

Introduktion

1. Formålet med håndbogen

Den offentlige sektor

Mange forskellige organisationsformer

Udtrykket, den offentlige sektor, dækker over en lang række virksomheder og organisationer. Lige fra statslige styrelser og departementer til kommuner og amter samt de mange institutioner, der er placeret i dette regi. Desuden findes en række organisationer, der modtager støtte fra offentlige institutioner, og som derfor styrings- og rapporteringsmæssigt til dels er underlagt de samme vilkår, som den offentlige sektor.

Økonomistyring i den offentlige sektor

Særlig offentlig bevågenhed betyder krav til økonomistyring

Håndbogen omhandler økonomistyring og ledelsesrapportering i alle disse organisationer, der trods deres forskellighed har en række styringsmæssige fællestræk. Disse omfatter blandt andet, at deres aktiviteter er underkastet en særlig offentlig bevågenhed, som nødvendiggør en ansvarlig og omhyggelig økonomistyring og at nogle af dem ikke fungerer på 'normale' markedsvilkår, fordi de modtager tilskud, er eneudbydere af ydelser eller varetager bestemte lovbestemte opgaver, mens andre er igennem en udvikling, der er karakteriseret ved, at de må eksistere på mere og mere markedslignende vilkår.

... og en særlig tilpasning

Disse forhold gør, at den økonomistyring og ledelsesrapportering, der praktiseres i private virksomheder, ofte kræver en særlig tilpasning for at kunne anvendes i den offentlige sektor. Derfor har der tidligere været en tradition for, at den offentlige sektors organisationer baserede sig på sine egne

økonomistyringssystemer, -principper og teknikker. Men i takt med offentlige virksomheders øgede markedsorientering og de politiske krav herom er skellene mellem offentlige og private virksomheders økonomistyring i opbrud.

Håndbogens ambition

Det er for det første denne håndbogs formål at vise, hvorledes både traditionelle og moderne økonomistyringsteknikker og -principper kan bruges i den offentlige sektor.

Både traditionelle og "moderne" teknikker

For det andet er det håndbogens ambition at bidrage til udviklingen af den offentlige sektors økonomistyring, ved at fremhæve nye og innovative økonomistyringsmetoder og ved at lade den offentlige sektors eksperter komme til orde og vise, hvorledes god økonomistyring praktiseres.

Håndbogen vil desuden komme til at indeholde enkelte bidrag fra udenlandske eksperter på områder, hvor særlige teknikker og metoder, der ikke er i brug herhjemme endnu, med fordel kan inspirere den danske økonomistyring. Disse bidrag vil blive oversat til dansk.

Den faglige udvikling

Den faglige udvikling indenfor den offentlige sektors økonomistyring har været enorm i de sidste ti år. Det må forventes, at denne ændringshastighed fortsat vil blive øget. Etableringen af en *kreativ økonomistyring* og en *aktiv informationsanvendelse* er i dag afgørende for de offentlige virksomheder og institutioners eksistens og opgaveløsning.

Behovet for økonomistyring

Politisk turbulens, ressourceknaphed og usikkerhed om bevillinger

Økonomiske og politiske kriser kan ofte føres tilbage til mangelfuld økonomistyring. Øget politisk turbulens, stigende ressourceknaphed, større bevillingsmæssig usikkerhed, nye ledelsesformer, er alle faktorer, som giver stadig nye udfordringer til økonomifunktionen i virksomheden.

Dertil kommer så den hastige udvikling af *informationsteknologien*, som helt er ved at ændre forudsætningerne for virksomhedernes styring og informationsbehandling. Disse nye hjælpemidler vil skabe helt nye muligheder for at implementere lokale styringsprocesser og informationssystemer.

Nye krav til økonomifunktionen**Økonomifunktionens rolle**

Udviklingen på de nævnte områder vil helt ændre økonomifunktionen fra at være en passiv administrativ registreringsfunktion til at være en aktiv ledelsesorienteret udviklingsfunktion. Dette stiller naturligvis store krav til økonomifolkenes viden, ikke mindst på en række nye områder, som hidtil har ligget uden for økonomifunktionens regi. Der tænkes her på strategisk planlægning, projektledelse, systemudvikling, kommunikationsmetoder etc.

Håndbogens idégrundlag

Formålet med at udgive "Offentlig økonomistyring" som en fleksibel håndbog skal ses med baggrund i den nævnte udvikling. Det er således hensigten at skabe en helt ny form for aktuel informationsformidling på dette felt til brug for fagets praktiske udøvere. Der bliver især tale om formidling af *problemkendskab*, *metodeviden*, *systemidéer* og *teknisk know-how*. Valget heraf skulle gerne passe til de arbejdsopgaver, som opleves som de væsentlige i den daglige økonomistyring.

Dette mål stiller naturligvis specielle krav til stoffets indhold og form.

Krav om viden

Indholdet skal være problem- og løsningsorienteret. Fx vil der blive lagt hovedvægt på at påpege, hvilke problemer der er kritiske i praksis samt at vise, hvordan man kan løse dem.

Nogle af artiklerne vil beskrive bestemte metoder, teknikker eller værktøjer, og der lægges her vægt på at redegøre for den nyeste og mest relevante viden. Dette kræver, at artiklerne skrives af de førende og mest erfarne eksperter på området.

Praktiske eksempler

Indholdet vil ofte bestå af problemoversigter, checklister, metodebeskrivelser, systemskitser o.l., belyst gennem praktiske eksempler. Håndbogen vil omfatte en række gode samlede virksomhedscases, som viser, hvorledes teknikker og metoder anvendes i praksis. På denne måde skal stoffet

1. Introduktion

være levende og konkret og derved kunne virke inspirerende og idégivende.

Det er derimod ikke meningen, at håndbogen skal behandle de mere grundlæggende regnskabsteoretiske emner. Fx skal man ikke forvente at finde længere redegørelser for vurderingsprincipper, beslutnings- og styringsmodeller etc. Kendskabet til disse teoretiske modeller udgør naturligvis en vigtig basisviden, men denne er i forvejen behandlet i tilgængelige lærebøger o.l. Der er derfor ikke grund til at optage plads her til dette stof. I stedet vil vi i passende omfang henviser til den teoretiske faglitteratur.

Håndbogen vil heller ikke behandle den offentlige sektors specifikke it-baserede økonomistyringssystemer eller de love og regler, der regulerer den offentlige sektors økonomistyring. Disse forhold er dokumenteret og detaljeret beskrevet i de manualer, procedurevejledninger, cirkulærer mv., som er naturlige arbejdsredskaber for de medarbejdere, der benytter dem, og der undervises heri i de specifikke fagrelevante sammenhænge.

Lettilgængelig form

Da "Offentlig økonomistyring" henvender sig til den travle praktiker, er det et krav, at *formen* er kortfattet, systematisk og overskuelig. Sproget er let læseligt. Teksten er suppleret med overskuelige tabeller, grafiske fremstillinger etc. Og det er også let at slå op i systemet ved brug af indholdsfortegnelse og stikordsregister.

For at sikre at håndbogen er praktisk orienteret er det vigtigt, at stoffet udvælges og udformes ud fra virksomhedernes behov.

2. Oversigt over håndbogen

Generelt

Håndbogen er opdelt i ti kapitler.

Medens bogens artikler af gode grunde ikke er lagt fast på forhånd, så er bogens kapitler fra starten søgt afgrænset og systematiseret i indholdsfortegnelsen. Dette er gjort for at

forbedre systematikken og fremme læserens overblik over stoffet.

Vi skal i det følgende kort redegøre for indholdet af bogens faglige *områder*, der er placeret under fanekort 3-12.

Område 3: Økonomistyring generelt

Formålet med dette område er at give læseren et overblik over de opgaver og arbejdsmetoder, som kendetegner den offentlige økonomistyring i dag. Økonomistyringens arbejdsområder er under forvandling, og der vil i dette område også blive sat fokus på økonomistyringens og økonomimedarbejderens rolle.

Fremtidens økonomistyring vil givetvis være anderledes. Efterhånden som de nye metoder og teknikker, der beskrives i håndbogens øvrige kapitler bliver gængs praksis, og de styringsmæssige problemstillinger bliver håndteret, dukker nye metoder og nye problemer op. I dette område vil der derfor også blive sat fokus på fremtidens økonomistyring og de tanker, som de toneangivende aktører og førende eksperter har herom. Formålet med dette er at ruste økonomifunktionen til at møde de nye udfordringer og lægge strategier for den fremtidige økonomistyring og ledelsesrapportering.

Område 4: Ledelsesmodeller og -systemer

Mange offentlige virksomheder tager ledelsesmodeller og -systemer i brug. Der kan være tale om helhedsorienterede systemer og metoder som for eksempel Business Excellence-modellen eller mere partielle systemer som kompetenceudviklingssystemer. Nogle gange er det metoder, der fordrer bestemte målinger og rapporteringer, mens det andre gange er selvudviklede modeller, der skal integreres med økonomistyringen, så ledelsesrapporteringen kan understøtte ledelsesmodellen.

I dette område vil det blive vist, hvorledes offentlige virksomheder og organisationer kan udvikle ledelsesmodeller og -systemer som en del af økonomistyringen. Området vil også omfatte artikler, der viser, hvorledes resultatkontrakter kan anvendes som en del af økonomistyringen til at skabe en fælles ramme for organisationens ledelsesrapportering.

Område 5: Budgettering og planlægning

Budgetter er kernen i den økonomiske styring og dermed også udgangspunktet for kontrollen af organisationens bevillingsmæssige forhold. Budgettet er imidlertid også en del af planlægningen og dermed også sammenkædningen af den finansielle del af økonomistyringen med den operationelle styring af organisationens aktiviteter.

Formålet med dette område er at redegøre for en række forskellige værktøjer, der kan anvendes til den løbende økonomiske planlægning og opfølgning. Der lægges særlig vægt på at vise, hvad værktøjerne kan bruges til, samt hvorledes de bliver anvendt i praksis.

Område 6: Ledelsesrapportering og intern kommunikation

Formålet med dette område er for det første at støtte økonomifunktionen i dens interne kommunikation og rapportering til ledere på alle niveauer. Målet er her at anviser nye perspektiver og angrebsvinkler inden for rapportering om opgaveløsninger, målopfyldelse og overholdelse af økonomiske rammer, samt at give konkrete løsninger på de praktiske problemer.

For det andet er formålet med dette område at bistå økonomifunktionen i at fremme den interne kommunikation og rapportering om organisationens forhold til alle medarbejdere.

Område 7: Balanced scorecard

I de senere år har balanced scorecard vist sig at være en af de helt store nyskabelser indenfor rapportering, styring og strategilægning, og en mængde offentlige virksomheder og institutioner er begyndt at bruge balanced scorecard eller elementer herfra i deres økonomistyring og ledelsesrapportering.

Formålet med dette område er at vise, hvorledes balanced scorecard-principper kan bruges til en række formål i den offentlige sektor samt at vise, hvorledes balanced scorecard kan integreres med andre dele af økonomistyringen.

Område 8: Eksterne rapporteringer

Formålet med dette område er for det første at støtte økonomifunktionen i dens eksterne kommunikation og rapporte-

ring til virksomhedens eksterne interessegrupper. Målet er her at anviser nye perspektiver og angrebsvinkler inden for rapportering, samt at give konkrete løsninger på de praktiske problemer.

En række offentlige organisationer har udviklet videnregnskaber, sociale regnskaber eller integreret principper fra Excellence-modellen, balanced scorecard etc. i den eksterne rapportering. I dette område vil der blive redegjort for metoderne og modellerne bag de nye rapporteringssystemer, og det vil blive vist, hvorledes forskellige organisationer har taget principperne i brug.

Område 9: Omkostningsregnskaber og kalkuler

Store dele af den offentlige sektor har traditionelt set været karakteriseret ved at basere den økonomiske styring på udgifts-, bevillings- og likviditetsregnskaber. Nu bevæger styrevilkårene sig i retning af, at det dels skal kunne dokumenteres, hvad det koster at fremstille ydelser og produkter og at organisationerne har indtægter eller bevillinger, der afhænger af deres aktivitetsniveau.

Formålet med dette område er at vise, hvorledes omkostningsregnskaber kan opbygges, samt hvorledes forskellige principper for omkostningsfordeling kan anvendes i offentlige virksomheder og organisationer. Området vil både omfatte artikler om nye fordelingsprincipper og -metoder som for eksempel Activity Based Costing samt mere traditionelle metoder baseret for eksempel på tidsregistreringer.

Område 10: Forandringsprocesser og implementering

Økonomistyringssystemer og teknikker kommer ikke i brug ved at blive designede og ved at være baseret på alle de nyeste teknikker. Og de resultater, som modellerne lover, kommer heller ikke af sig selv. Nogle gange består forhindringerne af en række faktorer, som tilskrives 'modstand mod forandring', og andre gange er der tale om, at modstanden udtrykker medarbejdernes naturlige og sunde reaktion på uklart kommunikerede krav, halvvejs implementerede løsninger og uhensigtsmæssigt tilpassede metoder. Andre gange er der helt andre faktorer på spil.

Formålet med dette område er at støtte økonomifunktionen i dens rolle som implementator og forandringsagent. Den moderne økonomifunktion bevæger sig fra at være en regnskabsafdeling til at påtage sig ansvaret for den centrale

ledelsesrapportering og fungere som sparringspartner for ledere og medarbejdere overalt i organisationen. Dette øger kravet til at økonomifunktionen skal fungere på sine brugeres præmisser og forstå, hvorledes metoder og systemer bedst kan indføres, så de fungerer i organisationen og understøtter dens aktuelle styringsmæssige vilkår.

Formålet med dette område er desuden at anvise nye perspektiver og angrebsvinkler inden for forandringsledelse, systemudvikling og implementering, samt at give konkrete løsninger på de praktiske problemer, der opstår.

Område 11: Benchmarking

Både generelt og på institutionsniveau står den offentlige sektor over for en række centrale problemstillinger: Hvor og hvordan kan vi forbedre effektivitet og kvalitet, uden at det nødvendigvis koster flere penge? Hvordan finder vi frem til et realistisk ambitionsniveau for resultatkrav i eksempelvis kontraktstyringen? Hvordan skaber vi et vedvarende pres for fornyelse i den offentlige sektor?

Formålet med dette område er at vise, hvorledes benchmarking i form af systematiske resultatsammenligninger og erfaringsudveksling kan være en del af svaret på disse problemstillinger, fordi metoden kan understøtte den nødvendige effektivisering og prioritering i den offentlige sektor.

En stadig bedre offentlig sektor kræver, at man bruger de gode erfaringer, lærer af hinanden, tænker nyt og er parate til at gribe opgaverne anderledes an. Derfor vil artiklerne i området også vise, hvorledes benchmarking kan anvendes til at sikre erfaringsudveksling og læring.

Område 12: Databehandling og it-systemer

Anvendelse af edb-værktøjer af vidt forskellig karakter og detaljeringsgrad er blevet en naturlig del af virksomhedernes økonomistyring og ledelse. Generelt gælder det, at der inden for hele informationsteknologiområdet sker en meget hastig udvikling, der vil få konsekvenser for virksomheders økonomistyring – også på områder og funktioner, hvor den hidtil ikke har været brugt.

Formålet med dette område er at støtte økonomifunktionen i dens rolle som systemformidler og datasystembruger. Området omhandler principielt både it-baseret og manuel databehandling. Ofte står økonomifunktionen for anskaffel-

sen af edb-udstyr og systemer. Dette forudsætter viden om problemer og arbejdsmetoder. Det er målet med dette område at gøre økonomifunktionen til kritisk bruger, men ikke til teknisk edb-specialist.

Mulighederne for at realisere ønsker om en mere integreret økonomistyring vil blive forøget. Desuden vil integrationsmulighederne på tværs, mellem fx økonomistyring, produktionsstyring, indkøbsstyring og markedsføring, forøges og gives helt nye dimensioner med den kvalitative og kvantitative vækst inden for informationsteknologiområdet.

Anvendelse af stikords- og forfatterregister

For at lette læsernes opslag er der forrest i håndbogen placeret et *stikords- og forfatterregister*. Registeret vil blive opdateret og udskiftet i forbindelse med hver opdatering. Registeret indeholder alle de behandlede emner samt forfattere i alfabetisk orden med henvisning til den *artikel* og herunder de *sidenumre*, hvor emnerne er behandlet.

Håndbogen på internettet

Som en del af dit abonnement får du adgang til en internetudgave af håndbogen. Det giver dig en enestående mulighed for at lave hurtige og strukturerede søgninger, du kan kopiere tekst, skemaer, modeller og grafer direkte ind i materiale til personlig brug. Og så har du selvfølgelig altid en opdateret håndbog inden for rækkevidde – blot du har adgang til en pc. Læs mere om dette på www.borsenhandboger.dk.

3. Ajourføring af håndbogen

Opdateringer

En opdatering består af 30-40 nye sider, som skal indsættes i ringbindet. Forrest sidder et kort nyhedsbrev fra redaktionen med praktiske oplysninger om indholdet, indsætningen samt andre aktuelle oplysninger til brug for abonnenterne. Desuden udsendes hver gang udskiftningsblade til indholdfortegnelsen således, at denne altid er ajour.

1. Introduktion

Indsætning og udskiftning af opdateringssider

De udsendte opdateringer indsættes i ringbindet ud fra det artikelnummer, som er anført øverst på siden.

Eksempel:

| | | | |
|---------|---|------|----------|
| Artikel | Udvikling af balanced scorecard i uddannelses-institutioner | 7.4. | side 1-2 |
|---------|---|------|----------|

Fx skal denne opdateringsside vedrørende artikel 7.4. sidde under fanekort 7: "Blanced scorecard" og under artikel 7.4.: "Udvikling af balanced scorecard i uddannelsesinstitutioner".

Med hver opdatering følger en oversigt med angivelse af, hvilke nye sider, der skal indsættes, samt eventuelt hvilke af de eksisterende sider, som skal udgå, fx fordi de erstattes af nye sider.

Eksempel:

| Artikel | | Nye sider indsættes | Gamle sider udgår |
|---------|---|---------------------|-------------------|
| | Indholdsfortegnelse | Side 1-2 | Side 1-2 |
| 3.1. | Controlleren: sparringspartner eller dommer? | Side 1-22 | Side 1-14 |
| 7.4. | Udvikling af balanced scorecard i uddannelses-institutioner | Side 1-12 | – |
| 12.6. | Internettet: Nye udfordringer | – | Side 1-30 |

I eksemplet revideres to sider i indholdsfortegnelsen. Der udsendes en helt ny artikel om "Udvikling af balanced scorecard i uddannelsesinstitutioner". Der udsendes en revideret artikel om "Controlleren: sparringspartner eller dommer?", som erstatter den eksisterende. Artiklen om "Internettet: Nye udfordringer" udgår, fordi den ikke mere er ajour og aktuel.

Alle nye sider er nederst på siden forsynet med udsendelsestidspunkt, således at man nemt kan skelne mellem nye og gamle sider.

Eksempel:

Juni 2002.

4. Redaktion

Håndbogen redigeres af en redaktion bestående af to hovedredaktører og et antal redaktionelle medarbejdere. Artiklerne til bogen skrives af forskellige udvalgte eksperter, som redaktørerne i samarbejde har fundet frem til.

Per Nikolaj Bukh, BDO-professor på Institut for Regnskab, Handelshøjskolen i Århus.

Per Nikolaj Bukh blev cand.oecon. fra Aarhus Universitet i 1991 med driftsøkonomisk linjebetegnelse og speciale i informationsbehandling og erhvervede samme sted i 1995 ph.d.-graden på en afhandling om produktivitet og efficiens i den danske pengeinstitutsektor.

Ansæt som adjunkt i perioden 1995-1998 samt lektor 1998-2000 ved Afdeling for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet. Per Nikolaj Bukh er medlem af redaktionskomiteen for tidsskriftet Økonomistyring & Informatik og sammen med professor Steen Hildebrandt redaktør på håndbøgerne Offentlig Ledelse og Offentlig Økonomistyring. Per Nikolaj Bukh er endvidere censor ved Handelshøjskolen i København og expert reviewer for EU's DG Information Society.

Han har blandt andet skrevet bøgerne Balanced Scorecard på Dansk (2000, Børsens Forlag) og Videnregnskaber (2001, Børsens Forlag) samt mere end 80 artikler i danske og internationale tidsskrifter om balanced scorecard, activity based costing, videnregnskaber, økonomistyring, strategi, ledelse, marketing mv.

Per Nikolaj Bukh har desuden siden 1998 medvirket i Erhvervsfremme Styrelsens udviklings- og forskningsprojekt om videnregnskaber og videnstyring og været med til at udarbejde den danske guideline for videnregnskaber.

Endelig har Per Nikolaj Bukh fungeret som rådgiver for en række danske erhvervsvirksomheder og organisationer, og han er en hyppig brugt foredragsholder og underviser i såvel private som offentlige virksomheder.

Steen Hildebrandt, Professor på Institut for Organisation og Ledelse, Handelshøjskolen i Århus og vismand i det nationale Kompetenceråd.

Steen Hildebrandt blev cand.merc. i 1968 med speciale i organisation og virksomhedsledelse, og blev i 1976 ph.d. på

en afhandling om indførelse og anvendelse af edb-modeller i ledelsesmæssig sammenhæng.

Ansat som amanuensis i 1968 ved Erhvervsøkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus og samme sted institutbestyrer i perioden 1972-1977. Siden 1985 har han været knyttet til Institut for Organisation og Ledelse, hvor han har været leder i perioder.

Steen Hildebrandt er censor ved Århus Universitet, Odense Universitet, Handelshøjskolen i København, Danmarks tekniske Universitet, Handelshøjskole Syd. Formand for bestyrelsen for Kaos Piloterne og medlem af flere virksomhedsbestyrelser.

Han er forfatter, redaktør og medforfatter til mere end 50 bøger om ledelse og organisation og forfatter til en lang række artikler i danske og internationale tidsskrifter og fagblade om ledelsesmæssige, erhvervsøkonomiske, organisatoriske, operationsanalytiske og systemteoretiske emner.

Steen Hildebrandt er redaktør af Børsens Management-Leksikon, der første gang blev udgivet 1984, og som har opnået stor anerkendelse. Desuden har han erfaring som hovedredaktør for andre af Børsens ledeshåndbøger.

Steen Hildebrandt er rådgiver i udviklings- og ledelses-spørgsmål for flere store og mellemstore danske erhvervs-virksomheder, organisationer og kommuner. Han er en meget benyttet foredragsholder om ledelsesmæssige spørgsmål og er i øvrigt optaget af mange fagrelevante gøremål.

5. Kommunikation vedrørende håndbogen

Behovet for kommunikation

Formålet med håndbogen er at etablere en effektiv og levende nyhedsformidling og erfaringsudveksling indenfor offentlig økonomistyring, dvs. brugen af økonomistyring og ledelsesinformation i virksomheder og organisationer, der er helt eller delvist er offentlig ejede eller underlagt samme styringsvilkår som offentlige virksomheder.

Hvis en sådan informationsspredning skal lykkes, er det vigtigt, at det udsendte stof så vidt muligt afspejler de pro-

blemer og behov, som abonnenterne har. Selve udsendelsen af opdateringer giver kun mulighed for en en-vejs-kommunikation fra redaktion og forfattere til abonnenter og læsere. Denne en-vejs-kommunikation må derfor suppleres med kommunikation den anden vej.

Kontaktmuligheder

Derfor vil redaktionen med mellemrum udsende en idé- og ønskeliste til abonnenterne, hvorpå man kan udtrykke sine ønsker til nye temaer og emner – i form af en spørgeskemaundersøgelse.

Vi vil derudover gerne give læserne mulighed for at udtrykke ideer og synspunkter og kommentere det faglige indhold af de udsendte artikler. Dette vil kunne ske ved at ringe eller skrive direkte til hovedredaktørerne:

BDO Professor Per Nikolaj Bukh

Handelshøjskolen i Århus
Fuglsangs Allé 4
8210 Århus V

E-mail: pndb@asb.dk
www.pnbukh.com

Professor Steen Hildebrandt

Handelshøjskolen i Århus
Haslegaardsvej 10
8210 Århus V

E-mail: shi@asb.dk
www.steenhildebrandt.com

Henvendelser vedrørende abonnementssystemets distribution, opkrævning, særtryk o.l. bedes rettet til forlaget på adressen:

Børsen Forum A/S

Børsen Ledelseshåndbøger
Møntergade 19
1140 København K

Telefon: 33 32 01 02, lokal 384
Redaktionelle spørgsmål: lokal 693
Fax: 33 91 08 30

E-mail: handboger@borsen.dk
Webadresse: www.borsenhandboger.dk

