

Preben Melander

Økonomistyring i offentlige organisationer - høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer

Økonomistyring er et ret nyt begreb i den offentlige sektor og er nu et af de markante tiltag i regeringens Moderniseringsprogram og Budgetreform. De mange nye ledelsesmæssige foranstaltninger til fornyelse og effektivisering af den offentlige sektor må vurderes i lyset af deres egnethed til at forbedre institutionernes evne til at opsøge, udvikle og opfylde ydre servicebehov og udnytte tildelte ressourcer. En analyse af potentialet i de nye styringsprincipper og -metoder viser blandt andet, at reformerne ikke har levet op til intentionerne om en større disponeringsfleksibilitet. De etablerede, stærke magt- og normstrukturer indeholder for svage incitamenter til en bedre økonomistyring og ressourcedisponering. Disse strukturbindinger opløses ikke gennem indførelse af mere raffineret styringsteknologi og forenklede bevillingsprocedurer.

Hvad er ideen med artiklen

En stor del af den forskning, der beskæftiger sig med ressourceforvaltning og budgetorganisation i den offentlige sektor, arbejder på et overordnet samfunds- og sektorniveau med basis i klassiske organisations- og styringsopfattelser; det gælder også teoretiske beskrivelser af sektorens ressourcefordeling og budgetorganisation. For eksempel ser man ofte på det politiske spil mellem den centraladministrative myndighed og den lokale institution (Wildavsky, 1964; Lundberg-Petersen, 1984; Jørgensen, 1981). Derimod interesserer man sig i mindre grad for de lokale institutioners interne prioriteringsmuligheder, styringsincitamenter og ledelsesvilkår, således som de opleves af lederne ude i institutionerne.

Når det gælder en forståelse af sektorens styringsproblemer fremdrages ofte en række objektive sociale, politiske og institutionelle faktorer til forklaring af økonomisk ustyrlighed, utilsigtet vækst, lav produktivitet, manglende fleksibilitet etc. (Kristensen, 1980; Bentzon, 1984). Lederes subjektive situationsopfattelse og bindinger til forskellige kollektive kulturmønstre inddrages kun sjældent som forklaringsmodel.

Når det gælder teoretiske anvisninger på generelle styringsmodeller henvises ofte til de klassiske styringsmidler på makroniveau med basis i enten bureaukrati eller markedsstyring (Petersen, 1980). Styringsmodeller på mikroniveau tilpasset den enkelte institutions markeds- og produktionsforhold, politiske struktur, ledelsesmiljø og udviklingsstade findes sjældent i den offentlige styringsteori.

Når det gælder mere praktiske anvisninger på styringsmetoder inddrages ofte de traditionelle planlægnings- og kontrolmetoder kendt fra den klassiske funktionelle organisations-, planlægnings- og regnskabsteori. Som eksempler kan nævnes programbudgettering (PPB), ansvarlighedsprincippet, divisionalisering

Preben Melander

Økonomistyring i offentlige organisationer - høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer

Økonomistyring er et ret nyt begreb i den offentlige sektor og er nu et af de markante tiltag i regeringens Moderniseringsprogram og Budgetreform. De mange nye ledelsesmæssige foranstaltninger til fornyelse og effektivisering af den offentlige sektor må vurderes i lyset af deres egnethed til at forbedre institutionernes evne til at opsøge, udvikle og opfylde ydre servicebehov og udnytte tildelte ressourcer. En analyse af potentialet i de nye styringsprincipper og -metoder viser blandt andet, at reformerne ikke har levet op til intentionerne om en større disponeringsfleksibilitet. De etablerede, stærke magt- og normstrukturer indeholder for svage incitamenter til en bedre økonomistyring og ressourcedisponering. Disse strukturbindinger opløses ikke gennem indførelse af mere raffineret styringsteknologi og forenklede bevillingsprocedurer.

Hvad er ideen med artiklen

En stor del af den forskning, der beskæftiger sig med ressourceforvaltning og budgetorganisation i den offentlige sektor, arbejder på et overordnet samfunds- og sektorniveau med basis i klassiske organisations- og styringsopfattelser; det gælder også teoretiske beskrivelser af sektorens ressourcefordeling og budgetorganisation. For eksempel ser man ofte på det politiske spil mellem den centraladministrative myndighed og den lokale institution (Wildavsky, 1964; Lundberg-Petersen, 1984; Jørgensen, 1981). Derimod interesserer man sig i mindre grad for de lokale institutioners interne prioriteringsmuligheder, styringsincitamenter og ledelsesvilkår, således som de opleves af lederne ude i institutionerne.

Når det gælder en forståelse af sektorens styringsproblemer fremdrages ofte en række objektive sociale, politiske og institutionelle faktorer til forklaring af økonomisk ustyrlighed, utilsigtet vækst, lav produktivitet, manglende fleksibilitet etc. (Kristensen, 1980; Bentzon, 1984). Lederes subjektive situationsopfattelse og bindinger til forskellige kollektive kulturmønstre inddrages kun sjældent som forklaringsmodel.

Når det gælder teoretiske anvisninger på generelle styringsmodeller henvises ofte til de klassiske styringsmidler på makroniveau med basis i enten bureaukrati eller markedsstyring (Petersen, 1980). Styringsmodeller på mikroniveau tilpasset den enkelte institutions markeds- og produktionsforhold, politiske struktur, ledelsesmiljø og udviklingsstade findes sjældent i den offentlige styringsteori.

Når det gælder mere praktiske anvisninger på styringsmetoder inddrages ofte de traditionelle planlægnings- og kontrolmetoder kendt fra den klassiske funktionelle organisations-, planlægnings- og regnskabsteori. Som eksempler kan nævnes programbudgettering (PPB), ansvarlighedsprincippet, divisionalisering

(profitcentre, etc.), målstyring (MBO), rammestyring etc. Antagelsen må her være, at blot man iværksætter mere rationelle planlægnings-, kontrol- og informationsmetoder, kan man bedre påvirke de lokale dispositioner. Sjældent gøres brug af aktørorienterede organisations- og lederudviklingsmetoder med henblik på at skabe inciterende ledelsesformer, nye norm- og rollemønstre, mere konstruktive magtstrukturer, nye interaktions- og kommunikationsformer, etc.

Denne artikel vil søge at anlægge nogle »kritiske« alternative synsvinkler til forståelse af den offentlige sektors økonomistyringsproblemer. For det første vil vi anskue problemerne ud fra det lokale ledelsesmiljø, hvor ressourcerne rent faktisk anskaffes og anvendes. Tesen er, at vi først må satse på at forstå de lokale leders styringsforudsætninger, før vi begiver os ud i at finde egnede »styringsmidler«. Vi vil altså primært anskue styringsproblemerne med institutionernes øjne. Med institutioner menes her de organisatoriske enheder, der har et selvstændigt bevillingsmæssigt ansvar, og som inden for givne regler og rammer styrer et afgrænset serviceområde. Institutionen kan være en styrelse eller et direktorat, for eksempel Civilforsvarsstyrelsen, eller en lokal servicevirksomhed, for eksempel Aarhus Universitet. Når vi nedenfor inddrager hændelser på departements- og samfunds niveau, er det alene for at belyse de ydre strukturer og deres betydning for styringsadfærden hos institutionerne og deres ledere.

For det andet vil vi tage udgangspunkt i en kvalitativ fænomenologisk forskningsmetode med basis i forskellige aktørs individuelle opfattelser af for dem væsentlige styringsforhold. Denne metode er valgt, fordi en forståelse af styringsadfærd kun kan ske gennem observation og fortolkning af aktørernes egen subjektive forestillingsverden. Denne metode indebærer en naturlig risiko for »subjektiv« forvrængning og fejlfortolkning af »virkeligheden« både hos respondent og forsker. Denne usikkerhed kan dog blandt andet begrænses gennem konfrontation og dialog med andre observatører/aktører med forskellige roller, synsvinkler og holdninger. Usikkerheden kan derimod ikke fjernes gennem tro på »objektive« forskeres evne til på afstand at fortolke ydre symptomer og konsekvenser. Det har været forskningens primære mål at give et realistisk billede af de oplevede magt- og normstrukturer, som betinger den faktiske disponeringsadfærd og dermed betydningen af styringsteknologien.

For det tredje vil vi anlægge en kritisk synsvinkel på de traditionelle planlægnings- og kontrolmetoder. Vi vil opfatte de formelle organisationsmodeller (for eksempel koncernstyring) og »rationelle« styringssystemer (for eksempel budgetprocedurer) som i sig selv »tomme metoder og teknologier«, der ofte vil indgå som en sekundær faktor i aktørernes subjektive virkelighed. Vi vil opfatte dem som signaler, symboler og politiske påvirkningsmidler, som led i aktørernes sociale samspil. Formelle organisationsstrukturer og administrative procedurer og systemer har således kun reel styringseffekt, hvis de får betydning for aktørernes problemmerkendelse og indbyrdes samspil, for eksempel gennem den oplevede virkelighed, den kollektive meningsdannelse, det fælles normmønster og de indbyrdes magtrelationer.

Problemstillingen for artiklen bliver dermed primært ud fra empiriske observationer at illustrere og fortolke offentlige leders reelle økonomistyringsadfærd

samt at demonstrere de kritiske faktorer, der begrænser eller fastlåser denne adfærd set i forhold til de ideelle politiske ønsker om fornyelse, omstillingsevne, kundeorientering, effektiv produktion, økonomisk bevidsthed, etc. Dertil kommer påvisningen af, at udefra kommende formaliserede styringssystemer og konstruerede markedsmekanismer ofte indgår med begrænset vægt i ledernes problemerkendelse og opgaveprioritering, og at de endog kan have en utilsigtet og måske direkte negativ effekt på aktørernes og dermed organisationens styringsadfærd.

Begrebet »økonomistyring«

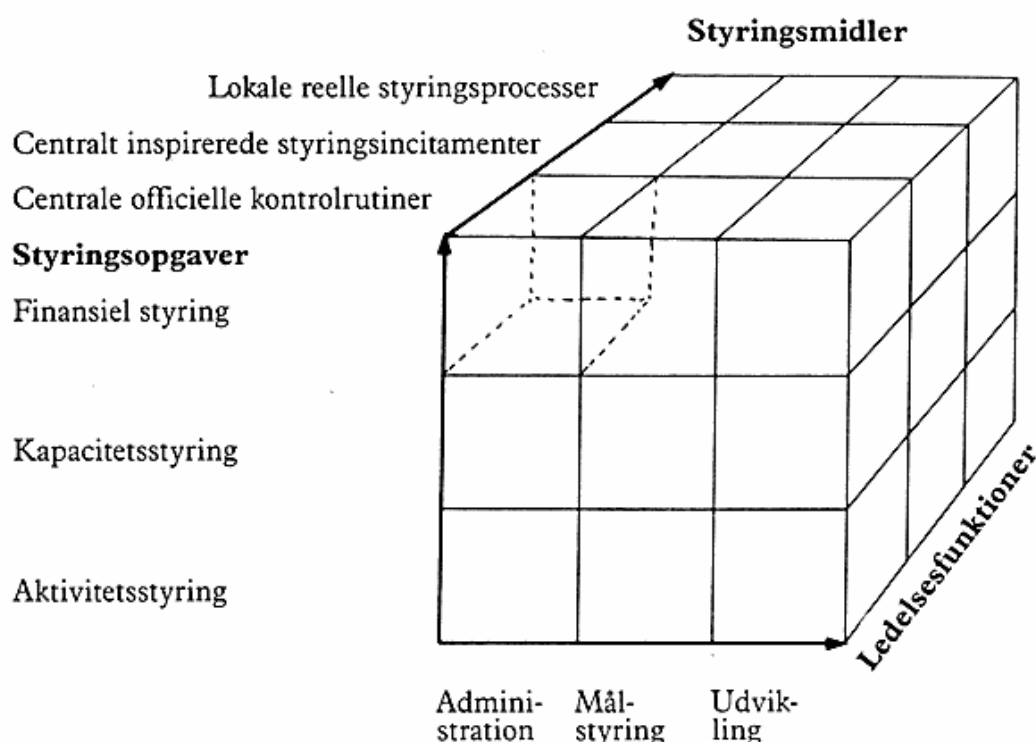
Økonomistyring er et relativt nyt erhvervsøkonomisk fagområde, som er en integration mellem moderne planlægnings- og regnskabsteori og informatik samt organisations- og ledelsesteori.¹ Vi opfatter økonomistyring som de ledelsesmæssige foranstaltninger, som en organisation iværksætter for at udvikle, ændre og påvirke aktørernes ressourcedisponeringsadfærd i retning af en mere hensigtsmæssig udnyttelse af organisationens knappe ressourcer.

Økonomistyring handler således ikke alene om skabelse af rationelle, målopfylgende beslutningsprocesser. Økonomistyring har også en politisk dimension, idet den også omhandler, hvem der har kompetence, autoritet og gennemslagskraft til at fastlægge mål, udforme ideologier, afgrænse regler, fordele ressourcer, etc. En af de centrale problemstillinger i økonomistyringen er at vurdere, hvilke styringsformer og ledelsesincitamenter, der bedst kan påvirke disponeringsadfæren. Begrebet »økonomistyring« kan uddybes og konkretiseres i en række opgaver, midler og ledelsesfunktioner, hvis praktiske udformning og effekt må vurderes i den enkelte sociale situation. Økonomistyring kan som vist i figur 1 opdeles i en 3-dimensional matrix (jfr. næste side).

Styringsopgaverne kan opdeles i henholdsvis aktivitetsstyring, kapacitetsstyring og finansiell styring. Aktivitetsstyring består i inden for givne kapacitets- og likviditetsrammer at udvikle og producere ydelser, der bedst muligt opfylder samfundets og brugernes behov. Kapacitetsstyringen går ud på inden for givne behov og ydelser at fordele, udnytte og anskaffe ressourcerne på en måde, der sikrer den størst mulige produktivitet og effektivitet. Den finansielle styring består i inden for givne brugerbehov og kapacitetsbeholdninger at fordele, udnytte og anskaffe de finansielle midler, således at man opnår den størst mulige effektivitet og rentabilitet af de bundne midler.

Ledelsesfunktionerne kan opdeles i henholdsvis administrationsfunktionen, målstyringsfunktionen og udviklingsfunktionen. Administrationsfunktionen omfatter den defensive overholdelse udadtil af gældende legale og administrative regler, rammer og procedurer, herunder passiv fremskrivning og »udfyldning« af planer og budgetter. Målstyringsfunktionen udgør den løbende marginale tilpasning mellem kendte udstukne interessentmål og disponible ressourcer inden for givne rammer og strukturer. Udviklingsfunktionen omfatter den offensive opsøgning og påvirkning af brugerbehov, politiske strømninger faglige kompetencer og menneskelige ressourcer uden bindinger til etablerede normer, rammer og strukturer.

Figur 1. Økonomistyrings forskellige opgaver, midler og ledelsesfunktioner, således som de kan kombineres og udføres i en organisatorisk enhed



Styringsmidlerne kan opdeles i henholdsvis de centrale officielle kontrolrutiner, de centralt inspirerede styringsincitament og de lokale reelle styringsprocesser. De centrale officielle kontrolrutiner, som stærkt præger den offentlige økonomistyringskultur, omfatter blandt andet de sædvanlige formelle legale bevillingsrammer og disponeringsregler iværksat via finanslov, budgetter, regnskabslove, afregningsregler, personalepolitiske bindinger etc. De centralt inspirerede styringsincitament kan for eksempel være nye ledelsesformer, ansvarsdelegering, strategisk ledelse, målstyringsforsøg, interne afregningsregler. De lokale reelle styringsprocesser er den faktiske styringsadfærd, som kan observeres i en organisatorisk enhed, og som er bestemt af de personlige ambitioner, de sociale incitament, de uformelle kontaktmønstre, de uskrevede kollegiale normer, det faglige fællesskab, de uofficielle skuffesystemer, de illegale politiske spilleregler etc. En effektiv økonomistyring vil normalt være baseret på et afbalanceret mix af alle disse styringsmidler.

Hvordan fungerer og opleves økonomistyring i offentlige organisationer?

En empirisk analysemodel

De nedenfor omtalte analyseresultater er baseret på en lang række undersøgelser af offentlige organisationers styringsadfærd og anvendelse af officielle styrings-systemer, foretaget over en 10-årig periode.² Talmæssigt har undersøgelserne

omfattet ialt 25 institutioner (styrelser, direktorater og lignende) samt 10 departementer. Antallet af interviewpersoner har omfattet 4-500 offentlige ledere fra departementschef og direktør til kontorchef og bogholder. Undersøgelserne har været rettet mod den lokale leders subjektive oplevelse af sine egne styringsmuligheder og frihedsgrader, herunder blandt andet oplevelsen af samfunds- og markedsbehov, de politiske, administrative og institutionelle relationer og deres muligheder og begrænsninger, de økonomiske og administrative støttemuligheder, som er stillet til rådighed fra centralt hold. Hvad angår Budgetreformen og Moderniseringsprogrammet er disse blandt andet studeret gennem en surveyundersøgelse i 8 departementer og 16 institutioner i perioden 1984-86, samt mere dybtgående undersøgelser i 5 institutioner i 1986-87. Vi vil i det følgende søge at give et komprimeret billede af den typiske styringssituation, vel vidende at de oplevede muligheder og begrænsninger er forskellige fra organisation til organisation.

Der har været anvendt flere forskellige empiriske undersøgelsesmetoder. Nogle undersøgelser er baseret på nære, langvarige »antropologiske« studier af lederadfærd i den samme organisation over 6-8 år. Data er baseret på ustrukturerede interviews, mødeobservationer og tæt personlig kontakt til udvalgte personer og ledergrupper. Andre undersøgelser er baseret på fjernere kortvarige observationer i flere forskellige organisationer baseret på relativt få toplederinterviews. Det er karakteristisk for alle de foretagne observationer, at de har haft til formål at forstå aktørernes faktiske styringsadfærd og indbyrdes interaktion set i lyset af de sociale magt-, norm- og sprogstrukturer, som betinger aktørernes opfattelser og handlinger, og som aktørerne selv skaber og genskaber gennem deres interaktion (Giddens, 1984).

Aktørernes oplevede sociale situation har været opdelt i fire sociale »verdener« eller netværk med hver sit sæt af sprog, værdier, normer, incitamenter og magtrelationer. Den første verden er »brugernetværket«, der omfatter det eksterne marked og dets »kunder«, der efterspørger institutionens ydelser. Den anden verden er »det professionelle netværk«, hvori indgår de faglige grupper, hvis mål og normer den enkelte specialist, producent og sagsbehandler identificerer sig med, og som ofte har stor direkte indflydelse på hans disponeringsadfærd. Den tredje verden er »det politiske netværk«, der blandt andet omfatter de partipolitiske grupperinger, de fagpolitiske og personalepolitiske interessenter, erhvervsorganisationerne, den offentlige opinion, pressen samt andre pressionsgrupper, som har politisk bestemte, ofte modstridende interesser i institutionens ydelser, dispositioner og image, og som direkte eller indirekte øver indflydelse på dens adfærd. Den fjerde verden er »det forvaltningsmæssige netværk«, der består af de formelle, kontrollerende autoriteter, hvis regler og rammer skal følges, og som ofte råder over legale sanktionsmidler til at gennemtvinge overholdelsen af disse. Det skal påpeges, at de fire »netværk« ofte er indbyrdes modstridende, samt at den enkelte aktørs adfærd kan være »styret« af flere af disse netværk. Forløbet af konflikterne mellem netværkene vil have stor betydning for enhedens etablerede sociale strukturer og den deraf følgende udvikling og tilpasning af enheden til omgivelserne. De fire »netværk« vil følgelig have forskellig betydning i forskellige institu-

tioner og på forskellige ledelsesniveauer. Nogle institutioner er driftsorienterede, fagligt anonyme og politisk usynlige, men alene knyttet til få snævre bruger- og erhvervsinteresser, hvis stabile behov de ensidigt satser på at opfylde inden for givne bevillingsrammer. Andre institutioner er i den grad professionsstyrede og måske samtidig udsat for offentlighedens søgelys. Endelig er en række institutioner stærkt knyttet til sine personaleorganisationer og er styringsmæssigt sårbare over for personaleuro og lignende. Mulighederne for samtidig at tilgodese brugernetværkets servicebehov, de personalepolitiske hensyn samt forvaltningsnetværkets finansstyringskrav må forventes at være vidt forskellige i de nævnte situationer. Aktørernes virkelighedsopfattelse og styringsadfærd vil være underkastet vidt forskellige betingelser. Følgelig må det også medføre, at kravene til de anvendte styringsmidler vil være markant forskellige.

Nogle væsentlige empiriske observationer

Kundebehov og markedsmuligheder. Det er karakteristisk for den offentlige leder, at han/hun prioriterer hensynet til brugerne relativt lavt. Dette behøver ikke at skyldes manglende forståelse for brugerbehov og markedshensyn, men en følelse af afmagt, usikkerhed og manglende opbakning fra de centrale instanser i det politiske og det forvaltningmæssige netværk, som man føler sig ansvarlig overfor.

»Vi kan godt fornemme, at samfundets behov ændres. Men vor aktivitet er bestemt af regler og aftaler, fastlagt centralt. Vi skal ikke vurdere kundernes behov, men ser på, hvad vi kan få igennem politisk«.

Mange føler, at der er en inkonsistens mellem politikernes krav om markedsorientering og serviceledelse og den politiske vilje til at skabe den nødvendige fleksibilitet i regler og rammer. Endvidere oplever mange ledere, at de ikke lokalt har den fornødne kompetence til at fastlægge den markeds politik, der skal til for at konkurrere med for eksempel private udbydere og dermed påvirke »nettoresultatet«. Denne begrænsede udfoldelsesmulighed opleves ikke mindst i de offentlige organisationer, der opererer under udprægede markedsvilkår, og hvis udgifter for en stor del er dækket af salgsindtægter.

»Hvad nytter det, at vi skal vurderes på nettoresultatet, når vi ikke selv kan bestemme de væsentligste konkurrencemidler som pris og serviceniveau«.

»De hyppige anklager fra erhvervslivet om krydssubsidiering og priskonkurrence for skatteydernes penge gør, at man som offentlig organisation må være forsigtig og have sit bagland i orden«.

Det er nok muligt gennem nye markedsmekanismer, serviceledelse og andre kampagner at motivere til enkelte synlige serviceforbedringer. Men »adfærdseffekten« vil ofte være marginal, fordi begrænsningerne opleves som store, og incitamenterne synes små. Resultatet af serviceforbedringer vil kun sjældent være synligt i den del af »økonomien«, som lederen vurderes på.

»En bedre service vil ofte være dyrere, og det kan være svært at styre behovene inden for givne rammer. Det kan være farligt at åbne op for sluserne. Enderesultatet bliver måske snarere utilfredse kunder«.

Betydningen af de politiske relationer. Mange institutionsledere føler sig yderst usikre og frustrerede over de bindinger, der er resultat af den politiske styring. Det største problem er her mangel på klare politiske signaler om, hvad der rent faktisk forventes fra centralt politisk hold. Ofte sker kontakten til det politiske niveau via flere led i forvaltningshierarkiet, og de overordnede niveauer har en tendens til at udnytte magtfordelen ved at bevare sit informationsmonopol. Sidst, men ikke mindst er der en manglende tillid til den politiske prioritering og sagsbehandling. Man forventer normalt ikke, at man ved at benytte reelle argumenter og legale og formelle kanaler kan sikre sig en seriøs sagsbehandling. Man tror mere på at kunne skabe politisk opbakning gennem uformel lobbyvirksomhed og gennem udnyttelse af skjult pression, gennem presseomtale, sensationelle sager, lokale mærkesager og lignende. Der føles her en inkonsistens mellem det politiske netværks realiteter og det forvaltningsmæssige netværks »rationelle« målstyrings- og ansvarlighedsideal.

Betydningen af fagprofessionelle normer og incitamenter. Der findes en lang række offentlige institutioner, hvis sagsbehandling, produktion og produktudvikling er stærkt afhængig af højt uddannede specialister. Disse fagprofessionelle er i tanke og handling ofte tættere knyttet til eksterne fagfæller i det professionelle netværk end til andre faglige og administrative kolleger internt i institutionen. Ofte opstår der en uovervindelig kommunikationskløft mellem de fagprofessionelle og de administrative ledere. Qua deres faglige autonomi og uundværlighed har de professionelle ofte skabt sig en position, som giver dem store økonomiske frihedsgrader. De fagprofessionelle vil ofte være enerådende, når det gælder fastlæggelse af præstations- og kvalitetsniveauer. En bevillingsnedsækering vil for eksempel automatisk føre til en aktivitetsmæssig nedsækering og vil derfor ikke skabe den tilsigtede effektivitetsforbedring.

Ofte er produktionens kompleksitet og manglende målbarhed en faktor, der gør økonomistyringen politisk vanskelig. De professionelle vil her prioritere det faglige hensyn og ansvar, der ofte vil være i modstrid med det overordnede økonomiske ansvar. For eksempel hævder læger i hospitalssektoren fortsat, at de qua deres lægeløfte ikke arbejdsmæssigt kan føle sig bundet af et pålagt budgetansvar. Fagprofessionelle ledere vil ofte hævde, at de er ansat primært til at udføre deres faglige specialopgaver og derfor må anvende mindre tid på styringsmæssige opgaver, systemers udvikling og drift, etc.

Der er her tale om politisk og kulturelt bestemte loyalitets- og afhængighedsrelationer og deraf følgende konflikter, som stiller store krav til ledelsens evne til at integrere faglige og økonomiske styringshensyn. Ofte har økonomiledelsen i disse institutioner opgivet at involvere de professionelle i økonomistyringen. Den administrative ledelse bliver nemt gidsel i konfrontationen mellem eksterne bevillingsmyndigheder og den professionelle magtelite. Den administrative ledelse opleves af de professionelle ofte som rigid, usynlig, illoyal og bureaukratisk, identisk med de centrale bevillingsmyndigheder. Konsekvensen heraf bliver en fastlåst konfrontation med overvægt på ekstern formel kontrol, stiv bevillingsallokering, manglende tværgående lederdialog og ringe problemløsningskapacitet.

Betydningen af de personalepolitiske relationer. De personalepolitiske bindinger er måske den begrænsning, som den offentlige leder føler er mest hæmmende for at skabe styring og forandring. Følelsen af afmagt og manglende frihedsgrader opleves generelt meget stærkt. Dette skyldes afhængigheden af den centrale og stive løn- og personalepolitik, som blandt andet fører til manglende individuelle lønningsmuligheder, vanskeligheder ved at rekruttere kvalificeret arbejdskraft samt manglende handlingsfleksibilitet, for eksempel på grund af for langsom sagsbehandling i de centrale organer.

»Det er umuligt at fungere som leder, når de mest elementære personalepolitiske instrumenter er frataget én«.

»Det tager ofte flere uger at få opnormeret en stilling. Denne tid er alt for lang, når der er tale om folk, der er på vej til at søge et andet job«.

Den centrale løn- og personaleadministration forventes ikke at blive væsentligt lempet som følge af Moderniseringsprogrammets decentraliseringsbestrebelser. De nye overenskomsters særlige kvalifikationstillæg opfattes af mange ledere mere som en anledning til »kamp om ingenting« med deraf følgende ikke indfrie forventninger.

Relationerne til det forvaltningsmæssige netværk. Det er karakteristisk for den administrative ledelse i den offentlige institution, at den må anvende en stor del af sin tid til at vedligeholde og pleje de »sociale og politiske relationer« til det forvaltningsmæssige netværk. En stor del af ledelsesfunktionen består i at besvare forespørgsler og producere høringssvar, foranstaltet af politikere, departementer og styrelser. Den offentlige leder vurderes i høj grad på evnen til at håndtere disse eksterne relationer. Lederens opprioritering af det eksterne forvaltningsnetværk vil ofte betyde, at han/hun bliver mindre orienteret mod og optaget af de interne ledelsesproblemer. Det vil ofte føre til, at ledelsen internt bliver usynlig og fjern og får en for ringe politisk gennemslagskraft.

Samtidig oplever lederne, at de styringsmæssige relationer mellem departement/styrelse og institution er formelle, enkeltsagsorienterede og modsætningsfyldte. Kompetencestridigheder er hyppige og lægger ofte hindringer i vejen for en åben, problemorienteret og gensidig dialog. Denne form for ekstern styring medfører ofte uheldige konsekvenser for institutionens interne styring i form af usikkerhed, afventen, initiativløshed og apati.

»Departementet virker som et tæt filter, som forhindrer os i at kommunikere med vore egentlige opdragsgivere«.

»Den offentlige styring er baseret på negativ kritik. Vi får sjældent at vide, at vi gør noget godt, ligesom vi ikke får stillet klare krav og mål oppefra. Departementet vil helst være usynligt og sidde i baghold, indtil vi overtræder reglerne«.

Tilsvarende opleves samarbejdet med de centrale administrative myndigheder ofte som belastende og tungt. De væsentligste problemer synes at ligge i de centrale instansers manglende støtte- og vejledningskapacitet, deres manglende forståelse for institutionernes særpræg og lokale arbejdsvilkår samt deres indbyrdes

ringe koordination af administrative regler og styringsforanstaltninger. Den skarpe kritik går på Rigsrevisionen, som opleves som rigid, petitesseagtig og uprofessionel. Desuden kritiseres dens rolle som rådgiver i styring og regnskab.

»De (Rigsrevisionen) koncentrerer sig alene om den formelle bilagskontrol på småposter som rejser, repræsentation og kantinedrift, medens de ikke interesserer sig for de væsentlige økonomiske styringsproblemer, for eksempel realiseringen af besparelser ved rationalisering og omlægninger«.

Ledernes helhedsforfølelse og økonomiske bevidsthed. I modsætning til opgavefordelingen er budgetansvaret kun i begrænset omfang uddelegeret til de lokale ledere. Dette skyldes ofte manglende tiltro til de budgetansvarliges evne til at disponere fornuftigt samt ønsket om centralt at bevare en vis luft i budgettet til at klare større uforudsete udgifter. I bedste fald gælder decentraliseringen kun en række sekundære driftsudgifter såsom kontorhold, rengøring og småanskaffelser. Derimod er lønnen, som ofte dækker over 80 pct. af de samlede udgifter normalt undtaget. De lokale afdelingsledere er imidlertid sjældent utilfredse med budgetansvarets pseudopræg og den begrænsede disponeringsfrihed. Dette hænger klart sammen med fagledernes ringe tilbøjelighed til at påtage sig et økonomisk ansvar og deres generelle modvilje mod administrative opgaver.

»Her bliver folk ledere, fordi de er de bedste fagfolk. Ikke fordi de er de bedste administrativer. De har som regel en højre hånd til at klare det administrative«.

»Hver afdeling kommer med sine ønsker. Der er ikke tale om et egentligt budgetansvar. Hver enkelt disposition godkendes på det ugentlige ledermøde«.

Der kan således konstateres en »skøn« harmoni mellem den administrative ledelses behov for sikkerhed, central overvågning og legitimitet udadtil og de lokale leders risikoaversion, fagorientering og behov for politisk afskærmning. Denne harmoni er med til at bevare status quo.

Økonomiafdelingens rolle og indflydelse. Økonomiafdelingen er i offentlige institutioner ofte lavt placeret i hierarkiet og har ringe indflydelse. Ofte opfattes budget- og regnskabskontoret som et lavstatusområde med ringe karrieremuligheder. Økonomiafdelingen er tit bemandet med ældre sagsbehandlere, som er blevet rangeret ud på et sidespor i karriereløbet. Økonomiafdelingen tillægges primært rollen som »eksterne skaffedyr« og »regne- og regeltekniske eksperter« i det eksterne spil om bevillinger og finanslovens udformning. Der er en klar arbejdsdeling og dyb kommunikationskløft mellem fagfolk og økonomifolk. Som regel er samspillet begrænset til den formelle administration af bevillinger, og fagfolkene oplever ofte, at økonomistyringen og budgetteringen alene påhviler økonomiafdelingen.

»Budgetmandens væsentligste kvalifikation er at være »rævekagemager«, således at vi undgår, at ministeriets eksperter tager fusen på os«.

»Budgetforslag udarbejdes af bogholderen ud fra sidste års forbrug og eventuelle korrektioner. Når bogholderen siger, det er godt, tror vi andre på det. Budgettet godkendes til sidst på et officielt ledermøde, hvor bogholderen ikke kan deltage«.

Budgetdeltagelses og budgetopfølgningens betydning. De lokale afdelingslederes deltagelse i og indflydelse på budgetlægningen er som regel mere formel end reel. De fleste ledere oplever budgetlægningen som et årligt tilbagevendende regnearbejde – en nødvendig pligt som udfyldningen af selvangivelsen. Det samme gælder den løbende budgetopfølgning, der ofte spiller en underordnet rolle, og som nærmest fungerer som en tilbagevendende passiv og rutinemæssig bortforklaring af, hvorfor budgettet ikke var beregnet rigtigt, eller hvorfor ydre forhold bevirkede, at planen ikke kunne holde. Hverken budgetlægningen eller -opfølgningen indeholder en egentlig problembehandling med fokus på konkrete styringsforhold. Ledelsen stiller ikke krav om, at den skal føre til begrundede forslag til problemløsning. Der er i realiteten tale om en slags gensidig forsikring om, »at man har været igennem det hele«, og at »tingene er, som de plejer at være«. Signalet er primært at overholde og udfylde bevillingen og undgå problemer med den eksterne centrale bevillingsmyndighed. Deltagelsen er ofte nærmest rituel.

Budgettet opfattes ikke som et egentligt internt styringsinstrument, men som et eksternt »ordenssymbol«, som folk normalt tillægger relativt ringe opmærksomhed. Muligheden for gennem den formelle budgettering at argumentere sig til flere ressourcer anses også for ringe. Rammen er jo lagt på forhånd, og inden for rammen er påvirkningsmulighederne yderst begrænsede, idet midlerne er »båndlagt« på forhånd til bestemte opgaver og faste »hoveder«. Den passive budgetanvendelse gælder også i de institutioner, der administrativt har magtet at etablere et såkaldt »internt regnskab«. Dette opleves af faglederen som et aktivitetsopdelt og mere specificeret »eksternt« regnskab, dvs. et regnskab til glæde for andre end ham selv. Den benyttede regnskabsteknologi synes således ikke at være afgørende for anvendelsen. En væsentlig årsag til ringe budgetanvendelse synes at være manglen på incitamenter og påvirkningsmuligheder i tilknytning til økonomistyringen. Folk vurderes og belønnes ikke ud fra deres evne til at forbedre og overholde budgetter og opfylde servicemål, men på deres faglige og sociale kompetence. I virkeligheden gælder snarere det modsatte:

»Den offentlige styring har altid favoriseret de dårlige ledere. Selvbestaltede besparelser har aldrig været belønnet, snarere tværtimod. De, som rationaliserer, stilles dårligere ved spare-runder end de, som ikke har rørt en finger«.

Den administrative støtte fra centralt hold. De senere års moderniseringsbestræbelser har satset på at indføre ny styrings- og informationsteknologi, ikke mindst til støtte for den centrale finansielle styring. Endvidere har man fra centralt hold søgt at skabe forenklinger i de bestående administrative regelsæt. Det er derfor relevant at vurdere, om disse foranstaltninger kan forventes at løse nogle af de problemer, som institutionslederne oplever.

Lokalt i institutionerne vurderes de »centrale« styringssystemer (SØS, SCR, SCL, IRIS, etc.),³ som er stillet til rådighed, som utilfredsstillende og lidet brugervenlige. Dette skyldes flere forhold. For det første er der i overvejende grad tale om komplekse, tunge og lidet fleksible standardssystemer, som er svære at tilpasse de vidt forskellige behov, der er for styring og information i de enkelte institutioner. For det andet har den politiske »flagskibsstrategi« med satsning på store

fælles centrale økonomisystemer på sektor- og departementsniveau, jfr. for eksempel SØS-systemet, gjort det vanskeligt at understøtte den decentralisering, som tit har været signaleret som den ideelle ledelsesform. Institutionerne oplever ofte, at deres simple interne systembehov er blevet overset. For det tredje har de centrale administrative instanser ikke haft ressourcer og forudsætninger for at udvikle systemer, der kunne give budget- og regnskabsfunktionerne det løft på styringssiden, som de har så stærkt behov for. Systemernes evne til at fange, sammenstille og formidle aktuel, styringsrelevant information har været for ringe. Ofte er systemerne baseret på en snæver regnskabsmæssig tradition med simpel bevillingskontrol og alene beløbsmæssige afvigelsesrapporter. Datagrundlaget har næsten udelukkende været de attesterede og kontrollerede fakturaer. Brugen af statistiske data, ydelsesdata, eksterne data, plandata og forudsætningsdata har været meget lavt prioriteret. Systemudviklerne har været bundet af de etablerede sprognormer og har blot satset på at imitere det sikre og kendte. De har indsnævet deres opgave til alene at omfatte en datamatisk og teknologisk systemrationalisering. Institutionernes kritik har kun i ringe grad ført til ændringer i den anvendte udviklingsstrategi og systemudformning.

»Statens kontoplan er alt for bindende, detaljeret og specificeret, især på lønsiden. De eksterne registreringskrav ligger langt ud over, hvad vi selv har brug for. Til gengæld er det svært at uddrage de få, simple og aktuelle budget- og regnskabstal, vi selv skal bruge«.

»De nuværende regnskabssystemer er udformet i et sprog, som er umuligt at anvende ude i fagkontorerne«.

Kritikken er af gode grunde ikke så meget rettet mod systemernes manglende styringsegenskaber, men derimod mere mod systemernes administrative belastning, rapporternes manglende aktualitet og vanskelighederne ved at tilpasse systemerne til lokale brugerforhold. Man må således konstatere, at systemerne i deres grundform er udviklet på de centrale administrative instansers præmisser.

Nogle konklusioner om offentlige institutioners økonomistyringsadfærd og ændringspotentiale

Ovennævnte uddrag af en række observationer af institutionernes styringsforhold giver et helhedsbillede af de oplevede kritiske faktorer, som betinger aktørernes opfattelse, værdier, normer, incitamenter og udfoldelsesmuligheder. Økonomistyringens største problem synes at være de meget stærke politiske og kulturelle selvbevarende strukturer, der begrænser de oplevede handlemuligheder. Disse strukturer er i høj grad samfundsskabte, idet de er en historisk konsekvens af de krav om stabilitet, sikkerhed og legitimitet, som samfundet har stillet til den offentlige sektors funktion og organisation.

For det første begrænses institutionsledelsens interesse og fokusering på økonomistyringsopgaven, dels fordi man ikke tør gå ind i en konstruktiv konfrontation med politikere, personaleorganisationer og professionelle, dels fordi man ikke kan se nogle klare incitamenter og belønningsmuligheder. Som ansvarlig leder følger man nøje og loyalt de udefra pålagte regler og procedurer for bevillings- og personalestyring og optræder på denne måde stærkt afhængig af forvaltningsnet-

værkets eksterne autoriteter. Institutionsledelsen opleves derfor internt som svag, illoyal og usynlig. Forudsætningerne for at kunne varetage de politiske ledelsesfunktioner i forbindelse med målstyrings- og udviklingsfunktionen er således begrænsede. For det andet indtager økonomiafdelingen en passiv underordnet rolle som ekstern bevillingsadministrator og regnskabsmæssig registrerings- og kontrolfunktion. Økonomiafdelingen oplever ikke noget incitament til at ændre sin rolle, men satser stort set alle knappe ledelsesressourcer på at forbedre sin informationsteknologi inden for de givne opgaver og roller. For det tredje må institutionernes administrative og ledelsesmæssige udviklingsstade betegnes som relativt lavt, præget af begrænsede styringsressourcer, svage systemer, stærk afhængighed af eksterne system- og informationsleverandører og begrænset systemudviklingseksperise. Den ledelsesmæssige og administrative udviklingsfunktion er svagt markeret.

Man kan således konkludere, at incitamentet til og behovet for ændringer i økonomistyringsadfærden ikke kan forventes at komme indefra i institutionerne. Ændringer i de interne styringsforhold må skabes gennem politiske og ledelsesmæssige incitamenter udefra. Det er dog væsentligt, at selve udformningen og iværksættelsen af styringsprocesser og styringsmidler sker lokalt på organisationens og deltagernes egne præmisser. Institutioners ledelsesmæssige udviklingsfunktioner bør derfor styrkes.

Hvilke ydre betingelser er til stede i departementerne for at understøtte og udvikle institutionernes økonomistyring?

Problemstilling

Moderniseringsprogrammet og Budgetreformen er baseret på en decentraliseringsfilosofi, som oppefra og nedefra følger niveauerne i det forvaltningsmæssige hierarki. Totalrammestyringen og koncernstyringsfilosofien er baseret på en delegering af mål og finansielle rammer fra regeringen til ministerområder og via departementer og styrelser ud til de enkelte institutioner. I denne situation bliver departementernes styringsadfærd afgørende for, om institutionerne oplever de incitamenter, som skal til for at gøre den lokale styring mere betydningsfuld og intens. En forudsætning for en ændret styring vil blandt andet være, at departementerne magter opgaven at formulere relevante strategiske perspektiver, forudsætninger og rammer for den lokale styring, samt at departementerne er i stand til at initiere, inspirere og støtte de ændringsprocesser, som institutionerne skal gennemløbe for at opløse ovennævnte fastlåste strukturer. Nogle væsentlige problemstillinger vil her være, hvilken rolle departementerne vil spille, og hvor hårdt de vil satse på økonomistyringsopgaven i institutionerne. Dette må igen afhænge af styrken af de incitamenter og ressourcer, som findes i de forskellige departementer.

Nogle empiriske observationer

Departementets styringsroller i forhold til institutionerne. Der er meget store forskelle på intensiteten i samspillet mellem departementer og institutioner. I nogle situationer er der 3-400 daglige kontakter mellem departementets kontorer og in-

stitutionens ledere. I andre tilfælde er der 10 kontakter pr. måned. Men det er karakteristisk, at kontakten mellem departement og institution overvejende gælder den faglige sagsbehandling og i mindre omfang er rettet mod økonomistyringsopgaven. Generelt må man konstatere, at departementerne kun i begrænset omfang interesserer sig for og giver støtte til sine institutioners økonomistyring. Departementernes interesse for institutionernes økonomistyring er i store træk begrænset til budgetkontorets årlige udmelding, sammenstilling og »ekspedition« af budgetrammer og finanslovforslag. Der er her normalt tale om en ren og skær administrationsfunktion, der blot går ud på at få institutionernes drifts- og anlægsbudgetter indpasset i ministeriets totalramme.

Denne lave prioritering af institutionernes styringsforhold skyldes grundlæggende faktorer i departementernes opgaveorientering og ledelseskultur. For det første er departementernes ledere i høj grad fokuseret mod det politiske netværks interaktion og konfliktbehandling. Man oplever det som sin væsentligste funktion at være sekretariat og støttefunktion for ministeren. Institutionernes (dvs. direktoratets eller styrelsens) økonomistyring får således kun betydning for departementets sagsbehandling, hvis institutionens økonomi tiltrækker sig politisk interesse. Sagsbehandlingen er i disse særtilfælde ofte partiel og marginal, rettet mod forklaring af enkeltdispositioner eller løsning af helt specifikke problemområder.

For det andet er departementernes sagsbehandling i overvejende grad faglig i forhold til de enkelte ressortområder. De økonomiske konsekvenser af de faglige dispositioner vurderes overvejende på et generelt samfunds niveau og kun i det omfang, de har væsentlig indflydelse på departementets budgetramme. Det er her især de større tilskudsbevillinger, der opnår departementets opmærksomhed, medens de økonomiske konsekvenser for institutionerne som regel tillægges mindre betydning. Faglederne er ofte professionelle og mere optaget af de faglige perspektiver end af de økonomiske konsekvenser. Institutionerne er ofte sagsmæssigt tilknyttet ét eller flere kontorer i departementet. Men dette gælder normalt alene den faglige sagsbehandling, men ikke den økonomiske. Det økonomiske ansvar er overladt til departementets sekretariat eller budgetkontor. Denne stærke adskillelse mellem faglig og økonomisk beslutningstagning skaber ofte uklarhed om beføjelser og ansvar og medfører konflikter omkring kompetence og initiativer. Denne opdeling gør i praksis økonomistyring umulig.

For det tredje udgør departementernes økonomiafdelinger (budgetkontor, sekretariat, etc.) også et lavstatusområde og opfattes nærmest som et »sidespor«. Ofte spiller økonomiafdelingen primært rollen som forhandler og mellemlid i forholdet til Finansministeriet og Rigsrevisionen mv. Den er her tildelt rollen som »juridisk ekspert«, der skal sikre departementets maksimale rådighed over budgetrammen. Økonomiafdelingen er derfor ofte bemanded med jurister, der især fokuserer på finanslovens hjemmelsforudsætninger og andre budgettekniske aspekter. Økonomistyringens overordnede strategiske og ledelsesmæssige perspektiver tillægges derimod kun mindre opmærksomhed. Disse økonomiafdelinger er ikke bemanded til at kunne varetage de nødvendige udviklings- og styringsfunktioner i forhold til institutionerne.

Departementernes oplevelse af forvaltningsmæssige incitamenter og støttemidler. Som nævnt er departementerne fra centralt hold tillagt rollen som iværksættere og formidlere af de nye økonomistyringstiltag, som er initieret fra centralt hold. Det er her især Budgetreformens og Koncernstyringsmodellens decentrale mål- og rammestyringsfilosofi, som det er relevant at vurdere holdbarheden af. For at kunne vurdere disse nye styringstiltags potentiale er det væsentligt at forstå departementernes oplevelse og vurdering af de incitamenter og støttemidler, som hidtil er etableret eller forventes iværksat fra centralt hold. Der er i departementerne en generel erkendelse af, at der er en række reelle politiske og organisatoriske begrænsninger, der vanskeliggør en effektiv økonomistyring i den offentlige sektor. For det første opfatter departementerne Finansministeriet som en centraliserende, konserverende og stærk magtfaktor, der udstikker standardiserede regler og retningslinier ud fra egne præmisser. Tiltroen til en øget decentralisering og målstyring er følgelig ret ringe. Man satser derfor på at bevare sin autonomi gennem politisk afskærmning og informationsfiltrering.

»Budgetdepartementets udspil om nye og mere detaljerede indberetningskrav virker ude af trit med de decentraliseringstanker, som ligger i Moderniseringsprogrammet«.

»Finansministeriets håndtering af Moderniseringsprogrammet er præget af skizofreni. De vil blot decentralisere for at centralisere yderligere«.

Den politiske troværdighed er for ringe, måske især på grund af den meget slagordsprægede præsentation.

»Der er tale om et politisk manifest med flotte slagord uden tilknytning til virkeligheden. Totalrammer og personaleloft er de barske realiteter, og vi har ikke ledelsesressourcer til at gennemføre alt dette«.

»Det er vanskeligt at få skabt en gejst omkring Moderniseringsprogrammet. Det er svært at sælge noget, man ikke selv tror på. Selv regeringen tror jo ikke på det«.

For det andet opfattes Moderniseringsprogrammet af mange som en evigtvarende og alt for krævende reform, som vil drukne sig selv på grund af manglende ledelsesressourcer.

»Man burde gå i gang med noget mere jordnært, som ville give nogle hurtigere resultater. De mange småændringer på én gang smadrer organisationen og skaber mange unødvendige konfliktsituationer«.

»Her er vi helt uforberedte. Der mangler 3 væsentlige ting: Interesse, viden og organisation«.

For det tredje er der mange divergerende opfattelser af konsekvenserne af de styringsmidler, der sættes på. Nogle kan godt se mulighederne ved større frihedsgrader og udfordringer, men føler ikke, at man ledelsesmæssigt kan leve op til dem. Andre føler, at der lægges alt for stor vægt på styrings- og informationsteknologien, som blot vil øge presset på lederne. Endelig er det en udbredt opfattelse, at delegeringen til institutionerne altid har eksisteret, men at det er ansvaret for institutionernes økonomi, der nu i højere grad skal placeres på departementerne. Man er langt fra indstillet på at påtage sig dette ansvar.

»Vi kan simpelthen ikke gennemføre departementschefens udviklingsprojekt, som han gerne vil have det. Man kan dele folk op i tre grupper. De få, der går med. Nogle, der er ligeglade. De mange, som går helhjetet imod«.

»Koncernstyringen er en kulturrevolution, som kræver stærk holdningsbearbejdning og politisk overtalelse. Jeg tror, at vi kommer til at mangle nogle »religiøse« ledere, der kan føre os gennem skærsilden«.

»Vore institutioner er på mange punkter længere fremme, end vi selv er. Det er faktisk umuligt, at vi skulle kunne stille os op og fortælle dem, hvad det er, de skal gøre. De vil grine ad os«.

Sammenfatning

Man kan af ovennævnte udlede, at departementerne hverken politisk, ledelsesmæssigt eller administrativt er klædt på til at være den udførende kraft i en modernisering af økonomistyringen i sektoren og dens institutioner. Deres politiske ledelsesorientering og organisationskultur er i den grad rettet mod det politiske og det professionsorienterede netværk.

Usikkerheden omkring kompetence og ansvar, samt de manglende incitamenter til at indgå i en dialog omkring institutionernes økonomi vil snarere tendere i retning af øget bureaukratisk stivhed og centralisering eller i bedste fald status quo. En integration og decentralisering af det faglige og økonomiske ansvar til styrelser og direktorater vil svække fagkontorernes rolle i departementet, hvilket er politisk utænkeligt i de allerfleste departementer. En helhedsstyring af departementets ressourcer på tværs af institutionsgrænser er ligeså utænkelig, idet dette vil kræve en langt stærkere central økonomistyringsfunktion i koncernens topledelse. Departementer og styrelser vil qua deres strukturelle bindinger og institutionernes opfattelse af deres intentioner have svært ved at spille rollen som ændringsformidlere og koncern-controllere, oven i købet på et felt, hvor de selv føler sig relativt tyndt klædt på. Der er derfor behov for alternative strategier til koncernstyringsmodellen.

Hvilke ændringer kan forventes skabt gennem Moderniseringsprogrammet og Budgetreformen?

De synlige resultater

Hvis man alene skal vurdere udfaldet af de administrative reformer på de synlige, økonomiske resultater, er udfaldet foreløbig relativt beskedent. Budgetreformens større bevillingsfleksibilitet er tilsyneladende ikke blevet udnyttet af ret mange. Dette gælder for eksempel opsparingsordningen, hvor alene ca. 450 mill. kr. er overført fra 1986 til 1987, svarende til 3/4 pct. af statens samlede driftsudgifter. Denne ret ringe udnyttelse af en i øvrigt påskønnet forbedring kan forklares med en konstateret udbredt usikkerhed over for de fremtidige bevillingsmæssige konsekvenser ved at signalere for stor opsparring. Dette kunne jo indikere et for stort slack i budgettet og føre til nedskæringer.

Hvad angår Budgetreformens indtægtsfinansiering og nettostyringsprincipper kan man derimod konstatere en kraftig stigning. Indtægterne er næsten tredoblet fra 144 mill. kr. i 1985 til 424 mill. kr. i 1987. Hvis man ser på de relativt få institutioner, der i større udstrækning har udnyttet muligheden for indtægtsdækket virksomhed, er det dog stort set de institutioner, der i forvejen havde etab-

leret såkaldt eksternt rekvirerede aktiviteter som for eksempel kontraktforskning, systemeksport, etc. Fornyelseseffekten må derfor anses for at være relativt ringe.

Et antal institutioner er blevet omdannet til statsvirksomhed. I de fleste tilfælde er incitamentet til ændringen kommet fra centralt politisk eller administrativt hold. For flere af de nye statsvirksomheder er de reelle ændringer af nettostyringsprincippet også få. Flere af disse institutioner havde i forvejen opnået særordninger, der kunne modificere bruttoprincippet ensidige udgiftsloft i tilfælde af aktivitetsudvidelser.

Hvad angår Budgetreformens vel nok væsentligste reelle politiske formål, at sikre overholdelse af den udgiftspolitiske ramme i form af totalrammer for hvert ministerområde, er resultatet noget blandet. Tilsyneladende har totalrammesystemet ikke virket operationelt nok, idet totalrammen har omfattet både lovbestemte tilskud og drifts- og anlægsudgifter i én og samme ramme. Dette har resulteret i en sammenblanding af to områder med hver sin politiske disponeringsform. Hvad angår overholdelsen af de ikke-lovbestemte udgifter, herunder departementernes anlægs- og driftsbudgetter, har rammerne holdt. Derimod har rammerne ikke holdt i den politiske fase fra totalrammernes udmelding til finanslovens færdigbehandling. Det synes primært at skyldes den usikre politiske styring og den »ustyrede« lovgivningsvirksomhed i det politiske netværk. En klarere opdeling af totalrammerne mellem de politiske, lovgivningsstyrede udgifter og de produktionsorienterede, institutionsstyrede udgifter vil skabe en klarere og mere synlig økonomisk ansvarsplacering.

De »usynlige« resultater

De mindre synlige resultater af reformarbejdet er måske mere interessante at studere. For eksempel er det væsentligt at se på, hvordan reformerne er blevet modtaget i departementer og institutioner. Udadtil har departementernes topledelse signaleret stor interesse. Ingen ønsker at afgive indflydelse ved at holde sig udenfor.

Om ideerne også bliver omsat til handling og fornyelse er derimod mere tvivlsomt. Det mest positive i reformerne er, at man fra centralt hold har signaleret et ønske om en mere aktiv styring og en større fornyelse, og at man har spillet ud med nogle synlige, om end marginale regelliberaliseringer. Det næste problem bliver at holde fornyelsesprocessen i kog gennem skabelse af synlige resultater og nyt tiltag. De oplevede politiske og kulturelle normstrukturer er så stærke, at de virker langt mere begrænsende end de formelle regelsæt, som de repræsenterer. Aktørerne oplever således reglerne som snævrere og mere begrænsende, end de egentlig har grund til. En regelopblødning har derfor mere symbolsk end direkte betydning for adfærden.

Flere af de institutioner og departementer, der i dag er på vej til at skabe fornyelse, var i forvejen langt fremme. Man kan håbe, at de opnåede resultater i og belønninger til disse institutioner kan få en afsmittende effekt på de mindre udviklingsorienterede. Tilsyneladende er der ikke idag nogen tydelig afsmittningseffekt. Det må være en væsentlig opgave for iværksætterne af reformerne at formidle erfaringer og resultater mellem institutionerne. Når man kan være i tvivl

om omstillingshastigheden og resultaternes omfang, skyldes det blandt andet de observerede holdninger til Moderniseringsprogrammet og Budgetreformen. Internt er de gennemgående kun blevet accepteret i ringe omfang, og forventningerne er små. Dette gælder såvel i toppen af departementerne som i institutionerne.

»Der er en udpræget frygt for, at nogen kommer og henter rationaliseringsgevinsten«.
»Der er mange gode intentioner, for eksempel de selvregulerende mekanismer. Men hidtil er interessen for disse druknet til fordel for ny teknologi«.

Men der kan også spores nogle positive tendenser, som dog fortsat er mindre markante.

»Den væsentligste virkning ved Moderniseringsprogrammet er, at det drejer tankegangen ind i lidt andre baner. Der er tale om en holdningspåvirkning. Men det tager lang tid«.
»Det bedste ved Moderniseringsprogrammet er, at man kan bruge det som anledning til at få ændret ting, som man ikke tidligere kunne få lov til at røre ved«.

Resultaterne af reformarbejdet vil især afhænge af den politiske og ledelsesmæssige opmærksomhed, som tillægges processen, samt den indsats af udviklings-, uddannelses- og informationsressourcer, som tilføres implementeringsarbejdet. Det er også af stor betydning, at reformerne fører til løbende og synlige resultater, selvom de måske er små. Det er derfor væsentligt, at de støtteaktiviteter og administrative forenklinger, der iværksættes fra centralt hold, ikke forsinkes af for høje idealer og manglende ændringskapacitet. Her ser det ud til, at de stærkt påtrængte forbedringer af statens økonomisystemer vil blive hæmmet af meget høje ambitioner til de centrale edb-systemer og de begrænsede udviklingsressourcer hos de offentlige »systemleverandører«. En liberalisering af det offentlige edb-systemmarked kunne her tænkes at være en nærliggende mulighed, som kunne skabe en tiltrængt fleksibilitet og nyudvikling. Men denne initieres heller ikke indefra, fordi der også her hersker stærke, lukkede kulturelle og politiske strukturer, der har en tendens til at vedligeholde, forstærke og reproducere sig selv. En opblødning heraf forudsætter et politisk pres udefra, men det er svært at se, hvor incitamentet hertil skal komme fra.

Nogle alternative udviklingsperspektiver

Ovennævnte analyse og vurdering af økonomistyringspotentialer i den offentlige sektor kan måske forekomme meget pessimistisk og defaitistisk. Der kunne derfor til sidst være behov for at skitsere nogle alternative perspektiver og strategier for udviklingen af en mere hensigtsmæssig offentlig økonomistyringsorganisation. For det første skal peges på nødvendigheden af en omprioritering af styringsindsatsen. I stedet for at kanalisere over 90 pct. af udviklingsindsatsen på indkøringen af nye centrale, formelle økonomisystemer til finansiel styring, primært rettet mod administrationsfunktionen (jfr. den lille terning i figur 1 ovenfor), bør man i højere grad skabe forudsætningerne for udviklingen af en ledelsesmæssigt professionel økonomistyringsorganisation. Med en professionel økonomistyringsorganisation menes en dynamisk og offensiv ledelsesfunktion, der kan gå

ind i en aktiv, konstruktiv dialog med de politiske, produktive og/eller faglige beslutningstagere omkring udvikling af strategier og policies med en deraf afledt prioritering af de knappe ressourcer (jfr. udviklings- og målstyringsfunktionen i figur 1). En sådan økonomistyringsorganisation skal ikke være bemandet med bogholdere, regelfortolkere og administratorer, men med ideologer, strateger, koordinatorer, iværksættere, informationsformidlere og proceskonsulenter, der er i stand til at perspektivere, inspirere, organisere og holde fast i »processen«. Den største hindring for en sådan udvikling vil mange steder være den etablerede systembevarende topledelse og de centralt etablerede personalenormer for bemanding og aflønning af de økonomiske ledelsesfunktioner.

For det andet skal peges på, at den øverste departements- og institutionsledelse i langt højere grad end hidtil bør påvirkes til aktivt at interessere sig for organisationens interne aktiviteter og ressourcer og den strategiske styring af disse. Den typiske offentlige leder er idag primært beskæftiget med ekstern politisk kommunikation og administrativ servicering af de eksterne politiske/administrative instanser, herunder blandt andet bevillingsmyndigheden. Opfyldelsen af de eksterne legitimerings- og dokumentationskrav bør tidsmæssigt fremover udgøre en langt mindre del af økonomistyringsopgaven. Med henblik på en mere behovs- og målorienteret styring af aktiviteter og ressourcer (herunder de disponible kapacitetsholdninger) bør udvikles simple interne styringsværktøjer. De eksisterende økonomisystemer er uanvendelige til at styre denne del af økonomien.

For det tredje bør statens centrale økonomistyring og bevillingsallokering gøres mere åben, overskuelig og strategisk orienteret. Den detaljerede legale hjemmelskontrol bør tones ned. Hvad angår de lovbestemte og ofte på kort sigt »ustyrkelige« tilskud, bør disse planlægges og prioriteres af politisk ansvarlige udvalg, der på langt sigt kan vurdere og påvirke de økonomiske konsekvenser af både samfundsudvikling og regeludformning. Den eksisterende standardiserede behandling af alle bevillinger under ét i budgetreformens totalrammer og finanslovens uoverskuelige og usammenhængende artsspecifikationer forekommer stiv og udviklingshæmmende. En fremtidig budgetreform bør således lægge langt større vægt på udviklings- og målstyringsfunktionen med en præcisering af strategisk ansvarlighed hos såvel de politiske som de administrative instanser.

Der skal naturligvis en omfattende og langvarig organisationsudviklingsindsats til for at etablere en sådan mere resultatorienteret økonomistyringskultur. Hermed ikke sagt, at det alene skal være den formelle ledelse, der skal have indflydelse på aktivitetsvurdering og ressourcefordeling. I en enkelt af de observerede mere »excellente« institutioner var der gennem lang tid udviklet en løbende tæt og ofte skarp dialog mellem ledelsen og personaleorganisationerne, hvor disse åbent tog aktivt del i økonomistyringsbeslutningerne til gavn for såvel virksomheden som personaleorganisationerne selv (målstyring i praksis). En sådan åben politisk interaktiv anvendelse af situationstilpassede økonomistyringssystemer er en arbejdsform, som kunne anvendes i en lang række institutioner, hvor det er modsætningerne mellem ledelsen, personaleorganisationerne og den professionelle magtelite, der fastlåser beslutningerne og forhindrer enhver form for fornyelse til gavn for brugerne. Men en sådan økonomistyring kræver en stærk, risikovillig ledelse!

Noter

Jeg takker professor Torben Beck Jørgensen, kand. stip. Dian Kjærgaard, lektor Jan Mouritsen og lektor Søren Winter for værdifulde kommentarer til tidligere udgaver af artiklen.

1. Økonomistyringens faglige indhold har ændret karakter over de seneste 30 år. I 1950'erne var økonomistyringen regnskabsmæssigt kontrol- og registreringsorienteret. Dernæst blev faget mere mål- og planlægningsorienteret med basis i driftsøkonomien. Idag er økonomistyringen i stigende grad blevet adfærdorienteret, centreret omkring aktørers problemerkendelse, handlingsincitamenter og strukturelle udfoldelsesbetingelser, jfr. udviklingen inden for behavioural accounting.
2. Forskningen har været gennemført som led i en række forskellige projekter, primært finansieret af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd og gennemført i samarbejde med andre forskere. I perioden 1978-83 i samarbejde med blandt andet lektor Peter Neergaard, lektor Jan Mouritsen, lektor Steen Rem. I perioden 1985-87 i samarbejde med blandt andet professor Torben Beck Jørgensen, lektor Poul-Erik Dagaard Jensen, lektor Karl-Henrik Bentzon inden for rammerne af COS-centret. Endelig er en række observationer indhentet som led i undersøgelser gennemført for Budgetdepartementet i 1984 og 1985 i samarbejde med blandt andet konsulent Jan Bendix.
3. Indholdet af de omtalte reformer og programmer mv., som kan ses som led i Moderniseringsprogrammet, kan kort beskrives som følger:
Budgetreformen, der er etableret successivt i midten af 1980'erne, har som primært formål at styrke den udgiftspolitiske styring inden for de totalrammer, der er lagt for hvert ministerområde. Endvidere tilsigtes en større fleksibilitet i bevillingsdisponeringen gennem indførelse af nettoprincip (man styrer på udgifter – indtægter), udskillelse af indtægtsdækket virksomhed og biaktiviteter, mulighed for opsparing af ubrugte bevillinger til senere finansår, delvis ramkestyring af personaleforbrug, en mere styringsorienteret kontoplan, etc.
Koncernstyringsmodellen er tænkt som en ledelsesreform for ministerierne, som skal styrke departementernes strategiske ledelse på tværs af og ned i institutionerne. Konceptet er baseret på en »fælles« mål- og ramkestyring og en uddelegering af kompetence og ansvar for den lokale aktivitetsstyring. Konceptet tænkes understøttet af et fælles styre- og informationssystem for et samlet ministerområde.
SØS-konceptet er tænkt som et stort anlagt totalt udviklingskoncept for alle statens økonomisystemer omfattende styring af bevillinger og personaleressourcer med basis i en række integrerede edb-systemer (SØS-pakken). SØS-pakken omfatter både de centrale »obligatoriske« systemer (SCR, SCL mv.), som totale »frivillige« systemer (personaleadministration, budgetplanlægning, debitorforvaltning, regnskabsanalyse mv.).

Litteratur

- Bentzon, Karl-Henrik (1984). »Den forvoksede offentlige sektor«, *Politica*, 16. årg. nr. 3.
- Budgetdepartementet (1983). *BRU-rapporten. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende budget- og bevillingssystemer*, København: »Budgetreformudvalget«.
- Budgetdepartementet (1986). *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*. Hvidbog fra udvalget om opbygning af økonomistyringssystemer, København.
- Christensen, J. Grønnegård (1982). »Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Hansen, Hanne Foss (1987). *Control and Organization of Research: A Case Study of Research Organizations in Denmark*, upubliceret konferencepapir, København: Institut for Informatik og Økonomistyring.
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Noter

Jeg takker professor Torben Beck Jørgensen, kand. stip. Dian Kjærgaard, lektor Jan Mouritsen og lektor Søren Winter for værdifulde kommentarer til tidligere udgaver af artiklen.

1. Økonomistyringens faglige indhold har ændret karakter over de seneste 30 år. I 1950'erne var økonomistyringen regnskabsmæssigt kontrol- og registreringsorienteret. Dernæst blev faget mere mål- og planlægningsorienteret med basis i driftsøkonomien. Idag er økonomistyringen i stigende grad blevet adfærdorienteret, centreret omkring aktørers problemerkendelse, handlingsincitamenter og strukturelle udfoldelsesbetingelser, jfr. udviklingen inden for behavioural accounting.
2. Forskningen har været gennemført som led i en række forskellige projekter, primært finansieret af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd og gennemført i samarbejde med andre forskere. I perioden 1978-83 i samarbejde med blandt andet lektor Peter Neergaard, lektor Jan Mouritsen, lektor Steen Rem. I perioden 1985-87 i samarbejde med blandt andet professor Torben Beck Jørgensen, lektor Poul-Erik Dagaard Jensen, lektor Karl-Henrik Bentzon inden for rammerne af COS-centret. Endelig er en række observationer indhentet som led i undersøgelser gennemført for Budgetdepartementet i 1984 og 1985 i samarbejde med blandt andet konsulent Jan Bendix.
3. Indholdet af de omtalte reformer og programmer mv., som kan ses som led i Moderniseringsprogrammet, kan kort beskrives som følger:
Budgetreformen, der er etableret successivt i midten af 1980'erne, har som primært formål at styrke den udgiftspolitiske styring inden for de totalrammer, der er lagt for hvert ministerområde. Endvidere tilsigtes en større fleksibilitet i bevillingsdisponeringen gennem indførelse af nettoprincip (man styrer på udgifter – indtægter), udskillelse af indtægtsdækket virksomhed og biaktiviteter, mulighed for opsparring af ubrugte bevillinger til senere finansår, delvis ramkestyring af personaleforbrug, en mere styringsorienteret kontoplan, etc.
Koncernstyringsmodellen er tænkt som en ledelsesreform for ministerierne, som skal styrke departementernes strategiske ledelse på tværs af og ned i institutionerne. Konceptet er baseret på en »fælles« mål- og ramkestyring og en uddelegering af kompetence og ansvar for den lokale aktivitetsstyring. Konceptet tænkes understøttet af et fælles styre- og informationssystem for et samlet ministerområde.
SØS-konceptet er tænkt som et stort anlagt totalt udviklingskoncept for alle statens økonomisystemer omfattende styring af bevillinger og personaleressourcer med basis i en række integrerede edb-systemer (SØS-pakken). SØS-pakken omfatter både de centrale »obligatoriske« systemer (SCR, SCL mv.), som totale »frivillige« systemer (personaleadministration, budgetplanlægning, debitorforvaltning, regnskabsanalyse mv.).

Litteratur

- Bentzon, Karl-Henrik (1984). »Den forvoksede offentlige sektor«, *Politica*, 16. årg. nr. 3.
- Budgetdepartementet (1983). *BRU-rapporten. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende budget- og bevillingssystemer*, København: »Budgetreformudvalget«.
- Budgetdepartementet (1986). *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*. Hvidbog fra udvalget om opbygning af økonomistyringssystemer, København.
- Christensen, J. Grønnegård (1982). »Den administrative ledelsesfunktion i centraladministrationen«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Hansen, Hanne Foss (1987). *Control and Organization of Research: A Case Study of Research Organizations in Denmark*, upubliceret konferencepapir, København: Institut for Informatik og Økonomistyring.
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

- Jørgensen, Torben Beck (1982). »Besparelser og offentligt ansatte«, *Politica*, 14. årg. nr. 1.
- Jørgensen, Torben Beck (1982). »Offentlige myndigheders sårbarhed over for besparelseskrav eller hvordan man hyler højt og længe«, i Jens Gunst (red.), *Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Kristensen, Ole P. (1982). »Oversigt over årsager til væksten i den offentlige sektor«, i Jens Gunst (red.), *Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Larsen, Bøje og Preben Melander (red.) (1984). *Vi bruger også regnskaber, men til hvad?* København: Civiløkonomernes Forlag.
- Larsen, Bøje et al. (1981). *Nye styremåder i den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Melander, Preben (1983). *Budgettering som ledelsesværktøj*, København: Samfundslitteratur.
- Melander, Preben (red.) (1984). *Kapacitetsstyring – aktuelle ledelsesværktøjer*, Bind 1 og 2, København: Børsens Forlag.
- Melander, Preben (1986 a). »Fokusbudgettering – en græsrodsstrategi for iværksættelse af økonomistyring«, *Økonomistyring og Informatik*, nr. 2.
- Melander, Preben (1986 b). *Styringsprocesser og informationsanvendelse i offentlige organisationer set i et socialt, politisk og organisationskulturelt perspektiv*, upubliceret afhandling, København: Institut for Informatik og Økonomistyring.
- Melander, Preben (1986 c). »Økonomiafdelingens rolle og identitet set i et ledelsesteoretisk perspektiv«, *Økonomistyring og Informatik*, nr. 2.
- Mouritsen, Jan (1987). »Økonomistyring og organisationskultur. Om regnskabers kontekstualitet«, *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, nr. 1.
- Mouritsen, Jan (1987). *Accounting, Visibility and the Dialectic of Control. Accounting Practices in an International Corporation*, upubliceret conferencepaper, København: Institut for Informatik og Økonomistyring.
- Nielsen, Peter Lorentz (1984). »Den statslige budgetreform. Indhold og principper«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 3.
- Petersen, Jørn Henrik (1982). »Elementer af en teori om den offentlige sektor«, i Jens Gunst (red.), *Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Togsverd, Tom (1982). »Samfundsudvikling og omstillingskrav til den offentlige sektor«, i Jens Gunst (red.), *Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown.