

Kommunstyrelsen

Katinka Madsen
Ekonomichef
katinka.madsen@ekero.se

Ekerö kommuns budgetprocess

Dnr KS23/151

Sammanfattning

Initiativ har tagits till uppdrag om att förändra Ekerö kommuns nuvarande budgetprocess som inte är reglerad i KFS 01:3 men genomförs enligt praxis. Tjänstemannaledningens inställning är att den under 2022 års genomförda budgetprocess är att föredra. Den politiska ledningen ställde sig vintern 2022/2023 positiva till en förändrad budgetprocess.

Under 2022 genomfördes arbets- och beslutsprocessen för budget 2023 med ekonomisk plan för 2024–2024 under extrema förutsättningar. Hastigt förändrade ekonomiska förutsättningar som inte för någon var möjlig att förutse. En situation där de förändrade ekonomiska förutsättningar inte heller följer samma mönster som varit rådande tidigare under exempelvis lågkonjunktur eller som senast under pandemin. Den under 2022 års genomförda budgetprocessen hade fördelar som befintlig hanteringsordning enligt praxis inte har. Men det finns även identifierade nackdelar i 2022 års budgetprocess, dels avseende delar av arbetsprocesserna i tjänstemannaorganisationen och dels har framförts synpunkter på bristande information och transparens från företrädare för oppositionspartierna. Målsättningen för en ny arbets- och beslutsgång för Ekerö kommuns budgetprocess är att dessa nackdelar ska inom ramen för årlig arbetsplanering begränsas och om möjligt undanröjas.

Därtill är bedömningen att en årlig budgetprocess enligt praxis inte heller är tillräckligt anpassad för hur samhället ser ut idag även under ett "normalår under normalkonjunktur". Planering av budget med ekonomi- och verksamhetsstyrningen måste i väsentligt högre grad idag vara mer flexibel, anpassas och vara lyhörd för påverkan från nationellt och regionalt håll. Dessutom har nu enligt beslut och riktning påbörjats den förväntade perioden av stark utveckling av Ekerö kommun med bostadsbyggande, ökad befolkningens mängd och därav även omfattande kommunala investeringar. Tillsammans innebär även det förändrade förutsättningar för planering av kommunens ekonomi för idag och framtiden. Också det ger underlag för att ifrågasätta en budgetprocess enligt praxis då Ekerö kommun lämnar en period med många år av stabil relativt förutsägbar utveckling till att gå in i en annan utveckling som förutsätter en mer flexibel ekonomi- och verksamhetsstyrning med tydliga politiska beslut.



En förändrad arbets- och beslutsgång i Ekerös budgetprocess har som målsättning att:

- Det ska vara tydliga utpekade vägar och systematik i det successiva arbetet med framtagande av förslag till budget. Budgetprocessens olika ingående "delmoment", med samband och beroenden, ska synliggöras.
- Arbetets framskridande ska fortlöpande informeras och förankras i den politiska ledningen. På det sätt som överenskommit i den årliga arbetsplanen ska företrädarna för oppositionspartierna informeras om status och riktning för att möjliggöra för dem att ta fram egna alternativa budgetförslag.

Denna målsättning kommer till uttryck i budgetprocessens nya komponent "arbetsplan – processöversikt". Budgetprocessen är sammanhållen. Den formella beslutsprocessen är enligt vad som framgår av KFS 01:3 Bestämmelser för budget och budgetuppföljning avseende budgetprocessen.

- Kommunstyrelsen ska i oktober besluta om förslag till budget
- Kommunfullmäktige ska i november besluta om Ekerö kommuns budget.
- Nämnderna ska i december besluta om nämndens verksamhetsplan och budget med resursfördelning inom för nämnden given ekonomisk ram.

Innehåll

| | |
|---|----|
| Uppdrag..... | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Budget och budgetuppföljning reglerat i lag..... | 3 |
| Ekerö kommuns nuvarande budgetprocess enligt praxis | 3 |
| Budgetprocessen under år 2022 | 5 |
| Budgetprocess Ekerö kommun | 6 |
| | |
| Bilaga 1 – Ekerö kommuns nuvarande budgetprocess enligt praxis..... | 8 |
| | |
| Bilaga 2 Ekerö kommuns arbets- och beslutsordning för budgetprocessen..... | 12 |
| Utgångspunkt | 12 |
| Förutsättningar för arbets- och beslutsgång Ekerö budgetprocess..... | 13 |
| Budgetprocessens arbetsplan och beslutspunkter | 13 |
| <i>Arbetsplanen - processöversikt</i> | 14 |
| <i>Formella beslutspunkter</i> | 16 |
| <i>Förutsättningar och parametrar att förhålla sig till i budgetarbetet</i> | 16 |
| <i>Exempel delmoment och beroenden</i> | 17 |
| Nämndens verksamhetsplan och budget med resursfördelning | 17 |
| Kommun- respektive koncernbudget..... | 18 |
| | |
| Bilaga 3 Exempel på vissa delprocessers beroenden och samband..... | 19 |
| Bilaga 4 Ekerö kommuns organisation: politisk organisation och förvaltningsorganisation | 20 |

Uppdrag

Under vintern 2022/2023 initierade kommunens kommundirektör och förvaltningschefer att de önskade en förändring av den budgetprocess som enligt praxis varit rådande i Ekerö kommun. Att arbets- och beslutsprocessen istället mer skulle vara som under år 2022 inför framtagande av förslag till budget 2023. Initiativet förankrades av kommundirektören hos Mälaröalliansens ledning, kommunalråden, vilka ställde sig positiva till initiativet.

Givna förutsättningar i uppdraget var att:

- Kommunstyrelsen i oktober ska beslut om förslag till Ekerö kommuns budget
- Kommunfullmäktige i november ska besluta om Ekerö kommuns budget
- Nämnderna ska i december besluta om sin verksamhetsplan och resursfördelning av driftbudgeten inom given budgetram för nämnden enligt fullmäktiges beslut.

Uppdraget gavs av kommundirektör till ekonomichef.

I detta PM till kommunstyrelsen återrapporteras en förändrad arbets- och beslutsprocess för Ekerö kommuns budget som svarar på uppdragets riktning. Det ”yttre ramverket” för den formella politiska beslutsprocessen kommer till uttryck i reviderad KFS 01:3 Bestämmelser för budget och budgetuppföljning, som är aktuell för kommunfullmäktiges behandling.

Bakgrund

Budget och budgetuppföljning reglerat i lag

Arbets- och beslutsprocesser för kommunens budget- och uppföljningsarbete är alltid avgränsad utifrån vad som redan är uttryckt i lag. Vad där framgår är en given omständighet för den kommunalpolitiska styrningen och beslutsfattandet. Beslutsförloppen regleras dels i Kommunallagen (2017:725), dels i Lag om kommunal bokföring och redovisning (2018:597).

Redan reglerat i lag är exempelvis att budget, delårsrapport och årsredovisning ska upprättas, minimikrav på vad dessa ska innehålla, ansvar avseende beslut och genomförande med bortre tidsgränser, kommunstyrelsens särskilda ansvar, hantering vid eventuellt utgiftsbeslut under budgetår och krav på hantering vid eventuellt underskott i årsbokslut.

Ekerö kommuns nuvarande budgetprocess enligt praxis

Ekerö kommunfullmäktige har i den kommunala författningssamlingen (KFS 01:3) fastställt bestämmelser för budget och budgetuppföljning. Befintliga bestämmelser reviderades senast 2018 och kompletterades 2019 med kommunfullmäktiges beslut om att i bestämmelserna införa skrivningen om barnrättsbaserade beslut (Dnr KS19/108 Kommunfullmäktige § 80, 2019-06-18).

Bestämmelser för budget och budgetuppföljning uttrycker inte vad som redan återfinns i lagar. Bestämmelserna ska fastställa de för Ekerö kommun interna arbets-, ansvars- och beslutsprocesserna med utgångspunkt i Ekerö kommuns politiska organisation. De befintliga bestämmelserna innehåller inte något som tydliggör Ekerö kommuns arbets- och beslutsång för budgetprocessen.

Ekerö kommuns hittillsvarande budgetprocess kan uttryckas vara en mix av tillämpning med beslut om budget i enlighet med vad i lag uttrycks - kommunstyrelsens förslag till beslut om budget i oktober och kommunfullmäktiges beslut om budget i november - samt att processens innehåll och tidplan i övrigt vilar på en intern praxis. En praxis som varit rådande under lång följd av år och som förutsätter att "allt är ungefär som tidigare" med årlig stabil utveckling av Ekerö som kommun med dess verksamheter och ekonomiska förutsättningar.

I korthet kan nuvarande budgetprocess enligt praxis beskrivas i följande tre huvudmoment: (översiktligt innehåll finns något mer i detalj och kommenterat i bilaga 1)

a. Planeringsförutsättningar med nettobudgetram per nämnd.

Under en period från mitten av mars till mitten/andra halvan i maj sker en omfattande schablonberäkning av de ekonomiska förutsättningarna för Ekerös budget inklusive vilket ekonomiskt utrymme respektive nämnd har – driftbudgetram. Nämndens budgetram är trendframskriven, för barn- och utbildning och socialtjänst med beaktande av befolkningsprognosen för aktuella målgrupper. Samt att nämndsramarna "i goda ekonomiska tider" i viss mån kan vara förstärkta respektive "i dåliga ekonomiska tider" har ramen reducerats med förväntade ekonomiska effekter av besparingar och kostnadsreduceringar i övrigt.

Arbetet resulterar i ett sammanhållet ärende "planeringsförutsättningar". Kommunfullmäktige beslutar i juni efter midsommar om budgetdirektiv och respektive nämnds driftbudgetram.

b. Förvaltningens förslag till nämndens drift- och investeringsbudget.

Utifrån den i juni av kommunfullmäktige beslutade budgetramen har förvaltningen att under en intensiv period från mitten av augusti och fram till mitten av september, att arbeta fram förslag till nämndens driftbudget med resursfördelning och förslag till investeringsbudget.

Nämnderna beslutar om förslag till driftbudget med resursfördelning och förändringar i verksamheten samt investeringsbudget under andra halvan av september/ i början av oktober och överlämnar till kommunstyrelsen.

c. Den sammantagna förslaget till Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget

Ett samlat tjänstemannaförslag till drift- och investeringsbudget utarbetas. Med sammanställning av förvaltningarnas förslag /nämndernas beslut om förslag till driftbudget, i enlighet med ram eller med högre nettokostnad, samt förslag till investeringsbudget. Tillsammans med förnyade beräkningar av kommungemensamma poster, finansnetto samt skatteintäkter och generella bidrag utmynnar det i förslag till driftbudget med budgeterat årets resultat.

Kommunstyrelsen beslutar under slutet av oktober om förslag till Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget för år 1 med ekonomisk plan för år 2–3. Kommunfullmäktige beslutar under andra halvan av november om Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget för år 1 med ekonomisk plan för år 2–3.

Budgetprocessen under år 2022

a. Förutsättningar, arbets- och beslutsgången

I och med Rysslands invasion av Ukraina i slutet av februari 2022 inleddes en helt ny period av mer osäker utveckling. Allteftersom tiden gick kom oroligheterna i omvärlden att även sätta sitt avtryck i den ekonomiska marknaden. Omvärlden och därmed förutsättningarna för kommunsektorn förändrade drastiskt på bara någon månad och accelererade. Det kom att ge direkta konsekvenser i den kommunala verksamhetens kostnadsutveckling. Direkt för vissa driftkostnader och på materialkostnader vid investeringar, i samband med upphandlingar, utvecklingen av räntenivån och pensionsskuldens förändring som följd av inflationen som några exempel. Det kom att i den rådande budgetprocessen att innebära förändrade förutsättningar för den ekonomiska planeringen som inte var möjliga att förutse i förväg. Som följd av det mycket osäkra läget avseende den ekonomiska utvecklingen beslutade kommunfullmäktige att frångå tidigare praxis i budgetprocessen, budgetramar fastställdes inte i juni månad. Budgetarbetet fortsatte i oförminskad takt med fördjupade analyser och bedömningar. I syfte att tillskapa förbättrade beslutsunderlag för politisk prioritering av resursfördelning och finansiering. Budgetarbetet skedde tätt i tjänstemannaorganisationen kommunövergripande och i förvaltningarna. Med kommunikation med den politiska ledningen om status och successiv framskridande i processen.

Det resulterade i ett beslut i kommunfullmäktige om en driftbudget med okonventionell finansiering av den ordinarie verksamheten. En driftbudget för ordinarie verksamhet som var återhållsam avseende nya satsningar, men innehöll omfattande kostnadsökningar utöver "det normala" genom "skenande" prisutveckling. En finansiering av ordinarie verksamhet i driftbudget med nettointäkt från exploateringsverksamheten för att "överbrygga" extrema kostnadsökningar avseende effekten av extrem inflation som slog direkt in i pensionskostnaderna. Därigenom skapades utrymme i kommande års budgetprocess för framtida förnyade beslut om balanserad driftbudget för ordinarie verksamhet och inte vidta kortsiktiga drastiska beslut till men för verksamheten kommande år vid mer "normala förhållanden". Dock är kostnadsnivån för många väsentliga kostnader på en högre nivå i kommande års budgetarbete även när inflationstakten bromsar in.

Kommunstyrelsen beslutade i oktober om förslag till drift- och investeringsbudget år 2023 inklusive beslut om nämndernas ekonomiska driftramar, samt ekonomisk plan för åren 2024–2025. Kommunfullmäktige beslutade om Ekerö kommuns budget i enlighet med kommunstyrelsens förslag. Under arbetets gång med beräkning av budget kommunicerades för-

utsättningar och möjlig inriktning inom tjänstemannaledning, inom förvaltningarna och mellan tjänstemannaledning med den politiska ledningen. I och med att det var val i september 2022 kom förvaltningschefernas dialog/kommunikation med nämndens ordförande att bli något annorlunda än vad som är brukligt andra år.

De ekonomiska förutsättningarna för nämnden – budgetram 2023 – var kända. Redan tidigare hade fastställts att nämndens verksamhetsplan och budget skulle harmoniera och vara ett och samma ärende med båda perspektiven. Eftersom det var val och nya nämnden tillträdde 1 januari 2023 beslutade kommunfullmäktige i sitt junibeslut att nämnderna skulle fastställa verksamhetsplan och budget med resursfördelning under januari månad. Sammanträdesplaneringen innebar att några nämnder gled över i början av februari och barn- och utbildningsnämnden behövde ta beslut redan i december.

b. Sammanfattande synpunkter på 2022 års budgetprocess

En intern uppföljning över vad som ”var bra respektive mindre bra” i budgetprocessen under år 2022 genomfördes.

Resultatet var att bland det som var bra fanns exempelvis:

- en gemensam nyordning över hur budgetunderlag byggdes upp,
- framtagande av modell för enhetlig verksamhetsplan,
- stor förståelse i alla led för de extremt förändrade ekonomiska förutsättningarna,
- tidiga beslut som kunde införlivas i budgetberäkningarna
- vi fick ”träna oss” i att jobba med osäkerheter.

Till det positiva hör också att budgetprocessen enligt praxis ifrågasätts då den inte längre känns modern och anpassade till 2020-talets arbetsmetodik och förutsättningar inte heller under mer ”normala omständigheter” än vad som är rådande åren 2022–2023.

Identifierade områden som var mindre bra i 2022 års budgetprocess var bland annat att:

- information till och insyn i arbetet upplevdes av oppositionspartiernas företrädare som begränsad eller saknades,
- det var en mycket lång process utan tydliga avbrott med för mycket ”rörlig materia”
- i tjänstemannaorganisationen viss brist i efterlevnad av överenskomna strukturer och innehåll i leverans.

Budgetprocess Ekerö kommun

I uppdraget om reviderad arbets- och beslutsgång för budgetprocessen är en väsentlig del att processen ska vara tydlig och systematisk. De goda erfarenheterna från budgetprocessen under år 2022 ska tillvaratas. De mindre bra erfarenheterna ska undanröjas eller åtminstone begränsas.

Ny komponent i budgetprocessens årshjul är den "arbetsplan - processöversikt" som tas vid starten av årets budgetprocess. Det huvudsakliga syftet med denna komponent är att tydliggöra systematik i arbetsprocessen under året – från start till politiskt beslut om Ekerös drift och investeringsbudget och nämndernas budgetram där verksamhet och nämndens styrning kommer till uttryck i verksamhetsplan med resursfördelning av driftbudget.

I den översiktliga arbetsplanen illustreras hur olika "delmoment" i arbetsprocessen är beroende av varandra, kan avgränsas och successivt blir tydliga och kommunicerbara.

Systematiken i arbetsprocessen är också en förutsättning för planering och beslut om vid vilka tidpunkter under arbetsprocessen - och på vilka sätt - förankring, dialog och information ska ske med den politiska ledningen och med företrädare för oppositionspartier

Ekerö kommun är ännu inte en alltför stor organisation. Den något mindre organisationen möjliggör fortsatt gott samarbete – med respekt för olika roller - mellan förtroendevalda och tjänstemannaorganisationen i budgetprocessen och nära beslutsvägar. Det är fortsatt möjligt att undvika alltför mycket av "stuprörs-tänk" mellan nämnderna, och med respekt för respektive nämnds ansvar för verksamhet enligt reglemente. Det ger förutsättningar för att arbetsprocesser, kommunikation och dialog kan ske nämnds- och förvaltningsövergripande. Den politiska styrningen av kommunens ekonomi och verksamhet får därmed både ett nämndsperspektiv och ett helhetsperspektiv.

Innehållet i Ekerö kommuns budget ska förhålla sig till vad som framkommer i KFS 01:1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och till vad som framkommer i Ekerö kommuns hållbarhetspolicy (KFS xx:xx)

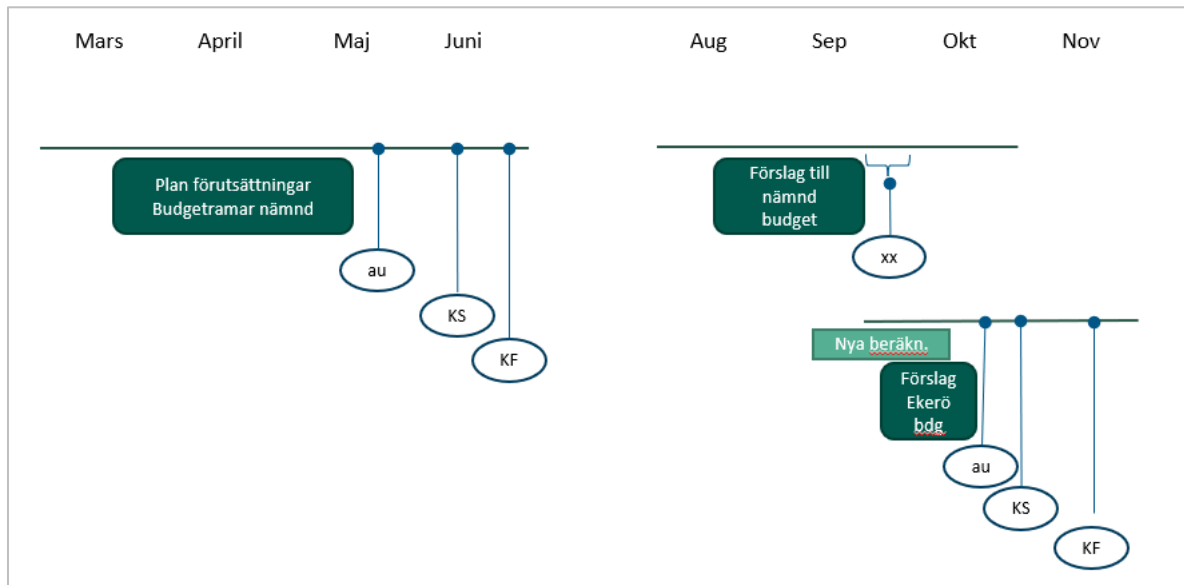
Den formella beslutsprocessen är enligt vad som framgår av KFS 01:3 Bestämmelser för budget och budgetuppföljning avseende budgetprocessen:

- Kommunstyrelsen beslutar i oktober om förslag till Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget. I förslag till driftbudget återfinns förslag till budget verksamhetens nettokostnad med budgetramar för nämnder, styrelse och övriga budgettitlar.
- Kommunfullmäktige beslutar i november om Ekerö kommuns budget
- Nämnderna beslutar i december om nämndens verksamhetsplan och budget med resursfördelning inom för nämnden given ekonomisk ram.

Arbetsgång och innehåll i Ekerö kommuns budgetprocess finns mer i detalj och kommenterat i bilaga 2.

Bilaga 1 – Ekerö kommuns nuvarande budgetprocess enligt praxis

Nuvarande budgetprocess enligt praxis kan översiktligt illustreras, beskrivas och kommenteras i följande huvudblock med arbetsprocess och formella beslutspunkter över tid:



a. Planeringsförutsättningar med nettobudgetram per nämnd.

Period från mitten av mars till mitten/början av andra halvan av maj. Kommunfullmäktige fattar beslut i juni efter midsommar om planeringsförutsättningar med budgetdirektiv för det fortsatta arbetet och driftbudgetramar per nämnd.

Det ekonomiska utrymmet – finansiering av verksamhetens nettokostnad, finansnetto och budgeterat årligt resultat (KFS: 01:1 God ekonomisk hushållning - minst 1 %) har beräknats på SKR:s prognosantaganden för skatteintäkter och generella bidrag i 2 omgångar; preliminärt på SKR:s antaganden i februari och på antagandens vid månadsskiftet april/maj. I den andra omgången inkluderas även vad som framgår i ny befolkningsprognos från april.

Underlag och sammanställning av preliminära investeringar i verksamhetslokaler har arbetats fram av fastighetsenheten, med avstämningar/dialog med förvaltningarna/förvaltningschef. De har utgjort grund för beräkningen av fastighetsenhetens preliminära budget och nämndernas/ förvaltningarnas internhyror för lokaler inom budgetram kommande 1–3 år.

Finansnetto har beräknats på preliminär information om ränta på pensioner. Prognos pensioner har vilat på relativt stabila förutsättningar under längre period av år. Finansnettots räntekostnader har beräknats på antaganden om ränta på befintliga lån och med bedömning utifrån i första hand preliminär investeringsplan och dess inverkan på kommunens lånevolym - om lån kan amorteras eller om ytterligare lån behöver upptas kommande åren. Finns



försäljningsintäkter? De begränsar lånebehov. Investeringsvolymen för kommunala investeringar har under en följd av år varit relativt måttfulla och skjuter nu i höjden utifrån den utpekade riktningen och besluten om Ekerö kommuns utveckling avseende utbyggnad av bostäder och ökat invånarantal.

Utifrån befintlig driftbudget har en schablonmässig procentuell framskrivning gjorts av budgetram per nämnd. I framskrivningen har den demografiska förändringen som framgår av befolkningsprognosen för aktuella målgrupper beaktats för barn- och utbildningsnämnd och för socialnämnd. I de fall ökade kostnader, enligt exempelvis lagkrav eller tidigare beslut om åtaganden, är kända har ramen kompletterats med en uppskattning av kostnadsökningen. När det ekonomiska utrymmet varit större har möjliggjorts viss schabloniserad utökning av nämndernas ramar. När det ekonomiska utrymmet visat att kostnadsreduceringar behövs har det schablonmässigt lagts in belopp i nämndens budgetram med uppdrag till nämnd om besparingar och effektiviseringar. Hur väl genomarbetade underlag för nämndernas budgetramar har varit har varierat under åren.

Resultatet av arbetsprocessen under denna period har presenterats som översiktliga ekonomiska förutsättningar med en resursfördelning nettokostnad per nämnd – nämndernas budgetram. För kommunfullmäktiges beslut i juni efter midsommar.

Merparten av framtagande av förutsättningar och budgetramar har skett av ekonomienheten. I viss grad har kommunikation skett med förvaltningschef. Under åren 2020–2022 har förvaltningschefer, kommundirektör och ekonomichef haft 1–2 möten under denna period med den styrande politiska ledningen inklusive nämndsordföranden med presentation av förvaltningens bedömning av verksamhetens behov och utveckling.

I stora delar parallellt med detta arbete har genomförts för aktuellt (innevarande) budgetår en uppföljning och prognos per mars för nämnderna och för kommunen som helhet – Verksamhetsredovisning per mars.

b. Förvaltningens förslag till nämndens drift- och investeringsbudget.

| |
|--|
| Period från mitten av augusti till mitten/ 3:e veckan av september. Nämnderna beslutar om förslag till driftbudget med resursfördelning och investeringsbudget under andra halvan av september/ i början av oktober och överlämnar till kommunstyrelsen. |
|--|

Utifrån den i juni av kommunfullmäktige beslutade driftbudgetramen – att förhålla sig till – har förvaltningen under en intensiv period arbetat fram förslag till nämndens driftbudget med resursfördelning. Inklusiva de effektiviseringar som förvaltningschef bedömer kan genomföras och med eventuella satsningar och omdisponeringar samt förslag till besparingar när sådant är aktuell och/ eller varit en given förutsättning i planeringsförutsättningarna.

Förvaltningen tar fram förslag till investeringsbudget. Den innehåller i huvudsak de lokalinvesteringar som kommunicerats mellan förvaltning och fastighetsenhet, men kan justeras avseende belopp och även projekt/objekt. Tillägg sker med investering i utrustning och inventarier. Kommunens investeringar i gata/park förtydligas och kompletteras.

Förvaltningschef ansvarar för framtagande av förslag till nämndens budget med resursfördelning och dialogen med nämndens ordförande. Arbetet sker i förvaltningen med stöd av kommunens controllers. Viss avstämning i dialog sker mellan förvaltningschef och ekonomichef. Förslag till driftbudget har haft en övertikt på det ekonomiska perspektivet. Det har funnits en koppling – om än inte alltid helt tydlig – till nämndens verksamhetsplan för verksamhetens utveckling och kopplingen till nämndens politiskt beslutade mål.

Nämnden behandlar förvaltningens förslag. Förslag till driftbudget för nämnden har vanligen varit inom given budgetram. Det förekommer även äskanden om resursförstärkning utöver budgetram.

Historiskt har det inte varit aktuellt med drift- och investeringsbudget för Ekerö kommuns exploateringsverksamhet. Ekerö kommun hade tidigare sådan verksamhet i mindre omfattning. Det var främst nettointäkter från försäljningar som blev aktuellt och redovisades över resultatet. Kravet på hur redovisning ska ske har även förändrats över tid.

Parallellt med detta arbete genomförs för aktuellt (innevarande) budgetår en uppföljning och prognos per augusti – nämndernas verksamhetsredovisning per augusti och utarbetande av Ekerö kommuns delårsrapport.

c. Den sammantagna förslaget till Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget

Period från slutet av september till 1–2 veckor in i oktober. Kommunstyrelsen beslutar under slutet av oktober om förslag till Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget för år 1 med ekonomisk plan för år 2–3. Kommunfullmäktige beslutar under andra halvan av november om Ekerö kommuns drift- och investeringsbudget för år 1 med ekonomisk plan för år 2–3.

Ekonomienhet/ekonomichef utarbetar förslag till Ekerö kommuns budget.

- Med sammanställning av förvaltningarnas förslag /nämndernas beslut om förslag till drift- och investeringsbudget. Vid denna tid synliggörs om nämndens förslag till driftbudget är inom given budgetram eller är utöver. Nu blir det känt om eventuella förslag till besparingar – utan politisk majoritet för beslut - är en förutsättning för att nå nämndens budgetram.
- Förnyade beräkningar görs över kommungemensamma kostnader som exempelvis pensioner och så kallade gemensamma avräkningskonton, brandförsvar och vissa övriga kommunstyrelsetitlar samt av finansnetto
- Förnyade beräkningar över det totala utrymmet för finansiering - skatteintäkter och generella bidrag – görs tidigast i månadsskiftet september/oktober baserad på vad som

framgår i regeringens budgetproposition som är inkluderad i SKR:s nya antaganden om generella bidrag och skatteunderlagets tillväxt i riket.

Ekerö kommun har under många år varit ”stabil” i sin utveckling. Exempelvis avseende befolkningsutveckling, omfattningen av verksamheten med antal anställda och allmän kostnadsutveckling och haft måttfull årlig investeringsvolym. När hela budgetförslaget ”sys ihop” har vanligen mindre förändrade ekonomiska förutsättningar som tex av politiska företrädare önskvärd förstärkning av verksamhet i nämnd kunnat inkluderas i tjänstemannaförslaget. Det har vanligen inte varit några avgörande förändringar i förnyade beräkningar av kommungemensamma budgetposter. Förnyade beräkningar av den yttre ekonomiska ramen – skatteintäkter och generella bidrag – har mestadels visat på ungefär samma totalintäkt som tidigare beräkningar eller på högre intäkt. Utöver mindre justeringar i tjänstemannaförslaget över verksamhetens kostnader och finansnetto har därför faktorn ”summa budget årets resultat” kommit att bli ungefär lika nivå som tidigare beräkningar eller med ett högre årets resultat vid den förnyade intäktsberäkningen.

Det råder väsentligt begränsad tid för dialog om budgetförslaget inför kommande politiska beredning och beslut av budgeten - och särskilt om förutsättningarna förändras i större omfattning. Förändrade förutsättningar kan uppstå om konjunkturen förändras och utifrån vad som återfinns i budgetpropositionen. Förutsättningar kan även förändras avseende kommunens samlade ekonomi utifrån vad som framkommer i förvaltningarnas förslag och nämndernas beslut om förslag till budget och i förnyade beräkningar över kommungemensamma budgetposter. Allt jämfört med vad som kunde fångas upp och antas under våren.

I en situation där de samlade ekonomiska förutsättningarna blir avgörande förbättrade – exempelvis om de generella bidragen förstärks i budgetpropositionen utöver tidigare känt eller om konjunkturen förstärks och ger förbättrade antaganden om skatteunderlagets tillväxt i riket. Utrymmet för politiska överväganden baserad på förbättrat läge, utöver planerat positivt årets resultat, är begränsade. Tex om det av den politiska ledningen är önskvärt att styra något ökade resurser till en specifik verksamhet utöver tidigare nämndram eller om det är önskvärt att i tiden skjuta fram en tidigare i budgetarbetet beslutad besparing.

I en situation där den samlade ekonomiska förutsättningarna blir avgörande försämrade – exempelvis om skatteunderlagets tillväxt blir lägre än tidigare antaganden under året, nya kommunala kostnader har identifierats i sent skede och inte går att välja bort, konjunkturförändringar och händelser i omvärlden med avgörande negativ inverkan på kommunala ekonomiska förutsättningar – kommer inte sammanställningen av tjänstemannaförslag till budget att vara i balans med budgetdirektiven och god ekonomisk hushållning. Förnyade överväganden om resursfördelning måste ske av den politiska ledningen. Med då även en omprövning av storleken på budgettram för respektive nämnd. Av kommunstyrelsen och/eller med/i nämnderna för att revidera nämndens förslag till budget. En tids- och energikrävande process som ska ske och vara klar enligt tidplan. Denna situation har inte varit aktuell i sen när-tid.

Bilaga 2 Ekerö kommuns arbets- och beslutsordning för budgetprocessen

Budgetprocessen ska vila på/ utgå från/ förutsättningar för planering och genomförande som är rimliga och kan förväntas under ”ett normalt år i en normalkonjunktur”. Med de särskilda förutsättningar som råder för Ekerö kommuns utveckling och med Ekerös politiska styrning av verksamhet och ekonomi. Extrema förutsättningar som inte går att förutse och som vanligen med kort varsel radikalt ställer allt på ände, måste hanteras i särskild ordning med eventuell avvikelse av processen i och med särskilda omständigheter.

I det följande återges översiktligt Ekerö kommuns budgetprocess – arbets- och beslutsordning – med illustrationer, beskrivningar och kommentarer.

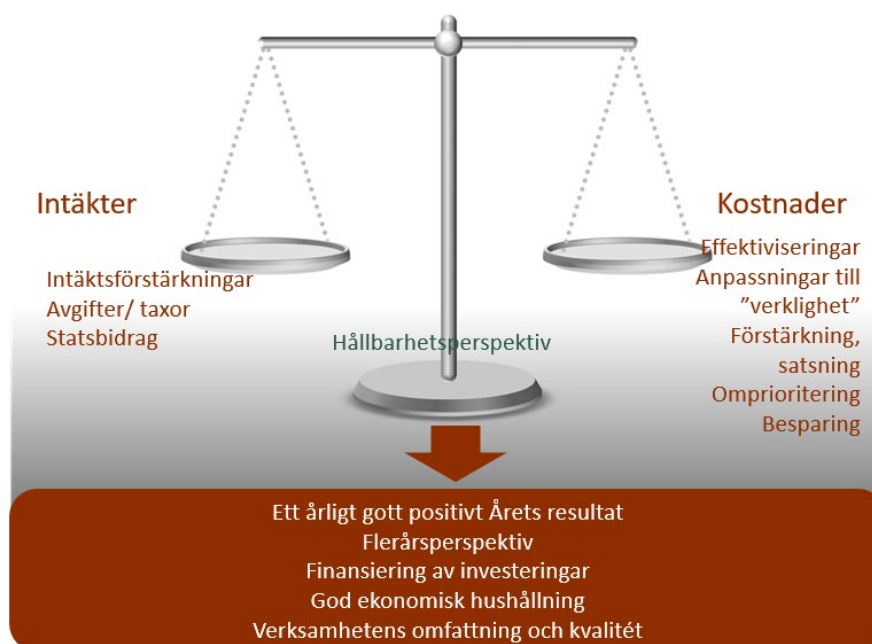
Utgångspunkt

Oavsett vilken arbets- och beslutsordning som gäller för budgetprocessen finns en mängd avvägningar som måste göras för att gå i mål med att det ska bli en budget. Nuvarande verksamhets omfattning och inriktning finns som en förutsättning att utgå från.

Avvägningar som måste göras under budgetprocessens gång har olika perspektiv. En del är ren verkställighet (t ex beräkning pensionskostnader samt skatteintäkter och generella bidrag med befintlig skattesats) eller beräkningar utifrån tidigare politiskt fattade beslut.

Andra är avgöranden inom tjänstemannaorganisationen som exempelvis möjliga effektiviseringar inom ram för förvaltningschefs verkställighet. Men inte minst återfinns en mängd avvägningar som är föremål för politiska ställningstaganden och/eller beslut.

Avvägningar i en budgetprocess för att ”gå i mål”

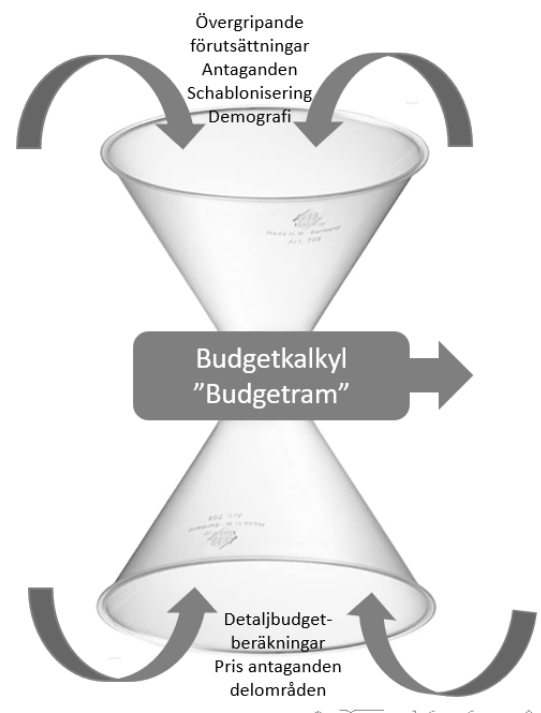


Förutsättningar för arbets- och beslutsgång Ekerö budgetprocess

- Det ska vara tydliga utpekade vägar och systematik i det successiva arbetet med beräkningsunderlag för framtagande av förslag till budget.
- Arbetets framskridande ska fortlöpande informeras och förankras i den politiska ledningen. Tidiga "medskick" / alternativt tidiga beslut / är att föredra då de kan inkluderas i budgetberäkningarna.
- Arbetets framskridande ska – på det sätt som överenskommit i den årliga arbetsplanen – informeras till företrädarna för oppositionspartierna. Information om status och riktning för att möjliggöra för även oppositionspartier att ta fram budgetförslag
- Budgetprocessens olika ingående "delmoment", med samband och beroenden, ska synliggöras. Det utgör en förutsättning för vid vilka tidpunkter under processen "om vad och status" som förankring och information till politisk ledning och till företrädare för oppositionspartierna ska ske. Det är även en förutsättning för att "inte allt" och "inte allt ständigt", ska vara "rörlig materia" under hela budgetprocessens tid. Tydliga avbrott läggs in, delmomenten är klart (*fönstret stängs*), med tydliga anvisning "om" och "när" en ev förnyad beräkning och bedömning/ beslut ska genomföras (*fönstret öppnas igen*).

I budgetarbetet måste i huvudsak "kommunövergripande hatten" vara på. Arbetsprocesser, kommunikation och dialog måste ske nämnds- och förvaltningsövergripande. På en tillräckligt hög nivå utan för mycket detaljer vid fel tillfälle. Vissa delområden behöver redan initialt fördjupas i – detaljer – genom dess betydelse för helheten. Förutsättningar ska ges för enskild förvaltning/nämnd att i tillräckligt tidigt skede parallellt arbeta fram resursfördelning inom nämnds totalram.

Inriktningen för arbetet i tjänstemannaorganisationen är att jobba med båda perspektiven övergripande/ schablonisering och med uppbyggnad underifrån. Den politiska styrningen ska komma till uttryck.



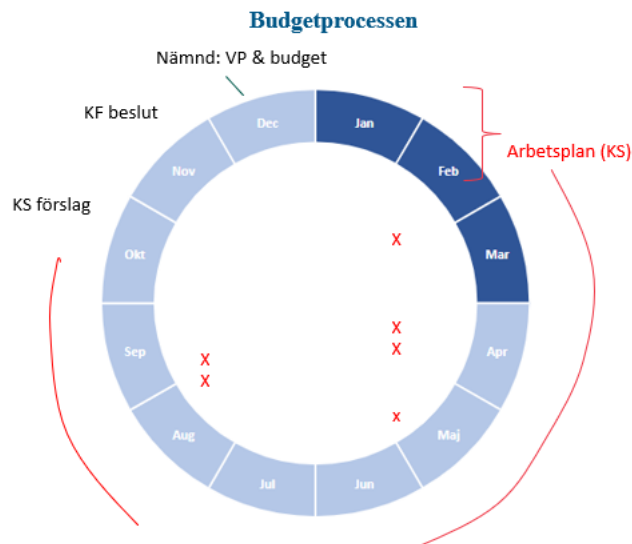
Budgetprocessens arbetsplan och beslutspunkter

Ny komponent i budgetprocessens årshjul är den "arbetsplan" som tas fram under kvartal 1 inför starten av årets budgetprocess. Ekonomienheten ansvarar för det och den är förankrad

i kommunens ledningsgrupp. Arbetsplanen förankras med den politiska ledningen och kommuniceras med företrädare för oppositionspartierna. Huruvida arbetsplanen ska formaliseras som informations- eller anmälningsärende eller ges som muntlig information till kommunstyrelsens arbetsutskott/ alternativt kommunstyrelsen/ kan övervägas – önskvärt är att inriktningen för denna komponent i budgetprocessen är minskad administration till förmån för dialog och förankring.

Budgetprocessen är sammanhållet och bygger på både en arbets- och beslutsgång som kommer till uttryck i "arbetsplan – processöversikt" och i formella beslutspunkter.

Ett antal utgångspunkter att förhålla sig till och de formella beslutstiderna för budgeten är formulerade i Ekerö KFS 01:3 bestämmelser för budget och budgetuppföljning.



Arbetsplanen - processöversikt

Det huvudsakliga syftet med denna komponent är att tydliggöra systematik i arbetsprocessen under året – från start till politiskt beslut om Ekerös drift och investeringsbudget och nämndernas budgettram där verksamhet och nämndens styrning kommer till uttryck i verksamhetsplan med resursfördelning av driftbudget. Det möjliggör insyn och transparens i de ekonomiska förutsättningarna. Med den utgångspunkten synliggörs den politiska styrningen av Ekerös ekonomi och verksamhet.

Systematiken i arbetsprocessen är också en förutsättning för planering och beslut om vid vilka tidpunkter under arbetsprocessen - och på vilka sätt - förankring, dialog och information ska ske med den politiska ledningen och med företrädare för oppositionspartier. Ett synliggörande i den översiktliga arbetsplanen över hur olika "delmoment" i arbetsprocessen är beroende av varandra, kan avgränsas och successivt blir tydliga och kommunicerbara, bör även öka samsynen över förväntningarna på information och status i arbetet vid givna tidpunkter.

Avsikten är även att inom tjänstemannaorganisationen möjliggöra för effektivare arbetssätt med mer begränsat "dubbelarbete" och omtag. Samt för bättre tidsplanering för budgetprocessen och övriga parallella under året pågående arbetsprocesser relaterat ekonomi- och

verksamhetsstyrning, exempelvis budgetuppföljningar. För att om möjligt kapa arbetstoppar och verka för god arbetsmiljö.

Arbetsplanen kan uttryckas som vara ett slags ”processöversikt”. Fastställda spelregler kommer till uttryck. I arbetsplanen-processöversikten illustreras utifrån budgetprocessens tidplan:

- **Olika ingående delprocessers samband och beroenden ***

- När arbetsmomentet startar upp, vilka ingående data krävs för bearbetning och när de är tillgängliga. När arbetsmomentet avslutas – ”fönstret stängs”. Samt om det under processens gång är känt om förnyade data blir aktuellt längre fram och därför ska prövas om ”fönstret öppnas” igen för översyn/revidering av arbetsmomentet.
- Vilka arbetsmoment måste föregås av andra – beroenden i ordningsföljd.
- Tidpunkter för nödvändiga data från myndigheter och SKR som innebär fastställande av budgetantaganden, start av arbetsmoment eller omprövning av resultat av arbetsmoment där ”fönstret är stängt”.
- Vid vilka tidpunkter slutsatser kan dras om ekonomiska förutsättningar och status för underlag för fortsatt arbetsprocess som slutligt resulterar i budgetförslag

** Exempel på några delprocesser med beroenden och samband finns översiktligt illustrerat i bilaga 3.*

Förvaltningschef ansvarar för att från förvaltningen bidra med underlag, insikter och bedömningar av verksamheten in i arbetsprocessens delmoment. Till viss del inkluderad och i övrigt parallellt under budgetprocessen arbetar förvaltningen med förslag verksamhetsplan och preliminär resursfördelning inom ramen för pågående arbete utifrån förvaltningsintern tidplan. Information och dialog om arbetets fortskridande, förankring av förutsättningar, beräkningar och liknande med nämndens ordförande. Ordförande beslutar om omfattning och innehåll inom budgetprocessen avgränsat nämnden, för kommunikation och information med nämndens beredning.

Med politiska initiativ kan alltid ”stängt fönster för avslutat arbetsmoment” öppnas upp vid andra tidpunkter än vad som är bedömt i arbetsplan som lämpliga tidpunkter. Men det bör ske i dialog om syfte och förväntat resultat.

- **Tidpunkter för information, dialog, förankring för styrning av inriktningen för budget**
 - Utpekade tidpunkter för budgetmöten med den politiska ledningen – information, förankring, dialog för politisk styrning med ”medskick” / ev tidiga beslut/ som inkluderas i arbetsprocess och budgetförslag.
 - Utpekade tidpunkter för inbjudan till information om ekonomiska förutsättningar och status för beräkningsunderlag av delmoment till företrädare för oppositionspartier.

Formella beslutspunkter

Innehållet i förslag till Ekerö kommuns budget ska förhålla sig till vad som framkommer i KFS 01:1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och till vad som framkommer i Ekerö kommuns hållbarhetspolicy (KFS xx:xx)

Den formella beslutsprocessen är enligt vad som framgår av KFS 01:3 Bestämmelser för budget och budgetuppföljning avseende budgetprocessen. Ekerö kommuns bestämmelser för budget och uppföljning omfattar inte det som redan är uttryckt och reglerat i lag. Det utgör en förutsättning för den kommunalpolitiska styrningen och beslutsfattandet. Redan reglerat i lag i den ekonomiska förvaltningen är exempelvis att budget, delårsrapport och årsredovisning ska upprättas, minimikrav på vad dessa ska innehålla, ansvar avseende beslut och genomförande med bortre tidsgränser, kommunstyrelsens särskilda ansvar, hantering vid eventuellt utgiftsbeslut under budgetår och vid eventuellt underskott i årsbokslut.

- Bestämmelser för budget och budgetuppföljning fastställer de interna arbets-, ansvars- och beslutsprocesserna med utgångspunkt i Ekerö kommuns beslutade politiska organisation. Bestämmelserna återger kommunfullmäktiges styrning över ansvar och beslutsordning för Ekerö kommuns budget.
- Arbetsplanen – processöversikten är relaterat till KFS 01:3 § 4 att "Kommunstyrelsen, eller dess arbetsutskott vid beslut i kommunstyrelsen, ansvarar för att planera och leda den årliga budgetprocessen.

I enlighet med KFS 01:3 Bestämmelser om budget och budgetuppföljning är de formella beslutspunkterna om Ekerö kommuns budget:

- Kommunstyrelsen ska i oktober besluta om förslag till budget
 - Utifrån budgetprocessens arbetsplan finns i förslag till budget verksamhetens nettokostnad med budgetramar för nämnder, styrelse och övriga budgettitlar.
- Kommunfullmäktige ska i november besluta om Ekerö kommuns budget.
- Nämnderna ska i december besluta om nämndens verksamhetsplan och budget med resursfördelning inom för nämnden given ekonomisk ram.
 - Verksamhetsplan och resursfördelning av budget tar avstamp i reglemente, politiskt fastställda mål, omvärldsanalys utifrån bland annat demografisk prognos, behovsbild och förändringar i lagstiftning samt övrig beslutad förändrad inriktning av verksamheten. I verksamhetsplan och resursfördelning av budget ska avspeglas verksamhetens utmaningar och verksamhetens utveckling från ett nuläge till ett framtida önskat läge.

Förutsättningar och parametrar att förhålla sig till i budgetarbetet

Inom ramen för budgetberäkningarna och budgetprocessens olika delmoment finns ett antal parametrar att förhålla sig till. Vissa av dem är påverkbara med lokala beslut (kortsiktigt eller vid tidigare beslut att förhålla sig till). Andra fastställs av annan myndighet eller organisation



och är att förhålla sig till. En tredje variant är ett antal antaganden som indata för kalkylberäkningar av budgetunderlag.

I det följande återges ett antal exempel på förutsättningar och parametrar att förhålla sig till i budgetarbetet och som lokalt är olika påverkbara i samband med det årliga budgetarbetet. Ett flertal av dessa utgör också de delmoment och har beroenden som kommer framgå i arbetsplanen – processöversikten.

- Befolkningsutfall och befolkningsprognos
- SKR:s prognoser över skatteunderlagets tillväxt och generella bidrag
- Skattesats
- Ev effekter från generella och riktade statsbidrag i vårproposition och budgetproposition
- Pensionsprognos
- Lokalförsörjningsprocess
- Investeringsplanering; lokaler, gata/park, inventarier, IT & utrustning, exploateringsprojekt
- Lokalhyror – interna och externa
- Exploateringsverksamhet – kommunala driftintäkter och driftkostnader
- Avskrivningar och internränta – kapitaltjänst
- Underhållsplan
- Underhållskostnader & skötselkostnader kr/m² yta
- Ränta på lån
- Antaganden om kalkylförutsättningar, prisförändringar; lönekostnader, PO, PKV, generella och/eller differentierade prisförändringar, ev effekter av nya avtal

I budgetprocessen tillkommer även moment om överväganden och avseende intäktstärkningar och kostnadsreduceringar. Som översiktligt redogjordes för i den inledande delen av denna bilaga - Utgångspunkt

Exempel delmoment och beroenden

Detta utgör inte arbetsplanens processöversikt. Detta är exempel på beroenden och samband utan relation till den årliga tidplaneringen.

Nämndens verksamhetsplan och budget med resursfördelning

Det finns en enhetligt för alla nämnder utarbetad ”mall” som förvaltningen använder för beslutsunderlag – förslag till budget - för nämnden att fatta beslut om sin verksamhetsplan och budget med resursfördelning inom given budgetram.

Sammanfattningsvis ingår för förvaltningen att kortfattat beskriva nämndens grunduppdrag, att beskriva de utmaningar som identifierats utifrån grunduppdrag. Baserat på utmaningar i grunduppdrag och de beslutade politiskt styrande målen definieras utvecklingsuppdrag. I relation till grunduppdrag och utvecklingsuppdrag återges driftbudgeten med resursfördelning. I verksamhetsplan och budget återfinns även ett flertal tillhörande bilagor. De innehåller total budget, resursfördelning av budgeten i olika verksamheter/ delområden, förändringar jämfört föregående år avseende kostnadsreduceringar/förslag beslut besparingar, samt i förekommande fall verksamhetens volymer och eventuella nyckeltal/ statistik samt översikt av en för nämnden eventuell investeringsbudget.

Kommun- respektive koncernbudget

Arbetsplanen – processöversikten omfattar arbets- och beslutsordning för budgetprocessen för Ekerö kommunorganisation. Det finns i Ekerö ingen tradition av att beslut i fullmäktige om budget även ska omfatta kommunens bolag. Det finns idag inte heller i lag krav på att beslut om budgeten även ska inkludera en ”koncernbudget”.

I KFS 01:3 Bestämmelser för budget och budgetuppföljning § 9 framgår att bolagen inte ingår i kommunfullmäktiges beslut om budget.

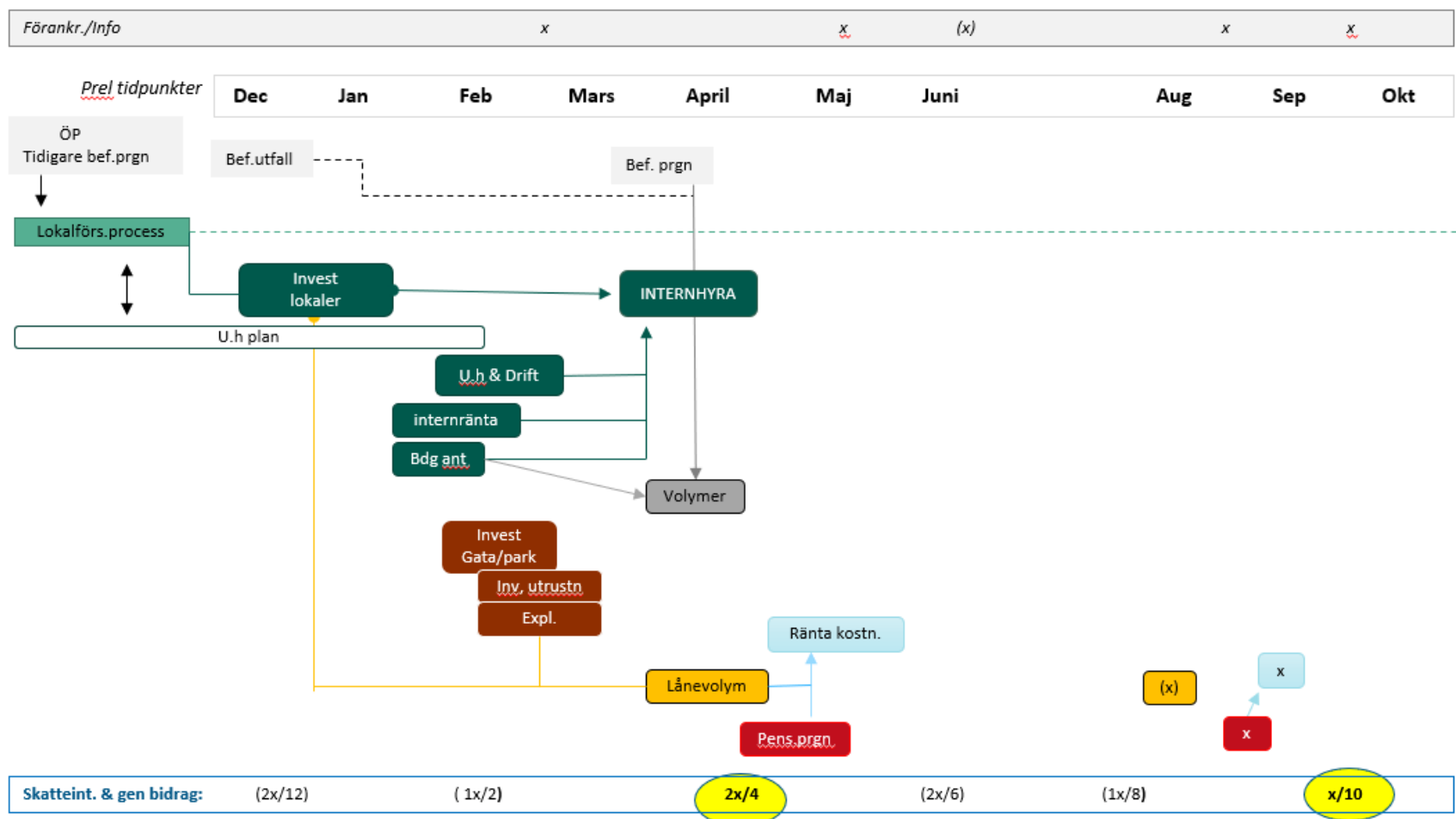
Regeringen har i april 2023 överlämnat en remiss till Lagrådet. Under förutsättning av beslut enligt innehåll i lagrådsremissen kommer budgetprocessen, i första hand vad gäller innehåll i de formella besluten och i viss grad i arbetsplanen, behöva kompletteras.

Förändringarna innebär bland annat krav på beslut om koncernbudget. Kommunfullmäktiges beslut om budget ska även innehålla en koncernbudget – utöver den kommunala organisationen även kommunens helägda bostadsbolag AB Ekerö bostäder och kommunens delägda fjärrvärmebolag (35 %) Ekerö Solör Bioenergi AB.

Ändringen föreslås träda i kraft 1 januari 2024 och därmed ska budgetbeslut under 2024 inför kommande budgetår inkludera koncernbudget.

Bilaga 3 Exempel på vissa delprocessers beroenden och samband

Detta utgör inte arbetsplanens processöversikt. Detta är exempel på beroenden och samband och i illustrationen med hypotes tidplan.



Bilaga 4 Ekerö kommuns organisation: politisk organisation och förvaltningsorganisation

Ekerö kommuns budget omfattar samtliga nämnder inklusive kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, valnämnd och revisionen. I budgeten ingår även överförmyndaren och förvaltningsorganisationen med fem förvaltningar. Överförmyndarens kansli är del av kommunstyrelseförvaltningen men särredovisas.

I Ekerö koncernorganisation ingår även bolag, kommunalförbund och den med Solna och Sundbyberg gemensamma familjerättsnämnden. I Ekerös koncernredovisning – och i framtida troliga koncernbudget – ingår utöver den kommunala organisationen AB Ekerö Bostäder och Ekerö Solör Bioenergi AB.

