

Reformer af velfærdsstatens institutioner

Peter Munk Christiansen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

1. Indledning

Det er ikke mærkeligt, hvis danskeren kan have lidt svært ved at finde ud af velfærdsstaten. Hun ved, at hun betaler nogle af de højeste skatter i verden. Hun ved selvfølgelig også, at der hertil svarer udgifter, der er blandt verdens højeste. Alligevel er der åbenbare mangler ved de eksisterende ydelser og institutioner. Der er ventelister til helt almindelige sundhedsydelser, og der er ventelister på daginstitutions- og uddannelsesområdet. Det forekommer klart for de fleste, at der er åbenbare mangler i ydelserne til de ældre. Og så videre. Oven i købet er der vist nok konstante nedskæringer de fleste steder.

De borgerlige regeringer var efter 1982 optaget af at få styr på de offentlige udgifter og af en »modernisering« af den offentlige sektor. Den nye socialdemokratisk ledede regering har sat sig som mål at sikre velfærdsstatens bevarelse. Accenterne er forskellige, men de midler, der tages i anvendelse for at nå de i begge tilfælde noget uklart formulerede mål, er i vidt omfang hentet fra den samme værktøjskasse.

Spørgsmålet er, om det forgangne tiårs bestræbelser på modernisering og fornyelse i tilstrækkelig grad har bidraget til at afhjælpe nogle af de centrale problemer forbundet med drift af en omfattende offentlig serviceproduktion.

2. De offentlige serviceydelser i Danmark

Det danske offentlige udgiftstryk var så sent som i 1960 noget under gennemsnittet for OECD-landene og betydeligt under gennemsnittet for de nordeuropæiske lande, som vi traditionelt sammenligner os med. Disse relationer bevarede kun i få år. I 1980 hørte det offentlige udgiftstryk i Danmark til blandt de højeste i den vestlige verden, på linie med det hollandske og kun overgået af Sverige. Den imponerende vækst i det offentlige udgiftstryk i de da forløbne to årtier gjaldt såvel konsumet som de offentlige overførsler.

Hvor det danske offentlige konsum havde ligget på linie med de andre nordeuropæiske lande i begyndelsen af 1960'erne, var også konsumet i 1980 vokset til et niveau betragteligt over de øvrige OECD-lande, bortset fra det svenske. Til gengæld var overførslerne mere på niveau med de øvrige nordeuropæiske lande (Andersen og Christiansen, 1991). Fra slutningen af 1970'erne begyndte væksten i overførslerne imidlertid at overhale væksten i konsumet. Årsagen var dels arbejdsløsheden, dels den eksplosivt voksende gældsbyrde. Det betød naturligvis en klemme på udgifterne til institutionsydelser. I 1980 udgjorde det offentlige konsum 51 pct. af de samlede offentlige udgifter eksklusive kapitaludgifter. I 1992 var den tilsvarende andel 44 pct., jf. tabel 1. Det ses da også af tabel 1, at de absolutte udgifter til offentligt konsum efter en vækst i 1980'ernes første halvdel

blev holdt på samme niveau i faste priser efter midten af 1980'erne. Der må atter forventes en stigning i udgifterne til konsum fra 1993 - navnlig på grund af den stærke udbygning på daginstitutionsområdet. Samtidig vil væksten i overførselsudgifterne fortsætte - og vil kun kunne stoppes af et større fald i arbejdsløsheden.

Det danske offentlige konsum er imidlertid sammen med det svenske stadig på et højt niveau sammenlignet med andre OECD-lande, jf. tabel 2. I alle OECD-lande udgør udgifterne til sundhed, uddannelse og sociale formål en betragtelig andel af det offentlige konsum. For såvel Danmarks som Sveriges vedkommende er det klart det sociale konsum, der stikker af i forhold til de øvrige lan-

Tabel 1. De offentlige udgifter¹ 1980-1992, indeks i faste priser² (1980 = 100) og mia. kr. i løbende priser

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991 ³	1992 ³
Konsum	100	106	105	109	112	110	111	112
Overførsler, ekskl. renter	100	109	112	113	127	134	140	147
Renter	100	153	262	262	239	229	233	219
I alt	100	111	120	122	128	129	132	135
I alt, mia. kr. i løbende priser	195,4	267,0	326,3	356,1	414,9	454,0	478,6	497,2
Konsumets andel i pct.	51	49	44	44	45	44	43	43

1. Eksklusive kapitaludgifter.

2. Konsumet er deflateret med Danmarks Statistiks deflator for det offentlige konsum. Overførslerne og renteudgifterne er deflateret med forbrugerprisindekset.

3. Skøn fra Danmarks Statistik.

Kilde: *Statistisk Tiårsoversigt*, 1990, *Statistiske Efterretninger*. *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*, 1994: 1, samt *Nyt fra Danmarks Statistik*.

de. Forskellene i det offentlige sociale konsum mellem Danmark og Sverige på den ene side og nogle af de andre OECD-lande på den anden udtrykker ikke tilsvarende forskelle i ydelsesniveauet til borgerne, men at en del institutioner drives uden for offentligt regi, hvorfor de modtager tilskud, der konteres som overførsler. Mere detaljerede undersøgelser viser da også, at forskellene i ydelsesniveau på institutionsområdet mellem Danmark og eksempelvis Tyskland er væsentligt mindre end forskellene i socialt konsum (Andersen og Christiansen, 1991). En stor del af forskellen mellem konsumet i Danmark og en række andre nordeuropæiske lande skyldes altså, at egenproduktionen eller selvforsy-

ningsgraden i den offentlige sektor i Danmark er markant større end i de øvrige lande.

Dette makroperspektiv kan alene tjene til at illustrere, at der er og fortsat vil være økonomiske restriktioner på de offentlige institutionsområder. Der er ikke tale om absolutte restriktioner, men uanset de økonomiske og politiske konjunkturer vil der i overskuelig fremtid være et misforhold mellem de forventninger, der rettes mod den offentlige service og mulighederne for at honorere disse forventninger.

Set fra det politiske niveaus side - det vil sige fra Folketing og kommunalbestyrelser - er et

Tabel 2. Det offentlige konsum fordelt på funktioner i udvalgte lande, andel af BFI, 1990, pct.

	Danmark	Sverige	Norge	Tyskland	Frankrig ¹	Storbritannien
Generelle tjenester	2,3	2,9	1,9	2,1	2,7	1,4
Forsvar	2,3	3,0	3,7	2,4	3,4	4,6
Offentlig orden og sikkerhed	1,2	1,6	1,0	1,6	0,9	2,0
Uddannelse og forskning	6,3	6,0	6,1	4,0	5,3	4,2
Sundhedsvæsen	5,6	7,5	5,3	6,3	3,5	5,4
Sociale foranstaltninger	6,8	6,0	2,4	2,4	1,6	1,7
Boligforhold	0,2	0,6	-0,1	0,3	1,3	0,7
Kultur mv.	1,2	1,5	0,7	0,5	0,6	0,6
Erhvervsøkonomiske aktiviteter	2,4	2,0	2,5	0,9	1,3	1,5
Andre funktioner	1,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,8
I alt	29,4	31,2	23,7	20,5	20,7	22,9

1. 1989.

Kilde: *National Accounts 1979-1991*, Paris: OECD, 1993.

første problem naturligvis at fordele, hvad der altid vil blive opfattet som for få ressourcer til en lang række værdige formål. Summen af »behov« vil altid overstige de til rådighed værende ressourcer, hvorfor der er et konstant opadgående pres på udgifterne (Kristensen, 1987). En styring af de samlede offentlige udgifter er ingen trivial opgave, heller ikke når der ses bort fra konjunkturbestemte svingninger i udgifterne.

Et andet økonomisk styringsproblem opstår, fordi politikerne naturligvis ikke står frit overfor de eksisterende institutioner. Institutionerne har endog særdeles stærke forventninger om at få bevillinger, der mindst er på niveau med de eksisterende. Er det økonomisk knappe tider, kan forventningen eventuelt blive reduceret til at få en »fair share« af budgettet, hvilket vil sige, at alle institutioner

må bære budgetreduktionerne med samme andel (Jørgensen og Mouritzen, 1993). Under alle omstændigheder er der imidlertid meget stærke restriktioner på det spillerum, som politikerne har for at omprioritere inden for budgettet. Eksemplerne på de betydelige problemer forbundet med omprioriteringer er mange. Et oplagt eksempel er fordelingen af ressourcer i undervisningssektoren i perioden efter 1970'ernes midte. Problemet har ikke en gang været egentlige omprioriteringer, men blot problemet med at binde bevillinger og produktion sammen. Det store fald i børnetallet efter 1975 har ikke omsat sig i en proportional reduktion i bevillingerne til folkeskolen, og omvendt er den stærkt forøgede tilgang til de videregående uddannelser sket uden en tilsvarende stigning i bevillingerne (Andersen og Christiansen, 1991: 121ff.).

Et tredje økonomisk styringsproblem opstår, fordi politikerne står over for producenter, som de har meget svært ved at kontrollere: Producenterne har mere eller mindre monopol på viden om den produktion, der finder sted (Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991), ligesom de i spillet om ressourcer har et incitament til at handle taktisk overfor de politiske opdragsgivere. Konsekvensen er, at det set fra det politiske niveau er meget vanskeligt at vurdere, om den økonomiske effektivitet er tilstrækkelig høj, og hvor det er muligt at øge effektiviteten. Der kan desuden opstå betydelige forskelle i produktiviteten mellem ellers ensartede offentlige institutioner (Finansministeriet, 1991).

Vi står altså overfor tre økonomiske styringsproblemer forbundet med de offentlige udgifter: 1) fastlæggelsen af de samlede offentlige udgifter, 2) muligheden for omprioriteringer inden for en given økonomisk ramme og 3) sikringen af en tilstrækkelig økonomisk effektivitet. I det følgende vurderes de to sidstnævnte problemer i relation til de reformer, der overfor de offentlige institutioner er gennemført det seneste tiår. Problemerne vedrørende styring af de samlede offentlige udgifter knytter sig ikke specielt til driften af de offentlige institutioner og skal ikke behandles yderligere her. Der kan eksempelvis henvises til Christiansen (1990).

3. 1980'ernes reformer

Det fremstår ofte, som om 1980'ernes moderniseringsprogram – iværksat af den første firkløverregering – markerede et afgørende brud med tidligere tiders styring og drift af offentlige institutioner. Det er i flere henseender en fejlagtig fremstilling. Regeringsskiftet i 1982 aftegner på makroniveauet et brud med den meget stærke vækst i det offentlige konsum i årene forud, jf. også tabel 1, men i forholdet mellem den politiske ledelse og de enkelte institutioner udgør 1980'ernes moder-

niseringsbestræbelser på mange måder fortsættelsen af en udvikling, der blev påbegyndt allerede i 1960'erne. Det gælder eksempelvis mål- og rammestyringen, der om noget kendetegner 1980'erne, men som kan dateres flere årtier tilbage (Christensen, 1990). Der blev udviklet nye instrumenter i 1980'erne, eksempelvis fristyrrelserne, nu kontraktstyrrelser, men disse har en stærkt begrænset udbredelse, og de lider af nogle af de samme problemer, som gælder for mål- og rammestyringen, jf. nedenfor. På erhvervsskoleområdet gennemførtes en mere vidtgående reform med en konsekvent gennemført sammenbinding af bevilling og produktion, ligesom erhvervsskolerne organisatorisk ændrede status fra offentlige til selvejende institutioner. Tilbage står dog, at den økonomiske styring af institutionerne overvejende er reformeret gennem en nogenlunde konsekvent gennemførelse af mål- og rammestyring.

Der er næppe tvivl om, at 1980'ernes reformer i den offentlige sektor ændrede holdninger og forventninger hos de offentligt ansatte. Det blev muligt i det mindste at tale om produktivitet og effektivitet. I en række tilfælde er effektiviteten også blevet forøget, ligesom der i moderniseringsprogrammets navn i en række tilfælde blev indledt et arbejde med en mere gennemgribende fornyelse af en række institutioner. Det er imidlertid kendetegnende for 1980'ernes bestræbelser, at effekterne i høj grad må betegnes som »bløde«. Rigsrevisionen (1993) har i en beretning undersøgt effekterne af 1980'ernes moderniseringsprogram. Rigsrevisionen konkluderer, at der ikke kan konstateres selvstændige økonomiske effekter af moderniseringsprogrammet. Derimod var (efter Rigsrevisionens opfattelse) de reduktioner på gennemsnitlig 2,5 pct. pr. år, som gennemførtes fra 1987, den egentlige bevæggrund til at gennemføre omstillings- og moderniseringsinitiativer. Eller sagt på en anden måde: Det er næppe

muligt at *tale* en omstilling af den offentlige sektor igennem.

Tilsvarende kan man stille spørgsmål ved, i hvilket omfang mål- og rammestyringen, som efterhånden er gennemført ganske konsekvent i hele den offentlige sektor, har løst de nævnte styringsproblemer. Filosofien ved mål- og rammestyringen er at overlade en række især økonomiske, men også andre dispositioner til de enkelte institutioner - hvorfor mål- og rammestyringen ofte også omtales som decentralisering. Omvendt aflastes den politiske ledelse, fordi den fritages for at beskæftige sig med en del driftsspørgsmål. Tidligere tiders stærkt detaljerede økonomiske styring, som i nogle amter og kommuner slet ikke ligger så langt tilbage i tid, er i dag afløst af rammebudgetter, der giver institutionerne langt bedre muligheder for at disponere ressourcerne med skyldige hensyn til en økonomisk forsvarlig drift.

Vurderet på baggrund af de tidligere styrings-systemer må rammestyringen siges at have været en succes. Den forhindrer imidlertid ikke, at politikerne stadig blander sig i store og små forhold ved driften, at der på en række institutionsområder til stadighed ændres i budgetter og bevillingsvilkår, og at det forekommer ganske hyppigt, at institutionerne på den ene eller anden måde søger at ændre rammebevillingerne - i opadgående retning, forstås. Endelig synes der i en række tilfælde - delvist sammenhængende med det just nævnte - at være en stigende regelstyring knyttet til rammestyringen.

De »bløde« effekter er naturligvis i sig selv positive gevinster, hvis de for eksempel omsætter sig i en større effektivitet eller i en bedre service til borgerne. Meget kan imidlertid tyde på, at de »bløde« effekter ikke i sig selv gør den store forskel i forhold til de problemer, der er trukket op ovenfor, dvs. omprioritering og effektivitet. Antastes de

eksisterende interesser, vejer de kontante institutionsinteresser tungt i forhold til moderniseringsprogrammets mange ord. De »bløde« effekter kan også være udtryk for en stærkt tidsbestemt effekt, skabt under indtryk af en næsten katastrofeagtig stemning i 1980'ernes første halvdel. Sagt med andre ord: Der er ikke meget, der tyder på, at 1980'erne for alvor har brudt med de grundlæggende styringsproblemer, der er forbundet med velfærdsstatens institutioner.

Mål- og rammestyringen udgør på mange måder et skridt fremad i styringen af de offentlige institutioner. Alligevel er det tvivlsomt, om den i tilstrækkelig grad bidrager til at løse nogle af de centrale styringsproblemer. For det første kan der være problemer med at overholde de spilleregler, som mål- og rammestyringen ideelt er udtryk for. De viser sig, når politikere ikke respekterer de frihedsgrader, som institutionerne udstyres med. De viser sig også, når den detaljerede indholdsmæssige og økonomiske styring sniger sig ind på mål- og rammestyringssystemet. For det andet synes det, som om vægten overvejende er lagt på rammesiden fremfor på målsiden. Mål- og rammestyringen er ideelt set en kontrakt om en bestemt leverance for en bestemt betaling. Men ofte er der ikke lige stor vægt på målene og rammerne. Rammerne skal holdes, så hellere slække på mål-, det vil sige ydelsessiden (Pallesen og Pedersen, 1993). Mål- og rammestyringens kontrakt bliver da skævt opfyldt: Institutionerne får friheden til at disponere, men ikke ansvaret for at opfylde produktionskravet. Sagt på en anden måde: Mål- og rammestyringen sikrer ikke altid en tilstrækkelig sammenbinding af bevilling og ydelse og aktualiserer dermed effektivitetsproblemet. Hvad angår prioriteringsproblemet, synes mål- og rammestyringen slet ikke at give politikerne bedre kort på hånden: Intet tyder på, at det med mål- og rammestyringen er blevet nemmere at foretage økonomiske omprioriteringer i takt med

ændrede politiske mål eller forskydninger i behovene for institutionsydelserne.

Alt i alt er der derfor ikke meget, der tyder på, at de økonomiske styringsproblemer er blevet afgørende ændret gennem det seneste årti. På den baggrund skal vi gå et spadestik dybere i forståelsen af de vilkår, hvorunder der produceres i et politisk styret system som det danske.

4. Når rollerne bliver uklare

Den typiske offentlige produktion er organiseret med en offentlig *arrangørrolle*, en offentlig *producentrolle* og en offentlig *finansieringsrolle*. Den rene markedsproduktion er omvendt kendetegnet ved, at alle tre roller indehaves af markedets aktører. Tilsyneladende kan det se ud, som om der er parallelitet mellem de to grundlæggende forskellige styringssystemer. Der er imidlertid en afgørende forskel i fordelingen af roller. Ved markedsproduktionen er arrangørrollen og finansieringsrollen på den ene side og producentrollen på den anden typisk adskilte, idet køberen indehaver de to første og de producerende virksomheder den sidstnævnte. Hvis markedet skal fungere optimalt forudsættes det, at såvel køber som producent står overfor et gennemsigtigt marked, og at der er mange producenter og købere. Producenten må leve op til den kvalitets- og prismæssige standard, der gælder på markedet, og køberen har en exit-mulighed i forhold til producenten. Når producenten eller køberen har monopol/monopsoni, er markedet imperfekt. Derfor har man i alle OECD-lande valgt at regulere sådanne imperfekte markeder gennem konkurrencelovgivning.

I den rent offentlige produktion findes der ikke en tilsvarende adskillelse mellem rollerne. Umiddelbart kunne man sige, at der findes en adskillelse, som er parallel til markedets, fordi arrangørrollen og finansierings-

rollen typisk varetages af de politiske organer på statsligt og kommunalt niveau, mens produktionen varetages af de offentlige institutioner. Denne adskillelse er imidlertid kun tilsyneladende. Den politiske arrangør har kun få muligheder for at stille sig frit overfor producenten i et politisk styret system som det danske.

Det burde være overflødigt at præcisere, at en adskillelse af arrangør- og producentrolle ikke på nogen måde antaster velfærdssamfundets frie adgang til forbrug af de ydelser, der på et givet tidspunkt defineres som omfattet af denne ret. Der findes allerede i det nuværende system ydelser, der produceres af private eller privat organiserede producenter, der har indgået en juridisk bindende aftale om leverance af veldefinerede ydelser indenfor en bindende kontraktsum. Ved bygge- og anlægsopgaver er det endda den hyppigst forekommende organisationsform, ligesom den anvendes hyppigt indenfor en række hjælpeydelser som rengøring, EDB-service m.v. Også inden for kerneydelserne findes der eksempler på adskillelse af arrangør- og producentrollen: Private folke- og gymnasieskoler, praktiserende læger og tandlæger er de mest fremtrædende eksempler.

I en række tilfælde kan man endda adskille arrangørrollen fra det politiske niveau uden at gøre vold på velfærdssamfundet: Frit valg for forbrugerne kan, når finansieringen forbliver kollektiv, give brugeren arrangørrollen i hænde. Det frie valg kan naturligvis kombineres med såvel offentlige som private producenter. Det frie valg gælder i dag på en række områder, for eksempel med hensyn til de videregående uddannelser (hvor det dog er stærkt begrænset af en efterspørgsel, der langt overstiger udbuddet) og på sygehusområdet.

Sammenblandingen af arrangør-, finansierings- og producentrollerne ved den typisk rent offentlige produktion udgør en kerne bag

nogle af de problemer, der er forbundet med mål- og rammestyringen, jf. ovenfor. Fraværet af en klar rollefordeling mellem arrangør, producent og betaler i tilvejebringelsen og styringen af den offentlige serviceproduktion giver, set fra producentsiden, mange muligheder for at appellere til eller danne koalitioner med det politiske niveau, når det bliver svært eller umuligt at opfylde ydelsen.

Set fra arrangørens side giver rollesammenblandingen bindinger, når der skal omprioriteres, eller når den eksisterende produktivitet antastes. Folketinget og kommunalbestyrelser har sjældent en valgmulighed. De er bundet til een producent med monopol på at levere den pågældende ydelse. Hverken borgeren eller politikerne har nogen effektiv eller realistisk valgmulighed i forhold til de offentlige institutioner. Omprioriteringer eller forsøg på effektivisering sker derfor med producenterne i forhandlinger med stærkt begrænsede frihedsgrader.¹

For det første er en lang række driftsmæssige forhold fastlagt gennem kollektive overenskomster eller gennem aftaler med tjenestemandorganisationerne. Dette forhold adskiller sig i princippet ikke fra private leverandører. For det andet er der på de fleste offentlige områder et institutionaliseret aftale- og forhandlingsapparat, der ofte ganske detaljeret fastlægger de ansattes rettigheder og pligter. På mange måder har dette system ligheder med korporative politiske strukturer, præget af faste og institutionaliserede forhandlingsrelationer. Sådanne forhandlingssystemer er ofte karakteriseret ved mangel på innovationsevne (Webber, 1990; Christensen og Christiansen, 1992). Parterne har som regel veldefinerede interesser, der afgrænser et yderst snævert spillerum for forandringer. Resultatet kan være husaftaler eller aftaler, der dækker en flæthed af institutioner, og som meget detaljeret regulerer arbejdsfordeling mellem og arbejdsrutiner for de ofte mange

aftaleparter. Endelig - for det tredje - giver sammenblandingen af politiske og driftsmæssige roller gode appelmuligheder fra driftsniveauet til det politiske niveau. Der er næsten ingen begrænsninger på, hvad der i et system som det danske kan politiseres. Det betyder samtidig, at det politiske niveau ofte overbelastes, og at politikerne derfor forhindres i at rette den politiske opmærksomhed mod mere overordnede problemer.

5. På vej mod nye reformer?

Man kan benægte diagnosen af problemerne. Konsekvensen må da være, at der næppe er de store problemer forbundet med driften af de offentlige institutioner inden for det styringsparadigme, der er gældende i dag. Det eneste problem er mangel på ressourcer. Det problem er til gengæld rimeligt stort. Med den fortsatte vækst i de offentlige overførselsudgifter, jf. tabel 1, vil spillerummet for en vækst i udgifterne på institutionsområdet blive stadig mindre. I 1993 og i 1994 - som ikke er inkluderet i tabel 1 - har der endda som nævnt været en stærk vækst i udgifterne på daginstitutionsområdet. Investeringerne på disse områder vil afføde yderligere driftsudgifter i de kommende år.

Samtidig vil vi opleve et ganske stærkt udgiftspres på en række områder. I sundhedssektoren vil behov og krav om udgifter presse sig på i takt med nye behandlingsmuligheder. På folkeskoleområdet vil der komme et opadgående pres som følge af det stigende elevtal. Det vil formentlig lykkes på trods af, at der ikke skete en proportional ressourcetilpasning da børnetallet faldt, jf. ovenfor. Hvis man samtidig tager regeringens udgiftspolitiske målsætning - at de samlede offentlige udgifter skal stige væsentligt mindre end den økonomiske vækst - alvorligt, bliver det klart, at grænserne er yderst snævre. Disse problemer med at håndtere velfærdsstatens institutioner er ikke fundamentalt anderledes i Danmark

end i en række andre lande. Imidlertid accentueres problemerne i Danmark, fordi vi har et langt højere konsum end i de fleste andre lande. Forskellene i konsum afspejler *ikke* tilsvarende forskelle i ydelsesniveau. Den største forskel fremkommer, fordi selvforsyningsgraden eller egenproduktionen i den offentlige sektor i Danmark er væsentlige højere end i en række andre lande, vi normalt sammenligner os med.

I teorien kan de nævnte problemer håndteres inden for den gældende mål- og ramme-styring. Men også kun i teorien. Mål- og rammestyringen hjælper til at løse problemerne med at styre det samlede offentlige udgiftsniveau.² Men det er samtidig et styrings-system, der har det bedst, når der er en jævn og helst pæn vækst i budgetterne fra år til år. Det gældende mål- og rammestyringssystem er ikke velegnet i forbindelse med omprioriteringer og forsøg på blot at kortlægge og eventuelt forøge den økonomiske effektivitet i institutionerne. Der er heller intet, der tyder på, at det vil blive tilfældet i fremtiden; snarere tværtimod, jf. de ovenfor anførte betragtninger om det stadige udgiftspres.

På det institutionelle niveau er de styringsproblemer, der er forbundet med driften af velfærdsstatens institutioner – omprioriterings- og effektiviseringsproblemerne – i vidt omfang et resultat af sammenblandingen af arrangør-, producent- og betalerrollerne. Man kan også formulere problemet som fraværet af adskillelse mellem den politiske rolle (arrangør- og betalerrollen) og driftsrollen (producentrollen). Hvordan sikres da en sådan adskillelse mellem det politiske niveau og driftsniveauet?

Een mulighed er gennem udlicitering af opgaver. Udlicitering er velegnet i forbindelse med de fleste hjælpeydelse og en række kerneydelser. Det er imidlertid af en række grunde særdeles svært at forestille sig, at en

række offentlige kerneområder kan udsættes for egentlig udlicitering. Dels er der en række stærke politiske bindinger på anvendelse af udlicitering, dels er der en række problemer forbundet med anvendelse af et egentligt markedsmæssigt styringssystem på en række områder.

Man kan imidlertid opnå nogle styringsmæssige gevinster ad andre veje. På en række offentlige kerneområder vil det være muligt at gennemføre en større adskillelse af det politiske niveau og driftsniveauet gennem anvendelse af et kontraktstyringssystem (jf. Christensen, 1990). Systemet har forsøgsvist og i meget begrænset omfang været anvendt af enkelte amter i forbindelse med afvikling af ventelister. Filosofien er, at der aftales en fast pris og en fast ydelse mellem stat eller kommuner og producenterne. Det betyder også, at politikerne da må afstå fra detailindblanding i, hvordan produktionen skal finde sted. Deres opgave er alene at definere kvalitet og mængde af ydelserne inden for det budget, der nu er politisk opbakning bag. Man kan sige, at et sådant system vil ligge i forlængelse af den gældende mål- og rammestyring. Det vil det nødvendigvis gøre, hvor der kun findes en leverandør, der jo så vil have monopolstatus. Derfor vil systemet virke bedst, hvor der er alternative producenter, og hvor politikerne derfor kan bruge konkurrence mellem dem for at finde en rigtig pris på de pågældende ydelser. Det vil samtidig være et system, der fungerer optimalt på områder, hvor politikerne har svært ved at gennemskue effektiviteten i den pågældende produktion. Brug af en (simuleret) markedsmekanisme kan netop da være den rette måde at sikre en optimal produktion (Williamsson, 1975). Konsekvensen af systemet må da også være, at politikerne vil acceptere en offentlig institutions ret til at gå »fallit«, dvs. miste bevillinger, der er gået til en anden (offentlig) institution.

Det kan diskuteres, om politikerne er parate til et sådant system. Det vil give dem en anden rolle. Lidt ironisk kan man sige, at det vil gøre dem til politikere fremfor administratorer, som der kan være en tendens til, at de er i dag. Man kan også forvente en betydelig modstand fra de offentlige institutioner. Den kan være baseret på vanetænkning og en traditionel vægning mod enhver form for ændring. Den vil også i vidt omfang være udtryk for modstand mod at opgive velerhvervede rettigheder. Til gengæld vil man kunne reducere overbelastningen af det politiske niveau og de heraf følgende styringsproblemer.

Der gik ved 1980'ernes begyndelse en reformbølge over de vestlige landes offentlige sektorer. Der var en overraskende ensartethed i formulering af mål og midler (eksempelvis Aucoin, 1991). Med tiden har der vist sig at være en stigende afstand mellem de måder, hvorpå reformerne er blevet gennemført i de forskellige lande – uden at man dog skal overdrive forskellene. I en række lande har man dog på nogle områder gennemført mere omfattende styringsmæssige reformer, som det eksempelvis er tilfældet med det britiske og det svenske sundhedsvæsen (se eksempelvis Metcalfe, 1993). I de nævnte tilfælde er reforminitiativerne taget under et konservativt henholdsvis socialdemokratisk styre. I Danmark er der på trods af en væsentlig større offentlig driftsherrerolle (eller måske derfor?) en noget større tilbageholdenhed med at gennemføre mere vidtgående reformer. De udenlandske erfaringer viser, at der er mange faldgruber, og at der ikke er nemme løsninger på de mange og forskelligartede problemer forbundet med at drive institutioner i et politisk styret system. Til gengæld er der også utvivlsomme gevinster (eksempelvis Finansministeriet, 1991). Hvis baggrunden for den danske tilbageholdenhed var et uproblematisk fungerende offentlige institutionssystem, var

den nem at forsvare. Det er imidlertid ikke tilfældet.

Man kunne optimistisk se målrammestyringen som et skridt på vejen i håndteringen af velfærdsstatens økonomiske styringsproblemer. Med ti år på bagen er det et system, der næppe kan honorere de kommende års udfordringer. På baggrund af de aktuelle politiske meldinger synes der imidlertid ikke at være meget at have optimismen i.

Noter

1. Man kan filosofere over, hvorfor monopolproduktion reguleres på markedet, men ikke i forbindelse med offentlig produktion – ikke mindst i betragtning af, at det offentliges konsum udgør næsten en tredjedel af al økonomisk aktivitet i samfundet.
2. Retteligt må man også inddrage den samlede statslige ramme, totalrammeprincippet og de økonomiske forhandlinger med kommunerne, når man vil undersøge, hvorledes de samlede offentlige udgifter fastsættes og styres. Man må ikke overdrive disse virkemidlers effekt, men de har uden tvivl spillet en betydelig rolle i perioden efter 1980 (Christiansen, 1990).

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul og Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Aucoin, Peter (1991). »The Politics and Management of Restraint Budgeting«, pp. 119-141 i André Blais and Stéphane Dion (eds.) *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). »Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem«, *Politica*, nr. 4, pp. 422-441.
- Christiansen, Peter Munk (1990). »Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning«, *Politica*, nr. 4, pp. 442-456.

- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York etc.: Harvester Wheatsheaf.
- Finansministeriet (1991). *Udgiftsanalyser 1991*, København: Finansministeriet.
- Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1993). *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Herning: Systime
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Metcalf, Les (1993). »Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution«, *International Political Science Review*, Vol. 14, nr. 4, pp. 351-372.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago og New York: Aldine-Atherton.
- OECD (1993). *National Accounts 1979-1991*, Paris: OECD.
- Pallesen, Thomas og Lars Dahl Pedersen (1993). *Decentralization of Management Responsibility: The Case of Danish Hospitals*, paper for the ECPR Joint Sessions, Leyden, Aarhus: Department of Political Science.
- Rigsrevisionen (1993). *Beretning til statsrevisorerne om virkningen af regeringens moderniseringsprogram på nogle udvalgte statsinstitutioner*, København.
- Webber, Douglas (1990). *Institutions, Structures and the Intermediation of Interests under the Christian-Liberal Coalition in Germany*, paper to the ECPR Joint Sessions, Bochum, 2.-7. april
- Williamsson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: The Free Press.