



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

FEK591 Magisterseminarium
Ht 2003

Utfallsprognoser i kommunal verksamhet

En fallstudie av prognosprocessen i Malmö stads stadsdelsförvaltningar

Författare

Philip Eide

Jessica Emmertz

Christian von Ahlefeld

Handledare

Mikael Hellström

Ulf Ramberg

Sammanfattning

Titel	Utfallsprognoser i kommunal verksamhet - En fallstudie av prognosprocessen i Malmö stads stadsdelsförvaltningar.
Datum för slutseminarium	29 januari 2004
Kurs	FEK591 Magisterseminarium - Redovisning 10 p
Författare	Philip Eide, Jessica Emmertz och Christian von Ahlefeld
Handledare	Mikael Hellström och Ulf Ramberg
Företag	Malmö stad
Nyckelord	utfallsprognoser, prognosprocess, ekonomistyrning, Malmö stad, offentlig
Syfte	Syftet med denna uppsats är att beskriva prognosprocessen vid utarbetandet av utfallsprognoser och att analysera bakomliggande orsaker till de variationer som uppstår mellan prognoser och utfall.
Metod	Undersökningen har utförts som en fallstudie där forskningsprocessen till stor del har bestått av intervjuer. Vi har utgått från en kombination av en explorativ- och en deskriptiv ansats och undersökningen har haft en deduktiv karaktär.
Teoretiska perspektiv	Vi har utgått från teori kring ekonomistyrning, offentlig verksamhet och prognoser. Här har vi velat bevisa vår hypotes att utformningen av ekonomistyrningen i en organisation på olika sätt påverkar framställandet av utfallsprognoser.
Empiri	Undersökningens empiri består av det material som sammanställts med hjälp av de intervjuer som gjorts med involverade i prognosarbetet på två stadsdelsförvaltningar inom Malmö stad.
Slutsatser	Utfallsprognosernas träffsäkerhet påverkas i hög grad av hur ekonomistyrningssystemet i en organisation är utformat. Fördelningen av resurser, ekonomiskt ansvar, ansvar för prognosarbetet och den vikt som tillmäts utfallsprognoserna i organisationen är de faktorer som vi anser på olika sätt påverkar tillförlitligheten hos utfallsprognoserna.

Summary

Title	Outturn forecasting in local-governmental activities – A case study of the process in forecasting in the administration of the city of Malmö.
Authors	Philip Eide, Jessica Emmertz, Christian von Ahlefeld
Advisors	Mikael Hellström, Ulf Ramberg
Course	Master thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
Date	29. January 2004
Key words	Prognosis, outcast, forecasting process, city of Malmö, public authorities, management control
Purpose	The purpose with this thesis is to describe the forecasting process when producing outturn forecasts and to analyze the underlying reasons for the variations between forecast and outturn.
Methodology	The study has been carried out as a case study and the research work is mainly based on interviews. We started our writing process with a combination of an explorative and a descriptive way of handling the research and the study has had a deductive nature.
Theoretical perspectives	The study is based on theory in management control, public activities and outcasts. Here we want to prove our hypothesis that the shaping of the management control system in an organization in different ways affects the making of the outturn forecasts.
Empirical foundation	The empirical foundation is based on material provided by interviews made with persons involved in the forecasting process in two districts of the city of Malmö.
Conclusions	The variations between forecast and outturn are mainly affected by the shaping of the management control system. The way of distributing the resources as well as the economic responsibility, the responsibilities in the forecasting process and the importance that is given to the outturn forecasts, are all elements that affect the reliability of the forecasts.

Förord

Vi har upplevt uppsatsarbetet som en intressant och lärorik del av våra studier i företagsekonomi i Lund. Särskilt givande har det varit att studera offentlig verksamhet eftersom denna inte i någon vidare mån behandlas i vår utbildning.

Vi vill tacka alla dem som stöttat oss och gjort denna uppsats möjlig. Ett stort tack riktas till de medarbetare på Centrum och Fosie stadsdelsförvaltning, som tagit sig tid att svara på våra frågor och varit tillmötesgående och hjälpsamma. Dessutom vill vi tacka ekonomicheferna på Limhamn/Bunkeflo och Kirseberg stadsdelsförvaltning som i uppsatsens inledningsskede gav oss värdefullt material och perspektiv på de frågor kring prognosarbetet som varit aktuella i studien. Inte minst tackar vi Staffan Moberg, ekonomidirektör på Malmö stad, för hans stora engagemang och det stöd han givit oss under arbetsprocessen.

Ett särskilt tack vill vi även rikta till våra båda handledare Mikael Hellström och Ulf Ramberg för hjälp och stöd under uppsatsens gång, icke att förglömma den konstruktiva kritik vi fått, som ytterligare ökat kvalitén på den slutprodukt som Ni nu håller i Er hand.

Lund januari 2004

Philip Eide

Jessica Emmertz

Christian von Ahlefeld

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	7
1.1 BAKGRUND.....	7
1.2 PROBLEMDISKUSSION.....	8
1.3 SYFTE.....	9
1.4 AVGRÄNSNINGAR.....	9
1.5 DISPOSITION.....	10
2 METOD	12
2.1 UNDERSÖKNINGSANSATS.....	12
2.1.1 Induktiv och deduktiv metod.....	12
2.1.2 Explorativ-, deskriptiv- och hypotesprövande ansats.....	13
2.1.3 Kvalitativ- och kvantitativ ansats.....	13
2.1.4 Val av fallstudieobjekt.....	14
2.2 FORSKNINGSPROCESSEN.....	15
2.2.1 Datainsamling.....	15
2.2.2 Intervjuprocessen.....	15
2.2.2.1 Val av respondenter.....	15
2.2.2.2 Intervjuteknik.....	17
2.3 KÄLLKRITIK.....	18
2.3.1 Kritik av primärdata.....	19
2.3.2 Kritik av sekundärdata.....	20
3. TEORI	21
3.1 VERKSAMHETSSTYRNING.....	21
3.1.1 Utveckling av det traditionella ekonomistyrsystemet.....	22
3.1.2 Organisationsstruktur och ekonomisk ansvarsfördelning.....	24
3.1.2.1 Kostnadsenhet.....	25
3.1.2.2 Resultatenhet.....	25
3.2 RESURSFÖRDELNINGEN I KOMMUNAL VERKSAMHET.....	27
3.2.1 Rambudget.....	28
3.2.2 Behovsbaserad budgetering.....	28
3.3 PROGNOSE.....	29
3.3.1. Prognoser som styrverktyg.....	29
3.3.2 Olika prognosmetoder.....	30
3.3.2.1 Kvantitativa metoder.....	30
3.3.2.2 Kvalitativa metoder.....	33
3.3.3 Val av prognosmetod.....	34
3.3.4 Uppföljning och utvärdering av prognoser.....	35
3.3.5 För- och nackdelar med prognoser i beslutssituationer.....	36
3.3.5.1 Fördelar med prognoser.....	36
3.3.5.2 Nackdelar med prognoser.....	37
3.4 SAMMANFATTNING.....	37

4. MALMÖ STAD	39
4.1 MALMÖ STAD.....	39
4.2 RESURSFÖRDELNINGSMODELLEN	40
4.2.1 Budgetarbetet.....	41
4.3 STADSDELARNA.....	42
4.4 JÄMFÖRELSE PROGNOSES – UTFALL I STADSDELARNA	44
5. STUDIE AV PROGNOSEPROCESSEN OCH UTFALLSPROGNOSEERNAS TRÄFFSÄKERHET.....	46
5.1 STUDIE AV PROGNOSEPROCESSEN	46
5.2 VAD PÅVERKAR UTFALLSPROGNOSEERNAS TRÄFFSÄKERHET?	48
5.2.1 Fördelning av resurser.....	48
5.2.2 Ekonomiskt ansvar	49
5.2.3 Ansvarsfördelningen i prognosprocessen	50
6. ANALYS.....	51
6.1 PROGNOSEPROCESSEN I ETT TEORETISKT PERSPEKTIV	51
6.2 ANALYS AV BIDRAGANDE ORSAKER TILL UTFALLSSKILLNAD.....	51
6.2.1 Tillvägagångssätt vid fördelning av resurser.....	52
6.2.2 Kostnadsansvar versus resultatansvar.....	53
6.2.3 Fördelning av ansvar inom stadsdelsförvaltningarna	54
6.2.4 Utfallsprognoseernas roll i stadsdelsförvaltningarna	55
7. RESULTAT OCH RESULTATDISKUSSION.....	56
7.1 RESULTAT	56
7.2 RESULTATDISKUSSION.....	57
7.3 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING	59
KÄLLFÖRTECKNING.....	60
BILAGA	64

1 Inledning

I detta kapitel redogörs för det problemområde som ligger till grund för undersökningen. Avsnittet inleds med en bakgrundsbeskrivning, med avsikt att ge läsaren en introduktion till ämnesområdet. Därefter förs en problemdiskussion och syftet med studien presenteras. Studiens avgränsningar anges i anslutning till detta. Slutligen presenteras uppsatsens disposition.

1.1 Bakgrund

Den offentliga sektorns ekonomi har under det senaste decenniet varit föremål för stor uppmärksamhet. Diskussionen startade i samband med att statens finanser, i början av 1990, var i stort behov av sanering. En åtgärd blev att minska statens utbetalningar till kommun och landsting. Dessa utsattes därför för ett betydande omvandlingstryck vilket innebar att förutsättningarna för att genomföra verksamheten förändrades. Dessa försämrade ekonomiska villkor, i förening med ändrade principer för omfördelning mellan kommuner och landsting, innebar att många av dessa kom att befinna sig i en mycket svår ekonomisk situation.¹ Ekonomistyrning kom, i många offentliga verksamheter, att bli ett prioriterat område för att hålla ekonomin i balans. Efter att under ett par års tid haft en tämligen god ekonomi befinner sig idag många kommuner återigen i ett problematiskt ekonomiskt läge. En åldrande befolkning medför att framförallt kostnaderna för vård och omsorg kommer att öka kraftigt. Detta i förening med den generella lågkonjunkturen ställer nya krav på en hårdare kontroll över ekonomin.²

De senaste årtiondena har även mängden krav och uppgifter som riktas mot det politiska systemet, bland annat kommunerna, ökat dramatiskt, vilket bidragit till att kommunen blivit mer ”ostyrbar”. I en diskussion om välfärdsstatens kris brukar politikernas besvärliga styrsituation framhållas som en av krisens viktigaste beståndsdelar. Ett sätt att möta denna problematik har varit omorganisationer och experiment med nya styrmetoder. De ekonomiska styrmedlen har då varit föremål för speciellt intresse.³

För att möta dessa ökade krav har kommunerna förändrat sina styrmetoder, särskilt beträffande ekonomistyrningen. Genom att decentralisera och föra det

¹ Brorström, B *Kommunalekonomen* s.11

² Malmö Stads årsredovisning 2002

³ Bokenstrand, C *Den politiska budgeten* s. 9

ekonomiska ansvaret ner i organisationen hoppas man göra organisationen mer styrbar. Det tidigare kostnadsansvaret har i vissa verksamheter utvecklats till att man idag istället begagnar sig av ett resultatansvar.⁴ Ett hjälpmedel för ansvarsheter att styra verksamheten i rätt riktning är att göra så kallade utfallsprognoser. Dessa är förutsägelser om bokslutet vid årets slut med de förutsättningar som är kända idag. Hur de ekonomiskt ansvariga går till väga vid bedömningen av framtidsutsikterna för de olika verksamheterna kan ha stora återverkningar på ekonomin och påverka levnadsförutsättningarna för en betydande andel av kommunens invånare.

1.2 Problemdiskussion

För att en verksamhet skall fungera effektivt och nå upp till de uppsatta ekonomiska målen bör organisationen ha en god ekonomistyrning. En förutsättning för att kunna sätta in nödvändiga insatser och på så sätt underlätta måluppfyllelsen är att verksamheten har en uppfattning om var den befinner sig. Att då använda utfallsprognoser som informationsunderlag för vilka åtgärder som måste sättas in, kan då vara till stor nytta.

När vi granskat befintlig litteratur kring ekonomistyrning i offentlig verksamhet har vi funnit att det finns mycket skrivet om budgeten som styrmedel, hur den skapas och används i verksamheten, samt om ekonomiskt ansvarutkrävande. Däremot har vi inte funnit material kring de utfallsprognoser som fått en allt större roll i ekonomistyrningen inom den offentliga sektorn. Den information som är tillgänglig behandlar prognoser och prognosprocessen i allmänhet och det material som påträffas hör till övervägande del hemma inom ämnet statistik. Här är fokus på den matematiska delen vid upprättandet av prognosen medan liten hänsyn tas till andra påverkande faktorer. Avsaknaden av information kring utfallsprognoser anser vi motiverar en deskriptiv undersökning av själva prognosprocessen.

Prognoser baseras i mångt och mycket på det förflutna, det vill säga tidigare års erfarenheter av de variabler som påverkar verksamhetens utveckling. Ett problem med detta är att de ansvariga förlitar sig på historisk data och inte för in nya och oväntade faktorer som kan komma att utöva inflytande på utfallet. Det kan finnas ett flertal orsaker till att en prognos slår fel. Den kan ha varit baserad på bristfälligt underlag, man kan ha använt fel prognosteknik eller så kan det i ett senare skede ha kommit till nya faktorer som kullkastat prognosen. Att ett beslut som baserats på prognoser kan visas vara helt felaktigt är ofrånkomligt och

⁴ Brorström, B *Förvaltningsekonomi* s. 264f

prognosmakarna måste därför på olika sätt gardera sig mot effekten av felaktiga prognoser. Detta är komplicerat eftersom fullständig information inte är tillgänglig och att det således inte är möjligt att med tillräcklig grad av säkerhet fastställa var verksamheten befinner sig och i vilken hastighet ekonomin rör sig.⁵

Vad är det då för olika faktorer som påverkar prognosernas tillförlitlighet? Förutom just nämnda orsaker menar vi att det sätt på vilket en organisation bygger upp sitt ekonomistyrssystem, kan påverka prognosernas tillförlitlighet. Utfallsprognoserna är en del av verksamhetens ekonomiska styrssystem och bör därför rimligen påverkas av hur detta i övrigt är uppbyggd. Med anledning av att de avvikelser som uppstår mellan prognos och utfall kan ge långtgående ekonomiska effekter för verksamheten, bör det strävas efter att utfallsprognoserna skall vara så korrekta som möjligt. Till skillnad från vinstdrivande företag bör kommuner ha ett nollresultat. Att man varken skall gå med vinst eller förlust ställer än högre krav på prognosarbetet och ekonomistyrningen. Om fluktuationer ändå inträffar ger dessa ofta upphov till offentlig debatt som kan bero på att kommunen haft en bristande ekonomisk planering. Skulle dessa variationer bli alltför stora riskerar förtroendet för den offentliga sektorn att sjunka. Eftersom utfallsprognoserna fungerar som viktiga styrinstrument i verksamheten har vi funnit det intressant att se på vilka bakomliggande faktorer dessa fluktuationer beror på.

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att beskriva prognosprocessen vid utarbetandet av utfallsprognoser och att analysera bakomliggande orsaker till de variationer som uppstår mellan prognoser och utfall.

1.4 Avgränsningar

Avsnittet syftar till att klargöra och motivera de avgränsningar vi har satt upp för vårt arbete. De avgränsningar som gjorts har hjälpt oss att styra arbetet under processens förlopp såtillvida att de klart begränsat både sökande och bearbetning av information. Prognoser är aktuella att göra, både vad beträffar vilka intäkter verksamheten har, som att försöka utröna vilka de framtida kostnaderna kommer att vara. Kommunernas intäkter beror främst på befolkningsmässiga faktorer samt löneutveckling och studeras därför bäst ur ett nationalekonomiskt perspektiv. Vi

⁵ Larsson F, *Prognoser* s. 8f

har här valt att fokusera vårt arbete på kostnadssidan där prognoserna i högre utsträckning utvecklas utifrån verksamhetsspecifika variabler och därför på olika sätt kan påverkas av de prognosansvariga.

För vår studie av prognoser har vi valt att studera prognosarbetet i två av Malmö Stads stadsdelsförvaltningar, Fosie och Centrum. Utifrån en sammanställning av prognoser gentemot utfall för de två senaste åren, kan vi se att prognosernas tillförlitlighet skiljer sig åt i de utvalda studieobjekten. Genom studien av prognosprocessen hoppas vi kunna utröna vad denna skillnad beror på. Att studera prognosarbetet i samtliga verksamheter i de två stadsdelsförvaltningarna är av tidsskäl inte genomförbart. Vi har därför avgränsat oss ytterligare på så sätt att vi valt att endast studera verksamheten "Vård och omsorg" i respektive förvaltning. Till skillnad från övriga verksamheter måste det här tas hänsyn till ett större antal osäkra variabler i prognosprocessen vilket gör verksamheten till den mest svårprognostiserade och därigenom till den mest intressanta att studera.

1.5 Disposition

Kapitel 1: Inledning

I uppsatsens inledande avsnitt beskrivs bakgrunden till valt ämne. Därefter följer en problemdiskussion, syftet med uppsatsen presenteras samt även de avgränsningar som gjorts.

Kapitel 2: Metod

Metodkapitlet innehåller en förklaring till val av metod, en beskrivning av och motivering till vårt tillvägagångssätt samt förklaringar om hur vi samlat in information och litteratur. Vi avslutar kapitlet med olika resonemang kring uppsatsens trovärdighet.

Kapitel 3: Teori

Teoriavsnittet har vi valt att dela upp i tre delar, verksamhetsstyrning, resursfördelning i kommunal verksamhet och prognoser. För att tydliggöra utfallsprognosernas betydelse i ekonomistyrningen behandlar vi inledningsvis den utveckling som skett mot en så kallad verksamhetsstyrning. Därefter beskrivs resursfördelningen i kommunal verksamhet och vad som här skiljer de olika metoderna rambudget och behovsbaserad budget åt. Slutligen följer ett avsnitt med prognosteori där olika prognosmetoder redogörs för och prognosernas ökade betydelse vid styrningen av olika verksamheter tydliggörs.

Kapitel 4: Malmö Stad

För att ge läsaren ett bra utgångsläge inför redogörelsen för prognosprocessen ger vi i detta kapitel en beskrivning av kommunens respektive stadsdelsförvaltningarnas organisation och verksamheter. I anslutning till detta behandlas hur de monetära medlen fördelas från kommunen till de olika stadsdelsförvaltningarna. Slutligen redovisas för hur utfallsprognoserna, i de båda stadsdelsförvaltningarna de senaste tre åren, överensstämmer med det slutliga utfallet.

Kapitel 5: Studie av prognosprocessen och utfallsprognosernas träffsäkerhet

I detta empiriavsnitt presenteras det material som erhållits genom de intervjuer vi haft med nyckelpersoner involverade i prognosprocessen i respektive stadsdel. Här redogörs även för den roll som respektive respondent har vid framställandet av utfallsprognoser. Empirin utgörs inledningsvis av en studie av prognosprocessen där vi utformat en modell som klargör informationsflödet i processen. Slutligen har vi identifierat ett antal faktorer som påverkar utfallsprognosernas träffsäkerhet.

Kapitel 6: Analys

I detta avsnitt ämnar vi, utifrån teorin, analysera de resultat vi erhållit. Genom att se till olikheter i arbetet med utfallsprognoser i de båda stadsdelsförvaltningarna, kan de huvudsakliga orsakerna till att det finns skillnader i utfallsprognosernas träffsäkerhet identifieras.

Kapitel 7: Resultat och resultatdiskussion

Avslutningsvis presenteras de resultat som kunnat ledas i bevis med stöd av vår fallstudie. Här ges även förslag till fortsatta studier inom det valda ämnesområdet.

2 Metod

I följande kapitel redogörs för det tillvägagångssätt som valts för att uppfylla uppsatsens syfte. Detta val av metod är av stor betydelse vid bedömning av resultatens och tolkningarnas relevans och tillförlitlighet.⁶ Eftersom detta är en fallstudie har stor vikt lagts på att tydliggöra hur vi valt att utveckla forskningsprocessen. Slutligen förs en diskussion angående val av metod och källkritik.

2.1 Undersökningsansats

En undersökningsansats visar på hur insamling av data skall ske samt på vilket sätt den skall tolkas. Avsikten med detta är att ge läsaren en så pass bra inblick i handlingssättet att denne skulle kunna genomföra en egen studie i ämnet och även kritiskt granska vårt val av metoder.⁷

2.1.1 Induktiv och deduktiv metod

Vi har i uppsatsen använt oss av det deduktiva angreppssättet. Vårt resonemang utgår från, för ämnet, relevanta teoretiska referensramar. Genom empirisk prövning, där vi identifierat orsaker till differenser mellan prognoser och utfall, drar vi vissa slutsatser kring vår hypotes att ekonomistyrningen på olika sätt påverkar framställandet av utfallsprognoser. Det har inte varit aktuellt att tillämpa något induktivt angreppssätt där vi empiriskt undersöker en företeelse och utifrån den insamlade informationen formulerar en teori. Allmänt är ett sådant angreppssätt svårt att tillämpa, eftersom det förutsätter att den aktuella problematiken angrips förutsättningslöst, det vill säga utan några som helst föreställningsramar. Den erfarenhet och kunskap som vi erhållit genom studier i företagsekonomi, leder till att den teori som läggs fram ofrånkomligen skulle vara färgad av våra idéer och föreställningar i ämnet.

⁶ Patel, R & Davidsson, B (1994) *Forskningsmetodikens grunder* s. 109

⁷ Backman, J (1998) *Rapporter och uppsatser* s. 37-38

2.1.2 Explorativ-, deskriptiv- och hypotesprövande ansats

För att på bästa sätt uppfylla uppsatsens syfte har vi använt oss av en kombination av den explorativa och den deskriptiva undersökningsansatsen. Den hypotesprövande ansatsen har även varit aktuell eftersom vi i arbetet utgår från hypotesen att ekonomistyrningen på olika sätt påverkar framställandet och i förlängningen även utfallsprognoserna träffsäkerhetsgrad.

Inledningsvis har vi i arbetet använt oss av en explorativ undersökningsansats där vi i möjligaste mån samlat på oss den information som finns tillgänglig kring prognosarbete inom offentlig förvaltning. Eftersom vi velat se på orsakerna till differenser i utfallsprognoser har vi utökat informationsinsamlandet till att även gälla ekonomistyrning och organisationsteori. I detta skede kunde vi konstatera att ekonomistyrningen påverkar utfallsprognoserna vilket medförde en tillämpning av den hypotesprövande ansatsen i arbetet. I den inledningsvis utforskande processen har vi, genom att inhämta så mycket information som möjligt, kunnat utöka vår kunskap på området. Med denna kunskapsbas har vi sedan gått vidare och bearbetat erhållen information för att avgöra vad som är relevant för fortsatta studier i ämnet. På detta sätt har vi kunnat föra mer givande diskussioner med representanter för valda undersökningsobjekt och funnit intressanta infallsvinklar beträffande den problematik som prognosarbete innebär. Vi har här, enligt den deskriptiva beskrivande metoden, begränsat oss till några enstaka aspekter av det som skall undersökas och beskrivningarna kan därför bli mer grundliga och detaljerade.⁸

2.1.3 Kvalitativ- och kvantitativ ansats

Det finns två huvudsakliga metodansatser inom samhällsvetenskapen som även måste tas i beaktande; den kvalitativa och den kvantitativa metodansatsen. Något förenklat kan skillnaden förklaras med utgångspunkt i hur man väljer att bearbeta och analysera den information som samlats in.⁹

Vi har uteslutande använt oss av den kvalitativa ansatsen i vår undersökning. Genom studien av prognosprocessen i de två utvalda stadsdelsförvaltningarna kan vi skapa oss en högre grad av förståelse för hur arbetet med prognoser sker och hur olikheter kan påverka utfallet hos verksamheter med liknande förutsättningar. Med stöd av den information som framkommit i intervjuer med tjänstemän

⁸ Patel, R & Davidsson, B (1994) *Forskningsmetodikens grunder* s. 11

⁹ Holme, I & Solvang, B (2001) *Forskningsmetodik* s. 75f

involverade i prognosprocessen, har vi tolkat den teori kring prognoser som finns tillgänglig.

Förvisso hade det varit intressant att också tillämpa en kvantitativ metod, men tidsmässigt hade detta sannolikt varit svårt att genomföra. En kvantitativ metod hade i viss utsträckning varit tillämpbar men troligtvis inte fångat upp det subjektiva inslag som är nödvändigt när ett arbetssätt ska beskrivas och analyseras. En kvantitativ undersökning hade heller inte givit oss lika goda förutsättningar för analys eftersom metoden inte går på djupet i samma utsträckning som den kvalitativa.

2.1.4 Val av fallstudieobjekt

Att vi valt att inrikta oss på offentlig verksamhet har sitt ursprung i de bristande kunskaper som vi anser oss inneha på detta område. Trots att den offentliga sektorn utgör cirka 60 % av BNP och att många nytutexaminerade ekonomer hamnar här, är offentlig ekonomi ingen självklar del i utbildningen inom företagsekonomi. Detta har väckt vårt intresse för vidare studier i ämnet. Efter det övergripande valet av offentlig verksamhet för studien hade vi att välja mellan statlig, kommunal eller verksamhet som bedrivs i landstingets regi. Valet av kommunal verksamhet och Malmö stad som undersökningsobjekt grundade sig bland annat i att detta är en verksamhet som vi medborgarna på olika sätt har daglig kontakt med och vars ekonomiska beslut påverkar oss i vår vardag. Att Malmö stad är en expansiv storstadsregion som ofta figurerar i media, inte minst med anledning av olika ekonomiska spörsmål, gör den intressant att studera. Den geografiska närheten till Lund har naturligtvis också påverkat vårt val och varit en förutsättning för att kunna genomföra de femtontal intervjuer som krävdes för att fullfölja studien.

En förutsättning för att kunna genomföra en givande studie på utsatt tid har varit att vi begränsat oss till ett fåtal verksamheter i kommunen. Valet av två likvärdiga studieobjekt, Centrum och Fosie stadsdelsförvaltningar, med i stort samma förutsättningar, har underlättat arbetet på så sätt att de flesta variabler hållits konstanta, så att vi har kunnat fokusera på de väsentliga skillnaderna och kunnat dra mer generella slutsatser. I det material om prognos och utfall som förelades oss under det inledande mötet med representanter från ekonomiavdelningen på stadskontoret och som finns presenterad i kapitel 4, kunde Centrum visa upp en god kongruens mellan utarbetade prognoser och utfall medan så inte var fallet för Fosie. Här identifierades ett specifikt problem, nämligen hur det kommer sig att två verksamheter med så pass liknande förutsättningar kan ha så olika träffsäkerhet i prognoserna. En studie av mer än de aktuella verksamheterna skulle

möjligtvis bidra till att vi i större utsträckning skulle kunna dra generella slutsatser gällande utfallsprognosarbetet i offentlig verksamhet. Å andra sidan riskerar man då att tappa djupet i undersökningen. En följd av att endast studera ett fåtal verksamheter är att slutsatserna kan bli alltför situationsspecifika.¹⁰ I vår studie av två likvärdiga stadsdelsförvaltningar samt genom intervjuer med ytterligare två ekonomichefer för två stadsdelsförvaltningar, har vi emellertid kunnat identifiera många gemensamma nämnare i prognosarbetet, vilket motverkar denna osäkerhet.

2.2 Forskningsprocessen

2.2.1 Datainsamling

Det kan konstateras att det inte finns några heltäckande undersökningar avseende prognosprocessen i offentlig verksamhet när de ansvariga skall uppskatta storleken och fördelningen av de kostnader som verksamheten har att hantera. Däremot finns en del artiklar och rapporter som berör ämnet. Den litteratur som studerats i vårt arbete består av litteratur, rapporter, kommunala verksamhetsbeskrivningar och gällande förvaltningslagar på området. Litteraturförteckningarna i här exemplifierad litteratur har använts för att ta fram kompletterande information. Internet har varit en viktig informationskälla i denna studie eftersom aktuell information kring ämnet återfinns här. Litteratursökning har gjorts i olika databaser på Universitetsbiblioteket och på Ekonomiska biblioteket i Lund. De databaser som använts för att finna relevant information är Lovisa, Elin och Affärsdata. Vid sökning i de olika databaserna har begrepp som prognos, offentlig, kommun och beslutsmodell använts. En viktig källa vid vår studie av valda verksamheter i fallföretaget har varit internt upparbetad information. Därutöver besitter flera ekonomer på stadsförvaltningarna kunskaper som de genom erfarenhet tillgodogjort sig under flera års arbete med prognoser på kommunen. I teorin brukar man här ofta tala om den tysta kunskapen som är svår att förmedla eftersom den är djupt inbäddad i medvetandet hos den enskilde individen.¹¹

2.2.2. Intervjuprocessen

2.2.2.1 Val av respondenter

¹⁰ Andersen, I (1998) *Den uppenbarliga verkligheten* s. 128

¹¹ Nonaka, I (1994) *Dynamic theory of organizational knowledge creation*, Organization science vol.5 No.1 February 1994 s. 16f

Den 11 november hade vi ett inledande möte med Staffan Moberg, ekonomidirektör på Malmö Stad. På mötet närvarade även Dan Sjöström, ekonom och controller på ekonomistyrningsenheten. Under detta inledande samtal presenterades verksamheten och en övergripande bild gavs gällande prognosarbetet i kommunen. Med dessa bakgrundsfakta valde vi sedan att kontakta ekonomicheferna på fyra av Malmö Stads tio stadsdelsförvaltningar. Som tidigare redogjorts för utmärkte sig Centrum och Fosie i det underlag som erhöles av representanter från ekonomiavdelningen på stadskontoret. För att få ett bredare underlag för diskussionen och en större förståelse kring prognosprocessen inom kommunen, valde vi att även tala med ekonomicheferna på Limhamn och Kirseberg stadsdelsförvaltning. Dessa tjänstemän är relativt nytillträdde och har tidigare varit verksamma inom det privata näringslivet. Intentionen med dessa intervjuer var att om möjligt få ett perspektiv till de frågor kring prognosarbetet som var aktuella i studien.

Efter de inledande intervjuerna med ekonomicheferna valde vi att gå vidare genom att välja ut sådana respondenter som är väl insatta i prognosprocessen på olika nivåer i verksamheten. Stadsdelsnämndens ordförande har det övergripande politiska ansvaret över den verksamhet som utförs i stadsdelsförvaltningens regi. Det är denne som i slutändan tar ställning till de prognoser som tagits fram i den egna organisationen. Det framgick även under dessa intervjuer att vård och omsorg är den verksamhet som är svårast att prognostisera. Anledningen till detta är att det är relativt svårt att förutsäga stadsdelsinvånarnas framtida vårdbehov. Eftersom vi valt att studera vård och omsorg inom de båda stadsdelsförvaltningarna, Fosie och Centrum, är det nödvändigt att intervjua de aktuella verksamhetscheferna. Med stöd från ekonomerna, som vi även fört en dialog med, skall verksamhetschefen bland annat ta ställning till de förutsägelser om framtiden som de olika enhetscheferna i verksamheten lämnar. Slutligen har vi gått ner på enhetsnivå, där den egentliga verksamheten bedrivs och prognosprocessen startar, och intervjuat två enhetschefer. Dessa får i prognosframställandet stöd av ekonomer från stadsdelsförvaltningen. Stadsdelschefen på respektive stadsdelsförvaltning har formellt ansvar för de olika verksamheterna men är inte direkt involverad i själva prognosprocessen. Vi har därför valt att utesluta denne ur respondentkretsen.

Som synes utgörs vår respondentkrets av både ekonomer och personer som innehar ledarbefattningar på olika nivåer i organisationen. Med detta upplägg vill vi undersöka och skapa oss en helhetsbild av prognosprocessen i verksamheten.

2.2.2.2 Intervjuteknik

De intervjuer som gjorts har följt den kvalitativa metoden och varit av djuplodande karaktär, med öppna frågor, för att på bästa sätt skaffa förståelse kring det som undersökts. Intervjun har här fått karaktären av en dialog där vi samtidigt haft möjlighet att observera respondenten, vilket gjort det lättare att uppfatta vikten i ett speciellt uttalande. Alla utvalda respondenterna har ställt upp på personliga intervjuer. Dessutom har samtliga författare deltagit på varje enskild intervju, vilket minskat risken för informationsbortfall och missuppfattningar.

Intervjuer kan delas upp i standardiserade och ostandardiserade. Standardiserade intervjuer karakteriseras av att frågorna är formulerade i förväg samt att ordningsföljden är bestämd och att intervjuer med olika personer inte ska skilja sig åt. Vid ostandardiserade intervjuer är formuleringen av och ordningen mellan frågorna mindre bunden. Intervjuer kan också vara strukturerade i olika hög grad, vilket betyder att respondenten i olika stor utsträckning har möjlighet att fritt besvara frågorna.¹²

De intervjuer som gjorts i studien kan beskrivas som ostandardiserade och med låg struktureringsgrad. Till de inledande intervjuerna med de fyra ekonomicheferna, användes en i förväg uppgjord intervjumall¹³ med en kombination av öppna och styrda frågor. Vid vissa frågor var respondentens prioriteringsordning i svaret, eller hans betoning på en viss del, viktig att få fram. För de vidare intervjuerna med ansvariga, på olika nivåer i organisationen, använde vi oss av den ursprungliga intervjumallen som mall. I intervjusituationen anpassades här frågorna till den kunskap och de förutsättningar som respektive intervjuperson har beträffande prognosprocessen. Vi hade här kommit längre i vårt arbete med att beskriva empirin och visste nu vilka områden som var relevanta att belysa. Dessa lyftes nu fram i mallen samtidigt som frågorna anpassades till respektive respondent. Då intervjuerna har haft karaktären av att respondenten till stor del berättat fritt, har det i vissa fall, under intervjuens gång, tillkommit frågor beroende på vilka svar som erhållits. Vi har arbetat utifrån en iterativ process då vi kontinuerligt utvecklats i vårt uppsatsarbete och känt behov av att få svar på nya frågor.

¹² Lundahl, U & Skärvad, P-H (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer* s.115-116

¹³ se bilaga

Våra intervjufrågor har inte haft några fasta svarsalternativ utan respondenterna har besvarat frågorna helt fritt. Intervjuerna har därmed låg struktureringsgrad. Motivet för detta val är att vi genom intervjuerna främst velat få fram respondenternas åsikter och värderingar. Fördelen med denna ostandardisering och flexibilitet har varit att vi fått mer uttömmande och nyanserade svar på våra frågor. En annan fördel är att dialogen med respondenten i vissa fall tagit oväntade vändningar och då givit oss mer användbar information än vad som var väntat. På så sätt har vi erhållit ett större djup i vår förståelse för den specifika frågan. Kritik kan riktas mot att vi inte hårdare styr intervjuerna efter vår i förväg uppgjorda mall, vilket skulle kunna bidra till att vi missar viktiga bitar. Det skulle också kunna innebära att respondenten leder in oss på områden som för denne känns bekväma, det vill säga att känsliga frågor undviks. Genom det relativt stora antalet respondenter, och att frågorna vid intervjuerna till övervägande del varit desamma, har vi försökt kompensera denna nackdel. Vi anser att vi med hänsyn till den tid som givits oss fått den kvantitet information som förväntats och att intervjuernas utformning varit lämplig utifrån valt angreppssätt och syfte.

2.3 Källkritik

Syftet med källkritik är att kontrollera att det inte finns systematiska felvariationer i källan samt att avgöra om de använda källorna mäter det de utger sig för att göra. Detta kallas för reliabilitet respektive validitet och är avgörande för hur vår uppsats skall bedömas. Med reliabilitet menas att mätningen är pålitlig och tillförlitlig och innebär till exempel att oberoende undersökningar bör få samma resultat.¹⁴ Med validitet menas att det finns en överenskommelse mellan mätinstrument och det som avses att mätas. Validitet kan behandlas på många olika sätt, ett av dessa är uppdelning mellan inre och yttre validitet. Inre validitet innebär att det som mäts också är det man avser att mäta. Vi har arbetat med den inre validiteten genom att utgå från vår problemdiskussion och strukturerat intervjufrågorna därefter. Yttre validitet innebär däremot att det operationella mätvärdet och verkligheten stämmer överens.¹⁵ I vårt fall handlar det om hur respondentens beskrivning av sin syn på prognosprocessen inom verksamheten stämmer överens med verkligheten. Det är sannolikt att respondenterna gav oss en bild som är påverkad av deras respektive befattning eller referensram. Till viss del är detta en förutsättning för vår undersökning men i huvudsak önskar vi emellertid en så objektiv tolkning som möjligt. Detta har vi tagit hänsyn till vid vår sammanställning och tolkning av intervjuerna.

¹⁴ Holme, I & Solvang, B (2001) *Forskningsmetodik; om kvalitativa och kvantitativa metoder* s. 163, 292

¹⁵ Eriksson, L, Wiedersheim, F (2001) *Att utreda forska och rapportera* s. 39

Vid bedömning av källor har vi utgått från de tre viktigaste källkriterierna, samtidskravet, tendenskritik och beroendekritik. Samtidskravet innebär att källan ligger nära i tiden och därmed ökar sannolikheten att sanningshalten i källan är stor. Tendenskritik riktar sig mot valet av ord, uttryck och urvalet av fakta. Beroendekritik riktar sig slutligen mot om källorna är beroende av varandra.¹⁶

2.3.1 Kritik av primärdata

Våra primärdata består av de intervjuer vi gjort med sakkunniga inom de båda stadsdelsförvaltningarna samt av den kommunalinternas information vi erhållit från vissa nyckelpersoner. Intervjuerna är samtliga genomförda under den närmsta tiden i anslutning till uppsatsarbetet, vilket är positivt utifrån samtidskravet. Tendenskritik kan emellertid riktas mot den information vi erhållit vid intervjuerna. Först och främst kan utformningen av frågorna i sig medverka till att svaren vinklas. Därför har vi varit ytterst försiktiga och noggranna vid utformningen av dessa, så att de inte kunnat misstolkas eller medföra någon överdriven vinkling av svaren. Denna kontroll har tyvärr inte kunnat vara lika grundlig av de frågor som tillkommit under intervjuernas gång. Personerna som intervjuats har, med all sannolikhet, egna intressen och åsikter som till viss del återspeglats i svaren. Därför är det viktigt att i analysen ta hänsyn till personens bakgrund och aktuella uppdrag. En annan aspekt som bör hållas i åtanke är det faktum att de intervjuade till viss del är beroende av varandra då de arbetar inom samma förvaltning. Med detta i åtanke har vi fokuserat intervjufrågorna på individens roll i prognosprocessen. Ett annat faktum som man kan ställa sig kritisk till, är bortfall av svar på vissa intervjufrågor, det vill säga att våra intervjupersoner inte besvarat samtliga intervjufrågor. Detta beror på flera olika faktorer, som till exempel att de inte har ansett sig besitta den kunskap som krävs för att kunna ge svar på en del av våra frågor, men också på att intervjun ibland tagit en viss inriktning, som gjort vissa följdfrågor irrelevanta.

Viss kritik kan även riktas mot val av intervjuobjekt. Att endast en enhetschef intervjuats på vardera stadsdelsförvaltningen kan ifrågasättas. Vi försvarar detta med att enhetschefen i relativt ringa grad är involverad i prognosprocessen. Det huvudsakliga arbetet med prognoser ligger på ekonomiavdelning och verksamhetschef och det är även här vi lagt tyngdpunkten i vår studie. Om vi haft behov av ytterligare information från enhetsnivå hade vi naturligtvis kontaktat ytterligare enhetschefer. Beträffande stadsdelschefen har denne, under våra samtal med utvalda respondenter, sällan nämnts och då endast i förbigående som den

¹⁶ Eriksson, L & Wiedersheim, F (2001) *Att utreda, forska och rapportera* s. 151

som har det övergripande formella ansvaret för verksamheterna men inte direkt är involverad i själva prognosprocessen. Detta har föranlett valet att utesluta respektive stadsdelschef som intervjuobjekt.

2.3.2 Kritik av sekundärdata

Vår sekundärdata består av litteratur inom företagsekonomi och statistik samt skriftlig kommunintern information från Malmö Stad. Även till denna data gäller det att iaktta ett kritiskt förhållningssätt.

Tendens- och beroendekritik kan riktas mot den litteratur och den kommuninterna information som vi använt oss av. Litteratur är ofta subjektivt vinklad genom att författaren kan ha en viss uppfattning i en fråga eller ett problem. Detta kan i sin tur påverka både utformningen av och slutsatserna i litteraturen. Vi har emellertid i vårt uppsatsarbete varit väl medvetna om att författarna till den litteratur vi använt oss av har egna åsikter. Eftersom vi är medvetna om denna vinkling anser vi likväl att vår analys blir fruktbar, då vi haft de subjektiva åsikterna i åtanke under uppsatsens produktion. Tendenskritik kan även riktas mot objektiviteten i Malmö Stads kommuninterna information då denna information kan vara subjektiv.

Eftersom litteraturen gällande ämnet prognoser ofta refererar till samma källa kan det finnas beroendekritik mot denna. Denna kritik är dock naturlig i ett arbete som vårt, eftersom det är svårt att hitta experter och teoretiker som inte har något utbyte med varandra. Med tanke på den relativt begränsade litteratur inom prognosteori som vi kunnat studera, bör vi emellertid inte ta alltför lätt på denna risk. Vad gäller samtidskravet ligger våra sekundärkällor inte alltför nära i tiden vilket skulle kunna vara negativt utifrån ett källkritiskt perspektiv. Litteratur i ämnet är emellertid knapphändig och detta beror sannolikt på den komplexitet som ämnet innehåller.

Trots den kritik som finns mot både primär- och sekundärkällorna anser vi att de utgör en bra grund utan vilken uppsatsen inte hade kunnat ta sin form. Vi är medvetna om kritiken och förhåller oss kritiska till källorna och anser att vi vidtagit de åtgärder som kritiken kräver för att kunna använda källornas innehåll.

3. Teori

Teoriavsnittet har vi valt att dela upp i tre delar, verksamhetsstyrning, resursfördelning i kommunal verksamhet och prognoser. Eftersom utfallsprognoser fungerar som en integrerad del i ekonomistyrningen anser vi att det är av vikt att tydliggöra detta samband för läsaren. Detta föranleder oss att inledningsvis behandla den traditionella styrningens utveckling mot så kallad verksamhetsstyrning, en utveckling som även skett inom kommunen. Därefter beskrivs resursfördelningen i kommunal verksamhet och vad som här skiljer de olika metoderna rambudget och behovsbaserad budget åt. Slutligen följer ett avsnitt med prognosteori där olika prognosmetoder redogörs för och prognosernas ökade betydelse vid styrningen av olika verksamheter tydliggörs.

3.1 Verksamhetsstyrning

Ökad globalisering, en tilltagande ägarstyrning, ny informationsteknologi och ökad fokus på kunskapsarbete är trender som ofta framhålls som betydande för organisationers verksamhetsstyrning. För att nya lättroliga marknadssituationer skall kunna hanteras krävs att både organisation och styrning anpassas till de nya förutsättningarna.¹⁷ Detta gäller även för offentlig verksamhet.

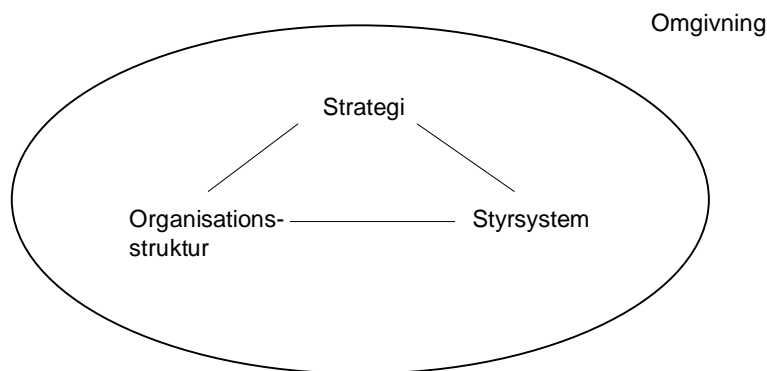
Enligt Anthony och Govindarajan har företagens interna kontrollmekanismer uppgiften att implementera företagens strategier. Eftersom företagens strategier är att tillfredställa marknaden och ägarna på bästa sätt borde detta vara huvudmålet för kontrollmekanismerna.¹⁸ Här bör framhållas att offentlig verksamhet har som mål att förse medborgarna med viss service som anses bättre kunna tillgodoses genom att de produceras i offentlig regi. Ofta är det även föreskrivet i lag att kommunen skall tillhandahålla vissa tjänster till medborgarna. Marknaden utgörs följaktligen av medborgarna och dessa är även att anses som ägare där kommunen motsvarar företaget. Strategin är således inte alltför olik den i privata företag – den offentliga verksamheten skall tillfredställa medborgarna på bästa sätt. De stora skillnaderna ligger istället i att viss offentlig verksamhet inte är utsatt för konkurrens vilket gör att vissa förutsättningar förändras.

Anthony och Govindarajan menar att dagens kontrollmekanismer är de som lägger grunden för framtidens strategi. Den kalkylering som görs idag och de

¹⁷ Lindvall, J (2001) *Verksamhetsstyrning* s.11f

¹⁸ Antony, R. N & Govindarajan, V (2001) *Management Control Systems* s. 564f

därpå följande besluten kan påverka ett företag för många år framöver. Med andra ord är ett företags ekonomistyrning mycket viktig för företagets framtid. Det går emellertid inte att se ett företags styrande processer och instrument som isolerade företeelser i företagets verksamhet. Förutom strategin finns ett antal andra faktorer som styrningen kan kopplas till.



Figur 3.1 Övergripande föreställning om företagets styrning
Källa: Lindvall s.28

Modellen ovan visar på de sammanhängande aspekter som är viktiga för en fungerande styrning. Skulle en aspekt förändras anses det nödvändigt att sträva efter anpassning inom de övriga.¹⁹ Till exempel kan en förändring i kostnadsansvarsfördelning innebära organisatoriska förändringar. Även ledarskapet är tätt förknippat med styrsystemet eftersom det är just cheferna som bestämmer hur det formella styrsystemet skall se ut. Om det ägnas för lite uppmärksamhet åt styrfrågorna kan detta ge kännbara följder för verksamheten. Av central betydelse är även hur ansvarsfördelningen är utformad, en aspekt som redogörs mer ingående för i analysen.

3.1.1 Utveckling av det traditionella ekonomistyrssystemet

Med styrning menas att kontrollera att något går i den riktning man avsett att det ska gå. Den traditionella ekonomistyrningen har, enligt Lindvall, som mål ”att med hjälp av ekonomisk information försöka uppnå ett önskvärt beteende bland organisationens medlemmar”. Definitionen tar främst fasta på insikten att styrning och ledning av ett företags verksamhet ytterst handlar om att påverka och påverkas av mänskliga beteenden.²⁰

¹⁹ Lindvall, J (2001) *Verksamhetsstyrning* s. 29

²⁰ Lindvall, J (2001) *Verksamhetsstyrning*. s. 46

Den traditionella ekonomistyrningen med sin detaljorientering, statistiska rapportering och fokus på kostnader har, med de ändrade marknadsförutsättningarna för företagen de senaste tjugo åren, uppfattats som gammalmodig. Det är främst budgeten som framställs som ett av den traditionella ekonomistyrningens problembarn och som lett fram till att kritikerna har funnit ett behov av förändring av företagets styrfilosofi. Dessa menar att budgeten är alltför detaljorienterad och tar för lång tid att framställa. Budgetens ensidiga kostnadsorientering har framställts som en brist, särskilt som många producerande företag har en rörlig intäktssida, men en produktion som är jämn över tiden. Här blir budgeten i det närmaste meningslös eftersom den ändras marginellt över tiden. Risken är att man utgår från tidigare års budget med vissa justeringar, det vill säga att den tidigare budgeten i stort ligger fast och låser organisationen.²¹

På senare år har ett antal olika nya styrmetoder utvecklats som Lindvall har samlat under beteckningen verksamhetsstyrning. Begreppet omfattar även ekonomiska styrinstrument som till exempel prognoser. Modern verksamhetsstyrning innebär ett helt nytt sätt att arbeta på flera olika nivåer inom företaget. Av intresse i detta arbete är den bearbetning av ekonomisk information, där arbetssättet skiljer sig avsevärt från den traditionella ekonomistyrningen. Istället för att medarbetaren inväntar den månatliga rapporteringen från ekonomiavdelningen är tanken att information skall kunna hämtas när denne är i behov av sådan. Företag på en skiftande marknad och där trendkänsligheten är hög skall ha en flexibel rapportering där information skall kunna hämtas närhelst behov finns och inte som tidigare då det var förutbestämt att rapporteringen skulle ske en till fyra gånger per år, det vill säga en mer statisk rapportering. Målet är förstås att företagen i ett tidigt skede skall kunna identifiera ekonomiska förändringar och då anpassa kostymen därefter innan det slår mot verksamheten, det vill säga gå från reaktiv till proaktiv åtgärdsorientering. Budgeten används traditionellt enbart som ett reaktivt instrument, medan exempelvis utfallsprognoser är mer proaktiva i sin styrning.²²

Trots den kritik som riktats mot budgeten kan det konstateras att de flesta företag nyttjar någon form av budget i sin verksamhet. De traditionella styrmetoderna lever alltså vidare och detta har vi även kunnat konstatera i studien av de båda stadsdelsförvaltningarna i Malmö stad.

²¹ Wallander, J (1995) *Budgeten - ett nödvändigt ont* s. 12f

²² Lindvall, J (2001) *Verksamhetsstyrning*. s. 146ff

3.1.2 Organisationsstruktur och ekonomisk ansvarsfördelning

Under 1980-talet kom reaktionen på den tidigare planeringseuforin som lett till önskad detaljreglering och centralstyrning. Den offentliga sektorn kritiserades i många västländer för sin omfattning, otyglade expansion, liksom för bristande flexibilitet, ineffektiv serviceproduktion och ett tilltagande avstånd mellan väljare och valda. Decentralisering i kombination med mer beprövade styrformer kom att bli viktiga verktyg för att omstrukturera den offentliga sektorn. En betydelsefull del i denna utveckling var att staten avsevärt kom att öka kommunernas frihet att efter eget tycke disponera sina resurser och utforma den egna organisationen. Även internt i kommuner och landsting har det varit en dominerande trend att minska den centrala ledningens inflytande i detaljer och föra det ekonomiska ansvaret längre ner i organisationen.²³

Initiativet till decentralisering i kommunen tas vanligtvis av de centrala enheterna som föreslår att fler och mer betydelsefulla beslut skall fattas lokalt. Genom att föra det ekonomiska ansvaret längre ner i organisationen skapas här en större förståelse för och beaktande av ekonomiska spörsmål. Utöver ekonomiska motiv tar en decentralisering även till vara på den lokala kompetensen och skapar en förändringsbenägen organisation.²⁴

En organisationsförändring som infördes av många kommuner i och med tillkomsten av ny kommunallag 1991, var att förvaltningen delades in i en beställare- och en utförareorganisation. Det nya med denna modell är att politik och förvaltning i högre grad separeras. Syftet är att skilja politiken från den operationella verksamheten och dess detaljfrågor. Beställarefunktionen läggs under politikernas ansvarsområde och beställningar läggs ut på marknaden där också den egna produktionsorganisationen finns som aktör. Beställaren formulerar ett klart och tydligt uppdrag och överlåter sedan till utföraren att verkställa detta på valfritt sätt. Med tanke på att fullmäktige tillsätter styrelsen i produktionsorganisationen kan de emellertid inte helt frigöra sig från produktionsansvaret. Modellen kan utvecklas till att olika enheter inom kommunen köper och säljer tjänster av varandra.²⁵

Decentralisering innebär, som tidigare nämnts, även att det ekonomiska ansvaret förs längre ner i organisationen. Ekonomiskt ansvar innebär tilldelning av begripliga och operativa mål samt de befogenheter som krävs för att kunna nå

²³ Bokenstrand, C (2000) *Den politiska budgeten*, s. 17

²⁴ Fridolf et al (1995) *Decentralisering i kommunen*, s. 13-14

²⁵ Brorström, B (1999) *Förvaltningsekonomi*, s. 26

målen.²⁶ Formuleringen av det ekonomiska ansvaret för de olika enheterna utgår från deras uppgifter. Ledningen bör delegera det ansvar som bäst stödjer enheternas strävan att nå ekonomisk effektivitet för enheten samt för hela företaget. Ledningen skall även, enligt påverkbarhetsprincipen, tilldela det ansvar som enheten kan påverka.²⁷

Ett sätt att skildra ekonomistyrningen i organisationen, är att se vilket redovisningsansvar som tillkommer de olika avdelningarna. Nedan beskrivs två typer av ansvarsenheter som i stor utsträckning används inom offentlig förvaltning. Detta har vi även kunnat konstatera i de båda stadsdelsförvaltningar som studerats.

3.1.2.1 Kostnadsenhet

Styrningen av en kostnadsenhet (discretionary expense center) sker genom att den ansvarige har till uppgift att hålla kostnadsramen. Detta uttrycks ofta genom att den ansvarige har krav på sig att hålla uppställd budget. Administrativa enheter i organisationer, där det som produceras inte kan beskrivas i monetära termer, brukar ofta vara kostnadsenheter. Den ekonomiska styrningen sker här innan kostnader för verksamheten uppkommer. Problem kan uppstå eftersom den optimala nivån av produktionsresurser inte kan uppskattas av ledningen. Många gånger anser enhetscheferna att de har den optimala nivån för att uppfylla sina mål. Ofta är en sådan bedömning subjektiv, den kan aldrig bevisas vara rätt eller fel, vilket innebär att skillnaden mellan budget och utfall inte kan visa på hur effektiv en enhet är. Eftersom budgeten redan är bestämd för varje enhet kan det vara negativt för den enskilda enheten med minskningar av utgifterna på grund av kortsiktiga fluktuationer i efterfrågan. Enheten kan i nästkommande års budget som följd få mindre kostnadsramar och kommer då få svårt att uppfylla de givna målen.²⁸

3.1.2.2 Resultatenhet

I en resultatenhet omfattar ansvaret skillnaden mellan enhetens intäkter och kostnader. Budgeten får här överskridas så länge resultatet är detsamma. En kostnadsökning får kompenseras med en ökning av intäkterna samtidigt som det vid en minskning av intäkterna ligger på den ansvarige att möta denna förändring

²⁶ Bergstrand, J (1997) *Ekonomisk styrning* s. 15

²⁷ Samuelsson, L (2001) *Controllerhandboken* s. 81

²⁸ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 265

med en motsvarande minskning av kostnaderna. I resultatansvarsheten gäller med andra ord en fullständig utbytbarhet mellan intäkter och kostnader samt rättigheter och skyldigheter att göra omfördelningar. Inför upprättandet av en resultatenhet är det av yttersta vikt att redogöra exakt vilka principer som skall gälla för enheten, exempelvis vilka ersättningar som skall tillskrivas enheten för vissa prestationer och om vinster/förluster får tas med till nästkommande period.²⁹ Genom att delegera resultatansvar nedåt i organisationen kan ledningen ägna sig åt mer övergripande strategiska beslut rörande organisationens framtid, till exempel att sätta upp de handlingsramar beträffande såväl verksamhetsinriktning som avseende kvalitetskrav och ekonomiska mål.

En av fördelarna med att införa resultatenheter är att kvaliteten på besluten förbättras eftersom besluten fattas nära den verksamhet som de gäller. Resultatansvaret innebär även en ökad kostnadsmedvetenhet i enheten då internprissättning ofta införs mellan resultatenheter i organisationen, vilket leder till en ökad förståelse för vad olika tjänster och varor kostar. Andra fördelar är ökad flexibilitet och större möjlighet att upptäcka olönsamma verksamheter.³⁰ Nackdelarna med att kontrollera affärsenheter genom resultat är att enheterna har en tendens att verka för enhetens bästa, inte för organisationen som helhet, och att suboptimering därmed kan uppstå. Bland nackdelarna kan även nämnas den ökade administration som internhandel mellan enheter innebär. Systemet för interprissättning kan vara alltför komplext och svårförståeligt vilket förutom ökade administrativa kostnader i slutändan kan innebära att de ansvariga helt bortser från detta system.³¹

Arwidi och Samuelsson pekar ut tre faktorer som avgörande för att grundförutsättningarna för en resultatenhet skall uppnås. För det första måste koncernledningen stödja den decentraliserade strukturen. För det andra måste informationssystemen i verksamheten erbjuda tillräcklig information för att resultatenheten skall fungera. Och för det tredje krävs tillräckligt duktiga ledare som kan administrera den.³² Slutligen bör påpekas att en resultatenhet i offentlig förvaltning skiljer sig till väsentliga delar från liknande enheter i företag verksamma på en kommersiell, konkurrensutsatt marknad. Begränsningarna innebär bland annat att enheten inte kan vägra att tillhandahålla vissa tjänster och att priset för tjänsterna inte bestäms av marknaden utan genom kollektivt beslut.³³

²⁹ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 266

³⁰ Bergstrand, J (1997) *Ekonomisk styrning* s. 17

³¹ Anthony, R.N & Govindarajan, V (2001) *Management Control Systems*, s. 165-168

³² Arwidi, O & Samuelsson, L (1991) *Budgetering i industriföretagets styrsystem* s. 214

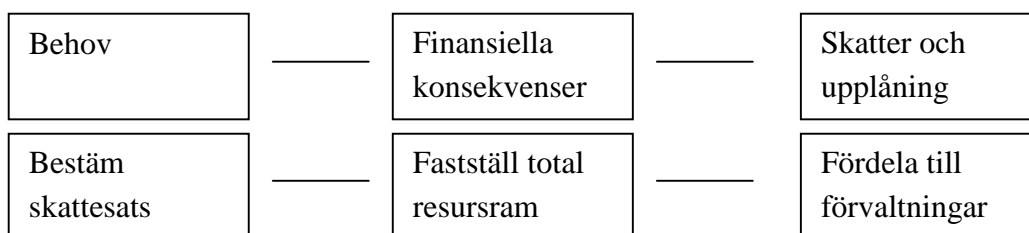
³³ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 270

3.2 Resursfördelningen i kommunal verksamhet

Eftersom verkligheten är så pass komplex att flera av dagens företag inte kan styras i detalj är ett alternativ att använda sig av resultatstyrning. Detta innebär att de ansvariga mäter det slutliga resultatet och utifrån detta styr verksamheten. En förutsättning för en god resultatstyrning är att ledningen initialt lägger resurser på uppföljning av verksamheten. Utifrån det material som här ställs samman kan ledningen se om resultatet stämmer överens med förväntningarna. För att detta styrmedel i renodlad form skall fungera, krävs att den hanteras på en fungerande marknad.

I offentlig verksamhet finns ingen verklig marknad och då fungerar inte heller denna typ av styrning fullt ut. Det enda en offentlig verksamhetsenhet kan kontrollera fullständigt är inflödet.³⁴ Syftet med budgeten är då framför allt att skapa en plan för resursfördelning, styrning, samordning och kontroll och det är detta som ger den en sådan framskjutet plats i verksamheten.³⁵ I och med att det inte finns någon naturlig marknadsmekanism inom den offentliga sektorn, för resursfördelning av de gemensamma resurserna som genererats genom skattintäkter, måste resursfördelningen lösas på annat lämpligt sätt. Det är just denna problematik i resursfördelningen som budgeten är tänkt att lösa.³⁶

I kommunala sammanhang finns två olika ansatser beträffande hur budgeten kan vara uppbyggd, ett behovsorienterat och ett resursorienterat synsätt.



Figur 3.2 Behovs- respektive rambudgetering

Källa: Brorström s.194

Det behovsorienterade synsättet grundar sig på att behov kartläggs för att därefter fördelas efter angelägenhetsgrad. Detta har historiskt varit den normala ansatsen. Det resursorienterade synsättet kan ses som ett omvänt förhållande där först

³⁴ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 188

³⁵ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 191

³⁶ Bokenstrand, C (2000) *Den politiska budgeten* s. 12

skatteintäkterna beräknas för att sedan fördelas ut till de olika verksamheterna. En förhållandevis vanlig modell här är rambudgeten.³⁷

3.2.1 Rambudget

Anledningen till varför rambudgeten utvecklades var att underlätta för verksamhetsledningen vid planeringen av verksamheten, och att förbättra förutsättningarna för finansiell styrning. Vid framtagandet av en rambudget i kommunen ser man inledningsvis till de befintliga intäkter som bestäms genom skattesats och avgifter. Detta ger en ram över de monetära medel som kommunen har att disponera totalt under den aktuella tidsperioden. Denna får inte överskridas vilket innebär att nämnderna förväntas anpassa sina behov efter de givna restriktionerna. I och med detta kommer ekonomin och inte behoven i fokus. Svagheten med rambudget är att användaren ofta nöjer sig med att utgå från tidigare års budget, med vissa mindre justeringar till följd av små förändringar mellan åren. Detta innebär att förnyelser och omprövningar av budgeten blir ovanliga.³⁸

3.2.2 Behovsbaserad budgetering

Under 1990-talet har en rad kommuner runt om i landet infört behovsbudgetering. Behovsbudgetering är en metod för resursfördelning som utvecklats i kommuner med kommun- eller stadsdelsnämnder. Den innebär att kommunens politiska ledning årligen ger varje stadsdelsnämnd en ekonomisk ram för verksamheten, en ram som fastställts på basis av befolkningens storlek samt dess åldersmässiga och socioekonomiska sammansättning. Syftet med detta är att åstadkomma en enhetlig resursfördelning utifrån befolkningens behov av kommunal service och inte vad den underordnade verksamheten anser vara rimligt. Kommunledningen fattar här beslut dels om vilka behovskriterier som skall gälla, dels anges vikterna för varje kriterium, det vill säga hur mycket resurser som stadsdelarna förväntas lägga för att tillgodose respektive behov. Därefter blir det en rent teknisk uppgift att ta fram hur mycket resurser varje stadsdelsnämnd skall tilldelas. Det är sedan upp till varje stadsdelsnämnd att fördela de givna resurserna och göra prioriteringar mellan olika behov och verksamheter. Ett av syftena med behovsbaserad budgetering är att komma ifrån det tänkande som går ut på att man ser till tidigare års produktion och istället förutsättningslöst analyserar resursbehovet.³⁹

³⁷ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 194

³⁸ Ibid.

³⁹ Bokenstrand, C (2000) *Den politiska budgeten* s. 25

Resursfördelningsmetoden skapar bättre förutsättningar för politikerna att fatta prioriteringsbeslut, på så sätt att den medverkar till att ge politikerna en mer tydlig och klar roll i budgetprocessen. Att fördelningsgrunderna är synliga skall minimera risken för godtycklighet. Budgetresultatet skall direkt kunna härledas till de grundläggande principerna för resursfördelningen. Här skiljer sig behovsbudgetering på ett avgörande sätt från tidigare budgetmetoder där den slutliga resursfördelningen ofta var ett förhandlingsresultat, präglad av kompromisser och hänsynstaganden, där förhandlingarna till stor del hölls bakom lyckta dörrar.⁴⁰ Att avgöra vad som är behov är en särskild svårighet med resursfördelningsmodellen. Indikatorer som ofta används för att beräkna behovet är till exempel ålder, kön och inkomstfördelning. Det är långt ifrån klart att det har med faktiska behov att göra. Dessutom har det visat sig vara svårt att få användare att acceptera resursfördelningssystemet om det avviker för mycket från vad som gällde innan det togs i bruk.⁴¹

3.3 Prognoser

Prognoser är beteckningen på ett antal olika tekniker och metoder som används inom ett flertal typer av organisationer vid bedömningen av vad som förutspås ske i framtiden. Prognosprocess är ett bredare begrepp än prognos. Prognosprocessen syftar på hela processen från den första insamlingen av relevant data, till det att uppföljning av prognosen har skett.

3.3.1. Prognoser som styrverktyg

Under 90-talet har prognoserna fått en allt större betydelse. Detta tydliggörs inte minst av att många, främst amerikanska företag, infört en ny yrkeskategori, forecasting managers, vilka ansvarar för företagets hela prognosarbete. Metoderna som använts, och som kommer att förklaras närmare senare i avsnittet, är allt ifrån statistiska metoder som regressionsanalys och tidsserieanalys till enklare orsak-verkan-modeller, konsumentundersökningar och omdömesbaserade modeller.⁴² Samtidigt som allt större vikt läggs vid prognoser råder oklarhet, åtminstone teoretiskt, hur ett företag ska gå till väga för att utveckla sitt prognosarbete. Varje företag och situation är unik och det är svårt att göra någon sammanställning av

⁴⁰ Bokenstrand, C (2000) *Den politiska budgeten* s. 40-41

⁴¹ Brorström, B (2000) *Förvaltningsekonomi* s. 201

⁴² Chaman, L (2002) *Benchmarking forecasting models*, The journal of business forecasting methods & systems vol. 21:3 s. 18

vilka prognoser som är lämpliga att göra för vare sig ett helt företag eller specifikt inom olika enheter inom företag. I ekonomistyrningssammanhang är det inte helt klart vad som är en prognos, vad prognosen skall innehålla och hur samt av vem prognosen skall göras. Oftast har prognoserna handlat om makroekonomiska faktorer, som varit underlag för kommande års planering, såväl på strategisk som på operationell nivå. För att de makroekonomiska prognoserna skall kunna komma till nytta måste dessa omvandlas till data som är användbart för företagets styrning. Här handlar det om att prognostisera försäljningsintäkter, kostnader med mera, alltså prognoser av en mer mikroekonomisk karaktär.⁴³ Uppenbarligen existerar ett samband mellan makro- och mikroprognoserna. De makroekonomiska prognoserna ligger till grund för den försäljningsstatistik, prisutveckling med mera som företagen antar i de mikroekonomiska prognoserna.

3.3.2 Olika prognosmetoder

Det finns ett antal olika sätt att kategorisera de olika metoder som finns för att framställa prognoser. Wheelwright och Makridakis har gjort en distinktion mellan statistiska och icke-statistiska metoder eller kvantitativa och kvalitativa metoder. Kombinationer av dessa metoder är inte alls ovanliga.⁴⁴ För att utifrån den teoretiska referensramen utvärdera vilken/vilka metoder de båda stadsdelsförvaltningarna använder samt för att ge läsaren en förståelse för arbetet med prognoser, har vi i det följande avsnittet valt att presentera de grundläggande prognosmetoderna samt respektive metods för- och nackdelar. Eftersom indelningen i kvalitativa och kvantitativa metoder är den vanligast förekommande i litteraturen, använder vi också den i vår redogörelse.

3.3.2.1 Kvantitativa metoder

De kvantitativa metoderna bygger på bestämda beräkningsschema och är matematiska till sin karaktär. Historisk data används för att bestämma samband och för att beräkna prognosvariabelns värde.⁴⁵ Kvantitativa prognoser blir således en framskrivning av historiska data. Styrkan med dessa metoder är att de snabbt kan tas fram och därför är kostnadseffektiva medan svagheten ligger i att de inte alltid är flexibla och inte heller bidrar till att förstå samband mellan de faktorer som påverkar prognosens tillförlitlighet.

⁴³ Klein, L (1995) *Economic forecasting in a business environment*, The journal of business forecasting methods & systems vol. 14:1 s. 3

⁴⁴ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 31

⁴⁵ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 128f

Kausala metoder, eller förklaringsmetoder som de också kallas, försöker förklara förändringen i den beroende variabeln. Genom att studera samband mellan olika variabler kan man bygga upp kausala modeller som sedan studeras med hjälp av regressionsanalys. Med regressionsanalys menas grafiska och analytiska metoder för att bestämma sambanden mellan den beroende variabeln (prognosvariabeln), det vill säga det som prognostiseras, och en eller flera förklarande variabler.⁴⁶ Det antas med andra ord finnas ett orsakssamband mellan variablerna.

Tidsseriemodeller, den vanligaste av de kvantitativa prognosmetoderna, är prognosmodeller med data över den variabel som ska prognostiseras under en längre tidsperiod. Med dessa modeller är det möjligt att analysera de samband som kan finnas i en följd av data som har samlats in i tidsordning, och där det kan förväntas att tidsfaktorn påverkar prognosens utfall. Förutom att tolka ett långsiktigt utvecklingsmönster vill man ofta också göra prognoser framåt i tiden.⁴⁷ Tidsseriemodeller baseras på data som har insamlats i en kronologisk följd och vars ordning måste bibehållas. Ofta finns anledning att analysera enskilda ekonomiska variabler och hur dessa förändras över tiden. Tidsserier är, som ovan nämnts, en kvantitativ modell och representeras bland annat av naiva- och utjämningsmodeller.

En av de enklaste tidsseriemetoderna är den naiva. I sin enklaste form antas i denna metod att nästa periods värde är lika med denna periods värde. Skulle prognosvariabeln uppvisa säsongsmönster modifieras prognosen så att nästa periods värde istället är lika med värdet för motsvarande period det innevarande året.⁴⁸ Naiva modeller används ofta som en standard att jämföra mer avancerade modeller mot. Det har dessutom visat sig att denna enkla metod ger nästan lika bra prognoser som en mer avancerad modell.⁴⁹

Ytterligare metoder för tidsserier är de så kallade utjämningsmetoderna. De två vanligaste av dessa är glidande medeltal och exponentiell utjämning. Den grundläggande principen i dessa prognosmetoder är att det finns ett underliggande mönster i prognosvariabeln. Varje variabel representeras av detta mönster såväl som slumpmässiga variationer. Målet med utjämningsmetoder är att skilja detta mönster och de slumpmässiga variationerna åt, genom att utjämna de historiska data.⁵⁰

⁴⁶ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 145

⁴⁷ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 25

⁴⁸ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 129f

⁴⁹ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 37

⁵⁰ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 55

Glidande medeltal är en metod för att minska de slumpmässiga variationernas inverkan på tidsserien. Detta görs genom att beräkna ett medeltal av tidigare observationer, vilket sedan används som prognos för nästa period. Antalet observationer som är inräknade i medeltalet förblir konstant. Metoden har fått sitt namn av att, då varje nytt värde blir tillgängligt, kan ett nytt medeltal beräknas och därmed användas som prognos. Metoden har ett par kännetecken som bör nämnas. Det första är att, innan en prognos kan förberedas måste det finnas lika många historiska värden som det behövs för medeltalet. Det andra kännetecknet är att ju fler värden som inkluderas i medeltalet, desto större blir utjämnings-effekten på prognosen.⁵¹

Metoden har vissa begränsningar vilket gör att de flesta prognosmakare tillämpar metoden för exponentiell utjämning istället. Den största begränsningen är det faktum att i glidande medeltal ges alla observationer lika stor vikt. Det innebär att om tidsseriens nivå förändras långsamt eller i plötsliga hopp, kommer prognosen att släpa efter på den gamla nivån. Detta beror i sin tur på att de senaste observationerna inte ges någon vikt alls.⁵²

Som nämnts ovan har metoden med glidande medeltal vissa nackdelar. För att komma förbi dessa använder prognosmakarna sig istället av exponentiell utjämning. Problemet med att alla observationer ges samma betydelse åtgärdas i denna metod genom att ge de senaste observationerna större betydelse och de äldre observationerna exponentiell avtagande vikter. Anledningen till detta tillvägagångssätt är att de senaste observationerna anses mer relevanta eftersom de innehåller aktuellare information. Prognosmodellen kan på detta sätt snabbare anpassas till den nya nivån. Metoden för exponentiell utjämning fungerar i princip parallellt med glidande medeltal genom att utjämna historiska observationer för att eliminera slumpmässiga variationer.⁵³

Även denna metod har nackdelar och den tydligaste är att det inte finns någon bra regel för att bestämma rätt värde på vikterna. I praktiken undanröjs detta hinder helt enkelt genom att pröva sig fram till det värde som antas vara rimligast.⁵⁴

⁵¹ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 57

⁵² Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 132

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 65

3.3.2.2 Kvalitativa metoder

De kvalitativa prognosmodellerna baseras främst på subjektiv data som utgörs av åsikter och bedömningar. Det sker en kartläggning av vad till exempel experter inom området anser om prognosen.⁵⁵ Fördelen med de här metoderna är att de ger en grundlig bild av en viss situation och hjälper till att förstå människors idéer. Nackdelen är att det tar tid och det kan vara svårt att analysera och förstå insamlad data.

I princip alla kvalitativa metoder används experter. De olika metoderna representerar endast olika sätt för experterna att uttrycka sitt omdöme om framtiden. Det är detta beroende av experters omdöme som gör de kvalitativa metoderna mindre attraktiva än de kvantitativa vid ett val mellan dem.⁵⁶ *Expertbedömningar* kan ske både enskilt och i grupp. I båda fallen baseras prognosen på experters förutsäggande om framtiden grundat på deras erfarenheter och kunskaper inom området.⁵⁷ Metoden är relativt vanlig eftersom den är snabb och enkel. När expertbedömningen sker i gruppform utfrågas flera experter inom området och på det viset erhålls flera synpunkter som sedan kan vägas ihop. Risken med detta förfarande är att en framträdande individs åsikter ges för stor vikt och de andras negligeras.

Delfimetoden är den vanligaste av de kvalitativa metoderna och här används experter inom ett visst område. Experterna bildar en panel som tillfrågas om en specifik fråga i flera omgångar. Deltagarna får inte veta vilka andra experter som är involverade i studien och de är även åtskilda under processen. Allt för att deras omdöme inte skall påverkas av social press eller liknande. Genom detta förfarande tillmäts alla experters åsikt samma vikt och ingen individ är mer dominant än en annan. En fördel med delfimetoden är att den, till skillnad från många övriga prognosmetoder, inte behöver producera ett enskilt svar. Istället för att frambringa en konsensus, kan metoden lämna flera åsikter.⁵⁸ En nackdel är emellertid att experterna inte kan utbyta information sinsemellan, information som skulle kunna ha betydelse för prognosen.

Analogiprognoser bygger på ett antagande om att den studerade processen har en utveckling som är analog med en annan utveckling.⁵⁹ Det nuvarande läget jämförs med liknande situationer som inträffat tidigare. Med hjälp av ingående analyser av

⁵⁵ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 154

⁵⁶ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 268

⁵⁷ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 269

⁵⁸ Wheelwright, S & Makridakis, S (1980) *Forecasting methods for management* s. 278-279

⁵⁹ Bergström, R (1982) *Prognoser i praktiken* s. 85

de olika situationerna är det möjligt att finna både likheter och skillnader. Om det kan antas att situationerna är så pass lika att utvecklingen för prognosvariabeln bör vara parallell med tidigare utveckling, kan kunskap om tidigare utveckling användas vid framställandet av den nuvarande aktuella prognosen.⁶⁰ Problemet med denna sorts prognoser är att avgöra om utvecklingarna verkligen är parallella och även att uppväga för förväntade avvikelser. För detta krävs god kunskap om prognosvariabeln och de förutsättningar som gäller för den variabel som används.

3.3.3 Val av prognosmetod

Eftersom syftet med uppsatsen bland annat är att undersöka de bakomliggande faktorerna till de variationer som uppstår mellan prognos och utfall, anser vi det vara angeläget att nämna ett antal viktiga aspekter som en prognosmakare bör tänka på vid framställandet av en prognos.

Det finns, som redogjorts för ovan, ett stort antal prognosmetoder att välja mellan när man vill prognostisera en variabel. Genom att fundera över vilka faktorer som påverkar variabeln och även hur denna påverkan sker, kan man få uppslag till vilka variabler som är intressanta samt vilken/vilka metoder som kan vara aktuella att använda.⁶¹ Några av de faktorer som brukar anges som de vanligaste är tidshorisonten, detaljeringsgraden samt tillgången på relevant data.

Med tidshorisont menas den tid för vilken prognosen görs. Det talas om kortsiktiga prognoser, som avser prognoser som görs på högst ett års sikt, medellånga prognoser som kan sträcka sig fem till tio år framåt i tiden samt långsiktiga prognoser vilka kan sträcka sig så långt som tjugo år framåt i tiden. Vad som anses som kort, medel respektive lång tidshorisont varierar beroende på den variabel som prognostiseras. En långsiktig prognos för exempelvis vädret kan vara en fem dagars prognos, medan en långsiktig prognos för en butiksinnehavare kan vara en ett års prognos. Generellt kan sägas att ju längre tidshorisont, desto osäkrare blir prognosen. Därför är detta en viktig faktor vid val av prognosmetod.⁶²

Behovet av detaljeringsgrad kan vara olika för olika beslutsfattare trots att prognosvariabeln är densamma. Detaljnivån av variabler påverkar valet av prognosmodell eftersom modellerna klarar av att behandla skilda mönster i data

⁶⁰ Larsson, F (1980) *Prognoser* s. 35

⁶¹ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 122f

⁶² Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 124

olika bra. Ju fler variabler, desto mer avancerad blir prognosen, vilket kan ge ett mer exakt utfall.⁶³

För att kunna förutsäga utfallet på en variabel kan det vara av intresse att bygga en kausalmodell med flera förklarande variabler. Gäller prognosen en längre period eller ett brett område, är det oftast inga problem att finna den information som behövs. Skulle det däremot röra sig om en kortsiktig prognos eller en mindre region, är det genast svårare att finna önskade data. I sådana fall är det mest lämpliga att använda en tidsseriemodell eftersom det oftast finns historisk data för den variabel som ska prognostiseras.⁶⁴

3.3.4 Uppföljning och utvärdering av prognoser

För att få vetskap om att de prognoser som används fungerar tillfredställande, bör det regelbundet göras uppföljning och även utvärdering av dessa. Vad är då en bra prognos? Ytligt sett kan en bra prognos antas vara en som exakt anger vilket värde prognosvariabeln antar i den period prognosen avser. I verkligheten är det dock inte så enkelt. Ett syfte med prognosverksamheten är att resultaten av uppföljningen skall utgöra beslutsunderlag. Om prognosen vid en uppföljning indikerar på en utveckling som är mindre önskvärd, kan följden bli att åtgärder vidtas så att den mindre önskvärda utvecklingen inte inträffar. Skulle dessa åtgärder leda till önskat resultat uppstår det uppenbarligen en skillnad mellan den ursprungliga prognosen och det resulterande utfallet.⁶⁵ Uppföljningen bör göras så att alla fel uppmärksammas och att dessa fel sedan utvärderas för att fastställa orsaken till dem. Genom uppföljning av prognoserna kan även de prognosmetoder som används förnyas och förbättras. Det är också endast genom uppföljning av prognosernas utfall som ansvar kan utkrävas.

I prognosprocessen bör det finnas klara ansvarsområden och ansvarsutkrävandet bör även åtföljas av möjligheten att påverka processen. Det mest effektiva borde givetvis vara att de som utarbetat prognosen också ställs till svars för utfallet. Tyvärr är det inte alltid så i praktiken. De som framställer prognoserna bör därför ha en klar uppfattning om vad deras arbetsuppgift är samt vilka konsekvenserna blir vid försummelse av denna.

⁶³ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 127

⁶⁴ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller* s. 128

⁶⁵ Bergström, R (1982) *Prognoser i praktiken* s. 99

3.3.5 För- och nackdelar med prognoser i beslutssituationer

När ett beslut skall fattas som rör framtiden, finns det en mängd riskfaktorer och osäkerhet som bör beaktas. Prognoserna kan här fungera som vägledning inför beslutstagandet, då det är ett uttalande om vad som förmodas ske i framtiden. Syftet med prognoser kan således antas vara att de skall underlätta beslutsfattandet i organisationen genom att organisera och analysera befintlig kunskap så att osäkerheten i beslutssituationen minskar. Det är även önskvärt att det finns möjlighet att simulera konsekvenserna av osäkra framtida händelser i den modell som används för prognosframtagandet. Genom en bra prognos förbättras beslutsunderlaget och antalet beslutsalternativ minskas. Därigenom minskar även osäkerheten om framtida utfall. Säkra prognoser är dock ofta avancerade och framtagandet kräver mycket tid och resurser. Därför är det nödvändigt att göra en avvägning mellan kostnaden för prognosen och den reduktion av osäkerhet som kan uppnås med den.⁶⁶

Om en organisation väljer att införa prognoser som styrinstrument som ersättning eller komplement till budgeten uppkommer frågan vad skillnaderna egentligen är mellan budgeten och prognoser. I litteraturen har vi identifierat ett antal faktorer som tydliggör vissa fördelar, men även ett antal problem, med nyttjandet av prognoser.

3.3.5.1 Fördelar med prognoser

En prognos kan men behöver inte vara uttryckt i monetära termer och kan därmed vara ett sätt att balansera budgetens fokus på intäkter och kostnader. En prognos kan även gälla för vilken tidsperiod som helst medan budgeten ofta har ett ettårsperspektiv. Möjligheten till kortare tidsintervaller mellan prognoserna gör att problem i verksamheten kan identifieras tidigare och åtgärder sätts in snabbare. Prognoser behöver vanligtvis inte godkännas av högre instans vilket gör att framtagandet tar mindre tid. Detta förutsätter emellertid att chefer på högre nivåer släpper på kontrollen och låter de separata enheterna överta det fulla ansvaret för prognoserna. Möjligheten att utan större arbetsinsatser uppdatera prognoser så fort ny information indikerar att förutsättningarna har ändrats, ses som ytterligare en viktig fördel med prognoserna. Prognoser behöver alltså inte produceras regelbundet utan det räcker om de görs när förutsättningarna för verksamheten ändras. I många organisationer analyseras inte de avvikelser som tydliggörs i prognoserna. En formell och systematisk uppföljning av dessa är en förutsättning för att kunna öka träffsäkerheten i prognoserna. Prognoserna är ofta inte lika

⁶⁶ Edlund et al (1999) *Beslutsmodeller*. s. 114

detaljerade som budgeten och arbetsprocessen är i normala fall mycket kortare. I princip hindrar emellertid inget att prognoserna är detaljerade. En avvägning måste här göras mellan vad som är rimlig detaljnivå och den tid arbetet tar i förhållande till nyttan av sådan information i verksamheten.⁶⁷

3.3.5.2 Nackdelar med prognoser

Användandet av prognoser innebär även vissa risker som måste tas hänsyn till. För att kunna göra korrekta prognoser, menar Wallander, att det är av väsentlig betydelse att prognosmakarna med säkerhet vet var verksamheten befinner sig. Denna kunskap om den egna positionen är ofta bristande vilket ökar risken att prognosen blir missvisande.⁶⁸ Wallander framhåller också att all prognosverksamhet innebär ett sannolikhetsresonemang och att det inte är möjligt att förutse något med säkerhet. Däremot är det möjligt att uttrycka större eller mindre grad av sannolikhet att prognosen skall slå in.⁶⁹ Generellt utarbetar prognosmakarna, enligt Wallander, prognoser på två olika sätt. Den ena innebär att de prognostiserar samma som föregående period. Den andra blir aktuell vid mycket starka förändringar och går ut på att det hos prognosmakaren finns en tilltro till att utvecklingen på sikt kommer att återvända till tidigare nivåer.⁷⁰

En rimlig fråga, mot bakgrund av all denna osäkerhet, är om det är någon mening med att göra prognoser. Det måste det rimligtvis anses vara, eftersom verksamheter förr eller senare tvingas fatta beslut som rör framtiden. Även de som är mest kritiska mot prognoser medger att prognoser behövs i en verksamhet. Den seriösa prognosen har nämligen i det långa loppet större möjlighet att slå in än enbart gissningar. Detta innebär naturligtvis inte att man blint skall tro på prognoser utan man bör noggrant granska förutsättningarna för beräkningarna.⁷¹

3.4 Sammanfattning

Med detta teorikapitel har vi velat ge läsaren en helhetsbild av prognosernas roll i verksamhetsstyrningen. Det kan konstateras att fokus i ekonomistyrningen har gått från budget och kostnader mot en mer flexibel ekonomistyrning med olika nya styrmetoder som ofta innefattar en decentralisering av organisationen. Detta

⁶⁷ Anthony, R.N & Govindarajan, V (2001) *Management control systems* s. 361-362

⁶⁸ Wallander, J (1961) *Om prognoser, budgetar och långtidsplaner* s. 6

⁶⁹ Larsson, F (1980) *Prognoser* s. 15

⁷⁰ Wallander, J (1961) *Om prognoser, budgetar och långtidsplaner* s. 10

⁷¹ Larsson, F (1980) *Prognoser* s. 16

innebär bland annat att det ekonomiska ansvaret förs ner i organisationen. Eftersom budgeten fortfarande spelar en viktig roll i planeringen av den kommunala verksamheten har vi velat tydliggöra hur denna används. Värt att notera är att behovsbudgeteringen har ändrat budgetens innebörd från att vara en fördelningsnyckel till att bli mer av ett planeringsinstrument. Tonvikten i teoriavsnittet har vi lagt på prognoserna. Här redogörs för dess roll som styrverktyg, vilka metoder som kan användas vid framställandet av prognoser samt prognosernas roll i beslutssituationer. Fastställas kan bland annat att utfallsprognoserna kan användas som stöd i den operativa verksamheten för att i ett tidigt skede identifiera problem i verksamheten vilket i sin tur skapar en större flexibilitet i dess hantering.

4. Malmö Stad

Vi har i detta arbete studerat utfallsprognosprocessen i två stadsdelsförvaltningar inom Malmö stad. För att ge läsaren ett bra utgångsläge inför redogörelsen för denna process krävs att vi inledningsvis ger en beskrivning av kommunens respektive stadsdelsförvaltningarnas organisation och verksamheter. I anslutning till detta behandlas hur de monetära medlen fördelas från kommunen till de olika stadsdelsförvaltningarna. Slutligen redovisas för hur utfallsprognoserna, i de båda stadsdelsförvaltningarna de senaste tre åren, överensstämmer med det slutliga utfallet.

4.1 Malmö Stad

Befolkning	265 481 inv.
Omsättning	13 000 Mkr
Vård & Omsorg	31 % av totalkostnaderna
Kommunalskatt	20,84 kr (20,71 kr hela riket)

Figur 4.1 Faktaruta om Malmö stad

Kommunfullmäktige och kommunstyrelse utgör Malmö stads centrala politiska ledning och har ansvar för övergripande frågor. Den kommunala verksamheten bedrivs genom facknämnder och tio stadsdelsnämnder, som ansvarar för en stor del av servicen till medborgarna. Stadskontorets ekonomiavdelning har det övergripande och samlade ansvaret för kommunens ekonomiska planering, budgetarbete, redovisning och uppföljning. Detta innebär att man både har en styrande och samordnande roll samt en serviceroll i förhållande till kommunens övriga förvaltningar. Som sådan skall avdelningen ta fram det ekonomiska beslutsunderlag som kommunstyrelsen behöver för att fatta sina beslut. Ekonomistyrningsenhetens huvudansvar är att upprätta en budget och sedan sköta uppföljningen av denna. Via budgeten fördelas resurserna till övervägande del så som de faller ut enligt resursfördelningsmodellen.⁷²

⁷² www.malmo.se

4.2 Resursfördelningsmodellen

Stadsdelarna får till största del sina intäkter, så kallade kommunbidrag, genom en särskild resursfördelningsmodell som infördes i och med stadsdelsreformen. Enligt denna skall resurserna fördelas utifrån befolkningens storlek, ålder och levnadsförhållanden. Ett viktigt underlag för modellen utgörs av befolkningsprognoser för Malmös olika stadsdelar. Dessa prognoser utförs av Statistiska centralbyrån. Utifrån tilldelade resurser åläggs stadsdelarna ett befolkningsansvar, vilket innebär att stadsdelen ansvarar för samtliga kostnader för den service som kan hänföras till den egna befolkningen, oavsett om den utförs inom den egna stadsdelen eller ej. För service i en annan stadsdel betalar hemstadsdelen ersättning enligt en årligen fastställd internprislista. Icke kommunal utförare får ersättning från hemstadsdelen enligt beslut av kommunfullmäktige eller enligt överenskommelse. Befolkningsansvaret avser följande verksamheter: pedagogisk verksamhet, individ- och familjeomsorg, vård och omsorg, fritid och kultur samt gemensam service och övrigt.

Varje stadsdel erhåller resurser för sina egna invånare och sedan får stadsdelen ersätta den som producerar tjänsten. Cirka 90 % av kommunens totala stadsdelsbidrag är hänförliga till befolkningsansvaret och fördelas följaktligen genom resursfördelningsmodellen. Resterande 10 % är kommunövergripande verksamhet som vänder sig till alla invånare i Malmö Stad och som sköts av centrala förvaltningar. Detta kan till exempel gälla sådan verksamhet som är för liten och så pass speciell att det är bättre att den drivs av en enda stadsdel. Denna del av kommunbidraget är anslagsfinansierat och ingår alltså inte i resursfördelningsmodellen.

Fördelningsmodellen används för att bestämma respektive stadsdels totala resurser men beräknas verksamhet för verksamhet. När den totala ekonomiska ramen är fastställd kan stadsdelarna disponera pengarna fritt mellan verksamheterna. De medel som allokeras ut till stadsdelarna delas in i grundresurser och tilläggsresurser. Grundresurserna utgör drygt hälften av de totala resurserna och tilldelas genom att man ser till antalet invånare i olika åldersgrupper fördelade på de olika verksamhetsområdena. Dessa medel ges för varje individ som är folkbokförd i stadsdelen innevarande år, det vill säga enligt den befolkningsprognos för budgetåret som beräknas på det genomsnittliga invånarantalet. Tilläggsresurserna utgör den andra delen av resursallokeringen och fördelas genom sociala kriterier som beskriver levnadsförhållanden i stadsdelarna. Kriterierna för denna resurstilldelning fastställs i enlighet med politiska beslut och här handlar det mycket om att fastställa vilka faktorer som påverkar behovet av omsorg. Malmö Stad har elva sådana tilläggs-kriterier som beskriver den sociala

strukturen och som bedömts vara lämpliga som fördelningsgrund. Härutöver får stadsdelarna ett så kallat grundbelopp, som är avsett för vissa fasta kostnader som politikerverksamhet, personal och lokaler, och som är lika stort för varje stadsdel. Dessutom får stadsdelarna ett tillägg motsvarande 3 % av sin kommungemensamma anslagsfinansierade verksamhet, för att täcka de ökade administrativa kostnader som denna verksamhet medför.⁷³

4.2.1 Budgetarbetet

Inom en kommun handlar det politiska arbetet mycket om att fördela de gemensamma resurserna på olika verksamhetsområden. Denna fördelning sker, vilket tidigare redogjorts för, genom uppställande av budget. Budgeten blir på så sätt ett av de viktigaste politiska instrumenten för att styra verksamheten och kommunen i den riktning som den politiska majoriteten önskar. Traditionellt sett har budgeten för Malmö stad spelat en viktig roll i resursfördelningen.

År 1997 togs ett beslut i kommunfullmäktige där man antog vissa riktlinjer angående ekonomistyrningen i kommunen. Denna innebar att ekonomin skulle vara överordnad verksamheten, ett på den tiden relativt uppseendeväckande ställningstagande inom offentlig förvaltning. Beslutet innebär att om det uppstår en konflikt mellan budget och uppsatta mål eller tolkningar av målen så är det budgeten som skall gälla. Budgeten kan alltså numera inte överskridas med hänvisning till att invånarna behöver en viss service.

I och med införandet av resursfördelningsmodellen har budgeteringen blivit mindre detaljstyrd och den traditionella anslagsfördelningen till stadsdelarna har ersatts med behovsstyrning. Äskandet av resurser i traditionell bemärkelse har frångåtts och de verksamhetsansvariga kan numera koncentrera sig på de egentliga arbetsuppgifterna, istället för att lägga kraft på att genom kontakter med fullmäktige försöka öka sina intäkter. Stadsdelarna får dessutom själva välja om de vill köpa sin service av den egna stadsdelens produktion, av en annan stadsdels produktion eller av icke-kommunal verksamhet.

Budgetuppföljningen har blivit en allt viktigare del i budgetprocessen. Dels handlar det här om ekonomisk uppföljning, men det strävas också efter att få bättre verksamhetsuppföljningar, det vill säga att det i uppföljningsrapporter som lämnas, även redogörs för hur verksamheten utvecklas. Förutom två delårsrapporter samt en årsredovisning för hela året görs utfallsprognoser för

⁷³ Stadskontorets ekonomiavdelning (mars 2003) Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö

verksamheten fyra gånger per år. Kommunstyrelsen kan med detta material se hur året kommer att utveckla sig och vidta åtgärder om något tyder på att det inte står helt rätt till i verksamheten. Prognoserna har på så sätt en stor betydelse för verksamheten och dess styrning.

4.3 Stadsdelarna

Sedan stadsdelsreformen 1996 är Malmö indelat i 10 självständiga stadsdelar som ansvarar för skola, vård och omsorg. Syftet med reformen är att stadsfullmäktige skall stärka den lokala demokratin inom sitt geografiska område och öka invånarnas möjligheter att påverka förhållandena i området. Den skall även främja en effektiv resursanvändning.⁷⁴

Stadsdelsfullmäktige och stadsdelsnämnden utgör stadsdelarnas politiska ledning och lägger upp de övergripande riktlinjer enligt vilka de verksamhetsansvariga skall bedriva respektive verksamhet. Det operativa ansvaret ligger på verksamhetscheferna som med sitt övergripande perspektiv skall ha kontroll på den verksamhet som bedrivs på de olika enheterna. En förvaltningschef innehar det övergripande formella ansvaret för de olika verksamheterna i stadsdelsförvaltningarna. På enheterna leds det dagliga arbetet av respektive enhetschef som skall se till att verksamheten bedrivs inom givna ekonomiska ramar. I den mån det krävs för att underlätta styrningen har vissa stadsdelar, ifråga om större enheter, även infört sektions- och avdelningschefer. Inom varje stadsdelsförvaltning finns även en ekonomiavdelning med ansvar för det ekonomiska arbetet på förvaltningen. Avdelningens roll i organisationen och dess ansvarsområde skiljer sig något åt mellan stadsdelarna vilket kommer att redogöras för i nästkommande empirikapitel.

Folkmängd och befolkningssammansättning är olika beroende på vilken stadsdel som studeras och skillnaderna påverkar naturligtvis de förutsättningar under vilka ekonomin skall hanteras. De för studien aktuella stadsdelarna, Centrum och Fosie, är relativt lika vad beträffar folkmängd men skiljer sig åt i andra variabler.

⁷⁴ Stadsdelsfullmäktiges reglemente 1995, 2 §

	Centrum	Fosie	Malmö
Folkmängd 1 jan 2003	36 559 (14%)	39 207 (15%)	265 481 (100%)
Andel invånare över 65 år	13%	18%	18%
Omsättning	ca 1200 Mkr	ca 1900 Mkr	13 000 Mkr
Antal anställda	1 546	2 473	19 767
Eftergymnasial utbildning (Andel av bef.)	11 774 (44%)	4 115 (18%)	51 675 (32%)
Malmöbor födda i utlandet (Andel av bef.)	7 699 (21%)	13 707 (35%)	64 476 (24%)
Disponibel medelinkomst per invånare 1 jan 2002	124 546 kr	94 351 kr	110 098 kr

Figur 4.1 Områdesfakta för Malmö

Källa: www.malmo.se

Den dominerande delen av vård- och omsorgsverksamheten utgörs av hemsjukvård och hemtjänst. Nettokostnaden för verksamheten, för Malmö stad totalt, uppgick år 2002 till 2 465 Mkr. Skillnaderna i vårdbehovet mellan stadsdelarna beror på ålderssammansättning, hälsotillstånd och sociala förhållanden. En större andel av befolkningen når idag en ålder då sjukdom och funktionsnedsättning drabbar dem. Äldre kräver att få del av ökade medicinska behandlingsmöjligheter, hemtjänst och särskilt boende, vilket ger en ökad efterfrågan på vård och omsorg. Detta i förening med allt kortare vårdtider inom akutsjukvården medför att den kommunala hemsjukvården blir alltmer omfattande, vilket också avspeglar sig i de ökade kostnaderna. För år 2002 uppgick nettokostnadsökningen till 8 %.⁷⁵

⁷⁵ Malmö stads årsredovisning 2002 s. 34-35

4.4 Jämförelse prognos – utfall i stadsdelarna

Centrum – samtliga verksamheter							
	UP1	UP2	DR1	UP3	DR2	UP4	Bokslut
2001	3750	4600	12453	14939	16375	19322	20297
2002	-2352	4185	3070	5515	15539	13744	24333
2003	4000	5700	6120	12520	10610	-----	-----
Fosie – samtliga verksamheter							
	UP1	UP2	DR1	UP3	DR2	UP4	Bokslut
2001	0	7806	4876	5684	5875	10780	-9430
2002	3549	2187	1927	-2797	362	-388	-9721
2003	-23056	-19592	-12986	-10169	-12798	-----	-----

UP – utfallsprognos
DR – delårsrapport

Tabell 4.1 Prognos – Utfall, samtliga verksamheter
Källa: Ekonomiavdelning, Stadskontoret

Ovanstående tabell redogör för hur väl de prognoser som utarbetats under året stämt överens med utfallet vid årets slut. Förutom två delårsrapporter samt en årsredovisning för hela året görs utfallsprognoser för verksamheten fyra gånger per år. Vi har i vår studie fokuserat på differensen mellan UP4 och utfallet. I slutet av november framställs årets sista prognos och då borde rimligtvis en tillförlitlig prognos kunna göras. Enligt tabellen ovan hade Centrum år 2001 en differens på cirka 1 Mkr medan bokslutet i Fosie var drygt 20 Mkr sämre än beräknat i UP4. År 2002 är skillnaden mellan bokslut och UP4 knappt +10,5 Mkr i Centrum och cirka -9,5 Mkr i Fosie. I det slutliga resultatet för året har Centrum en vinst på 24,3 Mkr medan Fosie går med 9,7 Mkr i förlust. För en verksamhet som går med förlust är differensen mellan prognos och utfall viktigare att komma till rätta med än för vinstgivande verksamheter. En konsekvens av Fosies återkommande negativa resultat är att stadsdelspolitikerna fått minskat förtroende för verksamhetens förmåga att sköta ekonomin. Detta har bland annat medfört att det införts en buffert som skall utgöra maximalt 1 % av omsättningen och användas för att hantera oförutsedda händelser i de olika verksamheterna.

Uppenbarligen är det svårt att prestera säkra prognoser. Å andra sidan bör man ha i åtanke att differensen är under 1 % av den totala omsättningen. Ur politisk synvinkel är emellertid 10 Mkr av betydelse med tanke på invånarnas starka reaktioner på en differens som med deras ekonomiska förutsättningar är tämligen stor.

Centrum - Vård och Omsorg							
	UP1	UP2	DR1	UP3	DR2	UP4	Bokslut
2001	3750	4100	7840	8590	6850	6322	7180
2002	-2035	-1945	-3650	-2485	-2085	75	6066
2003	-3650	-3050	-3800	-----	-5300	-----	-----
Fosie - Vård och Omsorg							
	UP1	UP2	DR1	UP3	DR2	UP4	Bokslut
2001	0	0	-6408	-5600	-9450	-1302	-11380
2002	0	-3450	-3600	-3280	-4163	-5076	-15817
2003	-18342	-17140	-17463	-----	-23225	-----	-----

UP – utfallsprognos
DR – delårsrapport

Tabell 4.2 Prognos – Utfall, vård och omsorg
Källa: Ekonomiavdelning, Stadskontoret

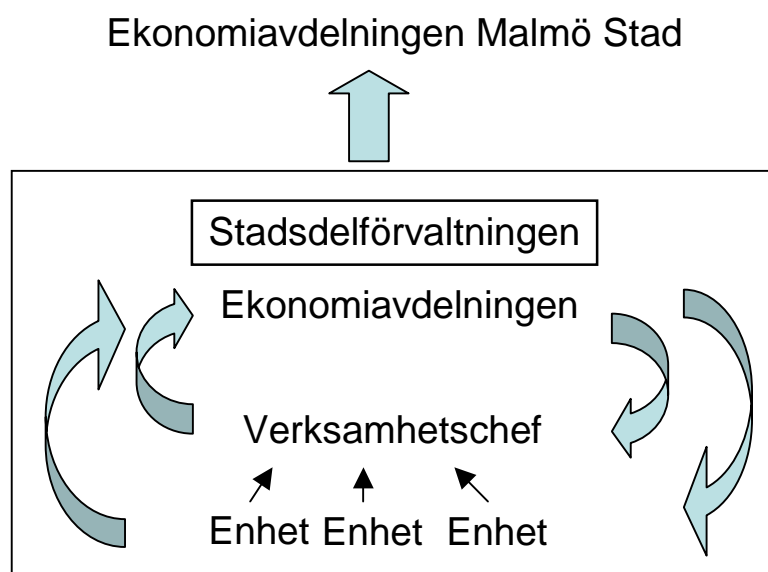
Vård och omsorg är den verksamhet inom de båda stadsdelsförvaltningarna som vi har valt att studera mer ingående. Liksom i den tidigare tabellen beskrivs här hur väl de prognoser som utarbetats under året stämt överens med utfallet vid årets slut. Det kan konstateras att Fosies differens mellan UP4 och bokslutet både år 2001 och år 2002 uppgår till cirka -10 Mkr. Samma differens i centrum uppgår de aktuella tidpunkterna till cirka +1 respektive +6 Mkr. Detta skulle kunna tyda på att prognosprocessen är olika utvecklad i de båda stadsdelarna. I nedanstående empiri har det av denna anledning varit av intresse att studera hur denna process är utformad i organisationen.

5. Studie av prognosprocessen och utfallsprognosernas träffsäkerhet

I följande kapitel presenteras det material som erhållits genom de intervjuer vi haft med nyckelpersoner involverade i prognosprocessen i respektive stadsdel. Här redogörs även för den roll som respektive aktör har vid framställandet av utfallsprognoser. Empirin utgörs inledningsvis av en studie av prognosprocessen där vi utformat en modell som klargör informationsflödet i processen. Därefter har vi identifierat ett antal faktorer som påverkar utfallsprognosernas träffsäkerhet.

5.1 Studie av prognosprocessen

För att på bästa sätt beskriva prognosprocessen i Malmö stads stadsdelsförvaltningar, har vi utformat en modell där de olika aktörernas roll i processen tydliggörs. Eftersom denna process är relativt likartad i Centrum och Fosie har vi valt att utarbeta en generell modell. I respektive stadsdelsförvaltning finns naturligtvis befattningar som i stort sett innebär samma arbetsuppgifter och ansvarsområden. I de fall stadsdelsförvaltningarna här skiljer sig åt, tydliggörs detta med stöd av modellen.



Figur 5.1 Prognosprocessen i stadsdelsförvaltningarna

Pilarna i figur 5.1 åskådliggör hur informationen flödar mellan de olika inblandade i prognosprocessen. Processen är relativt svår att beskriva eftersom den försiggår samtidigt på flera olika håll i organisationen. Det är viktigt att all väsentlig information förmedlas och inget utelämnas för att de olika parterna skall kunna fullgöra sin respektive roll i framställandet av så korrekta utfallsprognoser som möjligt.

Ekonomiavdelningens roll i prognosprocessen i de båda stadsdelsförvaltningarna är att inledningsvis ta fram historisk data ur redovisningssystemet. Därefter görs vissa matematiska beräkningar som sedan sammanställs för att se utvecklingstrenden för den aktuella verksamheten. Förutom historisk data, som bland annat utgörs av tidigare års prognoser och verksamhetens nuvarande ekonomiska ställning, väger ekonomerna in för verksamheten kända faktorer vilka kan komma att påverka prognoserna. Dessa kan bestå av planerade åtgärder eller oförutsedda händelser som inträffat under året. Planerade åtgärder kan till exempel vara ännu ej realiserade ekonomiska åtstramningar i verksamheten. Enligt ekonomerna innebär framställandet av en prognos ofta en förlängning av tidigare gjorda prognoser med hänsyn tagen till vissa tidigare okända förutsättningar. Resultatet av ekonomernas arbete presenteras sedan för den ansvarige verksamhetschefen. Ekonomiavdelningens roll i organisationen är tämligen likartad i de båda stadsdelsförvaltningarna men de skiljer sig åt på en viktig punkt. I Centrum anser samtliga aktörer i prognosprocessen att ekonomerna fungerar som konsulter till verksamheten. I Fosie finns inte denna uttalade konsultroll utan ekonomiavdelningen har en mer traditionell funktion i ekonomiarbetet.

Verksamhetschefernas roll i prognosprocessen i de båda stadsdelsförvaltningarna består i att ta ställning till de utkast på utfallsprognoser som presenteras av ekonomiavdelningen. Här skiljer sig prognosprocessen i de båda stadsdelsförvaltningarna till viss del. I Fosie skall verksamhetschefen ta ställning till rimligheten i de presenterade utfallsprognoserna. I Centrum förs därutöver en uttömmande dialog med ekonomiavdelningen där man med utkastet som utgångspunkt kommer överens om en trolig utfallsprognos. Här resoneras kring de antaganden som gjorts om den framtida utvecklingen i verksamheten och information som erhållits från enheterna vägs in i prognosen.

Enhetschefernas roll i prognosprocessen inom de båda stadsdelsförvaltningarna är relativt likartad. De skall sammanställa väsentlig information om enheten. Om enheten tidigare haft svårt att hålla ekonomin i balans skall information om vidtagna och planerade åtgärder redovisas. Skillnaden mellan stadsdelsförvaltningarna är här hur informationen förmedlas till ekonomiavdelningen. I Fosie hålls månatliga uppföljningsmöten med

enhetscheferna och representanter från ekonomiavdelningen. Vid dessa tillfällen förmedlas huvuddelen av den information som sedan beaktas vid framställningen av utfallsprognoserna. Enhetschefen redogör här för sin verksamhet, information som ekonomerna därefter omvandlar till ekonomiska värden. I Centrum däremot har enhetschefen mer frekventa möten med verksamhetschefen där bland annat det ekonomiska läget diskuteras. Här tar verksamhetschefen del av sådan väsentlig information som kan användas i det vidare prognosarbetet. Verksamhetschefen förmedlar i sin tur denna information vidare till ekonomiavdelningen. Detta innebär alltså att enhetscheferna i Centrum inte har någon direkt kontakt med ekonomiavdelningen i det dagliga arbetet. I de fall verksamhetschefen saknar tillräcklig kunskap i någon specifik fråga som rör en enhet vänder sig emellertid ekonomerna direkt till den berörda enhetschefen. När ekonomiavdelningen på respektive stadsdelsförvaltning erhållit all nödvändig information från enhets- och verksamhetschefer, görs en slutlig rimlighetsbedömning av utfallsprognosen. Den färdigställda prognosen överlämnas sedan till respektive stadsförvaltnings ekonomichef för granskning innan den slutligen går vidare till stadskontoret i Malmö stad.

När året har gått och bokslutet är färdigställt gör respektive stadsdelsförvaltning uppföljning och utvärdering av hur väl utfallsprognoserna stämmer överens med bokslutet. Vidare förs en diskussion om vad de eventuella differenserna kan bero på. Detta görs för att kunna förbättra prognosmetoderna samt för att kunna utkräva ansvar.

5.2 Vad påverkar utfallsprognosernas träffsäkerhet?

I studien har vi identifierat ett antal olikheter mellan studieobjekten som vi anser vara bidragande orsaker till skillnaderna i prognosernas grad av korrekthet. Vi har konstaterat att det finns skillnader beträffande metoden vid fördelning av resurser, att det nyttjas budget- respektive resultatansvar samt att ansvarsfördelningen gällande prognoserna skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna. För att i ett senare skede i studien kunna analysera på vilket sätt dessa faktorer kan påverka graden av träffsäkerhet i utfallsprognoserna hos respektive stadsdelsförvaltning, kommer olikheterna här att beskrivas mer ingående.

5.2.1 Fördelning av resurser

Vid fördelning av resurser använder sig stadsdelsförvaltningarna av olika metoder. På Fosie fördelas resurserna till vardera verksamhet med stöd av en

rambudget som kan betraktas som en ram för de monetära medel som de har att disponera. Centrum använder sig emellertid av prestationsbaserad ersättning vilket innebär att verksamheterna erhåller sina resurser baserat på vad de presterar.

Resursfördelningen inleds, i Fosie stadsdelsförvaltning, med att stadsdelsnämndens ordförande tillsammans med representanter från respektive utskott, går igenom vilka resurser som skall tilldelas vardera verksamhet. Detta görs oftast genom att granska föregående års budget och den ”påse pengar” de fått från Malmö stad. Utifrån detta anslår stadsdelsnämnden de resurser som varje verksamhet skall tilldelas. De resurser som verksamheten vård och omsorg blivit tilldelade, fördelas i sin tur till respektive enheter, även de med hjälp av en rambudget. Verksamheterna förfogar själva över de beviljade medlen inom den ram som är fastställd. Stadsdelsnämnden bestämmer även vilka verksamheter som skall prioriteras och erhålla extra resurser. Dessa medel tas då från de andra verksamheterna.

Den prestationsbaserade ersättningen i Centrum innebär inledningsvis att den fördelning av resurser, som stadsdelsförvaltningen erhållit från Malmö stad genom resursfördelningen, ofta består när stadsdelsnämnden i Centrum i sin tur skall fördela resurserna vidare till respektive verksamhet. Det är sedan när enheterna skall få sina resurser tilldelade sig som de stora olikheterna mellan stadsdelsförvaltningarna visar sig. I Centrum erhåller nämligen enheterna sina resurser baserat på vad de presterar istället för efter en fastställd ram. Detta görs möjligt genom att varje verksamhet i Centrum stadsdelsförvaltning är uppdelad i en beställarenhet och utförarenhet där den förstnämnda upphandlar tjänster och den andre fungerar som leverantör av tjänsterna. Den prestationsersättning som erhålls utgörs av internpriser. Dessa internpriser fastställs genom en förhandling mellan beställarenhet, utförarenhet och ekonomiavdelningen på stadsdelsförvaltningen.

5.2.2 Ekonomiskt ansvar

Genom studien av Fosie och Centrum stadsdelsförvaltning har vi kunnat fastslå att de använder sig av två olika metoder för att utkräva ekonomiskt ansvar. Fosie begagnar kostnadsansvar medan Centrum använder sig av resultatansvar.

Kostnadsansvar innebär att de ansvariga, i detta fall enhetscheferna, skall se till att enheten håller sig inom den kostnadsram som är uppställd enligt budget. I Centrum stadsdelsförvaltning har istället resultatansvar införts. Trots att det görs en budget för verksamheten varje år, har den här ingen större betydelse utan

fungerar snarare som en grund från vilken man utgår ifrån. Fokus ligger istället på att verksamheten skall få ett nollresultat och budgeten får överskridas så länge resultatet förblir detsamma.

5.2.3 Ansvarsfördelningen i prognosprocessen

Här kan en uppdelning ske mellan å ena sidan ansvar för informationsunderlaget som ligger till grund för prognosen och å andra sidan ansvar för slutprodukten, det vill säga prognosen i sig.

Beträffande ansvaret för att den information som ligger till grund för prognoserna är korrekt, har de båda stadsdelsförvaltningarna olika typer av ansvarsutkrävande. I Centrum har ekonomerna på ekonomiavdelningen ansvar för att de ekonomiska kalkylerna är korrekta, medan det är verksamhetschefen som har det övergripande ansvaret för att den information som ligger till grund för kalkylerna är felfri och kommer till ekonomernas kännedom. Emellertid är det enhetscheferna som har det indirekta ansvaret för denna information eftersom den grundas på enheternas verksamhet. I Fosie finns inte denna uppdelning utan det är ekonomiavdelningen som är huvudansvarig både för att kalkylerna är korrekta och att se till att de har det informationsunderlag som krävs för att genomföra arbetet. Ekonomerna på Fosie stadsdelsförvaltning påpekar dessutom att de måste lägga ner mycket tid på att bygga upp en god relation med de olika enhetscheferna för att erhålla detta informationsunderlag.

Vad gäller ansvarsutkrävande för gjorda prognoser skiljer sig våra studieobjekt åt i grad av tydlighet. Centrum stadsdelsförvaltning har en klar och tydlig ansvarsfördelning där alla involverade har vetskap om vem som är ansvarig för vad. Även om ekonomerna känner ett visst ansvar för prognoserna, då det är de som utför beräkningarna, är det verksamhetschefen som har ansvar för att de utfallsprognoser som görs är korrekta. Verksamhetschefen för vård och omsorg på Fosie stadsdelsförvaltning påpekar under vår intervju att hon aldrig reflekterat över vem som är ansvarig för prognoserna, något som visar på en högst oklar ansvarsfördelning. Det är dock ekonomerna på Fosie stadsdelsförvaltning som upplever att de har det yttersta ansvaret för utfallsprognoserna, då det oftast är de som får skulden för om prognoserna slår fel.

Skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna		
	Fosie	Centrum
<i>Resursfördelningen</i>	Rambudget	Prestationsbaserad budget
<i>Ekonomiskt ansvar</i>	Kostnadsansvar	Resultatansvar
<i>Ansvar för underlag</i>	Ekonomiavdelningen	Verksamhetschefen
<i>Ansvar för slutprodukten</i>	Ekonomiavdelningen	Verksamhetschefen

6. ANALYS

I detta kapitel analyseras de olikheter som identifierats i arbetet med utfallsprognoserna i de båda stadsdelsförvaltningarna. Dessa utgör de huvudsakliga orsakerna till att det finns skillnader i utfallsprognosernas träffsäkerhet.

6.1 Prognosprocessen i ett teoretiskt perspektiv

I prognosteorin talas det om kvantitativa och kvalitativa metoder vid framställandet av prognoser. I vår studie har det framkommit att varken Centrum eller Fosie stadsdelsförvaltning har någon uttalad modell för utformningen av utfallsprognoser. Vi kan emellertid uttyda att de använder sig av en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder. Den kvantitativa delen av metoden utgörs av de ekonomiska beräkningar som görs med historisk data som grund. Eftersom prognosen baseras på föregående års räkenskaper kan denna del av metoden liknas vid en naiv tidsserie, där nuvarande värden används för att skapa en prognos för nästa period.

Den kvalitativa delen av prognosprocessen utgörs av den kunskap och erfarenhet som de som framställer prognoserna förfogar över. Detta kan ur ett teoretiskt perspektiv likställas med den kvalitativa metoden expertbedömning. Genom tidigare erfarenheter av verksamheten äger vissa personer en kunskap om denna som kan vara avgörande vid framställningen av korrekta prognoser. En annan kvalitativ aspekt som nyttjas i våra studieobjekts prognosprocess, är så kallade analogiprognoser. Som exempel känner de verksamhetsansvariga inom vård och omsorg till att det, under den senare delen av året, florerar en hel del sjukdomar som påverkar den egna personalen. Denna kunskap, om tidigare kostnadsutveckling för sjukfrånvaro, kan användas vid framställandet av aktuell prognos.

6.2 Analys av bidragande orsaker till utfallsskillnad

I föregående empiriavsnitt har vi identifierat ett antal bakomliggande faktorer som vi anser påverka prognosernas grad av träffsäkerhet. I följande avsnitt analyseras hur och varför dessa faktorer påverkar de utfallsprognoser som framställs i stadsdelsförvaltningarna.

6.2.1 Tillvägagångssätt vid fördelning av resurser

Som tidigare framhållits fördelar Fosie stadsdelsförvaltning sina resurser med stöd av en rambudget. Risken med denna typ av fördelningsnyckel är att den kan resultera i en snedfördelning av resurserna till verksamheterna. En konsekvens av att en verksamhet får för lite resurser till sitt förfogande kan vara att det blir ett underskott i budgeten och sedermera ett minus i årets verksamhetsresultat. Att underskott måste tas med till nästa år kan innebära att verksamheten här kan hamna i en ond cirkel som är svår att ta sig ur. Om budgeten blir svår att hålla och den ses som orimlig i förhållande till de uppsatta målen som satts upp centralt, är risken överhängande att de verksamhetsansvariga tappar motivationen och inte gör sitt yttersta för att hålla budgeten. Detta kan leda till att prognoserna kommer att slå ännu mer fel än om budgeten hade varit rimlig. Ytterligare en faktor som kan påverka motivationen negativt är att de verksamhetsansvariga med en rambudget inte har någon möjlighet att påverka den egna verksamhetens ekonomiska situation. Dessa faktorer beträffande fördelning av resurser menar vi kan vara en anledning till att Fosie stadsdelsförvaltning de senaste åren fått underskott som varit större än förväntat, vilket resulterat i att utfallsprognoserna har slagit fel.

I Centrum stadsdelsförvaltning får enheterna sina resurser baserat på vad de presterar. Detta tillvägagångssätt skapar en tydlighet i organisationen om var pengarna kommer ifrån och även vad de skall användas till. En logisk följd av detta är att det skapas en förståelse för hur ekonomin fungerar i verksamheten. Denna förståelse anser vi bidrar till att det blir enklare att framställa prognoser. Självklart finns det en risk för att gällande internpriser inte täcker de kostnader som prestationen kräver. Tillämpningen av prestationsbaserad ersättning borde emellertid skapa klarare samband mellan intäkter och kostnader, något som inte är fallet vid användandet av en rambudget, där enheten erhåller en summa pengar som skall bekosta verksamheten under året. En risk med prestationsbaserad ersättning, vilket också framkommit i vår studie, är den ökade interna administration som uppstår samt det revirtänkande som kan uppkomma mellan enheterna och verksamheterna. Även mellan stadsdelarna uppstår detta tänkande då de sinsemellan tillämpar prestationsbaserad ersättning.

6.2.2 Kostnadsansvar versus resultatansvar

I Fosie stadsdelsförvaltning har enhetschefen ett kostnadsansvar vilket innebär att den ansvarige har krav på sig att hålla en uppställd budget. Ett kostnadsansvar leder till att fokus läggs på verksamhetens kostnader. Eftersom enheten får sina intäkter i början av året som sedan förbrukas under året då kostnader uppstår, får inte de ansvariga någon tydlig koppling mellan kostnader och intäkter. Detta innebär i sin tur ofta att de inte besitter de ekonomiska kunskaper som krävs för att göra goda uppskattningar i samband med prognosarbetet. Ekonomerna på Fosie har för oss påpekat att detta just är fallet i stadsdelen. Enhetscheferna kan här ofta inte på egen hand göra de bedömningar som skall ligga till grund för prognoserna.

En annan faktor som kan inverka på prognosernas kvalitet är det faktum att den kostnadsansvarige kan hysa förhoppning om att de kostnadsökningar som skett på enheten är temporära och kommer att kunna sjunka och tas igen innan kostnadsansvar utkrävs. Den information som förmedlas till prognosmakarna är då inte fullständig. Om det visar sig att de aktuella kostnadsökningarna inte var tillfälliga resulterar detta i att prognosen slår fel. Detta tydliggör hur viktigt det är att det är den fullständiga informationen som förmedlas. Här har Fosie de senaste åren haft vissa interna problem som påverkat detta viktiga informationsflöde. Kostnadsansvaret medför även att enheten har svårt att reformera sin verksamhet som svar på förändringar i de yttre förutsättningarna. Detta beror på att budgeten fastställs innan samtliga förutsättningar för verksamheten är kända. Om dessa förändras får enheten ändå inte mer resurser än vad som redan fastställts och en anpassning till de nya förutsättningarna försvåras.

I Centrum stadsdelsförvaltning används resultatansvar istället för kostnadsansvar. När en verksamhet har resultatansvar finns det en internprislista på de flesta tjänster som verksamheten producerar. Så är även fallet i Centrum vilket innebär att de olika enheterna har en god kunskap om de ekonomiska förutsättningarna. Detta medför i sin tur att kommunikationen mellan enheterna och ekonomiavdelningen blir smidigare. En bättre förmåga att diskutera i ekonomiska termer minskar risken för missuppfattningar och informationsbortfall. Den förbättrade ekonomiska insynen leder även till att de ansvariga ute i verksamheten vet vilken information som är av väsentlig betydelse för prognosernas framställande. Här kan enhetscheferna, inom sitt respektive område, göra det som i teorin kallas expertbedömningar och möjligheten att här ta fram korrekta utfallsprognoser är väsentligt större.

Att ha resultatansvar istället för kostnadsansvar skapar, enligt teorin, en större flexibilitet i verksamheten. Detta har även framkommit i vår studie där Centrum i

jämförelse med Fosie stadsdelsförvaltning kan agera snabbare vid förändringar. I Fosie måste hela tiden hänsyn tas till att budgeten inte får överskridas. Att verksamheten i Centrum kan agera snabbare medför å andra sidan att det ställs högre krav på verksamhetens anpassningsförmåga samt på kompetensen hos de involverade i prognosprocessen.

6.2.3 Fördelning av ansvar inom stadsdelsförvaltningarna

Beträffande ansvaret för prognoserna har vi konstaterat att detta kan delas upp i dels ansvar för det informationsunderlaget som ligger till grund för prognosen, dels ansvar för slutprodukten, det vill säga prognosen som sådan. Fördelningen av ansvar bör i en organisation vara tydlig. Klargörs det vem som har ansvaret framgår det med detta vem som skall förklara de variationer som uppstår mellan prognos och utfall. Sålunda kan motivationen att undvika ogynnsamma variationer öka.

När det gäller framställandet av den information som är underlag för prognoserna har Centrum och Fosie stadsdelsförvaltningar olika ansvarsutkrävande. I Centrum är det tydligt vem som är ansvarig för att korrekt och fullständig information kommer prognosmakarna tillhanda. Respektive enhetschef har här ansvaret för att väsentlig information tas fram om den enskilda verksamheten. Verksamhetschefen har i sin tur det generella ansvaret för att utfallsprognoserna är korrekta. Att enhetscheferna har ansvar för att korrekt information förmedlas, anser vi vara det optimala eftersom det är dessa som är bäst insatta i de speciella förutsättningar som gäller för just deras delverksamhet. Då deras expertbedömning är avgörande för att prognosen skall bli korrekt är det rimligt att de också ansvarar för att rätt information når prognosmakarna. Om ansvaret för informationen läggs på annat håll kan följderna bli att enhetscheferna inte känner lika stort ansvar för den egna enhetens informationsunderlag och att viktig information för framställandet av utfallsprognoserna då riskerar att gå förlorad.

I Fosie är det upp till ekonomiavdelningen att se till att samla ihop det informationsunderlag som krävs för att kunna framställa prognoserna. Enheterna har här inget uttalat ansvar att dela med sig av den egna ekonomiska informationen. Att ekonomiavdelningen förväntas samla informationen anser vi innebära ett avsevärt slöseri med resurser. Dessa resurser skulle istället kunna läggas på analys av materialet och själva utarbetandet av utfallsprognoser. Det otydliga ansvaret för prognosunderlaget innebär på Fosie att enheterna i större omfattning kan välja att inte redovisa exempelvis åtgärder som genomförs och som förväntas påverka ekonomin. När prognoserna sedan slår fel ligger ansvaret

på ekonomiavdelningen som inte har haft den information som krävts för att kunna tolka de ekonomiska förutsättningarna på ett korrekt sätt.

Även beträffande ansvaret för slutprodukten, prognosen och dess tillförlitlighet, skiljer sig våra studieobjekt åt. Även här handlar det om att ansvaret inte är ordentligt uttalat och fördelat i Fosie. I Centrum stadsdelsförvaltning är det verksamhetschefen som är ansvarig för den färdigställda utfallsprognosen eftersom det är denne som i alla fall bör ha den största förståelsen för den sammantagna verksamheten. I Fosie är det däremot ekonomiavdelningen som ansvarar för att den slutliga utfallsprognosen är korrekt.

Eftersom det är ekonomerna som framställer utfallsprognoserna kan det tyckas att denna ansvarsfördelning är den mest effektiva. Här kan paralleller dras till aktuell teori enligt vilken den som utarbetat prognosen även skall ansvara för den. Genom vår studie kan vi emellertid konstatera att denna ansvarsfördelning är olämplig eftersom ekonomiavdelningen i vårt fall inte äger de kunskaper om verksamheten som krävs för att kunna framställa en tillförlitlig prognos. Deras expertis ligger istället i att producera prognoser samt presentationen av dessa.

6.2.4 Utfallsprognosernas roll i stadsdelsförvaltningarna

Som tidigare framhållits har utfallsprognoser på senare tid fått en allt större betydelse i många organisationer. I studien har vi funnit att utfallsprognoserna används på olika sätt i de bägge studieobjekten. Fosie stadsdelsförvaltning nyttjar utfallsprognoserna som komplement till budgeten medan de i Centrum stadsdelsförvaltning fungerar mer som styrinstrument i verksamheten. En omständighet som tydligt visar på detta är att Centrum i jämförelse med Fosie baserar fler beslut på vad som kan uttydas om verksamheten i utfallsprognoserna. Detta beror, som tidigare påpekats, sannolikt mycket på att Fosie har en budget som inte får överskridas medan den i Centrum får överskridas så länge resultatet förblir detsamma. Att utfallsprognoserna spelar en mindre viktig roll i Fosie riskerar leda till att det också, av naturliga skäl, i jämförelse med Centrum, läggs ner mindre tid och resurser på att framställa utfallsprognoserna. Detta påverkar i sin tur onekligen träffsäkerheten i prognoserna.

7. Resultat och resultatdiskussion

I detta avslutande kapitel presenteras de resultat som erhållits i vår studie. Vidare förs en diskussion kring dessa där även förslag för vidare forskning i ämnet läggs fram.

7.1 Resultat

Syftet med denna uppsats har varit att beskriva prognosprocessen vid utarbetandet av utfallsprognoser och att analysera bakomliggande orsaker till de variationer som uppstår mellan prognoser och utfall. Genom att studera två kommunala verksamheter med liknande förutsättningar har vi kunnat visa på hur ett ekonomistyrningsystems uppbyggnad påverkar framställandet av utfallsprognoser och i förlängningen även dess grad av träffsäkerhet.

Vi har i studien kunnat uttyda att metoden vid framställandet av utfallsprognoser både är av kvantitativ och kvalitativ karaktär. Processen startar på ekonomiavdelningen där historisk information om verksamheten tas fram och en preliminär prognos beräknas utifrån kända förutsättningar. Den kvantitativa delen av prognosprocessen utgörs av dessa räkneoperationer. Eftersom beräkningarna till stor del baseras på föregående års räkenskaper kan denna del av metoden liknas vid vad som i teorin benämns naiv tidsserie, där befintliga värden används för att skapa en prognos för nästkommande period. Till verksamhetschefen förmedlas kontinuerligt under året den information och kunskap om verksamheten som enhetscheferna besitter. Denna kunskap har erhållits genom mångårig erfarenhet i branschen och kan därmed betraktas som expertbedömning enligt den kvalitativa metoden. De preliminära prognoserna presenteras för verksamhetschefen som kompletterar dessa med den information som delgivits honom/henne. Gemensamt färdigställs en slutlig prognos som föreläggs ekonomichefen för en sista kontroll innan den skickas till högre instans.

Utfallsprognoser har på senare år fått allt större betydelse för den operativa styrningen av kommunal verksamhet. En av anledningarna till den ökade användningen beror på att kommunernas ekonomi har utsatts för påfrestningar i ett allt hårdare ekonomiskt klimat. Här ger utfallsprognoser kontinuerlig information till verksamheten om det ekonomiska läget och kan ligga till grund för åtgärder. Vi har i studien kunnat fastställa att utfallsprognosernas träffsäkerhet påverkas av hur ekonomistyrningssystemet i en organisation är utformat.

I vår studie beträffande varför prognosers träffsäkerhet skiljer sig åt, har vi funnit att den främsta orsaken är hur ansvaret är fördelat mellan de involverade i prognosprocessen. Ansvarsfördelningen bör i en organisation vara tydlig samt korrekt fördelad, det vill säga fördelad till personer som har möjlighet att påverka prognosernas utfall. En tydlig ansvarsfördelning kan öka motivationen att arbeta för att undvika ogynnsamma variationer mellan prognos och utfall. Vi har i vår undersökning konstaterat att ansvaret för utfallsprognoserna bör fördelas till dem som är verksamhetschefer. Här ingår även ansvar för att all nödvändig information delges ekonomiavdelningen i inledningsskedet samt under de senare diskussionerna mellan parterna under prognosprocessen. Eftersom det är verksamhetscheferna som äger den mest övergripande kunskapen om verksamheterna är det tämligen naturligt att ansvaret bör ligga på dessa. Detta förstärks dessutom av att det är verksamhetscheferna som har befogenhet att sätta in åtgärder som kan påverka det slutgiltiga utfallet.

En annan viktig bakomliggande orsak till variationer mellan prognos och utfall har vi konstaterat vara vilken typ av ekonomiskt ansvar som används inom organisationen. I studien har vi kommit i kontakt med två olika typer av ekonomiskt ansvar, resultatansvar och kostnadsansvar. Vi har påvisat att de verksamheter som nyttjar utfallsprognoser bör ha ett resultatansvar. Anledningen till detta är att enheterna genom resultatansvar får en större förståelse för ekonomistyrningen och dess terminologi och att detta i sin tur underlättar kommunikationen mellan de olika aktörerna och leder till att enheterna kan ta fram bättre informationsunderlag till prognosmakarna. För en verksamhet som nyttjar resultatansvar har vi även sett att större vikt kan läggas vid utfallsprognoserna. Om mer resurser läggs på arbetet med utfallsprognoser minskar detta onekligen variationen mellan prognoser och utfall.

7.2 Resultatdiskussion

Litteratur i traditionell ekonomistyrning innehåller ofta förklaringar om direkta samband mellan vissa beslut och hur dessa påverkar verksamheten. I vår studie kan emellertid konstateras att styrningen bör ses i ett vidare perspektiv där de olika delarna är integrerade i och påverkas av varandra. Ett beslut som egentligen endast är riktad mot en viss del av ekonomistyrningen, till exempel en förändring av en ansvarsenhet från kostnads- till resultatenhet, påverkar med detta synsätt verksamheten i sin helhet, om än ofta med avtagande amplitud. Det kan här göras en liknelse med droppar som ger ringar på vattnet, där ringarna symboliserar de återverkningar som beslutet ger i resten av verksamheten.

I arbetet har vi utgått från en studie av prognosprocessen och här gjort upptäckten att utfallsprognosernas träffsäkerhet är beroende av en mängd olika delar i en organisations ekonomistyrning. Med stöd av vår nyvunna kunskap vill vi rekommendera företrädare för Fosie stadsdelsförvaltning att göra vissa justeringar i sitt ekonomistyrsystem. En åtgärd är att byta ut det ekonomiska ansvaret från kostnadsansvar till resultatansvar. Detta har vi också förstått är under övervägande i Fosie. En förutsättning för en sådan ändring är att man går från den stramt hållna rambudgeten till en resursfördelning med prestationsbaserad ersättning. I detta förändringsarbete vill vi särskilt peka på de tre faktorer som Arwidi och Samuelsson ser som avgörande för att en resultatenhet skall fungera. Ledningen måste stödja den decentraliserade strukturen, det krävs att ekonomisystemet erbjuder tillräcklig information och det måste även finnas kompetenta ledare som kan administrera det hela.

I dagsläget skulle det i Fosie, enligt vår bedömning, vid införandet av resultatansvar uppstå vissa komplikationer. Stadsdelsfullmäktige har ännu ej fått förståelse för det nödvändiga i förändringen. Att man inte givit sitt fulla stöd att införa resultatansvar beror sannolikt på att det skulle minska det politiska inflytandet över verksamheten. Informationssystemet fungerar heller inte tillfredställande vilket detta arbete visat på. Här krävs en klar och tydlig ansvarsfördelning för informationsframtagande samt för distributionen av denna. Det kan antas att ledningen samt de som kommer att bli ansvariga för resultatansvarsenheterna i framtiden, i dagsläget inte har den erfarenhet som krävs för att administrera och styra en organisation som består av resultatenheter. Enligt vår mening krävs med andra ord en hel del arbete och svåra beslut innan Fosie kan övergå till att vara en organisation där de olika verksamheterna har resultatansvar. Vi är övertygade om att Fosie kommer att överbrygga dessa problem och lyckas i sina intentioner att få bättre kontroll över sin ekonomi.

I vår studie har vi uppmärksammat att informationsutbytet mellan de olika stadsdelsförvaltningarnas ekonomiavdelningar är relativt sparsam. Respektive ekonomiavdelning utvecklar sina egna ekonomistyrningsverktyg och förmedlar sällan nyvunna kunskaper till andra kommunala förvaltningar. Detta är olyckligt eftersom alla skulle vinna på en sådan spridning av kunskap och erfarenheter. Vi anser att man bör utveckla ett system för kunskapsutbyte inom kommunen. Eftersom det uppenbarligen har varit svårt att göra detta på stadsdelsnivå bör ansvaret för ett genomförande ligga på den administrativa ledningen på stadskontoret, där ekonomidirektören har det övergripande ansvaret för hur ekonomiarbetet sköts i kommunen.

7.3 Förslag till vidare forskning

Allteftersom arbetet med uppsatsen fortskridit och vi blivit mer insatta i ämnet har det uppkommit nya frågor och funderingar som det hade varit intressant att forska vidare kring.

Vi har bland annat observerat att budgeten på senare tid minskat i betydelse, från att ha varit fördelningsverktyg utifrån vilket ansvar utkrävts, till att numera fungera som ett planeringsinstrument. Hur budgetens nya roll skall hanteras inom offentlig verksamhet generellt skulle vara en intressant infallsvinkel för vidare forskning.

Därutöver skulle det vara intressant att se på utfallsprognosernas roll som styrverktyg i olika offentliga verksamheter då vi kunnat uttyda att de fått allt större roll inom den offentliga sektorn.

Källförteckning

Offentligt tryck

Kommunallagen (1991:900)

Stadskontoret
Malmö Stad Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö, en kort beskrivning av principer och beräkningsgrunder fr.o.m. 2003, Stadskontorets ekonomiavdelning, mars 2003

Malmö Stad Årsredovisning 2002

Malmö Stad Stadsdelsfullmäktiges reglemente 1995

Litteratur

Andersen, Ib Den uppenbara verkligheten: val av samhällsvetenskaplig metod, Studentlitteratur, Lund 1998

Anell, Anders Från central planering till lokalt ansvar: budgeteringens roll i landstingskommunal sjukvård, Lund University Press, Lund 1990

Anthony, Robert N
Govindarajan, Vijay Management control systems
McGraw-Hill, Singapore 2001

Arwidi, Olof
Samuelsson, Lars Budgetering i industriföretagets styrsystem
1.uppl, Sveriges mekanförbund, Stockholm 1991

Backman, Jarl Rapporter och uppsatser, Studentlitteratur, Lund 1998

Bergstrand, Jan Ekonomisk styrning, Studentlitteratur, Lund 1997

Bergström, Reinhold Prognoser i praktiken, Liber förlag, Malmö 1982

Bokenstrand, Cecilia Den politiska budgeten: om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Univ. [distributör], Göteborg 2000

Brorström, Björn
Haglund, Anders
Solli, Rolf Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting, Studentlitteratur, Lund 1999

- Brorström, Björn Kommunalekonomen: några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionens utveckling, Förvaltningshögskolans rapporter, Göteborgs universitet Göteborg 2000
- Edlund, Per-Olov
Högberg, Olle
Leonardz, Björn Beslutsmodeller: ett redskap för ekonomisk argumentation Studentlitteratur, Lund 1999
- Eriksson, Lars Torsten
Wiedersheim, Finn Att utreda, forska och Rapportera, 4 uppl., Liber ekonomi, 2001
- Fridolf, Marie
Rydberg, Gunnel
Brorström, Björn Decentralisering i kommunen: möjligheter och konsekvenser, 1 uppl, Fritze, Stockholm 1995
- Holme, Idar Magne
Solvang, Bernt Krohn Forskningsmetodik, Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, Lund 2001
- Larsson, Folke Prognoser, Studentlitteratur, Lund 1980
- Lindvall, Jan Verksamhetsstyrning; från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning. Studentlitteratur, Lund 2001
- Lundahl, Ulf
Skärvad, Per-Hugo Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer Studentlitteratur, Lund 1999
- Patel, Runa
Davidsson, Bo, Forskningsmetodikens grunder, 2.uppl., Studentlitteratur, Lund 1994
- Samuelsson, Lars A Controllerhandboken, Sveriges verkstadsindustrier (VI) Industrilitteratur, Lund 2001
- Wallander, Jan Om prognoser, budgetar och långtidsplaner Svenska handelsbanken, Stockholm 1979
- Wallander, Jan Budgeten – ett nödvändigt ont Studieförbundet Näringsliv och samhälle Stockholm 1995
- Wheelwright, Steven C. Forecasting methods for management
Makridakis, Spyros 3rd Ed. Wiley & Sons, Inc. Stanford Univ. 1980

Artiklar

- Chaman, L, Jain Benchmarking forecasting models
The Journal of Business Forecasting methods & systems
Fall vol. 21:3, s.18-20
- Klein, Lawrence Economic forecasting in a business environment
The Journal of Business Forecasting methods & systems
Spring 1995 vol 14:1, s.
- Nonaka, Ikujiro Dynamic theory of organizational knowledge creation
Organization science/Vol.5 No.1 February 1994, p.14-38

Muntliga källor

- Brandt, Christer, stadsdelsnämndens ordförande, Fosie stadsdelsförvaltning, 2003-12-05
- Borst, Christina, enhetschef, Fosie Stadsdelsförvaltning 2003-12-15
- Dettmars, Katarina, controller, Centrum stadsdelsförvaltning, 2003-12-08
- Ek, Irene, ekonomichef, Centrum stadsdelsförvaltning, 2003-11-20
- Gullberg, Ronny, verksamhetschef Vård och omsorg, Centrum stadsdelsförvaltning 2003-12-03
- Malmsjö, Lisbeth, verksamhetschef Vård och omsorg, Fosie stadsdelsförvaltning, 2003-12-02
- Moberg, Staffan, ekonomidirektör, Malmö stad, 2003-11-11 & 2003-12-12
- Norbrandt, Andreas, ekonomichef, Kirseberg Stadsdelsförvaltning, 2003-11-20
- Ostreus, Ingrid, ekonom, Fosie Stadsdelsförvaltning, 2003-12-01
- Sabell, Carina, enhetschef, Centrum stadsdelsförvaltning, 2003-12-03
- Sandström, Karin, ekonom, Fosie Stadsdelsförvaltning, 2003-12-01
- Sjöström, Dan, ekonom och controller, ekonomistyrningsenheten, Malmö stad 2003-11-11
- Sjöström, Susanne, ekonomichef, Fosie Stadsdelsförvaltning, 2003-11-21

Svensson, Nils T, stadsdelsnämndens ordförande, Centrum stadsdelsförvaltning,
2003-12-11

Weimarsson, Henrik, ekonomichef, Limhamn-Bunkeflo Stadsdelsförvaltning,
2003-11-19

Elektroniska källor

www.malmo.se

2003-12-17

Fakta om Malmö och politik, Stadens ekonomi
Stadsdelar, Statistik

Bilaga

Intervjumall

Vad är en prognos för dig?

Hur skulle du definiera en prognos?

Hur tar Ni fram prognoser?

Hur pass detaljerade är prognoserna? (jämfört med budget)

Är alla prognoser uttryckta i monetära termer?

Hur säkerställer Ni att prognoserna är tillförlitliga?

Hur många prognoser görs per år?

För vilka tidsperioder gäller prognoserna?

Vilken roll har prognoserna i organisationen?

I vilken utsträckning ligger de till grund för beslut?

Är uppföljning en naturlig del av ert prognosarbete?

Under vilka förutsättningar uppdateras prognoserna?

Utkrävs ansvar av någon i organisationen om det visar sig att prognoserna slår fel?

Är den som gör prognosen ansvarig för att uppnå det prognostiserade resultatet?

Har Ni förtroende för prognoserna?

Diskussion kring skillnader mellan prognos - utfall