

Kan budgetoverskridelser undgås?

Mange kommuner oplever store budgetoverskridelser på for eksempel ældreområdet. Hvordan kan det gå så galt, spørger politikere og journalister. Svaret er ofte, at budgettet ikke var baseret på de aktiviteter, som politikerne har besluttet skulle udføres. Mere holdbare budgetter kræver en analyse af udviklingen i opgaverne med udgangspunkt i det serviceniveau, der er valgt, og de borgere, der bor i kommunen

ANALYSE

Det er efterhånden åbenbart for enhver, at kommunernes økonomi er under pres. Der er ikke blot tale om et udgiftspres, men også et pres på den økonomiske styring. Både den faglige udvikling og de ledelsesmæssige krav og behov er løbet hurtigere end systemer og styringspraksis har kunnet følge med. Vi må erkende, at både institutionsledere og politikere efterspørger mere økonomistyring – og i særdeleshed bedre værktøjer til budgetlægning og -opfølgning. Samtidig er der behov for forenkling af den økonomiske styring og øget fokus på kvalitet og borgernær styringsinformation. Der indsamles

en mængde data, men det er langt fra alt, som bidrager til et bedre ledelsesgrundlag i de enkelte afdelinger og institutioner. Situationen er altså lidt sat på spidsen; at der på den ene side er brug for mere økonomistyring, mens der på den anden side er for meget styring og rapportering. Der er for lidt ledelseskraft i den økonomiske styring, og der er måske også for megen styring til at skabe tilstrækkeligt beslutningsrum for den enkelte leder.

Denne karakteristik er en generel betragtning. Men i det omfang, det er korrekt i den enkelte kommune, eller der blot er noget om snakken, er det ikke helt så godt fat med økonomistyringen som det kunne være. Vi siger ikke, at det er helt galt, blot at det sikkert kunne gøres lidt bedre. Spørgsmålet er, hvor vi skal tage fat, hvis vi ikke blot skal intensivere rapporteringen.

Der er én vej, der holder: Det er at erkende, at budgetoverskridelser eller ekstra råderum er konsekvenserne af de aktiviteter, som kommunens medarbejdere udfører i deres daglige arbejde. Økonomien kan kun styres ved at lede – med udgangspunkt i, hvilke aktiviteter der udføres. Derfor er det i særdeleshed kritisk for den økonomiske styring, hvis ikke der er en tilstrækkelig sammenhæng mellem de økonomiske data, den øvrige information, der er til rådighed, og de aktiviteter, som ledere overalt i kommunerne har ansvaret for at udføre. Det må være ambitionen for fremtidens økonomistyring at styrke denne sammenhæng.

HVORFOR HOLDER BUDGETTER IKKE?

Økonomistyring består af mange forskellige modeller, redskaber og teknikker. Dog er budgetlægningen ryggraden i enhver virksomheds

økonomiske styring. Her adskiller kommunerne sig ikke fra det store rederi eller den lille købmand. Derfor gør det naturligvis særlig ondt, hvis budgetlægningen ikke fungerer tilfredsstillende. Der kan være mange hensyn og kriterier for, hvad en god budgetlægning drejer sig om. Vi kan næppe forvente, at budgetlægningen i sig selv skal være den aktivitet, der øger engagement og arbejdsglæde – men det skal heller ikke være den økonomiske styring, der fjerner gnisten hos medarbejderne. Men uanset, hvilket perspektiv vi anlægger, så er det utilfredsstillende, når budgetterne ikke holder. Der er mange kommuner, der har oplevet overraskende store budgetoverskridelser, for eksempel på ældre- og handicapområdet. Hvordan kan det gå så galt, spørger både politikere og journalister – og hvad bliver der gjort ved det? Den umiddelbare løsning, som de fleste kommuner sætter ind med, er på den ene side besparelser ved justering af serviceniveauet, gennemgang af aftaler med eksterne parter osv. – og på den anden side hyppigere og mere detaljeret opfølgning, afvigelsesanalyser og måske ansættelse af flere controllere. Spørgsmålet er, om sparsommelighed og opfølgning alene kan forhindre overskridelser? Svaret er desværre nej.

Principielt betyder en budgetoverskridelse blot, at forbruget har været større end de beløb, som var indeholdt i budgettet. Når vi ikke kan øge indtægterne og er nødt til at få budgettet til at holde, så kan vi kun skruer på forbruget i resten af budgetperioden. Med andre ord: Besparelser. Fordi der umiddelbart er fokus på at finde ud af, hvor budgetoverskridelsen er sket, og hvad der kan gøres ved det, så flyttes opmærksomheden fra, at den afgørende forklaring oftest er, at budgettet fra starten af ikke var tilstrækkeligt baseret på de aktiviteter, som nødvendigvis skulle udføres på baggrund af de politiske beslutninger.

Selvom budgetoverskridelserne ofte kommer overraskende, må det i bagklogskabens lys næsten lige så tit erkendes, at data for de forhold, der forårsager overskridelserne, faktisk også var kendt på det tidspunkt hvor budgetterne blev lagt. De har blot ikke – igen sagt i bagklogskabens lys – været lagt til grund for budgetterne. Med andre ord: Vi kan forbedre muligheden for at holde budgetterne væsentligt ved at tage afsæt i en analyse af, hvorledes udviklingen i kommunens aktiviteter vil blive med udgangspunkt i den servicesammensætning, der er valgt, og de borgere, der bor i kommunen. Det lyder nemt på det principielle plan, men indebærer

af professor **PER NIKOLAJ BUKH**, Aalborg Universitet, og økonomidirektør **FLEMMING STORGAARD**, Ikast-Brandeborg Kommune, formand for Økonomidirektørforeningen



i praksis et skift fra en traditionel udgiftsbaseret økonomistyring til en dynamisk og aktivitetsbaseret økonomistyring. Det kræver nye modeller, og de kræver nye budgetrutiner. Det vil betyde øgede krav til økonomiafdelingerne, men det vil også stille krav til alle ledere om en mere forretningsorienteret forståelse for økonomistyringen. Gevinsten er til gengæld, at økonomistyringen vil afspejle lederens dagligdag og de prioriteringer, der skal foretages, ligesom økonomistyringen giver svaret på de fremadrettede økonomiske konsekvenser af aktivitetsændringer.

BEHOV FOR NYE KOMPETENCER

Det kommer til at kræve ressourcer. Der skal opbygges nye kompetencer, og der er brug for, at vi i fællesskab udvikler teknikker og en praksis for ledelsesbaseret økonomisk styring i kommunerne. Der er også brug for, at den enkelte kommune med afsæt i sit eget ledelsesgrundlag og de strategiske valg, der er truffet, udvikler økonomistyringen til at være et redskab for ledere på alle niveauer. Moderne økonomistyring er ikke standardsystemer. Der kræves systemer – men det er ledelse, som er omdrejningspunktet. Der skal tænkes langsigtet, samtidig med at der er akut efterspørgsel efter strategisk og driftsbaseret, økonomisk beslutningsstøtte og ledelsesinformation i alle kommuner. De grundlæggende teknikker til fremtidens økonomimodel findes. Der er data, og der er it-systemer. Men der er også brug for at tænke ud af boksen. Hver enkelt kommune har brug for at fastlægge sin egen måde at styre på. Der er ikke blot brug for at kunne anvende de eksisterende standardværktøjer som isolerede tiltag. De skal udvikles i sammenhæng og skabe en integreret styring. For at kunne udvikle kommunens økonomistyringsmodel kræves der et indgående kendskab til, hvordan de økonomiske styringsmodeller og -redskaber fungerer, og hvordan de spiller sammen. Derfor skal vi i fremtiden ikke blot mestre nutidens systemer, men i økonomi- og planlægningsafdelingerne udvikle nye kompetencer.

NYE KRAV TIL ØKONOMISTYRINGEN

Den kommunale økonomistyring er allerede under ændring. Fra tidligere at være orienteret mod overholdelse af regnskabsregler, kontrol af bevillinger, rammestyring, overholdelse af budgetter og dokumentation af forbrug og realisering af politiske mål, er der sket

en bevægelse mod øgede decentrale krav til brug og forståelse for økonomistyring, mere fokus på aktivitetsbaseret økonomisk styring samt en sammenknytning af effekter og resultater med den økonomiske indsats. Det stiller krav om nye økonomistyringsmodeller. Det stiller også krav til den måde, en økonomifunktion skal indrettes på, og de kompetencer, der er nødvendige. Økonomifolk skal i øget omfang kunne samarbejde med andre faggrupper. Økonomistyring er ikke længere konsekvensen af de ledelsesmæssige beslutninger, men er integreret med alle ledelsesprocesser, og ledere på alle niveauer skal kunne bruge økonomistyring som en del af deres daglige ledelse. Kommunernes økonomiske struktur vil i fremtiden i langt højere grad blive aktivitetsafhængige, ligesom en række af de opgaver, som offentlige institutioner traditionelt har varetaget, udsættes for konkurrence. Det er en udvikling, der skaber behov for nye styringsredskaber. Nye styringsmodeller har potentialet til at skabe fokus på de rigtige aktiviteter og sikre både omkostningsbevidsthed og gode beslutninger i et konkurrencepræget styringsmiljø. Modellerne er imidlertid kun effektive, når de tilrettelægges hensigtsmæssigt og med bevidsthed om deres mulige fordele og faldgruber. U hensigtsmæssigt designede modeller kan medføre ledelsesmæssige problemer, uhensigtsmæssige organisatoriske resultater, demotiverede medarbejdere og utilfredse brugere. Men det kræver specialistviden at tilrettelægge den rigtige model.

BUDGETTET SKAL HOLDE

Ønsket om nye styringsmodeller understøttes af de muligheder for styring, der er skabt via den offentlige sektors udvikling de seneste 10-20 år. Nye it-systemer stiller en større mængde af data til rådighed, og mulighederne for erfaringsudveksling på tværs er styrket. Herudover har en række nye metoder til bedre styring set dagens lys. Det skaber både rum for nye arbejdsopgaver og behov for udvikling af nye kompetencer. Fremtidens løsninger kommer ikke af sig selv. De skal skabes. Der er brug for udviklingsprojekter, hvor nye måder at arbejde med økonomistyring på afprøves og udvikles. Vi skal have ført de nye metoder ud i de danske kommuner og have opbygget erfaringerne med, hvad der virker. Økonomidirektørforeningen har som vision at præge udviklingen af den kommunale økonomistyring. Derfor har vi et ansvar for at sikre, at der kan lægges budgetter, som også kan holde. <