

Christian Leth Nielsen

Statslig kontraktstyring

I begyndelsen af 1990'erne tog flere ministerier et nyt styringsinstrument, kontrakter, i brug ved etableringen af en række såkaldte kontraktstyrelser. På baggrund af positive evalueringer af disse indledende forsøg, er ordningerne sidenhen blevet gjort permanente og omfatter i dag en stor del af de statslige styrelser. En central påstand har været, at kontraktstyring fremmer produktiviteten i de involverede styrelser. Spørgsmålet er dog, hvor mange nye elementer kontraktstyringskonceptet rent faktisk indeholder i forhold til tidligere – og hvilken indvirken disse i givet fald kan forventes at ville have på det klassiske produktivetsproblem? Det viser sig, at 1990'ernes styrelseskontrakter ikke fundamentalt har ændret relationen mellem styrelse og departement/ministerium, og at en række hindringer for produktivetsfremgang stadig består. Endvidere viser det sig, at der ikke er noget grundlag for at konkludere, at kontraktstyrelserne har haft en bedre produktivetsudvikling end en gruppe af sammenlignelige styrelser uden kontrakt.

Det seneste skud på stammen, inden for en efterhånden lang række af forsøg på modernisering af den offentlige sektor, er brugen af kontraktstyring. Den overordnede filosofi bag dette instrument er forsøget på at sammenkoble aktivitet og bevilling. Parterne i en styringsrelation indgår således aftaler, der inden for en given periode fastlægger aktivitetskrav og bevillingsniveauet til udførelsen heraf.

Instrumentet er blevet anvendt på flere områder, blandt andet som styringsredskab i forhold til sygehusene i en række amter (se blandt andet Engberg, 1997). Siden 1992 har man også på centraladministrativt niveau eksperimenteret med brugen af kontraktstyring. Konkret har disse eksperimenter givet sig udslag i etableringen af en række kontraktstyrelser.

Reformerne kan ses som en naturlig forlængelse af budgetreformerne fra 1980'erne, som indførte mål-rammestyringen. I første omgang var der mere ramme- end målstyring, og den tilsigtede kobling mellem ydelse og betaling udeblev (Christiansen, 1994: 8). Brugen af kontraktstyringsinstrumentet sigter netop mod at rette op på denne skævhed. Samtidig har kontraktstyrelsesforsøgene også rummet forsøg på at fjerne en række bar-

rierer mod effektiv institutionsdrift ved at lempe den hierarkiske styring på personale- og budgetområdet.

Fleere evalueringer har været positive over for de statslige kontraktstyringsforsøg og ikke mindst fremhævet en positiv produktivetsudvikling i de involverede styrelser (Finansministeriet, 1995, Rigsrevisionen, 1998). Blandt andet på denne baggrund er ordningerne sidenhen blevet gjort permanente og er i dag udbredt til at omfatte en stor del af de statslige styrelser og institutioner (Finansministeriet, 1999).

Spørgsmålet er så blot, om kontraktstyring virkelig er det vidundermiddel i forhold til produktiviteten, det er blevet gjort til? Alene den anvendte markedsterminologi giver visse forventninger om en forbedret produktivitet, men som denne artikel viser, er sammenhængen mellem terminologi og virkelighed diskutabel. Kontraktstyring er mere styring end kontrakt, og instrumentet adskiller sig ikke grundlæggende fra de andre instrumenter i den traditionelle hierarkiske værktøjskasse. Samtidig viser det sig, at de positive evalueringer af kontrakternes effekt på styrelsernes produktivitet hviler på et i bedste fald usikkert grundlag. Al-

Christian Leth Nielsen

Statslig kontraktstyring

I begyndelsen af 1990'erne tog flere ministerier et nyt styringsinstrument, kontrakter, i brug ved etableringen af en række såkaldte kontraktstyrelser. På baggrund af positive evalueringer af disse indledende forsøg, er ordningerne sidenhen blevet gjort permanente og omfatter i dag en stor del af de statslige styrelser. En central påstand har været, at kontraktstyring fremmer produktiviteten i de involverede styrelser. Spørgsmålet er dog, hvor mange nye elementer kontraktstyringskonceptet rent faktisk indeholder i forhold til tidligere – og hvilken indvirkning disse i givet fald kan forventes at ville have på det klassiske produktivetsproblem? Det viser sig, at 1990'ernes styrelseskontrakter ikke fundamentalt har ændret relationen mellem styrelse og departement/ministerium, og at en række hindringer for produktivetsfremgang stadig består. Endvidere viser det sig, at der ikke er noget grundlag for at konkludere, at kontraktstyrelserne har haft en bedre produktivetsudvikling end en gruppe af sammenlignelige styrelser uden kontrakt.

Det seneste skud på stammen, inden for en efterhånden lang række af forsøg på modernisering af den offentlige sektor, er brugen af kontraktstyring. Den overordnede filosofi bag dette instrument er forsøget på at sammenkoble aktivitet og bevilling. Parterne i en styringsrelation indgår således aftaler, der inden for en given periode fastlægger aktivitetskrav og bevillingsniveauet til udførelsen heraf.

Instrumentet er blevet anvendt på flere områder, blandt andet som styringsredskab i forhold til sygehusene i en række amter (se blandt andet Engberg, 1997). Siden 1992 har man også på centraladministrativt niveau eksperimenteret med brugen af kontraktstyring. Konkret har disse eksperimenter givet sig udslag i etableringen af en række kontraktstyrelser.

Reformerne kan ses som en naturlig forlængelse af budgetreformerne fra 1980'erne, som indførte mål-rammestyringen. I første omgang var der mere ramme- end målstyring, og den tilsigtede kobling mellem ydelse og betaling udeblev (Christiansen, 1994: 8). Brugen af kontraktstyringsinstrumentet sigter netop mod at rette op på denne skævhed. Samtidig har kontraktstyrelsesforsøgene også rummet forsøg på at fjerne en række bar-

rierer mod effektiv institutionsdrift ved at lempe den hierarkiske styring på personale- og budgetområdet.

Fleere evalueringer har været positive over for de statslige kontraktstyringsforsøg og ikke mindst fremhævet en positiv produktivetsudvikling i de involverede styrelser (Finansministeriet, 1995, Rigsrevisionen, 1998). Blandt andet på denne baggrund er ordningerne sidenhen blevet gjort permanente og er i dag udbredt til at omfatte en stor del af de statslige styrelser og institutioner (Finansministeriet, 1999).

Spørgsmålet er så blot, om kontraktstyring virkelig er det vidundermiddel i forhold til produktiviteten, det er blevet gjort til? Alene den anvendte markedsterminologi giver visse forventninger om en forbedret produktivitet, men som denne artikel viser, er sammenhængen mellem terminologi og virkelighed diskutabel. Kontraktstyring er mere styring end kontrakt, og instrumentet adskiller sig ikke grundlæggende fra de andre instrumenter i den traditionelle hierarkiske værktøjskasse. Samtidig viser det sig, at de positive evalueringer af kontrakternes effekt på styrelsernes produktivitet hviler på et i bedste fald usikkert grundlag. Al-

ternative opgørelsesmetoder giver et noget andet resultat, som sætter spørgsmålstegn ved kontraktstyringens positive produktivitetseffekt. Den teoretiske og empiriske analyse danner baggrund for den afsluttende diskussion af kontraktstyringens potentiale.

Kontraktstyring og styringsproblemer

Kontrakter kan betragtes som institutioner, dvs. regelsæt, der regulerer hvilken adfærd, der er forbudt, påkrævet eller tilladt (Ostrom, 1986: 5). Disse institutioner påvirker aktørernes incitamentsstrukturer ved at levere henholdsvis muligheder og begrænsninger i forhold til fremtidig adfærd. Den teoretiske analyse af styrelseskontrakternes effekter kan derfor med fordel tage udgangspunkt i en analyse af de regelsæt, der opstilles i kontrakterne, herunder om, og i givet fald på hvilken måde, disse adskiller sig fra de regler, der gælder i en traditionel hierarkisk styringsrelation.

Som nævnt er et af de problemer, kontrakterne menes at kunne afhjælpe, produktivetsproblemet, dvs. at en given ydelse produceres med et større ressourceforbrug end nødvendigt. Inden for den nyinstitutionelle teori forklares sådanne problemer typisk med henvisning til, at der er informationsasymmetri mellem principaler og agenter (Moe, 1984), dvs. mellem over- og underordnede. Problemet findes på to niveauer. Internt i en organisation er det klassiske problem, at agenternes individuelle output er vanskeligt at observere, hvilket giver den enkelte medarbejder et incitament til at pjække, da vedkommende ikke selv nyder hele frugten af sit arbejde. Eksternt er problemet, at organisationens principal heller ikke har tilstrækkelig information om,

hvilket input der kræves for at producere de givne ydelser.

Centralt placeret i dette spil er organisationens ledelse, hvis nytte typisk er positivt korreleret med mængden af slack, den kan kontrollere (Migué og Bélanger, 1974). Ledelsen kan anvende slack til en række nyttebringende formål såsom flere ansatte, højere løn, lavere arbejdsindsats mv. (Migué og Belanger, 1974: 29). Da slack er et glimrende magtmiddel for ledelsen, vil den have et incitament til at overvåge de ansatte i organisationen i et forsøg på at opsuge slack fra medarbejderne og overføre den til ledelsesniveauet – en slack som selvfølgelig holdes skjult for organisationsledelsens egen principal (Moe, 1984: 763).

I denne sammenhæng er styrelsesledelsens principal det departementale/ministerielle og dermed det politiske niveau. Det er velkendt, at politikere ikke altid står fast på egne krav om omkostningsbevidsthed, såfremt det modsatte pludselig skulle vise sig politisk opportunt (Christensen: 1992: 81).

Spørgsmålet er nu, hvorledes styrelseskontrakternes elementer påvirker incitamentsstrukturen hos de involverede aktører. Selv om det ikke er samtlige elementer, der indgår i alle kontrakterne, sker der generelt følgende i forhold til tidligere: 1) der opstilles målbare resultatkrav i kontraktform, 2) den overordnede personalestyring lempes, 3) der indføres flerårige budgetter med budgetgaranti i de enkelte år og 4) Der indføres mulighed for at lave resultatlønsordninger

Hvad selve kontraktformen angår, adskiller den sig markant fra kontrakter i traditionel privatretlig forstand. Private kontrakter er forhandlet mellem uafhængige parter og etablerer bindende aftaler om levering af en given ydelse inden for et givet tidsrum til gengæld for en given

modydelse. Samtidig knytter der sig en række sanktioner til manglende overholdelse af kontrakten, herunder muligheden for, at kontrakten ikke forlænges.

Styrelseskontrakterne adskiller sig for det første fra disse kontrakter ved ikke at være juridisk bindende (Thaarup, 1995: 7), men en del af det traditionelle over/underordningsforhold (Finansministeriet, 1995: 9). Hertil kommer, at de ikke definerer eksplicite sanktioner i tilfælde af kontraktens misligholdelse (Rigsrevisionen, 1998). Ligeledes indebærer kontraktbrud næppe nogen risiko for, at styrelsen bliver frataget opgavevaretagelsen. Stykkes disse elementer sammen, står man tilbage med billedet af en relation mellem styrelse og departement, hvis hierarkiske karakter ikke ændres fundamentalt ved indgåelsen af kontrakten. Om, og i hvilken form, der skal gøres et ansvar gældende ved manglende kontrakt-overholdelse, beror således stadig på det departementale niveaus reaktion og dermed i sidste ende på en politisk vurdering. Det betyder, at styrelsesledelsen ikke nødvendigvis har et stærkt incitament til at overholde resultatkravene. Styrelsesledelsens overvejelser ændrer nemlig ikke automatisk karakter ved at kravene stilles i kontraktform. Kalkulen vil stadig rumme en konkret afvejning af omkostningerne ved at overholde kontrakten sammenholdt med en vurdering af risikoen for at bestemte sanktioner iværksættes i tilfælde af manglende overholdelse.

Kontraktforhandlingsfasen kan heller ikke sidestilles med den (ideal-)model, der gælder på markedet, hvor producenterne tvinges til at afgive et tilbud i konkurrence med andre. Styrelsernes monopolstatus betyder, at de i forhandlingssituationen intet incitament har til at afsløre, hvilken aktivitet de er i stand til at præstere ved et givet input.

Den mest centrale forskel i forhold til tidligere er således ikke selve kontraktformen, men snarere at der overhovedet opstilles resultatkrav. Der er dog store variationer i omfanget og karakteren af de krav, der stilles til styrelserne. Det er langt fra i alle styrelser, at der overhovedet opstilles gedigne aktivitetsmålsætninger. I flere styrelser er der blot tale om krav af mere strategisk karakter – eksempelvis om iværksættelse af bestemte udviklingsinitiativer. Samtidig er der også stor variation i karakteren af de krav, der stilles til den almindelige aktivitet. Det gængse er krav om forbedring af forholdet mellem producerede ydelser og antal årsværk. Problemet med dette mål er blandt andet, at styrelsesledelsen samtidigt med, at den overholder kravene, vil kunne bruge flere penge per produceret ydelse, eksempelvis ved at opnormere stillinger eller give en række tillæg til medarbejderne. Det er derfor ikke givet, at styrelsens aggregerede produktivitet, forstået som forholdet mellem bevillingsmæssigt input og output, forbedres.

Produktivitetskrav, der direkte kobler aktivitet og bevilling, løser ikke i sig selv informationsasymmetriproblemet. Man kan sige, at etableringen af produktivitetsmål er en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for at optimere produktiviteten. Med et produktivitetsmål i hånden kan man således kræve produktivitetsforbedringer og efterfølgende overvåge, om disse rent faktisk finder sted. Samtidig får man et redskab, der synliggør et eventuelt styringsbehov fra principalside. Men problemet med at afgøre, hvilken produktivitet der kan kræves af styrelserne består stadig – og dette vil i høj grad være genstand for forhandling mellem styrelse og departement.

Som nævnt får styrelserne „til gengæld“ for opstillingen af krav friheds-

grader på en række områder. Det gælder først og fremmest budgetgaranti i kontraktperioden. Hensigten har været at øge incitamentet til langsigtede effektiviserings tiltag (Finansministeriet, 1995: 14f). Det forudsætter dog, at budgetgarantien er troværdig. Akkumulerede overskydende midler vil kunne opfattes som slack i styrelsen, og dermed løber den en risiko for, at bevillingen reduceres i den næste kontraktperiode.

Frihedsgraderne øges også ved at lempe de bindinger, som en traditionel hierarkisk styring har på personaleområdet. Det drejer sig om dén departementale styring, som styrelsen er underlagt i forbindelse med oprettelse af stillinger i de højere lønrammer. Heller ikke her er det dog givet, at tiltaget i sig selv vil have nogen positiv effekt i forhold til styrelsernes produktivitet. I de aktuelle tilfælde giver en lempelse på dette område mulighed for ansættelse af højt lønnede specialister, uden at det får effekt på de opstillede produktivetsmål, som jo måler aktivitet i forhold til årsværksforbrug.

Endelig får kontraktstyrelserne også frihed til at etablere resultatløssystemer (Finansministeriet, 1991) – et område, som endog i nogle af kontrakterne opstilles som initiativområde. Implementeringen af resultat- og præstationsløssystemer varierer dog mellem de valgte styrelser. Generelt er resultatløssystemerne blevet indført med et betydeligt kollektivt element (Finansministeriet, 1995: 60). I relation til diskussionen ovenfor fjerner sådanne løssystemer ikke problemerne med slack internt i styrelsen, da gevinsten ved merindsats fra den enkelte medarbejder fordeles kollektivt. Mulighederne for overvågning forbedres dog, hvis overvågningsfunktionen flyttes fra ledelses- til subgruppeniveau internt i organisationen.

Sammenfattende kan man sige, at styrelseskontrakterne ikke afgørende ændrer på de incitamenter til opportunistisk adfærd, der findes hos såvel medarbejdere, ledelse som politikere. Kontrakternes væsentligste betydning ligger derimod i, at man ved etablering af resultatmål i princippet forbedrer mulighederne for traditionel hierarkisk styring. Spørgsmålet er blot, om dette er nok i forhold til forbedring af produktiviteten?

Teoretisk set er der ikke grund til at antage, at kontraktstyreformens afgørende ændrer aktørernes adfærd. Kontraktstyringens succes er i virkeligheden betinget af, at en række krav er opfyldt. En forbedring af produktiviteten qua kontraktstyring kræver, at kontrakten har operationelle mål for hele styrelsens aktivitetsområde, at aktivitetsforudsætningerne rent faktisk har som målsætning at øge produktiviteten, og endelig at styrelsen lever op til de opstillede målsætninger, hvilket igen kræver, at manglende kontraktopfyldelse sanktioneres.

På den baggrund kan det undre, at de to hidtidige evalueringer af forsøgene med kontraktstyrelser er nået frem til, at kontrakterne har en positiv effekt på produktiviteten i de involverede styrelser.

Kontraktstyrelsernes produktivitetseffekt

Produktivitetsudviklingen i styrelserne opfattes her som udviklingen i forholdet mellem aktivitet og udgifter. Aktivitetsopgørelserne baseres på de nøgletal, der kan tilvejebringes fra de enkelte styrelser. Det er forskelligt, i hvilket omfang disse aktivitetsopgørelser udgør et dækkende billede af styrelsernes aktivitet, hvilket først og fremmest skyldes, at de rapporterede mål for flere styrelser vedkommende ikke dækker alle aktivitetsom-

råder. Hertil kommer, at aktivitetsmålene for de enkelte hovedformål i flere tilfælde ikke dækker den samlede aktivitet under hovedformålet. Der er således tale om beregninger, der i forhold til de enkelte styrelser kun giver et fingerpeg om produktivitsudviklingen. Det er imidlertid det bedste grundlag, der kan opnås med de nuværende rapporteringssystemer, og eksempelvis Rigsrevisionens analyser tager udgangspunkt i præcis de samme oplysninger (Rigsrevisionen, 1998).

Denne analyse adskiller sig fra Rigsrevisionens ved at søge at veje aktivitetsmålene i forhold til det ressourceforbrug, der medgår ved produktionen af disse. Rigsrevisionen udregnede på grundlag af nøgletallene ændringerne i samtlige aktiviteter og ordnede dem i stigende rækkefølge, hvorefter produktivitsudviklingen for den „midterste“ aktivitet (medianen) blev udnævnt til styrelsens samlede stigning (fald) i aktiviteten. Indirekte gives selv ganske små aktiviteter dermed samme vægt som store aktiviteter. Den følgende analyse vejer de enkelte hovedformål i forhold til deres relative ressourceandel i udgangsåret.¹

Herudover adskiller analysen sig fra Rigsrevisionens ved ikke at sammenligne en samlet kontrolgruppe med gruppen af kontraktstyrelser under ét. I stedet vil produktivitsudviklingen i nogenlunde sammenlignelige styrelser blive stillet over for hinanden. Det vil i denne forbindelse sige styrelser, som både hører under samme ministerium og har nogenlunde sammenlignelige aktivitetsopgørelser. For de meget heterogene styrelser på Erhvervsministeriets område har det været nødvendigt at slække lidt på kravet om sammenlignelige opgørelser. På grund af kravet om direkte sammenlignelighed bliver analysegruppen ikke så omfattende som i Rigsrevisionens under-

søgelse, idet kun syv af 16 styrelser er udvalgt. Den stærkere kontrol giver bedre muligheder for at drage konklusioner om kontraktstyringens effekt.

Under det nuværende Erhvervsministerium (tidligere Industriministerium) hører Finanstilsynet og Patentdirektoratet, som begge er kontraktstyrelser. Produktivitsudviklingen i disse fremgår af tabel I. For Finanstilsynets vedkommende blev der ikke opstillet eksplicite produktivitskrav i kontrakten. Alligevel er styrelsens overordnede produktivitet blevet forbedret med to pct. årligt i kontraktperioden. I Patentdirektoratet blev der opstillet eksplicite krav om en stigning i aktiviteten i forhold til antallet af direkte henførbare årsværk. Målt med dette mål har Patentdirektoratet haft en produktivitsfremgang. Sættes produktivitsudviklingen i stedet i forhold til udgiftsudviklingen fås det modsatte resultat, nemlig en gennemsnitlig årlig tilbagegang i produktiviteten på to pct., se tabel I næste side.

Som kontrolstyrelser for Erhvervsministeriet fungerer Forbrugerstyrelsen og Søfartsstyrelsen. Førstnævnte har i perioden 1992-1995 haft en årlig produktivitsfremgang på fem pct., mens sidstnævnte har haft en tilbagegang på årligt to pct. Sammenfattende gælder det således for Erhvervsministeriets vedkommende, at kontraktstyrelser og kontrolstyrelser har klaret sig omtrent lige godt produktivitsmæssigt, og at det hos én af styrelserne uden kontrakt endda har været muligt at opnå større produktivitsstigning.

Under Socialministeriets ressort hører kontraktstyrelserne Den Sociale Ankestyrelse og Arbejdsskadestyrelsen. Begge er i resultatkontrakten blevet stillet over for krav om forbedring af produktionen sat i forhold til årsværkforbruget, og begge er

Table 1. Produktivitetsudvikling i fire styrelser under Erhvervsministeriet/Industriministeriet

Styrelse (kontraktperiode i parentes)	Status	Positiv produktivitetsudvikling målt med kontraktens produktivitetsmål? (Finansministeriet, 1995)	Produktivitetsudvikling p.a. ifølge Rigsrevisionen (1998)	Produktivitetsudvikling alternativt mål, p.a. (måleperiode i parentes)
Finanstilsynet (1992-1995)	Kontraktstyrelse	Ikke opstillet produktivitetsmål i kontrakten	+2%	+2% (1992-1995)
Patentdirektoratet (1992-1995)	Kontraktstyrelse	Ja	-6%	-2% (1991-1995)
Forbrugestyrelsen	Kontrolstyrelse	-	-	+5% (1992-1995)
Søfartsstyrelsen	Kontrolstyrelse	-	-	-2% (1992-1995)

Kilde: Patentdirektoratet, 1996; FFL, diverse år; Rigsrevisionen, 1998.

Table 2. Produktivitetsudvikling i tre styrelser under Socialministeriet

Styrelse (kontraktperiode i parentes)	Status	Positiv produktivitetsudvikling målt med kontraktens produktivitetsmål? (Finansministeriet, 1995)	Produktivitetsudvikling p.a. ifølge Rigsrevisionen (1998)	Produktivitetsudvikling alternativt mål, p.a. (måleperiode i parentes)
Den Social Ankestyrelse (1993-1996)	Kontraktstyrelse	Ja	+3%	+0,2% (1992-1996)
Arbejdsskadenstyrelsen (1993-1996)	Kontraktstyrelse	Ja	-5%	-4% (1992-1996)
Direktoratet f. Social Sikring og Bistand	Kontrolstyrelse	-	-	+27% (1993-1995)

Kilde: Arbejdsskadenstyrelsen, 1994; 1995; 1996; 1997; Den Sociale Ankestyrelse, 1997; FFL, diverse år; Rigsrevisionen, 1998.

i stand til at rapportere produktivetsgevinster med udgangspunkt i disse mål. Sættes aktivitetsudviklingen i forhold til udgifterne fås dog, jf. tabel 2, at kun Den Sociale Ankestyrelse har haft en positiv, om end meget svag, produktivetsudvikling på 0,2 pct. årligt. Arbejdsskadestyrelsen har derimod haft en nedgang på årligt fire pct.

Direktoratet for Social Sikring og Bistand (i dag Den Sociale Sikringsstyrelse) fungerer som kontrolstyrelse. Denne styrelse har selv tegnet resultatkontrakt med Socialministeriet fra 1996, hvorfor produktivetsudviklingen kun er målt til og med 1995. Resultatet er en bemærkelsesværdig stor fremgang i produktiviteten. Selv om tallene skal tolkes med varsomhed, er der heller ikke i dette tilfælde noget, der tyder på, at kontraktstyrelserne har klaret sig bedre på produktivetsfronten end kontrolgruppen, snarere tværtimod.

Kulturministeriet havde en række styrelser med i de første kontraktstyringsforsøg. To af disse var Nationalmuseet og Statens Museum for Kunst, jf. tabel 3. Begge skulle ifølge kontrakten forøge publikumstallet. Det kan i høj grad diskuteres, hvorvidt en sådan forbedring er nogen god indikator for produktiviteten, da museerne varetager en masse andre funktioner. Under alle omstændigheder indgår dette som en del af bedømmelsesgrundlaget i de tidligere undersøgelser. For begge museers vedkommende forbedres besøgstallene i løbet af kontraktperioden, dog med et fald i det sidste år for Nationalmuseets vedkommende.

Opgør man i stedet aktiviteten som et vejet indeks af en række aktivitetsindikatorer og sætter dette i forhold til udgiftsudviklingen, fremgår det, at begge har haft små fald i produktiviteten i kontraktperioden.

Som kontrolstyrelser er valgt alle andre museer under Kulturministeriet, og blandt disse er gruppen af styrelser med en positiv produktivetsudvikling svagt i overtal. Heller ikke for museernes vedkommende er der derfor noget, der tyder på, at kontrakterne har haft en selvstændig positiv effekt på produktiviteten.

Under Kulturministeriet hører også Statsbiblioteket i Århus, som ligeledes er kontraktstyrelse. I dennes kontrakt indgik blandt andet et krav om forøgelse af udlån og kassation – krav, som blev opfyldt. Målt med et vejet aktivitetsindeks sat i forhold til udgiftsudviklingen er billedet ligeledes, at styrelsen har forbedret produktiviteten i kontraktperioden.

Som kontrolstyrelser er her valgt Det Kongelige Bibliotek i København samt Odense Universitetsbibliotek. Det Kongelige Bibliotek har haft en lille nedgang i produktiviteten, mens Odense har haft en lille fremgang. Med en vis portion god vilje er dette et eksempel på, at en kontraktstyrelse har klaret sig bedre end kontrolstyrelserne. En del af Statsbibliotekets udlånsfremgang skyldes dog faktorer, der ikke kan tilskrives kontraktstyringen, herunder indførelsen af nye elektroniske søgemuligheder samt genåbning efter endt ombygning.

Konklusion

Det overordnede spørgsmål i indledningen var, om indførelsen af kontraktstyring fremmer produktiviteten. Tager man udgangspunkt i de officielle produktivetsmål, der er opstillet i kontrakterne, er svaret et rungende „ja“. Problemet ved disse mål er dog, at de ofte kun måler input og output partielt. Samtidig siger udviklingen i kontraktstyrelserne ikke i sig selv ret meget om effekten af kontrakten.

Tabel 3. Produktivitetsudvikling i 10 styrelser under Kulturministeriet

Styrelse (kontraktperiode i parentes)	Status	Positiv produktivitetsudvikling målt med kontraktens produktivitetsmål? (Finansministeriet, 1995)	Produktivitetsudvikling p.a. ifølge Rigsrevisionen (1998)	Produktivitetsudvikling alternativt mål, p.a. (måleperiode i parentes)
Nationalmuseet (1992-1995)	Kontraktstyrelse	Ja	+2%	-1% (1992-1995)
Statens Museum for Kunst (1993-1996)	Kontraktstyrelse	Ja	-2%	-2% (1993-1996)*
Tøjhusmuseet	Kontrolstyrelse	-	+9% (1992-1995)	
Den Hirschsprungske Samling	Kontrolstyrelse	-	-	+15% (1992-1995)
Dansk Landbrugsmuseum	Kontrolstyrelse	-	-	+63% (1992-1995)
Jagt- og Skovbrugsmuseet	Kontrolstyrelse	-	-	-1% (1992-1995)
Ordrupgaardssamlingen	Kontrolstyrelse	-	-	-5% (1992-1995)
Statsbiblioteket	Kontraktstyrelse	Ja	-1% (1993-1996)	+2% (1992-1995)
Det Kongelige Bibliotek	Kontrolstyrelse	-	-	-2% (1992-1995)
Odense Universitetsbibliotek	Kontrolstyrelse	-	-	+1% (1992-1995)

Note: Det har ikke været muligt at udarbejde et alternativt produktivitetsindeks for Statens Museum for Kunst, hvorfor Rigsrevisionens opgørelse er anvendt

Kilder: FFL, div. år; Rigsrevisionen, 1998.

Opgjort på alternativ vis, hvor udgangspunktet er forholdet mellem aktivitet (opgjort som et vejet indeks) og udgifter, og hvor denne ratio sammenlignes med tilsvarende målinger i sammenlignelige styrelser uden kontrakt, er konklusionen anderledes. Der er ikke på det foreliggende grundlag belæg for at hævde, at kontrakt-

styring har resulteret i en positiv produktivitetsudvikling, der adskiller sig fra udviklingen i sammenlignelige styrelser uden kontrakt. Konklusionen skal tages med forbehold, da opgørelsen af produktiviteten i flere tilfælde hviler på et noget usikkert grundlag. Problemet med at opnå sikre mål er imidlertid en illustration af

de generelle vanskeligheder, der er forbundet med at opgøre og evaluere produktiviteten. Det illustrerer derfor samtidig de betydelige vanskeligheder, det ministerium, der ønsker indsigt i styrelsernes virke, står overfor.

Resultatet er bemærkelsesværdigt, fordi de kontraktstyrelser, for hvem der bliver stillet produktivetskrav i kontrakten, opfylder eller overopfylder kravene. De er altså i stand til over for omverdenen at fremstille kontraktstyrelsesforsøgene som en succes i forhold til produktivetspørgsmålet. Resultatet understøtter imidlertid også forventningen om, at den konkrete indretning af resultatmålene ikke er nogen garanti for overordnede produktivetsgevinster. Eksempelvis er både Patentdirektoratet og Arbejdsskandestyrelsen som nævnt i stand til at opfylde resultatkravene, samtidig med at produktiviteten i styrelsen som helhed bliver mindsket. Baggrunden for dette er, at kravene relaterer sig til inputfaktoren årsværk.

Teoretisk set kan et sådant krav sagtens tænkes at være i overensstemmelse med styrelsesledelsens interesser. Kontraktens målsætning kan således bruges til at tilbagevise medarbejderkrav om flere ansættelser, der vil kunne reducere den enkeltes arbejdsbelastning, og som uden kontrakten ville være svære at tilbagevise. Frie ressourcer vil dels kunne bruges på at sikre bedre forhold for de ansatte og dels på andre formål som ledelsen prioriterer højt. Produktivetskrav bundet til årsværk vil således alt andet lige reducere den slack, der måtte være på medarbejderniveau, men ikke nødvendigvis den slack, der er på ledelsesniveau. Resultaterne i denne analyse tyder på, at der i en række tilfælde er overført slack fra medarbejderniveauet til ledelsesniveauet.

Potentiale for kontraktstyring?

På baggrund af analysen er der grund til at revurdere kontraktstyringsinstrumentets potentiale i forhold til opnåelse af produktivetsforbedringer. Hvori består problemerne? Og kan der tages hånd om disse?

Det helt overordnede styringsproblem består i, at der i alle styringskædens led eksisterer incitament til opportunistisk adfærd. På medarbejder- og styrelsesledelsesniveau hidrører disse fra den informationsasymmetri, der er i forhold til de umiddelbart foresatte. Problemet kan i teorien løses ad to veje. For det første kan man skabe bedre overvågnings- og kontrolmekanismer, som øger agenternes omkostninger ved at agere opportunistisk. Dernæst kan man skabe positive incitament til en mere hensigtsmæssig adfærd set fra principalens synspunkt.

Den første forudsætning for at kunne forbedre overvågningen er, at der eksisterer hensigtsmæssige aktivitetsmål, der kan bruges som udgangspunkt for en vurdering af produktiviteten i styrelserne. Analysen af kontraktstyrelserne har vist, at flere af styrelserne ikke havde aktivitetsmål, og at de styrelser, der havde opstillet et mål, ikke havde indrettet det på en måde, der gør måling af produktiviteten mulig. En sådan opgørelse skal ikke alene indeholde mål for aktivitetsudviklingen på alle styrelsens enkeltområder. Den skal også kunne bruges som udgangspunkt for en samlet vurdering af styrelsens aktivitetsudvikling. Opstilling af resultatkrav, som udelukkende vedrører enkeltområder, kan ikke anvendes til en evaluering af produktivetsudviklingen. Hvorledes skal man for eksempel reagere fra departementets side, hvis en styrelse kan fremvise overopfyldte resultatkrav på tre områder og underopfyldte på tre andre?

Hvis man skal vurdere produktiviteten i sådanne situationer, er der behov for at kunne vægte de forskellige aktiviteter i et samlet indeks. Informationsasymmetrien viser sig dog også her, for på hvilken baggrund skal principalen foretage denne vægtning? En mulighed er, som det er gjort i denne artikel, at vægte i forhold til aktiviteternes relative ressourcebehov i et givet udgangspunkt. Der findes dog ikke nogen objektivt korrekt metode. I praksis vil fastlæggelsen af disse vægte næsten uundgåeligt være et forhandlingsspørgsmål mellem principalen, departementet, og agenten, styrelsen. Selv i en sådan situation skal der ikke megen fantasi til at forestille sig, hvorledes en faldende produktivitet, opgjort med et vægtet indeks, i visse situationer vil blive forklaret fra agentside enten med henvisning til, at de anvendte vægte fra starten har været ukorrekte, eller at forudsætningerne for vægtningen har ændret sig i løbet af kontraktperioden, eksempelvis fordi bestemte opgavetyper er blevet mere komplicerede.

Ved opstillingen af produktivitetsmål, skal aktiviteten samtidig sammenholdes med ressourceforbruget opgjort i kr. og øre og ikke i eksempelvis mængden af anvendt personale. I modsat fald kan der ske en skævvridning i sammensætningen af inputfaktorer uden af dette afspejler sig i produktiviteten. Der kan således dokumenteres produktivetsforbedringer, selv om et givet output er blevet dyrere, eksempelvis på grund af dyrere medarbejdere eller investeringer i dyrt teknisk udstyr.

Under forudsætning af, at der overhovedet eksisterer et rimeligt mål for produktiviteten, er det næste problem, at principalen i en hierarkisk styringsrelation ikke har tilstrækkelig viden om den optimale input-output ratio. Problemet med manglende viden om, hvor skrappe

krav man kan stille til produktiviteten, findes uvægerligt i alle styringsrelationer, men det vil kunne reduceres i en situation, hvor der er konkurrence mellem flere agenter. Ingen af de undersøgte kontraktstyrer var dog underlagt konkurrence. Med de opgavetyper, der er tale om i de aktuelle tilfælde, er det næppe realistisk at forestille sig et effektivt „marked“, der kan reducere informationsasymmetrien. Kontraktstyringens potentiale er af samme grund begrænset.

Selv hvis det lykkes at stille et krav om effektivisering, som potentielt skærer den meste slack væk fra den givne organisation, står kontraktstyringen dog stadig tilbage med et fundamentalt problem, sanktioneringen af misligholdelse. Da interne kontrakter i den offentlige sektor ikke er juridisk bindende, men en del af det almindelige over-/underordningsforhold, beror håndhævelsen af kravene, som i en traditionel hierarkisk relation, på principalens vilje. Dette betyder, at agenten ikke i alle tilfælde vil forsøge at overholde kontrakten. Så længe hierarkiet ikke er effektivt brudt, kan styrelsesledelsen spekulere i departementets og ministerens manglende tilskyndelse til at sanktionere kontraktbrud.

Et velkendt forslag til løsningen af problemerne er en mere udbredt brug af positive incitament på mikroniveau (Christensen, 1992). Med de første kontraktstyrer var brugen af sådanne incitament endnu i sin vorden, hvorimod de har vundet mere indpas i de senere kontrakter (Finansministeriet, 1999), hvor der opereres med såvel direktørkontrakter som mere individualiserede resultatløssystemer. Fordelen er, at sanktioneringen af uønsket adfærd sker automatisk i form af manglende belønning. Problemet er så blot igen, hvorledes man indretter et belønningssystem, så det fremtvinger ad-

færd, der overordnet set fremmer produktiviteten? I en proces, som omfatter forhandlinger mellem såvel styrelsesledelse og departement som styrelsesledelse og medarbejdere om opgørelse af relevante aktivitetsmål, vægtning af disse samt belønningsniveau ved produktivetsforbedringer, vil der være stor fare for skævvridninger.

Kontraktstyring i den form og på de områder, som er undersøgt her, er ikke et Columbusæg, hvis målet er at sikre en bedre produktivitet. På visse områder ser det ud til, at produktivetsproblemer og nye måder at løse dem forbliver evigt aktuelle emner. Det er dog ikke usandsynligt, at opstillingen af aktivitets- og produktivetskrav, sådan som det er sket i visse kontrakter, er med til at synliggøre styrelsernes aktiviteter og øge departementets information. Denne information kan potentielt bruges i prioriteringsøjemed i den generelle, hierarkiske målrammestyring af styrelserne. Måske især, hvis målet ikke primært er produktivetsforbedringer.

Noter

1. Simple medianer anvendes kun, hvor der er flere aktivitetstal inden for samme hovedformål med henblik på at bestemme aktivitetsudviklingen på hovedområdet, der derefter vægtes i forhold til områdets ressourceandel med henblik på at udregne den samlede aktivitetsudvikling.

Litteratur

- Arbejdsskadestyrelsen (1994). *Arbejdsskadestyrelsens målopfyldelse i 1993*, København: Arbejdsskadestyrelsen.
- Arbejdsskadestyrelsen (1995). *Årsrapportering 1994*, København: Arbejdsskadestyrelsen.

- Arbejdsskadestyrelsen (1996). *Virksomhedsregnskab 1995*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsskadestyrelsen (1997). *Virksomhedsregnskab 1996*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform“, *Journal of Theoretical Politics*, 4 (1), pp. 67-91.
- Christiansen, Peter Munk (1994). „Reformer af velfærdsstatens institutioner“, *Økonomi og Politik*, nr. 2, pp. 4-13.
- Den Sociale Ankestyrelse (1997). *Kontraktstyring 1993-1996*, København: Den Sociale Ankestyrelse.
- Engberg, Lars (1997). *Tre amters kontraktstyring af sygehusene*, København: DSI – Institut for Sundhedsvæsen.
- Finansministeriet (div. år). *Forslag til Finanslov*, København: Finansministeriet (FFL).
- Finansministeriet (1991). *Aftale om udlodning af rationaliserings- og effektiviseringsoverskud for styrelser mv., som får status som fristyring*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995). *Kontraktstyring i staten – erfaring fra 13 forsøg med resultatkontrakter*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1999). *Resultatorientering i staten 1998 – Opfølgning på implementering af anbefalingerne fra Udvalget vedrørende intern kontrol og resultatopfølgning i staten*, København: Finansministeriet. <http://www.oes.dk/udgiv/publikationer/ROS1998/index.html>.
- Migué, Jean-Luc og Bélanger, Gérard (1974). „Toward a General Theory of Managerial Discretion“, *Public Choice*, 17, pp. 27-43.
- Moe, Terry M. (1984). „The New Economics of Organization“, *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.
- Ostrom, Elinor (1986). „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, 48, pp. 3-25.
- Patentdirektoratet (1996). *Virksomhedsregnskab 1995*, København: Patentdirektoratet.
- Rigsrevisionen (1998). *Beretning til statsrevisorerne om kontraktstyring*. <http://www.rigsrevisionen.dk/beret/103-98/103-98.htm>.
- Thaarup, Bent (1995). *Kontraktstyring i staten*, København: Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

færd, der overordnet set fremmer produktiviteten? I en proces, som omfatter forhandlinger mellem såvel styrelsesledelse og departement som styrelsesledelse og medarbejdere om opgørelse af relevante aktivitetsmål, vægtning af disse samt belønningsniveau ved produktivetsforbedringer, vil der være stor fare for skævvridninger.

Kontraktstyring i den form og på de områder, som er undersøgt her, er ikke et Columbusæg, hvis målet er at sikre en bedre produktivitet. På visse områder ser det ud til, at produktivetsproblemer og nye måder at løse dem forbliver evigt aktuelle emner. Det er dog ikke usandsynligt, at opstillingen af aktivitets- og produktivetskrav, sådan som det er sket i visse kontrakter, er med til at synliggøre styrelsernes aktiviteter og øge departementets information. Denne information kan potentielt bruges i prioriteringsøjemed i den generelle, hierarkiske målrammestyring af styrelserne. Måske især, hvis målet ikke primært er produktivetsforbedringer.

Noter

1. Simple medianer anvendes kun, hvor der er flere aktivitetstal inden for samme hovedformål med henblik på at bestemme aktivitetsudviklingen på hovedområdet, der derefter vægtes i forhold til områdets ressourceandel med henblik på at udregne den samlede aktivitetsudvikling.

Litteratur

- Arbejdsskadestyrelsen (1994). *Arbejdsskadestyrelsens målopfyldelse i 1993*, København: Arbejdsskadestyrelsen.
- Arbejdsskadestyrelsen (1995). *Årsrapportering 1994*, København: Arbejdsskadestyrelsen.

- Arbejdsskadestyrelsen (1996). *Virksomhedsregnskab 1995*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsskadestyrelsen (1997). *Virksomhedsregnskab 1996*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform“, *Journal of Theoretical Politics*, 4 (1), pp. 67-91.
- Christiansen, Peter Munk (1994). „Reformer af velfærdsstatens institutioner“, *Økonomi og Politik*, nr. 2, pp. 4-13.
- Den Sociale Ankestyrelse (1997). *Kontraktstyring 1993-1996*, København: Den Sociale Ankestyrelse.
- Engberg, Lars (1997). *Tre amters kontraktstyring af sygehusene*, København: DSI – Institut for Sundhedsvæsen.
- Finansministeriet (div. år). *Forslag til Finanslov*, København: Finansministeriet (FFL).
- Finansministeriet (1991). *Aftale om udlodning af rationaliserings- og effektiviseringsoverskud for styrelser mv., som får status som fristyring*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995). *Kontraktstyring i staten – erfaring fra 13 forsøg med resultatkontrakter*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1999). *Resultatorientering i staten 1998 – Opfølgning på implementering af anbefalingerne fra Udvalget vedrørende intern kontrol og resultatopfølgning i staten*, København: Finansministeriet. <http://www.oes.dk/udgiv/publikationer/ROS1998/index.html>.
- Migué, Jean-Luc og Bélanger, Gérard (1974). „Toward a General Theory of Managerial Discretion“, *Public Choice*, 17, pp. 27-43.
- Moe, Terry M. (1984). „The New Economics of Organization“, *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.
- Ostrom, Elinor (1986). „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, 48, pp. 3-25.
- Patentdirektoratet (1996). *Virksomhedsregnskab 1995*, København: Patentdirektoratet.
- Rigsrevisionen (1998). *Beretning til statsrevisorerne om kontraktstyring*. <http://www.rigsrevisionen.dk/beret/103-98/103-98.htm>.
- Thaarup, Bent (1995). *Kontraktstyring i Statens Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.