

BEDRE UDGIFTSSTYRING

Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

REGERINGEN April 2011



BEDRE UDGIFTSSTYRING

Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

REGERINGEN April 2011

Bedre udgiftsstyring

1. Sammenfatning

Den offentlige økonomi står i en markant anderledes situation end før den internationale økonomiske krise. I Danmark er store offentlige overskud vendt til store offentlige underskud. Derfor skal den offentlige økonomi konsolideres, og Danmark skal indfri EU-henstillingen om at gennemføre en gennemsnitlig årlig finanspolitisk stramning på mindst ½ pct. af BNP i perioden 2011-2013.

Det er regeringens mål, at der skal være strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020, *jf. Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd*, april 2011.

For at genoprette den offentlige økonomi og sikre balance på de offentlige finanser er det ikke nok at fastlægge ambitiøse mål for udviklingen i de offentlige udgifter. Det afgørende er, at de faktiske udgifter holder sig inden for de fastlagte rammer. De offentlige udgifter skal ikke vokse med mere, end hvad der er planlagt.

Regeringen vil derfor indføre et nyt udgiftsstyringssystem for den offentlige sektor, hvor udgiftslofter sætter klare grænser for udviklingen i udgifterne, og hvor sanktioner understøtter overholdelse af udgiftslofterne.

Bedre udgiftsstyring ved hjælp af bindende udgiftslofter

Regeringen vil indføre et nyt styringssystem, der skal forbedre styringen af de offentlige udgifter.

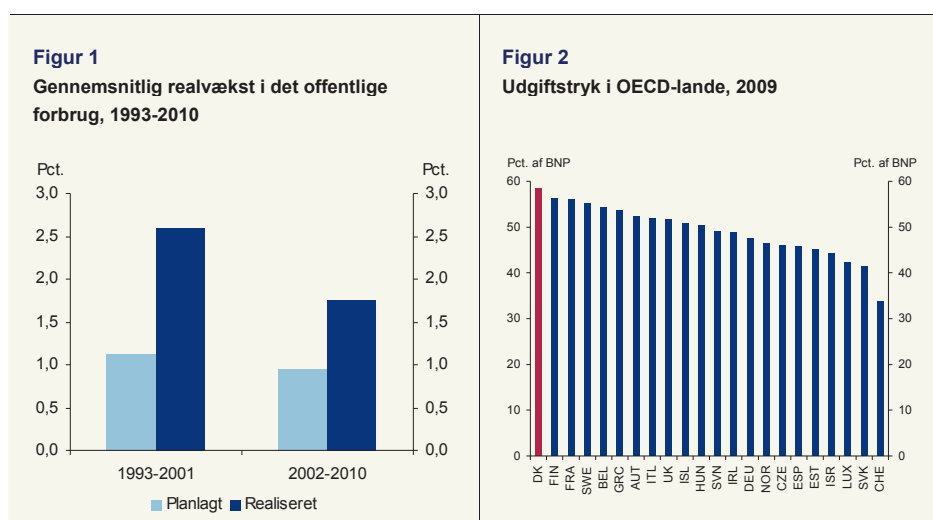
- Tre udgiftslofter skal sætte bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner.
- Udgiftslofterne skal vedtages i Folketinget.
- Udgiftslofterne skal sikre, at de finanspolitiske målsætninger føres ud i livet.
- Lofterne skal gælde for en løbende 4-årig periode.
- Stat, kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne.

Regeringen vil fremsætte forslag til en lov om udgiftslofter, som vil indeholde regler og rammer for det nye udgiftspolitiske styringssystem.

2. Behov for en bedre udgiftsstyring

Det har over en længere periode været vanskeligt for skiftende regeringer at styre de offentlige udgifter. Siden starten af 90'erne er de offentlige udgifter vokset betydeligt. Det gælder ikke mindst det offentlige forbrug. Fra 1993 til 2001 var der planlagt en realvækst i det offentlige forbrug på gennemsnitlig 1 pct. om året, men den faktiske forbrugsvækst blev på gennemsnitlig 2½ pct. Fra 2002 til 2010 var målet en realvækst i forbrugsudgifterne på 0,9 pct. i gennemsnit om året, men udviklingen blev på 1,8 pct., *jf. figur 1*.

Udgiftsvæksten har betydet, at de offentlige udgifter i Danmark udgør en højere andel af samfundsøkonomien end i noget andet OECD-land, *jf. figur 2*.



Kilde: *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd*, april 2011, OECD og Danmarks Statistik.

I lyset af den internationale økonomiske krise og udfordringerne i de kommende år er en stram styring af de offentlige udgifter et grundvilkår. Det er regeringens mål, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Dette mål skal realiseres samtidigt med, at den demografiske udvikling medfører stigende udgifter til ældre, og at der er udsigt til faldende indtægter fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen.

Det er forbundet med store risici for beskæftigelse, vækst og velfærd, hvis udgiftsudviklingen ikke kommer under bedre kontrol, *jf. boks 1*. Omkostningerne – blandt andet i form af stigende renter – ved ikke at føre en tilstrækkelig ansvarlig økonomisk politik er betydelige og større end tidligere, idet de finansielle markeder har stadig større fokus på udviklingen i det offentlige underskud og gæld og på de enkelte landes evne til at sikre sunde offentlige finanser. Den internationale økonomiske krise har således øget vigtigheden af at føre en ansvarlig og troværdig økonomisk politik.

Boks 1

Risici ved manglende udgiftsstyring

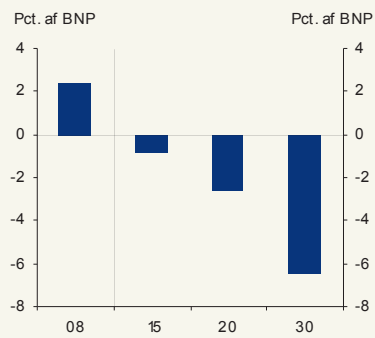
Udviklingen i de offentlige udgifter skal under bedre kontrol, så overforbrug undgås. De offentlige budgetter skal have et niveau, der er økonomisk ansvarligt, og som afspejler de udgiftspolitiske målsætninger. Budgetter skal overholdes. Det skal det nye styringssystem med udgiftslofter være med til at sikre.

Hvis udgiftsstyringen svigter, kan det få mærkbare, negative konsekvenser for beskæftigelse, vækst og velfærd:

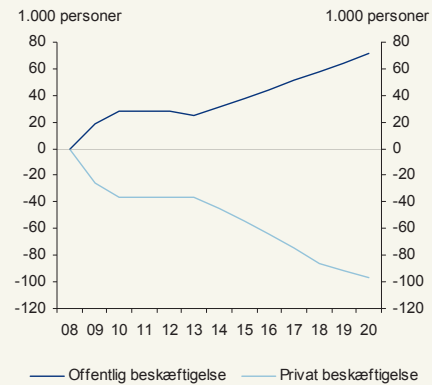
- Overforbrug vil enten føre til større gældsætning eller til stigende skatter. Øget offentlig gæld vil føre til stigende renteudgifter, som i sidste ende vil fortrænge ressourcerne til kernevelfærd mv. Og øgede skatter vil mindske arbejdsudbuddet og væksten.
- Overforbrug vil svække troværdigheden til den økonomiske politik, hvilket vil føre til en reaktion på de internationale finansmarkeder og dermed indebære højere renter, der reducerer væksten, øger ledigheden og svækker et i forvejen sårbart boligmarked.
- Overforbrug vil betyde, at det offentlige lægger beslag på ressourcer og arbejdskraft, som begrænser erhvervslivets muligheder for at øge den private beskæftigelse, hvilket forringer mulighederne for den økonomiske fremgang, som i sidste ende er afgørende for, at de offentlige udgifter kan finansieres.

Det er med andre ord afgørende, at væksten i de offentlige udgifter afdæmpes fremadrettet. Hvis fx det offentlige forbrug bliver ved med at vokse i samme takt, som det har gjort de sidste 30 år, dvs. med ca. 1,6 pct. om året, så stiger underskuddet på de offentlige finanser, når virkningen af Genopretningsaftalen er indregnet, (strukturelt) til ca. 2½ pct. af BNP i 2020 og ca. 6½ pct. af BNP i 2030, *jf. figur 3*. For at sikre balance mellem udgifter og indtægter vil det dermed kræve initiativer, der styrker finanserne med 45 mia. kr. frem mod 2020.

Figur 3
Strukturel offentlig saldo ved historisk offentlig forbrugsvækst, 2008-2030



Figur 4
Offentlig og privat beskæftigelse ved historisk offentlig forbrugsvækst, 2008-2020



Kilde: Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd, april 2011.

Samtidig vil en fortsættelse af de historiske vækstrater i det offentlige forbrug indebære, at den offentlige beskæftigelse vil stige frem mod 2020, *jf. figur 4*. Den private sektors muligheder for at rekruttere arbejdskraft og virksomhedernes konkurrenceevne vil dermed blive presset. Den private beskæftigelse vil således kunne falde med ca. 100.000 fra 2008 og frem mod 2020. Et sådant forløb vil være uholdbart og sætte finansieringen af velfærdssamfundet under et voldsomt pres.

For at realisere de finans- og udgiftspolitiske målsætninger frem mod 2020 er der derfor behov for at nytænke den måde, som de offentlige udgifter styres på.

3. Lov om udgiftslofter

Regeringen vil fremlægge et forslag til en lov om udgiftslofter, som vil indeholde regler for et nyt udgiftspolitisk styringssystem. Lovforslaget vil bl.a. fastsætte en proces for Folketingets fastlæggelse af konkrete udgiftslofter og vil indeholde bestemmelser om sanktioner, hvis udgiftslofterne ikke overholdes, *jf. boks 2*.

Boks 2

Hovedelementer i lov om udgiftslofter

- Målsætninger for den økonomiske politik: De offentlige finanser skal som minimum udvise strukturel balance i 2020. Der skal være grænser for offentligt underskud og offentlig gæld.
- Proces for Folketingets fastlæggelse af udgiftslofter.
- Afgrænsning af udgiftslofterne for stat, kommuner og regioner.
- Anvendelse af sanktioner ved overskridelse af det statslige loft, herunder automatisk dispositionsbe-grænsning.

Sanktionsmekanismer mv. for kommuners og regioners overholdelse af indgåede økonomiaftaler vil blive reguleret i lovgivning under Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Loven om udgiftslofter skal regulere det nye udgiftspolitiske styringssystem, uanset hvilket konkret niveau udgiftslofterne skal have. Systemet skal anvendes til at holde de offentlige udgifter inden for fastlagte rammer, herunder opfylde målet om strukturel balance på den offentlige saldo i 2020, men er ellers neutralt over for udgiftspolitiske målsætninger om de offentlige udgifters størrelse og udvikling.

Lovforslaget vil derfor heller ikke indeholde forslag til de konkrete udgiftslofter for 2012-2015.

4. Det nye styringssystem: Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

Regeringen vil indføre et helt nyt styringssystem med udgiftslofter, hvor de overordnede målsætninger i 2020-planen omsættes til konkrete 4-årige udgiftslofter for de offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner.

Det nye styringssystem skal sikre, at der kommer overensstemmelse mellem de besluttede målsætninger og de faktiske udgifter.

Styringssystemet er inspireret af bl.a. Sverige, Holland og Østrig, der i forskellige udformninger anvender udgiftslofter for de statslige udgifter.

Det nye styringssystem skal have følgende syv hovedelementer:

1. Udgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget og være bindende

Udgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget. Herved skabes en klar politisk forpligtelse til at overholde lofterne år for år.

2. Udgiftslofterne skal omfatte staten, kommuner og regioner

De politisk fastsatte udgiftslofter skal omfatte særskilte udgiftslofter for hhv. stat, kommuner og regioner. De to lofter for kommuner og regioner skal sætte rammerne for forhandlingerne med KL og Danske Regioner om hhv. kommunernes og regionernes økonomi og derigennem for kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber. Det statslige loft skal sætte rammen for finansloven og statsregnskabet.

3. Udgiftslofterne skal føre målsætninger i 2020-planen ud i livet

Udgiftslofternes niveau skal være afstemt med den centrale målsætning om at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Udgiftslofterne skal samtidig bygge på en makro-økonomisk fremskrivning, hvor der alene indregnes de reformer mv., der er et flertal for.

4. Udgiftslofterne skal være 4-årige

Udgiftslofterne skal fastsættes for en rullende 4-årig periode. Fastlæggelse af flerårige udgiftslofter vil øge fokus på de overordnede økonomiske rammer og vil kunne bidrage til at afstemme forventningerne til udgiftsudviklingen.

5. Udgiftslofterne skal angive klare rammer for budgetter og regnskaber

Udgiftslofterne skal have karakter af beløbsmæssige grænser – opgjort i kroner – for udgifternes omfang i de enkelte år. Det vil skabe gennemsigtighed i forhold til de årlige regnskaber i stat, kommuner og regioner, som skal overholde de fastsatte lofter og vil skabe klare, operative rammer for den løbende styring af de offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner.

6. Udgiftslofterne skal styre en bred vifte af offentlige udgifter

Udgiftsloftet for staten skal omfatte de fleste former for udgifter. Udgiftsstyringen skal ikke kun have fokus på det offentlige forbrug, men også på indkomstoverførsler, subsidier og betalinger til udlandet. Konjunkturafhængige udgifter – som fx a-dagpenge – holdes uden for

lofterne, idet det er udgifter, der skal kunne svinge med de økonomiske konjunkturer og hermed bidrage til at udjævne konjunkturudsvingene i økonomien.

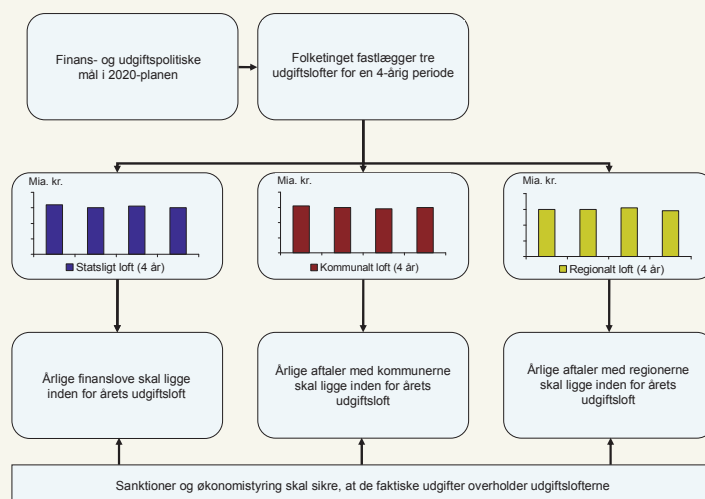
Udgiftslofterne for kommuner og regioner skal omfatte deres serviceudgifter og stort set svare til de nuværende rammer i økonomiaftalerne mellem regeringen og hhv. KL og Danske Regioner. På det regionale område består udgiftsloftet af to dellofter for hhv. sundhedsområdet og regional udvikling.

7. Udgiftslofterne skal understøttes af sanktioner og bedre økonomistyring

Udgiftslofter og budgetter skal overholdes. Derfor skal udgiftslofterne for stat, kommuner og regioner understøttes af automatiske sanktioner, og kravene til økonomistyringen skal skærpes i hele den offentlige sektor.

I staten skal der iværksættes modgående foranstaltninger, hvis budgetopfølgningen i finansåret viser tegn på, at det statslige udgiftsloft ikke vil blive overholdt. Loftet skal automatisk reduceres i det efterfølgende år, hvis udgifterne på statsregnskabet overskrider udgiftsloftet. Også over for kommuner og regioner skal der være styringsmæssige rammer, der understøtter, at indgåede økonomiaftaler med KL og Danske Regioner nøje overholdes. Det skal bl.a. ske ved anvendelse af kollektive og individuelle sanktioner ved manglende aftaleoverholdelse.

Figur 5
Det nye styringssystem med udgiftslofter



Grundtanken i et styringssystem med udgiftslofter er, at man påtager sig en klar og stærk forpligtelse til at styre udgifterne i forhold til en given målsætning for udviklingen i de offentlige udgifter. Det skærper kravene til at prioritere inden for de givne rammer og få mest muligt ud af de offentlige ressourcer. Og det stiller øgede krav til en løbende opfølgning på udgiftsudviklingen, hvor der tages de nødvendige skridt, hvis udgifterne ser ud til at ville overstige loftet.

Som led i det nye styringssystem får Det Økonomiske Råd til opgave årligt at vurdere de offentlige financers langsigtede holdbarhed, samt at vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om udgiftslofterne overholdes både i planlægningsfasen, og når de offentlige regnskaber foreligger.

5. Fastlæggelse af udgiftslofter

Regeringen vil i tilknytning til finanslovsforslaget for 2012 komme med forslag til de tre udgiftslofter for den første 4-års periode, dvs. for 2012, 2013, 2014 og 2015. Det vil ske med udgangspunkt i 2020-planen og Genopretningsaftalen fra maj 2010.

I Genopretningsaftalen er det en central målsætning, at de offentlige udgifter skal holdes i ro i 2011-2013. Genopretningsaftalen betyder således, at der *de facto* er fastlagt lofter for det offentlige forbrug frem til og med 2013. Det indebærer samtidig, at der er fastsat økonomiske rammer for kommuner og regioner frem til 2013 – herunder for dette forårs forhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi for 2012.

Når systemet med udgiftslofter først er etableret, skal der i de efterfølgende år løbende fastlægges et loft for det nye fjerde år, så der hele tiden er fastsat bindende udgiftslofter for en rullende 4-årig periode, *jf. tabel 1*. Regeringen vil hvert forår fremlægge et beslutningsforslag, som skal danne udgangspunkt for en debat i Folketinget om det overordnede råderum for de samlede offentlige udgifters størrelse og udvikling inden for en finanspolitisk ansvarlig økonomisk ramme, og som vil indeholde et forslag til udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for det nye fjerde år. I foråret 2012 vil det således være forslag til udgiftslofter for 2016, der skal fremlægges.

Tabel 1
Fastlæggelse af 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

		Periode for udgiftslofter								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tidspunkt for fastlæggelse	2011									
	2012									
	2013									
	2014									
	2015									
	2016									

Fastlæggelse af nye udgiftslofter
Udgiftslofter er fastlagt

6. Udgiftslofter vil forbedre udgiftsstyringen

Et udgiftsstyringssystem baseret på udgiftslofter viderefører væsentlige elementer i det nuværende udgiftspolitiske styringssystem og styrker det på en række punkter.

Udgiftsmålsætningerne formuleres i det nuværende system også i sammenhæng med mellemfristede makroøkonomiske planer og understøtter herved planer for realisering af overordnede finanspolitiske og økonomiske målsætninger. Udgiftsmålsætningerne omfatter i dag det offentlige forbrug i alle væsentlige delsektorer, dvs. stat, kommuner og regioner.

Der er imidlertid også visse svagheder i det nuværende styringssystem, som et system med udgiftslofter retter op på:

- Udgiftsmålsætningerne er hidtil ikke blevet omsat til folketingsbeslutninger om bindende rammer i form af vedtagne måltal eller lofter for de enkelte år.
- Udgiftsmålsætningerne har hidtil primært omfattet det offentlige forbrug, dvs. kun omtrent halvdelen af de samlede offentlige udgifter. Fremover vil det statslige loft omfatte størstedelen af de statslige udgifter.
- Pejlemærket for det offentlige forbrugs andel af (konjunkturrenset) BNP har hidtil kun været formuleret for slutåret i 2015-planen, og ikke for de enkelte år frem mod slutåret. Fremover vil der være udgiftslofter i de enkelte år.
- Udgiftsmålsætningerne har kun været opgjort efter principperne i Danmarks Statistiks nationalregnskab, som ikke er direkte sammenlignelige med den måde, som budgetter og regnskaber er opgjort på. Det giver manglende gennemsigtighed og kobling til budgetter og regnskaber. Målsætningerne vil fremover blive omsat til eksplicite rammer for de offentlige udgifter, sådan som disse opgøres i de offentlige budgetter og regnskaber – herunder fx finansloven og statsregnskabet.

Nogle forskelle og ligheder mellem det nuværende og det nye styringssystem er vist i *tabel 2*.

Tabel 2

Sammenligning af det nuværende udgiftspolitiske system og et nyt system med udgiftslofter

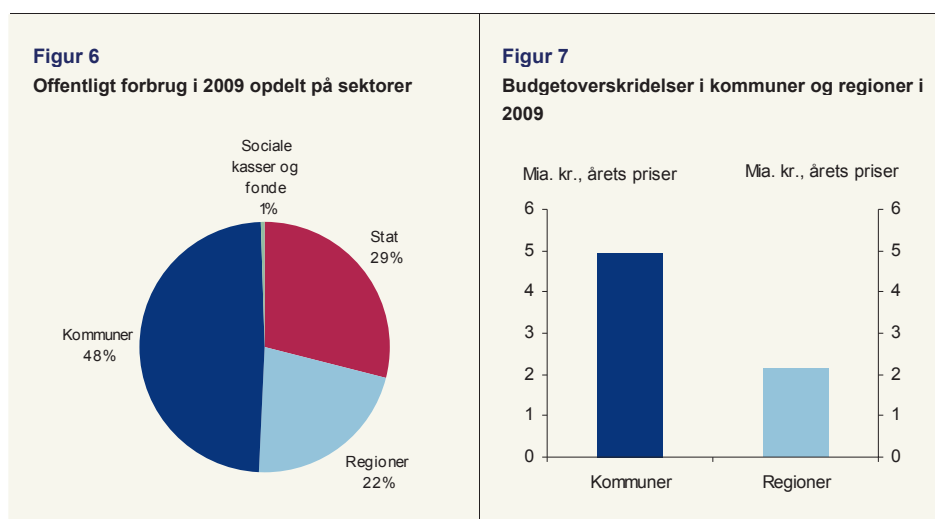
	Nuværende udgiftspolitisk system	Udgiftslofter
Grad af forpligtelse	Målsætning	Fastlagt af Folketinget
Udgiftstyper	Offentligt forbrug	Bred vifte af udgifter
Ophæng i økonomisk plan	Ja	Ja
Direkte kobling til budget	Nej	Ja
Offentlige sektorer	Alle	Alle

7. Styringstiltag og sanktioner, der skal understøtte overholdelse af udgiftslofter

Bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner indebærer,

- at statens finanslov og regnskaber skal holde sig inden for det fastlagte udgiftsloft for staten
- at kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber skal overholde de økonomiaftaler, som er indgået på basis af udgiftslofterne for hhv. kommuner og regioner.

Det kan konstateres, at aftalesystemet med kommuner og regioner gennem de senere år ikke har givet tilfredsstillende resultater i forhold til den overordnede udgiftsstyring. Kommuner og regioner har generelt ikke overholdt de aftalte økonomiske rammer. Det er et stort problem, fordi kommuner og regioner står for størstedelen af de samlede offentlige forbrugsudgifter, jf. figur 6. Senest overskred kommunernes regnskaber for 2009 de vedtagne budgetter med ca. 5 mia. kr., og regionerne overskred tilsvarende de vedtagne budgetter for 2009 med ca. 2 mia. kr., jf. figur 7. Der er samtidig indikationer på, at regnskaberne for 2010 vil vise overskridelser af budgetterne.



Kilde: Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Der er i forlængelse af Genopretningsaftalen og finanslovaftalen for 2011 gennemført en række initiativer, som forbedrer styringen af kommunernes og regionernes økonomi, *jf. boks 3*.

Boks 3

Allerede gennemførte tiltag til sikring af overholdelse af kommuners og regioners økonomiaftaler med regeringen

- En del af det kommunale bloktilskud er betinget af overholdelse af de aftalte rammer i både budgetter og regnskaber.
- Der er indført en skattemekanisme, som medfører, at kommuner, der sætter skatten op, modregnes individuelt i bloktilskuddet over fire år.
- Kommunerne skal udarbejde halvårsregnskaber, hvilket vil styrke den løbende økonomiopfølgning. På det regionale område er der introduceret en ny, overordnet udgiftsrapportering, der sikrer hurtig og ensartet økonomiopfølgning.

Første skridt til at understøtte kommunernes og regionernes aftaleoverholdelse er således taget, men der er behov for yderligere tiltag for at skabe et klart signal om, at de aftalte udgiftsrammer meget nøje skal overholdes år efter år, så de bindende udgiftslofter for kommuner og regioner ikke overskrides. Regeringen vil derfor tage initiativ til en strammere økonomisk styring af kommuner og regioner, *jf. boks 4*.

Boks 4

Nye tiltag til sikring af overholdelse af kommuners og regioners økonomiaftaler med regeringen

- Anvendelse af individuelle og kollektive sanktioner skal styrkes yderligere. Sanktioner skal understøtte, at kommunerne/regioner samlet set overholder de aftalte rammer, herunder skal individuelle sanktioner styrke den enkelte kommunes/regions fokus på overholdelse af eget budget.
- Tættere styring af de løbende kommunale indtægter.
- De aftalte budgetrammer for kommuner og regioner skal være endelige og skal ikke i budgetåret gøres til genstand for genforhandling eller midtvejsregulering. Når der er indgået en aftale om de økonomiske rammer, har kommuner og regioner ansvaret for prioriteringer og den løbende udvikling.
- Forbud mod ufinansierede tillægsbevillinger i budgetåret.
- Balancekrav i den kommunale økonomi, der betyder, at den enkelte kommune skal budgettere med et overskud på den løbende drift.
- Regeringen foreslår, at der – i samarbejde med KL og Danske Regioner – igangsættes et fælles økonomistyringsprojekt med henblik på bedre økonomistyring i hhv. kommuner og regioner og de underliggende institutioner. Det skal sikre bedre budgetopfølgning, ressourceudnyttelse og overholdelse af budgetterne.

Også på det statslige område vil regeringen tage en række initiativer, som skal sikre overholdelsen af det statslige udgiftsloft, jf. *boks 5*.

Boks 5

Nye tiltag til sikring af bedre udgiftsstyring i staten

- Hvis der i løbet af finansåret er udsigt til overskridelser af det statslige udgiftsloft, får finansministeren bemyndigelse til at iværksætte initiativer, herunder dispositionsbegrænsninger.
- Hvis det på statsregnskabet konstateres, at det statslige udgiftsloft ikke er overholdt, gennemføres en automatisk dispositionsbegrænsning i det efterfølgende år.
- Merudgifter skal via bedre udgiftsstyring forudses tidligere og mere præcist, så de hurtigere og bedre kan håndteres.
- Budgetoverskridelser skal have konsekvenser i forhold til den ansvarlige ledelse. Staten vil gå forrest i forhold til anvendelse af disciplinære sanktioner i forbindelse med grove eller gentagende bevillingsoverskridelser.
- Forbud mod ufinansierede tillægsbevillinger i budgetåret.
- Finansministeriet vil igangsætte et omfattende projekt for en styrkelse af økonomistyringen i de statslige institutioner. Det skal bl.a. sikre, at budgetterne anvendes direkte i den daglige styring, en styrket budgetopfølgning samt bedre og mere præcis ledelsesinformation.

Samtidig skal økonomistyringen forbedres i alle dele af den offentlige sektor – i stat, i kommuner og i regioner.

8. Bedre økonomi- og virksomhedsstyring i den offentlige sektor

En styrket økonomi- og virksomhedsstyring i både stat, kommune og regioner er afgørende for fremtidens udgiftsstyring og overholdelse af udgiftslofterne. En forbedret økonomistyring skal øge gennemsigtheden i økonomien i de offentlige institutioner og understøtte topledelsens mulighed for virksomhedsstyring gennem prioriteringer, optimeringer og effektiviseringer.

Langt hovedparten af de offentlige institutioner varetager kerneopgaver med specifikke, faglige formål. Kun et fåtal har økonomi- og virksomhedsstyring som hovedopgave. Det medfører, at økonomistyring i mange offentlige institutioner ikke er tilstrækkeligt integreret i virksomhedsstyringen.

I lyset af de udfordringer, som økonomien i den offentlige sektor står over for på kort og på længere sigt, er der behov for, at der kommer et markant forøget ledelsesmæssigt fokus på økonomistyringen i de offentlige institutioner. Økonomifunktionen skal bevæge sig fra et primært fokus på regnskab til i højere grad at være en naturlig og væsentlig del af den strategiske ledelse i de offentlige institutioner.

Tættere kobling mellem økonomi- og virksomhedsstyring kan styrke topledelsens økonomiske råderum og sikre, at der er tydelig sammenhæng mellem virksomhedens mål og gennemførte prioriteringer og effektiviseringer. En sådan udvikling vil være i tråd med den udvikling, der er sket i den private sektor, hvor økonomifunktionen mange steder har fået en stærkere rolle i virksomhedens fremrettede styring.

For at økonomifunktionen kan indtage en mere aktiv rolle i de offentlige institutioner, er det en forudsætning, at der eksisterer en bedre økonomistyring baseret på stærke kompetencer, klare krav og retningslinjer.

Der er derfor behov for, at økonomistyringen i de offentlige institutioner styrkes *både* gennem anvendelse af klare krav og opfølgning over for topledelsen for at sikre fokus på økonomi- og virksomhedsstyringen og ved etablering af organisatoriske rammer, regler, processer og redskaber, der understøtter institutionernes økonomi- og virksomhedsstyring.

Forpligtigelse af topledelsen gennem krav, opfølgning og konsekvens

Styrkelse af økonomistyringen i den offentlige sektor forudsætter, at der skabes rammer og incitamentter for topledelsen til at sikre konstant fokus på økonomi- og virksomhedsstyringen. Dette kan eksempelvis ske gennem klare krav og formaliseret opfølgning.

Eksempler på mulige elementer i krav til mål, opfølgning og konsekvens er angivet i *boks 6*.

Boks 6

Rammer for ledelsens virksomhedsstyring – eksempler på krav til mål, opfølgning og konsekvens

- Klare mål der angiver retning og effekt.
- Resultatkontrakter og andre styringsredskaber skal være konkrete og målbare med systematisk opfølgning.
- Direkte anvendelse af resultatløb i styringen af institutionerne.
- Offentliggørelse af vurderingen af kvaliteten af økonomistyring.
- Klar ansvarsfordeling.
- Anvendelse af disciplinære sanktioner ved grove eller gentagende overskridelser af bevilling eller tilsidesættelse af væsentlige bevillingsforudsætninger.

Klare mål og tydelig ansvarsfordeling er afgørende for en god og effektiv økonomi- og virksomhedsstyring. Resultatkontrakter er et eksempel på et udbredt styringsredskab, som kan understøtte formidling og efterlevelse af virksomhedens mål. Resultatkontrakter og andre styringsredskaber skal baseres på få, men klare mål, der kan følges op på løbende. Det er afgørende, at der sker løbende opfølgning, idet målopfølgningen skaber rammen for en dialog om de styringsmæssige væsentligste områder.

Klare mål kan sikre en tydelig angivelse af retning og effekt for de offentlige institutioner og – i sammenhæng med den løbende opfølgning – sætte rammerne for større ledelsesmæssigt rum og frihed til tilrettelæggelse og disponering af ressourcer til at opfylde målene.

Det er væsentligt, at incitamentet til at opfylde målene understøttes af systematisk opfølgning, men også af konsekvens ved manglende målopfyldelse. Det indebærer også, at der skal være en klar ansvarsfordeling. Eksempler på sanktioner kan være øget offentlighed omkring vurderinger af kvaliteten af økonomistyringen i konkrete enheder og konsekvenser for tillægstildeling.

Regeringen vil endvidere understrege departementer og andre statslige ansættelsesmyndigheders forpligtigelse til at tage initiativ til anvendelse af disciplinære sanktioner overfor de ansvarlige topchefer, som ikke overholder bevillinger eller tilsidesætter væsentlige forudsætninger for bevillingen. Dette vil ske i form af cirkulære om statslig udgiftsstyring, der er knyttet til regeringens lovforslag om udgiftslofter.

Etablering af organisatoriske rammer, processer og redskaber

Styrkelse af de organisatoriske rammer, processer og systemunderstøttelse i forhold til økonomistyringen kan ske ved at stille basale krav til institutionernes økonomistyring. Det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at der i dag eksisterer et detaljeret regelsæt for regnskabsaflæggelse i den offentlige sektor, men at der i forhold til den fremadrettede økonomistyring er meget få regler og retningslinjer.

Eksempler på krav til økonomistyring er angivet i *boks 7*.

Boks 7

Økonomistyring – eksempler på krav til rammer, processer og redskaber

- Retvisende, periodiseret budget, som skal være udarbejdet ved årets start.
- Tæt opfølgning.
- Klar sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og økonomi.
- Bedre systemunderstøttelse.

En forudsætning for en strategisk rettet økonomistyring er hyppige og retvisende økonomiopfølgninger, som kan understøtte den løbende virksomhedsstyring, herunder topledelsens muligheder for løbende omprioriteringer, tilpasninger og effektivisering. Det forudsætter krav til den basale økonomistyring i form af periodisering af budgetter, prognoser for året og hurtig rapportering.

God økonomistyring handler derfor ikke kun om at følge udviklingen i indtægter og udgifter, men også om at opnå indsigt i forretningen og en forståelse af udviklingen i opgavevaretagelsen.

Økonomistyringen skal således fokusere på de styringsrelevante områder i virksomheden. En forudsætning for dette er en klar sammenhæng mellem mål, aktiviteter og udgifter. Derved sikres et robust styringsgrundlag, hvor institutionernes ledelser udstyres med den rette viden og de rigtige instrumenter til at kunne træffe de rigtige beslutninger.

Målet er, at den offentlige sektor skal blive bedre rustet til at modstå og håndtere det stigende udgiftspres de kommende år. En styrket økonomi- og virksomhedsstyring skal skabe en solid basis for løbende at effektivisere opgaveløsningen, således at der sikres en optimal anvendelse af de økonomiske ressourcer. Regeringen har derfor igangsat et arbejde omkring udviklingen af økonomi- og virksomhedsstyringen i den offentlige sektor.

Bedre udgiftsstyring
Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner
April 2011:11

Publikationen kan bestilles
eller afhentes hos:
Rosendahls – Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon 43 22 73 00
E-mail Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om udgivelsen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33
E-mail fm@fm.dk
www.fm.dk

ISBN trykt publikation
978-87-92727-21-3

ISBN elektronisk publikation
978-87-92727-22-0

Design BGRAPHIC
Tryk Rosendahls – Schultz Grafisk
Oplag 2.500 stk.

Publikationen kan hentes på
www.fm.dk



