

Juni 2024



Stödmaterial: Fackligt inflytande över den kommunala budgetprocessen



Innehållsförteckning

Stödmaterial: Fackligt inflytande över den kommunala budgetprocessen	3
1. Samverkansavtal – grunden för facklig påverkan i kommun och region.....	3
2. Det kommunala självstyret	3
3. Vad är en budget?	4
Kommunernas intäkter hela Sverige år 2022.....	6
Kommunernas utgifter hela Sverige år 2022.....	6
Regionernas intäkter hela Sverige år 2022.....	7
Regionernas utgifter hela Sverige år 2022.....	7
4. Budgetprocessen – ett årshjul.....	8
5. Tio goda råd för att analysera och påverka kommunens/ regionens budget.....	10
Tänk långsiktigt.....	10
Påverka tidigt, brett och välgrundat.....	10
Analysera det aktuella budgetförslaget väl	11

Stödmaterial: Fackligt inflytande över den kommunala budgetprocessen

Detta stödmaterial syftar till att rusta fackligt förtroendevalda till att utöva inflytande i den kommunala och regionala budgetprocessen. Materialet beskriver hur budgetprocessen fungerar, hur det fackliga inflytandet kan utövas och vilka frågor och krav som kan ställas för att så långt som möjligt säkerställa att budgeten uppfyller krav för både bra arbetsmiljö och kvalitet i verksamheten. Stödmaterialiet ska svara på frågor som:

- ▶ Vilka är de centrala begreppen i budgeten och de centrala stegen i budgetprocessen?
- ▶ Hur läser och analyserar man en budget ur ett fackligt perspektiv?
- ▶ Hur kan man som förtroendevald påverka en kommunal eller regional budget?
- ▶ När ska man försöka påverka den?

De kommunala och regionala budgetprocesserna är snarlika, även om än de varierar över landet. Därför fungerar det exempel som lyfts från en kommun, Uppsala, i stödmaterialiet också som ett exempel för regioner. Ordet "kommunsektor" är ett samlingsbegrepp för både kommuner och regioner.

1. Samverkansavtal – grunden för facklig påverkan i kommun och region

I kommuner och regioner utövas den fackliga påverkan inom ramen för samverkansavtal. SKR, Arbetsgivarförbundet Sobona och centrala fackliga organisationer inom den kommunala sektorn har slutit ett centralt avtal om samverkan och arbetsmiljö. Detta centrala avtal är i sin tur grunden för lokala samverkansavtal som kan omfatta det mesta som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan till exempel handla om organisationsförändringar, ändringar av lokaler, verksamhetens utformning samt konsekvenserna detta får för medarbetarnas arbetsmiljö. I samverkan ingår också att löpande informera om personalpolicy samt verksamhetens och arbetsplatsens utveckling.

I samverkan för man samman den informations- och förhandlingsskyldighet som följer av medbestämmandelagen (MBL) och arbetet med arbetsmiljön som regleras i arbetsmiljölagen (AML).

I stort sett samtliga kommuner och regioner har tecknat ett lokalt samverkansavtal. Enligt senaste uppföljningen från 2019–2020 som SKR genomförde hade samtliga regioner förutom en, och 244 av 290 kommuner tecknat samverkansavtal. I praktiken utövas samverkan i regelbundna samverkansmöten på olika nivåer i organisationen. Fackliga organisationer äger dock rätten att lyfta olika frågor "ut ur samverkan" och begära formella/särskilda MBL-förhandlingar om frågan. Budgeten kan vara en sådan fråga som facken i vissa kommuner och regioner har valt att hantera MBL-vägen.

2. Det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret ger kommuner och regioner stora friheter att bestämma över sin budgetprocess. Friheten kommer dock inte helt utan begränsningar. En sådan begränsning är det så kallade balanskravet, som innebär att kommunfullmäktige ska besluta om en budget för kommande kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Vidare gäller att budgeten ska innehålla en plan för de kommande tre åren, där det första är budgetåret. Skulle ett budgetår ändå sluta i ett underskott ska det negativa resultatet kompenseras med ett motsvarande överskott inom de närmast följande tre åren.

”Kommuner och regioner har stor frihet att bestämma över sin budgetprocess.”

En annan styrande faktor är kommunallagens princip om god ekonomisk hushållning. Den innebär till exempel att löpande kostnader i regel ska finansieras av intäkter från skatter, avgifter och statsbidrag, snarare än utförsäljning av kommunens förmögenhet eller exploateringsintäkter.

Kommuner och regioner har möjligheten att reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kan sedan användas för att jämna ut intäkter över en konjunkturcykel så att balanskravet uppnås. Kommunfullmäktige beslutar om riktlinjer för hur RUR tillämpas.

Därutöver finns ett system för att jämna ut skatteintäkter mellan kommuner så att rika kommuner med fördelaktig demografi hjälper till att finansiera kommuner med mindre fördelaktig sådan. Ett viktigt kunskapsunderlag för en kommuns eller regions budgetarbete är SKR:s skatteunderlagsprognos, eftersom den ger ramen för den viktigaste intäkten, skatteintäkterna.

Den andra stora intäktskällan, statens finansiering, består dels av generella statsbidrag som kommunen prioriterar hur det ska användas, dels av riktade statsbidrag där staten bestämmer användningsområdet.

3. Vad är en budget?

En kommuns budget kan ses som en ekonomisk plan som säger hur mycket pengar kommunen som helhet har att förfoga över kommande år och hur kommunen tänker använda pengarna. Budgeten beslutas av kommunfullmäktige, efter förslag från kommunstyrelsen och konkret framtagande av tjänstemännen i kommunen. Tjänstemännen processleder också budgetarbetet och tar fram olika konsekvensanalyser.

”Budgeten är som en ekonomisk plan för hur mycket pengar det finns som helhet och hur dessa är tänkta att användas.”

Budgeten fastslår målen för det kommande året och innehåller ofta ett antal särskilda uppdrag till de olika förvaltningarna. I många fall heter dokumentet ”mål och budget”. Därmed fungerar budgeten också som en övergripande verksamhetsplan för kommunen. Den ligger till grund för de förvaltningsspecifika budgetarna. Alltså fattar till exempel utbildningsnämnden beslut om den mer detaljerade budgeten och verksamhetsplanen för utbildningsförvaltningen.

Hur en budget är upplagd varierar mellan kommuner, men oftast består den av följande centrala delar:

Först fastställs inriktning: kommunövergripande mål, särskilda uppdrag per målområde samt indikatorer som ska användas för att följa måluppfyllelse. Det finns en stor variation i innehåll

och antal, men ett typexempel är Uppsala kommun som har 4 övergripande så kallade fokusmål:

1. **Ekonomi:** Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden; med 11 nämnövergripande uppdrag kopplade. Ett exempel på uppdrag är: *Fortsätta att stärka likvärdigheten och höja kunskapsresultaten i förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem, fritidsklubb och gymnasieskola.* Berörda nämnder är Utbildnings- och kultur nämnden.
2. **Jobben:** Uppsala ska ha ett välmående näringsliv och skapa fler jobb; med 8 uppdrag kopplade.
3. **Klimatet:** Uppsala ska leda klimatomställningen, med 6 uppdrag kopplade.
4. **Tryggheten:** Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor, med 10 uppdrag kopplade.

Dessa mål och uppdrag fungerar – eller ska fungera – som utgångspunkt för prioriteringar och budgetjusteringar över tid. *Områden som är prioriterade bör med fördel också få resurstillskott för att säkerställa kvalitet och arbetsmiljö.* Mer om detta i nästa kapitel.

”Budgetdokumentet fastställer kommunövergripande mål som anger riktningen för prioriteringar.”

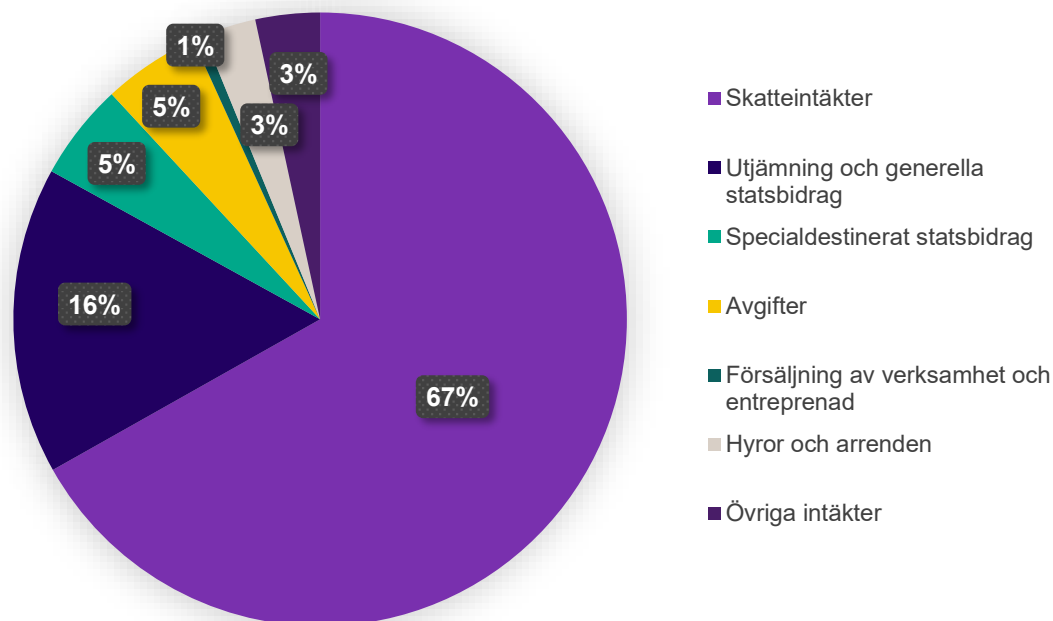
Därefter presenteras själva **budgeten**, som i själva verket består av ett flertal olika budgetar, var och en med ett specifikt syfte: (1) resultat- och balansbudget¹ samt (2) drift- och underhållsbudget. Det är framför allt i kommunernas driftbudget, och i viss mån resultatbudget, som fackens möjlighet till påverkan är central. Därför fokuserar vi på dem.

Resultatbudgeten består av ett budgeterat resultat, det vill säga skillnad mellan intäkter och utgifter. Budgeten sträcker sig över en 3-årsperiod, där de två sista åren avser en planperiod och visar på inriktning snarare än ett skarpt beslut.

Utgifterna fördelas sedan på olika verksamhetsdelar (förvaltningar). I hela Sverige fördelade sig kommunerna intäkter och utgifter år 2022 på följande sätt, som också kan fungera som ett typexempel på en kommuns intäkter och utgifter:

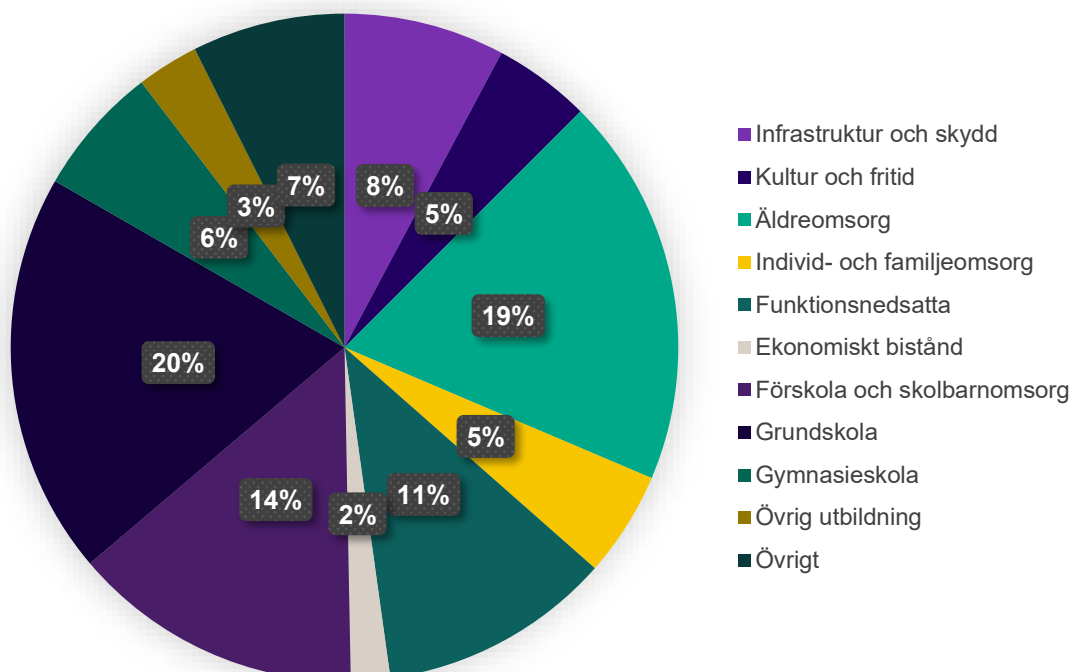
¹ Balansbudgeten anger de budgeterade tillgångarna, skulderna och eget kapital vid en viss tidpunkt. Utifrån balansbudgeten kan man räkna ut soliditeten, som är ett mått på hur stark kommunens ekonomi är i grunden. Framför allt är det förändringen i soliditet från år till annan som ger en uppfattning om hur ekonomin utvecklas.

Kommunernas intäkter hela Sverige år 2022



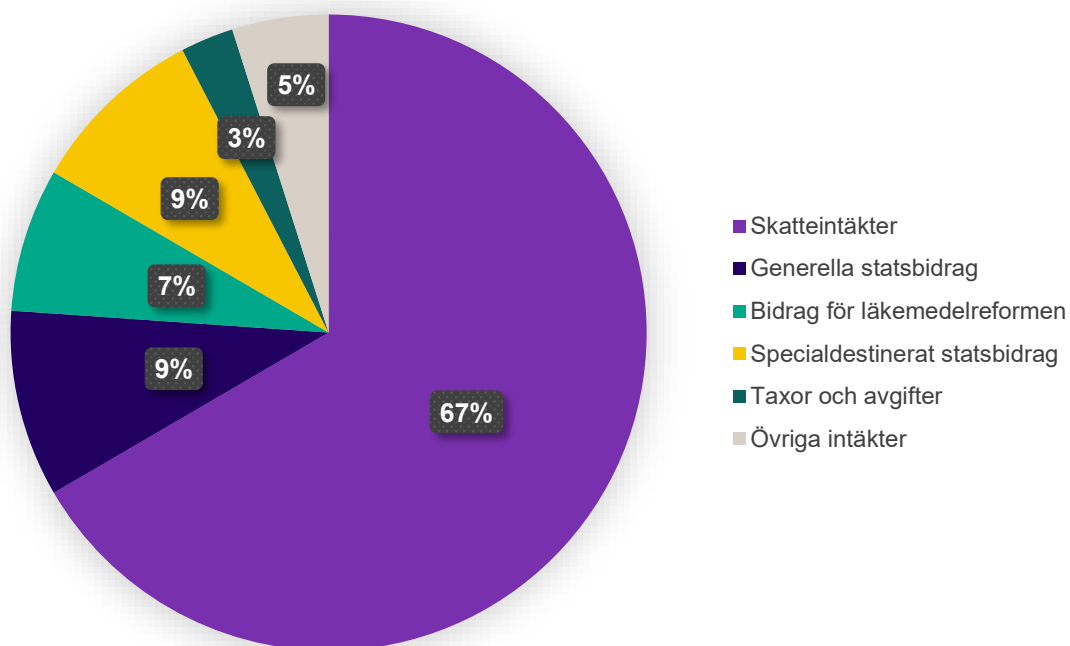
Källa: SCB och Ekonomifakta.

Kommunernas utgifter hela Sverige år 2022



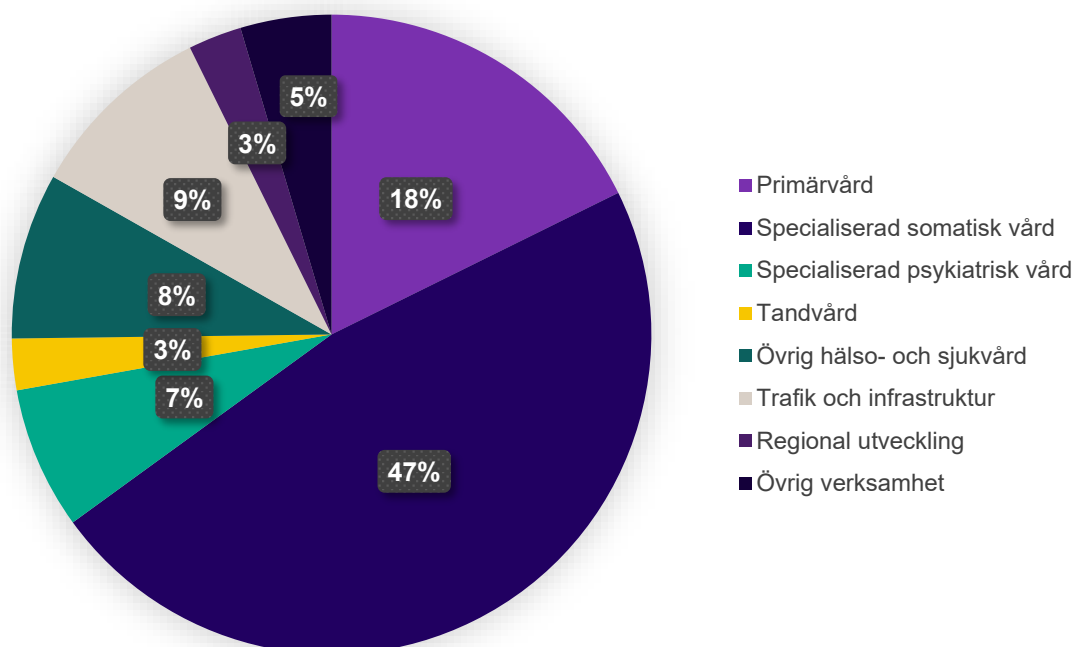
Källa: SCB och Ekonomifakta.

Regionernas intäkter hela Sverige år 2022



Källa: SCB och Ekonomifakta.

Regionernas utgifter hela Sverige år 2022



Källa: SCB och Ekonomifakta.

Hur totalsumman för utgifter i budgeten fördelas på de olika nämnderna genom så kallat "kommunbidrag" styrs ofta av ett antal principer, en resursfördelningsmodell, som brukar bygga på följande komponenter:

- ▶ Utgångspunkten, "basbudgeten", brukar vara föregående årets budget minus eventuella tidsbegränsade satsningar som avsåg året innan.
- ▶ Krav för effektiviseringar. Detta kan vara en generell procent för samtliga nämnder.
- ▶ Demografiska förändringar enligt befolkningsprognos som påverkar budgeten. Typiskt finns en sådan automatik för till exempel äldreomsorg och skola. Annars styrs även justeringar som bygger på demografiska förändringar jämfört med föregående år av politiska prioriteringar.
- ▶ Därutöver kan nämnderna få så kallade "riktade nivåpåverkande beslut eller tidsbegränsade satsningar", baserat på en behovsbeskrivning under budgetberedningsprocessen. Här är de särskilda uppdragen ett exempel på en tidsbegränsad satsning som föranleder en särskild peng.
- ▶ Slutligen, en enhetlig pris- och löneuppräknings enligt ett prognostiserat prisindex för kommunens kostnadsutveckling (baserad på SKR:s prisindex).

4. Budgetprocessen – ett årshjul

Budgeten beslutas en gång per år. I ungefär hälften av kommunerna/regionerna sker det i juni. Den andra hälften beslutar om budget under hösten.

Budgetprocessen följer ett årshjul. Årshjulets exakta innehåll varierar från kommun till kommun och region till region, även beroende på hur tidigt beslutet fattas. Generellt ser kommuners och regioners beslutprocesser ut på liknande sätt. Gemensamt för processen är att den består av:

- ▶ Fastställande av ramar: hur mycket pengar kommunen har att förfoga över. Intäkterna består i huvudsak av skatteintäkter och statsbidrag, se diagram 1 ovan.
- ▶ Beredning och strategiska diskussioner om inriktning och prioriteringar i nämnderna och centralt.
- ▶ Framtagande av förslag till budget och en remissrunda.
- ▶ Beslut i kommunfullmäktige.
- ▶ Beslut i nämnderna om respektive nämndbudget.

Uppsala kommuns budgetprocess



I Uppsala startar dialogen om budget inom ramen för samverkan i januari, då kommunens tjänstemän som ansvarar för budgetprocessen gästar den centrala samverkansgruppen. Då är planeringsdirektiven som anger ramarna (utrymme och fokusområden) för kommande års budget kända.

De fackliga organisationerna är sedan inbjudna till det strategiska seminariet där såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen medverkar.

Nästa steg är beredningsdagarna. Då ordnas också en särskild workshop med fackliga förtroendevalda och tjänstemän, där medskick kan ges till fortsatta förhandlingar mellan de styrande partierna.

Nästa tillfälle att lämna yttranden ges i september, när ett förslag (yttrandeversion) av Mål och budget presenteras.

Källa: Uppsala kommun

”Budgetprocessen startar oftast redan vid årsskiftet.”

Budgetprocessen startar alltså oftast redan vid årsskiftet. I kommuner och regioner där budgetbeslut fattas i juni är processen av naturliga skäl mer sammanpressad, då både tidiga medskick och remissyttranden till budgetförslaget ska hinna lämnas under våren.

5. Tio goda råd för att analysera och påverka kommunens/regionens budget

Tänk långsiktigt

1. **Bygg upp en bra samverkanskultur.**
Grunden är ett bra lokalt samverkansavtal. Vid behov kan facket begära en omförhandling. Lyft in frågor i samverkan, delta aktivt och väl förberedd. De centrala parterna har gemensamt tagit fram stödmaterial för lokal samverkan.
2. **Prioritera vilka frågor ni vill driva i budgetarbetet både innevarande år och långsiktigt.**
I många fall måste man arbeta långsiktigt för att få igenom kraven. Ta fram ett bra grundmaterial för dessa prioriteringar som ni kan använda löpande i olika påverkanskanaler och dialoger.
3. **Bygg goda relationer med såväl tjänstemän och politiker som med andra fackliga organisationer.**
Underskatta inte informella samtal löpande under året. Verka för att ledande politiker bjuds in i verksamhetsbesök. Det är ett bra tillfälle att ge medskick.

Påverka tidigt, brett och välgrundat

4. **Se till att komma in i budgetprocessen tidigt under året.**
Lyft frågan i den centrala samverkan om ni upplever att ni inte har tillräckligt tidig insyn. Sträva efter att se ett första utkast innan det slutliga förslaget. Ett allmänt råd är att *ge medskick så tidigt som möjligt under budgetprocessen*. Var beredd att lägga ned mycket tid på gemensam analys av underlagen och delta aktivt vid varje möte, till exempel strategiska seminarier om sådana anordnas. *Fokusera redan på nästnästa budget*. Sträva efter att få med era prioriterade frågor i 3-årsplanen, även om de inte kommer med i nästa års budget.
5. **Bevaka både omvärld och invärld.**
En stor del av verksamheten i kommuner och regioner är lagstyrd. Håll er uppdaterade om lagförändringar, nya statsbidrag och andra "utifrån kommande" förändringar som påverkar förutsättningar att genomföra uppdraget. Att söka riktade statsbidrag innebär ett tillskott för den öronmärkta verksamheten men är också förknippad med en administrativ arbetsbörda, vilket påverkar arbetsvillkoren. Håll er även uppdaterade på medarbetar- och brukarundersökningar. Båda kan ge goda argument för de prioriteringar ni vill se i budgeten.
6. **Var en "kritisk vän" till tjänstemännen.**
Rusta din förvaltningsledning med välgrundade underlag som motiverar era prioriterade mål för budgetarbetet. Men se även till att ge inspel till analyser som tjänstemännen bör ta fram. Ju mer ni kan synka era underlag och tala "med samma röst" gentemot politiken, desto större är chansen för reell påverkan. Kom ihåg både HR-chef och förvaltningsledning, de har ofta olika perspektiv.

"Facket ska vara en kritisk vän". Kroka arm med övriga fackliga organisationer. Ni blir starkare om ni kan driva en fråga gemensamt. Arbeta med nämndernas budgetar och den

centrala budgeten parallellt. Nämndernas budgetar är lättare att påverka än den gemensamma budgeten.

”Se till att vara en kritisk vän till tjänstemännen.”

7. Tänk brett kring medskick.

Det är viktigt att säkerställa att löneökningarna finns med som en post i budgeten. Men lönen är egentligen inte en fråga för den kommunala budgetprocessen utan hanteras av partsförhandlingar. Begränsa er inte bara till lönen och andra förmåner utan ge medskick även i verksamhetsfrågor.

Analysera det aktuella budgetförslaget väl

8. Analysera den ekonomiska ramen och principer för fördelning av kommunbidrag.

Läs 3-årsplanen i budgeten för föregående år och jämför med den aktuella budgeten. Har man gjort några avvikelser från planen och hur motiverar man i så fall dem?

Analysera även föregående års bokslut mot prognoserna i början på året för att bättre kunna bedöma den aktuella prognosen och budgetramen. Verkar den prognostiserade ekonomiska ramen och resultatet realistiska, även mot bakgrund av föregående årets ram och utfall? Historiskt har många kommuner och även regioner gått med överskott jämfört med budgeterade resultatet.

Analysera principerna för fördelning av kommunbidraget mellan nämnder. Vilka faktorer har man vägt in? Finns en uppräknings enligt prisindex med, det vill säga har man budgeterat för löneökningar?

Analysera hur effektiviseringar via till exempel ökad digitalisering är tänkta att finansieras. Effektiviseringar är ofta förknippade med initiala kostnader för investeringar. Var tas denna kostnad: i drifts- eller investeringsbudgeten? Forskning har visat att det är mer effektivt att ta kostnaden i investeringsbudgeten.

9. Analysera de särskilda uppdragen och målen extra noga.

Ju fler mål och särskilda uppdrag, desto svårare kan det bli att genomföra kärnuppdraget med kvalitet och god arbetsmiljö.

Många mål i sig kan skapa målkonflikter i verksamheten vilket försvårar en god arbetsmiljö.

Indikatorerna för måluppfyllelse är också viktiga att analysera eftersom de lätt blir styrande. Därför är det viktigt att sträva efter

- ▶ ett fåtal övergripande mål och särskilda uppdrag
- ▶ att de särskilda uppdragen går i linje med, eller ligger så nära som möjligt, kärnuppdraget
- ▶ att ifall ett särskilt uppdrag innebär arbete utöver kärnuppdraget så finns en särskild budget för det.

10. Våga ställa även de ”dumma” frågorna.

Budgetteknikaliteter ska inte avskräcka. Samtidigt, kom ihåg att effektiv påverkan bygger på att ni lägger ned tid på att analysera materialet.



Visions medlemmar leder, utvecklar och administrerar välfärden och jobbar i kommuner, regioner, privata företag eller kyrkan. Många är också studenter med siktet inställt på arbete inom välfärden. Våra medlemmar finns inom tusentals olika yrken och bildar tillsammans ett värdefullt nätverk. Vi är en feministisk organisation, partipolitiskt obundna och ingår i TCO.