

Mads Holm Iversen

Laksko og gummistøvler: Kampen mellem Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet om eksportfremmearbejdet¹

Det danske Udenrigsministerium er i relativ målestok blandt de største og mest magtfulde i EU. Det fik Erhvervsministeriet i 1999 at føle, da det forsøgte at overtage Udenrigsministeriets eksportfremmeopgaver. Forsøget mislykkedes. Udenrigsministeriet fik tildelt alle de eksportfremmeopgaver, som Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet tidligere havde varetaget. Magtkampen mellem Udenrigsministeriets fornuftfulde diplomater og Erhvervsministeriets jordnære praktikere er interessant i lyset af Wilsons og Williamsons teser om diplomatiets særstatus blandt samfundets bureaukratier grundet det særlige behov for autoritet og retfærdighed. Det danske Udenrigsministeriums succes skyldes blandt andet omfattende organisatoriske reformer, som i modstrid med Udenrigsministeriets konservative image bygger på kraftige incitament modelleret efter *New Public Management*.

I de fleste lande indtager udenrigsministeriet en fremtrædende og prestigefyldt position blandt de ministerielle bureaukratier. Det danske Udenrigsministerium er ingen undtagelse. Ifølge Finansministeriets budgetredegørelse for 2001 varetager det danske Udenrigsministerium det største antal opgaver blandt udenrigsministerierne i EU (Finansministeriet, 2001). En af forklaringerne på det danske Udenrigsministeriums betydelige volumen er, at de offentlige eksport- og investeringsfremmeopgaver fra 01.01.2000 blev samlet under Udenrigsministeriet. Det skete med oprettelsen af Danmarks Eksportråd. Frem til 01.01.2000 var eksport- og investeringsfremmearbejdet delt mellem Erhvervsministeriet, Fødevareministeriet og Udenrigsministeriet. Men i 1999 tog Erhvervsministeriet initiativ til at samle alle eksport- og investeringsfremmeaktiviteterne med et samlet budget på 493 mio. under ét ministerium. Ikke overraskende anbefalede Erhvervsministeriet at samle opgaverne under Erhvervsministeriet. Sådan kom det ikke til at gå. Udenrigsministeriet beviste i denne magtkamp sin styrke, idet det ikke alene vandt den samlede opgaveportefølje i en intens rivalisering med Erhvervsministeriet. Også den konkrete organisering af Eksportrådet svarede til Udenrigsministeriets ønsker.

Fra et politologisk perspektiv er det interessant at undersøge hvilke faktorer, der i nutiden skaber og vedligeholder diplomatiets fremtrædende position. Med udgangspunkt i en undersøgelse af Udenrigsministeriets eksportfremmearbejde giver denne artikel en del af svarene. Den gør op med de gængse forestillinger om Udenrigsministeriet; navnlig at ministeriet er et eksempel på det weberianske, hierarkiske myndighedsideal, samt at Udenrigsministeriet domineres af konservative habitklædte diplomater, der aldrig kunne drømme om at iværksætte omfattende interne reformer efter den liberale *New Public Management*-skabelon. I virkeligheden har Udenrigsministeriet vist sig mere tilpasningsvilligt og tilpasningsdueligt

end mange andre ministerier. Bag facaden på Asiatisk Plads er der gennemført incitamentsstyring med en sådan konsekvens, at det fundamentalt har ændret den måde, dele af Udenrigsministeriet arbejder på. Det er en væsentlig del af forklaringen på ministeriets held med at opretholde sin prestige og særstatus under nutidens vilkår.

Teorier om Udenrigsministeriets funktionsmåde

Det er intet tilfælde, at mange har den opfattelse, at Udenrigsministeriet fungerer efter weberianske principper, hvor traditionel hierarkisk styring er en selvfølge. Flere nyere teoretiske værker støtter denne opfattelse. Således karakteriserer den amerikanske forvaltningsforsker James Q. Wilson organiseringen af den udenrigspolitiske funktion i statsforvaltningen ved begrebet suveræne transaktioner (Wilson, 1989: 359). Suveræne transaktioner definerer han som beslutninger, der vedrører et lands suverænitet. Som eksempler herpå nævner Wilson diplomatiets, forsvarrets og efterretningstjenestens opgaver. På grund af opgavernes karakter er der ifølge Wilson behov for, at de udførende myndigheder er omgærdet af indiskutabel offentlig autoritet. Det har den konsekvens, at hensynet til effektivitet må vige for det eksistentielle behov for at bevare autoritet. Ifølge Wilson understøttes offentlig autoritet bedst ved den weberianske styringsmodel, dvs. Max Webers begreb om legal-rationel legitimitet.

Med udgangspunkt i Wilsons begreb om suveræne transaktioner tager en anden forvaltningsforsker, Oliver Williamson (1999) det amerikanske udenrigsministeriums, United States' Department of State, opgavevaretagelse op til diskussion. Også han anerkender, at der til et udenrigsministeriums opgavevaretagelse knytter sig et særligt behov for offentlig autoritet og tilføjer, at suveræne transaktioner desuden kendetegnes ved, at de varetages med stor autonomi af regeringen og administrationen. Det fører ifølge Williamson til, at udenrigsministerier i ringere grad end andre grene af forvaltningen er underlagt lovgivernes parlamentariske kontrol. Det kræver på den ene side, at udenrigsministerier udviser en særlig autoritet; på den anden side bliver de sårbare, hvis de ikke er i stand til at understøtte deres autoritet. For at opretholde denne balance må udenrigsministerielle embedsmænd udvise en særlig neutralitet og retskaffenhed – samlet kaldet *probity*, som lidt forenklet kan oversættes med redelighed (Williamson, 1999: 324). Den sikres for det første ved, at de ikke er underlagt konkrete incitament og specifikke belønninger, men i stedet har en fast budgetbase. For det andet er det væsentligt, at de afstår fra innovativ forfølgelse af egne mål, men nøje handler i overensstemmelse med instrukser og intentioner fra de politisk foresatte. For det tredje er samarbejde og samordning internt i organisationen væsentlig for at bevare et image, der understøtter den offentlige autoritet. Ifølge Williamson kan kun den weberianske, hierarkiske styringsmodel sikre *probity*.

Opretholdelsen af *probity* fordrer med andre ord, at Udenrigsministeriets embedsmænd på ingen måde underlægges kraftige incitamentssystemer som for eksempel præstationsafhængige budgetter, da den tilstræbte neutralitet så vil gå tabt. I forlængelse af Williamsons tankegang skal en ambassadørs indberetninger være så objektive og frie af skævvridende interesser som overhovedet muligt, fordi de

har konsekvenser for den førte udenrigspolitik. Williamson mener, at opretholdelsen af *probity* er så dominerende et hensyn, at det rent faktisk har afholdt *State Department* fra at påtage sig nye opgaver, som kunne kompromittere de egenskaber, der knytter sig til *probity*. Williamsons konkrete ræsonnement er en parallel til Patrick Dunleavys hypotese om *bureaushaping*, hvis centrale pointe er, at det især for de ledende bureaukrater er rationelt at kæmpe for jobbet indhold og arbejdsopgavernes karakter frem for høje budgetter (Dunleavy, 1991).

Spørgsmålet er, om de omtalte teoretiske begreber bidrager til en forståelse af, hvad der betinger de danske diplomaters og Udenrigsministeriets magtfulde position i dag. Som udgangspunkt har den teoretiske karakteristik af Udenrigsministeriets rolle som aktør i suveræne transaktioner en del for sig. Udenrigsministeriets opgavevaretagelse er vitterlig i mindre grad end andre ministerier påvirket og kontrolleret af den lovgivende myndighed. Det betyder, at Udenrigsministeriet har en særlig status, som yder en vis beskyttelse mod indblanding fra anden side. Denne særstatus bunder i, at Udenrigsministeriet varetager politiske og diplomatiske forbindelser uden for landets grænser. Nedenstående analyse giver imidlertid ikke belæg for Williamsons tese om, at hensynet til *probity* er den altdominerende faktor, der bestemmer det danske Udenrigsministeriums organisatoriske valg under varetagelsen af suveræne transaktioner. Tværtimod viser artiklens undersøgelse af Udenrigsministeriets eksportfremmearbejde, at det til tider er andre, nok så kontante hensyn, der bestemmer Udenrigsministeriets strategiske ageren.

De "kontante hensyn" hænger sammen med den såkaldte *New Public Management*s indtog som toneangivende teori inden for forvaltningsforskning og -praksis, herunder også i Danmark. *New Public Management* er en samlebetegnelse for en række reformforslag rettet mod den offentlige sektor (Hood, 1999). Grundlæggende er der tale om forslag, hvis sigte er at erstatte den traditionelle bureaukratiske organisationsform, som anses for karakteristisk for den offentlige forvaltning, med en organisationsform, der svarer til, hvad man påstår karakteriserer den typiske private virksomhed (Christensen og Pallesen, 1997). Det indebærer blandt andet forslag om at lægge større vægt på økonomiske incitament end på regelstyring.

Analyse af eksportfremmearbejdet i Udenrigsministeriet

Undersøgelsen af eksportfremmearbejdet omfatter tre grundlæggende reformer, som begyndte med betalingsordningen i 1987, og siden har omfattet overgangen til kontraktstyring og endelig oprettelsen af Danmarks Eksportråd. Undersøgelsen bygger dels på tilgængeligt skriftligt materiale, dels på en række interviews foretaget i perioden fra 29.10. til 15.11.2001²:

Reform 1: Betalingsordningen

Eksportfremmearbejdet i Udenrigsministeriet ændredes radikalt i 1987. Frem til 1987 kunne danske virksomheder gratis henvende sig til Udenrigsministeriets repræsentationer og bede om handelsmæssig assistance. Denne "*public service*"-forpligtigelse faldt bort med indførelsen af betalingsordningen for Udenrigstjenesten i 1987, hvorefter danske virksomheder i varierende omfang skulle erlægge

betaling for serviceydelser fra Udenrigsministeriet. Indførelsen af betalingsordningen blev ikke debatteret politisk, idet brugerbetalingen blev indført ved administrativ bekendtgørelse nr. 922 af 1986. Udenrigsministeriet blev allerede i Lov om Udenrigstjenesten fra 1961 bemyndiget til at fastsætte gebyrer for tjensteydelser i Udenrigsministeriet. Umiddelbart forekommer indførelsen af brugerbetaling i Udenrigsministeriet ikke i overensstemmelse med Williamsons forestilling om den incitamentsneutrale, weberianske diplomatiske tjeneste. Det rejser spørgsmålet om, hvorfor Udenrigsministeriet tilsyneladende af egen fri vilje ændrede et så fundamentalt princip for Udenrigsministeriets opgavevaretagelse.

Table 1. Regulering af betalingsordningen

| Bekendtgørelse | Individuel | | Kollektiv | Generel | |
|----------------|--|---|--|---|----------------------------------|
| | Rådgivnings-service | Indhentning af oplysninger | Besøgsarrangementer for virksomheder | Foredrag kommercielle emner | Publikationer |
| Nr. 922-1986 | 250 kr./time Første fire timer gratis | Gebyr 100 kr. | Gebyr 275 kr. | Ingen betaling | Ingen betaling |
| Nr. 562-1989 | 250 kr./time Ej gratis timer | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| Nr. 293-1991 | 400 kr./time | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| Nr. 103-1992 | 400 kr./time Forudgående accept af tilbud | Gebyr 200 kr. Timeforbrug >1 time= timebetaling | 1200 kr./pr. virksomhed | 2800 kr./pr. foredrag (udetjenesten) | ↓ |
| Nr. 839-1997 | 500 kr./time | Gebyr 250 kr. | 1500 kr./pr. virksomhed | 3200 kr./pr. foredrag | Prisfastsættelse jf. budgetvejl. |
| Nr. 979-1998 | ↓ | ↓ | § vedrørende besøgsarrangement og kollektive eksportfremstød udgår*) | ↓ | ↓ |
| Nr. 537-2000 | 600 kr./time | Gebyr 275 kr. | ↓ | 3500 kr./pr. foredrag | ↓ |

*) Bortfaldet af paragraffen vedrørende kollektive besøgsarrangementer i bekendtgørelse nr. 979-1998 har afgørende betydning, idet prisfastsættelsen for kollektive arrangementer blev variabel i forhold til tidsforbrug. Der har siden 1998 været betydelige omkostningsstigninger for virksomheder i forbindelser med kollektive arrangementer.

Motiverne for at indføre betaling for den individuelle betjening af eksportvirksomheders forespørgsler var to. For det første havde den hidtidige gratis service skabt en overefterspørgsel efter ministeriets ydelser. Gratisprincippet resulterede nemlig i, at virksomheder rettede generelle og omfattende forespørgsler til Udenrigs-

tjenestens ambassader og konsulater, som de ifølge *public service*-etikken var forpligtede til at svare på. For det andet og som konsekvens heraf blev kvaliteten af besvarelserne tilsvarende forringet, og medarbejderne i handelsafdelingerne havde svært ved at finde den fornødne motivation. En forstærkende omstændighed var ifølge interviewpersonerne det faktum, at ansættelse i handelsafdelingerne både i hjemmetjenesten og udetjenesten var forbundet med betydeligt lavere status og avancementsmuligheder end de politiske afdelinger. Det gav handelsafdelingerne et imageproblem i erhvervslivet.

Forslaget om at indføre brugerbetaling kom derfor fra den daværende eksportfremmeafdeling i Udenrigsministeriet, Sekretariatet for Udenrigshandel. Forslaget blev positivt modtaget af daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, som derefter arbejdede målrettet på at få regeringens accept af initiativet. Princippet om brugerbetaling for offentlige ydelser var i god overensstemmelse med den daværende regerings politik, hvorfor forslaget blev hilst velkommen i regeringen. Der blev desuden foretaget en høringsrunde blandt de største interesseorganisationer i dansk erhvervsliv, og forslaget mødte kun begrænset modstand. Ifølge Uffe Ellemann-Jensen kunne hovedparten af interesseorganisationerne se det fornuftige i at få indført en efterspørgselsregulerende mekanisme, hvis det fik kvaliteten af serviceydelserne til at stige. Denne opfattelse bekræftes af samtlige interviews med interesseorganisationerne. Brugerbetalingen blev indført med bekendtgørelse nr. 922 af 1986 med ikrafttrædelse 01.01.1987.

Som det fremgår af tabellen, er betalingsordningen løbende blevet udvidet. Efter tre år faldt reglen om fire gratistimer bort, og priserne blev hævet. Efterfølgende er en del af de kollektive og generelle eksportfremmeopgaver også blevet gebyrpålagte. Samtlige reguleringer af priser og gebyrpålagte ydelser er foretaget ved administrative bekendtgørelser, og der har ikke været politisk eller offentlig debat om udvidelsen af betalingsordningen. Derfor må man spørge: Hvilke aktører og interesser ligger bag udviklingen?

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster af reform 1: Betalingsordningen

Af interviewene fremgår det, at der har været to faser i udvidelsen af betalingsordningen. Frem til 1997 var det primært Udenrigsministeriet selv, der tog initiativ til udvidelserne af betalingsordningen. Den anden fase startede i 1997, hvor Finansministeriet fik en mere aktiv rolle, hvilket beskrives i det senere afsnit om kontraktstyring. Indførelsen af betalingsordningen blev oprindeligt udløst af ønsket om en efterspørgselsmekanisme, som samtidig skulle resultere i en højere kvalitet. Ifølge kilder i både Udenrigsministeriet og eksportvirksomhedernes interesseorganisationer havde betalingsprincippet en meget positiv effekt på kvaliteten af serviceydelserne samtidig med at, karakteren af virksomhedernes henvendelser ændrede sig i den ønskede retning. Den ønskede effekt var for så vidt opnået, så hvorfor blev betalingsordningen da udvidet gennem hele perioden?

Incitamentsstrukturen blev tilrettelagt således, at ambassader og konsulater kunne beholde 40 pct. af den ekstraintjening, som deres handelsmedarbejdere oparbejdede ved at yde service til danske virksomheder. Selv om det fra Udenrigsministeriets side blev gjort klart, at midlerne skulle genanvendes til eksportfremme-

relaterede formål, var anvendelsen af de indtjente midler relativt fri. Således åbnede betalingsordningen for en ny indtægtskilde, et tilskud til budgettet, som i praksis kunne fordeles efter skøn. Såvel repræsentationerne som hjemmetjenesten fik andel i de indtjente midler. Initiativet til samtlige udvidelser af betalingsordningen frem til 1997 kom derfor ikke overraskende fra Udenrigsministeriets daværende Sekretariat for Udenrigshandel. Forslagene mødte ingen modstand internt i Udenrigsministeriet. Fordelingsmæssigt fik Udenrigsministeriets repræsentationer en klar budgetmæssig gevinst ved overgangen til brugerbetaling, hvis provenu steg i takt med udvidelserne af betalingsordningen. Erhvervslivets interesseorganisationer var heller ikke utilfredse med betalingsordningen, idet kvaliteten af Udenrigsministeriets serviceydelser steg mærkbart. Interesseorganisationerne var dog ikke begejstrede for de efterfølgende prisforhøjelser og udvidelsen af de gebyrpålagte ydelser. Men den aktive modstand mod udvidelserne var yderst begrænset, fordi interesseorganisationerne følte, at de havde en dårlig sag grundet den begrænsede politiske bevågenhed.

Internt i Udenrigsministeriet gav betalingsordningen efterhånden *spill over*-effekter. For det første begyndte repræsentationerne at skele til de kvartalsvise indtjeningsstal, som hjemmetjenesten udsendte, og der gik prestige i at score højt på indtjeningslisten. Medarbejderne i handelsafdelingerne opdagede, at genereringen af ekstraindtjening var et middel til at bevise egen dygtighed. I takt med den stigende indtjening på betalingsordningen voksede den ledelsesmæssige bevågenhed i Udenrigsministeriets top, selv om Sekretariat for Udenrigshandel dog stadig ikke havde en repræsentant i den øverste ledelsesgruppe. Men der var tendens til opprioritering af handelsarbejdet.

Konsekvenser af reform 1

I forhold til Williamsons tese om *probity* må udviklingen i det danske Udenrigsministerium umiddelbart siges at være uforenelig med et af principperne for opretholdelse af neutralitet og redelighed – fastholdelsen af svage incitamenter. Brugerbetalingen fungerede indadtil i ministeriet som noget, der klart må kategoriseres som et stærkt incitament. Den ekstra indtjening fra brugerbetalingen blev et veritabelt budgettilskud, man kunne bruge ud fra skønsmæssige kriterier om eksportfremme i de enkelte handelsafdelinger. Det skulle med afsæt i Williamsons tese forventes, at de klassisk orienterede diplomatiske afdelinger i Udenrigsministeriet ville være modstandere af at indføre brugerbetaling på eksportfremmeområdet. Men det har ikke været tilfældet. Udviklingen i betalingsordningen falsificerer dog ikke Williamsons tese, idet der fortsat var en stærk organisatorisk adskillelse af eksportfremmeafdelingen og de politiske kerneområder i Udenrigsministeriet, som Williamsons tese specielt er rettet imod. Umiddelbart fik de gennemførte reformer på dette stadium således ingen eller kun meget begrænsede konsekvenser for de overordnede udenrigs- og handelspolitiske prioriteringer. Men fra et fordelingsmæssigt synspunkt havde betalingsordningen ganske åbenlyst konsekvenser for Udenrigsministeriet.

Navnlige medarbejderne i handelsafdelingerne høstede betydelige fordele i form af mere fleksible og udvidede budgetter, hvilket gav prestigemæssig gevinst i for-

hold til de politiske afdelinger. Overordnet set havde de øvrige afdelinger i Udenrigsministeriet også interesser i betalingsordningen, idet betalingsordningen åbnede for en alternativ finansieringskilde. Interesseorganisationerne advarede i denne sammenhæng mod risikoen for, at betalingsordningen kunne anvendes som neutraliserende ventil for besparelseskra­v andre steder i organisationen. De mente i den forbindelse at have fundet et praktisk eksempel på, at en konkret besparelse i Udenrigsministeriet blev udmøntet i en tilsvarende for­dyrelse i afregningsreglerne for kollektive eksportfremstød. Interesseorganisationernes ræsonnement berører et centralt element i incitamentsstrukturen og de fordelingsmæssige gevinster. Indførelsen af betalingsordningen var imidlertid ikke et nulsumsspil, hvor erhvervslivet stod til at tabe, hvad Udenrigsministeriet ville vinde. Der hersker bred enighed om, at kvaliteten af serviceydelse­rne steg ved indførelsen af betalingsordningen. Som helhed anerkender erhvervslivet, at betalingsordningen førte til en højere prioritering af eksportfremmearbejdet internt i Udenrigsministeriet.

Reform 2: Kontraktstyring

I 1997 blev Finansministeriet, Økonomistyrelsen og Udenrigsministeriet enige om, at Økonomistyrelsen skulle foretage en ressourceanalyse af Udenrigstjenestens samlede aktiviteter (Økonomistyrelsen, 1998). Analysen mandede ud i flere konkrete forslag. Blandt andet anbefalede man at indføre kontraktstyring for den del af Udenrigsministeriets virke, der angik eksportfremme ("eksportfremmesøjlen"). Anbefalingen blev fulgt. I slutningen af 1998 indledte man forhandlinger om indførelsen af kontraktstyring mellem embedsmænd fra Udenrigsministeriets departement, Sekretariatet for Udenrigshandel og Finansministeriet. Resultatet af forhandlingerne blev, at der fra 01.01.1999 blev indgået en fireårig resultatkontrakt mellem Udenrigsministeriets direktør og chefen for Sekretariatet for Udenrigshandel. Resultatkontrakten specificerede fire overordnede resultatkrav for perioden 1999-2002, hvoraf det mest håndfaste var, at indtjeningsdækningen, der ved kontraktindgåelsen var på ca. 35 mio. kr. svarende til otte pct. af driftsudgifterne, skulle stige til 15 pct. ved udløbet af kontraktperioden (Danmarks Eksportråd, 2001a). De overordnede mål og resultatkrav blev i næste instans udmøntet i konkrete kontrakter med de enkelte enheder i ude- og hjemmetjenesten. Der blev således i 2000 indgået resultatkontrakter med 70 repræsentationer, der havde eksportfremme som en af hovedaktiviteterne (Udenrigsministeriet, 2001).

I realiteten udgør målsætningen om øget indtægtsdækning en formalisering og konsolidering af en udvikling, som begyndte i 1996, hvor Sekretariatet for Udenrigshandel begyndte at fastsætte indtjeningsmål, som de enkelte repræsentationer skulle præstere. Repræsentationerne var således under et tiltagende pres for at øge indtjeningen. Forskellen efter kontraktstyringen er, at Udenrigsministeriet nu pålægger Sekretariatet for Udenrigshandel et absolut indtjeningsmål, som i næste instans delegeres videre til repræsentationerne, som står for 78 pct. af indtjeningen, mens hjemmetjenesten kun står for 12 pct.³ (Udenrigsministeriet, 2001). Dermed oplever repræsentationernes principaler (Sekretariatet for Udenrigshandel) nu også pres fra deres principal (Udenrigsministeriets departement) om at øge indtjeningen. Indtjeningsmålene ledsages af en meget håndgribelig incitaments-

struktur. Incitamentene er både interne og eksterne. Internt tilskyndes repræsentationerne til at leve op til og endda overstige indtjeningsmålet, idet 40 pct. af indtjeningen op til indtjeningsmålet kan beholdes af repræsentationerne, mens 75 pct. af indtjeningen, der ligger over indtjeningsmålet, kan beholdes (Udenrigsministeriet, 2001). Omvendt blev der indført stærke sanktioner, såfremt repræsentationerne ikke indfrier indtjeningsmålet. Såvel Udenrigsministeriet som helhed samt de enkelte repræsentationer er underlagt nettorammebevillinger. På den baggrund valgte man i de lokale resultatkontrakter mellem Sekretariatet for Udenrigshandel og de enkelte repræsentationer at lægge sig fast på, at en negativ difference mellem repræsentationernes indtjening og det fastsatte mål fratrækkes bevillingerne til den pågældende repræsentation det næstfølgende år.

Eksternt animeres repræsentationerne til at indfri indtjeningsmålene, idet der i Udenrigsministeriet er indført et *web*-baseret overvågningsprogram, som i den nyeste version kaldes *Customer Relations Management*-system. Princippet er, at repræsentationerne løbende registrerer alle fakturerede opgaver i programmet. På internt tilgængelige websider fremgår de enkelte repræsentationers samlede indtjeningsmål for hele året samt den aktuelle indtjeningsstatus.

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster bag reform 2: Kontraktstyring
Økonomistyrelsens ressourceanalyse markerer en ny fase i reformerne af Udenrigsministeriet, idet Finansministeriet i langt højere grad bliver en aktiv aktør. Trods den gradvise og temmelig anonyme introduktion af betalingsordningen fik Finansministeriet øje på den som et instrument med betydeligt indtægtsgivende potentiale. Finansministeriet foretog sammenlignende analyser mellem det offentlige eksportfremmearbejde i Norge og Sverige.⁴ I begge lande er det offentlige eksportfremme samlet i uafhængige organer, altså ikke underlagt udenrigsministerierne. Finansministeriet viste i undersøgelsen, at indtægtsdækningen i forhold til driftsomkostningerne i Norges og Sveriges Eksportråd ligger på ca. 40 pct., mens den tilsvarende indtægtsdækning i Danmark i 1998 lå på syv pct.⁵

Under forhandlingerne om kontraktstyringen mellem Finansministeriet, Udenrigsministeriets Departement og Sekretariatet for Udenrigshandel blev det klart, at medarbejderne i Finansministeriet og Udenrigsministeriet havde forskellige målsætninger og opfattelser af formålet med betalingsordningen. Udenrigsministeriet fastholdt, at betalingsordningen udelukkende var et instrument til efterspørgselsstyring og sikring af incitament til at levere god kvalitet, mens Finansministeriet snarere så den som et fiskalt instrument, hvor Finansministeriets målsætning var, at indtægtsdækningen skulle stige til et niveau nær de 40 pct. i Sverige.

Der var således uenighed om, hvor meget indtjeningsmålet skulle stige for Udenrigsministeriet som helhed. Incitamentsstrukturen blev som følge af nettorammestyningen tilrettelagt således, at det kontraktlige indtjeningsmål optages på Finansloven som en del af Udenrigsministeriets bevillinger. Tjener Udenrigsministeriet mere end indtjeningsmålet, kan differencen beholdes som ekstrabudget, mens en manko i forhold til målet skal finansieres ved besparelser internt i ministeriet. Da Udenrigsministeriet er en regnskabs- og budgetmæssig enhed, påvirker indtjeningen fra Sekretariatet for Udenrigshandel hele Udenrigsministeriet.

Forhandlingerne endte med, at indtjeningsdækningen i kontraktperioden kun skulle fordobles fra otte pct. til 15 pct., hvilket svarer til en årlig merindtjening på 23 mio. kr., hvormed den samlede årlige indtjening nåede et niveau på 53 mio. kr. ved kontraktens udløb. Udfaldet må siges at være en sejr for Udenrigsministeriet på baggrund af Finansministeriets ønsker om en væsentlig højere indtægtsdækning. Erhvervslivet og dets interesseorganisationer spillede ingen rolle i indførelsen af kontraktstyringen. Forhandlingerne var udelukkende et anliggende mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet.

Konsekvenser af reform 2

Indførelsen af kontraktstyring har implikationer i forhold til Williamsons begreb *probity* – herunder bibeholdelse af svage incitamenter og stærk kontrol af embedsmændene. Incitamentsstrukturen i Udenrigsministeriet blev kraftigt påvirket af formaliseringen og udvidelsen af indtjeningskravet. Betalingsordningen ændrer sig ved kontraktstyringen fra at være et anliggende, der kun berører handelsafdelingerne, til at være et anliggende med budgetmæssige konsekvenser for de enkelte repræsentationer som en samlet enhed og for Udenrigsministeriet som helhed. Desuden animeres blandt andet ambassadørerne til at prioritere handelsarbejdet højere. For det første indgår en del af ambassadørens årsværk i beregningen af repræsentationens indtjeningskrav. Den enkelte ambassadør kan vælge at lade andre medarbejdere forestå det praktiske arbejde med eksportfremme, men der indgår et vist antal ugeværk af ambassadørens arbejdstid i det fastsatte indtjeningskrav. For det andet er ambassadøren den øverste ansvarlige for den enkelte ambassades økonomi, hvoraf indtjeningsdækningen bliver en stadig større del. Dertil kommer de allerede omtalte incitamenter til at prioritere handelsarbejdet højt. For det tredje er der ifølge Udenrigsministeriet selv opstået en betydelig intern konkurrence mellem repræsentationerne om at score højt og overindfri målsætningerne, som løbende kan følges på førnævnte *Customer Relations Management*-system.

For Williamson er ambassadørerne centrale aktører i Udenrigsministeriets politiske analyser og rådgivning som diplomatiets kerneopgaver. Indførelsen af de forskellige stærke incitamenter inden for det danske Udenrigsministerium må siges at være i modstrid med de forudsætninger, som Williamson ser som væsentlige for at opretholde *probity*. Williamsons tese om at pleje den særlige troværdighed og neutralitet, dvs. *probity*, inden for diplomatiet, hviler på, at *probity* også er et dominerende hensyn hos den øverste politisk ansvarlige – i Danmarks tilfælde udenrigsministeren. På et spørgsmål om, hvorvidt kontraktstyringen påvirker ambassadørernes prioritering af arbejdsopgaverne, og hvorvidt handelsarbejdet som konsekvens heraf blev prioriteret højere, svarede tidligere Udenrigsminister Niels Helveg Petersen: "Afgjort ..., det var de nødt til, de får jo meldt tal ud, som de skal nå. Så de bliver spændt for. Men helt ærligt, så er det heller ikke noget, de tager skade af ... De tager ikke skade af nogle praktiske arbejdsopgaver, ellers ville de bare blive sådan nogle verdensfjerne diplomater – det har vi ikke brug for."

Hans udsagn vidner om, at udenrigsministeren prioriterer praktisk orienterede hensyn højere end bevarelsen af fuldstændigt incitamentsneutrale embedsmænd og rådgivere. Sådan som det danske Udenrigsministerium er kommet til at fungere

efter reformerne, er der ikke meget, der støtter Williamsons tese om redelighedens altdominerende rolle i tilrettelæggelse af organisatoriske strukturer. På en bagvendt facon kan man sige, at det danske diplomatis nye måde at virke på bekræfter relevansen af Williamsons pointe om sammenhængen mellem incitament og *probity*.

Således nævner Dansk Industri eksempler på, at generalkonsulater og danske ambassader indbyrdes kæmper om indtjeningen i de enkelte lande. Konkret udmønter det sig i, at repræsentationerne inden for et land promoverer sig selv og anbefaler virksomhederne at etablere sig netop i deres region, hvilket ifølge Dansk Industri efterlader virksomhederne dybt forvirrede. Tilsvarende konkurrence eksisterer angiveligt mellem repræsentationer i forskellige lande, når markeder for kollektive eksportfremstød skal udvælges. Dansk Industri peger her på det skisma, der ligger til grund for Williamsons fokus på *probity*: at neutraliteten og forudsætningen om samarbejde og samordning risikerer at blive kompromitteret af stærke krav om præstationer.

Et andet væsentligt kriterium for, at *probity* holdes intakt, er ifølge Williamson en stærk kontrol med embedsmændene samt opretholdelsen af Udenrigsministeriets image udadtil. Betalingsordningens indførelse og overgangen til kontraktstyring har medført en kraftig decentralisering af kompetence og økonomisk ansvar til de enkelte repræsentationer. Således er det i høj grad op til de enkelte repræsentationer at forvalte betalingsordningen, herunder at afgøre timeafregningen for leverede ydelser samt at træffe afgørelser om, hvorvidt en konkret forespørgsel gebyrpålægges eller falder ind under *public service*-forpligtelsen. Incitamentsstrukturen og instrukserne fra ledelsen i hjemmetjenesten belønner således repræsentationer, der udviser innovation og indtjening. Denne forandring af Udenrigsministeriet fjerner organisationen fra Williamsons ideal om restriktiv politisk kontrol og manglen på initiativ fra neden over for den politiske ledelse som fundamentale instrumenter til opretholdelse af *probity*. Det empiriske materiale, som jeg har tilvejebragt, antyder på ingen måde, at hensynet til at pleje diplomatiets *probity* med de redskaber, Williamson fremhæver, er så altdominerende i Udenrigsministeriets nutidige organisationskultur.

Konklusionen på undersøgelsen af betalingsordningen og indførelsen af kontraktstyring er derfor, at realiteterne i det danske Udenrigsministerium forholder sig anderledes, end teorien forudsagde. Til trods for, at Udenrigsministeriet varetager suveræne transaktioner, er bevarelse af et incitamentsneutralt bureaukrati ikke længere så determinerende et hensyn i Udenrigsministeriet. Derimod giver varetagelsen af suveræne transaktioner Udenrigsministeriet en magtfuld udgangsposition i fordelingskampen om interesser, opgaver og budgetter. Økonomistyrelsens ressourceanalyse af 1997 markerer en ny fase i denne fordelingskamp, hvor Finansministeriet og Udenrigsministeriet havde forskellige dagsordener. Udenrigsministeriet gik relativt sejrrikt ud af kampen, for i forhold til Finansministeriets forhandlingsposition blev resultatet en forholdsvis beskeden højnet indtægtsdækning. Det fremgår dog af flere interviews, at indtjeningskravet har nået et omfang, der klart overstiger, hvad repræsentationerne og især erhvervslivet ønsker.

Konfigurationen af interesser mellem Finansministeriet, Udenrigsministeriet og erhvervslivet er ganske ejendommelig, idet det som omtalt oprindeligt var Udenrigsministeriet, der ønskede brugerbetaling, og selv tog initiativ til at sætte den i vejret. På den anden side var og er det ikke i Udenrigsministeriets interesse, at indtjeningsdækningen stiger så voldsomt, som Finansministeriet ønsker, idet mange repræsentationer finder de nuværende indtjeningskrav lovlig høje og føler sig pressede af dem. Til gengæld medfører det et overraskende interessefællesskab mellem erhvervslivet og Udenrigsministeriet. Erhvervslivet har i denne sammenhæng fundet en ganske effektiv og magtfuld alliancepartner.

Reform 3: Danmarks Eksportråd

Frem til 01.01.2000 var det offentlige eksportfremmearbejde i Danmark spredt over tre ministerier; Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet. Bevillinger til eksportfremme var jf. Finansloven 1999 fordelt således mellem de tre ministerier: Udenrigsministeriet 303 mio., Erhvervsministeriet 130 mio. og Fødevareministeriet 60 mio. Det har tidligere været forsøgt at sammenlægge eksportaktiviteterne i både 1990 og 1993 – begge gange uden resultat som følge af intern uenighed mellem ministerierne. I 1999 blev sagen rejst på ny af Industriens Udviklingsgruppe (herefter: IUG), som bestod af fremtrædende danske erhvervs- og organisationsfolk. Initiativtageren var Administrerende Direktør for Danfoss, Jørgen Mads Clausen. IUG var nedsat under Erhvervsministeriet med erhvervsminister Pia Gjellerup i spidsen i 1999 og ophørte med at eksistere ved udgangen af samme år. Formålet med at oprette IUG var at undersøge årsagerne til danske eksportvirksomheders tab af markedsandele og stille forslag til, hvordan de kunne genvinde dem. Et hovedtema i IUG's korte virke var forslaget om én gang for alle at samle det offentlige eksportfremme i en enstrengt organisation. Dets anbefalinger desangående blev af Erhvervsministeriet fremlagt som følger:

- Eksportfremmeaktiviteterne samles i et selvstændigt organ under Erhvervsministeriet.
- Der nedsættes en bestyrelse for organet bestående af aktive erhvervsfolk, som skal have en betydelig og reel indflydelse.
- Bestyrelsen udpeger direktøren for organet.

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster i reform 3: Eksportrådet

Der var mange aktører, store interesser og fordelingsmæssige gevinster på spil under kampen om, hvor varetagelsen af eksportfremmet skulle havne. Kun ét var alle enige om, nemlig at aktiviteterne skulle samles ét sted. Finansministeriet var interesseret i, at de blev overført til en relativt selvstændig organisation, fordi man vurderede, at en sådan organisation ville være lettere at håndtere i fremtidige forhandlinger om indtægtsdækning end Udenrigsministeriet, der som nævnt havde vist sig at være en vanskelig forhandlingspartner. De store erhvervsvirksomheder og deres organisationer var tilbøjelige til at ønske aktiviteterne samlet under Udenrigsministeriet af to grundlæggende årsager. Dels så man stordriftsfordele ved at benytte Udenrigsministeriets bestående infrastruktur af udenlandske repræsenta-

tioner, dels var erhvervslivet interesseret i samtidig at kunne trække på Udenrigsministeriets politiske og diplomatiske kontakter i udlandet.

Erhvervslivet ønskede desuden en bestyrelse for organisationen med beføjelser til at ansætte direktøren. Håndværksrådet, som repræsenterer mange små og mellemstore virksomheder, ønskede opgaverne overført til en meget selvstændig organisation under Erhvervsministeriet – igen med en indflydelsesrig bestyrelse, og allerhelst med Håndværksrådet formand, Poul Uldsøe, i spidsen. Håndværksrådet støttede denne model, fordi Erhvervsministeriet påstås at have bedre blik for små og mellemstore virksomheders interesser.

Men udfaldet på sagen blev, at Udenrigsministeriet pr. 01.01.2000 med oprettelsen af Danmarks Eksportråd fik overført samtlige eksportfremmeaktiviteter, blandt andet årlige bevillinger fra Erhvervsministeriet på 120 mio. kroner (Danmarks Eksportråd, 2001b). Danmarks Eksportråd erstattede Sekretariatet for Udenrigshandel. Erhvervsministeriet stod til trods for den dagsordensættende rolle som den store taber, mens Udenrigsministeriet løb af med sejren. Sejren for Udenrigsministeriet var dobbelt, idet bestyrelsen kun fik en rådgivende funktion i modsætning til erhvervslivets og interesseorganisationernes udspil. Desuden fik bestyrelsen ikke kompetence til at ansætte direktøren – det gjorde i stedet udenrigsministeren. Stillingen gik til Birger Riis-Jørgensen, og med oprettelsen af hans stilling blev eksportsøjlen for første gang repræsenteret i Udenrigsministeriets øverste ledelse. Oprettelsen af Danmarks Eksportråd var således en stor gevinst for handelsmedarbejderne i Udenrigsministeriet. Deres arbejde ville fremover have en endnu højere prioritering, og der blev nu for alvor indvarslet ligestilling mellem de tidligere så ulige stillede handelsafdelinger og politiske afdelinger i Udenrigsministeriet.

Konsekvenser af reform 3: Eksportrådet

Williamson mener, at opretholdelsen af *probity* er så grundlæggende et aspekt ved diplomatiets virke, de suveræne transaktioner, at det – i dette tilfælde det danske Udenrigsministerium – vil modsætte sig at overtage arbejdsopgaver, som kan compromittere *probity*. Men de organisatoriske forandringer, der fulgte i kølvandet på oprettelsen af Danmarks Eksportråd, berørte de politiske kerneopgaver, idet Danmarks Eksportråd pr. 01.09.2001 overtog ansvaret for handelspolitikken, herunder forholdet til World Trade Organization, som før blev varetaget af de politiske søjler i Udenrigsministeriet. Således har det stået klart for de diplomatiske afdelinger i Udenrigsministeriet, at oprettelsen af Danmarks Eksportråd ville betyde en opprioritering af det handelsmæssige arbejde i Udenrigsministeriet. Alligevel og modsat Williamsons tankegang tilskrives direktøren for Udenrigsministeriet, ambassadør Friis Arne Petersen meget af æren for Udenrigsministeriets sejr over Erhvervsministeriet. Ifølge daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen arbejdede Friis Arne Petersen ”uhyre meget med denne sag og ville gerne gøre en succes ud af det og arbejdede intenst i den retning”.

Som øverste embedsmand i Udenrigsministeriet er Friis Arne Petersen om nogen en central aktør i ministeriets diplomatiske kerneområder. Hvis Williamsons idealtype holder, ville han have set forløbet som en chance, der skulle udnyttes til at skille sig af med handelsområdet og alle de reformtiltag, som er så uforenelige

med Williamsons begreb om *probity*. Men sådan forholdt det sig ikke – tværtimod. Således er der i de tre cases, som er substansen i min empiriske analyse, ingen direkte tilkendegivelser af, at politikere eller embedsmænd prioriterer plejen af *probity*. Aktøremes adfærd i de tre reformprocesser lader sig ikke forklare med hensynet til *probity* i Udenrigsministeriets varetagelse af suveræne transaktioner, hvorimod et fordelingsperspektiv på deres indbyrdes positioner forklarer meget.

Det skal i den forbindelse nævnes, at Friis Arne Petersen og andre topembedsmænd i Udenrigsministeriet havde nogle historisk betingede interesser i en udvidelse af Udenrigsministeriets opgaveportefølje. I forbindelse med nedsættelsen af Udenrigskommissionen i 1990 blev der gennemført en overordnet omlægning af strukturen i Udenrigsministeriet. Reformen, der blev gennemført i 1991, medførte en markant slankning af organisationen, hvor de tre tidligere departementer blev slået sammen til et enkelt departement. Samtidig blev antallet af chefstillinger i kontorerne reduceret fra 45 til 35, og en række chefstillinger i stabsfunktioner blev skåret væk (Christensen, 1992: 93). Reformen i 1991 stred således mod mange interne interesser i Udenrigsministeriet. Ikke desto mindre var reformen en nødvendighed for at bevare dynamikken i organisationen, som førhen var plaget af lange kommandoveje og unødvendige sagsfremstillinger i diverse chefgrupper. Reformen var således en vigtig forudsætning for at imødekomme Uffe Ellemann-Jensens krav om en mere effektiv organisation. Desuden var der generelle politiske krav om besparelser og rationaliseringer til ministerierne.

Ifølge Jørgen Grønnegård Christensen skabte reformen i 1991 interne spændinger i Udenrigsministeriet som følge af reduktionen i antallet af attraktive chefstillinger (Christensen et al., 1999: 187). I lyset af dette har både kontraktstyringen og oprettelsen af Danmarks Eksportråd helt givet bidraget til at udfylde det tomrum, der opstod efter de sløjfede chefstillinger. Overgangen til kontraktstyring var en decentralisering, som gav kompetence til repræsentationerne, hvilket gjorde såvel lederstillinger som mellemliderstillinger mere attraktive. Denne effekt blev forstærket med udvidelsen af Udenrigsministeriets handelsmæssige aktiviteter i 2000. På denne baggrund havde Udenrigsministeriets øverste ledelse personificeret af Friis Arne Petersen interesse i at styrke og udvide ministeriets aktiviteter gennem de omtalte præstationsorienterede supplerende reformer.

Sammenfatning og konklusion: eksportfremme i Udenrigsministeriet – en succes

Det blev som indledning til denne artikel konstateret, at Danmark har et stort og magtfuldt udenrigsministerium set i forhold til landets størrelse. Formålet med artiklen var at belyse hvilke faktorer, der skaber ministeriets succes. Som sin empiriske analysegenstand koncentrerede artiklen sig om en af de mest synlige succes historier i Udenrigsministeriet – samlingen af det offentlige eksportfremmearbejde i Danmarks Eksportråd under Udenrigsministeriet samt forspillet, dvs. indførelsen af brugerbetaling og overgang til kontraktstyring. Reformvilje sammen med politisk og organisatorisk tilpasningsevne er en del af forklaringen på, at Udenrigsministeriet i Danmark har formået at fastholde og tilmed udvide den eksportrelaterede del af organisationen.

Kimen til Udenrigsministeriets store sejr i slaget om det offentlige eksportfremmearbejde var altså indførelsen af betalingsreformen af 1987 med den officielle betegnelse "Betalingsordningen for Udenrigsministeriets serviceydelser i forbindelse med eksportfremmearbejdet". Baggrunden var det stigende efterspørgselspres, som naturligt fulgte i kølvandet på en stigende udenrigshandel. Betalingsprincippet havde både den tilsigtede disciplinerende effekt på virksomhedernes forespørgsler og en motiverende effekt på ministeriets medarbejdere. Samlet bidrog reformen til en kraftig kvalitetsforbedring af de leverede ydelser.

Overgangen til kontraktstyring i 1999 havde ligeledes positive følgevirkninger. Indtjeningsmålene for de enkelte repræsentationer blev systematiseret som grundlag for at rangordne repræsentationerne på deres resultater, og denne *benchmarking* har utvivlsomt virket motiverende og bidraget til, at der blev løbet stærkere i de enkelte handelsafdelinger. Med indtjeningen som bedømmelseskriterium fik Udenrigsministeriet et redskab til at fordele og prioritere tilførslen af ressourcer repræsentationerne imellem, således at budgetbevillinger i et vist omfang følger indtjening. Rent bortset fra de håndgribelige følger af kontraktstyringen var der også en betydelig signalværdi i den organisatoriske reform. I forhold til Erhvervsministeriet beviste Udenrigsministeriet gennem sin meget kontante implementering af kontraktstyring en reformvilje og tilpasningsevne, som blev et aktiv i de politiske og ministerielle forhandlinger om oprettelsen af Danmarks Eksportråd. Således fremhævede Finansministeriet i en *benchmark*-analyse foretaget i 1999 Udenrigsministeriets implementering af kontraktstyring som velgennemført (Finansministeriet 2000a, 2000b).

Det er i lyset af dette forarbejde, at Udenrigsministeriets sejr over Erhvervsministeriet i kampen om Danmarks Eksportråd skal ses. Afgørende for Udenrigsministeriets sejr var, at de store erhvervsorganisationer kunne støtte en model, hvor eksportfremmearbejdet blev samlet på Asiatic Plads, idet de så en fordel i Udenrigsministeriet som primær eksportfremmeaktør som følge af ministeriets alsidige og veludbyggede kontakter til eksportmarkederne. Hermed er analysen fremme ved en helt central pointe i forklaringen på Udenrigsministeriets relative magt og størrelse. Grunden til, at erhvervslivet helt fra begyndelsen bakkede op om en samling af eksportfremmeaktiviteterne under Udenrigsministeriet, hænger nøje sammen med begrebet suveræne transaktioner. Udenrigsministeriets monopol på kontakten med fremmede regeringer og typisk et væld af andre politiske og bureaukratiske kontakter og netværk i udlandet giver ministeriet en afgørende fordel i forhold til øvrige ministerier, der ellers i princippet sagtens kunne varetage eksportfremmeopgaverne. Men det forhold, at Udenrigsministeriet står for suveræne transaktioner, ville næppe i sig selv på forhånd have sikret ministeriet opbakning fra erhvervsliv, politikere og andre aktørgrupper til at placere al eksportfremme dér. Havde Udenrigsministeriet ikke taget initiativ til at tilpasse organisationen i overensstemmelse med ændringer i omgivelserne, var det ikke givet, at Udenrigsministeriet var løbet af med sejren over Erhvervsministeriet, der jo var initiativtager til eksporttænkertanken IUG. IUG var som beskrevet den aktør, der anbefalede at samle alt eksportfremme under én hat, men et grumset kompromis inklusive en deling af opgaverne kunne alt andet lige være blevet udfaldet.

Forklaringen på de udenrigsministerielle "lakskos" succes på bekostning af de erhvervsministerielle "gummistøvler" i denne sag hviler altså på to væsentlige forudsætninger. For det første giver varetagelsen af suveræne transaktioner Udenrigsministeriet en særlig styrke, som almindelige ressortministerier ikke har. For det andet har initiativ og tilpasningsevne bevirket, at det danske Udenrigsministerium har kunnet omsætte styrkepositionen i konkrete udvidelser af budget og opgaveportefølje. Det er interessant, eftersom de fleste andre landes udenrigsministerier i dag ikke varetager eksportfremmeopgaver. Det danske Udenrigsministerium derimod har ikke bare fastholdt, men udbygget sin kontrol med opgavevaretagelsen. Spørgsmålet er så, om succesen varer ved, eller der er risikomomenter i ministeriets iver efter at forny sig og måden, man gør det på?

Eksportfremme i Udenrigsministeriet – en vedvarende succes?

Udenrigsministeriets varetagelse af suveræne transaktioner giver dette bureaukrati en stærk udgangsposition, som man har formået at drage fordel af. Men som påpeget af Williamson knytter der sig til suveræne transaktioner en altafgørende norm om neutralitet og retskaffenhed i bureaukratiet. Derfor må man spørge, om reformerne af Udenrigsministeriets eksportfremme på sigt vil være forenelige med de forudsætninger for opretholdelse af *probity* og offentlig autoritet, som Wilson og Williamson påpeger?

Undersøgelsen identificerer flere faldgruber, hvor Udenrigsministeriet må træde varsomt for at bevare sit image som uantastet offentlig autoritet og neutral udøver af suveræne transaktioner. Det vil være et alvorligt anslag mod denne autoritet og neutralitet, hvis virksomhederne oplever, at danske repræsentationer i udlandet lægger egne indtjeningsmæssige hensyn til grund for deres anbefalinger frem for objektive og saglige kriterier. Med stigende krav om indtjening kan det desuden være problematisk, at Udenrigsministeriet generelt og repræsentationerne i særdeleshed udgør regnskabs- og budgetmæssige enheder. Da indtjeningen via betalingsordningen har budgetmæssige konsekvenser for hele ministeriet såvel som de enkelte afdelinger, er der ikke vandtætte skodder mellem hverken afdelingerne eller de forskellige medarbejdergrupper. En markant stigning i indtjeningskravet for en given ambassade vil således ændre situationen for ikke bare handelsmedarbejderne, men også ambassadøren, som er ansvarlig for ambassadens økonomi. Et beslægtet problem ved den manglende økonomiske og organisatoriske adskillelse kan være risikoen for krydssubsidiering, dvs. at der tilføres personale og økonomiske ressourcer til eksportarbejdet for at indfri de meget håndfaste indtjeningskrav på bekostning af andre, mindre målelige funktioner, som imidlertid kan være nok så vitale.

Der ligger også et problem i, at Udenrigsministeriets eksportafdelinger udsættes for begrænset konkurrence på en del af deres serviceydelser. Det gælder for eksempel i forbindelse med planlægning og gennemførelse af kollektive eksportfremstød. I udlandet vil ambassaderne have en væsentlig konkurrencefordel i forhold til andre udbydere af samme ydelser. I takt med et stigende indtjeningskrav kan ambassaderne fristes til at udmønte indtjeningspresset i flere fakturerede timer på især områder, hvor konkurrencen fra alternative udbydere er svagest. Sat på spidsen kan konsekvensen af stigende deltagelsesgebyrer i forbindelse med

kollektive eksportfremstød ende med at blive frafald af deltagende virksomheder – til skade for dansk eksport.

Endelig kan det være problematisk, at det i et vist omfang er overladt til Udenrigsministeriet selv at trække grænsen mellem *public service*-forpligtigelser og de opgaver, der via betalingsordningen afkræves betaling for. For at opretholde offentlig autoritet er det af afgørende betydning, at der er overensstemmelse mellem intentionerne hos de politisk foresatte og den måde, betalingsordningen forvaltes på i praksis. De øgede krav om indtjening rummer en risiko for, at Udenrigsministeriet som helhed samt de enkelte repræsentationer tilskyndes til at afsøge emner for brugerbetaling, som er mere ligegyldige eller måske ligefrem i konflikt med politiske instrukser.

Fremtiden for offentlig eksportfremme

Som det vil være fremgået, er den danske model for offentlig eksportfremme ret enestående, fordi de gebyrpålagte eksportfremmeydelser sorteres under Udenrigsministeriet. Der er åbenlyse fordele for brugerne ved denne model. For det første har opgøret med gratisprincippet og indførelsen af indtjening som incitament afgjort højnet kvaliteten af de leverede ydelser og bidraget til en mere effektiv ressourceudnyttelse i Udenrigsministeriets handelsafdelinger. For det andet er der store fordele forbundet med en model, hvor eksportfremmearbejdet lægges i en enhedsorganisation under dette ministerium. Dels varetager Udenrigsministeriet alle Danmarks officielle kontakter med udlandet, dels står ministeriet for alle Danmarks officielle repræsentationer i udlandet, hvortil kommer diplomaternes mere uformelle *ad hoc*-kontakter – samlet set en unik infrastruktur af berøringsflader med omverdenen, som erhvervslivet kan have stor gavn af.

De teoretiske overvejelser hos Wilson og Williamson antyder imidlertid nogle centrale konfliktpotentialer for fremtidens håndtering af eksportfremme i Danmark. Ganske vist er Williamsons tese om neutralitet mv. møntet på diplomatiets almene, altså ikke-kommercielle, politiske analyse- og forhandlingsarbejde for eksempel på området sikkerhedspolitik. Men problemet er den påvirkning af de ikke-kommercielle funktioner, der kan blive følgen af eksportsøjlenes nye rolle som krumtap. Såfremt indtjeningsdækningen skal op på et markant højere niveau end det nuværende, sådan som Finansministeriet ønsker, må man forvente, at der kan opstå problemer ved at bibeholde en enhedsorganisation. Udenrigsministeriet vil da befinde sig i et tiltagende krydspres mellem sine egne rodfæstede normer om neutralitet og retskaffenhed – hele ministeriets eksistensberettigelse ifølge d'herre Wilson og Williamson – og ministeriets nye, mere konjunkturbestemte bestræbelse på at højne sin indtjening og vise reformvilje. Udenrigsministeriet vandt en stor sejr, da det blev besluttet at henlægge al offentligt eksportfremmearbejde hertil, men sejren var næppe givet på forhånd. Tværtimod tyder alt på, at den var betinget af ministeriets forarbejde med de ovenfor beskrevne reform 1 og reform 2, eller sagt med andre ord: den proaktive tilpasningsevne, ministeriet har udvist. Men der er ikke meget, der tyder på, at man nu kan hvile på laurbærrene, for også fremtiden vil rumme udfordringer eller i hvert fald kræve løbende tilpasning: Tilpasning til Finansministeriets krav om øget indtjening. Tilpasning af organisatio-

nen så den fornødne neutralitet og autoritet bevares. Tilpasning så dansk eksport fremmes så effektivt som muligt. Udenrigsministeriets organisation rummer i kraft af sammensætningen af opgaver et overordentlig stort tilpasningspres fra mange konkurrerende og vanskeligt forenelige hensyn.

Epilog: effekten af regeringsskiftet i 2001

Presset på Udenrigsministeriet blev voldsomt optrappet i de første måneder af år 2002, idet den nye borgerlige regering pålagde hele den statslige administration hidtil usete besparelser. De nye politiske toner fik mediernes og derpå finansudvalget til at sætte fokus på Udenrigsministeriet, hvilket førte til et yderligere skærpet pres på ministeriet. Min artikels politologiske pointe er, at Udenrigsministeriet i sine reformer for længst har taget ved lære af de liberale teorier om *New Public Management*, idet reformprocessen daterer sig tilbage til 1987. Nok så vigtigt har ministeriet løbende formået at konsolidere kontrollen med eksportfremmeopgaverne. Under den aktuelle besparelsesrunde i Udenrigsministeriet måtte Danmarks Eksportråd bære sin del af nedskæringerne, hvortil kom lukning af adskillige ambassader. Samtidig lykkedes det dog netop Eksportrådet at få tildelt ekstra bevillinger andre steder fra, blandt andet fordi man der kunne dokumentere konkret fremgang i forhold til de opstillede mål. Igen har de kraftige incitamentsstrukturer, som strider mod Williamsons *probity*-tese, vist sin effekt. Williamsons tese omfatter som nævnt primært de politiske og diplomatiske funktioner i Udenrigsministeriet. Det er i artiklen påvist, at reformerne af eksportfremme har indirekte *spill over*-effekter på de politiske og diplomatiske funktioner i Udenrigsministeriet.

Aktuelle begivenheder viser imidlertid, at bevarelse af *probity* ikke tillægges stor betydning selv, når det gælder reformer, der direkte angår de politiske og diplomatiske afdelinger i Udenrigsministeriet. Således fremførte Udenrigsministeriets øverste ledelse i et stort indlæg i *Børsen*, at man med Danmarks Eksportråd som ideal søger at indføre lignende incitamentsstrukturer i de traditionelle diplomatiske afdelinger i Udenrigsministeriets Nord og Sydgruppe ("Diplomater i turn-around", *Børsen*, 03./04.05.2002). Disse reformtiltag understreger min artikels centrale pointer: Det står således klart, at opretholdelse af Udenrigsministeriets weberianske myndighedsideal ikke engang i de traditionelle politiske, diplomatiske funktioner udgør et determinerende hensyn hos embedsmændene, når større interesser står på spil. Udenrigsministeriet er ikke indstillet på at lade sig beskære i omfang og styrke, og svaret på udfordringen er, som i eksemplet med eksportfremme, at komme udfordrerne i forkøbet ved at udvise tilpasningsvilje og resultatorientering via *New Public Management*-reformer.

Noter

1. Forfatteren ønsker at takke to anonyme referees samt Jørgen Grønnegård Christensen og Mette Skak for nyttige kommentarer og kritik.
2. Politiske aktører: Tidligere Udenrigsminister, Uffe Ellemann-Jensen; Tidligere Udenrigsminister, Niels Helveg Petersen.

Ministerielle embedsmænd: Kontorchef i Udenrigsministeriet, Anne Steffensen; Ministerråd i Udenrigsministeriet, Poul Essemann; Fuldmægtig i Udenrigsministeriet, Torsten Kjølby Nielsen; Handelsråd v. Ambassaden i Washington, Helge Lund; Kontorchef i Finansministeriet, Peter Brix Kjeldgård; Fuldmægtig i Finansministeriet, Stig Henneberg.

Interesseorganisationer: Markedschef i Dansk Industri, Peter Bo Andersen; Vicedirektør i Det Danske Handelskammer, Torben Lentz; Erhvervenes Eksportfremme Sekretariat, Afdelingsleder John Hansen og Konsulent Lene Wenzel.

Virksomheder: Adm. Direktør, Danfoss, Jørgen Mads Clausen.

3. Forfatteren har i perioden 13.03. til 30.04. foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt 133 medarbejdere i Udenrigsministeriets udetjeneste. Herunder ambassadører, handelsråder, eksportstipendiater, handelsattachéer og eksportassistenter. Undersøgelsens besvarelsesprocent er på 69 pct. Resultaterne af analysen bekræfter, at betalingsordningen og kontraktstyringen har haft en mærkbar effekt på prioriteringen af indsatsområder, der relaterer sig til de stærke incitamenter i forhold til de egenskaber, som Williamson opregner som væsentlige for bevarelse af *probity*.
4. I Sverige og Norge varetages desuden eksportfremmearbejde i Udenrigsministeriet. Antallet af fakturerede eksportfremmeopgaver i Udenrigsministeriernes regi er dog meget begrænset.
5. De resterende ti pct. hidrører supplerende indtægter, som ikke kan henføres til en opdeling mellem ude- og hjemmetjenesten

Litteratur

Børsen.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Thomas Pallesen (1997). *Coping With Leviathan: The Mixed Record for Danish Public Sector Reform*, paper, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). "Udenrigsministeriets reorganisering", pp. 88-106 i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Jørgen Grønnegård et al. (1999). *Politik og forvaltning*, Århus: Systime.

Danmarks Eksportråd (2001a). *Resultatkontrakt for 2002*, København: Danmarks Eksportråd.

Danmarks Eksportråd (2001b). *Årsberetning 2000/2001*, København: Danmarks Eksportråd.

Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Essex: Prentice Hall.

Finansministeriet (2000a). *Benchmarking i den offentlige sektor*, København: Schultz Information.

Finansministeriet (2000b). *Kontraktstyring i staten*, København: Schultz Information.

Finansministeriet (2001). *Budgetredegørelse 200/2001*, København: Schultz Information.

Hood, Christopher (1999). *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.

Williamson, Oliver E. (1999). "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *The Journal of Law, Economics & Organisation*, Vol. 15, No. 1, pp. 306-342.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*, New York: Basic Books.

Udenrigsministeriet (2001). *Udenrigstjenestens betalingsordning. Vejledning 2001*, København: Udenrigsministeriet.

Økonomistyrelsen (1998). *Analyse af Udenrigsministeriet – eksportfremmeområdet*, København: Schulz Information.