

Masteruppsats i offentlig förvaltning HT 2013

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Christian Fogelberg

Handledare: Stellan Malmer

Examinator: Björn Rombach

Prognososäkerhet

-”en studie av kommuners prognosmakeri”

Sammanfattning

Masteruppsats i förvaltningsekonomi, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs

Universitet. 8 januari 2014, 30hp

Författare: Christian Fogelberg

Handledare: Stellan Malmer

Bakgrund och problembeskrivning: I en omvärld av ekonomiska bekymmer tycks fokus allt oftare hamna på hur väl offentlig sektor lyckas förebygga stora underskott. Sveriges kommuner ska enligt lag värna och upprätthålla en budget i balans. Genom det som kallas prognosuppföljningar kan användas som verktyg för att uppnå detta mål. Verktøjets syfte är att fungera som ett hjälpmedel för att lyckas förebygga underskott innan det är försent. Men min infallsvinkel genom uppsatsen är om det går att lita på prognoserna som upprättas?

Syfte: Syftet med denna uppsats är att undersöka varför prognosuppföljningen används i offentlig sektor och hur ledningen för en offentlig verksamhet styr med prognoser. Syftet med studien är också att ta reda på om denna styrning kan bidra till att säkerställa en fortsatt långsiktig och rättssäker ekonomisk utveckling i offentlig förvaltning.

Metod: Denna uppsats har karaktären av en komparativ studie där jag utvalda kommuners prognosskapande och en fallstudie i Kungsbacka kommun. Genom att kombinera dessa två metoder får vi dels reda på den allmänna bilden av prognossäkerhet hos de kommuner som undersökts, men även underliggande faktorer i form av en fallstudie. Den valda designen är av kvantitativ och kvalitativ karaktär. Den kvantitativa delen utgör en form av sekundäranalys som skall fungera som en förstudie, vilken sedan mynnar ut i den mer omfattande och analyserande kvalitativa delen, bestående av intervjuer och telefonintervjuer med respondenter från Kungsbacka kommun.

Resultat: Denna studie bidrar till en förståelse för att prognoser upprättas på olika sätt. Och svarar på frågan varför prognosuppföljning används i offentlig sektor. I analysen landar jag tillbaka på min infallsvinkel och diskuterar prognosernas legitimitet.

Nyckelord: Prognosuppföljning, ekonomistyrning, återkoppling

Författarens kommentar: Under mina fem år på Förvaltningshögskolan tar jag med mig värdefull kunskap in i arbetslivet. Denna uppsats har jag förstått under mina intervjuer och i mail-konversation med ekonomichefer skapat ett intresse av att förstå de underliggande faktorerna vad prognoser egentligen skapar för nytta för verksamheten bortsett från den teoretiska nyttan att du kunna förutse verksamhetens utfall innan den har inträffat. Detta upplever jag är en generell upplevelse och jag hoppas med min uppsats kunna nyansera bilden för fler av komplexiteten av prognosarbetet. Tack och trevlig läsning..

Förord

Tack till alla ni ekonomichefer som svarat på min enkät och för att ni tar er tid för oss förvaltningsstudenter. Jag vill även rikta ett stort tack till ekonomiavdelningen på Kungsbacka kommun som ville ta emot mina frågor och låta mig intervju ett flertal ekonomer men även de budgetansvariga som ville lämna ut information av känslig karaktär i syfte att min uppsats skulle få ett ”bättre” värde. Den person som gjort min uppsats möjlig, får ett särskilt stort tack. Min handledare Stellan Malmer har med sitt kloka mentorskap hjälpt mig i formandet av min uppsats. Tack Stellan, ”dina kloka tankar om offentlig sektor följer med mig in på den offentliga arenan”

Göteborg den 8 januari 2014

Christian Fogelberg

Abstract Swedish municipalities are legalized to keep the budget in balance. The tools they use to maintain the claim of balance are called “budget and forecast”. But how it should be used vary between municipalities, but also within the communities. An important factor in Financial Management is that there are sensible systems for financial forecasting. The main purpose of economic forecasting is to get a picture of economic development and from the information create feedback for the economic process. But after you have read this study you will understand that the purpose of the forecast can be quite different from the theory. I have used the cybernetic theory as a ground theory for my study. The empirical research is compared with this theory. Previous theoretical research has small knowledge about economic forecasting and that is the reason why I think it’s important to illustrate and describe this field.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Inledning | 6 |
| Budget och Prognos | 7 |
| Bakgrund | 9 |
| Problembeskrivning | 11 |
| Syfte och Frågeställning | 13 |
| Avgränsning | 14 |
| Metod och design | 15 |
| Referensram | 16 |
| <i>Uppföljning</i> | 16 |
| <i>Återkoppling</i> | 17 |
| <i>Styrmedel och prognoser</i> | 17 |
| <i>Diskussion och resonemang</i> | 18 |
| Analysmodell | 20 |
| Empiri | 21 |
| <i>Delårsrapporter</i> | 21 |
| <i>Svar från enkäten</i> | 22 |
| <i>Intervjuer</i> | 24 |
| Budgetcontrollern i Kungsbacka kommun | 24 |
| Budgetansvariga i Kungsbacka kommun | 25 |
| Ekonom och Controller i Kungsbacka kommun | 26 |
| Analys | 28 |
| <i>Uppföljning</i> | 28 |
| <i>Återkoppling</i> | 29 |
| <i>Styrmedel och prognoser</i> | 29 |
| <i>Diskussion och resonemang</i> | 31 |
| Resultat | 32 |
| Slutsats och reflektion | 34 |
| Bilagor | 36 |
| <i>Enkät prognossäkerhet</i> | 36 |
| <i>Svar från enkät</i> | 38 |
| <i>Modell för avvikelse delår och bokslut</i> | 41 |
| <i>Intervjufrågor</i> | 42 |
| Källförteckning | 43 |
| <i>Litteratur:</i> | 43 |
| <i>Artiklar</i> | 44 |
| <i>Rapporter:</i> | 44 |
| <i>Internet:</i> | 45 |
| <i>Rekommendationer:</i> | 46 |
| <i>Enkät:</i> | 46 |
| <i>Intervjuer:</i> | 46 |

Inledning

Uppsatsen bottnar i teknikaliteten bakom kommunal ekonomiuppföljning men även vilka intressen som kan finnas bakom prognosmakeriet. Uppsatsen har ett starkt ekonomiskt fokus med inriktning på styrningsproblematik av prognosskapande.

Ett citat hämtat från Andersson & Karlsson beskriver grunden för vad en prognos används till i en verksamhet.

”En av förutsättningarna för att kunna styra verksamheten enligt fastställda riktlinjer är att man i ett tidigt skede får signaler om eventuella budgetavvikelser”¹

Dessa signaler får verksamheten genom prognosuppföljning men hur används de som styrmedel? Jag har problematiserat området för ekonomiskuppföljning med fokus på prognososäkerheten i kommunal sektor. För att kunna göra detta behövs information om vilka verktyg som kommuner använder sig av vid prognosskapandet.

¹ Andersson & Karlsson 1978

Budget och Prognos

Budget & Prognos är ett begrepp men framförallt ett verktyg eller system som privata aktörer erbjuder offentlig sektor. De aktörer som erbjuder verktyget är bland några Raindance, Hypergene, Agresso och Excelspecialisten. Aktörerna beskriver att verktygets syfte är att genom data upprätta kontroll över sin ekonomi.²

Budget & Prognos är uppdelad i som begreppet medger två delar som mäts mot varandra. Bortsett vilken budgetprocess kommunen väljer att använda sig av läggs först en budget in i verktyget. När detta är gjort används en metod för att kunna mäta hur väl budgeten följs (budgetföljsamhet). Data som läggs in i systemet och som inte utgörs av utfall är underlaget som skapar en prognos.³

Uppsatsens fokus är prognosuppföljningen. Det finns skillnader mellan prognosuppföljningen mot det som är mer känt som ”månadsuppföljning”. Skillnaden är att i en månadsuppföljning jämförs utfallet vid känd mätpunkt med hur mycket utfallet är mot lagd budget under den månad mätningen utfördes. På detta sätt redovisas eventuella budgetavvikelser för varje månad. I prognosuppföljningen görs detta också men även okänt utfall som bedöms inträffa i framtiden matas in i verktyget. Genom känt utfall och utfall som bedöms inträffa kan ett prognostiserat årsresultat räknas fram.⁴ Prognosuppföljningen indikera vilken riktning ekonomin är på väg mot i relation till lagd budget.

Tanken med prognosuppföljningsverktyget är att skapa en ekonomiskgrund och trygghet för budgetansvarig som sedan kan använda detta som styrmedel under budgetåret⁵. Budget och Prognos kan förenklat illustreras genom ett matematiskt exempel. I exemplet nedan visas för varje månad under ett år vilket resultat resultatenheten kommer att få vid årets slut. Föreställ dig att du har en resultatenhet med en budget på 200 miljoner.

² hypergene.se 2013-11-09

³ cgi.se 2013-11-09

⁴ gu.se 2013-11-09

⁵ hypergene.se 2013-11-09

Varje månad har du ett utfall av kostnader och intäkter som tillkommit under perioden. Sannolikheten är därför stor att utfallet är olika mellan månaderna och därför har en ”ickelinjär” karaktär. Det finns även utrymme för budgetansvarig att lägga in justeringsposter. Detta kan till exempel vara förväntade kostnader eller intäkter som inte ännu redovisats i utfallet men som bedöms tillkomma. Detta kallas prognostiserat utfall det vill säga utfall som bedöms inträffa fram till och med december månad från den månad man befinner sig i vid mättpunkten.

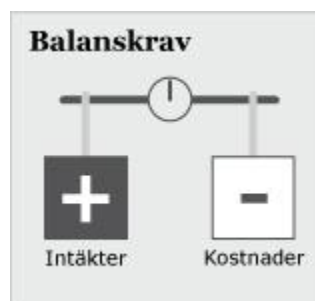
Om en mätning görs i april månad är utfallet från januari till april och det prognostiserade utfallet från maj till december. I årsprognosen kan vi därför se skillnaden mellan känd data och data som prognostiseras inträffa. I det prognostiserade årsresultatet kan vi se vad avvikelsen är mellan budgeten och årsprognosen. Det prognostiserade årsresultatet ser olika ut beroende av vad som är utfall och vad som är prognos. I december månad är det naturligtvis ingen prognos längre för då känner vi till utfallet för varje månad under året. Det är detta resultat som sedan redovisas i bokslutet. I exemplet fall redovisas slutligen årsresultatet ett underskott på tolv miljoner kronor.

| Exempel: Budget & Prognos | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Redovisat i mkr | Jan | Feb | Mar | Apr | Maj | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dec |
| Budget | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Utfall | 17 | 34 | 51 | 68 | 85 | 102 | 119 | 136 | 153 | 170 | 187 | 207 |
| Justeringsposter | 3 | 4 | 2 | 1 | 4 | 2 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 |
| Prognostiserat utfall | 180 | 150 | 150 | 120 | 110 | 100 | 80 | 70 | 60 | 30 | 20 | 0 |
| Årsprognos | 200 | 188 | 203 | 189 | 199 | 204 | 206 | 213 | 220 | 207 | 214 | 0 |
| Prognostiserat årsresultatet | 0 | 12 | -3 | 11 | 1 | -4 | -6 | -13 | -20 | -7 | -14 | -12 |
| | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Prognos | Utfall |

- ❖ Notera att detta är ett förenklat exempel som inte specificerar ut verksamhetens olika typer av resultatpåverkande poster

Bakgrund

Grunden för att ekonomisk kontroll används i kommuner kommer från kommunallagen. Enligt kapitel 8§1 står det att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning. Regeringskansliet menar delvis att god ekonomisk hushållning är att kommunerna följer balanskravet. Miniminivå för balanskravet är att kostnaderna inte överstiger intäkterna. Men riktlinjen för god ekonomisk hushållning är att årsresultatet helst slutar med två procent överskott i förhållande till budgeten.⁶ Prognosen används för att vid ett tidigt skede visa på om verksamheten håller kravet på en budget i balans. Enligt ”budget & prognos” systematik ska det inte spela någon roll om mätningen görs i januari, maj eller september en indikation på årsresultatet ska ändå kunna redovisas som en prognos.



Historiskt har verktyget i offentlig sektor sina rötter från privat sektor. Drucker menar att behovet av ekonomisk kontroll främst härstammar från näringslivet⁷. Det beskrivs att offentligsektor från 30-talet gått igenom tre olika faser mot att likna näringslivet. Den sista och för min uppsats viktigaste fasen var på 80-talet. Då kom en period som vi idag kallar New Public Management. Under denna epok kritiserades den offentliga sektorn för att ha en inneboende tröghet och ineffektiv. Det behövdes metoder och verktyg för att kontrollera ekonomin. Liknande näringslivet under denna period prövades modeller för att kunna mäta ekonomin och därför kontrollera den. Uppföljning och prognos- arbetet blev populärt under denna epok⁸. Ser vi till dagens kritik i mediebruset finns det anledningen att börja diskutera ämnet.

I dagens mediediskurs kan vi ta del av historier om offentliga sektorers ekonomier med stora underskott. Vi läser om hundratusentals statsmän i USA som på grund av ekonomiska skiljaktigheter vägras arbete⁹. Vi läser om skolor som stängs ned¹⁰,

⁶ Regeringskansliet.se

⁷ Drucker 1977

⁸ Olsson 1998

⁹ reuters.se 2013-10-05

¹⁰ svt.se 2013-10-05

offentliga äldreboenden som sparar på blöjor¹¹ och statliga bidrag som sänks för funktionsnedsatta¹². Dessa åtgärder har alla en ekonomisk koppling. Kostnadsineffektivt, nya ekonomiska prioriteringar eller sparkrav är ofta förklaringar vi får ta del av i nyheterna. Vilka grunder besluten tas på tycks vi ha mindre vetskap om. Om besluten är politiskt- eller av tjänstemanna- karaktär har egentligen ingen betydelse, de påverkar offentliga ekonomier oavsett. I en internationell artikel från PwC kan vi läsa om finanskrisen 2007 och hur offentlig sektor har skakats världsöverskridande. Författarna till artikeln menar att de utmaningar som stundar är många. De menar att den ekonomiska styrkan i offentlig sektor minskar medan behoven ökar. Kraven på uppföljningen menas öka i takt med viljan att skapa kontroll.

Framtidens melodi låter ”more for less”¹³. Även i en artikel från SKL står det om utmaningen att bidra med mer välfärd fast med mindre resurser. Förändrad demografi, ökat vårdbehov med lägre offentliga resurser är några av de tretton trender som presenteras som utmaningar för Sveriges kommuner och Landsting¹⁴. Den senaste forskningen inom området pekar även åt samma riktning. Salas bekräftar problematiken kring framtida utmaningarna. Offentlig sektor har att vänta ökade offentliga utgifter. Nilsson påminner oss om sparkrav och fokus på kostnadskontroller inom offentligsektor¹⁵. Hopplösheten gör sig påmind men hopp om framtiden är nödvändig i en tid av ekonomisk instabilitet.

I den offentliga sektorn är kommunal verksamhet särskilt intressant att studera. Den kommunala sektorn befinner sig närmre brukaren jämfört med de övriga offentliga nivåerna. Bortsett från en statlig förvaltning har brukaren närmare till att påverka sin situation. Brukarens rätt till krav på att redovisa en sund ekonomistyrning på hållbara grunder bör därför ligga i deras intresse och en skyldighet för oss förvaltningsintresserade att analysera.

¹¹ Göteborgs-Posten 2013-10-05

¹² Dagens-Nyheter 2013-10-05

¹³ Future of Government 2013

¹⁴ skl.se 2013

¹⁵ Siverbo 2007

Problembeskrivning

I en rapport från 1981 problematiseras prognosuppföljning som ett ekonomiskt styrmedel. Rapportens kontenta är att de prognoser som upprättas i ett budgetuppföljningssystem inte har någon större styrande effekt utan prognoserna betraktas snarare med misstro. Dessutom framgår att det finns utrymme för manipulation av prognoserna. Det finns även inslag av taktiskt spel i prognoserna. Det vill säga att prognosernas resultat kan vara olika beroende på vilken information som prognosmakaren vill sprida¹⁶. Viss osäkerhet tycks ligga i prognosens natur. Det vill säga att det finns osäkerhetsfaktorer som inte kan förutses i upprättandet av prognosen. En onaturlig prognossäkerhet skulle då vara faktorer som kan förutses men som döljs. Till exempel om det finns särintressen som kan påverka prognosen på ett sådant sätt att det skadar prognosens värde.

Då budgetansvariga är underordnade balanskravet kan de genom en ekonomisk prognos få svar på om de ska öka eller sänka kostnaderna. Handlingsutrymmet för en prognosuppföljning begränsas till ett budgetår. Ett budgetår är den tidsperiod när budget är upprättad och beslutad till det att ett bokslut är upprättad och fastställd. Ett budgetår träder oftast i kraft första januari och avslutas sista december. Inom denna period ska politiska mål vara uppfyllda och ekonomin använd på ett sådant sätt att resultatet i bokslutet håller måttet för balanskravet¹⁷. Problem uppstår när prognosen visar ett värde som ligger utanför balanskravets intervaller. Ur styrningssynpunkt ska då en strategi för åtgärdsplan inrättas. Kunskap om kopplingen mellan strategisk och ekonomisk styrning bör därför problematiseras¹⁸.

Innehållet av budget & prognos bygger på samma principer som helårsresultatet visar i en delårsrapport. Enligt rådet för kommunal redovisning ska en helårsprognos redovisas i delårsrapporten. Resultatet från helårsprognosen redovisas i slutet av året¹⁹. Enligt Brorström finns det inga tydliga krav på innehållet i en delårsrapport. Citat ”man får förutsätta att lagstiftaren förväntat sig en praxisutveckling på

¹⁶ Malmer 1981

¹⁷ Brorström 2005

¹⁸ Lindvall 2011

¹⁹ Rekommendation 22

området”²⁰. Delåret har därför inga fasta ramar utan är en historiskt bearbetad byråkratisk produkt vars syfte är att ge användbar data. Prognoser skapas för att genom analyserad kunskap minska osäkerheten vid en beslutssituation²¹. Edlund beskriver att en god prognos kan minska osäkerheten om ett framtida utfall. En helt säker prognos ger ett likadant resultat som det redovisade resultatet i bokslutet. Tyvärr menar han att ingen prognosmetod ger prognoser utan felmarginaler och att oavsett prognosmodell, bör den revideras så att prognossäkerheten blir så god den kan bli²². I takt med framtida ekonomiska utmaningar för offentlig sektor behöver vi veta mer om verktyget budget & prognos. Hur data tekniskt redovisas i prognosuppföljningen och det skiljer sig mellan kommuner vilken data som redovisas²³. En stor del av styrproblematiken är hur prognosen upprättas.

Utöver den tekniska problematiken finns även den ”sociala” problematiken. Det finns alltid krafter bakom prognoserna som påverkar objektiviteten i ett prognostiserat resultat. Vem är det som lägger in siffrorna och vad har personen för incitament?²⁴. Vad har den personen som lägger in siffrorna i prognosen för roll i ekonomistyrningsprocessen? Detta har betydelse för vilka åtgärder som utformas i processen Om du är förkämpe, kan det vara så att du inte vill visa upp ett positivt resultat gentemot väktaren? Förkämpens huvudstrategi är nämligen att argumentera för mer resurser genom att alltid hävda sitt behov. Medan väktarens huvudlinje är motsatt förkämpens. I tider av ekonomisk åtstramning kan problemet leda till att prognoserna inte är objektiva²⁵.

Prognoserna har som grund att beskriva verkligheten, men kan i ”sociala” kontexten förklaras som styrmedel. Denna typ av styrning kallas för informativa styrmedel som representeras av att kunskap hämtats från resultat i uppföljning. Men genom att påverka innehållet i prognosen kan prognosmakaren förändra handlingsutrymmet för de som berörs av budgeten. Ett exempel på detta kan vara att en rektor på en skola skapar en positiv prognos för att inte behöva minska sina kostnader än om prognosen

²⁰ Brorström 2005, s89

²¹ Edlund 1999

²² Edlund 1999

²³ Brorström 2005

²⁴ Brorström 2005

²⁵ Brorström 2005

hade visat ett negativt resultat²⁶. Då styrning handlar om att fatta beslut, kan besluten hotas om det bakom prognosen finns krafter med särintressen²⁷.

Att prognoser ska upprättas finns det lagar och regler för, men hur den ska upprättas och med vilket innehåll den ska fyllas med, finns det lite information om. Detta ämnar jag att beskriva. Problemen med att möta framtida ekonomiska utmaningar tar oss in på tankar om prognoserna faktiskt används som hjälpmedel för de budgetansvariga. Gör den nytta för välfärden och i så fall hur arbetar kommunal sektor för att säkerställa de prognoser som upprättas?

Syfte och Frågeställning

Med denna uppsats ska vi ta reda på om prognosuppföljningen används som styrinstrument i kommunal sektor och ta reda hur den upprättas. Hur arbetar kommunerna med att säkerställa prognoserna? Genom att beskriva hur ledningen för en offentlig verksamhet styr med prognoser, leder fram till mitt syfte. Syftet med studien är att ta reda på om denna styrning kan bidra till att säkerställa en fortsatt ekonomisk utveckling i offentlig förvaltning.

Mot bakgrunden i denna studie finns frågan med rubriken;

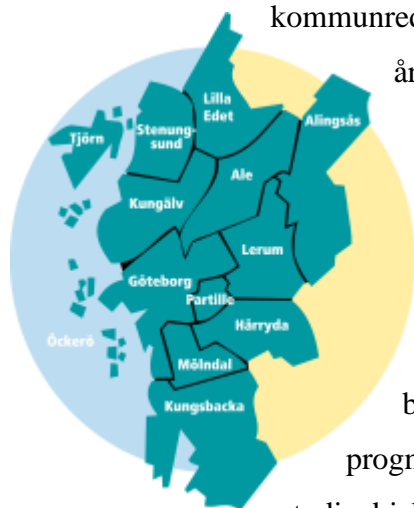
- ❖ Varför använder kommuner ekonomisk prognosuppföljning?

²⁶ Rombach 1996

²⁷ Edlund 1999

Avgränsning

Jag kommer att skriva om prognosuppföljning ur ett förvaltningsekonomiskt perspektiv med styrningsproblematik som utgångspunkt. För att kunna förklara syftet behöver jag ta reda på om det överhuvudtaget finns anledningen att diskutera om prognososäkerhet är ett problem. Detta gör jag genom sekundär data, enkät och intervjuer. Resultatet från Prognosuppföljningen redovisas oftast i kommuners delårsrapporter. Delårsrapporter är något som alla kommuner använder och enligt



kommunredovisningslagen ska minst en delårsrapport upprättas per år i kommun och landsting²⁸. Innehållet av rapporten ska bland annat innefatta en helårsprognos²⁹. Då delårsrapporten av den anledningen berör alla nivåer på tjänstemanna-nivå, nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige finns det anledning att jämföra kommuners helårsprognos i delårsrapporterna mot bokslutet. På detta sätt kan uppskattning av prognossäkerheten räknas fram. Tretton kommuner kommer att vara studieobjekt för min mätning. Dessa kommuner utgör grunden för Göteborgsregionens kommunalförbund. Det ska inte ha någon betydelse vilken storlek eller politisk färg en kommun har. Fokus kommer istället att läggas på vad kommunala tjänstemän anser om problematiken av de prognoser som upprättas i kommunen.

Som tidigare nämnt mäts Budget & prognos mot en budget men hur en budget byggs upp kommer jag inte gå in djupare på. Detta kan kritiseras men verktyget för prognosuppföljning utgår ifrån att en budget är upprättad, inte hur den är upprättad. Men det är klart att om budgeten ändras under året blir det också svårt att mäta utfallet från prognosuppföljningen. Oavsett vilken budgetmodell som används är själva syftet att den inte ska förändras under året. Utöver data från rapporter och bokslut skickade jag ut en enkät till samtliga ekonomichefer i respektive kommun (bilaga, prognossäkerhet). Jag gjorde även intervjuer med tjänstemän inom en av kommunerna för att komma djupare med problembeskrivningen.

²⁸ lag (1997:614)

²⁹ Rekommendation 22

Metod och design

I sökmotorerna Gupea” ”Libris” och ”Google” är sökresultatet magert inom prognosuppföljning och vad den fyller för värde inom offentlig sektor. Jag vill hävda att det är viktigt att beskriva problematiken inom området prognosuppföljning och att det bör skrivas mer om detta inom forskningen. Uppsatsen utgår ifrån ett teoretiskt ramverk och då det står lite skrivet om prognosuppföljning kommer en stor del av analysen bygga på den empiri som är inhämtad.

Genom en komparativ studie av sekundär data kan jag jämföra kommuner i Sverige och dess verksamheters delårsrapporter med bokslutet. Detta för att se hur delårsbokslutet är i relation med bokslutet samma år och med fyra års historik (se bilaga modell för avvikelse delår och bokslut). På detta sätt kan jag genom ta reda på avvikelse mellan prognos och utfall. För att komma djupare med analysen inhämtas även information genom enkäter besvarat av ekonomichefer (se bilaga enkät prognossäkerhet). Frågorna i enkäten syftar till att komma vidare med den övergripande frågeställningen och syftet med uppsatsen.

Studien har genomförts genom enkätutskick till samtliga ekonomichefer i GR:s medlemskommuner. För att få en djupare och mer intensiv analys med fokus på förståelse har en fallstudie upprättats genom intervjuer³⁰. Tre intervjuer med ekonomer och två telefonintervjuer med budgetansvariga i Kungsbacka kommun. De budgetansvariga ville vara anonyma för att kunna få tala fritt och jag har av den anledningen avidentifierat dem i empiriavsnittet. I intervjuerna användes en ostrukturerad intervjuform. På detta sätt kunde jag fånga in berättelser från respondenten som inte påverkats av mig.³¹

Genom denna metod och design kan jag dels få svar på om det finns en prognossäkerhet hos kommuner genom sekundärdata. Av enkäterna kan jag ytterligare få svar på varför det ser ut som det gör och jämföra svaren för att dra generella slutsatser. Slutligen kan jag genom fallstudien förstå vad för faktorer som kan tänkas påverka prognossäkerheten.

³⁰ Bryman 2008

³¹ Gillham 2008

Rapporten och boksluten ger en bild av kommunernas prognos träffsäkerhet och enkäten och intervjuerna identifierar och förtydligar problematiken. Intervjuerna och enkäten undersöker vad chefer och tjänstemän identifierar som nyckelfaktorer för ett framgångsrikt prognosarbete. Och om de anser att säkrandet av prognoser är nödvändiga inom organisationen. Men framförallt vilken nytta prognoserna gör för kommunens ekonomi.

Utifrån min referensram med koppling till empirin leder fram till en analysmodell. Denna modell tematiserar de områden som analyseras och som ger det resultatet som jag avslutningsvis diskuterar.

Referensram

Uppföljning

Uppföljningsprocessen kan beskrivas enligt en modell eller ett kontrollsystem. I modellen beskrivs ett verkligt flöde och ett logiskt flöde. David Otley beskriver det logiska flödet som ett parallellt flöde för att skapa kontroll på det verkliga flödet. I stora drag utvärderas utfallet i ”output”. En åtgärd utformas som sedan implementeras i ”input”, på detta sätt påverkas innehållet i processen³². Det som skiljer det verkliga flödet mot det logiska är att uppföljningen av output omvandlas till ett styrmedel som används i input (se modellen). Det verkliga flödet får genom det logiska flödet återkoppling som kan implementeras i huvudprocessen. På detta sätt får man ett kretslopp som alltid återkopplar till processen.

Denna modell kallas den ”cybernetiska modellen”³³. Grundtanken med modellen är att organisationen organiseras på ett sätt som gör att de resurser som används gör den största möjliga nytta. Med olika kontrollsystem ska detta övervakas så att utfallet blir

³² Otley 1995

³³ Otley 1995

så effektivt som möjligt. I en privat sektor kan effektivitet betraktas som lönsamhet och i offentligsektor som optimal ekonomisk hushållning³⁴.

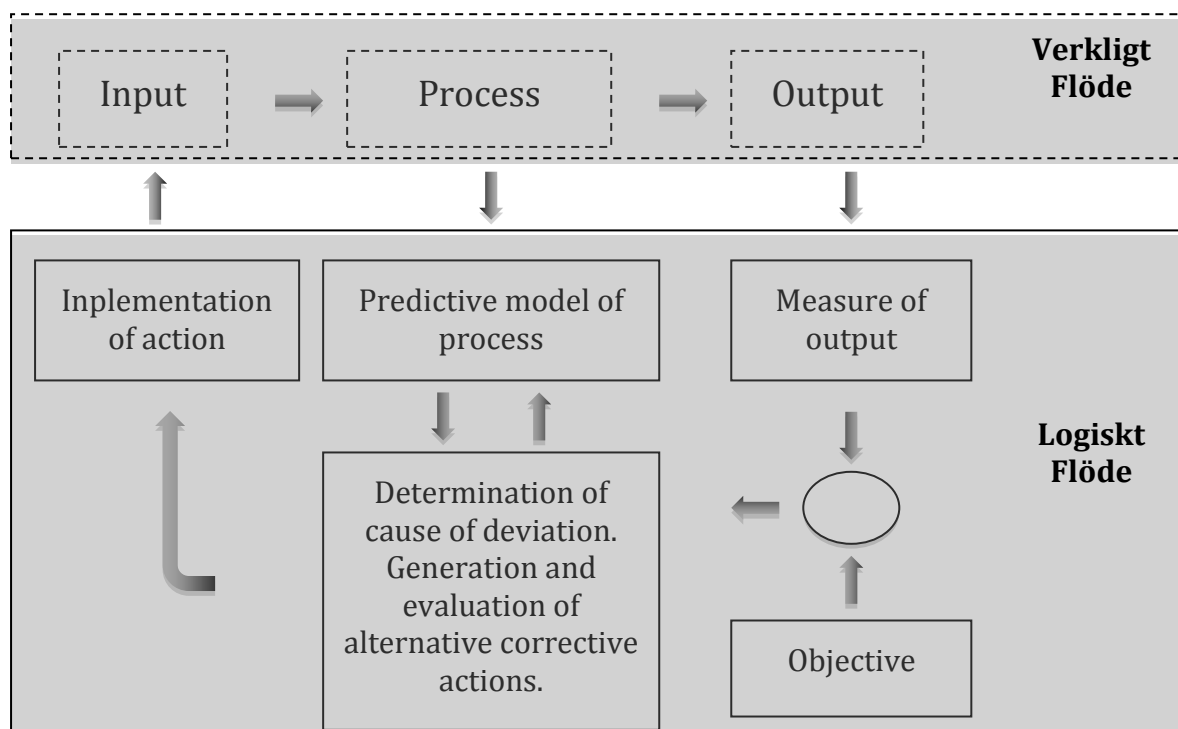


Illustration över den cybernetiska modellen, Otley et al, 1995, s9

Återkoppling

Feedback eller återkoppling av åtgärd som är ämnad att implementeras i det verkliga flödet. Innan en återkoppling formuleras mäts utfallet. Genom mätningen och kan data fastställas och användas som grund för vilken åtgärd som ska utformas. När denna är utformad beslutas det om återkoppling ska implementeras i processen. I mätningen av output används prognosens resultat som grund för vilken feedback som ska återkopplas. Prognosens data blir därför avgörande för den återkoppling som sedan skapas.

Styrmedel och prognoser

Data eller information som används är enligt modellen för logiskt flöde systematiserat för att uppnå kontroll. Enligt Stephen Green och Ann Welsh är frågan om resursflödet

³⁴ Beer 1985

fortlöper som planerat? De menar att det logiska flödet syftar till att återkoppla och därför optimera processen och därför kan resursflödet fortlöpa som planerat³⁵.

Modellen kan användas som ett beslutsverktyg på en resultatenhet. Modellen konstrueras utifrån en uppfattning om verkligheten för att få kontroll över verksamhetens. Modellen kan användas för att identifiera ett problem så att en lösning kan implementeras i processen så att problemet inte fortgår. Med andra ord finns en viss likhet till den cybernetiska modellen. Beslutsteorin bör användas som en rationell beslutsmodell. Med begreppet rationell menas att det finns en logisk och närmast matematisk koppling mellan ett problem och en åtgärd.³⁶ Rationalitet kräver även att processen är objektiv och systematisk³⁷. I beslutsteorin finns en rad åtgärder som bör upprättas för att nå en rationalitet som alla bygger på att säkerställa prognosen.

Steg 1 Strukturera problemet, bestäm handlingsalternativ och konsekvenser (utfall)

Steg 2 Värdera utfallets konsekvenser

Steg 3 Bestämning av sannolikheter för osäkra utfall

Steg 4 Utvärdering av handlingsalternativ

Steg 5 Känslighetsanalys³⁸

Genom ett exempel kan vi skapa en bild över kopplingen mellan dessa två modeller. Föreställ dig att du är budgetansvarig över en resultatenhet. Delårsrapporten visar på ett underskott i prognostiserade årsresultatet. Enligt den cybernetiska modellen ska du som budgetansvarig skapa och implementera åtgärder för att ett underskott inte inträffar i linje med balanskravet. Innan detta görs bör du göra en rationell bedömning för att säkerställa prognosen och därför ett beslut om förändring i återkopplingen enligt de fem stegen.

Diskussion och resonemang

Enligt organisationsteori problematiserade Max Weber relationen mellan ekonomisk rationalitet och mänsklig inblandning. Han menade att genom stark

³⁵ Green & Welsh 1995

³⁶ Edlund 1999

³⁷ Boglind 2009

³⁸ Edlund 1999

reglementsstyrning kan offentlig sektor uppnå ekonomiska förutsättningar utan individualistiska impulser. En hållbar ekonomi bygger på kalkylerbar och närmast mekaniserad teknik för att mäta ekonomin. Sambandet men också problemet ligger i motståndet mellan en ekonomisk-modell och människors benägenhet att påverka det ekonomiska innehållet.³⁹

Enligt Mintzberg kan modellerna betraktas enligt två system. Gemensamt för systemen är upprättandet av kontroll men de är av motsatt karaktär.⁴⁰ Den rationella och cybernetiska -modellen kan ses som ett byråkratiskt kontrollsystem. Det andra systemet kallas ett personligt kontrollsystem där individers möjlighet att påverka utmärker skillnaden med den första modellen. Utmärkande drag för det personliga kontrollsystemet är beslutsfattarens möjlighet att påverka aktiviteter inom organisationen. Utmärkande drag hos ett byråkratiskt kontrollsystem är beslutsfattarens begränsade möjligheter att påverka aktiviteter. Standardisering av arbetsprocesser och arbetsgången är tydligt reglerad.

Inom det byråkratiska kontrollsystemet finns en tydlig cybernetisk metod med en process och återkoppling. Strukturen för vem som gör ”vad” är oftast schematiskt beskrivet. Systemet bygger på en naturlig tröghet som följd av systemets konstruktion men som får ett resultat av högre objektivitet än i det personliga kontrollsystemet. Dock menade Mintzberg att inget av systemen är optimal för en organisation. En organisations verksamhet är alldeles för komplex för att standardisera alla processer och alldeles för stor för ett personligt kontrollsystem. Organisationens bästa ligger i en symbios mellan systemen med stort fokus på professionens möjligheter att kritisera och påverka verksamheten. Balansen mellan vad som närmast mekaniskt redovisas och den inblandning som professionen har i redovisningen behövs för att nå en funktionell professionell byråkrati. En funktionell byråkrati bör således ha hög grad av tillit för systemet och hög grad av förtroende till systemanvändare för att redovisningen kan vara pålitlig.⁴¹

³⁹ Weber 1921

⁴⁰ Abrahamsson 1986

⁴¹ Mintzberg 1983

Avslutningsvis och för att få en naturlig sammanfattning av den koppling som behövs för att knyta ihop referensramen med frågeställningen är ett citat taget ifrån Abrahamsson. ”-att kartlägga de olika delarna i den process genom vilken individuella intressen övergår medvetet, organiserat handlande för att genomdriva kollektiva mål”.⁴² Anledningen med att säkra prognoser är att kunna ta beslut på grunder som bygger på de kollektivs bästa och kan användas till det kollektivs bästa.

Analysmodell

Genom analysmodellen kan kopplingen mellan empiri och referensram förstärkas. Syftet med modellen är att operationalisera de teoretiska ingångarna i uppsatsen och därför skapa en bättre förståelse för problembeskrivningen och frågeställningen.

I analysen utgår jag ifrån att den cybernetiska modellen är idealtypen för prognosuppföljning för att se om prognosuppföljningarna i kommunerna följer samma logik eller avviker. Jag vill veta om uppbyggnaden för hur en prognos upprättas, följer samma logik som i teorin. Då återkoppling och beslut är viktigt enligt referensramen för att en process ska förändras har jag genom intervjuer valt att förklara hur denna teori åtföljs i praktiken.

För att slutligen få svar på frågan varför en prognos upprättas, kommer jag i referensramen förhålla mig till frågan. Resonemanget kring frågan beskrivs genom olika krafter och system som kan vilja påverka prognosen. Analysen är uppdelad i fyra teman som utgår ifrån referensramen; *Uppföljning, Återkoppling, Styrmedel och prognoser samt diskussion och resonemang*. Genom denna tematiska uppställning kan jag få en tydligare koppling mellan referensram och analys genom empiri som sedan leder in till ett resultat och diskussion enligt den metod som beskrivits under metodavsnittet.

⁴² Abrahamsson 1986, s55

Empiri

Delårsrapporter

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) består av tretton kommuner. Dessa är följande: *(Se bilaga modell för avvikelse delår och bokslut).*

Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö

Samtliga kommuner har upprättat minst ett delårsbokslut och en årsredovisning. Det prognostiserade årsresultatet från det sista delårsbokslutet på året och årsresultatet från årsredovisningen under en fyra års period för varje kommun. I excelmodellen kan vi utläsa avvikelsen av resultatet mellan delårsbokslutet och bokslutet i de fyra senaste redovisade åren. I modellen kan även utläsas en genomsnittsavvikelse i procent samtliga år inräknat. Avvikelsen tar inte hänsyn till respektive kommuns budget. Om kommunen har en större budget kan det tänkas vara svårare att göra träffsäkra prognoser. Exemplet från Göteborg som har den största budgeten visar dock en genomsnittsavvikelse på enbart tolv procent. Modellen bör betraktas som ett verktyg för att fokusera på prognososäkerheten mellan delårsresultatet och årsresultatet. Underst i modellen kallad "GR total" visas avvikelsen för samtliga kommuner.

Att jämföra olika kommuner och göra en djupare analys gentemot modellen bör inte göras. Modellen ska betraktas som data som enbart påvisar att det finns avvikelse. Detta för att beskriva om det intressant att överhuvudtaget studera området. Då samtliga kommuner visar en avvikelse mellan det prognostiserade helårsresultatet i delårsrapporten och årsresultatet i boksluten bekräftar det den problematiserade bilden.

Differensen mellan prognos och utfall bekräftar att det finns en prognososäkerhet men inte vad den beror på. Kommunernas sammanlagda avvikelse från 2009-2012 är på -395,8 miljoner SEK.

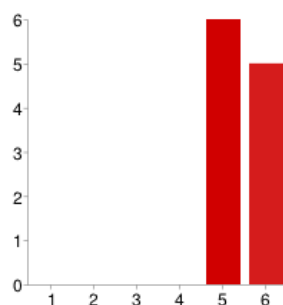
| | År | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2009-2012 |
|------------------|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| GR totalt | Delår | -35,8 | 2233,9 | 1236,3 | 1198,7 | 4633,1 |
| | Bokslut | 791,8 | 2448,1 | 532 | 1257 | 5028,9 |
| | Avvikelse | -827,6 | -214,2 | 704,3 | -58,3 | -395,80 |

Modellen visar även att det är skillnad mellan åren. Den kommun som på de gemensamt fyra åren hade lägst avvikelse var Kungsbacka kommun med en avvikelse på 4% (se bilaga modell för avvikelse mellan delår och bokslut).

När vi vet att det finns en prognososäkerhet finns det anledning att gå vidare med förklaringen för varför det finns en prognososäkerhet och vad det beror på. Av den anledningen skickades en enkät ut till samtliga ekonomichefer i kommunerna för att besvara detta.

Svar från enkäten

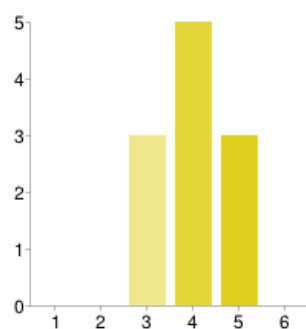
Elva av tretton ekonomichefer svarade på enkäten med elva frågor (Se svaren från bilaga ”svar från enkät”). Ekonomicheferna som svarat på enkäten tyckte det var mycket viktigt att arbeta med prognossäkerhet. På den sex gradiga skalan kan vi se i diagrammet att majoriteten ligger på övervägande viktigt.



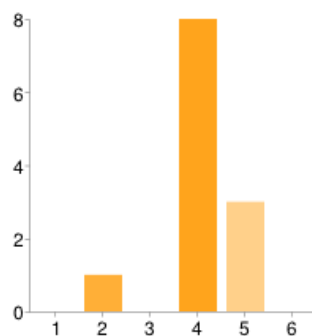
Det beskrivs att det är viktigt för att kunna nå en fungerande ekonomistyrning och att prognosen ska fungera som ett underlag för beslut och som ett styrinstrument. Men många chefer beskriver svårigheten att lägga en prognos och få verksamheten att

förstå vikten av varför det är viktigt att arbeta med prognos säkerhet. Men ”Osäkra prognoser ger felaktiga beslutsförutsättningar”. Anledningen till att en kommun ska arbeta med prognossäkerhet är för att skapa en trygghet för att de beslut som tas baseras på verkliga förhållanden. En economichef menar att ”Prognosen är det bästa beslutsunderlaget vi har” En annan menar att ”är vi duktiga på prognoser är vi troligen duktiga på att analysera vårt utfall och räkna på förutsättningar på längre sikt”

På frågan vilken grad av tillförlitlighet budgetansvariga har för sina prognoser ser vi en större spridning på den sex gradig skalan.



På frågan hur väl kommunens prognostiserade årsresultat brukar stämma överens med det faktiska årsresultatet ser vi en gemensam inställning, bortsett från en economichef som svarat med liten grad av tillförlitlighet.



Många menar att prognosen blir säkrare ju längre fram på året prognosen upprättas. Det som skapar osäkerhet i prognoserna tycks främst bero på faktorer som beskrivs som opåverkbara. Några använder AFA-återbetalning som ett exempel. Med AFA menas den kollektivavtalade försäkring som kommuner har för de anställda⁴³. I en

⁴³ afa.se

artikel kan vi läsa hur kommuners ekonomier i ”GR-området” fått betydligt bättre resultat än vad de prognostiserat⁴⁴. På frågan om budgetansvarigas tillförlitlighet för prognosen får vi svar som tyder på osäkerhet. Ett svar som sticker ut är ”menar du att de budgetansvariga inte har tilltro till sin egen prognos?”. Denna kommentar kommer jag bygga vidare på senare i uppsatsen. På frågan vem som bestämmer vilken data som redovisas i prognosuppföljningen utmärks kommunens organisationsstruktur och komplexitet mellan ansvaret hos politiken, tjänstemän och chefer. Bortsett detta tycks samtliga vara överens om att det finns möjligheter att justera innehållet i prognosen men det finns skilda åsikter för om det kan finnas särintressen som kan skada prognosvärdet. Ungefär hälften svarade nej eller att det inte vet, medan den andra hälften svarade ja. Argumenten för att skada prognosens värde kan bero på en rädsla över att bli av med sina resurser om de visar ett överskott.

Att det finns argument för att arbeta med prognossäkerhet är samtliga ekonomichefer överens om. Prognosens värde ska fungera som ett mått för att tillämpa eventuella åtgärder som styrmedel. Men hur kommunen arbetar med detta får vi inga konkreta svar på förutom att det diskuteras med berörda parter. För att komma djupare med frågan utfördes intervjuer i den kommun som hade lägst avvikelse av kommunerna.

Intervjuer

I mötet med Budgetcontroller för Kungsbacka kommun, två budgetansvariga i olika förvaltningar och i möte med två ekonomer, kan vi tydligt följa den röda tråden i deras tankar om prognoskapande.

Budgetcontrollern i Kungsbacka kommun

Mötet med budgetcontrollern inleddes med hur Kungsbacka arbetar med prognoser. Hon beskrev att teknikaliteten bakom prognosuppföljning inte begränsar en budgetansvarig att påverka innehållet. Budgetansvarig kunde mycket väl påverka innehållet i en prognos. Hon beskrev även att det prognostiserade helårsresultatet i delårsrapporten byggde på de prognoser som respektive förvaltning upprättade. Respektive förvaltningsrapport sammanställdes utifrån respektive budgetansvarigs

⁴⁴ aip.se

prognos. Att det kunde finnas risk för en budgetansvarig att påverka prognosen för att maskera ett överskott bekräftade hon var möjligt. Anledningen till detta beskrev hon som rädsla av att bli av med resurser. Detta hade historiskt hänt. Men om det idag skulle finnas risk för detta skulle det vara inom förvaltningen och inte mellan förvaltningar. Hon menade att modellen för hur en prognos används tar hänsyn till att åtgärder utformas och verkställs beroende på vad prognosen visar. Syftet med prognosuppföljningen är att nå en budget i balans. Men att det finns ett verksamhetsperspektiv som inte alltid har ekonomin som första prioritet. Kravet på balans kan av den anledningen mycket väl skadas.

Jag lät budgetcontrollern ta del av de svar som ekonomichefer svarat på i enkäten. Att budgetansvariga inte skulle ha tilltro till sin egen prognos tyckte hon var anmärkningsvärt men inte ovanligt. Ekonomisystemet för upprättandet av prognosen fungerade mer som ett hjälpmedel och ekonomen som strateg eller bollplank för budgetansvariga vid prognoskapandet. Samtalet avslutades genom en diskussion om huruvida prognoser kan används på olika sätt inom kommunen. Att det i prognosens resultat var inräknat åtgärder eller om resultatet var det värde innan en åtgärd inräknats. Det vill säga om du som budgetansvarig gör en prognos där du i prognosen räknar in eventuella åtgärder direkt och på så vis ändrar prognosens värde eller om prognosen inte på förhand innehåller dessa åtgärder. Detta menade hon hanterades på olika sätt ute i förvaltningarna vilket ger en kammungemensam prognososäkerhet då prognoserna upprättas på olika sätt. Hon avslutade mötet med att säga att ”när man väl börjar nysta i det kan man komma fram till att det är väldigt varierande. Detta gör mig som författare nyfiken på hur budgetansvariga ser på saken.

Budgetansvariga i Kungsbacka kommun

I intervju med de två budgetansvariga möttes jag av en viss försiktighet. Av den anledningen och med viljan att inte identifieras, kallas de för Rektor och Verksamhetschef. Budgetansvarig Rektor på förvaltningen byggde vidare på samma resonemang som budgetcontrollern avslutade. Rektorn menade att de visst fanns risk för att bli av med sin resultatfond. Resultatfonden var samma som det ackumulerade resultatet som följde med från ett år till ett annat. Det vill säga om en budgetansvarigs verksamhet hamnar på ett överskott i bokslutet följer detta överskott med till nästa år

på ett balanskonto. Detta ville jag veta mer om men lätt Rektorn prata vidare om hur prognoserna kunde variera från månad till månad. Det var ofta med hjälp av en ekonoms förklaring på den ekonomiska variationen, som fick bli svaret på varför prognosen såg ut som den gjorde. Rektorn menade att en god ekonomistyrning bygger på ett grundligt prognosarbete och åtgärder som utförs. Om prognosen visade på ett underskott måste beslut om åtgärder tillsättas för att förbättra ekonomin.

Verksamhetschefen menade att prognosen ofta var grund för vilka åtgärder som skulle utföras men att de användes med viss försiktighet. Men det fanns även andra system som användes och hen upplevde att ekonomen kunde hjälpa till att förklara prognosens värde. Chefen upplevde inte själv skepsis mot viljan att manipulera prognosen, men hävdade att det fanns andra i förvaltningen som påverkade prognosen på ett sådant sätt att prognosen kunde maskera ett underskott. Chefen lämnade det resonemanget och gick istället in på hur en idé om prognosskapande kunde skapas och som kunde ge längre prognosperspektiv än enbart begränsas under ett budgetår.

Ekonom och Controller i Kungsbacka kommun

Ekonomen för budgetansvarig i en av enheterna inom förvaltningen, förklarade att prognosens värde kan påverkas av grundläggande data. Med grundläggande data menas personalprognos, prestationsmättingsprognos och justeringsposter som kan förändras. Prognososäkerheten berodde främst på handhavandet för hur prognosen byggdes upp och därför kunde vara felaktig. Det system som användes som budget och prognos var ”excelspecialisten” som var byggt på ett sådant sätt att ett prognostiserat helårsresultat kunde räknas fram. Under varje månad utfördes en prognosuppföljning men inte på själva månaden. Prognosens värde byggde på känt utfall och bedömning av prognostiserad verksamhet. Men att använda prognosuppföljningen varje månad upplevdes onödig, hellre då vid delåren.

Ekonomen menade att budgetansvariga inte litade på prognoserna och att prognoserna användes för att få ett hum om hur vart verksamheten är på väg ekonomiskt. Då de inte litade på prognosen resulterade det sällan i snabba åtgärder för att förbättra läget. Prognoserna lades det mycket tid på att upprätta men de gav inte mycket nytta för

verksamheten och menade att det skulle ge mer nytta att göra månadsuppföljningar och analysera dem istället för att göra prognoser. Ekonomin blev oftast ett sidospår för budgetansvarig som det inte ägnades mycket tid åt.

Möjligheten att påverka prognosen fanns men särintressen användes inte för att dölja ett resultat. Men prognossäkerhet var viktig för att minimera risken för att de inte skulle stämma. Avvikelsen från en prognos till en annan kunde vara på flera miljoner. ”Ofta är det så att de första prognoserna under början av året är mer positiv än de senare”. Anledningen till detta berodde bland annat på att eventuella löneökningar inte tagits hänsyn till i de första prognoserna. Ekonomen kände även att de ofta ställdes till svars för de prognoser som upprättades. Budgetansvariga skyllde ibland på ekonomen att resultatet inte kändes ”rätt”. Detta upplevde ekonomen som ett problem. Ekonomen är inte budgetansvarig och därför inte prognosansvarig utan kan bara hjälpa till och analysera prognosen. *”Prognosen ska användas för hur man ska agera framåt, anställa eller avskeda”*.

Controllern mot en av förvaltningarna menade att prognossäkerheten var ”katastrof”. I denna förvaltning bestämde budgetansvariga i större grad själva och hur prognosen lades in och inte ekonomen. Risk för särintressen var därför stor i förvaltningen. Anledningen var att de själva till stor del upprättade en prognos och inte ekonomen. Controllern menade att transparensen var dålig. *”Det görs mycket fel i prognoserna, det kan skilja 5-6 miljoner”*. *”Om prognosen skulle vara säkrare kunde åtgärd sättas in i ett tidigare skede som skulle kunna lindra ett eventuellt underskott”*.

Analys

Uppföljning

Skillnad på en månadsuppföljning och en prognostiserad uppföljning är att månadsuppföljningen bygger enbart på utfallsmätning. På detta sätt kan inte värdet av mätningen påverkas av eventuella särintressen. Citatet från enkäten ” *Prognosen är det bästa beslutsunderlaget vi har*” kan därför ifrågasättas. Och prognossäkerhet är viktigt enligt de ekonomichefer som svarat på enkäten men även av de som blivit intervjuade. Men hur man ska göra för att säkra den finns det färre svar på.

Som tidigare nämnt blir prognosen säkrare ju närmare bokslutet mätningen görs. Det vill säga bortsett en naturlig eller onaturlig prognossäkerhet så är det svårt att i ett tidigt skede kunna styra sin verksamhet genom en prognosuppföljning. Bortsett från den tekniska förklaringen bekräftar även ekonomichefer, och ekonomer och budgetansvariga att prognoserna som upprättas från början av året kan skilja sig med flera miljoner svenska kronor jämfört med vad utfallet sedan blir. Kungsbacka var den kommun i mätningen av delårsrapporter jämfört med bokslut som hade lägst avvikelse. Till min förvåning fick jag under intervjutillfället reda på att denna låga avvikelse nog handlade mer om tur än att det fanns en tydlig och medveten strategi för att minska felmarginalerna i uppföljningarna.

Enligt den cybernetiska teorin var tanken att skapa ekonomisk trygghet för budgetansvarig som sedan kan använda detta som styrmedel under budgetåret. Men också att detta ska kunna göras i ett tidigt skede under budgetåret. Grundtanken med modellen är att organisationen organiseras på ett sätt som gör att de resurser som används gör den största möjliga nyttan. Detta förutsätter att arbetet för att prognoserna som skapas säkras i organisationen. Och att samtliga prognoser upprättas på enhetligt sätt och inte som budgetcontrollern menar kan skiljas åt mellan förvaltningar. Det leder i så fall till att delårsrapporten inte blir tillförlitlig även om respektive förvaltningar tycker att deras prognosuppföljning är rätt.

Återkoppling

Enligt den cybernetiska modellen ligger prognosens värde i mätning av ”output”. Prognosen analyseras och beslut tas om eventuell återkoppling behöver implementeras i verksamheten. Modellen bygger på objektivitet för att kunna uppnå ekonomisk kontroll. Utifrån datainsamlingen ligger problematiken dels i hur en prognos tekniskt upprättas men framförallt hur den kan påverkas på ett subjektivt sätt. När en prognos upprättats bygger den på värden som går att justera. Ett exempel på detta kan vara att en budgetansvarig beräknar att dra ned på kostnader och att detta sedan inte görs av olika anledningar. Ett annat exempel kan vara att när prognosen är upprättad och den bedöms kan budgetansvarig använda argument för hur prognosen ska tolkas. Om prognosen visar ett underskott, kan den budgetansvarig använda argument som att en förväntad intäkt väntas. På detta sätt behöver en åtgärd inte konstrueras och implementeras. Om så är fallet kan heller inte den ekonomiska processen optimeras enligt den cybernetiska logiken. Då många ekonomichefer menade att prognosen blir säkrare ju längre fram på året, kan det finnas skäl att vänta med att göra en åtgärd och som ekonomerna bekräftar kan det då vara försent för att få en önskad ekonomisk effekt.

Styrmedel och prognoser

Enligt beslutsteorin finns det ett tydligt tillvägagångsätt en beslutsgång där styrmedel implementeras på ett rationellt sätt. Det vill säga på ett sådant sätt så att det finns ett logiskt förlopp mellan output, återkoppling och input. På detta sätt minimeras risker för eventualiteter som inte följer beslutsteorins förlopp. Denna teori i förhållande till den cybernetiska modellen innebär att det finns ett orsak-verkan förhållande. Det vill säga att om en prognos visar på ett underskott ska en budgetansvarig analysera varför resultatet avviker. Sedan utforma en aktivitet som implementeras för att ett underskott inte ska inträffa.

Problem uppstår när beslutsfattaren påverkar prognosens värde trots att denne vet att det inte stämmer och därför skadar prognosens värde. Om då den manipulerade prognosen visar på en budget i balans behöver beslutsfattaren inte upprätta en åtgärd enligt den cybernetiska modellen eller enligt beslutsteorin. Denna medvetna strategi

att inte vilja visa ett underskott bekräftas dels i enkäten men även i intervjuerna. Den upplevda rädslan som beskrivs om att bli av med resurser ska enligt teorin inte vara en faktor för prognoskapandet. Det tycks vara denna rädsla som är en av anledningarna till att det finns särintressen som skadar prognosens värde. Detta skapar en onaturlig prognososäkerhet. Prognososäkerheten kan därför kategoriseras i naturlig och onaturlig form. Den naturliga prognososäkerheten ligger i prognosens natur det kan ju vara så att det under året uppstår information som inte gick att förutse. Ett exempel på detta tycks enligt ekonomicheferna vara AFA-återbetalning. Men det är den onaturliga prognososäkerheten som skadar prognosens värde på ett sådant sätt som för välfärden kan ge större konsekvenser. I intervjun med budgetansvariga och i intervjun med ekonomerna bekräftas synen på att det prognosuppföljningar kan manipuleras på ett sätt som kan skada prognosens värde.

Om det finns rädsla för att visa ett överskott kan därför resultatet genom justeringar i prognosen förfinas. Rädslan för att visa ett överskott kan därför vara större än viljan att hålla balanskravet. Enligt kontrollteorin tycks prognosuppföljningssystemen vara ett personligt kontrollsystem. Då det detta kontrollsystem karaktäriseras av brist på objektivitet kan det vara en förklaring för varför faktorer som rädsla överhuvudtaget kan påverka en prognos. Dessutom menade vissa ekonomichefer att det kunde finnas särintressen som kunde skada prognosens värde. Enligt beslutsteorin kan individualistiska impulser försämra förutsättningar för god beslutsamhet. Bortsett från budget i balans och krav på god redovisning finns det inte något reglemente för hur en prognos ska upprättas. *Kanske hade den onaturliga prognososäkerheten upphört genom en tydlig reglementsstyrning?* Men om prognosen inte används för att i ett tidigt skede se en ekonomisk utveckling och kunna hålla balanskravet, varför används den då överhuvudtaget? Om prognosen inte används som ett verktyg för att implementera en åtgärd för att hålla balanskravet, förlorar den sitt syfte som hjälpmedel för beslut om styrmedel. Enligt cybernetiken och beslutsteorin är det därför svårt att förstå logiken för vad prognosen ska användas till.

Diskussion och resonemang

Att budgetansvarig i ett tidigt skede ska kunna få förutsättningar för att kunna styra är anledningen till varför en prognos mot budgeten upprättas. Men för att kunna ta rätt beslut bygger på att förutsättningarna är ärliga och informationen inte är manipulerad annars kan prognosens värde skadas. Ett alternativ skulle vara att enligt systemteorin helt mekanisera prognosuppföljningarna. Men då det kan finnas information som inte ett system kan förutse men som kommer att påverka ekonomin, kan budgetansvarigas inblandning heller inte uteslutas i ett prognoskapande. För att en funktionell byråkrati ska hög grad av tillit för systemet och hög grad av förtroende till systemanvändare behövs en balans mellan ekonomisk rationalitet och mänsklig inblandning. Detta tycks både i referensramen och empirin vara avgörande faktorer för att skapa förutsättningar för ett gott prognoskapande.

Ur ett bredare perspektiv kan manipulation av prognosen skada sättet att bedriva ekonomistyrning. Anledningen med att säkra prognoser är för att kunna ta beslut på grunder som bygger på de kollektivs bästa och kan användas till det kollektivs bästa. Varför det bör finnas tydliga regler för hur prognosuppföljningar ska upprättas och kontrolleras. Det bör finnas system som är bättre anpassade för att en ekonomisk styrning ska kunna bedrivas utan onaturlig prognossäkerhet och minimerar de felmarginaler som kan uppstå av naturlig prognososäkerhet. Det finns heller inget tydligt tillvägagångssätt för att säkra prognoserna bortsett från att detta i viss mån diskuteras med berörda parter. Det tycks vara så att prognosen som verktyg är lika lite ifrågasatt inom kommuner som den är inom forskningen.

Resultat

När jag började med uppsatsen förstod jag att det fanns vits med att fördjupa sig inom området då det fanns lite skrivet om just prognosuppföljning. Det jag inte var beredd på var hur lite kunskap och reglering det fanns kring hur prognoser ska upprättas och användas. Det finns vissa tekniska begränsningar för vad som kan göras i en prognos men det finns ändå stort utrymme att förändra det ekonomiska innehållet. Empirin visar att genom argument kan den budgetansvariga påverka sin budget på ett sådant sätt att det kan skada prognosens värde men utan att den budgetansvariga tycks ta några större konsekvenser. Resultatet av detta prognosmakeri leder i så fall till att prognosen inte används som ett verktyg för ekonomistyrning utan snarare som information som godtyckligt kan förändras beroende på vad den budgetansvariga vill visa.

❖ Varför används då ekonomisk prognosuppföljning i Sveriges kommuner?

Som tidigare nämnts är kommuner lagstadgade att hålla en budget i balans. Genom ekonomisk prognosuppföljningen kan kommuner enligt teorin om uppföljning och i den inhämtad empiri skapa en bild över en ekonomisk framtid.

Det som skiljer teori mot empiri tycks vara hur den upprättas och hur den används som styrningsmedel. Enligt den cybernetiska modellen ska prognosen innehålla information som den budgetansvariga kan använda för att skapa åtgärd som kan implementeras för att förändra prognosen. Problem kan uppstå om prognosen innehåller information som redan innefattas av en åtgärd. Konsekvensen av detta blir att det prognostiserade resultatet inte fungerar som ett verktyg för att skapa en åtgärd utan som en ekonomisk informationsbärare för hur det skulle se ut om en åtgärd redan gjorts.

Detta är i sig inte fel om åtgärden de facto implementeras, men problem uppstår vid redovisningen av prognosen om flera budgetansvariga upprättar deras prognoser på olika sätt. Det går därför inte att göra jämförelser av prognoserna och delårsrapporten som ju bygger på samtliga förvaltningars prognoser. När det inte finns tydliga regler för hur en prognos ska upprättas och hur den ska användas kan budgetansvariga inom en kommun i praktiken ha olika sätt att upprätta sina prognoser. Bortsett denna

problematik tycks även prognoser kunna manipuleras. Och risker för detta finns i fler kommuner än i Kungsbacka enligt de ekonomichefer som svarat på enkäten. Detta är ett problem då den budgetansvarige av medvetet kan påverka ekonomisk information negativt. Om detta görs skadas prognosens legitimitet. Enligt svaren på enkäten är det viktigt att arbeta med säkra prognoser men ingen ger ett konkret svar på hur de arbetar med detta. I intervjuerna ser vi samma resultat. Dessa resultat är anmärkningsvärda i en byråkrati som är ekonomiskt lagstyrd, utan vidare reglering eller rekommendationer för hur en ekonomisk prognosuppföljning ska upprättas.

Slutsats och reflektion

Tanken med min uppsatts var att beskriva hur ledningen för en offentlig verksamhet styr med prognoser. Syftet var att reda på om styrning genom prognoser kan bidra till en fortsatt långsiktig ekonomisk utveckling inom offentlig förvaltning. Resultatet med utgångspunkt ifrån detta syfte var jag inte beredd på. Med utgångspunkt från hur en uppföljningsprocess teoretiskt bör upprättas med ingång i den komparativa studien och fallstudien finns tydliga motsättningar. Dessa motsättningar märkte jag försvårade för ledningen att styra genom prognosarbetet. Men prognosskapande kan fylla syftet men för att detta ska ske måste prognoserna upprättas på ett likadant sätt. Som teorin om återkoppling innebär, bör modellen vara mekaniserad på ett sådant sätt att det försvårar för mänsklig inblandning att skada prognosens värde. Och att det hos prognosmakaren finns en tydlighet för vad prognosens syfte är. Nämligen att fungera som ett verktyg för att kunna ta beslut som kan påverka ekonomin.

Då prognoser trots allt används på olika sätt och med olika syften finns det anledningen att resonera kring detta. Då det finns en tydlig osäkerhet bland de kommuner som studerats för hur en prognos ska upprättas, bör det instiftas tydligare regler för detta. En prognos kan vara osäker men den ska inte upprättas på ett osäkert sätt. Hur en prognos upprättas och hur den ska användas bör regleras på ett sådant sätt att det går att jämföra prognoser värde med andra kommuner och inom kommunen men även för att minimera vissa systemtekniska felmarginaler. Svaret på varför den ska användas blir lättare att besvara om verktyget minimeras från särintressen och onödiga felmarginaler.

Jag tycker det är anmärkningsvärt att ett verktyg som många kommuner om inte alla Sveriges kommuner använder sig av, inte är reglerat på ett tydligare och mer detaljerat sätt. I tider av ekonomisk osäkerhet behöver offentlig sektor mer än någonsin verktyg som hjälper dem med att få reda på sina ekonomier. Detta kan en prognos göra genom att hjälpa den budgetansvariga att få indikationer på framtida ekonomisk utveckling. Men om den budgetansvariga inte känner tilltro till sin prognos eller rent av manipulerar av egenintresse fyller prognosuppföljning ingen funktion. Om prognosen inte används på rätt sätt kan den heller inte tjäna dess syfte

att bidra till en hållbar ekonomisk utveckling. Prognosuppföljningen förlorar därför sitt syfte som citatet inledningsvis illustrerade.

”En av förutsättningarna för att kunna styra verksamheten enligt fastställda riktlinjer är att man i ett tidigt skede får signaler om eventuella budgetavvikelser”⁴⁵

Citatet får en annan klang nu än den gjorde inledningsvis då vi känner till bakomliggande faktorer som kan störa idén om varför en prognosuppföljning används. Med tanke på att offentlig sektor i framtiden behöver producera välfärd till fler fast med färre resurser tror jag kommer att ställa högre krav på ekonomiska styrinstrument och i synnerhet prognosuppföljning. Av den anledningen bedömer jag att det för fortsatt forskning behöver finnas ett större fokus på detta område. Kritiken mot denna uppsats men som framtida forskning kan illustrera tydligare är om uppsatsens resultat kan jämföras med fler kommuner och om det i så fall finns en tydligare reglering i andra kommuner. Alternativt vid en bredare forskning jämföra problematiken med andra länder för att se om det finns skillnader och i så fall varför.

⁴⁵ Andersson & Karlsson 1978

Bilagor

Enkät prognossäkerhet

Prognossäkerhet

Jag vill börja med att tacka för ditt engagemang!!

Tanken med enkäten är att få ett brett underlag för hur GR- kommunerna arbetar kring prognoser och prognossäkerhet.

Ni får gärna återkoppla funderingar till mig om något varit oklart eller ni vill lägga till något. Underlaget kommer sedan utgöra empirisk grund i min masteruppsats.

*Obligatorisk

Vilken befattning har ni?*

Vilken kommun arbetar du för?*

- Ale
- Alingsås
- Göteborg
- Härryda
- Kungsbacka
- Kungälv
- Lerum
- Lilla Edet
- Mölndal
- Partille
- Stenungsund
- Tjörn
- Öckerö

Hur väl upplever du att kommunens prognostiserade årsresultat brukar stämma överens med det faktiska årsresultatet?

1 2 3 4 5 6

| | | | | | | | |
|-----------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Inte alls | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Mycket väl |
|-----------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|

Kommentera gärna ert svar

Vem bestämmer vilken data som redovisas i prognosuppföljningen?

Vilka möjligheter finns att påverka/justera innehållet i prognosuppföljningen?

Hur viktigt är det att arbeta med prognossäkerhet?

1 2 3 4 5 6

| | | | | | | | |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|
| Inte viktigt | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Mycket viktigt |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|

Kommentera gärna ert svar

Varför ska kommunen arbeta med prognossäkerhet?

Vilken grad av tillförlitlighet upplever du att budgetansvariga har för sina prognoser i kommunen?

1 2 3 4 5 6

| | | | | | | | |
|-----|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----|
| Låg | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Hög |
|-----|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----|

Kommentera gärna ert svar

Kan det finnas särintressen som kan påverka prognosen på ett sådant sätt så att det skadar prognosens värde?

Hur arbetar ni för att säkra kommunens prognoser?

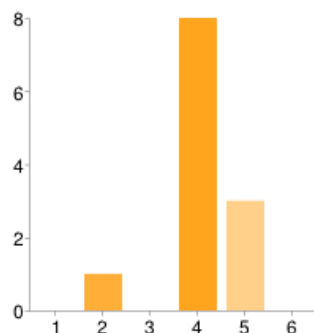
Dela gärna med dig om du har övriga synpunkter och kommentarer inom området

Svar från enkät

| | |
|-------------|---|
| Ale | 1 |
| Alingsås | 1 |
| Göteborg | 1 |
| Härryda | 1 |
| Kungsbacka | 1 |
| Kungälv | 1 |
| Lerum | 1 |
| Lilla Edet | 1 |
| Mölnadal | 0 |
| Partille | 1 |
| Stenungsund | 0 |
| Tjörn | 1 |
| Öckerö | 1 |

Hur väl upplever du att kommunens prognostiserade årsresultat brukar stämma överens med det faktiska årsresultatet?

| | | |
|---|---|------|
| 1 | 0 | 0 % |
| 2 | 1 | 8 % |
| 3 | 0 | 0 % |
| 4 | 8 | 67 % |
| 5 | 3 | 25 % |
| 6 | 0 | 0 % |



Kommentera gärna ert svar

Säkrare prognoser ju längre året går. Vi gör uppföljning i nämnderna varje månad utom januari och juli, till ks är alla månader utom januari, februari, juli och november. vi har en god överensstämmelse. Verksamheterna har ökat kvaliteten i sina prognoser. Vi har fått sena beslut om resurser av engångskaraktär som påverkar resultatet Bättre på nämnds nivå än totalt. De senaste åren har många "eo-poster" påverkat stort. Beror på vilken prognos som avses. I Lerums kommun gör vi prognoser alla månader förutom juli och prognoserna blir naturligtvis säkrare ju längre fram på året vi kommer. Varierar över tid, mest beroende på helt opåverkbara faktorer som tex AFA-pengar och liknande Avvikelse beror oftast på oväntade politiska beslut, lokala/rikstäckande (tex AFA-återbetalning) Det beror på vilken av prognoserna man jmf med, generellt blir prognosen mer säker vid T2 än vid T1. självklart bättre prognos ju längre fram på året vi kommer

Vem bestämmer vilken data som redovisas i prognosuppföljningen?

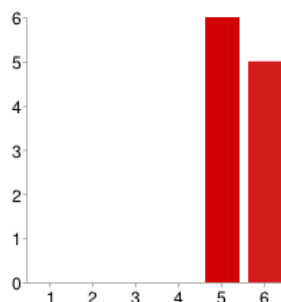
Ser man till den prognos som presenteras i våra delårs- kvartals- och månadsrapporter till politiken så är det sektorschef som bestämmer vilken prognos som skall presenteras på en övergripande nivå för respektive sektorn. Förvaltningschefen tillsammans med ekonom och avdelningschefer ansvarar för sina prognoser. Centralt diskuterar vi prognoserna med dem ifall vi anser att det finns tveksamheter. Vi har en decentraliserad organisation och varje enhetschef tar ansvar för sin prognos. Sedan görs en bedömning på varje sektor. Förvaltningsledningen tar gemensamt ansvar för det slutliga resultatet. Ekonomichef i dialog med ksau Här råder frihet under ansvar, dvs större avvikande poster skall kommenteras av nämnderna. Ekonomichefen nämnd-förvaltningschef-ekonom - i den ordningen Nämnderna lägger prognos för sin verksamhet grundat på ekonomer, enhetschefer, verksamhetschefer och sektorchefers bedömningar. När det gäller den totala prognosen för kommunen lägger jag som ekonomichef den. Ekonomichef Respektive nämnds tjänstemän bestämmer detta. På central nivå är det ekonomichefen.

Vilka möjligheter finns att påverka/justera innehållet i prognosuppföljningen?

Stora, om man vill. ? Innehållet brukar inte ändras under ett prognosår men inför ett nytt år går det att diskutera särskilda önskemål. Central ekonomi kan alltid justera inlämnad prognos men stöd av fakta. eef fram till politikens rapportering finns den möjligheten Stora Möjlighet att påverka för vem? Det finns möjligheter och det är en dialog i förvaltningsledningen Prognosen är en bedömning som till viss del bygger på erfarenhet och "känsla". Det går att göra olika bedömningar.

Hur viktigt är det att arbeta med prognossäkerhet?

| | | |
|---|---|------|
| 1 | 0 | 0 % |
| 2 | 0 | 0 % |
| 3 | 0 | 0 % |
| 4 | 0 | 0 % |
| 5 | 6 | 55 % |
| 6 | 5 | 45 % |



Kommentera gärna ert svar

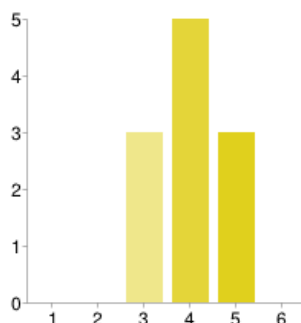
Det är svårt att nå ut till enhetschefer och ibland till avdelningschefer. De kan ha svårt för att beräkna prognoser. Ibland ligger felet i att de inte har förstått vikten av att de har arbetat igenom resultaten ordentligt. Prognosen påverkar vilka åtgärder som ska sättas in. Beslutsunderlag - om osäker = felaktiga beslutsförutsättningar underlag för politiska beslut sdsdf prognosen skall vara ett styrinstrument Viktigt på verksamhetsnivå. Det är mycket viktigt för att kunna nå en bra och fungerande ekonomistyrning.

Varför ska kommunen arbeta med prognossäkerhet?

En hög prognossäkerhet ger en trygghet i organisationen och goda förutsättningar för beslut som baseras på verkliga förhållanden. Viktigt att beslutsfattarna kan känna sig trygga i rapporteringen. När stora avvikelser uppstår skapas aktiviteter - tråkigt om det görs åtgärder i onödan!! Se ovanstående svar För att kunna ge politiken bra beslutsunderlag för ev. omprioriteringar. se ovan Se ovan För att bibehålla kostnadskontrollen i den egna verksamheten. Prognosen är det bästa beslutsunderlaget vi har. Är vi duktiga på prognoser är vi troligen duktiga på att analysera vårt utfall och räkna på förutsättningarna på längre sikt också.

Vilken grad av tillförlitlighet upplever du att budgetansvariga har för sina prognoser i kommunen?

| | | |
|---|---|------|
| 1 | 0 | 0 % |
| 2 | 0 | 0 % |
| 3 | 3 | 27 % |
| 4 | 5 | 45 % |
| 5 | 3 | 27 % |
| 6 | 0 | 0 % |



Kommentera gärna ert svar

Det är ett ständigt utvecklingsarbetet. Det har blivit större fokus på frågan och engagemanget har ökat. För de allra flesta budgetansvariga så krävs ekonomstöd för att få ihop prognosen. Förankring i verksamhet bygger säkerhet, sen kan det oväntade ändå hända... Svårt att svara på då jag i min roll sällan träffar budgetansvariga, men min bild är att det är väldigt varierande från chef till chef. Menar du att de budgetansvariga inte har tilltro till sin egen prognos? Överlag finns en bra kunskap. Bra på förvaltningschefs nivå men det bygger på att avdelnings- och enhetschefer har läget klart för sig. Där kan det brista! Då brister även prognosen.

Kan det finnas särintressen som kan påverka prognosen på ett sådant sätt så att det skadar prognosens värde?

Tror inte det upplever inte det. Taktik är alltid en inneboende risk. efef Vet inte Det kan det göra men är inte vanligt. Ja, man kan vilja mörka både bra o dåliga resultat. Mycket sällan. Vill en verksamhet puscha för ett beslut i en viss riktning så kan en prognos till viss del styras. Detta är inte vanligt! Vanligtvis försöker man göra en så säker prognos som möjligt med den kunskap man har. Ja det finns alltid en viss form av försiktighet och att inte visa att man gör överskott i rädsla för att bli av med pengarna. Oja

Hur arbetar ni för att säkra kommunens prognoser?

Vi arbetar genom dialog på enhetschefs nivå, sektorsnivå och förvaltningsledningsnivå. Dialog. Sakkunskapen finns hos verksamhetsutövarna. se ovan - förankring i vht Vi har ett stort och omfattande arbete framför oss med start med att ta fram nya ek.styrprinciper och implementering av ledning- och beslutstödssystem. De görs relativt ofta, 8 gånger per år inkl. delårsrapporten. Varje enhetschef träffar en ekonom, därefter görs en bedömning per förvaltning där förvaltningschef o controller gör en sammanvägd bedömning. Vi har tidigare arbetat med att förvaltningarna lämnar en prognos samt en prognos i bästa och sämsta fall. Denna möjlighet att lämna prognosen i ett större intervall har lett till en trygghet i att våga sätta en rimlig prognos jmf med att som tidigare tendera att sätta en alldeles för pessimistisk prognos. På flera sätt. Bland annat gick vi för några år sedan från att endast göra prognoser i samband med kvartals- och delårsbokslut till att lämna prognos varje månad, förutom juli. Prognoserna alayseras och diskuteras också i flera "led". Regelbundna träffar med verksamhetsföreträdare på alla nivåer. Vi jämför med periodens utfall och föregående år samma tid. Dialog

Dela gärna med dig om du har övriga synpunkter och kommentarer inom området. Kopplingen mellan lagda prognoser är för dålig. För att få bättre prognoser måste även ansvar för lagd prognos och dess avvikelser även finnas i praktiken.

Modell för avvikelse delår och bokslut

| Kalkyl i Mkr | | Genomsnitts avvikelse | | | | |
|---------------------|-----------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| | År | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2009-2012 |
| Ale | Delår | 16,3 | 57,8 | 22,6 | 28,3 | 125 |
| | Bokslut | 35,2 | 64,1 | 47 | 20 | 166,3 |
| | Avvikelse | -18,9 | -6,3 | -24,4 | 8,3 | 25% |
| Alingsås | Delår | 8 | 81 | 50 | 76 | 215 |
| | Bokslut | 100,7 | 91,9 | 37,6 | 48,7 | 278,9 |
| | Avvikelse | -92,7 | -10,9 | 12,4 | 27,3 | 23% |
| Göteborg | Delår 2 | -100 | 1250 | 800 | 550 | 2500 |
| | Bokslut | 281 | 1479 | 411 | 669 | 2840 |
| | Avvikelse | -381 | -229 | 389 | -119 | 12% |
| Härryda | Delår | 50,3 | 161,2 | 71,6 | 51,6 | 334,7 |
| | Bokslut | 21,9 | 94,8 | -16,2 | 36,1 | 136,6 |
| | Avvikelse | 28,4 | 66,4 | 87,8 | 15,5 | 145% |
| Kungsbacka | Delår 2 | -15 | 186 | 119 | 136 | 426 |
| | Bokslut | 87,1 | 262 | -31,1 | 125 | 443 |
| | Avvikelse | -102,1 | -76 | 150,1 | 11 | 4% |
| Kungälv | Delår 2 | -18,1 | 61 | 12,9 | 67,1 | 122,9 |
| | Bokslut | 22,4 | 55,9 | -68,3 | 88,3 | 98,3 |
| | Avvikelse | -40,5 | 5,1 | 81,2 | -21,2 | 25% |
| Lerum | Delår | 0,6 | 58,4 | -18,4 | 32,1 | 72,7 |
| | Bokslut | 26,4 | 51 | -87,1 | 3,1 | -6,6 |
| | Avvikelse | -25,8 | 7,4 | 68,7 | 29 | 1202% |
| Lilla Edet | Delår | -2,3 | 17 | 4 | 1,6 | 20,3 |
| | Bokslut | 4,3 | 5,1 | 6,6 | 2,1 | 18,1 |
| | Avvikelse | -6,6 | 11,9 | -2,6 | -0,5 | 12% |
| Mölnadal | Delår | 46,1 | 69,8 | 83,1 | 122,3 | 321,3 |
| | Bokslut | 93,3 | 230 | 86 | 168 | 577,3 |
| | Avvikelse | -47,2 | -160,2 | -2,9 | -45,7 | 44% |
| Partille | Delår | -20,4 | 57,4 | 37,4 | 51,5 | 125,9 |
| | Bokslut | 42,5 | 30,4 | 80 | 35,9 | 188,8 |
| | Avvikelse | -62,9 | 27 | -42,6 | 15,6 | 33% |
| Stenungsund | Delår | -5,7 | 200 | 19,6 | 44,6 | 258,5 |
| | Bokslut | 56 | 79 | 30 | 33,6 | 198,6 |
| | Avvikelse | -61,7 | 121 | -10,4 | 11 | 30% |
| Tjörn | Delår | 4,3 | 26,6 | 26,4 | 21,2 | 78,5 |
| | Bokslut | 6,3 | 18,4 | 26,5 | 17,2 | 68,4 |
| | Avvikelse | -2 | 8,2 | -0,1 | 4 | 15% |
| Öckerö | Delår | 0,1 | 7,7 | 8,1 | 16,4 | 32,3 |
| | Bokslut | 14,7 | -13,5 | 10 | 10 | 21,2 |
| | Avvikelse | -14,6 | 21,2 | -1,9 | 6,4 | -52% |
| | År | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2009-2012 |
| GR totalt | Delår | -35,8 | 2233,9 | 1236,3 | 1198,7 | 4633,1 |
| | Bokslut | 791,8 | 2448,1 | 532 | 1257 | 5028,9 |
| | Avvikelse | -827,6 | -214,2 | 704,3 | -58,3 | -395,80 |

Intervjufrågor

Skulle du säga att det finns en rädsla att prognostisera ett underskott eller överskott och varför?

Hur kan man påverka resultatet?

Varför används prognosuppföljningar i verksamheten?

Vad gör ni för att säkra prognoserna inom kommunen?

Vad är syftet med prognosen?

Hos vem ligger ansvaret att upprätta en prognos?

Tycker du det är viktigt med prognossäkerhet och varför?

Hur stor del av prognosen bygger på bedömningar?

Kan det bli så att den budgetansvariga lägger över ansvaret på ekonomen och varför?

I vilket ekonomisystem gör ni prognosuppföljningen?

Hur mycket tilltro känner ni till en upprättad prognos?

Hur väl stämmer prognoserna överens med vad det faktiska utfallet blir?

Hur fungerar prognosuppföljningssystem i praktiken?

Varför ska en kommun använda sig av prognossäkerhet?

Vad gör prognoserna för inverkan på ekonomistyrning?

Vem kontrollerar så att prognoserna säkerställs och hur görs detta?

Kan det finnas särintressen hos de budgetansvariga som kan påverka prognosen på ett sådant sätt att prognosens värde skadas?

Hur mycket kan en prognos skilja sig från det faktiska utfallet under ett budgetår?

Källförteckning

Litteratur:

- Abrahamsson, B (1986) *Varför finns organisationer?* Nordstedts Förlag AB, Stockholm
- Andersson, K (1978) *Om uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet*, Kommunförbundet, Stockholm
- Beer, S (1985) *The managerial cybernetics of organization*, University Press, Oxford
- Boglin, A, Eliaeson, S, Månson, P (2009) *Kapital, rationalitet och social sammanhållning*, Nordstedts Förlagsgrupp AB. Smedjebacken
- Brorström, B. Haglund, A. Solli, R.(2005) *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur, Lund
- Bryman, A (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber
- Drucker, P.F.(1977) *Managing the Public Service Institution*, Amacom, New York
- Edlund, P. Högberg, O. Leonardz, B.(1999) *Beslutsmodeller-redskap för ekonomisk argumentation*, Studentlitteratur, Lund
- Gillham, B. (2008) *Forskningsintervjun tekniker och genomförande*, Studentlitteratur, Lund
- Lindvall, J. (2011) *Verksamhetsstyrning*. Studentlitteratur, Lund
- Mintzberg, H. (1983) *The Theory of Management Policy Series*. Perentice-Hill, Englewood Cliffs.
- Olsson, O.(1998) *Global Warning-Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappelen Akademisk Forlag AS, Oslo
- Otley, D et al. (1995) *Accounting for Management Control*, International Thomson Business Press, London
- Rombach, B. Sahlin-Andersson, K. (1996) *Från sanningssökande till styrmedel*, Nerenius & Santérus Förlag AB
- Siverbo, S, m.fl.(2007) *Demokratisk och effektiv styrning*, Studentlitteratur, Denmark
- Weber, M (1921)*Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Wirtschaftsgeschichte*, urval översatt av, Zetterberg, H (1986) Graphic Systems AB, Göteborg

Artiklar

Green, S. Welsh, A. (Vol. 13 No.2 1998) *Cybernetics and Dependence: Reframing the Control Concept*, Academy of Management Review.

Rapporter:

Donatella P. (Nr 84) *Bra och dåliga årsredovisningar*, Förvaltningshögskolans rapporter.

Malmer, S (1981) *Löpande budgetuppföljning som styrinstrument i kommuner*, Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet

PwC. (june 2013), *Future of Government*.

Delårsrapporter och årsredovisning:

Ale kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Alingsås kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Göteborgs kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Härryda kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Kungsbacka kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Kungälv kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Lilla Edet kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Mölndal kommun

Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012

Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Partille kommun
Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012
Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Stenungsund kommun
Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012
Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Tjörn kommun
Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012
Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Öckerö kommun
Delårsrapport 2009, 2010, 2011, 2012
Årsredovisning 2009, 2010, 2011, 2012

Internet:

AFA
<http://www.afaforsakring.se/Om-AFA-Forsakring/>, 2013-12-08

Agresso
http://gu.se/digitalAssets/1267/1267546_Utdata_budget_20081016.pdf
, 2013-11-09

Hypergene
<http://www.hypergene.se/produkten/kommun/budget-och-prognos/>
, 2013-11-09

Ny tid
<http://www.aip.nu/default.aspx?page=3&nyhetnytid=369> , 2013-12-08

Raindance
http://www.cgi.se/sites/default/files/files_se/brochures/raindance_budget.pdf
, 2013-11-09

Regeringskansliet
<http://www.regeringen.se/sb/d/1881/a/131860>
, 2013-11-16

Sveriges kommuner och Landsting,
http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=79db7adb-f988-4162-b0d1-f7c22b8b7304, 2013-10-05

För er som vill ta del av SKL:s framtida trender ur ett annat medium kan jag rekommendera ett filmklipp,
http://www.youtube.com/watch?v=bREOWap_ur8, 2013-10-05

Reuters, <http://www.reuters.com/article/2013/10/06/us-usa-fiscal-idUSBRE98N11220131006>, 2013-10-05

Sveriges television nyheter,
<http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/restaurangskola-lagger-ner>, 2013-10-05

Göteborgsposten,
<http://www.gp.se/nyheter/sverige/1.771851-carema-vager-kissblojor-i-sparsyfte>,
2013-10-05

Dagens-Nyheter,
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/vill-sanka-bidrag-till-funktionsnedsatta/>, 2013-10-05

Rekommendationer:

Rådet för kommunal Redovisning, (maj 2013) *Delårsrapport*, Rekommendation 22

Lagar:

Lag om kommunal redovisning (1997:614), 9kap 1§,

Kommunallagen (1991:900), 8kap 1§

Enkät:

Enkät ifylld av ekonomichefer i 11 kommuner, se bilaga *Svar från enkät*.

Intervjuer:

Budgetcontroller för Kungsbacka kommun, 2013-12-16, Kungsbacka kommun i Stadshuset

Ekonom på ekonomiavdelningen mot en av kommunens förvaltningar, 2013-12-10, Kungsbacka kommun i Stadshuset

Controller på ekonomiavdelningen mot en av kommunens förvaltningar, 2013-12-10, Kungsbacka kommun i Stadshuset

Budgetansvarig, Rektor på en av kommunens förvaltningar, 2013-12-16, Telefonintervju.

Budgetansvarig, Verksamhetschef på en av kommunens förvaltningar, 2013-12-16, Telefonintervju.