

Kommunal investeringsplanering med magkänsla – på bekostnad av legitimitet och transparens

Svenska kommuner genomför varje år omfattande investeringar. Planeringsprocessen innehåller vanligen betydande informella inslag. Det framgår inte alltid varför investeringarna genomförs, på vilka grunder prioriteringen mellan investeringar sker, eller varför investeringarna tillåts ianspråkta så mycket eller lite resurser som de gör. I denna artikel diskuteras behovet av en mer formaliserad investeringsplanering. Baserat på resultaten från en avhandling om kommunal investeringsverksamhet av Fjertorp (2010) presenteras ett förslag för en formaliserad investeringsplanering. Förslaget innebär ökat fokus på investeringsmålen med hjälp av en klassificering, tydliga grunder för prioriteringen och en medvetenhet kring investeringsverksamhetens sammanhang.

Svenska kommuner gör varje år omfattande investeringar i gemensamma tillgångar. Det byggs gator, vattenreningsverk, nya bostadsområden, rondellskulpturer och andra tekniska tillgångar. Ambitionen är att tillhandahålla service till invånarna. Stora behov och höga ambitioner medför dock att resurserna upplevs som knappa. Prioriteringar tvingas fram. Samtidigt är det oklart vilka grunderna är för investeringsplaneringen. Varför görs det egentligen så många investeringar? Vilka mål ska de uppfylla och varför är vissa investeringar viktigare än andra? Det är inte helt enkelt att som ansvarig tjänsteman eller politiker kunna besvara dessa frågor.

I kommunerna förekommer många typer av investeringsmål. Samtidigt är de inte alltid särskilt framträdande och det råder ibland delade meningar bland politiker och tjänstemän om vad en investering egentligen ska skapa för nytta. Detta är inte unikt för investeringsverksamheten, utan kommuner kännetecknas av att målen ofta är otydliga (Merchant och Van der Stede 2007, s 781–783). Om man inte vet vad en investering ska åstadkomma, är det svårt att utforma den på ett sådant sätt att förväntad nytta verkligen erhålls. Knappa resurser innebär samtidigt att politikerna tvingas att prioritera mellan en stor mängd investeringsförslag, utan att det är tydligt mellan vilka alternativ som prioriteringen sker eller på vilka grunder vissa investeringar prioriteras.

En erfaren politiker tillfrågades om hur en nytillträdd politiker ska kunna lära sig att avgöra vilka investeringar som är mest angelägna. Han förklarar då att man måste sitta med många år i politiken för att se och lära, för att till sist få en känsla för vilka investeringar som är rimliga och nödvändiga. Han menar att det inte är lätt att förstå för en oinvid. Uttalandet tyder på att politikerna har svårt att sätta ord på sina handlingar och förklara varför

JONAS FJERTORP

disputerade 2011 vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Han är verksam som forskare och intresserar sig för investeringsbedömning samt kommunal infrastruktur och utveckling. Jonas.Fjertorp@fek.lu.se

de utformar investeringsverksamheten på det sätt som de gör. Det förefaller som om investeringar för mångmiljonbelopp genomförs utifrån en intuitiv känsla. Uttalandet kan också tolkas som att investeringsplanering gärna framställs som komplicerad och erfarenhetskrävande och att planeringen av investeringsverksamheten omsluts av ett dunkel. Exemplet förefaller ge en tämligen representativ bild av hur investeringsplanering går till i svenska kommuner.

Det visar sig också finnas många idéer om varför kommunerna satsar så lite eller så mycket resurser på investeringar i materiella anläggningstillgångar som de gör. Både politiker och tjänstemän har mer eller mindre intuitiva förklaringar. Investeringar för stora belopp görs således utifrån en magkänsla. Det verkar som om den godtycklighet som omger investeringsbeslut kring stora infrastrukturprojekt på nationell nivå (se Andersson 2010) även präglar investeringsplaneringen i landets kommuner.

Investeringsplaneringen i landets kommuner förefaller alltså ske på mer eller mindre vagt formulerade grunder. Det behöver dock inte innebära att den är felaktigt utformad, så frågan är om det egentligen är något problem. Vilka skäl finns det att arbeta med en mer formaliserad investeringsplanering? Ovan nämnda politiker menar att man måste sitta med i många år innan man kan förstå vilka investeringar som bör genomföras. Det torde emellertid inte vara långa erfarenheter som är det mest effektiva sättet för en nytillträdd politiker att sätta sig in i arbetet. En mer formaliserad investeringsplanering är ett mindre tidsödande redskap som hjälper nytillsatta politiker att förstå förutsättningarna och agera ändamålsenligt vid prioriteringen av investeringar.

Det finns ytterligare en anledning att formalisera investeringsplaneringen. Sedan 1980-talet har allt större krav ställts på en effektiv och ändamålsenlig resursanvändning i den offentliga sektorn (Hood 1995). Utvärdering och utkrävande av ansvar från ansvariga politiker och tjänstemän har blivit allt vanligare (Humphrey m fl 1993). Det finns också studier som visar att förekomsten av ansvarsutkrävande förbättrar den offentliga servicens kvalitet och omfattning (se Eckardt 2008). Vagt formulerade grunder innebär avsaknad av transparens gentemot både andra politiker och kommuninvånarna. Det riskerar i förlängningen att minska legitimiteten för den verksamhet som bedrivs.

Det finns således goda skäl för ansvariga politiker och tjänstemän att på ett enkelt och systematiskt sätt kunna redogöra för varför investeringsverksamheten ianspråkar så lite eller mycket resurser som den gör, vilka mål investeringarna ska bidra till att uppfylla och varför vissa investeringar är viktigare än andra. Genom att utgå mindre från intuitiv magkänsla och arbeta mer formaliserat med investeringsplaneringen, ges underlag till att besvara flera av de frågor som investeringsverksamheten väcker. En mer formaliserad investeringsplanering ger således ökad transparens i beslutsfattandet. Det blir enklare för nytillträdda politiker att sätta sig in i arbetet. Det blir också enklare att leva upp till förväntningarna om att öppet

redovisa grunderna för hur kommunens resurser används. Det finns därför anledning att vara tydlig med vilket mål varje investering ska uppfylla, samt skälen till att investeringar med ett visst investeringsmål prioriteras framför investeringar med ett annat investeringsmål. Det finns också anledning att tydliggöra skälen till att man låter investeringsverksamheten ianspråkta så mycket eller så lite resurser som den gör. Syftet med denna artikel är att presentera ett förslag på en mer formaliserad investeringsplanering för svenska kommuner.

1. Fokusera på målen

I Fjertorp (2010) utvecklas ett förslag på en klassificering för investeringsmål. Den typologi och systematisering som klassificeringen tillhandahåller ger en bild av investeringsverksamhetens mångfald. Den bidrar till att tydliggöra och lyfta fram målen som utgångspunkt för investeringsplaneringen. Genom att relatera investeringarna till klassificeringen blir det enklare att kommunicera vad investeringsverksamheten ska åstadkomma.

En sammanställning av klassificeringen ges av tabell 1. Klassificeringen omfattar fyra övergripande investeringstyper: *expansionsinvesteringar*, *imageinvesteringar*, *reinvesteringar* och *anpassningsinvesteringar*. Begynnelsebokstäverna för de fyra investeringstyperna bildar benämningen för klassificeringen: *EIRA*. Varje investeringstyp definieras av ett specifikt investeringsmål. Det har visat sig finnas anledning att göra ytterligare distinktioner av vilka investeringsmål som förekommer inom typerna. Indelning sker därför även i klasser inom respektive investeringstyp. Investeringstypen *imageinvesteringar* innehåller dock inga klasser.

Investeringstyp och -klass	Investeringsmål och definition
Expansionsinvesteringar	Utöka servicekapaciteten
Ny service	Utöka servicekapaciteten med ny service
Befintlig service	Utöka servicekapaciteten för befintlig service
Imageinvesteringar	Skapa ej servicerelaterad trivsel och attraktionskraft
Reinvesteringar	Upprätthålla befintliga tillgångars servicekapacitet
Liknande tillgång	Upprätthålla funktion och servicekapacitet
Tillgång enligt ny standard	Upprätthålla funktion, servicekapacitet och aktuell standard
Anpassningsinvesteringar	Förbättra befintliga tillgångar
Rationalisering	Förbättra befintliga tillgångars effektivitet
Säkerhet	Förbättra befintliga tillgångars trygghet och säkerhet
Miljö	Förbättra befintliga tillgångars miljöpåverkan
Funktion	Förbättra befintliga tillgångars övriga funktion

Tabell 1
Klassificeringen
EIRA

Källa: Fjertorp (2010).

Expansionsinvesteringar avser att utöka servicekapaciteten. Det sker antingen genom att utöka servicekapaciteten med ny service, eller utöka servicekapaciteten för befintlig service.

Imageinvesteringar skiljer sig från expansionsinvesteringar. De avser att skapa en mer abstrakt nytta. Målet är att skapa trivsel och attraktionskraft som inte är direkt relaterad till en service. Det handlar om att förändra människors uppfattning. Många investeringar som avser att tillhandahålla en bestämd service kan förvisso även innebära förbättrad trivsel och attraktionskraft. Imageinvesteringar är som benämning dock förbehållet de investeringar där målet är att skapa trivsel och attraktionskraft som inte kan hänföras till en direkt servicepotential.

Reinvesteringar avser att upprätthålla befintliga tillgångars servicekapacitet, genom att gamla tillgångar ersätts med nya. De båda klasserna preciserar huruvida målet är att upprätthålla funktionen och servicekapaciteten, eller om det också innebär att uppgradera till aktuell standard.

Anpassningsinvesteringar avser att förbättra befintliga tillgångar, utan att de ersätts. Anpassningarna kan vara av olika karaktär. Investeringsmålet vid anpassning i rationalisering är att förbättra befintliga tillgångars effektivitet, så att samma nytta kan skapas till en lägre kostnad. Anpassningsinvesteringar i säkerhet har som mål att förbättra befintliga tillgångars trygghet och säkerhet. Investeringsmålet vid anpassning i miljö är att förbättra befintliga tillgångars miljöpåverkan. Den fjärde klassen av anpassningsinvesteringar kan tyckas omfatta även de tre föregående, nämligen rationalisering, säkerhet och miljö. Den sista klassen är att betrakta som en uppsamlingsklass vars investeringsmål är att förbättra befintliga tillgångars övriga funktion.

En investering kan ha flera mål. Ett sätt att hantera detta är att identifiera och notera vilka mål som är aktuella och kanske t o m att rangordna eller vikta dem. Ett annat sätt är att utgå från det mest framträdande målet, dvs det mål som föranleder investeringens genomförande och utifrån det klassificera investeringarna.

2. Tydliggör grunder för prioriteringen

Prioriteringarna av investeringsmålen förefaller i viss utsträckning vara rationella. Grunderna för prioriteringen är dock inte alltid särskilt väl artikulerade av politiker och tjänstemän. Med hjälp av några yttre förutsättningar kan man dock förklara prioriteringen av åtminstone några av investeringsmålen. Till exempel ger kommuner med befolkningstillväxt hög prioritet åt investeringar som avser att expandera servicekapaciteten än kommuner med en minskande folkmängd. Hög prioritet för investeringar som ska förbättra trivsel och attraktionskraft verkar främst vara aktuellt i kommuner där den ekonomiska situationen är god. När den ekonomiska situationen är mer ansträngd är det svårare att motivera sådana investeringar. Det finns också en naturlig koppling mellan hög prioritet för anpassningsinvesteringar avseende rationalisering och en reellt minskande avgifts-

nivå. Det är däremot oklart om det är rationaliseringar som möjliggör en sänkt avgiftsnivå, eller om rationaliseringsinvesteringar framtvingas av en sänkt avgiftsnivå.

Exemplen ovan visar att grunderna för prioriteringen kan utgöras av såväl befolkningsmässiga som ekonomiska förutsättningar. Det är även troligt att politiska och tekniska förutsättningar kan utgöra en grund för prioriteringen. Grunderna för prioriteringen är vanligen inte så framträdande. Det finns dock anledning att lyfta fram dem. Genom att artikulera grunderna utifrån dessa områden tydliggörs de och besluten kring prioriteringarna blir mer transparenta. Det innebär också att det blir känt vilka grunder som behöver förändras för att en viss typ av investeringar ska prioriteras högre eller lägre.

Tydliga prioriteringsgrunder är även av vikt för att tillgängliga resurser ska kunna användas till sådana aktiviteter som skapar önskvärd nytta. Det torde inte minst gälla vid framtagandet av investeringsförslag. Fokus kan riktas mot att ta fram investeringsförslag som motsvarar de krav som ställs för att de ska tilldelas investeringsmedel. Otydliga grunder öppnar dessutom upp för politiska spel och dolda agendor. Genom att grunderna för prioriteringen redovisas öppet får såväl politiker, tjänstemän som medborgare en möjlighet att diskutera och agera utifrån dessa.

3. Skapa medvetenhet om sammanhanget

Investeringsverksamheten visar sig vara sammankopplad med såväl kommunens befolkningsmässiga, ekonomiska som politiska förutsättningar (Fjertorp 2010). Förutsättningarna inom dessa områden kan förklara varför vissa kommuner över tiden satsar allt mer resurser på materiella anläggningstillgångar, medan andra satsar allt mindre resurser. Till exempel förändras behovet av kommunal service i takt med att folkmängden förändras. En ökande folkmängd föranleder utbyggnad av de tillgångar som genererar service, om kvaliteten och omfattningen av service ska kunna upprätthållas. På motsvarande sätt behöver inte omfattningen av materiella anläggningstillgångar vara lika stor som tidigare när folkmängden minskar.

Utrymmet för investeringar begränsas dock av ekonomiska förutsättningar. Till exempel innebär en relativt hög soliditet att det finns större utrymme att finansiera nya investeringar än om soliditeten är låg. Det behövs även intäkter för att finansiera avskrivningar och räntor. En ökande skattesats och avgiftsnivå skapar utrymme för detta. Utrymmet för investeringar i materiella anläggningstillgångar påverkas även av den politik som politikerna väljer att bedriva.

Genom en medvetenhet om hur de befolkningsmässiga, ekonomiska och politiska förutsättningarna ser ut kan investeringsplaneringen utformas så att hänsyn tas till de aktuella förutsättningarna. Det innebär att en intuitiv känsla av hur sambanden ser ut kan ersättas med kunskap om hur investeringsverksamhetens sammanhang ser ut. I vissa fall kan avsikten

vara att förstå varför volymen har ökat över tiden och i vissa fall vad politiker och tjänstemän kan göra för att påverka utvecklingen. Den visar också på några av konsekvenserna av hur investeringsverksamheten utvecklas på längre sikt och hur detta är sammankopplat med förutsättningarna för den kommunala verksamheten i stort.

Befolkningsutvecklingen är en viktig förutsättning för kommunal verksamhet och det är relevant att tydliggöra kopplingen till prioriteringen av investeringsmål. Befolkningsutvecklingen är central både för att förklara utvecklingen av volymen materiella anläggningstillgångar och prioriteringen av olika investeringstyper. När folkmängden ökar behövs i regel servicekapaciteten utökas genom expansionsinvesteringar, vilket medför en ökande volym materiella anläggningstillgångar. Om den totala omfattningen av infrastrukturen inte ökar när servicekapaciteten utökas kommer de befintliga tillgångarna inte att kunna förnyas och utvecklas på ett ansvarsfullt sätt över tiden. Befolkningsutvecklingen är av stor betydelse för en kommun, inte nödvändigtvis i termer av att en ökande folkmängd alltid är bäst och eftersträvänsvärt, utan snarare i betydelsen att befolkningsutvecklingen påverkar den kommunala verksamheten i stor utsträckning.

4. Slutord

Summering av förslag för formaliserad investeringsplanering

Sammantaget innebär förslaget för en formaliserad investeringsplanering att ansvariga politiker och tjänstemän tänker igenom och artikulerar investeringsmålen, grunderna för prioriteringen och tydliggör kopplingarna mellan investeringsverksamhetens långsiktiga utveckling och kommunens förutsättningar. Genom att formalisera investeringsplaneringen på detta sätt skapas en transparent och tydlig investeringsverksamhet, där investeringsmålen är i fokus. Intresserade aktörer kan skapa sig en översiktlig bild av vad investeringsverksamheten egentligen ska åstadkomma och vilka skäl det finns till att investeringsverksamheten behöver ha den omfattning som den har. Det ger även en bild av varför investeringar med en viss typ av investeringsmål prioriteras framför investeringar med andra investeringsmål.

Förväntningar på en formaliserad investeringsplanering

Det finns exempel där en formaliserad investeringsplanering har bidragit till att hantera ekonomiskt och befolkningsmässigt besvärliga situationer (se Hoffmann m fl 2000). Fokuseringen på målen handlar om vilka behov som ska uppfyllas, vilket Pagano och Shock (2007) menar är en självklar utgångspunkt vid planeringen av offentliga investeringar. En formaliserad investeringsplanering borgar för en ändamålsenlig resursanvändning och god ekonomisk hushållning. Det underlättar för de politiker som inte varit med så länge i politiken att aktivt ta del i arbetet. Samtidigt skapar det möj-

ligheter att kommunicera med kommuninvånarna och därigenom skapa större förståelse för att investeringsverksamheten utformas på det sätt som den gör. Det torde i sin tur främja förtroendet och legitimiteten för verksamheten. Sammanfattningsvis är en formaliserad investeringsplanering en utgångspunkt för att resonera kring hur infrastrukturen ska förvaltas med hänsyn till kommunens rådande förutsättningar, för att de begränsade resurserna ska användas på ett ändamålsenligt sätt och skapa nytta för kommuninvånarna.

Andersson, R (2010), "Stora förlustprojekt. Diskussion utifrån Citybanan och höghastighetsbanor", *Ekonomisk Debatt*, årg 38, nr 3, s 53-64.

Eckardt, S (2008), "Political Accountability, Fiscal Conditions and Local Government Performance: Cross-sectional Evidence from Indonesia", *Public Administration and Development*, vol 28, s 1-17.

Fjertorp, J (2010), *Investeringar i kommunal infrastruktur: Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*, doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet, Lund Business Press, Lund.

Hoffmann, S, N Krumholz, K O'Brien och B Geyer (2000), "How Capital Budgeting Helped a Sick City: Thirty Years of Capital Improvement Planning in Cleveland", *Public Budgeting & Finance*, vol 20, s 24-37.

Hood, C (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol 20, s 93-109.

Humphrey, C, P Miller och R W Scapens (1993), "Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol 6, s 7-29.

Merchant, K A och W A Van der Stede (2007), *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Prentice Hall, Harlow.

Pagano, M A och D R Shock (2007), "Capital Budgets: The Building Blocks for Government Infrastructure", *Government Finance Review*, vol 2, s 16-22.

REFERENSER