



Handläggare: Ulf Jacksén
Administrativa avdelningen
Ekonomienheten
Tel: 508 274 40
ulf.jacksen@gfk.stockholm.se

2004-01-23

Dnr 03-110-4197

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Stadsledningskontorets förslag till förändrad budgetordning i
Stockholms stad. Remiss**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss med
kontorets tjänsteutlåtande

Olle Zetterberg

Bengt Hjelm

SAMMANFATTNING

Stadsledningskontorets förslag till förändrad budgetordning i Stockholms
stad har av kommunstyrelsen remitterats till samtliga nämnder för yttrande
senast den 20 februari 2004.

I budget 2004 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att inleda en översyn av
budgetprocessen. Stadsledningskontoret (SLK) har upprättat ett förslag till
förändrad budgetordning. De förändringar som föreslås bygger på den
analys som gjorts av nuvarande budgetordning och vad som bör
vidareutvecklas.

SLK finner bland annat att i nuvarande budgetordning är flerårigheten
mycket svag, budgetbeslutet tas så tidigt att risk finns för felaktigt
beslutsunderlag och att ett ökat fokus bör läggas på resultat.

De förändringar som föreslås är främst att ett flerårigt strategiskt ärende ska
beslutas av kommunfullmäktige före sommaren. För att förbättra kvaliteten
på beslutsunderlaget föreslås också att kommunfullmäktige beslutar om den
detaljerade budgeten på hösten och att staden inleder ett arbete med att
utveckla en modell för systematisk analys och värdering av olika

S

investeringsobjekt. Vidare föreslås att kriterier till stöd för mål- och prioriteringsformuleringar utvecklas och används systematiskt samt att en eller flera indikatorer utarbetas för varje mål/prioritering. Översynen kan komma att innebära förändringar redan i budgetprocessen 2005.

Kontoret kan i stort sett instämma i den analys och de förslag till förändringar som redovisas.

För några av förslagens centrala punkter ställer sig kontoret tveksam till.

1. Återgång till att budgetbeslutet fattas på hösten. Ur planeringssynpunkt är det till nackdel för nämnderna. Tiden för att anpassa sig till en ny budget och planera kommande års verksamhet blir mycket kort. En stor del av nämndens verksamhet upphandlas och för detta krävs en längre planeringstid. Om föreslagen process införs måste nämnderna i ett tidigare skede än vad som föreslås på något sätt få vetskap om sina kommande budgetamar.
2. Utveckla ihopkopplingen av budgetarbetet med bokslutsarbetet. I praktiken fungerar inte detta nu av tidsskäl. En förutsättning är att budgetarbetet senareläggs.
3. Vad gäller de förslag om att utveckla modeller för investeringsprojekt vill kontoret betona att ett sådant arbete måste ske i samråd med de investerande nämnderna.
4. Slutligen vill kontoret föreslå att ett eventuellt införande av föreslagen process senareläggs. Detta med anledning av att införandet av nytt ekonomisystem i staden pågår. Till detta kommer de eventuella förändringar som kan komma med anledning av utredningen om Stadens politiska organisation (SPO). Att i det läget också införa en ny budgetprocess kommer att bli besvärligt.

UTLÅTANDE

Remissen

Stadsledningskontorets förslag till förändrad budgetordning i Stockholms stad har av kommunstyrelsen remitterats till samtliga nämnder för yttrande senast den 20 februari 2004. Stadsledningskontorets förslag redovisas i bilaga 1.

Förvaltningens förslag till yttrande ska insändas till SLK senast den 6 februari 2004.

Bakgrund

I budget för 2004 uppdrogs åt kommunstyrelsen att genomföra en översyn av budgetprocessen och utarbeta förslag till förändringar. Syftet är att skapa en stabil och över tiden hållbar utveckling för staden genom en god ekonomisk hushållning. Huvudkomponenten i detta är att förstärka budgetdokumentets flerårighet och att förbättra förutsättningarna för en god insyn i stadens ekonomi. Översynen kan komma att innebära förändringar i budgetprocessen redan för år 2005.

Nuvarande budgetordning – SLK:s analys

I förslaget beskrivs nuvarande budgetordning och det behov av utveckling som finns.

SLK konstaterar bland annat att i nuvarande budgetordning är flerårigheten är mycket svag. Även koppling till samhällsekonomiska bedömningar kan vidareutvecklas.

Risk finns att budgeten grundas på ett felaktigt/inaktuellt beslutsunderlag. Detta bl.a. beroende på att budgeten fastställs redan i juni. Som det nu är har i praktiken förutsättningarna redan förändrats mellan fullmäktigebeslutet och tiden fram till budgetårets början. Främst gäller detta finansieringen, där förändringar i kommunernas skatteunderlag fastställas i samband med regeringens budgetproposition i september.

Budgetens transparens och tydlighet kan vidareutvecklas. Ett ökat fokus på medborgarperspektivet innebär att utvärdering i större utsträckning sker efter vad verksamheten åstadkommer, dvs. resultat. Övergången från traditionell budgetstyrning är emellertid inte problemfri. Ett problem för resultatstyrningen har varit att etablera en anknytning till den politiska nivån.

Rätt använda kan nyckeltalen spela en stor roll i styrningen. Nuvarande uppsättning nyckeltal brister dock. För att nyckeltalen ska fungera som ett instrument för verksamhetsstyrning krävs också att de verksamhetsansvariga inom förvaltningarna upplever prestationsmått och åtaganden som rimliga och rättvisande.

En ofta återkommande uppfattning är att budgetdokumenten är svårbegripliga och otillgängliga.

SLK:s utvecklingsförslag

Utvecklingsförslaget framgår av bilaga 1. En sammanfattning lämnas på sidan 2.

Kontorets synpunkter

Budgetprocessens utformning

? *Ett nytt långsiktigt ärende som anger strategiska förutsättningar för staden utarbetas*

Förslaget att ett särskilt ärende ska föreläggas fullmäktige före sommaren där de samhällsekonomiska utgångspunkterna, stadens strategiska frågor och sammanfattande förutsättningarna för budgeten analyseras för åtminstone de tre närmaste åren ser kontoret som mycket positivt.

Förutsättningarna bör öka för att medelstillelningen till nämnderna ska kunna bli jämnare än vad som har varit fallet. Att ha en någorlunda jämn medelstillelning över åren skapar en större förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

S

Att ärendet inte ska uppfattas som ett ytterligare budgetdokument utan endast som en utgångspunkt för det kommande budgetarbetet har kontoret tolkat som om budgetramar eller dylikt per nämnd inte ska ingå.

Om möjligt bör preliminära ramar/indikatorer för nämnderna kunna ges i samband med detta. Se mer om nämndernas planeringsförutsättningar under nästa punkt.

? Ordinarie budgetbeslut med debatt flyttas till hösten

Kommunfullmäktige beslutade om förändrad budgetordning fr.o.m. år 2000. Beslut om budget för det nästkommande året fattas av kommunfullmäktige i juni. Argumentet för ett budgetbeslut före sommaren var att stadens verksamheter ges en längre tid att anpassa sig till eventuellt ändrade ekonomiska förutsättningar. Vidare skulle mer tid ges för nämnden att förankra budget/verksamhetsplan bättre och få lokalt genomslag på ett tydligare sätt.

SLK framför nu att mot tidiga beslut talar framför allt att prognososäkerheten ökar. Bland annat fattar regering och riksdag beslut som påverkar förutsättningarna för stadens ekonomi som kan vara lämpligt att invänta.

SLK föreslår därför att ordinarie budgetbeslut flyttas till hösten. Detta i syfte att öka kvaliteten på beslutsunderlagen för kommunfullmäktige, verksamheterna och nämnderna.

I förslaget betonas vidare att en mycket viktig förutsättning som skapades i och med det förra beslutet om förändrad budgetordning var att koppla ihop budgetarbetet med bokslutsarbetet. Det är av stort värde att bevara och utveckla denna möjlighet.

SLK föreslår vidare att kommunstyrelsens avstämning av budgeten med anledning av nämndernas budget/verksamhetsplaner utgår. Med en förskjutning budgetbeslutet till hösten minskar behovet av detta beslut.

Kontoret anser att förslaget kraftigt försämrar nämndernas planeringsförutsättningar. Särskilt om inte preliminära ramar/indikator kan ges till nämnderna i samband med ovan nämnda särskilda ärende om strategiska förutsättningar för staden.

Skillnader; nuvarande – föreslagen process

Som kontoret har tolkat förslaget kan skillnaderna mellan nuvarande och föreslagen budgetprocess åskådliggöras med följande ungefärliga tidsplan.

Tid	Nuvarande budgetordning	Föreslagen budgetordning
Januari	Underlag till budget bereds på förvaltningen	Underlag till budget bereds på förvaltningen
Februari	Förvaltningsförslag upprättas	Förvaltningsförslag upprättas
Mars	Nämnd beslutar	Nämnd beslutar
April		
Maj	Kommunstyrelsens (KS) förslag till budget	Långsiktigt strategiskt ärende KS

Juni	Kommunfullmäktige (KF) beslutar om budget	Långsiktigt strategiskt ärende KF
Juli		
Augusti	Verksamhetsplan (VP) bereds på förvaltningen	
September	VP bereds på förvaltningen	
Oktober	Förvaltningsförslag VP upprättas	Förslag till budget KS / VP bereds på förvaltningen
November	Nämnd beslutar om VP	Beslut om budget KF/ Förvaltningsförslag VP
December	KS beslutar om avstämning av budget	Nämnd beslutar om VP

I praktiken inleder förvaltningen redan i december året innan arbetet med underlag till budget. Dessutom upprättas bokslut och verksamhetsberättelse under december/januari och beslutas av nämnd i februari.

Förslaget innebär ingen förändring för när nämnderna ska upprätta underlag till budget. I förslaget betonas att budgetbeslutet ska grundas på så aktuella uppgifter som möjligt. Här vi kan konstatera att gatu- och fastighetsnämndens underlag till budget i praktiken tas fram december året innan – januari aktuellt år. Mycket händer efter detta, inte minst när det gäller gatu- och fastighetsnämndens omfattande investeringsplan.

Förslaget innebär att nämnderna svävar i okunnighet om budgetramarna till dess att finansborgarrådets budgetförslag offentliggörs, vilket torde ske i oktober. Parallellt med den centrala budgetberedningen måste förvaltningen därefter omedelbart inleda budgetarbetet. Förvaltningen har då uppskattningsvis ca 6 - 7 veckor på sig att detaljplanera verksamheten, fastställa enheternas åtaganden och projekt utifrån budgetförslaget samt upprätta förslag till nämnden.

Med en sådan kort tidsram kommer detta inte hinnas med fullt ut utan verksamhetsplanen måste upprättas på ett mer översiktligt sätt. Vi kan här erinra om att gatu- och fastighetsnämnden i budget 2004 fick justeringar på driftbudgeten jämfört med budgetunderlaget med drygt 250 mnkr. En sådan justering tar tid att förankra och åtgärda.

Möjligheterna att koppla ihop budgetarbetet med bokslutsarbetet är i praktiken små. Som omnämnts tidigare sker dessa båda arbeten samtidigt. Inlämningstid av underlaget till budget ska enligt stadens nuvarande tidsplan ske ca 2 veckor efter bokslut och verksamhetsberättelse. Detta är alldeles för kort för att koppla arbetet med budget och bokslut. Tiden för nämndernas underlag till budget bör därför senareläggas.

Förslaget att det s.k. avstämningsärendet ska utgå har vi inga speciella synpunkter på. Med föreslagen budgetordning skulle ett sådant beslut vara möjligt först i februari. Det är inte bra att nämndens budget inte är slutligt fastställd vid årets början. Planeringen av verksamheten försvåras i så fall. Då är det bättre att ärendet utgår. Kontoret kan dock föreställa sig att för de

S

nämnder som påverkas av demografiska faktorer kan det vara till nackdel att ärendet utgår.

Föreslagna punkter om

- ? *Budgetbeslutet skall ha en tydlig utgångspunkt i en helhetssyn*
- ? *Ett förändrat balanskrav är önskvärt*

I dessa punkter har kontoret inget att erinra.

Resultat, tydlighet och transparens

Föreslagna punkter om

- ? *Resultatmått och indikatorer utvecklas i dialog med den politiska ledningen*
- ? *Genomgång av nyckeltalen genomförs*

Kontoret ser positivt på förslaget att indikatorer för måluppfyllelse utformas och att genomgång av nyckeltalen genomförs.

Kontoret instämmer med förslaget att utvecklingsarbetet bör ske inom ramen för stadens integrerade ledningssystem (ILS).

- ? *Resursfördelningsmodellen dokumenteras och beskrivs*
Berör ej gatu- och fastighetsnämnden.

- ? *Förändringar i budgetdokumentets utformning*

Kontoret ser inga nackdelar med att en populärversion el. dyl. tas fram men förutsätter dock att det inte ställs sådana krav på nämnderna vad gäller verksamhetsplaner.

Investeringar

- ? *Modell för analys och värdering bör utvecklas*

Kontorets synpunkter på förslaget att en mer systematisk värderingsprocess eller värderingsmodell bör utvecklas som underlag till investeringsbeslut är följande.

Ett sådant arbete måste ske i samarbete/samråd med de investerande nämnderna och då gatu- och fastighetsnämnden i synnerhet. Under senare år har utveckling av investeringsredovisning och uppföljning m m skett dels centralt men även hos gatu- och fastighetskontoret. I dag läggs betydande resurser på administration av investeringar. Innan en ny modell/process fastställs måste man vara säker på att det gagnar verksamheten.

Här bör man avvakta i vilket mån stadens nya ekonomisystem kan vara till hjälp. Enligt tidsplan ska gatu- och fastighetskontoret gå in i det nya systemet den 1 januari 2005. Under år 2005 kommer vi att veta vad systemet kan ge i denna fråga.

? *Incitament för prioritering och ansvar bör utvecklas*

I förslaget anges att investeringsutgifterna sätts regelmässigt långt över behoven, vilket ger de berörda nämnderna ett handlingsutrymme för egna beslut. Behovet av prioritering blir därför mycket svagt. Det innebär också en risk att de minskade kapitalkostnader som ej genomförda, men av kommunfullmäktige beslutade investeringar ger upphov till, används i driftverksamheten. Investeringsutgifterna bör därför beslutas i förhållande till de faktiska behoven.

Gatu- och fastighetsnämnden svarar för större delen av stadens investeringsutgifter. Det är väl känt att det är våra exploateringsprojekt som svarar för den huvudsakliga avvikelsen.

I nämndens underlag till budget tas de bostads- och arbetsplatsprojekt som bedöms möjliga att genomföra upp. Förslaget utgår från processen ska löpa normalt och att nödvändiga beslut fattas enligt bedömd tidsplan. Detta för att bidra till stadens mål om ökat bostadsbyggande. I underlaget till budget framhävs då också att exploateringsprojekt är osäkra.

Kontoret anser att vi inte kan göra på något annorlunda sätt. Avsikten är inte att överbudgetera. Kommunfullmäktige får bedöma hur mycket som ska anslås. Det som är viktigt oavsett budgetvolym är att prognoserna i uppföljning blir bättre. Mycket arbete för att förbättra prognoserna har lagts ned.

Investeringsbudgeten är uppdelad i genomförande- och planeringsprojekt. Medlen för genomförandeprojekten är låsta och får inte användas till annat medan stadens regler om investeringar tillåter att nämnderna prioriterar/omprioriterar inom planeringsramen. Någon överbudgetering behövs således inte för att nämnderna ska ha handlingsutrymme för egna beslut.

Kapitalkostnader är ett eget anslag i stadens budget och får inte användas till annat. Gatu- och fastighetskontoret har inte använt kapitalkostnader för andra ändamål¹.

I SLK:s förslag finns även ett alternativförslag. Det är att nämnd som gör investeringar får finansiera framtida drift- och kapitalkostnader inom oförändrad budget eller att budgetmedel för kapitalkostnader fördelas mera restriktivt.

Kontoret anser att kommunfullmäktige måste ta ställning till om staden har råd att investera eller ej. Underlag för detta bör framgå av det tidigare nämnda strategiska ärendet. Det är inte rimligt att enskild nämnd ska ta kostnaden inom oförändrad budget. Exempelvis har gatu- och fastighetsnämndens (förv nr 181) kapitalkostnader för år 2004 ökat med 120 mkr jämfört med budget 2003.

¹ För gatu- och fastighetsnämndens fastighetsförvaltning, som är en s.k. sluten redovisningsenhet, har andra regler gällt.

S

Här bör också påpekas att staden nu investerar för ca 3 mdkr (budget 2004) samtidigt som vi inte har råd med drift och underhåll av stadens tidigare gjorda investeringar i den utsträckning som anläggningarna kräver.

? *Investeringsverksamhetens långsiktiga konsekvenser måste beaktas*

Förslaget att de långsiktiga investeringsplanerna bör ingå i det strategiska ärende som kommunfullmäktige ska ta ställning till anser kontoret vara nödvändigt.

? *Investeringsbeslut skall beakta effekter för andra nämnder*

I förslaget anges att en möjlig väg som kan prövas för att fånga upp följeffekter av investeringar som innebär att det i investeringsbeslutet ska redogöras för kostnads- och intäktskonsekvenser för den nämnd som påverkas och den påverkade nämndens ställningstagande till detta.

I genomförandebeslut om investeringar ska drifteffekter framgå. För gatu- och fastighetsnämndens del (förv nr 181) inarbetas de samlade effekterna i underlag till budget med en klumpsumma.

Nämndens investeringar påverkar i stor utsträckning även stadsdelsnämnderna. Vad gäller samarbetet med stadsdelsförvaltningarna så sker detta dels genom att SDN får lämna synpunkter till verksamhetsplanen, dels har vi områdesgrupper där kommande behov diskuteras. Dessa leds av en projektledare från gatu- och fastighetskontoret. I gruppen ingår bland annat SDF's tekniskt ansvariga.

En ny princip har börjat att tillämpas vid gatu- och parkinvesteringar i ytterstaden. Stadsdelschefen får bekräfta att SDF accepterar/mottager investeringen och kommer att ha driftmedel för den. Stadsdelschefen får även utse representanter för stadsdelsförvaltningen i projektet.

Om förslaget att stadsdelsnämnden/andra nämnders inställning ska inhämtas inför varje genomförandebeslut blir verklighet krävs ett remissförfarande. Detta medför en viss tidsförskjutning av projekten. I så fall måste man fastställa hur och när detta ska ske. Gatu- och fastighetsnämndens investeringsbudget omfattar ca 500 projekt årligen. Ska alla dessa hanteras på detta sätt oavsett storlek ?

För fastighetsförvaltning (förv nr 182) gäller att ett nära samarbete alltid föreligger med förvaltningarna (oftast SDN) där de följer projektering, kostnader/utgifter m.m. I bilaga 2 lämnas en enklare beskrivning av processen.

Övriga synpunkter

Sammanfattningsvis ställer sig kontoret sig positiv till de flesta av de förändringar som föreslås. Kontoret ställer sig dock tveksam till återgången att kommunfullmäktiges beslut om budget fattas på hösten. Från nämndernas perspektiv är detta till nackdel ur planeringssynpunkt.

Till detta kommer den belastning på den personal som är direkt involverade i budgetprocessen. Under perioden oktober – februari kommer denna

personalkategori var extremt belastad med verksamhetsplan, bokslut och verksamhetsberättelse och underlag till budget.

Om förslaget blir verklighet måste man hitta någon lösning på hur nämnderna i ett tidigare skede kan få en uppfattning om sina budgetramar. Kan preliminära ramar ges eller kan den politiska processen förkortas ?

För att ihopkoppling av bokslut och budget ska kunna utvecklas krävs att tidpunkten för nämndernas underlag till budget senareläggs.

I förslaget anges att förändringar redan kan komma att påverka budgetprocessen 2005. För närvarande pågår införandet av nytt ekonomisystem i staden. För gatu- och fastighetskontorets del ska detta ske den 1 januari 2005. Att införa ett ekonomisystem är mycket resurskrävande. Till detta kommer de eventuella förändringar som kan komma med anledning av utredningen om Stadens politiska organisation (SPO). Att i det läget också införa en ny budgetprocess kommer att bli besvärligt. Ett eventuellt införande bör därför senareläggas.

Kontorets förslag

Kontoret föreslår att gatu- och fastighetsnämnden besvarar remissen med kontorets tjänsteutlåtande.

SLUT