



Företagsekonomiska institutionen

FEK 591
HT 2004

Offentlig budgetering

– en fallstudie av budgetprocessen i
Malmö stad stadsdel Centrum

Författare

Jesper Flemme

Pontus Flemme

Marcus Henriksson

790417-4252

790417-4237

790424-3917

Handledare

Per-Magnus Andersson

Ulf Ramberg

Sammanfattning

Titel:	Offentlig budgetering - en fallstudie av budgetprocessen i Malmö stad stadsdel Centrum.
Seminariedatum:	9 mars 2005
Ämne:	Magisteruppsats i redovisning, inriktning ekonomistyrning, företagsekonomi 10 p.
Författare:	Jesper Flemme, Pontus Flemme, Marcus Henriksson
Handledare:	Per-Magnus Andersson, Ulf Ramberg
Fem nyckelord:	Ekonomistyrning, budget, budgetprocess, Malmö stad, stadsdel.
Syfte:	Syftet är att beskriva och analysera budgetprocessen i en kommun indelad i stadsdelsnämnder och speciellt diskutera budgetprocessen internt inom en stadsdelsnämnd.
Metod:	Vår studie av budgetprocessen i Stadsdel Centrum är att karaktärisera som en fallstudie.
Teoretiska perspektiv:	Litteraturen behandlar budgetprocessens olika delar. I huvudsak används litteratur inriktad på offentlig verksamhet. Även allmän företagsekonomisk litteratur används dock för att visa på skillnader mellan offentlig och privat verksamhet.
Empiri:	Datainsamlingen har i huvudsak baserats på intervjuer av politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum och observationer av Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträden.
Slutsatser:	Stadsdel Centrum misslyckas med att konkretisera kommunens och sina egna målsättningar och saknar därmed riktlinjer för de ekonomiska prioriteringarna i budgetarbetet. Budgetprocessen i stadsdelen är nedbrytningsorienterad, vilket medför bristande engagemang i processen och skapar bristande helhetsförståelse för stadsdelens ekonomiska situation. Det politiska spelet i en parlamentarisk organisation medför en, ur ett budgetperspektiv, ineffektiv beslutsprocess.

Abstract

- Title:** Public budgeting – a casestudy of the budgetprocess in the Centrum district of Malmö city.
- Seminar date:** 9th of March 2005
- Course:** Master thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS). Major in accounting.
- Authors:** Jesper Flemme, Pontus Flemme, Marcus Henriksson
- Advisors:** Per-Magnus Andersson, Ulf Ramberg
- Five key words:** Management control, budget, budgetprocess, Malmö city, district.
- Purpose:** The purpose with this study is to describe and analyze the budgetprocess in a municipality divided into district councils and especially discuss the internal budgetprocess within a district council.
- Method:** Our study of the budgetprocess in the Centrum district is to be characterized as a casestudy.
- Theoretical perspectives:** The literature treats the different parts of the budgetprocess. Literature about public activities is mainly used. However common economy literature concerning companies is also used to show differences between public and private organizations.
- Empirical foundation:** The collection of data is primarily based on interviews with politicians and officials within the district and observations made during the district council's meetings.
- Conclusions:** The Centrum district fail to concretize the goals of the municipality and of their own. Therefore they lack guidelines regarding the economic priorities of the budget. The budgetprocess in the district is of a break-down-oriented character, which lead to lack of engagement for the process and creates insufficient fullview understanding for the economic situation of the district. The political game that is a part of a parlamentic organization results in an, from a budget point-of-view, ineffective resolution process.

Förord

Under den tid vi arbetat med denna uppsats har många personer på olika sätt bidragit med hjälp och stöd. Vi vill därför passa på och tacka alla de politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum som ställt upp för intervjuer och försett oss med nödvändigt material. Vi vill även tacka våra handledare, Per-Magnus Andersson och Ulf Ramberg, som väglett oss under uppsatsens gång. Slutligen vill vi tacka alla vänner som bidragit med tips och synpunkter, ingen nämnd och ingen glömd.

Malmö den 2 mars 2005.

Jesper Flemme, Pontus Flemme & Marcus Henriksson

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	9
1.1	BAKGRUND	9
1.2	PROBLEMDISKUSSION	10
1.3	SYFTE	12
1.4	MÅLGRUPP	12
1.5	DISPOSITION	13
2	METOD	14
2.1	GRUNDLÄGGANDE FÖRESTÄLLNINGAR	14
2.2	VETENSKAPLIG ANSATS	15
2.3	TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	16
2.3.1	FALLSTUDIE	17
2.3.1.1	Primärdata	18
2.3.1.2	Sekundärdata	19
2.4	METODKRITIK	19
2.4.1	VALIDITET	20
2.4.2	RELIABILITET	20
2.5	KÄLLKRITIK	20
2.6	KÄLLHÄNVISNINGAR	21
3	BUDGET OCH BUDGETERING	22
3.1	INLEDNING	22
3.2	DEFINITIONER	23
3.3	FÖRUTSÄTTNINGAR	23
3.3.1	OFFENTLIG BUDGETERING	24
3.3.2	BEHOVSRELATERAD RESURSFÖRDELNING	25
3.4	BUDGETSYFTEN	26
3.5	BUDGETPROCESSEN	28
3.5.1	SAMBAND MELLAN FÖRUTSÄTTNINGAR, SYFTEN OCH BUDGETPROCESS	31
3.5.2	BUDGETTEKNIKER	32
3.5.3	TIDSHORISONT	35
3.5.4	BUDGETENS FÖRÄNDERLIGHET UNDER BUDGETPERIODEN	35
3.5.5	BUDGETPROCESSENS ROLLSPEL	37
3.5.5.1	Planeringsroll, men begränsat rationell	37
3.5.5.2	Budgetering, arena för politik	39
3.5.5.3	Budgetering legitimerar verksamhet och beslut	41
3.5.5.4	Budgetprocessens aktörer	41
3.6	BUDGETKRITIK	42
3.7	SAMMANFATTNING	43

4 BUDGET OCH BUDGETERING I STADSDEL CENTRUM 45

4.1	INLEDNING	45
4.2	STADSDEL CENTRUM	45
4.3	DEFINITIONER	46
4.4	FÖRUTSÄTTNINGAR	47
4.4.1	LAGSTADGADE SKYLDIGHETER OCH KOMMUNALA RIKTLINJER	47
4.4.2	BEHOVSRELATERAD RESURSFÖRDELNING	48
4.4.2.1	Grundresurser och tilläggsresurser	49
4.4.2.2	Ekonomisk hjälp	51
4.4.3	ORGANISATION	52
4.4.4	VERKSAMHETSPLAN	53
4.5	BUDGETSYFTEN	54
4.6	BUDGETPROCESSEN	56
4.6.1	MALMÖ STADS BUDGET – STADSDELENS RAM	56
4.6.2	INTERNBUDGETEN	56
4.6.3	BUDGETTEKNIKER	59
4.6.4	BUDGETPROCESSENS ROLLSPEL	60
4.6.4.1	Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 december 2004	61
4.6.4.2	Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 26 januari 2005	62
4.6.4.3	Konsekvenser av stadsdelsfullmäktiges avslag på internbudgeten	63
4.6.4.4	Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 februari 2005	63
4.7	BUDGETKRITIK	64
4.8	SAMMANFATTNING	65

5 ANALYS 67

5.1	INLEDNING	67
5.2	DEFINITIONER	67
5.3	FÖRUTSÄTTNINGAR	68
5.3.1	BEHOVSRELATERAD RESURSFÖRDELNING	68
5.3.2	ORGANISATION	69
5.3.3	VERKSAMHETSPLAN	70
5.4	BUDGETSYFTEN	72
5.5	BUDGETPROCESSEN	73
5.5.1	MALMÖ STADS BUDGET – STADSDELENS RAM	73
5.5.2	INTERNBUDGETEN	74
5.5.3	SAMBAND MELLAN FÖRUTSÄTTNINGAR, SYFTEN OCH BUDGETPROCESS	75
5.5.4	BUDGETTEKNIKER	76
5.5.5	BUDGETPROCESSENS ROLLSPEL	78
5.5.5.1	Budgetprocessens aktörer	79
5.5.5.2	Budgetering, arena för politik	81

5.6	BUDGETKRITIK	83
5.7	SAMMANFATTNING	85
6 RESULTAT		86
<hr/>		
6.1	FELAKTIGT UNDERLAG KAN GE ORIMLIGA EFFEKTER	86
6.2	OKLARA RIKTLINJER	86
6.3	NEDBRYTNINGSORIENTERAD METOD	86
6.4	BRIST PÅ LOKALT ANPASSAT RESURSUTNYTTJANDE	87
6.5	INEFFEKTIV BESLUTSPROCESS	87
6.6	GENERALISERBARHET	88
6.7	FÖRSLAG TILL FORTSATTAS STUDIER	88
6.8	VIDARE REFLEKTIONER	89
7 KÄLLFÖRTECKNING		90
<hr/>		
7.1	PUBLICERADE KÄLLOR	90
7.2	INTERNA KÄLLOR	91
7.3	MUNTliga KÄLLOR	91
7.4	ELEKTRONISKA KÄLLOR	92
7.5	OBSERVATIONER	92
7.6	LAGAR OCH FÖRORDNINGAR	92
Bilaga 1: Intervjumall		93

Figurförteckning

FIGUR 2.1:	DE OLIKA TOLKNINGSNIVÅERNA VID INDUKTIV ANSATS	15
FIGUR 2.2:	SKILLNAD MELLAN INDUKTIV OCH DEDUKTIV METOD.....	16
FIGUR 2.3:	FALLSTUDIE.....	17
FIGUR 3.1:	KAPITELSTRUKTUR	22
FIGUR 3.2:	BEHOVS- RESPEKTIVE RESURSORIENTERAD BUDGETERING	24
FIGUR 3.3:	BUDGET- OCH MARKNADSKOPPLING	25
FIGUR 3.4:	BUDGETPROCESSENS OLIKA DELAR I FÖRHÅLLANDE TILL PROCESSENS OLIKA SYFTEN	28
FIGUR 3.5:	NEDBRYTNINGSMETOD.....	29
FIGUR 3.6:	UPPBYGGNADSMETOD	29
FIGUR 3.7:	KOMBINATIONSMETOD.....	30
FIGUR 3.8:	ITERATIV METOD	30
FIGUR 3.9:	SAMBANDET MELLAN FÖRUTSÄTTNINGAR, SYFTEN OCH BUDGETPROCESS	32
FIGUR 3.10:	VERKSAMHETEN SOM RESURSSOMVANDLING.....	32
FIGUR 3.11:	RESULTATBUDGET	33
FIGUR 3.12:	SKILLNAD MELLAN TRADITIONELL BUDGETERING OCH NOLLBASBUDGETERING.....	35
FIGUR 3.13:	BUDGETENS FÖRÄNDERLIGHET UNDER BUDGETPERIODEN	36
FIGUR 4.1:	RESURSFÖRDELNING TILL STADSDELARNA I MALMÖ	51
FIGUR 4.2:	STADSDEL CENTRUMS ORGANISATION	52
FIGUR 4.3:	VERKSAMHETSANPASSNING.....	57
FIGUR 4.4:	BUDGETPROCESSEN I STADSDEL CENTRUM.....	58
FIGUR 4.5:	STADSDEL CENTRUMS BUDGETERINGSTEKNIK	60
FIGUR 5.1:	SAM SPELET MELLAN VERKSAMHETSPLAN OCH BUDGET	71
FIGUR 5.2:	ÖVERSIKT ÖVER BUDGETPROCESSEN I STADSDEL CENTRUM.....	75
FIGUR 5.3:	SAMBANDET MELLAN FÖRUTSÄTTNINGAR, SYFTEN OCH BUDGETPROCESS I STADSDEL CENTRUM	76
FIGUR 5.4:	STADSDEL CENTRUMS BUDGETTEKNIKER	77
FIGUR 5.5:	BUDGETPROCESSENS ROLLSPEL.....	80
FIGUR 5.6:	BUDGETKRITIKENS MÖNSTER	84

Tabellförteckning

TABELL 4.1: VERKSAMHETER INOM VILKA RESURS- FÖRDELNINGEN TILLMÄMPAS	49
TABELL 4.2: ÅLDERSGRUPPER INOM RESPEKTIVE VERKSAMHET ..	50
TABELL 4.3: SOCIALA KRITERIER INOM RESPEKTIVE.....	50

1 Inledning

I det inledande kapitlet ger vi först en presentation och en bakgrund till vår studie av budgetprocessen i stadsdel Centrum. Därefter följer en problemsdiskussion, vilken mynnar ut i ett syfte. Vidare redogörs för studiens målgrupp samt för studiens disposition.

1.1 Bakgrund

Utvecklingen inom den offentliga sektorn har medfört att arbetsbördan är större än någonsin, samtidigt som det råder brist på pengar och legitimitet inom sektorn (Collin & Hansson, 1993, s. 5). Alla människor har rätt till vård, skola och omsorg av hög kvalitet, oavsett var i landet de bor. Den offentliga sektorn ansvarar för att denna samhällsservice tillhandahålls samt för att kvalitetsnivån på servicen upprätthålls. Den offentliga sektorns möjlighet att lyckas med detta uppdrag begränsas naturligtvis av bristen på pengar. (Weimarsson, 2004-11-18)

Under det senaste decenniet har den offentliga sektorns ekonomi varit i fokus. Den samhällsekonomiska utvecklingen och ett hårt ansträngt statsfinansiellt läge har medfört beslut om besparingar och verksamhetsförändringar. Förändringarna har till stor del kastat om villkoren för den lokala nivån, vars uppgift är att bedriva verksamheten. För att understryka att de förändrade förutsättningarna inte får gå ut över den finansiella situationen beslutade riksdagen 1997 att i kommunallagen införa ett krav på en ekonomi i balans. Därigenom fastställdes en lägsta gräns för en kommuns ekonomiska resultat. Följden av omvärldsförändringarna och de genomförda reformerna är att kommunernas ekonomier hamnat i fokus. För en del kommuner har den uppkomna situationen blivit mycket besvärlig med stora ekonomiska underskott som följd. (Brorström & Siverbo, 2002, s. 7) Budgeten är det ekonomistyrningsverktyg som kommuner enligt lag är skyldiga att använda sig av för att upprätthålla en god ekonomi. Ökade krav på kommunernas ekonomier medför således ökade krav på budgetarbetet inom kommunerna.

Trots att konjunkturen vänt uppåt igen tvingas kommunalpolitiker över hela landet till nedskärningar för att få ekonomin att gå ihop. Bara i Skåne förväntas två tredjedelar av kommunerna gå med underskott under 2004. Orsakerna till kommunernas dåliga ekonomier bedöms vara de oväntat låga skatteintäkterna och regeringens pensionsreform. (Roijer, 2004)

Idag råder det politisk instabilitet i Malmö, det finns således ingen klar politisk majoritet. Den politiska instabiliteten begränsar det styrande partiets, Socialdemokraternas, möjligheter att driva igenom sin politik och får konsekvenser för den ekonomiska styrningen av Malmö stad.

Socialdemokraternas budgetförslag för 2005 mötte starkt motstånd i kommunfullmäktige och den fastställda kommunalbudgeten saknar därmed en bred politisk uppslutning. Kommunfullmäktige utgör endast det första fältslaget, i vilket Socialdemokraterna skall försöka driva igenom sitt budgetförslag. Under 2004 har Socialdemokraterna även haft stora problem med att driva igenom sin politik i flera stadsdelsnämnder. (Fagerström & Ivarsson, 2004)

1.2 Problemdiskussion

Karaktäristiskt för den offentliga verksamheten är den ständigt återkommande konflikten mellan mål och medel. Den offentliga sektorns huvuduppdrag är som tidigare nämnt att garantera medborgarna samhällsservice av hög kvalitet. Enligt denna uppdragsbeskrivning utgör själva verksamheten målet för den offentliga sektorn och pengar är endast ett medel för att uppfylla målet. I verkligheten är distinktionen mellan den offentliga sektorns mål och medel dock inte lika tydlig.

I takt med den ökade arbetsbördan för den offentliga sektorn har ekonomin i de svenska kommunerna blivit allt mer ansträngd. Under 2004 beräknades till exempel Malmö stad sakna 1228 kronor per invånare för att få ekonomin att gå ihop (Roijer, 2004). Problemen för de svenska kommunerna är dock inte endast av ekonomisk karaktär. Det allmänna missnöjet med den service som kommunerna tillhandahåller växer för var dag och den offentliga sektorns förmåga att leverera samhällsservice av tillfredsställande kvalitet ifrågasätts allt mer. Till exempel har väntetiden för en dagisplats tvingat föräldrar att stanna hemma från sina arbeten.

Att kommunerna misslyckas med att såväl hålla ekonomin i balans som att erbjuda medborgarna en tillfredsställande samhällsservice antyder att den ekonomiska styrningen i kommunerna är bristfällig. Huruvida den ekonomiska styrningen i kommunerna har brister som försämrar samhällsservicen är således intressant att undersöka.

Vilka behov kommunerna bör sträva efter att tillgodose eller hur olika behov skall vägas mot varandra kan aldrig fastställas på objektiva grunder. Medborgarnas behov är således framförhandlade och socialt definierade. Ytterst är det lagstiftning och därmed politiska beslut som anger vad kommunerna skall göra. (Bokenstrand, 2000, s. 36) Den offentliga sektorns problem består således inte enbart i att med tillgängliga resurser försöka erbjuda den service som samhället kräver. I grund och botten handlar det om att få ett fortsatt förtroende att svara för produktionen av samhällsservice, det vill säga om överlevnad. (Collin & Hansson, 1993, s. 13-25) En viktig pusselbit i kampen för överlevnad är en effektiv styrning av den offentliga verksamheten.

Den demokratiska idealmodellens styrningsambitioner överensstämmer inte alltid med politikernas verkliga förmåga att styra. Mängden krav och uppgifter som riktas mot det politiska styrsystemet har ökat dramatiskt under de senaste årtiondena. Största anledningen är att politiken kommit att utvidgas till allt fler och tidigare oreglerade områden.

Omorganisationer och experiment med nya styrmetoder har varit ett sätt att hantera de ökade kraven. (Bokenstrand, 2000, s. 9) Till exempel beslutade ett antal städer, däribland Malmö, att via stadsdelsreformer decentralisera delar av styrningen till stadsdelsnämnder. Huruvida decentraliseringen i Malmö bidragit till en effektivare styrning av kommunen är en het politisk fråga som ständigt återkommer. Förespråkare för stadsdelsreformen argumenterar för att stärkt demokrati och lokalt anpassade lösningar leder till en ökad effektivitet. Mot dessa argument kan Malmö stads dåliga ekonomiska resultat ställas, vilket antyder att den ekonomiska styrningen av kommunen inte fungerar tillfredsställande.

Under de senaste 20 åren har således den offentliga sektorn i allmänhet och kommunerna i synnerhet präglats av ideliga förändringar. Inte minst påtaglig har reformivern varit beträffande de ekonomiska styrmedlen. (Bokenstrand, 2000, s. 9) Enligt lag skall kommunerna inför varje kalenderår upprätta en budget i balans. Staten har således beslutat att budgeten är det ekonomiska styrmedel som bäst lämpar sig för att styra den offentliga verksamheten.

Budgeten är det verktyg som samhället beslutat att använda för att hantera konflikten mellan begränsade ekonomiska resurser och ökade krav på samhällsservicen. En undersökning av kommunal ekonomistyrning måste således ta sin utgångspunkt i den kommunala budgetprocessen. I Malmö Stad är det stadsdelsnämnder som ekonomiskt styr de enheter som producerar samhällsservicen. Stadsdelsnämnderna är således ansvariga för att konflikten mellan mål och medel löses på ett tillfredsställande sätt.

I stark kontrast till all teori om demokrati, vilken förutsätter att budgeten är ett effektivt styrinstrument, står såväl den praktiska budgetutvecklingen som forskningen på området. I praktiken går åsikterna isär om huruvida styrning med hjälp av budget är effektivt. Ända sedan 1970-talet har de offentliga budgetreformerna avlöst varandra. Makthavarnas ständiga vilja att utveckla och förnya den offentliga budgeten visar vilken stor betydelse budgeten anses ha i den offentliga sektorns ekonomiska styrning. (Bokenstrand, 2000, s. 16)

I Sverige tar den offentliga sektorns utgifter i anspråk mellan 60 och 70 procent av samhällets totala resurser. Detta understryker betydelsen av budgetarbetet i stat och kommun, vilket många uppfattar som ett andefattigt och utpräglat tekniskt arbete. De centralt genererade skattemedlen måste på ett eller annat sätt distribueras till de myndigheter och förvaltningar som skall använda dem för sin verksamhet. Den offentliga sektorn saknar marknadsmekanism och därför får det offentliga budgetarbetet en viktig roll som resursfördelningsinstrument. (Bokenstrand, 2000, s. 11-12)

Styrningen av en offentlig verksamhet innebär som ovan nämnt en svår balansgång mellan verksamheter med ouslinliga resursbehov och begränsade ekonomiska resurser. Offentliga verksamheter är dessutom parlamentariska organisationer i vilka beslut fattas genom en demokratisk process. Beslutsfattarna, det vill säga politikerna, utgår från olika ideologiska värderingar och ser inte verkligheten ur samma perspektiv. Politikernas olika målbilder och ideal kan medföra spänning mellan ekonomisk rationalitet och demokratisk förankring.

Budgeten är det lagstiftade ekonomiska styrverktyget. Således är en effektiv budgetprocess på den nivå där samhällsservicen produceras av avgörande betydelse för kvaliteten på den samhällsservice som vi uppfattar som självklar i ett modernt samhälle. Därmed utgör budgetprocessen på stadsdelsnivå ett intressant undersökningsobjekt.

1.3 Syfte

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera budgetprocessen i en kommun indelad i stadsdelsnämnder och speciellt diskutera budgetprocessen internt inom en stadsdelsnämnd.

1.4 Målgrupp

Studien riktar sig i första hand till aktiva inom stadsdel Centrum eftersom denna stadsdelsnämnd varit studieobjekt.

Utvärderingen är även av stort intresse för andra stadsdelsnämnder och kommuner med liknande förutsättningar. Eftersom de för- och nackdelar, samt hinder och möjligheter som vi funnit i stadsdel Centrums budgetprocess kan vara de samma för andra stadsdelsnämnder och kommuner.

Intresset för studien stannar dock inte vid stadsdelsnämnder och kommuner. Alla parlamentariskt styrda organisationer bör finna diskussionen om politikens påverkan på den ekonomiska styrningen intressant. Ytterligare intressenter skulle kunna vara ekonomistuderande, journalister eller andra personer som önskar fördjupa sina kunskaper om ekonomisk styrning med hjälp av budget inom offentlig verksamhet.

1.5 Disposition

För att underlätta för läsaren presenteras nedan det fortsatta upplägget av uppsatsen.

Kapitel 2: *Metod*, redogör för det tillvägagångssätt vi använt oss av vid genomförandet av studien.

Kapitel 3: *Budget och budgetering*, redogör för den referensram vi använt oss av i studien.

Kapitel 4: *Budget och budgetering inom stadsdel Centrum*, presenterar den information vi erhållit i vår fallstudie av stadsdel Centrums budgetprocess.

Kapitel 5: *Analys*, sammankopplar referensramens teorier med den information som erhållits i fallstudien av stadsdel Centrum.

Kapitel 6: *Resultat*, Summerar vad vi kommit fram till, diskuterar slutsatsernas generaliserbarhet samt ger förslag till fortsatta studier.

2 Metod

Metodkapitlets avsikt är att redogöra för tillvägagångssättet vi använt oss av vid genomförandet av studien. Redogörelsen ger läsaren en möjlighet att kritiskt granska vårt tillvägagångssätt och därmed bedöma undersökningens kvalitet.

2.1 Grundläggande föreställningar

Vi anser att vår studie innehåller såväl positivistiska som hermeneutiska inslag. Positivismen menar att resultat skall bygga på säker kunskap i form av experiment och kvantitativ mätning. Skolbildningens huvudsyfte är att beskriva, förklara och att dra generella slutsatser. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 197-198) Hermeneutiken söker en helhetsförståelse och en insikt. Ett hermeneutiskt tillvägagångssätt förutsätter att en fullständig förståelse kan erhållas genom att forskaren tolkar det som finns i människors medvetande och sammanfogar det till en meningsfull helhet. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 219-221)

I vår studie av budgetprocessen och dess funktion i stadsdel Centrum har vi eftersträvat en för hermeneutiken karaktäristisk helhetsförståelse. Typiskt för det hermeneutiska synsättet är även den kvalitativa metod som vi använt oss av i studien samt att undersökningen påverkats av våra värderingar och intressen. Undersökningens positivistiska inslag består till största del av de observationer av stadsdelsfullmäktige Centrums sammanträden som vi genomfört. Vid observationerna påverkades inte de studerade personerna nämnvärt av vår närvaro, eftersom dessa möten är offentliga och ett fåtal invånare i stadsdelen brukar närvara. Dessutom var det endast en person i stadsdelsfullmäktige som visste vem vi var och varför vi var närvarande.

Vetenskapliga studier bör sträva efter att uppnå det positivistiska idealet där vetenskapsmännen är neutrala och värderingsfria (Jacobsen, 2002, s. 491). Eftersom vi som undersökare inte är helt neutrala och värderingsfria har det positivistiska idealet varit omöjligt att uppnå för oss i denna undersökning. Vi är medvetna om detta bekymmer och vill påpeka att undersökningen utgör vår tolkning av verkligheten. Vi har dock försökt att uppnå en så stor objektivitet som möjligt genom att kontinuerligt utsätta den information vi erhållit för kritisk granskning.

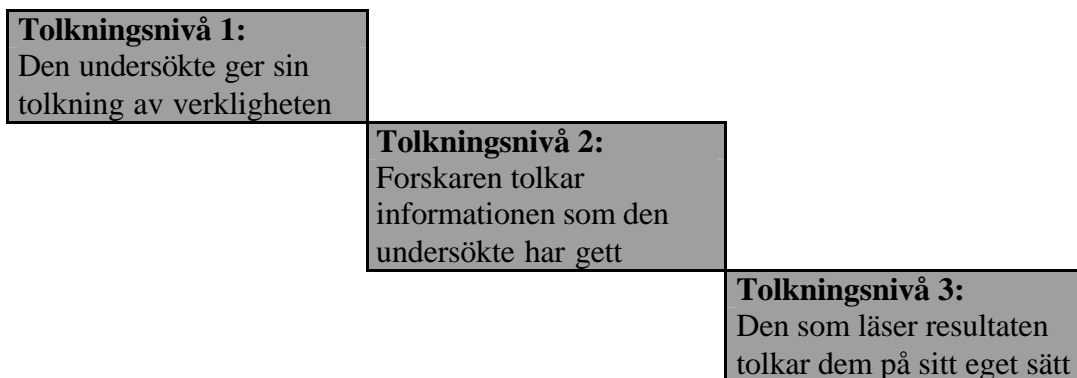
2.2 Vetenskaplig ansats

Studier och undersökningar har det gemensamma grundläggande målet att utveckla ny kunskap. Karaktären på den kunskap som studier och undersökningar har för avsikt att utveckla kan dock variera. Två huvudtyper av undersökningar kan urskiljas. (Jacobsen, 2002, s. 17) Deskriptiva eller förklarande undersökningar har för avsikt att ge en bild av den faktiskt föreliggande situationen (Holme & Solvang, 1996, s. 43). Målet för deskriptiva undersökningar kan till exempel vara att förklara varför ett fenomen uppstod eller varför något speciellt hände (Jacobsen, 2002, s. 17). Normativa undersökningar är istället värderande och har för avsikt att visa på skeva eller orättvisa förhållanden, samt på hur de kan förändras (Holme & Solvang, 1996, s. 43). Vår studie av stadsdel Centrum har såväl deskriptiva som normativa inslag. Inledningsvis beskrivs budgetprocessen på stadsdelsnivå och dess betydelse för den ekonomiska styrningen av stadsdel Centrum. Denna skildring av budgetprocessen är att betrakta som deskriptiv. Därefter analyseras budgetprocessen i stadsdel Centrum med avsikten att finna eventuella brister och komma med förslag på förändringar. Analysen av budgetprocessen har en normativ karaktär.

Vår undersökning av budgetprocessen i stadsdel Centrum tar sin utgångspunkt i den information vi samlat in om budgetprocessen i den berörda stadsdelen, det vill säga studien tar sin utgångspunkt i empirin. Informationen från stadsdelen har sedan behandlats med hjälp av teorier och modeller.

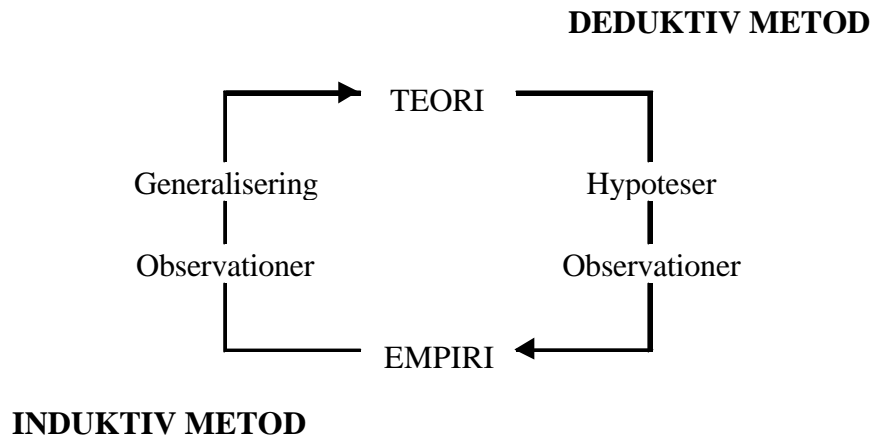
I litteraturen benämns en arbetsgång med utgångspunkt i empirin som en induktiv ansats. Forskaren samlar in information om ett fenomen i verkligheten och drar utifrån denna generella slutsatser. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 218)

Induktiv ansats



Figur 2.1: De olika tolkningsnivåerna vid induktiv ansats
Källa: Jacobsen, 2002, s. 45.

En alternativ arbetsgång är en undersökning som tar sin utgångspunkt i teorin, det vill säga en arbetsgång med en deduktiv ansats. Forskaren formulerar utifrån teorier och modeller hypoteser om verkligheten. Därefter testas hypoteserna mot verkligheten och forskaren kommer genom logisk slutledning fram till ett resultat. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 218)



Figur 2.2: Skillnad mellan induktiv och deduktiv metod

Källa: Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 218. Egen bearbetning

Oavsett ansats är det naivt att tro att forskaren har möjlighet att studera verkligheten på ett fritt och öppet sätt, helt utan förutfattade meningar (Jacobsen, 2002, s. 45).

Den information som samlas in av forskaren kan vara av två olika slag, kvalitativ eller kvantitativ. Vid användandet av en kvantitativ metod kodas den insamlade informationen om till tal, medan den kvalitativa metoden samlar in data i form av ord. (Jacobsen, 2002, s. 48) Vår studie av budgetprocessen i stadsdel Centrum baseras på intervjuer med ansvariga personer på olika nivåer inom stadsdelen, samt på observationer av stadsdelsfullmäktiges sammanträden. Studien är således av kvalitativ karaktär.

2.3 Tillvägagångssätt

Olika tillvägagångssätt vid studier behöver inte ömsesidigt utesluta varandra. Till exempel kan även fallstudier medföra utskick av tusentals frågeformulär. Den grundläggande skillnaden mellan olika tillvägagångssätt bestäms av dels vad som är i fokus för undersökningen och dels av hur många enheter som undersöks. (Jacobsen, 2002, s. 101)

2.3.1 Fallstudie

I vårt arbete med att beskriva och utvärdera budgetprocessen och dess funktion i stadsdel Centrum har vi valt att använda oss av en fallstudie. En fallstudie betonas, som namnet antyder, betydelsen av det enskilda fallet och innebär att ett eller några få fall studeras i en mängd avseenden. (Jacobsen, 2002, s. 95)

Variabel	Studerat fall			
	1	2	3n
1	x	x	x
2		x	x
3	x		x
4			
5		x	x
.			
.			
.			
m	x		x

Figur 2.3: Fallstudie

Källa: Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 103.

Gemensamt för alla fallstudier är att studieobjektet är avgränsat i tid och rum (Jacobsen, 2002, s. 97). Fallstudien som metod har använts länge inom vissa områden, till exempel för att analysera beslutsprocesser i företag. Däremot har fallstudiens mera allmänna tillämpning utvecklats starkt på senare tid. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 104)

Ett problem som kan uppstå vid fallstudier är att få tillgång till så mångfasetterad och utförlig information som processen kräver. Detta accessproblem kan bero på att forskaren saknar erfarenhet inom det aktuella området och därför inte vet vilka personer som besitter den nödvändiga informationen. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 108)

Vi anser att fallstudien som metod lämpat sig väl för vår undersökning eftersom vår ambition varit att skapa en djupare förståelse för budgetprocessens funktion i stadsdel Centrum. I vår fallstudie har vi valt att se på endast ett undersökningsobjekt utifrån en mängd olika variabler. För att i största möjliga mån undvika accessproblem har vi i god tid bokat in våra intervjuer och dessutom på förhand informerat intervjuobjekten om vilken information vi önskat erhålla.

För att få en förståelse för en stadsdels verksamhet och olika förslag till studieobjekt valde vi att genomföra en inledande intervju. Denna intervju genomfördes med Henrik Weimarsson, ekonomichef i stadsdel Limhman/Bunkeflo.

Intervjun ledde till två förslag på stadsdelar som kunde utgöra lämpliga studieobjekt. Stadsdel Hyllie vars befolkningsstruktur motsvarar ett genomsnitt av befolkningen i Malmö stad och stadsdel Centrum vars befolkningsstruktur nästan motsvarar ett genomsnitt av Malmö stads befolkning. Efter kontakt med stadsdel Hyllie framkom att de saknade tid för att utgöra ett lämpligt studieobjekt. Förfrågan gick då till stadsdel Centrum, från vilken ett positivt besked erhöles.

2.3.1.1 Primärdata

Primärdatainsamlingen till denna undersökning har skett genom intervjuer och via observationer. För att få en så tydlig bild som möjligt av budgetprocessen och dess funktion i stadsdel Centrum har vi valt att intervjua personer på olika nivåer inom organisationen.

På politisk nivå valde vi att intervjua Nils T. Svensson, ordförande i stadsdelsfullmäktige. Svensson intervjuades i egenskap av ytterst ansvarig för stadsdel Centrums verksamhet samt med avsikten att få en politikers syn på budgetprocessen.

Inom förvaltningsledningen intervjuades stadsdelschefen Jan Sohlmér, ekonomichefen Irene Ek och verksamhetschefen Barbro Bergdahl med ansvar för barn och ungdomsfrågor i Pauliområdet. Sohlmér är högste tjänsteman inom förvaltningen och därmed ansvarig för hur denna verkställer politikernas beslut. Ek är i egenskap av ekonomichef den som drar upp riktlinjerna för hur budgetprocessen skall fungera. Verksamhetscheferna har till uppgift att föra upp åsikter från enheterna till förvaltningsledningen samt att vidarebefodra de förutsättningar som gäller från förvaltningsledningen till enheterna, vilket gör deras synpunkter intressanta. Inom den gemensamma verksamheten valde vi att intervjua kontrollern Katarina Dettmark. Dettmark är i egenskap av controller väl insatt i budgetprocessen och är en av de ekonomer som lägger ner ett stort arbete på detaljfrågor.

På enhetsnivå intervjuades rektorn på Rörsjöskolan Lars Andreasson, ansvarig för förskolan och årskurs ett till fem. Rörsjöskolan tillhör Pauliområdet och är således verksamhetschefen Barbro Bergdahls ansvarsområde. Enhetschefen befinner sig längst ner bland de befattningar som har budgetansvar. Denne är med andra ord den som skall försöka skapa verksamhet utifrån de förutsättningar som personerna ovanför har bestämt.

I anslutning till besöksintervjuerna förberedde vi oss genom att studera artiklar och annan litteratur om förvaltningsverksamhet i allmänhet och om stadsdel Centrum i synnerhet. Samtliga intervjuobjekt kontaktades i förhand för bokning av intervjutidpunkt och intervjuerna genomfördes på en av intervjuobjektet vald plats. För att erhålla bästa möjliga information vid intervjuerna uppmärksammades intervjuobjekten på vårt problemområde redan när tidpunkterna för intervjuerna fastställdes. Intervjuerna följde ett på förhand fastställt intervjuunderlag och alla frågor ställdes med helt öppna svarsalternativ. För att inte missa värdefull information eller missuppfatta några svar användes, då intervjuobjektet tillät detta, en diktafon.

Inga intervjuobjekt hade några invändningar mot användandet av en diktafon. Efter varje genomförd intervju skrevs en utskrift av intervjun ut. Utskrifterna skickades sedan till respektive intervjuobjekt som fick godkänna innehållet. I de fall då något varit oklart har följdfrågor skickats till intervjuobjekten via e-post.

För att få en tydlig bild av hur budgeten i stadsdel Centrum fastställs valde vi att observera stadsdelsfullmäktiges sammanträden den 16 december 2004 samt den 26 januari och den 16 februari 2005. Vid samtliga sammanträden var avsikten att fastställa stadsdelens budget för 2005. Avsikten med observationerna var att fånga de diskussioner och argument som föregår ett budgetbeslut i stadsdelsfullmäktige. Observationerna tydliggjorde samspelet mellan politiker och tjänstemän samt gav oss möjligheten att ta del av samtliga partiernas synpunkter på budgetarbetet. Vid dessa observation användes inte diktafon utan informationen från mötena är hämtade från egna anteckningar och från mötesprotokollen.

2.3.1.2 Sekundärdata

Sekundärdatan består till största delen av litteratur och tidningsartiklar inskaffade från olika bibliotek, samt av interna dokument vi erhållit från stadsdel Centrum. Vår datainsamling har genomförts med hjälp av olika sökord i diverse biblioteks databaser. Genom att studera källförteckningen i den litteratur och de artiklar som vi upplevt relevanta har vi fått ytterligare litteraturunderlag.

Vi har i huvudsak valt att använda oss av litteratur som inriktar sig på förvaltning för att spegla de speciella omständigheter som råder för en stadsdel. I vissa fall används dock allmän företagsekonomisk litteratur för att på så sätt visa på olikheter mellan offentlig och privat verksamhet. Sökningen efter relevant litteratur har fortgått under hela arbetets gång för att hålla oss uppdaterade.

2.4 Metodkritik

En vetenskaplig undersökning skall vara trovärdig. Detta innebär att undersökningar alltid skall försöka minimera de problem som har med giltighet, validitet, och tillförlitlighet, reliabilitet, att göra (Jacobsen, 2002, s. 255). Hög trovärdighet uppnås genom att forskaren kontinuerligt under undersökningens gång ställer sig frågande till om systematiska eller slumpmässiga fel har uppstått, vid såväl utvecklingen av frågeställningen som vid insamlingen av informationen (Holme & Solvang, 1996, s. 163).

Vissa anhängare av den kvalitativa metoden förkastar begrepp som validitet och reliabilitet och menar att dessa begrepp i grunden baserar sig på en kvantitativ logik och därmed är anpassade till kvantitativa metoder. Att kritiskt bedöma giltighet och tillförlitlighet i kvalitativa metoder innebär dock inte att underkasta data en kvantitativ logik. Avsikten är istället att försöka förhålla sig kritiskt till den data som samlats in. (Jacobsen, 2002, s. 255)

Vi anser att begreppen validitet och reliabilitet är av stor betydelse för vår undersöknings trovärdighet. Nedan ges en beskrivning av de åtgärder vi vidtagit under studiens gång för att säkerställa en hög trovärdighet.

2.4.1 Validitet

Validitet definieras som ett mätinstruments förmåga att mäta det som undersökningen avser att mäta. Validitet är det viktigaste kravet på ett mätinstrument. Mäter inte instrumentet det som avses spelar det mindre roll om själva mätningen är bra. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 38-40)

Vår validering av studien bygger på två olika åtgärder. En åtgärd har varit att kontinuerligt under studiens gång kontrollera den information som vi erhållit mot teori. Eftersom vi själva under arbetets gång tillägnat oss ny kunskap inom området har vi även försökt att genomföra den empiriska studien så sent som möjligt i undersökningen. Genom vår förbättrade förkunskap har möjligheterna till korrekta val av intervjuobjekt ökat.

2.4.2 Reliabilitet

Reliabiliteten i en undersökning bestäms av mätinstrumentets förmåga att ge tillförlitliga och stabila utslag. Undersökningen kan sägas vara reliabel om andra undersökare kommer till samma resultat efter att ha använt sig av ett identiskt angreppssätt. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 40)

Reliabiliteten i vår studie kan främst ha påverkats av omständigheterna kring intervjuerna och observationerna. För att i största möjliga mån undvika störande moment i samband med intervjuerna har vi överlätit till intervjuobjekten att bestämma tid och plats för intervjuerna. På så vis har vi samtidigt säkerställt att tillräckligt med tid avsatts för intervjuerna. Ett annat sätt att undvika tidspress har varit att ge intervjuobjekten tillgång till de frågor vi hade tänkt ställa i förhand. Vi kan dock inte helt utesluta att det vid intervjutillfällena förekommit en viss intervjuareffekt.

Inför observationerna underättades endast stadsdelsfullmäktiges ordförande om att vi tänkte närvara. Han var också den enda personen i stadsdelsfullmäktige som kände till vår undersökning. Vi finner det därmed högst osannolikt att vår närvaro skulle ha påverkat sammanträdesdeltagarnas agerande, men det kan inte helt uteslutas.

2.5 Källkritik

Källor kan bedömas utifrån tre källkritiska kriterier; samtidskrav, tendenskritik och beroendekritik. Med samtidskravet menas att händelser skall dokumenteras då de är aktuella och inte vid ett senare tillfälle.

Tendenskritik används för att besvara frågan om vilka egna intressen uppgiftslämnaren kan ha i det aktuella fallet. Tendensen kan bestå i uppgiftslämnarens ordval eller dennes urval av fakta. Slutligen används beroendekritik för att avgöra huruvida källorna är oberoende av varandra eller ej. Beroendeförhållandet mellan två källor kan till exempel bestå i att de båda återger information som de hämtat från samma källa. (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999, s. 152)

I vår undersökning har samtliga intervjuer spelats in på band, efter intervjuobjektens godkännande. Därefter har vi gjort ordagranna intervjuutskrift som intervjuobjekten sedan fått ta del av. Vi anser således att vi uppfyllt kravet om samtida dokumentering. Det råder ingen tvekan om att de valda intervjuobjekten medvetet eller omedvetet kan ha förskönat bilden av verkligheten under våra intervjuer med dem. Risken är störst när det gäller personer med höga befattningar inom stadsdelen, eftersom kritik mot budgetprocessen inom denna stadsdel indirekt kan tolkas som kritik mot hur personen ifråga sköter sitt jobb. Det finns således en viss risk att det går att skönja en tendens i informationen från våra källor. Beroendeförhållande mellan olika intervjuobjekt går inte att utesluta. Risken att de personer som sitter i förvaltningsledningen har en gemensam syn på verksamheten är överhängande.

Valet av intervjuobjekt kan diskuteras. Vi har valt att intervjua personer från samtliga nivåer med budgetansvar inom stadsdel Centrum. Dock har vi endast valt att intervjua en verksamhetschef och en enhetschef inom denna verksamhetschefs ansvarsområde. Möjligen hade studiens resultat blivit annorlunda om flera eller andra verksamhetschefer och enhetschefer intervjuats.

Att förhålla sig kritiskt till källorna innebär inte nödvändigtvis att de måste underkännas, utan den eventuella kritiken mot källorna måste relateras till användningen av dem (Rienecker & Stray Jørgensen, 2002, s.143). Den litteratur som behandlas i uppsatsen utgör ett urval från en mängd tänkbara källor och det kan inte uteslutas att relevant information sällats bort och därför inte behandlas.

2.6 Källhänvisningar

För att referera till våra källor har vi valt att använda oss av Harvardsystemet. Med detta system får läsaren en koncentrerad källpresentation och slipper att lyfta blicken från texten för att uppfatta att en källa har använts. (Pettersson, 1997, s. 17) I de fall då källhänvisningen står innanför punkten avses endast den senaste meningen och i de fall då källhänvisningen står utanför punkten avses hela stycket alternativt all text efter senaste källhänvisningen i samma stycke.

3 Budget och budgetering

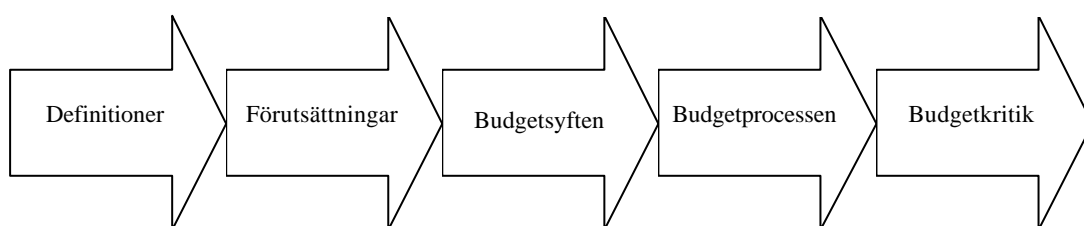
Teorikapitlet redogör för de teorier vi använt oss av i studien. Teorierna behandlar budgetering i allmänhet och budgetering i offentlig verksamhet i synnerhet. Nedan redogörs för strukturen i kapitlet.

3.1 Inledning

Vår teoretiska referensram är indelad i fem huvuddelar. Indelningen följer vår inlärningsprocess av begreppen budget och budgetering. Inledningsvis definieras begreppen budget och budgetering för att skapa en förståelse kring begreppen.

I den andra delen presenteras olika förutsättningar för budgetprocessen inom en offentlig förvaltning. Presentationen avser att förbättra förståelsen för den miljö i vilken en offentlig verksamhet verkar och hur denna kan påverka budgetprocessen. Som en följd av förutsättningarna beskrivs i del tre olika syften med budgeten. Budgetsyftena som beskrivs är en sammanställning av syften typiska för såväl offentlig verksamhet som syften av mera allmän karaktär.

Den fjärde och största delen behandlar själva budgetprocessen. Delen inleds med en detaljerad beskrivning av olika metoder för budgetuppställande. Därefter diskuteras budgetprocessens roll i offentlig verksamhet samt olika aktörers betydelse i budgetprocessen. I kapitlets femte och avslutande del redogörs för den kritik som riktats mot budgeten som styrverktyg



*Figur 3.1: Kapitelstruktur
Källa: Egen bearbetning.*

3.2 Definitioner

Budget och budgetering är två begrepp som ofta uppfattas som lätta att definiera. Tankarna förs ofta till en årlig process där utfallet av nästa års verksamhet försöker förutses i finansiella termer. De mest karaktäristiska dragen och centrala syftena med budgetering varierar dock beroende på vem som tolkar begreppet. Johansson definierar budgetering på följande sätt:

”En metod för ekonomisk styrning som innebär uppställande och användande av en budget”.

Johansson menar vidare att begreppet budgetering inte kan definieras fristående från budget:

”En budget är en handlingsplan för en organisation som uttrycker förväntade ekonomiska konsekvenser för en kommande period”.

Definitionen innebär att budgeten kan innefatta även förväntade ekonomiska konsekvenser uttryckta i icke-finansiella termer. (Johansson, 1998/1999, s. 384)

En sammanfattning av ett antal olika författares definition av begreppen budget och budgetering kan göras enligt följande:

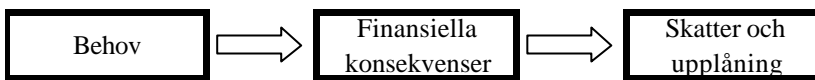
”En budget är en framtidsinriktad handlingsplan (till skillnad från prognos) uttryckt i kvantitativa storheter. En budget är vidare tidsmässigt avgränsad till en bestämd period (vanligen 1 år) och uppgjord utifrån uttalade antaganden. Budgetering avser den återkommande cykliska process i vilken budgeten bestäms. Budgetering och budgetar är slutligen förankrade i ett organisatoriskt sammanhang”. (Anell, 1990, s. 26)

3.3 Förutsättningar

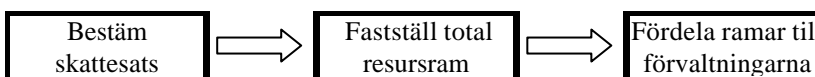
Budgetens stora betydelse i kommunal styrning beror inte bara på att det finns lagar som tvingar fram kommunal budgetering. Eftersom kommunen till övervägande del saknar en marknad som kan tillåtas styra resursfördelningen har budgeten fått överta den rollen. Att styra genom att tilldela en verksamhet resurser och att försöka ange vilka behov som skall tillgodoses har en lång tradition. Vid resursfördelning går det att tala om två ansatser, ett behovs- och ett resursorienterat synsätt.

Det behovsorienterade synsättet bygger på att behoven kartläggs och att resurserna fördelas efter hur angeläget respektive behov är. I ett historiskt perspektiv har denna modell varit mest förekommande. Det resursorienterade synsättet kan ses som raka motsatsen till det behovsorienterade synsättet. Först beräknas den tillgängliga resursvolymen, därefter fastställs vilka behov som kan tillgodoseas inom den givna ramen. (Brorström & Solli, 1990, s. 36-37)

Behovsbudgetering



Resursorienterad budgetering



Figur 3.2: Behovs- respektive resursorienterad budgetering

Källa: Brorström & Solli, 1990, s. 37

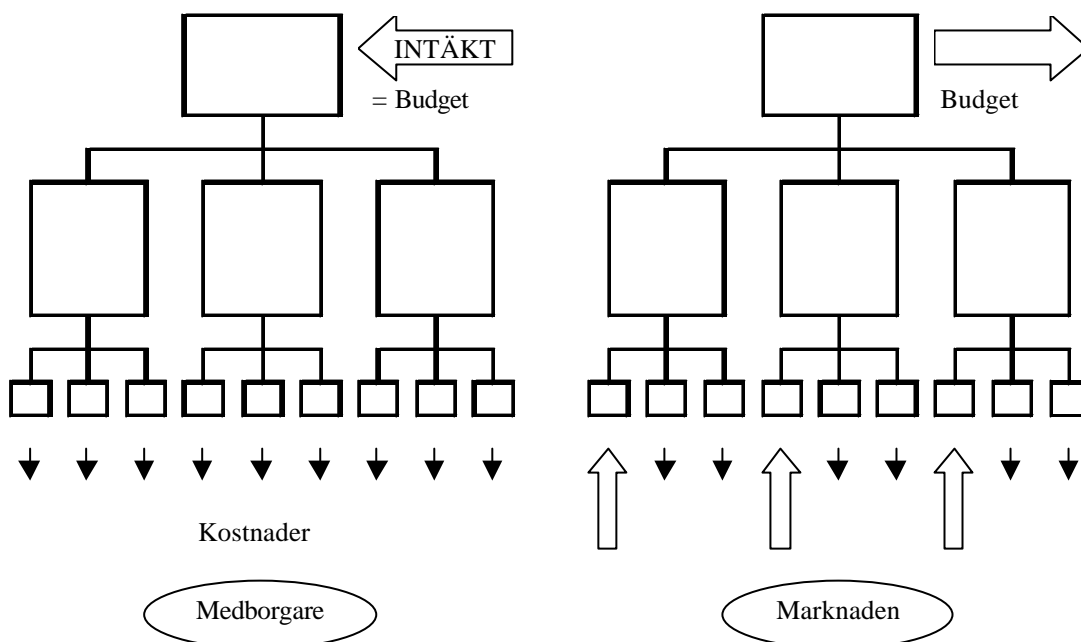
3.3.1 Offentlig budgetering

Budgetering kan vara en användbar teknik i alla organisationer med en ekonomisk verksamhet. Den närmare utformningen bör dock anpassas efter verksamhetens och organisationens art. Organisationer som inte täcker sina kostnader genom intäkter från marknaden kallas ibland för budgetkopplade organisationer. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 71-72) Motsatsen, det vill säga när intäkterna uppstår i omedelbar anslutning till verksamheten, kallas för marknadskopplade organisationer.

I en budgetkopplad organisation, som till exempel ett statligt verk, utgör budgeten en intäkt som uppstår utanför organisationen. (Bergstrand, 2003, s. 114) Budgetuppställandet avslutas med att en överordnad instans genom den färdiga budgeten beviljar en kostnadsram för periodens verksamhet (Bergstrand & Olve, 1996, s. 72). Bergstrand menar att sambandet mellan storleken på denna ram och upplevda resursbehov ibland saknar uppenbart samband med volym och kvalitet på det arbete som skall uträttas. Särskilt om det politiska prövningssystemet har tvingats in i en hård kostnadsprövning. Eftersom en ökad verksamhet främst leder till ökade kostnader kan det till och med vara så att allmänheten uppfattas som en kostnadsdrivande faktor. (Bergstrand, 2003, s. 114) I budgetkopplade organisationer kan det för en anslagsäskare löna sig att investera i själva budgetprocessen. Detta eftersom det är genom denna process som organisationen försäkras sig om nya finansiella resurser och därmed om sin egen överlevnad. (Anell, 1990, s. 36-37)

I en marknadskopplad organisation finns tydliga samband mellan verksamheten och dess konsekvenser i form av intäkter och kostnader. Kostnadsramen begränsas av vilka intäkter som uppnås. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 72)

I dessa organisationer finns inga direkta samband mellan budgeterade intäkter och de finansiella resurser som faktiskt tillförs organisationen. För en marknadskopplad organisation blir därmed själva budgeteringen mindre kritisk för resurstilldelningen. Överlevnaden blir istället beroende av effektivt resursutnyttjande och anpassning till marknadens krav. (Anell, 1990, s. 37)



Figur 3.3: Budget- och marknadskoppling
Källa: Bergstrand, 2003, s. 115

Bergstrand menar att offentlig verksamhet numera i allt högre grad försöker kopiera den ekonomiska styrningen i privata företag. Detta kan i vissa fall ge värdefulla impulser till att utnyttja intressanta paralleller. De olika styr- förutsättningarna mellan budgetkopplade och marknadskopplade organisationer kan dock innebära problem. (Bergstrand, 2003, s. 115)

3.3.2 Behovsrelaterad resursfördelning

Behovsrelaterade resursfördelningsmodeller har vuxit fram som en konsekvens av att verksamheten organiserats geografiskt i kommuner. Organisationen av den mjuka sektorn i Sveriges tre storstadskommuner baseras idag på stadsdelsnämnder och samtliga tre storstadskommuner använder resursfördelningsmodeller. Syftet är att åstadkomma en fördelning mellan de olika geografiska enheterna som inte påverkas av den befintliga omfattningen på verksamheten, målsättningen är således en rättvis fördelning. Ur rättvisesynpunkt har en resursfördelningsmodell både en stark och en svag sida. Den starka sidan är att modellen fördelar resurserna utifrån behov. Den svaga sidan är de svårigheter som föreligger i fastställandet av behoven. (Brorström, Gertsson, Mühlenbock & Solli, 1999, s. 10)

Den ekonomiska ram som kommunfullmäktige tilldelar stadsdelarna fastställs på basis av befolkningens storlek samt dess åldersmässiga och socioekonomiska sammansättning. Syftet är som ovan nämnt att åstadkomma en enhetlig resursfördelning till stadsdelarna utifrån befolkningens behov av kommunal service.

För att skapa en effektiv behovsrelaterad resursfördelningsmodell krävs objektivitet och transparens. Objektivitet är ett måste för de indikatorer eller kriterier som används för att uppskatta medborgarnas behov av kommunal service. Med objektiva faktorer avses faktorer som inte är beroende av den kommunala serviceapparaten, dess uppbyggnad, kostnader och prestationer. För att kunna identifiera medborgarnas servicebehov skall kriterierna istället beakta egenskaper hos befolkningen och dess sammansättning. Därigenom erhålls kriterier som inte kan påverkas på administrativ väg.

Med transparens avses att det skall finnas ett klart och tydligt samband mellan tillämpade kriterier och medborgarnas uppskattade servicebehov. Transparenta fördelningskriterier innebär att meningen med fördelningen skall kunna åskådliggöras. Var och en skall kunna förstå på vilka grunder fördelningen baseras.

En resursfördelningsmodell är ett verktyg som ansvariga individer kan använda sig av vid fördelningen av resurser. Resursfördelningsmodellen fungerar dock inte på egen hand utan påverkas av relationen mellan budgetprocessens olika aktörer. (Bokenstrand, 2000, s. 25) Budgetprocessens rollspel beskrivs utförligare längre fram i kapitlet.

Beräkningsunderlaget som ligger till grund för resursfördelningen baseras på en känd verklighet. Detta innebär att en viss situation måste göras till sanning och huruvida denna sanning alltid överensstämmer med verkligheten går att ifrågasätta. Kvaliteten på resursfördelningsmodellen bestäms således av hur modellen uppfattas av berörda parter och av vilka effekter som modellen får för ekonomi och verksamhet. Det är därför av yttersta vikt att modellen utvärderas kontinuerligt för att kunna fatta beslut om och genomföra eventuella modifieringar. Detta i syfte att tillämpa en resursfördelningsmodell som befrämjar demokrati och effektivitet. (Brorström, Gertsson, Mühlenbock & Solli, 1999, s. 10)

3.4 Budgetsyften

Anthony och Govindarajan presenterar fyra syften med budgeten. Dessa anses vara väl etablerade syften som inte är specifika för kommunal verksamhet.

Implementering av strategin. Budgeten ses som en implementering av strategin, som endast involverar ett fåtal beslutsfattare. Utifrån budgeten ges sedan möjligheten att med den senaste informationen fatta beslut med hjälp av ansvariga i hela organisationen.

Samordning. Budgetförberedelserna är alla ansvariga delaktiga i, vilket underlättar samordningen av verksamheten. Detta medför i sin tur att möjligheterna att uppfylla de övergripande målen ökar.

Ansvarsfördelning. Budgeten skall klargöra vad respektive person är ansvarig för och vilka befogenheter som respektive person har att använda budgeterade pengar för att uppnå organisationens mål. Beslut måste kunna fattas utan att personen ifråga ansöker om tillstånd uppåt i hierarkin.

Utvärderingsgrund. Budgeten anger vilket ansvar en viss person har blivit tilldelad. Genom att sedan jämföra budgeten med verkligt utfall går det att få svar på om målen uppnåts. Förutsättningarna kan ha förändrats under året, men budgeten är en bra utgångspunkt för utvärdering. (Anthony & Govindarajan, 2001, s. 262-263)

Fundahn och Holmgren identifierar ett antal syften med budgeten inom kommunal verksamhet. Nedan ges en beskrivning av dessa syften.

Information. Genom budgeten sprids information ut till anställda och externa intressenter. Allmänhet och olika intressenter får information om verksamhet och planer.

Styrning. Budgeten är ett viktigt instrument för styrning av kommunens olika verksamheter. Styrningen sker genom anslagsgivningen i budgeten och via de anvisningar och kommentarer som ges i olika handlingar och beslut under budgetprocessen.

Planering. Budgeten är ett instrument som visar kommunens kortsiktiga avsikter för de olika verksamhetsområdena. Budgeten visar även den planering som skett och sker för de olika verksamheterna samt anger den kostnadsram inom vilken de olika verksamheterna skall bedrivas.

Kontroll. Budgeterade värden stäms kontinuerligt av mot verkligt utfall genom rapporter anpassade till de olika nivåerna i verksamhetsprocessen. Genom dessa rapporter utläses om till exempel en viss verksamhet eller ett helt program avviker från vad som budgeterats tidigt i processen och detta kan korrigeras.

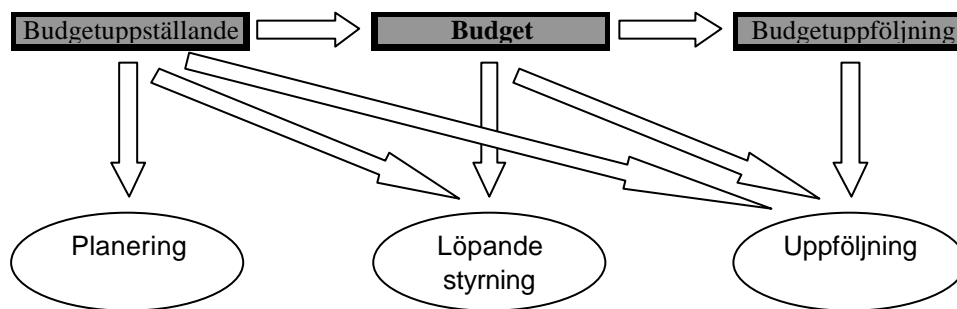
Effektivitetsinstrument. Budgeten kan utnyttjas för effektivitetskontroll, till exempel genom jämförelser mellan budgeterade och verkliga kostnader eller mellan budgeterade och utförda prestationer.

Engagemang. Budgetarbetet i kommunal verksamhet bör läggas upp så att alla berörda parter och intressenter ges tillfälle att delta. Detta för att ta till vara kunskaper inom olika nivåer och för att stimulera så många som möjligt till känslighet för förändringar inom och utom organisationen. Budgetarbetet blir ett sätt att skapa medvetenhet och stimulera nytänkande. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 37-38)

Anell menar att budgetens planeringssyfte betonas i förvaltningsbudgetering. Förtroendevalda planerar och lägger fast målen för verksamheten. Administrativa tjänstemän, det vill säga förvaltningen, har till uppgift att ta fram underlag för beslut och implementera de planer som förtroendevalda utarbetar. Budgeten är det dokument i vilket planer uttrycks mera konkret och budgeteringen får därigenom en mycket central roll som förtroendevaldas styrinstrument. Anell menar också att andra syften än planering, samordning och kontroll är mer eller mindre komplementära och sekundära ovanstående syften. (Anell, 1990, s. 31)

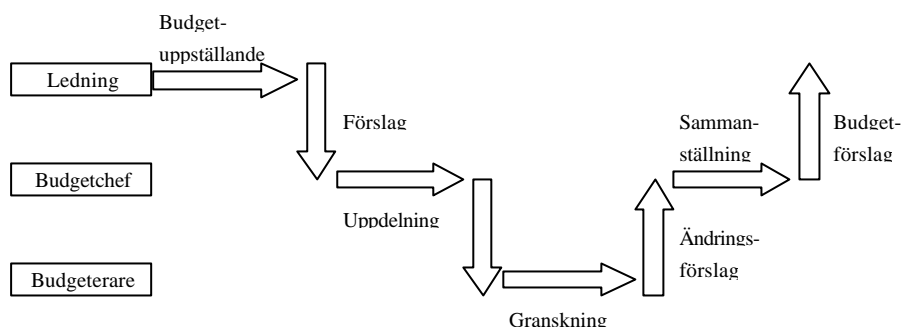
3.5 Budgetprocessen

Under 1990-talet skedde betydande förskjutningar i värderingar och arbetsinsats angående budgeten. Budgeten som process har på senare år fått större betydelse än den färdiga budgeten och det organisatoriska lärandet som sker i samband med budgetarbetet uppfattas vara budgetens stora fördel. (Lindvall, 2001, s. 178) Under själva budgetarbetet ges en bra möjlighet att föra en dialog inom organisationen (Bergstrand & Olve, 1996, s. 63). Nedan ges en inblick i olika tillvägagångssätt som används vid budgetuppställande, det vill säga en inblick i processen mot det färdiga dokumentet.



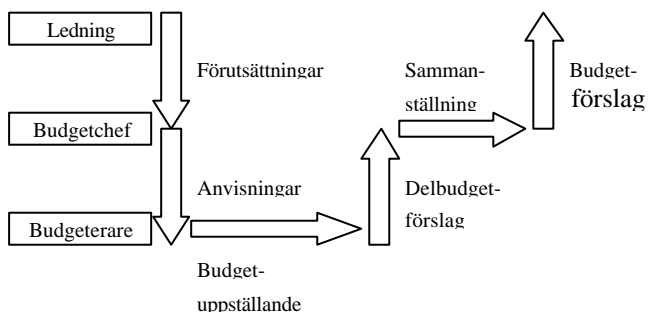
Figur 3.4: Budgetprocessens olika delar i förhållande till processens olika syften
Källa: Bergstrand & Olve, 1996, s. 19

Nedbrytningsmetod, brukar ibland benämnas Break-down- eller Top-down-budget. Vid användandet av nedbrytningsmetoden utarbetar politiker ekonomiska ramar som skall hållas. De olika verksamheterna får sedan anpassa sin resursförbrukning efter dessa givna förutsättningar. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 34) Metoden är en hierarkisk process som bygger på centraliserat styre (Lindvall, 2001, s. 179). En nackdel med nedbrytningsmetoden är att arbetssättet kan ha svårt att engagera medarbetarna i den stora ansträngning som budgetarbetet innebär (Bergstrand, 2003, s. 112).



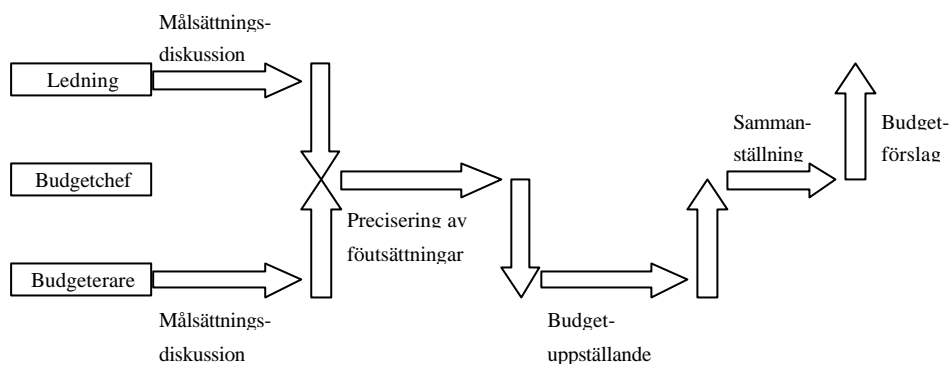
Figur 3.5: Nedbrytningsmetod
Källa: Bergstrand, 2003, s. 111

Uppbyggnadsmetod, brukar ibland benämnas Build-up- eller Bottom-up-budget. Uppbyggnadsmetoden inleds med att varje enskild verksamhet framställer sina resursbehov. Utifrån dessa behov sammanställer sedan den politiska ledningen en totalbudget. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 34) Uppbyggnadsmetoden karaktäriseras av ett decentraliserat förhållningssätt (Lindvall, 2001, s. 179). Metodens fördelar är att den är demokratisk och att den låter ett stort antal medarbetare lämna sina synpunkter innan budgeten fastställs. Själva processen kan dock vara mycket tidskrävande och risken finns att den slutgiltiga budgeten avviker från ledningens egentliga ambitioner. (Bergstrand, 2003, s. 112)



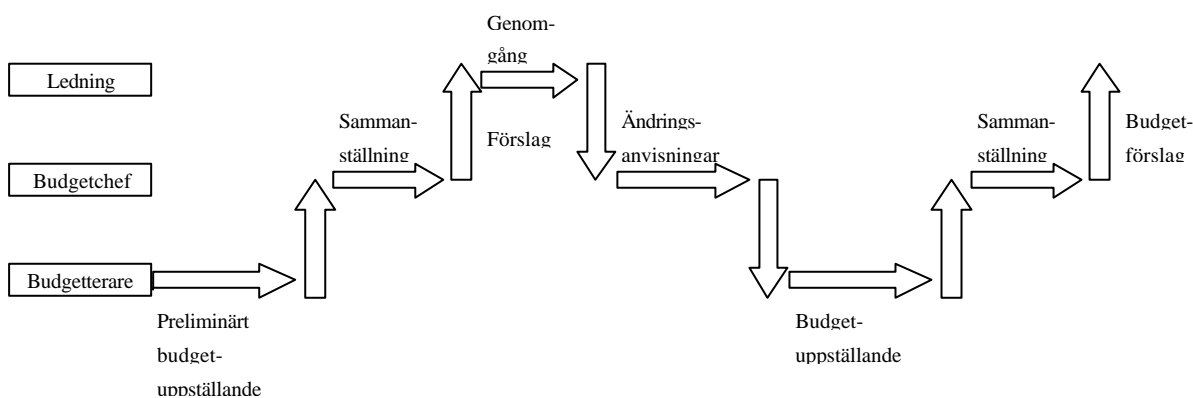
Figur 3.6: Uppbyggnadsmetod
Källa: Bergstrand, 2003, s. 111

Kombinationsmetod. Den praktiska tillämpningen kan i många fall vara en mellanform mellan de två ovan nämnda metoderna (Bergstrand, 2003, s. 113). Budgetarbetet påbörjas både uppifrån och nedifrån. I de flesta fall av denna variant är ledningen aktiv i början av processen, de sätter mål och ramar, som då liknar nedbrytningsmetoden. Processen övergår därefter alltmer till uppbyggnadsmetoden. Genom kombinationsmetoden kan ledningen behålla kontrollen över budgetarbetet samtidigt som en hög precision kan uppnås. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 67-69)



Figur 3.7: Kombinationsmetod
Källa: Bergstrand & Olve, 1996, s. 69

Iterativ metod. Denna metod innebär att budgeten bearbetas i flera varv, iterationer, för att successivt förbättra precisionen i gjorda bedömningar (Bergstrand, 2003, s. 113). Praktiskt tillämpas metoden genom att ledningen överläter initiativet till budgetarbetare på lägre nivå. Ledningen yttrar sig därefter om det första budgetförslaget och detta yttrande ligger sedan till grund för det fortsatta budgetarbetet. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 67) Metoden kan medföra att medarbetarna upplever en känsla av hopplöshet, eftersom budgeteringen aldrig tycks bli färdig. Den iterativa metoden är en av anledningarna till att budgeteringen fått ett rykte om sig att vara överdrivet arbetsam. (Bergstrand, 2003, s. 113)



Figur 3.8: Iterativ metod
Källa: Bergstrand & Olve, 1996, s. 68

3.5.1 Samband mellan förutsättningar, syften och budgetprocess

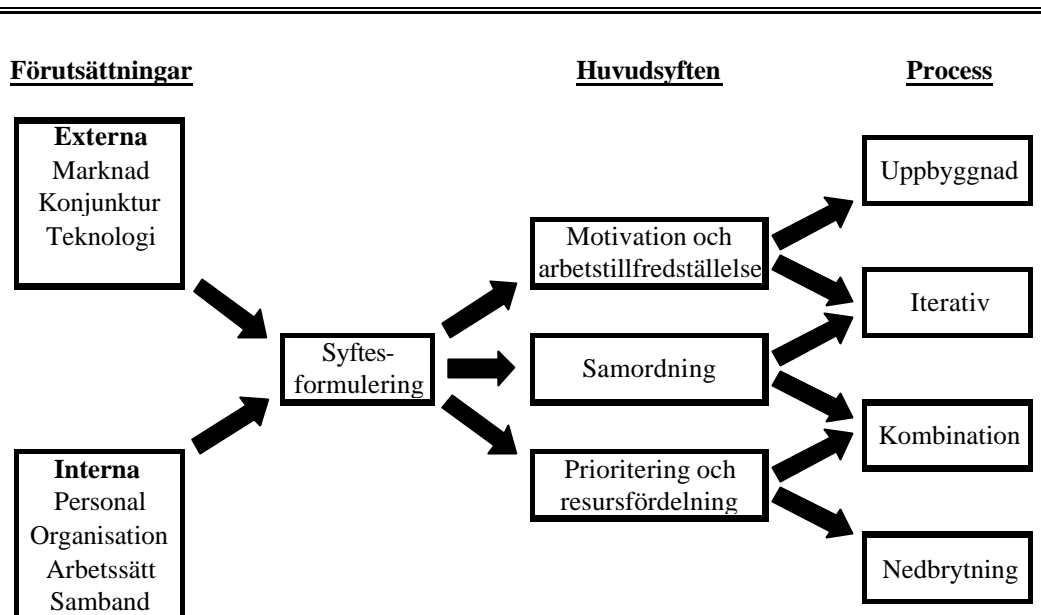
Vid valet av budgeteringsmetod måste organisationen beakta de interna och externa förutsättningarna som råder. Förutsättningarna utgör grunden vid formuleringen av budgeteringens syfte. Sambandet mellan förutsättningar, syften och budgeteringsmetod är mycket komplicerat. Syftet med budgeteringen kan variera högst betänkligt och vissa syften är motstridiga.

Är budgetens syfte att motivera och skapa medbestämmande bör en uppbyggnadsorienterad metod väljas. En uppbyggnadsorienterad metod medför att budgetprocessen upplevs demokratisk, medarbetaren får möjlighet att medverka i budgetarbetet och tar ansvar för den slutgiltiga budgeten. Den uppbyggnadsorienterade metod som är lättast och minst resurskrävande att införa är den direkta uppbyggnadsmetoden, metoden kan dock medföra samordningsproblem.

Om såväl samordning som medbestämmande prioriteras i budgeteringen kan en iterativ metod vara ett bättre alternativ. Den iterativa metoden är relativt lätt att organisera och kräver måttlig tidsinsats. Metoden tar dock förhållandevis stora resurser från den övriga verksamheten. Dessutom kan samordningssyftet och incitamentssyftet kollidera med varandra, med missnöje på grund av upplevt dubbelarbete som följd.

Vid besvärliga eller snabbt föränderliga förutsättningar för organisationen bör budgeteringen inriktas mot övergripande påverkan och prioritering, det vill säga en nedbrytningsorienterad metod. Den direkta nedbrytningsmetoden är ett snabbt och enkelt sätt för att åstadkomma önskade effekter. Metoden upplevs dock ofta som allt för auktoritär. Precis som den direkta uppbyggnadsmetoden kan den direkta nedbrytningsmetoden medföra dålig samordning. För att överbrygga dessa problem kan en kombinationsmetod användas istället, denna metod kan dock vara svårare att organisera och kräver större förståelse för budgeten bland personalen.

Vid all nedbrytningsorienterad budgetering ställs förhållandevis stora krav på ledningens förmåga att sätta sig in i de olika enheternas arbetsförhållanden. Särskilt påtagligt blir detta vid kombinationsmetoden eftersom budgeteringen då måste vara väl anpassad till respektive enhets förhållanden inför uppbyggnadskedet. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 69-71)



Figur 3.9: Sambandet mellan förutsättningar, syften och budgetprocess
 Källa: Bergstrand & Olve, 1996, s. 70

3.5.2 Budgettekniker

Beskrivningen av verksamheten i en budget kan göras på många olika sätt, beroende på vad som anses vara det ekonomiskt viktigaste inom verksamheten. Alla verksamheter avser att omvandla insatta resurser till prestationer i form av till exempel varor och tjänster. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 40)

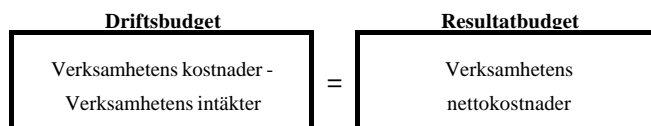


Figur 3.10: Verksamheten som resursomvandling
 Källa: Bergstrand & Olve, 1996, s. 40

Nedan ges en beskrivning av de tekniker som kan vara tänkbara för en offentlig verksamhet. De budgettekniker som presenteras utgör en sammanställning av tekniker som olika författare identifierat.

Resultatbudget. Resultatbudgeten visar årets beräknade finansiella resultat och förklarar hur det har uppkommit. Den beskriver hur verksamheten finansieras under året genom intäkter samt vilken resursförbrukning prestationerna åstadkommit.

En resultatbudget skall innehålla följande: verksamhetens nettokostnader, skatteintäkter, generella stadsbidrag, finansiella kostnader och intäkter, avskrivningar samt extraordinära kostnader och intäkter.



Figur 3.11: Resultatbudget

Källa: Fundahn & Holmgren, 1992, s. 42

I privata företag har verksamheten skötts effektivt vid ett bra ekonomiskt resultat. Detta behöver dock inte vara fallet i kommunal verksamhet eftersom all service kanske inte har utförts eller utdebiteringen kan ha varit för stor. En ökning av det egna kapitalet inom kommunen behöver således inte säga någonting om effektiviteten. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 42-44)

Investeringsbudget. En investeringsbudget upptar alla de investeringsobjekt som pågår under budgetåret. Investeringar är oftast av den karaktären att de sträcker sig över flera kalenderår, om så är fallet måste ombudgetering ske varje år. Vid ombudgeteringen redovisas eventuella avvikelser från ursprungsberäkningen. Skillnaden mellan investeringsutgifter och investeringsinkomster utgör nettoinvesteringen för budgetåret. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 44-45)

Budgeten är ett styrverktyg som används för att uppnå ett visst ekonomiskt resultat. Huruvida resultatet beräknas för en tidsperiod eller för enskilda händelser är av mindre betydelse. Resultatbudget och investeringsbudget utgör således grunden för all budgetering. Budgetteknikerna nedan utgör en vidareutveckling av dessa traditionella tekniker.

Rambudget. En rambudget är vad namnet anger, det vill säga den politiska ledningen anger i förväg de ekonomiska ramar som gäller för verksamheten. Ramarna kan till exempel ange högsta acceptabla kostnadsökning eller indikera en viss kostnadsminskning. En ram kan även ange verksamhetens volym. Är de medel som anslagits inte tillräckliga för att uppnå verksamhetens målsättningar skall ansvariga i första hand själva vidta åtgärder inom den ekonomiska ram som verksamheten tilldelats. Är detta inte tillräckligt skall ansvariga i andra hand föreslå att medel omdisponeras så att respektive verksamhet kan uppfylla sina mål.

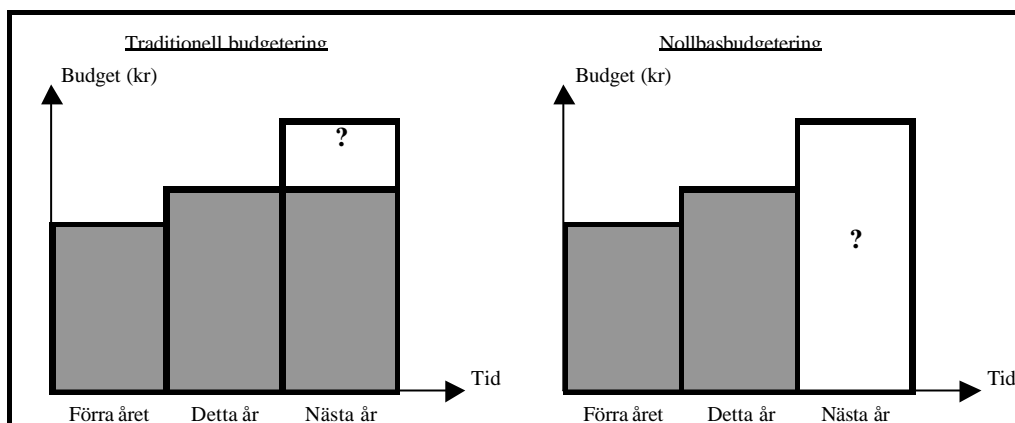
Prestationsbudget. Vid denna typ av budgetering kopplas anslagen till de olika prestationerna. Prestationsbudgeten innehåller olika prestationstal som kan jämföras med tidigare års prestationer. Denna budgetteknik har dock visat sig vara svår att använda i praktiken eftersom det inte är helt oproblematiskt att definiera, mäta eller värdera prestationerna. Som exempel på intetsägande prestationstal kan nämnas antal barn på daghem.

Talet är enkelt att mäta men säger ingenting om hur barnen egentligen har det på daghemmet. I praktiken är det knappast möjligt att använda sig av en renodlad prestationsbudget. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 33-35)

Ändamålsbudget. Grundtanken med en ändamålsbudget är att budgeten, utöver att vara uppdelad i olika ansvarsenheter samt intäkts- och kostnadsslag, också skall delas upp på olika ändamål. Dessa ändamål skall utgöra en nedbrytning av företagets affärsidé och strategi. (Samuelson, 2001, s. 251) Ändamålsbudgetering kan sägas ligga till grund för det som kallas aktivitetsbaserad budgetering, vilket i sin tur har en nära koppling med aktivitetsbaserad kalkylering. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 41)

Programbudget. Denna typ av budgetering innebär att organisationen fokuserar på de planerade verksamheterna och på de kostnader som följer med dem. Organisationen gör således en målanknuten planering och budgetering istället för att budgetera kostnadsslag eller kostnadsställen. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 147) Programbudgetering är närbesläktad med ändamålsbudgetering. Skillnaden mellan teknikerna är att programbudgeten delas upp på program istället för på ändamål. Denna teknik är framtagen för offentlig förvaltning med syftet att närma sig det privata näringslivets tänkande avseende budgetering. Ett program inom offentlig förvaltning skulle kunna motsvara till exempel ett produktområde i näringslivet. Det viktiga är att koppla budgeteringen till den verksamhet som skall bedrivas och skapa goda förutsättningar för meningsfulla budgetdialoger. (Samuelson, 2001, s. 253-254)

Nollbasbudget eller förnyelsebudget. Nollbasbudgetering eller förnyelsebudgetering innebär att ingen hänsyn tas till tidigare år, utan varje år ses som ett år med nya förutsättningar. Tanken är att en omprövning av de ekonomiska förutsättningarna ständigt skall ske, det vill säga budgetprocessen börjar alltid från ett nolläge. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 36) Teknikens styrka är att den motverkar en slentrian budgetprocess i vilken en viss procentsats bara läggs på eller dras ifrån. Nollbasbudgetering lämpar sig bäst för att bedöma kostnadsinsatser i någorlunda kända miljöer och metoden är inte användbar vid bedömning av till exempel försäljnings- eller tillverkningsvolymerna. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 168) Samuelson menar att nollbasbudgetering kan vara mest tillämplig inom administrativa funktioner där företagen kan ha svårt att beskriva prestationerna. Metoden har varit framgångsrik i offentlig förvaltning. (Samuelson, 2001, s. 255)



Figur 3.12: Skillnaden mellan traditionell budgetering och nollbasbudgetering
Källa: Bergstrand & Olve, 1996, s. 167-168

3.5.3 Tidshorisont

Budgetens tidshorisont avspeglar hur lång period budgeten avser. Såväl en kort som en lång tidshorisont ställer krav på framförhållning eftersom mycket skall beaktas i budgeten. Dock är det inte mycket som kan förändras under ett år, många förändringar kräver betydligt längre framförhållning. (Brorström & Solli, 1990, s. 41)

Ettårsbudget. Kommunallagen kräver att en kommun skall upprätta en budget för nästkommande kalenderår. Budgeten upptar de anslag som beviljas till de olika verksamheterna under de olika huvudprogrammen.

Flerårsbudget/flerårsplanering. En kommun bedriver en omfattande verksamhet och kan av naturliga skäl inte bara planera för ett år i taget, en kommuns verksamhet kan inte bara plötsligt upphöra. Många kommunala beslut inverkar på ekonomin under flera år framåt i tiden och kommuner upprättar därför flerårsplaner/verksamhetsplaner. Omfattningen av dessa planer är i regel en tid av minst fem år och planeringen görs rullande, vilket innebär att flerårsplaneringen görs om varje år med förskjutning ett år framåt i tiden. (Fundahn & Holmgren, 1992, s. 33-34)

3.5.4 Budgetens föränderlighet under budgetperioden

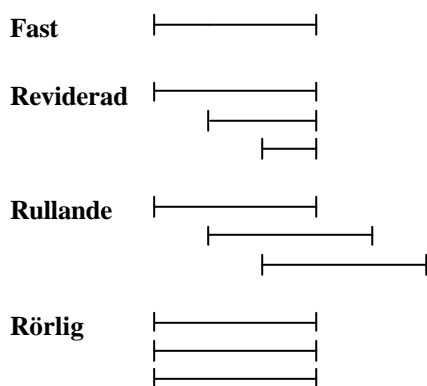
Den färdiga budgeten har en viktig roll som styrande dokument under året. Verkligheten förändras dock och antaganden gjorda vid budgeteringstillfället kan senare visa sig felaktiga. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 100) Ett avgörande ställningstagande blir huruvida budgeten skall förändras under budgetperioden eller ej. Organisationer kan använda sig av antingen fast budget, reviderad budget, rullande budget eller rörlig budget.

Traditionellt sett har budgeten i svenska företag varit fast eftersom den ansågs ha bäst styregenskaper. Med fast budget menas att organisationen väljer att budgetera endast en gång per år. Budgetformen löper dock risken att efterhand bli inaktuell och brukar därför kompletteras med kvartalsvisa prognoser. Dessa prognoser skall inte ersätta budgeten vid uppföljningen, utan de skall bilda ett bättre underlag för successiv omplanering och anpassning under året.

En reviderad budget karaktäriseras av att den med planerade mellanrum omarbetas för den återstående delen av året. Genom att revidera budgeten åstadkoms en bättre anpassning av budgeten till det verkliga händelseförloppet. Nackdelen med en reviderad budget är att respekten för fastställda budgetsiffror kan minska, eftersom de ändå skall revideras. Det är inte heller självklart vilken budget som skall följas upp, vilket skapar problem vid budgetuppföljningen.

Vid användningen av en rullande budget nöjer sig inte organisationen med att omarbeta budgeten för resterande del av året, utan vid varje budgettillfälle ses ett helt år framåt i tiden. Ur ett tekniskt perspektiv är den rullande budgeten lite bättre än den reviderade budgeten, men även här blir det ständigt återkommande budgetarbetet ett bekymmer. Organisationen får svårt att motivera medarbetarna till att medverka på ett ambitiöst sätt.

En rörlig budget anpassas efterhand till någon avgörande variabel, i allmänhet försäljningsvolymen. Budgetformen tillämpas främst i organisationer av marginell karaktär utan självständigt ansvar för till exempel volymerna. I organisationer som endast har till uppgift att sälja eller producera en tilldelad kvantitet är det rimligt att göra om budgeten när den verkliga volymen blir känd. Därmed anpassas även kostnader till den volym som produceras eller säljs i verkligheten. (Bergstrand, 2003, s. 108-109)



Figur 3.13: Budgetens föränderlighet under budgetperioden
Källa: Bergstrand, 2003, s. 108

3.5.5 Budgetprocessens rollspel

Budgetprocessen kan sägas rymma ett socialt dilemma. Ett sådant uppstår i organisationer när individens nytta står i motsättning till hela organisationens nytta. Budgetprocessen handlar om att skapa balans i den offentliga ekonomin och således har var och en ett intresse att verka för återhållsamhet i syfte att säkerställa systemet långsiktiga överlevnad. Utöver detta långsiktiga, allmänna intresse drivs den enskilde budgetaktören också av andra hänsyn och lojaliteter. Till exempel kan det handla om att skapa expansionsutrymme inom den egna sektorn eller det egna geografiska området. Sålunda finns här en skillnad mellan vad som är rationellt för den enskilde och vad som är kollektivt rationellt.

För att budgeten skall kunna fungera som ett kraftfullt styrinstrument måste den bygga på sakliga grunder. Dock är det ett problem att de som skall fatta de övergripande besluten och som bär ansvaret för att budgeten skall gå ihop saknar de detaljkunskaper om verksamhetens ekonomiska förutsättningar som anslagens mottagare har. Ledningen är därför beroende av att återkopplingen av information är så korrekt och relevant som möjligt. Det förutsätter ett ärligt och öppet informationsutbyte mellan budgetprocessens olika aktörer. (Bokenstrand, 2000, s. 10-11)

3.5.5.1 Planeringsroll, men begränsat rationell

Budgeteringen är enligt Wildavsky ett mycket centralt instrument, med vilket politiker antas omvandla finansiella resurser till samhällsnytta och budgeteringens dominerande roll är planeringsrollen. Omvandlingen av finansiella resurser till samhällsnytta medför problem, eftersom det i samhället finns olika preferenser om skilda användningsområdens relativa nytta. Politiker har till uppgift att representera dessa skilda preferenser och den process i vilken preferenser prioriteras kallas politik. Centralt i denna process är begränsade finansiella resurser som kan avsättas till olika användningsområden eftersom detta innebär att olika användningsområden konkurrerar om resurserna. Enligt Wildavsky innebär förvaltningsbudgetering med nödvändighet att konflikter avseende olika preferenser manifesteras och budgetering blir närmast ett slags praktisk politik.

Wildavsky anser att ett antal kriterier är avgörande för giltigheten i teorier om budgetering:

- Resursknapphet
- Konkurrerande alternativa användningsområden för resurser
- Komplexitet avseende val mellan olika alternativa användningsområden

Resursknapphet och konkurrerande alternativa användningsområden för resurser är betingelser som enligt författaren återfinns i de flesta förvaltningar. Wildavsky menar även att komplexitet avseende val mellan olika alternativa användningsområden är ett förhållande som återfinns i förvaltningar. Framför allt eftersom det ofta är svårt att väga olika preferenser mot varandra. Ovan nämnda kriterier tillsammans med antagandet om begränsat rationella individer gör det väldigt besvärligt att omvandla finansiella resurser till största möjliga samhällsnytta.

Skulle något av kriterierna falla förändras situationen. Till exempel existerar ingen valsituation om resurserna inte är knappa och då är inte heller de olika användningsområdena konkurrerande. Wildavsky anser att det, givet kriterierna, behövs någon form av förenklande hjälpmedel vid tilldelning av resurser. Den viktigaste förenklande hjälpmedlet är den inkrementella ansatsen som återfinns i samtliga förvaltningar med ovanstående betingelser.

I den inkrementella ansatsen används tidigare beviljade anslag som en bas i diskussionerna inför kommande budgetperiod. Genom användandet av denna bas kan antalet konflikter i budgetprocessen minimeras eftersom acceptandet av basen innebär att det förgångna accepteras. Problem uppstår dock i de situationer då det inte finns någon bas att utgå ifrån. Wildavsky menar att en sådan situation löses eftersom en ny bas successivt etableras genom budgetförhandlingar mellan anslagsgivare och anslagsmottagare. I dessa budgetförhandlingar spelar anslagsgivare och anslagsmottagare olika men komplementära roller. Wildavsky menar således att den rationella prioriteringsprocessen kommer att ersättas av ett spel mellan anslagsgivare och anslagsmottagare. Centralt är också att anslagsgivare och anslagsmottagare förväntas spela roller. (Anell, 1990, s. 37-39)

Dels finns förkämparna för höjda anslag och ökade utgifter och dels finns de återhållande centrala kontrollorganen vilka fungerar som väktare av kassakistan. Förkämparna försvarar en verksamhet och dess resurstilldelning. Väktarna har till uppgift att skära ner i de framförda kraven och se till att den ekonomiska totalramen inte överskrids. De två parterna står i motsatsställning till varandra, men måste ändå samarbeta. De spelar var sin roll som förutsätter motspelare och tilltro till denne. (Bokenstrand, 2000, s. 13) Samspelet mellan dessa båda roller antas leda till ett slags balans mellan de olika aktörerna och mellan argumenten för och emot ökade utgifter, även om ingen person eller organisation har rollen att samtidigt väga samman alla behov och alla äskanden för hela budgeten. Trots att ingen central aktör har kontroll över budgeten förväntas resultatet bli en rimlig avvägning av olika utgiftsbehov. En maktförskjutning åt det ena eller andra hållet kan emellertid innebära att balansen mellan aktörerna rubbas. Utan kassaväktarna kommer ekonomin att försämrans. Skatter, avgifter och skulder kommer därmed att öka ohämmat. Utan förkämpar för ett område kommer resurser att fördelas utan hänsyn till behoven, eftersom förkämparna formulerar argument för behoven på sina politikområden. (Mattsson, 2000, s. 40) Sålunda krävs, för att spelet skall fungera som ett förenklande hjälpmedel, att aktörerna spelar sina roller väl. Misslyckas rollspelet faller den inkrementella ansatsen och budgeteringen förlorar därmed sin centrala roll som styrintstrument. Lyckas rollspelet blir, enligt Wildavsky, resultatet en om inte optimal så åtminstone klart acceptabel resursfördelning. (Anell, 1990, s. 39)

I sin beskrivning av budgetering som en konfliktfylld process och en ständigt pågående dragkamp mellan olika intressen bröt Wildavsky mot en mer konventionell, metodinriktad ansats. Den processorienterade ansatsen pekar på nödvändigheten att betrakta budgeten ur ett intressentperspektiv. Olika budgetaktörer representerar olika intressen och det finns alltid en risk för att ett eller flera särintressen vinner övertaget i budgetprocessen på bekostnad av det allmänna intresset.

Den mest betydelsefulla frågan gäller hur budgetaktörerna, trots motstridiga intressen, förmår komma till beslut som alla kan acceptera och enas kring. (Bokenstrand, 2000, s. 13-14)

3.5.5.2 Budgetering, arena för politik

Brunsson och Rombach stödjer delvis Wildavskys teori och presenterar en ny aktör på budgetarenan, hamstraren. Dennes mål är en stark kommunal ekonomi. Detta mål överensstämmer varken med expansiva förkämpar eller återhållsamma väktare. Hamstraren kan till exempel vara en tjänsteman med ansvar för den kommunala ekonomin. I strävan efter att nå en stark kommunal ekonomi kan väktare vara en samarbetspartner. Dock kan en överproducerande hamstrare bli ett problem för väktare eftersom dessa får svårare att agera då de inte kan hänvisa till knappa resurser.

Trots att väktare kan få hjälp av hamstraren för att uppnå utgiftsbegränsningar menar Brunsson och Rombach att väktare har stora problem att nå detta mål. Väktares kunskapsunderläge jämfört med förkämpar i vissa ärenden samt förkämpars intresse att lägga hela ansvaret för exempelvis nedskärningar och uteblivna resurser på väktare är några av orsakerna. Under kommunal stagnation utgör budgeteringen inte bara en fördelning av resurser, utan också en process där ansvar fördelas. Detta förhållande ger enligt Brunsson och Rombach budgeteringen svåröverskådliga rituella drag.

Leijon, Lundin och Persson identifierar även de en aktör liknande hamstraren, men väljer att benämna denna aktör som superväktare. Även superväktaren får en funktion som medlare mellan väktare och förkämpar, eftersom medlandet är en förutsättning för att budgetarbetet skall fungera smidigt. (Brorström & Solli, 1990, s. 45)

Enligt Brunsson och Rombach avgörs den kommunala ekonomin på flera olika arenor varav budgeteringen endast är en. Sålunda behöver inte budgeteringen vara central för den kommunala ekonomin. De olika arenorna är inte alltid sammankopplade utan kan avspegla inkonsistenta krav på den kommunala verksamheten från samhället. Brunsson och Rombach presenterar fyra centrala arenor:

- Stora politiska frågor (nya åtaganden)
- Budgetarbete
- Personalpolitik (då personal inte utan vidare kan flyttas eller friställas)
- Löpande verksamhet

Författarna kom fram till att besluten på de olika arenorna inte överensstämde med varandra. Till exempel kunde större politiska frågor behandlas helt utanför budgetprocessen. Således var budgetarbetet inte alltid en utgångspunkt för handling.

Brunsson och Rombach stödjer Wildavskys beskrivning av budgetprocessen. Vad gäller budgeteringens roll har Brunsson och Rombach en annan uppfattning än Wildavsky eftersom de anser att budgeteringen endast är en av flera arenor där den kommunala ekonomin avgörs. Budgeteringen i offentlig förvaltning reduceras till en av flera arenor som bestämmer den kommunala ekonomin, trots en formellt sett betydelsefull roll för resursfördelningen.

Brunsson försöker ge en förklaring till ovanstående förhållande genom att skilja mellan två olika typer av organisationer, politiska- respektive handlingsorganisationer. Författaren menar att det i princip finns två sätt för en organisation att legitimera sin verksamhet. För det första handling och för det andra avspeglning av inkonsistenta krav från omgivningen.

Inom handlingsorganisationen odlas en stark ideologi utifrån vilken nya medlemmar rekryteras. En stark ideologi innebär att handlingsorganisationen har en bestämd uppfattning om hur omvärlden ser ut samt om vilken roll organisationen spelar i denna. Utifrån denna uppfattning skapas handlingar som också är medlet för att legitimera sin egen verksamhet. Detta medför ett mindre behov av problemformuleringar och formellt beslutsfattande inom handlingsorganisationen.

Den politiska organisationen har till skillnad från handlingsorganisationen flera olika perspektiv och uppfattningar om omgivningen och organisationens roll i denna. Den politiska organisationen legitimerar sin egen verksamhet genom att avspegla inkonsistenta krav från omgivningen istället för genom handling. Flera ideologier medför att inga lösningar blir självklara och de politiska organisationerna befattar sig därför ofta med stora till synes olösliga problem, till skillnad från handlingsorganisationernas specialisering. Prat, beslut och handling är vad som produceras inom den politiska organisationen. Överensstämmelse mellan prat, beslut och handling är inte nödvändigt utan inkonsistenser kan i stället avspegla inkonsistenta krav från omgivningen.

Brunsson menar att det är få organisationer som är renodlade handlings- eller politiska organisationer. Dock menar han att de flesta offentliga förvaltningar har egenskaper som ligger nära den politiska organisationen. Lösningen blir ofta att dela upp verksamheten i politik och handling. En separationsmetod är att göra politiken central i styrelser medan en förvaltning fokuserar på handling. Ytterligare en metod är att separera politik och handling över tiden, det vill säga att vissa tidsperioder ägnas åt politik medan andra ägnas åt handling. Genom att göra politik av vissa ärenden, medan handling fokuseras i andra kan också en separation mellan handling och politik åstadkommas.

Enligt Brunssons resonemang blir inkonsistenser mellan olika arenor snarare en målsättning än ett problem för den politiska organisationen. Genom dessa kan nämligen inkonsistenta krav från omgivningen avspeglas, vilket i sin tur legitimerar den politiska organisationens existens. (Anell, 1990, s. 41-44)

3.5.5.3 Budgetering legitimerar verksamhet och beslut

Olsens studier av kommunal budgetering i Norge visar att budgeteringen kan tolkas som en rituell akt som speglar de starka värderingar om ett rationalitetsideal som enligt författaren är förhärskande i västerländsk kultur. Budgetering har inom offentlig förvaltning en begränsad funktion som politikerns instrument för beslutsfattande och resurstilldelning. Följden blir inte att budget och budgetering saknar betydelse. Dock är budgeteringens roll snarare att legitimera de fördelningsbeslut som fattas än att utgöra en process som leder fram till dessa beslut. Budgetering legitimerar ansvarigas handlingar eftersom begreppet förknippas med ett rationellt beslutsfattande och handlingsmönster.

Olsen vänder således på ordningen vad gäller budgetering och dess roll. Exempelvis menar Wildavsky att budgetering är den process där beslut fattas med utgångspunkt i ett rationalitetsideal. Enligt Olsen blir istället budgetering den rituella process utifrån vilken ett rationalitetsideal förstärks och utnyttjas för att legitimera ansvarigas ageranden.

Olsen menar att för att kunna ge budgetering rollen av prioriterings- och beslutsinstrument krävs kunskap om vilka effekter en bestämd åtgärd får, samt möjligheter att se alternativa planer för framtiden. Budgeteringen kan inte få en planeringsroll om dessa möjligheter saknas. Ansvariga kommer istället att tvingas agera kortsiktigt och budgeteringen blir en rit som legitimerar ansvarigas ageranden inför omgivningen. (Anell, 1990, s. 44-46)

Distinktionen mellan manifesta och latenta funktioner kan vara av intresse för att skapa förståelse för teorin. Manifesta funktioner är objektiva konsekvenser som är medvetna och åsyftade av aktörerna i ett socialt system. Latenta funktioner är objektiva konsekvenser som varken är medvetna eller åsyftade. Ett exempel på latenta funktioner är indianernas regndans. Regndansens medvetna avsikt är att skapa regn. Den icke avsedda, latenta, funktionen är att dansen stärker stammens sammanhållning. Budgetprocessens manifesta funktion är en rationell resursfördelning, medan dess latenta funktion är legitimering av den politiska makten. Betraktas budgetprocessen ur ett symbolperspektiv är det de latenta funktionerna som är de mest intressanta. Hårdraget går det att hävda att den påstådda rationella resursfördelningen i budgetprocessen på motsvarande sätt som indianernas regndans inte fyller de uttalade funktionerna, men kanske väl andra. (Mattsson, 2000, s. 42)

3.5.5.4 Budgetprocessens aktörer

Som ovan nämnt iträder budgetprocessen aktörer olika roller. En aktör spelar en roll i taget och kan byta roll beroende på omgivningen. Typiskt för de roller som aktörerna spelar i budgetprocessen är att de alla har mer eller mindre vanligt förekommande strategier att ta till. De olika strategiernas förekomst beror inte på en medveten taktik för att luras. Budgetprocessen är årligen återkommande och således finns det mycket litet utrymme för att vara oärlig.

Rollerna kan i bästa fall skapa en nödvändig balans mellan verksamhets- och ekonomiperspektiv. Rollerna behövs, men det skall vara en rimlig balans mellan dem. (Brorström & Solli, 1990, s. 45-48)

3.6 Budgetkritik

Mycket av den kritik som riktas mot budgeten kan sägas riktas mot hela ekonomistyrningen. Eftersom budgeten utgör en viktig grund för den traditionella ekonomistyrningen är det naturligt att kritiken i första hand riktas mot budgeten. Förenklat kan kritiken sägas handla om att mycket arbete och engagemang ägnas åt en arbetsuppgift som när den är klar visar sig ha begränsat värde för att uppfylla de syften som den är tänkt att uppfylla. (Lindvall, 2001, s. 175)

Som tidigare nämnts är kommuner enligt kommunallagen tvingade att använda en budget, således kan de inte välja bort detta ekonomistyrningsverktyg. Däremot kan de även använda sig av andra verktyg för att styra verksamheten ekonomiskt. Den mest kända budgetkritikern i Sverige är Jan Wallander. Han menar att budgetens popularitet och livskraft ligger i att den ger en känsla av trygghet, då framtiden kan fångas i siffror upplevs den mindre osäker och oroväckande. Att budgetera och planera är i vår kulturkrets självklart riktigt. Budgeten ger en legitimitet, ett underlag för att kunna diskutera framtiden och en befrielse från det obehagliga i att diskutera nutiden. (Wallander, 1994, s.108).

Wallander anger tre syften med budgeten i offentlig verksamhet.

1. Att hålla sig inom de ramar som anslås, då genom någon form av kostnadsbudget.
2. Att bedriva arbetet effektivt, genom att inte slösa med resurser, det vill säga en detaljerad budget.
3. Att kontrollera om mål uppfylls, detta genom programbudgetering och nollbasplanering.

Wallander tror att dessa tre syften uppfylls endast i ringa utsträckning eller inte alls. Kritiken mot det första syftet handlar om att offentliga organ är dåliga på att hålla sig inom de ramar de tilldelats, vilket det finns gott om exempel på. Vidare menar Wallander att situationen inom offentliga organ är sådan att verksamheten endast kan bedrivas med begränsad effektivitet, därmed uppfylls inte heller det andra syftet. Tjänstemännen vill få större resurser för att hindra nedskärningar. Det blir en manipulativ situation där det gäller att påverka politiker och påverkargrupper för att uppnå sina syften. Här kommer även Wildavskys teorier med väktare och förkämpar in. Väktarna med sämre detaljkunskap manövreras lätt in i situationer där de får ansvaret och tar impopulära beslut. Wallander menar också på att det inom den offentliga sektorn finns många konsulter som tjänar pengar på att utveckla och genomföra olika budgettekniker.

Ett problem med budgeten, såväl inom offentlig verksamhet som i privata företag, är att den baseras på prognoser. Prognoserna upprättas långt innan budgeten börjar gälla.

Eftersom det är mycket som kan hända mellan prognosens upprättande och tidpunkten för vilken budgeten gäller blir det sällan helt rätt. En lösning är att göra prognoserna så sent som möjligt, detta har dock inte offentliga organ möjlighet till. (Wallander, 1994, s. 105-108)

Wallander menar dock att det inte endast är tidsfaktorn som försvårar möjligheterna att se in i framtiden med hjälp av prognoser. Prognostisering bygger på två grundantaganden. För det första förutsätts ofta att trender är ihållande, oavsett om de variabler som studerats minskat eller ökat antas trenden hålla i sig. För det andra antas ovanliga situationer oftast vara unika, det vill säga ofta förutsätts att allt kommer att återgå till det normala igen. Dessutom menar Wallander att det är omöjligt att förutspå en situation som aldrig tidigare upplevts. (Wallander, 1999, s. 409-411)

Wallander har två huvudpunkter som betonas istället för det budgetsysteem som fanns tidigare. Det viktigast är att skapa en konkurrenssituation, då helst med alternativ utanför den offentliga sektorn, men även inom den. Detta är den enda vägen för att lyckas nå en bättre effektivitet, eftersom det då blir ett styrande tryck från konsumenterna. Sammantaget skapas större möjligheter att uppnå de mål som satts upp inom respektive verksamhet. Den andra punkten är att flytta tyngdpunkten från budgeten till redovisningen av de faktiska verksamheterna, med hjälp av en snabb, frekvent och genomarbetad resultat- och balansräkning. Lyckas detta kan den offentliga verksamheten närma sig ett mer budgetlöst styrssystem. Omvandlingen är dock inte enkel eftersom den offentliga sektorn inte enbart levererar tjänster, utan även står för myndighetsutövning. (Wallander, 1994, s.109-110).

Kritiker av budgetering framhåller gärna dess karaktär av planhushållning och föreslår istället styrning genom decentraliserade resultatansvar och internmarknad. I de många företag där sådant har införts blir det rimligt med en nedrustning av den detaljerade budgeteringen vad gäller operativ kontroll. Men det väcker samtidigt frågan om den överordnade företagsledningens roll. Diskussionen gäller huruvida det behövs ett slags planhushållning, inte centralistisk utan i form av en dialog avsedd att skapa en gemensam inriktning av företagets resurser. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 203)

3.7 Sammanfattning

I teorin beskrivs budgeten som en tidsbegränsad handlingsplan uttryckt i ekonomiska termer. Vid uppställandet av en budget utgår den budgetterande organisationen från den miljö och därmed de förutsättningar som råder. Inom offentlig verksamhet är resurstilldelningen en given förutsättning för budgetarbetet och utmaningen består i att försöka fördela de givna resurserna effektivt utifrån existerande behov.

Enligt de teoretiska uppfattningarna kan syftet med budgeten vara allt från att implementera en strategi, ekonomisk styrning till att skapa engagemang. En del syften komplementerar varandra medan andra står i motsatsförhållande till varandra.

För att uppfylla syftet eller syftena med budgeten är tillvägagångssättet vid budgetuppställandet av central betydelse. Om resurserna fördelas strikt ovanifrån är det svårt att skapa engagemang bland medarbetarna i budgetarbetet. En uppbyggnadsorienterad metod har större möjlighet att skapa engagemang bland medarbetarna, men risken är att den ursprungliga ambitionen med budgeten frångås. I praktiken är budgetarbetet ofta en kombination av olika metoder.

Olika teorier har olika uppfattning om huruvida budgeten är ett effektivt styrverktyg av central betydelse för offentlig verksamhet. Budgetens förespråkare menar att olika individuella preferenser skapar en effektiv process. Enligt kritikerna är budgeten dock endast en av flera politiska arenor vilket medför en begränsad effektivitet och betydelse. Avgörande för budgetprocessens effektivitet är det rollspel som processen utgör. Rollspelet karaktäriseras i teorin som en kamp mellan de som vill spendera och de som är av mer återhållsam natur.

Kritiken mot budgeten som styrverktyg riktas till stor del mot de prognoser som utgör ett underlag vid budgeteringen. Prognoser blir snabbt inaktuella och deras möjlighet att förutspå framtiden är därmed begränsad. Om underlaget inte är tillförlitligt är budgetprocessen tidsslöseri utan styrande effekt för organisationen.

4 Budget och budgetering i stadsdel Centrum

I detta kapitel presenteras det empiriska material som vi samlat in under studiens gång. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av stadsdel Centrum. Därefter följer en redogörelse för stadsdel Centrums budgetprocess enligt samma grundstruktur som i föregående kapitel.

4.1 Inledning

Empirikapitlet följer samma grundstruktur som teorikapitlet och består således av samma fem huvuddelar: definitioner, förutsättningar, budgetsyften, budgetprocessen och budgetkritik. Kapitlet inleds dock med en kort beskrivning av stadsdel Centrum.

Definitionsdelen speglar hur politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum definierar begreppet budget. Den andra delen redogör för de specifika förutsättningar som råder för stadsdel Centrum och hur de påverkar stadsdelens budgetarbete. Den efterföljande tredje delen redovisar de syften med budgeten som politiker och tjänstemän inom stadsdelen identifierat, därefter presenteras stadsdel Centrums budgetprocess i den fjärde delen. Presentationen utgör en kartläggning av stadsdelens budgetarbete vad det gäller såväl tidpunkter, deltagande individer som struktur. Kartläggningen följs av den femte delen i vilken det redogörs för den kritik som framkommit mot stadsdelens budgetprocess.

4.2 Stadsdel Centrum

Malmö stad är indelad i 10 stadsdelsnämnder. Varje stadsdel ansvarar för de så kallat mjuka delarna av den kommunala verksamheten. Exempel på sådana verksamheter är skola, vård och omsorg. Däremot ansvarar inte stadsdelarna för till exempel underhåll av gator, detta sköts av gatukontoret.

Stadsdel Centrum har cirka 36 700 invånare. Prognoserna indikerar en ökning av antalet invånare fram till 2008. Detta innebär att Centrum kommer att vara den mest befolkningstäta stadsdelen i Malmö med nästan 40 000 invånare. Ökningen av befolkningen förväntas ske i grupperna 1-5 år, 20-64 år och 65-79 år. Däremot beräknas befolkningsantalet sjunka i åldrarna 6-15 år, 16-19 år samt 80 år och äldre. (Mål och verksamhetsplan 2005 för stadsdel Centrum)

Medelinkomsten i stadsdel Centrum är något lägre än genomsnittsinkomsten i Malmö. Detta förklaras av den stora andelen förstagångsboende yngre och av den stora andelen äldre personer. Utbildningsnivån för invånarna är dock högre än genomsnittet i Malmö, personer med eftergymnasial utbildning uppgår till 37 %. Detta förklaras med den yngre generationens dragningskraft till stadskärnan, med närhet till nöjes- och kultur evenemang. Ytterligare en förklaring är det stora antalet av en- och tvårumslägenheter. (www.malmo.se, 2004-12-20)

Stadsdel Centrum är en stor arbetsgivare i Malmö stad. Inom förvaltningen arbetar 1475 personer, varav 1135 är heltidsanställda. Vid komprimering till heltidsanställningar blir det 1377 tjänster. Av det totala antalet anställda är 1250 personer kvinnor. Medellönen baserat på heltidslön och fasta lönetillägg ligger på 19 368 kronor inom förvaltningen. Utgångspunkten i stadsdelens arbete är att ge service av hög kvalitet, där invånarna i Centrum är viktigast av allt. (Mål och verksamhetsplan 2005 för stadsdel Centrum)

4.3 Definitioner

De personer vi intervjuat inom stadsdel Centrum definierar budgeten olika beroende på vilken position de har. Stadsdelsfullmäktiges ordförande menar att budgeten är den viktigaste delen bland de målstyrningsdokument som upprättas. (Svensson)

”Utan pengar kan man inte göra någonting och har man pengar måste man veta vad man skall göra med dem”.

Nils T. Svensson ordförande stadsdelsfullmäktige Centrum

Inom förvaltningsledningen definieras budgeten mer precist. Stadsdelschefen anser att budgeten är ett planeringsinstrument och att den är en fördelning av resurser för kommande verksamhetsår (Sohlmér). Ekonomichefen är inne på samma linje och menar att budgeten är en beskrivning av årsplanen i ekonomiska och kvantitativa termer (Ek).

Verksamhetschefen för barn och ungdom ser på budgeten ur ett lite annorlunda perspektiv. Hon menar att budgeten är ett sätt att arbeta pedagogiskt och att budgeten är ett pedagogiskt verktyg genom vilket ambitionsnivån för verksamheten förmedlas. (Bergdahl) Enhetscheferna befinner sig längst ner i hierarkin och är de som skall omvandla resurserna till verksamhet (Andreasson). Rektorn på Rörsjöskolan definierar budgeten utifrån sitt enhetsperspektiv på följande sätt:

”En budget för mig är de pengar som jag får under ett kalenderår”.

Lars Andreasson rektor Rörsjöskolan

4.4 Förutsättningar

I arbetet med att framställa stadsdel Centrums internbudget finns det flera olika faktorer att ta hänsyn till. De ekonomiska förutsättningarna beslutas i kommunfullmäktige där resurserna till största delen fördelas med hjälp av resursfördelningsmodellen. Utifrån denna ram kan sedan stadsdelen själv välja att göra omfördelningar. Kommunfullmäktige fastställer även vissa övergripande målsättningar för kommunen. Stadsdelens verksamhet styrs till viss del av dessa målsättningar, vilket i sin tur får konsekvenser för budgetarbetet. Ytterligare exempel på förutsättningar som måste beaktas i budgetarbetet är de lagar och regleringar som gäller för respektive verksamhet. Ett exempel är skollagen som skolorna måste följa. Ibland uppstår en konflikt mellan målen för stadsdelens verksamhet och de tillgängliga resurserna. Vid dessa konflikter är det tillgången på resurser som får styra. (Ek)

”När mål och medel kolliderar så är det budgeten som gäller”.

Irene Ek ekonomichef stadsdelsförvaltning Centrum

4.4.1 Lagstadgade skyldigheter och kommunala riktlinjer

Kommunallagen anger följande riktlinjer för hur den ekonomiska styrningen i kommuner och landsting skall skötas:

”Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer” (Kommunallag 8:1).

”Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl”. (Kommunallag 8:4)

Kommunallagen fastställer således att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning. Verktøget som används för att uppnå detta mål är en budget i vilken intäkterna överstiger kostnaderna.

I Malmö stad har fullmäktige preciserat kommunallagens riktlinjer i något som kallas ekonomihandboken. I denna slås fast att utvecklingen under de senaste åren har varit att nämnderna fått ett större ekonomiskt ansvar.

Med tanke på detta decentraliserade ansvar är det väsentligt att det finns kommungemensamma riktlinjer för budget, uppföljning och bokslut. Kommunfullmäktiges antagna riktlinjer syftar således till att tydliggöra nämndernas ekonomiska ansvar.

”Den av kommunfullmäktige fastställda budgeten innebär att nämnd erhåller ett eller flera kommunbidrag och en investeringsram för sin verksamhet. Nämnd skall utifrån kommunfullmäktiges beslut upprätta en mer detaljerad intern budget”. (Ekonomihandboken 2:2)

”Den av kommunfullmäktige fastställda budgeten är bindande vad avser såväl ekonomiska ramar som mål och riktlinjer. Verksamheten skall bedrivas inom befintliga ekonomiska ramar även om detta medför att de i budgeten angivna målen och riktlinjerna inte helt kan uppnås. Nämnd får således inte överskrida varken kommunbidrag eller investeringsram”. (Ekonomihandboken 2:3)

”Innan nämnd tar ställning till utfallsprognos/delårsrapport skall avvikelser i förhållande till budget skriftligen förklaras av berörd förvaltning. I de fall utfallsprognos/delårsrapport visar på prognoserat underskott i förhållande till budget skall förslag till åtgärder presenteras på sammanträdet efter att utfallsprognos/delårsrapport behandlats av nämnd. Åtgärderna skall vara så utformade att nämnd senast till utgången av innevarande budgetår når en överensstämmelse med budget”. (Ekonomihandboken 2:7)

Malmö stad ålägger således sina nämnder att skapa en intern detaljerad budget utifrån den budget kommunfullmäktige fastställt. Den interna budgeten skall dessutom vara i balans och överensstämma med den ekonomiska ram som nämnden blivit tilldelad av kommunfullmäktige.

4.4.2 Behovsrelaterad resursfördelning

Malmö stad fastställer de ekonomiska ramarna för respektive stadsdel i Malmö genom kommunbidraget (Ek). Storleken på respektive stadsdels kommunbidrag bestäms till största delen genom en särskild resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellen bygger på den grundläggande principen att resurserna skall fördelas utifrån befolkningens storlek, ålder och levnadsförhållanden i respektive stadsdel. Varje stadsdel i Malmö har ett befolkningsansvar, vilket innebär att varje stadsdel ansvarar för merparten av de kostnader som kan hänföras till stadsdelens befolkning. Ungefär 90 % av stadsdelarnas totala kommunbidrag, exklusive ekonomisk hjälp, kan hänföras till befolkningsansvaret och fördelas således med hjälp av resursfördelningsmodellen. Resterande del av kommunbidraget är anslagsfinansierat och beräknas inte med hjälp av resursfördelningsmodellen. Den anslagsfinansierade delen av kommunbidraget används för kommunövergripande verksamhet, det vill säga verksamhet som riktar sig till Malmös samtliga invånare. Kommunen utser en av Malmös stadsdelar till att driva denna verksamhet och den utsedda stadsdelen får ett särskilt anslag för driften.

Stadsdelarnas befolkningsansvar skall inte vara en begränsning som försämrar valmöjligheterna för stadsdelens invånare. Därför skall varje invånare ha möjlighet att få service antingen i en annan stadsdel eller via privata aktörer. För service utförd i en annan stadsdel betalar invånarens hemstadsdel ersättning till den stadsdel i vilken servicen utfördes enligt en intern prislista. Om servicen utförs av en privat aktör får denna ersättning från invånarens hemstadsdel antingen enligt beslut i kommunfullmäktige eller enligt överenskommelse.

I resursfördelningsmodellen beräknas verksamhet för verksamhet och summan utgör stadsdelens totala resurser. När den ekonomiska ramen är fastställd kan stadsdelarna fritt disponera pengarna mellan de olika verksamheterna, inom ramen för lagstiftning och de målsättningar som kommunfullmäktige fastställt. (Sjöström, 2003, s. 3)

Verksamhet	Delverksamhet
Pedagogisk verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> • Förskola • Skola • Skolbarnsomsorg
Individ- och familjeomsorg	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt bistånd (administration) • Övrig individ- och familjeomsorg
Vård och omsorg	<ul style="list-style-type: none"> • Äldreomsorg • Funktionshindrade
Fritid och kultur	
Gemensam service och övrigt	

Tabell 4.1: Verksamheter inom vilka resursfördelningen tillämpas

Källa: Sjöström, 2003, s. 3

4.4.2.1 Grundresurser och tilläggsresurser

Resursfördelningsmodellen fördelar det ekonomiska stödet utifrån från två typer av resurser, grundresurser och tilläggsresurser. Grundresurserna utgör drygt hälften av de totala resurserna och fördelas efter antalet invånare i olika åldersgrupper i respektive stadsdel. Grundresursen beräknas genom att antalet personer inom respektive åldersgrupp multipliceras med ett belopp som respektive verksamhet räknat fram. För att erhålla befolkningstal till beräkningarna görs prognoser för budgetåret, befolkningstalen utgör ett genomsnitt för perioden 1 januari till 31 december.

Utöver fördelningen per invånare får stadsdelarna även ett så kallat grundbelopp. Grundbeloppet är till för de kostnader som varje stadsdel har oberoende av befolkningens storlek, till exempel kostnader för politisk verksamhet, personal och lokaler. Grundbeloppet är således lika stort för varje stadsdel.

Driften av kommungemensam verksamhet kan innebära ökade administrativa kostnader för en stadsdel. Därför får stadsdelarna dessutom ett tillägg motsvarande 3 % av sin kommungemensamma och anslagsfinansierade verksamhet. (Sjöström, 2003, s. 4)

	Förskola	Skola	Skolbarns- omsorg	Äldre- omsorg	Funktions- hindrade	Fritid & kultur	Gemen- sam service
1- 5 år	X				X		X
6-15 år		X	X		X	X	X
16-19 år					X	X	X
20-64 år					X		X
65-79 år				X			X
80-84 år				X			X
85-89 år				X			X
90- år				X			X
Grundbelopp							X
Anslag (3%)							X

Tabell 4.2: Åldersgrupper inom respektive verksamhet
Källa: Sjöström, 2003, s. 4

Tilläggsresurserna utgör knappt hälften av de totala resurserna och fördelas utifrån vissa sociala kriterier som skall spegla levnadsförhållandena i stadsdelarna. Fördelningen av tilläggsresurserna baserar sig på respektive stadsdels andel av Malmös totala antal invånare inom varje tilläggs-kriterium. De statistiska uppgifterna som ligger till grund för fördelningen är historiska data som hämtas från Statistiska Centralbyrån och Malmö stads egen statistik. (Sjöström, 2003, s. 5)

	För- skola	Skola	Skol- barns- omsorg	Ekono- miskt bistånd (adm)	Övrig individ- & familje- omsorg	Äldre- omsorg	Funk- tions- hind- rade	Fritid & kultur
Barn med utomnordisk bakgrund	X	X			X			X
Barn till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning		X	X					
Barnfamiljer med inkomst under 200 000 kr per år	X	X	X		X			X
Barn med förvärvsarbetande mor	X		X					
Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken				X	X			
Ensamboende 75 år och äldre						X		
Personer med förtids- pension/sjukbidrag					X		X	
Sista levnadsår 65-74 år						X		
Personer i LSS-krets i ordinärt boende							X	
Utrikesfödda nyanlända				X				
Sociala faktorer						X	X	

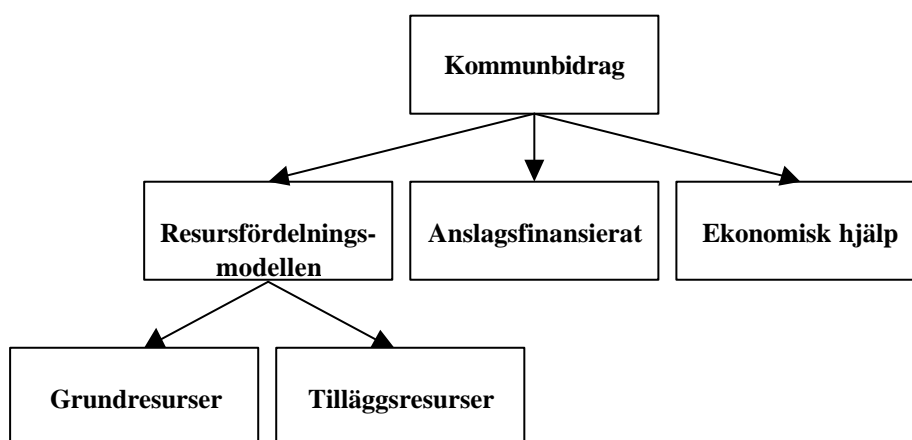
Tabell 4.3: Sociala kriterier inom respektive verksamhet
Källa: Sjöström, 2003, s. 5

Förändringar i befolkningsstrukturen kan medföra stora ekonomiska konsekvenser för en stadsdel. För att ge stadsdelar med förändrad befolkningsstruktur tid att omstrukturera verksamheten infördes en ny regel 2003. Regeln innebär att en stadsdels kommunbidrag kan minska med högst 1 % jämfört med föregående år. Finansieringen sker genom att stadsdelar vars kommunbidrag ökat med mer än 1 % inledningsvis avstår från denna del. Om detta finansieringssätt inte räcker till skall samtliga stadsdelar med ökat kommunbidrag proportionellt avstå från resterande del. (Sjöström, 2003, s. 16)

Enligt reglerna om resultatöverföring skall uppkomna negativa resultat till sin helhet föras över till nästkommande budgetår, medan av uppkomna positiva resultat får högst fem miljoner kronor överföras till nästkommande budgetår. (Ekonomihandboken)

4.4.2.2 Ekonomisk hjälp

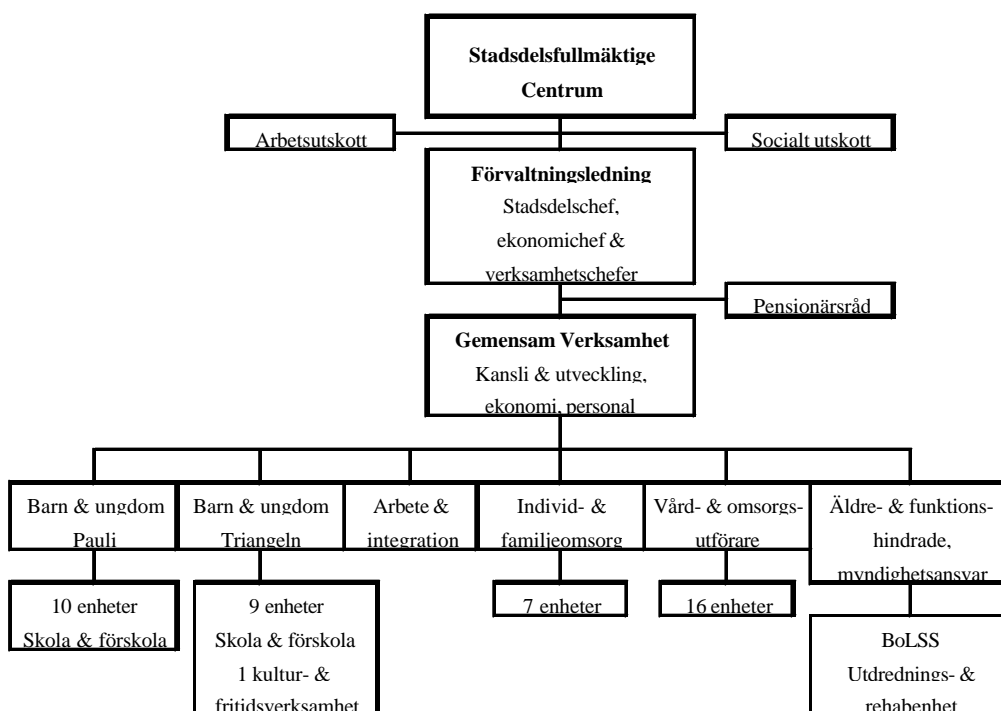
Utöver den verksamhet som stadsdelarna får kommunbidrag för, antingen via resursfördelningsmodellen eller genom kommungemensamma anslag, är stadsdelarna även ansvariga för så kallad ekonomisk hjälp. Den ekonomiska hjälpen består av försörjningsstöd och introduktionsersättning och fördelas, liksom tilläggsresurserna, utifrån kriterier som stadsdelarna ej kan påverka, till exempel antalet missbrukare på alkohol- eller narkotikaklinik. (Sjöström, 2003, s. 17-18)



Figur 4.1: Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö
Källa: Sjöström. Egen bearbetning

4.4.3 Organisation

Nedan kommer Stadsdels Centrums organisation att beskrivas. Detta för att skapa en förståelse för vilka personer som ingår i verksamheten och för den hierarkiska strukturen inom organisationen. Samtliga nivåer inom organisationen har ett budgetansvar, figur 4.2 tydliggör de olika nivåerna.



Figur 4.2: Stadsdel Centrums organisation
Källa: Mål och verksamhetsplan 2005 för stadsdel Centrum

Stadsdel Centrum styrs, liksom Malmös övriga nio stadsdelar, av en politisk nämnd, stadsdelsfullmäktige. Nämndernas uppgift är att verkställa de beslut som fattas i kommunfullmäktige. Den politiska sammansättningen i nämnderna kommer av sammansättningen i kommunfullmäktige. Varje stadsdelsfullmäktige består av 22 ledamöter, varav 11 är ordinarie och 11 är ersättare. Politikerna ingår även i arbetsutskottet och i det sociala utskottet. (www.malmo.se, 2005-01-05) Samtliga 22 ledamöter är i allra högsta grad inblandade i budgetprocessen, eftersom det slutgiltiga beslutet om budgeten fattas av politikerna i stadsdelsfullmäktige (Svensson).

Under stadsdelsfullmäktige återfinns förvaltningsledningen. Till förvaltningsledningen räknas stadsdelschefen, ekonomichefen och verksamhetscheferna. Stadsdelschefen är den högste tjänstemannen inom stadsdelen och har det yttersta ansvaret för att stadsdelen uppfyller sina åtaganden gentemot allmänheten, inom den ekonomiska ram som stadsdelen tilldelats. (Sohlmér)

Förvaltningsledningen kan ses som stadsdelsförvaltningens ledningsgrupp, i vilken verksamhetscheferna företräder enheterna inom respektive verksamhet, ekonomichefen ser verksamheten ur ett ekonomiskt perspektiv och stadsdelschefen har det yttersta ansvaret. (Bergdahl)

Den gemensamma verksamheten är en samlad resurs som ger administrativt stöd såväl till stadsdelsfullmäktige som internt inom förvaltningen. Verksamheten delas in i en personalavdelning, en kansli- och utvecklingsavdelning samt en ekonomiavdelning. Personalavdelningen har uppdraget att ge service och konsultativt stöd till chefer på alla nivåer rörande deras personalansvar och rekrytering. Kansli- och utvecklingsavdelningens uppgift är att stödja de olika verksamheterna i deras arbete med kvalitets- och kompetensutveckling samt informationsfrågor. Ekonomiavdelningen ansvarar för det ekonomiska arbetet med allt från löpande redovisning till bokslut. Avdelningen samordnar även IT-infrastruktur, lokal-, säkerhets- och beredskapsfrågor. (Mål och verksamhetsplan 2005 för stadsdel Centrum)

Stadsdel Centrums verksamhet är indelad i sex olika verksamhetsområden. Varje verksamhetsområde har sin egen ledningsgrupp med en ansvarig verksamhetschef. Verksamhetscheferna har en viktig roll i arbetet med att förmedla och förankra förvaltningsledningens beslut nedåt till stadsdelens 44 producerande enheter. (Bergdahl)

4.4.4 Verksamhetsplan

Verksamhetsplanen är det dokument som anger målsättningarna för stadsdelens olika verksamheter. Beslut om verksamhetsplanen fattas i stadsdelsfullmäktige, vanligen fattas detta beslut vid samma sammanträde som internbudgeten fastslås. Verksamhetsplanen tar sin utgångspunkt i de övergripande målsättningar och styrdokument som kommunfullmäktige beslutat om, till exempel "Välfärd för alla". Verksamhetsplanen består således av en nedbrytning av de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige beslutat om, samt av specifika mål som stadsdelen själv beslutat om. Uppföljning av verksamhetsplanen sker genom avrapportering med hjälp av en mål- och resultatstyrningsmodell, uppföljningen sker vid två delårsbokslut och vid årsbokslutet. Informationen som framkommer vid uppföljningen ligger därefter till grund för beslut om framtida åtgärder. (Mål och verksamhetsplan 2005 för stadsdel Centrum)

Rektorn på Rörskolan menar att verksamhetsplanen anger väldigt diffusa mål som politikerna kan gömma sig bakom eftersom de är svåra att mäta (Andreasson).

”Problemet har varit att skolan saknat tydliga mätinstrument för att mäta kvaliteten. Utan kvalitetsmått har nedskärningarnas effekter inte riktigt uppmärksamats. Jag anser att kvalitetsmått är ett måste för att vi skall kunna trycka på mot politikerna. Vi måste kunna visa att problemen med att uppfylla läroplanen beror på de ekonomiska resurserna”.

Lars Andreasson rektor Rörskolan

Denna åsikt delas till viss del av stadsdelsfullmäktiges vice ordförande. Under stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 december uttryckte hon sitt missnöje över att verksamhetsplanens mål var svåra att mäta och därmed svåra att följa upp. Verksamhetsplanen antogs dock vid sammanträdet, efter några små justeringar. (Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2004-12-16)

4.5 Budgetsyften

I de intervjuer vi genomfört med tjänstemän och politiker inom stadsdel Centrum har det framkommit att budgeten först och främst används för att fördela den påse pengar som stadsdelen blivit tilldelad av kommunen (Svensson). Nedan ges en sammanställning av de olika syften som budgeten anses ha i stadsdel Centrum.

Budgeten används som ett medel för att klarlägga vad organisationen och allmänheten kan förvänta sig av det kommande året. Är det frågan om en kvalitetsminskning eller en service som försvinner så skall detta synas i budgeten. Budgeten blir således ett verktyg för att sprida information både i stadsdelsförvaltningen och till allmänheten. Informationen angående stadsdelens utveckling är av demokratiskt värde och förvaltningen har en skyldighet att informera berörda parter om någonting förändras, urholkas eller förbättras. Stadsdelen använder sig inte av någon speciell kommuniké eller pressrelease angående budgeten. Istället kommer information ut till allmänheten via medias bevakning och genom den stadsdelstidning som går ut till alla hushåll i Centrum. Stadsdelstidningen är dock inte fullständig i sin information om budgeten. De som är intresserade kan få ut handlingar som till exempel verksamhetsmål och budgetbeslut, då dessa är offentliga handlingar. Även de sammanträden som hålls i stadsdelsfullmäktige är öppna för allmänheten. (Sohlmér)

De olika personerna i stadsdel Centrum som vi intervjuat menar samtliga att budgeten används för att fördela de resurser som stadsdelen blivit tilldelad. Rektorn på Rörskolan går ett steg längre och menar att budgetens enda syfte är resursfördelning. (Andreasson). Stadsdelen tilldelas resurser i huvudsak via den tidigare nämnda resursfördelningsmodellen. Varje stadsdel kan därefter fritt välja hur de vill disponera de medel stadsdelen erhållit. Stadsdel Centrum har dock valt att göra väldigt små omfördelningar gentemot resursfördelningsmodellens fördelning. (Svensson) Anledningen till detta är främst att stadsdelen vill undvika årliga laborationer, eftersom detta kan leda till ökade kostnader under ett år som sedan inte kan täckas nästkommande år (Sohlmér). En annan anledning är att stadsdelen respekterar den resursfördelning som kommunen gjort.

Eventuella omfördelningar kan uppfattas som resursslöseri av andra stadsdelar, om till exempel stadsdel Centrum tar resurser från förskoleverksamheten samtidigt som det råder brist på förskoleplatser i hela kommunen. (Svensson)

Ansvarsfördelning utgör en av de centrala delarna med budgetarbetet och är ett viktigt verktyg för styrningen av verksamheten. Samtliga chefer på enhetsnivå har ett budgetansvar och de stränga kraven på personalen att följa budgeten skapar ett stort ansvarstagande. (Ek) Såväl budgeten som verksamhetsplanen används på aktivt sätt i verksamheterna och har en god styrande effekt. (Sohlmér).

”Det finns en bra systematik och en respekt för budgeten på såväl stadsdels- som kommunnivå”.

Nils T. Svensson ordförande stadsdelsfullmäktige Centrum

Att planera verksamheten är naturligtvis en central del med budgetarbetet. Utifrån de ekonomiska förutsättningar som anges gäller det att planera för hur verksamheten skall skötas. Planeringen av hur verksamheten skall bedrivas sker ute i de olika verksamheterna. (Ek) Själva planeringen och uppbyggnaden av budgeten behandlas vidare under rubriken budgetprocessen.

Uppföljning av budgeten sker genom att prognoser görs och jämförs med budgeten flera gånger under året. Detta för att få en indikation på hur verksamheten bedrivs i förhållande till vad som är planerat. Kravet på att budgeten följs medför en väldigt sträng uppföljning av den samma. Under året görs det två utfallsprognoser och tre delårsbokslut. (Ek) Det sker en kontinuerlig uppföljning och rapportering till stadsdelsfullmäktige. Om stadsdelen prognostiserar ett underskott skall den vid nästkommande fullmäktigesammanträde redogöra för vilka åtgärder som är vidtagna för att uppnå balans. Den starka fokuseringen på budgeten medför att denna används på ett mycket aktivt sätt inom organisationen. (Svensson)

Uppföljningar görs med hjälp av de prognoser som tas fram under året. Prognoserna ligger sedan till grund för att kunna utvärdera verksamheten. För att kunna mäta hur effektiv förvaltningen har varit använder sig Malmö stad av gemensamma verksamhetsmått för stadsdelarna, benchmarking. För att kunna se hur effektiviteten i verksamheten har varit under budgetåret görs uppföljningar gentemot övriga stadsdelar, vad gäller till exempel hur mycket en vårdplats kostar. (Ek)

Själva processen i sig är också viktigt för att öka medvetenheten kring budgeten och för att skapa ett budgettänkande i de olika verksamheterna (Dettmark). Budgetprocessen är mycket levande inom organisationen och medarbetarna är engagerade mycket tack vare det stränga kravet på att följa budgeten (Ek). Även allmänheten har en möjlighet att engagera sig, då de kan besöka stadsdelsfullmäktiges möten och ställa frågor till politikerna som fattar besluten. Media har en nyckelroll när det gäller att skapa debatt kring stadsdelsfullmäktiges beslut (Svensson). Vanligtvis är det inte många privatpersoner som närvarar vid stadsdelsfullmäktiges sammanträden, utan oftast är det bara vid stora nedskärningar som allmänheten reagerar. (Ek)

”Blir en verksamhet tvungen att dra in på personal tror jag att medarbetarna blir väldigt involverade i budgetprocessen”.

Irene Ek ekonomichef stadsdelsförvaltning Centrum

4.6 Budgetprocessen

Budgetprocessen i stadsdel Centrum kan delas in i två olika faser. Fas ett är i princip det första halvåret under vilket stadsdelens resurser för det kommande budgetåret är okända. Den andra fasen är arbetet med att upprätta en internbudget, det vill säga att bryta ner den ekonomiska ram som kommunfullmäktige tilldelat stadsdel Centrum. Denna fas pågår i princip under kalenderårets andra hälft.

4.6.1 Malmö stads budget – stadsdelens ram

Budgetprocessen i stadsdel Centrum inleds i mars månad, året före budgetåret, med en budgetskrivelse till stadskontoret (Ek). I skrivelsen försöker stadsdelsförvaltningen göra övergripande bedömningar om vad som kommer att ske i framtiden. Till grund för skrivelsen ligger befolkningsprognoser, kända förutsättningar och förändringar i verksamheterna. Budgetskrivelsen arbetas fram av förvaltningsledningen tillsammans med stadsdelens politiker. Syftet med budgetskrivelsen är att uppmärksamma kommunfullmäktige på eventuella brister i resursfördelningen. Bristerna kan bestå i såväl felaktigt beräknade ersättningar till respektive verksamhetsområde som i en skev fördelning av resurserna mellan stadsdelarna.

Budgetskrivelsen följs upp via en så kallad förvaltningsträff några veckor senare. Vid denna träff diskuterar kommunledningen igenom budgetskrivelsens innehåll med respektive förvaltningsledning. Förvaltningsträffarna följs av ett centralt budgetförslag från kommunen. Till grund för detta förslag ligger det som avhandlats vid förvaltningsträffarna, politikernas värderingar samt beslut om vilka verksamheter som skall prioriteras. Kommunfullmäktige fastställer sedan budgeten för Malmö stad i juni månad och därmed blir stadsdelsförvaltningarnas ekonomiska ramar definitiva. (Dettmark)

4.6.2 Internbudgeten

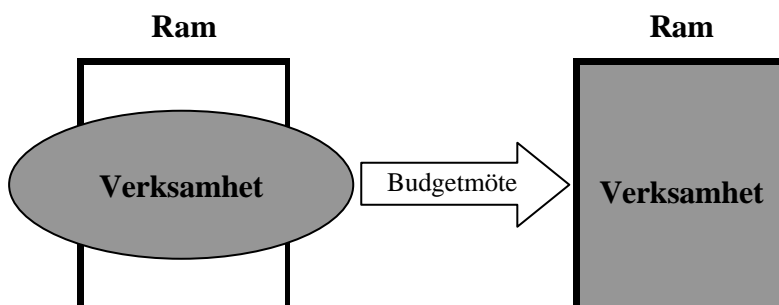
Kommunfullmäktiges fastställande av den kommunala budgeten innebär startskottet för det intensiva arbetet med stadsdelens internbudget. Kommunfullmäktiges budget innehåller inte bara en ekonomisk ram utan även målsättningar för Malmö stad. Stadsdelen får själv anpassa sin verksamhet efter dessa målsättningar, på så vis fungerar målsättningarna styrande för stadsdelens budget. (Ek) Arbetet med internbudgeten inleds med att en tidsplan tas fram. Tidsplanen redogör för när budgetprocessens samtliga aktiviteter skall utföras samt för vem som är ansvarig för att respektive aktivitet utförs. (Dettmark)

Budgetprocessen i stadsdel Centrum involverar cirka 50 personer, från förvaltningsledning till enhetschefer. Ekonomichefen beskriver budgetprocessen som en process med stor delaktighet där alla på ledningsnivå får möjlighet att tycka till. (Ek) Stadsdelschefen menar dessutom att processen är välordnad, försiktig och realistisk (Sohlmér).

”Budgeten går aldrig över i önsketänkande, utan god disciplin och att vi budgeterar de faktiska kostnaderna gör att resurserna räcker”.

Jan Sohlmér stadsdelschef stadsdelsförvaltning Centrum

En central del i stadsdel Centrums budgetprocess är de budgetmöten som stadsdelschefen och ekonomichefen håller tillsammans med verksamhetschefen och ekonomen för respektive verksamhetsområde. Mötena pågår från juni till och med september månad. Inför mötena har ekonomiavdelningen beräknat vad budgetårets ram får för konkreta konsekvenser för respektive verksamhetsområde i förhållande till tidigare års ram och presenterar resultatet. Mötena används för att diskutera resursfördelning och generella riktlinjer för verksamheterna. Mötena utgör också en central del i kommunikationen mellan förvaltningsledningen och enheterna, via verksamhetscheferna. Förvaltningsledningen presenterar ramarna för det kommande budgetåret och motiverar resurstilldelningen. Verksamhetscheferna har kunskap om hur det ser ut ute i verksamheterna och lyfter fram eventuella obalanser mellan verkligt behov och den föreslagna ramen. Budgetarbetet inleds på ett övergripande plan, men samtidigt som budgetmötena pågår har ekonomerna kontinuerliga kontakter med budgetansvariga på olika nivåer för att underifrån bygga upp budgeten.



Figur 4.3: Verksamhetsanpassning
Källa: Dettmark. Egen bearbetning

Budgetmötena ger således de olika verksamhetsområdena kunskap om det kommande årets ramar. Nästa steg i budgetprocessen är att respektive verksamhetschef, tillsammans med ekonomichefen, skall presentera åtgärdsförslag för att uppnå balans i budgeten. Dessutom skall de redogöra för vilka konsekvenser åtgärderna medför för verksamheten.

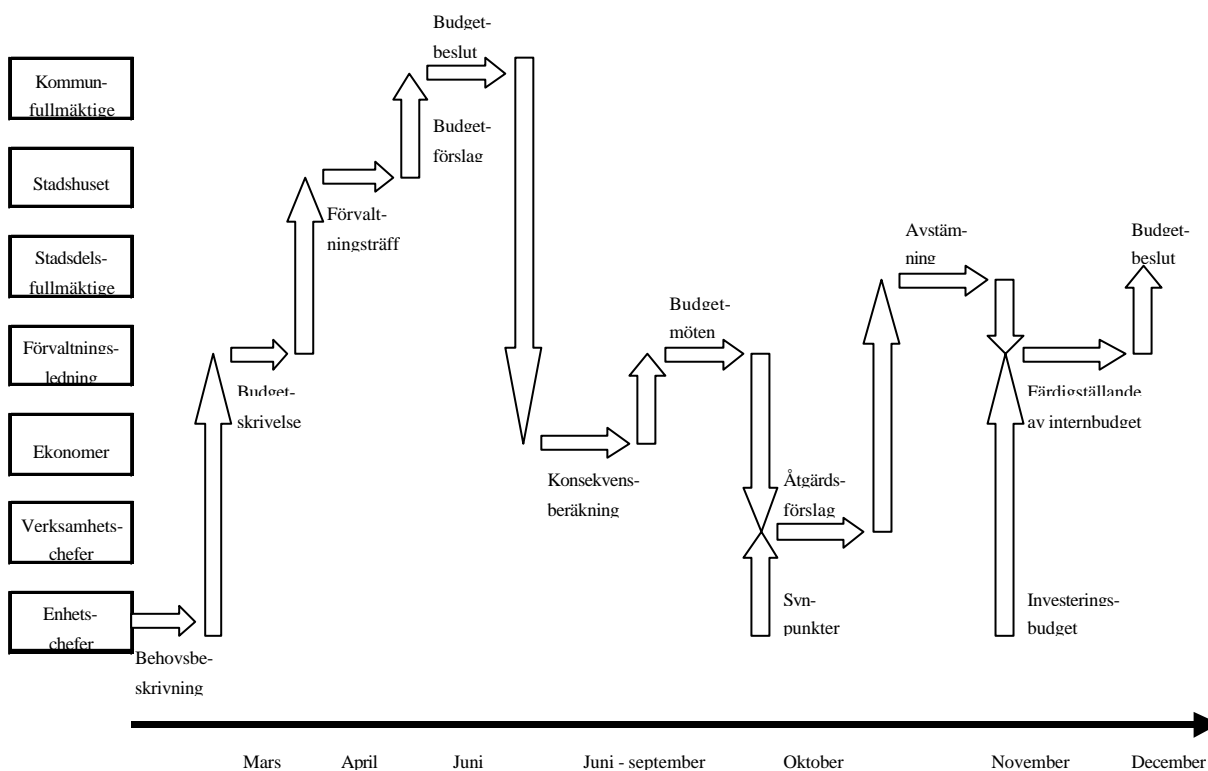
Till exempel konstateras att skolan får en viss summa pengar och detta kommer att innebära ett visst antal färre tjänster. Efter det att åtgärdsförslag och konsekvensbeskrivningar är gjorda sker en avstämning med stadsdelsnämndens politiker, detta sker vid två tillfällen i slutet av oktober och i början av november. Vid första tillfället sker en övergripande presentation av budgetförslaget och vid det andra tillfället diskuteras detaljfrågor. (Dettmärk)

”Avstämningarna kan ses som ett kvitto på om kontakterna med politikerna fungerat”.

Jan Sohlmér stadsdelschef stadsdelsförvaltning Centrum

Det sista som återstår innan budgeten är klar är att de olika verksamheterna skall ta ställning till om de skall göra några investeringar, eftersom de själva får bära sina avskrivningar och interna räntekostnader. Skall investeringar göras bifogas en investeringsbudget till stadsdelens ekonomiavdelning i början av november.

I början av december skickas den preliminära budgeten till stadsdelsnämndens arbetsutskott och i mitten av december fattar stadsdelsfullmäktige beslut om budgeten skall avslås eller bifallas. (Dettmärk)



Figur 4.4: Budgetprocessen i stadsdel Centrum
 Källa: Dettmärk, Ek, Sohlmér & Svensson. Egen bearbetning

Parallellt med budgetarbetet på stadsdelsnivå pågår även ett budgetarbete ute i enheterna. Så fort enheterna känner till sina ramar och förutsättningar börjar de att anpassa sin verksamhet. Får till exempel en skola reda på att den kommer att få mindre intäkter nästa år på grund av till exempel minskat elevantal så börjar de se över sin personalstruktur. Redan i oktober börjar arbetet för annars hinner det inte bli klart förrän stadsdelens budget träder i kraft. (Dettmark)

”Enhetscheferna har små möjligheter att påverka sin ekonomiska ram men därefter är de involverade i fördelningen av sina resurser”.

Irene Ek, ekonomichef stadsdelförvaltning Centrum

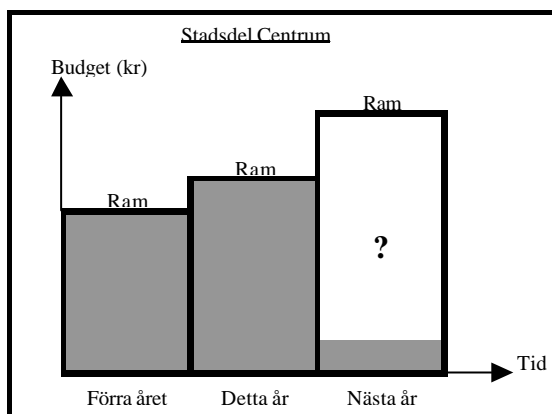
Stadsdel Centrum följer upp sin budget via två utfallsprognoser och tre delårsbokslut. Utfallsprognoserna görs i mitten av mars och i mitten av april, medan delårsboksluten görs i mitten av maj, september och november. Ett prognostiserat underskott medför att en åtgärdsplan skall presenteras vid nästa sammanträde. Prognoserna används för att snabbt kunna vidta åtgärder om några förutsättningar har förändrats, men själva budgeten ändras inte. (Dettmark)

4.6.3 Budgettekniker

I teorikapitlet finns en redogörelse för några olika budgettekniker som kan tillämpas vid konstruerandet av en budget. I denna del presenteras de tekniker som Stadsdel Centrum använder sig av i sitt budgetarbete.

Stadsdel Centrums intäkter består nästan uteslutande av de resurser som stadsdelen tilldelats genom resursfördelningsmodellen. Modellen fördelar resurserna utifrån det befolkningsansvar som stadsdelen har. Resursernas storlek beräknas med hjälp av prognoser om stadsdelens befolkningsantal och sociala struktur. (Ek) Eftersom den totala ramen inte går att påverka när den väl är fastställd av kommunfullmäktige är det viktigt att de olika verksamheterna håller sig inom sina respektive ramar (Dettmark). Den internbudget som stadsdelen är skyldig att upprätta baserar sig på ramar för respektive verksamhet (Sohlmér).

I budgeteringsarbetet tar stadsdel Centrum väldigt liten hänsyn till hur föregående års utfall. Med andra ord används föregående års siffror, med vissa undantag, inte alls i arbetet med kommande års budget. Allt räknas dock inte om helt från grunden, då erfarenhet innehas om hur en del av verksamheterna ser ut, till exempel ålderdomshem och skolor. (Ek)



Figur 4.5: Stadsdel Centrums budgeteringsteknik
Källa: Ek & Sohlmér. Egen bearbetning

I kommunallagen anges, som tidigare nämnt, att en kommun är skyldig att upprätta en budget i balans. Stadsdel Centrum använder sig av resultatenheter i verksamheten och varje resultatenhet ansvarar för att få budgeten i balans, för att undvika att underskott uppstår. Enhetscheferna är den lägsta nivån med resultatansvar inom organisationen. (Sohlmér)

Investeringsbudgetar har en väldigt liten roll i Stadsdel Centrums ekonomiska styrning. Malmö stads stora investeringar görs främst av de tekniska förvaltningarna och deras verksamhet är inte decentraliserade till stadsdelsnivå, utan styrs centralt i kommunen. (Ek) Stadsdel Centrum använder sig inte av några kalkyl- eller investeringsbudgetar utan stadsdelen åberopar sannolika belopp när investeringar skall genomföras (Sohlmér). Däremot måste verksamheterna ta ställning till huruvida en investering kan genomföras, eftersom de måste bära de avskrivningar och den internränta som medföljer en investering (Dettmark).

4.6.4 Budgetprocessens rollspel

På stadsdelsnivå är det politiker som fattar det slutgiltiga beslutet angående budgeten för kommande år. Detta medför en stor öppenhet kring hur verksamheten kommer att styras samt hur resurserna fördelas mellan stadsdelens olika verksamheter. Stadsdelsfullmäktiges sammanträden är offentliga och alla som är intresserade kan närvara vid dessa möten samt ta del av underlags- och beslutsdokument. (Svensson)

Sammanträdet den 16 december 2004 gällande budgeten för 2005 inleddes med att ge allmänheten tillfälle att ställa frågor som de funderat kring. Vanligtvis är det inte många medborgare som besöker dessa möten, utan endast de som berörs av till exempel en nedläggning närvarar. (Ek) Formellt är det politikerna som beslutar hur stadsdelens verksamhet skall styras. För att stämma av politikernas inställning till den framarbetade budgeten har tjänstemännen via stadsdelschefen kontinuerlig kontakt med politikerna, främst med stadsdelsfullmäktiges ordförande. (Sohlmér)

Det råder politisk instabilitet i Malmö idag och det finns ingen klar majoritet. Politisk instabilitet kan få konsekvenser för budgetarbetet på stadsdelsnivå. Socialdemokraterna har svårt att driva igenom sin politik i stadsdelarna, vilket får till följd att nödvändiga besparingar i stadsdelarna blockeras. (Fagerström & Ivarsson, 2004) Den politiska instabiliteten i Malmö ledde under hösten 2004 till ett flertal konflikter rörande budgeten på stadsdelsnivå. I stadsdel Fosie beslutades det efter att en prognos visat på ett överskott på 5 miljoner kronor att 3 miljoner kronor skulle satsas på skolan. Politikerna hade olika uppfattningar om huruvida det prognostiserade överskottet skulle användas i verksamheten. Följden av beslutet att satsa 3 miljoner kronor på skolan blev att stadsdelschefen gjorde något så ovanligt som att reservera sig mot beslutet. (Fürstenberg, 2004) Som ovan nämnt finns det idag ingen klar majoritet för politiska beslut i Malmö, vilket medför en viss osäkerhet när beslut skall fattas.

”Avsaknaden av en majoritet kan innebära en risk i alla parlamentariska organisationer”.

Nils T. Svensson ordförande stadsdelsfullmäktige Centrum

Vid politisk majoritet är tjänstemännens budgetarbete mindre komplicerat eftersom det räcker med att förankra budgeten hos stadsdelsfullmäktiges ordförande. Dialogen försvåras vid politisk instabilitet och avslag på budgetförslaget medför en massa merarbete för stadsdelsförvaltningen. (Sohlmér)

4.6.4.1 Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 december 2004

Dagordningens huvudpunkt vid stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 december 2004 var att behandla den föreslagna internbudgeten. Vid sammanträdet behandlades även den senaste utfallsprognosen för 2004. Denna pekade på ett stort överskott, vilket både den borgerliga oppositionen och Vänsterpartiet ifrågasatte. De ställde sig frågande till om överskottet berodde på att stadsdelen inte hade fullgjort sina åtaganden gentemot medborgarna, det vill säga om överskottet uppkommit genom att stadsdelen erbjudit medborgarna en bristfällig service. Stadsdelsfullmäktiges ordförande hävdade att stadsdelen visst fullgjort sina åtaganden och att det prognostiserade överskottet kan användas kommande år. Ekonomichefen påpekade att stadsdelen hade med sig ett överskott från tidigare år, om hänsyn tas till detta har stadsdelen förbrukat hela 2004 års budget.

Efter att verksamhetsplanen för 2005 godkänts av fullmäktige föredrog ekonomichefen Socialdemokraternas budgetförslag för 2005 som utarbetats av stadsdelsförvaltningen. Därefter redogjorde den borgerliga oppositionen för sina synpunkter och yrkade avslag på internbudgeten, eftersom de hade för avsikt att reservera sig mot fördelningen av resurserna i budgeten. Även Vänsterpartiet yrkade avslag på budgeten eftersom de ansåg att de resurser som stadsdelen tilldelats inte täckte dess behov. Vänsterpartiet menade att regeringen tilldelat Malmö stad mer resurser som kommunen ännu ej vidareförmedlat till stadsdelarna och ville därför skriva till kommunstyrelsen.

Detta förslag fick inte gehör av övriga partier i stadsdelsfullmäktige. Den borgerliga oppositionen och Vänsterpartiets yrkande på att budgetförslaget skulle avslås medförde att budgetförslaget inte hade någon majoritet i stadsdelsfullmäktige.

Efter att de politiska partierna hade yttrat sig begärde stadsdelschefen ordet. Han menade att även om budgetförslaget avslås kommer förvaltningen att fortsätta att styra verksamheten utifrån den preliminära internbudgeten. För att lösa problemet ajournerades sammanträdet i 15 minuter. Under pausen försökte de olika parterna diskutera sig fram till en gångbar lösning. När mötet upptogs igen genomfördes en omröstning om budgetförslaget som resulterade i att budgetförslaget avsågs. Vänsterpartiet och den borgerliga oppositionen fick tillsammans 6 röster mot Socialdemokraternas 5. Den borgerliga oppositionen presenterade inget alternativt budgetförslag med motiveringen att de var emot indelningen av Malmö stad i stadsdelar. Den borgerliga oppositionen och Vänsterpartiet hade möjligheten att lägga ned någon av sina röster vilket hade resulterat i att budgetförslaget godkännts eftersom ordförande har utslagsröst. Den borgerliga oppositionen var dock fast besluten att reservera sig mot budgeten eftersom en reservation väger tyngre än ett särskilt yttrande. (Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2004-12-16)

4.6.4.2 Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 26 januari 2005

Vid stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 26 januari 2005 behandlades utöver internbudgeten även BoCentrums framtid, ett tillfälligt boende för utsatta kvinnor. Stadsdelsförvaltningen hade på grund av bristande beläggning valt att lägga ned BoCentrums verksamhet. Trots att beslutet inte var politiskt förankrat hade delar av BoCentrums personal redan sagts upp och erhållit avgångsvederlag. Stadsdelsförvaltningens agerande föranledde kritik, från såväl den borgerliga oppositionen som från Vänsterpartiet, mot att handlingar genomförts utan att ett politiskt beslut fattats. Den borgerliga oppositionen och Vänsterpartiet ansåg, till skillnad från Socialdemokraterna, att BoCentrums verksamhet borde återupprättas till ursprunglig omfattning. Efter omröstning i fullmäktige beslutades att BoCentrums verksamhet skulle återupprättas. Hur återupprättandet av BoCentrum skulle finansieras var dock oklart, den borgerliga oppositionen påpekade att de endast är fritidspolitiker och inte kan sätta sig in i allt.

Efter beslutet om BoCentrums framtid diskuterades Socialdemokraternas nya budgetförslag. I Socialdemokraternas reviderade budgetförslag hade den planerade nedskärningen inom skolan ersatts av en nedläggning av tre familjedaghem. Den borgerliga oppositionen menade att de hade en helt annan syn på budgetarbetet och att de inte kunde ställa sig bakom nedskärningar inom familjedagvården. De yrkade avslag på hela internbudgeten utan att presentera något alternativt budgetförslag och avsåg att inkomma med en särskild reservation.

Vänsterpartiet hävdade, liksom vid föregående sammanträde, att den ram stadsdelen tilldelats var för liten för att uppfylla målen. Återigen hänvisade Vänsterpartiets till att kommunen erhållit resurser från regeringen som ännu inte fördelats till stadsdelarna. Vänsterpartiet ansåg således att nedskärningar inte bör genomföras om extra resurser kan erhållas. Dessutom menade Vänsterpartiet att budgetförslaget skulle medföra brott mot såväl skollagen som centrala och lokala styrdokument. Partiet yrkade precis som tidigare avslag på budgetförslaget samt på en skrivelse till kommunstyrelsen om utökad ram.

Innan omröstningen om budgetförslaget fick stadsdelschefen ordet. Han inledde med att säga att han skulle fatta sig kort eftersom hans åsikter förmodligen inte skulle ha någon betydelse. Därefter redogjorde stadsdelschefen för ekonomistyrningsriktlinjer antagna av såväl kommun- som stadsdelsfullmäktige och konstaterade att en budget skall antagas. Stadsdelschefens inlägg följdes av en diskussion mellan partierna kring svårigheterna om att fastställa en budget. I denna diskussion framkom att Vänsterpartiet konsekvent röstat emot budgetförslagen i Malmös samtliga stadsdelar.

Omröstningen kring internbudgetförslaget slutade precis som vid föregående sammanträde med avslag på budgetförslaget med sex röster mot fem, eftersom den borgerliga oppositionen och vänsterpartiet röstade emot. Till skillnad från föregående sammanträde valde den borgerliga oppositionen att stödja Vänsterpartiets förslag om en skrivelse till kommunstyrelsen, förslaget antogs således med sex röster mot fem. (Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2005-01-26)

4.6.4.3 Konsekvenser av stadsdelsfullmäktiges avslag på internbudgeten

Det är väldigt ovanligt att stadsdel Centrums budgetförslag får avslag. Konsekvensen blir att förvaltningen formellt sett styrs utan någon budget fram till dess att en budget kan antas. I enlighet med de direktiv som skickats ut till tjänstemännen skall förvaltningen fram till dess att en ny internbudget fastslås arbeta efter det budgetförslag som avslogs den 16 december. (Sohlmér) En av stadsdel Centrums controllers har dåliga erfarenheter av budgetlös styrning inom offentlig verksamhet. Hon menar att utan en fastställd budget saknas tydliga ekonomiska ramar och kostnaderna kan skena iväg. (Dettmark)

4.6.4.4 Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 februari 2005

Stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 februari 2005 inleddes med att Malmö stads ekonomidirektör och tillförordnade stadsdirektör redogjorde för kommunens ekonomistyrningsprinciper. Han redogjorde också för varför en stadsdel upprättar en budget. Ekonomidirektören menade att internbudgeten ger stadsdelarna en möjlighet att anpassa resursfördelningen efter den enskilda stadsdelens behov. Budgeten utgör även ett underlag för ekonomi- och verksamhetsstyrningen.

Nästa punkt på dagordningen var internbudgeten. Budgetbeslutet blev en ren formalitet eftersom Socialdemokraterna sedan tidigare fattat en överenskommelse med den borgerliga oppositionen. Socialdemokraterna yrkade avslag på sitt eget förslag om att lägga ned dagmammorna i stadsdelen. I gengäld valde den borgerliga oppositionen att stödja det Socialdemokratiska budgetförslaget. Vänsterpartiet menade precis som tidigare att resurserna inte var tillräckliga för att bedriva stadsdelens verksamhet på ett tillfredsställande sätt. Den skrivelse till kommunstyrelsen som stadsdelsfullmäktige beslutade om vid föregående sammanträde hade ännu inte behandlats, därför ville Vänsterpartiet vänta med budgetbeslutet. Sammanträdet resulterade i att Socialdemokraternas budgetförslag antogs medan beslutet om att tillskriva kommunstyrelsen om utökade medel låg fast. (Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2005-02-16)

4.7 Budgetkritik

Stadsdelsfullmäktiges ordförande hyser stark tilltro till budgetprocessen i stadsdel Centrum. Han har svårt att se att budgetarbetet skulle kunna bedrivas annorlunda. (Svensson) Även stadsdelschefen är positiv till budgetprocessen. Han identifierar en anslagsbaserad modell som enda alternativet, där varje enhet först får presentera sina behov och därefter tar politikerna ställning till alla äskanden. (Sohlmér)

”Jag har jobbat i mindre kommuner tidigare och där är den anslagsbaserade metoden ganska vanlig men jag tycker inte att det är en bra metod. Jag anser att vår metod är bättre, även om den kan kännas fyrkantig. Vår metod är effektiv när den väl har satt sig, som i Malmö stad, och alla accepterar spelets regler”.

Jan Sohlmér stadsdelschef stadsdelsförvaltning Centrum

Ekonomichefen och kontrollern är överrens om att förvaltningen fått en bra rutin på budgetarbetet. Ekonomichefen anser dock att förvaltningen måste bli bättre på att ta de övergripande diskussionerna på våren innan budgetarbetet pågår för fullt och att förvaltningen har för mycket av ett ettårsperspektiv. (Dettmark & Ek)

”Det är så stort och det är så tungt att man måste ha väldigt lång framförhållning för att kunna svänga på något och där tycker jag inte att vi är tillräckligt bra”.

Irene Ek ekonomichef stadsdelsförvaltning Centrum

Controllern är självkritisk och menar att när budgeten får avslag måste förvaltningen fråga sig vad som kan göras bättre för att en liknande situation inte skall upprepas (Dettmark). Rektorn på Rörjskolan ger en mer negativ bild av budgetprocessen. Själv anser han att hans roll i budgetprocessen är av verkställande karaktär. Han menar vidare att det inte existerar något underifrån-perspektiv utan det budgetförslag som han har att ta ställning till är mer att betrakta som ett beslut. (Andreasson)

Politikernas roll i budgetprocessen berörs av flera av våra intervjuobjekt. Ekonomichefen menar att politiker engagerar sig mer i de frågor som allmänheten för upp på dagordningen och att de är väldigt känsliga för nedläggningar och när pengarna inte räcker. (Ek) Controllern finner det märkligt att ett beslut fattat i kommunfullmäktige inte accepteras på stadsdelsnivå (Dettmark) Rektorn på Rörjösökolan anser att det är diffust vem som egentligen fattar de slutgiltiga besluten i stadsdelen. Han understryker att formellt sett är det politikerna som beslutar, men pekar samtidigt på att tjänstemännen tar fram beslutsunderlagen. (Andreasson)

Stadsdelens ovilja till att omfördela den budget som resursfördelningsmodellen konstruerat kritiserar av Verksamhetschefen för barn och ungdom. Hon menar att stadsdelschefen måste våga omfördela för att få medarbetarna att förstå att de jobbar för en helhet. (Bergdahl)

4.8 Sammanfattning

Politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum har samtliga en liknande uppfattning om vilka budgetprocessens förutsättningar är. Den viktigaste förutsättningarna är de resurser som stadsdelen tilldelas av kommunfullmäktige samt den verksamhetsplan som stadsdelen själv upprättar. Verksamhetsplanen anger stadsdelens målsättningar och resurstilldelningen fastställer den ekonomiska ramen.

Trots att de flesta medarbetarna inom organisationen är överens om vilka förutsättningar som gäller för budgetprocessen definieras begreppet budget helt olika. Budgetdefinitionerna sträcker sig från det viktigaste målstyrningsdokumentet som upprättas till endast en påse pengar. Det är inte bara definitionen av begreppet budget som varierar inom stadsdel Centrum, även syftet med budgeten varierar beroende på vem som tillfrågas. Merparten identifierar resursfördelning som ett viktigt syfte med stadsdelens budget men även ansvarsfördelning, uppföljning, planering och engagemang nämns.

Budgetprocessen inom stadsdel Centrum är tvådelad. Under årets första hälft koncentreras budgetarbetet till att försöka påverka den ekonomiska ram som kommunfullmäktige fastställer. När kommunfullmäktige fastställt sin budget inriktas stadsdelens budgetarbete på att anpassa verksamheterna efter de givna resurserna och vice versa. Stadsdelen gör dock endast marginella omfördelningar i förhållande till kommunfullmäktiges resurstilldelning. Stadsdelsförvaltningen konstruerar utifrån det styrande partiets riktlinjer ett budgetförslag som därefter behandlas i stadsdelsfullmäktige.

Den politiska instabiliteten i Malmö har medfört att Stadsdelsfullmäktige vid två olika sammanträden avslagit Socialdemokraternas budgetförslag för 2005. Vänsterpartiet menar att stadsdelens målsättningar inte kan uppnås med nuvarande ekonomiska ram medan den borgerliga oppositionen är missnöjd med fördelningen mellan de olika verksamhetsområdena.

Politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum är överlag nöjda med stadsdelens budgetprocess, även om de medger att de båda avslagen indikerar någon form av brist i processen.

5 **Analys**

I vår analys av budgetprocessen i stadsdel Centrum diskuteras det empiriska material som samlats in under studiens gång utifrån såväl teorier om ämnet som egna åsikter. Kapitlet följer samma grundstruktur som föregående kapitlen.

5.1 Inledning

I analyskapitlet analyserar vi stadsdel Centrums budgetprocess utifrån grundstrukturen i teori- och empirikapitlet. Kapitlet består således av huvuddelarna definitioner, förutsättningar, budgetsyften, budgetprocessen och budgetkritik.

I analyskapitlet diskuteras den budgetprocess som vi kartlagt i vår studie av stadsdel Centrum. I diskussionen jämförs de budgetteorier som presenterats i kapitel tre med det empiriska material som samlats in under studien. Inom respektive huvuddel förklaras eventuella avvikelser mellan teoretiska uppfattningar och empiriska data, i diskussionen inkluderas även våra åsikter gällande budgetarbetet i stadsdel Centrum.

5.2 Definitioner

Politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum definierar budgeten på olika sätt. Vår uppfattning är att individernas olika definitioner präglas dels av individens position och dels av hur individen uppfattar sina möjligheter att påverka budgetprocessen.

Ordförande i stadsdelsfullmäktige, stadsdelschefen och ekonomichefen har alla liknande definitioner av budgeten, samtliga fokuserar på planering och styrning. Vi anser detta vara fullt naturligt eftersom alla innehar positioner med stora möjligheter att påverka samt med stort ansvar för planering och styrning av verksamheten.

Verksamhetschefen definierar budgeten som ett pedagogiskt verktyg, vilket kanske är den mest intressanta definitionen. Enligt vår uppfattning avslöjar denna definition att verksamhetschefen får lägga ner mycket tid på att förklara för enhetscheferna varför vissa åtgärder vidtas. Budgeten används säkerligen av verksamhetscheferna för att skapa en helhetsförståelse bland enhetscheferna och fungerar således som ett pedagogiskt verktyg.

Rektorn på Rörshögskolans definition av budgeten som de pengar han får till sin verksamhet under ett kalenderår är även den talande. Vår uppfattning är att rektorn inte anser sig speciellt delaktig i budgetprocessen och därför betraktar han budgeten endast som en påse pengar.

Att budgeten definieras olika inom stadsdel Centrum är naturligt med tanke på att alla inte har samma inflytande i budgetprocessen. Vår uppfattning är att de olika definitionerna även antyder en bristande helhetsförståelse för budgetprocessen inom organisationen. Definitionerna ovan visar att enhetscheferna och verksamhetscheferna ser sin roll i budgetprocessen som marginell. Därför definierar de budgeten utifrån vilka effekter det färdiga budgetdokumentet får för deras arbete och verksamheter. Vi anser att större helhetsförståelse, där varje medarbetare inom organisationen förstår sin roll i budgetprocessen, medför större överensstämmelse av budgetdefinitionerna.

5.3 Förutsättningar

Stadsdel Centrum utgör ett tydligt exempel på en budgetkopplad organisation. Stadsdelen skapar inte sina egna ekonomiska förutsättningar utan den ekonomiska ram som kommunfullmäktige tilldelar stadsdelen utgör budgeten. Ytterligare en likhet mellan stadsdel Centrum och en budgetkopplad organisation är det faktum att en överordnad instans, stadsdelsfullmäktige, godkänner budgeten.

5.3.1 Behovsrelaterad resursfördelning

Resursfördelningsmodellen i Malmö stad delar in individer i olika kategorier och därefter fördelas resurserna utifrån respektive stadsdels befolkningsstruktur. En av svårigheterna vid resursfördelningen består således i att identifiera olika individkategoriers behov. Försöken att kartlägga resursbehoven i de olika stadsdelarna görs med hjälp av befolkningsprognoser, framtagna centralt i kommunen. Kommunfullmäktige fastställer resursfördelningen som ligger till grund för stadsdelarnas internbudgetar i juni året innan budgetåret, det vill säga redan vid ingången av budgetåret är prognoserna minst sex månader gamla. Följden blir att det kartlagda resursbehovet avviker från det verkliga resursbehovet.

I vår studie av stadsdel Centrum har vi kunnat konstatera att stadsdelen under de senaste åren gynnats av felaktiga eller gamla befolkningsprognoser. Stadsdelsförvaltningen har på ett ansvarsfullt sätt avstått från att spendera dessa extra resurser och betalat tillbaka överskottet till Malmö stad. Reglerna är dock utformade på så vis att ett överskott på maximalt fem miljoner kronor överförs till nästa års budget medan underskott överförs i sin helhet. Avsikten är att uppmuntra till en effektiv ekonomisk styrning av stadsdelarna. Vi menar dock att regelverket kan få orimliga effekter. Om en stadsdel i motsats till stadsdel Centrum missgynnats av gamla och missvisande befolkningsprognoser blir följden att de straffas för någonting som inte har med den ekonomiska styrningen av stadsdelen att göra.

Att tvinga stadsdelarna till eventuella sparprogram och nedskärningar av samhällsservicen på grund av bristande underlag till resursfördelningsmodellen känns orimligt.

Vår uppfattning är att resursfördelningsmodellen ger upphov till ett motsattsförhållande mellan transparens och lokala prioriteringar. För att resurstilldelningen skall förankras långt ute i verksamheterna krävs en öppenhet kring hur modellen fördelar resurserna. Budgetansvariga inom organisationen bör känna till vilka kriterier som ligger till grund för respektive verksamhets ekonomiska ram. Resursfördelningsmodellen i Malmö stad är enligt vår mening lättillgänglig för berörda personer och alla intresserade kan ta del av modellens principer.

Ett led i öppenheten kring modellen är att resursfördelningen till respektive stadsdel bryts ned på verksamhetsnivå. Vi anser dock att nedbrytningen kan fungera hämmande för effektiviteten i den enskilda stadsdelens budgetprocess. Avsikten med stadsdelsreformen är att lokala beslut skall fattas av personer med god kännedom om de lokala förhållandena. Risken med en detaljerad resursfördelningsmodell är att stadsdelspolitikerna avstår från att göra lokala omfördelningar.

Anledningen till att politikerna avstår från lokala prioriteringar kan vara att resursfördelningsmodellens tilldelning betraktas som den rätta lösningen och därmed inte bör korrigeras. En annan anledning kan vara tidsfaktorn. Stadsdelspolitikerna är fritidspolitiker och merparten kombinerar sitt förtroendeuppdrag med ett civilt arbete. Tidsfaktorn begränsar politikernas möjligheter att erhålla tillräckliga detaljkunskaper för att kunna genomföra rationella resursomfördelningar. Genom att följa resursfördelningsmodellens tilldelning utan justeringar löser politikerna budgetens fördelningsproblematik på ett, för deras del, praktiskt sätt. Enligt vår mening innebär dock det faktum att stadsdel Centrum inte omfördelar resurserna att stadsdelens funktion kan ifrågasättas. Eftersom stadsdel Centrum endast verkställer resursfördelningsmodellens förslag sköts resursfördelningen av en matematisk modell på kommunal nivå, och inte av stadsdelspolitikerna med god lokalkännedom.

5.3.2 Organisation

Organisationen inom stadsdel Centrum kan i viss mån betraktas som en given parameter, det vill säga organisationens grundstruktur är inte självvald. Organisationen är uppbyggd av en bred bas av tjänstemän inom förvaltningen och en smal topp med politiker som har den beslutande makten. Stadsdel Centrums organisationsstruktur med en bred bas och en smal topp är att betrakta som en högst normal struktur, speciellt med tanke på organisationens storlek.

I jämförelse med organisationer inom näringslivet avviker stadsdel Centrum i det avseendet att den beslutande nivån inom organisationen inte är proffs på sin uppgift. Politikerna med den beslutande makten i stadsdelen är fritidspolitiker och utövar sina förtroendeuppdrag på fritiden. Politikernas engagemang styrs således av tidsfaktorn, enligt vår uppfattning försämrar detta deras möjligheter att sätta sig in i alla de frågor som stadsdelsfullmäktige skall besluta i.

Ytterligare en avvikelse är att ledningens beslutsfattande präglas av ett politiskt spel där ideologiska värderingar står över rationella argument. Vår studie inriktar sig på stadsdel Centrums budgetprocess och ur detta perspektiv uppfattar vi beslutsprocessen som ineffektiv.

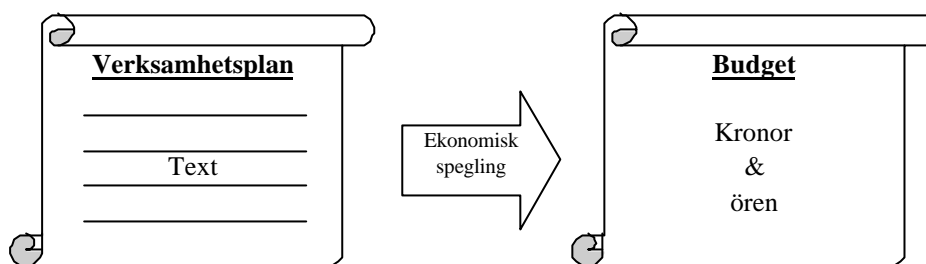
Förvaltningens huvuduppgift är att verkställa stadsdelsfullmäktiges beslut och förvaltningsledningen eftersträvar stor delaktighet från samtliga nivåer i budgetprocessen. Förvaltningsledningens struktur skapar enligt vår mening goda förutsättningar för berörda parter att delge sina åsikter i budgetarbetet. Vi anser således inte att förvaltningens organisationsstruktur i sig utgör något hinder för en decentraliserad budgetprocess. Huruvida budgetprocessen i praktiken blir decentraliserad beror istället på samspelet mellan olika individer inom organisationen och på kommunikationen dem emellan.

Som tidigare nämnts skall stadsdelsförvaltningen arbeta utifrån stadsdelsfullmäktiges beslut. I vår studie av budgetprocessen i stadsdel Centrum har vi identifierat en något annorlunda arbetsgång, i det avseendet att förvaltningen först konstruerar en budget som därefter skall godkännas av fullmäktige. Vid en sådan arbetsgång förutsätts en god kommunikation mellan förvaltningen och fullmäktige för att skapa balans mellan politiska och ekonomiska argument. Fullmäktiges avslag på förvaltningens två budgetsförslag ser vi som ett bevis på att samspelet mellan tjänstemännen och politikerna inte fungerar tillfredsställande inom stadsdel Centrum.

5.3.3 Verksamhetsplan

Verksamhetsplanen är det dokument i vilket målsättningarna för stadsdelens olika verksamheter sammanställs. Dokumentet ligger därmed till grund för prioriteringar inom stadsdelen. Budgeten bör enligt vår mening konkretisera verksamhetsplanens målsättningar i ekonomiska termer.

Såväl politiker som tjänstemän inom stadsdel Centrum riktar kritik mot verksamhetsplanens möjlighet att fungera styrande för stadsdelens verksamhet. Kritiken riktas i första hand mot de otydliga målformuleringarna, vilka medför svårigheter att mäta och följa upp målsättningarna. Vi instämmer i kritiken mot otydliga målformuleringar och menar att sådana kan få ett antal negativa effekter. Otydliga målformuleringar leder som ovan nämnt till bristande uppföljningsmöjligheter. Om målsättningarna för de olika verksamheterna inte kan följas upp är det svårt att bedöma kvaliteten på den enskilda verksamheten. Kan inte kvalitetsnivån på den enskilda verksamheten fastställas medför detta i sin tur problem vid bedömningen av resursbehovet. Följden blir att målsättningarna i verksamhetsplanen förlorar sitt värde och styrande effekt samt att verksamhetsplanen inte utgör ett tillfredsställande underlag vid budgeteringen. Dessutom menar vi att bristande möjlighet att kontrollera stadsdelens måluppfyllelse är ett demokratiskt problem, eftersom möjligheten att utvärdera ansvariga inom stadsdelen begränsas.



*Figur 5.1: Samspelet mellan verksamhetsplan och budget
Källa: Egen bearbetning*

Verksamhetsplanen är enligt stadsdel Centrum en viktig förutsättning för budgetarbetet. Dokumentet är en sammanställning av kortsiktiga och långsiktiga målsättningar för stadsdelens verksamhet i oprioriterad ordning. Däremot innehåller verksamhetsplanen inga konkreta aktiviteter genom vilka målsättningarna skall uppfyllas. Vi finner det därför märkligt att stadsdelsfullmäktige avsåg att fastställa verksamhetsplanen och budgeten vid samma sammanträde. Målsättningarna för de olika verksamheterna kan omöjligen ha beaktats i budgeten om verksamhetsplanen fastställs samtidigt som budgeten. Beslutsordningen skulle kunna förklaras av att medlen går före målen för stadsdel Centrum och eftersom stadsdelen i princip inte omfördelar några resurser är verksamhetsplanen av begränsad betydelse. Stadsdel Centrum bör enligt vår uppfattning fastställa målsättningarna i inledningen av budgetprocessen för att på så vis tydliggöra budgetarbetets inriktning.

Stadsdelsfullmäktiges beslut att godkänna verksamhetsplanen och underkänna budgetförslaget kan också diskuteras. Att endast godkänna verksamhetsplanen är enligt vår mening tänkbart i två situationer. För det första om stadsdelsfullmäktige anser att stadsdelsförvaltningens budgetförslag inte speglar verksamhetsplanens prioriteringar. För det andra om stadsdelen inte erhållit nog med resurser för att uppnå lägsta tillåtna kvalitetsnivå på samhällsservicen. Enligt vår uppfattning gör stadsdel Centrum bedömningen att nuvarande ekonomiska ram är för liten för att säkerställa lägsta acceptabla kvalitet på servicen till medborgarna. Den naturliga lösningen när verksamhetsplanen inte kan uppfyllas med hjälp av budgeten är annars en återkoppling till och en revidering av verksamhetsplanen. Om så inte görs riskerar verksamhetsplanen att urholkas och förlora sin relevans.

5.4 Budgetsyften

Stadsdel Centrum anger ett flertal olika syften med budgeten och budgetarbetet inom stadsdelen. Flera av dessa syften överensstämmer med de traditionella budgetsyften som presenterats i teorin.

Styrning. Stadsdelen anser att det främsta syftet med budgeten är att fördela de resurser som stadsdelen tilldelats av kommunfullmäktige. Främst används alltså budgeten i stadsdel Centrum för ekonomisk styrning av verksamheten. Den ekonomiska styrningen består till största delen av prioriteringar mellan olika verksamheter, vilka verkställs av stadsdelens resursfördelning.

Planering och ansvarsfördelning. Stadsdelen menar även att budgeten används för att planera verksamheten utifrån de ekonomiska resurserna och för att fördela ansvar inom organisationen. Alla former av styrning inkluderar enligt vår mening planering på ett eller annat sätt. Således är planering ett givet syfte för stadsdelens enda ekonomistyrningsverktyg. Vi instämmer även i uppfattningen att budgeten i stadsdel Centrum används för att fördela ansvar. Budgeten tydliggör de ekonomiska ramarna för respektive verksamhet och respektive enhetschef ansvarar i sin tur för att ramarna hålls.

Information och engagemang. Budgetprocessen är enligt stadsdel Centrum en levande process, i syfte att skapa förståelse bland medarbetarna för stadsdelens ekonomiska situation. Stadsdelen menar att budgeten används för att klarlägga vad organisationen och allmänheten kan förvänta sig av det kommande året. Utifrån ovan nämnda användningsområde menar vi att stadsdelen avser att använda budgeten i syfte att sprida information och skapa engagemang inom organisationen.

Vi anser att de budgetsyften som stadsdel Centrum anger stämmer väl överens med såväl de syften som presenteras i teorin som med de syften vi identifierat med stadsdelens budget. Vi menar dock att resursfördelningen i sig inte är huvudsyftet med budgeten. Huvudsyftet är istället styrning, i vilken resursfördelningen spelar en avgörande roll.

Huruvida stadsdel Centrum uppfyller budgetens syften kan diskuteras. Utan tvekan fungerar budgeten styrande för verksamheten och stadsdelens förmåga att följa budgeten vittnar om en tillfredsställande styrning. Även ansvarsfördelningen fungerar tillfredsställande med hjälp av budgeten. Nedbrytningen av resurserna till verksamhets- och enhetsnivå tydliggör respektive chefs ekonomiska ansvar. Budgetens funktion som informationspridare är vi dock mer tveksamma till. Visserligen förmedlar budgeten ansvarsfördelningen på ett konkret sätt, men budgetens förmåga att engagera medarbetarna är klart begränsad. Eftersom budgetansvariga endast i begränsad utsträckning deltar i budgetprocessen och i det närmaste påtvingas en ekonomisk ram blir följden ett svagt engagemang.

5.5 Budgetprocessen

Huruvida det är det färdiga budgetdokumentet eller arbetet som leder fram till det färdiga dokumentet som är av störst betydelse för stadsdel Centrum är inte helt enkelt att avgöra. Stadsdel Centrums ledning hävdar att budgetprocessen präglas av stor delaktighet och goda möjligheter för enheterna att framföra sina åsikter. Verksamhetschefen menar dessutom att budgetens främsta syfte är att fungera som ett pedagogiskt verktyg, med vilket organisationen får en förståelse för de ekonomiska förutsättningar som gäller. Stadsdel Centrums ledning antyder således att arbetet fram till det färdiga budgetdokumentet är den största behållningen av budgetprocessen. Att rektorn på Rörjskölan uppfattar budgeten som de pengar han erhåller inför varje år visar dock på ett motsatt förhållande, det vill säga att det färdiga budgetdokumentet är viktigast.

De olika uppfattningarna behöver enligt vår mening inte betyda att vare sig ledningen för stadsdel Centrum eller att rektorn på Rörjskölan har fel. Meningsskiljaktigheten kan istället bero på att förvaltningsledningen misslyckas med att skapa en medvetenhet bland stadsdelens enheter om vilka ekonomiska resurser som hela stadsdelen förfogar över. Om enhetscheferna inte får gehör för sina resursönskemål och inte förstår varför beror detta med stor sannolikhet på att enhetscheferna inte ser till helheten, detta är visserligen inte enhetschefernas arbetsuppgift. Bristande kommunikation mellan förvaltningsledningen och enhetscheferna får dock till följd att enhetscheferna uppfattar sin medverkan i budgetarbetet som marginell. Istället uppfattas budgetdokumentet som det centrala, eftersom enhetscheferna skall rätta verksamheten efter den ekonomiska ramen och inte tvärtom.

Hela processen med budgetuppställandet i stadsdel Centrum påminner enligt vår mening till största delen om en iterativ metod. Varje nivå deltar vid flera tillfällen i arbetet med budgeten för att försäkra sig om att information från alla nivåer beaktas och därmed säkerställa budgetens möjlighet att fungera styrande för stadsdelens verksamhet. Visserligen menar stadsdel Centrum att budgeten bryts ner uppifrån samtidigt som den byggs upp underifrån, vilket antyder en kombinationsmetod. Enligt vår mening byggs budgeten inte upp parallellt med nedbrytningen utan budgetarbetet koncentreras i huvudsak till en nivå i taget.

För att verkligen avgöra vilken metod stadsdel Centrum använder sig av vid budgetuppställandet måste dock betydelsen av respektive steg i budgetprocessen fastställas. Som nämnts i föregående kapitel kan budgetuppställandet i stadsdel Centrum delas in i två faser. Den första fasen består av arbetet fram till dess att kommunfullmäktige fastställer sin budget i juni och den andra fasen innebär en fördelning av de resurser som kommunfullmäktige tilldelat stadsdelen.

5.5.1 Malmö stads budget – stadsdelens ram

Första fasen är uppbyggnadsorienterad och innebär att stadsdelen identifierar sitt resursbehov för kommande år och presenterar detta vid en förvaltningsträff. Vår uppfattning är att stadsdelens möjlighet att påverka resursfördelningen i kommunfullmäktige är begränsad av två anledningar.

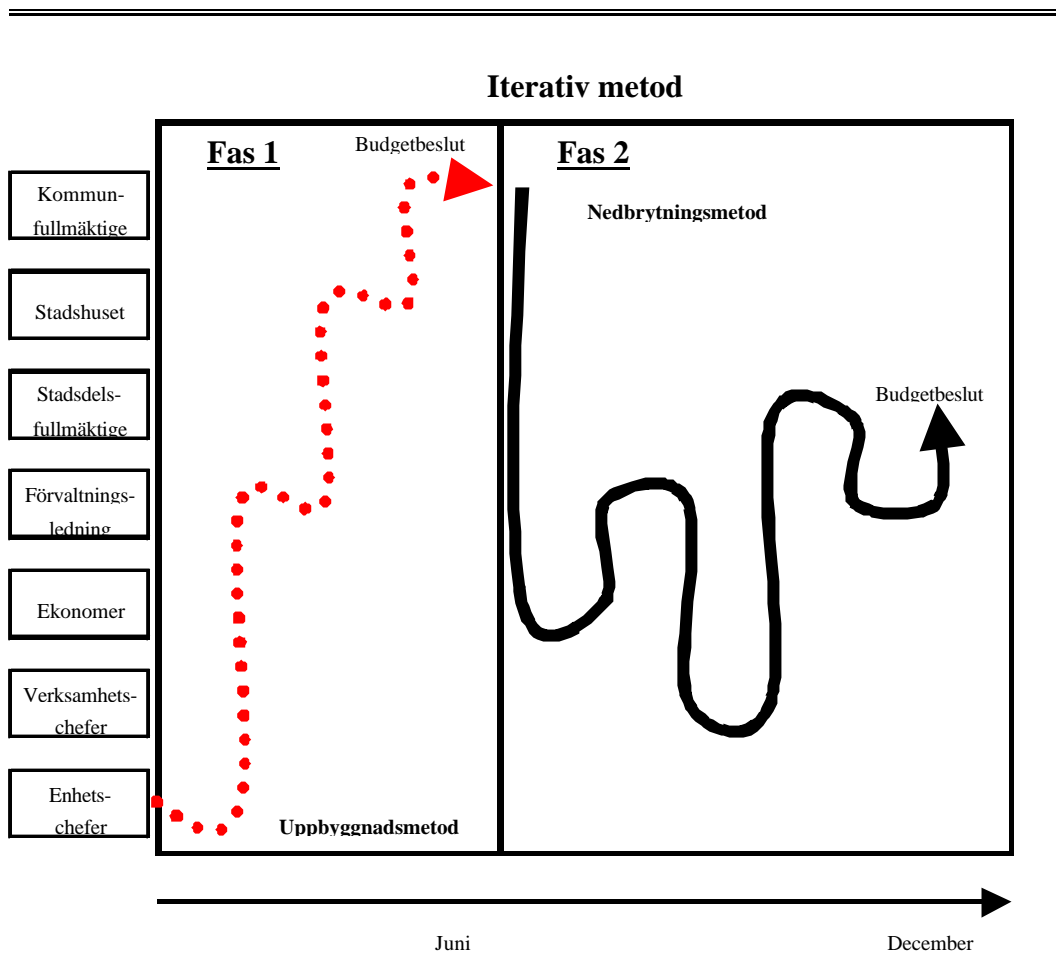
För det första bygger resursfördelningen på en matematisk modell och de variabler som inte beaktas i modellen tas det ingen hänsyn till. För det andra krävs det att flera stadsdelar påpekar samma brist i resursfördelningsmodellen för att modellen skall justeras. Detta innebär att en stadsdel med unika förutsättningar antingen kommer att gynnas eller missgynnas ekonomiskt och att detta kan vara svårt att förändra. Gynnas en enskild stadsdel har denna inget intresse av att förändra modellen och missgynnas en enskild stadsdel har de andra stadsdelarna inget intresse av att förändra modellen. Således är stadsdelens möjlighet att påverka den ekonomiska ram som skapas i budgetuppställandets första fas klart begränsad.

5.5.2 Internbudgeten

Kommunfullmäktiges resursfördelning innebär starten för den andra fasen av stadsdel Centrums budgetuppställande. Den andra fasen är nedbrytningsorienterad och består av arbetet med att fördela den ekonomiska ramen till stadsdelens enheter. Karaktären på budgetuppställandets andra fas speglar resultatet av den första fasen. Vi menar att stadsdel Centrums begränsade möjlighet att påverka i den första fasen och karaktären på stadsdelens verksamheter resulterar i en nedbrytningsorienterad andra fas. Resursbehovet inom verksamheter som skola, äldreomsorg och barnomsorg är i viss mån outsäkrat och leder till att stadsdelens enheter uppfattar resurserna som knappa.

Kärnan i stadsdelens resursfördelning är de budgetmöten som inleds efter att ekonomiavdelningen gjort konsekvensberäkningar utifrån den ekonomiska ramen som stadsdelen tilldelats. Avsikten med dessa möten är att förvaltningsledningen, där enheterna företräds av respektive verksamhetschef, skall anpassa verksamheten efter resurserna. Vår undersökning visar att enheternas möjlighet att påverka sina ekonomiska ramar är begränsade. Framför allt eftersom stadsdel Centrum endast gör marginella omfördelningar av resurserna från kommunfullmäktige. Följden blir att de ekonomiska resurserna måste fördelas ovanifrån av förvaltningsledningen och att enheterna får anpassa sin verksamhet efter den ekonomiska ramen.

Karaktären på stadsdel Centrums tillvägagångssätt vid budgetuppställandet varierar beroende på vilken betydelse respektive fas anses ha i processen. Om de båda faserna anses vara av likvärdig betydelse för det färdiga budgetdokumentet påminner, som ovan nämnt, tillvägagångssättet om en iterativ metod. Vi menar dock att den andra fasen i stadsdel Centrums budgetuppställande är klart överordnad den första fasen. Vår åsikt grundar sig på det faktum att betydelsen av arbetet under den första fasen endast i liten utsträckning påverkar innehållet i stadsdelens internbudget. Tillvägagångssättet karaktäriseras därmed mer av en nedbrytningsorienterad metod.



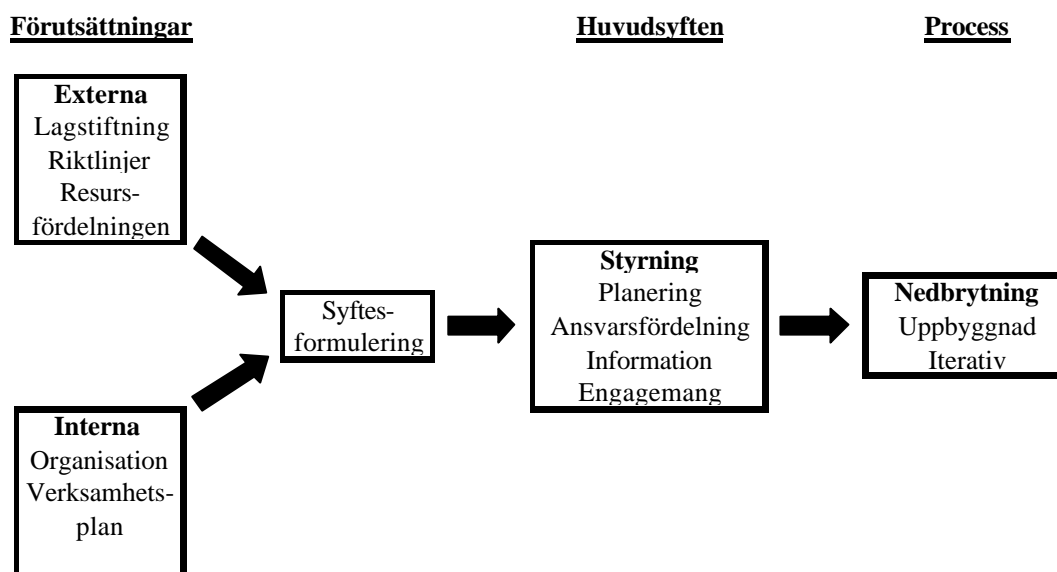
Figur 5.2: Översikt över budgetprocessen i stadsdel Centrum
Källa: Egen bearbetning.

5.5.3 Samband mellan förutsättningar, syften och budgetprocess

Den klart dominerande förutsättningen för stadsdel Centrums budgetprocess är det faktum att stadsdelen tilldelas en ekonomisk ram med hjälp av vilken de skall producera samhällsservice. Enligt vår mening är övriga förutsättningar på ett eller annat sätt underordnade denna förutsättning. Lagstiftningen, organisationen och verksamhetsplanen påverkar visserligen syftesformuleringen men inte i samma utsträckning som resursfördelningen.

Som tidigare nämnt har en stadsdel ett befolkningsansvar och förutsätts erbjuda sina medborgare en viss service. Stadsdelen skapar inte själv resurser för att uppfylla befolkningsansvaret utan tilldelas en ekonomisk ram. Utifrån dessa förutsättningar är det naturliga syftet med budgeten att styra verksamheten utifrån den tilldelade ekonomiska ramen. Det överordnade syftet med stadsdel Centrums budget är således att styra verksamheten. Detta hindrar inte att budgeten som en del i styrningen även används för att fördela ansvar, för planering, för informationsspridning och för att skapa engagemang.

Stadsdel Centrum anger ett flertal olika syften med budgeten som inte entydigt pekar på samma budgeteringsmetod. Till exempel skapas engagemang och medbestämmande bäst genom en uppbyggnadsorienterad eller en iterativ metod, medan en nedbrytningsorienterad metod bäst uppfyller de auktoritära syftena. Budgetprocessen i stadsdel Centrum har inslag av alla tre metoderna, men eftersom den andra nedbrytningsorienterade fasen är av klart överordnad betydelse anser vi att budgetprocessen som helhet är att betrakta som nedbrytningsorienterad. Denna budgeteringsmetod stämmer väl överrens med det övergripande syftet med budgeten, att styra verksamheten. Budgetprocessens nedbrytningsorienterade karaktär kan förklara varför stadsdel Centrum till viss del misslyckas med att engagera personalen.



Figur 5.3: Samband mellan förutsättningar, syften och budgetprocess i stadsdel Centrum
Källa: Egen bearbetning

5.5.4 Budgettekniker

Rambudget. Stadsdels Centrums budgetarbete består till största delen av arbetet med att fördela den ekonomiska ram som stadsdelen blivit tilldelad. Stadsdelens resurser fördelas i sin tur och anger de ekonomiska ramarna för de olika verksamheterna. Budgetarbetet kan således karaktäriseras som rambudgetering. Tekniken är naturlig att använda för en kommunal verksamhet eftersom de enligt lag är tvingade att upprätta en budget och förutsättningarna är sådana att resurser skall fördelas. Det framgår tydligt av intervjuerna att ramar används vid budgeteringen, såväl för stadsdelen som helhet som för respektive verksamhet.

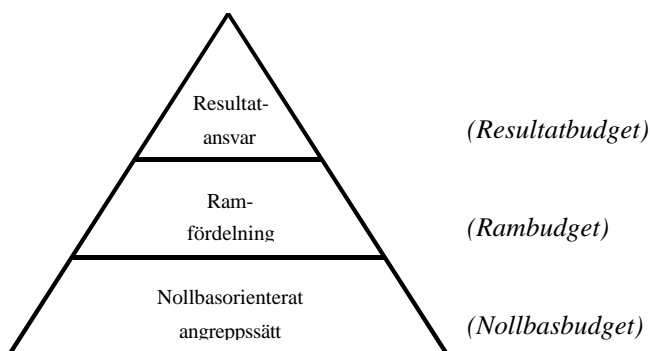
Resultatbudget. Utöver att kommunallagen tvingar kommunala verksamheter att upprätta en budget måste budgeten även vara i balans. I vår studie av stadsdel Centrum har det framkommit att stadsdelen försäkrar sig om en budget i balans via ett utbrett resultatansvar. Samtliga enheter har ett budgetansvar och skulle prognoserna indikera ett negativt resultat måste en handlingsplan tas fram.

Enheternas resultatbudgetering är enligt vår uppfattning det enklaste sättet att kontrollera att ramarna respekteras och därmed förhindra att ett negativt resultat uppstår.

Vi anser att ram- och resultatbudgeteringen är väl anpassad för stadsdel Centrums verksamhet och de förutsättningar som råder. Stadsdel Centrum har inte själv använt begreppen ram- och resultatbudget men enligt vår mening stämmer stadsdelens budgettekniker överens med dessa begrepp.

Nollbasbudget. Stadsdel Centrum utgår till stor del från samma tankesätt som vid nollbasbudgetering i sitt budgetarbete. Vid utformningen av budgeten tar stadsdelen endast liten hänsyn till tidigare års siffror. Utgångspunkten i budgetarbetet är att se på vilka förutsättningar som gäller för budgetåret, således betraktas varje år som unikt. Givetvis används tidigare års siffror för de verksamheter där förutsättningarna är lika från år till år. Detta synsätt är bra för att organisationer inte skall fastna i gamla hjulspår och använda samma siffror eller korrigera dem med en viss procentsats. På så vis genomlyses verksamheten varje år.

Stadsdel Centrum använder sig av ett nollbasorienterat angreppssätt i sin budgetering där varje nytt år beräknas förutsättningslöst. Stadsdelens fördelning av de totala resurserna utgör en ram för respektive verksamhet. För att säkerställa att ramarna respekteras använder sig stadsdelen av ett decentraliserat resultatansvar.



Figur 5.4: Stadsdel Centrums budgettekniker
Källa: Egen bearbetning.

5.5.5 Budgetprocessens rollspel

Wildavsky beskriver budgetprocessen som en process där politiker omvandlar finansiella resurser till samhällsnytta. Vår uppfattning är att denna beskrivning stämmer väl överrens med budgetprocessens funktion i stadsdel Centrum. Politikernas deltagande i själva budgetprocessen är begränsat till beslutsfattandet medan förvaltningen sköter det operativa arbetet. Stadsdelsförvaltningen är ett verkställande organ vars enda uppgift är att garantera medborgarna samhällsservice, utifrån den ekonomiska ram stadsdelen tilldelats.

Vi anser således inte att Olsens syn på budgetprocessen, som ett medel för att legitimera fördelningsbesluten snarare än en process genom vilken fördelningsbesluten växer fram, stämmer på stadsdel Centrum. Olsen menar att om budgeteringen skall kunna få en roll som prioriterings- och beslutsinstrument krävs kunskap om vilka effekter en bestämd åtgärd får, samt möjligheter att se alternativa planer för framtiden. Stadsdel Centrum har enligt vår mening goda kunskaper om vilka effekter en bestämd åtgärd får för verksamheten via sin decentraliserade budgetprocess i allmänhet och verksamhetschefernas roll i synnerhet. Huruvida stadsdelen har möjlighet att se alternativa planer för framtiden är svårare att avgöra. Stadsdelens ekonomichef medger att en brist i budgetprocessen är avsaknaden av övergripande diskussioner. Avsaknaden av övergripande diskussioner antyder att budgetprocessens arbetsgång sällan bryts ner och analyseras. Utan en genomtänkt arbetsgång finns det risk för att budgetprocessen övergår till en årlig ritual med begränsad möjlighet till effektiv styrning. Trots detta menar vi att stadsdel Centrums budgetprocess är ett verktyg för resursfördelning och inte ett medel genom vilket politiska beslut legitimeras.

Enligt Wildavsky är resursknapphet, konkurrerande alternativa användningsområden för resurser och komplexitet avseende val mellan olika alternativa användningsområden tre förutsättningar för en effektiv resursfördelning. Vår uppfattning är att samtliga förutsättningar existerar helt eller delvis i stadsdel Centrum. Karaktären på stadsdel Centrums olika verksamhetsområden är sådan att de i princip inte kan få tillräckligt med resurser. Kvaliteten på service till människor kan alltid förbättras och därmed kan det sägas existera en resursknapphet inom stadsdel Centrum. För samtliga verksamhetsområden är pengar den dominerande resursen. Bristen på pengar inom stadsdelen skapar därför en konkurrenssituation kring de befintliga resurserna.

Ovan nämnda förutsättningar har vi sett tydliga exempel på inom stadsdel Centrum. Huruvida det även råder en komplexitet avseende val mellan olika alternativa användningsområden kan diskuteras. Naturligtvis existerar problematiken i att prioritera mellan till exempel skola och äldreomsorg i stadsdel Centrum. Stadsdelen har dock valt att endast göra marginella omfördelningar i sin internbudget i jämförelse med kommunens resursfördelning. Avsaknaden av omfördelningar i stadsdelens internbudget medför enligt vår mening att prioriteringsproblematiken sätts ur spel, eftersom stadsdelen överlåtits till kommunen att göra prioriteringarna.

5.5.5.1 Budgetprocessens aktörer

I vår studie av budgetprocessen i stadsdel Centrum har vi kunnat identifiera samtliga roller som beskrivs i teorin. Enligt vår uppfattning påverkas individens roll i budgetprocessen i allra högsta grad av individens position inom organisationen och av vilket forum individen agerar i.

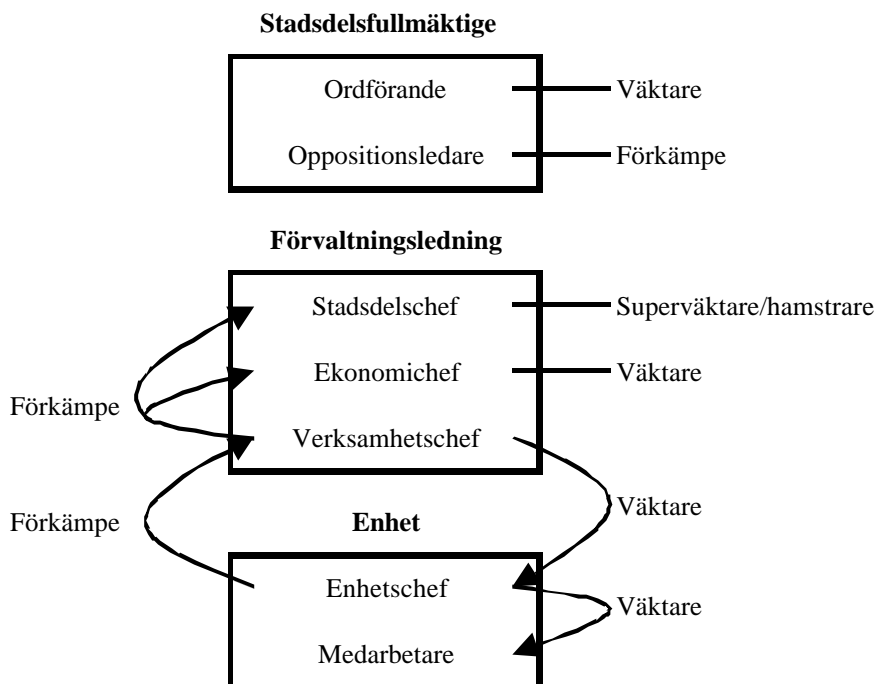
I stadsdelsfullmäktige tydliggörs kampen mellan väktare och förkämpar bäst av kampen mellan det största partiet och oppositionen. Ordförande i stadsdelsfullmäktige är den som ställs till svars om stadsdelen inte klarar att hålla sig inom sina ekonomiska ramar. Det faller sig då naturligt att ordföranden i stadsdelsfullmäktige intar en roll som väktare för att säkerställa att ekonomin hålls i balans. Oppositionsledaren är den som skall skapa politisk debatt genom att till exempel påpeka för allmänheten att samhällsservicen till medborgarna är otillräcklig. Oppositionsledaren för fram budskapet att ett maktskifte innebär satsningar på de områden där brister identifierats, vilket höjer kvaliteten på samhällsservicen. Enligt vår uppfattning är det därför naturligt för oppositionsledaren att inta en roll som förkämpe.

Den roll som av Brunsson och Rombach kallas hamstrare och som benämns superväktare av Leijon går att finna inom förvaltningen. Stadsdelschefen motiverar de marginella omfördelningarna i internbudgeten jämfört med resursfördelningen med att stadsdel Centrum respekterar Malmö stads resursfördelning. Dessutom vill stadsdelen undvika årliga laborationer. Han menar att stadsdel Centrum inte kan omfördela resurser från till exempel förskoleverksamheten om Malmö stad som helhet har brist på förskoleplatser. Argumenten visar tydligt att stadsdelschefen ser på stadsdelen ur ett kommunperspektiv, med andra ord söker han lösningar på stadsdelens problem såväl utifrån kommunens som stadsdelens bästa. Stadsdelschefens ambition att värna om såväl stadsdelens som kommunens ekonomi medför att han intar rollen som superväktare eller hamstrare.

Ekonomichefens arbetsuppgift är att ansvara för den ekonomiska styrningen av stadsdel Centrum. Eftersom stadsdelen till största del inte själv skapar sina resurser utan tilldelas resurser av kommunen får ekonomichefen till uppgift att säkerställa att stadsdelen håller sig inom den ekonomiska ramen. Det ligger således i tjänstens natur att tänka återhållsamt och därmed inta en roll som väktare.

Verksamhetscheferna är de aktörer som tydligast växlar roll i budgetprocessen beroende på i vilken miljö de agerar. I förvaltningsledningen är verksamhetschefernas uppgift att lyfta fram enheternas synpunkter, vilka fungerar som en slags motvikt till ekonomichefens återhållsamma synsätt. I detta forum får därför verksamhetscheferna rollen som förkämpar. Verksamhetscheferna har även till uppgift att kommunicera ut förvaltningsledningens beslut till de enheter de ansvarar för. I denna dialog med enheterna får verksamhetscheferna snarare rollen som väktare, eftersom de här presenterar den ekonomiska ramen för respektive enhet och betonar vikten att hålla sig inom denna.

Enhetscheferna får även de till viss del dubbla roller. I kommunikationen med verksamhetscheferna framstår de som förkämpar som vill ha större resurser, medan i kommunikationen med personalen får de rollen som väktare.



Figur 5.5: Budgetprocessens rollspel
Källa: Egen bearbetning

Grundstrukturen för budgetprocessen i stadsdel Centrum är enligt vår åsikt väl genomarbetad. Aktörernas roller i processen möjliggör informations spridning mellan samtliga nivåer inom organisationen och därigenom kan enhetscheferna få gehör för sina synpunkter i budgetarbetet. Huruvida den praktiska tillämpningen av processen motsvarar den ambition som grundstrukturen anger är dock mer tveksamt. Vår tveksamhet grundar sig på det faktum att stadsdelen ltar nästan blint på resursfördelningsmodellen och endast gör marginella omfördelningar. Stadsdelens val, att endast göra marginella omfördelningar, får tillsammans med den grundläggande principen att medlen går före målen till följd att inflytandet och därmed kreativiteten i budgetprocessen begränsas.

Konflikterna mellan mål och medel blir tydligast för enheterna eftersom deras uppgift är att omvandla de ekonomiska resurserna till verksamhet. Stadsdel Centrum utnyttjar inte möjligheten att omfördela resurser utifrån de specifika behov som kan finnas för respektive verksamhetsområde inom stadsdelen. Följden blir att varje konflikt mellan mål och medel redan har en förutbestämd lösning, medlen går före målen. Fokuseringen på den givna ekonomiska ramen medför att dialogen mellan de olika nivåerna i budgetprocessen förlorar sitt värde. Vår uppfattning är att varje enskild nivå har begränsade möjligheter att överhuvudtaget påverka sina ekonomiska förutsättningar, kommunikationen nivåerna emellan blir således enkelriktad.

Istället för att kompromissa sig fram till lösningar mellan resursbehov och resurstillgång använder sig stadsdel Centrum av informationskanalerna för att vidarebefordra och motivera den fastställda resurstilldelningen för enheterna.

Verksamheternas begränsade inflytande i budgetprocessen leder till en maktförskjutningen mellan budgetprocessens olika aktörer. Enligt vår åsikt kan maktförskjutningen få till följd att budgetansvariga på lägre nivå blir avtrubbade. Utan möjlighet att påverka försvinner motivationen till att delta i budgetprocessen och det färdiga budgetdokumentet får dålig förankring i organisationen. En dåligt förankrad budget ger sämre möjlighet till effektiv styrning.

5.5.5.2 Budgetering, arena för politik

Frågan är vem som egentligen bestämmer och fattar beslut angående budgeten i stadsdel Centrum. Formellt råder det inget tvivel om att det är politikerna i stadsdelen, stadsdelsfullmäktige, som är beslutsfattare och ansvariga för verksamheten. Dock är det stadsdelsförvaltningen som utarbetar budgeten och formulerar målen för det kommande året. Förvaltningen har visserligen kontinuerliga kontakter med politikerna under budgetarbetets gång, men politikernas uppgift är snarare att dra upp de övergripande riktlinjerna för stadsdelens verksamhet än att styra i detalj. Som ovan nämnt är det stadsdelspolitikerna som formellt sett innehar den beslutande makten. Förvaltningens tjänstemän besitter dock en detaljkunskap om stadsdelens verksamhet som politikerna inte kan mäta sig med. Dessutom är det tjänstemännen som tar fram underlag till politikerna. Vi anser därför att stadsdelsförvaltningen har stora möjligheter att påverka besluten i stadsdelsfullmäktige.

Politikerna i stadsdelen är fritidspolitiker och kan därmed ha svårt att sätta sig in i alla detaljer rörande stadsdelsfullmäktiges beslut. Stadsdelen har valt att göra väldigt små förändringar i sin internbudget gentemot resursfördelningsmodellen och utgår till största delen ifrån kommunfullmäktiges beslut. Såväl den borgerliga oppositionen som en av verksamhetscheferna har riktat viss kritik mot bristen på omfördelningar av resurserna. Möjligheterna till omfördelningar finns och ytterst är det stadsdelens politiker som beslutat att följa resursfördelningsmodellen. Att stadsdel Centrum inte omfördelar resurserna kan enligt vår uppfattning endast bero på två saker. Antingen anser stadsdelsfullmäktige att resursfördelningsmodellen fördelar resurserna på ett tillfredsställande sätt, eller beror det på att eventuella omfördelningar utgör en allt för tidskrävande fråga för stadsdelens politiker att sätta sig in i. Under denna korta studie har vi inte kunnat avgöra huruvida resursfördelningsmodellens fördelning är tillfredsställande eller ej. Faktum är dock att politikerna i stadsdel Centrum avstår från sin enda möjlighet att korrigera den ekonomiska ramen efter stadsdelens speciella behov.

Vid stadsdelsfullmäktiges sammanträden den 16 december 2004 och den 26 januari 2005 behandlades budgeten och såväl den borgerliga oppositionen som Vänsterpartiet röstade emot Socialdemokraternas budgetförslag. Den borgerliga oppositionen valde att rösta emot budgetförslaget för att markera sitt missnöje med resursfördelningen i förslaget. Avsaknaden av ett borgerligt budgetförslag motiverades med deras motstånd mot stadsdelsreformen.

Vänsterpartiet hävdade att resurstilldelningen ej var tillräcklig och ansåg att stadsdelen borde skicka en skrivelse till kommunstyrelsen. Efter sammanträdet den 16 december 2004 ställde vi oss frågande till om den borgerliga oppositionen och Vänsterpartiet följt en central partilinje och således yrkat avslag på budgetförslaget på grund av direktiv från partierna. Vi det andra sammanträdet, den 26 januari 2005, bekräftades att Vänsterpartiet handlat utifrån en central partilinje. Huruvida den borgerliga oppositionen agerat på samma sätt är fortfarande oklart. Vänsterpartiets agerande undergräver enligt vår mening stadsdelspolitikernas makt och medför att decentraliseringen av demokratin till stadsdelsnivå blir verkningslös. Vänsterpartiet kan mycket väl ha rätt i sin sak, det vill säga att stadsdelen erhållit för lite resurser och att Malmö stad tilldelats ytterligare resurser. Vi anser dock att debatten kring resursernas storlek måste tas på våren vid förvaltningsträffarna och inte i december när internbudgeten skall fastställas. Kommunfullmäktiges resursfördelning får antas vara en given parameter när väl det intensiva budgetarbetet på hösten inletts. Om Malmö stad under 2005 fördelar ytterligare resurser till stadsdelarna är dessa medel av engångskaraktär. Resurserna bör därför användas för att finansiera tillfälliga insatser och inte för att öka volymen på verksamheten.

Vi anser inte heller att stadsdelsfullmäktiges sammanträde är rätt forum för att visa sitt missnöje med stadsdelsreformen. Att rösta emot budgetförslaget av ideologiska skäl utan att presentera alternativa förslag skapar ur ett budgetperspektiv en ineffektiv beslutsprocess.

För budgetprocessen kan det politiska spelet få märkliga och inte alltid rationella följder. Ett exempel på detta är turerna kring BoCentrums nedläggning och återupprättande. Stadsdelsförvaltningen ansåg att BoCentrum inte hade någon framtid och valde att lägga ned verksamheten. Huruvida detta är ett beslut som stadsdelsförvaltningen har befogenhet att fatta utan politisk förankring eller ej kan vi inte avgöra. Stadsdelsförvaltningen har dock gjort bedömningen att BoCentrums verksamhet inte är ekonomiskt hållbar. Den borgerliga oppositionen anser sig inte ha tillräckliga kunskaper om hur verksamheten skall finansieras. Trots det gör de bedömningen att BoCentrum skall återupprättas. Av den borgerliga oppositionens argument att döma återupprättas BoCentrum av politiska och inte ekonomiska skäl.

Vår tolkning är att varken den borgerliga oppositionens eller Vänsterpartiets missnöje egentligen var riktat mot budgetförslaget som sådant. Resultatet blev dock att Socialdemokraternas budgetförslag, framarbetat av förvaltningen, avslogs utan konkreta förslag till förändringar. Stadsdelsförvaltningen hade beslutat att följa det ursprungliga budgetförslaget fram till dess att en budget för 2005 fastställts. Fram till den 16 februari 2005 var det således förvaltningen som beslutade hur stadsdelen skulle styras och inte politikerna.

Det dubbla avslaget på internbudgeten utgör enligt vår uppfattning ett bevis på att dialogen mellan förvaltningen och politikerna inte fungerar tillfredsställande. Socialdemokraterna saknar egen majoritet i stadsdelsfullmäktige vilket borde föranlett en förankring av budgetförslaget hos övriga partier i ett tidigare skede. Även det faktum att budgetförslaget i andra stadsdelar fått avslag borde medfört en tätare dialog partierna emellan.

Vid stadsdelsfullmäktiges sammanträde den 16 februari, då internbudgeten fastslogs, närvarade ekonomidirektören i Malmö stad och redogjorde för kommunens ekonomistyrningsprinciper. Redogörelsen i sig är en god utbildning för stadsdelens politiker. Dock anser vi att den valda tidpunkten på ett tydligt sätt signalerar ett missnöje med att stadsdel Centrum misslyckats med att fastställa en internbudget till mitten av februari.

5.6 Budgetkritik

Stadsdel Centrum är precis som övriga stadsdelar tvingade enligt lag att upprätta en budget. Kravet medför att kritik som inriktar sig på budgetens vara eller icke vara blir mindre intressant. Däremot är det att största vikt att stadsdelen tar till sig av den kritik som riktas mot budgetens effektivitet som styrverktyg.

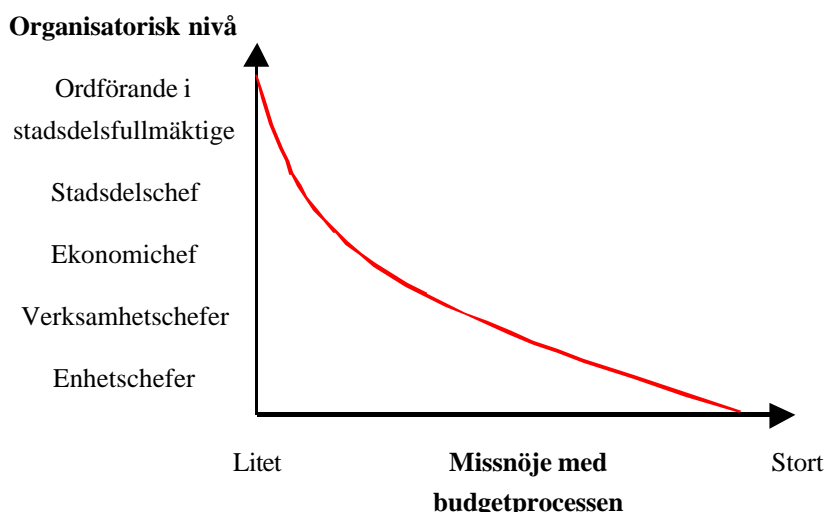
Wallander anger tre syften med budgeteringen i offentlig verksamhet, vilka han anser uppfylls eller endast i ringa utsträckning eller inte alls. För det första används budgeteringen inom offentlig verksamhet för att säkerställa att verksamheterna håller sig inom de ekonomiska ramarna. Stadsdel Centrum har genererat ett ekonomiskt överskott de senaste åren och har således lyckats hålla sig inom sina ekonomiska ramar. I viss mån kan detta förklaras med att stadsdelen erhållit större resurser än de borde, eftersom det prognostiserade invånarantalet överstigit det verkliga antalet. Vare sig stadsdel Centrum fått för stora resurser eller ej har de på ett tillfredsställande sätt lyckats uppfylla detta syfte för budgeteringen. De främsta anledningarna till att stadsdelen uppfyllt ovan nämnda syfte är enligt vår mening stadsdelens förmåga att kommunicera ut vikten av att följa budgeten. Samt det faktum att budgeteringen är realistisk och att den, enligt stadsdelschefen, aldrig övergår i önsketänkande.

Wallanders andra syfte med budgetering i offentlig verksamhet är att bedriva verksamheten effektivt, genom att inte slösa med resurserna. Huruvida budgeten i stadsdel Centrum bidrar till en effektiv verksamhet har vi svårt att avgöra. Budgeten är central i styrningen av stadsdelens verksamheter och verksamheterna respekterar budgeten. Stadsdel Centrum gör jämförelser med andra stadsdelar för att följa upp effektiviteten, det vill säga benchmarking. Ur ett effektivitetsperspektiv skulle det vara intressant att göra jämförelser även med privata alternativ. Detta för att få en indikation på effektivitetsnivån inom organisationen och avgöra huruvida en del tjänster skulle kunna köpas in till en lägre kostnad externt. Effektivitetsundersökningar är dock inte enkla att genomföra på grund av karaktären på verksamheterna inom stadsdel Centrum. Det är svårt att avgöra huruvida låga kostnader beror på låg kvalitet på stadsdelens service eller på hög effektivitet. Dessutom kan det uppfattas som politiskt inkorrekt att spara alltför mycket på verksamheter som till exempel vård och skola.

Det tredje syftet som Wallander identifierar för budgetering i offentlig verksamhet är att kontrollera om mål uppfylls. Vi anser att stadsdel Centrum har ett bra uppföljningssystem genom de prognoser som görs, vilka bygger på faktiska och redovisade resultat. Däremot anser vi att målsättningarna i verksamhetsplanen inte är tillräckligt konkreta för att kunna följas upp.

Wallander förordar konkurrens och redovisning av de faktiska verksamheterna istället för budgetering och andra kritiker framhäver decentraliserat budgetansvar. Vi anser att Wallanders alternativ går att kombinera med budgetering och dessutom bygges budgeten i stadsdel Centrum på ett decentraliserat budgetansvar. Vår undersökning av budgetprocessen i stadsdel Centrum understryker den kritik som riktats mot användningen av prognoser, att prognoserna snabbt blir inaktuella. Vid våra intervjuer har ingen direkt kritik mot befolkningsprognoserna framkommit. Detta kan enligt vår uppfattning bero på att stadsdel Centrum under de senaste åren gynnats av felaktiga prognoser och erhållit för stora resurser i förhållande till stadsdelens befolkningsstruktur. Det faktum att befolkningsprognosernas avvikelser från den verkliga situationen gynnat stadsdelen är ingen anledning att bortse från prognosernas brister. Den allvarliga effekten av bristerna kan bli att en stadsdel tvingas bära ett underskott som de själva inte kunnat påverka. Lösningen på problemet skulle kunna vara att prognosernas avvikelser gentemot verkligheten korrigeras i slutet av året. Detta skulle kräva stor ekonomisk disciplin av stadsdelarna, men fokus bör enligt vår mening ligga på stadsdelarnas verkliga befolkningsansvar.

Vår samlade bedömning av den kritik som politiker och tjänstemän inom stadsdel Centrum riktat mot budgetprocessen är att den har ett ganska tydligt mönster. Den enskilda individens uppfattning om budgetprocessen speglar väl individens delaktighet i processen och dennes möjlighet att påverka processen. Missnöjet med budgetprocessen är störst på enhetsnivå och minst hos ordförande i stadsdelsfullmäktige och hos stadsdelschefen. Mönstret är enligt vår åsikt högst normalt eftersom stadsdelens budgetprocess fokuserar på resurshushållning och sällan ger utrymme för ekonomiska utsvävningar. Personerna högst uppe i hierarkin har den beslutande makten medan enhetscheferna direkt ser konsekvenserna av till exempel besparingar.



Figur 5.6: Budgetkritikens mönster
Källa: Egen bearbetning

5.7 Sammanfattning

Resursfördelningen är enligt vår mening den helt avgörande förutsättningen för stadsdel Centrums budgetarbete. Resursfördelningsmodellen i Malmö stad bygger på befolkningsprognoser som är minst sex månader gamla när budgetåret börjar och detta kan medföra att resurstilldelningen inte stämmer överrens med det verkliga behovet. Följden av de förådrade befolkningsprognoserna kan bli att en stadsdel tvingas bära med sig ett underskott som beror på en felaktig resurstilldelning och inte på en bristande styrning.

Enligt vår uppfattning påverkar individens position inom organisationen och individens inflytande i budgetprocessen såväl individens definition av begreppet budget som det syfte individen identifierar med budgeten. Vi anser att styrning är det primära syftet med budgeten inom stadsdel Centrum. Som en del av styrningen används budgeten även för att planera verksamheten och för att fördela ansvar.

Budgetuppställandet inom stadsdel centrum är uppdelat i två faser. Den första fasen, i vilken kommunfullmäktiges resurstilldelning diskuteras, är av uppbyggnadskaraktär. I den andra fasen bryts kommunfullmäktiges resurstilldelning ned till respektive verksamhet inom stadsdel Centrum. Denna fas är av nedbrytningskaraktär. Om de båda faserna anses vara av samma betydelse kan processen som helhet anses vara av iterativ karaktär. Vi anser dock att den andra fasen är klart överordnad den första varför vi även anser att processen som helhet är nedbrytningsorienterad.

Eftersom budgetprocessen i stadsdel Centrum är av nedbrytningsorienterad karaktär fungerar processen väl för att uppfylla syftena styrning, planering och ansvarsfördelning. Däremot medför de lägre nivåernas bristande inflytande i budgetprocessen begränsade möjligheter att använda budgeten för att skapa engagemang och för att sprida information.

Rollspelet som beskrivs i teorikapitlet är tydligt i stadsdel Centrums budgetprocess. Vilken roll respektive individ intar varierar beroende på i vilket forum individen agerar. Samma individ kan i ett forum vara spendersam för att i ett annat forum vara mer återhållsam. Huruvida rollspelet bidrar till en effektiv budgetprocess kan diskuteras. Många av de diskussioner som ur ett demokratiskt perspektiv är väsentliga kan fungera hämmande för budgetprocessen. Vi anser att ett antal diskussioner i stadsdelsfullmäktige förekommit i fel forum och vid fel tidpunkt.

Vår bedömning är att berörda personers kritik mot budgetprocessen i stadsdel Centrum till största delen är ett uttryck för bristande inflytande. Individer på ledningsnivå ser färre brister i det nuvarande budgetarbetet än vad medarbetare som befinner sig längre ned i organisationen gör.

6 Resultat

I resultatkapitlet redogörs för de slutsatser vi kommit fram till i vår studie. Därefter diskuteras huruvida det är möjligt att dra generella slutsatser utifrån studiens resultat. Slutligen ges förslag till fortsatta studier inom ämnet.

6.1 Felaktigt underlag kan ge orimliga effekter

I vår studie av stadsdel Centrums budgetprocess har vi kunnat konstatera att befolkningsprognoserna som ligger till grund för kommunfullmäktiges resursfördelning inte alltid stämmer. Eftersom underskott överförs från år till år i sin helhet medför detta att en stadsdel kan tvingas till nedskärningar av samhällsservicen på grund av felaktiga befolkningsprognoser. Detta är enligt vår uppfattning inte rimligt utan underskott som uppkommer på grund av felaktig resursfördelning borde justeras i slutet av året.

6.2 Oklara riktlinjer

Utgångspunkten för en god ekonomistyrning är tydliga målsättningar som samtliga inom organisationen är införstådda med och som är möjliga att följa upp. Målsättningarna skall fungera som en ledstjärna för stadsdel Centrums verksamhet och ligga till grund för de prioriteringar som görs i budgeten. Kommunen sätter upp övergripande mål för kommunen som helhet och överlåter åt stadsdelarna att konkretisera målsättningarna efter respektive stadsdels förutsättningar. Kommunens övergripande målsättningar visar på ett förtroende för stadsdelarnas förmåga att översätta målsättningarna till verksamhet. Utan detta förtroende hade decentraliseringen av kommunens verksamhet till stadsdelar varit meningslös. Stadsdel Centrum misslyckas enligt vår mening med att konkretisera såväl kommunens som sina egna målsättningar. Stadsdelens målsättningar är svåra att följa upp och får en begränsad styrande effekt. Därmed saknas det tydliga riktlinjer för de ekonomiska prioriteringarna i budgetarbetet. I förlängningen begränsas även budgetens styrande effekt eftersom organisationen inte är införstådd med vilka områden som skall prioriteras och varför de skall prioriteras.

6.3 Nedbrytningsorienterad metod

Stadsdel Centrums budgetprocess är att betrakta som en nedbrytningsorienterad process. Budgetprocessens grundstruktur är väl genomarbetad och samtliga berörda parter har enligt vår mening möjlighet att föra fram sina åsikter under processens gång.

Verksamheternas karaktär medför dock att individer inom förvaltningen har olika roller i budgetarbetet beroende på i vilket forum de agerar. Vård, skola och omsorg har till viss del ett ouslinligt resursbehov. Verksamhetsansvariga argumenterar således för utökade resurser i kommunikationen med de individer som har det övergripande ekonomiska ansvaret. Medan de i kommunikationen med medarbetarna inom det egna verksamhetsområdet istället betonar vikten av att hålla sig inom den ekonomiska ramen.

Styrning handlar till stor del om helhetsförståelse och därmed förmågan att sprida information. Även om budgetprocessens grundstruktur erbjuder informationskanaler som möjliggör informationsspridning inom hela organisationen innebär inte detta att kanalerna utnyttjas. Vi menar att stadsdel Centrums nedbrytningsorienterade budgetprocess fungerar effektivt vid resursfördelning, men den kan utgöra ett hinder vid informationsspridning. Enheternas bristande inflytande i resurstilldelningen medför ett bristande engagemang i budgetprocessen. I förlängningen blir informationsflödet enkelriktat eftersom en ekonomisk ram trycks nedåt i organisationen och enheterna saknar helhetsförståelse. Bristande helhetsförståelse bland enheterna leder i sin tur till revirtänkande och en kamp för enhetens bästa istället för en uppslutning bakom den lösning som passar stadsdelen bäst.

6.4 Brist på lokalt anpassat resursutnyttjande

Stadsdel Centrum har valt att endast göra marginella omfördelningar i sin internbudget gentemot kommunfullmäktiges resurstilldelning. Därmed avstår stadsdelen från sin enda möjlighet att anpassa den ekonomiska ramen efter stadsdelens särskilda behov. Förutsatt att kommunens resurstilldelning inte är optimal bör stadsdel Centrum således omfördela den ekonomiska ramen de tilldelats. Arbetsbördan med att omfördela den ekonomiska ramen är inget argument för att avstå från omfördelningar, men möjligen en förklaring till varför stadsdel Centrum endast gör marginella omfördelningar. Vi menar att stadsdelens otydliga målsättningar försämrar möjligheterna att uppnå en optimal resurstilldelning. Utan konkreta och rangordnade målsättningar för stadsdelens verksamhet saknas riktlinjer för ekonomiska prioriteringar. Om stadsdelen saknar en klar bild av vad som skall prioriteras finns det heller ingen anledning att genomföra omfördelningar.

6.5 Ineffektiv beslutsprocess

Ur ett budgetperspektiv är budgetprocessens rollspel inte alltid rationellt. I stadsdelsfullmäktige sitter olika partier som inte har för avsikt att dra åt samma håll och som i viss mån tjänar på att sabotera för varandra. De olika ideologiska uppfattningarna medför att budgeten kan komma att användas som en ideologisk budbärare. Vår uppfattning är att även det politiska rollspelet är beroende av helhetsförståelse och en förståelse för respektive individs uppgift för att på så vis skapa en effektiv beslutsprocess.

Att yrka avslag på budgeten med motiveringen att ramen är för liten eller att inte presentera något eget budgetförslag med motiveringen att stadsdelsreformen ogillas är enligt vår uppfattning inte rationellt. Ovan nämnda argument är exempel på debatter som förs vid fel tidpunkt eller i fel forum, vilket i sin tur skapar en ineffektiv beslutsprocess.

Enligt vår uppfattning kan följande åtgärder avhjälpa många av de brister vi identifierat i stadsdel Centrums budgetprocess. För det första måste stadsdel Centrum sätta upp konkreta målsättningar som är möjliga att följa upp och som kan fungera vägledande i budgetarbetet. För det andra måste kommunikationen mellan de olika nivåerna inom stadsdelen förbättras för att tydliggöra respektive individs uppgift och för att förbättra helhetsförståelsen inom organisationen. För det tredje måste stadsdelsfullmäktige användas för att tillvarata stadsdelens intresse och inte utgöra ytterligare en arena för kommunpolitiska debatter. Lyckas stadsdel Centrum med ovan nämnda åtgärder tror vi att budgetprocessen i stadsdelen kan fungera ännu effektivare.

6.6 Generaliserbarhet

Vi anser att merparten av de slutsatser som vi kommit fram till går att applicera på övriga stadsdelar i Malmö. Slutsatserna som rör de förutsättningar som är gemensamma för alla stadsdelar är fullt applicerbara. Exempel på sådana förutsättningar är resursfördelningsmodellen och kommunala riktlinjer. En del slutsatser gäller troligen även för andra organisationer än stadsdelsnämnder. Till exempel förekommer det politiska spelet inom alla parlamentariska organisationer och därför är slutsatserna rörande politikens påverkan på budgetarbetet möjliga att applicera på alla parlamentariska organisationer.

6.7 Förslag till fortsatta studier

Denna uppsats har givit en inblick i hur budgetprocessen i en stadsdel fungerar. Under arbetet med studien har ett antal intressanta områden att studera dykt upp. Det skulle till exempel vara intressant att göra jämförelser med andra stadsdelar i Malmö Stad. Med tanke på att antalet stadsdelar i Malmö är begränsat till tio stycken är en kvalitativ studie mest lämpat. Även med tanke på de faktorer som påverkar budgetprocessen är detta mest lämpligt. Stadsdelarna har flera gemensamma förutsättningar, men det går att arbeta väldigt olika utifrån dem. Resursfördelningsmodellen är en av dessa förutsättningar. Denna modell skulle också vara intressant att följa upp. Åstadkommer modellen en rättvis fördelning till de olika stadsdelarna? Detta är inte något som studerats i denna uppsats utan resursfördelningsmodellen har endast betraktats som en given förutsättning. Det skulle också vara intressant att jämföra en stadsdel i Malmö med en medelstor kommun i Sverige, eftersom de har liknande befolkningsantal. Visserligen ansvarar en kommun för alla delarna av samhällsservicen och en stadsdel endast för de mjuka delarna. Dock är själva budgetprocessen som sådan intressant att jämföra.

Budgetprocessen har en politisk inblandning eftersom det är stadsdelsfullmäktige som beslutar om budgeten. Vår studie visar vilka problem som kan uppstå vid politisk instabilitet och hur svårt det kan vara att fastställa en budget. Detta får konsekvenser för stadsdelen och under den tid en budget inte är fastställd är stadsdelen formellt budgetlös. Enligt vår uppfattning är det därför intressant att studera politikernas förhållande till ekonomistyrning och budget. Vid sådana studier kan det vara lämpligt att samarbeta med andra institutioner, till exempel med nationalekonomiska institutionen eller institutionen för statsvetenskap. Stadsdelssystemet har funnits i Malmö i ett antal år nu och är alltså ett hett politiskt ämne. Detta gör det intressant att studera stadsdelssystemets lämplighet ur ett ekonomiskt perspektiv.

6.8 Vidare reflektioner

Denna magisteruppsats utgör avslutningen på våra studier i företagsekonomi. Vi kan konstatera att ingen av oss inför denna uppsats tidigare studerat offentliga organisationer. Vår studie av stadsdel Centrums budgetprocess har således breddat våra kunskaper och givit oss ett nytt perspektiv på ekonomisk styrning.

Under studiens gång har vi alltmer intresserat oss för den balansgång mellan demokrati och ekonomisk rationalitet som styrning av en offentlig verksamhet innebär. Decentraliseringen av det demokratiska styret till stadsdelsnämnder innebär att ett fåtal individer, i respektive stadsdelsfullmäktige, på sin fritid beslutar om samhällsservicen för Malmös samtliga invånare. Frågan vi ställer oss är hur decentraliserat det demokratiska styret skall vara och på vilken nivå tjänstemän skall få förtroendet att styra. Studien är ingen utvärdering av stadsdelsreformen i Malmö och vi saknar kunskap för att avgöra huruvida decentraliseringen till stadsdelsnämnder är av godo eller ej. Dessutom inser vi att vi som ekonomer inte alltid kan göra en helt objektiv bedömning eftersom vi är påverkade av vår utbildning. Hur som helst är det inte enkelt att avgöra när sakkunskap skall stå över den allmänna opinionen och vice versa.

7 Källförteckning

7.1 Publicerade källor

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

Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2000) *Management control systems*, The McGraw-Hill Companies, Inc. Upplaga 10

Bergstrand, Jan (2003) *Ekonomisk styrning*, Studentlitteratur, Lund, upplaga 3

Bergstrand, Jan & Olve, Nils-Göran (1996) *Styr bättre med bättre budget*, Liber-Hermods AB, Malmö, upplaga 4

Bokenstrand, Cecilia (2000) *Den politiska budgeten – om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*, Livréna Grafiska AB, Kungälv

Brorström, Björn, Gertsson, Bo, Mühlenbock, Ylva & Solli, Rolf (1999) *Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn – konstruktion, innehåll och effekter*, Kfi

Brorström, Björn & Siverbo, Sven (2002) *De fattiga och de rika – ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling*, Studentlitteratur, Lund

Brorström, Björn & Solli, Rolf (1990) *Kommunekonomi – Principer, Praxis och Problem*, Studentlitteratur, Lund, upplaga 2

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

Eriksson, Lars Torsten & Wiedersheim-Paul, Finn (1999) *Att utreda forska och rapportera*, Liber AB, upplaga 6

Fagerström, Eskil & Ivarsson, Dan (2004) ”Reepalus budget i korseld”. *Sydsvenskan*, 2004-06-22

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

Fürstenberg, Claes (2004) ”Upprörda känslor i Fosie”. *Sydsvenskan*, 2004-10-13

Holme, Idar Magne & Krohn Solvang, Bernt (1996) *Forskningsmetodik – om kvalitativa och kvantitativa metoder*, TANO A.S. Oslo, upplaga 3

Jacobsen, Dag Ingvar (2002) *Vad, hur och varför? – om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*, Studentlitteratur, Lund

Johansson, Christer (1998/1999) ”Budgetering i omvandling – avveckling eller utveckling?”. *Økonomistyrning & Informatik*, 14: 381-405

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

Mattsson, Ingvar (2000) *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*, SNS Förlag, Stockholm, upplaga 2

Pettersson, Gertrud (1997) *Att skriva rapporter – om formen och dess betydelse för innehållet*, Ekonomihögskolan i Lund

Rienecker, Lotte & Stray Jörgensen, Peter (2002) *Att skriva en bra uppsats*, Liber AB, Malmö, upplaga 1

Roijer, Per (2004) ”Stora hål i de kommunala fickorna”. *Sydsvenskan*, 2004-05-28

Samuelson, Lars A (2001) *Controllerhandboken*, Industrilitteratur AB, utgåva 7

Wallander, Jan (1994) *Budgeten – ett onödigt ont*, SNS Förlag, Stockholm, upplaga 1

Wallander, Jan (1999) ”Budgeting – an unnecessary evil”. *Scandinavian journal of management*, 15: 405-421

7.2 Interna källor

Ekonomihandboken, en sammanställning av kommunala riktlinjer för ekonomistyrning

Mål och verksamhetsplan 2005 för stadsdel Centrum

Sjöström, Dan (2003) *Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö*

7.3 Muntliga källor

Andreasson, Lars, rektor Rörsjöskolan, 2004-12-20

Bergdahl, Barbro, verksamhetschef barn & ungdom stadsdelsförvaltning Centrum, 2005-01-11

Dettmark, Katarina, controller stadsdelsförvaltning Centrum, 2004-12-22

Ek, Irene, ekonomichef stadsdelsförvaltning Centrum, 2004-12-02

Sohlmér, Jan, stadsdelschef stadsdelsförvaltning Centrum, 2004-12-15

Svensson, Nils T. ordförande stadsdelsfullmäktige Centrum, 2004-12-09

Weimarsson, Henrik, ekonomichef stadsdelsförvaltning Limhamn/Bunkeflo, 2004-11-18

7.4 Elektroniska källor

www.malmo.se, 2004-12-20

www.malmo.se, 2005-01-05

7.5 Observationer

Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2004-12-16

Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2004-01-26

Centrum stadsdelsfullmäktiges sammanträde, 2004-02-16

7.6 Lagar och förordningar

Kommunallag (1991:900), inklusive Lag (2000:889) och Lag (2004:775)

Intervjumall

Budgeten i stora drag

- Hur definierar du en budget?
- Vad karakteriserar budgeteringen i er stadsdel?
- Hur beskriver du din roll i budgetprocessen?

Budgetprocessens omfattning

- Hur många personer är inblandade i budgetprocessen?
- Hur ser budgetprocessens förlopp ut (tidsplanen)?
- Vilka förutsättningar gäller?
- Använder ni flera ekonomistyrningsverktyg?

Budgetprocessens betydelse

- Vad är syftet med budgeten?
- Vilken roll i verksamheten spelar budgeten?
- Används budgeten aktivt och i så fall hur?
- Hur kommuniceras budgeten ut och till vem?

Tillvägagångssätt

- Vilken eller vilka budgettekniker används?
- Vilken information används?
- Hur många olika budgetar görs?

Personliga åsikter

- Vem fattar slutgiltigt beslut, politiker eller tjänstemän?
- Skulle budgeteringen kunna göras annorlunda?
- Balanskravets påverkan, hur genomförs en stor investering?