



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.



KPP—projektet om ekonomisk flerårsplanering i kommuner

Håkan Westberg et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0255
Plac	Sec

K
AMJ

R2:1981

KPP-PROJEKTET OM EKONOMISK
FLERÅRSPLANERING I KOMMUNER

Håkan Westberg et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning
till Regional planering, KTH, Stockholm, Stats-
vetenskapliga institutionen Umeå universitet,
Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro
kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

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

R2:1981

ISBN 91-540-3438-9

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

INNEHÅLL

FÖRORD	7
1. INLEDNING	11
1.1 Syfte och uppläggning	11
1.2 Grundläggande begrepp och avgränsning	11
2. BAKGRUND	15
2.1 Kommunförbundets budgetutredningar	15
2.2 KELP	17
3. BASFAKTA OM EKONOMI OCH EKONOMISK FLERÅRSPLANERING I UNDERSÖKNINGS- KOMMUNERNA	21
3.1 Ekonomiska basfakta	21
3.2 Kort beskrivning av den ekonomiska flerårsplaneringen	21
4. ARBETET MED FLERÅRSPLANEN: HUR GÅR DET TILL OCH VEM STYR?	25
4.1 Inledning och översiktlig tidplan	25
4.2 Centrala anvisningar	27
4.3 Förvaltningarnas och nämndernas arbete ...	29
4.3.1 Inledning	29
4.3.2 Deltar externa intressenter?	29
4.3.3 Tjänstemännens arbete	30
4.3.4 Nämndpolitikernas arbete	32
4.4 Central behandling på tjänstemannanivå ...	33
4.5 Politisk behandling i kommunstyrelse (KS) och kommunfullmäktige (KF)	34
4.5.1 Inledning	34
4.5.2 Deltar externa intressenter?	34
4.5.3 Partierna	34
4.5.4 Budgetberedningens arbete	35
4.5.5 Kommunstyrelsen	37
4.5.6 Kommunfullmäktige	37
4.6 Information om flerårsplanen	38
4.7 Roller i budgetprocessen	38
4.8 Inflytande i budgetprocessen	42
4.8.1 Inledning	42
4.8.2 Politiker - tjänstemän	42
4.8.3 Intressegruppers roll	44
4.8.4 Statens roll	45
4.8.5 Kommunalt handlande och allmänna ut- vecklingstendenser	45
4.8.6 Avslutning	46
4.9 Slutsatser och idéer till förändring ...	47
4.9.1 Allmänna slutsatser	47
4.9.2 Funderingar om anvisningar/underlags- material	47
4.9.3 Funderingar om deltagande	48
4.9.4 Funderingar om information	48
5. SIFFERKVALITET	49
5.1 Inledning	49
5.2 Vad bygger siffrorna på?	49
5.3 Taktiska överväganden	50
5.4 Kalkyl - verklighet?	51
5.5 Slutsatser och idéer	51

6.	FÖRHÅLLET MELLAN SUCCESSIVA FLERÅRSPLANER	53
6.1	Inledning	53
6.2	Arbetsteknisk koppling	53
6.3	Innehållsmässig koppling: översiktlig beskrivning	53
6.4	Innehållsmässig koppling: förklaring	56
6.5	Innehållsmässig koppling: bedömning	58
6.6	Slutsatser	59
7.	FLERÅRSPLANENS FÖRHÅLLANDE TILL ÅRS- BUDGETEN	61
7.1	Inledning	61
7.2	Tidsmässig koppling	61
7.2.1	Beskrivning	61
7.2.2	För- och nackdelar	62
7.3	Innehållsmässig koppling	63
7.4	Slutsats	64
8.	FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA DOKUMENT	65
8.1	Underlag till den ekonomiska fler- årsplanen	65
8.1.1	Översikt	65
8.1.2	Befolkningsprognos	65
8.1.3	Bostadsbyggnadsprogram	66
8.1.4	Slutsatser och idéer	67
8.2	Ekonomisk flerårsplanering och sek- torsplaner	68
8.3	Ekonomisk flerårsplanering och GPF	69
8.4	Ekonomisk flerårsplanering och KELP	70
9.	VARFÖR EKONOMISK FLERÅRSPLANERING?	73
9.1	Precisering	73
9.2	Orsaker till det ökade intresset för (skriftliga) flerårsplaner	73
9.2.1	Tvång, propaganda och tjänstemännens eget intresse	73
9.2.2	Sakskäl 1: Långsiktiga konsekvenser	74
9.2.3	Sakskäl 2: Långsiktiga mål	75
9.2.4	Sakskäl 3: Långa genomförandetider	75
9.2.5	Taktiska skäl o dyl	76
9.3	Varför det kan gå bra utan ekonomisk flerårsplanering	76
9.4	Avslutning: att våga leva på hoppet	77
10.	UTVECKLINGSTENDENSER OCH IDÉER TILL FÖRÄNDRINGAR	79
10.1	Inledning	79
10.2	Programbudgetering	79
10.3	Omprovning av verksamheter	82
10.3.1	Bakgrund och nuläge	82
10.3.2	Förutsättningar för omprovning	83
10.3.3	Generell metod eller punktinsats?	84
10.4	Den ekonomiska flerårsplaneringens uppläggning: några utgångspunkter	86
10.4.1	Syfte och situation	86
10.4.2	Detaljeringsgrad	88
10.4.3	Tidshorisont	89
10.4.4	Ansvarsfördelning - kommunstyrelse - nämnd	90

10.4.5	Resursorientering - behövsorientering	
	- rambudget	92
10.4.6	EFP:s förhållande till annan planering ...	93
10.5	Två exempel	96
10.5.1	Inledning	96
10.5.2	Exempel 1	97
10.5.3	Exempel 2	98
11.	AVSLUTNING	101
	LITTERATURREFERENSER	103

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Byggforskningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet, och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folk- mängd	117.000	Christina Skantze- Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnitts- kommun	28.500	Gunilla Larborn- Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsund, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund; Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderas tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes visså speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.

KOMMUNAL
PLANERING
- en
introduktion

EKONOMISK
FLERÅRS-
PLANERING
I KOMMUNER

KOMMUNALA
BOSTADSBYGG-
NADSPROGRAM

KOMMUNAL
FYSISK
ÖVERSIKTS-
PLANERING

KOMMUNAL
DEMOKRATI
OCH
PLANERING

SAMORDNING
I KOMMUNER

MÄNNISKAN I
KOMMUNALA
PLANER

PLANERANDE
MÄNNISKOR I
KOMMUNEN

PLANERINGS-
VETENSKAP

PLANERING I
EN KOMMUN
- om Alingsås

KPP-PROJEKTETS
METOD
- en
utvärdering

Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

juni 1980

Hans Bylund
Martin Edman
Hans Fog
Gunnel Gustafsson
Ingrid Holfelt
Gunilla Larborn-Friberg
Hans Lind
Rolf H Reimers
Christina Skantze-Carlsund
Håkan Westberg

1. INLEDNING

1.1 Syfte och uppläggning

Denna rapport handlar om ekonomisk flerårsplanering i kommunerna. Anledningen till att den ekonomiska flerårsplaneringen utvalts för närmare studium är att vårt forskningsprojekt behandlar den långsiktiga planeringen i kommuner. Den ekonomiska flerårsplaneringen är en sådan planering.

De frågor som behandlas anknyter till de frågekomplex som avgränsats i en annan rapport i projektet ¹⁾. Särskilt tas följande frågor upp.

Vad finns det för ekonomisk flerårsplanering?
/kap 2/

Hur arbetar kommunerna med den ekonomiska flerårsplaneringen?

Vilka deltar i olika skeden, vilka har inflytande, vad händer i olika skeden; sifferkvalitet e t c
/kap 4-5/

Vilka konsekvenser får den ekonomiska flerårsplanen. (Hur är kopplingen till annan långsiktig planering och till årsbudgeten?) /kap 6-8/

Varför håller kommunerna på med ekonomisk flerårsplanering? /kap 9/

I ett slutkapitel diskuteras utvecklingstendenser och idéer till förändring av den ekonomiska flerårsplaneringen /kap 10/.

Påståendena i denna rapport bygger främst på erfarenheter från de 8 kommunerna som studerats i projektet, men naturligtvis också på forskarnas övriga erfarenheter och på litteraturstudier. De påståenden som görs rörande vad som är "vanligt" i Sveriges kommuner och att något förekommer "ofta" bör, som de flesta påståenden i vetenskapen, ses som ännu inte vederlagda gissningar. De är långt ifrån bevisade och kan därför ses som utgångspunkter för mer specialiserade undersökningar.

1.2 Grundläggande begrepp och avgränsning

I kommunerna finns dokument som kallas "Ekonomisk Flerårsplan", "Verksamhetsplan", "Flerårsbudget", "Kommunalekonomisk långtidsplan" eller något liknande. Dessa dokument har det gemensamt att i dem anges hur mycket pengar som skall anslås till drift av olika verksamheter och till nyinvesteringar de kommande åren. I regel omfattar planen fem år.

Det förekommer alltså många namn på denna typ av planering. Vi har valt att i detta projekt använda begrep-

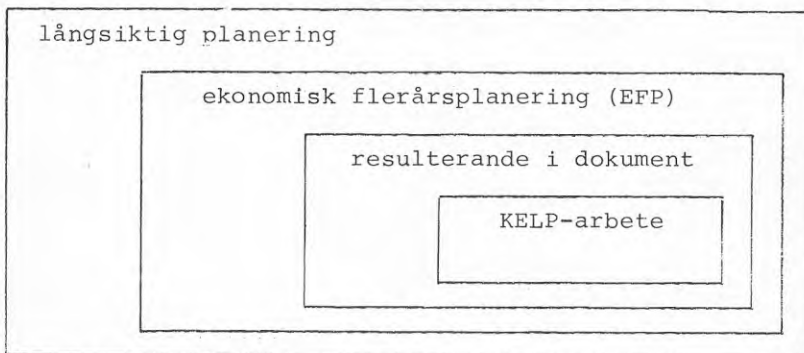
1) "Planeringsvetenskap", särskilt kap 6.

pet "Ekonomisk flerårsplan" (EFP) som beteckning på de planer som behandlar framtida investeringar och driftskostnader i kommunen. Ekonomisk flerårsplanering är den process som avses leda fram till en ekonomisk flerårsplan.

Staten ålägger kommunerna att årligen lämna in vissa uppgifter om framtida investeringar m m. Detta kallas kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP). Med KELP kommer vi att syfta på enbart det blankettmaterial som kommunen måste lämna in och med KELP-arbete det arbete som direkt gäller ifyllande av dessa blanketter. I vissa kommuner har beteckningen KELP också använts på all ekonomisk flerårsplanering, d v s även på sådant som går utanför det obligatoriska materialet. KELP är i vår terminologi en variant av ekonomisk flerårsplan.

Ekonomisk flerårsplanering förekommer om kommunen antingen gör både en "egen" ekonomisk flerårsplan och en KELP eller om kommunen bara gör en KELP. Observera att vi enbart behandlar de fall när dokument utarbetas. De planer som bara finns i politikernas och tjänstemännens huvuden tas inte upp direkt även om de berörs i flera kapitel.

Utgår man ifrån den definition av planering/plan som vi gjort i en annan rapport ¹⁾ kan ovanstående begreppspreciseringar illustreras med följande diagram.



Ett annat begrepp som ofta förekommer i samband med ekonomisk flerårsplanering är verksamhetsplanering. Det har definierats som den regelbundet återkommande planering i vilken förvaltningarna upprättas planförslag för sina olika verksamhetsområden.²⁾ Begreppet verksamhetsplanering används emellertid också som synonym till ekonomisk flerårsplanering och omfattar då mer än förvaltningarnas arbete med flerårsplaneförslag, d v s även den centrala prioriteringen.³⁾ I en av undersök-

1) "Planeringsvetenskap" kap 5

2) "Kommunplanering", s 15

3) Se t e x J Kohn (1978), s 49

ningskommunerna (Alingsås) kallas den ekonomiska flerårsplanen i linje med detta språkbruk för "Verksamhetsplan och investeringsplan", I denna rapport kommer vi överhuvudtaget inte att använda begreppen verksamhetsplanering och verksamhetsplan. Vi behandlar dock förvaltningarnas arbete med sina flerårsplaneförslag, d v s deras arbete med det som ibland kallas verksamhetsplaner.

2. BAKGRUND

I detta kapitel skall vi dels gå igenom Kommunförbundets utredningar och rekommendationer rörande ekonomisk flerårsplanering dels gå igenom motiven bakom och uppläggningsen av KELPen.

2.1 Kommunförbundets budgetutredningar

De budgetutredningar Kommunförbundet gjorde under 50-talet och första hälften av 60-talet diskuterade enbart årsbudgeten. ¹⁾ Längre var det också tämligen tekniska aspekter som behandlades. I utredningen "Kommunal budgetering" från 1964 understryks dock att utvecklingsarbetet förskjutits från bokföringssystem till budgetsystem och till problemet att göra budgetplanering och budget till en effektiv fungerande del i den politiska och administrativa styrningen av den kommunala verksamheten. Betydelsen av prestationsbedömning och mätning av enhetskostnader underströks i denna rapport från 1964. Det sägs också:

"Budgeten kan inte längre betraktas som en isolerad del i planeringsprocessen, och dess användbarhet är helt beroende av hur verksamhetens planering i övrigt fungerar" (s 1).

1968 kom en utredning helt ägnad åt ekonomisk flerårsplanering med namnet "Ekonomisk långtidsplanering: anvisningar och exempel". Ungefär samtidigt med denna utredning från Kommunförbundet kom en rapport av Per Holm: "En modell för kommunalekonomisk långtidsplanering". Likheter mellan skrifterna är betydande och Kommunförbundets skrift säger att Per Holms m fl:s arbete varit ett värdefullt underlag. Ekonomisk flerårsplanering hade förekommit i flera ("ett stort antal") kommuner innan 1968, delvis med Kommunförbundet inblandat och förbundet ansåg 1968 att erfarenheterna var så omfattande att det nu var möjligt att ge ut allmänna förslag till metoder. Att man inte haft någon ekonomisk långtidsplanering motsvarande den översiktliga fysiska planeringen förklaras med svårigheter att klarlägga efterfrågeförhållanden på kommunala nyttigheter samt avsaknad av klart uttalade politiska program.

Den allmänna motivering till långsiktig planering som framfördes var följande:

"Den kraftiga expansionen inom den kommunala sektorn och koncentrationen till allt större enheter har gjort det allt svårare att endast med hjälp av kortsiktiga planeringsinstrument - .. - fatta rationella beslut om avvägningen mellan olika verksamheters inriktning och omfattning samt att i tid

1) Kommunernas kapitalredovisning (1956), Kommunernas budget och räkenskaper (1962), K-planen (1965) (= ny kontoplan för kommunerna).

planera erforderliga åtgärder med hänsyn till inträffade förändringar och ändrade förutsättningar i övrigt". (s 17)

Målet var att:

"konstruera ett instrument som gör det möjligt att med någon säkerhet se så långt in i framtiden som möjligt och klargöra de olika faktorer såsom befolkningsutveckling, skatteunderlagsutveckling etc som kan tänkas påverka inriktningen och omfattningen av verksamheterna på längre sikt samt ange tänkbara alternativa handlingsmöjligheter och påvisa de ekonomiska konsekvenserna av dessa". (s 17)

Den ekonomiska långtidsplaneringen skulle enligt förslaget innehålla följande komponenter:

Befolkningsprognos

Skatteunderlagsprognos

Långsiktig investeringsplan

Det understryks att denna måste samordnas med det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet. F ö skissas en uppläggningsplan där förvaltningarna lägger förslag och kommunstyrelsen prioriterar.

Driftskostnadsberäkningar

Två metoder skissas. Den ena består i en prognos för driftskostnaderna som helhet, d v s utan nedbrytning på verksamheter. Utgångspunkten är den historiska utvecklingen av driftskostnaderna per invånare m m. Den andra metoden består av en prognos för driftskostnaderna för resp verksamhet separat. Man utgår från driftskostnad per enhet - där enheten varierar mellan olika verksamheter - samt trender för verksamhetsutveckling och driftskostnad per enhet.

Långtidsplanens balansering

Här diskuteras upplägningsbehov och utdebiteringsbehov, d v s hur långtidsbudgeten ska fås att gå ihop. Ställningstagande från kommunledningen krävs på denna punkt.

I avslutningen till rapporten sägs att ytterligare utredningsarbete krävs, t ex rörande en fastare samordning fysisk/ekonomisk planering samt utveckling av ett långsiktigare planeringsinstrument omfattande t ex 20 år.

Det intryck denna modell för långsiktig planering ger är tämligen mekaniskt. Mycket utrymme ägnas åt prognoser, framskrivningar och mindre åt analys av möjliga kritiska händelser och utvecklingstendenser. Politikerna ges en begränsad roll och först i slutet av arbetet. Riskerna för att flerårsplanen blir en tjänstemannaprodukt tycks uppenbara eftersom politikerna inte kan förväntas känna igen sig och sina behov.¹⁾

1) Just detta blev verklighet i Solna där en tjock tioårsplan med denna uppläggningsmetod aldrig fick någon politisk förankring.

I utredningen sågs att framtiden är osäker men det föreslagna arbetssättet speglar dåligt denna insikt. Det finns inga djupare resonemang om vad som är möjligt och vad som mer exakt är önskvärt givet att osäkerheten är så stor.

Under 70-talet har Kommunförbundet kommit med två större utredningar som rör den ekonomiska flerårsplaneringen: Rapporterna "Kommunplanering" (1974) och "Budgetering i utveckling" (1977). Gemensamma drag i dessa är främst:

- Programbudgetering. Verksamheten indelas i program/delprogram efter ändamål. Undervisning kan t ex utgöra ett program, grundskolan ett delprogram. För varje program/delprogram skall finnas: Målbeskrivning, verksamhetsbeskrivning (inkl service- och prestationsmått), problemanalys samt föreslagna förändringar av verksamheten.
- Anslagsbindning på högre nivå: d v s anslagsbindning på delprogram och ej på konton. Budgeteten skall inte låsa resursfördelningen så mycket i detalj.
- Alternativplanering. Förvaltningarna skall ange budgetalternativ på olika kostnadsnivåer och ompröva befintlig verksamhet.

Ett kännetecken hos "Kommunplanering" och "Budgetering i utveckling", vilket skiljer dem från de tidigare, är att de är tämligen allmänna. I utredningarna understryks ständigt nödvändigheten att anpassa planeringen till lokala förhållanden. Utredningarna kan främst ses som idékataloger, med vissa exemplifieringar. Under 1979 utkom en ännu allmännare skrift: "Förnyelsebudgetering: Idéskrift", där metoder för omprövning av befintlig verksamhet särskilt diskuteras. Den som söker konkreta metoder har dock inte mycket att hämta, varför mottagandet i kommunerna tycks vara blandat. I kapitel 10 skall vi emellertid se på de utvecklingstendenser som skissas i dessa skrifter.

2.2 KELP

I mitten av sextioalet startades ett samarbete mellan finans-, kommunikations- och inrikesdepartementet inriktat på regionalekonomisk planering och prognostisering. En arbetsgrupp upprättades för att undersöka kommunernas tekniska och administrativa möjligheter att upprätta långsiktiga investeringsprogram. Dessa avsågs omfatta kommunens samtliga investeringar och dessutom kompletteras med en finansiell femårskalkyl för kommunens driftskostnader och inkomster. Syftet med att ta initiativ till denna investeringsplanering var att förbättra dels den statliga långsiktiga planeringen, dels informationsunderlaget för statliga resursfördelningsbeslut såväl på läns- som riksnivå.

Ett försök utfördes i 10 kommuner år 1967. År 1968 genomfördes det s k halvskaleprovet där alltså hälften av landets kommuner deltog. Från 1969 har KELP varit årligen återkommande. Som argument för att göra KELP år-

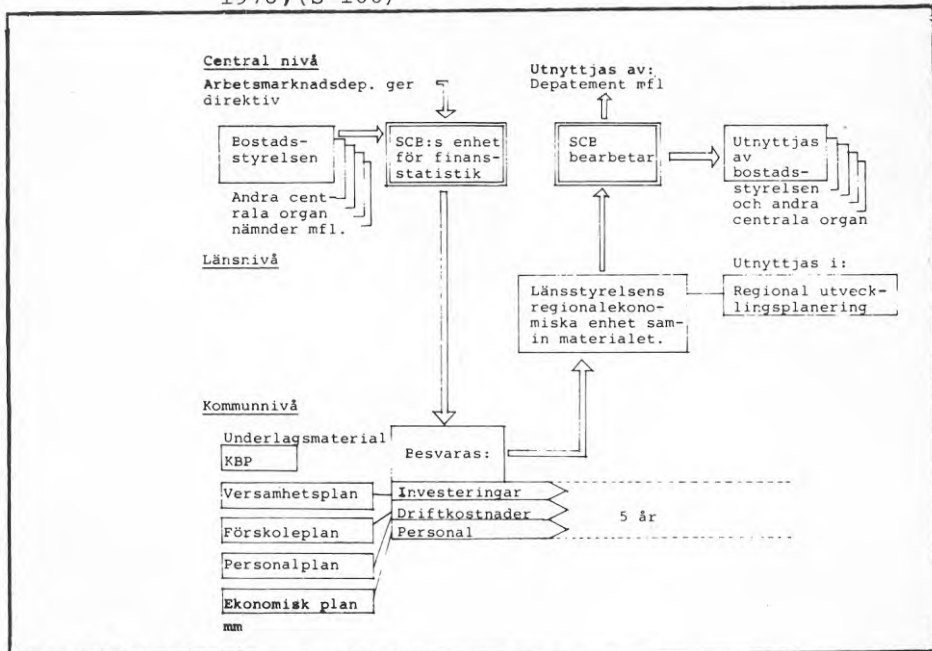
ligen tog man upp följande användningsområden.

- förbättra informationen om de kommunala investeringarna för det statliga centrala budgetarbetet (som ju är årligt)
- förbättra produktionsplaneringen när det gäller bostäder i kommunerna (KELP är i investeringsdelen en redovisning av bostadsbyggnadsprogrammets kommunalekonomiska konsekvenser)
- förbättra underlaget för sysselsättningsplaneringen när det gäller de kommunala investeringarna. Hösten 1969 ersatte KELP den AMS-enkät som tidigare skickats till kommunerna varje år
- ge underlag för en bättre samordning av de regionala fördelningsbesluten i länen.

Förutom dessa motiv ur statlig synvinkel fanns också tanken att KELP skulle dra med sig en allmänt förbättrad kommunal långtidsplanering, vilket antogs få vissa positiva följder för kommunen.

Figur 2.1 är en något idealiserad bild av KELP-arbetets uppläggning: Statistiska Centralbyrån (SCB), i samarbete med bostadsstyrelsen, skickar årligen ut ett enkätpaket till kommunerna. Statsrådet för arbetsmarknadsdepartementet bilägger en missivskrivelse i vilken han anhåller om kommunernas medverkan och förklarar att KELP är ett led i strävandena att utveckla ett system för utbyte av information mellan kommunala och statliga organ om föreliggande investeringsplaner. Han framhåller bl a att ett sådant informationssystem är ett verksamt hjälpmedel för kommunerna att påverka den statliga planeringen.

Figur 2.1 Handläggning av KELP: en bild från Lagheim 1978, (s 166)



Informationen om kommunernas ekonomiska planering påstås bli använd t ex i länsstyrelsens regionala utvecklingsplanering, i länsarbetsnämndernas verksamhet m m.

Kommunerna skickar det färdiga materialet till regional-ekonomiska enheten på länsstyrelsen, som gör vissa sammanställningar och skickar materialet vidare till SCB. Ytterligare bearbetningar görs där.

Vad som sedan händer är en omdiskuterad fråga. Används KELP-materialet egentligen av staten och kan det överhuvudtaget användas? I kap 8 återkommer vi till dessa frågor och förslaget att helt avskaffa KELPen.

3. BASFAKTA OM EKONOMI OCH EKONOMISK FLERÅRS- PLANERING I UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA

3.1 Ekonomiska basfakta

I tabell 3.1 anges skattekraft, skatteutjämningsbidrag, kommunalskattens storlek och de kommunala utgifternas storlek. Tabellen skall bara ge en allmän bild av undersökningskommunerna och några analyser av siffrorna är därför inte motiverade. Som framgår finns betydande skillnader mellan kommunerna.

Tabell 3.1:

	Invånarantal	Skatte- kraft % av medel skatte- kraft	Skatte- utjäm- nings- bidrag kr/inv	Utdebitering i kronor			Kommunala utgifter 1977		
				1979	Höj- ning 75-79	Höj- ning 79-80	Totalt mkr	% kap. utg.	Utg/ inv.
Alingsås	28.500	88	262	14,95	0	0	235	14	8300
Grums	11.000	86	357	16,60	2,00	0	85	14	7800
Ljusdal	22.000	77	1359	16,50	0	1,00	189	13	8700
Robertsfors	7.500	77	1310	16,05	1,00	0	70	22	9300
Solna	52.000	155	0	11,10	0	1,80	633	14	12000
Tingsryd	15.000	76	834	16,25	0,75	0	115	16	7800
Ängelholm	29.000	92	123	14,50	0,40	0	231	19	8100
Örebro	117.000	101	14	17,75	1,50	0	1501	15	12800

Ordförklaring: Skattekraft = den totala taxerade inkomsten dividerat med antal invånare

Skatteutjämningsbidrag = bidrag som staten ger till kommuner med t ex låg skattekraft

Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1975, SCB
" " " " 1979, SCB

3.2 Kort beskrivning av den ekonomiska flerårsplaneringen

I detta avsnitt ges en kort beskrivning - kommun för kommun - av vilken ekonomisk flerårsplanering som förekommer i de åtta kommuner vi undersökt. Vilka dokument produceras idag och hur ser de ut? Hur länge har man hållit på med ekonomisk flerårsplanering?

Alingsås började 1976 med verksamhetsplanering. Numera antas årligen en "verksamhets- och investeringsplan" omfattande fem år. Detta är ett mer än 200-sidigt dokument som för varje program innehåller verksamhetsbeskrivning, nuvarande servicenivå, facknämndens förslag till drift- och investeringsbudget med motiv, budgetberedningens ståndpunkt samt beslut och reservationer i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. KELP-redovisningen

är en sammanställning av material från verksamhetsplanen.

Grums gjorde under åren 1973-77 enbart en KELP. 1978 började man göra en "flerårsbudget". Flerårsbudget 1978-1982 omfattade c:a 50 sidor och innehöll redovisning av befolkningsprognos, bostadsbyggnadsprogram, skatteunderlagsprognos samt drift- och kapitalbudget. Flerårsbudgeten innehåller förutom en femtonsidig verbal inledning enbart en sifferredovisning och förteckning över planerade investeringsobjekt. Innehållsmässigt skiljer sig flerårsbudgeten inte mycket från KELP-materialet, även om det är något mer lättläst än de rena KELP-blanketterna.

Ljusdal arbetar enbart med en KELP. Man gör dock en egen sammanställning för behandlingen i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Denna omfattar c:a 30 sidor och är något mer lättläst än det rena KELP-materialet. Det är i princip bara det siffermaterial som behövs för att göra KELPen som tas fram och redovisas. I det stora hela liknar Ljusdals material det i Grums.

Robertsfors gjorde fram till 1979 enbart en KELP. 1979 gjordes en "verksamhetsplan", Den omfattar c:a 50 sidor och innehåller en presentation delprogram för delprogram av nuläge och förväntade förändringar inom resp verksamhetsområde samt en redovisning av kostnadsutvecklingen. Rent allmänt liknar den verksamhetsplanen för Alingsås även om Robertsfors verksamhetsplan är mer kortfattad. KELP skall sammanställas ur verksamhetsplanen men det visade sig vara svårare än beräknat eftersom siffermaterialet i verksamhetsplanen inte var exakt det som behövdes i KELPen.

Solna gjorde under perioden 1967-76 s k ekonomiska prognoser som i regel omfattade 10 år. Dessa dokument, på över 200 sidor, innehöll befolkningsprognos, inkomstprognos, driftskostnadsprognos, investeringar i samband med exploateringsverksamhet och övriga investeringar. KELP var bara en sammanställning ur ovannämnda enorma siffermaterial. 1977 var ett mellanår då enbart KELP gjordes. 1978 gjordes en "flerårsplan" som innehåller en tiosidig inledning och därefter programvisa redovisningar av driftskostnader och investeringar, sammanlagt 50 sidor. Kort verbal beskrivning av verksamhetsförändringar finns men ingen verksamhetsbeskrivning. En sådan finns dock i årsbudgeten.

Tingsryd ligger i Kronobergs län, som var ett av Kommunförbundets försökslän när det gäller ekonomisk flerårsplanering. Försöket påbörjades 1973. Innan dess hade Tingsryd inget annat än KELPen. Den "verksamhetsplan" som nu görs innehåller dock inga verksamhetsbeskrivningar utan är en ren siffersammanställning program för program. Både förvaltningsförslag och budgetberedningens förslag redovisas samt protokollsutdrag från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Dokumentet omfattar c:a 60 sidor.

Ängelholm gör sedan några år tillbaka något som först kallades flerårsbudget och sedan flerårsplan. Tidigare gjordes enbart KELP. Flerårsplanen 1979-83 omfattar c:a 80 sidor, varav 65 är en presentation förvaltningsvis av planerade investeringar. Övriga sidor består av allmän inledning samt prognoser av skattekraft, skatteintäkt, driftskostnader med mera. Utöver inledningen innehåller flerårsplanen enbart en sifferredovisning.

Örebro gör sedan 1973 en Ekonomisk flerårsplan. Den senaste (1979-83) består av två dokument. Det ena är en 30-sidig skrift, som innehåller en allmän inledning samt bilagor med sammandrag av befolkningsprognos, bostadsbyggande, driftsbudget och investeringsprogram. Det andra är en skrift på 170 sidor med dels programbeskrivningar med mål och riktlinjer dels en detaljerad redovisning av planerade investeringar. KELPen är en sammanställning av material från flerårsplanen.

Denna genomgång visar att om man enbart ser på dokumenten kan kommunerna indelas i två grupper:

Den första gruppen kännetecknas av att flerårsplanen endast innehåller ett rent siffermaterial. Hit hör Grums, Ljusdal, Tingsryd och Ängelholm.

Den andra gruppen kännetecknas av att flerårsplanen dessutom innehåller verbala beskrivningar och målformulering. Hit hör Alingsås, Robertsfors och Örebro. Solna kan också räknas hit fastän de verbala beskrivningarna finns i årsbudgeten.

4. ARBETET MED FLERÅRSPLANEN: HUR GÅR DET TILL OCH VEM STYR?

4.1 Inledning och översiktlig tidplan

Arbetet med den ekonomiska flerårsplanen kan uppdelas i ett antal huvudskeden som finns med i åtminstone någon form i nästan alla kommuner.

De huvudskeden som behandlas i följande avsnitt är:

- utarbetande av anvisningar/riktlinjer till förvaltningarna/nämnderna
- förvaltningarnas och facknämndernas arbete
- central tjänstemannabehandling (bearbetning av förvaltningsförslag/nämndförslag)
- central politisk behandling av förvaltningsförslag/nämndförslag
- information

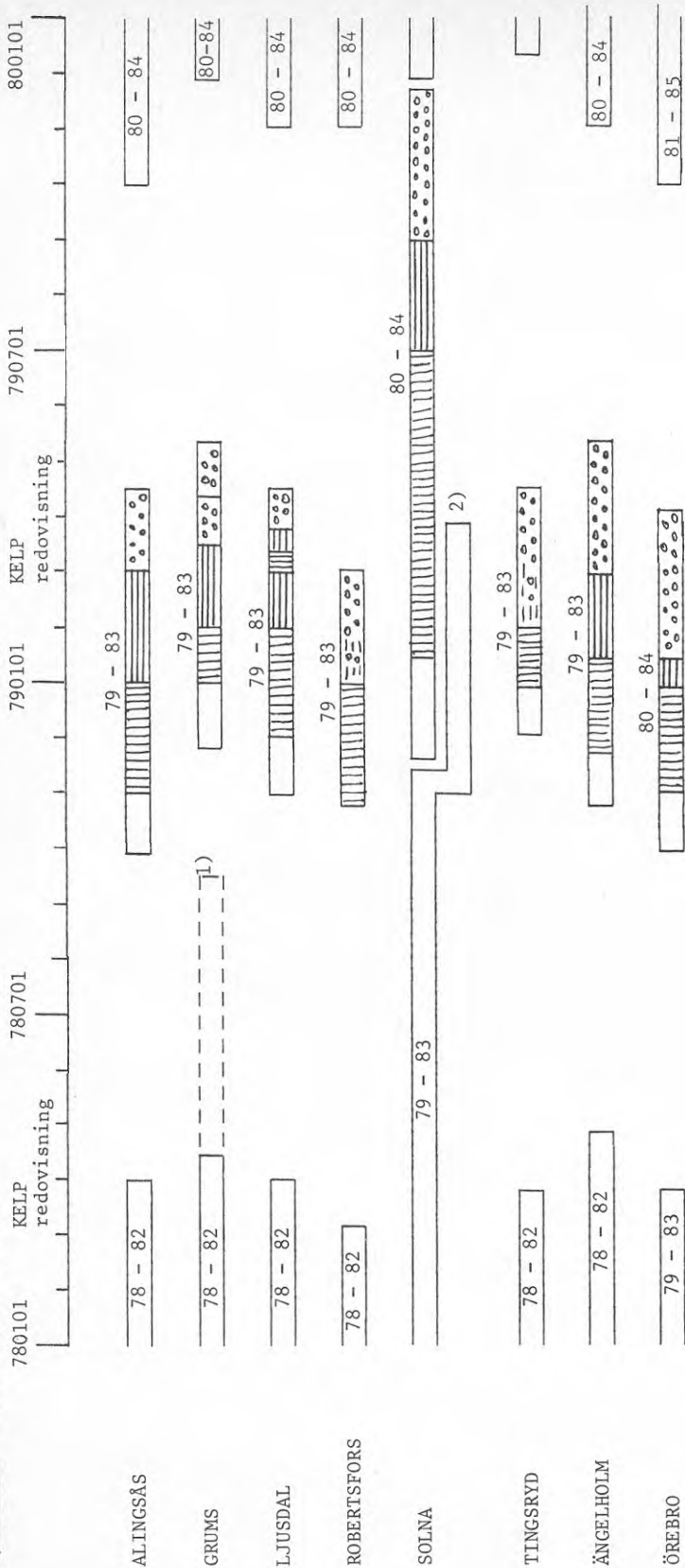
Innan vi går in på dessa skeden skall översiktliga tidplaner för budgetarbetet i våra kommuner presenteras. Denna tidplan gäller den typ av ekonomisk flerårsplanering som är den centrala i kommunen. Görs både en KELP och en mer utvecklad flerårsplan redovisas bara den sista.

Tidplanen redovisar faktiska tidpunkter. Dessa avviker naturligtvis ibland från de i anvisningarna planerade. I vissa fall har avvikelserna markerats i fotnoter till figuren.

Kommentarer till figuren:

- De olika huvudskedena är inte lätta att strikt skilja från varandra. Speciellt svårt är det att skilja mellan central bearbetning på tjänstemannanivå och på politikernivå. I vissa kommuner finns ett tämligen klart avgränsat skede där tjänstemän på drätselkontor/ekonomikontor bearbetat det inkomna materialet på egen hand men ofta flyter dessa båda skeden ihop, d v s tjänstemän och politiker deltar parallellt.
- Huvudskedena överlappar också varandra därför att vissa förvaltningar inte följer tidplanen. I vissa fall börjar förvaltningen innan de officiellt skall börja men vanligare är förstås att någon förvaltning blir försenad och att materialet inte kommer in förrän bearbetning av övriga förvaltningars material börjat.
- Skedet bestående av arbetet med anvisningar är särskilt svåravgränsat och pågår i viss mån kontinuerligt. Arbetet kan börja lite smått långt innan anvisningarna ska skickas ut och kompletterande anvisningar skickas ibland ut under arbetets gång. Avgränsningen i figuren av det

Figur 4.1 Översiktlig tidplan



Teckenförklaring:

- Advisningar
- ▨ Förvaltningsarbete
- ▤ Tjm-bearbetning
- ▧ Politisk behandling

1) Budgeten var i princip klar i april men olika praktiska omständigheter gjorde att det formella beslutet inte kom förrän i september.
 2) Den politiska behandlingen drog ut på tiden. Flerårsbudgeten antogs i KS i april 79 i stället för som tänkt KF i dec 78.

skedet skall därför inte tas alltför bokstavligt.

Dessa tre faktorer gör att strecken i figuren inte bör ses som särskilt exakta.

I figuren kan man se att den ekonomiska flerårsplaneringen i kommunerna skiljer sig åt, bl a när det gäller:

A. Hur lång tid man totalt arbetar med flerårsplanen.

I vårt material är Tingsryd/Robertsfors (med c:a 4 månader mellan anvisningar och antagande i fullmäktige) och Solna (med flerårsplanearbete i stort sett hela året) de båda extremerna. Denna jämförelse är dock lite orättvis därför att man i Solna arbetar parallellt med årsbudget och flerårsplan, varför den "effektiva" tiden inte behöver skilja så mycket. En tendens till kortare total tid i de mindre kommunerna antyds dock i figuren (Tingsryd, Robertsfors, Grums, Ljusdal).

B. När under året man arbetar med flerårsplanen.

I vårt material är det 7 av 8 kommuner som arbetar med den ekonomiska flerårsplanen under vintern-våren. Avgörande för när man jobbar med flerårsplanen är om man antar flerårsplanen separat eller samtidigt med årsbudgeten på hösten. Bara i en av våra kommuner (Solna) skall flerårsplanen antas på hösten. I kapitel 7 återkommer vi till detta.

C. Vilken tidsperiod budgeten omfattar.

I alla våra kommuner är flerårsplanen femårig. Jämför man dock t ex Alingsås och Örebro så ser man att medan Alingsås arbetar med åren 1979-83 under våren 1979 så arbetar Örebro med 1980-84 vid samma tid. Vad detta beror på och vad det kan ha för konsekvenser berörs i kapitel 7.

4.2 Centrala anvisningar

Det första skedet i flerårsplanearbetet är utarbetande av anvisningar o dyl till förvaltningarna. Utskickandet av dessa anvisningar är i regel startpunkten för förvaltningarnas arbete.

Anvisningarna kan innehålla följande typer av material:

- underlagsmaterial, t ex befolkningsprognoser (eller hänvisningar till underlagsmaterial)
- räkneanvisningar, t ex antaganden om inflations-takt och kalkylränta
- anvisningar om blankettifyllande
- tidplan
- ekonomiska ramar och speciella politiska direktiv.

Frågan om vilket underlagsmaterial som enligt anvisningarna ska användas och vilket som faktiskt används behandlas i kapitel 8 och förbigås här.

De skriftliga anvisningarnas omfattning varierar kraftigt, från c:a 1 A4-sida (t ex i Ljusdal) till över 50 sidor (Örebro). I Robertsfors var det överhuvudtaget svårt att finna något som kunde kallas anvisningar och informationsöverföringen var informell och muntlig. Om det är så att föränderligheten i budgetarbetet är lägre i mindre kommuner och om personalomsättningen där är lägre så är rimligen också behovet av skriftliga anvisningar lägre. En erfarenhet är att de som varit med ett antal år ägnar anvisningarna ett tämligen förstrött intresse: Man ögnar igenom dem och sedan arbetar men på ungefär som tidigare.

När det gäller arbetet med anvisningarna så sker det på drätselkontor eller motsvarande. Följande aspekter är intressanta vid ett närmare studium:

- A Sker systematiska kontakter med förvaltningar/nämnder/kommunstyrelse vid arbetet med anvisningarna för att man skall få in erfarenheter från det tidigare flerårsplanearbetet?
- B Behandlas anvisningarna politiskt - i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige - och vad händer i så fall under den politiska behandlingen?
- C Vilken kontakt sker mellan drätselkontor el dyl och de enskilda förvaltningarna när anvisningarna är färdiga?

Låt oss kommentera var och en av dessa punkter utan anspråk på exakthet.

- A Någon systematisk erfarenhetsåterföring från budgetarbete till anvisningar sker sällan. Däremot kan hänsyn tas till om vissa moment lätt till akuta problem eller klagomål, till exempel från budgetansvariga på förvaltningarna eller ett kommunalråd. Drätselkontoret ser ju också om det blivit fel på någon speciell punkt eller om många frågat om något visst i anvisningarna.
- B Anvisningarna - eller åtminstone delar därav - behandlas i majoriteten av våra kommuner i kommunstyrelsen. I t ex Ljusdal behandlas anvisningarna dock inte alls politiskt. Kommunstyrelsens roll varierar också från ett tämligen passivt accepterande av innehållet i anvisningarna till en där det reella initiativet ligger hos kommunstyrelsen eller ansvarigt kommunalråd (Örebro). Anvisningarna är i regel inte någon fråga som leder till stor debatt. I endast en av våra kommuner (Örebro) lägger oppositionen fram alternativa anvisningar. I regel är oppositionen enig med majoriteten eller också är det som i Solna, där man inte lägger sig i frågan därför att man anser det vara majoritetens sak att bestämma hur anvisningarna ser ut.
- C Det förekommer att anvisningarna bara skickas ut till förvaltningarna som sedan kan ta kontakt

med drätselkontoret om de vill ha förtydliganden eller kompletteringar. Mer direkta kontakter förekommer dock i många kommuner, t ex i form av gemensamt möte med budgetansvariga på respektive förvaltning eller i form av separat genomgång av anvisningarna med respektive förvaltning.

I större förvaltningar i större kommuner gör förvaltningen ofta egna kompletterande anvisningar för de interna arbetet med flerårsplanen (ex socialförvaltning och tekniskt kontor i Solna).

4.3 Förvaltningarnas och nämndernas arbete

4.3.1 Inledning

När det gäller flerårsplanearbetet på förvaltningarna är huvudfrågan vem som gör vad under vilka villkor. Vem deltar - vem har inflytande?

Vikgiga frågor är:

Deltar externa intressenter?

Vilka tjänstemän deltar i olika skeden?

Vilka politiker deltar och när?

I de följande delavsnitten skall var och en av dessa frågor diskuteras.

4.3.2 Deltar externa intressenter?

Formellt kan tjänstemännen och politikerna ta kontakt med vem som helst utanför förvaltningen för att få idéer eller synpunkter. Alla som känner till att budgetarbetet pågår kan ta kontakt med förvaltningen och framföra förslag.

Det är ovanligt att förvaltningarna har några sådana speciella kontakter under arbetet. Några exempel finns dock, t ex fritidsförvaltningen i Solna som skickar ut en blankett till "sina" föreningar där man ber om förslag till åtgärder. Ibland utgör barnomsorgsplanen en del av flerårsplanen och i regel sker en speciell remissomgång av barnomsorgsplanen till olika intressenter.

Budgetarbetet är på sätt och vis bara en sammanställning och bearbetning av synpunkter som kommer in till tjänstemän och politiker mer kontinuerligt. Om någon - privatperson, förening, företag - ringer och klagar över något så kan det leda till ett förslag i budget/flerårsplan om t ex någon tjänsteman eller politiker anser förslaget intressant.

Kanske är det meningslöst att yttra sig över olika förslags ursprung, eftersom kedjorna kan vara så komplexa. Följande två påhittade men fullt möjliga förlopp belyser detta:

Privatperson får idé efter att ha läst bok. Denne pratar med kommunalanställd på låg nivå. Den kommunalanställde för idén vidare till högre tjänstemän som lägger förslag i flerårsplanen.

Medlem i politiskt parti får idé och tar upp frågan på medlemsmöte i partiet. Idén vidarebefordras till politiker i nämnd/kommunstyrelsen som tar med det i flerårsplaneförslaget.

I varje skede kan idén fastna om inte andra stöder den och för den vidare. Dessa personer kan också glömma varifrån de fått idén och efter ett tag tro att de kommit på den själva!

Sammanfattningsvis är det emellertid så att externa intressenter spelar en mycket liten "direkt" roll i det konkreta arbetet med förvaltningarnas och nämndernas förslag till flerårsplan i våra åtta kommuner.

4.3.3 Tjänstemännens arbete

I samband med flerårsplanearbetet kan man dela in tjänstemännen i följande kategorier:

- förvaltningsledning
- budgetkamrer o dyl (finns ej på mindre förvaltningar i mindre kommuner)
- övriga administratörer
- institutionsanknuten personal (personal på fältet)

Ser vi det hela historiskt så var det för 10 år sedan nästan en självklarhet att förvaltningsledningen/förvaltningschefen själv gjorde ett budgetförslag utan större inblandning från övriga anställda. En tendens idag är att fler anställda inom respektive förvaltning deltar i arbetet. MBL gör också att fackföreningsrepresentanter måste informeras innan beslut. Låt oss beskriva ett par exempel på förvaltningarnas arbete innan vi diskuterar hur vanligt olika typer av deltagande förefaller vara:

Ex 1 Alla anställda på förvaltningen fick en skrivelse med bifogade blanketter där de kunde föreslå nedskärningar och nya verksamheter. Någon vecka efter detta hölls möten på alla "arbetsplatser" och då kunde förslag diskuteras och tas upp. Detta material togs sedan om hand av den centrala administrationen inom förvaltningen och förvaltningsledningen lade därefter ett förslag. ¹⁾

1) Antalet som svarar på enkäten har dock sjunkit undan för undan - sannolikt p g a att de anställda inte såg något resultat av sina förslag.

Ex 2 Inom varje avdelning i förvaltningen bildades arbetsgrupper med representanter för vissa personal-kategorier. Dessa arbetsgrupper utarbetade förslag till mål och verksamhetsförändringar. Detta gick sedan vidare till en ledningsgrupp bestående av förvaltningschef och avdelningschefer.

I dessa fall med förhållandevis brett deltagande bland personalen, så ligger personalens deltagande alltså på idé-, förslags- och diskussionsstadiet. Personalen får komma med synpunkter som förvaltningsledningen sedan använder bäst den vill. Förvaltningsledningen beslutar om slutligt förslag till nämnden. Sociala mekanismer begränsar dock ledningens handlingsfrihet - de vet att om de ändrar mycket i personalens förslag så kan det löpande arbetet försvåras. Det kan vara taktiskt att låta politikerna stå för all strykning.

Hur vanliga är då olika uppläggningar? Med utgångspunkt i vårt lilla material kan följande tendenser noteras:

- I mindre kommuner (mindre förvaltningar) gör förvaltningsledningarna eller t o m det centrala kansliet flerårsbudgetförslaget. Något formellt deltagande från personalen finns inte utan man informeras högst om det färdiga förslaget. Detta kan ha flera olika förklaringar, dels just storleken som ökar möjligheten till breda informella kontakter dels att mer traditionella chefsroller/chefsuppfattningar finns i mindre kommuner.
- Skillnader finns mellan olika förvaltningar. Bredare personaldeltagande är betydligt vanligare inom socialförvaltningen än inom tekniska förvaltningar. Detta kan sammanhånga med skillnader i attityder och värderingar.

Det är mycket svårt att säga något om konsekvenserna av olika uppläggningar, bl a därför att det beror på så många faktorer, t ex hur väl organiserat arbetet var och hur attityden var hos olika centrala personer. Tanken bakom ett bredare deltagande är dock dels att det skall leda till bättre förslag p g a bredare kunskapsbas, dels att de anställdas motivation kan öka om de kan påverka verksamheten. Argument som ofta framförs emot är att deltagandet förlänger processen och tar tid/resurser samt att intresset bland de anställda kan vara litet.

Budgetkamrerens roll i förvaltningarnas flerårsplanarbete varierar också mycket mellan kommuner och förvaltningar. Ibland är det en ren "sifferexpert" som bara översätter förslag om verksamheter till siffror och blanketter. Ibland är det denne som "gör" hela flerårsplanen - organiserar arbetet, tar initiativ och kontakter samt samlar ihop och sammanställer förslag som en ibland budgetointresserad förvaltningschef passivt accepterar.

4.3.4 Nämndpolitikernas arbete

Nämndpolitikerna är ingen homogen grupp. Det är nödvändigt att åtminstone skilja mellan ordförande (+ vice ordförande) och övriga, eftersom nämndordförande (och ofta vice ordförande) har en helt annan kontakt med förvaltningen och kan ägna mer tid åt sin uppgift än vanliga ledamöter. Två huvudfrågor är av intresse när det gäller nämndpolitikerna och flerårsplanarbetet:

- vem deltar i olika skeden?
- vad sker vid nämndbehandlingen?

På den första huvudfrågan har följande varianter konstaterats:

- A Förvaltningen arbetar ensamt fram ett färdigt förslag som läggs fram i nämnden.
- B Nämndordföranden (+ vice ordföranden) har direktkontakter med tjänstemän på förvaltningen under arbetets gång och lägger synpunkter undan för undan.
- C Som B men dessutom en budgetdiskussion i nämnden på ett tidigt stadium (alternativt budgetdiskussion i partigrupperna på ett tidigt stadium).¹⁾

Utvecklingstendensen tycks vara från A mot B och C. Politikernas deltagande i flerårsplanarbetet är dock - mätt i tid - litet. Rent parentetiskt kan noteras att politikerna inte behöver vara de drivande vid förskjutningar från A mot B och C. De tjänstemän som centralt arbetar med flerårsplanen kan vilja att den skall vara mer politiskt förankrad och ett led är då att öka politikernas deltagande i förvaltningarnas arbete.

Blir nämndpolitikernas inflytande större om de deltar i ett tidigare skede? Rent allmänt är det antagligen så, bland annat därför att de får mer tid att sätta sig in i materialet. Detta svar måste förses med en rad reservationer:

- Även om förvaltningen arbetar utan deltagande från politikerna så kan tjänstemännen känna till nämndmajoritetens uppfattning och anpassa sig efter den. Detta kan också vara orsaken till att politikerna låter förvaltningen arbeta ensam.
- Ett ökat deltagande från nämndpolitikerna kan få till följd att de identifierar sig mer med nämndens förslag och att kommunstyrelsens ställning försvagas. Om det dessutom är så att förvaltningarna kan påverka nämndpolitikerna så skulle den totala konsekvensen kunna bli att tjänstemännens inflytande ökar genom ett ökat deltagande från nämndpolitikerna. Hur sannolikt detta är kan

1) Som vanligt finns en rad gränsfall, t ex om nämndordföranden mer informellt talar med andra i partiet/nämnden.

givetvis diskuteras!

Skall man ta ställning till alternativen A, B och C måste man alltså se på det totala politiska systemet i kommunen: se vidare kap 10.

Den andra huvudfrågan angående nämndpolitikernas arbete var vad som faktiskt händer vid den formella nämndbehandlingen, om sådan överhuvudtaget finns. Följande kan då ske:

- A Nämnden gör omfattande ändringar
- B Nämnden accepterar förvaltningens förslag som sitt med enbart smärre ändringar
- C Nämnden skickar förslaget vidare utan att själva ta ställning.

I våra kommuner är A mycket ovanligt. Det allra vanligaste är att nämnden enbart gör smärre ändringar, men det förekommer också att partierna inte vill binda upp sig i nämnden utan bara skickar förvaltningens förslag vidare till kommunstyrelsen.

Visar det faktum att nämnden i regel accepterar förvaltningens förslag att nämndpolitikerna har lite inflytande? Det kan man inte säga av följande skäl:

- Politikerna kan ha påverkat via deltagande i tidigare skeden: se ovan.
- Förvaltningen kan ha vetat vad nämnden vill och anpassat sitt förslag efter det.

Problemet är alltså att förlopp som på ytan ser likadana ut - förvaltningen arbetar själv, lägger färdigt förslag som accepteras i nämnden utan större diskussion - i grunden kan vara mycket olika. Det kan vara en svag nämnd utan tid och kunskaper att sätta sig in i förvaltningens förslag och som därför accepterar förslaget. Det kan vara ett förslag där politikernas uppfattningar i vissa grundfrågor redan finns inbyggda, därför att tjänstemännen vet att nämnden annars skulle säga ifrån.

4.4 Central behandling på tjänstemannanivå

När nämnderna/förvaltningarna är färdiga skickas förslagen till ekonomisk flerårsplan in till drätselkontor, ekonomikontor, planeringskontor el dyl.

Vad som sedan sker är först en sammanställning - förvaltningarnas förslag summeras ihop och kompletteras med intäktssidan - samt viss bearbetning innan den politiska behandlingen börjar.

Denna bearbetning kan bestå i:

- siffergranskning
- sammanställning av nyheter i budgetförslagen (för att underlätta den politiska behandlingen).

Den centrala behandlingen av nämndernas förslag är för övrigt ett samspel mellan tjänstemän och politiker (jfr gränsdragningsdiskussionen i avsnitt 4.1).

4.5 Politisk behandling i kommunstyrelse (KS) och kommunfullmäktige (KF)

4.5.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas skedet från det att förvaltningarnas/nämndernas förslag sammanställts och bearbetats något till och med det att kommunfullmäktige (eventuellt bara kommunstyrelsen) beslutat om flerårsplanen.

De kommande delavsnitten behandlar följande aspekter:

- deltar externa intressenter?
- när/hur deltar en bredare grupp inom partierna?
- budgetberedningens/kommunstyrelsens arbetsutskott's sätt att arbeta
- kommunstyrelsens roll
- kommunfullmäktiges roll.

4.5.2 Deltar externa intressenter?

Svaret på denna fråga är nej - bortsett från utnyttjande av personliga kontakter och deltagande av intressegrupper via politiker/partier. På ytan är det alltså enbart politikerna/partierna som deltar. Förvaltningarnas budgetförslag är dock offentliga handlingar och de ges ibland viss uppmärksamhet i lokalpress, varför det naturligtvis är teoretiskt möjligt för vem som helst att ta kontakt med de politiska beslutsfattarna (eller massmedia) och försöka påverka.

I en av kommunerna (Solna) lades under 1979 en motion om att kommunen skall anordna informationsmöten/diskussionsmöten där allmänheten kan få komma med synpunkter på flerårsplanering/budget innan den centrala politiska behandlingen börjar. Förslaget avlogs dock med hänvisning till dels att invånarna kunde påverka via partierna, dels att det inte var realistiskt att tro att ett möte på någon timme skulle möjliggöra ordentliga synpunkter på budget/flerårsplan.

4.5.3 Partierna

Omfattningen av partiernas engagemang i arbetet med en ekonomisk flerårsplan varierar mycket. Två extremer är:

- A Partiet ägnar 1-2 dagar åt budgetdiskussioner innan budgetberedningen börjar sitt arbete.
- B Partiet/partigruppen informeras först efter det att beredningen/kommunstyrelsen tagit ställning.

Tendensen är att de större partierna i kommunerna, särskilt (s), arbetar enligt modell A. De som deltar är partirepresentanter i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnder men ibland också en bredare krets av kommunalpolitiskt intresserade partimedlemmar. Någon tjänsteman deltar i regel, åtminstone inledningsvis, och ger upplysningar om nämndernas/förvaltningarnas förslag.

En annan variant är att enbart mer informella kontakter tas inom respektive parti mellan "de tunga personerna" och att en bredare krets i partiet kopplas in senare. Det får dock inte glömmas bort att det bakom ställningstaganden kan finnas tidigare beslut och programförklaringar av mer allmän karaktär. Detta ger en ram för handlandet. En bredare krets kan kopplas in om det verkar bli nödvändigt att ompröva denna ram eller rucka på tidigare principer.

Kontakter kan också ske i flera skeden - först när förvaltningarna kommer med sina förslag och sedan när beredningen har utarbetat ett färdigt förslag. Det senare kan dock ske i form av ett vanligt partigruppsmöte el dyl.

4.5.4 Budgetberedningens arbete

Först bör en terminologisk fråga redas ut. "Budgetberedning" står både för en grupp av personer (= de som bereder budgeten) och för en verksamhet (= att bereda budgeten). I fortsättningen används beteckningen budgetberedning i den första betydelsen och det talas om budgetbehandling om själva verksamheten åsyftas.

Budgetberedningen består i regel av kommunstyrelsens arbetsutskott, eventuellt med någon komplettering. Ekonomichefen deltar i regel hela tiden i beredningens arbete.

Budgetberedningarna arbetar på lite olika sätt, vilket lämpligen kan belysas med några exempel.

Ex 1 Budgetberedningen får en presentation/motivering från respektive förvaltningschef och ges möjlighet att ställa frågor. Efter detta möte träffas ekonomichef, kommunalråd, respektive förvaltningschef (samt ytterligare tjänstemän) samt ordföranden i respektive nämnd. Under detta sammanträde sker de verkliga prutningarna.

Detta förslag presenteras sedan för budgetberedningen, som därefter lämnar sitt förslag.

Ex 2 Förvaltningscheferna deltar i ringa omfattning i politikernas behandling av flerårsplanen. Budgetberedningen tar "direkt" en flerårsplan utifrån de förslag som nämnderna lämnat in.

Ex 3 Budgetberedningen samt representanter för de mindre partierna tillsammans med ekonomichef och kanslichef deltar. Nämndordförande, förvaltningschef och eventuell budgetkamrer kommer. Vissa strykningar sker direkt. Andra görs senare av beredning och ekonomichef.

Bakom dessa skillnader ligger dels flerårsplaneringens allmänna status och uppbyggnad (i ex 2 var förvaltningarna hårt styrda av tidigare flerårsplan), dels budgetberedningens sammansättning (i ex 1 ingick oppositionen varför de verkliga besluten fattades vid sidan av budgetberedningen).

Vi har deltagit i budgetberedningens sammanträden och det har gett upphov till följande allmänna reflektioner.

- Diskussionerna förefaller ofta osystematiska. Det finns gott om exempel på tendensen att små belopp till konkreta saker diskuteras länge medan stora belopp kan passera utan någon diskussion (Något som ibland kan bero på att de diskuterats i annat sammanhang). Varje post diskuteras "för sig", d v s man ställer sällan frågor som "Behövs X mer än Y?". Mer tid ägnas åt de frågor som kommer upp i början av sammanträdena.
- Diskussionerna rör sig på marginalen, den gäller bara förslag till nyheter och ej omprövning av befintliga verksamheter.
- Diskussionernas karaktär skiljer sig mellan olika förvaltningar. Mycket grovt kan man skilja mellan tre grupper: A. Tekniska förvaltningar, B. Socialförvaltning/skolförvaltning, C. Fritidsförvaltning/kulturförvaltning. Tendenserna är grovt följande med reservation för skillnader mellan kommunerna. Förvaltningarna inom grupp A behandlas mest respektfullt - förslagen tas på allvar - och diskussionerna där är i regel korta. I grupp B, särskilt socialförvaltningen, blir diskussionerna många och långa. Många mer eller mindre genomtänkta frågor ställs. I grupp C skär man bort utan att diskutera.
- Kommunsammanläggningarna sätter fortfarande sina spår och resonemang om fördelningar mellan kommundelar spelar en betydande roll i flera av kommunerna.

I det avslutande kapitlet skall vi se på olika metoder att förbättra dessa förhållanden.

Det budgetberedningen gör är i princip att pruta ner förslagen - och/eller kontrollera att förslagen håller sig inom givna ramar. Enstaka tillägg förekommer dock också. Prutningsprocenten varierar mellan kommuner och förvaltningar, beroende på bl a:

- Förvaltningens/nämndens strategi - gör man en önskelista eller prutar man internt tills förslaget hamnar på en realistisk nivå.
- Hur hårt uppbundna förvaltningarna/nämnderna är av ramar.

Man får dock en något felaktig bild om man tror att budgetberedningen bara/främst diskuterar olika förslag och deras värde. Minst lika mycket handlar det om mer generella "manipulationer" för att sy ihop förslaget. Intäktsutveckling, kostnadsstegringstakt o dyl är ju osäkra och möjligheten att ändra i dessa ger viss handlingsfrihet i budgetarbetet. Genom systematiska avrundningar nedåt kan också en hel del pengar sparas in!

4.5.5 Kommunstyrelsen

Budgetberedningen håller alltså i det konkreta arbetet med flerårsplanen och lägger ett förslag till kommunstyrelsen.

Några större ändringar i förslaget förekommer i regel inte i kommunstyrelsen. Förslaget är förankrat hos majoriteten i förväg. Oppositionen lägger ibland ett mer eller mindre omfattande alternativt program, t ex i Solna, Alingsås och Örebro men i flera av kommunerna rådde politisk enighet kring förslaget till flerårsplan.

4.5.6 Kommunfullmäktige

Det är inte alltid som den ekonomiska långtidsplanen går upp i fullmäktige. I våra kommuner är läget följande:

Tas ej i kommunfullmäktige	Tas i fullmäktige	
	sedan flera år tillbaka	sedan högst ett par år
Solna ¹⁾	Örebro Ljusdal Alingsås Ängelholm	Grums Tingsryd Robertsfors

I sak händer mycket lite i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsens förslag accepteras nästan undantagslöst. Diskussionerna skiljer sig dock mycket mellan kommunerna. I vissa klaras flerårsbudgeten av mycket snabbt, i andra diskuteras den under många timmar och är årets stora fullmäktigediskussion (Alingsås). Förklaringarna till dessa skillnader kan ligga i:

1) Avsikten var dock att flerårsplanen i Solna skulle upp i kommunfullmäktige men p g a förseningar blev det ej så.

- a) Huruvida barnomsorgsplanen tas samtidigt eller ej.
- b) Partier som ej finns representerade i kommunstyrelsen använder kommunfullmäktige för att lägga fram och argumentera för alternativ.
- c) Partiloyaliteten. Skär geografiska hänsyn eller nämndhänsyn över partigränserna kan just det leda till långa diskussioner om flerårsplanen och också till ändringar.
- d) Tradition när det gäller politisk stil och flerårsplanens tyngd - är flerårsplanediskussionen partiernas fasad utåt (press m m) så blir diskussionerna mer omfattande.

4.6 Information om flerårsplanen

Hur når innehållet i budget/flerårsplan ut? Låt oss se på massmedia respektive informationsmaterial.

Pressen bevakar kommunfullmäktige och flerårsplanebehandlingen där. Finns lokaltidningar av något slag - vilket det gör i alla undersökningskommunerna - sker en relativt omfattande beskrivning av "vad kommunen skall göra". Omfattningen sammanhänger med vilken status dokumentet har i kommunen, om det tas upp i kommunfullmäktige eller ej e t c.

Om informationsbroschyrer o dyl ges ut är det i regel i samband med årsbudgeten. Finns kommunala informationstidningar kommer dock en artikel med om flerårsplanen. Det är dock bara i två av våra kommuner (Örebro, Solna) där någon form av skriftligt informationsmaterial om flerårsplanen finns.

4.7 Roller i budgetprocessen

Forskare vid företagsekonomiska institutionen i Göteborg (Brunsson & Jönsson 1979 och Jönsson, Lundin et al 1979) har studerat den kommunala budgetprocessen och lagt fram ett antal slutsatser, som bygger på den amerikanske statsvetaren Wildawskys teorier. Två av dessa ska här granskas i ljuset av våra iakttagelser:

- A Deltagarna i budgetprocessen kan spela två roller:
- Förkämpar ("advocates"), som slåss för ökade insatser på "sitt" område
 - Väktare ("guardians"), som håller igen och argumenterar mot ökade utgifter.
- I kommunerna skulle nämnderna och fackförvaltningarna spela rollen av förkämpe, medan kommunstyrelsen är väktare. "Tillsammans bildar rollerna en sofistikerad kalkylmekanism" (Jönsson, Lundin 1979, s 11).

- B Budgetprocessen är en förhandlingsprocess.

Låt oss börja med punkt A.

En svårighet när teorin om roller i budgetprocessen ska bedömas är att teorin är så vag. Teorin innehåller naturligtvis den riktiga iakttagelsen att det i budgetbehandlingen är så att facknämnder i regel föreslår utökningar av sin verksamhet medan kommunstyrelsen vanligen prutar. Denna iakttagelse är dock så pass ytlig och allmän att teorin måste sägas vara tämligen innehållslös och ointressant om den inte innehåller mer. Att lägga fram en teori om att nämnder slåss för pengar och kommunstyrelsen prutar är inte så djärvt. Föröker man lägga fram mer precisa teser är det emellertid svårt att säga något generellt! 1) En rad komplikationer i den enkla bilden av rollspel finns nämligen:

1. Nämndrepresentanter kan ha olika strategier: En del går ut med en lång lista på nya verksamheter som man argumenterar för men är medveten om kommer att bli nedskuren. Andra gör ett "realistiskt" förslag redan från början, d v s bygger in en bedömning av resurstillgången. Detta kan ge ett bättre intryck i budgetberedningen och på sikt stärka sektorns ställning. I viss mening är båda dessa förkämpar men strategierna är ändå så olika att en gemensam beteckning blir tämligen innehållslös.
2. Är de politiska partierna starka kommer kommunstyrelse- och nämndpolitiker först och främst att se sig som partirepresentanter med ett ansvar för helheten. Rollerna som förkämpar och väktare kommer då att luckras upp: Det kommer naturligtvis att finnas de som argumenterar för resp emot olika förslag inom partigruppen men positionerna kan variera från förslag till förslag. De i kommunstyrelsen kan bli förkämpar ibland och väktare ibland.
3. Kommunstyrelseledamöterna kan mer eller mindre hårt identifiera sig med olika sektorer, särskilt om de sitter i resp nämnd. Vi får då en svag kommunstyrelse där ledamöterna ser sig som nämndrepresentanter och inte som väktare. Någon enstaka person i kommunstyrelsen - den ekonomiansvarige - försöker hålla igen. Detta förutsätter dock en god ekonomi.
4. Ramar för förvaltningarnas budgetförslag kan ha getts från kommunstyrelsen. Nämndernas förkämparroll kan då reduceras eftersom det totala utrymmet då är mer svårpåverkat. Rollen blir i stället att vara resursfördelare mellan olika verksamheter inom sektorn: en process där det naturligtvis också kommer att finnas personer som argumenterar för resp emot!
5. Attityden till agerandet varierar. Många inom

1) Jfr kap 2 i vår rapport "Planeringsvetenskap om att generaliseringar inom samhällsvetenskaper tenderar mot det innehållslösa.

ekonomisidan i en kommun anser att förvaltningarna inte bör komma med önskelistor och egentligen borde de för varje ny verksamhet föreslå att någon annan tas bort. Rollen som förkämpe - i vissa former? - är inte allmänt accepterad och detsamma kan gälla rollen som väktare: ska inte kommunstyrelsen se till behovssidan och inte bara räkna örena? Bakom detta missnöje ligger dels olika allmänna uppfattningar om budgeten (ska den vara "resursorienterad" och "behovsorienterad": Jfr Jensevik 1976) dels bedömningar av konsekvenserna av olika rollfördelningar.

Innebär rollfördelningen en "sofistikerad kalkylmekanism" - eller under vilka villkor är den det? Jönsson, Lundin (1979, s 11) nämner några tumregler som ofta används, t ex att politikern bedömer argumentationsförmågan hos den som ställer förslaget snarare än förslaget i sig självt. En renodling av rollerna i budgetprocessen kan säkert förstärka denna tendens och göra argumentationsförmågan än mer avgörande. En "sofistikerad kalkylmekanism" vore det därmed endast om argumentationsförmågan var ganska jämnt spridd i organisationen - något som den inte är idag. Brunsson & Jönsson (1979) argumenterar för att ett system med renodlade förkämpar och väktarroller kan vara bäst - om man kan lita på att båda parter håller sig till spelets regler och inte bluffar. Just detta tillägg antyder en motsättning: Kan man nämligen renodla en roll som förkämpe utan att denne tar till olika knep och bluffmetoder? Krävs inte att man betonar ett helhetsansvar för att undvika bluffar, d v s just avstår från en renodling av rollen som förkämpe?

Vill man få en mer realistisk bild - och kanske en som ligger närmare ett ideal - måste man se samtliga deltagare som en kombination av väktare och förkämpar med individuella och positionsbestämda variationer i kombinationen. Nämndpolitiker hör också hemma i ett parti vilket kan påverka deras agerande, förvaltningarna känner till resursbegränsningar och tar viss hänsyn till det i sina förslag, kommunstyrelsen har samtidigt ansvar för att skattesatsen blir rimlig och att olika behov tillgodoses.

Bilden av budgetprocessen som en kamp mellan väktare och förespråkare ger en slående bild - risken är dock att bilden är så slående att den döljer mer av verkligheten än den lyfter fram! Bilden av kommunstyrelsen som "avvägare" - med vissa "väktarinslag" - ligger klart närmare våra erfarenheter.

B. Är budgetprocessen en förhandlingsprocess?

Denna fråga är av samma karaktär som frågan om rollerna: Den innehåller en poäng som stämmer vid en första anblick men som vid en djupare granskning framstår som mer tveksam.

I budgetprocessen finns olika aktörer som argumenterar för och emot förslag. Det finns överenskommelser som har drag av kompromisser: "Ni får X om ni är beredd att avstå från Y", o s v.

Vad ska emellertid känneteckna något för att det ska kunna kallas en förhandling? En begreppsanalys skulle antagligen innehålla bl a följande punkter:

- En förhandling är något som sker mellan formellt självständiga parter.
- En förhandling avser att utmytna i en överenskommelse som alla parter "skriver under".
- I en förhandling har alla parter sanktionsmöjligheter.

I en avtalsrörelse finns två formellt självständiga sidor (arbetsgivare och löntagarorganisationer), syftet är att få ett avtal som båda parter kan skriva under och parterna kan hota med lock-out resp strejk.

Ser man på förhållandet mellan kommunstyrelse och nämnd är emellertid förhållandena annorlunda:

- Kommunstyrelsen är formellt överordnad.
- Budgeten är ingen överenskommelse som kommunstyrelsen och nämnd skrivit under - tvärtom är det ett ensidigt beslut av kommunstyrelsen som nämnden kan vara mycket missnöjd med.
- Nämndens/förvaltningens sanktionsmöjligheter är mycket begränsade, även om kommunstyrelsen måste ta viss hänsyn till att personalen kan bli desillusionerad och passiv om man agerar på vissa extrema sätt.

Att kalla budgetprocessen för en förhandlingsprocess kan alltså ge felaktiga associationer och är knappast lämpligt.

Vad ska man då kalla budgetprocessen? Vi tror inte det är meningsfullt med någon ett-ordig beteckning. Följande mening fångar dock så mycket som kan fångas i en mening:

Budgetprocessen är en process med flera aktörer där förslag läggs fram och granskas selektivt samt där argument och påtryckningar leder fram till beslutet.

Frågan om roller i budgetprocessen är intressant. Fortsatt studium bör dock inriktas på:

1. Olika strategier från nämnders/förvaltningars sida och vad de leder till i olika situationer. Det gäller strategier för t ex:
 - Budgetens totala omfattning: Ska förvaltningen/nämnden göra en önskelista eller vara realistisk?
 - Typ av argumentation: Ska man främst anknyta

till behov, löften, andra kommuner, politiska mål?

2. Kommunstyrelsens roll och roller i kommunstyrelsen. Det gäller t ex
 - Behovsorientering - resursorientering: Är kommunstyrelsen främst väktare eller avvägare?
 - Dominerar helhetssyn eller sektorsintressen inom kommunstyrelsen?
 - Partiernas roll: Är det konflikt eller harmoni?
 - Vilken typ av argumentation är vanlig i kommunstyrelsen: behov, löften, taktik, politiska mål?

Variationer mellan kommuner på dessa punkter kan sammanhålla med flera saker, t ex tradition, ekonomiskt läge, budgetsystemets utformning (rambudget eller ej t ex) men också kommunstorlek. Mer renodlade väktarförkämparroller är sannolikare i större kommuner eftersom kommunstyrelseledamöterna där sannolikt har svårare att känna till olika projekt och kunna göra bedömningar av dem.

4.8 Inflytande i budgetprocessen

4.8.1 Inledning

Inflytandet över flerårsplanen kan studeras ur flera perspektiv. Man kan fråga sig om politikernas inflytande i förhållande till tjänstemännen. Man kan fråga sig vilket inflytande kommunen har i förhållande till staten och olika intressegrupper samt vilken roll allmänna utvecklingstendenser i samhället spelar.

Dessa frågor om inflytande är inte oberoende av varandra men de är inte heller relaterade till varandra på ett enkelt sätt. Efter att ha diskuterat frågorna en och en ska vi i avsnitt 4.8.6 precisera hur de förhåller sig till varandra. Liksom tidigare i rapporten kommer vi att presentera främst vissa allmänna resonemang utifrån iakttagelserna i undersökningskommunerna utan anspråk på att bevisa något.

4.8.2 Politiker - tjänstemän

En vanlig fråga när det gäller inflytande i kommunala sammanhang är om det är tjänstemännen eller politikerna som i verkligheten bestämmer.

Argumenten för att tjänstemännen bestämmer i verkligheten, fastän politikerna formellt är beslutande, brukar vara ungefär följande: Tjänstemännen är i regel de som lägger förslag och bara genom att ta med resp inte ta med vissa saker, påverkas utfallet. Tjänstemännen har bättre kunskaper - de kan argumentera för resp emot olika förslag. Politikerna har ont om tid - de kan inte sätta sig in i materialet ordentligt och tvingas acceptera tjänstemännens förslag.

Dessa argument ger dock en ensidig bild av förhållandena:

- Det finns olika typer av kunskaper. Särskilt i mindre kommuner har politikerna mycket goda kunskaper om lokala förhållanden och det kan vara minst lika viktigt som tjänstemannens mer tekniska kunskaper. Politikernas kontaktyta utåt kan vara större, vilket kan ge ett kunskapsmässigt övertag när det gäller olika intressenters inställning.
- Politikerna kan komma med och kommer också med förslag. Även om det antalmässigt är få så visar det att tjänstemännen inte kan utelämnas vad som helst i sina förslag. Det finns områden där politikerna på förhand har mycket bestämda uppfattningar och tar med saker om tjänstemännen ej gör det.
- Politikerna kan stryka och stryker också förslag. Det finns projekt som inte kan passera oberoende av hur mycket tjänstemännen argumenterar därför att politikerna har en klar uppfattning. Tjänstemännen kan veta vad som är gångbart och ta hänsyn till det när de lägger sina förslag.
- Det finns en tendens att flerårsplaneringens status beror av politikernas roll i dess framtagande. Ex: Den gamla flerårsplanen i Solna var i hög grad en tjänstemannaprodukt och den politiska behandlingen i nämnder och kommunstyrelsen var minimal. Dess betydelse för beslutsfattandet - t ex i samband med årsbudgeten - var dock liten. Följande tes kan ställas upp:
Även om tjänstemännen har stort inflytande på flerårsplanen så har de inte med nödvändighet stort inflytande: Flerårsplanen kan nämligen vara ett dokument utan betydelse.

Dessa förhållanden, som talar för att politikern har stort inflytande, får inte skymma det faktum att politikernas granskning, särskilt i större kommuner, är selektiv. Endast ett fåtal punkter behandlas ingående. I fältet mellan det politikerna absolut vill ha och absolut inte vill ha finns utrymme för tjänstemännens handlande. Om ett förslag ligger i detta fält, inte är ideologiskt känsligt och av rätt storlek, samt om det kommer upp vid rätt punkt på dagordningen kan det passera om tjänstemannen argumenterar skickligt och har ett visst förtroendekapital. Det finns alltså ett antal projekt som genomförs därför att en viss chefstjänsteman driver frågan - och som inte skulle genomföras om en annan chefstjänsteman med andra intressen satt där.

Frågan om det är tjänstemannen eller politikern som bestämmer är alldeles för grov. Intressantare är att fråga, t ex vilka metoder som en tjänsteman kan använda för att påverka och i vilka situationer som vissa metoder kan lyckas. ¹⁾

1) En fråga för framtiden är också vilken roll MBL och liknande kommer att få. Vårt intryck är att innehållet i flerårsplanerna inte direkt påverkas av de formella MBL-förhandlingar som finns idag.

4.8.3 Intressegruppers roll

Som framgått deltar nästan inga intressegrupper direkt i arbetet med flerårsplanen. Politiker och tjänstemän är de synliga aktörerna. Här finns en likhet med bostadsbyggnadsprogrammen men en skillnad i förhållande till viss fysisk planering där åtminstone utställning och remisser kan föregå kommunens beslut.

Intressegruppernas roll måste alltså studeras utifrån frågan vad som ligger bakom tjänstemännens och politikernas handlande. Vilka har haft kontakt med dem och vilka hänsyn ligger bakom deras argumentation kring olika projekt?

Denna typ av inflytande kan gå till på flera sätt: ¹⁾

- A Någon politiker kan själv tillhöra intressegruppen och argumentera för dess krav inom partiet och i förhållande till andra partier. Ex: Politikern tillhör viss idrottsförening och slås för anläggningar till just denna idrott. Tillhör näringslivsorganisation och argumenterar för bättre kommunal service till företagen eller trafiklösningar som tillgodoser deras intressen.²⁾
- B Intressegruppen kan ta kontakt med politiker eller högre tjänstemän och då framföra sina krav/synpunkter (eller framföra det i samband med kontakter i andra ärenden). En förening eller ett företag kan ta kontakt med t ex ett kommunalråd genom en formell uppvaktning/skrivelse eller på t ex en Rotarylunch. Denna typ av kontakter förekommer ständigt och avsätter självklart spår i kommunens budget och ekonomiska flerårsplan.
- C Intressegrupper kan också på mer allmänna sätt förmedla sin inställning till politiker och tjänstemän och få dem att se olika frågor ur intressegruppens perspektiv, d v s utan att direkt ta kontakt med eller vända sig till kommunen. De som vill att kommunen ska bygga fler villor kan få en stark ställning om grannkommunen kan bygga villor vid gränsen och locka till sig kommuninvånare. Något som kommunledningen kan vara medveten om och ta hänsyn till.

Vi kan konstatera att dessa typer av inflytande förekommer men vi har inte i detta projekt gjort några studier av hur vanliga de är. Genom att se på hur förslag initieras och försöka kartlägga argumentation och agerande kring olika förslag bör man åtminstone för en-

1) Jfr vår rapport "Planeringsvetenskap" kap 6 för mer allmänna resonemang kring begreppet inflytande.

2) Intressegrupper med förankring i flera partier kan få en stark ställning: jfr resonemang om alkoholpolitik och antal nykterister i riksdagen, jfr bidrag till studieförbund och föreningar.

skilda ärenden eller sektorer kunna få en bild av olika intresseorganisationers roll.

4.8.4 Statens roll

Staten, liksom intressegrupperna, deltar i regel inte heller som direkt aktör i samband med den kommunala budgetprocessen. Undantag är om det finns statliga myndigheter eller verk i kommunen som kan hävda sina intressen på ungefär samma sätt som ett privat företag. Äger staten mycket mark, som i Solna, kommer den att ha en mer direkt betydelse för kommunens långsiktiga ekonomiska planering.

Statens allmänna inflytande på innehålllet i de kommunala flerårsplanerna sker på två sätt; dels via bidrag dels via överenskommelser med kommunförbundet om tillväxttakt och prioriteringar.

- A Statliga bidrag påverkar självklart kommunens prioriteringar: Får man bidrag till barnstugor så väljer man att bygga fler än vad man annars skulle ha gjort (om man inte bedömer behovet/nyttan vara så liten att inget byggs även om kostnaderna blir betydligt lägre).

Att säga hur stor inverkan bidragen har kräver att man kan säga hur många daghem man annars skulle ha byggt. Detta kan självklart vara mycket svårt att bedöma - och vi har inte gjort något försök.

En annan typ av statliga bidrag som påverkar flerårsplaneringen i flera kommuner är bidrag från AMS. Vissa kommuner kan få sådana om de tidigare lägger projekt. Tidigareläggning bedöms då utifrån tidpunkt för projektet i flerårsplanen. Detta kan i sin tur påverka kommunens handlande så att man tar taktiska hänsyn när projekten läggs in i flerårsplanen.

- B En nyhet de senaste åren har varit en överenskommelse mellan staten och kommunförbundet om volymökning och prioriteringar inom den kommunala sektorn. Det har sagts att barnomsorg och äldreomsorg ska prioriteras. En rad reaktioner på denna överenskommelse har noterats alltifrån att handla som om den inte fanns till att använda den som viktigt argument för en viss inriktning (det kan vara skönt att slippa prioritera och argumentera själv). Att säga något om överenskommelsens betydelse för innehålllet i planerna är svårt: Kanske skulle kommunerna handlat på samma sätt om ingen överenskommelse fanns?

4.8.5 Kommunalt handlande och allmänna utvecklingstendenser

I samhället sker ständiga förändringar: näringslivet förändras, människors livssituation förändras liksom behov och värderingar. Genom t ex radio-TV sker opinionsbildning på riksnivå. Allt detta har naturligtvis stor

betydelse för de kommunala prioriteringarna men hur stor betydelse?

Detta är en mycket oklar fråga, eftersom inget sägs om vad man ska jämföra de allmänna utvecklingstendensernas inflytande med! I avsnitt 4.8.2 gällde det ju politiker i förhållande till tjänstemän, i avsnitt 4.8.4 kommun i förhållande till staten men vad ska man se de allmänna utvecklingstendenserna i förhållande till?

En möjlighet är att se utvecklingstendenserna i förhållande till enskilda personers inflytande: Hur mycket betyder enskilda "tunga" politikernas eller tjänstemäns eller andra nyckelpersoners inställning på kort resp lång sikt?

En annan möjlighet är att se utvecklingstendenserna i förhållande till idéologiers/partiers betydelse: Hur mycket betyder det - på kort resp lång sikt - vilket parti som har majoriteten i en kommun?

Detta är mycket besvärliga frågor både rent begreppsligt (vad betyder de egentligen - vad är det mer exakt man ska jämföra?) och empiriskt (hur fastställer man vad som skulle ha hänt i olika fall?).

Vår allmänna (och vaga!) ståndpunkt är följande:

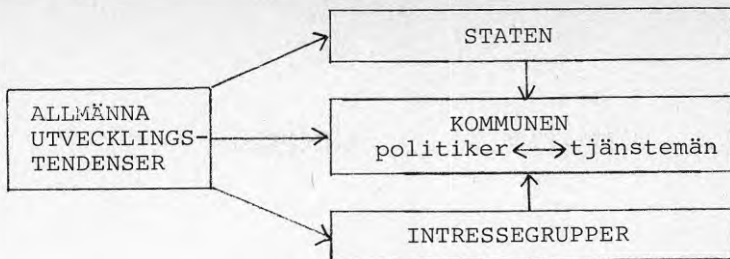
Det finns vissa allmänna utvecklingstendenser, nationellt och regionalt vad gäller sociala förhållanden, attityder och värderingar. Detta skapar en viss situation, som gör att enskilda beslutsfattare (och partier) i större frågor och ett längre perspektiv har en mycket begränsad handlingsfrihet om de vill vara kvar i (eller närma sig) en maktposition.

En intressant uppgift för ett kommande mer specialiserat forskningsprojekt vore att precisera och undersöka rimligheten i teser av detta slag, t ex när det gäller fördelning mellan olika kommunala sektorer eller urval av projekt/objekt inom en kommunal sektor.

4.8.6 Avslutning

Frågor om inflytande är alltid komplicerade och kan avse många aspekter som det är nödvändigt att hålla isär. Säger man t ex att tjänstemännen har stort inflytande så syftar man kanske på inflytande i förhållande till politikerna men berör ej frågan om kommunens inflytande i förhållande till de allmänna utvecklingstendenserna. I figuren på omstående sida illustreras vilka inflytanderelationer som kan diskuteras i den kommunala planeringen.

När man studerar en viss inflytanderelation är det också viktigt att se till alla de olika sätt på vilka man kan utöva inflytande. Det är lätt att vilseledas t ex av att vissa grupper syns mer i planeringsprocessen än andra: jfr diskussionerna i avsnitt 4.8.2 och 4.8.3 om politikernas resp intressegruppernas roll.



4.9 Slutsatser och idéer till förändring

4.9.1 Allmänna slutsatser

Vi ska nu återvända till de mer konkreta frågorna om uppläggnings- och arbetet med den ekonomiska flerårsplanen. Följande allmänna slutsatser kan dras från beskrivningarna i avsnitt 4.1 - 4.5.

- På ett övergripande plan är arbetet med flerårsplanen likartat i kommunerna: Förvaltningarna/tjänstemännen tar fram förslag och politikerna väljer/prioriterar. Inom denna ram finns emellertid betydande variationer t ex rörande när politikerna kommer in i processen och vilka tjänstemän som deltar. (Något som i sin tur påverkar flerårsplanens betydelse i kommunen.)
- Politikernas möjligheter att sätta sig in i och arbeta sig igenom alla förslag i flerårsplanen är begränsade p g a att den tid de har är knapp i förhållande till flerårsplanens omfattning. Politikernas granskning blir därför selektiv, vilket ger tjänstemännen ett visst spelrum.

Ett viktigt mål ur demokratisk synvinkel är just att förbättra politikernas/partiernas möjlighet att arbeta fram en flerårsplan. Det kräver enligt vår mening både förändringar av arbetsgången (se 4.9.3 - 4.9.4) och av flerårsplanens allmänna struktur/innehåll (se kap 10).

4.9.2 Funderingar om anvisningar/underlagsmaterial

Innehållet i anvisningarna återkommer vi till i kap 8. För att få bättre följsamhet från förvaltningarnas sida och bättre centrala anvisningar krävs förbättrade kontakter mellan drätselkontor, eller motsvarande, och fackförvaltningarna. Muntliga presentationer av anvisningarna för resp förvaltning är antagligen nödvändiga om tankarna bakom anvisningarna ska gå fram. Idag förekommer att anvisningarna bara skickas ut vilket lätt leder till missförstånd.

Direkta personkontakter underlättar också informationsöverföring från fackförvaltning till drätselkontor: problem i arbetet med flerårsplanen framkommer snabbare och kan leda till åtgärder. Idag finns gott om exempel på betydande misstroende mellan budgetansvariga på för-

valtningarna och de centralt ansvariga, vilket bl a sammanhänger med att de förstnämnda inte känner att man tar hänsyn till deras problem.

En mer långtgående metod att uppnå detta kan vara att låta personer växla mellan att jobba centralt resp på förvaltning, antingen så att man jobbar halvtid på varje ställe eller växlar mellan olika år. Åtminstone i större förvaltningar bör detta vara möjligt om intresset finns.

4.9.3 Funderingar om deltagande

Den breddning av deltagandet i arbetet med budget/flerårsplan som skett på senare år har nästan enbart gällt tjänstemännen. Några större förändringar när det gäller politikernas deltagande har inte skett trots att detta ur demokratisynpunkt vore viktigare. ¹⁾ Det måste finnas möjlighet för partierna att arbeta fram ordentliga "egna" flerårsplaner. Därifrån bör ju initiativ i första hand komma. Det räcker inte med att stärka enskilda politikers ställning.

Mer resurser till partierna krävs rimligen men det gäller också att ändra arbetsformer. På sikt är, enligt vår mening, ett viktigt mål att få fler engagerade i de politiska partierna och den vägen delta i utformningen i politiska program och därur härledda ekonomiska flerårsplaner.

Att det idag ibland varit svårt att få med nämndpolitikerna på ett tidigt stadium i den ekonomiska flerårsplaneringen kan också sammanhånga med dessa politikers oklara roll: Ska de bevaka en viss sektor eller sitt partis program som helhet? Ändrad arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och nämnd är därför en viktig åtgärd som vi återkommer till i kapitel 10.

4.9.4 Funderingar om information

Informationsöverflöd råder i dagens samhälle. Att informera om varje kommunal plan för sig är alltså diskutabelt. Eftersom de flesta kommuner också är stora blir informationen lätt överskådlig eller för allmän.

En utväg vore att årligen för resp kommundel presentera vad som enligt olika kommunala planer ska ske där de närmaste åren. Det kan då omfatta uppgifter från bostadsbyggnadsprogram, ekonomisk flerårsplan och fysiska planer. Olika partiers uppfattningar kan redovisas etc.

1) Se vår rapport "Kommunal demokrati och planering".

5. SIFFERKVALITET

5.1 Inledning

Den ekonomiska flerårsplanen innehåller en mängd belopp, främst drifts- och investeringskostnader för ett antal verksamheter/projekt under kommande år.

En fråga när flerårsplanen studeras är i hur hög grad som dessa belopp är att lita på. Vad bygger siffrorna på? Blir det ungefär så stora kostnader som man tänkt sig? Är beloppen friserade av taktiska skäl?

5.2 Vad bygger siffrorna på?

Det är svårt att få något klart begrepp om vad siffrorna generellt bygger på, av skäl som kommer att framgå nedan. Mycket grovt kan man emellertid skilja mellan tre huvudgrupper:

- A Beloppet bygger på en kalkyl, där projektet bryts ned i olika komponenter som prissätts var för sig. Olika handböcker samt kommunala erfarenheter ger uppgifter om åtgång och priser.
- B Beloppet är ett överslag byggande på mer allmänna erfarenheter av vad en viss typ av objekt har kostat eller brukar kosta.
- C Beloppet är taktiskt betingat.

Gränsen mellan grupperna är flytande och inom grupperna A och B kan noggrannheten variera. Kalkylen kan ibland gälla ett färdigprojekterat objekt och innehålla tämligen detaljerade komponenter. Ibland har projekteringen inte börjat och mängduppskattningar och å-priser är mycket grövre. Överslag bygger ibland på stor erfarenhet från liknande objekt men ibland är det en gissning som bygger på rykten om vad ett liknande projekt kostat i en annan kommun. Det finns också exempel på fall där tidspressen gjorde att man för ett avlägset projekt, som sträckte sig över flera år, bara högg till med ett belopp, utan vare sig kalkyl eller överslag.

Det är i regel de tekniska förvaltningarna som har systematiska kalkyler. ¹⁾ Man bryter alltså ned projekten i "mängder" som åsätts å-priser. Frågan om kvalitet i beloppet förskjuts då till frågan om kvaliteten i mängdberäkningar och å-priser. Detta har vi inte tittat närmare på men det har antytts av tjänstemän att kalkylerna ibland bara är fasader, d v s att det inte finns mer än mycket grova överslag bakom de presenterade siff-

1) I vissa kommuner, t ex Ljusdal, är dock investeringsbedömningar centraliserade, t ex till Centrala Byggnadskommittén (CBK) och kontor direkt underställt det (fastighetskontor, gatukontor o dyl). I dessa fall är resonemangen i texten inte direkt tillämpliga.

rorna i det som ser ut som en kalkyl. 1) Kort sagt: Hur ett underlag ser ut kan ge en felaktig bild av underlagets innehåll.

Om en kalkyl görs eller ej påverkas rent allmänt av:

- Hur vanligt projektet är.
Har man regelbundet en viss typ av projekt så får man erfarenheter som kan användas för motsvarande objekt i flerårsplanen. För udda/specifika projekt är man mer hänvisad till överslag.
- Hur aktuellt projektet är.
Ett projekt långt fram i tiden eller som ingen tror kommer att genomföras behandlas mer schablonartat.

När det gäller projekt som funnits med ett antal år så är beloppen ofta framräknade från ett ursprungligt belopp som räknas upp med ett index, vars noggrannhet givetvis kan variera.

Sammanfattningsvis pekar våra begränsade studier på stora variationer i sifferunderlag och kalkylkvalitet både mellan kommuner och mellan förvaltningar i en kommun.

5.3 Taktiska överväganden

Vad som är taktiskt beror av situationen och hur berörda parter resonerar. Några möjliga fall:

Ex 1: Om det är lätt att få ett belopp justerat till kommande flerårsplan eller i samband med genomförandet är det taktiskt för en förvaltning/nämnd att inledningsvis underskatta kostnaderna för projektet. Då kan man få med det i planen och när det väl är med så kan man undan för undan öka på kostnaden tills det når en tämligen realistisk nivå.

Observera att detta handlande inte alls är taktiskt om det är mycket svårt att ändra beloppen i flerårsplanen. Är så fallet riskerar förvaltningen ju att bli låst till en nivå som inte räcker till genomförande. 2)

Ex 2: Kommunledningen självt kan också ha anledning att ta taktiska hänsyn, t ex om vissa typer av objekt är mindre populära bland allmänheten. Ett nytt

1) Observera det taktiska i att ha en kalkyl. Frågar någon vad totalsiffran bygger på kan man hänvisa till mängder och å-priser. Snällheten (jfr vår rapport "Planerande människor i kommunen") gör att ingen frågar vad dessa i sin tur bygger på!

2) Ju svårare det är att ändra beloppen desto högre noggrannhet framtvingas på ett tidigt skede men samtidigt kan det leda till stelhet och till att förvaltningarna tar till i överkant.

kommunalhus, som kommunstyrelsen kan vara enig om men som t ex allmänheten inte direkt ser någon nytta av, kan det vara taktiskt att inledningsvis underskatta kostnaderna för. När projektet förändrats/accepterats/förslorat nyhetsvärde kan beloppen justeras till en rimligare nivå.

- Ex 3: Det kan också vara taktiskt att överskatta kostnaderna för att på det sättet bli av med projekt. Detta kan utnyttjas av förvaltning gentemot kommunledning men också av kommunledning gentemot en förvaltning eller mot oppositionen. Man lyckas få de som vill ha projektet att inse att det blir för dyrt.

Eftersom kalkyler/överslag på ett tidigt skede alltid är osäkra finns stort utrymme för "optimism" resp "pessimism". Begrepp som kan ses som finare beteckningar på mildare former av taktisk underskattning respektive taktisk överskattning.

5.4 Kalkyl - verklighet?

Vi har inte gjort några systematiska studier på denna punkt och resonemangen nedan kan, liksom de övriga resonemangen i detta kapitel kanske främst ses som idéer till kommande mer specialiserade projekt.

Om man finner en avvikelse mellan uppskattad kostnad ett visst år och den faktiska kostnaden för ett projekt så kan den bero på att:

- A Projektets innehåll har ändrats i slutskedet. Vissa lokaler kan ha lagts till eller tagits bort, standarden kan ha ändrats i något avseende e t c. Detta kan i sin tur bero på ändrade värderingar eller på direkta brister i det ursprungliga programmet (inkl taktiskt val av orealistiskt låg standard vid den ursprungliga kalkylen).
- B Prisutvecklingen kan ha felbedömts.
- C Den ursprungliga kalkylen kan ha varit bristfällig.

Att få en rättvisande bild av beloppens pålitlighet är alltså svårt. Även om kalkyler ofta slår fel - t ex så att kostnaderna överstiger kalkylerna - är det svårt att bedöma vad orsaken är och om det hade varit möjligt att förutsäga det.

5.5 Slutsatser och idéer

De belopp som finns i ekonomisk flerårsplan har en mycket varierad bakgrund i kalkyler, överslag och taktiska bedömningar. Idag finns all anledning att behandla alla redovisade investeringsbelopp med stor skepsis tills motsatsen bevisats! 1)

1) En förvaltningschef i en av våra kommuner (Ängelholm) skapade viss förvirring i budgetberedningen genom att systematiskt presentera två belopp för varje projekt. Ett som han ansåg borde stå i flerårsplanen och ett som motsvarade vad han trodde det skulle kosta.

Även om man accepterar taktiska aspekter som en nödvändig del i vårt politiska system, så borde någon av följande åtgärder kunna underlätta tolkningen av flerårsplanens siffror:

- A Markering i planen av vad de bygger på - grova alternativ av typen "kalkyl", "överslag" säger ändå något. Eventuellt underlagsmaterial anges.
- B Angivelser av intervall för större projekt - med en optimistisk och en pessimistisk bedömning.
- C Markering i flerårsplanen om beloppet ändrats (mer än index) sedan föregående plan samt en förklaring av varför detta skett.

Andra åtgärder är att drätselkontor eller dylikt tar upp diskussioner med och följer upp förvaltningarnas kalkyler för att skapa ett underlag för framtida kalkyler. Genom att koncentrera sig på de största objekten kan den totala kvaliteten ökas: se idéer om minskad detaljeringsgrad i kap 10.

6. FÖRHÅLLET MELLAN SUCCESSIVA FLERÅRSPLANER

6.1 Inledning

Antag att ett visst projekt skall genomföras 1981 enligt den flerårsplan som antogs 1978. Är det då troligt att projektet även i den flerårsplan som antas 1979 finns med för genomförande under 1981? En huvudfråga i detta kapitel är just denna innehållsmässiga koppling mellan flerårsplaner. Sker ständiga förskjutningar eller är flerårsplanen tämligen stabil från det att ett projekt dyker upp första gången till det att det genomförs? Vi kommer i detta kapitel enbart att se på investeringsdelen i flerårsplanen.

Innan vi går in på den frågan skall något sägas om den mer "arbetstekniska" kopplingen mellan flerårsplanerna.

6.2 Arbetsteknisk koppling

Vilken roll spelar förra årets flerårsplan vid förvaltningsarnas/nämndernas arbete med flerårsplanen?

Det är mycket vanligt att flerårsplanearbetet har sin utgångspunkt i den gamla flerårsplanen, d v s huvudfrågorna blir:

Är de projekt vi tog med förra året fortfarande aktuella? Är det något som bör läggas till eller tas bort? Är tidpunkter och belopp fortfarande aktuella?

De belopp som finns i en viss flerårsplan är också indexuppräknade belopp från tidigare flerårsplaner.

Vid organisatoriska förändringar i budgetprocessen och vid personbyten på mer centrala poster kan detta mönster luckras upp något.

Frågan är nu om denna arbetstekniska kontinuitet också ger upphov till en innehållsmässig kontinuitet.

6.3 Innehållsmässig koppling: översiktlig beskrivning

En flerårsplan i en normalkommun upptar 100-tals investeringsobjekt. En systematisk jämförelse av hur projekt förändras/förskjuts mellan olika flerårsplaner är ett mycket omfattande arbete. Vi har gjort en grov undersökning av (större) projekt och deras igångsättningsår.

För att ge en konkret bild av hur sådana jämförelser kan se ut presenteras i tabell 6.1 resultatet för Ljusdal och i tabell 6.2 resultatet för Ängelholm. Tabellerna anger igångsättningsår för ett antal projekt enligt olika års flerårsplaner.

Tabell 6.1 Innehållsmässig koppling mellan flerårsplaner: Ljusdal

OBJEKT	UPPGIFT I KELP ANTAGEN ÅR:						
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Medborgarhus	73	75	76	77	78	77	-
Brandstation	73	74	75	76	77	77	78
Industrihus	73	73	-				
Hantverkshus	73	76	77	76	77	78	78
Skyddad verkstad	72	75	77	76	76	77	82
Simhall	72	74	75	78	77	-	
Simhall	73	74	75	?	81	-	
Bad	72	73	74	?	81	-	
Bad	72	73	74	76	76	78	-
Campingplats	75	-					
Stugby	72	73	74	75	76	+	
Stugby	73	74	-			78	78
Skidsportanl.	72	73	74	?			
Idrottsplats	73	74	75	76	76	77	78
Daghem	74	76	77	-		78	78
Ungdomslokaler	75	77	-				
Åldringscentra	72	74	74	75	76	77	78
Reningsverk	74	75	75	75	76	+	
Sopstation	72	74	75	75	76	+	
VA	74	76	77	78	78	78	79
VA	75	76	77	78	78	78	78
VA	73	76	77	-			
Flygplats	72	75	76	?	81	-	
Friluftsanl.	73	73	+				
Matsal	72	74	75	?			
Plasthall	72	74	75	-			
Reningsverk		76	74	75	76	+	
VA		77	78	75	76	77	78
Daghem				78	78	78	79
Lekskola				77	76	77	+
Lekskola				77	76	77	+
Lekskola				77	77	-	
LM-skola					79	78	78
Förskola						79	80
Hantverkshus							79

Teckenförklaring: 75 = projekt som ska påbörjas år 1975
+ = år för faktisk byggstart
- = år när projektet utgått

Det slående i fallet Ljusdal är den stora andelen projekt i flerårsplanen som inte har genomförts, antingen p g a att de utgått efter ett tag eller p g a att de undan för undan förskjutits. Som exempel kan nämnas att av de 46 resp 42 objekt som fanns med år 2-5 i KELP-en 1972 resp 1973, har idag enbart 14 genomförts, d v s ungefär en tredjedel.

Tabell 6.2 Innehållsmässig koppling mellan flerårsplaner: Ängelholm

OBJEKT	UPPGIFT I FLERÅRSBUDGET ANTAGEN ÅR:						
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
LM-skola	75		76	76	+		
LM-skola	77	75	75	76	+		
Gymn.lokal	73	74	+				
Daghem	76	77	76	76	+		
Daghem	73	+					
Bibliotek	77	77	77	77	78	79	
Ålderdomshem	75	75	75	-			
Skola		78	79	79	80	81	
Skola		75	76	-			
Fritidshem		78	78	-			
Förskola			76	76	+		
Gymnasium			77	77	77	78	
LM-skola				76	-		
Daghem				79	78	78	
Fritidshem					80	-	
Servicehus						82	

Teckenförklaring: 75 = projekt som ska påbörjas år 1975
 + = år för faktisk byggstart
 - = år när projektet utgått

För Ängelholm, där tabellen dock omfattar ett mindre antal projekt, är bilden något annorlunda. Av de 5 projekten 1973 (som ej avsågs börja 1973) har 3 genomförts, 1 utgått och 1 förskjutits. Förskjutningarna är klart färre än i Ljusdal.

Ett gemensamt drag i båda är att få projekt dyker upp första gången de båda sista åren i planperioden. Projekt som är nya, t ex i flerårsplanen för 75-79, tas med för genomförande 1976, 1977 eller 1978. ¹⁾

Motsvarande genomgångar för de andra kommunerna i projektet pekar på samma allmänna tendenser, även om genomslagskraften varierar från kommun till kommun.

1) Tabeller som 6.1 och 6.2 ger upphov till en rad frågor som kan belysa många av den ekonomiska flerårsplaneringens sidor: Är det t ex så att vissa typer av objekt förskjuts mer än andra? Finns systematiska skillnader mellan kommutyper? Vilka argument och överväganden ligger bakom olika ändringar i flerårsplanen: starttid, storlek etc? Hur mycket av förändringarna initieras av förvaltningarna och hur mycket av politiker på olika nivåer? Inom ramen för detta projekt har vi dock ej kunnat gå in på enskilda objekts "historia" från första gången det var med i planen till ett eventuellt genomförande.

6.4 Innehållsmässig koppling: förklaring

Vill man förstå varför stora förändringar sker mellan successiva flerårsplaner, samt varför dessa förändringars storlek är olika i olika kommuner, så är det viktigt att studera följande frågor:

- A Hur stämmer den totala investeringsvolymen i flerårsplanen med en realistisk nivå, d v s nivån i årsbudgeten?

I Ljusdal är t ex den totala investeringsvolymen i flerårsplanen, särskilt de första åren, klart högre än vad man kan tänkas ha råd med när det blir dags för årsbudget. En ytterligare prutning måste ske i årsbudgeten och det innebär t ex att många projekt skjuts framåt eller försvinner. Samma sak kan iakttas i Solna där KELPens genomförande skulle kräva en skattehöjning på ett par kronor medan politikernas mål var oförändrad skatt. Planen har i dessa fall inte utsatts för en hård prövning och prutats ned till en realistisk nivå.

Skillnader mellan kommuner kan delvis förklaras just med om flerårsplanen ges en sådan vikt att den får ett realistiskt omfång eller ej. Ges den inte en realistisk totalvolym måste helt enkelt förskjutningar ske.

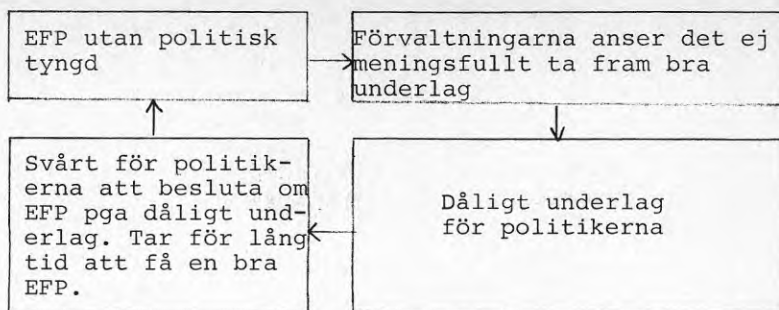
- B Hur omfattande är den projektinventering som ligger bakom flerårsplanen?

I en av kommunerna sades följande om de olika investeringarna i flerårsplanen: år 1-2 innehåller nödvändiga investeringar, år 3-4 önskvärda investeringar och år 5 objekt som ingen politiker tror på. År 5 innehåller således inte det som man idag tror är nödvändigt år 5 eller vill förverkliga.

En sak som ligger bakom denna tolkning och bakom att nya projekt dyker upp för genomförande år 2-3 (och inte år 5) är att flerårsplanens projektinventering inte är så fullständig. Man har ingen bild av vad som kan komma att behövas för investeringar om 4-5 år. Detta kan i sin tur bero på att man på tjänstemanna- och politiker-nivå inte lagt ner så mycket tid på att fundera på vad som kan bli aktuellt i framtiden. Det beror naturligtvis också på att det är svårt att uttala sig om framtiden.

Konsekvensen blir då att projekt i slutet av planperioden ofta är restprojekt som ingen vill genomföra idag och som senare kommer att konkurreras ut av väsentligare, men idag okända, projekt.

En ond cirkel av följande slag kan lätt uppstå:



Trots att både politiker och tjänstemän har den allmänna uppfattningen att flerårsplanen måste förbättras så kan resultaten dröja: Politikerna skyller på tjänstemännens dåliga underlag och tjänstemännen på att politikerna ändå inte bryr sig om flerårsplanen. Steget från allmän ambition till verklighet kan vara långt. I en av våra kommuner - Solna - har flerårsplanen liten politisk vikt trots att man hållit på i 15 år. En ond cirkel som den ovan är en del i förklaringen. Kommunens tidigare goda ekonomi är en annan del i förklaringen: Behovet av flerårsplaneringen har varit litet.

C Hur föränderlig är situation och värderingar?

Det kan naturligtvis också vara så att flerårsplanen är på rimlig nivå och inventeringen acceptabel men att förändringar i planen sker därför att bedömningen förändras. Bakom detta kan i sin tur ligga en förändrad situation: En anläggning kan uppnå sin kapacitetsgräns tidigare eller senare än väntat, ett företag kan läggas ner eller bygga ut vilket påverkar kommunens prioriteringar. Staten kan komma med nya krav. Det kan också vara mer renodlade värderingsförändringar, t ex, i samband med ändrade maktförhållanden i kommunen. ¹⁾

D Tekniska problem

Även om kommunen vill genomföra ett projekt vid en viss tidpunkt kan det vara omöjligt av mer tekniska skäl. Komplikationer kan uppstå både i samband med projektering och genomförande. Mindre förskjutningar av projekt har ofta sådana förklaringar. Planeringsprocessen har av olika skäl blivit fördröjd. ²⁾

1) Att skilja mellan vad som är förändring av värderingar och vad som är förändring i uppfattning om verkligheten är i praktiken mycket svårt. Se Hermerén (1980).

2) Gränsen mellan tekniska och politiska aspekter är dock flytande. Det kan ju vara möjligt att påskynda förloppet om den politiska viljan finns.

E Politiskt-taktiska skäl

Projekt kan också finnas med i flerårsplanen utan att någon avsikt finns att genomföra det. Det kan finnas med av taktiska skäl, t ex för att man vill markera intresse för en viss typ av verksamhet eller för att alla kommundelar ska få med projekt och inte känna sig diskriminerade. Man kan också ta med objekt därför att det kan påverka länsmyndigheterna.

Fall där det bara är politiskt-taktiska skäl kan vara svåra att finna eller åtminstone svåra att belägga!

6.5 Innehållsmässig koppling: bedömning

Är det en (allvarlig) brist att den innehållsmässiga kopplingen mellan flerårsplanerna är så dålig som den ofta är, d v s att projekt förskjuts undan för undan, att nya projekt dyker upp för snabbt genomförande etc?

Svaret på den frågan är beroende av vad man ser som den ekonomiska flerårsplaneringens mål. Om man anser att den ekonomiska flerårsplanen skall kunna fungera som en "uppslagsbok" där det framgår när olika projekt skall genomföras, så är dagens ekonomiska flerårsplanering inte bra. Särskilt för projekt som finns med i slutet av planperioden kan man inte ta flerårsplanen på allvar och tro att projekten skall genomföras vid de tidpunkter som finns angivna i den ekonomiska flerårsplanen.

De politiker och tjänstemän som arbetar med den ekonomiska flerårsplanen vet naturligtvis att så inte sker. Man vet att flerårsplanen inte kan användas på nyssnämnda sätt. En vanlig åtgärd är då att i inledningar eller förord till planen ange hur den skall tolkas. I Ängelholms flerårsbudget 1978-82 sägs det t ex:

"Syftet är således ej att man skall planera för framtida tillstånd utan snarare att man skall upprätta planer för framtida handlingsberedskap man måste ständigt vara beredd på omprioriteringar beroende på samhällsutvecklingen i övrigt".

I de politiska besluten kring flerårsplanen förekommer ofta mycket oklara formuleringar som kommit till för att politikerna varit rädda för att binda sig vid innehållet i flerårsplanen. ¹⁾

Om man ser EFP:s syfte som att förbättra framtida handlingsberedskap behöver den dåliga innehållsmässiga kopplingen mellan flerårsplanerna inte ses som en allvarlig

1) I inledningen till Solnas flerårsbudget 1979-83 kan man t ex läsa: "Föreliggande flerårsbudget är att se som ett räkneexempel utvisande konsekvenserna av en fortsatt utveckling i huvudsak enligt fackförvaltningarnas önskemål" (s9)

brist. De diskussioner som kan ha förts om olika projekt i samband med flerårsplanen kan ju visa sig värdefulla i framtiden. En hel del av poängen med den ekonomiska flerårsplaneringen måste dock försvinna om totalvolymen inte är rimlig eller om projektinventeringen är bristfällig. Dessutom kan man kritisera flerårsplanerna för att den i så fall verkliga poängen ofta inte anges klart.

6.6 Slutsatser

Jämför man successiva flerårsplaner framkommer i de flesta kommuner stora förskjutningar: projekt senareläggs, nya projekt kommer in de första åren e t c.

Detta har delvis naturliga förklaringar (framtiden är osäker). Till en del beror det på att den tid tjänstemän och politiker lägger ner på flerårsplanen är ganska liten i många kommuner. Projektinventeringar och prioriteringar blir inte genomarbetade.

En tredje förklaring är de ekonomiska flerårsplanernas uppläggningsgrad. Detaljeringsgraden i planerna är ofta nästan lika stor som i årsbudgeten. Antalet poster på driftsidan och antalet investeringsobjekt i flerårsplanen blir då så stort att det blir omöjligt att göra ordentliga prioriteringar. På det stora materialet blir fördelningen av tid mellan rena rutinuppgifter i flerårsplanearbetet och egentliga tankar om framtiden mycket sned till tankarnas nackdel. I kap 10 återkommer vi till frågan om detaljeringsgrad i flerårsplanen.

7. FLERÅRSPLANENS FÖRHÅLLANDE TILL ÅRSBUDGETEN

7.1 Inledning

Vi kommer att uppehålla oss vid två frågor när det gäller flerårsplanens relation till årsbudgeten. Den första frågan är den tidsmässiga relationen, d v s när de utarbetas och vilka perioder de täcker. Den andra frågan är den innehållsmässiga kopplingen, d v s är det stora skillnader mellan vad som sägs i flerårsplanen och vad som sedan tas med i årsbudgeten det aktuella året?

7.2 Tidsmässig koppling

7.2.1 Beskrivning

Det praktiska arbetet med årsbudget resp flerårsplan kan utföras på i princip två sätt:

- A Årsbudgeten utarbetas samtidigt/parallellt med flerårsplanen. Man har gemensamma anvisningar och gemensam politisk behandling.
- B Flerårsplanen och årsbudget utarbetas och behandlas vid olika tider under året. Eftersom årsbudget antas under hösten innebär detta alternativ att flerårsplanen utarbetas under vintern - våren.

I fall A är det rimligen så att det första året i flerårsplanen överensstämmer med den årsbudget som antas samtidigt med flerårsplanen, d v s hösten 1979 antas årsbudget 1980 och flerårsplan 1980-84.

I fall B, där flerårsplanen antas på våren, finns två alternativ:

- B₁ Flerårsplanen som antas våren 1979 omfattar 1979-83, d v s den redan antagna årsbudgeten ingår som första år. Årsbudgeten kommer så att säga före flerårsplanen.
- B₂ Flerårsplanen som antas våren 1979 omfattar 1980-84, d v s det första året i flerårsplanen motsvarar den årsbudget som skall tas senare: Flerårsplanen kommer före.

Förhållandena i våra åtta undersökningskommuner är följande:

A	Solna ¹⁾	B ₁	Alingsås Grums Ljusdal Robertsfors Tingsryd	B ₂	Örebro Ängelholm
---	---------------------	----------------	---	----------------	---------------------

1) Detta är målet och stämmer också i verkligheten när det gäller förvaltningarnas arbete. I den slutliga politiska behandlingen har dock årsbudgeten behandlats först.

Det vanligast förekommande arbetssättet bland våra undersökningskommuner är alltså att man på hösten tar en årsbudget för kommande år och att man under våren därefter antar en ekonomisk flerårsplan som innehåller den redan antagna årsbudgeten som första år. Detta kan hänga ihop med att KELP-redovisningen följer detta mönster och att man har jobbat fram den egna flerårsplanen samtidigt med framtagandet av KELP. Den egna flerårsplanen är ofta en utvidgning och vidareutveckling av KELP-redovisningen.

Den nuvarande debatten ute bland kommunerna visar dock att en förändring är på väg. I Ljusdal t ex tänker man sig att på våren 1981 arbeta fram en flerårsplan (verksamhetsplan) för 1982-86 och sedan på hösten den sedvanliga årsbudgeten. I Robertsfors har man en strävan att fortsättningsvis arbeta fram flerårsplan och årsbudget parallellt under hösten. I Ängelholm finns samma diskussioner men de är också kopplade till att landstinget där lägger om sitt budgetsystem.

7.2.2 För- och nackdelar

Frågan om ekonomisk flerårsplan och årsbudget skall utarbetas parallellt eller ej har diskuterats, bl a i kommunförbundets rapporter.

Fördelen med att arbeta med flerårsplan och årsbudget samtidigt är dels att budgetarbetet då görs en gång under året och dels att man då får en direkt koppling mellan årsbudgeten och flerårsplanen. En nackdel är att diskussion om flerårsplanen riskerar att försvinna i konkurrensen med årsbudgetens mera närliggande frågor, särskilt om flerårsplanen inte är så etablerad och styrande. Det omvända - risken att årsbudgeten kommer bort - har faktiskt också nämnts i fall med "stark" flerårsplan.

Fördelen med att jobba med flerårsplan och årsbudget vid skilda tidpunkter är att man kanske kan få en bättre diskussion om de långsiktiga frågeställningarna. Nackdelen är att man får två budgetprocesser med omfattande dubbelarbete som följd. Hur omfattande detta dubbelarbete blir beror dels på om flerårsplanen är lika detaljerad som årsbudgeten, dels på i vilken utsträckning nya objekt tillåts komma med i årsbudgeten, dels på hur genomarbetad flerårsplanen blir och hur föränderlig kommunens situation är. En genomarbetad och styrande flerårsplan kan ju göra att årsbudgetarbetet kan bli mycket lindrigt och vissa ser målet som att årsbudgetarbetet i stort sett skall bli ett "fylleriarbete" som tjänstemännen kan sköta. Alla våra kommuner ligger dock långt från detta! En annan nackdel med att ta årsbudget och flerårsplan var för sig kan vara att flerårsplanen kan bli helt överspelad efter några månader om mycket händer vid budgetbehandlingen.

När det gäller frågan om årsbudgeten skall utgöra första år eller ej när flerårsplanen antas separat så kan svaret först tyckas uppenbart: Förlorar inte flerårsplanen sin betydelse om den tas efter årsbudgeten?

Svaret på detta är dock Nej. Skillnaden blir enbart att den andra året i flerårsplanen blir det intressanta. Ur styrningssynpunkt är skillnaden i princip lika med noll. Man kan säga att skillnaden enbart är att i ena fallet har man en 5-årig flerårsplan medan man i det andra bara har en 4-årig. Med tanke på att de sista åren ändå inte spelar någon större roll så är detta en försumbar skillnad.

7.3 Innehållsmässig koppling

I de kommuner där man arbetar fram flerårsplan och årsbudget samtidigt får man direkt en innehållsmässig koppling. I övriga kommuner där de arbetas fram vid olika tidpunkter är denna koppling inte lika given.

I våra undersökningskommuner har man olika starka krav på en innehållsmässig koppling. I Ängelholm t ex gör drätselkontoret i årsbudgetarbetet upp en förteckning åt budgetberedningen över de investeringsobjekt som fanns i flerårsplanen. I Grums har förvaltningarna möjlighet att komma med nya objekt i årsbudgeten men bara under förutsättning att andra som fanns med i flerårsplanen plockas bort så att ramen blir densamma.

Den innehållsmässiga kopplingen hänger delvis ihop med detaljeringsgraden i respektive dokument. Anger man t ex en viss klumpsumma för nybyggnad av vägar i flerårsplanen så kan det tänkas att det blir helt andra vägar som redovisas i årsbudgeten än vad som låg till grund för beräkningen i flerårsplanen men som inte angavs i den. Ofta är dock detaljeringsgraden på investeringsobjekten i det närmaste densamma i flerårsplanen och årsbudgeten.

I de kommuner där man arbetar med flerårsplanen och årsbudgeten vid olika tidpunkter gör man på förvaltningarna i princip samma arbete två gånger per år. Det händer då, att man vid arbetet med årsbudgeten gör nya prioriteringar, att nya objekt dyker upp och att andra försvinner.

Detta exempel betyder just att om kravet på realism inte drivs hårt för åtminstone de första åren i flerårsplanen så krävs en ytterligare nedskärning vid årsbudgetarbetet. Konsekvensen blir att objekt förskjuts till ett senare år i flerårsplanen. I kapitel 6 framkom att sådana förskjutningar är mycket vanliga i många kommuner och det kan just ses som en följd av att flerårsplanen inte är så genomarbetad (eller t ex att situationen inte är så stabil) att det första/andra året i flerårsplanen utan större bearbetningar kan ingå i årsbudgeten. De projekt som då inte får plats skjuts framåt. Resultatet blir att vad flerårsplanen säger om ett visst år inte står sig till nästa flerårsplan.

Är en strikt koppling mellan flerårsplan och årsbudget bra, d v s att investeringsobjekt m m som inte finns med i flerårsplanen inte har en chans i årsbudgeten och att objekt i flerårsplanen inte stryks i årsbudgeten? I kommunerna förekommer att t ex ekonomiansvariga tjänstemän med beklagande konstaterar att någon nämnd/förvaltning fått med objekt vid sidan av flerårsplanen. Allmänt kan sägas att om flerårsplanen är politiskt genomarbetad och om inget har hänt så bör kopplingen flerårsplan - årsbudget vara stark. Att kommunledningen ger flerårsplanen stor vikt vid budgetbehandlingen kan också vara en metod att få förvaltningarna att lägga ner mer energi på flerårsplanen. Baksidan av att ge flerårsplanen stor tyngd är att det kan leda till låg flexibilitet: Omprövningar och omprioriteringar motverkas. En annan mer spekulativ aspekt är risken att ordentliga vägningar av projekt inte sker någonstans. Politikerna slipper prioriteringsproblem genom att i samband med flerårsplanen tänka "Det är ju ändå bara flerårsplanen" och vid årsbudgeten tänka "Men det är ju med i flerårsplanen"! Trots att flerårsplanen ibland inte ägnats mycket tid har den en stor tyngd i budgetarbetet ibland, vilket alltså kan sammanhålla med ovan antydda variant av devisen "Delat ansvar är inget ansvar".

7.4 Slutsats

Vår uppfattning är att den omdiskuterade frågan om flerårsplanen och årsbudgeten ska utarbetas och antas samtidigt eller var för sig inte är så viktig. Andra faktorer, t ex politiskt intresse och uppläggning i övrigt, har större betydelse för den ekonomiska flerårsplanens roll.

Tyngden i kopplingen mellan ekonomisk flerårsplan och årsbudget varierar alltså mycket. Den ena extremen är att ingen bryr sig om vad som står i flerårsplanen när årsbudgeten görs - vilket i regel sammanhänger med att flerårsplanen inte har någon politisk förankring och/eller ej är genomarbetad. Den andra extremen är att flerårsplanen följs nästan slaviskt i årsbudgetarbetet - på gott och ont.

En förbättring av den innehållsmässiga kopplingen årsbudget - flerårsplan är främst beroende av en förbättrad flerårsplan: se vidare kapitel 10.

8. FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA DOKUMENT

8.1 Underlag till den ekonomiska flerårsplanen

8.1.1 Översikt

Vilka dokument bygger den ekonomiska flerårsplanen på? En viktig distinktion när denna fråga ska besvaras är mellan vad som sägs officiellt och vad som faktiskt används som underlag.

Vad som nämns i anvisningar och riktlinjer för flerårsplanarbetet framgår av nedanstående tabell.

	Befolknings- prognos	Bostadsbygg- nadsprogram	Tidigare flerårsplan	GPF
Alingsås	X	X		
Grums		X	X	-
Ljusdal				
Robertsfors	X	X		X
Solna	X	X	X	X
Tingsryd	X	X	X	
Ängelholm	X	X		
Örebro	X	X	X	-

X = nämns i anvisningar

- = fanns ej

8.1.2 Befolkningsprognos

Tidshorisont och detaljeringsgrad (åldersgrupper, delområden) är viktiga när det gäller befolkningsprognosen. Detsamma gäller tidpunkt för färdigställande och vem som gjort den.

Skillnaden mellan de studerade kommunerna är markant, särskilt när det gäller detaljeringsgrad och vem som gör prognosen. Extremerna är kommuner som själva gör mycket detaljerade prognoser (t ex Örebro, Solna) och kommuner som direkt tar över länsplaneringens prognoser som bara rör sig på kommunnivå eller gör egna prognoser enbart på kommunnivå (ex Tingsryd).

Ur budgetarbetets synvinkel är naturligtvis den tidsmässiga samordningen viktig. Ett problem är då att om arbetet med flerårsplanen börjar vid årsskiftet så kan inte nulägesdata rörande årsskiftet ligga till grund för prognosen. Antingen måste man nöja sig med en gammal prognos som underlag och senare göra en korrigering av materialet eller så får förvaltningarna prognosen först efter att de börjat arbetet.

En närliggande fråga är om befolkningsprognosen ingår som en del i ett material som skickas ut i samband med anvisningar eller om man bara hänvisar till ett separat dokument. Detta bör spela en viss roll för användandet av materialet på förvaltningen. Risken att förvaltningarna ej använder underlaget ökar om materialet ej skick-

as ut samlat vid en tidpunkt. I våra kommuner var situationen följande:

- | | | |
|---|--------------------------------------|---|
| A | Ett samlat underlag: | Alingsås, Örebro |
| B | Hänvisningar till separata dokument: | Solna, Robertsfors, Tingsryd, Grums, Ängelholm, Ljusdal |

Den faktiska användningen av befolkningsprognosen vid den ekonomiska flerårsplaneringen varierar också kraftigt mellan förvaltningarna. Skolkontor använder den mest medan andra kontor som står för verksamheter som ej påverkas nämnvärt av mindre befolkningsförändringar, knappast tittat i den. En undersökning i Örebro kommun visade att socialförvaltning, skolkontor och fritidskontor använde befolkningsprognosen. Fastighetskontoret gjorde det till viss del, medan t ex gatukontor, parkkontor, hälsovårdsförvaltning och kulturförvaltning inte använde den alls.

8.1.3 Bostadsbyggnadsprogram

Kopplingen mellan bostadsbyggnadsprogram och flerårsplan beror bland annat på när arbetet med flerårsplanen sker. Sker detta främst på våren så är bostadsbyggnadsprogrammet i regel ett färdigt underlag till flerårsplanen. Av våra kommuner var detta fallet i Grums, Robertsfors, Ljusdal, Solna, Tingsryd och Örebro.

Denna uppläggning kan tyckas underlig. Behöver man inte ha grepp om de totala ekonomiska konsekvenserna och de ekonomiska resursernas storlek innan man antar bostadsbyggnadsprogrammet? Att anta bostadsbyggnadsprogrammet innan flerårsplanen skulle alltså ha betydande nackdelar.

I praktiken begränsas denna nackdel av att båda planformerna är füllande, d v s när man gör bostadsbyggnadsprogrammet så har man den "gamla" flerårsplanen att utgå ifrån. Ett problem är dock att om flerårsplanen antas sent på hösten - som i Solna - så bygger den på ett bostadsbyggnadsprogram som är 1 år gammalt och som i praktiken redan är reviderat! Detta tycks dock inte upplevas som ett större problem. Detsamma gäller det faktum att bostadsbyggnadsprogrammets tidshorisont ligger ett år innan flerårsplanens tidshorisont, d v s att bostadsbyggnadsprogrammet inte säger något om vilket bostadsbyggande förvaltningarna ska utgå ifrån det sista året i flerårsplanen.

Ett sätt att underlätta samordningen är, att besluta om bostadsbyggnadsprogrammet i samband med budgetarbetet. Då kan båda anpassas till varandra. I en av våra kommuner - Ängelholm - togs också ställning till bostadsbyggandet de närmaste tre åren just inför den slutliga budgetbehandlingen. Det officiella bostadsbyggnadsprogrammet som lämnades in ett halvår senare var bara en redovisning av detta beslut.

Bostadsbyggnadsprogrammet ligger alltså i princip till grund för arbetet med flerårsplanen. I praktiken kan det dock vara lite så och så med det. Det finns exempel (t ex i Solna) på hur följdinvesteringar av olika slag - daghem t ex - inte anpassats till bostadsbyggnadsprogrammet eller att det ändrats i flerårsplanen så den motsäger gällande bostadsbyggnadsprogram. Som framgår i rapporten om bostadsbyggnadsprogram är kvaliteten på programmet ibland lågt. De som arbetar med flerårsplanen på förvaltningarna är ofta medvetna om detta och ställs därmed inför problemet: Ska man utgå från bostadsbyggnadsprogrammet eller från sannolikt bostadsbyggande? Att flerårsplaneförslag och flerårsplaner inte stämmer med programmet kan bero på att man valt att utgå från det senare alternativet.

8.1.4 Slutsatser och idéer

Följande punkter är lämpliga utgångspunkter när utformning av underlagsmaterial ska beslutas:

- 1 Undersök noga vad som är direkt användbart!
 - 2 Tänk på det skrivna ordets begränsningar!
 - 3 Handling betyder mer än ord!
- 1 I anvisningar eller underlag finns ibland hänvisningar till GPF, kommunplaner el dyl vars användning i samband med flerårsplanen är oklar. Detta skapar lätt en negativ inställning från förvaltningarna ("En massa papper ..."), särskilt om man saknar material som man verkligen behöver. Förbättrade kontakter central administration och förvaltning är här avgörande.
 - 2 Skrivna anvisningar kan lätt misstolkas. Mycket går förbi den läsare som kanske bara ögnar igenom många avsnitt på jakt efter konkret användbart innehåll. Direktkontakter med förvaltningarna är viktiga för att klargöra innebörden i formuleringar och föreslagna förändringar.¹⁾
 - 3 I anvisningar finns ofta formuleringar om att något visst är viktigt att beakta - att det ekonomiska läget är dåligt/katastrofalt - att vissa mål ska prioriteras. Det går lätt slentrian i sådana formuleringar och om politiker i nämnder och styrelser inte följer anvisningar så är det snart ingen på förvaltningarna som bryr sig om vad som skrivs och sägs. Handlandet avgör.

1) Jfr E Sundberg (1978) som betonar vikten av att ekonomipersonalen är mycket ute på förvaltningarna.

8.2 Ekonomisk flerårsplanering och sektorsplaner

Många kommuner gör idag barnomsorgsplaner, äldreomsorgsplaner, miljövårdsplaner och liknande sektorsplaner. Förhållandet mellan dessa planer och den löpande ekonomiska flerårsplaneringen varierar både mellan kommuner och mellan planerna inom en kommun.

Ser vi t ex på den obligatoriska barnomsorgsplanen finns fyra huvudvarianter. I tabellen nedan redovisas hur läget är i våra undersökningskommuner.

Variant	Kommuner
A. Barnomsorgsplan utarbetas enligt egen tidplan men beslutas samtidigt med EFP.	Alingsås, Robertsfors, Tingsryd, Örebro
B. Barnomsorgsplanen utarbetas enligt egen tidplan och beslutas vid annan tidpunkt än EFP.	Ljusdal, Grums, Ängelholm
C. Barnomsorgsplanen utarbetas som en del av EFP-arbetet och beslutas samtidigt med EFP.	Solna (avsikt)
D. Barnomsorgsplanen utarbetas som en del av EFP-arbetet men beslutas vid annan tidpunkt än EFP.	Solna (verklighet)

Det vanligaste var alltså att barnomsorgsplanen utarbetas efter en egen tidplan, vilket kan sammanhånga med att den skickas på remiss till skillnad från EFP-förslaget. I ungefär hälften av våra kommuner beslutades barnomsorgsplanen vid annan tidpunkt än EFP. Just detta förfarande kan leda till - och leder också till - att barnomsorgsplanen säger en sak om utbyggnaden medan den ekonomiska flerårsplanen säger en annan. Från ett rationalistiskt perspektiv är detta naturligtvis otillfredsställande även om det kan ha vissa politiska fördelar. Skilda beslutstillfällen kan också framtvingas av att staten vill ha in barnomsorgsplanen vid en viss tidpunkt.

Kopplingen mellan ekonomisk flerårsplan och övriga sektorsplaner är i regel mer indirekt. Man kan se sektorsplanerna som mer grundläggande utredningar om mål och åtgärder för olika problemområden. De åtgärdsförslag som framkommer i utredningsarbetet kan, om de är av ekonomisk art, tas med i ett flerårsplaneförslag. På detta sätt kan man se alla kommunala sektorsplaner som "underlagsmaterial" för den ekonomiska flerårsplaneringen.

8.3 Ekonomisk flerårsplanering och GPF

Tanken att "gemensamma planeringsförutsättningar" (GPF) var en viktig del i ett system för kommunal planering lanserades i Kommunförbundets rapport "Kommunplanering" 1974. GPF skulle vara underlag för all planering i kommunen - inklusive den ekonomiska - och ange villkor och ramar för denna.

Av de 8 undersökningskommunerna är det fyra som gjort GPF, dock ingen mer än en gång: Tingsryd 1973 (som del i kommunförbundets försöksverksamhet), Alingsås 1974, Robertsfors och Solna 1978. I Ljusdal och Ängelholm har man arbetat med sin första GPF under den tid som vår undersökning pågått.

GPFen i Alingsås, Robertsfors och Solna är "inventeringsorienterade", d v s de innehåller ganska allmänna beskrivningar av kommunen och dess planer och program. Tingsryds GPF innehöll egentligen bara en befolkningsprognos. Tabellen nedan visar vilka ekonomiska uppgifter som redovisas i GPFen. Här har även förslag till GPF i Ljusdal och Ängelholm tagits med.

	Alingsås	Ljusdal	Robertsfors	Solna	Tingsryd	Ängelholm
Samhällsekon. översikt	-	-	-	-	-	-
Om kommunalekon. utredning	-	-	1,0	1,0	-	0,5
Tidigare kommunalekon. utveckling	5,5	0,5	-	-	-	-
Skatteunderlags- progn.- beräkn.	1,0	2,5	0,5	-	-	0,5
Prisutvecklingen	-	0,5	0,5	0,5	-	0,5
Senaste budgeten	-	-	-	2,5	-	-
Anvisningar	-	-	-	9,0	-	-
Mål, direktiv (upplåning, taxor, utdeb.)	1,5	-	2,0	-	-	0,5
Textsidor om ekonomi	3,5	2,5	2,5	7,0	-	2,0
Tabeller, figurer etc om ekonomi	4,5	1,0	1,0	6,0	-	0,5
Illustrationer om ekonomi	-	-	0,5	-	-	-
Totala antalet sidor om ekonomi	8,0	3,5	4,0	13,0	-	2,5
Totala antalet sidor	86	130	44	161	20	40

Hur har då GPF använts i samband med den ekonomiska flerårsplaneringen? I åtminstone Robertsfors och Solna nämndes GPF i anvisningarna till flerårsplanen (jfr avsnitt 8.1.1). Den allmänna bilden är entydig när det gäller förvaltningarnas användning av GPF. Används överhuvudtaget något i GPF så är det befolkningsprognosen, d v s något som finns även om kommunen inte har någon GPF.

Eftersom ingen av undersökningskommunerna gjort GPF mer än en gång är denna slutsats i sig svårtolkad. Skulle GPF kanske få större roll som underlag för EFP med tiden? Den mer omfattande undersökningen om GPF som gjorts tidigare (Lind-Westberg 1978, kap 11) pekar dock på att GPF inte fungerat och knappast heller kan fungera som ett underlag för flerårsplanearbetet. Orsakerna är bl a

att direkta underlag förvaltningarna använder i regel måste vara detaljerat, t ex prognoserna, vilket gör det ohanterligt att ta med i en GPF som också ska vara överskådlig och intressant för en bredare krets av politiker. Kunskap om politikernas mål och ställningstaganden får förvaltningen på mer informella sätt än via GPF.

I Örebro har man ingen egentlig GPF men skickar ut ett omfattande material till förvaltningarna inför flerårsplanarbetet. Där ingår utdrag ur kommunplan och PM om strategiska programfrågor vid sidan av det vanliga materialet. Våra undersökningar på förvaltningarna visar dock att detta material ansågs perifert och inte användes (kommunplanen) eller att det var alltför allmänt skrivet (de strategiska frågorna). De negativa slutsatserna om nuvarande typer av GPF och deras roll som konkret underlag för flerårsplanen styrks därmed.

Alternativet är att se GPF som ett politikerinriktat uppsamlingsdokument, där antagna planer och målsättningar sammanställs och systematiseras (se Lind-Westberg 1978, kap 20-22). I GPF kan beslut i den ekonomiska flerårsplanen redovisas tillsammans med andra beslut och därmed ge en översiktlig bild av vad som enligt de kommunala planerna ska hända i kommunen de närmaste åren. En GPF med denna inriktning kan innehålla en redovisning kommundelsvis för att göra det mer gripbart vilka konsekvenser planerna har för de olika kommundelarna.

Istället för att ge GPF som underlag för flerårsplanen blir flerårsplanen och andra planer underlag för GPF. Det är i samband med flerårsplanen som vissa konkreta mål formuleras och prioriteringar görs.

8.4 Ekonomisk flerårsplanering och KELP

Vissa kommuner har den av staten beslutade KELPen som enda ekonomiska flerårsplanering. I våra kommuner gäller detta i t ex Ljusdal. Ekonomisk flerårsplanering och KELP är då identiska begrepp. De flesta kommuner har dock någon form av "egen" ekonomisk flerårsplanering vid sidan av den obligatoriska KELPen. I dessa fall blir KELP ett blankettmaterial som tjänstemännen fyller i utifrån den politiskt beslutade flerårsplanen. KELP blir ointressant för kommunen.

I en nyutkommen forskningsrapport (Jönsson-Lundin 1979, s 21-22) hävdas att KELP bör avskaffas. Argumenten för detta var främst tre och frågan är nu om dessa argument stämmer med våra erfarenheter.

Argument 1: För kommuner med egen flerårsplanering upplevs KELP som ett onödigt och besvärande blankettifyllande som ligger helt vid sidan av den egna flerårsplaneringen.

För kommuner med egen flerårsplanering är naturligtvis KELP utan direkt nytta för kommunen. Det intressanta

är dock hur mycket resurser kommunen lägger ner på att fylla i KELP-materialet. Vår erfarenhet är att det i regel inte är ett särskilt omfattande arbete - maximalt någon vecka. Kommunens resursinsats skulle därmed inte vara ett avgörande argument, även om det naturligtvis vore bra om blankettmaterial o dyl anpassades mer efter vad kommunen direkt kan hämta från sina flerårsplaner.

Argument 2: För kommuner som ännu inte har en egen form av flerårsplanering kan möjligen KELP bidra till att man utvecklar en sådan men risken är stor att KELP istället hämmar en sådan utveckling och förblir ett bestående substytut för kommunspezifisk flerårsplanering.

Detta argument tycks oss inte hållbart. I vårt material har ju nästan alla kommuner gått över till mer avancerad flerårsplanering - KELP kan alltså inte ha varit så hämmande och det har inte blivit en ersättning för kommunspezifisk flerårsplanering.

En viktigare aspekt kan vara den tidsmässiga styrning som KELP åtminstone till en del innebär. Kommunen kan behöva anpassa sina planeringsrutiner till de tidpunkter då staten begär in material, t ex KELP, barnomsorgsplan och bostadsbyggnadsprogram. Eftersom dessa tidpunkter främst tycks vara bestämda av statens behov, så kan de framtvinga en för kommunen olämplig tidplan.

Argument 3: KELP-materialet har en sådan låg kvalitet att det är oanvändbart som beslutsunderlag (även) för statliga myndigheter.

Det är självklart så att om KELP har så låg kvalitet att det är oanvändbart så måste något göras. Vad som bör göras är dock beroende av varför KELP har låg kvalitet. Två olika fall kan tänkas:

Fall 1: Kommunens egen flerårsplan är förhållandevis bra, men KELP-blanketter m m är sådan att KELP inte avspeglar den bra flerårsplanen. Därför har KELP låg kvalitet.

I detta fall tycks ett avskaffande av KELP inte vara en självklar slutsats. Det borde väl gå att ändra KELPen så att dess kvalitet närmar sig den egna kommunala flerårsplanens kvalitet.

Fall 2: Kommunens egen flerårsplan är dålig och därför har KELP också låg kvalitet.

Att detta är vanligt framgick i kapitel 6 - både volym och enskilda projekt i flerårsplanen är ofta orealistiska. Hittills har KELP-materialet säkert varit oanvändbart men kommer det att vara så även i framtiden?

De avgörande frågorna för KELPens framtid skulle alltså vara:

- 1 Kan KELP tas fram med obetydlig arbetsinsats från kommunens sida (givet att man har egen flerårsplan) och utan att tidplaner störs?
- 2 Kan kommunerna göra egna bra ekonomiska flerårsplaner?
- 3 Kan kommunerna förväntas skicka in korrekta siffror till staten?
- 4 Har staten någon nytta av bra kommunala flerårsplaner?

Den sista frågan kan vi inte svara på eftersom vi - liksom Jönsson-Lundin - inte studerat statens användande av KELP-materialet. Våra svar på de övriga tre är:

Fråga 1: Antagligen kan KELP utformas så att det inte medför så mycket besvär för kommunen.

Fråga 2: Det är tveksamt om kommunerna kan göra bra flerårsplaner som är så detaljerade när det gäller investeringsobjekt som KELP kräver.

Fråga 3: Även om det finns risk för taktiska hänsyn vid inlämning, så är de knappast stora när ingen riktigt vet hur materialet används! 1)

Slutsatsen skulle alltså bli att detaljerade KELP bör avskaffas därför att de kan förväntas ha låg kvalitet. Om de genom ändringar av detaljeringsgraden kan få tillräckligt hög kvalitet är vi osäkra på eftersom användningsområdena för KELPen är så oklara. Resursåtgången på kommunal nivå förefaller emellertid inte att vara ett avgörande argument i sammanhanget, inte heller innehållsmässiga eller tidsmässiga lösningar.

1) Jfr dock resonemangen i kap 6 om hänsynstagande till hur AMS använder KELP.

9. VARFÖR EKONOMISK FLERÅRSPLANERING?

9.1 Precisering

Allt fler kommuner framställer skriftliga ekonomiska flerårsplaner. Den ekonomiska flerårsplaneringen anses också vara den tunga planformen i flera kommuner. Samtidigt fungerar den ekonomiska flerårsplaneringen dåligt i många kommuner. Syftet med detta kapitel är att diskutera dels det ökade intresset för ekonomisk flerårsplanering, dels varför det tycks gå ganska bra med ekonomin i flera kommuner som inte har mycket ekonomisk flerårsplanering.

I sammanhanget är det viktigt att notera att ekonomisk flerårsplanering kan förekomma utan att det finns något dokument. Det kan finnas funderingar om framtiden och ganska klara planer i huvudet på några centrala personer (ekonomichef, kommunalråd el dyl). Tendensen på senare år är att fler kommuner gör skriftliga flerårsplaner - och det är egentligen det som detta kapitel handlar om.

Om man innefattar både skriftliga och icke-skriftliga flerårsplaner finns inga studier som gjort det troligt att den ekonomiska flerårsplaneringen idag är - i någon mening - bättre än den som fanns för 10 eller 20 år sedan. Vi har inte heller försökt att bedöma detta.

9.2 Orsaker till det ökade intresset för (skriftliga) flerårsplaner

9.2.1 Tvång, propaganda och tjänstemännens eget intresse

Många kommuner blev från början påtvingade formell ekonomisk flerårsplanering genom KELPen (se kap 2). Bakom denna fanns en önskan att stimulera ekonomisk flerårsplanering och därmed indirekt ett obevisat påstående att kommunerna inte visste sitt eget bästa. För att få vissa bidrag är kommunerna också tvingade att göra ekonomiska flerårsplaner.

Massiv propaganda för ekonomisk flerårsplanering har också kommit från kommunförbundet, bl a genom skrifterna "Kommunplanering" och "Budgetering i utveckling" och kurser i anslutning till dessa. Värdet av programbudgetering och utbyggd verksamhetsplanering har understrukits.

Propagandan räcker naturligtvis inte i sig. Det måste finnas någon i kommunen som kan fungera som propagandas förlängda arm och driva frågan internt. I det aktuella fallet är ekonomiansvariga tjänstemän/planerare de som haft störst egen anledning att driva frågan: ökad status åt den egna verksamheten, fler tjänster till det egna kontoret samt möjlighet att hävda sig i förhållande till tjänstemän i andra kommuner kan vara mer eller mindre omedvetna skäl att

driva frågan om ekonomisk flerårsplanering.

I denna argumentation för ekonomisk flerårsplanering från tjänstemannen måste dock sakskäl framföras och i nästa avsnitt skall vi se närmare på några sådana och deras hållbarhet.

9.2.2 Sakskäl 1: Långsiktiga konsekvenser

I Kommunförbundets rapport "Kommunplanering" kan man läsa:

"Många kommunala beslut får långsiktiga verkningar ... Om inte de långsiktiga verkningarna av sådana beslut klarläggs i förväg kan den framtida handlingsfriheten begränsas på ett för kommunen olyckligt sätt". (s 9)

Argument av detta slag är vanliga när ekonomisk flerårsplanering motiveras.

Tre steg i argumentet kan urskiljas:

- 1 Beslut får långsiktiga konsekvenser
- 2 Långsiktiga konsekvenser bör beaktas
- 3 För detta krävs formulerad ekonomisk flerårsplanering.

Av dessa tre steg är endast det tredje möjligt att ifrågasätta. Låt oss göra ett försök!

Antag att kommunen diskuterar att bygga en sporthall. Då bör man rimligen se om man är beredd att ta de driftsekonomiska konsekvenserna av ett byggande av sporthallen. Även om man kan göra en grov bedömning av dessa driftskostnader så återstår svårigheten att bedöma om kommunen på sikt har råd med dem. Detta kräver i sin tur en bedömning av inkomstutveckling och behov på andra områden liksom av attityder till den kommunala verksamheten (får vi en skatterevolt?). Eftersom dessa bedömningar uppenbarligen är mycket svåra att göra så är värdet av detaljerade driftsekonomiska bedömningar och "kompletta" ekonomiska flerårsplaner, för säg 5 år, tämligen litet. Utvecklingen av vissa centrala variabler är för osäker och den allmänna regeln är ju att hög detaljeringsgrad och hög precision i delar av en plan inte har något värde om osäkerheten i andra delar är mycket stor.

En allmän tes som formulerats i detta projekt lyder:

- Det är långt från ett upplevt behov av planering till ett fungerande planeringssystem.

Resonemanget ovan belyser just detta. Det ligger naturligtvis något i att kommunen bör se på långsiktiga konsekvenser men hur ser den planering ut som, givet kommunernas situation i en kapitalistisk marknadsekonomi, gör det möjligt att ta hänsyn till dessa konsekvenser?

9.2.3 Sakskäl 2: Långsiktiga mål

Idag talas mycket om bevarad handlingsfrihet. ¹⁾ En väsentligare aspekt ur politisk synvinkel bör dock rimligen vara möjligheten till långsiktig styrning. Politiska mål är ju - åtminstone ibland - långsiktiga. Ett argument som inte formuleras så ofta idag, men som kan finnas ändå, är följande:

- 1 Politiska partier har långsiktiga mål.
- 2 Vill man förverkliga ett visst mål krävs att man funderar på hur det kan uppnås, d v s någon form av plan.
- 3 Alltså kräver ett långsiktigt mål en långsiktig plan som anger hur man skall uppnå (närma sig) målet.

Har ett parti ett mål innebärande t ex "Daghem åt alla barn" eller "Sänkt kommunalskatt" - d v s mål som inte direkt eller enbart rör stunden, kan det tyckas rimligt att man i en ekonomisk flerårsplan anger hur detta ska gå till. Motsvarande kan sägas om t ex fördelning mellan olika kommundelar. Målet där är ju antagligen inte rättvisa varje enskilt år, utan rättvisa sett över ett antal år.

Man kan emellertid som kommentar till punkt 3 ovan hävda:

Kommunens situation är tämligen osäker. Det är omöjligt att veta hur mycket resurser man kommer att ha och hur stora andra behov kommer att vara. På kort sikt kan dessutom projekt haka upp sig på en mängd olika sätt. Trots att vi tror på värdet av långsiktiga mål så är det enligt vår mening meningslöst att göra en långsiktig plan om man med det menar t ex en angivelse av var och när man ska bygga daghem de närmaste 5-10 åren.

Återigen kan vi konstatera att även om det ligger något i argumentet att långsiktiga mål kräver långsiktiga planer så är det långt ifrån uppenbart vad som krävs.

9.2.4 Sakskäl 3: Långa genomförandetider

En del projekt - t ex större exploateringar - tar många år att förbereda och genomföra. Man kan därför hävda att långsiktig planering krävs, så att dessa projekt förbereds i tid för genomförandet.

Även här kan man dock undra vad som mer exakt krävs. Räcker det t ex med:

- en lista med tänkbara projekt?

1) Målet av bevarad handlingsfrihet är såvitt vi kan se identiskt med målet att på lång sikt uppnå bra mål i en osäker situation. Alltså behöver bevarande av handlingsfrihet inte här tas upp som ett separat mål.

- en kortsiktig planering (1-2 år) av igångsättande och vad som ska göras med redan igångsatta projekt.

Detta innebär inte långsiktig planering i den meningen att man 1978 anger t ex hur många lägenheter som ska börja byggas i ett visst område 1983 eller ens 1981. I den följande komplicerade processen kan ju mycket haka upp sig och situationen kan förändras. Man kan inte ha täckning för annat än påståenden som: "Vi prioriterar planering och projektering i område X och jobbar för fullt med det. Kanske blir det klart för inflyttning 1981-1982 men det finns många osäkra faktorer".

9.2.5 Taktiska skäl o dyl

En flerårsplan kan ha den fördelen att den skapar en bild av rationalitet och medveten styrning. I vissa sammanhang kan det vara en fördel för kommunen att gentemot stat och allmänhet kunna ge sken av att man tänker långsiktigt och har medveten långsiktig planering. Man kan säga - med hänvisning till en flerårsplan - att man avser att genomföra ett visst projekt om 2-3 år och ge sken av att osäkerheten är mindre än vad den är.

Flerårsplanen kan också skapa trygghet av ett mer psykologiskt slag. Politiker och andra ansvariga kan känna att de har något att falla tillbaka på. De kan snabbt glömma bort de slumpartade resonemangen kring projekten i flerårsplanen och intala sig att flerårsplanen genomgående innehåller medvetna prioriteringar. Därmed kan flerårsplanen användas som argument när besvärliga kortsiktiga beslut ska fattas, fastän det inte finns någon grund för att använda den som ett sådant argument. Flerårsplanen blir ett hjälpmedel för det kortsiktiga beslutsfattandet - fast på ett sätt som flerårsplaneringens förespråkare kanske inte tänkt sig!

9.3 Varför det kan gå bra utan ekonomisk flerårsplanering

Resonemangen ovan pekar på att den typ av ekonomisk flerårsplanering som är meningsfull i dagens kommuner är mycket översiktlig och grov. Just detta kan förklara varför det i många kommuner fungerar utan någon synlig ekonomisk flerårsplanering - den grova bilden av den ekonomiska framtiden har ledande politiker och tjänstemän i huvudet.

Följande förutsättningar, som är mer eller mindre uppfyllda i kommunerna, kan sägas ligga bakom:

- Kommunens verksamheter är förhållandevis oberoende av omgivningen: Kommunen är t ex inte beroende av att kunna sälja på någon marknad. De flesta av de kommunala utgifterna är fasta och beroende av egna beslut.

- En intäktssida som antingen är mycket stabil eller mycket instabil. I båda fallen är ju detaljerade bedömningar onödiga.
- Kommunen har fonder som gör att man kan klara tillfälliga svängningar.
- Kommunledningen har erfarenheter som visat att kommunens ekonomi klarar en viss investeringsvolym och ett visst antal nya tjänster per år. Genom ett trial-and-error förfarande har man lärt sig vad man får resp inte får besluta i årsbudgeten för att det ska gå bra även året efter.

Tyngden hos dessa argument varierar som sagt från kommun till kommun. Uppenbarligen är kommunens storlek en variabel av betydelse, även om det inte är den enda. Andra variabler är t ex erfarenheterna hos ledande politiker/tjänstemän och kommunens ekonomiska situation. En stabil ledning och en god ekonomi gör behovet mindre, e t c.

9.4 Avslutning: att våga leva på hoppet

Framtiden är osäker. Kommunen kan inte veta hur stora inkomster och nödvändiga utgifter är om några år. Trots eftertanke kan dagens beslut visa sig vara något vi ångrar djupt om något år. Dagens ekonomiska flerårsplanering är kanske mer ett sätt att dölja denna osäkerhet än att hantera den.

Om målet är att spela med öppna kort krävs alltså ändringar av den formella ekonomiska flerårsplanering som finns eller är på gång i ett stort antal kommuner. I nästa kapitel ska vi ta upp en del idéer om förändring i den ekonomiska flerårsplaneringen. Idéer som bygger på vad som sagts i detta kapitel och vad som redovisats i tidigare kapitel om flerårsplaneringen i undersökningskommunerna.

10. UTVECKLINGSTENDENSER OCH IDEER TILL FÖR- ÄNDRINGAR

"Vad gäller alla tekniker ni talat om så vill jag säga att vi har haft system som liknar de ni talar om här men vi har inte vetat att de har så fina namn,"

Kommunalrådet B Sundh, Grums (Jönsson-Lundin 1978, s 162)

10.1 Inledning

I detta kapitel ska vi ta upp en del tendenser och diskussioner om förändringar som finns i våra undersökningskommuner. I de mindre kommunerna kan det vara fråga om att införa programbudget medan i t ex Solna och Örebro frågan om omprövning av befintlig verksamhet är en stor fråga där man bland de ekonomiansvariga trevar sig fram efter metoder.

Förutom att ta upp vad som diskuteras i undersökningskommunerna tänker vi också diskutera förslag som framförts i litteraturen om kommunal flerårsplanering eller som vi tror oss kommit på själva. Dessa förslag granskas i ljuset av våra erfarenheter från kommunerna: Kan förslagen fungera? Kan de lösa några av de problem som finns?

10.2 Programbudgetering

Tanken bakom programbudgetering beskrivs på följande sätt i "Budgetering i utveckling":

"Programbudgeteringen innebär en mer målorienterad planering. Den förutsätter en budgetutformning där verksamheten presenteras indelad efter ändamål (program). Programmen representerar planer över prestationer och kostnader som utgår från vissa angivna mål (resultat). Idén bygger på att förvaltningarna bör stimuleras till att ganska förut-sättningslöst överväga olika sätt att uppnå ett visst mål. Detta kräver först och främst att beslutsfattarnas syfte med verksamheten kan klargöras som grund för förvaltningarnas resursanvändning", (s 89)

I flera av våra kommuner, t ex Solna, Alingsås, Örebro och Ängelholm har officiellt någon form av programbudget tillämpats och vi skall här bara göra några allmänna kommentarer om denna utifrån våra erfarenheter:

- Läsbarhet: En effekt av programbudgeteringen har varit att öka läsbarheten i budgeten. Verksamhetsbeskrivningar o dyl har gjort att det varit lättare för t ex politiker i kommunfullmäktige att se vad budgeten innehåller. Beskrivningarna och verksamheterna har dock varit tämligen ojämn. Det har ibland varit allmänna formuleringar, ibland detaljdata om verksamheten.

- Målrelatering: Målformuleringar samt service- och prestationsmått har varit mycket svåra att få användbara. Målen blir lätt för allmänna det är oklart vad service- och prestationsmåten egentligen mäter. Möjligheten för förvaltningen att manipulera med dessa mått är också betydande: besökssiffror är t ex sällan pålitliga, pekar ett verksamhetsmått åt fel håll kan man ta bort det, o dyl.
- Decentralisering: Programbudgeteringen har inte medfört någon egentlig decentralisering av beslutsfattande. Även om låsningen av pengar till konton och kostnadsslag minskat något så har kommunstyrelsen kvar i stort sett samma beslutsrätt som tidigare. Alla nya tjänster beslutas t ex av kommunstyrelsen vilket gör att nämndernas/förvaltningarnas handlingsfrihet är begränsad när det gäller alternativa sätt att uppnå ett visst mål.
- Rationalisering: Diskussionerna i budgetsammanhang rör sig fortfarande kring förslagen till nya verksamheter: Vilka skall accepteras och vilka skall strykas? Ökad omprövning av befintliga verksamheter har inte blivit någon direkt följd av programbudgeteringen, bl a därför att målformuleringar samt service- och prestationsmått inte fungerat som tänkt. I nästa avsnitt skall vi se närmare på just denna punkt.

Vårt intryck är att programbudgeteringens "egentliga" effekt - och den som gör att många politiker uttalat sig positivt - är att budgetens utseende blivit mer tilltalande. Budget och flerårsplan blir mer lättlästa och det är lättare att få en allmän bild av vad verksamheten innehåller. ¹⁾

Varför har då inte programbudgeteringen fungerat bättre? I en artikel med namnet "Har programbudgetidéerna någon relevans idag?" skriver K-E Andersson:

"Min hypotes är dock att det inte är teknikerna som varit värdelösa utan det är våra bristande kunskaper om det s k mjuka systemet i kommunen (hur mänskorna fungerar) som förorsakat olika missgrepp".
(Jönsson-Lundin 1978, s 189)

Detta är dock enligt vår mening att vara alltför snäll mot tekniken. En bra teknik måste ju vara sådan att den fungerar i den miljö som den är tänkt att fungera i. Det är våra bristande kunskaper om vilken teknik som är möjlig/lämplig i det sociala system den kommunala förvaltningen är som ligger bakom olika missgrepp eller svikna förväntningar.

1) En annan aspekt på programbudgetering som vi inte sett närmare på är hur revisionens möjligheter påverkats.

Flera av idéerna i programbudgeteringen förefaller ju så här i efterhand ganska ogenomtänkta och lite naiva/oklara:

- Exakt vad skulle decentraliseras till förvaltningarna?
- Hur kunde man tro att ett fåtal lättmätta fakta om verksamheterna skulle kunna ligga till grund för omprövning av verksamheter?
- Trodde man att målformuleringar kunde bli så konkreta att de kunde styra en verksamhet? ¹⁾
- Funderade man inte över vilka taktiska grepp från förvaltningarnas/nämndernas sida som var tänkbara och över metoder att "bluffa" kommunledningen?

Resultaten av försöken att införa programbudgetering i kommuner belyser en av detta projekts huvudteser: Att det är svårt att gå från upplevt behov/problem till en fungerande lösning och hur okritiska särskilt vissa tjänstemän ibland är. Man hoppades att programbudgetering skulle kunna lösa en del problem utan att göra klart för sig exakt vad den skulle lösa och hur den skulle göra det.

Programbudgeterings aktualitet idag beror mycket på vad man mer exakt lägger in i begreppet. K-E Andersson skriver t ex:

"Såvitt jag kan se är tekniker som nollbasbudgetering, förvaltningsrevision, ändamålsbudgetering och c delar som egentligen återfinns i programbudgetering".

(Jönsson & Lundin 1978, s 196)

Ju mer allmän innebörd man ger programbudgetering desto riktigare är naturligtvis detta.

NÅGRA ORDFÖRKLARINGAR

Nollbasbudgetering/förnyelsebudgetering = metod som ska möjliggöra omprövning av befintlig verksamhet i budgetprocessen. Man ska så att säga starta från noll (därav namnet) och behandla befintlig och föreslagen ny verksamhet på samma sätt. Förvaltningarna ska lägga fram alternativ med olika kostnadsnivåer genom addering av olika beslutspaket.

Förvaltningsrevision = en revision som inte bara innebär en siffer- och verifikationsgranskning utan också en bedömning av om verksamheten bedrivs på ett bra/effektivt sätt i förhållande till de politiska mål som ställts upp.

1) En lite mer ingående kritik av denna tanke finns i Lind-Westberg 1978, kap 4.3.

10.3 Omprövning av verksamheter

10.3.1 Bakgrund och nuläge

Intresset för omprövning av verksamheter kan förklaras med dels att skattehöjningar idag är svårare än tidigare, dels att skatteunderlaget (realt) inte växer så fort eller knappast alls. Vill man börja med en ny verksamhet så måste resurser i högre grad fås fram genom att ompröva en befintlig verksamhet. Man måste antingen lägga ned den helt eller minska dess omfattning (eller effektivisera den).

Hur detta ska gå till är dock inte lätt att säga men åtgärder/tekniker som diskuterats är t ex nollbasbudgetering (även kallad förnyelsebudgetering)¹⁾, förbättrade bokslut²⁾ och förvaltningsrevision³⁾.

Hela denna diskussion bygger på förutsättningen att omprövning av verksamheter knappast förekommer eller åtminstone förekommer i mycket liten omfattning. Ett argument för detta är att diskussioner om budget och flerårsplaner nästan undantagslöst rör förslag om nyttillkommande verksamheter och investeringar. Att det förhåller sig så stämmer också med våra erfarenheter (se kap 4), men slutsatsen att omprövning inte sker behöver ändå nyanseras.

Vår erfarenhet är att omprövning av verksamheter sker kontinuerligt och i många fall utan formella beslut. En GPF görs ett år men den möts utan större entusiasm av politiker och tjänstemän, varför uppgiften att revidera den ges låg prioritet - andra saker tas före. Det beslutas om budgetuppföljningssystem, utan att mer resurser ges till förvaltningarna - konsekvensen blir, att vissa andra uppgifter görs mer översiktligt. Problem uppstår på någon ungdomsgård och nämnden beslutar att lägga om verksamheten lite. Personal klagar på att en viss rutin är jobbig eller allmänheten på att det tar lång tid att få besked. Efter en informell utredning görs vissa ändringar i rutinerna, e t c.

Detta resonemang pekar på det viktiga i att precisera vilken typ av omprövning det är fråga om och att anpassa metoden/tekniken därefter. Innan vi går in på att diskutera olika tekniker ska vi ta upp några mer eller mindre självklara förutsättningar som är viktiga att ha i minnet när teknikerna bedöms.

1) Se t ex flera artiklar i Jönsson & Lundin (1968) samt Kommunförbundet (1979) och Pyhrr (1973).

2) Se t ex Brorström & Bergh i Jönsson & Lundin (1968).

3) Se t ex Brunsson & Lundin i Jönsson & Lundin (1968) samt artikel av Frieberg & Westman (1978).

10.3.2 Förutsättningar för omprövning ¹⁾

Utan någon rangordning bör följande faktorer understrykas:

- Omprövning kräver politisk vilja och beredskap på vissa obehag. Finns inte denna vilja så är det inte heller meningsfullt att ekonomiansvariga tjänstemän försöker driva på införande av olika omprövningstekniker.
- Omprövning kräver att man lever som man lär. Vi har funnit vackra exempel på, hur ledande ekonomiansvariga tjänstemän som utåt verkar för omprövning av verksamhet handlar tvärtemot när det gäller den egna verksamheten. Att ompröva behovet av egna tjänster, eller att kritiskt granska egna produkter och rutiner, är dem i praktiken främmande. Vikten av att också vara beredd att ompröva tekniker för omprövning kan inte nog understrykas eftersom problemet är så komplext och teknikerna så oprövade.
- Omprövning kräver kunskap om såväl faktiska förhållanden som om människors sätt att reagera. Utan dessa kunskaper kommer förslag om omprövningar lätt att leda till motstånd och få icke avsedda konsekvenser.
- Omprövningar av större omfattning tar tid. Kunskap måste inhämtas, förslag till åtgärder utformas och förankras, personal omskolas/omplaceras e t c.
- Omprövning kräver förståelse från de direkt berörda, vilket i sin tur förutsätter kunskap hos de ansvariga och god direktinformation om vad som är på gång. Vidare krävs möjlighet att delta i detaljutformningen. Risken är annars att försök till stora omprövningar blir de små löpande omprövningarnas värsta fiende - misstänksamhet breder ut sig och ingen för fram de förslag till förbättringar som man har.
- Ett framgångsrikt exempel betyder mer än 1000 ord. Det bästa sättet att klargöra vad en omprövning kan leda till är att hänvisa till ett exempel: Hur de ansvariga då handlat och hur personal och målgrupper berörts liksom vilka problem man haft (och hur man försökt hantera dem). På detta sätt blir idén om omprövning mycket konkretare.

När man funderar på dessa förutsättningar för framgångsrik omprövning av verksamheter inser man att det krävs väldigt mycket av de som ska ansvara för omprövningen: De måste ha goda kunskaper om hur förvaltningar allmänt fungerar, de måste kunna sätta sig in i nya situationer

1) Jfr avsnitt om tröghet i vår rapport "Planerande människor i kommunen" samt Jönsson & Lundin (1978) och Hedström (1978).

och anpassa metod och förslag efter dessa, de måste kunna samarbeta med människor och presentera förslag på ett gripbart sätt. Det får inte gå slentrian i förslag och arbetssätt. Kanske är det största hindret mot framgångsrika större omprövningar just att människor som uppfyller alla dessa krav är sällsynta!

Hinder för löpande mindre omprövningar ligger mer på hur förvaltning/nämnd fungerar internt. Denna fråga och hur arbetssätt och atmosfär i förvaltningen kan förändras tar vi upp mer ingående i en annan rapport.¹⁾

10.3.3 Generell metod eller punktinsats?

De metoder/tekniker för omprövning som föreslagits kan - åtminstone preliminärt - delas in i generella metoder, d v s metoder som årligen ska möjliggöra granskning av alla kommunala sektorer och metoder som innebär en punktinsats.

Nya budgetsystem och förbättrade bokslut liksom rutiner för granskning av tjänster när vakanser uppstår är exempel på generella metoder: De ska ju möjliggöra politisk omprövning av alla verksamheter. Förvaltningsrevision är en metod som direkt är inriktad på en verksamhet i taget och tillhör alltså den andra kategorin.

De förutsättningar som nämndes i föregående avsnitt pekar tämligen entydigt på begränsningar i de generella metoderna. Det krävs så mycket kunskaper att det inte finns tid att årligen ta fram ett sådant beslutsunderlag så att alla verksamheter kan granskas på ett meningsfullt sätt. Om det krävs goda kunskaper om en verksamhet för att kunna ompröva och om sådant material ej ingår i budgetmaterialet så förklarar det - tillsammans med bristen på tid - varför omprövning av verksamhet knappast alls förekommer vid den centrala politiska behandlingen av budget- och flerårsplan.

Medvetenhet om denna begränsning i de generella metoderna framkommer också om man läser noga i de rapporter som förespråkar sådana metoder. I "Budgetering i utveckling" kan man t ex läsa:

"När det gäller arbetet med att ta fram beslutsunderlag kan man räkna med att olika verksamhetsområden måste få varierande uppmärksamhet under olika år. Detta innebär självfallet inte att man kan bortse från övriga verksamheter men man orkar helt enkelt inte med att detaljbelysa alla verksamheter i varje planeringsomgång". (s 7)

1) Se vår rapport "Planerande människor i kommunen".

I skriften "Förnyelsebudgetering" (vilket är detsamma som nollbasbudgetering¹⁾) också utgiven av Kommunförbundet, sägs på motsvarande sätt:

"En planeringsprocess som innefattar omprövning av en hel förvaltnings verksamhet kan dock framstå som alltför arbetskrävande för att kunna inpassas inom tidsramen för ordinarie planering. En utväg kan vara att betrakta förnyelsebudgeteringen som en specialplanering som mera genomgripande utförs för endast vissa delar av verksamheten varje år enligt en flerårig plan". (s 16)

De generella metoderna för att uppnå omprövning presenteras alltså på ett sätt som ger en felaktig bild av vad metoderna egentligen är och kan uppnå. I nyssnämnda skrift om förnyelsebudgetering sägs t ex:

"Vid traditionell budgetering adderas ny verksamhet till redan befintlig verksamhet som räknas upp med hänsyn till prisutvecklingen. Med förnyelsebudgetering tas däremot flera handlingsalternativ fram med olika resurskonsekvenser. Både ny och befintlig verksamhet prövas". (s 4)

Här använder man den orättvisa metoden att jämföra hur det gått i verkligheten med traditionell budgetering med vad ambitionen i det nya systemet är. Jämför man däremot ambition med ambition och verklighet med (trolig) verklighet tycks oss skillnaderna betydligt mindre.

Det viktiga när man ska ompröva skulle alltså vara det som kanske bäst kallas förvaltningsrevision. Denna beskrivs på följande sätt:

"Förvaltningsrevision som instrument för styrning i den offentliga sektorn har två uppgifter. Den ena är att ge politikerna ökade kunskaper om förvaltningens verksamhet och om de förutsättningar förvaltningen arbetar under. Viktigt är att den information som förvaltningsrevisionen ger upphov till är oberoende av den syn på verksamheten som förvaltningen själv har".

"Förvaltningsrevisionens andra uppgift är därför att ge förutsättningar härför genom att öka förvaltningens förändringsberedskap. Detta kan åstadkommas på i stort tre sätt. Ett av dem är att själva revisionsarbetet kan skapa ett forum för interna diskussioner inom förvaltningen. Revisionens främsta medel är emellertid att beskriva ett förflutet skeende i förvaltningens verksamhet. Denna

1) Namnet motiveras på följande sätt "Omprövning och effektivisering kan göra den kommunala servicen bättre. Det är kreativitet och förnyelse som är det viktiga. Därav benämningen "FÖRNYELSEBUDGETERING" (s 4)

beskrivning är revisionens kärna. (Revidera betyder rent språkligt att "se tillbaka".) Genom att beskrivningen bygger på ett annat synsätt än förvaltningens eget och beskrivningsdimensionerna blir annorlunda så kan revisionen leda till att nya problem och nya handlingsmöjligheter uppmärksammas. Slutligen kan revisorerna initiera förändring genom att värdera och bedöma verksamheten, d v s framföra kritik. Det bör dock observeras att detta på intet sätt är en nödvändig del av revisionsarbetet. Bedömning och kritik är t o m ofta olämpliga om man vill nå revisionens syften". (Brunsson & Lundin, i Jönsson & Lundin 1978, s 205-206).

Förvaltningsrevision (eller rent allmänt granskningar av verksamhet) har naturligtvis sina problem: Vem ska göra det, vilka ska delta, hur ska arbetet mer exakt gå till e t c. ¹⁾ Det ligger dock utanför vårt projekt att ta upp dessa frågor - särskilt som förvaltningsrevision inte förekommer i våra undersökningskommuner (ännu)!

Frågan hur förvaltningsrevisionen ska passas in i planeringssystemet som helhet är däremot viktig för oss - och vi återkommer till den när vi tagit upp vissa andra aspekter på den ekonomiska flerårsplaneringen.

10.4 Den ekonomiska flerårsplaneringens uppläggning: några utgångspunkter

10.4.1 Syfte och situation

I kapitel 9 om varför kommuner sysslar med ekonomisk flerårsplanering nämndes tre sakskalet för ekonomisk flerårsplanering:

- kommunens handlande får långsiktiga konsekvenser
- kommunen har långsiktiga mål som kräver att prioriteringar anges för en längre period
- det finns kommunala projekt som har lång genomförandetid.

Dessa pekar på att funderingar om framtiden är nödvändiga i någon form - även om det kanske inte bör ske på det sätt som sker idag.

Hur ska man då se på dessa funderingar om framtiden? Ska man se dem som medel att förbättra dagens beslutsfattande eller som beslut om vad som ska göras i framtiden? När problemet formuleras på detta sätt så är det idag vanligt att betona det första: En långsiktig plan

1) Se t ex inläggen i Kommunaktuellt av Frieberg & Westman (1978) och Hedström (1978) som tar upp en del kritiska synpunkter på Brunsson - Lundins idéer.

ska inte ses som bindande utan just som ett hjälpmedel att förbättra dagens beslutsfattande.

Det finns invändningar både mot detta sätt att ställa frågan och det idag vanliga svaret. En plan bör naturligtvis vara ett hjälpmedel för dagens handlande - man kan se vissa långsiktiga konsekvenser och möjligheter och fattar därför klokare beslut. Detta motsäger dock inte att planen också ses som en angivelse av vad som ska göras i framtiden: en angivelse av en avsikt. Denna avsikt är i regel villkorlig och då ska villkoren anges så klart som möjligt, liksom vad man avser att göra om villkoren inte uppfylles. ¹⁾

I begreppet plan ligger enligt vår uppfattning/definition en avsikt ²⁾ - en plan ska kunna uppfattas som en (villkorligt) bindande utsaga om vad som ska göras. Vill politiker eller tjänstemän inte göra några sådana utsagor så skall man inte göra en plan - eller åtminstone inte en så detaljerad plan. (Kanske vill man inte binda sig för att bygga en barnstuga i orten X om 5 år men väl för att - under vissa villkor - bygga 2 barnstugor totalt i kommunen då.)

En förklaring till att det bland planerare och andra blivit populärt att bara tala om långsiktiga planer som hjälpmedel för dagens beslutsfattande tror vi är följande:

- 1 Dagens långsiktiga planering har en uppläggning och utformning som passar kommunens situation dåligt

vilket lett till:

- 2 Det blir aldrig som det sägs i de långsiktiga planerna (jfr kap 6)

Här finns då två utvägar:

- 3A I grunden ifrågasätta uppläggningsen av dagens långsiktiga planering

eller

- 3B Säga att dagens långsiktiga planering har ett annat syfte än vad det ser ut att ha.

Att hävda att den långsiktiga planeringen bara är ett hjälpmedel för dagens beslutsfattande är ett sätt att försvara dagens långsiktiga planering och ge sken av

1) Se vår rapport "Kommunal demokrati och planering" för mer ingående resonemang kring detta.

2) Se vår rapport "Planeringsvetenskap", kapitel 5 för definition av planering.

att en grundläggande omprövning inte är nödvändig.¹⁾

Vi anser alltså att den långsiktiga planen skall ses som bindande tills en ny plan gjorts eller tills man beslutat att inte ha någon plan. Den viktiga frågan är då hur sådana bindande planer bör utformas och utarbetas. I de följande avsnitten ska tre aspekter av detta tas upp: detaljeringsgrad, ansvarsfördelning och tidshorisont.

Innan dess ska två egenskaper hos kommunens situation nämnas eftersom de har stor betydelse när man ska ta ställning till alla dessa tre aspekter:

A Osäkerhet.

Kommunens situation är osäker både vad gäller resurstillgång, behov av resurser och handlingsfrihet.

Kommunens inkomstmöjligheter påverkas av konjunkturer, befolkningsutveckling, enskilda företags utveckling, skatteregler m m som allt är svårprognosticerat. De behov som kommunen ska tillgodose varierar också liksom statens regler för vad kommunen får göra och måste göra. Ju längre fram i tiden det rör sig om desto större är i regel osäkerheten.

B Politikerna ska ha makten.²⁾

Alla planer måste ha en uppläggning och utformning så att politikerna har reella möjligheter att bestämma över innehållet i planerna och fatta bindande beslut i enlighet med sina avsikter (majoritetspartiernas avsikter).

10.4.2 Detaljeringsgrad

Idag är den kommunala ekonomiska flerårsplanen i regel jämförbar med fem på varandra staplade årsbudgetar. Detaljeringsgraden - verksamhetsindelningen och storleken på medtagna investeringsprojekt - skiljer sig inte nämnvärt från årsbudgeten. Detta får flera negativa konsekvenser:

- Det blir mycket rutinarbete och lite tid till egentliga funderingar om vad som kan komma att hända inom verksamheten. Har förvaltningen inte kommit på något efter någon minuts funderande så antar man att verksamheten blir oförändrad. Är det många poster som ska bedömas så har man inte mycket tid åt varje. De övergripande utvecklingstendenserna kommer också lätt bort när förvaltningen tvingas bedöma utvecklingen inom en rad detaljerade verksamheter.

1) Påståenden om att planeringen är viktigare än planen kan ses på liknande sätt: Det kan göra att man slipper ta itu med den svåra frågan hur en plan ska utformas för att kunna fungera bra.

2) Se vår rapport "Kommunal demokrati och planering" för utförligare resonemang om denna punkt.

- En detaljerad flerårsplan slår med nödvändighet fel eftersom kommunens situation är så osäker (jfr kap 6). Detta gör i sin tur att förvaltningen tappar intresset för den ekonomiska flerårsplanen och lägger ner mindre energi på att ta fram bra underlag för den politiska behandlingen.
- En detaljerad flerårsplan är omöjlig att behandla politiskt särskilt med dagens situation för politikerna. Det finns inte tid att arbeta igenom en detaljerad flerårsplan och politikerna känner också det orimliga i att idag binda sig för så detaljerade beslut som flerårsplanen tycks innebära (därför nödvändigheten att i förord o dyl påpeka att planen inte ska tolkas som en plan).

En av de viktigaste frågorna när flerårsplanering ska införas eller när den ska ses över är alltså att välja rätt detaljeringsgrad. Rent teoretiskt borde detaljeringsgraden avta ju längre bort i tiden det handlar om. Rent administrativt är detta svårt att hantera. Utgår vi från att flerårsplanen ska omfatta fem år (se avsnitt 10.4.3) kan en uppdelning i två perioder tänkas:

År 1-2¹⁾:

I princip samma detaljeringsgrad som årsbudgeten. Antas flerårsplanen på hösten blir år 1 årsbudget och år två "ramen" för nästa års budgetarbete.

År 3-5 :

Mycket lägre detaljeringsgrad (c:a 10 verksamhetsområden) med särredovisning bara för större investeringar, kanske ett tiotal per år.

Exakt var dessa gränser skall dras - vad som ska vara lagom detaljeringsgrad och hur stora investeringsprojekt som ska tas upp - måste avgöras kommun för kommun, där bl a kommunstorlek och traditioner/attityder bland politikerna blir avgörande.

En fråga som brukar väckas när detaljeringsgrad i beslut diskuteras är möjligheten att fatta övergripande beslut. Detta har dels en principiell sida, (måste man inte ha kunskaper om "detaljer" också för att kunna göra övergripande prioriteringar - hur vet man annars vad prioriteringen innebär?) dels en mer psykologisk sida (kan dagens politiker med intresse för detaljer tänkas acceptera att fatta mer övergripande beslut). I avsnitt 10.4.4 återkommer vi till dessa frågor.

10.4.3 Tidshorisont

Frågan om tidshorisont är nära kopplad till frågan om detaljeringsgrad. Den intressanta frågan är: Hur långsiktig bör en plan med en bestämd detaljeringsgrad

1) Anpassning måste här ske till vilket tidsmässigt förhållande som råder mellan flerårsplan och årsbudget - jfr kap 7.

vara? Dessutom måste man skilja mellan långsiktiga planer och långsiktigt utredande. Vår allmänna ståndpunkt är:

- 1 Detaljerade ekonomiska flerårsplaner bör inte vara mer än ett par år. Motivet till denna ståndpunkt framgick av föregående avsnitt.
- 2 Översiktliga ekonomiska flerårsplaner bör vara på åtminstone 5 års sikt. I dessa ska budgetens totala omfattning och finansiering framgå liksom tidpunkter för större investeringar. Tidshorisonten sammanhänger med hur översiktlig den översiktliga planen är. Att ange enskilda investeringsobjekt efter år 5 förefaller meningslöst med tanke på osäkerheten.
- 3 Speciella ekonomiska utredningar som omfattar tider efter 5 år kan behövas:
 - A I samband med större exploateringar som avses sträcka sig över en längre period. Följdinvesteringar kan då behöva bedömas även för perioden efter år 5, även om ingen total budget görs för dessa år. Möjligheten att bedöma följdinvesteringarnas genomförbarhet finns ju även om ingen total budget görs. Det är ju enbart fråga om grova bedömningar.
 - B I samband med speciella problem, t ex markanta förändringar i befolkningsutvecklingen eller befolkningsstrukturen. En mer långsiktig bedömning av konsekvenserna av detta kan behövas men det är då inte fråga om att göra en plan med längre tidshorisont än c:a 5 år utan just en utredning till hjälp för planering och annat beslutsfattande.

10.4.4 Ansvarsfördelning - kommunstyrelse - nämnd

När detaljeringsgrad och tidshorisont behandlades ovan så diskuterades detta oberoende av vem som skulle svara för resp plan. Huvudfrågan är här vad kommunstyrelsen ska bestämma och vad resp nämnd ska svara för. Låt oss se på några varianter:

- A De planer som nämnts ovan, d v s detaljerad flerårsplan år 1-2 och översiktlig flerårsplan för år 3-5, antas av kommunstyrelse. Nämnderna utarbetar förslag på motsvarande detaljeringsgrad.
- B De planer som nämnts ovan antas av kommunstyrelsen. Nämnderna utarbetar förslag med motsvarande detaljeringsgrad men dessutom en mer detaljerad flerårsplan för även år 3-5 som antas i nämnden men aldrig går till kommunstyrelsen.
- Ca Kommunstyrelsen antar en flerårsplan enligt A men bara en översiktlig årsbudget. Nämnden antar däremot en detaljerad årsbudget.
- Cb Kommunstyrelsen antar en flerårsplan enligt A och en översiktlig årsbudget. Nämnden antar en

detaljerad årsbudget och en detaljerad flerårsplan.

Ställningstagandet till dessa varianter bygger på två frågor:

- 1 Ska nämnden och inte kommunstyrelsen anta den detaljerade årsbudgeten?
- 2 Ska nämnden göra en detaljerad flerårsplan för år 3-5.

Alternativen ovan framkommer ur dessa frågor på följande sätt:

		Ska nämnden göra en detaljerad flerårsplan?	
		Ja	Nej
Ska nämnden anta den detaljerade årsbudgeten?	Ja	Cb	Ca
	Nej	B	A

Vår uppfattning är att mycket talar för alternativ Ca, d v s att kommunstyrelsen antar en översiktlig årsbudget och en översiktlig flerårsplan och att nämnden antar den detaljerade årsbudgeten men att nämnden inte antar någon detaljerad flerårsplan. ¹⁾ Argumenten för detta är:

- 1 Kommunstyrelsen har - bortsett ifrån i de allra minsta kommunerna - ingen reell möjlighet att sätta sig in i alla verksamheter så i detalj att de kan göra reella detaljprioriteringar. Utgår man från principen att makt och ansvar bör ligga på samma nivå så följer att nämnden bör ansvara för den detaljerade årsbudgeten. ²⁾
- 2 Även om nämnden har större möjlighet än kommunstyrelsen att göra detaljerade flerårsplaner så är möjligheten ändå begränsad p g a osäkerhet i situationen, t ex behovsutvecklingen. En detaljerad flerårsplan för år 3-5 anser vi inte att nämnden bör göra men däremot bör man göra mer långsiktiga utredningar. Dessa bör omfatta t ex inventeringar av tänkbara projekt och grova behovsbedömningar. Projektlistorna kan sedan användas när man ska göra de första mer detaljerade åren i planen nästa år. För sociala centralnämnden kan det t ex vara bedömningar av barn-

-
- 1) Observera att alternativ B är motsägelsefullt. En detaljerad flerårsplan antagen av nämnden kan knappast uppfattas som bindande om kommunstyrelsen ansvarar för den detaljerade årsbudgeten.
 - 2) Se vår rapport "Kommunal demokrati och planering" för närmare resonemang om detta kriterium.

stugebehov i olika kommundelar och inventeringar av tänkbara lokaliseringar.

Dessa argument och ställningstaganden bygger i sin tur på ett antal förutsättningar:

- Partierna måste ha en stark organisation och nämndledamöterna se sig i första hand som parti-representanter med uppgiften att dels driva partiets övergripande ståndpunkter, dels prioritera inom sitt område utifrån partiets program. Nämndledamöterna ska inte se sig i första hand som företrädare för ett visst verksamhetsområde.

De avgörande diskussionerna om den övergripande prioriteringen måste ske i partiorganisationen/partiorganisationerna. I dessa diskussioner kan problem och åtgärder tas upp. I ett samspel mellan konkret och allmänt kan man komma fram till en övergripande prioritering som sedan läggs fram och antas i kommunstyrelsen. Genom dessa diskussioner - där nämndledamöterna givetvis kan spela en roll - kan kommunstyrelseledamöterna få den kunskap som krävs för att ge innehåll åt de övergripande besluten.

Är det realistiskt att tro att nämndledamöterna kan komma att spela den roll som antytts ovan och att stärka partiorganisationen på det sättet? Detta är det naturligtvis svårt att yttra sig om och det förutsätter att medlemmarna i partierna vill ha det så. Vår uppfattning är emellertid att om denna politiska förutsättning ej är uppfylld kan en politiskt genomarbetad budget och flerårsplan styrd av politiska värderingar ej åstadkommas. Inga tekniska knep vid utformningen av budget/plåner kan lösa ett i grunden politiskt problem.

10.4.5 Resursorientering - behovsorientering - rambudget

Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder som diskuterats ovan kan också relateras till de länge diskuterade frågorna om rambudget¹⁾ och om behovs- resp resursorienterade budgetsystem.

Jensevik (1976) argumenterar för nödvändigheten av en resursorienterad budget och skriver bl a:

"I en budgetplanering, som således inte börjar med behoven utan utgår från kalkyler över tillgängliga resurser är det möjligt att redan i utgångsläget

1) Arbetsfördelning kan också diskuteras i förhållande till kommunallagen. Hur långtgående decentralisering till nämnderna är förenlig med kommunfullmäktiges starka formella ställning? Det kan noteras att vi inte diskuterat kommunfullmäktiges roll, främst därför att den är och inte kan vara annan än obetydlig i realiteten (bortsett från allmän "policy-diskussion" mellan partierna?)

- formulera mål som
- utdebiteringsnivåns höjd
 - avgiftspolitiken
 - " (s 57)

Detta påstående - liksom begreppen behovs- resp resursorienterade budgetsysteem - förefaller oss dock tvivelaktiga. Hur kan man på ett rationellt sätt säga något om utdebiteringsnivån utan att se både på behov och resurser? Däremot kan givetvis olika arguments tyngd variera - beroende på situationen och politiska värderingar - men det inverkar tämligen oberoende av budgetsysteemets utformning.

Resursorienterade system identifieras ibland med olika system för rambudgetering men det är tvivelaktigt eftersom ramen kan ha bestämts också utifrån behovsbedömningar. Rambudgetering kan emellertid vara av två slag:

- 1 Kommunstyrelsen fastlägger en ram för resp nämnd/förvaltning/verksamhet innan arbetet med flerårsplanen resp budget påbörjas. Kommunstyrelsen bestämmer dock senare hur mycket resp verksamhet ska få - tjänster, investeringar - och kan då avvika från ramen.
- 2 Kommunstyrelsen beslutar om en klumpsumma för resp verksamhet. Nämnden får sedan självständigt besluta om denna klumpsumma.

Idag förekommer rambudget av typ 1 i många kommuner med varierande framgång. Problemen är bl a att förvaltningarna kan använda olika knep för att i slutändan få mer pengar än ramen ursprungligen angav samt manipulera grunden för den ursprungliga angivelsen av ramen. Ramen är ofta schablonmässigt fastställd och utan bedömningar av behov inom olika områden.

Kommer inte denna typ av godtycklighet att uppstå om kommunstyrelsen bara antar en översiktlig budget och översiktlig flerårsplan? Risken finns naturligtvis och avgörande är hur partiet/majoriteten arbetar innan beloppen för olika nämnder läggs fast. En skillnad mot traditionell rambudgetering är dock att i det skissade systemet så fattas inte beslut om "ramen" innan budgetprocessen påbörjats utan "ramen" är tvärtom resultatet av budgetprocessen.

10.4.6 EFP:s förhållande till annan planering

Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering har sedan länge sagts vara ett problem i den kommunala planeringen. ¹⁾ En del i detta problem är rimligen förhållandet mellan ekonomiska flerårsplaner, fysisk över-

1) Se vår rapport om "Samordning på kommunal nivå" för en närmare analys av detta. Problemet diskuteras bl a i Alvarsson (1974), Ohlsson & Ström (1978) och Jönsson & Lundin (1979).

siktsplaner och bostadsbyggnadsprogram. Detta kan i sin tur preciseras till följande krav:

- 1 Beslut om bostadsbyggande bör bygga på kunskaper om bostadsbyggandets ekonomiska konsekvenser, bl a följdinvesteringar.
- 2 I den ekonomiska flerårsplanen ska bostadsbyggandets kostnader och följd effekter finnas med. KBP och de fysiska översiktsplanerna skall innehålla de uppgifter som behövs för att göra detta möjligt.
- 3 I samband med den fysiska översiktsplaneringen ska ekonomiska konsekvenser av alternativa utformningar beaktas.

Punkt 1 och 2 leder fram till följande ställningstaganden:

- Beslut om bostadsbyggande skall ske samtidigt med den ekonomiska flerårsplanen. Endast på det viset kan det nödvändiga samspelet mellan bostadsbyggnadsbeslut och ekonomiska beslut bli möjligt.
- Flerårsplanen bör innehålla en speciell exploateringsdel där bostadsbyggande och följd kostnader redovisas. Detta kan tala för vissa organisatoriska förändringar med närmare koppling mellan ekonomikontor, stadsbyggnadskontor och fastighetskontor (eller motsvarande).

Något separat bostadsbyggnadsprogram skulle ur kommunens synvinkel inte behövas med denna uppläggning. Beslut om det framtida bostadsbyggandet liksom framtagande av underlag för detta beslut skulle vara en del av den ekonomiska flerårsplaneringen.¹⁾ Den fysiska översiktsplaneringen är en del av detta underlag.

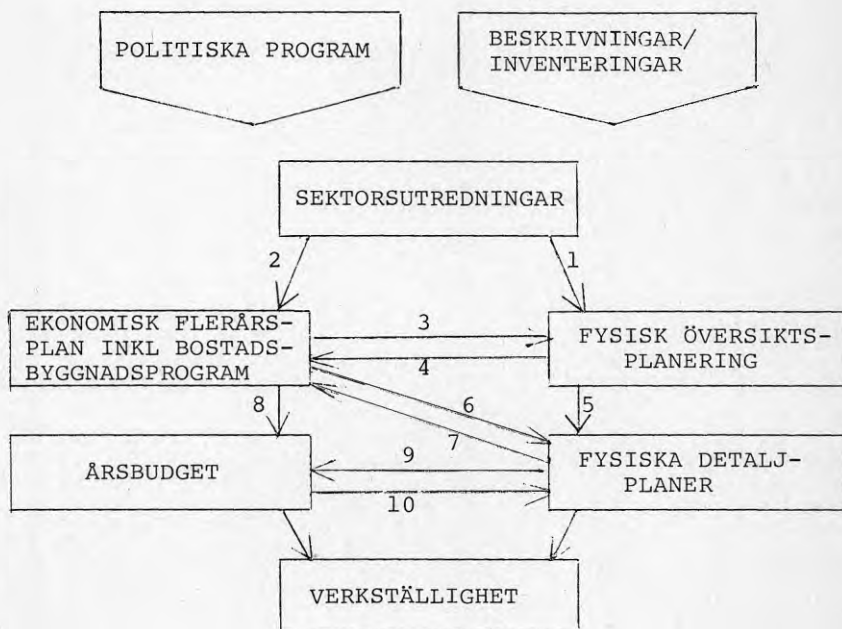
De sektorsplaner som finns - barnomsorgsplaner, äldreomsorgsplaner, miljövårdsplaner o dyl - är i praktiken av två slag eller består av två komponenter. Låt oss kalla dem en sektorsplan resp sektorsutredning/sektorsprogram. I en sektorsplan fastläggs tämligen konkreta åtgärder och resursinsatser. Detta innebär att en sektorsplan bör vara en del i den ekonomiska flerårsplanen/årsbudgeten, eftersom resursinsatser bäst bedöms i samband med det. Annars kan ju resultatet bli det som noterades i kap 8 att en barnomsorgsplan först antas och någon månad därefter en ekonomisk flerårsplan som anger en annan utbyggnad än barnomsorgsplanen. Bakom dessa ställningstaganden i flerårsplanen kan dock behövas särskilda undersökningar av behov, utvecklings-

1) I den mån det statliga kravet på att kommunerna ska göra bostadsbyggnadsprogram (bostadsförsörjningsprogram) försvårat denna integrering av ekonomisk flerårsplan och plan för bostadsbyggande så har kravet varit till direkt skada.

tendenser och mer principiella överväganden om utformning, inriktning och strategi. Detta kan just kallas sektorsutredningar, för att markera att det inte rör sig om exakt när olika saker ska göras och i vilken omfattning, eller sektorsprogram om målsättningsdelen är omfattande.

I en äldreomsorgsutredning/äldreomsorgsprogram skulle pensionärernas situation kartläggas liksom tänkbara åtgärder. Efter grova konsekvensbedömningar utifrån politiska mål skulle vissa principer, och riktlinjer läggas fast. Dessa påverkar sedan innehållet i den "plan" för äldreomsorgen som blir en del av flerårsplanen och de direkta resursinsatser som beslutas i årsbudgeten.

Förhållandet mellan de nämnda planerna/utredningarna sammanfattas i figuren här nedan, med åtföljande kommentarer om pilarnas närmare innebörd. Pilarnas numrering ska inte ses som en ordning i vilka olika saker ska göras. För att inte få en alltför oöverskådlig figur har vi utelämnat vissa saker, t ex att verkställighet kan ske utan att objekt funnits med i t ex årsbudgeten. Speciella omständigheter kan leda till beslut vid sidan av planeringssystemet. Vi har också utelämnat alla pilar från de politiska programmen och inventeringar till i princip alla andra rutor, liksom hur olika planer och utredningar i sin tur kan påverka de politiska programmen.



1. Sektorsutredningar påverkar innehållet i fysiska översiktsplaner genom att behov undersöks och riktlinjer som berör dessa formuleras.
2. Sektorsutredningar påverkar innehållet i den ekonomiska flerårsplanen genom att behov undersöks och riktlinjer för olika verksamheter formuleras.
3. Flerårsplanen påverkar den fysiska översiktsplaneringen genom att de fysiska planerna från flerårsplanen kan få en bild av resurstillgång och ambitionsnivåer.
4. Flerårsplanen påverkas av den fysiska översiktsplaneringen genom att denna ger kunskap om vilka områden som kan vara aktuella för bebyggelse.
5. Den fysiska översiktsplanen påverkar fysisk detaljplanering genom att den inverkar på valet av områden för detaljplanering och deras utformning.
6. Flerårsplanen påverkar utformningen av detaljplaner genom att ge en bild av resurstillgång och ambitionsnivå samt genom beslut om tidsordning för bostadsbyggandet.
7. Detaljplaner påverkar kostnader och påverkar därmed exploateringsdelen i den ekonomiska flerårsplanen.
8. Flerårsplanen är tänkt att innehålla de övergripande prioriteringar som sedan styr inriktningen på årsbudgeten.
9. Analog med 6.
10. Analog med 7.

"och över alltihopa lyser Moder Sol"
(P Ramel).

10.5 Två exempel

10.5.1 Inledning

I avsnitt 10.4 har en rad centrala frågeställningar om den kommunala ekonomiska planeringen behandlats. Tanken är att i detta avsnitt väva ihop de olika frågeställningarna genom att konstruera två exempel på hur den ekonomiska flerårsplaneringen kan gå till om vissa förändringar gjordes.

Det första exemplet är mer kortsiktigt och utgår i stort från dagens situation, t ex när det gäller ansvarsfördelning kommunstyrelse-nämnder. Det andra exemplet förutsätter mer långtgående förändringar t ex i politikerernas roll.

Att säga hur den ekonomiska flerårsplaneringen bör gå till i de svenska kommunerna är svårt därför att kommunerna är så olika - storlek, ekonomisk och politisk situation, tjänstemannastab, planerings- och budgettraditioner samt mycket annat varierar mellan kommunerna. De resonemang som presenterats ovan och de exempel som ska redovisas ger ändå förhoppningsvis vissa uppslag om hur den ekonomiska flerårsplaneringen kan förbättras - om något sådant behov finns i kommunen.

10.5.2 Exempel 1

I detta exempel finns tre "nyheter":

- År 3-5 i flerårsplanen har betydligt lägre detaljeringsgrad än 1-2
- Bostadsbyggnadsprogrammet beslutas som en del av flerårsplanen (och har också varierande detaljeringsgrad)
- Ett system med förvaltningsrevision finns.

Låt oss följa en tänkt årscykel i detta system och anta att flerårsplan och årsbudget behandlas parallellt och beslutas på hösten. Vi börjar på hösten år 0.

- När budget/flerårsplan för år 1-5 antas så beslutas också om vilka verksamhetsgrenar som förvaltningsrevisionen ska se närmare på. Under budgetberedningen kan man ha funnit vissa områden som förefaller särskilt intressanta att granska. Förvaltningsrevisionen sker vid sidan av arbetet med nästa flerårsplan men ska mynna ut i förslag som kan tas hänsyn till vid nästa års behandling av budget/flerårsplan. Särskilda utredningar om "strategiska faktorer" kan igångsättas.
- Anvisningar för nämnderna/förvaltningarna rörande nästa flerårsplan utfärdas senare under hösten. Befolkningsprognos bifogas liksom föregående flerårsplan. Det understryks att man ska utgå från det bostadsbyggnadsprogram som var en del i denna flerårsplan och särredovisa de kostnader som kan hänföras till resp objekt så att man lätt kan "flytta om" investeringar när bostadsbyggnadsdelen senare beslutas. Beloppen i flerårsplanen för år 2-5 ska ses som riktmärken för volymen och inriktningen av den nya budgeten (år 2) och flerårsplanen (år 3-6).
- Under våren arbetar resp förvaltning/nämnd med sitt område som vanligt. Stadsbyggnadskontor/fastighetskontor o dyl förbereder på motsvarande sätt det nya bostadsbyggnadsprogrammet ¹⁾. Eftersom detaljeringsgraden minskats är det färre poster att bedöma varför det finns mer tid för varje bedömning vilket kan höja kvaliteten.
- I maj ska förslagen vara färdiga - liksom förvaltningsrevisionen och speciella utredningar. Den centrala politiska behandlingen tar vid med bearbetningar, granskningar och diskussioner. Enligt förutsättningarna i exemplet antas att detta i stort går till som idag, med de skillnader som sammanhänger med den lägre detaljeringsgraden och med att bostadsbyggnadsprogrammet antas samtidigt.
- I c:a oktober beslutas om en ny budget/flerårsplan/bostadsbyggnadsprogram - vilka nya områden som skall behandlas av förvaltningsrevisionen och om några särskilda "strategiska studier" ska igångsättas.
- Besluten i flerårsplanen liksom andra övergripande planer/beslut sammanställs i en "GPF".
- e t c

1) Se vår rapport "Kommunala bostadsbyggnadsprogram".

10.5.3 Exempel 2

Förutom de "nyheter" som fanns i exempel 1 antar vi nu också att man genomfört följande:

- Nämnderna beslutar själva hur pengarna ska användas inom sina områden. Kommunstyrelsen gör bara fördelning mellan nämnderna samt behandlar bostadsbyggnadsprogram.
- Mer tid för politikerna och mer utredningsresurser hos partierna.

Årscykeln kan ta sig ut på följande sätt:

- I september/oktober beslutar kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om den översiktliga årsbudgeten/flerårsplanen samt om bostadsbyggande med följdinvesteringar och särskilda större investeringar, större förvaltningsrevisionsuppdrag o dyl.
- I november beslutar nämnderna, med nyssnämnda beslut som grund, hur de tilldelade medlen ska fördelas, mellan olika verksamheter inom sina områden. Detta görs förhållandevis detaljerat för år 1 (årsbudgeten) och år 2 medan år 3-5 inte blir (mycket?) mer detaljerade än vad kommunstyrelsens beslut blir. Nämnden beslutar i samband med detta om (mindre) förvaltningsrevisionsprojekt inom sitt område liksom om sektorsutredningar av olika slag som berörs till nästa års budget/flerårsplan.
- Förberedelserna för nästa budget/flerårsplan antas till mycket stor del ligga inom partierna och ske i tre nivåer,
 1. Resursfördelning i stort - större investeringar - utdebitering
 2. Bostadsbyggande med följdinvesteringar
 3. Resursfördelning inom resp nämndområde.

Man kan tänka sig att partierna har särskilda arbetsgrupper för 2 och 3. Grupper som kan beställa uppgifter från tjänstemännen. Partierna kan också antas ha särskilda "sektorsprogram" som ger den allmänna inriktningen. När man kommit en bit på 2 och 3 kan resursfördelningen i stort diskuteras. En växelverkan mellan konkreta uppgifter om behov och åtgärder i olika sektorer samt övergripande synpunkter om den kommunala sektorns totala storlek får uppstå i diskussionerna och leda fram till ställningstagande på punkt 1. Förvaltningsrevisionen och andra utredningar kan antas spela en roll här. Vill man sammanfatta detta kan man säga att nämnderna/arbetsgrupperna till maj ska komma med en budget/flerårsplanbeskrivelse innehållande:

- Åskande om total tilldelning med motivering (avvikelse från gällande flerårsplan)
- Förslag till eventuella större investeringsprojekt (så stora att kommunstyrelsen beslutar om dem).

Partiet/majoriteten som helhet beslutar sedan om

resurstilldelningen i stort och nämnderna kan därefter snabbt fastställa en definitiv årsbudget. Man har ju redan förberett i budgeten och kan lätt anpassa den till beslutad nivå - som ju inte lär komma som en överraskning. Observera att nämnden formellt inte är bunden av vad som sagts tidigare om resurstilldelning inom sitt område.

- Sammanställning kan som i exempel 1 ske i en "GPF" som ska underlätta för politiker och andra att få en överblick.
- e t c.

11. AVSLUTNING

Den formaliserade flerårsplaneringen har fungerat dåligt. På ett plan är förklaringen till detta att uppläggnings- och utformning inte varit anpassade till kommunernas situation. Flerårsplanerna har varit alltför detaljerade och krävt så mycket rutinartat sifferarbete att det knappast blivit tid för funderingar om framtiden.

På ett djupare plan kan situationen förklaras med problemets svårighetsgrad, brist på kunskaper i kommunerna och att för lite tid avsatts för att ordentligt tänka igenom vad flerårsplaneringen ska ha för syfte och vilken uppläggning som är lämpligast givet detta syfte. Man kan också säga att politikernas/partiernas situation är sådan att politiskt förankrad flerårsplanering är mycket svår att genomföra.

I det sista kapitlet diskuterades följande förändringar som åtminstone bör kunna förbättra den ekonomiska flerårsplaneringen något:

- lägre detaljeringsgrad i flerårsplanen
- bostadsbyggnadsprogram görs som del av flerårsplanen
- större självständighet för nämnderna
- utbyggd förvaltningsrevision

Mer omfattande förändringar i politikernas situation är dock en förutsättning för större förändringar i planeringssystemet.

En bra flerårsplanering kräver inte bara att man vet vart man vill utan också att man vet var man är och vad som håller på att hända. Osäkerhet är ju ett fundamentalt drag i kommunernas situation och det gäller att snabbt urskilja tendenser. Detta gäller både på den kommunalekonomiska sidan (jfr budgetuppföljningssystem som nu blir allt vanligare ¹⁾) och övriga skeenden i kommuner (jfr olika typer av sociala beskrivningar ²⁾). Utformningen av metoder för detta är alltså minst lika viktigt som att flerårsplaneringen i sig är riktigt utformad.

"men det är en helt annan historia"

1) Se t ex "Om uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet" Kommunförbundet 1978 för beskrivning av uppläggnings- och utformningsmetoder i några kommuner.

2) Se vår rapport om "Människan i kommunala planer".

LITTERATURREFERENSER

- Alvarsson A, Samordning fysisk-ekonomisk-social kommunplanering, BFR R28:1974
- Brunsson N & Jönsson S, Beslut och handling, 1979
- Budgetering i utveckling, Kommunförbundet, 1977
- Ekonomisk långtidsplanering: anvisningar och exempel, Svenska kommunförbundet, 1968
- Frieberg A & Westman L, Revisorns dubbelroll: anmärka eller förändra, Kommunaktuellt, 35/78
- Förnyelsebudgetering: Idéskrift, Kommunförbundet, 1979
- Hedström I, Kommunrevisorerna får ny roll: Vision eller revision, Kommunaktuellt, 39/78
- Hermerén G, Värderingsförändringar, Ingår i "Att värdera byggd miljö", BFR R39:1980
- Holm P, En modell för kommunalekonomisk långtidsplanering, 1968
- Jensevik H, Samhällsbyggnadsekonomi och kommunalekonomi: Idéskiss till ett ekonomisystem, BFR R23:1976
- Jönsson S, Lundin R m fl, Den kommunala budgetprocessen, BFR R72:1979
- Jönsson S & Lundin R (red), Att rätta mun efter matsäcken, Strategier mot kommunalt obestånd, Göteborg 1978
- K-planen, Svenska Stadsförbundet, 1965
- Kohn J, Utmaning för verksamhetsplaneringen, Plan 1978:1
- Kommunal budgetering, Svenska kommunförbundet, 1969
- Kommunernas budget och räkenskaper, Svenska Stadsförbundet, 1962
- Kommunernas kapitalredovisning, Svenska Stadsförbundet, 1956
- Kommunplanering, Kommunförbundet 1974
- Lagheim P, Resurser för planering på kommun- och länsnivå, BFR R68:1978
- Lind H & Westberg H, GPF - en utvärdering, BFR R91:1978
- Ohlsson C-O & Ström C, Strategi och verkställighet i kommunal översiktsplanering, BFR R:57:1978
- Om uppföljning och utvärdering av kommunala verksamheter, Kommunförbundet 1978
- Sundberg E, Nu måste vi planera för osäkerhet, Kommunaktuellt 30/78
- Pyhrr P B, Zero-base budgeting, 1973
- Årsbok för Sveriges kommuner 1975, SCB
- Årsbok för Sveriges kommuner 1979, SCB

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för bygnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

Författare:

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

Forskargrupp:

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

Rapporter:

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
- Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
- Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
- Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
- Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
- Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
- Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
- Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
- Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
- Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
- Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

Art.nr: 6700302

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

R2: 1981

ISBN 91-540-3438-9

Statens råd för bygnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 35 kr exkl moms