

Carsten Greve

Fra statsvirksomheder til statslige aktieselskaber

Hvorfor blev mange statsvirksomheder omdannet til statslige aktieselskaber i 1990'erne i Danmark? Fire generelle forklaringstyper præsenteres: ideer/ideologi, interesser, rationel tilpasning af organisationsformen til omgivelserne og tilpasning til institutionelle normer. Fire statslige aktieselskaber analyseres: TeleDanmark, Københavns Lufthavn, GiroBank og Statens Konfektion. For selskaber, der var udsat for ændringer i konkurrence-situationen, er den rationelle tilpasning til omgivelserne en plausibel forklaring. For andre selskaber er forklaringer om interessevaretagelse og tilpasning til institutionelle normer mere oplagte. Især Finansministeriets rolle i omdannelserne udpeges som en vigtig faktor.

En teori om forandring af organisationers status peger i retning af interesseforklaringen som kerne i en kobling med situationsbetingede og ny-institutionelle forklaringstyper.

Indledning¹

I 1990'erne har etablering af statslige aktieselskaber været på dagsordenen i forvaltningspolitikken i Danmark. Af de gamle „støvede“ statsvirksomheder er mange blevet omdannet til „dynamiske“ statslige aktieselskaber. Københavns Lufthavn blev omdannet i 1990 og siden fulgte blandt andet GiroBank, Statens Konfektion, Eksportkreditrådet og DSB Rederi og Busser. PostDanmark blev noget tæt på et aktieselskab: en selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse. TeleDanmark blev etableret i 1990 og blev til et enhedsselskab, som opslugte de gamle regionale teleselskaber. Hvis vi hertil lægger de eksisterende statslige selskaber, som DONG, Dansk Tipstjeneste og broforbindelserne, har vi omridset af en betydelig forvaltningspolitisk ændring, der har karakter af en stille reform. Selskaberne fylder godt i landskabet: De har henved 26.000 ansatte, og hertil kommer de ansatte i den danske del af SAS (Finansministeriet, 1995: 7). Hvis PostDanmark og DSB selskaberne tælles med, er antal ansatte oppe omkring 45.000. Den samlede årsomsætning i de ni største sel-

skaber var i 1993 på over 40 mia. kr. (Finansministeriet, 1994a: 406).

Det er sigtet med denne artikel at diskutere, hvorfor statsvirksomheder blev til statslige aktieselskaber. Hidtil har to meget generelle forklaringer været fremherskende i diskussionen. Den ene er den situations-betingede forklaring: opgaverne, som virksomhederne udfører, ændres, blandt andet på grund af ny teknologi. Omgivelserne, som virksomhederne befinder sig i, ændres. Liberalisering i EU baner vejen for konkurrence fra udlandet, hvorved blandt andet tidligere naturlige monopoler udsættes for konkurrence (Olsen, 1993).

En anden meget generel forklaring går på, at overgangen fra detailstyring til ram-mestyling i staten nu også er nået til offentlige virksomheder. Reformen kan derfor indlæses i et alment perspektiv om modernisering af den offentlige sektor (Birk Mortensen, 1993; Christensen, 1995; Finansministeriet, 1993). En tilsvarende international tendens finder vi under overskriften *New Public Management* eller *reinventing government*

Carsten Greve

Fra statsvirksomheder til statslige aktieselskaber

Hvorfor blev mange statsvirksomheder omdannet til statslige aktieselskaber i 1990'erne i Danmark? Fire generelle forklaringstyper præsenteres: ideer/ideologi, interesser, rationel tilpasning af organisationsformen til omgivelserne og tilpasning til institutionelle normer. Fire statslige aktieselskaber analyseres: TeleDanmark, Københavns Lufthavn, GiroBank og Statens Konfektion. For selskaber, der var udsat for ændringer i konkurrence-situationen, er den rationelle tilpasning til omgivelserne en plausibel forklaring. For andre selskaber er forklaringer om interessevaretagelse og tilpasning til institutionelle normer mere oplagte. Især Finansministeriets rolle i omdannelserne udpeges som en vigtig faktor.

En teori om forandring af organisationers status peger i retning af interesseforklaringen som kerne i en kobling med situationsbetingede og ny-institutionelle forklaringstyper.

Indledning¹

I 1990'erne har etablering af statslige aktieselskaber været på dagsordenen i forvaltningspolitikken i Danmark. Af de gamle „støvede“ statsvirksomheder er mange blevet omdannet til „dynamiske“ statslige aktieselskaber. Københavns Lufthavn blev omdannet i 1990 og siden fulgte blandt andet GiroBank, Statens Konfektion, Eksportkreditrådet og DSB Rederi og Busser. PostDanmark blev noget tæt på et aktieselskab: en selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse. TeleDanmark blev etableret i 1990 og blev til et enhedsselskab, som opslugte de gamle regionale teleselskaber. Hvis vi hertil lægger de eksisterende statslige selskaber, som DONG, Dansk Tipstjeneste og broforbindelserne, har vi omridset af en betydelig forvaltningspolitisk ændring, der har karakter af en stille reform. Selskaberne fylder godt i landskabet: De har henved 26.000 ansatte, og hertil kommer de ansatte i den danske del af SAS (Finansministeriet, 1995: 7). Hvis PostDanmark og DSB selskaberne tælles med, er antal ansatte oppe omkring 45.000. Den samlede årsomsætning i de ni største sel-

skaber var i 1993 på over 40 mia. kr. (Finansministeriet, 1994a: 406).

Det er sigtet med denne artikel at diskutere, hvorfor statsvirksomheder blev til statslige aktieselskaber. Hidtil har to meget generelle forklaringer været fremherskende i diskussionen. Den ene er den situations-betingede forklaring: opgaverne, som virksomhederne udfører, ændres, blandt andet på grund af ny teknologi. Omgivelserne, som virksomhederne befinder sig i, ændres. Liberalisering i EU baner vejen for konkurrence fra udlandet, hvorved blandt andet tidligere naturlige monopoler udsættes for konkurrence (Olsen, 1993).

En anden meget generel forklaring går på, at overgangen fra detailstyring til ram-mestyling i staten nu også er nået til offentlige virksomheder. Reformen kan derfor indlæses i et alment perspektiv om modernisering af den offentlige sektor (Birk Mortensen, 1993; Christensen, 1995; Finansministeriet, 1993). En tilsvarende international tendens finder vi under overskriften *New Public Management* eller *reinventing government*

(Hood, 1991; Pollitt, 1993; Osborne og Gaebler, 1992).

I denne artikel vil jeg argumentere for et perspektiv på omdannelserne, der indtager andre forklaringsfaktorer: interessevaretagelse hos politikere, selskabernes ledelse og forvaltningen, og symbolsk tilpasning til institutionelle normer. Forklaringernes udsagnskraft vil i nogen grad afhænge af, om selskaberne er udsat for konkurrence eller ej.

Fremgangsmåden i artiklen er at svare på to spørgsmål: Hvordan analyseres forandring? Hvordan forklares omdannelserne af statsvirksomheder til statslige aktieselskaber i Danmark i 1990'erne?

Hvilke forandrings-teorier findes „på markedet“?

Denne artikel fokuserer på skift i virksomhedernes formelle status. Det vil sige fra statsvirksomheder (tidligere „paragraf 2“ virksomheder), som figurerer på finansloven, og hvor ministerstyret i princippet er gældende, til statslige aktieselskaber med egen bestyrelse, hvor selskabet reguleres af aktieselskabsloven samt oprettelseslov eller aktstykke.

Formålet med dette afsnit er at få en oversigt over de teorier om forandring, der har præget litteraturen om offentlige organisationer i almindelighed og debatten om offentlige virksomheder i særdeleshed. Kan forskellige faktorer forbindes med hinanden i en overordnet forklarings-model? I organisationsteorien er der en tendens til at lægge vægt på mange forskellige forklarings-faktorer, så det til sidst kan blive vanskeligt at afveje faktorerne mod hinanden (Wilson, 1985: 359). Der bruges ofte en udfyldnings-strategi (Roness, 1995), hvor flere teorier bruges samtidig, og således supplerer hinanden. Det kan sættes over for andre stra-

teger for analyse af forandring, så som „afskærmning“ og „konkurrence“, når teorier sættes op mod hinanden eller „sammenkædning“, hvor elementer fra mange teorier blandes sammen, og hvor forskeren måske gør forsøg på at frembringe en ny syntese.

En opdeling mellem ideer, interesser, ændringer i socio-tekniske omgivelser og selv-destruktion findes hos Hood (1994), mens faktorer som økonomi, teknologi, statslig politik og interesser nævnes af Campbell og Lindberg (1991). Begge modeller er interessante. De udgør to forsøg på at sammentænke faktorer til forandring af organisationer. Hoods model kan dog kritiseres for ikke at have nogen eksplicit anvisning på hvilke kombinationer af de nævnte kategorier, der særligt er mulige. Hood nævner ikke det ny-institutionelle perspektiv med vægt på symbolsk tilpasning (jf. nedenfor). Campbell og Lindberg medregner mange faktorer, men ender med en monokausal model; en kritik det ikke er lykket at imødegå, trods senere forsøg fra Campbell (1995). Campbell og Lindberg inddrager kun symbolsk forandring eller tilpasning til institutionelle omgivelser som modificerende faktorer. Ingen af forklaringsmodellerne opnår dermed større forklaringsvækst, end den rent grafiske model-fremstilling opmuntrer til.

I det følgende vil jeg inddrage Hood og Campbell og Lindberg sammen med andre relevante teori-retninger, der har været appliceret på ændring af organisationers formelle status. Jeg vil dermed diskutere forklaringer, der tager udgangspunkt i 1) ideer/ideologi, 2) interessevaretagelse, 3) rationel tilpasning til omgivelserne, 4) symbolsk handlen via institutionel tilpasning.

1) Ideer/ideologi: Tankegangen er, at det er ideer, der ændrer verden. Ideer kan

ses som meteorer fra det ydre rum, der totalt forandrer ens verdenssyn (Hood, 1994: 5). Eksempler herpå kan være, da Keynes udviklede sin makroøkonomiske teori. Ideer kan dog også optræde som gammel vin på nye flasker, hvor det er indpakningen, og måden de bliver præsenteret på, der gør dem interessante. Brug af doktriner hævdes at præge meget forvaltningspolitik (Hood og Jackson, 1991). Et beslægtet synspunkt er, at ideer om offentligt og privat skifter over tid, og at fordele og ulemper ved offentlig og privat organisering afløser hinanden med mellemrum (Hirshman, 1982). Ideer kan også samles i en ideologisk platform for et politisk parti eller bevægelse. Er neoliberalismen blevet så stærk, at tidligere modstandere af markedsstrategier for den offentlige sektor er blevet omvendt og kæmper for, at offentlige virksomheder skal markedsorienteres? I forhold til problemstillingen her, bør vi se på, om der er opstået nye måder at organisere offentlig virksomhed på? Kvalificerer A/S-formen til betegnelsen „en ny idé“, eller er den ideologisk betinget?

2) Interessevaretagelse: Politikerne kan have interesse i at danne statslige selskaber. Både i forhold til deres politiske program, og fordi det kan give politikere mere egennyttige fordele (se nedenfor). Selskabernes ledelse, medarbejderne, konkurrenterne, borgerne og brugerne kan ligeledes have interesser. Politikere og virksomhedernes ledelse kan have helt legitime interesser i at omdanne selskaber, eksempelvis ønsket om større driftsøkonomisk effektivitet. Er partier, der går ind for omdannelse til aktieselskaber, blevet styrket parlamentarisk? Der kan samtidig være flere unævnelige grunde, eksempelvis udsigten til bestyrelsesposter i selskaberne og skabelse af karrieremuligheder eller retræteposter for kom-

mende eller afgangende embedsmænd og politikere (Hood, 1994: 43-44).

Man kan vurdere aktørers mulighed for at gennemtvinge deres interesser ved at se på, hvordan fordele og ulemper er koncentreret eller spredt (Wilson, 1980). Hvis fordelene er meget koncentret hos få grupper, og hvis ulemperne er spredt ud over et stort antal aktører, der har svært ved at organisere sig, vil en ændring af offentlige virksomheders status, alt andet lige være nemmere, end hvis både fordele og ulemper er koncentret hos nogle få grupper.

En variant af interesseforklaringen er Dunleavys *bureau shaping model* (1991: kapitel 7). Dunleavy fokuserer også på interessekoalitioner, men han beskæftiger sig mest med top-embedsmænds præferencestrukturer. Forsimplet sagt taler Dunleavy for, at top-embedsmænd ikke har nogen mulighed for at være budgetmaksimerende, som public choice skolen normalt har antaget. I stedet vælger embedsmænd at *bureau shape*, dvs. lave interne reorganiseringer, ændre på interne arbejdsrutiner, omdefinere forholdet til eksterne partnere, konkurrere med andre offentlige organisationer om opgaver og sagsområder, samt uddelegere opgaver til underliggende institutioner (Dunleavy, 1991: 202). Udgangspunktet i Dunleavys analyse er, at rationelle embedsmænd foretrækker at arbejde i små, eliteprægede, kollegiale kontorer, tæt på politikerne. Rationelle topembedsmænd ønsker ikke at arbejde i meget bemandede, konfliktfyldte lav-status organisationer med et stort, men rutinebundet budget. Testen af Dunleavys teser må være, om danske topembedsmænds præference-strategier har ændret sig?

3) Rationel tilpasning af organisationen til omgivelserne: Den situationsbetingede organisationsteori (Gailbraith,

1977; Mintzberg, 1983) sætter fokus på, hvordan ændringer i opgaver og omgivelser påvirker en organisations struktur. Hvis en virksomheds marked ændrer sig drastisk, eller omgivelserne bliver mere komplekse, må der derfor ske ændringer i organisationsformen. Denne forandring sker mere eller mindre mekanisk, og er påtvunget en virksomhed af omstændighederne på markedet. En test af denne teori vil vise, hvorledes organisationens struktur passer til omgivelserne.

En mekanisk tilpasning til omgivelsernes krav findes også i teorien om organisationers transaktionsomkostninger (Williamson, 1985). Udgangspunktet er, at samarbejde kan arrangeres på mange forskellige måder mellem marked og hierarki. De kræfter og ressourcer, der bruges til formulering og kontrol af aftaler (kontrakter) skal tælles med i det samlede omkostningsniveau (Williamson, 1985: 20-22). Hos Williamson bliver spørgsmålet om den rette organisationsform er et resultat af bevidste og strategiske valg. Ved at se på henholdsvis graden af ressourcеспециализering (aimen, blandet, idiosynkratisk) og transaktionsfrekvens (lav, høj), kan en aktivitetsorganisering fastlægges. En afgørende vurdering bliver her hvilke omkostninger, der er forbundet med formulering af politik og kontrol i statslige aktieselskaber over for alternative organisationsformer.

4) Et fjerde og sidste bud er det sociologiske, ny-institutionelle perspektiv inden for organisationsteorien. Her er fokus rettet mod tilpasning til de institutionelle omgivelser. Organisationer a) inkorporerer elementer, som er legitimerende eksternt, mere end de er produktionsmæssigt effektivt-orienteret, b) bruger eksternt skabte eller ceremonielle bedømmelseskriterier for at definere værdien af organisationens struktur, c) bruger afhæn-

gheden af fikserede eksterne organisationer til at reducere turbulens og bevare stabilitet (Meyer og Rowan, 1991: 49). En organisation kan indordne sig under myter i omgivelserne. Det beskytter organisationen mod at få sat spørgsmålstejn ved sin adfærd (Meyer og Rowan, 1991: 50). Reaktionen på reformer vil især afhænge af, hvordan en reform passer sammen med en organisations institutionelle identitet, dvs. grundlæggende værdier, interesser og opfattelser (Brunsson og Olsen, 1990: 16-17). Organisationer handler dermed på en måde, de tror omgivelserne forventer af dem (March og Olsen, 1989).

Nogle af forklaringstyperne kan kun vanskeligt stå alene. Ideer og ideologi kan ikke pludselig forandre verden af sig selv. En interesseforklaring kan godt stå alene. Det samme kan teorier om rationel tilpasning. Organisationer tilpasser sig mekanisk ændrede krav i omgivelserne, hvis de vil overleve. Prisen er imidlertid, at aktører opfattes som viljeløse, tilpassningsvillige aktører, der kun har få selvstændige valgmuligheder og strategier. En sociologisk, ny-institutionel forklaring vil også have det svært alene: der er brug for aktører, der kan tilegne- og tilpasse sig normerne aktivt.

Flere teori-retninger opfattes da heller ikke som eksklusive. Ideer er tæt forbundet med interesser (Hood, 1994; Majone, 1992: 2). Selv om analyser af transaktionsomkostninger hævdes at kunne appliceres på ethvert problem om „kontrakter“, så anerkender Williamson, at hans tilgang bedst bruges som supplement til andre teorier (Williamson, 1985: 18). Når Williamson bruges i analysen af offentlige organisationer, skal man endvidere være opmærksom på, at teorien er formuleret med henblik på private virksomheder. Der er dog gjort forsøg med

overførelse af teorien til offentlige organisationer (Grønnegård Christensen, 1994).

Transaktionsomkostninger skal i øvrigt måles komparativt og ikke i absolutte termer (Williamson, 1985: 22). Selv om Williamsons teori har træk af en automatisk overgang fra en organiseringsmåde til en anden, skal der alligevel være aktører, der træffer det endelige valg, og bestemmer tid og sted.

Hvad angår den sociologiske nyinstitutionelle teori antyder March og Olsen (1989), at de ikke afviser en konsekvenslogik, blot fordi de betoner tilpasningen til institutionelle normer i deres egne analyser. I den nyinstitutionelle teori i sociogien er nogle forskere på det rene med, at aktør-baserede analyser har været nedprioriteret (DiMaggio, 1988). Omvendt har mere snævre interesseforklaringer brug for en institutionel kontekst (Dowding, 1994).

Opsummerende betyder denne gennemgang, at der i dag ikke findes en overordnet forklaringsmodel, der belyser forandring af organisationers formelle status. På trods af Wilsons advarsel, jf. ovenfor, mod at inddrage for mange forskellige typer af forklaringer, vil vi i næste afsnit undersøge de fire forklaringstypers udsagnskraft i forhold til danske forhold.

Hvordan forklares etableringen af statslige A/S'er i Danmark?

Etableringen af statslige aktieselskaber har både en lang og en kort historie. Den lange historie går tilbage til teleselskabernes dannelse, hvor en mængde små, private selskaber skød op i slutningen af forrige århundrede (Blüdnikow, 1994). Postvæsenet og DSB forblev på statens hænder, men fik allerede i 1920'erne betydelige administrative frihedsgrader

(Meyer, 1967: 36; Statsrevisorerne, 1981). I 1948 blev Dansk Tipstjeneste dannet, og i 1972 blev Dansk Olie og Naturgas stiftet som et aktieselskab.

I Danmark har der ikke historisk været nogen overordnet politisk debat om offentlige virksomheders organisering. Det nærmeste man kommer en principiel diskussion, er debatten i 1960'erne, hvor juraprofessor Von Eyben og statskundskabsprofessor Poul Meyer havde hver sit syn på aktieselskabsformens anvendelse (Olsen, 1993: 144-147). Von Eyben mente, at politikere ville blande sig uanset organisationsform. Der var derfor i princippet stor fleksibilitet med hensyn til valg af organisationsform. Aktieselskabsformen havde det fortrin, at den var kendt blandt andre virksomheder og i udlandet. Meyer (1967) anførte, at aktieselskabsformen kun skulle bruges, hvis særlige økonomiske og politiske forhold talte for det, og at den departementale organisering i en statsvirksomhed var mest passende i Danmark.

Igennem 1970'erne og 1980'erne kom der flere udspil fra statsvirksomhederne selv. Særligt DSB kæmpede for større selvstændighed (Arnfred og Olsen, 1985). Virksomhedernes pres for at få større frihedsgrader til flerårig planlægning resulterede i midten af 1980'erne i, at nettostyring af virksomhedernes økonomi fremover skulle være normen.

Hvis virksomhederne bare overholdt nettotallet, kunne de selv disponere over deres forskellige konti. I en betænkning om styring af statsvirksomhederne blev denne model bekræftet (Betænkning nr. 1165, 1989). I betænkningen var der dog ikke forslag om at etablere bestyrelser, og aktieselskabsformen blev kun nævnt som en fremtidig mulighed, der senere måtte undersøges (Betænkning nr. 1165, 1989: 22).

Den korte historie går fra 1990, hvor viften af offentlige virksomheder, der er potentielle aktieselskabskandidater, er bredt ud. En oversigt over de væsentligste selskaber (Finansministeriet, 1993; 1994a; 1995) viser, at både store selskaber som Københavns Lufthavn og TeleDanmark blev omdannet, i lighed med mindre virksomheder, som GiroBank, Statens Konfektion, Eksportkreditrådet og det danske klasselotteri. I foråret 1995 blev PostDanmark omdannet til en „selvstændig offentlig virksomhed“. DSB omdannede rederi- og bussektionen til aktieselskaber. Andre selskaber in spe blev aldrig til noget. Statens Seruminstitut var i lang tid kandidat til at blive til et aktieselskab, men det blev forpurret af Socialdemokratiet. Statens Seruminstitut endte i stedet med at blive en kontraktstyrelse (Finansministeriet, 1994b: 26-35).

Praktikere fremhæver selv generel modernisering og markedets vilkår, når reformen af offentlige virksomheder skal forklares (Togsverd, 1993; Würtzen, 1995), jf. også Finansministeriets udlægning (Finansministeriet, 1993; Pedersen, 1996). I sin grundige redegørelse om statslige aktieselskaber lagde professor Werlauff (1993) vægt på, at det forretningsmæssige skal være i forgrunden, hvis staten etablerer aktieselskaber.

En enkelt „dissident“ findes dog. Latrup Pedersen (1991) betegnede i en artikel mange af omdannelserne som „form uden indhold“. Latrup Pedersen analyserede dog ikke grunden til satsning på form. Rigsrevisionen (Statsrevisorerne, 1995a) har efterlyst samlede og klare retningslinjer for omdannelserne. Rigsrevisionen (Statsrevisorerne, 1995b) har også skarpt kritiseret forløbet af en konkret selskabsdannelse, nemlig Statens Konfektion, der gik i betalingsstandsning i august 1995.

Kan de fire forklaringsfaktorer, vi præsenterede ovenfor, anvendes på danske forhold? Er det muligt at udpege nogle forklaringstyper som de væsentlige og fravælge andre? Det vil jeg nu diskutere ved at se på fire udvalgte selskaber: TeleDanmark, Københavns Lufthavn, GiroBank og Statens Konfektion.² De valgte virksomheder inkluderer dermed både (tidligere) naturlige monopoler (TeleDanmark og lufthavnen), og virksomheder, der har haft de-facto monopoler gennem mange år, men siden er blevet udsat for konkurrence (GiroBank og Statens Konfektion). Efter omtalen af de fire selskaber, vil jeg diskutere det generelle billede for statslige selskaber i Danmark.

TeleDanmark blev oprettet i 1990 ved at danne et holdingselskab, som de fire regionale selskaber kunne inkorporeres i (Lov nr. 743 af 14. november 1990). I 1990 blev det tilkendegivet fra politisk hold, at de regionale selskaber skulle bestå indtil 1998. Men et øget pres for liberalisering af telemarkedet har gjort, at TeleDanmark, som led i at skulle acceptere skærpet konkurrenceforhold tidligere end beregnet, har fået frie hænder til omorganisering (læs: at lave et enhedselskab). Den situationsbetingede faktor har dermed været væsentlig for TeleDanmark.

Andre faktorer spillede også ind: Koncentrerede interesser i TeleDanmarks hovedkvarter forsøgte at eliminere modstanderne i de regionale teleselskaber af omlægningen af teleselskabernes organisation (Blüdnikow, 1994: 165). Den administrerende direktør i TeleDanmark har en fortid i Finansministeriet, og det er tidligere finansminister Knud Heinesen, der er formand for bestyrelsen. EU har haft interesse i en åbning af telemarkedet, da telekommunikation i 1980'erne blev udset til at være spydspidsområde for tan-

ken om indre markeder. Forskningsministeriet rustede sig, for at kunne matche TeleDanmark. Det skete blandt andet med et forslag om at gøre Telestyrelsen til et uafhængigt kontrolorgan (Forskningsministeriet, 1995: 92). Holdingstrukturen var til en vis grad blev brugt som skraldespand (March og Olsen, 1976) for mange gamle uløste problemer, ikke mindst de regionale teleselskabers indbyrdes fjendskab.

Den institutionelle tilpasning til at være et aktieselskab var mindre væsentlig for TeleDanmarks vedkommende, da de regionale selskaber allerede var organiseret i selskabsform. Politikerne havde svært ved at finde deres egne ben, og Socialdemokratiet og de borgerlige stemte for loven af vidt forskellige årsager, så det er svært at se, hvilke omgivelser TeleDanmark skulle tilpasses. TeleDanmark har indtil nu vist sig som lidt af en guldkalv for staten, da regnskaberne for 1993, 1994 og 1995 viste et stort overskud.

Københavns Lufthavns omdannelse var præget af en helt konkret faktor: Pengene for salget af lufthavnen var led i en finanslovsaftale mellem den daværende KVR-regering og Fremskridtspartiet. En stor del af folketingsdebatten om lovens vedtagelse gik på, om lufthavnen ville blive stillet ringere eller bedre økonomisk ved en A/S-omdannelse. Kritikerne hævdede, at lufthavnen ville blive ringere stillet. Kritikken vandt gehør langt ind i forligspartiernes rækker, men daværende trafikminister Knud Østergaard (C) mente, at lufthavnens forretningsmæssige profil ville blive skærpet, hvis den havde nogle lån at betale tilbage. Pengene til staten blev tilvejebragt ved, at lufthavnen skulle låne penge på det kommercielle lånemarked. Der var dermed nogle helt klare interesser på spil. Finansministeriets krav om penge i kassen stod over for

Trafikministeriets hensyn til den overordnede trafikplanlægning i landet.

Privatiseringsideologien lurede i baghovedet på politikerne. Loven indebar senere mulighed for aktiesalg (realiseret i 1994). Alle politikerne erklærede, at målet var at skabe en lufthavn af international klasse. For Københavns Lufthavns vedkommende skrives omdannelsen ind i en generel moderniseringspolitik i forhold til den offentlige sektor. Beslutningen om omdannelse og senere aktiesalg retfærdiggøres ved, at lufthavnen får større frihedsgrader i forhold til løn- og personaleforhold, og kan disponere forretningsmæssigt, så forfølgelsen af kommercielle hensyn bliver vigtig. For virksomheder med helt eller delvist monopol gives der dog visse beføjelser til ministeren. I lufthavnen er ministeren bemyndiget til at gribe ind og give direktiver, for eksempel af sikkerhedsmæssige årsager, ligesom de takster lufthavnen tager, skal godkendes af trafikministeren (Lov nr. 428 af 13. juni 1990 om Københavns Lufthavn A/S).

GiroBank blev omdannet i 1991 (Lov nr. 322 af 31. maj 1991) ud fra en betragtning om, at dets monopol på betalingsformidling via girokortene var ved at være et overstået kapitel. Her var det de situationsbetingede faktorer, der havde betydning. Interesseforklaringen byder sig igen til. GiroBanks ledelse så en fordel i omdannelsen. Ledelsen havde igennem flere år arbejdet for en ændring af postgiroens formelle status. Tilbage i 1989 begyndte de første planer om selskabsdannelse at se dagens lys (Sundorpf og Gregersen, 1989: 116). Ligeledes var der penge at hente for Finansministeriet ved salg af aktier i GiroBank. I første omgang var det planen, at 25 pct. af aktierne skulle sælges. Senere besluttede finansministeren, som led i et større forlig, at

hele 51 pct. af aktierne i GiroBank skulle sælges. Eventuelle ulemper ved GiroBanks gradvise overgang til at være en almindelig bank var spredt over mange mennesker, nemlig kunderne, som vanskeligt kunne organisere sig.

Den institutionelle tilpasning var i GiroBanks tilfælde flertydig. Der var flere centrale aktører i omgivelserne, ledelsen i postgiroen skulle tage hensyn til. Nogle-aktørerne var politikerne, kunderne, borgerne og den øvrige bankverden. Efter som politikerne udsendte flertydige signaler, valgte GiroBank at koncentrere sig om at ligne de rigtige banker mest muligt, i stedet for at dyrke identiteten som en alternativ bank. Selv om Socialdemokratiet tidligere havde bekendt sig til ideen om en „postsparebank“ efter norsk forbillede, var opbakningen til denne strategi aldrig helhjertet. Konklusionen er, at GiroBanks tilpasning mere orienterede sig mod bankverdenen, end politikerne og - vil nogle mene - kunderne.

Statens Konfektion blev omdannet gennem vedtagelse af et aktstykke i finansudvalget (Forsvarsministeriet, 1991). Den situationsbetingede forklaring kan næppe bruges. Ved selskabets dannelse blev det forudsat, at den største kunde flere år fremover ville være det danske forsvar. Først på længere sigt kunne man imødesee en konkurrence-situation. Dannelsen var præget af ønsker om kontante penge til staten, så der var interesseperspektivet klart.

Statens Konfektion havde eksisteret i mange år som leverandør af uniformer til hæren. Her kan man tale om tilpasning til de institutionelle omgivelser. A/S-formen var ved at gribe om sig. Hvis Statens Konfektion skulle moderniseres, lå A/S-formen lige for. Statens Konfektion havde op igennem 1980'erne ikke været drevet med de nyeste forretningsmæssige

principper, og økonomistyring var heller ikke brugt i nævneværdigt omfang (Statsrevisorerne, 1995b: 15-16). Allerede i 1980'erne havde Rigsrevisionen påpeget, at Statens Konfektions regnskabsprincipper mindst talt var særprægede og uigen-nemskuelige (Statsrevisorerne, 1989). Statens Konfektions interne forfald blev først i begyndelsen af 1990'erne forsøgt rettet op. Da var det tilsyneladende for sent. Betalingsstandsningen var en realitet i august 1995.

Diskussion

Hvilket billede kan vi danne os af omdannelserne på baggrund af ovenstående analyse? I forhold til de meget markedsprægede selskaber er det klart, at ændringer i omgivelserne og opgaverne har medført behov for en ændret organisationsform. Postgiroen var nødt til at reformere sin organisation, hvis den skulle konkurrere på lige fod med andre banker. For teleselskaberne ændrede markedet sig drastisk. Flere regionale teleselskaber, der måske ville komme til at slås om de samme kunder, ville betyde et mindre effektivt dansk svar på den europæiske liberalisering af telemarkedet. Et stort og slagkraftigt enhedsselskab var derfor en mulighed, der blev grebet af folketingets partier. Der har således eksisteret et „match“ mellem omgivelsernes og opgavernes kompleksitet og organisationsform.

Den konkrete interessevaretagelse har spillet en rolle for, at omdannelsen har fundet sted så hurtigt. Politikerne så en interesse i det mulige aktiesalg, som kunne indbringe statskassen penge. Embedsmændene må blandt andet have set fordele i at kunne blive direktører i nyoprettede stillinger i selskaberne.

For selskaber som ikke umiddelbart oplevede hård konkurrence - Københavns

Lufthavn og Statens Konfektion - er en situationsbetinget forklaring mindre oplagt. Markederne var ikke ændret drastisk for nogle af selskaberne i henholdsvis 1990 og 1992, da de blev omdannet. Lufthavnen kunne forudsige større konkurrence, hvad angår de såkaldte „hub“-passagerer, men lufthavnens status som Danmarks internationale lufthavn var ikke truet. Statens Konfektion regnede i 1992 stadig med at være hovedleverandør af uniformer til hæren.

I disse to virksomheder var det i stedet tilpasning til institutionelle normer og konkrete aktørers interesser, der synes at være årsag til omdannelserne. Virksomhederne skulle partout virke effektive udadtil. Den symbolske effekt af at blive til et aktieselskab har gjort indblanding fra politikerne mindre sandsynlig. Interesseforklaringen spiller en vigtig rolle. Forligspartierne bag Københavns Lufthavn og Statens Konfektion har haft et godt øje til de penge, som omdannelserne udløste. Forvaltningen i ressortministerierne og i Finansministeriet kan have haft en interesse i at skille potentielle besværlige virksomheder ud. For Københavns Lufthavn ville de store anlægsudgifter i forbindelse med udbygningen af lufthavnen i Kastrup medføre et pres på de statslige bevillinger i løbet af 1990'erne. Når lufthavnen blev til et aktieselskab, var det selskabet selv, der skulle ud på det kommercielle lånemarked og hente pengene hjem. For Statens Konfektion var det oplagt, at en modernisering af virksomheden ville kræve en ny organisationsstruktur og en mere udadvendt salgspolitik. Omstruktureringen kunne foregå mere smidigt i et aktieselskab, hvor ansvaret for driften blev overladt til bestyrelsen.

Der er andre grunde til omdannelserne. Der har været forventninger om færre omkostninger til politisk og administra-

tiv kontrol af selskaberne, dvs. færre transaktions-omkostninger, jf. Williamson (1985). Folketingets faste udvalg behøver ikke at følge med i alle virksomhedens dispositioner, men kan nøjes med at kigge på årsresultatet. I TeleDanmarks tilfælde er det dog straks sværere at vurdere om kontrol-omkostningerne er mindsket, jf. bemærkningen ovenfor om Telestyrelsens nye rolle.

Øvrige grunde er de side-gevinster, som politikere og selskabernes ledelse kan have håbet på at få ud af omdannelserne: problemet med mange tjenestemænds-ansatte, der medfører en stiv stillingsstruktur, kan A/S-formen løse ved, at medarbejderne opfordres til at søge ansættelse på nye betingelser i de private virksomheder. Det er imidlertid ikke sket i alle tilfælde: I Københavns Lufthavn beskæftiges for eksempel stadig omkring 400 tjenestemænd. Tjenestemændene har været anset som et problem i forsøget på modernisering af mange offentlige virksomheder (Hartlev, 1995: 130-131). Andre statsvirksomheder, for eksempel GiroBank, stod for at skulle ansætte helt nye typer af personale og afskedige andre, hvilket aktieselskabsformen og de private overenskomster kunne være redskaber til. I oversigtsform ser de primære og sekundære forklaringsfaktorer således ud (se figur 1, næste side).

Hvordan kan forklaringerne bruges på den generelle reform af offentlige virksomheder? Ideen om organisering af offentlig virksomhed i aktieselskaber er ikke ny i en dansk sammenhæng. Som nævnt har både teleselskaberne og for eksempel tipstjenesten haft erfaring med denne organisationsform. Der er ikke tale om en ny ide. Dog kan A/S-formen siges at passe godt ind i den aktuelle begejstring for doktrinen om målstyring i den offentlige sektor. Den neo-liberale bølge gik for-

Tabel 1. Forklaringsfaktorer i forhold til dannelse af udvalgte statslige aktieselskaber

	Primære forklaringsfaktorer	Andre forklaringsfaktorer
TeleDanmark	- marked og teknologi ændres - interesser hos TeleDKs ledelse, i ressortministeriet og Finansministeriet	- „enhedsselskab“ som „skraldespand“ for mange uløste problemer
Københavns Lufthavn	- interesser hos politikere og Finansministeriet - institutionel tilpasning til normer om „effektiv drevet lufthavn“	- ideologi - færre kontrol-omkostninger
GiroBank	- marked og teknologi ændres - interesser hos politikere, selskabets ledelse, Finansministeriet	- institutionel tilpasning i forhold til andre banker
Statens Konfektion	- politisk interesse - institutionel tilpasning til norm om effektive A/S'er	- A/S som skraldespand for uløste problemer om virksomhedens profil

holdsvis let hen over den danske velfærdsstat i 1980'erne, sammenlignet med andre lande (Jensen, 1991). De borgerlige partier har dog som regel udtrykt ønske om yderligere aktiesalg i forbindelse med etablering af statslige selskaber. I 1990'erne har Socialdemokratiet stemt for flere aktieselskabsdannelser. *Dybkjær-rapporten* (Finansministeriet, 1993) blev udarbejdet under Mogens Lykketoft som socialdemokratisk finansminister, og den statslige aktieselskabsform har fået en bred opbakning i folketinget.

Men opsummerende kan det siges, at en generel forklaring om ideologi eller nye ideer, ikke er en plausibel forklaring på gennemførelsen af reformen af statsvirksomhederne.

Hvad angår diskussionen om interessevaretagelse må fokus være på, hvilke grupper, der blev stærkere politisk og ressourcemæssigt set? Som støtte til interesseforklaringen har jeg nævnt, at flere af selskabernes ledelser i længere tid har kæmpet for større frihedsgrader. I

PostDanmark var det fagforeningens nej til at lade tjenestemænd overgå til private overenskomster, der i foråret 1995 var med til at hindre, at PostDanmark blev et selskab under A/S-loven. Ideen om bureau-shaping i Danmark er mere problematisk. I modsætning til den formodede udvikling i Storbritannien, hvor Dunleavy har sin empiri fra, ser danske topembedsmænd ikke ud til at sky konkret ledelsesarbejde ude i marken! Hvordan skal vi ellers forklare, hvorfor Michael Christensen gik fra at være departementschef i Forsvarsministeriet til direktør for Det kgl. Teater (øretævernes holdeplads om nogen), Mogens Bundgaard Nielsen fra departementschef i Miljøministeriet til direktør for A/S Storebælt og Hans Würtzen fra departementschef i Finansministeriet til direktør i TeleDanmark? Hvis disse topembedsmænd havde foretrukket overordnet policy-arbejde tæt på ministeren, og ikke ville røre ved praktiske problemer, som personalesager, forhandlinger med entreprenører og fagfore-

ninger, havde de nok holdt sig væk fra de statslige aktieselskabers daglige ledelse!

Politikerne kan have en selvstændig interesse i at designe organisationer, der er et resultat af kompromisser, og som reelt skubber eventuelle problemer videre til en ny administrativ ledelse. Allerede i 1960'erne bemærkede Meyer (1967: 43) politikernes interesse i uklare regler for fastlæggelse af kompetence.

Nye personalegrupper har meldt deres ankomst. Ledelsen i selskaberne har haft en selvstændig interesse i at knytte nye typer medarbejdere til sig i et aktieselskab. Mange bank- og forsikringsuddannede folk er for eksempel blevet ansat i GiroBank og har i nogen grad fortrængt Giroens egne uddannede medarbejdere. Nye direktører hentes ind fra det private erhvervsliv (blandt andet i Københavns Lufthavn og i DSB rederi). Direktører og bestyrelsesmedlemmer kan lokkes til at tage en tjans i en offentlig virksomhed, når der er tale om aktieselskabsformen, som de kender.

En overset faktor i interesse-forklaringer hidtil har været Finansministeriets rolle. Fokus har mere været på de enkelte ressortministerier. Vi har allerede været inde på, at statsvirksomhedsformen blev moderniseret i 1980'erne. Statsvirksomhedernes ledelse fik øgede frihedsgrader, og der blev indført nettostyring med den effekt, at ledelsen fik længere tids-horisonter at planlægge driften indenfor mod et år af gangen som før.

Et alternativ til den statslige aktieselskabsform var i teorien at privatisere virksomhederne, dvs. sælge aktier helt eller delvist til private investorer. Det betyder ikke, at den statslige regulering forsvinder. I store dele af Europa og USA, hvor der skulle have været en deregulerings-bølge i 1980'erne, er resultatet snarere blevet en regulerings-reform

(Majone, 1990; Olsen, 1993). I Storbritannien viser erfaringerne med nye uafhængige regulatorer, at privatiseringen ikke nødvendigvis har medført en svagere, men blot en anderledes, offentlig regulering (Moran og Prosser, 1994: 9; Wright, 1993).

Det er min tese, at Finansministeriet i slutningen af 1980'erne mente sig i fare for at miste sin indflydelse over de offentlige virksomheder. Derfor arbejdede ministeriet for, at den statslige aktieselskabsform vandt indpas (frem for privatisering), fordi den sikrede Finansministeriets position som landets indflydelsesrige og centrale ministerium (Greve, 1995b).

Under en moderniseret statsvirksomhed kunne Finansministeriet ikke længere stille krav til årlig overholdelse af budgettet i virksomhederne. Brug af grønthøsteren var udelukket, eftersom der var indgået flerårige aftaler om økonomien med virksomhederne. Finansministeriet havde heller ikke plads i bestyrelsen, eftersom der ikke var nogen bestyrelse, da det jo stadig var en statsvirksomhed. Når der er tale om statslige aktieselskaber, får Finansministeriet plads i flere af selskabernes bestyrelser. Ved aflæggelse af årsregnskaber, er der mulighed for, at Finansministeriet kan komme med henstillinger til graden af overskud. Selskaber offentliggør tilmed både halvårsregnskaber og udsender kvartalsmeddelser. Finansministeriet sikrer sig herved en førstehandsviden om, hvad der foregår i de statslige selskaber, og hvor stærke eller svage de er økonomisk.

Flere faktorer peger på, at Finansministeriet har rustet sig til kampen om indflydelse over de statslige aktieselskaber. Budgetdepartementet stod bag Dybkjær-rapporten om statslige aktieselskaber i 1993. De statslige selskabers udvikling

beskrives samlet for første gang i finanslovs-forslaget for 1995 (Finansministeriet, 1994a). Finansministeren orienterer årligt finansudvalget om udviklingen i de statslige selskaber (Finansministeriet, 1995). Som foreløbig kulmination på Finansministeriets interesse, er en ny investerings-enhed etableret i Finansministeriet. Denne investeringsenhed skal blandt andet holde øje med indtægterne fra de statslige selskaber (*Jyllands-Posten*, 29. maj 1995).

Der er aktører i spillet om indflydelse på de statslige selskaber, der er tiltænkt mindre roller. Det er borgerne, pressen og de nye konkurrenter til selskaberne. Sidstnævnte vil sandsynligvis kræve mere upartisk regulering, dvs. oprettelse af uafhængige reguleringsinstanser. Pressen har opdaget, at offentlighedsloven ikke gælder for de fleste statslige selskaber. Borgernes muligheder for at kigge i selskabernes dokumenter er begrænsede. Kommentarer hertil fra finansministeren er, at den politiske debat inden lovvedtagelse garanterer den demokratiske indflydelse, „og vi politikere repræsenterer jo befolkningen, derfor må demokratiet fungere og sætte ind den vej“ (*Information*, 9. marts 1995). Borgerne er generelt for svagt organiseret til at kunne trænge igennem med eventuelle ønsker om mere åbenhed. Forslag om bedre beslutningsprocesser er blandt andet bragt frem i diskussionen om en kommende Femerbælt forbindelse (Transportrådet, 1995). Nyrup-regeringen har forsøgt at imødekomme kritikken ved at opfordre til en forbedret informationspolitik for selskaberne. Et forslag om at statslige aktieselskaber skal følge samme procedurer, som børsnoterede selskaber om åbenhed (det vil sige udsendelse af halvårsmeddelser, og orientering om ændringer i væsentlige forhold for selskaberne) (Finansministeriet, 1993: 99), er ble-

vet indføjet i den seneste lovregulering i af aktieselskabsloven (lov nr. 365 af 14. juni 1995). Her er det blevet pålagt statslige selskaber at opføre sig ligesom børsnoterede selskaber (Werlauff, 1995: 370). Det er dog ikke ligefrem åbenhed og deltagelsesaspektet i den demokratiske kontrol, der er øverst på dagsordenen i Finansministeriets Dybkjær-rapport (Greve, 1995a). Samtidig er det et spørgsmål, om børsnoterede selskaber er de mest velgennede forbilleder, hvis det gælder om at sikre offentlighedens mulighed for kontrol?

Den situationsbetingede forklaring er som nævnt grundstenen i den officielle forklaring på omdannelserne: Når postvæsenet eksempelvis er truet af elektronisk post og private pakkepostfirmaer, der gør konkurrencen om postmarkedet intens, medfører det behov for ændring af organisationsformen. Måling af transaktionsomkostninger er straks sværere, men ikke umulig at gå til. Man skal være opmærksom på de omkostninger, ministerierne har, også efter en omdannelse. I statsvirksomhederne var ministeren ansvarlig for den daglige kontrol. Selv om kontrollen i vidt omfang var uddelegeret, var det stadig ministeren, der i princippet var øverste daglige leder. Mange sager endte på ministerens bord, hvad forholdene i DSB sikkert vidner om. I forhold til ydelsernes specificitet og transaktionsfrekvens er det straks sværere for flere af de ydelser, virksomhederne producerer. Det er eksempelvis klart, at den enkelte uniform, som Statens Konfektion syede, godt kunne specificeres som ydelse, men det er lige så oplagt, at den sikkerhed, der traditionelt har ligget i, at staten havde sin egen konfektionsfabrik, ikke er en vare, der kan handles med.

Hvad med tilpasning til institutionelle normer? Aktieselskabsformen udstråler

effektivitet, og myterne om det dynamiske, private erhvervsliv overføres relativt ukritisk til den statslige sektor. Væk er bekymringer om Nordisk Fjer, Hafnia og andre ulykkesramte selskaber. A/S-formen udsender de signaler, som politikerne og befolkningen vel i stigende grad kræver af offentlig virksomhed. Evnen til at skabe overskud og ikke sløse med pengene. Mere tidsafgrænsede ansættelsesforhold i stedet for livsvarig sikkerhed for job osv.

For de offentlige virksomheder, der blev opfattet som støvede, var A/S-formen en hjælpende hånd. Nye og smarte organisationsdiagrammer kunne tegnes og præsenteres i flotte årsrapporter. Nye direktør- og underdirektørstillinger skød op, som signalerer, at virksomheden drives seriøst. Personalet kunne omskoles og gå med til blandt andet resultatløn. Der indførtes bonusordninger for ledelsen i nogle selskaber, som ikke kendes i samme omfang i det offentlige. Forklaringen om tilpasning til institutionelle normer hæmmes dog af, at der til tider kan herske stor usikkerhed om, hvilke normer, der er fremherskende. Politikerne udsender skiftevis signaler om effektiv drift og samfundsmæssige hensyn. Når et selskab etableres er fokus som regel på effektivitet. Når vælgerne brokker sig, skifter politikernes fokus til kravet om folketingets kontrol og samfundsmæssige hensyn. Normer for god opførsel eller den rette organisationsform kan være svævende. I centraladministrationen har der eksempelvis kunne spores tendenser til både centralisering og decentralisering på samme tidspunkt. Det kan henføres til inkonsistens i indholdet af de New Public Management reformer i den offentlige sektor, der har været dominerende i 1980'erne og 1990'erne (Beck Jørgensen og Hansen, 1995: 561). De institutionelle

normer, som de statslige selskaber fungerer under, er mere komplekse end Finansministeriets understregning af rammestyling og driftsøkonomiske principper antyder.

Perspektiver på strategier til analyse af forandring

Hvilke perspektiver på forandring af organisationers status kan vi anlægge for fremtiden? På baggrund af ovenstående analyse mener jeg, at en model må indeholde forklaringer om interessevaretagelse, rationel tilpasning af strukturer til ændringer i omgivelser og tilpasning til institutionelle normer. Skal jeg på baggrund af den ovenstående analyse af de statslige selskaber pege på et forklaringsmønster, er det, at interesseforklaringen kan opfattes som en samlende faktor. Hvad enten interesser er legitime politiske interesser eller af mere opportunistisk karakter, kan de kobles til både ideforklaringen, den situationsbetingede tilgang og til symbolforklaringen. En aktieselskabsform kan være fremkaldt af ændringer i omgivelser, understøttet af ideer eller doktriner om effektiv offentlig ledelse og samtidig tilbyde symbolske figenblade for interne omstruktureringer.

En vigtig faktor for en model om forandring af organisationers formelle status er dermed koblingen til aktørers interesser og aktive handlinger. Interessevaretagelse finder sted under påberåbelse af mere ædle motiver, så som en administrativ doktrin, nødvendig tilpasning til ændring i omgivelserne, eller en organisationsforms afspejling af gældende normer, som for eksempel effektivitet. I denne artikel har jeg benyttet en udfyldningsstrategi i Roness' term, jf. ovenfor, hvor kernen er interessevaretagelse. Jeg kunne måske have valgt en afskærmnings for-

klaring, for at understrege interesseforklaringen endnu mere. Imidlertid vil jeg fastholde, at mange forklaringer givet spiller ind, hvad ananalysen af statsvirksomhedernes overgang til statslige aktieselskaber også viser. Det vil derfor være mere tilfredsstillende at kortlægge samspillet mellem forklaringsfaktorer, der alle formodes at have et eller andet på sig. Ambitionen kan derfor være en sammenkædningsstrategi.

Afslutning

Statslige aktieselskaber er ikke kun etableret på grund af markedets nødvendighed, ændringer i opgavernes karakter eller en generel overgang til rammestyring, som det ofte er blevet fremhævet. Ændring af marked og opgaver gjaldt til dels for selskaber som TeleDanmark og GiroBank. Andre grunde i form af symbolsk tilpasning til institutionaliserede omgivelser og varetagelse af politiske-, administrative- og ledelsesmæssige interesser, gjaldt især for statslige selskaber, der ikke umiddelbart befandt sig i en hård konkurrence, for eksempel Københavns Lufthavn eller Statens Konfektion. I forhold til interesseaspektet koncentrerede jeg mig om Finansministeriets rolle som en overset faktor i forklaringen om omdannelserne. Etablering af statslige aktieselskaber giver maksimal indflydelse til Finansministeriet. Det er imidlertid vigtigt ikke at skære alle selskaber over en kam. Hvert selskab har sin egen tydelige forandringsprofil.

Diskussionen om statslige aktieselskaber præges i nogen grad af praktikere i selskaber og forvaltning, forskere og politikere. Afslutningsvis kan det være på sin plads at komme ind på fordele og ulemper for borgerne. Set fra borgernes synspunkt er etablering af statslige ak-

tieselskaber mindre oplagt som reforminstrument af den offentlige sektor. Et privat monopol, der afløser et offentligt monopol, giver som bekendt ingen fordele for borgerne. Borgerne har heller ikke aktindsigt i de nye selskaber. Valgfriheden mellem forskellige typer af selskaber mindskes, hvis de statslige selskaber blot imiterer eventuelle konkurrenter i den private sektor, for eksempel inden for banksektoren. Borgerne kan måske drage fordele i rollen som (for)brugere: selskaberne må formodes at blive mere kundevenlige, og mere målrettede i bestræbelserne på at indføre konkurrencedygtige priser på produkterne.

På den anden side vil borgerne have sværere ved at appellere til en særlig offentlig forpligtelse hos selskaberne. Muligheden for at klage gennem politikerne mindskes, når der etableres statslige aktieselskaber.

Noter

1. Tak for konstruktive kommentarer til artiklen til Torben Beck Jørgensen og Hanne Nexø Jensen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, to bedømmere: Jørgen Grønnegård Christensen og en anonym, samt til *Politicas* redaktør Georg Sørensen.
2. Tre af selskaberne, Københavns Lufthavn, GiroBank og Statens Konfektion analyseres nærmere i en kommende Ph.D. afhandling af forfatteren. Desuden er TeleDanmark taget med i artiklen, som eksempel på et stort selskab, der har undergået markante forandringer.

Litteratur

Amfred, Niels og Ole Jess Olsen (1985). *DSB skifter spor*, København: Blytman.

klaring, for at understrege interesseforklaringen endnu mere. Imidlertid vil jeg fastholde, at mange forklaringer givet spiller ind, hvad ananalysen af statsvirksomhedernes overgang til statslige aktieselskaber også viser. Det vil derfor være mere tilfredsstillende at kortlægge samspillet mellem forklarings-faktorer, der alle formodes at have et eller andet på sig. Ambitionen kan derfor være en sammenkædnings-strategi.

Afslutning

Statslige aktieselskaber er ikke kun etableret på grund af markedets nødvendighed, ændringer i opgavernes karakter eller en generel overgang til rammestyring, som det ofte er blevet fremhævet. Ændring af marked og opgaver gjaldt til dels for selskaber som TeleDanmark og GiroBank. Andre grunde i form af symbolsk tilpasning til institutionaliserede omgivelser og varetagelse af politiske-, administrative- og ledelsesmæssige interesser, gjaldt især for statslige selskaber, der ikke umiddelbart befandt sig i en hård konkurrence, for eksempel Københavns Lufthavn eller Statens Konfektion. I forhold til interesseaspektet koncentrerede jeg mig om Finansministeriets rolle som en overset faktor i forklaringen om omdannelserne. Etablering af statslige aktieselskaber giver maksimal indflydelse til Finansministeriet. Det er imidlertid vigtigt ikke at skære alle selskaber over en kam. Hvert selskab har sin egen tydelige forandrings-profil.

Diskussionen om statslige aktieselskaber præges i nogen grad af praktikere i selskaber og forvaltning, forskere og politikere. Afslutningsvis kan det være på sin plads at komme ind på fordele og ulemper for borgerne. Set fra borgernes synspunkt er etablering af statslige ak-

tieselskaber mindre oplagt som reforminstrument af den offentlige sektor. Et privat monopol, der afløser et offentligt monopol, giver som bekendt ingen fordele for borgerne. Borgerne har heller ikke aktindsigt i de nye selskaber. Valgfriheden mellem forskellige typer af selskaber mindskes, hvis de statslige selskaber blot imiterer eventuelle konkurrenter i den private sektor, for eksempel inden for banksektoren. Borgerne kan måske drage fordele i rollen som (for)brugere: selskaberne må formodes at blive mere kundevenlige, og mere målrettede i bestræbelserne på at indføre konkurrencedygtige priser på produkterne.

På den anden side vil borgerne have sværere ved at appellere til en særlig offentlig forpligtelse hos selskaberne. Muligheden for at klage gennem politikerne mindskes, når der etableres statslige aktieselskaber.

Noter

1. Tak for konstruktive kommentarer til artiklen til Torben Beck Jørgensen og Hanne Nexø Jensen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, to bedømmere: Jørgen Grønnegård Christensen og en anonym, samt til *Politicas* redaktør Georg Sørensen.
2. Tre af selskaberne, Københavns Lufthavn, GiroBank og Statens Konfektion analyseres nærmere i en kommende Ph.D. afhandling af forfatteren. Desuden er TeleDanmark taget med i artiklen, som eksempel på et stort selskab, der har undergået markante forandringer.

Litteratur

Amfred, Niels og Ole Jess Olsen (1985). *DSB skifter spor*, København: Blytman.

- Betænkning nr. 1165 (1989). „Styring af statsvirksomhederne“, København.
- Beck Jørgensen, Torben og Claus Arne Hansen (1995). „Agencification and De-agencification in Danish Central Government: Contradictory developments - or is there an underlying logic?“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 61, No. 4, pp. 549-563.
- Birk Mortensen, Jørgen (1993). „Privatiseringer - danske erfaringer“, *Samfundsøkonomen*, nr. 4, pp. 11-17.
- Blüdnikow, Bent (1994). *Enhedsvæsenet - og andre telefoniske fabeldyr*, København: Telestyrelsen.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990). „Kan organisationsformer væljes?“, pp. 11-26 i Nils Brunsson og Johan P. Olsen (red.), *Makten att reformera*, Stockholm: Carlssons.
- Campbell, John L. og Leon N. Lindberg (1991). „The Evolution of Governance Regimes“, pp. 319-355 i John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth og Leon L. Lindberg, *Governance of the American Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, John L. (1995). „Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation and Bricolage“, Paper for presentation in Uppsala University, Sweden, maj 1995, pp. 1-38.
- Christensen, Peter (1995). „Når staten driver forretning“, pp. 95-110 i Lis Adrian m.fl., *Ret og Privatisering*, København: Gad.
- DiMaggio, Paul (1988). „Interest and Agency in Institutional Theory“, pp. 3-21 i Lynne Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Dowding, Keith (1994). „The Compatibility of Behavioralism, Rational Choice and 'New Institutionalism'“, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, no. 1, pp. 105-117.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hempel Hemstead: Harvester Wheatsheaf.
- Finansministeriet (1993). *Erfaringer med statslige aktieselskaber*, København.
- Finansministeriet (1994a). *Forslag til finanslov 1995*, København.
- Finansministeriet (1994b). *Resultatkontrakter og årsresultater. Præsentation af 4 ny resultatkontrakter 1994-97 og 7 styrelser årsresultater for 1992*, København.
- Finansministeriet (1995). *Aktstykke 308 til Finansudvalget om udviklingen i de statslige aktiebesiddelser 22. maj 1995*.
- Forskningsministeriet (1995). *Bedst og billigst gennem konkurrence. Temaoplæg om dansk telepolitik*, København.
- Forsvarsministeriet (1991). *Aktestykke 61 af 2. december 1991 til finansudvalget om omdannelse af statsvirksomheden Statens Konfektion til et statsejet aktieselskab*.
- Gailbraith, Jay (1977). *Organizational Design*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Greve, Carsten (1995a). „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.
- Greve, Carsten (1995b). „Statslige selskaber og Finansministeriets rolle“, *Administrativ Debat*, nr. 4, pp. 13-15.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1994). „Institutionel teori og den offentlige sektors organisation“, pp. 95-105 i Marius Ibsen, m.fl. (red.), *Folkestyre og forvaltning*, København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Hartlev, Mette (1995). „Privatisering og offentlig ansættelse“, pp. 111-136 i Lis Adrin, m.fl., *Ret og privatisering*, København: Gad/Jura.
- Hirshman, Albert O. (1982). *Shifting Involvements*, Oxford: Basil Blackwell.
- Hood, Christopher (1991). „A Public Management for All Seasons?“, *Public Administration*, vol. 69, Spring, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press.
- Hood, Christopher og Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.
- Jensen, Carsten (1991). „Omstilling i Danmark og Storbritannien“, *Politica*, 23. årg., nr. 2, pp. 185-196.
- Information*. „Aktindsigt i Ørestad mulig på papiret“.
- Jyllands-Posten, Erhverv & Økonomi*. „Staten i ny rolle som aktiv stor-aktionær“.
- Latrup-Pedersen, Tom (1991). „Statsaktieselskaber - form sættes over indhold“, *Administrativ Debat*, nr. 3, pp. 5-7.
- Lov nr. 428 af 13. juni om Københavns Lufthavne

- A.S.
 Lov nr. 743 af 14. november 1990 om visse forhold på telekommunikationsområdet.
 Lov nr. 322 af 31. maj 1991 om GiroBank A.S.
- Majone, Giandomenico (red.) (1990). *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter.
- Majone, Giandomenico (1992). Ideas, Interests and Policy Change, *EU-Working Paper* no. 92/21, European University Institute, Florence, pp. 1-18.
- March, James og Johan P. Olsen (red.) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, James og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Meyer, John og Brian Rowan (1991) [1983]. „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, kap. 2 i Walter Powell og Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Meyer, Poul (1967). *De statslige erhvervsvirksomheders organisation*. Betænkning afgivet til Administrationsrådet af i 1965 Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Moran, Michael og Tony Prosser (eds.) (1994). *Privatization and Regulatory Change in Europe*. Buckingham: Open University Press.
- Olsen, Ole Jess (1993). *Regulering af offentlige forsyningsvirksomheder i Danmark*. København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley: Reading, Mass.
- Pedersen, Kurt B. (1996). „Selskabsdannelser - et led i en ny forvaltningsstruktur“, *Administrativ Debat*, nr. 1, pp. 5-8.
- Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services*, 2. ed., Oxford: Basil Blackwell.
- Roness, Paul G. (1995). „Avskærmning, udfyldning, konkurrering og sameining. Nokre tanker om strategier for håndtering av teoremangfoldet knytta til organisasjonsendringar“, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2, årg. 36, pp. 178-197.
- Statsrevisorerne (1981). *Statsvirksomhedernes bevillingsretlige stilling*. København.
- Statsrevisorerne (1989). *Beretning nr. 11 1987 om en driftsanalyse af Statens Konfektion*. København.
- Statsrevisorerne (1995a). *Beretning om omdannelse af 8 statsstyrelser til aktieselskaber 1989-1994*. København.
- Statsrevisorerne (1995b). *Beretning om Statens Konfektion A/S i fri konkurrence*. København, september.
- Sundorpf, Soren og Jens J. K. Gregersen (1989). *Den danske postgiros historie 1920-1990*. København: Postgiro.
- Togsverd, Tom (1993). „Statslige aktieselskaber“, *Administrativ Debat*, nr. 3, pp. 10-13.
- Transportrådet (Danish Transport Council) (1995). *Fehmarn Belt: Issues of Accountability*, Report no. 03.
- Werlauff, Erik (1993). *Statsselskaber*. København: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Industriministeriet.
- Werlauff, Erik (1995). „Statslige aktieselskaber - lovregulering 1995“, *Ugeskrift for Retsvæsen*, pp. 510-513.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wilson, James (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Wilson, James (1985). „Neglected Areas of Research in Regulation“, pp. 357-363 i Roger Noll (red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: UCLA Press.
- Wright, Vincent (1993). „Public Administration, Regulation, Deregulation and Reregulation“, pp. 244-261 i Kjell Eliassen og Jan Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations*, 2. ed., London: Sage.
- Würtzen, Hans (1995). „Statslige selskabsdannelser“, *Administrativ Debat*, nr. 3, pp. 5-7.