

Jørgen Grønnegård Christensen

Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem

I de sidste mange år er der inden for den danske offentlige sektor gennemført en række reformer af det statslige og de kommunale og amtskommunale budgetsystemer. Tilsammen er der tale om radikale ændringer, som på flere punkter styrker mulighederne for at styre de offentlige udgifter. Reformerne har imidlertid kun haft begrænset effektivitet. Der er indbyggede omgåelsesmuligheder, ligesom tilskyndelsen til at holde igen er svag. I forlængelse heraf diskuteres alternative teoretiske modeller. De beskæftiger sig med mulighederne for at lukke smuthullerne i systemerne og med mulighederne for at styrke kollektive og individuelle incitamenter til at disponere omkostningsbevidst i forbindelse med løsningen af offentlige opgaver.

Styr på finanserne

Det er ingen tom frase, at der i mands minde har været stærk interesse for, hvordan en effektiv styring af de offentlige udgifter sikres. Personer med kort politisk hukommelse forledes let til at bilde sig selv og andre ind, at det er et nymodens fænomen, som hører firserne og i løbet af et års tid eller to halvfemsere til. Det er galt. Der er for det første ikke noget nyt i, at de offentlige udgifter og det offentlige personaleforbrug er voksende. Det har det været meget længe. Der er for det andet heller ikke noget nyt i, at blandt andet politikerne bekymrer sig herom. I den sammenhæng er det endnu engang fristende at citere det cirkulære, som daværende statsminister Thorvald Stauning udsendte til den nye socialdemokratiske regerings ministre i juni 1924. I det understregede han problemerne, der fulgte med de stigende statslige udgifter. Han indskærpede også, at ministrene frem over ikke kunne gå til Folketingets Finansudvalg med deres ansøgninger om tillægsbevillinger, uden at ansøgningen først var tiltrådt af Finansministeriet.

Siden er statens og de offentlige udgifter som helhed vokset mange gange. Problemet består fortsat. Der er da også siden gennemført adskillige ændringer i såvel statens som kommuners og amtskommuners budgetsystemer. De er blandt andet sat i værk, fordi politikere og embedsmænd oplevede og oplever problemer med at styre ressourceforbruget i den offentlige sektor. De troede også at finde en udvej for en mere effektiv udgiftsstyring gennem en ændring af den offentlige sektors budgetsystemer. Det vil sige de formelle systemer, som fastlægger systematik, procedurer og kompetenceregler for dels opstillingen af offentlige myndigheders budgetter, dels regler for dispositionen af bevillinger, der tildeles over disse budgetter.

Jørgen Grønnegård Christensen

Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem

I de sidste mange år er der inden for den danske offentlige sektor gennemført en række reformer af det statslige og de kommunale og amtskommunale budgetsystemer. Tilsammen er der tale om radikale ændringer, som på flere punkter styrker mulighederne for at styre de offentlige udgifter. Reformerne har imidlertid kun haft begrænset effektivitet. Der er indbyggede omgåelsesmuligheder, ligesom tilskyndelsen til at holde igen er svag. I forlængelse heraf diskuteres alternative teoretiske modeller. De beskæftiger sig med mulighederne for at lukke smuthullerne i systemerne og med mulighederne for at styrke kollektive og individuelle incitamenter til at disponere omkostningsbevidst i forbindelse med løsningen af offentlige opgaver.

Styr på finanserne

Det er ingen tom frase, at der i mands minde har været stærk interesse for, hvordan en effektiv styring af de offentlige udgifter sikres. Personer med kort politisk hukommelse forledes let til at bilde sig selv og andre ind, at det er et nymodens fænomen, som hører firserne og i løbet af et års tid eller to halvfemsere til. Det er galt. Der er for det første ikke noget nyt i, at de offentlige udgifter og det offentlige personaleforbrug er voksende. Det har det været meget længe. Der er for det andet heller ikke noget nyt i, at blandt andet politikerne bekymrer sig herom. I den sammenhæng er det endnu engang fristende at citere det cirkulære, som daværende statsminister Thorvald Stauning udsendte til den nye socialdemokratiske regerings ministre i juni 1924. I det understregede han problemerne, der fulgte med de stigende statslige udgifter. Han indskærpede også, at ministrene frem over ikke kunne gå til Folketingets Finansudvalg med deres ansøgninger om tillægsbevillinger, uden at ansøgningen først var tiltrådt af Finansministeriet.

Siden er statens og de offentlige udgifter som helhed vokset mange gange. Problemet består fortsat. Der er da også siden gennemført adskillige ændringer i såvel statens som kommuners og amtskommuners budgetsystemer. De er blandt andet sat i værk, fordi politikere og embedsmænd oplevede og oplever problemer med at styre ressourceforbruget i den offentlige sektor. De troede også at finde en udvej for en mere effektiv udgiftsstyring gennem en ændring af den offentlige sektors budgetsystemer. Det vil sige de formelle systemer, som fastlægger systematik, procedurer og kompetenceregler for dels opstillingen af offentlige myndigheders budgetter, dels regler for dispositionen af bevillinger, der tildeles over disse budgetter.

Mere effektiv ressourcestyring har ikke været det eneste mål med de reformer, der én efter én er gennemført på budget- og bevillingsområdet. Deres sigte har gennemgående været mere beskedne rationaliserings- og moderniseringsbestræbelser. Der er i så henseende gjort meget for at forbedre de offentlige budgetters overskuelighed og gennemskuelighed. Der er yderligere gjort en hel del for at forbedre deres værdi som beslutningsgrundlag for politikerne, der i sidste ende prioriterer udgiftsformålene over for hinanden. Væksten i den offentlige sektor har endelig fremtvunget foranstaltninger til aflastning af de øverste centrale niveauer i beslutningshierarkiet. Det er ikke dette aspekt af de reformer, der gradvis er gennemført af de offentlige budgetsystemer, som her er emnet. Opmærksomheden rettes i stedet mod det første spørgsmål: Er reformer af budgetsystemerne et virksomt middel til effektivisering af ressourcestyringen i den offentlige sektor? På det spørgsmål er svaret et utvetydigt nej. Det tages ikke op til ny analyse her. Der henvises i stedet til emnets behandling andetsteds (Wildavsky, 1980, 1984; Christensen, 1981, 1987). Derimod føjes straks to andre spørgsmål til. For det første: Hvorfor? For det andet: Er der alternativer, som er eller i det mindste måske og sandsynligvis er mere effektive? Emnet behandles i følgende systematik. I næste afsnit analyseres filosofien bag de hidtidige reformer. Filosofiens utilstrækkelighed diskuteres i et mikro- og incitamentperspektiv. Dernæst præsenteres nogle hovedtræk i de seneste årtiers budgetreformer. Så vises det, hvorledes de seneste års reformer rummer farlige fristelser for politiske og administrative beslutningstagere – hvis målet er mere effektiv ressourcestyring. Endelig argumenteres der for, at praktikerne med fordel kunne skifte fokus fra makro- til mikroniveau, fra hierarkisk styring til incitamentmanipulation. Det ligger i argumentationen, at politologerne kan bistå i denne proces. Det vil også blive vist, hvordan en udvikling i denne retning er i gang nogle steder i den danske offentlige sektor.

Hierarkisk styring eller incitamentmanipulation

De traditionelle budgetreformer, som er gennemført inden for den danske offentlige sektor var alle fuldstændigt præget af traditionel administrativ tankegang. Det samme gjaldt de reformer, der gennemførtes i andre lande. Som eksempler nævnes 1960'ernes eksperimenter med programbudgettering i den amerikanske forbundsadministration (Schick, 1971; Seidman, 1975). Tilsvarende reformer med samme *rationaliserende* sigte gennemførtes lidt senere i andre vesteuropæiske lande. Norge og Sverige, Storbritannien og Frankrig kan nævnes som fire eksempler blandt mange (Cowart og Brofoss, 1979; Klein, 1976; SOU, 1969; Rivoli, 1975; Wright, 1977).

Reformerne var som sagt rene rationaliseringsreformer. Idémæssigt var de da også udsprunget af den rationelle organisationsmodel. De byggede på en række forestillinger, som er centrale for denne gammelkendte administrative tankegang. De lagde således alle vægt på den offentlige budgetlægning som en målformulerende proces. De lagde i forlængelse heraf vægt på budgetlægningen som en hierarkisk forløbende proces. Der blev, og det var med tiden ordet, fra centralt hold udmeldt måltal, for eksempel i form af rammer. Ned igennem det organisatoriske hierarki, som antages at være hele grundstammen i den offentlige sektors organi-

sation, blev disse budgetrammer splittet op i delrammer, der blev tildelt først hele forvaltningsgrene, siden enkelte institutionsområder og til allersidst enkeltinstitutioner. Der lå i filosofien en stærk tro på, at hierarkisk styring og kontrol kunne sikre, at de tildelte rammer blev overholdt på alle niveauer inden for det organisatoriske system, som blev holdt sammen af de enkelte budgetsystemer. Man kunne krydse grænsen mellem staten og den kommunale sektor, og man kunne krydse landegrænser i den vestlige verden. Filosofien og principperne, der udmøntede den i systemer, var og er overalt de samme.

Budgetreformernes styringsfilosofi er en ren makrotankegang. Interessen samler sig helt og aldeles om styringen og koordinationen af store og komplekse organisatoriske systemer. De udgøres af mange enkeltorganisationer. De er bundet sammen gennem klare over- og underordningsforhold. Deres ressourceforbrug så vel som deres øvrige aktiviteter forudsættes styret og koordineret ved hjælp af beslutninger truffet på overordnet niveau. I denne makrotankegang forudsættes adfærden i organisationerne at være et spørgsmål om at styre organisationernes adfærd. Der gøres ingen udtrykkelige forudsætninger om, hvordan de individer, som i de enkelte organisationer og på alle niveauer inden for systemet tager sig af det daglige arbejde, opfører sig. Ej heller gøres der forudsætninger om, hvordan individerne reagerer på de styringsinstrumenter og styringssignaler, som antages at holde de enkelte systemer sammen. Den stiltiende forudsætning er, at de politikere og embedsmænd, som enten udstikker udgiftspolitiske mål for andre eller er sat til at udfylde disse mål på lavere niveauer i systemet, overholder systemets interne spilleregler. De politikere og embedsmænd, som udstikker rammer for andre, forventes således at påse rammernes overholdelse. Den opgave er forudsætningsvis ganske let, da systemet også bygger på en sikker forventning om, at givne rammer påkalder sig respekt på lavere niveauer inden for det konkrete budgetsystem. Problemet er virkeligheden. De ændringer i budgetsystemerne, som er gennemført i løbet de seneste tre årtier, har ikke vist sig effektive. De har ikke givet den styringsmæssige bonus, som var ventet eller dog stillet i udsigt. Det rejser tre sammenhængende spørgsmål:

- Hvilke incitamenter eller tilskyndelser er indbygget i budgetsystemerne til at overholde, henholdsvis ignorere de rammer, der stikkes ud fra overordnede niveauer?

- Er det tilstrækkeligt at analysere incitamenterne i et makroperspektiv, hvor organisationerne og deres samspil med hinanden er analyseenheden?

- Eller kan et mikroperspektiv, hvor analysen udstrækkes til også at omfatte organisationernes interne beslutningsprocesser og i sidste instans individernes adfærd i organisationen, forbedre forståelsen af udgiftsadfærden og således også give et bedre grundlag for reformer af udgiftsstyringen inden for den offentlige sektor?

Den styringsfilosofi, som budgetreformerne bygger på, er i pagt med weberiansk bureaukratiteori. Den bygger på klare antagelser om, hvilke incitamenter der påvirker individernes adfærd i organisationer. Den enkelte embedsmand eller medarbejder i en offentlig institution antages ikke at have andre mål og interesser end dem, der enten er formuleret i hierarkiets top i organisationen eller af

eksterne instanser, som hierarkisk er placeret over den organisation, som de arbejder i. Denne bureaukratiske styringsteori forudsætter både, at dette system giver belønninger til embedsmændene, og at disse belønninger er tilstrækkelige til at sikre den enkelte embedsmands overholdelse af rammerne for hans og organisationens virksomhed. Belønningerne er en fast løn, en sikker ansættelse i et livslangt karriereforsløb og en advancementspolitik, som belønner den loyale medarbejder for systemtro opførsel. Egentlige negative incitamenter indgår ikke i modellen. Velsagtens er det underforstået, at den embedsmand, som overskrider de hierarkisk udstukne retningslinjer, enten formindsker sine muligheder for fremmelse eller udsættes for disciplinære sanktioner. Måske risikerer han i sidste instans afskedigelse.

Nyere administrativ teori og nyere organisationsteori stiller spørgsmålstejn ved disse antagelser. En indvending er, at teorien ikke er realistisk. Den tager ikke i tilstrækkeligt omfang hensyn til, at de enkelte organisationer har selvstændige institutionelle interesser, som ikke nødvendigvis er afledt af de rammer, som er udstukket for organisationen udefra og oppefra. Den tager heller ikke hensyn til, at de enkelte politikere, embedsmænd og andre medarbejdere i den offentlige sektor har andre interesser end organisationens. Af disse grunde er det ikke givet, at de reagerer som forudsat på den hierarkiske styring, som er grundlaget for nutidens budgetsystemer. De er, som det vil blive vist, gradvis blevet mere og mere raffinerede i deres udformning. Ikke desto mindre bygger de fortsat på den klassiske bureaukratiteoris antagelser om, hvad der motiverer såvel organisationer som de enkelte medarbejdere i organisationerne.

Ligesom de klassiske teorier gør forudsætninger om medarbejdernes rationalitet, gælder det også de nyere administrative teorier. De klassiske teorier ser ikke noget stort problem i samspillet mellem individ og organisation. De ser heller ikke afgørende problemer i at sikre sig, at individer og organisationer respekterer helhedens interesser, således som de for eksempel kommer til udtryk i politisk fastlagte budgetter for en organisations virksomhed. På det punkt har de nyere teorier, hvad nogle vil opfatte som et mere kynisk syn på individernes adfærd i organisationer. Også dette synspunkt har rødder langt tilbage i den politiske teoris historie. I de mest vidtgående formuleringer antages det, at individerne udelukkende handler egoistisk (Ibsen, 1989). Samtidig gøres varierende antagelser om individernes grad af rationalitet i forfølgelsen af egne interesser.

Synspunkter af denne art har en central plads som udgangspunkter for public choice teoriens analyse af politisk og administrativ beslutningstagen (Ibsen, 1989; Mueller, 1989). De har en tilsvarende central plads i transaktionsøkonomisk teori (Williamson, 1975, 1985). Tilsammen udgør de to strømninger inden for teorien væsentlige bidrag til den såkaldte nye institutionelle økonomi. Generelt beskæftiger den sig med de formelle og uformelle spilleregler, som præger de økonomiske relationer i samfundet, herunder mellem markedet og politisk-institutionelle strukturer (Nielsen, 1988). Hvor public choice teorierne retter opmærksomheden mod den offentlige sektors indretning og indflydelse på markedet, er transaktionsøkonomien først og fremmest interesseret i at forklare, hvordan private virksomheders valg af organisation i høj grad afhænger af transak-

tionsøkonomiske faktorer. I denne sammenhæng beskæftiger teorien sig også med spørgsmålet om det offentliges regulering af private virksomheder, først og fremmest på monopol- og konkurrenceområdet. Teorien fortjener politologisk interesse, fordi den peger på en række problemer, som er overordentligt relevante i forbindelse med studiet af den offentlige forvaltning og offentlige institutioner (Moe, 1984).

For det første bygger teorien på en adfærdsmæssig antagelse, som forekommer realistisk, og som dermed er analytisk nyttig. Den går ud på, at individer er begrænset rationelle, at de disponerer under usikkerhed, samt at de forsøger at maksimere deres egne interesser, og at de i den sammenhæng ikke viger tilbage for at bedrage andre. For det andet er et centralt problem for teorien, hvordan man sikrer sig, at individer og organisationer, som udfører opgaver for andre, også handler i overensstemmelse med disses ønsker og direktiver. For det tredje beskæftiger teorien sig indgående med spørgsmålet om, hvornår den mest effektive løsning på dette kontrolproblem er en kontrakt indgået mellem uafhængige parter (en principal og en agent), og hvornår den er opgavens løsning inden for rammerne af et hierarki.

Det turde sige sig selv, at disse tre problemstillinger alle er centrale for den generelle analyse af, hvordan myndigheder og institutioner fungerer. De er gode udgangspunkter for analysen af, hvordan budgetsystemerne påvirker adfærden i den offentlige sektor. Det samme gælder for designmæssige overvejelser om, hvordan man mest hensigtsmæssigt løser opgaver for den offentlige sektor, hvis forudsætningen er et ønske om at sikre den mest effektive kontrol med løsningen af opgaverne. Det er ingen ulempe, at teorien er aldeles åben over for valget mellem hierarki og marked eller markedslignende arrangementer. Det er heller ingen ulempe, at den retter opmærksomheden mod individuelle deltageres incitamenter til at handle på andres præmisser. Dermed har den fat i samme problemstilling som klassisk bureaukratiteori. I modsætning til denne er den åben over for en række nye og meget realistiske problemstillinger. De udvider perspektivet både analytisk og designmæssigt. Den tolererer også, at der kan være kontrolproblemer, som ikke lader sig løse i de mangfoldige situationer, hvor nogle individer og organisationer skal løse opgaver for andre individer og organisationer.

Budgettænkningens udvikling

Fra artsbudgetter til rammebudgetter

Den offentlige budgetlægning har i løbet af de sidste årtier gennemløbet en ganske voldsom udvikling. Selv om den grundlæggende organisatoriske og styringsmæssige filosofi ikke har ændret sig, er der ud fra en budgetteknisk synsvinkel tale om afgørende og radikale ændringer. De har fundet sted i en vekselvirkning mellem en glidende modernisering af systemerne og enkelte større reforminitiativer. Udviklingen startede i det statslige system omkring midten af 1960'erne. Efter kommunalreformen tog den også – og ganske parallelt – fart i den kommunale og amtskommunale forvaltning. Den er siden fortsat med uformindsket styrke. I 1980'erne gennemførtes således over en årrække en ny omfattende budgetreform inden for staten. Samtidig foregår rundt omkring i de enkelte kommu-

ner og amtskommuner en rivende udvikling på budgetområdet. Ikke mindst den sidste har stor interesse ud fra en udgiftspolitisk synsvinkel.

Reformerne har et stærkt fælles præg. Uden fare for at forenkle tingene kan man sige, at de præges af to dominerende træk. Det ene er en gradvis opgivelse af den traditionelle detailbudgettering med en stærkt bindende artsspecifikation af udgifterne. Den er afløst af rammestyring med stadigt videre adgang for institutionerne til frit at disponere deres driftsmidler. Det andet træk er en stadigt mere vidtgående delegation af økonomisk kompetence til bevillingshaverne. Det giver sig flere udslag. Delegationen af økonomisk kompetence føres i bund inden for det offentlige hierarki. Dernæst vinder nettoprincippet overalt frem i den offentlige sektor. I stedet for at søge at holde myndigheder og institutioner fast på en bruttoudgiftsramme tildeles de nu typisk en nettoudgiftsramme, som tillader dem at modregne indtægter i budgettets udgiftsposter.

Disse tendenser beskrives kort i de følgende afsnit.

Den statslige budgetreform

1980'ernes statslige budgetreform må ses som en videreudvikling af 1960'ernes budgetreform. Den bygger på en række af de principper, som blev knæsat tyve år tidligere. Den officielle baggrund er dobbelt. På den ene side havde den ændrede opgave- og byrdefordeling, der fulgte af 1970'ernes kommunalreform, ændret budget- og udgiftsstyringsopgaven for staten. Det hidtidige budgetsystem rettede først og fremmest opmærksomheden mod statens drifts- og anlægsudgifter. Det havde i firserne ikke samme relevans som tidligere. Drifts- og anlægsudgifterne udgjorde en mindre og mindre del af statens udgifter i forhold til de lovbundne udgifter. Det var derfor nærliggende at udstrække budgetsystemets rammeprincip til også at omfatte styringen af de lovbundne udgifter. På den anden side havde man siden 1960'erne gjort negative erfaringer med de rester af detailstyringen, som var bevaret fra tidligere. Det gjaldt først og fremmest forsøgene på gennem stillingskontrol at styre statens personaleforbrug.

Figur 1 sammenholder systematisk principperne i 1960'ernes budgetsystem med principperne i statens budgetsystem efter 1980'ernes reform. En nærmere gennemgang af de enkelte spilleregler i systemet foretages ikke her. Den er foretaget andetsteds (Christensen, 1987). Som den skematiske sammenstilling af principperne i det tidligere og det nuværende system anskueliggør, er der i alle tilfælde tale om ændringer, der helt falder i tråd med de generelle tendenser på udgiftsstyringsområdet. Der er samtidig tale om en alt andet end marginal revision af det statslige budgetsystem.

Kommunale og amtskommunale reformer

De kommunale og amtskommunale forvaltninger er ikke på samme måde som statslige myndigheder og institutioner underlagt et fælles system. Det er, når bortses fra de overordnede retningslinjer, som er fastlagt i Indenrigsministeriets forskrifter for kommuners og amtskommuners budget- og regnskabsvæsen, op til de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd at fastlægge principperne for budgetlægning og budgetstyring. På de områder, der må antages at være mest væsent-

Figur 1. Oversigt over statens budgetreform

1960'erne:	1980'erne:
Budgetteringsrammer for drift og anlæg	<i>Budgettering</i> Totalrammer for samtlige udgifter inkl. lovbundne udgifter
Lovbundne udgifter uden for rammesystem	
Bevillingsreserver	Ingen sparsomme bevillingsreserver
Brutorammer	Nettorammer
3-årige budgetoverslag	3-årige budgetoverslag
Rammer internt regeringsanliggende	Finansudvalget orienteres om rammer
	<i>Forbrug</i>
Rammebevillinger til driften	Rammebevillinger til driften
Et-årige bevillinger med genbevillingsadgang	Et-årige bevillinger med opsparings- og låneadgang
Budget i faste priser med regulering for pris- og lønstigninger på forslag til tillægsbevillingslov	Budget i løbende priser
	<i>Personaleforbrug</i>
Personalelofter	Timeloft for det samlede personaleforbrug på hovedkonti
Styring på personalekategori	Lønsumsramme, som modsvarer timeloft
Godkendelse af enkeltstillinger i Finansministeriet, Lønningsrådet og evt. Finansudvalget	Godkendelse af enkeltstillinger i cheflønrammer (lr. 35 -40)
	<i>Statsvirksomheder</i>
Bruttobudgettering med udvidet dispositionsfrihed	Nettobudgettering
	Målområde
	Nettotal
	Ikke bundet af timeloft
Få statsvirksomheder	Mange statsvirksomheder og institutioner med statsvirksomhedslignende status.

Kilder: Budgetvejledningen 1975, 1985 samt diverse informationsmateriale fra Finansministeriet om det nye budgetsystem. Gengivet efter Christensen, 1987.

lige, når det gælder styringen af den enkelte (amts-)kommunes udgifter, har man udstrakt frihed til selv at vælge budgetsystem. Det hindrer ikke, at der er klare fællestræk i udviklingen. De fremmes gennem samarbejdet i de kommunale organisationer. De fremmes også gennem de kommunale organisationers deltagelse i udvalgsarbejder i centraladministrativt regi. Sandsynligvis er der også tale om, at kommuner og amtskommuner, ligesom de statslige instanser, reagerer på og forsøger at tilpasse deres budgetsystemer til, hvad der af politikere og embedsmænd opleves som tidens krav.

Trods variationer mellem kommuner og amtskommuner er der derfor betydelige fællestræk mellem deres budgetsystemer. Samtidig præges de af nøjagtigt de samme udviklingstendenser, som kendetegner det statslige budgetsystem (Århus Amtskommune, 1989). Der er den samme konsekvente udvidelse af rammebevillings- og rammestyringsprincippet. Der er også den samme bevægelse bort fra et mere eller mindre rent bruttobudgetteringsprincip til et forholdsvis konsekvent nettoprincip. Endelig præges de kommunale budgetsystemer af den samme slækkelse på detailstyringen. Det ses især på personaleområdet.

På et enkelt punkt går kommuner og amtskommuner tilsyneladende videre end staten. Der er på de store institutionsområder en bestræbelse i retning af øget decentralisering og øget delegation. Den er i første omgang især rettet mod ledelsen af kommunale og amtskommunale institutioner. På sygehusområdet er flere amtskommuner yderligere i gang med indførelse af afdelingsbudgetter.

Planen er, at ledelsen af både de kliniske afdelinger og serviceafdelingerne skal have et selvstændigt budget. Budgettet er et rammebudget. På for eksempel en sengeafdeling giver det den administrerende overlæge og oversygeplejersken ansvaret for anvendelsen af afdelingens økonomiske og personalemæssige ressourcer. På større sygehuse vil det typisk være budgetter i størrelsesordenen 30-40 mill. kr. På visse afdelinger vil de være større. Medarbejderstaben, som aflønnes over afdelingens budget, vil ofte ligge omkring 100 fuldtidsbeskæftigede. Den kan på nogle typer af afdelinger nå op over 200.

Tanken om indførelse af afdelingsbudgetter er gammel. Den dukkede op i midten af 1970'erne, uden dog at blive realiseret. Den stødte på modstand på alle niveauer. Siden har et par ministerielle udvalg stillet forslag om indførelse af afdelingsbudgetter på sygehusene (Indenrigsministeriet, 1984, 1987). Sygehuskommunerne, som oprindeligt alle var fremmede over for idéen, har yderligere i varierende omfang taget den til sig (Amtsrådsforeningen, 1988). Længst fremme er de fynske sygehuse, som indførte afdelingsbudgetter i 1989, og Århus Amtskommune, som gradvis indfører afdelingsbudgetter på sygehusene fra 1991.

Overalt er filosofien den samme. Afdelingerne på et sygehus er meget store. De beslaglægger betydelige ressourcer. Selv i et centraliseret ledelses- og budgetsistem er det i praksis ledelsen og medarbejderne på de enkelte afdelinger, som i det daglige træffer de dispositioner, som udløser afdelingens ressourceforbrug, og som i sidste ende bestemmer sygehusets samlede forbrug af ressourcer.

Det centraliserede budgetsistem har i så henseende alvorlige skavanker. For det første presses en række beslutninger, der ofte er af formel og/eller rutinemæssig karakter op til afgørelse hos sygehusledelsen, hvis reelle muligheder for at vurdere sagen er begrænsede. Det bidrager til bureaukratisering af beslutningsprocesserne på sygehusene. I sidste ende vanskeliggør det varetagelsen af ledelsesfunktionerne på afdelingerne. Det kan være en hæmsko for afdelingens effektivitet. For det andet har afdelingerne i det stærkt centraliserede system ikke fuld mulighed for at udnytte deres detailkendskab til afdelingens opgaver. For det tredje fritager centraliseringen afdelingerne for ansvar for ressourceudnyttelsen, selv om ressourcerne så godt som 100 pct. disponeres af dem.

Farlige fristelser

De offentlige budgetsystemer er et hjælpemiddel. De er udformet for blandt andet at støtte politikere og embedsmænd i styringen af ressourceforbruget inden for den offentlige sektor. Om de offentlige udgifter vokser eller ikke vokser, lader sig ikke forklare ved hjælp af disse budgetsystemer. Det er andre forhold, der forklarer det. Budgetsystemernes effektivitet kommer derimod på en prøve, når det gælder fastholdelsen af de målsætninger, som er fastlagt i budgettet, det være sig for staten eller for den enkelte kommune eller amtskommune. På det punkt er det tvivlsomt, om selv de reformerede systemer er særligt effektive. For at belyse det anlægges et incitamentperspektiv. To spørgsmål søges besvaret. Det første er, hvilke incitamenter budgetsystemerne giver politikere, embedsmænd, institutionsledere og andre budgetansvarlige samt de medarbejdere i den offentlige sektor i øvrigt, som træffer dispositioner med udgiftsmæssige konsekvenser for at holde igen på forbruget? Det næste spørgsmål er, om der er huller i systemerne, som giver de samme mennesker mulighed for at smutte uden om de forpligtelser, der ligger i budgetterne?

Af det første spørgsmål følger en lang række delspørgsmål (Christensen, 1987). Her tages tre problemer op til nærmere analyse:

- 1) Er der i systemerne indbygget tilskyndelser til at holde igen på udgifterne?
- 2) Er der i systemerne indbygget tilskyndelser til at prioritere om inden for en given ramme?
- 3) På hvilke organisatoriske niveauer virker disse tilskyndelser i givet fald?

Budgetsystemerne som sådan indeholder kun få tilskyndelser til at holde igen på udgifterne. I det omfang, der er tilskyndelser hertil, står og falder de i sidste ende med politikernes evne og vilje til at fastholde de budgetmæssige rammer, som de selv har fastlagt. Det får konsekvenser ned igennem hierarkiet. Hvis det på sektorniveau eller på institutionsniveau er klart, at næste eller løbende års budget ikke nødvendigvis skal betragtes som fuldstændigt bindende, ligger der ikke i budgettet nogen effektiv tilskyndelse til at holde igen på udgifterne. Det gælder så meget mere som systemerne normalt ikke udløser sanktioner, hvis rammerne overskrides. Sanktioner udløses under ingen omstændigheder automatisk, ligesom de ikke udløses ved marginale overskridelser af rammerne eller på det helt korte sigt. Erfaringen siger, at kun betydelige og langvarige styringsproblemer udløser sanktioner over for administrative chefer med budgetansvar. I hvilket omfang politiske chefer rammes af politiske sanktioner er ganske uigenemskueligt.

Heri ligger til dels svaret på spørgsmålet om, hvor stærk tilskyndelsen til at prioritere om inden for en given ramme er. Hvis der på de forskellige beslutningsniveauer er en almindelig forventning om, at budgetrammen ikke er bindende, er tilskyndelsen til at prioritere om i forbindelse med driften af en administrativ organisation eller en serviceinstitution tilsvarende svag. Det er ikke nogen udtømmende besvarelse af spørgsmålet. Andre forhold må tages i betragtning. For det første giver indførelsen af rammebudgetter i stedet for budgetter med bindende specifikation af udgifterne de budgetansvarlige frihedsgrader, som de har savnet tidligere. Det tillader dem at disponere om i overensstemmelse med deres

vurdering af behovene. For det andet kan tendensen til at delegere budgetkompetence længere ned i styringshierarkiet også sikre en mere smidig anvendelse af ressourcerne. Forklaringen er dobbelt. Jo mere økonomisk kompetence, der delegeres til de lavere niveauer i organisationen, jo bedre indblik har de budgetansvarlige i den daglige drift og i mulighederne for at reallokere ressourcer. Samtidig ligger der i en mere vidtgående delegation en belønningsmulighed over for institutioner eller afdelinger med egne rammebudgetter. Driftsmæssige besparelser inden for rammen kan anvendes til for eksempel anskaffelser, personalegoder eller forbedringer af service. I et stærkt centraliseret system med stærke bindinger på budgetterne er disse tilskyndelser svage, hvis de overhovedet er til stede. For det tredje er disse tilskyndelser stærkere på de lave niveauer i styringshierarkiet. Prioriteringen foregår inden for én organisatorisk enhed. En omprioritering indebærer altså ikke, at ressourcer, der frigøres et sted, kommer helt andre organisationer eller organisationsenheder inden for budgetområdet til gode. Det taler for, at tilskyndelserne til at prioritere om inden for de givne rammer bliver stærkere, hvis decentraliseringen udstrækkes til institutionsniveauet og på store institutioner som for eksempel sygehuse og universiteter til afdelinger og institutter. Omvendt letter rammebudgetteringen næppe i sig selv omprioriteringer mellem organisatoriske enheder. De offentlige budgetter har traditionelt en helt fast periodeafgrænsning. Budgettets gyldighed er et år. Bevillinger, som ikke er forbrugt inden periodens udløb, falder bort. Af to grunde tilskynder det til, at bevillingen bruges op. Den ene er, at bevillingerne i modsat fald er tabt. Den anden er frykten for, at et mindreforbrug tolkes som et signal til budgetmyndighederne om luft i de hidtidige budgetter. Resultatet har været militærets nok så bekendte benzinafbrændinger sidst på året. På andre institutioner, for eksempel enkelte universitetsinstitutter, har det sidst på året givet sig udslag i voldsomme opbygninger af papirlageret eller hasteindkøb af nye trykkerianlæg. For at give offentlige myndigheder og institutioner en tilskyndelse til at prioritere ressourcerne anvendelse på et bredere grundlag har de seneste års ændringer af budgetsystemerne også ført til eksperimenter med en smidiggørelse af de etårige budgetperioder. I det statslige system er der skabt mulighed for, at institutionerne kan overføre besparede driftsmidler til de følgende år. Besparelserne kan anvendes til anskaffelser af udstyr. Overskridelser kan normalt ikke overføres til næste år. Derimod er der etableret en intern statslig »låneordning«, hvor institutionerne kan sikre sig midler til større anskaffelser mod efterfølgende forrentning og afdrag af beløbet til Finansministeriet. For statsvirksomhederne er der skabt et større spillerum. Grundprincipperne er de samme.

Tilsvarende smidiggørelser af budgetperioderne har fundet sted i enkelte kommuner og amtskommuner. Erfaringerne er generelt gode. Incitamenterne har vist sig at være effektive. Det løser dog ikke alle problemer. Et problem af betydelig praktisk relevans er, om overførelsesadgangen skal opretholdes for institutioner eller afdelinger, der har mindreforbrug, selv om den samlede forvaltning, sektor eller institution har overskredet sin ramme. Uden adgang til det vil tilskyndelserne til at spare være ganske svage. Omvendt ligger der heri en risiko for, at princippet utilsigtet fører til endnu større overskridelser af budgetterne. Et an-

det drilsk problem er, om og da i hvilket omfang der skal være adgang til at overføre et merforbrug til følgende år. Forudsætningen skulle i så fald være, at overskridelsen kompenseres af besparelser året efter. Faren ved en sådan smidiggørelse af budgetperioderne er, at den giver institutionerne mulighed for i al stilfærdighed at etablere grundlaget for en pengeafpresning i forhold til bevillingsmyndighederne. Et par års akkumulerede overskridelser kan hurtigt skabe en situation, hvor det er politisk umuligt at fastholde et krav om efterfølgende kompenserende besparelser for merforbruget.

Overgangen fra brutto- til nettobudgettering rummer tilsvarende positive tilskyndelser til en mere bevidst ressourceanvendelse. Igen er tilskyndelsen særlig stærk på de lave niveauer i styringshierarkiet. Institutionerne i den statslige og kommunale sektor har for eksempel fået en tilskyndelse til at påtage sig opgaver for andre, når indtægterne umiddelbart kan anvendes til dækning af de forøgede udgifter. Igen skal den positive effekt ikke overvurderes. Indførelsen af nettobudgettering kan, som det vises nedenfor, på højere niveauer i hierarkiet virke som en farlig fristelse til at se stort på det samlede ressourceforbrug.

De sidste års systematiske bestræbelser på at modernisere budgetsystemerne inden for den offentlige sektor rummer således nok tilskyndelser til en mere smidig anvendelse af de ressourcer, der er sat af på de offentlige budgetter. Disse tilskyndelser er først og fremmest effektive på de lavere niveauer i de offentlige styringshierarkier, det vil sige på institutionsniveau. På sektor- eller forvaltningsniveau er der ikke sket afgørende ændringer. Dertil kommer, at tilskyndelserne til en mere bevidst prioritering svækkes, fordi der i systemerne ikke er indbygget noget særlig stærkt incitament til at overholde vedtagne budgetter. Det er helt og holdent en konkret politisk vurdering, om vedtagne rammer skal opfattes som forpligtende. På det punkt er der indbygget en række farlige politiske fristelser i systemerne.

Erfaringen siger, at politikerne let bukker under for dem. Effekten forplanter sig ned igennem systemet, fordi de politisk fastsatte rammer ikke opfattes som troværdige af embedsmænd og institutionsledere. I den situation er det lige så fristende for dem at smutte uden om en besværlig omprioritering og i stedet placere problemerne på politikernes bord. Deres erfaring tilsiger dem, at de risikofrit kan disponere på denne måde. Nogle eksempler, fortrinsvis fra det statslige budgetsystem, kan illustrere, hvordan farlige fristelser, som politikere og embedsmænd ikke kan modstå, undergraver budgetsystemernes effektivitet som udgifts-politiske styringsinstrumenter.

Oprindeligt var filosofien bag budgetrammerne, at politikerne skulle tage stilling til, hvor store udgifter de i alt ville acceptere, samt til hvordan disse udgifter skulle fordeles på nogle store hovedområder. Inden for rammen skulle der så ske en politisk administrativ prioritering af, hvordan de således givne udgifter bedst kunne anvendes. På det statslige område blev denne styringsfilosofi yderligere strammet op med indførelsen af totalrammerne. Alle typer af udgifter, bortset fra enkelte store økonomisk og politisk konjunkturfølsomme poster, blev inddraget under systemet. Konsekvent anvendt lå der også i det en bestræbelse på at internalisere politiske konflikter. Konflikter, der tidligere viste sig på regeringsniveau,

er nu i princippet den enkelte ministers egen sag. Han eller hun forudsættes at holde orden i sit eget hus.

I praksis kniber det med at respektere princippet. Akkurat som under det tidligere formelt mindre restriktive rammesystem falder regeringen allerede i faser, hvor næste års budget forberedes, for fristelsen til at skyde ubehagelige problemer fra sig. Formelt holder man selvsagt fast i de totalrammer, som regeringen i fællesskab har besluttet. De omprioriteringer og besparelser, som er nødvendige for at holde totalrammen, besluttet imidlertid ikke. I stedet placeres overskridelserne som negative reserver på såkaldte budgetreguleringskonti. År for år har der været tale om ganske betydelige skjulte overskridelser. De svarer ofte til skjulte overskridelser på 3-4 pct. af de samlede totalrammebelagte udgifter (Christensen, 1987). Meningen er, at de negative budgetreguleringskonti skal udmøntes i besparelser, når ministrene udarbejder deres ændringsforslag til finanslovsforslaget, og når finansloven forhandles på plads i Folketinget. Det sker også for en del af dem. Typisk er det dog umuligt at opnå enighed om udmøntningen af samtlige negative konti. Samtidig fører forhandlingerne normalt også til, at andre besparelser foreløbig opgives og i stedet overføres til negative budgetreguleringskonti. En række af ministerierne slæber altså betydelige negative reserver med ind i budgetåret. Det er derefter ministerens forpligtelse i løbet af året at omsætte dem i besparelser. Måske står heldet ministeren bi, idet udgifterne på nogle rammebelagte områder bliver mindre end oprindelig skønnet. Sjældent dækker det hele forpligtelsen. Enkelte ministerier med store uopfyldte forpligtelser har derfor skubbet sparekravene fra det ene år til det næste. På et tidspunkt opgives sparekravet. Da er det forlængst gået over i den politiske glemsel. En tilsvarende praksis med negative budgetreguleringer har bredt sig til den kommunale og amtskommunale sektor.

En anden fristelse er indbygget i overgangen fra brutto- til nettobudgettering. Hvor den udvidede adgang til indtægtsdækket virksomhed på myndigheds- og institutionsniveau tilskynder til at påtage sig indtægtsgivende opgaver, virker nettoprincippet på overordnet niveau som en fristelse til at se stort på ressourceforbruget, hvis der blot kan skabes indtægter, som enten skjuler merforbrug eller kan kompensere for uopfyldte besparelser. Indtægterne på statens udgiftsbudget er således siden 1982 forøget med mere end 50 pct. (Christensen, 1987; Finansministeriet, 1987). Kommunerne har på tilsvarende måde sat indtægterne på udgiftsbudgettet voldsomt i vejret. For eksempel er vand- og vandaflædningsafgifterne forøget kraftigt i løbet af 1980'erne. Væksten i disse indtægter viser samtidig, hvordan totalrammeprincippet, nettoprincippet og sammenkædningen af statens og kommunernes finanser via det udvidede totalrammeprincip frister både regeringen og kommunerne til at sammenblande fiskale hensyn med ressourcestyringen (Indenrigsministeriet, 1990).

En tredje mulighed for at smutte uden om bindingerne i budgetsystemerne ligger i at gøre undtagelser fra de principper, som systemerne bygger på. Denne mulighed benyttes især på de statslige udgiftsområder. Kommuner og amtskommuner har ikke den samme frihed. Deres budget- og regnskabsforhold er i højere grad end statens underlagt retlige bindinger, som hindrer dem i tilsvarende

krumspring. Nogle eksempler kan nævnes. Den særlige børnefamilieydelse, der blev indført i midten af 1980'erne som led i skattereformen, er en social overførselsudgift af samme art som folkepensionen og uddannelsesstøtten. I overensstemmelse med normal praksis skulle udgiften have været konteret på udgiftsbudgettet. Den ville da belaste de totalrammebelagte udgifter med over seks milliarder kr. For at undgå det konteres udgiften i stedet sammen med de forventede skatter og afgifter som negativ indtægt på finanslovens indtægtsparagraf. På tilsvarende måde er anlæg og drift af Storebæltsbroen overladt til et statsligt aktieselskab. Anlægsudgifterne belaster da kun statens budget med indskuddet af en aktiekapital på 355 mill. kr. samt en statsgaranti for statselskabets lån. DONG, der også er et statsaktieselskab, har år for år betydelige underskud på driften. DONG's selskabsstatus gør, at de ikke belaster statens udgiftsbudget. På tilsvarende måde indebærer afgiftsfritagelsen af naturgassen, at den offentlige støtte til den statsligt-kommunale naturgasforsyning ikke optræder som en synlig post på statens budget.

Der er endelig andre årsager til, at rammestyringen af de offentlige udgifter ikke er fuldt effektiv. De politisk fastlagte rammer er ikke mere bindende, end de politiske beslutningstagere selv gør dem til. De kan, når som helst inden for en budgetperiode, selv beslutte at se væk fra eller forhøje tidligere fastlagte rammer. Det er en af årsagerne til den såkaldte udgiftsglidning mellem udarbejdelsen af budgetforslaget og afslutningen af det endelige regnskab (Finansministeriet, 1983). Det sker på adskillige måder, for eksempel ved at trække specifikke udgiftsområder ud af rammesystemet eller ved at korrigere rammerne for senere truffne beslutninger. Til tider oplever man politikere og ledende embedsmænd, som i lyset af disse erfaringer drømmer om et alternativt system med flydende budgetår. Budgetrammer og budgetter er da ikke andet end en summering af de skønnede udgiftsmæssige konsekvenser af de til enhver tid truffne dispositioner. Styringsmæssigt indebærer det, at en præcis målestok for udgiftsstyringens effektivitet helt forsvinder.

Truslen mod rammestyringen, som skyldes de politiske beslutningstageres fristelse til at tillade vækst gennem undtagelser fra de rammer, som de har pålagt sig selv, skal ses på baggrund af den politiske beslutningsstruktur. Således afhænger udgiftsstyringens effektivitet på statsligt niveau helt af de danske mindretalsregeringers mulighed for at etablere flertalstilslutning, ikke til rammerne, men de mange enkeltstående udgiftsdispositioner, hvorigennem de udmøntes på budgettet. År for år skal der opbygges en koalition af mange partier, der sikrer det nødvendige flertal bag finansloven. De har hver for sig et ønske om, som den socialdemokratiske leder Svend Auken formulerede det for et par år siden, at sætte deres fingeraftryk på finansloven. Det sker meget sjældent i form af forslag til nye besparelser, men derimod i form af krav om enten opgivelse af besparelser eller om nye og forøgede udgifter (Christensen, 1981). Både 1970'ernes såkaldte månedsforlig og 1980'ernes finanslovsforlig har haft denne karakter. Analyser viser da også, at der er en sammenhæng mellem regeringers parlamentariske styrke og væksten i de offentlige udgifter (Roubini og Sachs, 1989; Finansministeriet, 1990).

Fra hierarkisk styring til incitamentpåvirkning

De budgetsytemer, som gradvis har udviklet sig inden for de seneste årtier, indeholder formelt ganske stærke incitamenter til, at der prioriteres om inden for givne rammer. Teoretisk og empirisk kan der også argumenteres for, at disse tilskyndelser er stærkest i bunden af styringshierarkiet, først og fremmest på institutionsniveauet. Derimod er de svagere på højere niveauer i hierarkiet, hvor prioriteringen er rettet mod flere selvstændige institutioner eller organisationer. Alligevel er konklusionen, at de moderniserede og teknisk mere raffinerede budgetsytemer kun i begrænset omfang bidrager til en effektiv styring af det offentlige ressourceforbrug. Den ene grund er de svagheder, som er indbygget i systemerne. Den anden grund er, at rammestyringen ikke tilskynder underordnede politiske og administrative niveauer til mådehold og omprioriteringer inden for de givne rammer, fordi de politiske beslutningstagere ikke respekterer de institutionelle spilleregler, hvorpå systemernes troværdighed hviler. Dertil skal lægges et tredje forhold. De informationssystemer, som man råder over, gør det kun i begrænset omfang muligt for bevillingsgiverne, i sidste instans politikerne, at gennemskue, om der er en rimelig sammenhæng mellem ressourceforbrug og præstationer på de enkelte bevillingsområder. Der er en betydelig risiko for, at der på alle områder er »luft« i budgetterne eller, som den transaktionsøkonomiske teori siger det, slack i organisationen. Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at de offentlige budgetsytemer kun i begrænset omfang tilskynder til udgiftstilbageholdenhed og reallokeringer inden for tildelte budgetter ved hjælp af incitamenter, som er rettet mod den enkelte medarbejders arbejdsmæssige dispositioner.

Denne forbeholdne vurdering af de eksisterende budgetsytemer rejser naturligt spørgsmålet, om det er muligt at effektivisere den offentlige budgetstyring ved hjælp af yderligere institutionelle reformer. Det må i så fald være reformer, som råder bod på de svagheder, som er indbygget i de eksisterende budgetsytemer. To typer af reformer skal kort præsenteres. De er ikke nødvendigvis alternativer. Man kunne meget vel forestille sig begge typer af reformer gennemført. De ville supplere hinanden.

En type af reformer er ændringer af systemet på makroniveau. Det måtte først og fremmest være reformer, som enten tvang de politiske beslutningstagere til at overholde givne økonomiske rammer eller institutionelle reformer, som lettede denne opgave for dem. Aaron Wildavsky har således foreslået, at de offentlige udgifter ved en forfatningsmæssig ændring lækkes sammen med den private sektors vækst (Wildavsky, 1980). Public choice-teoretikere er ud fra en lignende tankegang stærkt optaget af, hvorledes man gennem konstitutionelle reformer kan beskytte helhedsmæssige hensyn mod politikeres konkrete dispositioner. I en dansk sammenhæng har en finansministeriel embedsmand peget på, hvordan en forfatningsmæssig styrkelse af regeringen, herunder en stramning af finanslovsproceduren, ville gøre det lettere for politikerne at modstå de fristelser, som er nævnt i forrige afsnit (Ibsen, 1990). På kommunalt og amtskommunalt niveau kunne indførelsen af borgmesterstyre have tilsvarende effekter (Christensen, 1989).

En tredje mulighed inden for makroperspektivet er at forbedre mulighederne for hierarkisk kontrol. Det kunne blandt andet ske gennem en forbedring af de in-

formationssystemer, som benyttes til økonomistyring inden for den offentlige sektor. Ganske meget er allerede sket. Der er også erfaringer for, således som det er sket på de videregående uddannelsers område, at de letter prioriteringen mellem institutionerne indbyrdes. Om den gennemskuelighed, de giver, sikrer en effektivisering af udgiftsstyringen, afhænger dog helt og holdent af, at de politisk og administrativt bakkes op fra hierarkiets top. Selv om der kan være tvivl, om denne forudsætning er opfyldt, er det ikke noget ligegyldigt instrument. Det er realistisk at styrke det, hvortil kommer, at der, uanset om der gennemføres institutionelle reformer på makro- eller mikroniveau, vil være områder, som må underkastes traditionel hierarkisk bevillingsstyring og -kontrol.

Alternativet til sådanne reformer af budgetsytemerne er som nævnt reformer på mikroniveau. Det vil sige institutionelle reformer, som i stedet for at satse på hierarkisk styring manipulerer med beslutningstagernes incitamenter. I praksis er spørgsmålet, om det er muligt gennem institutionelle reformer

- at styrke beslutningstagernes egeninteresse i at overholde givne bevillingsrammer

- at prioritere om inden for givne rammer

- at sikre en løbende sammenkædning af ressourceforbruget med producerede ydelser

Incitamenterne kan rettes mod kollektive beslutningstagere, for eksempel institutioner eller underordnede enheder på institutioner. De kan også rettes mod de enkelte ledere og individuelle medarbejdere på offentlige institutioner. I jo højere grad det sker, jo større effektivitet vil reformerne have. Tillige er det muligt gennem institutionelle reformer at ændre relationen mellem det politiske/bevillingsgivende niveau og det udførende niveau. Den traditionelle hierarkiske styringsrelation erstattes af en forhandlings- eller kontraktrelation. Fordelen er åbenlys. Den politiske ledelse fritages for det direkte driftsmæssige ansvar og dermed for det personaleledelsesansvar, som i det traditionelle system gør den sårbar for pression og frister den til at sprænge de finansielle rammer, som den har pålagt sig selv. I stedet etableres den relation, der typisk består mellem offentlige myndigheder og private entreprenører, der for eksempel udfører anlægsopgaver for det offentlige. Det er en væsentlig del af forklaringen på, at det er væsentligt lettere for offentlige myndigheder at beskære anlægsbudgettet, end det er at holde igen på driftsbudgetter med store lønandele (Christensen, 1981; Kristensen, 1987). En eksternalisering af personaleledelsesfunktionen gør det med andre ord lettere for politikerne at optræde finansielt ansvarligt. De to typer af reformer kan gennemføres uafhængigt af hinanden. De kan naturligvis også kombineres. I figur 2 er det skematisk vist, hvordan de to styringssystemer indeholder forskellige incitamenter, og hvordan de placerer ansvaret på forskellige niveauer.

I figur 2 er udgangspunktet en sondring mellem principalen, her den politiske myndighed, som skal have løst en opgave, og agenten, den organisation, organisatoriske enhed eller de individer, som udfører opgaven på vegne af agenten. Principalens problem er, hvordan man etablerer de institutionelle rammer, som bedst sikrer, at agenten udfører opgaven i overensstemmelse med hans specifikation af den. Det gælder kvalitativt og kvantitativt, ligesom det gælder omkostningsmæs-

sigt. Det er ingen let sag, da der som oftest vil være problemer med at kontrollere agentens faktiske adfærd (Moe, 1984; Williamson 1975, 1985). Det forstærkes af agenternes stærke incitamenter til at unddrage. Dertil skal lægges den politiske principals tvetydige motiver, der på den ene side lægger op til stram styring og kontrol, på den anden side frister til at slække på omkostningsstyringen.

Figur 2. Incitamentstrukturen ved forskellige institutionelle rammer for løsningen af offentlige opgaver

		Principalniveau	
		Hierarkisk	Kontraktstyring
Agentniveau	Kollektivt niveau	Rammebudgetter Gevinst tilfalder institution/bevil- lingsgiver	Kontrakt kobler beta- ling og opgaver Gevinst tilfalder entreprenør
	Individuelt niveau	Præstationsløn Medarbejdere får del i gevinst	Præstationsaflønnig Kontraktansættelse Medarbejdere får del i gevinst

Politikerne har valget mellem to grundlæggende forskellige institutionelle arrangementer. Det ene er det traditionelle hierarki med hierarkisk styring. Det forlenes med direkte kontrol- og styringsmulighed og med en tilsvarende effektivitet, således som det er vist ovenfor. For denne løsning taler utvivlsomt også i mange politikeres bevidsthed, at den giver dem mulighed for at gribe direkte ind i driften og dermed åbenlyse muligheder for at demonstrere, at de gør noget for befolkningen. Og hvad er de ellers valgt for, vil mange af dem ræsonnere. Det andet er også ganske traditionelt. Det er den løsning, som bruges af private virksomheder, der skal have løst en transport- eller byggeopgave, og som tilsvarende bruges af private familier i samme situation. Det er også den løsning, som offentlige myndigheder og institutioner benytter sig af, når de skal have bygget en vej, ryddet sne og i Danmark i mange tilfælde have slukket brande og transporteret patienter til og fra sygehusene. Løsningen er altså ligeså velkendt som den hierarkiske styring. Man kunne snildt tænke sig modellens anvendelsesområde udstrakt til andre offentlige opgaver. Den bruges for eksempel i praksissektoren, og den kunne bruges ved løsningen undervisnings- og forskningsopgaver, sygehusbehandling mv. Der er tilsvarende mulighed for, at modellens entreprenører ikke blot kan være private virksomheder; selvejende institutioner og private foreninger som Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors løser således allerede adskillige opgaver på disse vilkår. Entreprenørerne kunne endelig også være offentlige institutioner, således som det er tilfældet, når lands- og landsdelssygehusene modtager patienter mod betaling fra andre amtskommuner. De to beskrevne modeller er med andre ord væsensforskellige institutionelle arrangementer på løs-

ningen af de samme typer af opgaver. Ingen af de to modeller er ukendte for den danske offentlige sektor, som den ser ud i dag.

På agentniveau er der tilsyneladende ikke den store forskel på de to institutionelle modeller. På kollektivt niveau er tilskyndelserne til at leve op til de krav, der politisk er knyttet til opgavens varetagelse, i begge tilfælde, at gevinsten tilfalder organisationen, som udfører opgaven, det være sig institutionen eller entreprenøren. Ligheden er imidlertid overfladisk. Man kan forestille sig, at kontraktstyringsmodellen rummer stærkere incitamenter til omkostningsbevidst løsning af opgaven af flere grunde. Der kan være ejere/aktionærer, som ønsker at trække et overskud ud af virksomheden, eller som har behov for overskuddet til reinvesteringer. Omvendt kan offentlige institutioner vakle mellem frygt for, at de ikke får lov til at indkassere et »overskud«, hvis de åbent præsterer det, og spekulation i politisk eftergivenhed, hvis de demonstrerer, at deres budgetrammer ikke er tilstrækkelige. Dertil kommer et andet forhold. Det kan, i modsætning til populære forestillinger, være lettere at gennemføre hierarkisk kontrol i en organisation, der er løsrevet fra det offentlige styringshierarki, end i en organisation, som indgår i det.

På individuelt niveau er der igen tilsyneladende stor lighed i incitamentstrukturen. I begge tilfælde afhænger det først og fremmest af lønssystemernes indretning, om der for den enkelte medarbejder er etableret en sammenkædning af hans eller hendes præstationer og aflønningen. Igen er betragtningen overfladisk. For det første fordi der i højere grad er tradition for præstationsaflønning og kontraktansættelse i organisationer, som fungerer under vilkår, der svarer til kontraktstyringsmodellens; for det andet fordi det utvivlsomt kan vise sig lettere at indføre sådanne individuelle aflønningssystemer uden for det traditionelle offentlige styringshierarki.

Konklusion

De budgetreformer, som er gennemført inden for de seneste to årtier, repræsenterer ikke nogen effektiv løsning på den offentlige sektors udgiftsstyringsproblem. Det er der som påvist to grunde til. Den ene er, at det er for let at knibe uden om forpligtelserne, som ligger i systemerne. Den anden er, at de kun i ringe omfang har indbyggede incitamenter til at minimere omkostningerne, respektere givne rammer og til at omprioritere ressourcer.

Teoretisk er der to institutionelle løsninger på problemet. Den ene er en makroorienteret løsning. Ved hjælp af forfatningsmæssige indgreb gøres det vanskeligere for de politiske beslutningstagere at knibe uden om deres selvpålagte rammer. Derved ville de også blive mindre modtagelige for pengeafpresning fra offentlige institutioner, personaleorganisationer, borgergrupper osv. Det er tvivlsomt, om løsningen er politisk realistisk. Den alternative institutionelle løsning er dobbelt. Den består i en kombination af kontraktstyring og øget anvendelse af økonomiske incitamenter på såvel kollektivt som individuelt niveau.

En vurdering af kontraktstyringsmodellen rejser naturligt nok en række kritiske spørgsmål, som må besvares:

1. Er det andet end skrivebordsteori?
2. Virker mekanismerne i modellen?
3. Kan den erstatte den hierarkiske styringsmodel?

Ad 1. Som antydnet ovenfor kendes elementer af modellen allerede i den danske offentlige sektor. Deres baggrund kan meget vel være en helt anden. Det hindrer ikke, at de udgør et erfaringsgrundlag, som kan studeres i et ressourcestyringsperspektiv. En del analyser er allerede foretaget. Det gælder blandt andet analyser af det offentliges udlicitering af opgaver til private virksomheder (Kristensen, 1984). Det samme gælder samarbejdsaftaler mellem offentlige myndigheder og institutioner, der kan minde om principperne i de gammelkendte kommunale fællesskaber (Stein, 1990). Samtidig er det modeller, som tiltrækker sig en vis interesse i disse år. Således foreslog et udvalg under Indenrigsministeriet i 1986, at finansieringen af sundhedsvæsenet blev helt omlagt. Det finansielle ansvar skulle samles hos primærkommunerne, som derefter skulle indgå kontrakter med sygehusene om behandling af deres borgere på dem. Modellen ville angiveligt løse en række samordningsproblemer mellem den primære sundhedssektor og sygehussektoren. Samtidig ville den muliggøre en ophævelse af amtsgrænserne i forbindelse med behandling på sygehuse, ligesom den ville indføre et element af konkurrence mellem sygehusene. Endelig vil den i overensstemmelse med kontraktstyringsmodellen – men i konflikt med officiel dansk tænkning – adskille det politiske ansvar for drift og finansiering (Indenrigsministeriet, 1986). De reformer af det britiske sundhedsvæsen, som for øjeblikket gennemføres, er baseret på lignende tankegange. De har vakt generel international opmærksomhed (Department of Health, 1989; OECD, 1990).

Ad 2. Det er et empirisk spørgsmål. Sammenlignende analyser af offentlige opgaver, som enten selv løses af offentlige myndigheder/institutioner eller udliciteres til private synes generelt at give grundlag for forventninger om en sænkning af omkostningerne (Kristensen, 1984). Samtidig er der også et bevidst belæg for, at en udvidet udnyttelse af økonomiske incitamenter tilskynder til højere effektivitet. Ændringen af overenskomsten for de praktiserende læger i Københavns og Frederiksberg kommuner sandsynliggør det (Krasnik et al., 1990). Det samme gør den betalingsordning, som Nordjyllands Amtskommune har tvunget kommunerne til at acceptere, hvis de ikke trækker plejehjemspatienter bort fra amtskommunens sygehuse. Der er dog ingen grund til at forvente entydige resultater (Stein, 1990).

Ad 3. Svaret er et klart nej. For det første må det nøje analyseres igennem, hvornår styringsmæssige fordele vil være forbundet med anvendelsen af kontraktstyringsmodellen. Williamson (1985) påpeger i den sammenhæng, at forhold som hyppigheden i transaktionerne og specificiteten af de ressourcer (det kan være udstyr og personale), som er nødvendige for løsningen af opgaven, må inddrages i analysen. Er der tale om løbende løsning af standardprægede opgaver, taler alt for at købe dem på markedet. Er der derimod tale om løsning af opgaver, som kræver indsats af særdeles specifikke ressourcer, står man over for valget mellem en hierarkisk løsning og en kontraktstyringsløsning. Heri ligger også, at meget afhænger af, hvordan kontrakten udformes, herunder om de offentlige myndigheder

står over for en enkelt, stærkt centraliseret modpart eller en række forskellige potentielle partnere, som forhandler ukoordineret med de offentlige opdragsgivere. For det tredje vil der internt i de organisationer, der optræder som kollektive agenter under alle omstændigheder være et behov for hierarkisk styring og kontrol. Spørgsmålet er, som fremhævet ovenfor, om den hierarkiske styring kan gennemføres mere effektivt i en organisation, der er løsrevet fra det normale offentlige styringshierarki. Spørgsmålet er som nævnt også, om hierarkisk kontrol lettere kombineres med individuelle incitamenter i en sådan organisation, der er placeret uden for det offentlige hierarki.

Litteratur

- Amtsrådsforeningen (1988). *Afdelingsinformationssystemer på sygehusene*. København.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1981). »Growth by Exception: or the Vain Attempt to Impose Resource Scarcity on the Danish Public Sector«. *Journal of Public Policy*, vol. 2, no. 2, pp. 117-144.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1989). »Borgmesterstyre«, *Weekendavisen*, august 1989.
- Cowart, Andrew T. og Karl Erik Brofoss (1979). *Decisions, Politics, and Change: A Study of Norwegian Urban Budgeting*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Department of Health (1989). *Working for Patients*, London: HMSO.
- Finansministeriet (1983). *BRU-rapporten*. Rapport fra udvalget vedr. budget- og bevillingssystemet, Budgetreformudvalget, København: Budgetdepartementet.
- Finansministeriet (1987). *Budgetredegørelse 1987*, København: Statens Informationstjeneste.
- Finansministeriet (1990). *Udgiftsanalyser*, København.
- Ibsen, Marius (1989). *Den enkelte og fællesskabet. En bog om politisk teori og dansk politik*, København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.
- Ibsen, Marius (1990). »Behov for at styrke regeringen«, *Administrativ Debat*, nr. 1.
- Indenrigsministeriet (1984). *Sygehusenes Organisation og Økonomi. Betænkning fra Indenrigsministeriets produktivitetsudvalg*, København: Statens Informationstjeneste.
- Indenrigsministeriet (1986). *Betænkning om praksissektorens organisation*, Betænkning nr. 1080, København: Statens Informationstjeneste.
- Indenrigsministeriet (1987). *Amiskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Betænkning fra det af Indenrigsministeren nedsatte udvalg om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder*, København: Statens Informationstjeneste.
- Indenrigsministeriet (1990). *Kommuner og amtskommuner, opgaver og finansiering*, København.
- Klein, Rudolf (1976). »The politics of public expenditure: American Theory and British Practice«, *British Journal of Political Science*, vol. no. 6, pp. 401-432.
- Krasnik, Allan et al. (1990). »Changing remuneration systems: effects on activity in general practice«, *British Medical Journal*, no. 300, pp. 1698-1701.
- Kristensen, Ole P. (1984). »Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, no. 65, pp. 96-117.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Moe, Terry M. (1984). »The New Economics of Organizations«, *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 739-777.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*, New York: Cambridge University Press.
- Nielsen, Klaus (1988). »Institutionel økonomi«, pp. 103-135 i Klaus Nielsen (red.): *Nyere udviklingslinier i økonomisk teori*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- OECD (1990). *Health Care Systems in Transition. The Search for Efficiency*, Paris.

står over for en enkelt, stærkt centraliseret modpart eller en række forskellige potentielle partnere, som forhandler ukoordineret med de offentlige opdragsgivere. For det tredje vil der internt i de organisationer, der optræder som kollektive agenter under alle omstændigheder være et behov for hierarkisk styring og kontrol. Spørgsmålet er, som fremhævet ovenfor, om den hierarkiske styring kan gennemføres mere effektivt i en organisation, der er løsrevet fra det normale offentlige styringshierarki. Spørgsmålet er som nævnt også, om hierarkisk kontrol lettere kombineres med individuelle incitamenter i en sådan organisation, der er placeret uden for det offentlige hierarki.

Litteratur

- Amtsrådsforeningen (1988). *Afdelingsinformationssystemer på sygehusene*. København.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1981). »Growth by Exception: or the Vain Attempt to Impose Resource Scarcity on the Danish Public Sector«. *Journal of Public Policy*, vol. 2, no. 2, pp. 117-144.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1989). »Borgmesterstyre«, *Weekendavisen*, august 1989.
- Cowart, Andrew T. og Karl Erik Brofoss (1979). *Decisions, Politics, and Change: A Study of Norwegian Urban Budgeting*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Department of Health (1989). *Working for Patients*, London: HMSO.
- Finansministeriet (1983). *BRU-rapporten*. Rapport fra udvalget vedr. budget- og bevillingssystemet, Budgetreformudvalget, København: Budgetdepartementet.
- Finansministeriet (1987). *Budgetredegørelse 1987*, København: Statens Informationstjeneste.
- Finansministeriet (1990). *Udgiftsanalyser*, København.
- Ibsen, Marius (1989). *Den enkelte og fællesskabet. En bog om politisk teori og dansk politik*, København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.
- Ibsen, Marius (1990). »Behov for at styrke regeringen«, *Administrativ Debat*, nr. 1.
- Indenrigsministeriet (1984). *Sygehusenes Organisation og Økonomi. Betænkning fra Indenrigsministeriets produktivitetsudvalg*, København: Statens Informationstjeneste.
- Indenrigsministeriet (1986). *Betænkning om praksissektorens organisation*, Betænkning nr. 1080, København: Statens Informationstjeneste.
- Indenrigsministeriet (1987). *Amiskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Betænkning fra det af Indenrigsministeren nedsatte udvalg om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder*, København: Statens Informationstjeneste.
- Indenrigsministeriet (1990). *Kommuner og amtskommuner, opgaver og finansiering*, København.
- Klein, Rudolf (1976). »The politics of public expenditure: American Theory and British Practice«, *British Journal of Political Science*, vol. no. 6, pp. 401-432.
- Krasnik, Allan et al. (1990). »Changing remuneration systems: effects on activity in general practice«, *British Medical Journal*, no. 300, pp. 1698-1701.
- Kristensen, Ole P. (1984). »Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, no. 65, pp. 96-117.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Moe, Terry M. (1984). »The New Economics of Organizations«, *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 739-777.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*, New York: Cambridge University Press.
- Nielsen, Klaus (1988). »Institutionel økonomi«, pp. 103-135 i Klaus Nielsen (red.): *Nyere udviklingslinier i økonomisk teori*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- OECD (1990). *Health Care Systems in Transition. The Search for Efficiency*, Paris.

- Rivoli, Jean (1975). *Le budget de l'Etat*, Paris: Seuil.
- Roubini, Nouriel og Jeffrey Sachs (1988). »Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries«, *Economic Policy*, no. 8, pp. 100-132.
- Schick, Allen (1971). *Budget Innovations in the States*, Washington: Brookings.
- Seidman, Harold (1975). *Politics, Positions, and Power*, New York: Oxford University Press (2.udg.).
- SOU (1969). *Planering och programbudgetering inom försvaret Betänkande avgivet av försvarsdepartementets programbudgetgrupp*, Stockholm.
- Stein, Robert M. (1990). »The Budgetary Effects of Municipal Service Contracting: A Principal-Agent Explanation«, *American Journal of Political Science*, vol. 34, no. 2, pp. 471-502.
- Wildavsky, Aaron (1980). *How to Limit Government Spending*, Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky, Aaron (1984). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown & Co.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press (1983, paperback edition).
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.
- Wright, Maurice (1977). »Public expenditure in Britain: The crisis of control«, *Public Administration*, no. 55, pp. 143-169.
- Århus Amtskommune (1989). *Decentralisering og rammestyring - en pjece for institutionsledere og andre medarbejdere*.