



Effektstyrning i stället för ekonomistyrning

Ekonomistyrning betraktas som självklara delar av styrningen i organisationer. Men i en komplex verklighet där förändring och variation är naturliga tillstånd är det då klokt att exempelvis låsa in användningen av pengar i förväg till organisationens olika delar? Kan det till och med vara så att nuvarande styrning gör verksamheter dyrare än de skulle behöva vara? Ja, det finns mycket som tyder på det.

Men är inte styrning viktig kanske du tänker? Jo, absolut. Men det är effekter offentliga organisationer ska styra mot. Offentliga organisationer är inte viktiga i sig, de är medel för att uppnå effekter. Pengar är medel för organisationerna. Det är viktigt att hålla koll på hur pengarna används, men de är inte syftet med verksamheten.

Traditionell ekonomistyrning utgår från varuproduktion

Ordet "ekonomi" härstammar från det grekiska ordet "oikonomia" och betyder hushållning. Vi brukar prata om att något är "ekonomiskt" när vi hushållar med våra begränsade resurser. Den traditionella ekonomistyrningen syftar till att hushålla med en organisations pengar genom metoder som kalkylering, planering, mål och uppföljning. Idén är att genom central styrning av organisationens intäkter och kostnader kunna uppnå ett visst ekonomiskt resultat.

Tankemodellen utgår från fabriken varuproduktion. Fabriken är ett slutet system där arbetet är linjärt och förutsägbart. Genom att standardisera och automatisera arbetets olika delar kan produkter produceras med jämn kvalitet till en förutsägbar kostnad.

Eftersom det går att ha central kontroll på arbetssätten bygger ekonomistyrningens logik på att effektivisera varje organisatorisk del (exempelvis produktionsavdelningen, marknads- och försäljningsavdelningen, inköpsavdelningen) för att få en effektiv helhet. Det blir då självklart att varje organisatorisk del ges ett ekonomiskt ansvar i form av en budget som också blir ett ekonomiskt mål för varje avdelning.

Ekonomistyrning handlar mycket om styckkostnader. Kostnader per ärende, per timme, per fall eller kostnad per aktivitet. Styckkostnader är relativt lätta att mäta och i tänkandet ligger en idé om att lägga kostnad per styck leder till lägre kostnader totalt sett. Styrning på pengar hänger på detta sätt ihop med styrning på pinnar. Ekonomistyrningen blir i praktiken överordnad annan styrning av verksamheten.

Denna tankemodell ser verksamheten som ett komplicerat system. Ett system som består av ett antal förutsägbara processer med linjära samband. Med en sådan tankemodell är systemet fullt ut styrbart.

Men verkligheten för offentlig sektor ser inte ut så. Den är inte förutsägbar med tydliga samband mellan olika aktiviteter. En bättre beskrivning av verkligheten är att den är rörlig och rörig.

Vad händer i verkligheten?

Många människor upplever att det är svårt att få hjälp av det offentliga Sverige. Jag får ofta höra "man måste vara frisk för att vara sjuk", "handläggningstiden var nästan 2 månader för mitt ärende som sedan tog ca 15 minuter att handlägga", "det går inte att få tag i någon som kan ge mig ett svar på min fråga", "jag får berätta min historia om och om igen".

Alla dessa upplevelser är symptom på dysfunktionella verksamheter som begränsas genom en felaktig styrning. I verkligheten är människors behov och situationer olika. Verkligheten är komplex vilket betyder att behoven och situationerna varierar. Variation kan inte mötas med en standardiserad "produktion" utan behöver mötas med varierande insatser. För att det ska bli effektivt, och billigt.

Med en traditionell styrning på pengar, och pinnar, missas ofta behoven. Då blir det dyrt och dåligt eftersom man då gör fel saker. Dagens system är designat för ineffektivitet. Inte av illvilja, utan för att styrningen skapar incitament att visa fina siffror, i stället för att påvisa verkliga (och svårsmätbara) effekter.

Eller, uttryckt på ett annat sätt: styr på pengar och det blir dyrt, styr mot effekter och det blir billigare.

Effektstyrning behövs i komplex tjänsteverksamhet

Styrning handlar om att ge vägledning om önskvärda effekter som ska uppnås. Effekter i form av god folkhälsa, ett väl fungerande samhälle, säker och trygg miljö med mera.

Eftersom ingen enskild organisation kan skapa effekterna på egen hand så är organisationer delar av större system, som tillsammans skapar samhällsnytta. För att utforma en effektiv styrning i enskilda organisationer som en skola, en vårdcentral eller ett handläggande kontor i en myndighet handlar det

först om att förstå de system man ingår i och varför de finns. Vad är syftet med verksamheterna och vilka effekter är det som eftersträvas? Därefter förstå medborgarnas och företagens behov och situationer.

I en verklighet som ständigt är i förändring och där osäkerhet är det normala tillståndet kan bara en effektiv helhet uppnås genom att börja med helheten och uppmuntra delarna till att ständigt anpassa sig och hantera verklighetens variation för att på så sätt uppnå önskvärda effekter. Bara då kommer vi använda våra gemensamma resurser på ett ekonomiskt sätt.

Principer för användning av resurser ersätter ekonomistyrning

Vi borde sluta att prata om ekonomistyrning i organisationer. Det är inte organisationens ekonomi som ska styras utan det är systemets delar som behöver vägledning för att de i så hög utsträckning som möjligt tillsammans kan nå syftet (exempelvis hjälpa människor till självständighet och oberoende). Syfte och effekter är utgångspunkten för hur styrningen ska utformas i alla organisationer som är med och bidrar i systemet som helhet.

Styrning handlar då om att skapa förutsättningar för alla aktörer i systemet att nå önskvärda effekter på bra och billiga sätt. Krav, som till exempel kostnadseffektivitet, bör inte målsättas. Men det kan behövas vägledande principer om hur man kan tänka. Ofta behövs mycket dialog och beskrivningar av konkreta situationer så att det blir begripligt vad principerna i praktiken innebär i mötet med invånare och företag. Att verka i komplexa system innebär att ständigt lära och utveckla. Det gäller både medarbetare och chefer vilket innebär att styrning är något som behöver utvecklas gemensamt.

Styrning som vägledning utgår från en grundläggande idé om att både chefer och medarbetare vill väl, men att man kan behöva hjälp och stöd. Varken chefer eller medarbetare är heller dumma, de förstår att det finns begränsat med pengar och att man behöver spendera dessa varsamt.

Ska vi då sluta att budgetera och följa upp ekonomi i våra organisationer? Nej, vi behöver fortsatt ha koll på pengarna men utan att följa upp dem i förhållande till godtyckligt satta mål. Budgeten bör få vara enbart en plan eller en prognos, inget mål. Även handläggningstider och liknande "produktionsmått" behöver följas och förstås. Men inte målsättas.

Slutsatsen är att ekonomistyrningen bör avskaffas och uppföljningen utvecklas

I takt med att komplexiteten i vårt samhälle har ökat har vi även byggt ut styrningen i tron att vi genom en väl utvecklad styrning kan kontrollera verkligheten. Konsekvensen har blivit att vi lägger ner väldigt mycket resurser på att planera och följa upp vad organisationer gör och att de uppfyller alla krav som ställs på en modern organisation.

Men styrningen har blivit ett fängelse som begränsar mer än skapar förutsättningar för att kunna hantera den ökande komplexiteten. Ekonomistyrningen behöver därför avskaffas.

Syfte och effekter behöver bli styrande för offentligt finansierade verksamhetsområden. De organisationer som ingår i respektive verksamhetsområde behöver prata ihop sig för att enas om principer för hur deras gemensamma resurser ska användas för att skapa största möjliga samhällsnytta.

Dessutom behöver uppföljningen utvecklas för att bidra till en ökad förståelse om hur väl systemet uppfyller sitt syfte och skapar önskvärda effekter samt hur effektivt de organisatoriska delarna fungerar som en helhet i förhållande till de behov de ska tillgodose. Det avgörande är att lära sig mer och att se och förstå hur systemet fungerar i verkligheten. Det handlar om att förstå vad som händer hos dem man är till för.

Med en styrning mot effekter och med ökad kunskap om hur systemet faktiskt fungerar kommer också delarna i systemet att bli allt bättre på att möta behoven. Det blir då billigare som en konsekvens. Och bättre för de systemet är till för.

P.S För övrigt anser jag att Ekonomistyrningsverket bör omvandlas till ett Effektstyrningsverk.