

Peter Munk Christiansen

Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer

Det seneste tiårs reformer i den offentlige sektor har flyttet på ansvarsfordelingen mellem det politiske og det administrative niveau. Det er mest tydeligt sket, hvor traditionelle statsvirksomheder er omdannet til aktieselskaber. Det er imidlertid også sket i forbindelse med den mest dominerende reform inden for den offentlige sektor; mål- og rammestyringen. Muligheden for at holde de offentlige institutioner ansvarlige er kun i begrænset omfang påvirket af mål- og rammestyringen, fordi især målsiden volder store problemer. Hvad angår aktieselskaberne, er effektiv konkurrence en grundbetingelse for at afskaffe ministerstyret.

Indledning

Det seneste tiårs reformer i den offentlige sektor i Danmark må generelt betegnes som forholdsvis begrænsede med hensyn til sigte og konsekvenser. Det bør kun være en stor overraskelse for de færreste. Teorier om og studier af institutionel forandring viser gennemgående, at veletablerede politiske, økonomiske og sociale institutioner tenderer til at reproducere sig selv (North, 1990: 83ff; Knight, 1992: 171ff). Det betyder langt fra, at reformerne er uden betydning.

Nogle af de væsentlige reformer har som formål haft at flytte en del af ansvaret - driftsansvaret - ud til de producerende institutioner. Det gælder, hvad enten man beskæftiger sig med decentralisering til institutionsniveauet eller med privatretlige organisationsformer som eksempelvis anvendelsen af aktieselskaber. Ved at flytte ansvaret for institutionsdriften væk fra det politiske niveau, kan man - siger ideologien - aflaste ministeren eller kommunalbestyrelsen, der så vil få mere tid til at varetage de overordnede politiske opgaver.

Det er en almindeligt og bredt accepteret værdipræmis, at magt og ansvar bør følges ad. Artiklen beskæftiger sig med, i hvilket omfang nogle af de gennemførte

reformer i den offentlige sektor lever op til denne præmis. Først afgrænses kortfattet nogle hovedtræk ved de gennemførte reformer i Danmark. Dernæst diskuteres det, hvad det vil sige at have ansvar og stå til ansvar. Herefter skitseres kortfattet nogle teoretisk begrundede barrierer for muligheden for at sikre, at offentlige institutioner står til ansvar for økonomi og ydelser. I artiklens to hovedafsnit fokuseres på ansvarsproblematikken inden for to hovedtyper af reformer, mål- og rammestyringen og anvendelsen af aktieselskabsformen. Når disse to reformtyper tages op i sammenhæng med ansvarsproblematikken, skyldes det, at de begge flytter væsentlige kompetencer fra kommunalbestyrelsen eller ministeren til institutionsniveauet. De angiver samtidig spændvidden i denne rammestyringstankegang. Hvor mål- og rammestyringsreformen betjener sig af delegation af kompetencer inden for en hierarkisk organisation, udgør aktieselskabsformen et formelt brud i forhold til ministerstyret. Det skal tilføjes, at artiklen ikke gør krav på gyldighed for de herimellem liggende typer af offentlige organisationsformer.

Peter Munk Christiansen

Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer

Det seneste tiårs reformer i den offentlige sektor har flyttet på ansvarsfordelingen mellem det politiske og det administrative niveau. Det er mest tydeligt sket, hvor traditionelle statsvirksomheder er omdannet til aktieselskaber. Det er imidlertid også sket i forbindelse med den mest dominerende reform inden for den offentlige sektor; mål- og rammestyringen. Muligheden for at holde de offentlige institutioner ansvarlige er kun i begrænset omfang påvirket af mål- og rammestyringen, fordi især målsiden volder store problemer. Hvad angår aktieselskaberne, er effektiv konkurrence en grundbetingelse for at afskaffe ministerstyret.

Indledning

Det seneste tiårs reformer i den offentlige sektor i Danmark må generelt betegnes som forholdsvis begrænsede med hensyn til sigte og konsekvenser. Det bør kun være en stor overraskelse for de færreste. Teorier om og studier af institutionel forandring viser gennemgående, at veletablerede politiske, økonomiske og sociale institutioner tenderer til at reproducere sig selv (North, 1990: 83ff; Knight, 1992: 171ff). Det betyder langt fra, at reformerne er uden betydning.

Nogle af de væsentlige reformer har som formål haft at flytte en del af ansvaret - driftsansvaret - ud til de producerende institutioner. Det gælder, hvad enten man beskæftiger sig med decentralisering til institutionsniveauet eller med privatretlige organisationsformer som eksempelvis anvendelsen af aktieselskaber. Ved at flytte ansvaret for institutionsdriften væk fra det politiske niveau, kan man - siger ideologien - aflaste ministeren eller kommunalbestyrelsen, der så vil få mere tid til at varetage de overordnede politiske opgaver.

Det er en almindeligt og bredt accepteret værdipræmis, at magt og ansvar bør følges ad. Artiklen beskæftiger sig med, i hvilket omfang nogle af de gennemførte

reformer i den offentlige sektor lever op til denne præmis. Først afgrænses kortfattet nogle hovedtræk ved de gennemførte reformer i Danmark. Dernæst diskuteres det, hvad det vil sige at have ansvar og stå til ansvar. Herefter skitseres kortfattet nogle teoretisk begrundede barrierer for muligheden for at sikre, at offentlige institutioner står til ansvar for økonomi og ydelser. I artiklens to hovedafsnit fokuseres på ansvarsproblematikken inden for to hovedtyper af reformer, mål- og rammestyringen og anvendelsen af aktieselskabsformen. Når disse to reformtyper tages op i sammenhæng med ansvarsproblematikken, skyldes det, at de begge flytter væsentlige kompetencer fra kommunalbestyrelsen eller ministeren til institutionsniveauet. De angiver samtidig spændvidden i denne rammestyringstankegang. Hvor mål- og rammestyringsreformen betjener sig af delegation af kompetencer inden for en hierarkisk organisation, udgør aktieselskabsformen et formelt brud i forhold til ministerstyret. Det skal tilføjes, at artiklen ikke gør krav på gyldighed for de herimellem liggende typer af offentlige organisationsformer.

New Public Management, magt og ansvar

New Public Management (NPM) er blevet fællesbetegnelsen for nogle af de væsentligste reformer, der er tænkt og i mange tilfælde også helt eller delvist gennemført i de fleste vestlige lande. Disse reformideer tilhører ikke et veldefineret eller velafgrænset paradigme for den offentlige sektors organisation, deres indbyrdes sammenhæng forekommer ikke i alle tilfælde lige klar, ligesom det er begrænset, hvad de egentlig indeholder af nytænkning. NPM ideerne er alligevel væsentlige at beskæftige sig med, fordi de udgør en fællesbetegnelse for de reformideer, der har været dominerende i næsten alle de tidligere OECD-lande (Hood, 1991; Aucoin, 1991; Walsh, 1995). Også i Danmark har NPM ideerne været en del af den officielle ideologi og er det stadig.

I overskrifter betoner NPM stærkere og mere synlig ledelse af offentlige institutioner, anvendelsen af managementideer fra den private sektor, decentralisering af ansvar og kompetencer, fokusering på institutionernes outputside, kontrol med institutionernes målopfyldelse og konkurrence mellem offentlige institutioner og mellem offentlige og private institutioner. Idémæssigt har NPM hentet inspiration så forskellige steder fra som *public choice* traditionen og managementfilosofi fra den private sektor (Hood, 1991).

Konteksten for udviklingen af ideerne om NPM var den enorme vækst i de offentlige sektorer i 1960'erne og 1970'erne og de betydelige økonomiske styringsproblemer, som næsten alle OECD-landene mødte i løbet af 1970'erne. Sideløbende hermed blev der fokuseret på de problemer, der knytter sig til at drive mange og store offentlige institutioner i

en detailstyret og hierarkisk organiseret struktur (Walsh, 1995). Offentlige institutioner var eller blev set som ineffektive og uresponsive i forhold til såvel politikere som brugere. NPM filosofien er i højere grad at tilnærme de offentlige institutioners produktionsbetingelser til de, der kendes fra den private sektor. Ved at styrke ledelsen med flere kompetencer, udstyre institutionerne med et større økonomisk og fagligt råderum og ved at udsætte dem for et pres fra efterspørgere eller konkurrenter, vil man løse nogle af problemerne ved offentlig institutionsdrift. Samtidig opnås en reduktion af belastningen af det politiske niveau.

Ligheden i tankegodset mellem NPM og de borgerlige regeringers moderniseringsprogram fra 1983 er klar (Finansministeriet, 1983). Ligheden er tilsvarende stor i de overskrifter, der har domineret i de fleste vestlige lande fra Canada i vest (Aucoin, 1991), over Storbritannien (Metcalf, 1993), til New Zealand i øst (Boston, 1991). Derimod er der meget stor forskel med hensyn til, hvilke elementer der er betonet i forbindelse med gennemførelsen af forskellige moderniseringsbestrebelse, og hvor vidtgående de er gennemført. Sammenlignet med en del andre lande har reformbestrebelse været ret begrænsede i Danmark. Reformerne er i vidt omfang blevet til i den traditionelle hierarkiske støbeske (Christensen, 1992), mens de mere forpligtende typer af reformer, eksempelvis brugen af markedet, har været ret begrænset (Christiansen, 1994b).

Mål- og rammestyningen, decentralisering til institutionsniveauet - der findes flere betegnelser - har været *den* dominerende reformtype i Danmark. Man kan undre sig over, at der i staten, på tværs af 14 amter og 275 kommuner, er så stor ensartethed i reformtankegangen. Netop

den stærkt decentraliserede offentlige institutionssektor - 2/3 af det offentlige konsum produceres i den kommunale sektor - turde vel invitere til forskellighed og vidt forskellige institutionelle arrangementer for offentlig institutionsdrift. Selv om der vitterligt er forskelle mellem kommunerne og mellem de forskellige institutioner, er det seneste tiårs reformer i vidt omfang skåret over samme læst.

Anvendelsen af privatretlige organisationsformer er en anden reformtype. Den er oftest anvendt i statsligt regi, men findes også i forskellige varianter i den kommunale sektor. Privatretlige organisationsformer har været anvendt eksempelvis i forbindelse med varetagelse af offentlige forsyningsopgaver i mange år. Det nye er, at en række traditionelt organiserede opgaver igennem de seneste tiår er ændret til en eller anden form for privatretlig organisationsform. I fokus her er specielt aktieselskabsformen, der over mindre end en tiårig periode har flyttet mere end en tredjedel af statens personale uden for ministerstyret.

Er man overladt ansvaret *for* at gøre noget på andres vegne - og det er man som offentligt ansat - er det naturligt, at man også må stå *til* ansvar, for det man gør. Sidstnævnte, som er artiklens fokus, dækkes på engelsk af begrebet *accountability* (jf. Day og Klein, 1987). Institutionens ledelse må stå til ansvar over for den politiske ledelse, hvad enten man er leder af en folkeskole eller af et statsligt aktieselskab. Ansvar i denne betydning ækvivalerer derfor kontrol. I det bureaukratiske idealbillede er ansvars- og kontrolforholdene klare (jf. Olsen, 1978). Politikerne står til ansvar over for vælgerne. På grund af magtdelingen i staten står ministeren derfor til ansvar over for Folketinget. Kommunalbestyrelsen må stå politisk til ansvar over for vælgerne. Det

administrative ansvar vedrører i staten forholdet mellem institutions- og forvaltningsledelsen på den ene side og ministeren på den anden side. Ministerstyret og adskillelsen mellem den lovgivende og udøvende magt gør i øvrigt de principielle ansvarsforhold klare på det statslige niveau. Det kommunale kollegialstyre og fraværet af en „magtadskillelse“ gør de principielle forhold mere komplicerede. Det administrative ansvar består i, at institutions- og forvaltningsledelsen må stå til ansvar over for den samlede kommunalbestyrelse.¹

I denne artikel fokuseres på det administrative ansvar som en væsentlig del af den demokratiske styringskæde. Mens de administrative ansvars- og kontrolforhold således formelt er forholdsvis klare - især i staten - er de alt andet end klare i den virkelige verden. Den formelle ansvars- og kompetencefordeling tillægger det politiske niveau magten til at kontrollere institutionerne, det vil sige at holde dem ansvarlige. I virkelighedens verden er magten fordelt noget anderledes. En række forhold gør det vanskeligt at holde de producerende institutioner ansvarlige for deres ydelser. Forskellige teoriretninger fremhæver forskellige forhold, der i virkeligheden dækker over nogenlunde samme fænomen, omend med forskellige betoningener.

Blandt de hyppigste problemer fokuseres der på informationsasymmetri (Niskanen, 1971; Moe, 1984), der vanskeliggør kontrol oppefra og muliggør egennyttemaksimerende adfærd, opportunistisme og slack på det producerende niveau. Især er det vanskeligt at gennemskue professionelle producenter (Day og Klein, 1987). Mange hæfter sig også ved institutionernes monopolstatus (Niskanen, 1971; Le Grand, 1987), der ikke giver den politiske sponsor alternative mulig-

heder for produktionen af de pågældende ydelser. Politikerne kan ikke uden videre lukke kassen i over for en institution, der ikke opfører sig ansvarligt. I hvert fald gør de det sjældent. Atter andre fokuserer på, at de aktører, der leverer ydelser direkte til borgerne, ikke accepterer at stå til ansvar over for politikerne (Gruber, 1988) eller danner mekanismer, der afværger kravene fra brugerne og politikerne og derved også forvrænger de politiske beslutninger, (Lipsky, 1980). Endelig fremhæver Niskanen (1971) og Kristensen (1987) den opsplittede beslutningsproces som et væsentligt element, der styrker den offentlige sektors udbuds- side på bekostning af efterspørgselssiden.

Artiklen undersøger, i hvilket omfang disse barrierer for at holde institutionerne ansvarlige og dermed også mulighederne for at kontrollere dem er påvirket af de to nævnte typer af reformer. Problemstillingen er derfor at lede efter de mekanismer, der øger eller begrænser mulighederne for at gøre et administrativt ansvar gældende under den offentlige sektors nye organisationsformer.

Pladsen tillader ikke en nærmere redegørelse for det teoretiske udgangspunkt. De fleste af de just nævnte teoretikere beskæftiger sig mere eller mindre eksplicit med styringen af offentlige institutioner under de antagelser, at aktørerne opfører sig tilstræbt rationelt, at de først og fremmest tænker på sig selv, og at de kan finde på at holde information tilbage eller på anden måde optræde oportunt for at varetage egne interesser (se blandt andet Christensen, 1992; 1994; Knight, 1992; Moe, 1984, 1989; North, 1990). Dette udgangspunkt er ikke uantastet (Lewin, 1988), men i et demokratisk kontrol- og ansvarsperspektiv fanger denne type teori nogle af de problemer, der opstår, når disse forudsætninger er

opfyldte. Det kan diskuteres, hvor ofte de er opfyldte, men ikke at de i mange tilfælde er væsentlige i et demokratisk styringsperspektiv.

Mål- og rammestyring

Udgangspunktet for en vurdering af de to typer af reformer er klart nok. Begge reformtyper flytter formelt kompetencer fra det politiske niveau til driftsniveauet, hvad enten dette er en traditionel offentlig institution, der har fået delegeret frie(re) økonomiske og faglige rammer, eller det er et aktieselskab.

Mål- og rammestyringen er ideelt set en kontrakt - ganske vist ikke i retlig forstand - mellem den politiske opdragsgiver, ministeren eller kommunalbestyrelsen, og den pågældende institution. Institutionen befries for nogle af de snærende økonomiske og i mange tilfælde også andre, bindinger mod til gengæld at opfylde nærmere fastsatte mål, foruden naturligvis at holde sig inden for rammerne. Kontraktterminologien bruges direkte i forbindelse med de resultatkontrakter, som er indgået med et efterhånden pænt antal statslige styrelser og institutioner, omend der heller ikke her er tale om en retligt bindende kontrakt (Thaarup, 1995). En række kommuner og amter betjener sig videre af kontraktterminologien; igen i en forholdsvis vag form.

Spørgsmålet er nu, hvordan mulighederne for at gøre et administrativt ansvar gældende påvirkes af mål- og rammestyringen. Det politiske ansvar for institutionernes drift er fortsat politikernes, det vil sige ministerens eller kommunalbestyrelsens. I hvilket omfang har de mulighed for at gøre et ansvar gældende overfor eller kontrollere institutionerne? Den empiriske viden herom er indtil videre

forholdsvis begrænset. Der er gennemført nogle studier (eksempelvis Madsen, 1993; Pallesen og Pedersen, 1995; Cranil, 1994). Efter op imod ti års erfaringer tegner der sig et billede af nogle typiske styrker og svagheder ved mål- og rammestyringen.

Rammesiden synes at være håndterbar. De ministerier og kommuner, der formår at lægge en fast kurs i udmeldingen og fastholdelsen af de økonomiske rammer, synes at have gode forudsætninger for at sikre overholdelsen af rammerne. Ret beset er mål- og rammestyringen da også skabt af hensyn til overholdelsen af de økonomiske rammer og mindre af hensyn til ønsket om at påvirke ydelser og effektivitet. Selv om nogle institutioner synes at spekulere på margenen af rammerne, og ind imellem også i mere end blot marginale forbedringer af rammerne, er erfaringen altså, at rammestyringen er håndterlig og under alle omstændigheder bedre end den traditionelle bevillingsstyring (Pallesen og Pedersen, 1995; Madsen, 1993).²

Til gengæld synes målsiden anderledes uhåndterlig. I mange ministerier, kommuner og institutioner eksperimenteres der med målstyring. Det viser sig at være svært. Det skyldes for det første, at offentlige institutioner i mange, eller de fleste, tilfælde er udstyret med vage mål, mange og modstridende mål eller i nogle tilfælde slet ingen mål (Heffron, 1989). Derfor vil man let havne i det dilemma, at formuleringen af håndfaste og målbare mål fører til fokusering på alt andet end institutionens kerneydelse. Omvendt kan mål formuleret inden for kerneområdet være svære at gøre til genstand for en blot nogenlunde valid og pålidelig måling. For det andet - og som det væsentligste - indgår målformuleringen i et politisk spil. Institutionerne forsøger typisk at dreje

målformuleringen væk fra det forpligtende, hvorved det også bliver vanskeligere at holde institutionerne ansvarlige. Mens det eksempelvis næppe vil volde mere end overkommelige problemer at fastsætte mål for antallet af forældremøder, lejrskoleophold og renoveringen af toiletterne i en folkeskole, vil et mål om at børnene skal kunne læse med udgangen af 2. klasse formentlig blive mødt med modstand fra lærerside.

Noget tyder endvidere på, at institutionerne i de tilfælde, hvor der findes valide og pålidelige mål for kerneydelserne, vil foretrække at slække på målsiden fremfor ikke at overholde rammerne (Pallesen og Pedersen, 1995). Muligheden for at forklare sig ud af situationen - det vil sige undvige ansvar og kontrol - vil være stor og stige med graden af professionalisme, organisatorisk heterogenitet og kompleksitet (Day og Klein, 1987).

Hvis vi accepterer påstanden ovenfor om, at der i et hierarkisk styret system er gode muligheder for opportunistiske aktører for at undvige den politiske og bureaukratiske kontrol, er spørgsmålet, om mål- og rammestyringsreformen har ændret på mulighederne for at gøre et administrativt ansvar gældende.

Mål- og rammestyringen er ud fra næsten alle betragtninger langt at foretrække for den traditionelle detaljerede bevillingsstyring. Decentraliseringen af økonomiske kompetencer giver visse tilskyndelser til at tage skyldige økonomiske hensyn ved økonomiske dispositioner, selv om en række andre bindinger, herunder institutionelle barrierer fra de ansatte og deres organisationer (jf. Christensen, 1994), trækker den modsatte vej. De betydelige opsparinger på en lang række institutioner, der er opstået med muligheden for overførsler fra ét bevillingsår til et andet, viser at „benzinafbrændingen“

i slutningen af budgetåret er reduceret, ligesom den udtrykker behovet for en vis buffer i forhold til ændringer i budgettet. Med en konsekvent gennemført rammestyring er der også bedre muligheder for at holde institutionerne ansvarlige for brud på de økonomiske rammer. At spillereglerne så ikke altid er klare eller brydes, når passende lejlighed bydes, svækker muligheden for at fastholde et økonomisk ansvar.

Til gengæld er der med en begrænset effektivitet i målstyringen kombineret med mål- og rammestyrelsens svage incitamenter til at optimere produktivitet og kvalitet på institutionsniveauet kun få muligheder for fra politisk hold at holde institutionerne ansvarlige for de leverede ydelser. Helt på bar bund er politikere og embedsmænd naturligvis ikke. Når målstyringen fungerer, og der konstateres manglende målopfyldelse, er der mulighed for at holde den pågældende institution ansvarlig. Hvordan man så vil reagere fra politisk hold, er en anden sag.

Det er værd at nævne, at brugerne er søgt styrket i forbindelse med nogle af de senere års ændringer i styrelsesforholdene ved en række institutioner, primært inden for uddannelsessystemet og de sociale institutioner. Meget kan dog tyde på, at disse institutionelle ændringer ikke har ændret eller vil ændre voldsomt på muligheden for at kontrollere de offentlige institutioner, blandt andet fordi brugerne har svært ved at trænge igennem over for producenterne (Cranil, 1994; Sørensen, 1995). Anvendelsen af rettigheder gennem et *Citizen Charter* over for det politiske system og de enkelte institutioner er ikke kommet meget videre, ligesom ideerne om servicedeklarationer (Finansministeriet, 1993a) synes gjort tandløse efter gangen gennem forhandlinger - med producenterne (J. P. Christensen, 1994).

Vurderers mål- og rammestyrelsesreformen med udgangspunkt i de problemer, som litteraturen stiller op som forhindringer for at gøre et administrativt ansvar gældende, det vil sige informationsasymmetrien mellem politisk sponsor og producerende institution, den traditionelle monopolstilling for offentlige institutioner, markarbejdernes afværgekemekanismer og den opsplittede politiske beslutningsproces, er der meget, der tyder på, at der kun er sket mere systematiske ændringer hvad angår det sidstnævnte forhold.

Såvel den statslige budgetreform fra 1984 som de ændringer i budgetprocedurerne, der blev gennemført i de fleste kommuner i midten af 1980'erne, har klart reduceret budgetprocessens opsplittedhed. I staten såvel som i de fleste kommuner anvendes budgetrammer forud for fastsættelsen af rammebudgetter for de enkelte forvaltningsområder eller institutioner. Det var som nævnt også reformens hovedsigte at forbedre den økonomiske styring - ikke mindst på baggrund af, at både stat og kommuner i det foregående tiår havde udvist en meget stærk vækst, der ikke gjorde talemåden „den ustyrlige stat“ meget til skamme. Budgetrammer gør det nemmere for politikerne at modvirke den udgiftspolitiske beslutningsproces' atomisering (Kristensen, 1987; Christiansen, 1990), mens rammebudgettet gør det nemmere at styre i forhold til det enkelte forvaltningsområde eller i forhold til de enkelte institutioner. Med de forbehold, der har været nævnt ovenfor, er der altså ingen tvivl om, at rammestyrelsen har øget mulighederne for at holde institutionerne ansvarlige for de økonomiske rammer.

Derimod synes de øvrige årsager til kontrolproblemer og problemer med muligheden for at holde institutionerne an-

svarlige kun at være berørt i begrænset omfang. Der er kun i meget begrænset omfang rørt ved institutionernes monopolstatus. I Danmark er den foretrukne organisationsform i den offentlige sektor den integrerede model, hvor alle roller - udformer, producent og betaler (jf. Kristensen, 1987: 175ff.; Christiansen, 1994a) - indehaves af samme myndighed. Mål- og rammestyningen ændrer nogle af kompetencerne inden for den integrerede model, men den ændrer ikke ved det bilaterale monopol mellem udformer og producent. Anvendelsen af markedsmechanismer eller kvasi-markedsmechanismer synes ikke forøget siden midten af 1980'erne (Christiansen, 1994b), når der ses bort fra nogle afgrænsede områder.

Lidt vanskeligere kan det være klart at afgøre, i hvilket omfang informationsasymmetrien er påvirket af decentraliseringen af kompetencer til institutionerne. Anvendelsen af markedsmechanismer kan reducere de problemer, der er skabt af informationsasymmetrien. Effektiv konkurrence tvinger producenterne til at reducere organisatorisk slack (Williamson, 1985). Konkurrence mellem institutionerne indgår som nævnt ikke i decentraliseringen af kompetencer til institutionsniveauet.³

Derimod kan man formentlig med nogen ret hævde, at decentraliseringen reducerer overbelastningen af det politiske niveau. Flytningen af en række drifts-afgørelser fra departementer og kommunalbestyrelser giver mulighed for at viede centrale politiske spørgsmål mere opmærksomhed; hvor megen service kan vi få for pengene og i hvilken kvalitet? I det omfang decentraliseringen levner politikerne mulighed for større opmærksomhed om de centrale styringsproblemer, og i det omfang målstyringen giver politi-

kerne et bedre overblik over institutionernes performance, *burde* informationsasymmetrien blive reduceret. Men målstyringen er jo præcis det middel, hvormed politikerne kunne erhverve sig kendskab til institutionernes produktion. Med en ikke- eller kun dårligt fungerende målstyring er mulighederne for at foretage den fornødne kritiske vurdering af institutionernes produktion beskedene. Overbelastningen af det politiske niveau er med andre ord nok reduceret, men den tiloversblevne politiske opmærksomhed synes vanskelig at anvende for at holde institutionerne ansvarlige. I den sidste ende er det naturligvis et empirisk spørgsmål, om informationsasymmetrien mellem politikere og institutioner øges eller reduceres gennem decentralisering, eller om effekten i virkeligheden er begrænset.

Politikerne har naturligvis de muligheder, de altid har haft for at holde institutionerne ansvarlige for deres ydelser. Det er karakteristisk for en del af disse midler, at de er bedre til at fange problemer i forbindelse med offentlig myndighedsudøvelse end i forbindelse med offentlig serviceproduktion. Politikerne har trods alt gode muligheder for at kontrollere brud på autoritativt fastsatte regler. Det er sværere at udøve effektiv kontrol med almindelig - lovlig - sløseri med offentlige midler. Til mulighederne hører gruppen af budgetbissemetoder, hvis væsentligste fundament er, at politikerne skal vedtage budgettet: Forhandlinger i forbindelse med budgetlægning, grønthøsternedskæringer, løbende opfølgning af kravene til institutionerne, analyser, kritik fra pressen og brugerne mv. Erfaringerne fra det danske moderniseringsprogram viste, at hvor de „bløde“ midler, som programmet lancerede, ikke effektivt påvirkede institutionernes økono-

miske adfærd, havde de årlige reduktioner af driftsbevillingerne med 2 eller 2,5 pct. betydelig indflydelse på institutionerne (Rigsrevisionen, 1993). Til effekterne hørte da også det fuldstændige stop i væksten i det offentlige konsum i perioden 1986-1992 (Christiansen, 1994a). Til gengæld er denne form for kontrol makroorienteret. Producenterne kontrolleres først og fremmest på deres samlede ressourceforbrug. Kontrollen med produktionens mængde og kvalitet forblev begrænset.

Den mest gennemgribende reform inden for den offentlige sektor i Danmark har altså holdt sig inden for den integrerede model, hvor det offentlige har udformer-, produktions- og finansieringsrollen. Reformen har flyttet væsentlige kompetencer mellem den integrerede models aktører, men de reelle kontrol- og ansvarsforhold er fortsat uklare, og i hvert fald væsentligt anderledes end de formelle. Det er ikke muligt på et teoretisk grundlag at afgøre, om det er blevet nemmere at holde institutionerne til ansvar for deres præstationer. Det vil blandt andet afhænge af, hvordan de forskellige aktører agerer inden for de nye institutionelle spilleregler. Til gengæld er det sikkert, at der er en betydelig fare for, at institutionernes magt er øget uden, at det er muligt at holde dem ansvarlige for de leverede ydelser.

Offentlige aktieselskaber

På baggrund af erfaringerne med mål- og rammestyringen er det relevant at spørge, om anvendelsen af privatretlige organisationsformer kan afhjælpe nogle af de problemer, der er påpeget ovenfor. Det følgende vedrører overvejende aktieselskabsformen, hvor den formelle adskillelse mellem det politiske og det ledel-

sesmæssige ansvar er ført så klart igennem, som det er muligt inden for en offentlig organisation. Den empiriske viden om offentlige aktieselskabers adfærd er begrænset, ikke mindst hvad angår mulighederne for kontrol og dermed også spørgsmålet om ansvar (Finansministeriet, 1993b; Greve, 1995a; 1995b).

Også anvendelsen af aktieselskabsformen og andre privatretlige organisationsformer kan indplaceres i NPM bølgen. Privatretlige organisationsformer har ganske vist været anvendt gennem mange år i forbindelse med vidt forskellige organisationstyper. Mange sociale institutioner var tidligt organiserede som selvvejende institutioner, men mange af dem blev overtaget af staten eller kommunerne i løbet af 1960'erne og 1970'erne. De offentlige forsyningsvirksomheder har traditionelt været organiseret i forskellige privatretlige former understøttet af „hvile-i-sig-selv“ princippet. En lang række meget forskelligartede institutioner i øvrigt, drevet med hel eller delvis offentlig finansiering, har tilsvarende været organiseret som privatretlige organisationer, og i hvert fald inden for det statslige uddannelsessystem er der en klar bevægelse hen mod anvendelsen af denne organisationsform. Også aktieselskabsformen har været benyttet tidligere. Det Danske Luftfartsselskab blev stiftet i 1918, DONG i 1972 og staten ejer eller har ejet aktier i så forskellige selskaber som Det Danske Stålvalseværk, Kryolitselskabet, Dansk Pyntegrønt og Byggeriets Maskinstationer mv. Begrundelserne for disse offentlige engagementer har kun i begrænset omfang været baseret på et præcist og velunderbygget paradigme. Der har snarere været tale om forskellige til lejligheden passende organisationsformer.

Der er altså ikke tale om et nyt fænomen som sådan. Alligevel er aktiesel-

skabsformen gennem de seneste 6-8 år benyttet i væsentligt større omfang end tidligere, vel at mærke inden for områder, der traditionelt har været statsvirksomheder eller på anden måde underlagt ministerstyret.⁴

1980'ernes forsøg på privatisering førte ikke meget med sig. Derfor kan der være en vis ironi i det forhold, at aktieskabsformen synes opblomstret i 1990'erne og fortsat i et pænt tempo efter regeringsskiftet i 1993. Siden 1990 er en række traditionelt styrede offentlige organisationer - primært tidligere statsvirksomheder - samt nogle koncessionerede virksomheder ændret til aktieselskaber. Det gælder eksempelvis Københavns Lufthavne, Sund og Bælt Holding som moderselskab for Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen, TeleDanmark, DSB Bussektion og DSB Rederi, Datacentralen, GiroBank, EKR som en fortsættelse af Eksportkreditrådets kommercielle aktiviteter, Statens Konfektion hvortil kommer en række transport- og transportrelaterede firmaer under DSB (Finansministeriet, 1993b; Akt. 308/1995). Som nævnt ovenfor er det mere end en tredjedel af statens personale, som er flyttet over i aktieselskaber. Det bør nævnes, at der længe var overvejelser om, at også postvæsenet skulle omdannes til aktieselskab. PostDanmark endte med at blive organiseret som den noget ubestemmelige organisationsform „selvstændig offentlig virksomhed“.⁵

Finansministeriet (1993b: 33ff) anskuer anvendelsen af aktieskabsformen som led i den generelle bevægelse væk fra detaljeret bevillingsstyring mod rambestyring. Aktieskabsformen er så at sige det yderste led i organiseringen af offentlig opgavevaretagelse. Trinnet efter et offentligt aktieselskab er det privat ejede aktieselskab, hvor det offentlige har

trukket sig helt ud af opgaven. Det er da også karakteristisk, at de organisationer, der er omdannet til aktieselskaber, tidligere har nydt en styringsmæssig særstatus, typisk som statsvirksomhed. Det er endvidere typisk, at den største del af indtægterne tilvejebringes ved salg af varer og ydelser, selv om der i nogle tilfælde har været tale om store subsidielementer. Organisationerne har altså i forvejen måttet skaffe sig indtægter på andre måder end gennem finanslovsbevillinger, hvilket også betyder, at de har haft kunderelationer, der minder om markedets. Det er endelig typisk, at en række af disse organisationer opererer på områder, der gennem de senere år har været udsat for deregulering og dermed er bragt i en mere eller mindre klar konkurrencesituation.

Med anvendelsen af aktieskabsformen afskæres effektivt den direkte hierarkiske indflydelse fra det politiske niveau, idet selskabet bliver et selvstændigt retssubjekt. Indirekte bevares typisk en del af den politiske interventionsmulighed. Det kan ske gennem de betingelser, som det nye selskab må operere under, gennem udpegningen af bestyrelsesmedlemmer, ved instruktioner til bestyrelsesmedlemmer, som er udpeget af ministeren, ved udpegning af politiske følgegrupper, som det var tilfældet ved dannelsen af de to selskaber, der står for forbindelserne over Storebælt og Øresund. Det kan endvidere ske ved, at ministeren eller andre retter uformelle henvendelser til bestyrelse eller direktion. Der er ingen systematisk viden om, i hvilket omfang og på hvilke måder denne politiske påvirkning finder sted. Styringsmæssigt svarer aktieskabet altså til, at man effektivt fjerner ministerstyret.

Overgangen til aktieskabsformen giver selskabet betydelige frihedsgrader,

som typisk ikke gælder for statsvirksomheder. Der er inden for lovgivningens rammer - såvel den generelle selskabslovgivning som det konkrete retsgrundlag for selskabets dannelse - principielt ingen begrænsninger på den økonomiske dispositionsfrihed, som selskabet har. Selskabet frigøres fra de offentlige aftaler om løn- og ansættelsesvilkår. Nok så væsentligt er det også, at hvor statsvirksomheder principielt er omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven, gælder disse ikke for aktieselskaber.

Principielt, og et langt stykke hen ad vejen også i praksis, ændres mulighederne for at holde selskabet ansvarligt altså ganske betydeligt. Selskabets direktion står til ansvar over for bestyrelsen, der igen står til ansvar over for generalforsamlingen, altså som i ethvert andet aktieselskab. Ministeren er formelt henvist til at gøre sin indflydelse gældende på generalforsamlingen eller gennem instruktion af embedsmænd i bestyrelsen - under respekt for det ansvar, som ethvert bestyrelsesmedlem har i medfør af aktieselskabslovgivningen.

Anvendelsen af aktieselskabsformen bygger på en forudsætning om, at der er tilvejebragt en effektiv konkurrence. Det er svært at begrunde denne organisationsform på anden måde. Det er på den baggrund næppe heller tilfældigt, at liberalisering af tidligere monopoler - primært i kraft af EUs dereguleringsforsøg - udgør een hovedgruppe af forklaringer på den stigende anvendelse af aktieselskabsformen (jf. Finansministeriet, 1993b). Det ligger også i forlængelse af, at der kun i begrænset omfang er tale om kollektiv finansiering af aktiviteterne.

Alternativet kan være, at man er kommet fra asken i ilden, hvad angår de producerede ydelsers mængde, pris og kva-

litet. Renholdningsselskabet i Århus er ganske vist ikke et aktieselskab, men kunne ligeså godt være det. I det århusianske tilfælde er en væsentlig del af den politiske indflydelse afskåret gennem selskabskonstruktionen. Samtidig er der på de fleste væsentlige områder tale om en monopolstatus for selskabet, ligesom finansieringen har meget tilfælles med en kopskat. Det århusianske renholdningsselskab kan dermed langt hen ad vejen undvige at blive holdt ansvarlig i forhold til byrådet, ligesom der ikke er nogen markedsmekanisme, der kan sikre et rimeligt forhold mellem omkostninger, mængde og kvalitet. I et åbent brev i *Århus Stiftstidende* (den 24. jan. 1996) kunne man læse bestyrelsesformandens beretning om, hvordan forsøg på at skabe en mere effektiv drift blev imødegået ved trusler om strejker og henvendelser til politikere, hvis stærkeste motiv synes opretholdelsen af ro og orden fremfor driftsmæssig effektivitet.

En markeds-mæssig organisationsform for en driftsorganisation uden marked kan gøre det meget svært at holde virksomheden ansvarlig for og kontrollere ydelsernes kvalitet og pris. Uanset problemerne med at gennemføre en effektiv kontrol inden for den hierarkiske organisationsform, er der dog en del muligheder for at forhindre en alt for stor ubalance mellem omkostninger og ydelser. Selv om markeder som bekendt ikke altid fungerer perfekt, vil en nogenlunde reel konkurrence sikre en vis balance mellem pris, mængde og kvalitet.

En afgørende forudsætning for, at det er forsvarligt at fjerne ministerstyret gennem aktieselskabsformen er altså, at der er tilvejebragt en alternativ mulighed for at stille selskabet til ansvar for sine ydelser og omkostninger. Markedet er, når det fungerer, en effektiv måde at sikre dette

på. Det forudsætter naturligvis, at det er politisk accepteret, at den pågældende ydelse skal produceres på markedsvilkår. Det gælder da også de fleste af de ovennævnte offentligt ejede aktieselskaber. Modellen er ikke uden problemer. Hvis den skal fungere effektivt, må selskabet også være *de facto* adskilt fra at øve indflydelse på det regulerende og myndighedsudøvende ministerium. Som alle andre markedsorganisationer vil det statslige aktieselskab have en stærk interesse i at reducere konkurrencen med andre virksomheder gennem høje adgangsbarrierer for nye virksomheder eller gennem fastholdelse af monopoler på så mange områder som muligt. De danske politikere har hidtil i mange af selskaberne fastholdt en løsning midt imellem politisk styring og markedsmæssig drift. Det kan være en farlig blanding, fordi den netop forhindrer, at virksomheden holdes ansvarlig på markedets vilkår. Dette problem forstærkes af, at nogle af de traditionelle kontrolmekanismer, forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven ikke gælder for aktieselskaber.

På listen over nye eller nyere statslige aktieselskaber optræder Sund og Bælt Holding, der er moderselskab for A/S Storebælt og A/S Øresund. De opfylder næsten ifølge sagens natur - ikke betingelserne om konkurrence. De er til gengæld heller ikke driftsselskaber. Begrundelserne for organisering som aktieselskaber skal formentlig også primært søges i det forhold, at de muliggør lånefinansiering - dækket af en statslig garanti for lånene. Derved belaster forbindelserne ikke statskassen (jf. Christensen, 1987). Kravet om udbud af anlægsarbejderne giver dog en sikring af konkurrence i forbindelse med selve anlægsarbejderne. Samtidig er der etableret politiske følge-

grupper i forbindelse med anlægsarbejderne, hvorved politikerne har en vis mulighed for at følge med. I forbindelse med ørestadsprojektet er ud over ansvaret for anlægsarbejderne også en række egentlige planlægningsopgaver henlagt til Ørestadsselskabet. Pladsen tillader ikke en uddybning af problemstillingen. Det skal blot tilføjes, at anvendelsen af aktieselskabsformen i forbindelse med varetagelsen af traditionelle planlægnings- og myndighedsopgaver rejser helt særlige problemer i relation til ansvarsproblematikken.

Ansvarsforholdene ved anvendelse af statslige aktieselskaber er altså ganske særegne. Aktieselskabsformen fjerner ministerstyret i forhold til selskaberne. Det baserer sig på den præmis, at der politisk er accept af, at den pågældende virksomhed skal vurderes på sin evne til at leve op til forretningsmæssig drift. Det forudsætter, at der er etableret en effektiv konkurrence. Kan virksomheden ikke leve op til markedets vilkår, holdes den ansvarlig på markedsvilkår, det vil i sidste ende sige ved konkurs og likvidation, som tilfældet var med Statens Konfektion. Ansvarsproblematikken vendes således på hovedet. Det administrative driftsansvar måles på evnen til at overleve på markedet. Fraværet af en effektiv markeds konkurrence kan imidlertid gøre aktieselskabsformen til et betydeligt problem, fordi organisationen kun kan stilles til ansvar, når ministeren gør sit ansvar gældende over for bestyrelsen.

Konklusion: Magt og ansvar i den offentlige sektor

Ansvarsrelationerne mellem aktørerne er helt fundamentale for et demokratisk system. Johan P. Olsen (1978) har formuleret princippet om den parlamentariske

styringskæde, der som idealmodel for et politisk system er bygget op om klare og præcise *checks and balances* mellem aktørerne. De sikrer en sund balance mellem magt og ansvar. Ansvars- og kontrolrelationen mellem den politiske ledelse og forvaltningen sikres gennem den politiske ledelses instruktionsbeføjelser og gennem bevillinger. Denne politiske idealmodel har adskillelige genvordigheder i mødet med virkeligheden. Blandt de væsentlige er, at hvor den bureaukratiske styringsmodel nok er - og da helt klart har været - den foretrukne i den politiske styring af den offentlige serviceproduktion, er den i de fleste tilfælde også den mindst effektive.

Det er da også i den erkendelse, at stat og kommuner gennem det seneste tiår har eksperimenteret med og i mange tilfælde også gennemført nye styringsformer. I det væsentlige er de karakteriseret ved at holde sig inden for den hierarkiske model. Det gælder især den gennemgående reform i styringen af den offentlige sektors serviceproducerende institutioner; mål- og rammestyningen.

Mål- og rammestyningen er uden tvivl en væsentlig forbedring af styringen af offentlige institutioner. Rammestyningen giver større budgetmæssig forudsigelighed, ligesom den giver nogle tilskyndelser til at tage skyldige økonomiske hensyn ved institutionernes dispositioner. Væsentlige kompetencer er således skubbet nedad i det offentlige system. Problemet er at sikre, at der produceres de rigtige ydelser i den rigtige mængde, i den rigtige kvalitet og med en tilstrækkelig økonomisk effektivitet. Incitamenterne til at tage skyldige økonomiske hensyn ved driften er begrænsede, ikke mindst når de opvejes mod stærke interessegruppers incitament til at bremse en mere økonomisk drift. Målsiden er med andre ord

svær at få til at fungere. På en række områder finder der utvivlsomt en rimelig god målstyring sted, mens den andre steder ikke har forbedret politikernes muligheder for at overkomme det politiske kontrolproblem i forhold til den offentlige serviceproduktion. Politikerne har ret systematisk holdt sig fra at bruge mere effektive midler til sikring af den økonomiske effektivitet og til kvaliteten. Eksempelvis er brugen af konkurrence på såvel efterspørgselssiden som på udbudssiden fortsat ret begrænset. I hvert fald i teorien ville en effektiv rammestyning kombineret med konkurrence på efterspørgsels- og/eller udbudssiden kunne løse nogle af de mulige effektivitetsproblemer ved at give institutionerne stærke incitament til at påvirke forholdet mellem pris og kvalitet.

Med den ret konsekvente mål- og rammestyning er institutionerne alt i alt udstyret med en væsentlig større frihed uden sikkerhed for, at ansvaret er fulgt med. Hvis ikke der væsentligt mere systematisk og effektivt tages hånd om denne problemstilling er risikoen, at pendulet om nogle år begynder at svinge den anden vej. En større ansvarlighed i den offentlige institutionsdrift vil da blive sikret gennem en stærkere detailregulering af de offentlige institutioner. Vi vil da være nået lige vidt.

I den anden ende af spektret af styringsmuligheder er anvendelsen af privatretlige organisationsformer indført i forbindelse med ellers ret traditionelt styrede offentlige virksomheder. Aktieselskabsformen er som reform væsentlig mere forpligtende, fordi den indebærer en afskaffelse af ministerstyret. Det kendes også fra anvendelsen af særlige forvaltningsorganer, hvor motivet ofte har været at skabe en organisation med træk tilfælles med domstolene, at inddrage berørte in-

teresser i sagsbehandlingen eller at betjene sig af en særlig ekspertise (Christensen og Christiansen, 1992: kapitel 3). Selv om sådanne særlige forvaltningsorganer har været anvendt gennem det meste af dette århundrede, er de ikke uproblematisk i henseende til de reelle ansvarsforhold. Således viser Christensen (1993), at en række af de særlige „sager“, hvor problemet har været uansvarlig omgang med offentlige midler, har været tæt knyttet til korporative forvaltningsstrukturer, der jo ofte netop unddrager sig ministerstyret. Problemet er formentlig mindre, hvor særlige forvaltningsorganer træffer afgørelser med retsvirkning for borgerne, fordi de pågældende afgørelser i sidste ende kan afprøves af ombudsmanden eller ved domstolene.

Fjernelsen af ministerstyret må derfor efterfølges af andre kontrolmuligheder. I de fleste tilfælde er dannelsen af aktieselskaber baseret på en politisk accept af, at det pågældende driftsområde bør være underlagt markedslignende forhold. Selskabet får derfor den frihed, der karakteriserer markedet. Til gengæld må det naturligtvis også acceptere markedets pris; konkurrencen. Faren for, at selskabet søger at reducere den markedsmæssige konkurrence må derfor altid være nærværende for den politisk ansvarlige aktieejers. Når betingelserne om konkurrence er opfyldte, vil man til gengæld have en god måling på den ansvarlige drift; overlevelsen på markedet. Kravet om markedsbetingelser er derfor aktieselskabsformens akilleshæl. I den danske udgave synes politikerne foreløbig at foretrække noget politisk styring og noget marked. Risikoen er, at de hverken får det ene eller det andet.

Ingen af de to ydermuligheder som styringsform i forhold til offentlig drift er uden problemer og dilemmaer. Mål- og rammestyningen indbyder i mange til-

fælde politikerne til at overtræde formelle og - især - uformelle spilleregler. Det sker også den anden vej, når institutioner søger at undvige en konsekvent rammestyning. Erfaringen viser også, at selv de statslige aktieselskaber indbyder til forskellige former for politisk intervention. Det er prisen for at placere sig i spændingsfeltet mellem den politiske styring og den frie driftsform. Det dilemma kan ikke løses inden for et politisk styret system, hvor et dobbelt ansvar over for politikerne på den ene side og brugerne/kunderne på den anden side altid vil være til stede. Den eneste virkelige fare opstår, når ingen af de to parter kan holde institutionen ansvarlig.

Noter

1. Der findes andre former for ansvar, eksempelvis et professionelt, fagligt ansvar for at følge normerne for god opgaveløsning, et ansvar over for brugerne, et ansvar over for samfundet mv. (jf. Gruber, 1988).
2. Når der er problemer med at få rammestyningen til at fungere, er institutionerne ikke altid årsagen. Der findes mange eksempler på, at spillereglerne er ændret fra politisk hold, eksempelvis vedrørende begrænsninger i overførselsadgang, afgifter på opsparring eller simpelthen inddragelse af opsparede driftsmidler. I sådanne tilfælde tilskyndes institutionerne til at genoptage tidligere tiders uhensigtsmæssige adfærd.
3. Konkurrence i forbindelse med decentralisering er dog eksempelvis forsøgt på handelskoleområdet, hvor institutionerne er udsat for decentralisering, taxameterstyring og indbyrdes konkurrence (Danmarks Handelskoleforening, 1995).
4. Mulighederne for kommunal deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og kommunalt samarbejde med aktieselskaber mv., som blev skabt med henholdsvis lov 383 og 384, begge fra 1992, er i det væsentlige mindre relevante her, fordi lovgivningen kun i begrænset omfang sigter på at drive traditionelle offentlige

serviceaktiviteter i aktieselskabsform, jf. Jensen, 1996.

5. Lovgrundlaget beskriver PostDanmark i termer, der meget ligner aktieselskabsformen. PostDanmark er mere uafhængig og privat end de traditionelle statsvirksomheder, men altså ikke egentlig privatretlig.

Litteratur

Akt. 308 af 22. maj 1995 om udviklingen i de statslige aktiebesiddelser.

Aucoin, Peter (1991). „The Politics of Restraint Budgeting“, pp. 119-141 i André Blais og Stéphane Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Boston, Jonathan (1991). „The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand“, pp. 1-27 i Jonathan Boston, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (eds.), *Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland etc.: Oxford University Press.

Christensen, Jens Peter (1994). „Borgernes rettigheder: Regulering - men hvordan“, pp. 81-94 i Marius Ibsen, Peter Lorentz Nielsen og Bent Schou (red.), *Forvaltning og folkestyre*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*, Århus: Institut for Statskundskab (upubl.).

Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform“, *Journal of Theoretical Politics*, 4. årg., nr. 1, pp. 67-91.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). „Corporatism, Administrative Regimes and the Mismanagement of Public Funds“, *Scandinavian Political Studies*, 16. årg., nr. 3, pp. 201-225.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1994). *Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State*, Paper for the Workshop on „The New Public Management“, ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, April 17-22, 1994, Aarhus: Department of Political Science.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk

Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.

Christiansen, Peter Munk (1990). „Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning“, *Politica*, 22. årg., nr. 4, pp. 442-456.

Christiansen, Peter Munk (1994a). „Reformer af velfærdsstatens institutioner“, *Økonomi og Politik*, 67. årg., nr. 2, pp. 4-13.

Christiansen, Peter Munk (1994b). *A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance*, Paper for the Workshop on „The New Public Management“, ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, April 17-22.

Cranil, Mogens (1994). *Decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen*, København: Undervisningsministeriet.

Danmarks Handelsskoleforening (1995). *Handelsskolernes selvstyre. En analyse af styrings- og rådgivningssystemet på handelsskoleområdet efter 1991*. Danmarks Handelsskoleforening.

Day, Patricia og Rudolf Klein (1987). *Accountabilities. Five Public Services*, London og New York: Tavistock Publications.

Finansministeriet (1983). *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København.

Finansministeriet (1993a). *Nyt syn på den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1993b). *Erfaringer med statslige aktieselskaber*, København: Finansministeriet.

Greve, Carsten (1995a). *Den grå zone*, København: „Offentlig Sektor - Vilkår og Fremtid“, c/o Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Greve, Carsten (1995b). „Ønsket om den indkapslede politik: demokratisk kontrol med statslige aktieselskaber“, pp. 321-345 i Morten Madsen, Hans-Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red.), *Demokratiets mangfoldighed. Tendenser i dansk politik*, København: Forlaget Politiske Studier.

Gruber, Judith E. (1988). *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley etc.: University of California Press.

Heffron, Florence (1989). *Organization Theory and Public Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

serviceaktiviteter i aktieselskabsform, jf. Jensen, 1996.

5. Lovgrundlaget beskriver PostDanmark i termer, der meget ligner aktieselskabsformen. PostDanmark er mere uafhængig og privat end de traditionelle statsvirksomheder, men altså ikke egentlig privatretlig.

Litteratur

Akt. 308 af 22. maj 1995 om udviklingen i de statslige aktiebesiddelser.

Aucoin, Peter (1991). „The Politics of Restraint Budgeting“, pp. 119-141 i André Blais og Stéphane Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Boston, Jonathan (1991). „The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand“, pp. 1-27 i Jonathan Boston, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (eds.), *Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland etc.: Oxford University Press.

Christensen, Jens Peter (1994). „Borgernes rettigheder: Regulering - men hvordan“, pp. 81-94 i Marius Ibsen, Peter Lorentz Nielsen og Bent Schou (red.), *Forvaltning og folkestyre*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*, Århus: Institut for Statskundskab (upubl.).

Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform“, *Journal of Theoretical Politics*, 4. årg., nr. 1, pp. 67-91.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). „Corporatism, Administrative Regimes and the Mismanagement of Public Funds“, *Scandinavian Political Studies*, 16. årg., nr. 3, pp. 201-225.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1994). *Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State*, Paper for the Workshop on „The New Public Management“, ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, April 17-22, 1994, Aarhus: Department of Political Science.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk

Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.

Christiansen, Peter Munk (1990). „Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning“, *Politica*, 22. årg., nr. 4, pp. 442-456.

Christiansen, Peter Munk (1994a). „Reformer af velfærdsstatens institutioner“, *Økonomi og Politik*, 67. årg., nr. 2, pp. 4-13.

Christiansen, Peter Munk (1994b). *A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance*, Paper for the Workshop on „The New Public Management“, ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, April 17-22.

Cranil, Mogens (1994). *Decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen*, København: Undervisningsministeriet.

Danmarks Handelsskoleforening (1995). *Handelsskolernes selvstyre. En analyse af styrings- og rådgivningssystemet på handelsskoleområdet efter 1991*. Danmarks Handelsskoleforening.

Day, Patricia og Rudolf Klein (1987). *Accountabilities. Five Public Services*, London og New York: Tavistock Publications.

Finansministeriet (1983). *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København.

Finansministeriet (1993a). *Nyt syn på den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1993b). *Erfaringer med statslige aktieselskaber*, København: Finansministeriet.

Greve, Carsten (1995a). *Den grå zone*, København: „Offentlig Sektor - Vilkår og Fremtid“, c/o Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Greve, Carsten (1995b). „Ønsket om den indkapslede politik: demokratisk kontrol med statslige aktieselskaber“, pp. 321-345 i Morten Madsen, Hans-Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red.), *Demokratiets mangfoldighed. Tendenser i dansk politik*, København: Forlaget Politiske Studier.

Gruber, Judith E. (1988). *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley etc.: University of California Press.

Heffron, Florence (1989). *Organization Theory and Public Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Hood, Christopher (1991). „A Public Management for All Seasons?“, *Public Administration*, 69. årg., Spring, pp. 3-19.
- Jensen, Søren Stenderup (1996). *Offentlige-private selskaber*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Le Grand, Julian (1987). „The Theory of Government Failure“, *British Journal of Political Science*, 21. årg., pp. 423-442.
- Lewin, Leif (1988). *Det gemensamma bästa: Om egenintresset och almänintresset i västerländsk politik*, Stockholm: Carlsson.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, Svend (1993). *På vej mod målet. Decentralisering og målstyring i den kommunale sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Metcalf, Les (1993). „Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution“, *International Political Science Review*, 14. årg., nr. 4, pp. 351-372.
- Moe, Terry (1984). „The New Economics of Organization“, *American Journal of Political Science*, 28. årg., nr. 4, pp. 739-777.
- Moe, Terry (1989). „The Politics of Bureaucratic Change“, pp. 267-329 in John E. Chubb og Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago og New York: Aldine-Atherton.
- North, Oliver (1990) *Institutions, Institutional Change, And Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, byråkrati og korporativisme“, pp. 15-114 i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Pallesen Thomas og Lars Dahl Pedersen (1995). „Decentralization of Management Responsibility: The Case of Danish Hospitals“, *International Journal of Health Planning and Management*, 8. årg., nr. 4, pp. 275-294.
- Rigsrevisionen (1993). *Beretning til statsrevisorerne om virkningen af regeringens moderniseringsprogram på udvalgte serviceinstitutioner*, København.
- Sørensen, Eva (1995). „Brugerindflydelse og demokrati: Brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati“, *Politica*, 27. årg., nr. 1, pp. 24-37.
- Thaarup, Bent (1995). *Kontraktstyrelser i staten*, København: „Offentlig Sektor - Vilkår og Fremtid“, c/o Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Walsh, Kieron (1995). *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, Houndmills og London: MacMillan.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.