



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet
Företagsekonomiska institutionen

Magisteruppsats
2006-01-18

Tidigareläggning av den kommunala budgetprocessen

– En studie av Båstads, Höganäs och Klippans kommun

Författare:
Charlotte Antonius, 801008-4047
Jessica Malmhäll, 800308-8500

Handledare:
Ola Mattisson

Förord

Denna uppsats har skrivits under höstterminen 2005 vid Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet.

Vi vill rikta ett stort tack till våra respondenter i Båstads, Höganäs och Klippans kommun som varit vänliga nog att delta i vår undersökning. Vi vill även tacka vår handledare Ola Mattisson för all hjälp under arbetets gång.

Lund 18 januari, 2006

Charlotte Antonius Jessica Malmhäll

Sammanfattning

Uppsatsens titel:	Tidigareläggning av den kommunala budgetprocessen –En studie av Båstad, Höganäs och Klippans kommun
Seminariedatum:	2006-01-18
Ämne/kurs:	FEK 591 Magisterseminarium, Redovisning 10 poäng
Författare:	Charlotte Antonius och Jessica Malmhäll
Handledare:	Hans Knutsson och Ola Mattisson
Nyckelord:	Kommunal verksamhet, budget, budgetprocess, styrning
Syfte:	Syftet med denna uppsats är att studera och analysera vilka konsekvenser en tidigarelagd budgetprocess får på budgeten som styrverktyg i tre skånska kommuner.
Metod:	Vi har använt oss av en kvalitativ metod och genomfört fallstudier i tre skånska kommuner. Vid insamlandet användes både personliga intervjuer och telefonintervjuer.
Teoretiska perspektiv:	Vi använder oss av litteratur kopplat till kommunal verksamhet, budgetering och styrning.
Empiri:	Vi har utfört personliga intervjuer med förvaltningschef, nämndordförande samt ekonomichef i respektive kommun. Vi har också använt oss av budgetdokument och annat skriftligt material från kommunerna.
Slutsatser:	Några av de slutsatser som har kunnats dra efter studiens genomförande är att ansvarsfördelningen har i kommunerna har ändrats. Genom en tidigareläggning har kommunerna gått mot en något lösare och mindre formell styrning där kommunikationen har fått en större roll. Även budgetunderlaget har förändrats dock mot det sämre då osäkrare prognoser ligger till grund för budgetfastställandet.

Abstract

- Title:** An earlier decided budgetprocess – a study of Båstad, Höganäs and Klippans local governments
- Seminar date:** 18th of January 2006
- Course:** Master thesis in business administration, Accounting 10 Swedish credits (15 ECTS)
- Authors:** Charlotte Antonius and Jessica Malmhäll
- Advisors:** Hans Knutsson and Ola Mattisson
- Key words:** Local Government management, Budget, Budgetprocess, Management Control
- Purpose:** The purpose of this essay is to study and analyze what the consequences of an earlier decided budgetprocess will be on the budget as a controlsystem in Båstads, Höganäs and Klippans local governments.
- Methodology:** We have used a qualitative research method which have includede three case studies. The data has been collected through both personal interviews and interviews over the phone.
- Theoretical perspectives:** We have used litterature related to local government management, budgeting and management control.
- Empirical foundation:** We have conducted personal interviews with persons in leading positions in each of the three local governments. We have also used budgetdocuments and other related material.
- Conclusions:** Some of the conclusions that have been made after our study are that the responsibilitydistrubution has changed and that the local governments have gone to a less tight and formal control where communication have been given a greater role. The base on which the budget is decided on has also changed, although to the worse because of more insecure prognoses.

1	Inledning.....	6
1.1	Bakgrund	6
1.2	Problemdiskussion	7
1.3	Problemformulering	8
1.4	Syfte	8
1.5	Tidigare forskning	8
1.6	Uppsatsens fortsatta disposition	9
2	Metod	10
2.1	Metodologisk ansats	10
2.2	Litteraturinsamling	11
2.3	Datainsamling.....	12
2.3.1	Val av respondenter.....	12
2.4	Analysarbetet.....	13
2.5	Reliabilitet och validitet	13
3	Kommunal verksamhet	14
3.1	Kommunernas organisation.....	14
3.2	Den kommunala särarten.....	15
4	Teoretisk referensram.....	17
4.1	Styrning	17
4.1.1	Ekonomisk styrning.....	18
4.1.2	Modeller för ekonomisk styrning.....	18
4.2	Budget	19
4.2.1	Budgetens syften	19
4.2.2	Kommunens olika budgetar.....	20
4.2.3	Budgetunderlag	21
4.2.4	Budget och kommunallagen.....	21
4.3	Budgetprocessen.....	22
4.3.1	Den traditionella budgetprocessen i kommunal verksamhet.....	22
4.3.2	Den kommunala budgeteringens aktörer.....	23
4.3.3	Budgetprocessen och kommunikation	24
4.3.4	Budgetuppföljning.....	24
4.4	Budgetbeteende	25
4.5	Kritik mot budget som styrmedel.....	26
4.6	Sammanfattande analysram.....	27
5	Budgetprocessen i Båstads, Höganäs och Klippans kommun.....	30
5.1	Kommunfakta.....	30
5.2	Budgetprocessens förändring	31
5.3	Budgetprocesser under 2005	32
5.3.1	Båstads kommun	33
5.3.2	Höganäs kommun.....	34
5.3.3	Klippans kommun	35
5.4	Konsekvenser av tidigareläggningen.....	36
5.4.1	Tidsaspekt.....	36
5.4.2	Budgetunderlag	37
5.4.3	Ansvarsfördelning	37
5.4.4	Kommunikation.....	38
6	Analys.....	40
6.1	Styrning	40
6.2	Budgetens syfte	41

6.3	Budgetunderlag	43
6.4	Budgetprocessen.....	44
6.5	Budgetens syfte kopplat till styrning, budgetunderlag och budgetprocess	46
7	Slutsatser	48
7.1	Reflexioner över studiens genomförande.....	50
7.2	Förslag till framtida studier	50
	Källförteckning.....	51
	Bilagor.....	54
	Bilaga 1 – Intervjumall, nämnd/förvaltning	54
	Bilaga 2 - Intervjumall, ekonomichef	55

1 Inledning

Uppsatsens första kapitel inleds med en bakgrund och problemdiskussion kring kommunal styrning och budgetering, vilket leder ner till en problemformulering. Därefter fortsätter kapitlet med en beskrivning av uppsatsens syfte. Avslutningsvis redogörs den tidigare forskning som finns inom det aktuella området samt uppsatsens fortsatta disposition.

1.1 Bakgrund

Sveriges kommuner har länge varit under omvandling. Från att ha startat som ekonomiska föreningar under 1800-talet har kommunerna under 1900-talet ombildats till dagens folkstyrda välfärdsorganisationer. Idag är kommunernas arbetsbörda större än någonsin samtidigt som staten på senare år har minskat de tilldelade resurserna. Detta faktum ökar kraven på kommunernas effektivitet och utvecklingen har gått från 1970-talets sparprogram och planering, över 1980-talets inriktning på organisationsutveckling, till 1990-talets lösningar som rör sig kring marknadsorientering, vilket än idag lever kvar i stor utsträckning. (Collin och Hansson, 1993)

För att kommunerna skall kunna bedriva en effektiv verksamhet krävs en tydlig ekonomisk styrning. Ekonomistyrning handlar om att påverka beteendet i en organisation i den riktning som krävs för att ett önskvärt resultat skall uppnås. Den ekonomiska styrningen inom den kommunala verksamheten handlar framförallt om att uppnå ekonomiska mål, verksamhetsmål samt politiska mål. Det gäller således för kommunerna att skapa en balans mellan kort- och långsiktig måluppfyllelse samt mellan finansiella och icke-finansiella mål. Den ekonomiska styrningen består vanligtvis av momenten planering, samordning och uppföljning. Dessa moment sker genom olika besluts-, informations- och uppföljningsprocesser. Sett ur ett kommunalt perspektiv innebär detta att en fungerande styrprocess måste innefatta normer för såväl budgetprocess som uppföljningsrutiner, samt en strategi för hur resurserna på bästa sätt skall samordnas för att uppnå den maximala kommunnyttan. (Brorström, Haglund och Solli, 1999)

Kommunallagen har nyligen kompletterats med ett antal krav i syfte att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Det handlar om att tydliga mål och riktlinjer skall anges i planeringen, då lagstiftarens utgångspunkt är att ett strukturerat och tydligt styrsystem utgör en viktig utgångspunkt för en god ekonomisk hushållning. Nästan 90 procent av Sveriges kommuner angav i en undersökning av Svenska Kommunförbundet att de använder sig av en styrform där målformulering är utgångspunkten för att uttrycka den politiska strävan. (Klintbo och Melbi, 2004)

I dagens kommuner har budgeten en ledande plats i det ekonomiska styrsystemet. I dess mest konkreta mening består en budget av ord och siffror men den uppfyller dock en rad olika syften inom områden som exempelvis planering, kommunikation och kontroll. (Fundahn och Holmgren, 1992) Ett mycket viktigt syfte med den kommunala budgeten är också resursfördelning. Till skillnad från företag är kommuner inte utsatta för konkurrens och inte heller direkt styrda av marknaden. Därmed kan kommuner inte heller genomföra sin resursfördelning med hjälp av försäljningssiffror och efterfrågan. I kommuner får istället prioritering och fördelning av resurser ske med hjälp av fastställandet av budgeten. (Hansson och Martinsson, 2003)

1.2 Problemdiskussion

Budgetprocessen är den mest strategiska och viktiga styrprocessen i en kommun (Brorström et al, 1999). Budgetprocessens innehåll och tidsplan är av stor vikt för hur väl planerings- och budgetarbetet lyckas. Processen involverar ett flertal personer och är oftast väldigt tidskrävande. Den kommunala budgetprocessen är en i det närmaste rullande process som startar tidigt under året ofta med att kommunstyrelsen ger direktiv för budgetarbetet. Ett omfattande arbete med budgeten sker därefter på alla nivåer i den kommunala organisationen och enligt kommunallagen skall budgeten slutligen fastställas av kommunfullmäktige innan november månads utgång. Att budgeten fastställs så sent på året av kommunfullmäktige kan leda till problem då det innebär att kommunens nämnder och förvaltningar får ont om tid att planera sina verksamheter. (Magnusson, 1982)

Tidsplanen för budgetarbetet skiljer sig dock åt mellan kommuner i Sverige och på senare tid har tendensen varit att allt fler kommuner väljer att tidigarelägga sin budgetprocess (Klintbo och Melbi, 2004). Detta innebär att de viktigaste besluten i budgetprocessen tas tidigare under året för att kommunfullmäktige skall kunna fastställa en rambudget redan före eller under sommaren. Nämnderna skall sedan arbeta fram sina interna budgetar under hösten baserat på det budgetbeslut som har tagits.

Självfallet finns det för- och nackdelar med både den tidigarelagda och den mer traditionella budgetprocessen. Fördelen för en kommun att tidigarelägga sin budgetprocess kan exempelvis vara att de budgetansvariga i respektive nämnd får större möjlighet att anpassa verksamheten efter de fastställda budgetkraven. Detta kan i sin tur leda till en smidigare process. En senare budgetprocess däremot innebär bland annat att kommunfullmäktige får ett bättre beslutsunderlag vid fastställandet av budgeten. När beslutet tas under hösten finns en större möjlighet att använda sig av de erfarenheter innevarande års budgetuppföljning ger samt att de prognoser som används är mer korrekta. I sin undersökning redovisar Klintbo och Melbi (2004) att många kommuner menar att det största problemet med en tidigarelagd budgetprocess är just de osäkra skatteprognoserna.

1.3 Problemformulering

Eftersom budgeten har en central roll som styrverktyg i kommunerna har utformningen av budgetprocessen en stor betydelse. Då flera kommuner på senare år har förändrat sin budgetprocess vill vi se vilka konsekvenser detta får för dagens kommuner, dels centralt och dels i nämnder och förvaltningar. Detta är intressant att studera då detta tenderar vara en förändring som blir allt vanligare och effekterna av en tidigareläggning torde således vara relevanta att klarlägga. För att kunna göra det kommer vi att undersöka följande punkter:

- ✓ Orsaker till att dessa förändringar gjordes
- ✓ Vilka förändringar som har skett i de studerade kommunerna
- ✓ Vilka följder förändringarna har fått

Eftersom de personer som är verksamma i kommunen till stor del har en betydande roll i hur förändringarna har implementerats och emottagits kommer vi även att analysera förändringarna ur ett budgetbeteende-perspektiv.

1.4 Syfte

Syftet med denna uppsats är att studera och analysera vilka konsekvenser en tidigarelagd budgetprocess får på budgeten som ett kommunalt styrverktyg.

1.5 Tidigare forskning

Budgetering inom kommunal verksamhet har tidigare studerats ur ett antal olika synvinklar. Dock har det inte gjorts någon specifik studie kring tidigareläggning av den kommunala budgeten, vilket kan bero på att fenomenet fortfarande är relativt nytt. Klintbo och Melbis undersökning från 2004 behandlar ämnet ytligt de men gör emellertid inte någon djupare analys om just denna företeelse. På grund av budgetens relevans i den kommunala styrningen anser vi det således betydelsefullt att denna uppsats genomförs.

1.6 Uppsatsens fortsatta disposition

Kapitel 2: Metod

I kapitlet redogörs för de metodologiska ansatser som har använts och hur arbetet med insamlande av data och teori har sett ut.

Kapitel 3: Kommunal verksamhet

Detta kapitel presenterar hur den kommunala verksamheten är uppbyggd samt vilka väsentliga skillnader som finns mellan privata och kommunala organisationer.

Kapitel 4: Teoretisk referensram

I kapitel fyra presenteras den teoretiska referensramen som fokuserar på budget som ett kommunalt ekonomiskt styrinstrument.

Kapitel 5: Budgetprocessen i Båstads, Höganäs och Klippans kommun

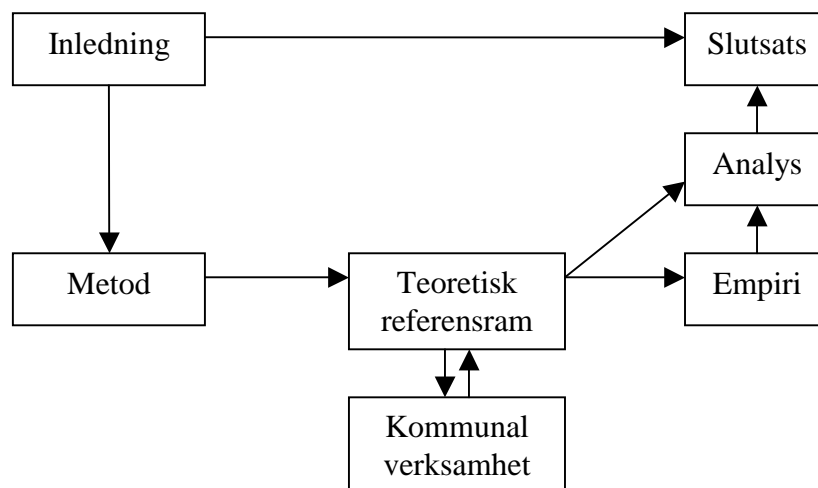
I detta kapitel presenteras det empiriska material som insamlats under uppsatsens gång.

Kapitel 6: Analys

I detta kapitel analyseras det empiriska materialet utifrån den teoretiska referensramen.

Kapitel 7: Slutsatser

I uppsatsens sista kapitel dras slutsatser ifrån de analyser som gjorts i det föregående kapitlet samt ges förslag till fortsatta studier.



Figur 1-1 Uppsatsens disposition och sambandet mellan dess olika delar

2 Metod

I detta kapitel kommer en redogörelse för den vetenskapliga forskningsansats som har använts i denna uppsats. Vidare beskrivs insamlandet av det empiriska och teoretiska material som uppsatsen bygger på. Avslutningsvis behandlas de metodproblem som har uppkommit under arbetets gång.

Ett metodval innebär alltid en begränsning i den undersökning som görs. En metod är aldrig helt rätt utan varje metod har sina för- och nackdelar (Holme och Solvang, 1997). Vi har därför utifrån vår problemformulering försökt att använda den metod som passar vårt syfte bäst samt i bästa möjliga mån försökt motivera dessa val.

För att uppfylla vårt syfte med uppsatsen har vi valt att göra en fallstudie av tre kommuners budgetprocesser. Kommunerna vi har valt att studera är grannkommunerna Höganäs, Klippan och Båstad. Dessa kommuner har alla valt att tidigarelägga sin budgetprocess, vilket är den förteelse vi valt att fördjupa oss i. Vi anser att vår begränsning till att studera tre kommuner är tillräckligt för att uppnå vårt syfte då vi genom att välja tre kommuner och inte endast en ökar vår möjlighet att dra vissa generella slutsatser. För att kunna analysera den information vi tagit fram har vi kopplat den till teorier kring budgetering och styrning.

2.1 Metodologisk ansats

Det finns tre olika förklarings- och förståelseansatser vid genomförandet av en studie. Dessa är induktion, deduktion och abduktion. Den induktiva ansatsen har sin utgångspunkt i empirin och den deduktiva i teorin är den abduktiva ansatsen snarast ett mellanting mellan de två. Abduktion är den metod som i verkligheten används vid många fallstudiebaserade undersökningar. (Alvesson och Sköldberg, 1994) Då vi under studiens gång har utgått från empiriska fakta men samtidigt inte avfärdat teoretiska föreställningar anser vi oss ha tillämpat den abduktiva ansatsen. Då målet med uppsatsen är att se hur en förändring påverkar kommunernas arbete kan vi således inte utgå enbart ifrån teori. Att vi har arbetat efter en abduktiv ansats innebär för denna uppsats att vi har arbetat kombinerat med teori och empiriska observationer. Teorin låg till grunden för den ansats vi använde oss vid insamlandet av det empiriska materialet som sedan i sin tur låg till grund för det teoretiska material som använts i uppsatsen.

Det var lämpligt att bedriva en fallstudie eftersom vi vill undersöka hur en förändring i budgetprocessen har påverkat kommunerna. I vårt val av kommuner var vi begränsade av att använda oss av kommuner som har genomfört en tidigareläggning av budgetprocessen. Båstads, Höganäs och Klippans kommun valdes ut på grund av att alla relativt nyligen förändrat sin budgetprocess samt att de låg inom ett begränsat geografiskt område. Detta

underlättade vår informationsinsamling. Vid vårt urval beaktade vi också storleken på kommunerna då vi medvetet valde bort stora stadskommuner. Detta gjorde vi på grund av att det i de mindre kommunerna kan vara lättare att få en helhetssyn över den kommunala verksamheten. Att vi valde att genomföra tre fallstudier och inte endast en beror på att vi ville få en bättre möjlighet till att analysera i vilken utsträckning de effekter som uppkommit är direkt orsakade av en tidigarelagd budgetprocess. Dessutom gav detta oss en möjlighet att se om de effekter som observerades var gemensamma för de alla de tre studerade kommunerna.

En fallstudie är ett exempel på en kvalitativ studie (Lundahl och Skärvad, 1999). Vi anser att en kvalitativ studie var den bästa metoden för vår uppsats då vi genom att gå på djupet kan få rikligt med information om de kommuner vi studerar. Genom en kvalitativ studie kan vi också uppnå en förståelse kring de effekter en förändring i budgetprocessen kan åstadkomma (Holme och Solvang, 1997). Vi inser dock att en kvalitativ studie kan ha stora nackdelar. Genom att begränsa vårt insamlade till endast tre fallstudier förlorar vi bland annat en viss möjlighet att generalisera de resultat vi har fått. En annan nackdel är att de svar vi får riskerar att bli subjektiva. I vårt fall där vi undersöker en förändring och dess effekter finns en risk att den information som insamlas inte ger en rättvisande bild över hur situationen såg ut innan förändringen. Det är viktigt att vi i vårt analysarbete tar detta i beaktande. (Lundahl och Skärvad, 1999)

Vid förändringar där beslutet kommer ovanifrån visar ansatser att politiker och högre tjänstemän i allmänhet har en mer positiv inställning medan åsikterna längre ner i organisationen inte alltid är lika positiva (Bokenstrand, 2000). Då vi i vår undersökning enbart har genomfört intervjuer med personer i ledande befattningar finns således en risk att vi har fått ta del av en alltför positiv bild. Det som kommer att behandlas i denna uppsats är således de konsekvenser som har uppstått av tidigareläggningen så som de upplevs av respondenterna.

2.2 Litteraturinsamling

Vi inledde vårt uppsatsarbete med en litteraturstudie där litteratur om kommunal verksamhet, styrning och budgetering samlades in. Dels för att vi skulle kunna få en ökad förståelse för ämnet och dels för att det teoretiska materialet användes vid framtagning av intervjufrågor. Litteraturinsamlingen innebar att vi fördjupade oss i de teorier och fakta som finns inom ämnet budgetering och kommunal verksamhet. I det inledande skedet var vi breda i vårt insamlade men ju längre vi kom i vårt datainsamlade desto tydligare framkom det vilka teorier som var behjälpliga i vårt uppsatsarbete.

Litteraturinsamlingen genomfördes vid Lunds universitetsbibliotek, Ekonomihögskolans bibliotek samt via Internet. De databaser som användes var Lovisa, Elin och Libris. Internet har främst använts till sökning på Båstads, Höganäs och Klippans kommuns hemsidor. Kommunernas hemsidor har i första hand gett oss information om kommunerna och deras

verksamhet samt budgetrapporter för de senaste åren. Vår informationsinsamling har underlättats av att handlingar inom kommunal verksamhet är offentliga.

Mycket av den litteratur som vi har använt oss av utgjordes av relativt gamla böcker. Då teorin inte har förändrats de senaste åren är detta inget stort problem men nyare litteratur hade dock varit att föredra.

2.3 Datainsamling

Vår insamling av kommunal information skedde främst med direkta, personliga intervjuer men vi använde oss även av telefonintervjuer när direktintervjuer inte var möjligt. Direkta intervjuer valdes på grund av att de gav oss en större möjlighet att knyta kontakt med respondenten och därmed få en högre kvalitet och förståelse av svaren (Lundahl och Skärvad, 1999). Båda författarna var närvarande vid samtliga intervjuer vilket minskar risken för feltolkningar.

Intervjuerna baserades utifrån ett i förväg framställt intervjuunderlag (*se bilaga 1 och 2*). Detta underlag var dock endast en utgångspunkt för våra intervjuer då vi valde att vara mycket flexibla i vår intervjuteknik genom att ta hänsyn till respondentens personlighet. Detta ledde till att vi vid vissa intervjuer ställde följdfrågor för att få en ökad förståelse, medan vissa frågor i andra intervjuer eliminerades. Flexibiliteten kan enligt Holme och Solvang (1997) ha negativa sidor då den exempelvis kan försvåra jämförbarheten mellan respondenternas svar. Detta upplevde vi genom att vår intervjuteknik förbättrades och våra kunskaper om ämnet ökade efter varje genomförd intervju. Därav gav den första intervjun troligen ett sämre utfall än den sista. Dock upplever vi trots allt att intervjuerna gav oss ett mycket bra underlag för fortsatt arbete.

2.3.1 Val av respondenter

I varje kommun valde vi att intervjua tjänstemän på ekonomikontoret och vald förvaltning samt en nämndordförande. I Höganäs kommun studerades socialförvaltningen och dess nämnd medan vi i Båstads och Klippans kommun intervjuade ansvariga inom barn- och utbildningsverksamheten. Det hade varit önskvärt att studera samma verksamhet i alla tre kommuner då vi anser att möjligheten att jämföra och dra slutsatser då eventuellt hade ökat. Detta var dock inte genomförbart då de ansvariga inte hade möjlighet att träffa oss. Men trots allt är både socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen viktiga och organ inom kommunen. Båda har en stor del i budgeten då deras verksamheter är ekonomiskt krävande, vilket torde leda till att skillnaderna inte påverkat uppsatsens resultat. Anledningen till att vi har valt att genomföra intervjuer med tre olika befattningar beror på att en process enligt Holme och Solvang (1997) behöver analyseras ur flera personers synvinkel för att en

helhetssyn skall kunna uppnås. De valda respondenterna presenteras i uppsatsens källförteckning.

2.4 Analysarbetet

Då vi har valt att arbeta utifrån en abduktiv ansats har vårt analysarbete haft sin utgångspunkt i det empiriska materialet om kommunernas budgetprocess samt i de teoretiska modeller vi presenterar i uppsatsens teorikapitel. Analysarbetet har präglats av att uppfylla uppsatsens syfte, vilket innebär att vi på djupet analyserar effekterna av en tidigareläggning i de tre valda kommunerna. Analysdelen är baserad på den sammanfattande analysramen som avslutar den teoretiska referensramen tillsammans med det empiriska underlaget vi tagit fram.

2.5 Reliabilitet och validitet

Vid datainsamling är det främst två faktorer som är viktiga för undersökningens värde. Dessa är reliabilitet och validitet (Holme och Solvang, 1997). Reliabilitet innebär en frånvaro av slumpmässiga mätfel. Detta innebär att god reliabilitet uppnås när mätningarna inte påverkas av vem som utför dem eller av övriga yttre omständigheter. För att uppnå hög reliabilitet i vår studie ville vi undvika slumpmässiga fel genom att få så identiskt lika intervjuer som möjligt. Detta uppnåddes genom att samtliga intervjuer genomfördes av båda författarna. För att ytterligare öka reliabiliteten hade respondenterna dessutom själva fått bestämma tid och plats för vårt möte så att de verkligen hade möjlighet att svara på våra frågor utan stress och andra störande omständigheter (Lundahl och Skärvad, 1999).

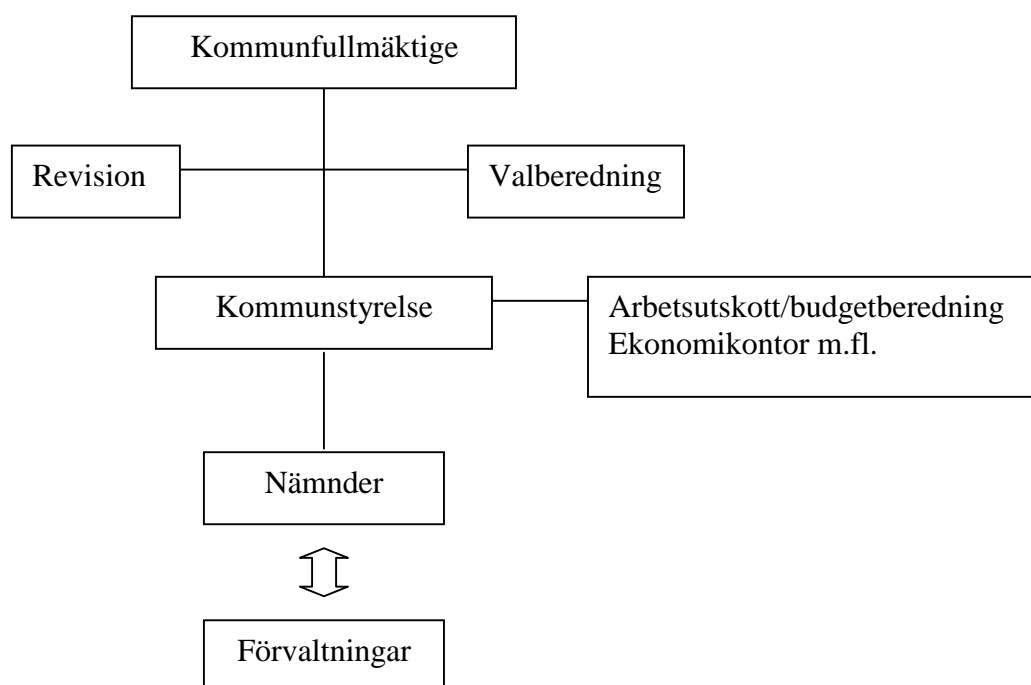
Validitet innebär frånvaro av systematiska mätfel. Detta innebär att undersökningen verkligen skall mäta det den avser att mäta (Lundahl och Skärvad, 1999). Det intervjuunderlag vi använde oss av hjälpte oss att klargöra vilken information vi ville ta del av och trots att vi var flexibla i vår intervjuteknik fick vi de svar vi behövde från samtliga respondenter. Validiteten i vår undersökning ökade ytterligare då vi huvudsakligen har använt oss av personliga intervjuer. I och med detta har vi haft möjlighet att säkerhetsställa att respondenten har uppfattat frågan korrekt och att inga missförstånd har uppstått. Samtidigt kan det vara svårt att bedöma om alla förändringar är sammankopplade till en tidigareläggning eller om andra faktorer har påverkat. Dock anser vi att de resultat som uppnåtts i denna uppsats kan härledas till en tidigareläggning då information har inhämtats från tre kommuner och resultaten från dessa var tämligen samstämmiga.

3 Kommunal verksamhet

Detta kapitel kommer att beskriva hur den kommunala verksamheten ser ut och de viktigaste organen presenteras kortfattat. Kapitlet avslutas sedan med en redogörelse för en del av de särdrag som finns hos den kommunala verksamheten gentemot ett vinstdrivande företag.

3.1 Kommunernas organisation

En kommun anses bestå av tre olika organ vilka är beslutande, förvaltande samt verkställande organ (figur 3-1).



Figur 3-1 Traditionellt organisationsschema över en svensk kommun (egen figur)

Kommunfullmäktige (KF)

Det högsta beslutande organet i en kommun är fullmäktige. Enligt kommunallagen från 1991 är den huvudsakliga uppgiften för kommunfullmäktige att besluta i ärenden av principiell karaktär och i ärenden som är av större vikt för kommunen. Detta inkluderar exempelvis beslut rörande mål och riktlinjer för verksamheten samt frågor gällande budget, skatt och övriga viktiga ekonomiska frågor. Fullmäktige beslutar följaktligen vilka verksamheter som skall utövas inom kommunen samt vilken kostnadsram som gäller för dessa. Fullmäktige fäller även avgörandet när det gäller kommunens investeringar. Enligt kommunallagen har fullmäktige dock möjlighet att delegera viss beslutanderätt till nämnderna. (Fundahn och Holmgren, 1992)

Kommunstyrelsen (KS)

Det högsta förvaltande organet inom en kommun är dess styrelse. Kommunstyrelsen, som liksom valnämnden är de två obligatoriska nämnderna i kommunen, utses av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen är det centrala finansorganet inom kommunen och har ansvar för kommunens ekonomi och den ekonomiska förvaltningen liksom även för budgetering och redovisning. Styrelsen skall vidare samordna förvaltningen av kommunens verksamheter samt övervaka övriga nämnders verksamhet. (Fundahn och Holmgren, 1992)

Nämnder

Utöver kommunstyrelsen finns ytterligare ett antal nämnder i varje kommun. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall vara ansvarig för. Varje nämnd ansvarar för sitt eget område och att verksamheten bedrivs tillfredsställande enligt de riktlinjer som kommunfullmäktige har inrättat. (Fundahn och Holmgren, 1992) Kommunerna har stor frihet att organisera över nämndverksamheterna, det vill säga vilka nämnder som skall finnas och hur uppgifter skall fördelas mellan dem. Nämnderna är ett politiskt organ som består av ett antal förtroendevalda politiker. Det är kommunfullmäktige som bestämmer vilka nämnder som skall finnas även om det för kommunens obligatoriska uppgifter måste finnas en eller flera nämnder som ansvarar för utförandet. I kommunen finns således obligatoriska uppgifter som undervisning, socialtjänst, miljöskydd och renhållning samt frivilliga uppgifter som exempelvis kultur, fritid och konsumentverksamhet. (Hilborn, Hjert och Petersén, 2001)

3.2 Den kommunala särarten

Den största skillnaden mellan kommunal verksamhet och privat företagsverksamhet finns i syftet med verksamheten (Arvidsson och Lind, 1991). Kommunallagen fastställer att målet med kommunal verksamhet är att i egen eller annans regi tillhandahålla effektiv service till kommuninvånarna i vissa gemensamma angelägenheter. Vinsten i en kommunal verksamhet består följaktligen inte av ett överskott av pengar utan snarare av en bra service i verksamheten som uppfyller de fastställda målen. En kommunal koncerns vinst kan således inte enbart utvärderas ur ett finansiellt perspektiv utan måste också innefatta såväl prestations- som kvalitetsanalyser. (Sanderberg och Stureson, 1996)

Finansieringen av kommunal respektive privat verksamhet är en annan punkt där de två väsentligt skiljer sig åt. Där företag finansieras med hjälp av ägare, långivare och kunder finansieras kommunal verksamhet främst genom skatter och statsbidrag. För en kommunal ledning är det således svårt att inverka på de finansiella resurserna med egna åtgärder. Kommuner tenderar på grund av detta att fokusera mer på de resurser som kommer in i organisationen medan ett privat företag snarare fokuserar på resultatet. (Arvidsson och Lind, 1991) Ekonomiska medel som tillfaller kommunal verksamhet fördelas via en budget till olika

nämnder i organisationen vilket ofta kan leda till att uppkommer problem med resursfördelningen (Sanderberg och Sturesson, 1997).

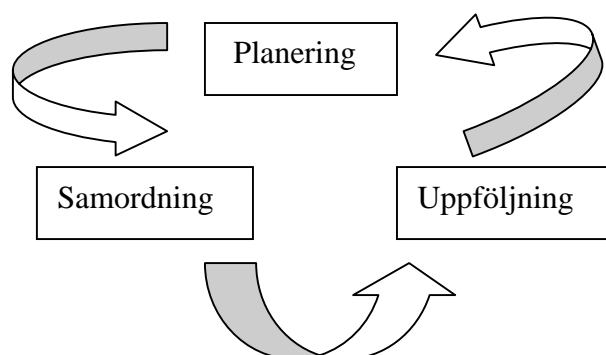
De presenterade skillnaderna hjälper till att ge en bakgrund till varför kommunal verksamhet inte kan planeras och styras på samma sätt som ett privat företag. Vidare kommer därför i nästa kapitel en genomgång av en del av de teorier som behandlar ekonomisk styrning kopplat till kommunal verksamhet.

4 Teoretisk referensram

I detta kapitel kommer den teoretiska referensramen som används i uppsatsen att behandlas. Kapitlet inleds med en genomgång av ämnet ekonomistyrning där olika modeller och metoder för ekonomisk styrning beskrivs närmre. Efter detta fortsätter kapitlet med att beskriva budgeten som ett ekonomiskt styrinstrument och dess syften mer grundligt för att sedan övergå till den kommunala budgetprocessen. Fortsättningen av kapitlet behandlar fenomenet budgetbeteende samt en del av den kritik som har riktats mot budgeten. Kapitlet avslutas sedan med en sammanfattning där de olika delarna i referensramen kopplas samman för att få en kontext som kommer att användas i analysen.

4.1 Styrning

Styrning innebär en påverkan på en organisation i syfte att leda den i den riktning som är önskvärd. Styrningen innefattar tre olika moment, närmare bestämt planering, samordning och kontroll (figur 4-1). Dessa tre moment pekar på behovet av att hela tiden utgå ifrån ett organisatoriskt nyttoperspektiv.



Figur 4-1 För att styra krävs momenten planering, samordning och styrning (Sanderberg och Sturesson, 1996)

Ur en kommuns utgångspunkt innebär detta att styrningen måste innefatta principer för såväl budgetprocess som uppföljningsrutiner. Såväl planerings- som samordningsfasen handlar om att utifrån ett lednings- och verksamhetsperspektiv se till att både förvaltningar och kommunala bolag är med i styrprocessen och att endast en viss suboptimering tillåts. Det är således inte en tillräcklig styrprocess när exempelvis kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen fattar ett beslut, som sedan skickas iväg som en styrsignal i form av en budgetram utan att komplettera denna med ytterligare metoder och tekniker. (Sanderberg och Sturesson, 1996)

4.1.1 Ekonomisk styrning

När styrningen handlar om att styra utvecklingen mot att uppnå ekonomiska mål brukar ordet ekonomistyrning användas. Ekonomistyrning kan definieras som:

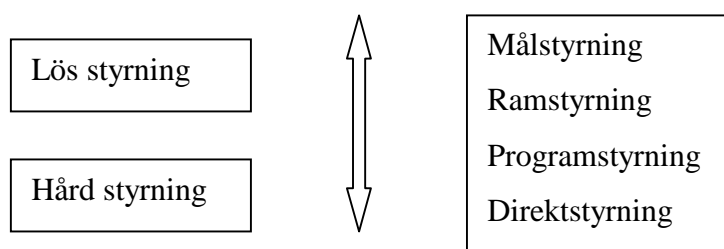
”En målmedveten styrningsprocess som syftar till att påverka organisationens beslut och beteende i riktning mot önskat resultat, effektivitet och ställning” (Sanderberg och Sturesson, 1996 s. 25)

För att kommunerna skall kunna bedriva en effektiv verksamhet krävs en tydlig ekonomisk styrning. Ekonomistyrning i en kommunal verksamhet syftar huvudsakligen till att uppnå en balans mellan en godtagbar ekonomisk ställning och ett bra verksamhetsresultat, det vill säga att kommuninvånarna får en acceptabel service. (Sanderberg och Sturesson, 1996)

Den ekonomiska styrningen i en kommun består traditionellt av budgeten, delårsrapporter och årsredovisningar. Uppföljning och utvärdering är också viktigt. Utöver dessa kan tilläggas verksamhetsplaner och ekonomiska flerårsplaner. (Broman, 1986)

4.1.2 Modeller för ekonomisk styrning

Avsikten med den ekonomiska styrningen i Sveriges kommuner är att styra handlandet på olika nivåer så att de mål som ställs upp för verksamheten kan uppfyllas (Broman, 1986). Styrningen kan antingen vara en mycket översiktlig målstyrning eller ske genom stark detaljstyrning (figur 4-2). Vid målstyrning styrs medarbetarna genom att grova mål ställs upp, vilka medarbetarna skall uppfylla på ett sätt som de själv väljer. Motpolen till målstyrning är direktstyrning där medarbetarna i detalj får besked om vad de skall genomföra samt hur detta skall ske. Mellan de två ytterligheterna finns program- och ramstyrning. Programstyrning innebär att åtgärder som skall vidtas för specifika händelser redan är fastställda. Ramstyrning går ut på att ekonomiska ramar för verksamheterna fastställs och att medarbetarna får handla fritt inom dessa ramar. (Samuelson, 1997)



Figur 4-2 Metoder för olika hård styrning (Samuelson, 1997)

4.2 Budget

Budgeten är traditionellt sett det allra viktigaste kommunala styrinstrumentet. Den visar inriktning och omfattning av det arbete som kommunen bedriver samt ger uttryck för den planering som sker inom de olika kommunala verksamheterna liksom för kommunen som helhet. Styrningen sker genom att kommunfullmäktige fördelar de tillgängliga resurserna på kommunens olika verksamhetsområden. Siffrorna i budgeten tydliggör således för alla inblandande vilka åtaganden som finns och inom vilka kostnadsramar dessa skall utföras. (Fundahn och Holmgren, 1992)

Kommuner har under senare år haft stort fokus på att hålla sig inom sin budget på grund av det balanskrav som återinförts i kommunallagen. De ekonomiska målen måste dock alltid kombineras med mål för vad som skall utträttas inom de resurser som tilldelats. Med detta menas att när det anslås resurser till en verksamhet måste det också kopplas mål som beskriver vad som skall åstadkommas för pengarna. (Hansson och Martinsson, 2002)

4.2.1 Budgetens syften

Budgetens stora betydelse i kommunal verksamhet beror inte bara på den tvingande lagstiftning som finns utan budgeten har också flera syften som liknar de som finns i privata verksamheter. (Brorström et al, 1999).

Budgeten anses uppfylla ett flertal olika syften inom den kommunala verksamheten. Dessa är:

- ✓ **Styrning:** Budgeten är ett viktigt instrument för att kunna styra de olika kommunala verksamheterna. Styrningen sker genom anslagsgivning i budgeten och genom de anvisningar och kommentarer som ges ut i olika handlingar och beslut under budgetprocessens gång.
- ✓ **Planering:** Sett ur ett kortsiktigt perspektiv är budgeten det instrument som visar kommunens intentioner inom olika verksamhetsområden. Den visar vilken planering som sker och har skett för verksamheterna samt vilken kostnadsram de olika verksamheterna kan röra sig inom (Fundahn och Holmgren, 1992).
- ✓ **Samordning:** Budgeteringen kan medverka till att samordna verksamheten. Samordningen kan ses som en del av planeringen men också ha en fristående roll genom att koordinera olika funktioner och hur tillgängliga medel används.
- ✓ **Ansvar och åtagande:** Budgeten anger vilka som är ansvariga för vilka åtgärder och att dessa genomförs.
- ✓ **Kommunikation:** Budgetarbetet är en viktig del av kommunens interna kommunikation. Under budgetdialogen kan medarbetare inom organisationen utbyta åsikter och därmed kan budgeten användas som ett mer informellt styrsystem. (Samuelsson, 1997)

- ✓ Information: Med hjälp av budgeten och dess politiska förhandlingar kan allmänheten och andra intressenter få information om kommunens planer för framtiden.
- ✓ Kontroll: Kontroll kan utövas genom att det kontinuerligt under hela budgetarbetet görs avstämningar mellan anslagen i budgeten mot de verkliga kostnaderna.
- ✓ Engagemang: Om budgetarbetet kan konstrueras så att alla berörda parter och intressenter ges tillfälle att delta bör detta leda till att medvetenheten och engagemanget ökar liksom motivationen. Det är viktigt att kunskaper inom alla nivåer tas tillvara för att öka nytänkandet. (Fundahn och Holmgren, 1992)

Utöver dessa syften har budgeten dessutom ett viktigt syfte som resursfördelare inom kommunen. Då kommuner till övervägande del saknar en marknad som kan tillåtas styra resursfördelningen har budgeten fått överta denna roll. Att styra en verksamhet genom att bevilja olika resurser för att kunna tillfredsställa specifika behov har en lång historia. I detta sammanhang talas det om två olika ansatser för resursfördelning, närmare bestämt ett behovsorienterat och ett resursorienterat synsätt (Brorström et al, 1990).

Det behovsorienterade synsättet innebär att budgetarbetet är styrt av behov. Processen startar då med att förvaltningar och nämnder lämnar in sina yrkanden inför kommande år och därefter blir det politikernas roll att gå igenom dessa. När granskningen är klar, bestäms skattesatsen utefter vilka utgifter som har beslutats. (Leijon, Lundin och Persson, 1984) Det resursorienterade synsättet innebär däremot att en rambudgetering genomförs. Detta innebär att politikerna först beslutar om skattesatsen och därefter sätter ramar för utgifter. Varje förvaltning tilldelas en ram inom vilken deras utgifter skall rymmas. (Leijon et al, 1984) En svaghet med rambudgetering är att skillnaderna mellan olika års ramtilldelning i budgeten är liten. Ett års ramar bygger i stor utsträckning på föregående års och effekten är att omprövningar och förnyelse av verksamheterna försvåras. (Brorström et al, 1999)

4.2.2 Kommunens olika budgetar

I en kommun finns det olika typer av budgetar. Dessa är exempelvis resultatbudget, finansieringsbudget och balansbudget. Resultatbudgeten visar nämndernas kostnader och intäkter för den löpande verksamheten. Kostnader som inkluderas är exempelvis löner, material och bidragsutbetalningar. Finansieringsbudgeten visar hur rörelsekapitalet förändras under året beroende på hur resurser tillförs och förbrukas under året. I och med detta är investeringar av central karaktär. Balansbudgeten visar hur tillgångar, skulder och eget kapital förväntas se ut vid årets slut. (Broman, 1986)

Den budget som tas fram inom de tilldelade ramarna i nämnderna och förvaltningarna benämns ofta som internbudget. Internbudgetens syfte är främst att förtydliga ansvarsfördelningen inom en verksamhet. I exempelvis barn- och utbildningsförvaltningen

internbudget fastställs en fördelning av resurserna på respektive rektorsområde, de olika skolenheterna och eventuellt även på undervisningsnivå eller ämne. (Broman, 1986)

4.2.3 Budgetunderlag

Innan en budget kan tas fram måste kommunen veta vilka resurser som finns till förfogande. På grund av detta görs en uppskattning av kommande års intäkter i form av exempelvis kommunalskatt, statsbidrag och utjämningsbidrag. Tillsammans med tidigare års bokslut, innevarande års budget och kunskap om förändringar i verksamheten bildar dessa beräkningar underlag vid uppställandet av den kommunala budgeten (Hansson och Martinsson, 2002). Bokslutet har traditionellt sett haft en liten roll som budgetunderlag, framförallt i jämförelse med innevarande års budget. Bokslutet är dock den senast kända bilden av den ekonomiska verkligheten och borde kunna tillföra ett bredare synsätt vid resursfördelning. (Leijon et al, 1984)

Wildavsky (1992) menar att det är nödvändigt att en budgets alla delar inte övervägs varje år utan att budgetprocessen är inkrementalistisk, det vill säga att det endast sker marginella förändringar från föregående års budget. Detta för att förenkla beslutsfattarnas uppgift. På detta sätt minskas prioriteringsproblemen och effekter fås på konfliktnivån i beslutsprocessen. Gamla konflikter dras inte upp igen utan endast eventuella nya åtaganden ger upphov till konflikter. Det blir en hög grad av regelbundenhet och ett års budget förklaras huvudsakligen av tidigare års tilldelning.

4.2.4 Budget och kommunallagen

Enligt kommunallagen från 1991 skall kommunerna ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Kommuner skall enligt kommunallagen varje år upprätta en budget för påföljande år. Budgeten skall omfatta en plan för ekonomin grundat på föregående års bokslut där det framgår vilka anslag som skall utgå och vilken skattesats som gäller. Vidare skall det framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. När kommunallagen ändrades 1991 förändrades balanskravet. Enligt den nya lagen behövde inte budgeten balanseras varje år. Detta har dock återigen ändrats och numera måste intäkterna överstiga kostnaderna. Om så inte är fallet måste det negativa resultatet regleras och det egna kapitalet återställas under de följande två åren. (Hilborn et al, 2001)

Budgeten skall även innehålla en treårsplan för kommunens ekonomi. Ansvar för framtagning av budget ligger hos kommunstyrelsen som skall formulera ett förslag till budget före oktober månads utgång. Kommunstyrelsen bestämmer också när de övriga nämnderna skall lämna in sina budgetförslag. Enligt kommunallagen måste budgetförslaget förhandlas

enligt medbestämmandelagen (MBL). Denna förhandling innebär att representanter för berörd personal skall ha möjlighet att framföra synpunkter om den aktuella budgeten. Kommunfullmäktige fastställer sedan budgeten innan novembermånads utgång. Efter det att beslutet är taget är budgeten en offentlig handling och därav krävs att den är begriplig inte bara för de invigda. (Hilborn et al, 2001)

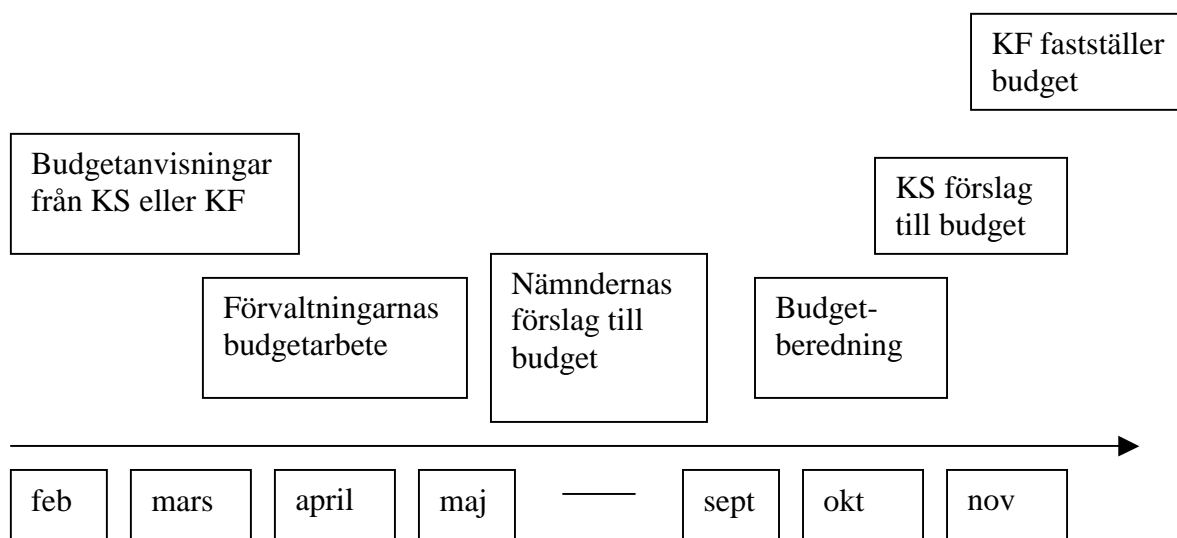
4.3 Budgetprocessen

Budgetprocessen ser ut på olika sätt beroende av hur de olika momenten betonas. Användandet av nedbrytningsbudgetering innebär att viktiga beslut som ramar och direktiv fattas redan när anvisningarna upprättas. Efterföljande moment blir då snarast ett verkställande av anvisningarna och möjligheten för nya initiativ längre fram i processen är begränsad. Motsatsen är en uppbyggnadsbudgetering. Denna variant bygger på att budgetinitiativen kommer underifrån och ses som en mer motiverande variant av budgetering. I den kommunala verksamheten är förvaltningarnas arbete av störst betydelse om uppbyggnadsbudgetering används. Deras diskussion avgör indirekt budgetens utformning eftersom det som diskuteras kommer att bli av vikt senare i processen. (Brorström et al, 1999) Mellan dessa två budgeteringsvarianter finns mellantingen iterativ budgetering och kombinationsbudgetering. Den iterativa budgeteringen innebär att budgetarbetet sker i flera varv och att budgeten alltså omarbetas flera gånger under processens gång. Den iterativa metoden är i många organisationer mycket tidskrävande och därför används istället en kombinationsmetod. Kombinationsmetoden startar med en nedbrytningsprocess där ramar och målsättningar utformas gemensamt av budgeterare på olika beslutsnivåer. Därefter övergår arbetet till att bli en uppbyggnadsprocess. En väl fungerande kombinationsprocess är ofta mycket effektiv. (Bergstrand och Olve, 2002)

4.3.1 Den traditionella budgetprocessen i kommunal verksamhet

Budgetprocessen involverar många personer. Den är mycket tidsomfattande och sträcker sig över större delen av året (figur 4-3). Vanligast är att budgetprocessen startar med att kommunstyrelsen bestämmer anvisningar för upprättandet av budgeten för kommande år. Genom dessa anvisningar skapas gemensamma förutsättningar för planering. Befintliga förhållanden, prognoser och riktlinjer anges för att skapa samordning. Anvisningarna kompletteras sedan av nämnden som fattar mer detaljerade beslut om riktlinjer när detta är nödvändigt, vilket är vanligt främst i större kommuner. Därefter upprättar förvaltningen budgetförslaget och gör kalkyler utefter de planer och idéer som finns i tidigare anvisningar. Prioritering är viktigt här liksom ramanpassning. Facknämnderna skall före sommaren fatta beslut om sitt förslag. De kontrollerar förslagets anpassning till tidigare anvisningar och prioriterar mellan olika förslag. Ekonomiavdelningen sammanställer budgetförslaget under sommaren och under hösten startar den verkliga budgetberedningen. Detta arbete består av två

olika saker. Dels är det den grupp av politiker som ansvarar för att sammanställa materialet och lägga fram ett förslag till kommunstyrelsen. Det är också den process där förvaltningar och nämnderna försvarar de budgetförslag de tidigare gett inför budgetberedningen. I oktober fattar kommunstyrelsen beslut om budgeten som då lämnas över till kommunfullmäktige. Innan novembers slut skall de ha fattat ett beslut om budgeten för kommande år. (Brorström et al, 1999)



Figur 4-3 Budgetprocessens traditionella tidsplan i en svensk kommun (egen figur)

4.3.2 Den kommunala budgeteringens aktörer

I det kommunala budgetarbetet finns det olika aktörer. De vanligaste är politiker, tjänstemän (dels verksamhetsansvariga och dels budgetansvariga), fackliga representanter och klienter. De olika grupperna agerar på olika sätt eftersom deras roller skiljer sig åt då de företräder olika intressen. Av politikerna är det ledamöterna i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet som har det största ansvaret. Ekonomiska beslut av viktigare karaktär handläggs av dessa och deras formella ansvar för ekonomin är stort. De politiker som verkar i nämnder har inte samma ansvar utan verkar snarare som talesmän för verksamheters behov av resurser. Budgetarbetet är ett sätt för politiker att driva sin politik och därför speglar resurssatsningar inom vissa områden oftast politikerna i majoritet. Dock brukar skillnaden mellan minoritetens alternativa budgetförslag och majoritetens budgetförslag inte vara särskilt stor. (Leijon et al, 1984)

Verksamhetsansvariga tjänstemän, t.ex. förvaltningschefer, liknar politiker i nämnderna eftersom även de talar för den egna verksamheten. Budgettjänstemännen har en nyckelroll i det administrativa budgetarbetet. De utför nödvändiga justeringar av budgetförslaget och förser politikerna med beslutsunderlag. För dem är det viktigt att veta hur resurserna ser ut.

För att de inte skall hamna i tidsnöd är det viktigt att politiker lämnar besked i viktiga resursfrågor. (Leijon et al, 1984)

Fackliga representanter i budgetarbetet har främst en bevakande roll. De övervakar fackliga frågor som personaltäthet, personalproblem och bemanning och blir därmed en granskare av lämnade förslag. Klienterna är inte direkt inblandade i budgetprocessen. De är snarare en större grupp som har möjlighet att utöva påtryckning även om de befinner sig utanför budgetarbetet. (Leijon et al, 1984)

4.3.3 Budgetprocessen och kommunikation

Sanderberg och Sturesson (1996) talar om en ny förändrad budgetprocess som har ett större fokus på kommunikation och decentralisering. De menar att för att berörda parter skall ha möjlighet att ta ansvar för sin del i budgetprocessen måste budgetprocessen i kommunerna förändras. Större fokus måste ligga på kommunikation, samtal och reflektioner. Med kommunikation menas ett utbyte av ord, tankar och känslor mellan de inblandade personerna. Detta måste ske på ett jämlikt sätt och målet med budgetprocessen skulle därmed bli att utvecklas åt samma håll snarare än att veta bäst och övertyga. För att kunna uppnå detta krävs en process som inkluderar ett flertal möten, exempelvis mellan politiker och tjänstemän. I en budgetprocess utan tillräcklig kommunikation finns en överhängande risk att de inblandade tolkar begrepp och budskap utifrån deras föreställningsram utan att relatera till andra verksamheter. När det sker en kommunikation mellan aktörerna i budgetprocessen finns förutsättningar för att åstadkomma förståelse för varandras förutsättningar och motiv. Dock kräver en budgetprocess som bygger på kommunikation mycket tid. Det är därför viktigt att prioritera och om möjligt minska ner på formella beslutsprocesser.

Med en ökad kommunikation finns också förutsättningar för att skapa engagemang och ansvarstagande. Beslutsvägarna kan på detta sätt förkortas då ansvaret ökar hos de inblandade i budgetprocessen. (Brorström et al, 1999)

Grunden för all kommunikation är dock ett gemensamt språk och en enhetlig struktur. I budgetprocessen kan detta exemplifieras med att nämnderna bör presentera sitt budgetförslag utifrån en gemensam och likartad struktur. Detta underlättar en likvärdig politisk behandling och en förståelse sinsemellan för varandras behov och förutsättningar. (Sanderberg och Sturesson, 1996)

4.3.4 Budgetuppföljning

Med budgetuppföljning menas att det verkliga utfallet jämförs med budgeten för att på så vis kunna anpassa verksamheten därefter. Att ha en bra ekonomi- och verksamhetsuppföljning

har inte alltid varit en självklarhet i den kommunala verksamheten. Dock har det blivit allt viktigare i takt med att kommunernas ekonomi har försämrats och kraven på effektivitet har ökat. Genom att titta tillbaka på den gångna periodens utfall kan kommunen dra erfarenheter som kan användas för att styra utvecklingen i rätt riktning framöver. (Hansson och Martinsson, 2002)

Uppföljningen har olika syften beroende på var i kommunen den sker. Som politiker i kommunfullmäktige eller i en nämnd syftar budgetuppföljningen främst till att informera om verksamheten har utförts i enlighet med beslutad budget. Syftet får dock aldrig vara att med uppföljningen som utgångspunkt genomföra politiska korrigeringar under löpande verksamhetsår. För de verksamhetsansvariga syftar däremot uppföljningen framförallt till att stoppa en ogynnsam utveckling men naturligtvis skall även lärdom kunna dras av utfallet. (Broman, 1986)

En budgetuppföljning bör göras dels löpande och dels vid några separata tillfällen årligen för att då göra en djupare analys. Den löpande budgetuppföljningen bör ske månadsvis och vara snabb och överskådlig. Detta på grund av att budgetuppföljning är en färskvara som snabbt förlorar sin aktualitet. Hur ofta uppföljningen skall ske och med vilket innehåll måste dock vara bestämt och strukturerat från början för att de olika verksamheterna skall kunna få en likvärdig politisk bedömning. (Sanderberg och Sturesson, 2002)

4.4 Budgetbeteende

Budgetering leder ofta till en komplex situation där medverkande personer hamnar i ett slags rollspel. Wildavsky (1986) menar att det i detta spel finns två dominerande roller. En roll är väktarna som skall se till att det inte förbrukas för mycket pengar. Den andra rollen är förkämparna som istället vill använda mer resurser för att värna om verksamheten. I den kommunala verksamheten är traditionellt sett väktarna personer i kommunfullmäktige och anställda vid ekonomikontoren. I nämnderna och förvaltningarna återfinns förkämparna. (Magnusson, 1982)

När dessa roller ställs mot varandra i budgeteringen gäller det att de är någorlunda jämnstarka. Ett övertag av väktarna leder till låg utvecklingstakt medan ett övertag av förkämparna kan leda till en för stark expansion som frestar på ekonomin. Dock är rollerna inte statiska. En person i budgetprocessen kan vid olika tillfällen både vara väktare och förkämpe. (Wildavsky, 1986) Ett exempel på detta är förvaltningschefer som i förhållande till centrala organ i kommunen intar rollen som förkämpe i syfte att värna om den egna förvaltningen. Samtidigt uppträder han i förhållande till medarbetare i den egna förvaltningen som väktare för att se till att resurserna skall räcka för hela budgetperioden. (Leijon et al, 1984) Även delar av ledamöterna i fullmäktige kan ha olika roller, dels en väktarroll i fullmäktige och dels en förkämperoll i arbetet som nämndsledamot (Rombach, 1986).

När kommuner i Sverige har studerats har det framkommit att det finns fler roller än de Wildavsky beskriver. Rombach (1986) visar att det också finns en hamstrarroll som är viktig. Här är det inte endast av intresse att hålla nere utgifter utan också att ha höga intäkter. Hamstraren benämns av Leijon et al. (1984) som supervaktaren. För att budgetarbetet överhuvudtaget skall fungera när vaktare och förkämpar inte kommer överens är det viktigt att det finns en medlarroll (Anell, 1990).

De olika rollerna använder skilda strategier. Vaktarna är ofta få till antalet men de fattar samtidigt de avgörande besluten. Eftersom deras ansvarsområde oftast är väldigt stort är deras kunskap mindre än förkämparna. De arbetar istället med förändringar i budgetsystemet och ett ökat krismedvetande. Att förändra budgetsystem och byta mellan rambudgetering och behovsbudgetering kan leda till en minskad möjlighet för manipulation. Efter att ha använt en budgettyp ett antal år lär sig de medverkande hur de skall agera. Strategin verkar användbar men kostsam. Förkämparna är fler till antalet än vaktarna och deras kunskap om verksamheten är ofta större. Förkämparna använder sig ofta av strategin att utbilda vaktarna. De kan dels berätta vilka problemen är och vilket som är den rätta lösningen och dels arbeta för att visa hur bra och populär verksamheten är. Strategierna måste oftast rikta in sig på motstrategier från de nedskärningskrav som kommer från vaktarna. (Brorström et al, 1999)

Eftersom budgetspelet upprepas varje år minskar utrymmet för att rollerna skall agera falskt. Det måste finnas kvar ett förtroende inför kommande budgetförhandlingar eftersom det är en process som upprepas varje år. Rollerna och strategierna som används är därför ingen medveten taktik för att luras utan en företeelse som i bästa fall skapar en balans mellan verksamheten och ekonomin. På så sätt behövs rollerna även om det är viktigt att balansen mellan dem är rimlig. (Brorström et al, 1999)

Den ekonomiska situationen i kommunerna har stor betydelse för hur viktiga de olika rollerna är. Vid god ekonomi är det inte av lika stor nödvändighet för vaktarna att hålla igen på resurserna och förkämparna behöver inte strida lika hårt för att få de resurser de anser sig vara i behov av. När ekonomin istället är sämre blir dock rollerna i budgetarbetet tydligare och kampen om resurserna hårdnar. (Leijon et al, 1984)

4.5 Kritik mot budget som styrmedel

Genom åren har det riktats hård kritik mot att använda budgeten som ekonomiskt styrmedel. Nedan kommer det att redogöras för några av de argument som har presenterats. Då vårt syfte med uppsatsen inte är att diskutera budgetens vara eller icke vara kommer vi bara att redogöra för den kritik som kan kopplas samman med den kommunala budgetprocessen.

Kritik mot budgeten som arbetsprocess

Budgeten är i många verksamheter en mycket tidsödande process. Detta gäller inte minst för den kommunala verksamheten där budgetarbetet fortlöper under hela årets gång. (Lindvall, 2001)

Budgetprocessen kan ses som ett bra tillfälle för kommunikation och utveckling. Detta kan dock snabbt vändas till en nackdel då det finns en risk att budgetarbetet sker på rutin och på en allt för låg detaljnivå. Detta leder till att budgetprocessen leder till mycket arbete utan tillräcklig översikt och kommunikation. (Lindvall, 2001)

En annan kritik som framförs mot budgeten är det så kallade budgetsacket. Detta problem uppstår på grund av att ansvaret att hålla sig inom budgetens ramar hamnar hos de som är involverade i framtagningsprocessen. Budgetsacket uppstår då de inblandade för att inte hamna i en situation där budgeten inte uppfylls lägger sig en bit under förväntat resultat. Kopplad till en kommunal verksamhet innebär detta att de olika nämnderna och verksamheterna äskar för mer resurser än vad de egentligen tror är nödvändigt. (Anthony och Govindarajan, 2004)

Kritik mot budgeten som resursfördelare

Den främsta kritiken mot budgeten som resursfördelare är att budgeten i stor utsträckning bygger på historiska siffror. Med en budget menar Wallander (1999) att en organisation försöker att förutspå framtiden genom att använda sig av historiska siffror och gamla erfarenheter. Problemet med detta är att det blir svårt att budgetera för oförutsägbara händelser då budgeten baseras på hur det har sett ut tidigare med endast några färre volymförändringar. Det är naturligt att inte förutse något som inte tidigare upplevts men erfarenheter visar att människan även har svårt att förstå att en förändring sker trots att den upplevs på nära håll.

Dessutom riktas kritik mot att det arbete som sker i många fall resulterar i en budget som är inaktuell redan i början av året. Detta argument grundas på att det ibland kan vara upp till 18 månader mellan budgeteringstillfället och utfallet. Då förutsättningarna under åren snabbt kan förändras innebär detta att budgeten snabbt blir passé. (Lindvall, 2001)

4.6 Sammanfattande analysram

Texten som följer nedan är en sammanfattning av de viktigaste aspekterna som beskrivits i detta kapitel. Sammanfattningen är även grunden för uppsatsens analyskapitel.

Styrning

Budgeten är traditionellt sett det allra viktigaste kommunala styrinstrumentet. Den visar inriktningen och omfattningen av det arbete som kommunen bedriver och kan anses ge

uttryck för den planering som sker inom de olika kommunala verksamheterna liksom för kommunen som helhet. Styrningen sker genom att kommunfullmäktige fördelar de tillgängliga resurserna på kommunens olika verksamhetsområden. Styrningen kan antingen vara mycket svag eller ske genom detaljstyrning. Ramstyrning och målstyrning innebär en friare styrning där förvaltningar och nämnder får ett större utrymme att planera verksamheterna. Program- och direktstyrning är däremot former av hårdare styrning där även detaljer bestäms på fullmäktigenivå.

Bydgetsyfte

Den kommunala budgeten är ett mycket viktigt styrinstrument. Budgetens olika syften som planering, information, samordning, kontroll och engagemang är alla viktiga i den kommunala verksamheten liksom den roll budgeten har som resursfördelare mellan olika kommunala verksamheter.

Budgetunderlag

Innevarande års budget har i många kommuner en stor roll för uppbyggnaden av kommande års budget. Naturligtvis krävs det även att kommunen vet vilka resurser som de har till sitt förfogande. Varje år görs således en uppskattning av kommande års intäkter i form av bland annat kommunalskatt, statsbidrag och utjämningsbidrag. Prognoser från staten bidrar till uppskattningen. Även förändringar i verksamheterna och nyheter bildar underlag vid uppställandet av den kommunala budgeten. Bokslutet har traditionellt sett haft en liten roll som budgetunderlag, framförallt i jämförelse med innevarande års budget. Bokslutet är dock den senast kända bilden av den ekonomiska verkligheten och borde kunna tillföra ett bredare synsätt vid resursfördelning.

Budgetprocess

Den traditionella kommunala budgetprocessen är en ständigt pågående process. Dock skiftar arbetsmängden under året. Budgetprocessen ser ut på olika sätt beroende av hur de olika momenten betonas. Användandet av nedbrytningsbudgetering innebär att viktiga beslut som ramar och direktiv fattas redan när anvisningarna upprättas. Motsatsen uppbyggnadsbudgetering bygger på att budgetinitiativen kommer underifrån.

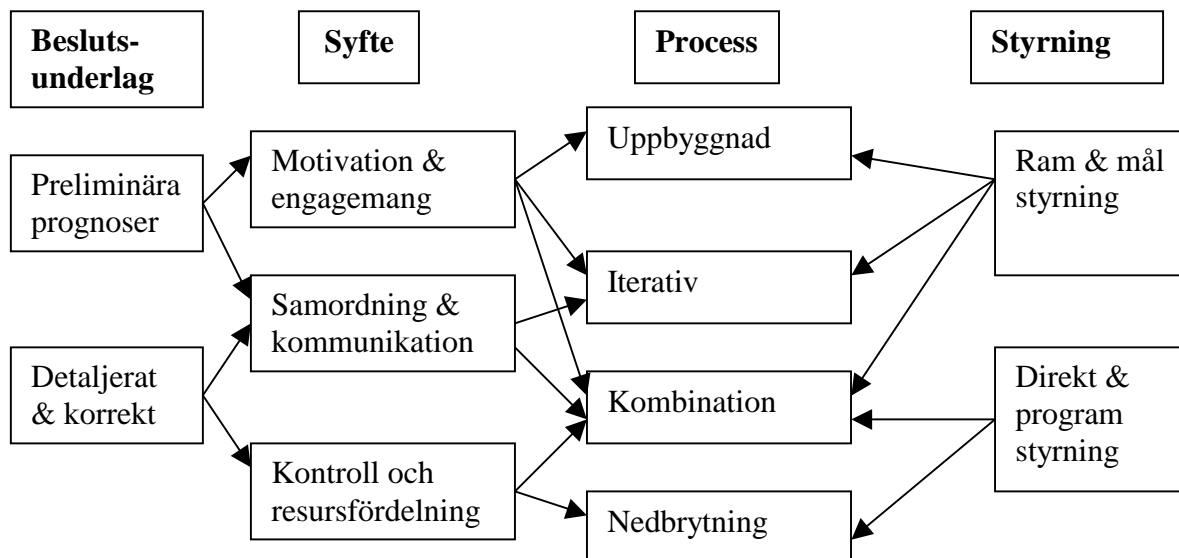
Den traditionella budgetprocessen startar normalt med anvisningar som skapar gemensamma förutsättningar för planering. Befintliga förhållanden, prognoser och riktlinjer anges för att skapa samordning. Prioritering är viktigt liksom ramanpassning. Under hösten startar den verkliga budgetberedningen och i oktober fattar kommunstyrelsen beslut om budgeten. Innan novembers slut skall kommunfullmäktige ha fattat ett beslut om budgeten för kommande år.

Budgetsyfte kopplat till styrning, underlag och budgetprocess (figur 4-4)

Budgeteringens syften beror mycket på vilka budgeteringsmetoder som använts och hur själva budgetprocessen ser ut. Detta får som konsekvens att budgetens alla syften inte kan uppnås samtidigt. Beroende på vad som är huvudsyftet med budgeten måste budgetprocessens utformning vara anpassad till detta. Är målet främst att uppnå motivation och engagemang

måste budgetprocessens utformas annorlunda än om huvudsyftet är kontroll. De olika syftena ställer också olika krav på den ekonomiska precisionen i den färdiga budgeten. Alltså är budgetens huvudsyfte av stor betydelse för hur processen skall utformas men även verksamheternas egenskaper och omgivande miljö har betydelse. Om budgeteringen skall vara ett instrument för motivation och engagemang bör den vara uppbyggnadsorienterad så att de medverkande i processen känner ett större budgetansvar för den färdiga budgeten. Skall budgeteringen dessutom användas till samordning och kommunikation passar en iterativ budgetering i allmänhet bättre. Nedbrytningsbudgetering kan användas när påverkan och prioritering ses som extra viktigt. Då denna metod dock ofta anses som odemokratisk kan en kombinationsmetod vara att föredra.

En liknande koppling kan göras mellan styrning och budget. Vid en lösare styrning får budgeten en ökad roll som informations- och engagemangsinstrument medan budgetens främsta syfte i en direktstyrd organisation främst är som ett kontrollinstrument. Beroende på vilket syfte som budgeten har krävs det varierande krav på det underlag som används vid framställandet. Skall budgeten vara ett kontroll- och beslutsinstrument finns ett större behov att beslutsunderlaget är detaljerat och korrekt.



Figur 4-4 Samband mellan beslutsunderlag, syfte, process och styrning (egen figur)

5 Budgetprocessen i Båstads, Höganäs och Klippans kommun

I detta kapitel kommer det empiriska materialet som samlats in att presenteras. Data har framkommit under de genomförda intervjuerna och genom kommunernas budgetdokument. Inledningsvis beskrivs de kommuner som deltagit i undersökningen kortfattat och sedan redovisas för hur budgetprocessen har förändrats i de tre kommunerna. Därefter redogörs för konsekvenserna av förändringarna mer utförligt under fyra olika rubriker; tidsaspekt, budgetunderlag, ansvarsfördelning samt kommunikation.

5.1 Kommunfakta

De kommuner som har deltagit i vår studie är Båstad, Höganäs och Klippan. Dessa är tre relativt små kommuner som alla ligger i nordvästra Skåne. Andra likheter som finns mellan kommunerna är att de styrs av en borgerlig majoritet samt att de har en relativt låg skattenivå.

Båstads kommun har cirka 14 000 invånare vilket tredubblas under sommarmånaderna då bland annat Swedish Open i tennis äger rum. Kommunorganisationen i Båstad är uppbyggd av fyra nämnder med tillhörande förvaltningar. På 1990-talet var ekonomin i Båstads kommun relativt svag vilket ledde till nerskärningar. Situationen förbättrades dock och mellan 1999 och 2002 var ekonomin god. De senaste åren har emellertid de ekonomiska problemen återvänt och både år 2003 och 2004 redovisades ett negativt resultat. (Båstads kommuns hemsida)

Höganäs kommun är en något större kommun med cirka 23 000 invånare. Befolkningsmängden har ökat de senaste åren på grund av inflyttning till kommunen. I Höganäs kommun finns sju förvaltningar som samordnas av en kommunchef och deras respektive nämnder. Även Höganäs hade ekonomiska problem under 1990-talet och uppvisade då ett negativt resultat. Under 2000-talet har det dock vänt och resultatet är numera positivt. (Höganäs kommuns hemsida)

Klippans kommun har cirka 16 000 invånare. Organisationen i Klippan är uppbyggd på sex förvaltningar och fem nämnder. Ekonomin i Klippans kommun har de senaste åren varit svag då de har uppvisat ett negativt resultat. Dock skedde ett trendgenombrott 2004 då kommunen för första gången på två år redovisade ett positivt resultat. (Klippans kommuns hemsida)

5.2 Budgetprocessens förändring

I de tre studerade kommunerna är budgeten ett viktigt styrmedel för samtliga verksamheter. De främsta syftena som budgeten har enligt respondenterna är resursfördelning, information och uppföljning.

De tre kommunerna hade tidigare en traditionell budgetprocess där kommunfullmäktige tog beslut om budget i november men de senaste åren har kommunerna tidigarelagt sin budgetprocess. Dock har inte förändringarna sett likadana ut i samtliga studerade kommuner och dessutom har de implementerats vid skilda tillfällen. Först ut med att tidigarelägga sin budgetprocess var Klippans kommun som genomförde förändringen redan 2001 medan Båstads kommun inte genomförde förändringen förrän 2004. En tidigareläggning av budgetprocessen i de valda kommunerna innebär främst att kommunfullmäktiges beslut om budgeten som tidigare togs i november nu har flyttas fram. Men det ser ut på skilda sätt i de olika kommunerna. Till följd av detta har budgetarbetet förskjutits. Förr var hösten mycket arbetsintensiv, för ledamöterna i nämnder och tjänstemän på förvaltningarna, men en större del av arbetet sker numera under våren. Även de inblandades roller har delvis förändrats då nämnderna nu har större ansvar för den internbudget de arbetar fram, då detta sker efter det att fullmäktige fastställt en rambudget och inte före beslutet som var fallet i den mer traditionella budgetprocessen.

I Båstads kommun har förändringen skett i två steg. Den första förändringen 2004 innebar att kommunfullmäktige tog beslut om budget i slutet av september. Påföljande år tidigarelades processen ytterligare då kommunfullmäktiges budgetbeslut togs redan i juni. Även i Höganäs och Klippan har förändringen skett gradvis. I Klippan har dock kommunfullmäktiges beslut under det senaste året senarelagts till augusti istället för i juni som var fallet när den första förändringen infördes. Detta är dock en förändring utan större praktisk betydelse då det främst handlade om att beslutet togs innan eller efter semestern.

I samband med förändringen har kommunerna fokuserat på olika punkter. Viktigt för samtliga kommuner var att samarbetet mellan dels de olika förvaltningarna och dels mellan nämnder skulle öka. I Båstad talades det om en utökad kommunikation medan det i Höganäs uttrycktes som ett koncerntänkande och i Klippan som en utökad dialog. I de tre kommunerna var det dessutom viktigt att budgetarbetet skulle bli enklare och ta mindre tid i anspråk. I Båstad och Höganäs ville tjänstemännen att tidigare års bokslut skulle få en ökad betydelse. I Höganäs upplevde representanten på ekonomikontoret det som viktigt att bokslutet fick mer betydelse som budgetunderlag eftersom innevarande års budget på grund av budgetsack inte kan användas fullt ut som styrmedel.

I Höganäs ser förändringen annorlunda ut i förhållande till Båstad och Klippan. Det beslut om budgetramar som fullmäktige tar i juni är endast ett preliminärt beslut och kan förändras fram till det att budgeten slutligen fastställs i november. Dock menar de respondenter vi talat med i

Höganäs att det beslut som tas i juni är det primära och att hösten är en transportsträcka som endast innebär detaljplanering. Innan förändringen i Höganäs tog kommunstyrelsen ett beslut om budgetramar innan sommaren. Detta beslut upplevde dock inte nämnderna som auktoritärt utan arbetade med sina internbudgetar även utanför dessa ramar. Något annat som är speciellt för Höganäs, även om tendenser till det även sågs i Klippan, är att förvaltningscheferna fått en mer aktiv roll inom budgetarbetet. Numera ansvarar de exempelvis i högre utsträckning för att ta fram ett beslutsunderlag för upprättandet av budgetens ramar (Höganäs budget 2004).

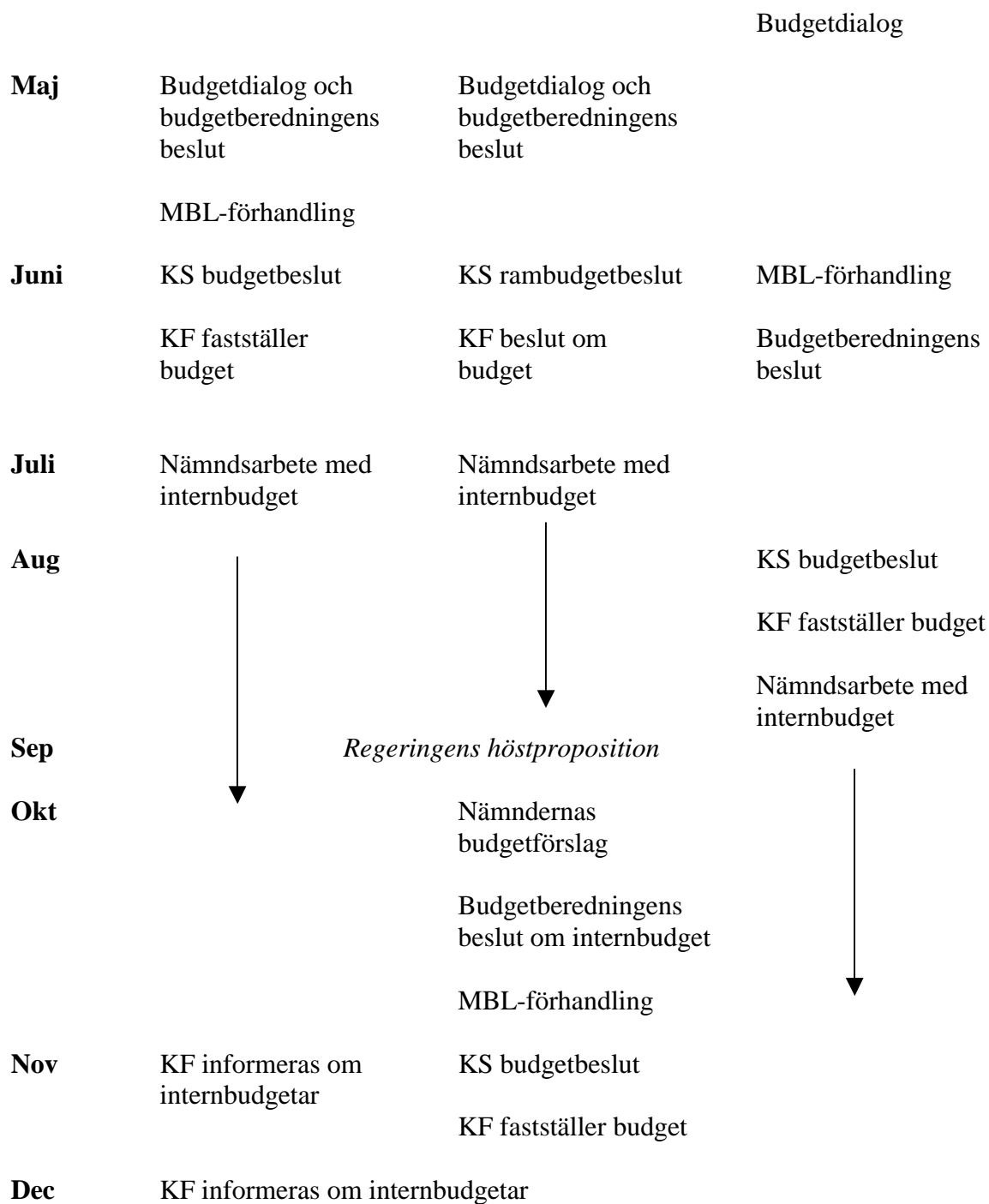
Uppföljning av budgeten har i samtliga kommuner fått ett större fokus efter förändringen. Budgetuppföljningen har ökat efter det att budgetprocessen förändrats. Numera sker en budgetuppföljning varje månad ute i förvaltningarna där budgetavvikelser och eventuella åtgärder skall presenteras.

I de tre kommunerna har förslaget att ändra budgetprocessen kommit från olika håll. Initiativtagare till förändringen av budgetprocessen inom Båstads kommun var skolchefen. Med sin bakgrund som pedagog tyckte hon att en förändring behövdes, då hon dels ansåg att alltför mycket tid spenderades på budgetarbete, dels att budgetarbetet upplevdes vara allt för komplicerat. Därigenom misslyckades kommunen med att involvera personer ute i verksamheterna. Orsaken till förändringen i Höganäs kommun var det faktum att kommunen år 2002 fick ett nytt kommunalråd och strax därefter en ny kommunchef. Dessa två förändringar innebar en brytpunkt i kommunen och ett koncepttänkande infördes tillsammans med en stark betoning på kommunikation. I Klippan var det var inom ekonomikontoret som förslaget till förändringar i budgetprocessen inledande diskuterades. Tjänstemännen önskade få bort det revirtänkande som präglade budgetarbetet. De önskade också tydliggöra vilka uppdrag var och en ansvarade för och hur dessa skulle uppfyllas.

5.3 Budgetprocesser under 2005

De tre studerade kommunernas budgetprocess skiljer sig åt angående exakta tidpunkter för de olika stegen i budgeteringen. Nedan presenteras en översikt (figur 5:1) av budgetprocessen vilket följs av en separat beskrivning av Båstads, Höganäs och Klippans kommuns budgetprocesser 2005.

	Båstad	Höganäs	Klippan
Jan		Förvaltningschefsmöte	Informationsmöte
Feb			
Mar	Upptaktsmöte		Upptaktsmöte
Apr		<i>Regeringens vårproposition</i>	



Figur 5-1 Sammanfattande tidsplan över kommunernas budgetprocess

5.3.1 Båstads kommun

I Båstads kommun inleddes budgetarbetet för 2006 i och med arbetet med 2004 års bokslut. Bokslutet tillsammans med innevarande års budget är det centrala och mest betydande underlaget för kommande års budget i Båstad.

Själva budgetarbetet inleddes på central nivå i mars med en presidiekonferens under en halv dag. Vid denna konferens deltog två till tre representanter från varje nämnd. Mötet var till största del ett informationsmöte där en lägesrapport över situationen i kommunen presenterades och där det också fördes en diskussion kring året som gått. På detta inledande möte deltog även budgetberedningen och ekonomichefen. Lägesrapporten baserades huvudsakligen på Svenska Kommunförbundets prognoser och analyser. En månad senare runt mitten av april kom regeringens vårproposition. Denna proposition var en utgångspunkt i det kommande budgetarbetet. Budgetberedningen samlades några dagar efter det att propositionen var färdig för ett informationsmöte kring detta.

Den första stora budgetförhandlingen skedde i maj mellan budgetberedningen och nämndspresidierna. Nämndernas resursbehov skall delas upp på tre olika nivåer. Dessa är volymförändringar, förändringar på grund av politiska beslut samt kvalitetsförändrande åtgärder. Vid mötet diskuterades även nämndernas inriktningsmål och investeringsförslag. Under intervjuerna framkom det kritik mot inriktningsmålen där både nämndordföranden och ekonomichefen krävde ett ökat fokus samt en konkretisering av målen. Efter att budgetberedningen haft möten med respektive nämnd arbetade de fram ett förslag till budget och ramar som presenteras cirka två veckor senare. Innan förslaget togs upp i kommunstyrelsen i början av juni skall de enligt lag MBL-förhandlas. Det sista steget i den centrala budgetförhandlingen var kommunfullmäktiges fastställande av skatt, budget och ramar. Detta skedde redan i slutet av juni.

Efter att kommunfullmäktige fastställde budgetens ramar fortsatte budgetarbetet ute i nämnderna och förvaltningarna med internbudgetar. Detta arbete skulle vara klart i november då internbudgeten lämnades in till ekonomiavdelningen. Därefter informerades kommunfullmäktige om internbudgetarna. Detta var dock bara ett informationsmöte och kommunfullmäktige kunde inte förändra internbudgeterna och detaljstyra som tidigare var en möjlighet.

5.3.2 Höganäs kommun

I Höganäs kommun har bokslutet som tidigare nämnts på senare år fått en allt mer betydande position som beslutsunderlag för budgetarbetet. Arbetet med bokslutet startade i slutet av januari med att verksamhetsberättelserna lämnades in och avslutas med beslut i mitten av april.

Förvaltningscheferna har i och med förändringen av budgetprocessen fått en starkare roll i det begynnande budgetarbetet. De träffades redan i januari för att diskutera kommande års aktuella investeringar samt förslag till finansiering inom planeringsramen. Deras budgetarbete fortsatte sedan löpande under hela året. I februari träffades de olika nämnderna för att informeras om det ekonomiska läget. Under dagen arrangerades ett antal olika seminarier och

studiebesök för att nämnderna skulle få en bättre uppfattning om de olika verksamheterna inom kommunen. I mars redovisade förvaltningscheferna aktuella volymförändringar, förändringar på grund av politiska beslut samt kvalitetsförändrande åtgärder för budgetberedningen. Därefter lämnade förvaltningscheferna in ett beslutunderlag för kommande budget. Detta förslag bearbetades sedan ytterligare av budgetberedningen som fastställde preliminära ramar inför den presidieöverläggning som skedde i maj. Vid presidieöverläggningen sammanfattade ordföranden i de respektive nämnderna verksamhetsinriktning inom de preliminära ramar som budgetberedningen satt upp. Efter denna överläggning togs beslut om förslag till budgetens ramar, planeringsförutsättningar och skattesats av först budgetberedning, sedan kommunstyrelsen och sist av kommunfullmäktige, vars beslut togs i mitten av juni.

Under sommaren arbetade sedan nämnderna fram ett förslag till internbudget inom ramarna som de sedan presenterade för ekonomiavdelningen i början på september. Detta förslag gick sedan igenom budgetberedningen och diskuterades med nämnderna. När budgetberedningen därefter hade tagit ett slutgiltigt beslut om internbudgeten skulle den MBL-förhandlas. Budgeten beslutades därefter i kommunstyrelsen och fastställdes sedan definitivt av kommunfullmäktige i slutet av november.

5.3.3 Klippans kommun

Budgetprocessen startade mycket tidigt i Klippans kommun när fullmäktige i november och december började arbeta fram mål och ramar för nästföljande år. I januari hölls ett målseminarium mellan nämndernas ordförande, vice ordförande samt förvaltningschefer. Vid mötet skedde en genomgång av omvärldsanalyser och nämnderna skulle bryta ner fullmäktiges mål till sina verksamheter. Vid budgetarbetet var innevarande års budget utgångspunkt och utifrån den diskuterades eventuella förändringar. I januari och februari bearbetades även de ekonomiska förutsättningar som var aktuella i kommunen, bland annat skatteinkomster och räntor. Under ett upptaktsmöte i mars presenterade ekonomikontoret de ekonomiska förutsättningarna för nämndernas presidier. Tanken med detta möte var att de inblandade skulle beredas möjlighet att få en inblick i övriga nämnders verksamheter. Nämnderna skulle berätta om sina verksamheter och presentera vilka förutsättningar de hade. I april skedde sedan en genomgång mellan ekonomikontoret och nämnderna. Nämnderna skulle då presentera sina önskemål, förutsättningar och möjligheter. Målet var att en överenskommelse skulle nås och regeringens vårpropositionen tas i beaktande. Detta är oftast fallet redan efter ett möte. Följande månad blev det ett återsamlingsmöte under en halvdag där eventuella brister och balansproblem diskuterades. Efter detta var det kommunstyrelsens arbetsutskott som arbetade med förslagen och tog beslut i juli. Kommunfullmäktige tog därefter beslut om budget i augusti. Nämnderna hade efter detta ett par månader på sig att arbeta fram respektive verksamhets internbudget. När dessa senare togs upp i fullmäktige var det bara som information och ytterligare beslut togs inte.

5.4 Konsekvenser av tidigareläggningen

De respondenter vi talat med i de tre studerade kommunerna har övervägande varit positiva till den nya budgetprocessen. Visserligen såg alla vissa nackdelar med det nya systemet men fördelarna var dominerande. En önskan med den nya budgetprocessen var att få en ökad kvalitet i verksamheterna genom att delvis överge den ekonomiska fokuseringen. Även en ökad kommunikation lyftes fram som en nödvändighet av respondenterna.

5.4.1 Tidsaspekt

Ett delsyfte med den nya budgetprocessen var i kommunerna att den nya processen skulle bli enklare och mindre tidskrävande. Enligt respondenterna har dock detta syfte inte uppfyllts. De flesta menar att budgetarbetet idag tar lika mycket tid som före förändringen och vissa menar till och med att arbetet nu tar mer tid. Dock enas alla om att budgetarbetet nu är mera utspritt under året och är mer fokuserat mot nya aktiviteter. Planeringsmässigt är en stor förändring efter tidigareläggningen av budgetprocessen att det mest krävande arbetet nu sker under våren istället för på hösten som tidigare var fallet.

Hur arbetet såg ut under sommaren var dock olika i de tre kommunerna. Skolchefen i Båstad menade att tjänstemännen på förvaltningarna med den nya budgetprocessen kunde undvika en intensiv arbetstakt under sommaren. Hon menade även att den nya processen totalt sett innebar en något lägre arbetstakt med färre kriser som måste pareras. Med den gamla processen kunde exempelvis beslut tas av fullmäktige så sent som i slutet av november, vilket gav förvaltningarna ont om tid att reagera och anpassa sig. I Höganäs menade istället respondenterna inom förvaltningen att även om arbetet nu var mer utspritt över hela året var sommaren väldigt arbetsintensiv eftersom internbudgeten skall vara klar redan i september. En önskan från deras sida var att de skulle få något längre tid på sig. Över det hela taget upplevde de dock det som att budgetarbetet i och med den nya processen tog mer tid vilket troligen kan kopplas till ett utökat ansvar.

I de tre kommunerna innebär arbetet under våren mycket möten. Nämnderna har budgetmöte en gång per månad, däremellan träffas presidiet och förbereder dessa möten. Nämndordföranden har även möte med förvaltningscheferna varje vecka. Framförallt i Höganäs har arbetet under våren tidigare bara varit av informell karaktär. Detta har nu ändrats och allt mer viktiga beslut har flyttats från hösten till våren.

Genom förändringen anser kommunerna att de har eliminerat risken med att arbetet senareläggs och att ingenting blir gjort förrän i sista minuten. Detta problem har lett till att internbudgeten exempelvis i Höganäs många år inte var färdig förrän en bit in på budgetåret.

5.4.2 Budgetunderlag

En klar nackdel med det förändrade arbetssättet då beslut om budget tas redan under sommaren är att det kan ske oväntade händelser under hösten eller att skatteförändringarna inte följer plan. De prognoser om utjämningsystem som Svenska Kommunförbundet ger ut i början av året ändras oftast under hösten. Detta kan leda till att kommunens finansiering förändras vilket drabbade bland annat Båstad negativt 2005. Vid beslutet i juni så budgeterades det för ett överskott på ca tre miljoner men efter det att utjämningsystemet var fastställt hade överskottet förvandlats till ett underskott. Anledningen till detta var att bidrag som kommunen i våras trodde att de skulle få nu minskat. En annan faktor som kan påverka den slutliga finansieringen är regeringens höstproposition. Eftersom budgeten fastställs redan i juni kan inte propositionen behandlas. Detta löses i Båstads och Klippans kommun genom att reserverna i budgeten blir större.

I Höganäs ser arbetsprocessen annorlunda ut, jämfört med i Båstad och Klippan eftersom två budgetbeslut tas av fullmäktige. Genom att ha ett sent fastställande kan viktig information inkluderas som exempelvis volymförändringar och skatteförändringar. Att det beslut som tas i juni kan ändras sågs inte som något stort problem utan upplevdes snarare positivt och respondenterna i Höganäs kommun ville att det slutgiltiga budgetfastställandet skulle vara kvar i november. Signalerna om de ekonomiska förutsättningarna kommer redan under våren vilket innebär att eventuella förändringar aldrig blir speciellt stora. Dessutom ses det som en fördel att beslutet som tagits på osäkra grunder kan ändras vid fullmäktiges beslut i november. Samtidigt menar respondenterna i kommunen att det är en klar fördel att rambeslutet kommer så pass tidigt eftersom nämnderna då blir mer observanta på budget och ekonomi. När de tidigare fick lämna budgetförslag i september/oktober var det snarare en önskebudget som lämnades in. Idag är det mer fokus på verksamheten.

Av respondenterna i Båstad och Höganäs framkom det att bokslutet borde få en större betydelse vid budgetarbetet. Ordförande i socialnämnden i Höganäs ansåg att det största problemet med tidigareläggningen av budgetprocessen är att det blir väldigt kort om tid att analysera föregående års bokslut då budgetarbetet startar så tidigt på året.

5.4.3 Ansvarsfördelning

En viktig konsekvens av tidigareläggningen var att ansvarsfördelningen i samtliga kommuner har förändrats. Den genomgående utvecklingen som uppkommit i de tre kommunerna består i att nämnderna till följd av tidigareläggningen har fått ett större ansvar. Det ökade ansvaret ligger i att kommunfullmäktige numera beslutar om en budgetram innan nämnderna arbetar fram sin internbudget. Detta innebär att all detaljstyrning numera sker ute i nämnderna och har försvunnit från kommunfullmäktige. Höganäs har dock även ett beslut av kommunfullmäktige i november vilket innebär att en viss detaljstyrning alltid kommer att

behandlas på den nivån. Hos de tillfrågade nämndordföranden i Båstad och Klippan upplevdes det ökade ansvaret och inflytandet som positivt men samtidigt så innebär detta att kraven på kompetens ökar hos de ledamöter som sitter i nämnden. Det är således viktigt att varje ledamot har god kunskap om verksamheten och att de kan vidarebefordra denna kunskap till sina respektive partier. Detta är åsikter som framförallt uttalades i Båstad. I Båstad har nämndordföranden för barn- och utbildning därför haft ett stort fokus på att utbilda sina ledamöter. Detta har skett genom många möten med förvaltningsansvariga och annan personal ute i verksamheten. Innebörden av detta är att även personal ute i verksamheten har fått en mer framlyft roll, då de medverkar i budgetarbetet genom att ge ledamöterna adekvat information om respektive verksamhet.

I Höganäs och delvis i Klippan har förvaltningscheferna fått en ökad roll i det löpande budgetarbetet då de för en aktiv dialog med budgetberedningen under hela våren om hur underlaget för budgeten skall se ut. Detta upplevs som positivt av de inblandade. I Båstad fanns dock en helt annan syn på förvaltningschefernas roll i budgetarbetet. Förvaltningschefen ansåg där att hennes ansvar endast var att presentera ett fullgott faktaunderlag samt att eventuellt väcka speciellt angelägna frågor. Budgetbesluten skall endast tas av politiker och tjänstemännen skall inte på något sätt delta eller försöka påverka besluten.

5.4.4 Kommunikation

I samband med tidigareläggningen av budgetprocessen i de tre studerade kommunerna har även samarbetet och kommunikationen mellan inblandade aktörer förändrats. I Höganäs talas om ett koncerntänkande och i Klippan fokuseras det på dialogen.

I Båstads kommun där förändringen inleddes av skolchefen var just önskan att fler personer ute i verksamheterna skall vara med och delta i budgetarbetet central. Detta har upplevts som huvudsakligen positivt enligt förvaltningschefen även om det också innebär ett merarbete för framförallt skolledarna. Samtidigt poängterade skolchefen att hennes arbete i budgetprocessen endast var att informera och lyfta fram fakta. Politikerna var de som fattar besluten och förvaltningscheferna skall inte påverka dessa beslut med sina åsikter. Tankesättet skiljer sig alltså åt från de övriga kommunerna där kommunikationen när det gäller budgetåsikter ökat mellan förvaltningschefer och nämnder.

I Höganäs arbetar nämnderna numera närmre kommunstyrelsen. Under våren sker fler möten mellan nämnder och bland annat kommunledningen än vad som var fallet tidigare. Den nya budgetprocessen med ett tydligare koncerntänkande har inneburit ett förändrat arbetssätt. Förvaltningscheferna samarbetar numera tydligare i Höganäs kommun. Det nya arbetssättet upplevs som en större utmaning vilket ansågs som positivt av den förvaltningschef vi talade med.

Tjänstemännen på ekonomikontoret i Klippan menar att de inte längre endast skall komma med ekonomiska direktiv utan under våren skall tjänstemän och nämnder arbeta gemensamt. Detta leder till att alla inblandade får en ökad kunskap om övriga verksamheter så att ett ”vi & dom tänkande” undviks. Målformulering skall ske på ett tydligare sätt. Detta upplevs dock som svårt och har ännu inte fått full genomslagskraft i Klippan. Med en utökad dialog har kommunen blivit bättre på att planera verksamheten och skillnad mellan budget och utfall kan minskas.

6 Analys

I detta kapitel kommer en analys att göras av det insamlade empiriska materialet. Detta kommer att utföras genom att empirin ställs mot uppsatsens teoretiska referensram. Utgångspunkt i analysen är den sammanfattande analysram som avslutar kapitel fyra.

6.1 Styrning

I en kommun måste den ekonomiska styrningen innefatta moment av såväl planering, samordning och uppföljning. Budgetprocessen är ett mycket viktigt styrverktyg och genom en tidigareläggning ser vi att alla tre moment lyfts fram och får en starkare roll. Enligt Sanderberg och Sturesson (1996) är det inte en tillräcklig styrprocess när kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen beslutar i en fråga och styr genom endast en budgetram. Kommunikationen är väsentlig liksom att även förvaltningar ingår i styrprocessen. I de tre studerade kommunerna lyfte respondenterna fram att kommunikation och dialog var mycket viktigt och att detta hade ökat på alla nivåer i kommunen. En ökad kommunikation kan leda till att styrningen i vissa avseenden får en mer informell karaktär vilket också var fallet i de studerade kommunerna. Samtidigt har ansvarsfördelningen förändrats genom att kommunfullmäktige inte längre fattar beslut om internbudgetar utan endast fastställer de ramar som gäller. Budgetens roll som formellt styrverktyg har således minskat något och den informella styrningen har även om skillnaden inte är drastisk.

Genom förändringen av ansvarsfördelningen ser vi en tydlig koppling till att framförallt Båstad och Klippan men till viss del även Höganäs går från en hård styrning mot en allt lösare. Tidigare har budgetarbetet styrts genom direktstyrning då kommunfullmäktige haft möjlighet att styra på detaljnivå genom att gå in och ändra i nämndernas internbudget. I och med att detta ansvar har flyttats ut till nämnder och förvaltningar har budgetarbetet gått mot en mer generell ramstyrning. Respondenterna uttryckte även en önskan om en allt tydligare målfokusering vilket tyder på att styrningen i framtiden kan komma att vara ännu friare med en så kallad målstyrning. Idag är dock styrsignaler genom verksamhetsmål generellt svaga i de undersökta kommunerna och behöver således förtydligas för att en eventuell målstyrning skall vara möjlig. Varje nämnd måste således veta vilka verksamhetsmål som finns för att få tydligare riktlinjer att jobba mot.

Vid en traditionell kommunal budgetprocess godkänns internbudgeterna i samband med att budgeten fastställs i november. Detta innebär att kommunfullmäktige kan utöva en stor detaljstyrning i de frågor de anser vara relevanta. Det innebär också att enskilda politiker i kommunfullmäktige har möjlighet att opponera sig, vilket kan leda till en väldigt tidskrävande budgetprocess. I och med en tidigareläggning i Båstad och Klippan flyttas däremot

detaljstyrningen från kommunfullmäktige till nämnderna. Nämnderna får således ett större ansvar och kompetensgraden hos nämndledamöterna bör öka. I Båstad var detta krav väldigt uttalat och nämndledamöterna skall vidarebefordra sin kunskap till sina respektive partier. Detta har lett till ökad mängd sammanträden och uppföljningar vilket i sin tur leder till att det måste finnas en hög motivation hos de inblandande ledamöterna. Att kunskapskraven ökar kan också medföra att den politiska influensen minskar inom olika nämnder. En respondent åsyftade att budgeten numera arbetades fram gemensamt snarare än att de olika nämndledamöterna drog åt varsitt håll. Detta kan bero på att då alla har en högre kunskap framstår det tydligare vad som är viktigt i verksamheten och den politiska samhörigheten får inte en lika stor roll i resonemanget.

Förutom att ansvaret hos nämndledamöterna har ökat så har även ansvaret och möjligheten till att påverka ökat hos förvaltningarna i Höganäs och Klippan. Detta upplevs både positivt och negativt. Tjänstemännen är oftast de som har bäst kunskap om hur verksamheten fungerar och vet således vilka resurser som behövs. Å andra sidan är det egentligen inte tjänstemännen som skall fatta några budgetbeslut då de inte är folkvalda, utan detta skall vara politikerbeslut. För förvaltningarna för mycket inflytande kan den demokratiska processen förlora sin betydelse vilket inte kan anses önskvärt. Båda dessa synsätt var representerade i de studerade kommunerna. I Båstad var det väldigt klart att förvaltningarna inte skulle vara involverade i beslutsprocessen utan deras uppgifter var att endast ta fram ett adekvat beslutsunderlag. I Höganäs var åsikten däremot den motsatta. Förvaltningarna har där fått en stor roll för att kommunen skall kunna uppnå ett koncerntänkande och minska konkurrensen om de resurser som finns att tillgå. Respondenterna i kommunen påpekade dock att förvaltningschefernas samarbete möjliggjordes av en kommunchef som ledde arbetet.

6.2 Budgetens syfte

Beroende på hur budgetprocessen ser ut blir budgetens roll som styrinstrument av större eller mindre vikt. Budgetens olika syften som planering, information, samordning, kontroll, motivation och engagemang är alla viktiga i den kommunala verksamheten liksom den roll budgeten har som resursfördelare mellan olika kommunala verksamheter. Båstads, Höganäs och Klippans tidigareläggning av budgetprocessen har påverkat vilken roll budgeten spelar som styrinstrument på ett flertal olika sätt.

I och med att budgetprocessen tidigareläggs och att ansvar flyttas ut till nämnder och förvaltningar får budgeten en större betydelse som motivations- och engagemangsverktyg. Enskilda individer har fått en större roll och möjligheten till personlig påverkan har blivit större. Detta medför också att risken med att nämnder frångår sina ramar vid detaljplaneringen blir mindre om budgetprocessen baseras mer på en kommunikation mellan de medverkande snarare än på ett beslut uppifrån. Om nämnderna vet att de beslut som tas vid detaljplaneringen inte kommer att ändras av kommunfullmäktige kan det också antas att

motivationen för att göra en så bra internbudget som möjligt ökar. En jämförelse kan göras med den traditionella budgetprocessen där den fördelade budgetramen redan från början kan uppfattas som orealistisk och orättvis. Är detta fallet utvecklas lätt inställningen att budgetöverskridande är tillåtet då budgetfördelningen anses vara felaktig. Får nämnder som alternativ mer ansvar och mer inflytande över den tilldelade ramen minskar istället denna inställning och motivationen att hålla sig inom budgetramen ökar.

När arbetsprocessen i de studerade kommunerna har förändrats har också budgetens syfte som kommunikations- och samordningsinstrument mellan kommunernas olika nämnder och förvaltningar blivit allt viktigare. I och med att större fokus läggs på kommunikation mellan de olika förvaltningarna så minskar även de budgetroller som Wildavsky (1986) definierar. Förvaltningscheferna ses som förkämpar. Detta innebär att de slåss för att få så mycket resurser som möjligt till sina respektive verksamheter. Genom att införa en ökad dialog mellan förvaltningar skapas förutsättningar för att förvaltningscheferna ser kommunen som en helhet istället för att enbart fokusera på sin egen verksamhet. Detta leder till en ökad förståelse för varandras resursbehov och förkämperollen tonas ner i budgetspelet. Dock måste förvaltningschefen även ta på sig rollen som väktare när resurserna ute i deras verksamhet skall fördelas. Hur denna roll har förändrats i de studerade kommunerna är svårt att säga då förhållandet mellan exempelvis skolchefen och rektorerna inte har undersökts i vår uppsats. Kommunfullmäktige som förekommer som väktare har störst roll i början av den tidigarelagda budgetprocessen när ramar skall fastställas. Därefter blir väktarrollen minimal då ansvaret fördelas ut på fler enheter i kommunen. I och med att kommunfullmäktige inte längre ansvarar för detaljstyrningen har de inte heller möjlighet att agera som väktare på den nivån. Till följd av detta kommer detaljstyrningen att lämnas till dem som har bäst kunskap om den verksamhet som skall planeras.

Ovanstående resonemang om förkämpar och väktare stämmer dock inte helt överens med hur situationen ser ut i Höganäs kommun. Eftersom fullmäktige i Höganäs fortfarande fastställer budgeten och tar det slutgiltiga beslutet i november så är rollerna där tydligare även under hösten. Trots att det preliminära beslut som tas i juni i princip är gällande har fullmäktige alltid en möjlighet att agera väktare och gå in och ändra i olika internbudgetar.

I och med att kommunikationen i de studerade kommunerna fått större fokus minskar också risken att budgetarbetet sker på rutin vilket Lindvall (2001) såg som en kritik mot budgeten som styrinstrument. I framtiden finns dessutom en önskan i Båstad, Höganäs och Klippan om att måldefinitionerna skulle bli viktigare än de ekonomiska siffrorna. Detta kan göra att risken att jobba på rutin minskar ytterligare, då det blir tydligare att se vad som skall uppnås när det finns ett konkret mål att uppfylla snarare än att bara hålla sig inom en bestämd ram.

Samtidigt med tidigareläggningen har de tre studerade kommunerna infört en högre grad av kontroll då budgetuppföljningen har fått en viktigare roll. En anledning till detta kan vara att kommunernas ekonomi på senare år har försämrats vilket gör att budgetuppföljningen blir

viktigare för att uppnå en önskad effektivitet. Budgeten har således fått ett större kontrollsyfte när det gäller verksamheternas budgetefterföljande. På andra sätt har dock kontrollsyftet minskat då kommunfullmäktige har överlämnat en del av ansvaret till nämnder och förvaltningar.

6.3 Budgetunderlag

För att framställa en budget måste kommunen veta vilka resurser de har till förfogande. Därför görs en uppskattning av kommande års intäkter. Dessa bildar tillsammans med tidigare års bokslut, innevarande års budget och kunskap om förändringar i verksamheten underlag vid uppställandet av den kommunala budgeten.

Vid tidigareläggningen av budgetprocessen i Båstads, Höganäs och Klippans kommun skiftade fokus på budgetunderlaget och det innebär rent generellt att budgeten fastställs på ett sämre budgetunderlag. Det budgetbeslut som fullmäktige tar under sommaren innebär att hänsyn inte kan tas till regeringens höstproposition. Höstpropositionen kan innehålla faktorer som kan påverka finansieringen av kommunernas verksamhet. Samtidigt som propositionen inte finns med i budgetunderlaget saknas också säkra siffror på hur kommunernas utjämningsystem kommer att påverka kommunernas finansiering. Utjämningsystemet påverkas av invånarnas antal och deras intäkter och säker information om detta finns inte tillgå förrän sent under året. Invånarantalet och sysselsättningen i kommunen påverkar skattefinansieringen liksom behovet av de olika verksamheterna. En del av de förändringar som sker under åren kommer inte att ingå i budgetarbetet eftersom dessa förändringar inte är kända. Ju senare beslut om budget tas ju mer säker information och bättre budgetunderlag finns att tillgå. På grund av budgetunderlagets osäkerhet har Höganäs till skillnad från Båstad och Klippan även ett budgetbeslut i november. De menar att ett slutgiltigt beslut aldrig kan tas innan november när ett bättre underlag finns tillhanda.

I och med förändringen har framförallt Båstad och Höganäs gett bokslutet en större roll som beslutsunderlag på bekostnad av innevarande års budget. Innevarande års budget har dock fortfarande en mycket stor betydelse som budgetunderlag i alla de studerade kommunerna. Detta stämmer överens med Wildavskys inkrementalistiska budgetteori (1992) då han menar att innevarande års budget som utgångspunkt är nödvändigt för att förenkla beslutsfattarnas uppgift och att minska prioriteringsproblemen. Dock innebär ett tidigt beslut att innevarande års budgetuppföljning inte kommit särskilt långt. När kommuner använder sig av innevarande års budget kan det leda till en felaktig bild av dagsläget och att budgeten bygger på historiska siffror i en alltför stor utsträckning. Ekonomicheferna i Båstad och Höganäs menar därför att bokslutet skall få mer betydelse. Visserligen är bokslutet mer historiskt än innevarande års budget men siffrorna visar på verksamheternas faktiska utfall och ger därmed en säkrare bild av intäkter och kostnader än vad innevarande års budget gör. Dock är ett problem med att

basera budgeten på bokslutet att det inte har analyserats tillräckligt när budgetprocessen inleds tidigt under året.

När budgeten färdigställs tidigare under året finns det en risk att den i större utsträckning än vid ett senare fastställande blir inaktuell. Som Lindvall (2001) påpekar är detta ett stort problem med budgeten. Vid ett sent fastställande ökar möjligheten för att uppnå en aktuell budget. När budgeten i Båstad och Klippan tidigare fastställdes i november hade de hjälp av nästan ett halvårs händelser utöver vad som nu är fallet. Problemet med osäkra prognoser och en inaktuell budget blir än större i den kommunala skolverksamhet som bedrivs på läsårsbasis. Tydligt blir detta exempelvis vid gymnasieverksamheten där underlag skall räknas fram för antal elever på varje program mer än ett år framåt i tiden. Prognoser som är mycket osäkra då ungdomar är ombytliga och kommunerna inte har tillgång till aktuell antagningsstatistik. När budgeten baseras på ett inaktuellt underlag sker således styrningen på ett ibland felaktigt material. Detta kan leda till att budgeten funktion som styrverktyg försämras.

Ytterligare en nackdel med ett tidigt budgetbeslut blir att de studerade kommunerna i större utsträckning måste budgetera högre reserver. Eftersom prognoser och därav finansieringen kan förändras efter det att beslutet om budget är taget i juni gäller det att det finns en buffert för kommunens verksamheter. Detta kan leda till att det vid slutet av året finns ett överskott ute i verksamheterna vilket i en kommun inte är önskvärt. Kritiker menar att ett överskott i kommunal verksamhet tyder på för hög skattesats. Dock är det enklare för kommunfullmäktige att i efterhand dela ut reserverna än att kräva tillbaks resurser vid ett oförutsätt underskott på grund av exempelvis förändrade finansieringsmöjligheter.

6.4 Budgetprocessen

Den största processförändringen av tidigareläggningen i Båstad, Höganäs och Klippan finns i hur budgetarbetet ser ut. Tidigare har de studerade kommunerna haft ett budgetuppställande som mer liknat en nedbrytningsmetod men i och med tidigareläggningen har lägre nivåer fått mer inflytande. Kommunerna kan således anses gå ifrån en mer nedbrytningsbetonad budget till en budget som mer kan klassificeras som en kombinationsbetonad budget, där fler människor som exempelvis förvaltningscheferna har fått en större betydelse i budgetprocessen. Den tidigare lagda budgetprocessen är således inte bara en av metoderna utan en ökad dialog mellan de olika nivåerna förs på en löpande basis under hela året.

Lindvall (2001) anser att en risk med budgetarbete är att det sker på en alltför låg detaljnivå utan överblick. Att kommunala verksamheter måste planeras på detaljnivå är ofrånkomligt men det är bättre att denna planering sker av dem som har mest insyn i den aktuella verksamheten. Att detaljnivån planeras ute i nämnderna istället för i kommunfullmäktige gör budgetprocessen enklare eftersom allting inte behöver motiveras och försvaras från nämndens

och förvaltningens sida. En nackdel kan dock vara att insynen för allmänheten minskar och att de interna budgetarna får mindre uppmärksamhet i media. Detta motverkar budgetens syfte som informationsinstrument. Om kommunfullmäktige varit oense om budgeten har detta tidigare väckt ett intresse i media men när nu mötet snarare är en presentation av de interna budgeterna är detta inte lika intressant. Detta var något som framförallt noterades i Båstads kommun.

Vid traditionell budgetering i svenska kommuner blir sommaren mycket arbetsintensiv eftersom budgetförslag skall arbetas fram innan september. Även under hösten tar budgetarbetet mycket tid. Med en tidigarelagd budgetprocess i Båstad, Höganäs och Klippan omfördelas arbetet jämnare under året. Arbetet under våren har blivit viktigare i de studerade kommunerna även om arbetstiden som läggs på budget totalt under året inte upplevs ha minskat. Fortfarande upplevde dock respondenterna på förvaltningsnivå i Höganäs problem med en allt för hög arbetsbelastning på sommaren. Detta har att göra med att nämndernas internbudgetar skall arbetas fram under sommaren för att gå genom budgetberedning under hösten och slutligen åter fastställas av kommunfullmäktige.

Respondenterna i Båstad, Höganäs och Klippan har inte upplevt den nya budgetprocessen som ett problem. Detta kan dock delvis bero på att ekonomin i kommunerna varit relativt god och nämnderna i stor utsträckning har fått det de äskat för. Processen är enklare när nämndernas önskemål infaller och budgetrollerna inte är lika tydliga under de år då kommunerna har en god ekonomi enligt Leijon et al (1984). Frågan är vad som händer när ekonomin försämras? För nämnderna kan detta innebära att även arbetet under hösten blir mycket intensivt då de måste arbeta under nya förhållanden med mindre resurser. Eftersom nämnderna fått större ansvar för internbudgeten krävs stark disciplin för att hålla sig inom de fastställda ramarna då det inte finns någon direkt väktare som övervakar arbetet. Vid ett valår uppstår ett annat problem då budgetbeslutet måste tas efter valet av den nya kommunfullmäktige. Detta kan skapa ett problem framförallt i Båstad och Klippan eftersom valårets budgetarbete inte kan följa ett vanligt års arbete.

Ett delsyfte med den nya budgetprocessen i de tre studerade kommunerna var att arbetet skulle bli enklare och ta mindre tid i anspråk. Detta upplevde inte respondenterna vara fallet även om de poängterade att arbetet blivit mer utspritt under året vilket i sig är en fördel. Många tyckte att budgetarbetet tog för mycket tid vilket också är en kritik mot budgeten enligt Wallander (1999). Är budgetarbetet för tidskrävande kan det upplevas negativt vilket kan leda till att inblandade personer inte agerar budgetoptimalt.

I Höganäs tas beslut om budget av kommunfullmäktige vid två tillfällen. Enligt respondenterna i kommunen är det preliminära beslutet som tas i juni i princip det beslut som skall gälla. De menade att deras budgetarbete i stort inte skilde sig från Båstads och Klippans arbete. Dock upplevde vi det som att arbetet i Höganäs blir mer osäkert och tidskrävande när beslutet tas två gånger. Nämnderna kan inte vara säkra på att de ramar de får i juni kommer att

gälla för budgeten i slutändan. Det kan leda till att motivationen att arbeta fram en budget inom ramarna blir mindre. Eftersom de vet att möjligheten finns att förändringar kan ske både till deras för- och nackdel ökar möjligen risken att de inte följer uppsatta ramar. Än så länge upplevde respondenten på ekonomikontoret att nämnderna accepterat kommunfullmäktiges juniramar vilket tidigare inte var fallet när dessa ramar istället kom från kommunstyrelsen. Dock finns risken att även kommunfullmäktiges preliminära beslut kan komma att frångås när nämnderna inte fått den finansiering de äskat för. Ett annat problem som kan uppstå när kommunfullmäktige har möjlighet att ändra nämndernas internbudget, är att de planeringsförutsättningar som ges vid fullmäktiges beslut i juni som nämnderna därefter använder för budgetarbetet under hösten inte är lika stabila. Detta kan göra att långsiktigheten i planeringen försämras.

En tydlig effekt av en tidigareläggning i framförallt Båstad och Klippan är det faktum att verksamheterna får längre tid på sig att anpassa sin verksamhet till eventuella besparingar. Vid traditionell budgetering kan beslut om besparingar komma så sent som vid fullmäktiges beslut i november vilket innebär att nämnderna och förvaltningarna bara har decembermånad på sig för att planera och genomföra besparingsåtgärder. I många fall är detta en omöjlighet då exempelvis personalindragningar inte får en reell ekonomisk effekt förrän efter ett halvår. Vid en tidigareläggning har nämnderna ett halvår på sig för att planera verksamheterna utefter de nya ramarna vilket gör att åtgärderna i många fall kan genomföras i tid för att få effekt i den nya budgeten. Ett sent beslut kan ge upphov till panikförändringar som syftar till att nå de lagda ramarna men som i ett längre perspektiv kan få stora negativa effekter.

6.5 Budgetens syfte kopplat till styrning, budgetunderlag och budgetprocess

Eftersom budgetprocessen utseende till stor del beror på budgeteringens syften kan konsekvensen bli att budgetens alla syften inte kan uppnås. Beroende på vad som är huvudsyftet med budgeten måste budgetprocessens utformning vara anpassad till detta. I och med att processen i kommunerna har tidigarelagts och att ansvar flyttas ut till nämnder och förvaltningar får budgeten en större betydelse som motivations- och engagemangsverktyg än som enbart styrverktyg. Samtidigt har även budgetens syfte som kommunikations- och samordnings instrument mellan kommunens olika nämnder och förvaltningar blivit allt viktigare. Samband finns också mellan styrning och budgetens syfte. En lösare styrning medför att budgeten får en ökad roll som informations- och engagemangsinstrument medan budgetens främsta syfte i en direktstyrd organisation främst är ett kontroll- och beslutsinstrument. Genom förändringen av ansvarsfördelningen i kommunerna ser vi en koppling till att styrningen i viss omfattning blivit lösare. Budgetarbetet i Båstad och Klippan har gått från en direktstyrning mot en allt generellare ramstyrning där fullmäktige inte längre

kan styra på detaljnivå samtidigt som förändringen i Höganäs inte påverkat styrningen på samma sätt.

Tidigareläggningen av budgetprocessen har påverkat den metod som används vid uppställandet av budgeten. I och med tidigareläggningen, har personer på lägre nivåer i kommunens organisation fått mer inflytande och budgetuppställandet kan således anses ha gått ifrån en mer nedbrytningsbetonad modell till en budgetprocess som mer kan klassificeras som en kombinationsbetonad modell. Dock är den tidigarelagda budgetprocessen en kombination av de olika modellerna där dialogen är viktig.

Beroende på vilka syften som budgeten har krävs det varierande krav på det underlag som används vid framställandet. Används budgeten som ett kontrollinstrument är det av större vikt att underlaget är detaljerat och korrekt än om budgeten snarare är ett motivationsverktyg. Vid en tidigareläggning av budgetprocessen skiftar fokus på budgetunderlaget och det innebär rent generellt att budgeten fastställs på ett sämre budgetunderlag. Trots att budgetunderlaget har försämrats används fortfarande budgeten framförallt för styrning vilket kan vara ett problem. En risk med det dåliga budgetunderlaget är att kommunerna i större utsträckning måste budgetera högre reserver vilket kan leda till en försvagad styrning. Dock innebär ett tidigare beslut att verksamheterna får längre tid på sig att anpassa sin verksamhet efter nya riktlinjer. Det kan innebära att beslut kan tas tidigare och effekten därav blir bättre.

7 Slutsatser

Detta kapitel består av en redogörelse av de slutsatser som anses kunna dras av den föregående analysen. Avslutningsvis kommer slutliga reflexioner över uppsatsen samt förslag på framtida studier.

Den självklara förändringen i samband med en tidigarelagd budgetprocess är fastställandet numera tas under sommaren samt att en del av det arbete som tidigare skedde på hösten flyttas till våren. Dock såg tidsförändringen inte likadan ut i de studerade kommunerna. Den tydligaste skillnaden fann vi i Höganäs där ett slutgiltigt beslut om budgeten från kommunfullmäktige fortfarande tas i november. Även om respondenterna i Höganäs påpekade att junibeslutet var det primära menar vi att olikheten trots allt ger upphov till att involverade personer kan agera annorlunda. Detta märks främst i ansvarsfördelningen under budgetarbetets gång.

Personliga initiativ var bakgrunden till budgetprocessens tidigareläggning i samtliga kommuner. Initiativen har uppkommit på olika nivåer men gemensamt för de studerade kommunerna var en önskan om en enklare och mindre tidskrävande process. Dock har resultatet av tidigareläggningen inte inneburit att budgetarbetet förenklats och tar mindre tid utan i vissa fall till och med motsatsen vilket är en klar nackdel för kommunerna. En tidigarelagd budgetprocess leder således inte till en mindre tidskrävande process.

En tidigarelagd budgetprocess innebär att nämnderna och förvaltningarna får arbeta fram sin internbudget efter det att kommunfullmäktige har fastställt en rambudget. En effekt av detta blir att ansvaret hos dessa organ ökar. Budgetens syfte som styrverktyg tonas i och med detta ner något. I de studerade kommunerna har kommunfullmäktige tidigare haft möjlighet att ändra i de framtagna internbudgetarna men detta är numera endast möjligt i Höganäs. Att få ett större ansvar ansågs som positivt och torde leda till att motivationen och engagemanget för att följa budgetramarna blir större. Men med mer ansvar krävs också en djupare kunskap och förståelse för dels ekonomi och dels för kommunens verksamhet.

Denna nya ansvarsfördelning kan sammanfattas i att kommunerna har gått från en mer nedbrytningsbetonad budgetering mot en budgetering som har mer inslag av uppbyggnad där nämnder och förvaltningar har fått en större roll. Den tidigarelagda budgetprocessen är följaktligen en kombinationsmetod där kommunikationen under processen har ökat. Då budgeten är kommunens viktigaste styrinstrument är en intressant iakttagelse vi gjort att en tidigareläggning har lett till en förändring från en relativt hård detaljstyrning mot en allt lösare ramstyrning. Dock måste kommunfullmäktige till viss del fortfarande kunna styra de underliggande organen vilket kan göras genom ett högre krav på tydliga måldefinitioner. Detta kommer troligen bli allt mer aktuellt i Sveriges kommuner i framtiden.

Den lösare styrningen i kommunerna ställer också högre krav på den interna kommunikationen, dels mellan kommunledningen, nämnder och förvaltningar men också mellan nämnder sinsemellan. Detta noterades ute i de studerade kommunerna då antal planerings-, utbildnings-, och informationsmöten har ökat. Att kommunikationen har ökat är inte en direkt följd av en tidigareläggning utan är snarare än del av förändringen i sig. Dock påpekades det på flera håll att en ökad dialog varit önskvärt och nu även blivit en realitet. En ökad kommunikation leder ofta till att styrningen blir av en allt mer informell karaktär.

Den stora nackdelen med en tidigareläggning är det faktum att budgetunderlagets kvalité försämras vilket vi har sett tydliga tecken på i de studerade kommunerna. Dels är de prognoser som används betydligt osäkrare i början av året och dels har budgetuppföljningen för innevarande års budget inte kommit lika långt. Respondenterna var dock oeniga om storleken på detta problem. I Båstad och Klippan ansågs detta inte utgöra något större dilemma medan det i Höganäs lett till att det slutgiltiga budgetfastställandet låg kvar i november. Att budgetera för mer reserver var den lösning som användes i Båstad och Klippan. Denna lösning kan dock inte anses vara optimal då risken för budgetavvikelse får anses vara hög. En kommuns uppgift är inte att gå med ett alltför stort positivt resultat då detta kan tyda på onödigt höga skattesatser.

Budgetprocessen som Höganäs använder sig av med två beslut i kommunfullmäktige kan leda till en ökad osäkerhet vid framtagandet av internbudgetar. Samtidigt som respondenterna i kommunerna påpekade att ett slutgiltigt fastställande i juni var omöjligt menade de att det trots allt är detta beslut som ger riktlinjerna. När nämnder och förvaltningar är medvetna om att de internbudgetar de arbetar fram efter sommaren riskerar att ändras i november av kommunfullmäktige kan deras motivation att framställa en så riktig budget som möjligt inom ramarna minska. I Höganäs kommun är budgeten fortfarande ett viktigt styrverktyg för kommunfullmäktige då de fortfarande i stor utsträckning ansvarar för detaljplanering.

Avslutningsvis vill vi nämna att samtliga respondenter var positivt inställda till den genomförda förändringen. I några fall var detta troligtvis beroende av att de intervjuade också varit aktiva i förändringsprocessen. Dock är det värt att påpeka att de studerade kommunerna de senaste åren har haft goda ekonomiska resultat och att den tidigarelagda budgetprocessen kanske inte upplevs lika positiv de år då ekonomin är sämre. Dessutom är år 2006 ett valår vilket kommer att leda till att en ny kommunfullmäktige tillträder under hösten. Då det är den nya kommunfullmäktige som skall fastställa den nya budgeten kommer den tidigarelagda budgetprocessen inte vara möjlig vilket leder till inkonsekvens gällande de budgetrutiner som finns.

7.1 Reflexioner över studiens genomförande

På ett övergripande plan är vi tillfredsställda med hur vi har genomfört vår uppsats. Det ämne vi valde fann vi intressant under hela arbetets gång och vi är belåtna över de resultat som har framkommit. Den hjälp vi har fått från de studerade kommunerna är vi mycket nöjda och tacksamma över då alla respondenter har varit mycket tillmötesgående. Dock har vi efter studiens avslutande funnit ett antal punkter där vi kunnat agera på ett annorlunda sätt.

Valet av studerade kommuner skulle kunna ha utökats till att även inkludera en kommun som fortfarande arbetar efter en traditionell budgetprocess. Detta för att få en tydligare bild över skillnader som har uppkommit på grund av en tidigareläggning. Samtidigt kan det dock vara svårt att säkerhetsställa att denna information varit relevant då budgetprocessen inte ser likadan ut från kommun till kommun och skillnaderna kan därför bero på andra faktorer.

Vid valet av respondenter skulle vi ha kunnat inkludera personer på ytterligare befattningar inom kommunen för att ha fått en mer övergripande bild över förändringen och dess konsekvenser. Exempelvis hade respondenter från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och budgetberedningen kunnat tillföra väsentligt material till studien. Dock anser vi att vi har fått en klar bild över hur våra respondenter arbetar i budgetprocessen och utifrån detta perspektiv finner vi att antalet respondenter har varit tillfredsställande.

7.2 Förslag till framtida studier

Under uppsatsen gång har dessa frågor som förslag till fortsatta studier inom kommunal verksamhet framkommit:

- ✓ Vår studie är genomförd med en kvalitativ metod med fokus på endast tre kommuner. Det kunde vara intressant att genomföra en likartad studie men med en kvantitativ ansats. Detta för att få en högre grad av generalisering samt för att undersöka hur utbredd en tidigareläggning av budgetprocessen är i svenska kommuner.
- ✓ Vid vår studie i Klippans kommun framkom det att kommunen inlett ett arbete med ett alternativt styrsystem. Det nya systemet innebar att kommunens nämnder och förvaltningar skulle använda sig av en balanserad styrning där målen med verksamheterna var i fokus. Det skulle vara intressant att genomföra en fallstudie där detta system studeras mer ingående.

Källförteckning

Tryckta källor

Anell, Anders (1990) *Från central planering till lokalt ansvar – Budgeteringens roll i landstingskommunal sjukvård*, Lund University Press, Lund

Anthony, Robert och Govindarajan, Vijay (2004) *Management Control Systems*, McGraw-Hill, New York

Arvidsson, Göran och Lind, Rolf (1991) *Ledning av företag och förvaltningar*, SNS Förlag, Stockholm

Bergstrand, Jan och Olve, Nils-Göran (2002) *Styr bättre med bättre budget*, Liber-Hermods AB, Kalmar

Bokenstrand, Cecilia (2000) *Den politiska budgeten – om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*, CEFOS Göteborgs universitet, Göteborg

Broman, Lennart (1986), *Kommunal ekonomi – Planering och budgetering*, Liber, Stockholm

Brorström, Björn, Haglund, Anders och Solli, Rolf (1999) *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur, Lund

Collin, Sven-Olof och Hansson, Lennart (1993) *Kommuner och landsting i förändring*, Studentlitteratur, Lund

Finansdepartementet (1995) *Kommunal ekonomi i balans (Ds 1995:57)*, Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm

Fundahn, Bertil och Holmgren, Holger (1992) *Budgetering, planering och redovisning – för kommuner och landsting*, Studentlitteratur, Lund

Hansson, Jan-Inge och Martinsson, Stefan (2003) *Så fungerar kommunens ekonomi*, Kommunlitteratur AB, Höganäs

Hilborn, Ingegärd, Hjert, Christer och Petersén, Leif (2001) *Kommunallagen – Kommentarer och Praxis*, Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag, Stockholm

Holme, Idar Magne och Solvang, Bernt Krohn (1997) *Forskningsmetodik*, Studentlitteratur, Lund

Klintbo, Bengt och Melbi, Märit (2004) *Hur styrs Sveriges kommuner? – Resultat från en undersökning bland Sveriges kommunchef*, Svenska Kommunförbundet, Sektionen för ekonomistyrning

Leijon, Svante, Lundin, Rolf och Persson, Ulf (1984) *Förvaltandets förändring – Om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet*, Doxa Ekonomi, Lund

Lindvall, Jan (2001) *Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*, Studentlitteratur, Lund

Lundahl, Ulf och Skärvad, Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur, Lund

Magnusson, Håkan (1982) *Den kommunala budgetprocessen (Ds Kn 1982:5)*, Departementets Reprocentral, Stockholm

Rombach, Björn (1986) *Rationalisering eller prat, Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*, Doxa Ekonomi, Lund

Samuelson, Lars (1997) *Budgetering och intern redovisning*, Förlags AB Industrilitteratur, Stockholm

Sanderberg, Björn och Stureson, Jan (1996) *Visionen om den styrbara kommunen – ekonomistyrningsprocess och styreffekter i kommunen*, Liber-Hermods AB, Malmö

Wallander, Jan (1999) *Budgeting – an unnecessary evil*, Scandinavian Journal of Management, nr 15, sid. 405-421

Wildavsky, Aaron (1986) *Budgeting - a comparative theory of budgetary processes*, Transaction Books, New Brunswick

Wildavsky, Aaron (1992) *The new politics of the budgetary process*, HarperCollins, New York

Skriftligt kommunalt material

Båstads kommun budget 2004 och 2005

Båstad kommuns tidsplan för boksluts och budgetprocess 2005

Höganäs kommun budget 2004

Höganäs kommuns tidsplan för boksluts och budgetprocess 2005

Höganäs kommunfullmäktige protokoll 2005-06-16
Klippans kommun budget 2002 och 2003
Klippans kommuns tidsplan för boksluts och budgetprocess 2005

Internet

Båstads kommuns hemsida, <http://www.bastad.se>, 2005-11-22
Klippans kommuns hemsida, <http://www.klippan.se>, 2005-12-02
Höganäs kommuns hemsida, <http://www.hoganas.se>, 2005-11-29

Intervjuer

Båstads kommun

Lars Nilsson, Ekonomichef, 051128
Birgitte Dahlin, Skolchef, 051128
Kristina Angel, Ordförande i Barn- och utbildningsnämnden, 051128

Höganäs kommun

Lars Alvé, Controller, 051130
Göran Jönsson, Socialchef, 051130
Kenneth Riton, Ekonom, socialförvaltningen, 051130
Anita Söderlind, Ordförande i Socialnämnden, 051206

Klippans kommun

Boje Jarl, Ekonomichef, 051206
Claes-Göran Widén, Skolchef, 051209
Nils-Olof Johansson, Ordförande i Barn och Utbildningsnämnden, 051212

Bilagor

Bilaga 1 – Intervjumall, nämnd/förvaltning

Vilken befattning har ni?

Berätta om er nämnd/förvaltning och dess verksamhet.

Vilka är budgetens syften i er verksamhet enligt er? Uppfylls det syftet?

Hur ser budgetprocessen och dess tidsplan ut i er verksamhet? Hur såg den ut tidigare?

Vilka deltar i budgetprocessen inom er verksamhet och på vilket sätt? Blir det mycket förhandlingar? Hur mycket tid lägger ni ner på budgetarbete?

Hur stor betydelse har föregående års anslag vid påföljande års budgetering?

När förändrades budgetprocessen i er kommun? Vems förslag var det?

Vilka orsaker tror ni fanns till tidigareläggning av budgetprocessen?

Har de även skett organisatoriska förändringar i samband med tidigareläggning?

Vilket inflytande har ni över budgeten? Har det blivit någon skillnad efter det att budgetprocessen tidigarelades?

Vilken roll – förkämpe eller väktare – anser ni att ni har i budgetprocessen? Har det förändrats något efter tidigareläggning av budgetprocessen?

Har budgetuppföljningen förändrats av tidigareläggningen?

Uppkommer det stora skillnader mellan budgeterat och verkligt utfall? Hur hanteras det? Har det förändrats efter tidigareläggningen av budgetprocessen?

Har ni märkt av fler skillnader i budgetprocessen efter tidigareläggning?

Vilka är fördelarna/nackdelarna?

Anser ni att budgetprocessen kan förbättras?

Bilaga 2 - Intervjumall, ekonomichef

Vilken befattning har ni?

Vilka är budgetens syften i kommunen enligt er?
Uppfylls det syftet?

Hur ser budgetprocessen ut i er verksamhet? Hur såg den ut tidigare?

Hur ser tidsplanen ut för framställandet av budgeten? Före - efter

Vilka deltar i budgetprocessen och på vilket sätt? Bli det mycket förhandlingar?

Hur mycket tid lägger ni ner på budgetarbete?

Hur stor betydelse har föregående års anslag vid påföljande års budgetering?

När förändrades budgetprocessen i er kommun? Vems förslag var det?

Vilka orsaker fanns till en förändring av budgetprocessen?

Har de även skett organisatoriska förändringar i samband med tidigareläggning av budgetprocessen?

Har uppbyggandet av budget, (dvs. break-down eller build-up) förändrats efter tidigareläggningen?

Har budgetuppföljningen förändrats av tidigareläggningen?

Uppkommer det stora skillnader mellan budgeterat och verkligt utfall? Hur hanteras det? Har det förändrats pga. tidigareläggningen?

Har ni märkt av fler skillnader i budgetprocessen efter tidigareläggningen?

Vilka är fördelarna?

Vilka är nackdelarna?

Anser ni att budgetprocessen kan förbättras?