

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT15

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Linn Rådström

Johanna Sernborn

Handledare: Hans Petersson

Examinator: Gustaf Kastberg



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

Den lokala ekonomen

En kvalitativ studie av rollkonflikter inom budgetarbetet

Abstract

Denna studie behandlar den lokala ekonomens komplexa yrkesroll, vilken är förhållandevis eftersatt inom forskningen. Studiens huvudsyfte är att utifrån den teoretiska referensramen identifiera den lokala ekonomens rollkonflikter i budgetarbetet. Detta sker med hjälp av tre perspektiv utifrån 1) roller som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach 2) roller som väktare, hamstrare, förkämpe och medlare samt 3) de egna expertkunskaperna samt omgivningens krav och förväntningar. I undersökningen används teorier om ekonomens roll, kommunal budget samt rollteori, vilka vävs samman och utgör en analysmodell för att kunna genomföra en kvalitativ riktad innehållsanalys. Studien består av sex intervjuer med verksamhetsekonomer inom Utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningar, samtliga inom Göteborgs Stads organisation samt sektor utbildning. Resultatet visar på att det uppstår rollkonflikter mellan framförallt den traditionella ekonomen och pedagogen, i form av eventuella oklarheter i ekonomens roll i budgetarbetet, motsättningar mellan ekonomens personlighet och förväntningar på ekonomrollen samt utifrån förväntningar inom den kommunala organisationen. En annan intressant aspekt är att det kan vara fråga om rollkonflikter även om verksamhetsekonomen själv inte upplever några motsättningar.

Förord

Först och främst vill vi rikta ett stort tack till vår handledare Hans Petersson som har visat ett stort engagemang och kommit med en mängd värdefulla råd under uppsatsens gång. Vidare vill vi givetvis säga tack till våra verksamhetsekonomer, som ställde upp på intervjuer på sina respektive arbetsplatser. Med er hjälp kunde vi göra denna studie möjlig.

Till sist måste vi tacka varandra för att vi har stått ut med varandra i vått och torrt under våren, fastän händelserna och motgångarna både inom och utanför uppsatsen har varit många.

Göteborg 25 maj 2015

Johanna Sernborn & Linn Rådström

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Problemdiskussion.....	7
1.3 Syfte och frågeställningar	10
1.4 Rapportens fortsatta disposition	10
2. Metod.....	12
2.1 Forskningsansats.....	12
2.2 Undersökningsmetod	12
2.3 Datainsamling	13
2.4. Genomförande av intervjuer	13
2.5 Avgränsningar	14
3. Forskningsöversikt och teoretisk referensram	15
3.1 Genomgång av tidigare forskning	15
3.2 Ekonomens roll.....	16
3.2.1 Utveckling i kommunal organisation	16
3.2.1 Ekonomens förutsättningar	17
3.2.2 Ekonomens “nya” roller	18
3.2.3 Fyra kärnidentiteter	19
3.3 Kommunal budget	20
3.3.1 Budget ur ett rollperspektiv	21
3.4 Rollteori.....	21
3.4.1 Rollkonflikter	22
3.5 Analysmodell.....	23
4. Presentation av empiriskt material	24
4.1 Verksamhetsekonomen som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach	24
4.2 Verksamhetsekonomen som väktare, hamstrare, förkämpe och medlare.....	26
4.3 Verksamhetsekonomens krav och förväntningar	28
5. Diskussion och slutsats.....	30
5.1 Inter-rollkonflikter - Vid agerande i olika roller	30
5.1.1 Verksamhetsekonomen som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach.	30
5.1.2 Verksamhetsekonomen som väktare, hamstrare, förkämpe och medlare	32
5.2 Intra-rollkonflikter - Till följd av krav och förväntningar	34
5.2.1 Lagar och regelverk.....	34
5.2.2 Den kommunala organisationen.....	34
5.2.3 Intressenter	35
5.2.4 Ekonomens expertkunskaper.....	35

5.3 Slutsats.....	36
5.4 Studiens bidrag och framtida forskning.....	39
Referenslista.....	40
Elektroniska källor.....	40
Tryckta källor	40
Vetenskapliga artiklar.....	42
Bilaga 1.....	43
Respondenter	44

1. Inledning

Denna studie om ekonomens rollkonflikter på lokal nivå, inleds med en beskrivning av bakgrund, problemformulering, syfte och frågeställningar samt en överblick av rapportens fortsatta disposition. I detta kapitel klargörs varför vi har valt att genomföra studien och vad den förväntas ge svar på i det avslutande kapitlet.

1.1 Bakgrund

Ansträngda statsfinanser tillsammans med den samhällsekonomiska utvecklingen sätter den offentliga sektorns ekonomi i fokus. Statliga beslut om besparingar, åtstramningar och omorganisation har försvårat för kommunerna att bedriva sin verksamhet och dess ekonomer utgör därför en betydande tillgång i samhällsmaskineriet när de hanterar och bedömer ekonomiska villkor för verksamheten. En ekonom har således ofta en stark särställning inom sina respektive organisationer eftersom de har tillgång till väsentlig information och betydelsefulla nätverk. Inom offentlig verksamhet har ekonomen dessutom en förpliktelse till ansvar och effektivitet som grundar sig i förvaltningen av de resurser som kommer från medborgarna, d.v.s. skattebetalarna (Akademikerförbundet SSR 2010).

Kommunalekonomerna återfinns i olika kommunala kontexter, det vill säga centralt, i förvaltningar eller i kommunala bolag där arbetsområden och ekonomens funktion kan skilja sig åt. Studier om centralt placerade kommunalekonomer, t.ex. på det centrala ekonomi- eller ledningskontoret, existerar i högre grad än studier som berör den stora mängden "vanliga ekonomer" som återfinns lokalt placerade inom förvaltningarna och arbetar mot verksamheten (Ramberg & Hellström 2006).

Föreliggande uppsats finner det därmed lämpligt att sätta dessa "vanliga ekonomer" i centrum. Genom att förmedla också lokala ekonomers perspektiv på sin yrkestillvaro ämnar studien ge ett bidrag till den fragmenterade forskningen som främst berör centrala ekonomer och i synnerhet då ekonomichefer, se exempelvis Solli (1998, 1999). Samtida studier om kommunalekonomens roll och då särskilt kvalitativa sådana, är något av en bristvara och har efterfrågats av både Byrne & Pierce (2007) och Hellström (2014). Studiens empiriska framställning tar fasta på bristen i forskningen och dess bas utgörs således av kvalitativa intervjuer med ekonomer placerade i Göteborgs Stads Utbildningsförvaltning samt ekonomer inom sektor utbildning i stadelsförvaltningarna. Gemensamt för samtliga intervjuade ekonomer är att de är verksamma på lokal nivå med närhet till sina respektive verksamheter.

Fortsättningsvis finner vi det därför lämpligt att använda benämningen *verksamhetsekonom* för denna typ av ekonom, just för att belysa funktionens närhet till verksamheten. Mer vanligen förekommande benämningar för denna slags ekonomifunktion är förvaltningsekonom, skolekonom (inom grundskola och gymnasium, där verksamhetsekonomerna företrädevis finns) eller vilket är vanligast, bara kort och gott ekonom.

Studien innefattar intervjuer med sex stycken verksamhetsekonomer placerade i Göteborgs Stads stadsdelsförvaltningar och i Utbildningsförvaltningen. Stadsdelsförvaltningarna ansvarar för den kommunala servicen för boende inom stadsdelen. Intervjupersonerna här är verksamma inom sektor utbildning i stadsdelsförvaltningarna och dessa arbetar således mot stadens för- och grundskolor. Utbildningsförvaltningen är en av Göteborgs Stads fackförvaltningar, vilka ansvarar för olika områden som omfattar hela staden. Utbildningsförvaltningen ansvarar för den kommunala gymnasieutbildningen och gymnasiesärskolan, modersmålsundervisning, studie- och yrkesvägledning samt skolutveckling för hela Göteborgs Stad (Göteborgs Stad).

Föremål för denna uppsats är verksamhetsekonomens möjliga rollkonflikter i budgetarbetet som studeras ur tre olika perspektiv, vilka belyses i studiens problemdiskussion. Slutligen skall också erkännas en viss grad av "baktanke" och motiv till att studera kommunala ekonomer. Vi hoppas naturligtvis få en inblick i en tänkbar yrkesroll efter avslutad utbildning samt hoppas ännu mer få tillfället att kunna skapa värdefulla kontaktnät för framtiden genom möte och kontakt med andra ekonomer i Göteborgs Stad.

1.2 Problemdiskussion

Ekonomens roll i svensk offentlig sektor har stått under förändring och gör så fortfarande. Förklaringen till detta finns till stor del att finna i teorier kring New Public Management (NPM) och de organisatoriska förändringar som skett med syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Nya administrativa styrprinciper och organisationsstrukturer i offentlig sektor har omvandlat den kommunala förvaltningsorganisationen, vilket även förändrat ekonomens roll och funktion inom densamma.

För den kommunala ekonomen utgör traditionella ekonomiuppgifter såsom budgetering, uppföljning och redovisning en stor del av arbetsuppgifterna. Förmågan att kunna producera finansiell information är givetvis grundläggande för en ekonom, men det krävs nu mer av en sådan än att endast agera som en så kallad "beancounter", bäst översatt med svenskans "siffernisse". I och med införandet av nya styrprinciper och organisationsstrukturer har det tillkommit fler krav och förväntningar på den kommunala ekonomen som numera förväntas besitta detaljkunskap om verksamheten, t.ex. detaljkunskap om de grundskolor som ekonomen arbetar mot. Dessutom ställs krav på att ekonomen på ett pedagogiskt sätt skall kunna kommunicera med chefer och verksamhetsansvariga, exempelvis rektorer, på ett mer än bara siffermässigt sätt för att skapa förståelse för verksamhetens ekonomiska situation. Att stödja dessa och "coacha" dem i deras arbete tar upp allt mer av ekonomens tid enligt en rapport från KEFU (Ramberg & Hellström 2006). Förmågan att kunna förmedla och presentera den finansiella informationen på ett förståeligt sätt för icke-ekonomer är numera en viktig egenskap en kommunalekonom anses behöva i sitt arbete.

Paulsson (2012) sammanfattar de egenskaper en kommunalekonom numera förväntas ha i fyra "nya" roller som ekonomen skall kunna agera i: *Den traditionella ekonomen, analytikern, pedagogen och coachen*. Nya krav och förväntningar på ekonomens förmåga att besitta egenskaper förenliga med dessa roller kan ställa till med besvär för den kommunala ekonomen som kan uppleva det svårt att "hitta sin plats" och roll inom organisationen (Ramberg & Hellström 2006). Ekonomen förväntas inneha flera roller samtidigt vilka kanske inte alltid är förenliga med varandra (Paulsson 2012). Enligt rollteori kan detta ge upphov till en form av rollkonflikter, så kallade *inter-rollkonflikter*, se t.ex. Lennéer Axelson och Thylefors 2013.

Inte nog med att den kommunale ekonomen förväntas agera i roller som ligger utanför det egna expertområdet, att agera som t.ex. pedagog är vanligtvis inte något som lärs ut i ekonomiutbildningar vilket medför risken för att fler rollkonflikter kan uppkomma i det kommunala budgetarbetet. I en medelstor kommun engageras runt ett hundratal tjänstemän och nästan lika många politiker i arbetet med budgeten, vilket mynnar ut i budgetdokument som är de kommunala dokument som är föremål för allra mest arbete och diskussion (Brorström 2005). Det är många intressenter som berörs av budgetarbetet och vars intressen kan komma att stå i konflikt med varandra (Leijon et al. 1984). Tidigare studier av den kommunala budgetprocessen har visat att en teori av Aaron Wildavsky (1975) är relevant.

Här målas ett rollspel upp mellan olika roller, vilka människor inblandade i budgetprocessen spelar. Huvudrollerna i Wildavskys teori, kallade förkämpar och väktare, står mycket förenklat för ett verksamhets- respektive ett ekonomiperspektiv i organisationen. Är resurserna knappa blir detta rollspel än tydligare (Leijon et al. 1984) Hushållning med knappa resurser innebär en utmaning för kommunerna och det är naturligt att dess ekonomer tillskrivs en viktig funktion i budgetarbetet.

Den traditionella synen på ekonomen är att denna representerar ekonomiperspektivet i organisationen och så att säga "vaktar skattkistan", enligt Wildavskys teori agerar således ekonomen främst i en typisk väktarroll. Föremål för denna studie är dock lokala ekonomer som arbetar mot sina respektive enheter (t.ex. grundskolor och gymnasium) och som har tät kontakt med verksamhetsansvariga/enhetschefer (t.ex. rektorer) ute på enheterna. Närheten till verksamheten och att samtidigt finna sig organisatoriskt placerad inom sin förvaltnings ekonomifunktion kan tänkas placera verksamhetekonomen mellan verksamhets- och ekonomiperspektiv och således kan ekonomen förväntas växla mellan förkämpar- och väktarroll i budgetarbetet. Enligt Wildavskys teori innehas en roll i taget, men rollbyte kan ske beroende på omgivningen. Upplever våra verksamhetekonomer att det sker ett byte av perspektiv och roller i budgetarbetet? Om så är fallet, kan vi identifiera dessa rollkonflikter?

Än är det inte slut på besvärligheter för vår kommunala ekonom! Utöver de olika roller som ekonomen behöver leva upp till och förena med varandra, har en ekonom i offentlig sektor att beakta utomstående relationer och förpliktelser till enskilda personer, grupper och organisationer i samhället. Dessutom måste hon förhålla sig till lagstiftning och samtidigt känna att de egna expertkunskaperna får utrymme att utövas (Lundquist 1998, Akademikerförbundet SSR 2010). Vid applicering av klassisk rollteori på ekonomens roll, kan förväntningar och krav på denna medföra motstridigheter vilket kan skapa vad som benämns den andra formen av rollkonflikter - *intra-rollkonflikter*.

Intresset för föreliggande studie ligger således endast i att försöka identifiera vilka rollkonflikter den lokala ekonomen upplever eller ser som möjliga inom den *egna yrkesrollen* utifrån vår teoretiska referensram. Studien lämnar därför ekonomens rollkonflikter *gentemot andra aktörer* i budgetarbetet därhän. Utifrån teori vill ovanstående belysa en verksamhetekonoms möjliga rollkonflikter i budgetarbetet ur **tre perspektiv**:

Vi ämnar försöka identifiera ekonomrollens “nya” roller, sammanfattade i Paulssons teori om de fyra rollerna och *identifiera konflikter som kan uppstå när ekonomen förväntas inneha flera roller samtidigt, så kallade inter-rollkonflikter.*

Vi strävar också efter att enligt Wildavskys teori *identifiera konflikter som kan uppkomma när verksamhetsekonomen byter roll efter omgivning och skiftar mellan verksamhets- och ekonomiperspektiv.*

Till sist *identifieras rollkonflikter utifrån den egna expertkunskapen och de krav och förväntningar* som ekonomen kan uppleva från den kommunala organisationen, intressenter samt lagar och regelverk.

1.3 Syfte och frågeställningar

Med utgångspunkt i föregående avsnitt är övergripande avsikt med föreliggande studie att öka förståelsen för en komplex yrkesroll som är jämförelsevis eftersatt inom forskningen.

Studiens huvudsyfte är att utifrån den teoretiska referensramen, identifiera den lokala ekonomens rollkonflikter i budgetarbetet. Identifieringen sker utifrån våra tre perspektiv, vilka belystes i ovanstående problemdiskussion. Med verksamhetsekonomen i fokus, söker vi uppnå studiens huvudsyfte med hjälp av djupintervjuer och en följande kvalitativ innehållsanalys. Studiens syfte preciseras med hjälp av följande frågeställningar:

Vilka rollkonflikter kan identifieras för ekonomer på lokal nivå inom budgetarbetet

- *utifrån roller som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach?*
- *utifrån roller som väktare, hamstrare, förkämpar och medlare?*
- *utifrån de egna expertkunskaperna samt omgivningens krav och förväntningar?*

1.4 Rapportens fortsatta disposition

I nästkommande kapitel redogörs metod, det tillvägagångssätt som har valts inför studien. Detta för att redan i ett tidigt skede ge en inblick i hur de för studien betydelsefulla intervjuerna har genomförts, vilken forskningsansats som har valts och vilka avgränsningar som innefattas. Därefter, presenteras i kapitel tre en genomgång av tidigare forskning samt den teoretiska referensram som utgör basen för studien. Förutom att visa en genomgång för vilka studier om ekonomens roller som tidigare gjorts, redogörs teorier om ekonomens roll, en övergripande bild av kommunal budget samt för ämnet relevant, beteendevetenskaplig

rollteori. Kapitlet avslutas med en analysmodell som knyter ihop valda teorier för att få en naturlig övergång till det fjärde kapitlet där det empiriska materialet presenteras med en sammanställning av genomförda intervjuer med verksamhetsekonomer. I det femte och sista kapitlet analyseras och diskuteras empirin mot bakgrund av vald analysmodell, teoretisk referensram och tidigare forskning för att leda fram till en slutsats som har till syfte att besvara de ställda forskningsfrågorna. Rapporten avslutas med en redogörelse för sitt bidrag samt förslag till framtida studier.

2. Metod

Nedan presenteras och motiveras den metod som ligger till grund för studiens genomförande. Valet av denna baseras på föregående beskrivna syfte och utgörs av beskrivningar av forskningsansats, undersökningsmetod, datainsamling, genomförande av intervjuer samt avgränsningar.

2.1 Forskningsansats

Forskning om sociala roller, rollkonflikter, budget och ekonomens roll inom offentlig verksamhet fokuserar på förhållandet mellan individ och samhället i någon form. Inom dessa områden finns ett antal teorier som är mer eller mindre beprövade, men som inte har använts tillsammans i någon större utsträckning för att utforska rollkonflikter inom ekonomyrket. Därför är det lämpligt att i denna studie använda en *deduktiv ansats*, vilket innebär att utgångspunkten är erkända och etablerade teorier som också låter styra datainsamlingen och tolkningen av materialet. Nackdelen med detta förhållningssätt kan annars vara att gamla antaganden om verkligheten ses som korrekta och därmed kan minimera chansen för nya upptäckter (Davidson & Patel, 2011), men då de används i ett nytt sammanhang kan en teoretisk grund snarare vara en tillgång. Davidson och Patel (2011) beskriver även att objektiviteten med deduktiv ansats faller sig naturligt, vilket motverkar att forskarens subjektiva bedömning får för stort utrymme.

2.2 Undersökningsmetod

För att leva upp till studien syfte och besvara forskningsfrågan, används kvalitativ metod. Kvalitativa metoder fokuserar på kvalitéer och egenskaper för att skapa kunskap om en viss företeelse (Bjereld et al. 2009), vilket lämpar sig för att förstå vilka rollkonflikter den lokala ekonomen upplever inom budgetarbetet. För att på ett strukturerat sätt kunna tolka och dra slutsatser av empirin som huvudsakligen består av intervjuer, används *riktad innehållsanalys*. Detta innebär att det insamlade materialet kodas, systematiseras och tematiseras mot bakgrund av existerande teori. En stor fördel med tillvägagångssättet är att teorier kan stödjas men också vidareutvecklas då de används i ett helt nytt sammanhang (Hsieh & Shannon 2005).

Den riktade innehållsanalysen påverkar *validiteten* i positiv och negativ mening. Genom att på förhand utgå från existerande teorier som behandlar olika perspektiv på rollkonflikter, stärks den *interna validiteten* då mer välgrundade och beskrivande slutsatser kan göras. Dessutom

får materialet en klarare struktur och underlag för jämförelse (Bergström & Boréus 2012), vilket är användbart vid en kombination av olika former av rollteorier som kan uppfattas som diffusa. Nackdelarna är att riktad innehållsanalys tenderar att öka möjligheten för att teorin stöds, samt att det kan skapas en viss blindhet för det empiriska materialets kontextualitet (Hsieh & Shannon 2005). Detta har i allra största mån försökts att undvikas genom att anta ett kritiskt förhållningssätt, att vara öppen för att nya kategorier kan tillkomma samt att använda en datainsamlingsmetod som minimerar standardisering.

2.3 Datainsamling

I studien användes sekundärdata i form av litteratursökning och dokument samt primärdata genom respondentintervjuer. Totalt genomfördes sex djupintervjuer med personer som arbetar som ekonomer på lokal nivå, varav tre stycken inom Utbildningsförvaltningen och tre stycken inom stadsförvaltningar i Göteborgs Stad. Varför just undersökning av respondentkaraktär och samtalsintervju användes motiveras av att svarspersonernas egna tankar, upplevelser och uppfattningar är i centrum (Esaiasson et al. 2012). För att skapa god *extern validitet* och en så stor variation som möjligt på de upplevda rollkonflikterna inom ekonomyrket, har principen om maximal variation använts vid både val av intervjupersoner och de områden de är verksamma i. De utvalda ekonomerna har ansvarsområden inom för- och, grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning och yrkeshögskola samt kommungemensamma skolaktiviteter. Detta då kontexterna som verksamhetsekonomer inom utbildningssektorn arbetar i, skiljer sig åt organisatoriskt såväl som ansvars- och arbetsmässigt. För att få olika perspektiv på de upplevda rollkonflikterna, har respondenterna en stor variation både vad gäller yrkesbakgrund, den tid de har varit verksamma inom den offentliga sektorn samt ansvarsposition inom organisationen.

2.4. Genomförande av intervjuer

Intervjuerna genomfördes på respondenternas arbetsplatser och tog mellan 60 och 90 minuter per tillfälle. De var utformade som semistrukturerade intervjuer, vilket innebär att ordningsföljd och formulering inte var förbestämt samt att även öppna frågor användes. I och med detta skapades en lägre grad av standardisering (Esaiasson et al. 2012), även om det inte är möjligt att helt och hållet utesluta standardiserade svar vid samtalsintervjuundersökning. Efter avslutade intervjuer, transkriberades materialet för att öka möjligheterna för en tillförlitlig analys. För att skapa så stor *reabilitet* som möjligt, användes ljudinspelning efter godkännande av respondenterna. Varför just sex stycken intervjuer genomfördes beror

till viss del på att det uppnåddes en informationsmättnad då liknande svar började återkomma. Dessutom valdes stort fokus på förberedelser och analys av intervjuerna, vilken även är förklaringen till varför samtliga intervjuer planerades in först i början på maj månad.

2.5 Avgränsningar

Både samhället och individen i förhållande till rollteori, beskrivs som en företeelse som är problematisk och svår att få grepp om (Forsén 1978). Därför är det av stor betydelse att studien fokuserar på ett område som gör att rollkonflikterna blir mer påtagliga och framhävs på ett konkret sätt. Just *budgetarbetet* är en situation där samspelet mellan olika aktörer blir tydligt då resurserna är knappa och var och en får argumentera för sin sak. Samtidigt är samhällets förväntningar och krav i fokus, vilket gör att kopplingen mellan ekonomen och omgivningen framkommer mer tydligt än i det vardagliga arbetet. Varför studien avgränsas till just *utbildningsområdet* beror delvis på att relationen till medborgare och andra aktörer är lättare att definiera, som exempelvis ekonomens förhållande till på elever och rektorer. Dessutom är skolan ett ständigt aktuellt ämne och en sektor i pågående förändring, där de ekonomiska resursernas begränsning ofta diskuteras.

Den empiriska datan gör naturligtvis ej anspråk på att ge en heltäckande bild av kommunal verksamhet. Då studien koncentrerar på rollkonflikter på *lokal nivå*, framkommer inte hela den hierarkiska organisationen ända upp till politisk nivå lika tydligt. Verksamhets-ekonomerna är i fokus och därmed beskrivs inte hur rollkonflikter ser ut för ekonomer på central nivå. Detta påverkar givetvis resultatet som beskriver relationerna till den lokala verksamheten och medborgarna mer än till nämnderna exempelvis. Vidare identifieras ekonomens rollkonflikter i form av olika roller inom yrket samt utifrån förväntningar och krav från samhället, vilket gör att andra aktörers perspektiv hamnar i skymundan.

3. Forskningsöversikt och teoretisk referensram

I följande avsnitt återges en genomgång av tidigare forskning inom området samt en beskrivning av den teori som har använts för att strukturera studiens empiri. Med hjälp av den teoretiska referensramen kan frågeställningarna besvaras och därigenom uppfylla studiens syfte. Teorin indelas efter ekonomens roll, kommunal budget samt rollteori.

3.1 Genomgång av tidigare forskning

Redan på 1950-talet beskrevs ekonomens olika roller i forskningen (Simon 1955). Dock lyser forskningen om ekonomens roll i offentlig sektor med sin frånvaro, efter en närmare genomgång av studier berörandes ekonomrollen. Internationellt fokuserar tidigare studier främst på den privata sektorn och påvisar att ekonomrollen har förändrats (Byrne & Pierce 2007, Granlund & Lukka 1997) samt att det finns motsättningar inom ekonomyrket (Burns & Baldvinsdottir 2007).

Inom den nationella forskningen har ekonomrollen tidigare problematiserats, exempelvis Brorströms (2000) rapport "*Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionens utveckling*". Här beskrivs hur praktiska förutsättningar och viktiga principer påverkar ekonomrollens utveckling och vilka problem och hinder som detta innebär. Hellström och Ramberg (2006) har gjort en upprepad studie om "*ekonomens många ansikten*", där även förändringar över tid beskrivs. Denna byggs dock till största del upp genom kvantitativ data. Den största svenska undersökningen som har gjorts om ekonomens roll inom offentlig sektor, genomfördes av KEFU under år 2014. I denna framkommer att ekonomen saknar en tydlig organisatorisk identitet vilket skapar frustration. Samtidigt nämns att det finns en skillnad på ekonomer på statlig och kommunal nivå och hur de uppfattar sin roll, vilket antas bero på att lokala ekonomer har en närmre kontakt med verksamheten (Hellström 2014).

På 1970-talet anlade Aaron Wildavsky (1975) ett beteendeperspektiv på budgetprocessen och dess olika intressenter och konflikter som kan uppkomma dem emellan, men det råder brist på nutida forskning som fokuserar på rollkonflikter inom offentliga yrkeskategorier.

Internationellt såväl som nationellt efterfrågas studier som fokuserar på ekonomens roll. Enligt Byrne och Pierce (2007) råder brist på samtida kvalitativa studier om ekonomens roller och nationellt saknas studier som är inriktade på intervjuer för att skapa en bredare förståelse för ekonomens roll och uppgift (Hellström 2014). Avsaknaden av studier av ekonomens roll i

offentlig verksamhet i kombination med bristen på ett konfliktperspektiv på ekonomens roll, motiverar till föreliggande studie. I denna studie identifieras även hur den kommunala ekonomen ser på att leva upp till roller som är knutna till förväntningar och krav från samhället.

3.2 Ekonomens roll

3.2.1 Utveckling i kommunal organisation

Nedanstående beskriver ekonomrollens utveckling utifrån teori om *New Public Management*. Vi finner det lämpligt att så göra då de fyra “nya” ekonomroller Paulssons (2012) urskiljer är sprungna ur Olves (1990) matris vilken behandlar utvecklingen av ekonomens roll ur två dimensioner. Olve (1990) menar att den kommunala organisationens utveckling efter införandet av *New Public Management* har ett samband med hur kommunal ekonomroll förändrats.

Under 1980-talet introducerades *New Public Management* i offentlig verksamhet. Inspiration till förändringsprocessen hämtades från det privata näringslivet och med vilka metoder privata företag styrde sina organisationer. Genom att konkurrensutsätta och privatisera offentlig verksamhet, styra med mål och decentralisera den kommunala organisationen antas NPM leda till “*bättre effektivitet, mer värde för (skatte)pengarna och bättre styrning och uppföljning*” (IKE).

Med NPM följde ett nytt förvaltningspolitiskt tänkande i svensk offentlig sektor och resulterade i nya principer för kommunernas organisationsstruktur. Den gamla organisationsprincipen *centralisering* som präglade 60- och 70-talen ersattes av *decentralisering*. I en decentraliserad organisation är beslutsbefogenheten fördelad i flera skikt eller hos flera människor (Mintzberg 1983). Genom att föra beslutsbefogenheterna ner till verksamhetsansvariga och enhetschefer på lokal nivå antas besluten bli bättre eftersom dessa då fattas av människor med närhet till och med kunskap om verksamheten (Brorström, Johansson 1992). NPM decentraliserade den kommunala organisationen och förde således med sig nya beslutsbefogenheter (både rättigheter och skyldigheter), ett nytt språk, nya roller och funktioner inom denna, så också för den kommunala ekonomen vars roll numera har drag som efterliknar den ekonomroll som återfinns inom det privata näringslivet.

Tidigare fann ekonomen sin stödjande funktion gentemot förvaltningsledningen som innan införandet av NPM, hade ensamt ansvar för budget och resultat medan förvaltningen enbart ansvarade för själva verksamheten. Decentraliseringen av den kommunala organisationen har dock fört resultatansvaret längre ner till verksamhetsansvariga (t.ex. rektorer) och enhetschefer. Varje verksamhet/enhet inom förvaltningen bildade en resultatenhet som ålades ett kostnadsansvar med ansvar för ekonomi och personal. Med utökat ekonomiskt ansvar för ansvariga får nu ekonomen även finna sig i att den *stödjande rollen* tar mer tid i anspråk när nu även dessa är i behov av ekonomens stöd. I ett led av den stödjande rollen utvecklats måste också ekonomen kunna *agera pedagogiskt* gentemot icke ekonomer och kunna kommunicera och stödja dessa på ett förståeligt och på mer än ett bara siffermässigt sätt.

I enlighet med NPM, har det skett en företagisering och marknadsiering av offentlig verksamhet. Olve (1990) menar att det är anledningen till att kommunernas behov av ekonomisk analys och styrning ökat. Kommunalekonomernas roll liknar nu mer den som finns inom privat näringsliv och de skall kunna agera som en affärspartner och förväntas besitta affärsrelaterad information (Olve 1990). Ofta beskrivs denna utveckling i att ekonomen gått från "*beancounter*" till "*affärspartner*" inom den kommunala organisationen och skall kunna "*coacha*" ledningen i sitt beslutsfattande och hjälpa dem att fatta affärsmässiga beslut, när kommunen nu agerar på en marknad i konkurrens med privata organisationer.

Dock utgörs fortfarande en stor del av ekonomens arbete av att producera finansiell information, det är ju däri ekonomen finner sin expertkunskap. Rollen som "*beancounter*" med innehavandet av traditionella ekonomiuppgifter, kommer alltid att vara viktigt för en kommunalekonom, men rollen som renodlad "*siffernisse*" har i takt med utvecklingen, här beskriven utifrån teorier om NPM, fått sällskap av fler arbetsuppgifter. Det är också viktigt att nämna att en stor del av ekonomens förändrade roll också brukar tillskrivas *automatiseringen* av "*beancounter*" arbetet. *Bättre mjukvaror och IT-system* bidrar till att ekonomens roll förändrats och att andra arbetsuppgifter och roller får större utrymme.

3.2.1 Ekonomens förutsättningar

Vilka uppgifter och kvalifikationer som är knutna till ekonomrollen är inte helt självklara, då någon helt tydlig definition av ekonomens roll inte existerar. Däremot har ekonomens

traditionella funktion alltid varit och kommer alltid att bestå i att belysa ekonomins betydelse inom organisationen (Brorström et al. 2005).

Brorström (2000), beskriver kommunalekonomens uppgift som förmågan att kunna balansera konkurrerande värden eller hantera motstridiga intressen, d.v.s. att vara bra på flera olika saker. En framgångsrik ekonom ska exempelvis sträva efter hög kostnadseffektivitet men samtidigt värna om transaktionskostnaderna. Dessutom krävs ett stort mått av situationsanpassning och förmågan att kunna problematisera utan att nödvändigtvis hitta en optimal lösning (Brorström 2000).

En nödvändig förutsättning är att ekonomen behärskar de professionella teknikerna och kan räkna, bokföra, redovisa, tolka lagar och föreskrifter, analysera och bedöma ekonomisk information, planera och genomföra utvärderingar m.m. Förutom ordningssinnet, krävs att ekonomen kommunicerar och kan förmedla information till beslutsfattare och verksamhetsansvariga (Brorström 2000). Även Olve (1990) betonar vikten av rollen som aktiv samtalspartner och påpekar även att ekonomen behöver agera affärsrådgivare och samordningspartner. Exempelvis ska hon kunna se till att enhetschefernas idéer sker i linje med organisationens förutsättningar.

3.2.2 Ekonomens “nya” roller

Olves (1990) matris behandlar utvecklingen av ekonomens roll ur två dimensioner, vilken Paulsson (2012) har identifierat fyra olika roller ur. Den första, horisontella dimensionen innefattar hur ekonomen använder ekonomisk information, alltså hur informationsflödena utnyttjas och utformas. Här görs skillnad på ekonomen som *analytiker* respektive “styrare” eller *påverkare*. Med analys avses uppdelande av det förflutna, som framförallt det traditionella redovisningssystemet för med sig. Ekonomens roll blir att på egen hand strukturera och sortera på detaljnivå, exempelvis genom olika konton. Till skillnad från den individuella analysen innebär styrning att påverka andra människor, där rapporter och budgetprocesser får en stor betydelse för att påverka andras tankesätt och därmed även deras handlande. För att kunna påverka på annat sätt än enbart genom att förmedla budgetens siffror, krävs en ekonom som är pedagog och psykolog samt innehar en affärsmans egenskaper till viss del (Olive 1990).

Den andra, vertikala dimensionen handlar om vilka data som ekonomen hanterar. Traditionellt sett har detta innefattat mestadels *redovisningsdata*, då ekonomen har fått sin legitimitet genom den säkra information som hanteras i bokföringen. I takt med ökad decentralisering och en roll som affärsstödjare, menar dock Olve (1990) att det är nödvändigt med annan styrinformation än enbart traditionell bokslutsdata. Därför består den andra dimensionen även av *all affärsrelevant information*, i synnerhet då redovisningssystemens utveckling har gjort det möjligt att hantera olika slags data.

Utifrån de två dimensionerna, har Paulson (2012), identifierat fyra roller för ekonomen inom den offentliga sektorn; *den traditionella ekonomen, pedagogen, analytikern* och *coachen*. Den traditionella ekonomen fokuserar främst på siffror och historisk data till skillnad från analytikern som omvärldsbevakar för att skapa en helhetssyn över organisationen. Coachen agerar utvecklande och stödjande medan pedagogen tydliggör strategier med hjälp av exempelvis nyckeltal och utbildar anställda i ekonomi och utformning av budget.

3.2.3 Fyra kärnidentiteter

Tjänstemän inom offentlig verksamhet, d.v.s. även verksamhetsekonomer, är unika i den mån att de har ett antal specifika relationer till sin omvärld, både inom den egna organisationen och i samhället i övrigt. Dessa relationer innefattar betydelsen av att lyda lagen, att vara lojal mot överordnade samt att visa samhällsmedborgarna hänsyn. Kraven på de tre relationerna förekommer ofta sida vid sida men kan även variera över tid, varpå uppfattningen om hur viktiga de är i förhållande till varandra kan skifta (Lundquist 1998).

Vilken av relationerna som tjänstemännen väljer att lägga tonvikten, kan förklaras som fyra kärnidentiteter som bygger på Lundquists fyra ämbetsmannaskolor (Lundquist 1998, Akademikerförbundet SSR 2010). Dessa innefattar delvis just *ämbetsmannaskolan*, d.v.s. att främst ta fasta på lagstiftning och regelverk. Ämbetsmannens tolkning av lagen är vad som utgör styrningen och det är av stor betydelse att det sker på ett rättvist och objektivt sätt. Skolan är ett exempel på en institution som främst tillämpar juridiska och formella tekniker och verkställandet av de politiska besluten ses som värdemässigt neutralt. Till skillnad från denna är istället *politikerkolan* en förlängning av den politiska makten, där tjänstemannen agerar som servicefunktion gentemot politiska intressen. *Expertskolan* är den professionella skolan och ser tjänstemannens specialistkunskaper som avgörande för beslutsfattande. Expertrollen bygger på en särskild kunskap som baseras på vetenskaplig eller

erfarenhetsmässig kunskap. Den sista och fjärde skolan, *intressentskolan*, menar att brukare, intressenter och övriga samhällsmedlemmar ska medverka i styrningen då de i allra högsta grad berörs av de beslut som fattas, Med medborgarna i åtanke, är intressentskolan särskilt lämplig för situationer där det råder stor osäkerhet för politiker och tjänstemän i deras beslutsfattande (Lundquist 1998).

3.3 Kommunal budget

Studien väljer här att kortfattat och på en mycket övergripande nivå beskriva kommunal budget som ett styrnings- och resursfördelningsverktyg samt ge en snabb överblick över förvaltningarnas roll. Detta för att skapa en förståelse för kommunal budget inför nästkommande avsnitt, där ett beteendeperspektiv anläggs på budgetarbetet, vilket är mer relevant för vår studie.

Den kommunala förvaltningen har lång erfarenhet och tradition av budgetering. Till skillnad från andra organisationer är budgeten lagstadgad för kommun och landsting genom kommunalagen. Kommuner och landsting är således skyldiga att använda sig av budgeten som ekonomistyrningsverktyg för att upprätthålla en god ekonomi (Brorström et al. 2005).

Genom att riksdagen 1997 beslutade om att föra in ett krav på en ekonomi i balans, en lägsta gräns för kommunernas ekonomiska resultat för att förtydliga att försämrade ekonomiska förutsättningar inte får gå ut över kommunernas finansiella situation, fastställde staten än en gång att budgeten är att anse som det bäst lämpade ekonomistyrningsverktyget för att styra verksamheten i offentlig sektor. Vidare anses budget vara det styrinstrument som ska användas för att hantera konflikten mellan begränsade ekonomiska resurser och ökade krav på samhällsservicen (Brorström et al. 2005).

Offentlig sektor saknar till största del en marknadsmekanism som kan tillåtas styra resursfördelningen av de centralt genererade skattemedlen. Kommunernas budgetarbete fungerar som resursfördelningsinstrument och distribuerar medel till myndigheter och förvaltningar som ska använda dem i sin verksamhet (Bokenstrand 2000).

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen tar fram ekonomiska ramar för förvaltningarna och deras utgifter måste rymmas inom den tilldelade ramen (Leijon et al. 1984).

Förvaltningarna fördelar sin tilldelade ram internt i sina verksamheter på det sätt som önskas och förvaltningarna bestämmer själva över sin interna budgetprocess. De olika

förvaltningarnas interna beslutsorgan kan ha olika syn på budget och dess budgetprocess, vilket skapar skillnader mellan hur förvaltningarnas budgetprocesser genomförs. Det är den så kallade driftbudgeten som påverkar förvaltningarnas verksamhet och det är den förvaltningarna främst kan påverka. Driftbudgeten är således inte en politisk angelägenhet utan är en intern förvaltningsfråga. Där ingår utgiftsposter såsom material, löner, ut bildning, skolskjuts, d.v.s. sådana utgifter som är kopplade till att bedriva verksamheten inom förvaltningarna.

3.3.1 Budget ur ett rollperspektiv

Budgeteringens komplexitet har visat sig leda till ett rollspel, vilket Aaron Wildavsky (1975) beskriver som de två dominerande rollerna *väktare* (eng. guardians) och *förkämpar* (eng. advocates). Även om budgetprocessen skiljer sig åt mellan olika kontexter såsom kommuner och dess bolag, menar Wildavsky (1975) att det alltid finns konstanter i form av sparare och spenderare. Väktarnas primära uppgift är att värna om åtgången på pengar, medan förkämparna drivs av viljan att expandera verksamheten (Wildavsky 1975). Budgeten förutsätter att olika rollerna är någorlunda jämnstarka, för att verksamheten inte ska utvecklas i för låg takt eller att ekonomin blir sämre (Brorström et al. 2005).

Wildavskys teori är tämligen enkel och behandlar budgetarbetet i sin enklaste form och har således utvecklats och anpassats till budgetarbetets betingelser (Leijon et al. 1984). Brunsson och Rombach (1982) fann en ny betydelsefull roll inom budgetprocessen som inte bara var intresserad av att hålla igen på utgifterna utan också såg till att intäkterna var höga - *hamstraren*. Leijon m.fl. menade att det även var viktigt att någon tog på sig uppgiften att förmedla mellan övriga tre roller, vilken går under benämningen *medlare*. Det är viktigt att betona att det endast rör sig om roller då rollen som spelas inte har något att göra med respektive person. Rollerna innehas en i taget, men rollbyte kan ske beroende på omgivningen. Exempelvis är en förvaltningschef förkämpe i budgetberedningen men väktare inom förvaltningen (Brorström et al. 2005).

3.4 Rollteori

Rollteori är inget entydigt begrepp, då forskningen går isär p.g.a. många olika uppfattningar. Däremot finns det ett antal begrepp som är centrala inom området. Samhället kan med hjälp av rollteori förklaras som en *social struktur*, vilket utgörs av *sociala positioner* som är relaterade till andra positioner. Oftast är dessa knutna till flera andra s.k. *kontrapositioner* och

bildar tillsammans ett socialt nät, även kallat *social institution*. De normativa förväntningar vad gäller beteenden och attribut som knyts till positionsinnehavaren, utgör en *social roll*. Om individen som innehar den specifika positionen inte lever upp till den givna rollen, kan han eller hon förvänta sig negativa sanktioner, oftast ifrån andra positionsinnehavare inom den sociala institutionen (Forsén 1978).

3.4.1 Rollkonflikter

Inom rollteorin skiljer man på två olika former av konflikter, vilka fokuserar på två olika perspektiv av rollinnehavaren. De flesta individer innehar flertalet sociala roller, vilka kan komma att hamna i konflikt med varandra av olika skäl. *Inter-rollkonflikt* sker då en individ alltid är innehavare av flera roller samtidigt, vilket kan medföra att dessa inte alltid är förenliga med varandra. De förväntningar som riktas mot olika positioner kan antingen vara oförenliga, motsägelsefulla eller också konkurrera med varandra vid en given tidpunkt. (Forsén 1978) Exempelvis ska chefer kunna arbeta för hög produktivitet samtidigt som de ska verka för god arbetsmiljö (Lennéer Axelson & Thylefors 2013).

Med *intra-rollkonflikt* avses en konflikt där en person i en och samma roll möter olika förväntningar på hur hans eller hennes beteende ska vara (Lennéer Axelson & Thylefors 2013, Forsén 1978). Även om yrkesverksamma rollinnehavare bemästrar motstridigheter inom de egna rollerna, kan omgivningen leda till att de hamnar i konflikt (Lennéer Axelson & Thylefors 2013). En arbetstagare och arbetsgivare kan exempelvis ha olika förväntningar på arbetstagarens yrkesroll eller också upplever den anställda konflikt med de egna kraven och det arbete som utförs. Forsén (1978) menar att intra-rollkonflikt är vanligt förekommande bland yrken som förekommer i en mellanposition inom hierarkiska organisationsstrukturer (Forsén 1978), vilket skulle kunna innebära ekonomyrket inom kommunal verksamhet p.g.a. dess särställning inom organisationen

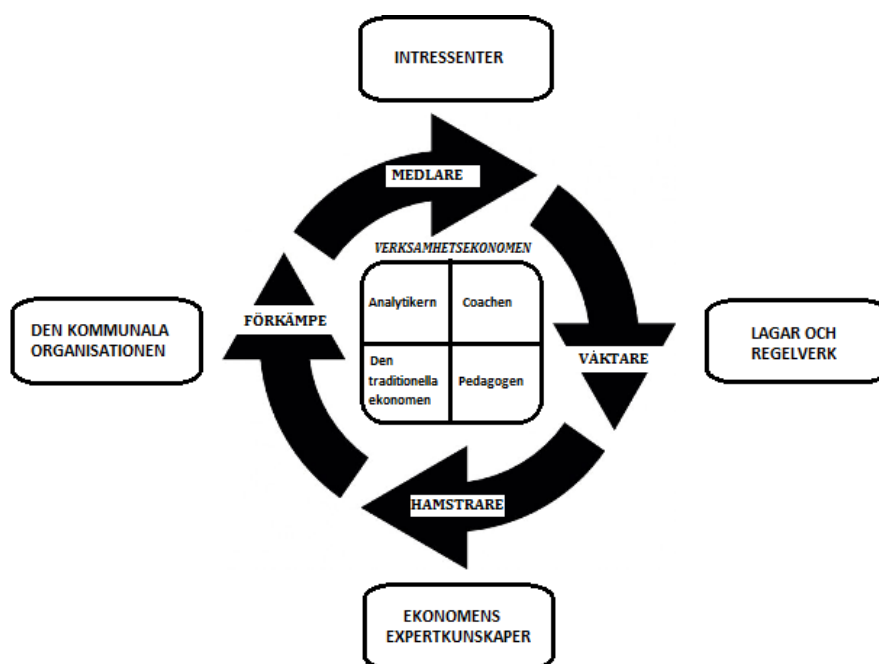
Förutom de två föregående formerna av rollkonflikter, förekommer även situationer där det existerar *oklarheter* vad gäller en viss rolls innehåll. Detta kan bero på att rollens innehåll har en faktisk oklarhet eller också på bristande internalisering, alltså införlivande, av en klart utformad roll. Inom rollteorin talas även om en annan konflikt som uppstår mellan en individs personlighet och uppfyllandet av en viss roll - *self-role-conflict*. Konflikten bottnar då oftast i etiska orsaker (Forsén 1978).

3.5 Analysmodell

Modeller som rymmer både klassisk rollteori och teorier om ekonomens olika roller och relationer är begränsade. Wildavsky utgår i sin teori om olika roller i budgetprocessen från en tämligen förenklad bild av budgetprocessen och kan inte ensam tillgodose studies syfte.

Därför behövs en modifierad modell som rymmer de olika forskningsområdena, varpå vi syftar till att väva samman olika teorier. I denna studie kommer en analysmodell användas som förutom att inrymma väktare-, hamstrare-, förkämpe- och medlar rollerna, även bygger på Olves matris/Paulssons fyra olika roller, Lundquists fyra identiteter samt rollteorins inter- och intra-rollkonflikter.

För att kunna identifiera mellan vilka olika roller och utifrån vilka förväntningar konflikterna uppstår ur för våra verksamhetsekonomer, sker analysen i två olika steg. Först identifieras **inter-rollkonflikter** genom att undersöka mellan vilka roller konflikter utspelar sig för studiens verksamhetsekonomer. För att rymma både konflikter mellan de "nya" roller som Paulsson tecknat upp och som ekonomen alltid förväntas ha, samt mellan de roller som hon växlar mellan i budgetarbetet i enlighet med Wildavskys teori, analyseras inter-rollkonflikterna med hjälp av dessa två olika teorier. Därefter identifieras **intra-rollkonflikter** utifrån Lundquists ämbetsmannaskolor (1998). Dessa definieras som *kraven* på att efterfölja lagar och regelverk samt utifrån *förväntningar* från den kommunala organisationen, intressenter och ekonomens egna expertkunskaper.



Egenframtagen analysmodell.

4. Presentation av empiriskt material

I detta kapitel presenteras en sammanställning av sex respondenters upplevelser, d.v.s. verksamhetsekonomernas svar vid intervjutillfällena. Intervjupersonerna utgörs av tre ekonomer på Utbildningsförvaltningen (UBF) och tre på stadsdelsförvaltningar (SDF), samtliga inom Göteborgs Stads organisation och sektor utbildning. Det empiriska materialet har sammanställts efter hur ekonomerna ser på rollkonflikter i budgetarbetet utifrån ovan presenterade analysmodell.

4.1 Verksamhetsekonomen som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach

Alla sex respondenter menar att det framförallt är på hösten de arbetar intensivt med budget och agerar som traditionella ekonomer i den så kallade "beancountern" eller "siffernissen" rollen. Även vid delårsbokslut samt vid prognoserna ägnar våra ekonomer stor del åt det traditionella ekonomiarbetet med att producera finansiell information. Respondenterna på UBF svarar att de har prognoser sex gånger om året medan de tillfrågade på SDF har fem budgetprognoser per år. Samtliga beskriver hösten som mest intensiv, men att de förbörjar på våren med budgetarbetet.

Vad gäller frågan vilka egenskaper som anses viktiga att ha som ekonom, är alla respondenter eniga i att det till stor del handlar om att översätta siffror i ord. Det beskrivs som viktigt att förstå vad som finns bakom siffran, alltså om den beskriver ett arbete inte har kunnat utföras eller att personalstyrkan har minskat exempelvis. En av verksamhetsekonomerna anser att kraven på att förstå innebörden har blivit högre för ekonomen sedan IT-systemen började användas i allt högre grad:

"Innan kanske man tog fram den här siffran själv och hängde med i resonemanget. Idag presenteras den och då får man liksom gå bakåt istället." (Anonym 3 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Det beskrivs också som en kunskap i sig att inte bara kunna se siffrorna, utan även att ha förmågan att filtrera ut det som är viktigt för de människor ekonomen ska presentera siffrorna för. Enligt en respondent på UBF, kan det uppstå väldigt stor frustration för rektorerna om ekonomerna tar upp för mycket utav deras tid i onödan. En annan respondent beskriver det

som en sträcka att mötas i en dialog, då rektorerna i stor utsträckning inte besitter ekonomisk kunskap:

”Det finns jättemånga fällor där, där man tror att man har varit tydlig men att man har pratat förbi varandra... Och de kan plötsligt blanda ihop budget, prognos och utfall... Och hur når du fram då?” (Anonym 1 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Samtliga respondenter ser sig själva i rollen som pedagog gentemot andra aktörer, såsom chefer och politiker, i budgetprocessen. Alla är eniga om att det till stor del handlar om att översätta siffrorna till ord och förmedla detta på ett pedagogiskt och lättförståeligt sätt, men att det inte är en helt enkel uppgift. Det förklaras att ett vanligt misstag är att de själva presenterar för mycket siffror, trots att de egentligen vet om att det är fel ur pedagogisk synpunkt. De tre respondenterna på UBF samt en på SDF tar även på sig ansvaret för ifall rektorer och chefer inte förstår siffrorna vid gemensamma möten.

”Då fastnar de i siffror och så börjar de fråga saker och så är de sju stycken eller sex stycken och så tappar alla fokus... Och så fattar de ingenting och så är det ju mitt fel att de inte har fattat sen då...” (Anonym 1 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Den coachande eller stödjande rollen, ser de sex respondenterna som en självklarhet. En av respondenterna på UBF uttrycker att rektorerna måste ha stöd för att klara sitt budgetansvar. Samma respondent menar även att man som verksamhetsekonom får tänka på att inte lägga någon värdering i kommunikationen och ger ett exempel där hon förklarar att om en rektor gör ett minusresultat, får man försöka vara saklig i sin framställning och agera neutralt och mer som uppgiftslämnare. Två av respondenterna på SDF och en på UBF nämner att även om de är verksamhetsekonomer, finns inte den detaljkunskap som gör att de kan gå in på detaljnivå och föreslå förändringar för rektorer eller enhetschefer att spara pengar genom att t.ex. flytta om kurser eller ändra i scheman.

Alla intervjuade ekonomer nämner begreppet *service* ihop med den coachande rollen. Två respondenter från varje förvaltningsorganisation nämner samtidigt att det finns en problematik kring att det läggs för mycket ekonomiskt ansvar på rektorerna. De nämner i samband med detta ett nytt IT-system rörande prognoserna där det krävs att rektorerna loggar in och godkänner elektroniskt. En ekonom på SDF nämner att hon självmant tar på sig rektorernas uppgift i den frågan:

“Då är det dags att lägga in prognoserna, men då gör JAG det... För jag tycker inte riktigt att de behöver ha de kraven på sig alltid...” (Anonym 4 SDF, personlig kommunikation, maj 2015).

4.2 Verksamhetsekonomen som väktare, hamstrare, förkämpe och medlare

Att se sig själva utifrån olika roller i budgetarbetet, är det bara två av sex respondenter som har reflekterat över sedan tidigare. En verksamhetsekonom på UBF tycker att det finns väldigt mycket psykologi kring framförallt prognoserna och att det är något hon har tänkt på och upplevt genom alla år som yrkesverksam ekonom. Hon beskriver att om hon, hypotetiskt sett, hade varit verksam *“hela vägen i organisationen, ända upp till politiken”*, så skulle hennes kommunikation inte te sig på samma sätt vid olika möten i denna kedja. En respondent på SDF upplever att hon växlar mycket mellan olika roller i sitt budgetarbete, beroende på vem hon har med att göra vid det specifika tillfället.

Av alla respondenter i både Utbildningsförvaltningen och i stadsdelsförvaltningarna, är det en ur varje förvaltningsorganisation som anser att de har roller som består i att bevaka resurser eller se till att hålla intäkterna höga. Dessa två anser att de behöver bevaka eller försvara den egna budgeten på ett eller annat sätt och båda tar upp exempel om rektorerna. Respondenten på SDF menar att hon får styra upp rektorerna och bromsa dem, då de går in i en roll där *“de vill ha mer och mer”*. Ekonomen på UBF upplever istället att hon återkommande får försvara budgeten gentemot rektorerna i en specifik fråga.

“En klassisk sådan där rektorsfråga är det här med investeringar och drift... För de har en sådan här liten tendens att tro om de har en investeringsbudget så är det en liten extra penningpåse... Då får man förklara att det är ju drift. Punkt. [...] Sedan när de väl förstår så kan de ändå undra om det inte går att hitta något litet kryphål” (Anonym 1 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Vad gäller hamstrarrollen är det enbart en av verksamhetsekonomerna som känner igen sig i att hon behöver ha den rollen emellanåt. Denna ekonom på SDF ser ett problem i att möjligheterna till externa intäkter inte diskuteras särskilt mycket och betonar att det finns möjligheter att aktivt söka EU-projekt och andra projekt och därigenom få sponsors- och prispengar exempelvis. De två andra respondenterna på SDF och två på UBF anser att det är

svårt att använda sig av ett hamstrarbeteende i budgetprocessen, då balanskravet som regleras i kommunallagen kräver att de ska gå med nollresultat över tid.

“Det här med externa intäkter pratas det väldigt lite om i offentlig sektor och det tycker jag är synd för det finns mycket man kan göra för att på något sätt få lite guldkant på vardagen...” (Anonym 4 SDF, personlig kommunikation, maj 2015).

Fem respondenter anser att de inte har en roll där de vare sig behöver försvara hur pengarna används eller har en uppgift som består i att samla pengar på hög. Däremot kan de se andra personer i någon av rollerna, såsom en rektor, områdes- eller ekonomichef. En verksamhetsekonom på UBF svarar att de inte vill snåla, då det skulle innebära att eleverna får det sämre. Hon betonar att de studerande ska ha valuta för de pengar som myndigheten har gett dem för att bedriva just den skolverksamheten.

De två verksamhetsekonomer som känner igen sig i väktar- eller hamstrarrollen kan identifiera sig också i förkämparrollen. Respondenten på UBF menar att man om man jobbar som verksamhetsekonom eller skolekonom, som det ju också kallas, så arbetar man mer med detaljer, närmare en skola. Genom detta måste man verkligen känna den skolan och verksamheten som pågår mena hon. En respondent från SDF upplever sig som förkämpe till stor del och medger att det kan innebära en viss problematik.

“Själva sektorsledningen är jag väldigt tight med och brinner väldigt mycket för sektor utbildningsbudget och verkligen kämpar för att vi ska få rätt pengar till vår sektor. Men jag tillhör ju ekonomiavdelningen rent organisatoriskt sett...” (Anonym 4 SDF, personlig kommunikation, maj 2015).

”Vid första prognosen så visar man inte det plusset som man egentligen har... Man vill ha kvar den som buffert... [...] Man kanske så tidigt på året inte vill säga till politiken att verksamheten kommer gå 2 miljoner kronor plus för man vet ju inte vad som händer sen, så man vill ju sejfa lite” (Anonym 1UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

På frågan om de kan känna igen sig i rollen som medlare mellan andra aktörer i budgetprocessen, kan fem respondenter hålla med om att deras uppgift till stor del går ut på att förmedla information. En respondent på SDF anser att det hör till vanligheterna att förmedla olika beslut som fattas, för att alla ska förstå det ekonomiska perspektivet på det som beslutas.

En ekonom på UBF anser att det inte hör till hennes uppgift att agera medlare, men påpekar att kommunikationen från andra kan påverka den egna rollen. Hon anser att det kan vara svårt att förstå helheten då exempelvis en rektor kan hemlighålla information vilket gör att hon inte kan utföra sitt arbete ordentligt.

”Man fattar vissa beslut och sedan inte förmedlar det till en ekonom... Då bli ju de här ekonomiska prognoserna inte riktigt stabila... Det blir ju som att det fattas pusselbitar”

(Anonym 2 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

4.3 Verksamhetsekonomens krav och förväntningar

Vad gäller de lagkrav och regelverk som ekonomen behöver förhålla sig till, beskrivs det främst som begränsande då det handlar om skolverksamhet. En respondent på UBF, beskriver en konflikt mellan de statligt reglerade dokumenten såsom läroplan och den begränsade kommunalbudgeten. Med knappa resurser ska en skola på lika villkor bedrivas, vilket respondenten upplever som frustrerande i rollen som skolekonom. Vidare nämner en verksamhetsekonom på UBF att det finns påtryckningar från exempelvis revisionen, att det blir fokus på ett särskilt område. Samma respondent beskriver att tiden kanske inte alltid räcker till att åtgärda allting revisionen kräver. En annan respondent på SDF förklarar det som att man aldrig kan slappna av i rollen som ekonom, utan *”ständigt får ligga på”*.

“Vi gör så bra vi mäktar med utifrån omständigheterna. Fast det duger ju inte åt en revisor egentligen...” (Anonym 1 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Den politiska organisationen beskrivs som begränsande för respondenterna. En respondent från SDF och en från UBF nämner att de som verksamhetsekonomer känner av att de arbetar i en hierarkisk organisation. Främst beskrivs svårigheterna som en lång process från det att beslut fattas på politisk nivå och ska implementeras i verksamheten. En respondent från UBF, förklarar det som att det kan komma ett tryck från staden eller kansliet där hon som ekonom hamnar mitt i, med både tryck under- och uppifrån och *“även lite från sidan”*. En annan verksamhetsekonom beskriver att den organisatoriska strukturen gör att hon så pass *“långt ner”* i hierarkin inte nås av all information i rimlig tid.

”Då blir man inte någon som ligger i framkant utan då blir liksom den där som försöker hämta in information i efteråt... Och det är inte alltid så roligt... Det är det faktiskt inte...”(Anonym 3 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Också problematiken med just budgetarbetet och skola nämns av en respondent på UBF. Med ett läsår och ett budgetår blir det svårt att bedöma verksamheten. Exempelvis görs en prognos på våren, men då finns inte tillräckligt med information eftersom rektorerna inte än har sina planer för hösten klara. Största kostnaden är personal och det medför en svårighet i att beräkna i prognosen.

En respondent på SDF upplever att det skapas konflikter då det bestäms ”*en sak*” på politisk nivå, men att det inte ”*skickas med pengar*” som ska täcka kostnaderna för det som beslutas. En annan respondent på UBF menar att de fackliga har en roll i sitt arbete, men att det kan vara frustrerande när de inte förstår hur verksamheten hänger ihop. Även media samt vänner och bekanta tas upp av en respondent på SDF, att hon upplever förväntningar på sig själv som ekonom även i dessa forum.

En fråga om hur respondenterna upplever medborgarnas perspektiv i budgetprocessen ställs. En verksamhetsekonom beskriver att hon skulle vilja ha ”*en kurs för hela svenska folket*” i hur systemet fungerar. Okunskapen hos medborgarna gällande skatter och service i samhället, att man får vad man betalar för när budgeten läggs är enligt verksamhetsekonomen skrämmande:

“Det finns ju jättemånga krav från elever och föräldrar och gällande våra verksamheter också som ni också vet och ser i media och sådär då... Och ibland tycker jag att okunskapen faktiskt är lite skrämmande” (Anonym 1 UBF, personlig kommunikation, maj 2015).

Två verksamhetsekonomer på UBF talar om att deras specialistkunskaper försvinner till viss grad inom den offentliga verksamheten, att de innehar mer kunskap än vad som kommer till användning. En respondent jämför med sin tidigare karriär inom privat sektor och menar att hon ej arbetar med kapital på samma sätt längre, t.ex. bevakar balansräkningen. Hon menar att inom Utbildningsförvaltningen sker mer uppföljning och det ämnas försöka göra något bra av de pengarna som redan existerar. Även inflytandet på hur budgeten läggs, anser en verksamhetsekonom på UBF och två stycken på SDF vara begränsat. Då rektorn har budgetansvar, är den gemensamma uppfattningen att han eller hon oftast får sin vilja igenom, trots att de anser att budgeten inte är trovärdig eller verkar orimlig.

”Så har jag iallafall tänkt, att då får man ju ändå lägga den då... Med protest.” (Anonym 6 SDF, personlig kommunikation, maj 2015).

5. Diskussion och slutsats

I detta sista kapitel, analyseras det empiriska materialet mot analysmodellen, den teoretiska referensramen samt med hjälp av tidigare forskning. Avsnittet avslutas med en slutsats där de uppställda forskningsfrågorna som preciserar studiens syfte besvaras. Slutligen finns studiens bidrag och rekommendationer för fortsatt forskning inom området.

5.1 Inter-rollkonflikter - Vid agerande i olika roller

Vid inter-rollkonflikter, uppstår konflikter till följd av att rollinnehavaren behöver agera i flera olika roller samtidigt. Dessa kan vara oförenliga, motsägelsefulla eller t.o.m. konkurrera med varandra vilket gör att innehavaren kan uppleva svårigheter med att leva upp till samtliga förväntningar som är knutna till varje roll (Forsén 1978). Det empiriska materialet visar på att samtliga respondenter upplever att de behöver leva upp till olika roller men frågan är dock om dessa är oförenliga till den grad att det uppstår rollkonflikter?

5.1.1 Verksamhetsekonomen som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach

Samtliga respondenter svarar att de behöver agera i de av Paulsson (2012) beskrivna "nya" rollerna som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach. Problematiken med att förena ekonomens nya roller verkar bottna i en kedja av förlopp. Många gånger presenteras en siffra för ekonomen, där hennes uppgift ligger i att analysera vad som står bakom siffran för att sedan filtrera ut vad som är viktigt för ekonomi- och verksamhetschefer och till sist förmedla informationen på ett begripligt sätt för en icke-ekonom.

Vad gäller agerandet som *den traditionella ekonomen*, ses denna roll som en självklarhet av samtliga respondenter då det till mångt och mycket är vad ekonomyrket har varit etiketterad som under årens lopp. En respondent på Utbildningsförvaltningen ansåg att kraven på att förstå siffrorna hade blivit högre i och med IT-utvecklingen och att det numera var fokus på att söka historisk data som förklarar siffrorna som presenteras på datorskärmen, istället för att själv bearbeta fram siffrorna. ekonomen traditionellt sett mestadels behandlat historisk data, vilket tyder på att den traditionella ekonomen finns kvar men att den uttrycker sig på ett annat sätt. Rollen som *analytiker* blir allt viktigare allteftersom IT-utvecklingen skapar nya system för sifferbearbetning. Att det ställs högre krav på ekonomen kan bekräftas av Paulsson (2012),

men påvisar istället att det är NPM och decentraliseringen som är bakgrunden till ekonomrollens utveckling.

Vidare förklarar flera respondenter att förutom att se siffrorna och förstå dem, finns det svårigheter i att sätta ord på informationen och förmedla den. Det beskrivs ”*som en sträcka att möta rektorerna*” då dessa till stor del saknar ekonomisk kunskap. Paulsson menar att ekonomer påverkas av den miljö de arbetar i. Då de arbetar i team med specialister och chefer, krävs att de kan kommunicera i tal och skrift (Paulsson 2012). Att agera i rollen som *pedagog* gentemot verksamhetsansvariga och förvaltningsledning tar allt mer av ekonomens tid i anspråk. Däremot är ekonomer inga utbildade pedagoger och samtidigt är det som Brorström (2000) uttrycker det, viktigt att veta vilka redskap som ska användas i verktygslådan. Denna sträcka i dialog, kan bero på bristen på kompetensutveckling hos ekonomer då kunskaperna behöver fyllas på och referensramen breddas och fördjupas (Brorström 2000). Enligt Ramberg och Hellström (2006) efterfrågas utbildningar som inte har ”traditionellt ekonomifokus” i allt större grad av ekonomerna, men mest förekommande är detta till trots kompetensutveckling i redovisningskurser och kurser i ekonomisystem. Detta kan tyda på att ekonomens roll som en traditionell sådan fortfarande ses inom kommunal organisation som den roll ekonomen till största del ska inneha.

Det tycks alltså vara troligt att det förefaller vissa motsättningar mellan den traditionella ekonomen och pedagogen. Vad gäller den *coachande rollen*, tycks den utgöras till stor del av att presentera informationen på ett sakligt och neutralt sätt utan att komma med några pekpinningar. Nilsson m.fl. (2010) påpekar att ekonomen har ett val i detta fall och antingen begränsar sig själva genom att analysera och sprida informationen eller också så kan de aktivt påverka andra genom att delta i beslutsprocessen. I förhållande till våra respondenter, både stämmer och ej stämmer detta påstående. Visserligen nämner fyra av verksamhetsekonomerna att de anser att rektorerna har fått för mycket ekonomiskt ansvar och en av dem medger att hon självmant tar på sig delar av deras arbetsuppgifter. Här kan man kalla agerandet för ett aktivt deltagande i beslutsfattandet, då det är fråga om ett personligt val.

Dock stämmer det inte fullt ut att ekonomen alltid kan välja sin roll. En problematik är att verksamhetsekonomerna hamnar i en situation där de befinner sig tillräckligt nära för att förstå verksamheten, men besitter ej den detaljkunskap som behövs för att kunna ge förslag till verksamhetsansvariga på lösningar som håller nere kostnaderna, exempelvis genom

schemaändringar. Detta borde rimligtvis påverka ekonomernas inflytande över sin verksamhet. Dock förväntas ekonomer numera besitta en detaljkunskap om verksamheten, exempelvis genom att ansvara för ett stort antal skolor och hålla tät kontakt med ansvariga på dessa. Det kan således tänkas vara svårt att ge specifika förslag på lösningar för varje enhet, som ju alla ter sig olika. Även den organisatoriska positionen kan inverka, då verksamhetsekonomer ofta är placerade vid den centrala ekonomifunktionen och inte finner sig placerade ute på verksamheterna. Exempelvis är verksamhetsekonomerna (sektor utbildning) på stadsdelsförvaltningarna placerade på förvaltningarnas kontor och inte ute på skolorna. Det är rimligt att anta att en lokal placering ute på verksamheten hade fört verksamhetsekonomerna närmare verksamheten och större insikt på detaljnivå.

Enligt Paulsson (2012), är den lokala ekonomen i offentlig sektor inte en formell beslutsfattare utan snarare en informell då de deltar i verksamhetsmöten i stor utsträckning. I detta fall är det möjligen en relativ fråga då ekonomer på mer central nivå har mindre inflytande (Paulsson 2012), vilket gör att möjligheterna till att påverka uppfattas som jämförelsevis stora för den lokala ekonomen stora inom forskningen.

5.1.2 Verksamhetsekonomen som väktare, hamstrare, förkämpe och medlare

Verksamhetsekonomen kan även anta olika roller i budgetprocessen, men de kan bara innehas en i taget. Med tanke på att en ekonom rimligtvis borde stå för ekonomiperspektivet, är det skäligt att anta att verksamhetsekonomen antar en väktarroll och "vaktar skattkistan" (Wildavsky 1975). Dock visar empirin på att även hamstrar-, förkämpar- och medlarrollen är aktuella för den lokala ekonomen. Vad gäller *väktarrollen*, uppfattar två respondenter att de måste bevaka budgeten gentemot rektorerna. Enligt uppgift går rektorerna in i en roll där de vill ha ut så mycket som möjligt exempelvis genom att försöka använda medel från investeringsbudgeten till att öka driftbudgeten. Detta stämmer bra in på ett typisk väktar- och förkämpförhållande, där en ser till ekonomin och den andra till verksamheten. Rektorerna besitter ofta inte heller den ekonomiska förståelsen för de olika budgetarnas är tänkta att fungera (Brorström et al. 2005).

Det är bara en respondent som upplever sig själv som *hamstrare*, vilket sker när hon fokuserar på att verksamheten skall få mer resurser via externintäkter, exempelvis via EU-projekt. Detta kan visa på ett hamstrarbeteende men kan också likaväl vara en strategi förkämpar använder för att expandera verksamheten (Brorström et al 2005). Samma respondent upplever sig också

som *förkämpe* och menar att hon tillhör ekonomiavdelningen men samtidigt brinner för sektor utbildning och har nära kontakt med sektorsledningen. En annan verksamhetsekonom menar att det är viktigt att känna till verksamheten och detaljerna. Detta talar emot att ekonomer ständigt agerar väktare, då de isåfall skulle inneha en kunskap på en mer övergripande nivå. Anmärkningsvärt är att en respondent anser att man som verksamhetsekonom inte avslöjar alla intäkter vid en prognos, då man vill ha kvar dessa som buffert. Det kan tolkas som en väktarstrategi att ekonomen vill skydda budgeten men samtidigt kan det vara en förkämparstrategi att se till verksamhetens bästa. Dock påpekar respondenten att det handlar om att hon vill framstå som trovärdig och inte visa upp för ojämna prognoser. Detta kan förklaras som en form av rollkonflikt som på engelska kallas *self-role-conflict* (Forsén 1978), där det sker en konflikt mellan ekonomen som person och uppfyllandet av ekonomrollen.

Varför övriga respondenter inte ser sig som vare sig väktare eller förkämpar, kan det finnas flera orsaker till. Det kan förklaras med hjälp av rollteori, att dessa ekonomer upplever en rollkonflikt i form av *oklarheter* i vad deras egentliga roll är i budgetarbetet. Dels kan det ha att göra med deras erfarenheter inom offentlig verksamhet och hur mycket de har reflekterat över sin roll som ekonom. Dessutom kan vi som författare inneha vissa metodologiska skyldigheter, då vi medvetet inte gav dem en chans att läsa intervjufrågorna innan då vi sökte spontana svar. Oavsett, har det förmodligen inte att göra med att de inte agerar som förkämpar i budgetarbetet, då flera av dem talade i termer av "vi" och "vår skolverksamhet" då verksamheten diskuterades. Vidare nämner en av dessa respondenter att de inte önskar spara pengar på hög, utan hellre spenderar dem på eleverna så att de får valuta för de pengar som myndigheterna har gett dem. Detta kan tolkas som en klassisk förkämparstrategi, att verksamhetens expansion står i fokus.

Den sista rollen, *medlarrollen* kan fem respondenter relatera till. Flera upplever att de fungerar som en mellanhand vid förmedling av information, för att samtliga ska förstå det ekonomiska perspektivet. Detta kan beskrivas som en del av ekonomens traditionella funktion, vilken är att se till att ekonomi betraktas som något viktigt inom den egna organisationen (Brorström et al. 2005). En av respondenterna kan inte se sig själv i rollen som medlare, men känner sig dock begränsad av att rektorerna kan låta bli att förmedla viktig information till henne. Detta fenomen inom den kommunala organisationen, diskuteras vidare under nästa rubrik som behandlar vilka yttre omständigheter verksamhetsekonomer behöver förhålla sig till.

5.2 Intra-rollkonflikter - Till följd av krav och förväntningar

En ekonom i offentlig sektor har förutom krav på sig att följa lagar och regelverk, även förväntningar på sig från intressenter och den kommunala organisationen samtidigt som de egna expertkunskaperna bör få utrymme. Vid situationer då en person i en och samma roll möter olika förväntningar på hur hans eller hennes beteende ska vara, uppstår intra-rollkonflikter (Lennér Axelson & Thylefors 2013, Forsén 1978). Nedan diskuteras, utifrån empirin, huruvida rollkonflikter uppstår för en verksamhetsekonom som måste förhålla sig till omgivningens krav och förväntningar.

5.2.1 Lagar och regelverk

Flera respondenter upplever att deras roll som verksamhetsekonom påverkas av att de verkar inom just skola och utbildning. En respondent beskriver frustration i att det uppstår en konflikt mellan skollagen som kräver en skola på lika villkor samt en kommunalbudget som är begränsad. Det finns då en motsättning i de båda aspekterna, förväntningar från å ena sidan skollagen, å andra sidan förutsättningarna för att bedriva en skola på lika villkor. Enligt Lundquists (1998) teori om ämbetsmannaskolorna, får ekonomen svårigheter att tillämpa givna lagar på ett objektivt och rättvist sätt. Utifrån förväntningarna om att utföra ett arbete med tyngdpunkt på rättssäkerhet, kan verksamhetsekonomerna uppleva svårigheter med att leva upp till skollagens bestämmelser och därigenom även sin egen roll. Vidare upplever samma respondent att det finns påtryckningar från revisionen, vilket innebär ännu en förväntning från omgivningen där ekonomen förväntas agera fastän det står i strid mot vad ekonomen egentligen vill ägna sin arbetstid åt. Dessa situationer medför intra-rollkonflikter för verksamhetsekonomerna, då förväntningarna och kraven kan anses som motstridiga.

5.2.2 Den kommunala organisationen

Den kommunala organisationen är politiskt styrd och två respondenter förklarar att de känner av att de är arbetar inom en sådan. Förväntningarna beskrivs som ett tryck både uppifrån och nedifrån, där det är en lång process från det att politikerna tar ett beslut fram till att besluten ska verkställas på lokal nivå. Denna situation kan beskrivas utifrån Lundquists (1998) politikerskola, där ekonomen förväntas implementera vad ledningen beslutar på central nivå. Är de ekonomiska resurserna då inte tillräckliga, kan det medföra svårigheter vid implementeringen på lokal nivå. Rollkonflikten bottnar då i förväntningar från politikerna vilket i förlängningen innebär medborgarna som har valt den styrande ledningen via allmänna val (Lundquist 1998).

Förutom ekonomiska resurser ställs krav på att den kommunala organisationen fungerar, att informationsflödet passerar via alla led och ut i verksamheten. En respondent beskriver en frustration över att hon nås av informationen i ett alldeles för sent skede, vilket medför att inflytandet på besluten blir begränsade. Utifrån politikerskolan ska det inte vara ett bekymmer att verksamhetsekonomen inte får inflytande över besluten som fattas, då ekonomen här enbart ska inneha funktionen som en politisk servicefunktion. Däremot kan det komma att stå i konflikt med hur ekonomen anser att arbetsuppgifterna ska skötas, d.v.s. *self-role-conflict*.

5.2.3 Intressenter

Lundquists (1998) intressentskola innebär att de som berörs av förvaltningsåtgärderna, d.v.s. brukare, intressenter och övriga samhällsmedlemmar, också ska tas i beaktning vid styrningen. En variant av denna menar att korporativism och intresseorganisationer, utgör intressenterna, vilket kan innebära de fackliga organisationerna (Lundquist 1998). En respondent upplever att en del fackliga representanter saknar kunskap om hur den kommunala verksamheten är uppbyggd, vilket gör att det står i strid med hennes egen uppfattning inom ekonomrollen. Om den fackligas åsikter riktar sig mot ekonomrollens funktion, kan det vara en motstridighet med ekonomens personliga övertygelse, s.k. *self-role-conflict*

Vidare beskriver en respondent att hon upplever förväntningar från media, vilka rapporterar den kommunala verksamheten men även från vänner och bekanta. Det finns en syn på intressentskolan som innefattar tjänstemannen som katalysator för att förena motstridiga intressen och på så vis tillgodose allmänintresset (Lundquist 1998). Med denna som utgångspunkt, innebär det att ekonomen ska förhålla sig till elever och övriga medborgare i sin roll men även beakta medias intressen samt sin närmsta omgivnings åsikter. Detta kan givetvis vara problematiskt, då allmänintresset är ett diffust begrepp och utgörs av en samling av många olika förväntningar, vilket ökar risken för intra-rollkonflikter. En respondent upplever också att medborgarna saknar kunskap om systemet, vilket kan göra att det sker en konflikt med ekonomens personliga åsikter.

5.2.4 Ekonomens expertkunskaper

Två verksamhetsekonomer anser att de besitter mer specialistkunskaper än de får användning för i sin ekonomroll. En tjänsteman som utgår från expertskolan (Lundquist 1998), förlitar sig på en erfarenhetsmässig kunskap i den administrativa processen, men i detta fall blir det svårt

att leva upp till. Återigen kan ekonomens roll relateras till begränsat inflytande över beslutsprocessen (Paulsson 2012), då det är rektorn som har det huvudsakliga budgetansvaret och tar de slutgiltiga besluten över budgeten. Dessutom upplever en respondent att hon inom offentlig verksamhet inte kan besluta om resursernas storlek, utan snarare får göra det bästa utav de tilldelade anslagen.

Det verkar förefalla sig så att verksamhetsekonomerna inte alltid kan besluta om när de egna expertkunskaperna ska få utrymme. Detta skiljer sig mot en huvudsaklig problematik som består i att bedöma vilka förväntningar som ska vara styrande, då relationer och hänsynstaganden många gånger kan vara motsägelsefulla. Det handlar alltså normalt om svårigheten är att veta i vilken situation som vilken ämbetsmannaskola ska vara avgörande (Lundquist 1998). Brorström (2000) beskriver den komplexa företeelsen som att *“omvärlden ger förutsättningar och för att vara framgångsrik måste man förstå villkoren, men det är också nödvändigt att veta när man ska gå sin egen väg och utmana de förutsättningar som finns”*. I relation till respondenternas upplevelser får de inte alltid chans att välja när de ska gå sin egen väg, vilket gör att de upplever en begränsning.

5.3 Slutsats

Den generella intentionen med denna studie var att öka förståelsen för den lokala ekonomens komplexa roll, genom att belysa den med hjälp av ett beteendeperspektiv. Nog kan denna uppsats visa på att verksamhetsekonomen innehar en komplexitet position som utgörs av relationer, krav och förväntningar från omgivningen, men också utifrån den egna personen. Dessutom behöver den lokala ekonomen leva upp till flera roller på en och samma gång, samtidigt som hon anpassa sig efter den miljö hon arbetar i. Syftet med denna studie angavs under inledningsavsnittets rubrik ”Syfte och frågeställningar” som att identifiera rollkonflikter som uppstår för ekonomer på lokal nivå inom budgetarbetet utifrån tre perspektiv. I denna slutsats söks svar utifrån studiens frågeställningar:

Vilka rollkonflikter kan identifieras för ekonomer på lokal nivå inom budgetprocessen

- ***utifrån roller som traditionell ekonom, analytiker, pedagog och coach?***

NPM och IT-utvecklingen har medfört att det ställs högre krav på ekonomen och rollerna har utökats, men det innebär inte nödvändigtvis att det uppstår rollkonflikter mellan dem, vilket också framträder i föregående analys. Rollen som “siffernisse” kvarstår fortfarande som

ekonomens viktigaste roll inom organisationen. Även om mycket av sifferarbetet blivit automatiserat och ekonomen måste analysera vad som ligger bakom siffran som presenteras på datorskärmen, verkar det inte föreligga någon motsättning mellan rollen som *analytiker* och *den traditionella ekonomrollen*.

Den stödjande rollen som *coach*, finner verksamhetsekonomen mestadels gentemot verksamhetsansvariga/enhetschefer när ekonomen stödjer dessa i t.ex. i rektorernas arbete med skolans budget. Det uppstår en problematik i att verksamhetsekonomer är placerade nära verksamheten, men inte tillräckligt nära för att kunna ge detaljerade lösningsförslag. Detta kan beskrivas inverka negativt på ekonomens beslutsfattande i organisationen, men kan dock inte härledas till att vara vare sig motsägelsefull eller oförenbar med övriga roller. Snarare beskrivs den coachande rollen som en naturlig del, att agera som servicefunktion.

Däremot verkar en rollkonflikt uppkomma mellan ekonomens agerande i *rollen som traditionell ekonom* och *rollen som pedagog* - sträckan att mötas i dialog. Ekonomerna finner det problematiskt att förklara ekonomisk information för icke-ekonomer på ett pedagogiskt och förståeligt sätt. En orsak till detta kan vara att de flesta ekonomer av naturliga skäl inte innehar en pedagogisk utbildning. Utbildningar som inte fokuserar på traditionella ekonomuppgifter, utan på övriga aspekter av ekonomens arbete är dock något som efterfrågas i allt högre grad av verksamma ekonomer, vilket kan antyda att ekonomerna finner den pedagogiska rollen som en betydande del i sitt arbete.

- ***utifrån roller som väktare, hamstrare, förkämpar och medlare?***

Då Wildavskys roller enbart kan innehas en i taget, kan ingen inter-rollkonflikt uppstå i den meningen att rollerna konkurrerar med varandra vid en given tidpunkt. Däremot finns en problematik i att verksamhetsekonomen befinner sig i en position där hon tvingas växla mellan olika roller. Exempelvis tillhör vissa verksamhetsekonomer ekonomiavdelningen, men arbetar samtidigt nära verksamheten och har ett genuint intresse för sektor utbildning.

En rollkonflikt som har kunnat identifieras är *self-role-conflict*, där uppfyllandet av ekonomrollen står i strid med verksamhetsekonomens personliga övertygelser. Detta har visat sig i praktiken genom att verksamhetsekonomer kan ta på sig uppgifter som kanske inte hör till ekonomens roll organisatoriskt sett, utan har via decentralisering hamnat under

verksamhetsansvarigas arbetsuppgifter. Dock har verksamhetekonomen i detta fall personliga åsikter om hur och av vem uppgiften bör skötas, vilket gör att det uppstår en motstridighet gentemot den organisatoriska arbetsfördelningen.

Vidare finns en möjlighet att rollkonflikter uppstår i form av oklarheter i ekonomrollen på lokal nivå. Det förekommer att verksamhetsekonomer inte reflekterar över sig själva i en roll där de varken ansvarar för ekonomiperspektivet eller verksamhetsperspektivet. Detta skulle kunna bero på att den lokala ekonomens roll i budgetprocessen är oklart utformat eller också att rollen är klart utformad men att det uppstår bekymmer vid internaliseringen av rollen, alltså att den införlivas felaktigt i praktiken. Samtidigt kan orsakerna också vara av exempelvis personlig och/eller organisatorisk karaktär, då det givetvis skiljer sig åt i hur individer agerar samt utifrån den kontext de arbetar i.

- ***utifrån de egna expertkunskaperna samt omgivningens krav och förväntningar?***

En ekonom på lokal nivå inom offentlig sektor, har ett antal förväntningar och krav på sin roll som hon behöver leva upp till, men de är inte alltid förenliga med hur ekonomen själv ser på sin roll. Denna studie har kunnat identifiera rollkonflikter utifrån kraven på att följa *lagar och regelverk*, vilket förefaller sig bli extra tydligt inom just utbildningssektorn. Kraven på att följa skollagens bestämmelser om en skola på lika villkor ställs emot den begränsade kommunalbudgeten, där den lokale ekonomen behöver ha en funktion som innebär att jämk mellan två, ibland motstridiga intressen. En liknande rollkonflikt förekommer vid förväntningar från *intressenter*; från medborgare, media och fackliga organisationer, där verksamhetsekonomen kan mötas av åsikter som står emot den egna yrkesmässiga rollen. Att förhålla sig till intressenter är särskilt problematisk för ekonomen, då det är svårt att veta *vems* förväntningar som bör beaktas i det enskilda fallet.

Rollkonflikterna blir särskilt tydliga inom den kommunala organisationen de verkar i, då politikerna förväntar sig att verksamhetsekonomen implementerar beslut på lokal nivå. Samtidigt existerar hinder i form av begränsningar i ekonomiska resurser samt brister i informationsflödet, vilket gör att verksamhetsekonomen inte alltid kan genomföra de beslut som förväntas. Till sist medverkar tidigare beskrivna förväntningar och krav till att ekonomen på lokal nivå inte kan alltid få användning för sina expertkunskaper fullt ut. Detta då

exempelvis den kommunala organisationen innehar inbyggda begränsningar i form av budgetanslag, där ekonomen inte kan påverka de resurser som tilldelas.

Utifrån det beskrivna syftet och analysmodellen, visar denna studie på att det inom budgetarbetet förekommer rollkonflikter mellan ekonomens olika roller och utifrån förväntningar och krav från omgivningen. Det har dock visat sig att individers upplevda konflikter inom en roll inte nödvändigtvis behöver vara ett likhetstecken med en rollkonflikt. På motsvarande vis, kan situationer som inte upplevs som problematiska i något avseende, tyda på att det existerar rollkonflikter som grundar sig i oklarheter i en rolls utformning eller internalisering.

5.4 Studiens bidrag och framtida forskning

Tidigare forskning om ekonomens roll är att anse som fragmenterad i den mån att den främst berör centrala ekonomers roll inom kommunal organisation som innehar ett övergripande ansvar för förvaltningens ekonomi. En förhoppning är att denna studie belyser “vanliga ekonomers” perspektiv på en yrkesroll som förefaller sig innefattas av motsättningar och komplexitet, extra framträdande inom budgetarbetet som också tar en stor del av verksamhetsekonomens arbetsuppgifter i anspråk. Studien visar på den lokala ekonomens rollkonflikter *inom sin egen yrkesroll* istället för att som många andra studier visa på rollkonflikter gentemot andra aktörer i budgetarbetet.

Jämförande studier som undersöker om det existerar en samstämmighet i rollkonflikter mellan ekonomer verksamma i olika kommunala kontexter skulle kunna vara föremål för framtida studier. Det har upprepats i flertalet studier att det ej existerar en standarekonom och att ekonomrollens pluralism kan ställa till bekymmer vid definierande av ekonomerna som yrkesgrupp. Detta skulle kunna motivera till vidare studier om det trots pluralismen i kommunala ekonomers funktion, finns någon samstämmighet i rollkonflikter kontexter emellan.

Referenslista

Elektroniska källor

Företagsekonomiska Institutionen Stockholm Business School, 2013.

<http://www.sbs.su.se/IKE-start/Om-IKE1/> Avläst 22/5 2015

Göteborgs Stad, Kommun och politik

http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziAwy9Ai2cDB0N_N0t3Qw8Q7wD3Py8ffydPEz1w8EKDFCAo4FTkJGTsYGBu7-RfhQx-vEoiMIwHtki_YLc0FAAgOTupg!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Avläst 15/5 2015

Hellström, Caroline 2014. Artikel i "Nytt från KEFU" Nr 3 – November 2014. *Den oberäknelige ekonomen*.

<http://www.kefu.nu/wp/kefunytt/den-oberaknelige-ekonomen/> Avläst 19/5 2015

Hellström, Caroline och Ramberg, Ulf, 2006. *Den svårfångade ekonomen - ekonomroller i kommuner, landsting och regioner*. Lund: KEFU

[http://www.kef.a.se/Kef_a.nsf/cc035499f533fa86c1256aca0025bf4c/5f8dd53e35c34ea3c125714d0036d8ac/\\$FILE/Ekonomrapporten%202006.pdf](http://www.kef.a.se/Kef_a.nsf/cc035499f533fa86c1256aca0025bf4c/5f8dd53e35c34ea3c125714d0036d8ac/$FILE/Ekonomrapporten%202006.pdf) Avläst 19/5 2015

Tryckta källor

Bergström, Göran och Boréus, Kristina, 2012. *Textens mening och makt - Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

Bjereld, Ulf. Demker, Marie och Hinnfors, Johan, 2009. *Varför vetenskap?*, 3. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

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

Serie: Göteborg studies in politics, BokAvhandling (Diss. Göteborg: Univ.)

Brorström, Björn, Haglund, Anders och Solli, Rolf, 2005. *Förvaltningsekonomi - En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*, 2. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

Brorström, Björn, 2000. *Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionens utveckling*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Brorström, Björn och Johansson Staffan, 1992. *Från regler och konton mot värderingar och ansvarheter. En bok om decentraliseringens bryderier och om förändrade styrformer i kommuner och landsting*. Lund, Studentlitteratur

Brunsson, Nils och Rombach, Björn 1985. *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*. Kristianstads Boktryckeri AB

Davidson, Bo och Patel, Runa, 2011. *Forskningsmetodikens grunder - Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*, 4. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Forsén. Bosse. 1978. *Kritik av rollteorin*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend, 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

Lennéer Axelson, Barbro och Thylefors, Ingela, 2013. *Konflikter - Uppkomst, dynamik och hantering*, 2. uppl. Stockholm: Natur och kultur.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare - Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur AB.

Olve, Nils-Göran, 1990. *Controllerns roll - Konturer av en affärsekonom*. Stockholm: Mekanförbundets förlag.

Solli, Rolf, 1999. *Lågmäld styrning- Perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll*. Stockholm: SNS förlag

Wildavsky, Aaron, 1975. *Budgeting - A comparative theory of budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company.

Vetenskapliga artiklar

Burns, John och Baldvinsdottir, Gudrun, 2007. An institutional perspective of accountants' new roles – the interplay of contradictions and praxis, *European Accounting Review*, 14:4, 725-757, DOI: 10.1080/09638180500194171.

Byrne, S. & Pierce, B. (2007). Towards a More Comprehensive Understanding of the Roles of Management Accountants. *European Accounting Review*, Vol.16, No. 3, pp. 469-498.

Granlund, Markus, Lukka, Kari 1997. *From Bean-Counters to Change Agents: The Finnish Management Accounting Culture in Transition*
Turku School of Economics and Business Administration

Hsieh, Hsiu-Fang och Shannon, Sarah E, 2005. Three Approaches to Qualitative Content Analysis, *Qualitative Health Research*. 15, 1277-1288, DOI: 10.1177/1049732305276687

Mintzberg, Henry, 1983. *The case for corporate social responsibility*
Journal of Business Strategy Fall 1983; 4, 000002; ABI/INFORM Globalpg. 3

Paulsson, Gert, 2012. The role of management accountants in new public management. *Financial Accountability & Management*, 28, 378-394.

Simon, Herbert 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics* 69(1), s. 99–118

Bilaga 1

Intervjumall

Vi kommer att ställa frågor till dig i egenskap av verksamhetsekonom inom utbildningssektorn avseende rollkonflikter inom ekonomyrket. Frågorna kommer att fokusera på din roll och ditt sätt att arbeta inom budgetprocessen och efterkommande uppföljning, men det går givetvis hand i hand med dina arbetsuppgifter generellt. För att du ska svara så ärligt som möjligt, framgår inte uppgifter i studien som kan härledas till dig som person.

Bakgrund

Kan du berätta lite om dig själv?

- Vad har du för yrkeserfarenhet?
- Vad har du för arbetsuppgifter?

Ekonomens roll i budgetarbetet

- Kan du beskriva dina arbetsuppgifter inom budgetprocessen och dess uppföljning?
- Hur stor del tar budgetarbetet i anspråk av dina arbetsuppgifter?
- Det finns teorier som beskriver olika roller i budgetprocessen - *väktarna* som ser till att det inte går åt för mycket pengar, *hamstraren* som förutom detta även vill hålla intäkterna höga, *förkämpan* som vill expandera verksamheten samt *medlarna* som har till uppgift att förmedla mellan övriga roller vid konflikter. Kan du identifiera dig med någon eller några av dessa roller?
- Har du fått användning för olika roller vid olika tillfällen?

Ekonomens "nya" roller

- Vilka kvalifikationer/egenskaper anser du att en verksamhetsekonom behöver?
- Hur upplever du att det fungerar att leva upp till önskvärda kvalifikationer/egenskaper?
- Ekonomens roll har förändrats från att i stort sett enbart arbeta med siffror till att även vara analytiker, coach och pedagog. Känner du igen dig i detta?
- Om ja, hur fungerar det att kombinera olika roller? Uppstår det problem emellanåt?

Förväntningar och krav på ekonomyrket

- Upplever du att det finns förväntningar från samhället på dig som ekonom?
- Hur upplever du att exempelvis den politiska makten och medborgarna påverkar din roll som ekonom?
- Hur upplever du att arbeta nära verksamheten och samtidigt svara mot chef/ansvarig?
- Finns det några lagkrav eller andra regler som påverkar din roll i budgetarbetet?
- Händer det att olika förväntningar eller krav strider mot varandra?
- Hur stort utrymme får din expertkunskap inom din roll som ekonom?
- Händer det att olika förväntningar eller krav strider mot det sätt du personligen vill arbeta?

Respondenter

Anonym 1, Utbildningsförvaltningen, verksam mer än 10 år

Anonym 2, Utbildningsförvaltningen, verksam mindre än 10 år

Anonym 3, Utbildningsförvaltningen, verksam mindre än 10 år

Anonym 4, Stadsdelsförvaltningen, verksam mer än 10 år

Anonym 5, Stadsdelsförvaltningen, verksam mindre än 10 år

Anonym 6, Stadsdelsförvaltningen, verksam mer än 10 år