



Hvordan får man økonomistyringen til at virke?

Et stærkt politisk forankret, centralt styret rammesystem er rigtig godt til effektiv udgiftsstyring. Men det er et helt centralt spørgsmål, om stramme rammer betyder, at ydelserne bare bliver ringere – eller om de tværtimod fører til en effektivisering, så skatteyderne får mere for de samme eller færre penge. Undersøgelserne peger nærmest på, at rammestyling fører til, at ydelserne bliver ringere, mens effektiviteten ikke bliver større. Decentralisering giver kort sagt bedre beslutninger. Så skal vi have en offentlig sektor, der både holder sine rammer og leverer ordentlige ydelser, må vi finde en passende kombination mellem central styring og decentral handlefrihed.

AF MARIUS IBSEN, EKSTERN LEKTOR PÅ SYDDANSK UNIVERSITET OG FHV. KOMMUNALDIREKTØR I GLADSAXE KOMMUNE

For 30 år siden gennemførte regeringen Schlüter (i praksis finansminister Henning Christophersen) en budgetreform. Den gjaldt strengt taget kun staten, men dens principper vandt hurtigt indpas også i kommunerne. Det hang sammen med, at den ikke var et fikst påhit fra en ny regering, men en længe forberedt, gennemgående ændring af den måde, man styrede på. Refusioner var allerede opgivet som styringsmiddel over for kommunerne. Nu opgav Finansministeriet også blandt andet normeringskontrollen overfor ministerierne.

I stedet kom en klar ramme for hvert ministerium, en ramme som igen ofte blev fordelt på underordnede institutioner. Den skulle tages alvorligt, så ministerierne kunne ikke regne med tilgivelse og tillægsbevillinger, hvis der skete overskridelser. Til gengæld fik ledelsen af de forskellige områder adgang til at disponere langt friere, blandt andet mulighed for at videreføre ubrugte bevillinger.

Som sagt fulgte kommunerne trop. Der blev indført lønsumsstyring, og mange institutioner fik mulighed for at disponere frit inden for budgettet samt adgang til at overføre bevillinger til det følgende år.

Hovedideen i både stat og kommune var at decentralisere en række detailbeslutninger til dem, der vidste mest om sagerne. Derved håbede man både at opnå bedre beslutninger (samt bedre styring) og at frigøre ressourcer i de tværgående enheder til at tænke større og mere langsigtede tanker.

På mange måder var budgetreformen en parallel til den kommunalreform, der var gennemført i årene forud, og hvis ide var at lade

lokale folkevalgte disponere frit mod en pligt til at udskrive de nødvendige skatter.

Dette styringssystem udviklede sig de følgende år. Ændringerne blev sammenfattet i – men næppe styret af – successive moderniseringsprogrammer. Og de blev med tiden set som led i en international tendens, der blev kaldt New Public Management (NPM), selv om Danmark faktisk var pioner.

I dag diskuteres hele denne styringstankegang igen. Men den ses fra to forskellige synsvinkler. En række forskere mener, at styringen er blevet for tung og kompliceret, så der ikke bliver plads til fagfolkernes udfoldelse. De taler stedet om New Public Governance (NPG).

Paradoksalt nok er en række indflydelsesrige praktikere samtidig i gang med en stærk centralisering af styringen, i hvert fald hvad økonomi angår. Nu drejer det sig i mindre grad om at tilskynde decentrale enheder til at agere fornuftigt, men i stedet om at sørge for, at de holder budgettet. Man er ikke på vej til at genindføre alle kontrolmekanismerne fra før 80'ernes budgetreform. Men frihedsgraderne, ikke mindst hvad angår budgettopfølgning, er klart blevet færre.

Der er ingen tvivl om, at de styrende magter ser strammingerne som en nødvendig konsekvens af, at både store statsinstitutioner som forsvar og politi og mange kommuner har overskredet deres budgetter. Men heraf følger ikke nødvendigvis, at mere kontrol er den rigtige løsning.

Der er faktisk drevet en del forskning om netop dette emne. Vi ved noget om, hvad der virker. Denne viden søges i kort form sammenfattet i denne artikel. Der afsluttes med nogle betragtninger om NPM versus NPG.

Superman og budgetinstitutionerne

Hvis man vil sikre, at de offentlige udgifter ikke vokser, kan man naturligvis som Superman prøve at standse toget ved at stille sig ind foran og sætte hælene i: Altså bare sige nej til nye udgifter.

Man kan imidlertid også gå en anden vej, nemlig prøve at forme beslutningsprocessen med henblik på at begrænse udgifterne. Sådanne rammer for budgetbeslutninger kaldes budgetinstitutioner.

Man kan inddele dem i fire grupper:

- * gennemsigtighed
- * bindende rammer
- * centralisering af budgetbeslutninger
- * samspillet mellem de centrale beslutningstagere og de udførende enheder

Gennemsigtighed og bindende rammer

Der er enighed om, at det er lettere at styre udgifterne, hvis budgetterne er gennemsigtige, det vil sige, at de giver en samlet oversigt over både udgifter og gældsforpligtelser. Et godt eksempel på det er diskussionen om leasing af anlægsaktiver. Den forpligtelse, en offentlig myndighed påtager sig i den forbindelse, må sidestilles med en gældsbyrde. Ellers vildledes beslutningstagerne.

Noget mere diskussion har der været om, hvor effektivt det er at fastsætte flerårige rammer. Der er mange eksempler på, at rammer ikke har virket. I USA har det været meget diskuteret, om den såkaldte Gramm-Rudman-Hollings-lov havde nogen betydning for, at man i 90'erne fik underskuddet under kontrol. I Europa var erfaringerne med vækst- og stabilitetspagten ikke gode de første år. Og her i landet har der flere gange været tilløb til sanktioner over for kommunale budgetoverskridelser, uden at det rigtigt er blevet til noget. Problemet er, at hvis de, der har besluttet rammerne, også kan dispensere fra dem, er der altid en risiko for, at man viger tilbage, når det kommer til stykket.

En række undersøgelser, specielt af amerikanske stater, viser imidlertid, at grundlovsmæssigt fastsatte begrænsninger af udgifter og underskud faktisk har en effekt. Men den slags virker bedst, hvis rammen vedrører regnskabet og håndhæves af en instans, der er uafhængig af dem, der skal beslutte budgettet.

Men lidt forsigtighed kan man måske slutte, at flerårige rammer virker, hvis de ikke blot

» Nu drejer det sig i mindre grad om at tilskynde decentrale enheder til at agere fornuftigt, men i stedet om at sørge for, at de holder budgettet.

vedrører budgettet, og hvis de ikke bare kan laves om. Det sidste kan skyldes, at rammerne er aftalt mellem flere partier eller er nødvendige af hensyn til EU. Der er derfor grund til at tro, at budgetloven her i landet vil have en effekt. Det gælder i alt fald på det kommunale plan. Hvad de statslige udgifter angår, er handlefriheden – trods EU-henstillingen – formentlig større. Dermed er risikoen for, at de fastlagte rammer bliver fraveget i en snæver vending også større.

Centralisering af budgetbeslutninger, decentralisering af udførelsen

Det er i mange undersøgelser vist, at – groft taget – jo mere centraliserede budgetbeslutningerne er, des bedre kan de styres.

På nationalt niveau indebærer det, at finansministeren skal dominere regeringsbeslutninger om udgifter, og at parlamentet skal have begrænsede muligheder for at stille ændringsforslag. Hvis der er tale om koalitionsregeringer, kan det dog være lige så effektivt, at koalitionsaftalen indeholder en klar økonomisk ramme. I kommunerne bliver den økonomiske balance bedre, i jo højere grad Økonomiudvalget dominerer beslutningerne.

Sammenhængen forklares med, at tværgående beslutningstagere lytter mere til skatteborgerinteressen end repræsentanterne for forskellige sektorområder.

Det er almindeligt antaget, at der er en vis asymmetri mellem de politikere, der skal træffe budgetbeslutningerne, og de offentlige instanser, der skal føre dem ud i livet. De, der til dagligt leverer ydelserne, ved formentlig bedst, hvordan man får noget for pengene. Men de har samtidig en interesse i at have gode arbejdsvilkår. Derfor formodes de at arbejde for, at der skal være lidt luft i budgetterne, så der er noget at tage af, hvis rammerne skulle blive snævrere.

Følgelig er det både praktisk og teoretisk en

» (...) handlefrihed til den lokale ledelse er et af de vigtigste midler til at øge effektiviteten og skabe gode ydelser.

stor udfordring at give de decentrale enheder incitament, dels til ikke at bede om flere penge, end de har brug for, og dels til at føre beslutningerne ud i livet så effektivt som muligt. Hvis den politiske ledelse eksempelvis har bestemt sig for at spare 5 pct., er det af stor betydning, om de ansvarlige ledere omsætter dette i tilsvarende forringelser for borgerne eller bruger begrænsningen, som afsæt for en effektivisering.

Af sådanne overvejelser kom den decentralisering, der var et afgørende led i budgetreformen. Netop derfor kan det overraske, at hypotesen ikke er undersøgt særligt meget. Men måske ligger her forklaringen på, at der netop i dag stilles mange spørgsmålstejn ved, om decentraliseringen nu også er så god en ide.

Det er veldokumenteret, at hvis budgettet fordeles mellem institutioner efter produktions størrelse (et såkaldt taxametersystem), så bliver udgifterne lavere, forudsat at fordelingsmekanismen opfattes som troværdig. Begrundelsen er, at hvis budgettet tildeles efter en kendt og ufravigelig regel, har de berørte institutionsledere ikke fordel af at arbejde for et større budget. Men hvis det alligevel er muligt at gøre afvigelse, forsvinder denne fordel.

Så langt er der fordele ved decentralisering.

Derimod er der ikke enighed om, hvorvidt adgangen til at overføre bevillinger fra et år til det næste (som var et centralt led i budgetreformen) faktisk fører til lavere udgifter eller måske slet ingen effekt har.

Og hvor er så kommuner og regioner?

Som sagt indledningsvis var budgetreformen på mange måder en parallel til kommunalreformen. De to reformer var i alt fald båret af samme tro på, at klare rammer og tydelig decentralisering var vejen frem.

Den stærkere tro på værdien af central styring, der nu er fremherskende, har da også ført til, at den regionale og kommunale

handlefrihed er blevet begrænset. Regionerne har ikke skatteudskrivningsret, og den kommunale frihed til at udskrive skat er underlagt et samlet skatteloft. Samtidig er der indført skrappe sanktioner, hvis den enkelte kommune overskrider servicerammen, uanset at rammeberegningen i sig selv kan virke noget tilfældig.

Men der er stadig rum til at træffe lokale beslutninger, tilpasset de konkrete forhold. Og kommuners og regioners plads i den offentlige økonomi er stadig stor. Som det fremgår nedenfor, tyder meget på, at det er en god ting for de offentlige ydelsers kvalitet.

Det drejer sig ikke kun om penge

De resultater, der er gengivet indtil nu, peger – sagt kort – på, at hvis man virkelig vil holde udgifterne nede, så er et stærkt politisk forankret, centralt styret rammesystem rigtig godt.

Betyder det, at budgetreformen i 80'erne beroede på en naiv tiltro til de offentlige ledere, at snakken om NPG blot må afskrives som endnu mere naiv, samt at den budgetlov, vi nu har fået, er den eneste vej frem?

Ikke helt.

For udgifter er jo ikke blot en byrde for skatteyderne, selvom mange finansministerier og kommunale økonomiafdelinger gerne vil tro det. De gør også nytte – borgere bliver forsørget, passet, undervist, behandlet og plejet, og de får veje at køre på og parker at gå ture i.

Derfor er det et centralt spørgsmål, om stramme rammer betyder, at ydelserne bliver ringere eller tværtimod – som de økonomisk ansvarlige prædiker – fører til en effektivisering, så skatteyderne får mere for de samme eller færre penge. Det er også undersøgt, igen mest i USA, hvor mange stater – delvist efter folkeafstemninger – har fået pålagt snævre rammer for udgifter og skatter.

Undersøgelserne peger nærmest på, at den slags begrænsninger fører til, at ydelserne bliver ringere, mens effektiviteten ikke bliver større. Det kan godt undre, fordi vi samtidig ved, at der ofte er stor variation i udgiften per ydelse uden en tilsvarende variation i kvaliteten. Det hjælper ikke at sende flere penge. Hvorfor kan det så gøre skade, at der sendes færre.

Den forklaring, der måske kan gives, er, at en leder, der får pålagt en stram ramme, som

» Der er (...) grund til at tro, at budgetloven her i landet vil have en effekt. Det gælder i alt fald på det kommunale plan.

han eller hun ikke føler noget ansvar for, har en tilbøjelighed til at friholde stærke interesser, for eksempel de ældre lærere på en skole, uanset at det måske ikke er disse interesser, der har størst betydning for resultatet.

Meget tyder altså på, at en håndfast centralisering nok kan nå det økonomiske mål, men til gengæld kan gå ud over ydelserne, hvilket i næste omgang kan føre til krav om en lempeligere politik.

Derfor er der også grund til at tro, at de folkevalgte råd fortsat har en væsentlig rolle at spille. De kan bedre lytte til borgerne, for de er nærmere på. Og de kan bedre føre kontrol med, at den enkelte institutions handlefrihed fører til det opstillede mål

Decentralisering – ikke så ringe endda

Der er faktisk ganske mange undersøgelser, der peger på, at handlefrihed til den lokale ledelse er et af de vigtigste midler til at øge effektiviteten og skabe gode ydelser. Men det er mere usikkert, om man ad den vej kan sikre sig, at budgettet holder.

Hvis økonomistyring er det højeste mål, foreligger der derfor noget af et dilemma. Hvordan kan den stærke centrale kontrol med udgifterne forenes med en så høj grad af decentralisering, at der kommer gode ydelser og en rimelig enhedsomkostning ud af det?

Et svar er som nævnt ovenfor taxameterstyring. Et andet er en styring efter et klart defineret mål, samtidig med at der gives frihed, hvad angår midlerne

Konklusion 1: Var den gamle budgetreform en misforståelse?

Den gamle budgetreform blev til på baggrund af en konstatering af, at man med de midler, der var til rådighed, ikke kunne styre en stor offentlig sektor fra ministerier i København. Men kan man så det i dag?

Svaret er vel i en vis forstand ja. Man kan – formentlig delvis i kraft af, at den nye tekno-

logi har givet flere informationer og større analysekapacitet – faktisk styre den offentlige sektor centralt fra og i højere grad sikre sig, at udgifterne ikke vokser.

Men den gamle budgetreform havde ret i, at decentralisering giver bedre beslutninger.

Så skal vi have en offentlig sektor, der både holder sine rammer og leverer ordentlige ydelser, må vi finde en passende kombination.

Konklusion 2. "Forliger jer, I skabhalse"

Dermed er vi fremme ved et andet budskab. Forskellene mellem "New Public Management" og "New Public Governance" er meget mindre, end det ofte fremstilles, specielt sammenlignet med de andre mulige løsninger, som den praktiske virkelighed frembyder.

Den hidsige akademiske debat har efter min vurdering to sammenhængende skadelige virkninger. Den ene er, at man glemmer det, der er enighed om: At decentralisering og frie rammer er godt for både borgere, ansatte og effektivitet. Den anden virkning er, at de ansvarlige praktikere, der bøvler med en EU-henstilling, trækker på skuldrene og siger, at forvaltningsforskningen kan man ikke bruge til noget.

Det betyder ikke, at man ikke kan være uenige. Alle fremskridt i erkendelsen sker gennem uenighed. Men det betyder, at uenigheden kan koncentreres om konkrete undersøgelser og ofte mindre nuancer fremfor at få karakter af et ideologisk opgør, som udenfor den akademiske verden kun efterlader hovedrysten.

I bedste fald kunne det føre til, at der blev udviklet en passende kombination af effektiv styring og lokal handlefrihed. ■