

# Budgetmodeller i förändring

– Erfarenheter från Sverige och andra länder med relevans för kommuner och regioner

Johanna Thalenius

Gustaf Kastberg Weichselberger

# Budgetmodeller i förändring

– Erfarenheter från Sverige och andra länder  
med relevans för kommuner och regioner

Johanna Thalenius

Gustaf Kastberg Weichselberger

KFi-rapport nr 193

978-91-89458-23-9

© KFi tillsammans med författarna 2024

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Box 171

431 22 Mölndal

Tel 0703-416517

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

---

# Innehåll

Förord .....	5
Sammanfattning .....	6
Kapitel 1. Introduktion .....	7
Budget som process – tre dimensioner i fokus .....	7
Rapportens syfte och struktur .....	9
Kapitel 2. En tillbakablick på budget .....	10
Budgetering för expansion .....	10
Fokus på kostnadskontroll och resultat .....	12
Marknad, decentralisering och NPM .....	14
Kapitel 3. Nya ideal och ett utvidgat fokus för budget .....	17
Återkommande kritik och "bortom budget" .....	17
Tillitsbaserad styrning och budgetering .....	19
Budgetering och värdeskapande/public value management .....	20
Medborgarbudget .....	22
Internationell forskning om medborgarbudget .....	23
Medborgarbudget i den svenska kontexten .....	24
Hållbarhetsbudgetering för förverkligandet av Agenda 2030 .....	26
Tidigare studier i Sverige om hållbarhetsbudgetering .....	27
Prioriterad budgetering: Klimat- och miljöbudgetering och jämförbarhetsbudgetering .....	28
Forskning om klimat- och miljöbudgetering .....	29
Forskning om jämförbarhetsbudgetering (gender budgeting) .....	31
Kapitel 4. Övergripande slutsatser .....	35
Bilaga, metod .....	38
Referenser .....	39

# Förord

I denna rapport sker en tillbakablick på tidigare modeller för budgetering och utveckling över tid i framför allt kommuner och regioner. Störst fokus ligger emellertid på aktuella modeller för budgetering som inte sällan lyfts fram som alternativ. Genomförandet av kunskapsöversikten har finansierats av ett forskningsanslag från Kommuninvest. Vi vill rikta ett stort tack till Kommuninvest för finansieringen och möjligheten att parallellpublicera rapporten i KFi:s rapportserie. Vi vill även tacka Mattias Bokenblom och Erik Törnblom, som varit våra kontaktpersoner under projektets gång, samt Ulf Ramberg, ledamot i Kommuninvests forskningsberedning, för kommentarer på ett tidigare utkast av rapporten.

*Johanna Thalenius och Gustaf Kastberg Weichselberger*

# Sammanfattning

Studien som här avrapporteras är en kunskapsöversikt över budgetmodeller och praktiker. Rapporten ger en översikt över budgetmodeller inom kommuner och regioner, med fokus på såväl nya som traditionella budgetmodeller i Sverige. Studien omfattar emellertid också internationella erfarenheter. Ett konstaterande som görs är att det skett en utveckling mot nya modeller som svarar mot samhällsliga förändringar och nya värderingar. Exempel på sådana nya koncept inkluderar medborgarbudget, hållbarhetsbudget och jämställdhetsbudget, vilka alla syftar till att integrera specifika samhällsmål och värden i budgetprocessen, såsom hållbarhet, medborgarinflytande, värdeskapande och jämställdhet. Tre mer konkreta bidrag som kunskapsöversikten genererat beskrivs i rapportens avslutande del:

Ett första bidrag handlar om den kartläggning, beskrivning och analys kring kunskapsläget som gjorts av olika modeller. Ett andra bidrag handlar om relationen mellan nya modeller och etablerade praktiker. De nya modellerna till trots förefaller etablerade budgetpraktiker vara svåra att utmana. Nya alternativa sätt introduceras, men förblir i regel ett mindre avgränsat tillägg snarare än ett i grunden förändrat sätt att arbeta med budget. Ett tredje bidrag rör identifierande av kunskapsluckor, särskilt kring effekterna av nyare budgetmodeller. Nya modeller kan erbjuda innovativa sätt att budgetera men sprids inte sällan utan mer grundläggande kunskap om förutsättningar för att modellerna ska fungera i praktiken och vilka effekterna blir vid tillämpande.

# Kapitel 1. Introduktion

Alla större organisationer har ett ledningsgarnityr och en operativ utförande del. I en kommun eller region är de högsta ledningsorganen de politiska församlingarna, som fattar beslut om mål och riktning. Det yttersta operativa arbetet utförs oftast av olika yrkesgrupper, såsom handläggare, förskolelärare, undersköterskor och vaktmästare. Enligt ett klassiskt ramverk som begreppsliggör olika sorters styrningsaktiviteter krävs det en styrning som länkar samman den strategiska och den operativa nivån, och den benämns administrativ styrning (Anthony, Johansson, & Samuelson, 1990). Inte sällan pekas budget ut som den mest centrala administrativa styrformen, särskilt i offentliga organisationer, men även i hög grad i privata företag. Organisationer som saknar en tydlig koppling till en marknadsmekanism, där resurser allokeras genom prismekanismen som i sin tur påverkas av kunders preferenser, behov och utbud, kallas ibland för budgetkopplade organisationer. Detta eftersom resursallokeringen i högre grad bestäms genom interna beslut.

Budgeten länkar alltså samman de strategiska inriktningsbesluten med den operativa verksamheten genom att resurser fördelas som möjliggör verksamheten. Det innebär att prioriteringar och avvägningar får en central roll men också aktiviteter som planering och uppföljning. Budgeten skapar en systematiserande ryggrad i organisationen. *Det är alltså en central funktion men också en omfattande arbetsprocess som står i centrum för föreliggande kunskapsöversikt över budgetering i framför allt kommuner och regioner.*<sup>1</sup>

## **Budget som process – tre dimensioner i fokus**

Budgeten är alltså den offentliga sektorns främsta ekonomistyrningspraktik. Om ambitionen är att få ökad förståelse för budget som fenomen blir det centralt att uppmärksamma att det är något som snarast kan beskrivas utifrån olika dimensioner. Dimensioner som i sig är uppbyggda kring olika processer. En indelning som återfinns i litteraturen handlar om att uppmärksamma

---

<sup>1</sup> Metod beskrivs mer ingående i bilaga.

budget som resursallokering, som lednings- och organiseringspraktik och som ansvarsfunktion (Douglas & Overmans, 2020).

Den förstnämnda dimensionen, *resursallokeringsdimensionen*, handlar om att ta fasta på att budgetering handlar om att bestämma hur mycket resurser som ska tilldelas till olika ändamål. Ofta talas det i sammanhanget om planering, skapande av prognoser och bestämmande av behov. Detta föranleder utredningar och underlag som i sin tur skapar underlag för en prioriteringsdiskussion. Det är genom denna process politiker och ledningen för förvaltningar får en möjlighet att skapa förutsättningar resursmässigt för de beslut om verksamheter som tas. I praktiken kommuniceras dessa avvägningar genom det budgetbeslut som tas. I processerna i denna dimension är det formellt framför allt politiker som dominerar, med stöd av tjänstemän, där resultatet av dessa processer är allokeringsbeslut.

Den andra dimensionen som handlar om *organiserings- och ledningspraktik* rör så att säga den mottagande delen i resursallokeringen. Det vill säga, hur ansvar fördelas och lednings-, styrnings- och koordineringsaktiviteter etableras. Det är genom etablerande av en hierarki och nedbrytning av organisationen i olika delar, var och en med ett formulerat budgetansvar som de allokerade resurserna med tillhörande mål omsätts i en praktik. Det är också genom dessa organisatoriska processer politik omsätts i praktik och satsade resurser relateras till vad som produceras och det resultat som uppnås utifrån de medel som anslagits. En central frågeställning handlar exempelvis om hur stort handlingsutrymme en budgetansvarig chef har att allokera resurser inom sitt verksamhetsområde. Dels kan detta handla om vilket mandat som ges att omdisponera mellan löpande verksamhet och investeringar. Dels kan det röra ett tidsperspektiv, får anslagna medel disponeras även nästkommande år eller avser de allokerade resurserna endast innevarande år. Frågan om utformning av ansvar är en del av detta där en uppdelning ofta görs i kostnads-, resultat- och balansräkningsansvar. Centrala aktörer i processerna i den dimensionen är delvis politiker. I stor utsträckning är exempelvis ofta de organisatoriska frågorna en tjänstemannafråga, inte minst inom kommuner och regioner där det finns en formaliserad decentralisering av organisations- och ledningsfrågor.

Budget som *ansvarsfunktion* handlar om att uppmärksamma effekterna av de allokerade resurserna. Detta kan begränsas till ett fokus på huruvida verksamheten har hållit sig inom den angivna budgetramen. Avvikelser uppmärksammas då, både positiva och negativa. Ofta handlar emellertid an-



svarsfrågor inom budgetansvaret om att koppla samman verksamhet med de anslagna resurserna. Ansvarsbedömningar handlar då om medlen använts på ett ändamålsenligt vis, om verksamheten haft det som benämns en yttre effektivitet. Bedömningar handlar också om att fokusera på den inre effektiviteten, det vill säga hur mycket verksamhet som bedrivits för de anslagna medlen. För att avgöra frågor som rör inre och yttre effektivitet i verksamheten sätts verksamheten som bedrivits i relation till de anslagna medlen och normer i form av beslut, lagar och jämförelser med andra. Centrala aktörer i processerna i denna dimension är överordnade hierarkiska nivåer men också externa granskare i form av revisorer och inspektionsmyndigheter. Om de förra fokuserar både yttre och inre effektivitet fokuserar de senare ofta mer på ändamålsenlighet och huruvida verksamheten bedrivs i linje med lagar, förordningar och riktlinjer.

### ***Rapportens syfte och struktur***

Som framgår är budgeten en omfattande process och funktion med många sammanlänkade organisatoriska praktiker. Hur dessa konfigureras och vilka perspektiv som dominerar finns det en mängd olika uttryck för. Över tid kan vi också konstatera att vad som ansetts vara rätt och mest funktionellt har varierat. Kunskapsöversikten inleds därför med en tillbakablick. Erfarenheter från ”svunna” modeller är viktiga att bevara, inte minst eftersom de tenderar att aktualiseras återkommande, men inte sällan under nya benämningar och med en förändrad argumentation.

# Kapitel 2.

## En tillbakablick på budget

Budgetforskningens historia över tid med fokus på den offentliga sektorn sträcker sig långt tillbaka i tiden och har utvecklats i samklang med förändringar i samhället och förvaltningen. Under 1900-talet utvecklades budgetforskningen om offentlig sektor till en akademisk disciplin. Forskare började undersöka budgetprocessens olika aspekter, såsom resursallokering, offentliga investeringar, beslutsfattande och effektivitet. Ser vi till utvecklingen av budgetpraktiker kan de schematiskt delas in i en planeringsorienterad fas med fokus på att stödja den massiva utbyggnaden som skedde av offentlig sektor, som sedan följdes av en fas kännetecknad av minskad expansionstakt eller neddragningar (Schick, 2009). Efter det har en fas följt som har saknat samma tydliga övergripande riktning. Vi kommer att peka på att det snarast kan beskrivas som ett sökande efter alternativ som grundar sig i en stark kritik av rådande budgetpraktiker. Vägen framåt är med andra ord inte lika tydligt utpekad.

### ***Budgetering för expansion***

Decennierna efter andra världskriget fram till 1970-talet kännetecknades av expansion. Expansionen handlade både om en utbyggnad av välfärdsproduktion i form av service och om en kraftig utbyggnad av transfereringar samt lagstiftad allokering av resurser. Den lagstiftade delen hade inte sällan en rättighetsorientering (entitlement legislation). Expansionen möjliggjordes dels av att ekonomin som helhet växte kraftigt under perioden samtidigt som en allt större andel av BNP kanaliserades till offentlig sektor. Det har framhållits att denna växande andel underlättades av ekonomins allmänna tillväxt; det handlade inte så mycket om en omfördelning av befintliga medel som en fördelning av nya överskott (Schick, 2009).

Nya koncept och tekniker inom budgetering, såsom planerings- och programmeringsbudgetering (PPBS) kom att introduceras. Dessa metoder syf-

tade till att främja en mer systematisk och analytisk ansats för att fastställa budgetprioriteringar och bedöma resultatet av offentliga program och projekt. Budgeteringen och dess fokus på att allokera resurser handlade mycket om kostnadssidan. En nedbrytning av de övergripande anslagen skedde i olika kostnadsslag. Inte sällan gällde det politiska beslutsfattandet detaljerad kostnadsfördelning på en hög detaljnivå. Exempelvis handlade inte beslut om enbart hur mycket av resurser som skulle allokeras till personal i en viss verksamhet, utan också hur fördelningen skulle se ut mellan olika personal-kategorier och mellan olika kostnadsslag. Detta kom att utgöra en av grunderna i den kritik som kom att riktas mot sättet att budgetera. Med en hög detaljgrad blir handlingsutrymmet lokalt starkt begränsat och budgeten blir en konserverande tvångströja.

Forskningen om budget under 1970 och 1980-tal kom att i stor utsträckning handla om två fenomen som uppmärksammades. Dels att budgeten som process framstod som en politisk förhandling mellan olika inflytelserika grupper (Wildavsky, 1986). Dels att budgeten i själva verket inte alls alltid verkade utgöra ett styrinstrument som tjänade politiken i förverkligandet av deras intentioner (Brunsson & Rombach, 1982; Rombach, 1986). Titeln på en bok från denna tid är illustrativ: "Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation" (Brunsson & Rombach, 1982). Författarna levererar inte ett allt för hoppingivande svar. Den politiska förhandlingen kring budget gällde i relationen mellan olika politiska konstellationer, mellan olika samhällsnivåer och mellan olika nivåer inom förvaltningar. Det är under denna tid den rationalistiska grundföreställningen, det vill säga att det politiska systemet och förvaltningen mest fungerar som en sammanlänkad maskin som verkställer politiska beslut, börjar ifrågasättas. Beslutsprocesser beskrivs som röriga och ibland slumpmässiga (Cohen, March, & Olsen, 1972) och organisationer som en arena för olika intressen (Kouzes & Mico, 1979).

Det är mot denna fond teoretiserandet kring budgeten som ett spel sker och olika typaktörer pekats ut. Förhandlingen om resurser i organisationen sker mellan olika aktörer som intar olika positioner. Olika typer beskrivs som de nu väl etablerade begreppen väktare, som ser till helheten och försöker begränsa spenderandet, och förkämpare, som ser till avgränsade behov och ligger på för att tillskansa sig mer resurser (Wildavsky, 1964). Hamstrare identifieras också som hela tiden försöker samla resurser utan att göra av med dem (Brunsson & Rombach, 1982).

En av iakttagelserna som görs under denna period och som också innebär en kritik mot idén om förvaltningen som ett rationellt verktyg är att budgeten visat sig svår att påverka och ändra. Vad gäller svårigheten att styra handlar den inte minst om uppmärksammandet av att förändringar mellan år tenderar att bli relativt begränsat. Det talas i sammanhanget om inkrementell budgetering (Schick, 2009). Det vill säga att förra årets tilldelning fungerar som normativ utgångspunkt för nästa års budget. Sedan sker endast smärre justeringar, exempelvis utifrån indexuppräknings. Några mer omfattande omorganiseringar sker inte, vilket inte minst blir problematiskt i finansiellt utmanande tider när mer omfattande nedskärningar är nödvändiga.

### ***Fokus på kostnadskontroll och resultat***

Efter denna planeringsorienterad och expansionsstödande fas kom kostnadskontroll, där fokus på den offentliga sektorns resultat och prestationer kom att betonas i större utsträckning. En budgetteknik som framför allt hade fokus på kostnadskontroll var det som blev känt som nollbasbudgetering (zero based budgeting). Som ofta kom detta budgetkoncept från privat sektor, vilket i det här fallet inspirerats av en utvecklad budgetpraktik på Texas Instruments (Pyhrr, 1973). Nollbasbudgetering är en budgeteringsmetod där alla utgifter från grunden omvärderas inför varje budgetperiod. Varje budgetcykel börjar så att säga med ett grundantagande om noll utgifter och utifrån det ska sedan alla utgifter rättfärdigas: man börjar från en bas om noll allokerade resurser. Fördelningen av resurser ska sedan baseras på en nyttokalkyl. Ett prioriterande mellan olika möjliga utgifter måste också ske. Genom att börja från noll och bygga på med rättfärdigade utgifter varje budgetår undflyr organisationen inkrementalismen och skapar ett fokus kring vad som verkligen genererar nytta. Med denna process återerövas därmed också makten över styrning till de beslutande församlingarna. Det var i alla fall tanken.

Nollbasbudgetering fick under 1970-talet viss spridning inom offentlig sektor, men det konstaterades också att det var en kostsam modell sett till nedlagd tid (Deloitte, 2015). Inte minst på grund av att budgetprocessen blir komplex med alla värderingar och prioriteringar som måste göras. Det framstår också rimligen som en onödig övning att börja om från noll när många av verksamheterna som är i behov av resurser sannolikt inte kan lämnas utan. Inte minst eftersom de är lagstiftade. Därmed är det lätt att hamna i ett prioriterande av paket som endast berör en liten del av den totala resursmängden. Erfarenheterna som rapporteras från ett försök till nollbasbudget i en

svensk kommun indikerar att modellen var svår att omsätta i praktiken (Siverbo, 1998). Något större genomslag för modellen, eller någon långvarigare praktik baserad på nollbasbudgetering i offentliga organisationer förefaller det saknas rapporter om. Övertygande rapporter om kostnadsbesparingar som en effekt av tillämpande av nollbasbudgetering saknas också. Modellen, förutom att ha en given plats i de flesta böcker om budgetpraktiker, dyker upp då och då i och med att organisationer testat den både i privat sektor (Coyte, Messner, & Zhou, 2022) och i offentlig sektor (i skrivande stund i Tallinn exempelvis).

En annan förändring i budgetpraktiken som skedde för att få till stånd en ökad kontroll över kostnadsutvecklingen var att i större utsträckning utgå från de ramar ekonomin sätter upp. Detta kontrasteras ofta med en praktik där behov och mål först bestäms och utgör utgångspunkten för budgetprocessen, också kallat uppbyggnadsmetoden. Att ta behov som utgångspunkt är rimligt om det finns en tydlig idé om vad som ska åstadkommas. Det förutsätter emellertid att det finns resurser att tillgå, eller att systemet har en förmåga att omallokera resurser. I ett system med oförmåga att omfördela som också verkar under resursknapphet blir en uppbyggnadsmodell däremot mindre lämplig eftersom det tendera att pressa kostnaderna uppåt. Det är mot denna uppbyggnadsmodell rambudgetering ska förstås som kort och gott handlar om att utgå från en bestämd ram för hur mycket resurser som ska fördelas ut. Detta tvingar då fram prioriteringar mellan olika verksamheter och insatser. I detta ligger också en förskjutning av ansvar för prioriteringar ner i organisationen.

En modell för budgetering som fick stort genomslag i större kommuner i Sverige vid 1990-talets inträde byggde på att resurser skulle fördelas med utgångspunkt i en ram och enligt principer som baserades på "standardiserade" schablonbaserade behov. Ramen bestod alltså av en bestämd omfattning på tillgängliga resurser och hur dessa sedan skulle fördelas skedde enligt nycklar om behov baserade på statistik. Genomslaget var framförallt kopplat till att detta var en budgeteringsmodell som stödde den då nydanande organiseringen i stadsdelsförvaltningar (Brorström, 1999; Brorström, Jansson, Jensen, & Wikström, 1994). Eftersom behov både skilde sig åt mellan stadsdelar på grund av sammansättningen i befolkningen vilket dessutom kunde förväntas skifta över tid, blev detta en modell som på det som ibland beskrivits som en "objektiv" grund kunde bistå med att allokera resurser. För politiker blev det en modell som gjorde att man centralt kunde undvika att ta ställning till

nivåerna i resursallokeringen. Att modellen med att fördela resurser utifrån en ram till schablonberäknade behov varit tillräckligt bra i tillräckligt många aktörers ögon avspeglas att de blivit seglivade och fortlevt under många decennier i flera kommuner (Kastberg, 2015). Det är först i och med att stadsdelsorganisationerna börjat ersättas av sektorsindelade organisationer som modellerna fasats ut.

### ***Marknad, decentralisering och NPM***

Parallellt med att stadsdelstanken växte fram i Sverige växte andra modeller fram internationellt. En gemensam grund var idén om decentralisering, vilket ju också var grundtanken med stadsdelsorganisationer. Under 1980-talet fick New Public Management (NPM) som idégods inflytande, främst i de anglosaxiska länderna, och betonade en mer marknadsorienterad och prestationsinriktad orientering för offentlig sektor. I Sverige skedde denna utveckling med några års fördröjning, men vid mitten av 1990-talet konstateras det att Sverige är ett av de länder som mest kommit att omfamna NPM-principer (Hood, 1995). New Public Management är ingen enhetlig modell eller reform, utan har beskrivits som ett paraplybegrepp med olika komponenter. Inspiration hämtades dels från marknadens sätt att fungera, dels från företagens sätt att styra och organiseras på. I samklang med tidigare beskrivna kritiska observationer kring styrbarhet, lades också ett starkt fokus på att stärka styrningen av offentlig sektor, både avseende den yttre och inre effektiviteten.

En del av tankegodset kring NPM handlade om budgeten. Fokus låg på decentralisering, resultatorientering och incitamentsstrukturer för att uppnå kostnadseffektivitet och kundfokus. Detta skifte i fokus skedde i linje med stärkta krav på styrning. Inte minst i Sverige på grund av den allvarliga ekonomiska krisen landet hamnade i. 1990-talet kom att präglas av att den kritik som växt fram mot rådande budgetpraktik under 1980-talets ekonomiskt gynnsammare förhållanden, som kom att kombineras med ett starkare fokus på totalkostnadskontroll. Den orientering som inletts mot rambudgetering kom att kombineras med ett förstärkt fokus på styrbarhet mot yttre effektivitet. Resultatet blev rambudgetering i kombination med ökat fokus på att länka resursallokering till faktiska prestationer i verksamheterna.

I den nu kritiska diskursen kring NPM förefaller det ofta glömmas bort att en stark argumentation inte handlade om ekonomi i sig, utan att stödja en resursallokering som stärker medborgarens ställning i förhållande till den offentliga förvaltningen (Nordgren, 2003). Det tydligaste exemplet på detta var

den LSS lagstiftning (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) som tillkom. Lagen innebar att den med funktionshinder som bedömdes ha ett visst behov fick ett ökat inflytande över vem som skulle utföra assisterande insatser. Ekonomiska resurser allokerades för att stödja detta efter individens val. Inom sjukvården materialiserades resultatorienteringen genom att prestationer mättes i form av så kallade DRG-poäng (diagnosrelaterade grupper som viktades utifrån resurstyngd) eller efter patientbesök. Inom skolan kom den resursram som fanns avsatt för verksamheten att brytas ner till olika skolor utifrån antal elever. Mycket av budgetforskningen kom att handla om att följa dessa förändringar med ett ökat fokus på ersättning efter resultat. Studier fokuserade olika effekter av prestationsorienterad budgetering (Brorström, Siverbo, Solli, & Edlund, 1997) och den ändrade organisering som skedde som ett led i detta, som exempelvis införandet av beställarutförarmodell (Berlin, 2006; Kastberg & Siverbo, 2008), eller kundvalsmodell (Jordahl, 2005; Kastberg, 2005).

En observerad effekt är att det tenderar att ske en fokusering på att genomföra de prestationer som det länkas en ersättning till och en annan återkommande observation har varit att prestationsersättning riskerar att leda till en ökande totalkostnad (Kastberg & Siverbo, 2007). I ett system där det går att på ett enkelt sätt begränsa eller på förhand prognostisera antalet prestationer är detta i regel ingen större problematik. Inom exempelvis skolan kan prestationer knytas till antal elever och de tenderar inte att bli fler enbart på grund av att en prestationsersättningsmodell införs. Inom hälso- och sjukvården är emellertid situationen en annan. Där finns ett större utrymme för aktörerna som är verksamma i systemet att kunna påverka det totala antalet prestationer. Att så också sker är väl belagt. Vid ren prestationsfinansierad hälso- och sjukvård tenderar antalet producerade besök eller behandlingar som genererar en prestation med en intäkt kopplad till sig att öka (Brorström, Hallin, & Kastberg, 2000; Brorström, Hallin, & Kastberg, 2004; Kastberg, 2010; Kastberg & Siverbo, 2007).

En alternativ modell har varit att allokeras resurser enligt principen om kapitationsersättning. Resursallokeringen baseras då på klienter/patienter en verksamhet ansvarar för snarare än de faktiska aktiviteterna som utförs. Det har därmed likheter med tankegodset i de modeller som beskrevs för stadsdelar som tilldelades resurser utifrån ett schablonbaserat behov. I Sverige har detta system främst använts inom primärvården. Vårdcentraler "listar" patienter som tillhör dem, och för varje listad patient betalas ett fast årligt

belopp. Ersättningen baseras på ett fördefinierat uppdrag som definierar vad listningen innebär. Totalinkomsten för producenterna avgörs av antalet listade patienter (samt i regel en mindre rörlig del som består av patientavgifterna). Syftet är att kontrollera totalkostnaden medan tillgänglighet och kvalitet förväntas förbättras genom marknadsdynamiken. Om en vårdcentral erbjuder låg tillgänglighet eller kvalitet kan patienter välja att byta till en annan vårdgivare.

Beskrivningen av utvecklingen över tid visar hur olika modeller och ideal för arbetet med budget kommit och gått. I nästa avsnitt fokuserar vi på modeller som lanserats närmare nutid.



# Kapitel 3. Nya ideal och ett utvidgat fokus för budget

På senare tid, och det som framför allt kommer att stå i centrum för denna rapport, har budgetforskningen riktat in sig på att hantera nya utmaningar som hållbarhetsmål, digitalisering, värdeskapande och ökad transparens. Det finns även ett ökat intresse för att integrera strategisk planering och budgetering, samt att involvera medborgare och intressenter i budgetprocessen. Olika ideal för förvaltning har alltså avlöst varandra över tid. I stället för avlösning är det emellertid ofta rimligare att tala om att de lagras på varandra, som sediment (Bäck, 2000).

I detta avsnitt tar vi fasta på observationen att ett antal nya budgetmodeller lanserats på senare tid som har den gemensamma nämnaren att de vidgar fokus. Andra värden än rent ekonomiska eller traditionella verksamhetsvärden sätts i centrum. Vi väljer att se dem som ”bubblare”, det vill säga kandidater som inte kommit att nå en bredare utmaning, men som beskrivs ha potential att göra det. Att samla en kritisk kunskap som grund för fortsatt utveckling är därför viktigt. Noterbart är också att mycket av forskningen på dessa nya modeller och perspektiv i skrivande stund huvudsakligen finns att hämta från nationell/statlig nivå.

## **Återkommande kritik och ”bortom budget”**

Återkommande har budget som styrmedel kommit att kritiseras. Kritiken är något som inte är reserverat för offentlig sektor utan också något som återkommande ventileras även inom den privata sektorn (Hope & Fraser, 2003). En kritik som ofta lyfts fram är budgetens konserverande effekt på grund av att den bygger på inaktuella antaganden. Traditionell budgetering baseras ofta på antaganden som görs många månader eller till och med år i förväg. Med tanke på den takt som omvärlden förändras, kan dessa antaganden bli föråldrade långt innan ett nytt budgetår ens börjat. En annan kritik handlar om att det är en tidskrävande och därmed kostsam process. Budgetprocessen

kan vara mycket tidskrävande och resurskrävande. Många timmar läggs ner på att samla in data, förhandla, granska och justera. Ytterligare en aspekt som kritiserats rör att budgetarbetet riskerar att leda till kortsiktighet. Det blir ett snävt fokus på det innevarande året eller den aktuella perioden som mäts mot budget. Långsiktiga åtgärder som kanske kräver en tillfällig kostnadsökning genomförs inte. Strikt budgetering kan också enligt kritiker begränsa avdelningarnas förmåga att experimentera eller anpassa sig till nya möjligheter som uppstår under året. Därmed riskerar budget som styrmedel att hämma innovation.

Sammantaget finns det en omfattande kritik mot budget som styrmedel och praktik. Det är också med grund i denna kritik alternativ lanserats. En rörelse som tagit sin utgångspunkt i ett kritiskt förhållningssätt gentemot budget är det som kallas *beyond budgeting* (BB). Förespråkarna för BB argumenterar för behovet av en mer flexibel, dynamisk och decentraliserad modell för styrning (Bourmistrov & Kaarbøe, 2013; Matějka, Merchant, & O'Grady, 2021). Den grundläggande tanken med BB är alltså att traditionella budgetprocesser ofta är tidskrävande, dyra och inte sällan blir föråldrade snabbt i en föränderlig omvärld. I stället förespråkar BB ett mer flexibelt, adaptivt och decentraliserat tillvägagångssätt. Ett återkommande exempel, både i svensk och internationell litteratur (Hope & Fraser, 2003), på ett företag som inspirerat i att se bortom den traditionella budgeten är Svenska Handelsbanken. Banken beskrivs tidigt ha arbetat på ett alternativt sätt i relation till det traditionella sättet att arbeta med budget.

BB beskrivs återkommande i litteraturen utifrån ett antal praktiker och förhållningssätt, ibland uttryckta som principer (Hope & Fraser, 2003). Centrala delar i tankegodset kring BB handlar om att skapa flexibla relativa mål som relaterar till marknad och konkurrenter. Detta i kontrast mot traditionell budgets fokus på fasta mål och förutbestämda volymer. En annan central del handlar om decentralisering av beslut och kapacitet att agera, vilket möjliggör snabb anpassning efter aktuella förhållanden. Resursallokeringen bör inte heller vara fast och låst för en viss budgetperiod utan i stället anpassas efter det aktuella behovet och de möjligheter som uppstår. Utvärdering och uppföljning bör inte i första hand göras mot budget utan mot för verksamheten centrala nyckeltal, så kallade KPI:s (key performance indicators).

Det har konstaterats att BB inte är något enhetligt koncept eller modell enligt en relativt ny studie (Matějka et al., 2021). Detta trots att konceptet eller begreppet BB knappast kan betraktas som nytt. Snarare går det enligt studien

att tala om det som en sammansättning av olika praktiker som förekommer i olika konstellationer. Praktiker som pekats ut som vanligt förekommande är en hög grad av decentralisering, flexibel resursallokering, lågt användande av prestationsbaserade ersättningar och starkt fokus på uppdatering av målsättningar utifrån ändrade förutsättningar (Matějka et al., 2021). Något mer omfattande genomslag i kommuner och regioner förefaller BB inte ha haft. Att det inte handlar om en mer sammanhängande och enhetlig modell gör också att det är svårt att dra några mer övergripande slutsatser kring effekter och funktionalitet, särskilt med relevans för offentlig sektor.

### **Tillitsbaserad styrning och budgetering**

En av det senaste decenniet snabbast spridda managementkoncept i en svensk och i viss mån nordisk kontext är tillitsbaserad styrning och ledning. Även om tillit ofta omnämns i budgetdokument är det fortfarande relativt oklart hur denna styrningsfilosofi utvecklas i relation till kommuner och regioners budgetarbete. Enligt styrningsfilosofin finns det en tydlig skepsis mot prestationsmätning och mer direkt och frekvent uppföljning (Bringselius, 2021) ofta sammanbuntat som New Public Management-inspirerad styrning. Några mer uttalade ambitioner att omdana budgetprocesser i linje med tankar om tillitsbaserad styrning och ledning saknas det exempel på. En indikation ges emellertid i en kunskapsöversikt (Siverbo, 2023) där det beskrivs att anslagsfinansiering ses som en modell i linje med tillitsbaserad styrning och ledning. Samma iakttagelser görs i en rapport (Kastberg Weichselberger & Rosvall, 2023) där det konstateras att den decentralisering som skapas med en ram-baserad anslagsmodell är i linje med vissa dimensioner av tillitsbaserad styrning och ledning. Decentralisering och autonomi kan stärkas, men samtidigt är det rimligt att förvänta sig negativa incitament för helhetssyn. Det senare är en annan central princip inom ramen för tankegodset kring tillitsbaserad styrning och ledning. Budget har därmed inte intagit någon mer central roll i managementkonceptet tillitsbaserad styrning och ledning. En del av tankegångarna, om man lyssnar till förespråkarna när de i olika sammanhang resonerar kring vägen framåt, förefaller vara i linje med det vi beskrev kring konceptet bortom budget (beyond budgeting). Alltså att utveckling bör drivas med ett flexibelt och dynamiskt användande av nyckeltal. Någon större tydlighet kring vilken roll budget ska spela i förverkligandet av en tillitsbaserad styrning och ledning finns alltså inte. Även om en tillitsbaserad budget-

modell alltså låter vänta på sig förefaller det viktigt att generera kunskap kring relationen mellan tillitsbaserad styrning och ledning och budget.

### **Budgetering och värdeskapande/public value management**

I litteraturen beskrivs public value, eller public value management (PVM), som ett nytt och utmanande ideal (Douglas & Overmans, 2020; Papi, Bigoni, Bracci, & Deidda Gagliardo, 2018). Då tidigare ideal satt avtryck i den konkreta styrningen är det av intresse att titta närmare på hur budgetpraktiken utvecklats och positionerats i relation till PVM, som är ett svåröversatt begrepp. Ett sätt att närma sig begreppet är att sätta det i relation till tidigare modeller. Sammanfattar vi kort från inledningen kan det sägas att under den första perioden med en expansion av välfärdssektorn fanns ett budgetfokus som låg på att skapa en process som allokerade resurser och som utgjorde ett stöd för denna expansion, men också kostnadskontroll. Med NPM hamnade fokus på resultatorientering och produktivitet. Utifrån ett PVM-ideal sker ytterligare en förskjutning. För att förstå denna måste PVM förklaras närmare, hur har PVM karaktäriserats och definierats?

Styrnings- och ledningskoncept har ofta olika dimensioner som lyfts fram och det gäller även för PVM. Douglas och Overman (2020) pekar ut tre centrala dimensioner. Den första dimension handlar om att se ett brett relevant samhällligt värde, som exempelvis fokus på välfärd, välmående och jämställdhet. Detta beskrivs i kontrast med NPM:s mer tydliga fokus på väl avgränsade prestationer. En andra dimension handlar om att produktionen av service och verksamhet, för att uppnå detta samhällliga värde, ska ske i ett avvägt samarbete mellan olika parter och intressenter som kan bidra. Det handlar alltså inte om vare sig offentlig eller privat drift utan att för den enskilda målbilden skapa en relevant uppsättning medskapande aktörer. Inte minst brukare pekas ut som en part i denna process. Men det handlar också om samarbete mellan olika offentliga, privata och tredje sektorns organisationer. En tredje dimension som pekas ut som central är att värde, vad som värdesätts och anses vara angeläget, är något som varierar över tid och mellan olika kontexter.

Dessa tre dimensioner eller teman är lätta att uppfatta som övergripande och med avsaknad av konkretion. En reflektion som gjorts utifrån en översikt av kunskapsläget är att en utvecklad praktik i relation till idealmodellen låtit vänta på sig (Bracci, Saliterer, Sicilia, & Steccolini, 2021). Douglas och Over-

man (2020) gör emellertid ett försök att peka på vilka budgetpraktiker som kan knytts till tankegodset om PVM.

Vad gäller allokering av resurser krävs enligt en PVM-logik ett involverande av olika parter i processen och att fokus inte hamnar på den enskilda organisationens eller enhetens budgetförutsättningar. Eftersom fokus ligger på samhällsvärden ska dessa utgöra utgångspunkt för vilka som engageras. Författarna ger ett exempel från Nederländerna där målet var att öka tågåkandet. I stället för att kanalisera resurserna till tågbolag allokerades de i stället till bussföretag eftersom det visat sig att en central utmaning låg i att få individer att enkelt komma till en tågstation. Vidare, med ändrade förutsättningar måste en beredskap finnas att ändra och anpassa resursallokeringen efterhand. Detta antingen på grund av att förutsättningarna ändrats eller att kunskapen utvecklats om vilka åtgärder som är lämpliga. Ändrade organisations- och ledningspraktiker krävs också för en anpassning till PVM. Det kan krävas att medel samlas och fördelas, inte utifrån organisation, utan utifrån en allokering till vissa särskilda identifierade samhällsrelevanta mål. Ett exempel på hur detta har praktiserats är vid tillämpande av så kallade sociala investeringsmodeller (social impact bonds) (Cooper, Graham, & Himick, 2016), där det finns ett fokus på långsiktighet och att se bortom den enskilda organisationens avgränsade mandat. Identifierande av problem och behov, genomförande av insatser och finansiering sker i samarbete (Hermansson & Kastberg, 2016; Weichselberger & Lagström, 2021). Med de bredare samhällsmålen kommer också att ansvar bör utkrävas utifrån en bredare bild av vad som ska åstadkommas. Fokus bör inte vara för snävt prestationsorienterat eller ekonomiskt enligt PVM-logiken.

Om det är något som löper som en röd tråd genom resonemanget är det att det förutsätts ett aktivt och intensivt samarbete mellan olika aktörer i processen. Detta sträcker sig från bestämmande av vad resurser ska anslås till, hur de ska hanteras efter anslag och på vilket sätt uppföljning ska ske. Tidigare har nämnts att PVM pekats ut som för luddigt och därmed svårt att omsätta i praktik. Annan kritik har emellertid också rört att risken för ett tydligt ansvarsförhållande för politiker urholkas (Douglas & Overmans, 2020). Det saknas studier som värderar och kritiskt diskuterar fenomenet baserat på praktiska erfarenheter. En förklarande faktor är rimligen att konceptet får betraktas som relativt nytt.

## Medborgarbudget

De senaste årens utveckling visar att det har blivit allt vanligare att bjuda in medborgare till nya former av politiskt deltagande (Karlsson, 2012; SKL, 2019). Inom tidigare forskning betraktas ofta demokratiserade styrformer inom den offentliga sektorn, inte minst när det kommer till upprättandet av budgetar, som framgångsrika koncept (Manes-Rossi, Brusca, Orelli, Lorson, & Haustein, 2021). Medborgarbudget, eller *participatory budgeting* (PB) på engelska, ses som en demokratisk process som möjliggör för samhällsmedlemmar att aktivt kunna delta i beslutsprocessen i syfte att påverka resursfördelningen (Bartocci, Grossi, Mauro, & Ebdon, 2022).

Medborgarbudget uppstod i Porto Alegre, Brasilien, i slutet av 1980-talet och har sedan dess anammats på många orter både inom och utanför Europeiska unionen (Fung, 2015; Manes-Rossi et al., 2021; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008; Sintomer, Herzberg, Röcke, & Allegretti, 2012). Konceptet har blivit alltmer populärt som ett sätt att öka delaktigheten och transparensen i den offentliga budgetprocessen. Medborgarnas engagemang och involvering har tidigare visats sig vara en faktor för minskat missnöje mot det politiska styret (Manes-Rossi et al., 2021) vilket även framhålls kunna revitalisera den lokala demokratin (Karlsson, 2012). Detta gäller även mer specifikt medborgarbudgeten som ses som förtroendestärkande mellan medborgare och politiker (Fung, 2015). Utöver det framhålls medborgarbudgeten ha potential att öka välbefinnandet bland medborgare i samhället och minska risken för korruption (Sintomer et al., 2008).

Enligt SKL (2019) är Europa den världsdel där medborgarbudget använts i störst utsträckning. Medborgarbudget används vanligtvis för att prioritera delar av investeringsbudgeten snarare än hela en kommuns eller regions budget, även om det finns undantag. Den övergripande trenden pekar på att det är de små projekten i grannkapsområden i kommuner som främst dominerar när det gäller användandet av medborgarbudget.

Ett exempel på en nutida medborgarbudget finns i Kalmars kommun som avsätter 200 000 kronor i en medborgarbudget för landsbygdsutveckling. Medborgarna i området har under 2023 haft möjlighet att lämna förslag via kommunens hemsida om hur budgeten ska användas i deras lokala område (Kalmar kommuns webbplats 2023). Ett annat exempel genomfördes i Göteborgs stad där barn och vuxna hade möjlighet att lägga fram förslag till gemensamma aktiviteter som kunde utföras i området kring en skola. Samtliga deltagare fick möjlighet att driva en kampanj för sitt förslag samt vara med

och rösta. Sammanlagt kom det in 80 förslag under år 2020 (Göteborgsstad, 2023). Av samtliga förslag som hade kommit in röstades sju vinnande bidrag fram.

Medborgarbudget som process möjliggör med andra ord för medborgare att exempelvis föreslå, diskutera och rösta på hur en del av den offentliga budgeten bör fördelas i deras lokala område. Denna modell bygger således på en relativt enkel idé: att medborgare ska få möjlighet att erhålla ett direkt inflytande på deras lokala budget, som i sin tur har en betydande påverkan på dem och deras vardagsliv. Medborgarbudgeten kan emellertid ta sig olika former då exempelvis politiska aktörers mål med medborgarnas deltagande kan variera (Fung, 2015). Involvering för att beakta medborgarnas åsikter kan dessutom ske på olika sätt och genom olika arenor och kanaler. Detta kan i sin tur ha påverkan på hur framgångsrik processen eller resultatet av införandet faktiskt blir (Manes-Rossi et al., 2021).

### ***Internationell forskning om medborgarbudget***

Till en början presenterades medborgarbudget som ett sätt att omprioritera offentliga investeringar (Baiocchi & Ganuza, 2014), bort från de mer välbeställda till de mer behövande delarna av staden Porto Alegre. Under det senaste decenniet verkar den ursprungliga betoningen på ”social rättvisa” emellertid ha minskat Fung (2015). Grundläggande värden som belysts inom den tidiga forskningen kring medborgarbudget är bemyndigande av medborgare, aktivism i det civila samhället samt social rättvisa (Bartocci et al., 2022). I studien *“Participatory budgeting as if emancipation mattered”* av Baiocchi and Ganuza (2014) reflekterar författarna kritiskt kring medborgarbudgetens globala utveckling och menar att medborgarbudget och dess användning, likt Fung (2015) resonemang, snarare har handlat om god samhällsstyrning än social rättvisa. Baiocchi and Ganuza (2014) hävdar dessutom att medborgarbudgetens *empowerment*-dimension (det vill säga stärkt lokal förmåga genom decentralisering) vanligtvis blivit en underordnad aspekt av processen. Den kommunikativa dimensionen som handlar om en öppen struktur och transparenta möten för att besluta om projekt och prioriteringar har däremot bibehållits. Författarna menar att detta grundar sig i att *empowerment*-dimensionen är mer komplicerad att implementera än den kommunikativa dimensionen.

Senare studier har även betonat att många deltagandeprocesser genererar förslag och rekommenderar särskilda åtgärder, men att vi i själva verket vet

väldigt lite om i vilken utsträckning sådana förslag genomförts (Bartocci et al., 2022; Font, Smith, Galais, & Alarcon, 2018). Studierna pekar också på att de studier som finns oftast har en kvalitativ ansats och att några mer säkra slutsatser om effekter inte kan dras. Medborgarbudget lyfts emellertid många gånger fram främst som en arena för lärande (Baiocchi & Ganuza, 2014).

Enligt en systematisk litteraturstudie om medborgarbudget som heter *"The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions"* av Bartocci et al. (2022) ses medborgarbudget fortfarande, efter 30 år, som ett aktuellt koncept runt om i världen. Flera teman lyfts fram som i behov av mer forskning såsom frågor om ansvarighet, förtroende och transparens (Swaner, 2017; Volodin, 2019). Kritiska perspektiv på medborgarbudget sägs även vara av vikt och fler jämförande studier för att kunna förstå likheter och skillnader i medborgarbudget runt om i världen har efterlysts (Bartocci et al., 2022). Författarna menar även att vi är i stort behov av studier som undersöker medborgarbudget över en längre tid samt kartlägger om och hur det förändras och blir institutionaliserat. Detta eftersom anpassningar av budgetreformer över tid är vanliga.

### ***Medborgarbudget i den svenska kontexten***

Medborgarbudget är ett relativt nytt fenomen i en svensk kontext. Det gör också att det finns ett begränsat antal studier av fenomenet. I dagsläget har medborgarbudgeten emellertid testats i ett antal kommuner. Dåvarande Sveriges kommuner och landsting startade 2007 projektet *"Medborgarbudget"* som hade i syfte att utveckla medborgarbudget i svensk kontext (SKL, 2011). Kommunerna som deltog i SKL:s nätverk var Avesta, Haninge, Uddevalla och Örebro. Förutom ett fåtal utredningar kring SKL:s dokumenterade erfarenheter kring medborgarbudgetprocesser finns det några forskningsrapporter värda att uppmärksamma.

Peter Demediuk, Rolf Solli och Petra Adolfsson har bland annat undersökt erfarenheterna av medborgarbudgetprocessen i tre av de svenska pilotkommuner i SKL:s nätverk under 2008-2011 (Adolfsson, Solli, & Demediuk, 2012). Författarna presenterar en modell som ska fungera vägledande i hur man kan analysera olika dimensioner i medborgarbudgetprocesser. Författarna visar att kommunerna initialt hade fokus på demokratidimensionen, det vill säga att skapa bättre kontakt med medborgarna och öka medborgarinflytandet. En framgångsfaktor som pekas ut är att personer som varit drivande i processerna haft en plattform inom kommunens politik i en nämnd eller i



andra politiska forum. I genomförandeprocessen utvecklades projekten som studerades mot att skapa förutsättningar för medborgare att lyfta fram goda idéer på åtgärder. Resultatet av studien visar emellertid att initiativen vid periodens slut engagerat en begränsad grupp personer i pilotkommunerna. De aktiviteter som medborgarbudgetprojekten lett till hade däremot i flera fall påverkat en större andel medborgare än dem som var direkt involverade i förslags- och röstningsförfarande. Detta eftersom projekten ofta resulterade i evenemang eller mindre byggprojekt som påverkade en bredare krets. Kritiska framgångsfaktorer som lyfts fram i studien är transparent kommunikation, tydliga regler, involvering av alla grupper och en lämplig omfattning på projekten (Adolfsson et al., 2012).

Under 2019 publicerade SKL ytterligare en rapport som heter *”Medborgarbudget – En världsomspännande modell för demokratiskt inflytande”* (2019) med syftet att inspirera kommuner och regioner att pröva och utveckla medborgarbudget inom sin verksamhet. I rapporten nämns att det i dagsläget finns ett antal svenska kommuner som arbetar med medborgarbudget men att svenska kommuner överlag fortfarande har mycket att lära av de många framgångsrika erfarenheterna som finns internationellt. I rapporten uppmärksammas de olika faser som arbete med medborgarbudget ofta omfattar. Dessa är: förberedelser och kriterier, ta fram förslag och idéer, utvärdering av förslag, röstning, beslut, genomförande och utvärdering. Inom varje fas som presenteras även kritiska framgångsfaktorer som kommuner och regioner bör beakta för en lyckad implementering. Framförallt lyfts en politisk vilja fram som avgörande för genomförandet av medborgarbudget, likt tidigare studiers antaganden (Adolfsson et al., 2012; Manes-Rossi et al., 2021).

Sammantaget är medborgarbudgeten fortfarande ett aktuellt koncept, både internationellt och i Sverige. Konceptet involverar vanligtvis projekt av mindre skala, där en begränsad summa pengar tilldelas ett specifikt geografiskt område eller för ett särskilt syfte. Studier har dessutom visat att medborgarbudgeten utvecklats från sitt ursprungliga fokus på social rättvisa och medborgarnas egenmakt till att bli en diskussion om god samhällsstyrning och deltagande som drivs av politikerns vilja. Det finns emellertid ett betydande behov av ytterligare forskning inom detta område. Kunskapen är fortfarande begränsad gällande till exempel de åtgärder och realiserande av initiativ som är ett resultat av processerna och huruvida medborgarbudgeten mer fungerar som en arena för lärande snarare än beslutsfattande som leder till faktiska åtgärder.

## Hållbarhetsbudgetering för förverkligandet av Agenda 2030

Hållbarhetsbudgetering är ett budgetkoncept som syftar till att integrera och främja implementeringen av Förenta nationernas globala hållbarhetsmål (SDG:s, Sustainable Development Goals på engelska). Ofta omnämns dessa som de 17 globala målen för hållbar utveckling i budgetprocesser på nationell, regional eller lokal nivå (Hege, Brimont, & Pagnon, 2019; Sisto et al., 2020). I denna rapport kommer vi att använda oss utav den svenska översättningen hållbarhetsbudgetering i stället för SDG-budget som ofta används i forskningslitteraturen. Översättningen kan inte betraktas som direkt eftersom vi i denna rapport syftar specifikt på hållbarhetsbudgetering för att nå målen i agenda 2030.

Agenda 2030 antogs av FN:s medlemsstater 2015. Målen som inkluderas i agendan är en uppmaning till handling för att utrota fattigdom, skydda planeten och att säkerhetsställa att alla människor åtnjuter fred och välbefinnande till år 2030 (Bardal, Reinart, Lundberg, & Bjørkan, 2021). Således omfattar målen de tre dimensionerna av hållbar utveckling: ekonomisk, social och miljödimensionen. Agendans 169 delmål med över 200 indikatorer, som antogs senare, omvandlar ett abstrakt hållbart utvecklingskoncept till något mer konkreta framstegsmål (Hege et al., 2019). Med sin breda ambition kräver Agenda 2030 omfattande åtgärder och dessutom investeringar från samtliga sektorer. Nationella regeringar bär ansvaret för att förverkliga denna omvandling men samverkan mellan olika aktörer eftersträvas och är en förutsättning. Vid sidan av policyplanering på statlig nivå är det inte ovanligt att peka ut den kommunala och regionala nivån som avgörande för att nå målen i Agenda 2030 (Bardal et al., 2021; Okitasari et al., 2019). Offentliga budgetar har tidigare pekats ut som det mest kraftfulla verktyget som står till förfogande för att nå målen (Bardal et al., 2021; Hege et al., 2019; Sisto et al., 2020).

Tidigare forskning om hållbarhetsbudgetering för att nå målen i Agenda 2030 är begränsad. Emellertid finns det forskare som har undersökt implementeringen av målen i budgetprocesser, dels på nationell nivå (Hege & Brimont, 2018; Hege et al., 2019; Mulholland & Berger, 2019; Okitasari et al., 2019), dels på lokal och regional nivå (Bardal et al., 2021). I sin studie *Factors facilitating the implementation of the sustainable development goals in regional and local planning—experiences from Norway* undersöker exempelvis Bardal et al. (2021) vilka faktorer främjar implementering av målen på norsk lokal och regional nivå. Faktorer som lyfts fram är bland annat teknologisk och finansiell kunskap samt inkludering i lokala och regionala planer och pro-

cesser. En av de faktorer som omfattas för en lyckad implementering är alltså finansiering och budget. Detta eftersom budgeten har en stor betydelse vid säkerställandet av tillräcklig kapacitet och resurser för att kommunerna och regionerna ska kunna utföra sitt arbete för att nå Agenda 2030.

Mycket tyder på att vi befinner oss i en tidig lärandefas. Ovan framhölls att trots identifierad potential i hållbarhetsbudgetering är konceptet fortfarande i ett slags inledande skede där mycket av implementerandet återstår. Okitasari et al. (2019) uppmärksammar också att integrationen av Agenda 2030 i nationella och lokala budgeteringsprocesser är i ett startskede. Detta eftersom endast nitton länder under 2018 rapporterat att insatserna hade börjat integreras i nationella budgetar.

Författarna Mulholland and Berger (2019) har i sin studie *"Budgeting for the SDGs in Europe: Experiences, challenges and needs"* genomfört en översikt kring huruvida europeiska länder närmat sig hållbarhetsbudgetering och vilka erfarenheter samt utmaningar som fortfarande kvarstår kring fenomenet. Rapporten är en av de första översiktsstudier kring konceptet i Europa och baseras på ett frågeformulär som skickades ut under 2019. Ytterligare en ambition som uttrycks är att initiera ytterligare diskussion kring hållbarhetsbudgetering eftersom det även här visat sig att endast ett par länder integrerat målen i Agenda 2030 i sina budgetdokument. Det finns även författare som har belyst att år 2020, fem år efter att FN:s 2030-agenda antogs, befinner sig sådan integration fortfarande i ett inledningsskede och att några betydande åtgärder inte har genomförts (Annesi, Battaglia, Gagnani, & Iraldo, 2021).

### ***Tidigare studier i Sverige om hållbarhetsbudgetering***

De refererade studierna har framför allt rört nationell nivå i andra länder. Vänder vi fokus till studier inom enbart den svenska kontexten kan vi se att det även här finns ett behov av ytterligare forskning på temat. Några studier är värda att uppmärksamma dock. En studie heter *"Ömsesidiga beroenden mellan olika hållbarhetsperspektiv"*. I den undersöks beroenden mellan några utvalda mål inom FN:s 17 globala hållbarhetsmål samt hur de skulle kunna användas för svensk policyutveckling (Ekener, Katzeff, Gunnarsson-Östling, & Skånberg, 2019). Detta med avsikt att förbättra möjligheten att nå målen i Agenda 2030. Resultatet visar att det ännu inte har åstadkommits någon större utveckling, snarare mycket liten, gällande målen på policynivå. Detta gäller både i Sverige och internationellt. Inom den svenska kontexten pekas emellertid även här budgetpropositionen ut som det viktigaste styrdokumen-

tet för att åstadkomma förbättring kring de olika hållbarhetsmålen med argumentet att det är på den nationella nivån som hållbarhetsfrågor bör hanteras och styras. Det är där resurser kan allokeras enligt författarna.

I en rapport som kartlägger hållbarhetsredovisning i Sverige, som Ekonomistyrningsverket (ESV) utfört, bedömer ESV att det finns ett behov av att göra en mer utförlig kartläggning avseende vad som idag rapporteras av statliga myndigheter och om/hur dessa kan svara upp mot kraven i årsredovisningslagen, och också mot de globala målen enligt Agenda 2030 (Franzén & Sandstedt, 2018). ESV belyser vidare att det även finns ett behov av en utredning som belyser huruvida ett eventuellt införande av krav på hållbarhetsredovisning skulle kunna bidra till att uppnå målen enligt Agenda 2030 i högre och/eller snabbare utsträckning. Emellertid menar utredarna att hållbarhetsredovisning tidigare har kritiserats för att bara lyfta fram positiva resultat och således inte belysa de brister som faktiskt finns. Därmed hade en gemensam redovisningsstandard som ställer krav på en balanserad redovisning möjligtvis kunna vara en åtgärd för att ta hand om denna problematik. En obligatorisk revision av hållbarhetsredovisningen skulle också kunna vara en annan åtgärd som skulle kunna skapa legitimitet (Franzén & Sandstedt, 2018).

Sammanfattningsvis betraktas i litteraturen ofta budget på statlig, regional och kommunal nivå som effektiva instrument i strävan efter att uppnå målen i Agenda 2030. Trots den framhållna potentialen i att interagera hållbarhetsmålen i budgetprocessen beskrivs utvecklingen fortfarande vara i ett inledande skede. Forskningen om hållbarhetsbudgetering för att nå Agenda 2030 är dessutom begränsad. Mer forskning förefaller nödvändig. Detta eftersom fenomenet även i sig fortfarande är relativt nytt. Att implementering och integration av målen i budget de facto är ett effektivt instrument återstår i stor utsträckning att bevisa. Likaså vad detta kan ges för innebörd och få för effekter på lokal nivå i kommuner och regioner: Som framgått tydligt, fokus för studier har legat på nationell nivå.

### **Prioriterad budgetering: Klimat- och miljöbudgetering och jämställdhetsbudgetering**

Prioriterad budgetering handlar om att nya prioriteringar växer fram för beslutfattande. Prioriterad budget som forskningsfält är med andra ord något mer och annat än den prioritering och fördelning av resurser som budget vanligtvis förknippas med. Hållbarhetsbudget som diskuterades i föregående avsnitt kan till exempel betraktas som ett uttryck för prioriterad budgetering.

Vad som fokuseras vid prioriterad budgetering är hur nya budgeteringsmetoder används för att adressera och uppnå artikulerade målsättningar (Bova, 2021).

Prioriterad budgetering kan ske på olika sätt och alltså omfatta olika mål. Klimat- och miljöbudgetering men även jämställdhetsbudgetering, är exempel på sådana mål. Bova (2021) definierar dessa metoder som former av prioriterad budgetering eftersom de har i syfte att anpassa resurser och incitament till en regerings särskilda prioriteringar samt att signalera den politiska betydelsen av dessa prioriteringar. Det som skiljer sig mellan mer traditionella budgeteringsmetoder och prioriterad budgetering är att det senare lägger större tonvikt på mer specifika resultat relaterat till vissa mål. I detta avsnitt väljer vi att fokusera på klimat- och miljöbudgetering samt jämställdhetsbudgetering som exemplifierar sådana prioriterade satsningar.

### ***Forskning om klimat- och miljöbudgetering***

Enligt en övergripande definition handlar klimat- och miljöbudgetering, *green gudgeting* på engelska, om att använda budgetsystemet för att främja förbättrade klimat- och miljöresultat (Aydin, Sogut, & Altundemir, 2023; Bova, 2021). Således syftar klimat- och miljöbudgetering till att integrera miljöaspekter och hållbarhetsmål i den ekonomiska planeringen och därmed budgetprocessen för en nation eller offentlig verksamhet. Detta inkluderar att utvärdera miljöpåverkan av budgeten och bedöma dess samstämmighet med genomförandet av nationella men även internationella åtaganden (Bova, 2021). Grundtanken med klimat- och miljöbudgetering är att regeringar vidtar åtgärder för att uppnå miljömål genom att beakta de ekologiska effekterna samtidigt som de allokerar resurser (Aydin et al., 2023; Russel & Benson, 2014). Det handlar emellertid också om att generera resurser att fördela, exempelvis genom ekonomiska verktyg som miljöskatter, subventioner, miljöskyddsutgifter, avgifter, incitament, böter men även föroreningsstillstånd (Russel & Benson, 2014). Konceptet framhålls som bidragande till en mer informerad och evidensbaserad debatt om hållbar tillväxt (Bova, 2021).

Den ”gröna” budgeten, det vill säga integrering av miljöhänsyn i offentliga budgetar, är knappast något nytt. I decennier har regeringar försökt styra miljöpolitiska mål via instrument som skatter och subventioner. Genom exempelvis miljöskatter kan regeringar påverka producenters och konsumenters beteende gällande påverkan på miljön för att främja grön konsumtion (Aydin et al., 2023). Den globala spridningen av normer för miljöbudget har

emellertid visat sig varit ojämn (Russel & Benson, 2014). Samtidigt som klimatdebatten har intagit en central plats i den politiska debatten förekommer klimat- och miljöbudgetering i begränsad utsträckning (Bova, 2021). Tittar vi till EU:s medlemsstater har det visat sig bara finnas ett fåtal som för närvarande genomför någon form av klimat- och miljöbudgetering. Befintlig forskning om konceptet tyder även på att dess inverkan, detta även i föregångsländer som Tyskland, Sverige och Storbritannien, har varit historiskt mycket begränsad (Russel & Benson, 2014).

Russel and Benson (2014) undersöker i sin studie *"Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective"* dels vilka faktorer som driver klimat- och miljöbudgetering i åtstramningstider, dels hur dessa teoretiskt kan förklaras i USA och Storbritannien. Detta i hopp om att fylla luckan mellan budgetering och miljöpolitisk litteratur. Russel and Benson (2014) finner att det har skett en förskjutning bort från prioriterade politikområden som miljö sedan finanskrisen 2008, det vill säga under perioder av ekonomisk åtstramning. Dessa resultat tyder på att miljöförbättring inte blir en långsiktig politik under ekonomisk kris och i ett vidare perspektiv tar ekonomiska intressen överhanden. Författarna menar även att historiskt sett följer inte införande av klimat- och miljöbudgetering förutsägbara väster/högermonster, det vill säga partitillhörighet.

I en studie med namnet *"Green budgeting practices in the EU: A first review"* undersöks tillvägagångssättet för att utvärdera miljökonsekvenser som presenteras och analyseras i budgetdokument i olika länder i Europa (Bova, 2021). Författaren betonar att budgetpraxis där klimat- och miljöfaktorer identifieras kräver ett viktigt steg som många gånger har visat sig vara svårhanterat. Detta handlar om att bedöma "grönheten" i exempelvis ett lands budget. Miljömålen är ofta komplexa vilket leder till att det inte alltid är så lätt att bedöma huruvida budgeten är "grön". I vilken grad som miljöeffekterna av budgeten identifieras skiljer sig även avsevärt mellan länderna som är inkluderade i studien. Däremot har fyra nyckelelement pekats ut som visar viktiga aspekter för att kunna identifiera och genomföra klimat- och miljöbudgetering: (1) täckning av miljömål, budgetposter och samtliga nivåer inom den offentliga sektorn. (2) metoden som används för att identifiera bidrag till miljömål, (3) styrning (vem gör vad?) samt (4) transparens och verktyg för ansvarsskyldighet.

I studien uppmärksammas även några kvarstående gråzoner kring klimat- och miljöbudgetering som således är i behov av mer forskning. Dessa handlar

om dels att det finns ett behov av en mer utvecklad förståelse för begreppet miljöbudget, dels bör man även undersöka fenomenet utifrån ett strukturerat tillvägagångssätt för bedömning av resultaten. Något som studien också belyser är att budgetering endast är ett verktyg för att nå miljömål, och för en mer komplett bedömning av miljöpolitik och dess effekter bör andra verktyg således undersökas (Bova, 2021).

Sammantaget har klimat- och miljöbudgetering med andra ord diskuterats och i viss mån tillämpats i flera decennier av nationer i strävan efter att kunna påverka befolkningens miljöpåverkan. I dagsläget är det emellertid endast ett fåtal länder som använder sig utav konceptet. Det beror emellertid på definition. Som beskrivits omfattar miljöbudgetering kanske i större utsträckning, än andra prioriterade budgetmetoder, ett större fokus på intäktssidan i form av avgifter och skatter för att skapa incitament och ibland också för att skapa en direkt allokering till miljörelaterade ändamål. Att arbeta aktivt med sådana skatter på en nationell nivå i någon form förefaller vara en utbredd praktik. Samtidigt beskrivs miljöpolitiska mål som komplexa och dessutom svåra att utvärdera. Här finns dessutom betydande luckor i litteraturen, dels om vad som egentligen innefattas, dels studier som belyser konceptets potential och faktiska effekter runt om i världen. Några mer utvecklade studier av praktiker kring miljöbudgetering i kommuner och regioner finns inte.

### ***Forskning om jämställdhetsbudgetering (gender budgeting)***

Jämställdhetsbudgetering, *gender budgeting* på engelska, handlar om att integrera jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen (Polzer, Nolte, & Seiwald, 2023). Det finns flera möjliga tillvägagångssätt för att åstadkomma en högre grad av jämställdhet genom budgetering, som exempelvis att säkerhetsställa att regeringens årliga budget fördelas rättvist mellan medborgare, men även att effekterna av beskattning eller andra liknande åtgärder blir mer rättvisa mellan könen (Brenton, 2023). Jämställdhetsbudgetering, ibland kallad *gender-responsive budgeting*, kan med andra ord ses som paraplybegrepp som kan används för att hänvisa till en rad olika tekniker för att införliva jämställdhetsperspektiv i budgetprocesser (Galizzi, Meliou, & Steccolini, 2021; Steccolini, 2019).

Konceptet är också fokuserat på institutionell förändring vars syfte är att uppnå mer jämställda resultat (O'Hagan, 2018), men även att synliggöra jämställdhetsfrågor för att på det sättet åstadkomma förändring (Steccolini, 2019). Intressenter, såsom medborgare, kan använda jämställdhetsbudgete-

ring i syfte att hålla exempelvis regeringar ansvariga för sin politik och sina handlingar inom jämställdhetsområdet, med målet att främja jämställdhet (Polzer et al., 2023).

Jämställdhetsbudgetering uppkom i början av 1980-talet efter att feministerna i Australien efterlyst jämställdhet i budgetprocessen. Detta ledde till det första genomförandet av ett *Women's Budget Program* 1984 (Polzer et al., 2023). Forskare har sedan dess övervakat fenomenet och dess utveckling från olika discipliner som således bidragit till forskningsområdet jämställdhetsbudgetering. Forskning har emellertid uppmärksammat att det finns flera "tomma fläckar" som återstår att utforska. Inte minst gäller detta inom den offentliga sektorns redovisning (Steccolini, 2019).

Det råder en bred enighet inom tidigare studier om potentialen för jämställdhetsbudgetering. Detta eftersom presentation av jämställdhetsdata tidigare många gånger har visat sig ha en positiv påverkan på verksamhetens upplevda trovärdighet, rättvisa och prestation (Polzer et al., 2023; Steccolini, 2019). Emellertid har konceptet inte spridits i den utsträckning som vissa hoppats på inom forskningen (Galizzi et al., 2021) och praktiken (Steccolini, 2019). Tvärtom har budgetkonceptet använts i begränsad utsträckning, trots de omtalade positiva effekterna av jämställdhetsbudgetering. Tidigare studier har även påpekat att konceptets fulla potential inte är i närheten av att realiseras (Steccolini, 2019) detta trots en viss implementering i flera länder (Stotsky, 2016).

Steccolini (2019) gör således ett försök i att förändra detta genom att reflektera över de viktigaste utmaningarna samt möjliga vägar framåt för jämställdhetsbudgetering i sin studie *"New development: Gender (responsive) budgeting – A reflection on critical issues and future challenges"*. Detta eftersom det visat sig finnas ett behov av ytterligare reflektion och åtgärder för att förstå hur konceptet kan implementeras. Studien resulterar i ett utpekande av en rad viktiga faktorer för en lyckad implementering av jämställdhetsbudgetering: (1) Säkra tillgången till data. Det vill säga ha korrekt och aktuell information om ekonomiska resurser, utgifter och inkomster. Utan tillförlitliga data är det svårt att genomföra en effektiv analys av hur budgeten påverkar könsrelaterad ojämlikhet. (2) Få fäste i den politiska agendan. Det vill säga att om jämställdhetsbudgetering ska vara framgångsrikt måste det prioriteras på den politiska dagordningen. (3) Involvera intressenter. Detta kan handla om representanter från civilsamhället, forskare, myndigheter och andra berörda parter. (4) Balansera spontanitet och standardisering. Detta handlar om att



man exempelvis inte har för strikta riktlinjer utan att det finns utrymme för kreativitet och anpassning till specifika situationer. (5) Övervägande av en bredare syn på ojämlikhet. Den sist nämnda framgångsfaktorn handlar om att det kan finnas ett mer generellt behov av att säkerställa större öppenhet och medvetenhet om hur budgetprocesser och budgetanslag gynnar olika, det vill säga inte bara män och kvinnor, utan olika kategorier av medborgare (Steccolini, 2019).

En annan studie fokuserar på fallet Österrike och betonar att jämställdhetsbudgetering är mest framgångsrik om den stöds av en lagstiftning (Polzer & Seiwald, 2021). Detta har även lyfts i en studie som undersöker jämställdhetsbudgetering inom andra länder i Europa (Quinn, 2017). Samtidigt menar Polzer and Seiwald (2021) att alltför detaljerade och strikta riktlinjer kan begränsa framsteg kring jämställdhet. De menar även att politiskt stöd är avgörande för konceptets spridning. Flera konstateranden går därmed i linje med det Steccolini (2019) pekar på. Däremot menar författarna att det inte är någon garanti för att fullt utnyttja budgetmodellens potential.

Sverige är ett av de länder där jämställdhetsbudgetering i hög grad är implementerad. I en studie som heter *”The institutionalization of gender budgeting and prospects for intersectional analysis”* skriver författaren Brenton (2023) att Sverige är ett av de länder där jämställdhetsbudgetering är som mest avancerad. Detta genom att integrera jämställdhet i budgetprocessen så att inkomster och utgifter omfördelas för att främja jämställdhet på flera olika sätt. Ett exempel är att det svenska skattesystemet har reformerats ur ett jämställdhetsperspektiv och resurser har tillförts kommunsektorn för att öka sysselsättningsgraden för kvinnor till samma nivå som för män samt även för att minska löneskillnaderna mellan könen.

I studien *”Gender budgeting in public financial management: a literature review and research agenda”* utför författarna en litteraturoversikt som undersöker den aktuella diskursen om jämställdhetsbudgetering samt vägleder till framtida forskning (Polzer et al., 2023). Studien inkluderar fyra olika dimensioner i sitt forskningsramverk för att bedöma befintlig litteratur inom ämnet. Dessa är (1) föregångarna till jämställdhetsbudgetering, det vill säga de åtgärder som underlättat, eller hindrat, genomförandet av konceptet, (2) tillvägagångssätt att implementera jämställdhetsbudgetering, (3) genomförandekontexten och dess resultat samt (4) huruvida effekterna är förknippade med jämställdhet. Resultatet i studien visar bland annat att de flesta studier som genomförts inom ämnet jämställdhetsbudgetering fokuserar på en specifik

region eller land samt att forskningen ofta är begränsad till nationell myndighetsnivå. Dessa begränsningar visar behovet av analyser på exempelvis lokal nivå, såväl som av jämförande forskning över länder. Det har även visat sig att det vetenskapliga intresset för jämställdhetsbudgetering utvecklats i linje med politikens förändringar. Majoriteten av forskningen som redovisas i studien fokuserar främst på det som kan beskrivas som planerings- eller förhandsstadiet av jämställdhetsbudget. Fler studier som fokuserar funktionalitet och effekter är därför av intresse eftersom detta är ett underutvecklat kunskapsområde. För att fylla dessa luckor i litteraturen bör således framtida studier koncentreras på att analysera resultatet och effekterna av att implementera jämställdhetsbudgetering.

Sammanfattningsvis kan jämställdhetsbudgetering med andra ord ses som ett paraplybegrepp som innefattar en rad olika tekniker som integrerar jämställdhetsperspektiv i budgetprocesser. Konceptet verkar däremot inte fått den spridning som en del hoppats på. I en studie pekats emellertid Sverige ut som ett föredöme. Fler jämförande studier inom den offentliga sektorn på olika nivåer har pekats ut som önskvärt. Här ser man dessutom betydande luckor som fokuserar de faktiska effekterna av jämställdhetsbudgetering. I föregångsländer har dessutom en heltäckande hänsyn till intersektionella perspektiv pekats ut som en logisk utveckling för konceptet. Detta kan vara värdefulla insikter för vidare forskning.

## Kapitel 4. Övergripande slutsatser

Ambitionen har varit att i rapporten ge en bild av det befintliga kunskapsläget avseende budget med fokus på kommuner och regioner. Ett fokus har också funnits på vad som kan beskrivas som internationella trender. Som framgått handlar det senare inte sällan om koncept som framför allt representeras på nationell nivå snarare än lokal och regional.

Särskild uppmärksamhet har också lagts på nyare forskning och inte minst nya modeller för arbete med budget. Modeller som medborgarbudget, hållbarhetsbudget, jämställdhetsbudget och PVM, för att nämna några exempel, har lyfts fram vid sidan av modeller som nollbasbudgetering och behovsbudgetering som lanserats längre tillbaka i tiden. Att även uppmärksamma tidigare modeller visar sig ha sin relevans eftersom de tenderar att ”dammas av” och återlanseras med jämna mellanrum.

Vissa modeller som letat sig in i läroböcker och är vitt spridda sett till kunskapen om dem, som exempelvis nollbasbudget, har inte omsatts i praktik i någon större utsträckning. Uttrycket mycket prat och lite verkstad, förefaller emellertid inte bara gälla nollbasbudget utan även flera av de modeller vi granskat. En uttolkning kan vara att modellerna som aldrig lämnar konceptstadiet framför allt fungerar som en problematiseringsfunktion (Mouritsen & Thrane, 2006). Med problematiseringsfunktion avses att de inte fyller sin funktion genom en mer omedelbart styrande effekt utan stödjer och underhåller ett kritiskt förhållningssätt till befintliga praktiker. Modellerna hjälper till att rikta uppmärksamhet mot frågor som aktualiseras. En annan uttolkning är emellertid att vi har att göra med det som kallas frikoppling (Meyer & Rowan, 1977), det vill säga att modellerna snarast utgör en struktur som utåt signalerar modernitet med syftet att vinna legitimitet. Syftet har då aldrig varit att det faktiskt ska få effekt i verksamheten.

Rapporten lämnar några tydliga bidrag som här summeras. *Ett första sådant bidrag är deskriptivt* och det på två sätt. Dels erbjuder rapporten en sammanställning och överblick av kunskapsläget kring olika budgetmodeller i kommuner och regioner samt internationella trender, dels tillhandahålls en beskrivning av respektive budgetmodell och en diskussion kring vad vi vet

om dem. Bidraget handlar därmed om både en kartläggning och en fördjupad beskrivning med utgångspunkt i en svensk kontext även om internationella erfarenheter vägts in.

*Ett andra bidrag* är att studien visar hur utvecklingen av nya koncept förhåller sig till etablerade modeller och praktiker. En övergripande iakttagelse är robustheten i grundläggande budgetmodeller som tillämpas. Några riktiga utmanare förefaller det inte finnas som får ett större genomslag. Detta trots den varaktiga och ibland intensiva kritiken mot etablerade sätt att budgetera som vi lyft fram. En annan övergripande iakttagelse är att modeller och alternativ utvecklas i takt med förändringar i förvaltning och samhällsbehov, där verksamhetsvärden och andra värden än rent ekonomiska fått ökat fokus under de senaste decennierna. Sedan rambudgeteringens genomslag har kostnadskontroll fått mindre fokus och andra värden har i stället accentuerats som hållbarhet, medinflytande, värdeskapande och jämställdhet. Möjligen avspeglar detta den flera decennier långa period där svenska kommuner och regioner haft en gynnsam ekonomisk utveckling. Att fokusera annat än ekonomi förefaller då rimligt, och är givetvis i linje med att ekonomin framför allt i en offentlig kontext är en möjliggörande faktor. Om kommun- och regionsektorn efter en längre tid av finansiell expansion nu går in i mer utmanande tider där kostnadskontroll tillmätts ett större värde kan ett förnyat fokus på modeller som lägger mer tyngdpunkt på kostnadskontroll och produktivitet kanske åter hamna i fokus.

Vår genomgång av olika modeller visar att förändringar av budget framför allt förefaller följa två olika spår. Det första spåret handlar om att nya värden som artikuleras tenderar att leda till försök att inkorporera dem i budgetarbetet. Tydliga exempel på det är jämställdhets- och hållbarhetsbudget. Det andra spåret handlar om att modeller lyfts fram som ett konkurrerande alternativ till budget. Dessa modeller bottenar inte sällan som vi beskrivit i en kritik mot mer traditionella budgetmodeller och deras effekter. Exempel på sådana ”utmanar” modeller är PVM och medborgarbudget. Dessa utmanare förefaller emellertid i regel få ett begränsat genomslag. De båda exemplen har för övrigt också ofta kommit att omsättas i praktik på ett sätt så att de snarast kan beskrivas som en marginalföreteelse i relation till den ordinarie budgetprocessen.

*Ett tredje bidrag* är de kunskapsluckor som identifieras. I genomgången av de olika modellerna identifieras betydande kunskapsluckor gällande olika budgetkoncept, både i Sverige och internationellt. Behovet av ytterligare

forskning blir tydligt. Inte sällan försämras kunskapsläget av avsaknaden av klara definitioner, modeller och praktiker. Ytterligare en komponent som försämrar kunskapsläget är att i litteraturen kring nya budgetmodeller lanseras och diskuteras de på en begrepps- och modellnivå och ibland baserat på enstaka empiriska fall. Någon större utbredning och därmed bredare bas för empiriska studier finns ofta inte. För den mindre nog samma läsaren kan därmed budgetmodeller framstå dels som mer spridda, dels studier av dem som mer empiriskt välgrundade än vad som faktiskt är fallet. Här har inte minst forskarsamhället en uppgift som kritisk kunskapspridare och värderare av forskningsresultat.

Kunskapsläget skiljer sig emellertid åt mellan olika modeller. Effekter av anslagsfinansiering och prestationsfinansiering är relativt väl kartlagda. Lite övergripande kan sedan kunskapsläget beskrivas som allt mer begränsat ju mindre spridd och/eller ju nyare en modell är. Det är i sin tur föga förvånande. Det är lätt att förstå att kunskapen ackumuleras kring det som är vanligt förekommande. Att studera nya inte särskilt väl spridda modeller kan emellertid vara nog så viktigt för att tidigt avgöra potentialen i dem. På det viset kan snabb spridning av koncept undvikas som först efter en tid nagelfars, vilket ofta förefaller vara fallet (Birnbaum, 2000).

## Bilaga, metod

Studien är av karaktären litteraturöversikt. Det innebär att fokus framför allt ligger på att täcka i och värdera relevant kunskap (Massaro, Dumay, & Guthrie, 2016). Fokus har framför allt legat på att söka litteratur som publicerats under de senaste två decennierna även om tidigare studier också beaktats. Eftersom fokus inte bara legat på att söka kunskap om vissa på förhand identifierade modeller, utan också att kartlägga vilka modeller som är relevanta att lyfta fram har tillvägagångssättet snarast skett på det som benämns ett abduktivt sätt (Alvesson & Sköldberg, 1994). Detta innebär att mer systematiska sökningar i databaser på begrepp som budget i kombination med olika identifierade begrepp (som "beyond budgeting" eller "gender budgeting") kombinerats med mer generella informationssökningar och mer specifika sådana kring väl avgränsade fenomen. Målet har varit att snarare än att generera en valid men väl avgränsad utsaga om ett väl specificerat fenomen skapa relevans genom att kombinera ett strukturerat sökande med ett som drivs av nyfikenhet och intresse.

# Referenser

- Adolfsson, P., Solli, R., & Demediuk, P. 2012. Medborgarbudget – erfarenheter från tre svenska pilotkommuner, *KFi-rapport*, 118. Göteborg: KFi.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. 1994. *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Annesi, N., Battaglia, M., Gragnani, P., & Iraldo, F. 2021. Integrating the 2030 Agenda at the municipal level: Multilevel pressures and institutional shift. *Land Use Policy*, 105: 105424.
- Anthony, R. N., Johansson, G., & Samuelson, L. A. 1990. *Administrativ styrning: om ekonomistyrning i decentraliserade organisationer*: Studentlitteratur.
- Aydin, M., Sogut, Y., & Altundemir, M. E. 2023. Moving toward the sustainable environment of European Union countries: Investigating the effect of natural resources and green budgeting on environmental quality. *Resources Policy*, 83: 103737.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. 2014. Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1): 29-50.
- Bardal, K. G., Reinar, M. B., Lundberg, A. K., & Björkan, M. 2021. Factors facilitating the implementation of the sustainable development goals in regional and local planning—experiences from Norway. *Sustainability*, 13(8): 4282.
- Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. 2022. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*: 00208523221078938.
- Berlin, J. 2006. *Beställarstyrning av hälso- och sjukård: om människor, marginaler och miljoner*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Birnbaum, R. 2000. The life cycle of academic management fads. *The journal of higher education*, 71(1): 1–16.

- Bourmistrov, A., & Kaarbøe, K. 2013. From comfort to stretch zones: A field study of two multinational companies applying “beyond budgeting” ideas. *Management Accounting Research*, 24(3): 196–211.
- Bova, E. 2021. Green budgeting practices in the EU: A first review. *European Economy-Discussion Papers 2015–* (140).
- Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M., & Steccolini, I. 2021. Accounting for (public) value(s): reconsidering publicness in accounting research and practice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, ahead-of-print (ahead-of-print).
- Brenton, S. 2023. The institutionalization of gender budgeting and prospects for intersectional analysis. *Public Money & Management*: 1–10.
- Bringselius, L. 2021. Tillit. Introduktion till tillitsforskningen. In L. Bringselius (Ed.), *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. 1999. *Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn : konstruktion, innehåll och effekter*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Brorström, B., Hallin, B., & Kastberg, G. 2000. *Barnmorskan, patienten och pengan: effekter av förändrad styrning inom mödrahälsövården*. Göteborg: Göteborgs univ.
- Brorström, B., Hallin, B., & Kastberg, G. 2004. The Significance of Control Models: Intentional and Unintentional Effects. *Qualitative Health Research*, 14(7): 15.
- Brorström, B., Jansson, L., Jensen, C., & Wikström, E. 1994. *Effektivitet och stadsdelsnämnder : en studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad*. Göteborg.
- Brorström, B., Siverbo, S., Solli, R., & Edlund, V. 1997. *När intäkten kom : en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer*. Göteborg: KFi.
- Brunsson, N., & Rombach, B. 1982. *Går det att spara? : kommunal budgetering under stagnation*. Bodafors: Doxa.



- Bäck, H. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice., *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17: 1–25: *Administrative Science Quarterly*.
- Cooper, C., Graham, C., & Himick, D. 2016. Social impact bonds: The securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society*, 55(1): 63–82.
- Coyte, R., Messner, M., & Zhou, S. 2022. The revival of zero-based budgeting: drivers and consequences of firm-level adoptions. *J Accounting Finance*, 62(3): 3147–3188.
- Deloitte. 2015. Zero-based budgeting: zero or hero? *Deloitte Consulting*.
- Douglas, S., & Overmans, T. 2020. Public value budgeting: propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting Financial Management*.
- Ekener, E., Katzeff, C., Gunnarsson-Östling, U., & Skånberg, K. 2019. Ömsidiga beroenden mellan olika hållbarhetsperspektiv: Möjligheter att genom kunskaper om synergier och trade-offs mellan olika globala hållbarhetsmål förbättra förutsättningarna att nå Agenda 2030 i sin helhet: Naturvårdsverket.
- Font, J., Smith, G., Galais, C., & Alarcon, P. 2018. Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57(3): 615–636.
- Franzén, C., & Sandstedt, U. 2018. Hållbarhetsredovisning: en omvärldsbekantning, *Stockholm: Ekonomistyrningsverket*
- Fung, A. 2015. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public administration review*, 75(4): 513–522.
- Galizzi, G., Meliou, E., & Steccolini, I. 2021. Theme: Experiences and challenges with gender budgeting and accounting. Moving towards gender-responsive forms of accountability? Editorial: Institutionalizing gender budgeting – contemporary experiences and future challenges, Vol. 41: 499–501: Taylor & Francis.

- GöteborgsStad. 2023. Medborgarbudget: Din idé, Vol. 2023.
- Hege, E., & Brimont, L. 2018. Integrating SDGs into national budgetary processes. *Studies*, 5(18).
- Hege, E., Brimont, L., & Pagnon, F. 2019. Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable? *Public Sector Economics*, 43(4): 423–444.
- Hermansson, C., & Kastberg, G. 2016. Sociala investeringar i praktiken. Ambitioner, samarbete och organisering, *KFi:s rapportserie*. Göteborg.
- Hood, C. 1995. The "New Public Management" In the 1980s: Variations on a Theme'. *Accounting, Organizations and Society*, Vol 20(No 2/3): 93–109.
- Hope, J., & Fraser, R. J. C. M. R. 2003. New ways of setting rewards: The beyond budgeting model. 45(4): 104–119.
- Jordahl, H. 2005. Avregleringar, entreprenadupphandlingar, kundvalsmodeller och vouchersystem, *The Swedish Model*, Vol. 8. Stockholm: Ratio.
- Karlsson, M. 2012. Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden. *Local Government Studies*, 38(6): 795–815.
- Kastberg, G. 2005. *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg, G. 2010. *Vad vet vi om kundval? En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Kastberg, G. 2015. Ändamålsenlig organisering. Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld.
- Kastberg, G., & Siverbo, S. 2007. Activity-based financing of health care – experiences from Sweden. *International health planning and management*, 22(1): 25.
- Kastberg, G., & Siverbo, S. 2008. The impossible split? A study of the creation of a market actor. *International advanced in economic research*, 14(1): 10.

- Kastberg Weichselberger, G., & Rosvall, S. 2023. En robust modell. En studie av resursfördelnigen i Borås Stad.
- Kouzes, J. M., & Mico, P. R. 1979. Domain Theory: An introduction to organizational behavior in Human Service Organizations. *Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4): 449–469.
- Manes-Rossi, F., Brusca, I., Orelli, R. L., Lorson, P. C., & Haustein, E. 2021. Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities. *Public Management Review*: 1–23.
- Massaro, M., Dumay, J., & Guthrie, J. 2016. On the shoulders of giants: undertaking a structured literature review in accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(5): 767–801.
- Matějka, M., Merchant, K. A., & O'Grady, W. J. J. o. M. A. R. 2021. An empirical investigation of beyond budgeting practices. 33(2): 167–189.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340.
- Mouritsen, J., & Thrane, S. 2006. Accounting, network complementarities and the development of inter-organisational relations, *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 31: 241–275.
- Mulholland, E., & Berger, G. 2019. Budgeting for the SDGs in Europe: Experiences, challenges and needs. *ESDN Quarterly Report*, 52.
- Nordgren, L. 2003. *Från patient till kund: intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Lund: Lund Business Press.
- O'Hagan, A. 2018. Conceptual and institutional origins of gender budgeting. *Gender budgeting in Europe: Developments and challenges*: 19–42.
- Okitasari, M., Sunam, R., Mishra, R., Masuda, H., Morita, K., Takemoto, K., & Kanie, N. 2019. Governance and national implementation of the 2030 agenda: lessons from voluntary national reviews.
- Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. 2018. Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money Management Accounting Research*, 38(7): 503–510.

- Polzer, T., Nolte, I. M., & Seiwald, J. 2023. Gender budgeting in public financial management: a literature review and research agenda. *International Review of Administrative Sciences*, 89(2): 450–466.
- Polzer, T., & Seiwald, J. 2021. Gender-responsive budgeting in Austria: The narrow line between implementation and confirmation. *Public Money & Management*, 41(7): 527–538.
- Pyhrr, P. A. 1973. *Zero-base budgeting: a practical management tool for evaluating expenses*. New York: Wiley.
- Quinn, S. 2017. Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice? *Administration*, 65(3): 101–121.
- Rombach, B. 1986. *Rationalisering eller prat: kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi [Rationalisation or talk]*. Lund: Doxa.
- Russel, D., & Benson, D. 2014. Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. *Environmental Politics*, 23(2): 243–262.
- Schick, A. 2009. Budgeting for entitlements.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. 2008. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1): 164–178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. 2012. Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2).
- Sisto, R., García López, J., Quintanilla, A., de Juanes, Á., Mendoza, D., Lumberas, J., & Mataix, C. 2020. Quantitative analysis of the impact of public policies on the sustainable development goals through budget allocation and indicators. *Sustainability*, 12(24): 10583.
- Siverbo, S. 1998. *Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå* (1. uppl., 1. tr. ed.). Göteborg: Förvaltningshögskolan Univ.
- Siverbo, S. 2023. Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner., *KFi rapport: Kommunforskning i Västsverige*.

- SKL. 2011. Medborgarbudget i Sverige, Europa och världen. *Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting*.
- SKL. 2019. Medborgarbudget, En världsomspännande modell för demokratisk inflytande. SKR.
- Steccolini, I. 2019. New development: Gender (responsive) budgeting – A reflection on critical issues and future challenges. *Public Money & Management*, 39(5): 379–383.
- Stotsky, M. J. G. 2016. *Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes*: International Monetary Fund.
- Swaner, R. 2017. Trust matters: Enhancing government legitimacy through participatory budgeting. *New Political Science*, 39(1): 95–108.
- Volodin, D. 2019. Deliberative democracy and trust in political institutions at the local level: evidence from participatory budgeting experiment in Ukraine. *Contemporary Politics*, 25(1): 78–93.
- Weichselberger, G. K., & Lagström, C. 2021. Accounting in and for hybrids. Observations of the power of disentanglements. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, ahead-of-print(ahead-of-print).
- Wildavsky, A. 1986. *Budgeting : a comparative theory of budgetary processes* (2., rev. ed.). New Brunswick (U.S.A.): Transaction Books.
- Wildavsky, A. B. 1964. *The politics of the budgetary process*. Boston: Boston.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning  
i Västsverige**

Box 171  
431 22 Mölndal  
Tel 0703-41 65 17  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)