

Eksportfremmearbejdets Politiske Organisering



Speciale af:

Mads Holm Iversen

September 2002

**Institut for Statskundskab,
Århus Universitet**

**Vejleder: Professor i offentlig forvaltning,
Jørgen Grønnegård Christensen**

Indholdsfortegnelse

1. KAPITEL INDLEDNING	1
1.1. TEORETISK & EMPIRISK PROBLEMSTILLING.....	2
1.2. KOMPARATIVT ANALYSEDESIGN.....	4
1.3. PROBLEMFORMULERING	6
2. KAPITEL TEORI.....	8
2.1. NORMATIV ØKONOMISK TEORI	8
<i>Handelspolitisk målsætning & eksportfremme</i>	<i>9</i>
<i>Industriel netværksteori.....</i>	<i>10</i>
2.2. SPECIFIK TEORI OM UDENRIGSMINISTERIET: WILSON & WILLIAMSON	11
2.3. POLITISK TRANSAKTIONSMKOSTNINGSTEORI & RATIONEL INSTITUTIONALISME	16
2.4. HYPOTESE FORMULERING.....	17
3. KAPITEL REFORMER AF DANSK EKSPORTFREMME.....	20
3.1. UDENRIGSMINISTERIET: OPGAVER OG ORGANISERING	21
3.2. REFORM 1: BETALINGSORDNINGEN	21
<i>Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster</i>	<i>24</i>
<i>Betalingsordningen og Hypotesetest</i>	<i>25</i>
3.3. REFORM 2: KONTRAKTSTYRING	26
<i>Indtjeningsmål og incitamenter</i>	<i>27</i>
<i>Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster</i>	<i>29</i>
<i>Kontraktstyring og hypotesetest.....</i>	<i>30</i>
3.4. REFORM 3: DANMARKS EKSPORTRÅD	33
<i>Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster</i>	<i>34</i>
<i>Danmarks Eksportråd og hypotesetest.....</i>	<i>35</i>
3.5. DELKONKLUSION	37
<i>Økonomi hypotesen.....</i>	<i>37</i>
<i>Interesse hypotesen.....</i>	<i>38</i>
<i>Probity hypotesen.....</i>	<i>39</i>
<i>Teoretisk perspektivering.....</i>	<i>41</i>
<i>Epilog</i>	<i>43</i>

4. KAPITEL REFORMER AF SVENSK EKSPORTFREMME	44
4.1. UDENRIGSMINISTERIET: OPGAVER OG ORGANISERING	44
4.2. REFORM 1: SVERIGES EKSPORTRÅD	45
<i>Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster</i>	47
<i>Sveriges Eksportråd og hypotesetest</i>	49
4.3. REFORM 2: NEDSKÆRINGER OG CHOKKUR AF SVERIGES EKSPORTRÅD	52
<i>Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster</i>	55
<i>Nedskæringer, Chokkur og hypotesetest</i>	58
4.4. REFORM 3: EXPERT PÅ EXPORT?	60
<i>Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster</i>	63
<i>Hypotesetest og sammenfattende konklusion</i>	65
5. KAPITEL SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN	69
5.1. METODE FOR DATAINDSAMLING	71
<i>Frafaldsanalyse</i>	71
<i>Udformning af spørgeskema</i>	73
<i>Struktur for undersøgelse af reformernes virkninger</i>	73
6. KAPITEL	75
EKSPORTMAKSIMERING VERSUS BUDGETMAKSIMERING?	75
6.1. EKSPORTMAKSIMERING	75
<i>Værdsatte egenskaber & Williamson</i>	75
<i>Reformernes virkning på kvalitet, motivation og eksportmaksimering</i>	77
<i>Niveau af indtjeningsmål</i>	80
<i>Rekruttering & kompetenceudvikling i Danmarks Eksportråd</i>	84
6.2. BUDGETMAKSIMERING	86
<i>Prioriteringer af eksportfremmearbejdet ved øget budgetmaksimering</i>	86
<i>Konkurrence, prisfastsættelse og fakturering</i>	88
6.3. BUDGETMAKSIMERING VERSUS EKSPORTMAKSIMERING I DANMARK & SVERIGE.	93
7. KAPITEL PUBLIC SERVICE, MYNDIGHEDSBETJENING OG SAMARBEJDE	97
<i>Public service</i>	97
<i>Myndighedsbetjening</i>	99
<i>Samarbejde internt og eksternt</i>	100
7.1. PUBLIC SERVICE, MYNDIGHEDSBETJENING OG SAMARBEJDE I DANMARK OG SVERIGE	104

8. KAPITEL KONKLUSION & POLICYANBEFALINGER	107
8.1. DELKONKLUSION FOR ÅRSAGER BAG REFORMERNE AF DANSK OG SVENSK EKSPORTFREMME	107
8.2. DELKONKLUSION FOR REFORMERNES VIRKNINGER I DANMARK OG SVERIGE	112
8.3. POLICYANBEFALINGER	116
LITTERATURLISTE	118
BILAG	123
BILAG 1: EKSEMPEL PÅ INTERVIEWGUIDE.	123
BILAG 2: FØLGEBREV VED UDSENDELSE AF SPØRGESKEMA.	127
BILAG 3: ERINDRINGSSKRIVELSE	128
BILAG 4: SPØRGESKEMA	129
ENGLISH ABSTRACT	137

Forord

Ideen til specialet om ”Eksportfremmearbejdets politiske organisering” fik jeg som praktikant, og senere ansat konsulent i handelsafdelingen på Den Danske Ambassade i Beijing. Arbejdet med eksportfremme fandt jeg meget interessant og samtidig vigtig fra en samfundsmæssig synsvinkel. Særligt på et marked som det kinesiske er det væsentligt, at det offentlige eksportfremmearbejde organiseres effektivt, fordi politiske kontakter og etableringer af netværk er af stor betydning for danske virksomheders succes i deres eksportbestræbelser.

Jeg var overrasket over at opleve, hvor udbredt brugerbetalingen er for de offentlige eksportfremmeydelser, som leveres af Danmarks Eksportråd under Udenrigsministeriet. Endnu et overraskelsesmoment var, at incitamentsstrukturen der skal sikre en høj prioritering af eksportfremmearbejdet i Udenrigsministeriet er ganske manifesteret. Ja, faktisk vendte mødet med eksportfremmearbejdet op og ned på mine forestillinger om Udenrigsministeriet – som jeg hidtil havde anset som et konservativt, weberiansk organiseret ministerium. Denne opfattelse er forkert!

Gennem analysearbejdet med specialet er det blevet klart, at det danske Udenrigsministerium har gennemført *New Public Management* reformer med en sådan konsekvens, at det fundamentalt har ændret den måde, hvorpå store dele af Udenrigsministeriet arbejder på.

Analysearbejdet i forbindelse med specialet har været fantastisk spændende. Den indledende analyse af reformerne af det danske eksportfremme arbejde var så interessant og markant i en politologisk kontekst, at et omskrevet uddrag af analysen viste sig værdigt til publicering i tidsskriftet *Politica* med artiklen ”Laksø & gummistøvler – en analyse af magtkampen mellem Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet om eksportfremmearbejdet” (Iversen, 2002). Jeg vil i denne forbindelse takke Professor Jørgen Grønnegård Christensen for opmuntring og idé til at søge dele af analysen publiceret. Jørgen Grønnegård Christensen skal i det hele taget have en stor tak for vejledning i forbindelse med specialet og stor inspiration gennem hele studietiden.

Ligeledes vil jeg gerne takke Udenrigsministeriet for deres store velvillighed i forbindelse med min spørgeskemaundersøgelse, som jeg med Udenrigsministeriets accept og påskyndelse gennemførte blandt 133 udsendte medarbejdere i Udenrigstjenesten. Den høje besvarelsesprocent på 69% har muliggjort en grundig analyse af reformernes virkninger for eksportfremmearbejdet, som det udføres i praksis. En særlig tak skal lyde til følgende medarbejdere i Udenrigsministeriet for deres bistand i forbindelse med specialet: Ministerråd, Poul Essemann; Fuldmægtig Torsten Kjølby Nielsen; Kontorchef, Børge Petersen; Kontorchef, Anne Steffensen; Handelsråd ved Ambassaden i Beijing, Carsten Boyer Thøgersen samt Eksportassistent ved Ambassaden i Beijing Hugo Høllede.

Udover Udenrigsministeriet har en lang række eksterne interessenter taget aktivt del i min undersøgelse af eksportfremmearbejdet. Det gælder således repræsentanter hos Dansk Industri, Handelskammeret, Folketinget, Finansministeriet, Erhvervenes Eksportfremmesekretariat samt det svenske Udenrigsministerium og Sveriges Eksportråd. Tak for det! For kritik og gode kommentarer skal endelig lyde en tak til min utrættelige, ambitiøse studiekammerat Jakob Bøss.

Kommentarer og spørgsmål til specialet modtages gerne på: mads.holm.iversen@mail.dk

God læselyst!

Læsevejledning

Gennem mit arbejde med specialet har jeg til min store glæde konstateret, at emnet om dansk eksportfremme under Danmarks Eksportråd interesserer en række eksterne interessenter, som til dagligt på den ene eller anden måde beskæftiger sig med eksportfremme. Til det publikum som læser dette speciale grundet en generel, men ikke-akademisk, interesse i emnet kan jeg anbefale at koncentrere læsningen om følgende kapitler:

Kapitel 1 – Indledning og problemformulering.

Kapitel 3 – Årsager bag reformerne af dansk eksportfremme.

Herefter koncentrerer analysen om virkningerne af de gennemførte reformer på eksportfremmeområdet. Denne del af specialet vil formegentlig have størst almen interesse.

Kapitel 5 - Spørgeskemaundersøgelsen blandt medarbejdere i Udenrigstjenesten

Kapitel 6 – Eksportmaksimering versus budgetmaksimering

Kapitel 7 – Public Service, Myndighedsbetjening, Samarbejde

DEL I

1. Kapitel

Indledning

Den danske økonomi, vækst og velstand er stigende grad afhængig af eksport til udlandet. Halvdelen af den samlede danske produktion eksporteres, og valutaindtjeningen som genereres herved er nødvendig for at finansiere dansk import af udenlandske varer og investeringer både i og uden for Danmark. Til trods for at Danmark gennem en årrække har haft overskud i samhandlen med udlandet, er der faresignaler i den danske økonomi. Således tabte dansk erhvervsliv gennem 1990'erne markedsandele på en lang række af de væsentligste danske eksportmarkeder (Industriens Udviklingsgruppe, 1999). Så længe økonomien præges af højkonjunktur behøver dette ikke give umiddelbare problemer, men ved en opbremsning i den internationale vækst og vigende efterspørgsel, vil de faldende danske markedsandele gøre den danske økonomi sårbar og medføre risiko for fald i beskæftigelsen. Derfor er fremme af dansk eksport væsentlig – for Danmark og den danske økonomi.

Emnet for dette speciale er eksportfremme. Eksportfremme defineres overordnet set som initiativer til initiering, udbygning og konsolidering af eksport. Der findes mange måder, hvorpå den danske eksport kan fremmes. Virksomhedernes egne anstrengelser for at produktudvikle, markedsføre og sælge sine produkter og tjenester på fremmede markeder er uden tvivl det væsentligste bidrag til fremme af dansk eksport. Det er imidlertid ikke denne private, individuelle, virksomhedsbaserede del af eksportfremmearbejdet, som er i fokus i dette speciale. I fokus for dette speciale er derimod den del af eksportfremmearbejdet, som foretages af centrale, offentligt finansierede eksportfremmeorganisationer.

Organiseringen af det offentlige eksportfremmearbejde i Danmark udmærker sig på flere punkter. For det første er det danske eksportfremmearbejde præget af en meget centraliseret og enstrengt struktur, hvor eksportfremmearbejdet er samlet i en enkelt, statslig organisation. For det andet er det organisatoriske setup for eksportfremmearbejdet sammenlignet med andre lande enestående, idet eksportfremmearbejdet varetages direkte under Udenrigsministeriets ambassader og konsulater rundt om i verden, samtidig med at de udbudte eksportfremme serviceydelser i ganske vidt omfang er brugerbetalte. Fra 1987 indførte Udenrigsministeriet brugerbetalingen og har senere indført reformer efter *New Public Management* skabelon, der fundamentalt har ændret den måde, hvorpå eksportfremmearbejdet organiseres og udføres i det danske Udenrigsministerium. Det unikke ved den danske organisering af eksportfremmearbejdet er imidlertid ikke anvendelsen af brugerbetaling, der blev taget i anvendelse i både Norge og Sverige længe før Danmark. Det unikke er derimod kombinationen af brugerbetaling med en enstrengt struktur, hvor Udenrigsministeriet er den eneste

offentlige udbydere af eksportfremmeydelser. Andre steder i verden har man valgt at udskille eksportfremmearbejdet fra de pågældende Udenrigsministerier, i takt med at eksportfremmeydelserne blev udbudt på helt eller delvist kommercielle vilkår.

En tredje observation som gør den danske case interessant, er at omfanget af det danske eksportfremmearbejdet i forhold til landets størrelse er relativt omfattende. Således var det statslige tilskud til det centrale eksportfremmeorgan i Danmark i 2001 på ca. 500 mio. kr., mens de tilsvarende tilskud til de centrale eksportfremmeorganer i Sverige var på 140. mio. kr. til Sveriges Eksportråd og ca. 200 mio. kr. til det svenske Udenrigsministerium (Udenrigsdepartementet, 2000: 150). En fjerde og sidste observation som fremhæver den danske case er, at det danske Udenrigsministerium indtager en førsteplads i EU sammenhænge. Førstepladsen består i, at det danske Udenrigsministerium varetager det største antal opgaver blandt udenrigsministerier i EU.

Samlet set rejser disse observationer en række interessante spørgsmål, som søges besvaret i dette speciale. Specialet er opdelt i to dele. I den første del af specialet undersøges det, hvilke bagvedliggende årsager, der har drevet reformerne af det danske eksportfremmearbejde frem? Spørgsmålet er mere præcist hvilke aktører, interesser og motiver der har stået bag den udvikling, som i dag har gjort organiseringen af det danske eksportfremmearbejde helt unik i forhold til de lande, som vi normalt sammenligner os med? I forlængelse heraf søges årsagsforklaringer på, hvad der betinger det danske Udenrigsministeriums succes med at fastholde og udbygge sin opgaveportefølje – herunder ikke mindst konsolideringen af kontrollen med den del af opgaverne, som vedrører eksportfremme.

På baggrund af den gennemførte analyse af årsagerne bag reformerne af eksportfremme foretages i anden del af specialet en analyse af, hvilke virkninger reformerne har haft på den måde eksportfremmearbejdet udføres på i dag. Virkningerne af eksportfremmereformerne undersøges i forhold til en normativ målsætning med offentligt eksportfremme – at bistå danske virksomheder så effektivt som muligt i deres eksportbestræbelser. Målsætningen er at identificere styrker og svagheder ved den nuværende organisering og påpege eventuelle problemområder samt tilhørende forslag til forbedringer.

1.1. Teoretisk & empirisk problemstilling.

Den teoretiske problemstilling i forhold til den danske model for organisering af eksportfremmearbejdet er følgende: På den ene side er der mange gode argumenter for at samle eksportfremmearbejdet under Udenrigsministeriet, idet ministeriet via dets bestående infrastruktur af ambassader og konsulater rundt om i verden kan tilbyde stordriftsfordele ved også at varetage eksportfremmearbejdet. Desuden kan Udenrigsministeriets udenlandske repræsentationer samordne, koordinere og fremme danske eksportinteresser via de politiske og diplomatiske kontakter, som de pågældende repræsentationer varetager i udlandet. Desuden skulle kombinationen med

brugerbetaling og de efterfølgende *New Public Management* reformer gerne medvirke til forbedre effektiviteten af eksportfremmearbejdet, idet kvaliteten af de leverede serviceydelser gerne skulle stige, samtidig med at eksportfremmearbejdet i højere grad gøres efterspørgselsstyret. På den anden side er der teoretiske og empiriske argumenter, der kan tale imod den skitserede kombination af brugerbetalte eksportfremmeydelser i Udenrigsministeriets regi. De teoretiske argumenter imod brugerbetaling og de stærke incitamenters som indtjeningen afstedkommer i Udenrigsministeriet leveres først og fremmest af Wilson, der karakteriserer 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 udenrigsministeriets, militærets 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 efficiensspørgsmål må vige for det presserende behov for at bevare autoritet, og ifølge Wilson understøttes offentlig autoritet bedst ved den weberianske styringsmodel.

Med udgangspunkt i Wilsons begreb om suveræne transaktioner tager Oliver Williamson (1999) det amerikanske Udenrigsministeriums opgavevaretagelse op til diskussion. Også han anerkender, at der til Udenrigsministeriets 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 Oliver Williamson til, at Udenrigsministeriet i ringere grad end andre grene af forvaltningen er underlagt lovgivningskontrol. Det kræver på den ene side, at Udenrigsministeriet udviser en særlig autoritet; på den anden side bliver Udenrigsministeriet sårbart, hvis det ikke er i stand til at understøtte denne autoritet. For at opretholde denne balance må embedsmændene i Udenrigsministeriet udvise en særlig neutralitet og retskaffenhed – samlet kaldet *probity* (Williamson, 1999:324). Den sikres for det første ved, at de ikke er underlagt håndfaste incitamenters og belønninger, men i stedet har en sikker 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 og opretholde *probity*.

Hermed er den teoretiske og empiriske problemstilling ved den danske model for organiseringen af eksportfremmearbejdet ridset op. På den ene side er der gode empiriske argumenter for at samle eksportfremmearbejdet i en enstregen organisation under Udenrigsministeriet, som tilfældet er i Danmark. På den anden side er der teoretiske argumenter, som taler for, at en sådan organiseringsform kombineret med stærke incitamenters i organisationen er uhensigtsmæssig. Faktisk ville Wilson og Williamson slet ikke kunne forestille sig et scenarium som den danske, hvor der indføres *New Public Management* reformer i Udenrigsministeriet. Problemstillingen er med

andre ord, at der for eksportfremmearbejdet i det danske Udenrigsministerium løbende og af flere omgange er indført ganske kraftige incitamenters strukturer, som umiddelbart ligger ganske fjernt fra det weberianske myndighedsideal som Wilson og Williamson utvetydigt anbefaler som eneste mulige organiseringsform for Udenrigsministeriets opgavevaretagelse. Den teoretiske problemstilling angiver også en umiddelbar empirisk problemstilling: Giver indførelsen af stærke incitamenters i Udenrigsministeriets eksportfremmearbejde problemer i forhold til bevarelsen af offentlig autoritet og neutralitet som Williamson fremhæver som fundamentalt nødvendig for Udenrigsministeriet? Desuden kan der udledes endnu en empirisk problemstilling i forhold til det teoretiske udgangspunkt, idet både Wilson og Williamson fremhæver udenrigsministeriet som værende underlagte begrænset lovgivningsmæssig kontrol samtidig med, at Udenrigsministerier traditionelt opfattes som mindre åben i forhold til korporativ mediering fra eksterne, organiserede interesser (Christiansen, 1997). Den empirisk problemstilling er dermed, i hvilket omfang det danske Udenrigsministerium er responsiv og effektiv i forhold til erhvervslivets ønsker og behov i forbindelse med eksportfremmestøtten, som Udenrigsministeriet yder på ambassader, konsulater og handelskontorer rundt om i verden. Eller sagt på en anden måde, er Udenrigsministeriets organisations- og rekrutteringskultur velegnet og i tilstrækkelig grad erhvervsminded til, at Udenrigsministeriet kan betegnes som en effektiv organisation til fremme af dansk eksport?

Den empiriske analyse i specialet vil på baggrund af ovenstående problemstillinger som nævnt blive opdelt i to dele. I den første del af specialet undersøges hvilke årsager, aktører og motiver, der har stået bag reformerne af det danske eksportfremmearbejde i Udenrigsministeriet. Denne analyse baserer sig først og fremmest på 15 interviews, som er foretaget med tidligere udenrigsministre, embedsmænd i Udenrigsministeriets hjemme- og udetjeneste, Finansministeriet, repræsentanter for Dansk Industri, Handelskammeret, Folketinget og Erhvervenes Eksportfremmesekretariat. På baggrund af den gennemførte analyse af årsagerne bag reformerne, vil anden del af specialet afdække virkningerne af de gennemførte reformer. Det er målsætningen, at analysen af årsagerne skal skærpe blikket for den empiriske analyse af de efterfølgende effekter. Virkningerne af de gennemførte reformer analyseres i forhold til en normativ målsætning om, at organisering og incitamentsstrukturer i eksportfremmearbejdet tilrettelægges således, at dansk eksport fremmes så effektivt som muligt. Denne analyse baserer sig på først og fremmest på en spørgeskemaundersøgelse, som jeg har foretaget blandt 133 medarbejdere i Udenrigsministeriets udetjeneste – herunder ambassadører, generalkonsulere, handelsråder, eksportstipendiater mv.

1.2. Komparativt analysedesign.

I forbindelse med det empiriske researcharbejde af eksportfremmearbejdet fremstod organiseringen af det svenske eksportfremme som en interessant komparativ case i forhold til organiseringen af det danske eksportfremmearbejde. Det svenske eksportfremmearbejde udmærker sig i international sammenhæng ved at have den højeste grad af brugerbetaling i verden. Således dækker virksomhederne 40% af omkostningerne i forbindelse med det offentlige eksportfremmearbejde,

som foretages af Sveriges eksportråd – den tilsvarende indtjeningsdækning er i dag 15% hos Danmarks Eksportråd. Organiseringen af Sveriges Eksportråd afviger ydermere fra Danmarks Eksportråd idet Sveriges Eksportråd er organiseret uafhængigt af det svenske Udenrigsministerium. Sveriges Eksportråd. Således er det svenske Udenrigsministerium både lokalemæssigt og regnskabsmæssigt fuldstændigt adskilt. Udskillelsen af Sveriges Eksportråd fra Udenrigsministeriet kan derfor siges at svare til Williamsons teoretiske anbefaling om, at udskille de dele af Udenrigsministeriets opgaver, der indbefatter stærke incitamenter, for ikke at kompromittere neutraliteten og objektiviteten i Udenrigsministeriet. Ejerskabet af Sveriges Eksportråd er desuden opdelt mellem staten og svensk erhvervsliv. Dette fører umiddelbart til en forventning om, at Sveriges Eksportråd i højere grad end Danmarks Eksportråd vil være responsiv i forhold til erhvervslivets ønsker og behov. Omvendt betyder adskillelsen af Sveriges Eksportråd fra det svenske Udenrigsministerium, at stordriftsfordelene ved at benytte den bestående infrastruktur af ambassader og konsulater går tabt, samtidig med at Udenrigsministeriet umiddelbart ikke synes at have de samme incitamenter til, via de politiske kanaler, at fremme erhvervslivets interesser, som tilfældet er for det danske Udenrigsministerium. Det betyder dog ikke, at Sveriges Udenrigsministerium ikke varetager eksportfremmearbejde. Sveriges Udenrigsministerium opgør selv sit ressourceforbruget i forbindelse med eksportfremme til mellem 170-230 mio. sek. om året. Den indtjening som det svenske Udenrigsministerium genererer på baggrund af disse ressourcer er imidlertid meget begrænset.

Således inddrages analysen af Sveriges eksportfremmearbejde parallelt med analysen af det danske eksportfremmearbejde. Der vil ikke blive tale om to ligeværdige analyser, idet hovedfokus både teoretisk og empirisk er på den danske case. Formålet med det komparative analysedesign er imidlertid at give analyserne af både årsager og virkninger af de danske eksportfremmereformer en forstærket analytisk ballast. Især er det målsætningen at, sammenligningen af effekterne af eksportfremmeorganiseringen i Danmark og Sverige skal bidrage til at tydeliggøre, hvilke konsekvenser organisatoriske valg har på forskellige parametre i forhold til målsætningen om at fremme eksporten så effektivt som muligt. Dette er der behov for, fordi virkninger og kausalitet i forbindelse med eksportfremmearbejde er vanskelig at fastslå. Ideelt set burde en analyse af organisatoriske reformers virkninger for effektiviteten af eksportfremmeindsatsen indbefatte en analyse af, i hvilket omfang eksportfremmearbejdet fører til en højere eksport, end hvad tilfældet ville være uden eksportfremmearbejdet. Denne form for analyser er imidlertid uhyre vanskelige at gennemføre, fordi kausaliteten som nævnt er vanskelig at fastslå, ligesom der er store problemer forbundet med at kontrollere for andre faktorer, såsom internationale konjunkturer, ændringer i toldsatser og andre former for eksportbarrierer etc. Derfor må en analyse af organisatoriske virkninger i forhold til effektiviteten af eksportfremme nødvendigvis begrænses til andre og knap så kvantificerbare indikatorer. I den forbindelse giver det komparative analysedesign mellem Danmark og Sverige en forøget analytisk styrke.

1.3. Problemformulering

På baggrund af det ovenstående kan der være grund til at opsummere og konkretisere de overordnede spørgsmål, som dette speciale vil søge at besvare. Specialet vil falde i to dele, hvor den første del undersøger hvilke årsager, der har drevet reformerne af eksportfremmearbejdet frem i Danmark og Sverige. Den anden del af specialet behandler virkningerne af den valgte organiseringsform i forhold til målet om at fremme eksporten så effektivt som muligt.

I den første del af specialet, som undersøger årsagerne bag reformerne, er der et fælles, overordnet spørgsmål, som søges besvaret for både den danske og svenske case:

Hvilke årsager, aktører og motiver har drevet de organisatoriske reformer af eksportfremmearbejdet frem i Danmark og Sverige?

Spørgsmålet analyseres i forhold til tre konkurrerende, men ikke gensidigt udelukkende teoretiske perspektiver:

Normativ økonomisk teori

Det første perspektiv undersøger, i hvilket omfang reformerne kan forklares med udgangspunkt i normativ økonomisk teori, hvis hovedtese er, at organiseringen af eksportfremmearbejdet vil blive indrettet, så den samfundsmæssige nytte maksimeres. Den normative økonomiske teori suppleres med industriel netværksteori, som har et konkret bud på, hvad eksportfremmeindsatsen bør koncentreres om.

Specifik teori om organisering af Udenrigsministeriet & *Probity*

Det andet perspektiv undersøger i hvilket omfang reformerne i Danmark og Sverige kan forklares med udgangspunkt i de teoretiske antagelser, som Wilson og Williamsons anfører som væsentlige i forbindelse med organiseringen af et Udenrigsministeriums opgavevaretagelse.

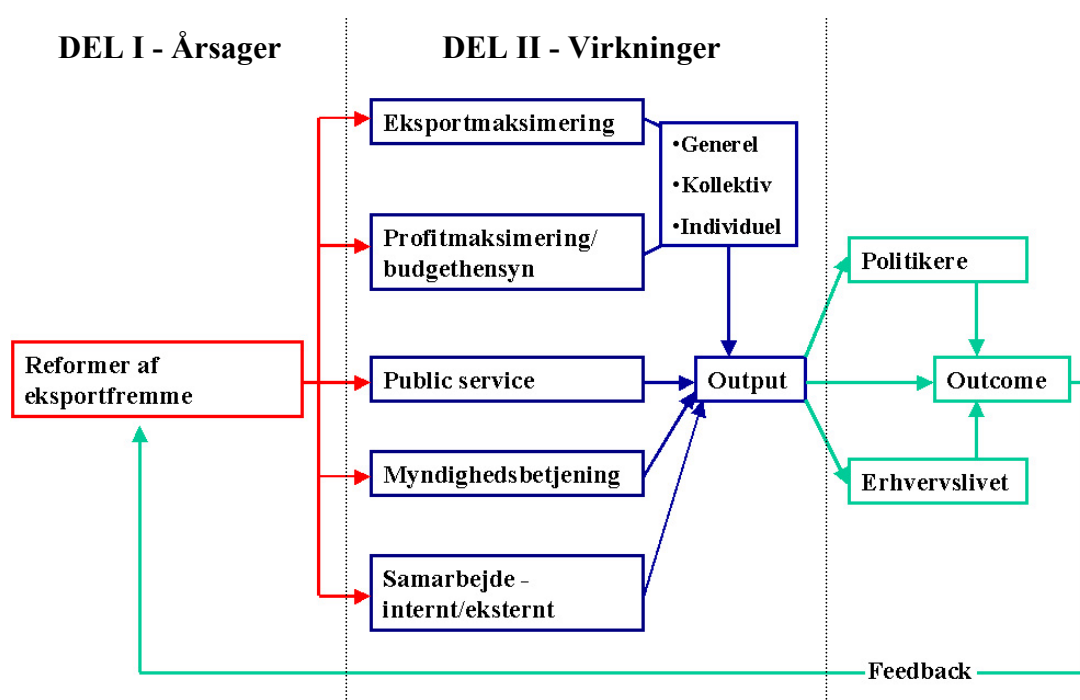
Rationel, institutionel teori

Det tredje perspektiv tager udgangspunkt i en bred vifte af rationel, institutionel teori, hvis hovedtese er, at organisatoriske reformer gennemføres og ændres, fordi det tjener egeninteresser hos magtfulde aktører. Det som antages at motivere aktørerne, hvad enten det drejer sig om Dansk Industri, Udenrigsministeriet eller Danmarks Eksportråd, er den indbyrdes fordeling af værdsatte, fordelingsmæssige gevinster. Det undersøges med andre ord, om reformerne af eksportfremmearbejdet i Danmark og Sverige kan forklares ud fra et perspektiv, der fokuserer på magtfulde aktørers egeninteresse.

På baggrund af den ovenstående analyse rejses i anden del af specialet følgende spørgsmål: *Hvilke komparative styrker og svagheder medfører organiseringen af eksportfremmearbejdet i henholdsvis Danmark og Sverige i forholdt til en normativ målsætning om at fremme eksporten så effektivt som muligt.* Dette spørgsmål søges besvaret i forhold til fem evalueringsparametre, som alle er relevante for målsætningen om effektivitet i eksportfremmearbejdet.

Den overordnede struktur for besvarelsen af den skitserede problemstilling fremgår af nedenstående figur 1.1.

Figur 1.1. Struktur for undersøgelse af eksportfremmearbejdet



Konkret struktureres specialet i følgende kapitler. Kapitel 2 gennemgår de teoretiske retninger, der ligger til grund for analysen af årsagerne bag reformerne af eksportfremme i Danmark og Sverige. Kapitel 3 analyserer årsagerne bag tre store reformer af det danske eksportfremmearbejde. Kapitel 4 analyserer på lignende vis tre reformer af det svenske eksportfremmearbejde. Anden del af specialet indledes i kapitel 5 med en gennemgang af metode og en frafaldsanalyse i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen. Kapitel 6 og 7 analyserer virkningerne af de danske eksportfremmereformer og der foretages sammenligninger med de overordnede virkninger af de svenske eksportfremmereformer. Kapitel 8 præsenterer en samlet konklusion for specialet og gennemgår de policyanbefalinger, som analysen i anden del af specialet giver anledning til.

2. Kapitel

Teori

2.1. Normativ økonomisk teori

Hvilke nationaløkonomiske argumenter findes der for, at staten bør iværksætte eksportfremme aktiviteter og eventuelt også betale helt eller delvist for de udgifter, som eksportfremmearbejdet afstedkommer? Spørgsmålet forekommer konkret, og burde derfor være til at besvare ret entydigt. En gennemgang af klassiske nationaløkonomiske teorier viser imidlertid, at svaret er situationsafhængigt ligesom rationalet bag iværksættelse af eksportfremmende foranstaltninger har ændret sig over tid.

Under merkantilismens højdepunkt i 1700-tallet blev eksport i sig selv anset som noget efterstræbelsesværdigt (Madsen, 1997:16). Dengang var det gældende økonomiske doktrin, at det for et land gjaldt om at akkumulere så mange ædle metaller i form af guld og sølv som muligt. Derfor skulle import hindres samtidig med, at eksporten ved forskellige metoder skulle øges. Rationalet for datidens handelspolitik var ikke så enfoldigt, som det forekommer os i dag, idet inflow af ædle metaller medvirkede til en udbredelse af pengeøkonomien og en samtidig sænkning af rentesatserne.

Et spring frem i tiden til 1930'erne viser, at handelspolitikken på dette tidspunkt groft sagt havde samme praktiske målsætninger som under merkantilismen: en begrænsning af importen og en forøgelse af eksporten. Rationalet bag politikken havde imidlertid ændret sig markant. Ophavsmanden til datidens politik var økonomen Robert Keynes, som udviklede en teori til forklaring af den tilsyneladende permanente arbejdsløshed, der opstod under 30'ernes økonomiske depression. Omdrejningspunktet i Keynes økonomiske teori, var en modificering af den klassiske økonomis antagelser om fuldstændig information og perfekt mobilitet af priser og produktive ressourcer. Modificeringen bestod i, at Keynes ikke længere anså løndannelsen på arbejdsmarkedet som perfekt mobil, men tværtimod præget af inertie ved nedafgående justeringer af lønninger. Hermed kunne arbejdsløsheden forklares. Keynes teori havde implikationer for handelspolitikken, idet mange lande forsøgte at begrænse import for at stimulere den hjemlige efterspørgsel, mens eksporten blev forsøgt øget ved eksportfremmende foranstaltninger. Dermed forsøgte mange lande så at sige, at eksportere arbejdsløsheden – et fænomen som i økonomisk teori kaldes *beggar-my-neighbour* (Dornbusch, 1998:291).

Den ovenstående historiske opsummering angiver en central pointe, som stadig gør sig gældende i dag – motiverne for at iværksætte eksportfremmeaktiviteter afhænger af de handelspolitiske

målsætning, og de handelspolitiske målsætninger er igen afhængige af teoretiske rationalitetsantagelser om prisdannelse, information og mobilitet af produktive ressourcer.

Handelspolitisk målsætning & eksportfremme

Den nutidige handelspolitik fokuserer i mindre grad end tidligere på de selvstændige effekter af henholdsvis import og eksport i forhold til samfundsøkonomien. Den væsentlige handelspolitiske målsætning er i dag, at der i gennemsnit er balance i handelsregnskabet med udlandet, således at nationer ikke oparbejder stor udenlandsk gæld. Den handelspolitiske målsætning om balance i handelsregnskabet har to væsentlige implikationer: For det første implikation er, at jo større underskud der er på betalingsbalancen, desto større behov er der for eksportfremmeaktiviteter, såfremt det forudsættes, at disse påvirker eksporten i positiv retning. Den anden implikation er, at eksportfremme blot er et af flere midler til at opnå det samme mål om balance i handelsregnskabet. En given regering kan således vælge at påvirke en bred vifte af parametre, der har indflydelse på konkurrenceevnen for at opnå handelsmæssig balance, det være sig i form af lavere selskabsskatter, øgede bevillinger til forskning og uddannelse etc. Hermed er vi fremme ved det centrale normative argument for at iværksætte eksportfremmeaktiviteter med nutidens handelspolitiske målsætning:

For at en bevilling på 100 mio. kr. bør gives til eksportfremme, må det således forventes at give en bedre effekt end 100 mio. kr., som gives til lavere selskabsskatter, færre grønne afgifter eller andre foranstaltninger, som kan forbedre konkurrenceevnen.

Det ovenstående udgangspunkt angiver et besnærende simpelt udgangspunkt for at fastlægge det samfundsøkonomisk optimale omfang af eksportfremme aktiviteter. Problemet er imidlertid, at effekten af eksportfremmeaktiviteter af flere årsager er uhyre vanskelig at undersøge systematisk. For det første er det vanskeligt at fastslå, i hvilket omfang et konkret eksempel på en påbegyndt eksport skyldes en eventuel eksportfremmeindsats, som er udført af et offentligt organ, i forhold til hvor stor effekten er, af de tiltag som den pågældende eksporterende virksomhed selv har foretaget, uafhængigt af bistanden fra eksportfremmeorganisationen. For det andet er hovedparten af eksportfremme aktiviteterne i praksis rettet mod de initierende, kontaktskabende faser, hvorfor der ofte kan gå lang tid mellem, at eksportfremmeaktiviteterne iværksættes, til disse resulterer i konkret eksport. For det tredje influerer en lang række faktorer på konkurrenceevnen og dermed på bytteforholdet mellem importører og eksportører, som er uden for parternes kontrol (Obstfeld, 1999: 25). Det være sig svingende valutakurser og internationale konjunkturer, som uafhængigt af indsatsen fra de eksporterende virksomheder og den offentlige eksportfremmeorganisation påvirker den faktisk eksporterede mængde af varer og tjenesteydelser. Kort sagt er det vanskeligt, at fastslå kausalitet og måle effekt af forskellige eksportfremmetiltag. Dette er formegentligt årsagen til, at der i den internationale litteratur er få teoretiske og empiriske undersøgelser af effekten af eksportfremme (Nabseth, 1991).

De nævnte vanskeligheder ved at måle effekten af eksportfremmeindsatsen betyder imidlertid ikke, at der ikke findes teoretiske og empiriske argumenter, som angiver et behov for eksportfremme støtte til eksporterende virksomheder.

Industriel netværksteori

Det teoretisk set mest valide argument for opretholdelsen af eksportfremmeaktiviteter leveres ifølge professor Nabseth af industriel netværksteori (Nabseth, 1991). Netværksteorien bygger på antagelser, som er langt mere realistiske end de, som fremføres i den klassiske og neoklassiske økonomiske teori. Udgangspunktet er, at der findes store informationskløfter mellem de aktører, som indgår transaktioner på markedet (Carlton, 1994: 554). Det antages at producenter, konsumenter og organisationer indgår transaktioner på ufuldstændigt informationsgrundlag om eksempelvis priser og kvaliteter, hvilket gør sig gældende i både relativ og absolut forstand. Grundlaget for denne antagelsesmæssige ændring er to. For det første antages individer at være underlagt kognitive begrænsninger i indsamlingen og vurderingen af information. For det andet antages omkostninger ved informationsindsamlingen at indgå i de samlede transaktionsomkostninger, hvorfor det bliver rationelt at begrænse informationssøgningen. På baggrund af disse antagelsesmæssige ændringer ligger det grundlæggende argument hos netværksteorien lige for: individer og virksomheder opbygger netværk af relationer med andre, hvilket påvirker individer og virksomheders handlinger således, at pris og kvalitet ikke er eneste determinerende faktor for indgåelse af økonomiske transaktioner. Disse netværk tjener to formål. For det første virker de besparende i forhold til transaktionsomkostninger, som medtager omkostninger ved informationssøgning og omkostninger i forbindelse med indgåelse af aftaler og kontrakter. For det andet er pris og kvalitet ikke de eneste relevante parametre, idet efterfølgende kommunikation og service mellem samhandelsparterne også tillægges væsentlig betydning.

Der findes flere empiriske undersøgelser, der understøtter antagelsen om eksistensen af netværk som betydningsfulde i europæiske lande som Tyskland, England og Frankrig (Nabseth, 1991). Der er empirisk belæg for, at betydningen af netværk er endnu større i eksempelvis Japan og Kina, hvor langvarige handelsmæssige relationer af kulturelle årsager gives stor vægt. Har en virksomhed således først opnået en vis markedsandel på det Japanske marked, da kan den pågældende virksomhed med nogen sandsynlighed påregne at beholde denne markedsandel, da japanere traditionelt er relativt loyale overfor leverandører (Porter, 1998: 197-205).

Netværksteorien leverer således et stærkt argument for, at iværksætte eksportfremmeaktiviteter såfremt det via eksportfremme er muligt at samordne ressourcerne, som kræves for at opbygge netværk i udlandet. Empirien viser da også, at eksportfremmeorganisationer ofte på den ene eller anden måde benytter officielle, politiske kanaler som døråbnere for netværksbygning i udlandet. Således ledsages eksportfremstød ofte i praksis af ministerbesøg, som kan åbne mulighed for etablering af netværk til officielle, statslige instanser. Eksportfremme kan fra et netværkssynspunkt

anskues som et indledende stadie i opbyggelsen af netværk, der kan afhjælpe informationsmanglen om danske varer på eksportmarkederne. Og det forekommer sandsynligt, at der kan være betydelige stordriftsfordele ved at samle denne informationsformidling i et centralt eksportfremmeorgan frem for, at enkelt virksomheder udelukkende agerer på egen hånd.

De ovenstående teoretiske argumenter for bevarelse af eksportfremmeforanstaltninger bygger på netværksteoriens antagelser. Udover de argumenter som knytter an til netværksteorien, fremføres der i praksis ofte to yderligere normative økonomiske argumenter for eksportfremme. For det første fremføres det, at bristen på informationer hos virksomheder og konsumenter ikke bare gælder priser og kvalitet. Det gælder lige såvel usikkerhed om, hvilke regler og hvilken politik der gør sig gældende for økonomiske transaktioner. Argumentet er, at der vil være stordriftsfordele ved at poole information og vurderinger af politiske risici på bestemte markeder. Denne type informationsindsamling varetages i mange lande af udenrigsministeriernes repræsentationer rundt om i verden. Et beslægtet argument er i denne forbindelse, at staten kan fungere som bølgebryder på sværttilgængelige markeder.

For det andet fremføres det ofte som et særskilt problem, at små og mellemstore virksomheder ikke har de fornødne ressourcer i form af sprogkunderskaber, markedskendskab og de nødvendige ressourcer til markedsføring, som kræves for at iværksætte eksport. Her er argumentet, at stordriftsfordelene ved at samle informationer og eksportekspertise i en eksportfremmeorganisation kan medføre en tilstrækkelig reduktion i omkostningerne, som løber forud for iværksættelsen af eksport.

2.2. Specifik teori om Udenrigsministeriet: Wilson & Williamson

I det ovenstående er der præsenteret nogle normative teoretiske argumenter for, at det fra et samfundsøkonomisk synspunkt kan være rationelt at iværksætte offentligt eksportfremmearbejde. Den industrielle netværksteori angiver, at den primære opgave for offentlig eksportfremme er skabelsen af kontakter og netværk med udenlandske myndigheder, virksomheder og enkeltpersoner. I forhold til dette formål synes Udenrigsministeriet at være det indlysende valg af organisation til varetagelse af disse opgaver, idet Udenrigsministeriet i forvejen varetager Danmarks kontakter til officielle myndigheder i udlandet og desuden råder over en infrastruktur af ambassader og konsulater. Det teoretiske problem ved at placere eksportfremmearbejdet under Udenrigsministeriet opstår ifølge Wilson og Williamson, såfremt eksportfremmearbejdet kombineres med stærke incitament. De teoretiske argumenter for, hvorfor dette medfører problemer divergerer imidlertid mellem Wilson og Williamson, idet Wilsons argumenter er af normativ karakter, mens Williamsons argumenter er af økonomisk karakter.

Den centrale indvending mod stærke incitament i den udenrigspolitiske funktion er ifølge Wilson, at Udenrigsministeriet varetager suveræne transaktioner (Wilson, 1989: 359). Suveræne

transaktioner definerer han som beslutninger, der vedrører et lands suverænitet. Som eksempler herpå nævner Wilson udenrigsministeriets, militærets og efterretningstjenestens opgaver. På grund af opgavernes karakter, er der ifølge Wilson behov for, at de udførende myndigheder er omgærdet af indiskutabel offentlig autoritet, og ifølge Wilson understøttes offentlig autoritet bedst ved den weberianske styringsmodel. Ifølge Webers ideal er embedsmænds handlinger og målsætninger sammenfaldende med de retningslinier, der udstikkes herfor på højere trin i hierarkiet. For at sikre dette bureaukratiideal bliver det væsentligt, at embedsmændene ikke underligges kraftige incitaments- og belønningsstrukturer, som kan virke skævvridende i forhold til at opretholde neutralitet i forvaltningen. Wilsons argument imod stærke incitamenter i Udenrigsministeriet hviler således på en normativ argumentation for, at det weberianske bureaukratiideal er i samfundets interesser for udenrigsministeriets opgavevaretagelse, fordi de Weberianske principper om fraværet af stærke incitamenter og sikkerhed i ansættelse sikrer, at beslutninger vedrørende landets suverænitet udføres af et neutralt og pålideligt embedsværk. Derfor mener Wilson, at målsætningen om effektivitet og efficiens må vige for spørgsmålet om at bevare en uantastet offentlig autoritet i udenrigsministeriet.

Williamson tager i artiklen "Public and Private Bureaucracies" (1999) udgangspunkt i Wilsons begreb om suveræne transaktioner men argumenterer for, at valget af statslig hierarkisk styring i forbindelse med suveræne transaktioner kan forklares ved, at denne styreform minimerer de samlede transaktionsomkostninger ved at producere den givne ydelse. Dermed trænges efficiens spørgsmålet ikke i baggrunden, men kan tvært imod forklares ved en særlig type transaktionsomkostninger, som opstår i forbindelse med varetagelse af suveræne transaktioner.

Williamsons argumenter er funderet i økonomisk transaktionsomkostningsteori. Transaktionsomkostningsteori bygger på en antagelse om, at der i virkelighedens verden indgår en række andre omkostninger end blot omkostninger til inputfaktorer som arbejdskraft og kapital i produktionen af offentlige ydelser – disse benævnes transaktionsomkostninger. Ved transaktionsomkostninger forstås de komparative omkostninger, der medgår til planlægning, kontrol og overvågning indenfor forskellige styringsstrukturer (Williamson, 1985). Ifølge transaktionsomkostningsteori vil statslig hierarkisk styring minimere de samlede transaktionsomkostninger for nogle typer af transaktioner, som bl.a. er kendetegnet ved høj kompleksitet, multiple mål, særlige krav til troværdighed samt politisk og administrativ kontrol (Miller, 2000; Williamson, 1985, 1989, 1999)

For at illustrere den teoretiske pointe om, at den hierarkiske organiseringsform kan være mest effektiv tager Williamson udgangspunkt i det amerikanske udenrigsministeriums opgavevaretagelse. Williamson mener i lighed med Wilson, at udenrigsministeriets opgavevaretagelse kan karakteriseres ved begrebet suveræne transaktioner. Williamson fremhæver to transaktionsomkostningstyper, som knytter sig til suveræne transaktioner og er afgørende for, at traditionel statslig hierarkisk styring er den mest efficiente løsning - *Asset specificity & probity*.

Graden af aktivers specificitet afhænger af, hvorvidt aktiver der benyttes i en specifik transaktionsudveksling kan omdirigeres til anden anvendelse uden tab af produktiv værdi. En høj specificitet af aktiver giver bilateral afhængighed mellem kontraktparterne. Normalt antages offentlige serviceydelser at være forbundet med lav specificitet, idet der ikke er store kapitalinvesteringer med betydelige sunk-costs. Men ifølge Williamson er personalets træning og socialisering indenfor udenrigstjenesten samt deres viden om protokoller og procedurer i forbindelse med skabelsen af udenrigspolitik vanskelig overførbart til andre anvendelser, hvorfor der er en relativt høj grad af specificitet.¹ Transaktionsomkostninger der knytter sig til aktivers specificitet reduceres ved at garantere øget jobsikkerhed, informationsdeling mellem medarbejdere og udviklet intern konfliktløsning med vægt på svage incitamenter.

Det der ifølge Williamson afgørende adskiller udenrigsanliggender og øvrige suveræne transaktioner fra andre typer af transaktioner er *probity*. *Probity* dækker over egenskaber som neutralitet, loyalitet og retskaffenhed. Disse egenskaber er centrale for Udenrigsministeriets virke, da udenrigspolitik er omskiftelig og i meget ringe grad underlagt kontrol fra det lovgivende niveau. *Probity* skal med andre ord erstatte den manglende politiske kontrol og sikre et pålideligt og responsivt bureaukrati. På baggrund af Williamsons transaktionsomkostnings teori er forskellen mellem simple og suveræne transaktioner sammenfattet i nedenstående skema:

Tabel 2.1. Williamsons *probity*-egenskaber

Transaktions-type	Transaktionsomkostninger	Egenskaber	Midler/forudsætninger	Mål
Simpel markedsudveksling	Asset Specificity (lav) <i>Probity</i> (ingen)	• Ligevægtsmarked/ neoklassisk produktionsfunktion • Engangskontrakt • Autonomi • Innovation (adventureness)	• Stærke incitamenter • Legalistisk kontrol • Begrænset administrativ kontrol • Performancebaseret indtjening	Optimere økonomisk efficiens
Suveræne transaktioner	Asset Specificity (Høj) <i>Probity</i> (Høj)	• Langvarig kontraktrelation • Bilateral afhængighed • Troværdighed/ Retskaffenhed • Fravær af innovation • Korpsånd • Neutralitet	• Svage incitamenter • Bureaukratisk kontrol • Samarbejde/samordning • Jobsikkerhed • Socialisering • Sikker budgetbase	Optimere økonomisk efficiens

Probity refererer både til den vertikale relation mellem Udenrigsministeren og de enkelte medarbejdere samt internt mellem Udenrigstjenestens medarbejdere. Væsentligt er i denne sammenhæng, at udenrigstjenestens repræsentationer er fuldstændigt nøgterne og neutrale i indberetninger til det politiske niveau, og at repræsentationerne ikke er innovative i forfølgelsen af egne mål, men holder sig den fælles mission for øje – at optræde som dedikerede tjenere for de

¹ Williamson anerkender dog at specialviden som udenrigstjenestens personale besidder om fjerntliggende markeder i stigende grad vil have værdi for virksomheder i takt med globaliseringen og den stigende verdenshandel.

politisk foresatte. I kontraktlige termer er transaktioner, hvor *probity* indtager en stor betydning, kendetegnet ved at være langsigtede og i højeste grad inkomplette, hvorfor behovet for loyalitet bliver afgørende.² I denne sammenhæng er kun de svageste incitamentsstrukturer forenelige med opretholdelsen af systemet, og pekuniære belønninger helt udelukket (Williamson, 1999:324). Således vil øget incitamentsintensitet være omvendt proportional med opretholdelse af *probity*, idet stærke incitamenter vil kompromittere neutralitet. Transaktionsomkostningerne i forbindelse med aktivers specificitet og *probity* gør ifølge Williamson samarbejde frem for autonomi til en altafgørende egenskab ved valg af organisationsform.

Williamson konkluderer, at behovet for *probity* tilsiger en organiseringsform, der ligger tæt op af den rationalistiske Weberianske bureaukratimodel. En forudsætning er i den sammenhæng en stabil budgetbase og udstrakt jobsikkerhed. For at undgå distraktion og kompromis i forhold til den selvdefinerede mission, som Williamson antager, at der eksisterer hos Udenrigstjenestens medarbejdere, vil Udenrigstjenesten være bedst tjent med at have et udelt formål. Forslag om at udvide ansvarsområder vil derfor ifølge Williamson blive mødt med skepsis hos medarbejderne, selvom divisionering måtte være mulig. Afgørende er, at udvidet opgavevaretagelse på ingen måde kan kompromittere *probity*. Williamson nævner ”of interest is it, that State Department has resisted taking on additional tasks that could compromise its core diplomatic and consular missions” (Williamson, 1999:330).³

Williamson afslutter artiklen med at analysere de mulige konsekvenser af enten at privatisere udenrigstjenesten eller indføre forskellige hybridformer mellem hierarkisk styring og markedsstyring. Det konkluderes at disse alternative organiseringsformer alle vil medføre større incitamentsintensitet, mindre udstrakt administrativ kontrol, mindre responsiv ledelse og mindre beskyttet karrierestab – alle forhold der ifølge Williamson er uforenelige med udenrigstjenestens kerneopgave og bevarelsen af *probity*. Williamson anerkender imidlertid, at der kan være en fare i, at ”opfinde” meget specifikke, sociologisk orienterede transaktionsomkostningstyper, som kan forklare organisatoriske valg i specifikke situationer (Selznick, 1992). Men netop ved at applicere tesen om *probity* på Udenrigstjenesten som case, mener Williamson at have godtgjort, at *probity* er en reel transaktionsomkostning, som gør sig gældende mange steder; ”That the unremarked hazard of *probity* surfaces in the foreign affairs transaction is precisely because it is so clearly important in this context”. Williamson angiver, at fremtidig empirisk afprøvning vil understøtte denne påstand (Williamson, 1999:340).

²For Udenrigsministeriet hvor *probity* er mest udbredt samvarierer aktivers specificitet og *probity*. Williamson åbner dog mulighed for, at dette ikke er en nødvendig forudsætning for eksistensen af *probity*, ”one could argue, correctly, that *probity* is important for all transactions, public and private alike” (Williamson, 1999:322)

³ Williamson indrømmer, at hans argumentation bygger på ældre kilder (Acheson, 1969; Argyris, 1967; Warwick, 1975) og at der i USA er tendens til, at National Security Council vinder terræn i forhold til State Department.

Umiddelbart giver reformerne af det danske udenrigsministerium ikke megen støtte til Williamsons teori om suveræne transaktioner, idet der tilsyneladende er gennemført incitamentsbaserede reformer, som ikke harmonerer med Williamsons teori. Der er mellem det danske og amerikanske udenrigsministerium imidlertid ikke tale om *similar cases*. I USA varetager Udenrigsministeriet fortrinsvist udenrigspolitiske anliggender, mens det danske udenrigsministerium varetager såvel udenrigspolitiske anliggender samt eksportfremmeopgaver. For at svække Williamsons forklaringstype afgørende, må det derfor i den empiriske analyse kunne godtgøres, at reformerne af det danske udenrigsministerium har implikationer for opgavevaretagelsen, der vedrører suveræne transaktioner, hvilket i praksis udgør politiske kerneopgaver med indflydelse på skabelsen af udenrigs- og handelspolitik. Et eksempel herpå er ambassadørernes politiske og handelsmæssige indberetninger til udenrigsministeren, som medvirker til dannelsen af udenrigspolitik. Disse opgaver er sammenlignelige med opgavevaretagelsen i det amerikanske udenrigsministerium.

Et andet væsentligt empirisk aspekt i forhold til en test af Williamsons teori, vedrør den konkrete organisering af eksportfremmearbejdet. Såfremt organiseringen af eksportfremmearbejdet tilrettelægges således, at der er en skarp organisatorisk og regnskabsmæssig adskillelse mellem afdelingerne for eksportfremme på den ene side og de traditionelle politiske og diplomatiske afdelinger på den anden side, da kan det tænkes at, der kan indføres stærke incitamenter for de kommercielle dele af udenrigsministeriet, mens de øvrige dele af ministeriet fungerer efter weberianske principper. I så tilfælde kan Williamsons tese om bevarelse af *probity* som dominerende hensyn ikke siges at være falsificeret. Som det tidligere er fremgået varetager det danske udenrigsministerium statslige eksportfremmebevillinger på 500 mio. danske kr., mens det svenske udenrigsministerium varetager statslige eksportfremmeopgaver for 200 mio. kr. I den komparative analyse undersøges det, hvilke implikationer den konkrete organisering i de to lande har i forhold til Williamsons *probity* tese.

Williamsons teori om *probity* bygger på økonomisk transaktionsomkostningsteori, som forudsætter at organisatoriske valg træffes med minimering af transaktionsomkostninger for øje. Der kan umiddelbart fremføres to kritiske indvendinger mod Williamsons teori. Den første indvending er, at det et empirisk spørgsmål, hvorvidt den samfundsøkonomisk optimale organisering af udenrigsministeriet er sammenfaldende med weberiansk hierarkisk styring - mere herom i den empiriske analyse i kapitel 3 og 4. Den anden kritiske indvending er af både teoretisk og empirisk karakter: Såfremt Williamson har ret i, at weberiansk styring af udenrigsministeriet er den samfundsøkonomisk optimale organiseringsform af udenrigsministeriet, hvilke aktører skal da i virkelighedens verden sørge for, at organiseringen af udenrigsministeriet og andre steder i samfundet tilrettelægges i overensstemmelse hermed? Svagheden ved Williamsons teori om *probity* specifikt, og økonomisk transaktionsomkostningsteori generelt, er en manglende stillingtagen til, hvilke aktører der har interesse i at træffe transaktionsomkostningsbesparende organisatoriske valg. Det er jo ikke nok, at det er teoretisk muligt at minimere transaktionsomkostninger, nogle må have

interesse i at tage initiativ til at realisere disse besparelser. Med andre ord kan Williamson kritiseres for at mangle en teoretisk kobling til den offentlige beslutningsproces, hvor flere aktører vil have konkurrerende interesser. En teori som indfanger dette aspekt leveres blandt andet af Avinash Dixit, som i lighed med Williamson fokuserer på transaktionsomkostninger men i en politisk variant (Dixit, 1996).

2.3. Politisk transaktionsomkostningsteori & Rationel Institutionalisme

Dixit indleder sin bog "The making of Economic Policy" med følgende ironiske statement:

"Once a policy that maximizes or improves social welfare has been found and recommended, it will be implemented as designed, and the desired effects will follow" (Dixit, 1996: 9).

I følge Dixit er dette ideal i stigende grad utopisk jo mere transaktioner fjerner sig fra den simple markedsudveksling i retningen af politiske transaktioner. Mens den simple markedsudveksling udmærker sig ved at have klart identificerbare mål og kontraktparter, er politiske transaktioner kendetegnet ved begrebet common agency (North, 1989, 1990). Det vil sige, at flere aktører øver indflydelse på, hvorledes opgaver tilrettelægges og målsætninger defineres. I praksis vil både politikere, bureaukrater og interessegrupper have forskellige interesser i, hvorledes eksempelvis kollektive goder tilvejebringes. Heri består den grundlæggende forskel mellem økonomisk og politisk transaktionsomkostningsteori. Hvor den økonomiske teoriretning fokuserer på optimering i forhold til en samfundsmæssig optimal organiseringsform, da åbner den politiske variant af teorien op for, at organisationer og institutioner som hovedregel ikke skabes for at være samfundsmæssigt optimale, men i stedet skabes for at tjene interesser hos de, som i politiske forhandling har magt til at skabe og ændre dem (North, 1994: pp. 360-361). Som følge af forhandlingsperspektivet opstår der i tillæg til de økonomiske transaktionsomkostninger også politiske transaktionsomkostninger. De politiske transaktioner opstår fordi det er omkostningsfyldt at specificere betingelser og mål i detaljen og mindst lige så dyrt at kontrollere en eventuel efterlevelse af disse. Derfor overlades tilrettelæggelsen af politiske transaktioner i praksis i stor udstrækning til efterfølgende fortolkning. Denne usikkerhed om de konkrete betingelser fører i praksis til konstante forhandlinger om, hvorledes offentlig opgavevaretagelse skal varetages – dette benævnes politiske transaktionsomkostninger. Det følger heraf, at det vil være rationelt for aktørerne at søge korporativ mediering for at sikre stabilitet og reducere usikkerhed. På grund af mediering i forhold til forskellige interesser vil organisatoriske tilpasninger ske langsommere, end hvad tilfældet er på konkurrencemarkeder, som giver en naturlig selektionsproces. Hermed er vi fremme ved hovedpointen i den politiske transaktionsomkostningsteori. Ifølge Dixit kan outcome af politiske transaktioner se inefficcient ud fra et økonomisk synspunkt, men kan være det bedst mulige udgangspunkt for at opfylde andre legitime interesser. Som eksempler på legitime interesser nævner Dixit *accountability* og *equity* mellem forskellige *stakeholders*.

Den ovenstående gennemgang af politisk transaktionsomkostningsteori leverer et bud på hvorledes transaktioner, der omfatter et flerfold af aktørgrupper adskiller sig fra markeds-mæssige

transaktioner. Teorien har imidlertid ikke noget eksplicit bud på, hvorledes organisationer og institutioner forandres. Det har imidlertid Jack Knight, som teoretisk hører under kategorien rationel institutionalisme. Udgangspunktet for den rationelle institutionalisme er, at såvel organisationer som statslige aktører er tilstræbt rationelle kontrol- og indflydelsesmaksimerende. Termen tilstræbt rationel kan henføres til, at aktører under usikkerhed og ufuldkommen information afvejer forventede fordele og omkostninger i forhold til hinanden førend strategier for handling føres ud i livet. Dog handler aktørerne under de begrænsninger, som normer og regler for samarbejdet mellem organisationer og myndigheder tilsiger (Christiansen, 1997: 349). Teorien åbner mulighed for, at aktører har vidt forskellige dagsordner og målsætninger - det gælder mellem politikere, embedsmænd og interesseorganisationer. Således kan det også forekomme, at embedsmændene har andre institutionelle præferencer end ministeren. I sådanne tilfælde kan embedsmændene bruge alliancer med eksempelvis interesseorganisationerne som pression mod ministeren (Christensen, 1983).

Fra dette udgangspunkt forklarer Knight forandring af organisationer og institutioner ved, at magtfulde aktører vil forsøge institutionel forandring, når ændrede institutioner alt i alt vil tilvejebringe dem fordele (Knight, 1992). I modsætning til den økonomiske transaktionsomkostningsteori er organisationer fra dette perspektiv ikke nødvendigvis samfundsøkonomisk optimale. Tværtimod hævder Knight, at institutioner er diskriminerende. De afspejler i vidt omfang magtrelationerne mellem de aktører, der har skabt dem. Magtfulde aktører vil gennem organiseringen af institutioner og organisationer sikre sig, at de tilgodeses med fordelingsmæssige gevinster (Christiansen, 1984: 351). Organisationerne vil stadig producere kollektive goder, som eksempelvis eksportfremmeydelser, men nogle aktører vil erhverve sig større fordelingsmæssige gevinster end andre. Knight angiver to kritiske betingelser for institutionel forandring: 1) Institutionel forandring kan ske, fordi de relative magtrelationer mellem indflydelsesrige aktører ændres, eller 2) fordi en institution producerer et output, som ikke er acceptabelt for en eller flere dominerende aktører (Knight, 1992: 183).

Samlet set inkorporerer Knights teori både et konfliktperspektiv og dels en anerkendelse af, at den virkelige verdens politiske aktører er vidt forskelligt udrustet med hensyn til magtressourcer og evnen til at anvende disse.

2.4. Hypotese formulering

I henhold til ovenstående teoretiske gennemgang er det muligt at udlede tre generelle, konkurrerende men ikke gensidigt udelukkende hypoteser, som empirisk efterprøves i forhold til de organisatoriske reformer af eksportfremme i Danmark og Sverige.

Økonomi hypotesen: ”Reformerne af eksportfremmearbejdet i Danmark og Sverige har været motiveret af en ønske om at opnå en mere effektiv eksportfremmeindsats. Det primære motiv bag

reformerne er dermed et ønske om en mere effektiv eksportfremmeindsats, som i højere grad antages at bidrage til den handelspolitiske målsætning om balance i handelsregnskabet.”

Denne hypotese bygger på en normativ forudsætning om, at politiske beslutningstagere, embedsmænd og organisationer tilstræber at tilrettelægge eksportfremmeindsatsen således, at det samfundsmæssigt optimale outcome af de anvendte ressourcer opnås. Som det fremgår af den teoretiske gennemgang, er det imidlertid vanskeligt at måle effekt og fastslå kausalitet i sammenhængen mellem eksportfremmeindsats og faktisk eksport. Efterprøvningen af hypotesen må derfor støtte sig til de teoretiske argumenter, der anses som mest valide for, hvorledes eksportfremme effektivt kan medvirke til forøget eksport. Herunder hvor effektivt organiseringen af eksportfremme antages at medvirke til etablering af netværk, formidling af information om markedsvilkår og vurdering af politiske risici, samt i hvilket omfang eksportfremmeorganisationen antages at kunne assistere især små og mellemstore virksomheder med at overkomme eksportbarrierer.

Probity hypotesen: ”Opretholdelsen af *probity* er en værdsat egenskab i Udenrigsministeriet, som vil sætte grænser for reformer af de dele af Udenrigsministeriet, der vedrører Udenrigsministeriets politiske kerneopgaver.”

Den ovenstående hypotese kan umiddelbart udledes af Williamsons teori. Der kan imidlertid udledes en underhypotese, såfremt Williamsons deterministiske udgangspunkt forlades. Det kan meget vel være, at Williamsons teoretiske sammenhæng mellem suveræne transaktioner og de egenskaber, der knytter sig til *probity* er eksisterende og relevante for opgavevaretagelsen i Udenrigsministeriet, men at andre hensyn prioriteres højere end bevarelsen af *probity*. Den heraf afledte underhypotese behandles afslutningsvist i konklusionen på Williamsons *probity* teori:

For organisatoriske valg i forbindelse med suveræne transaktioner udgør *probity* en relevant, men ikke deterministisk transaktionsomkostningstype.

Interessehypotesen: ”Reformerne af eksportfremmeorganisationerne tjener interesser hos aktører, som har haft magt til at ændre på styringsformerne, og disse aktører har opnået komparative fordelingsmæssige gevinster herved.”

Denne hypotese bygger på et bredt spekter af politisk og institutionel transaktionsomkostningsteori. Denne teoretiske vinkel implicerer, at den sociale efficiens ikke nødvendigvis optimeres, men at organisatoriske valg skal være politisk efficiente, hvormed magtfulde aktørers interesser først og fremmest tilgodeses (Moe, 1990; North, 1990; Knight, 1992). Det kan kritisk indvendes mod denne hypotese, at den udtrykker en kraftig forsimplet version af en lang række teoretiske bidrag, og sammenblander teorier om institutionel forandring, beslutningsproces teori og politisk transaktions-

omkostningsteori. Alligevel fastholdes denne brede tilgangsvinkel til studiet af reformerne af det danske udenrigsministerium, som en konkurrerende forklaring til den meget specifikke teori om organisatoriske valg indenfor Udenrigsministeriet, som Williamson fremsætter. Ved at stille de konkurrerende forklaringer op på denne vis, er det målet at efterprøve, hvorvidt der eksisterer særlige typer af transaktioner, som tilsiger en fastholdelse af traditionel statslig hierarkisk styring, eller om selv de mest komplekse ydelser, hvor statens udenrigspolitiske interesser står på spil, grundlæggende er underlagt en benhård fordelingskamp, hvor forfølgelsen af egeninteresser og fordelingsmæssige gevinster er afgørende.

3. Kapitel

Reformer af dansk eksportfremme

Den empiriske efterprøvning af hypoteserne omfatter tre grundlæggende reformer af Udenrigsministeriet, som begyndte med indførelsen af betalingsordningen i 1987, og siden har omfattet kontraktstyring samt oprettelsen af Danmarks Eksportråd. Den empiriske analyse bygger dels på det tilgængelige skriftlige materiale i form af det formelle lov- og reguleringsgrundlag, betænkninger, rapporter og publikationer fra Udenrigsministeriet, Finansministeriet, Økonomistyrelsen samt Erhvervsministeriet. Desuden har jeg i perioden fra 29. oktober 2001 til 26. juni 2002 foretaget nedenstående interviews. Af plads- og fremstillingsmæssige hensyn anvendes interviewene som baggrundsviden og generelt kildemateriale, og der anvendes kun få enkeltstående citater.

- **Politiske aktører:**
 - Tidligere Udenrigsminister, Uffe Ellemann-Jensen⁴
 - Tidligere Udenrigsminister, Niels Helveg Petersen
 - MF (V) og medlem af udenrigsudvalget, Henrik Vestergaard
- **Ministerielle embedsmænd:**
 - Kontorchef i Udenrigsministeriet, Anne Steffensen
 - Kontorchef i Udenrigsministeriet, Børge Petersen⁵
 - Ministerråd i Udenrigsministeriet, Poul Essemann
 - Souchef i Udenrigsministeriet, Anja Jeffrey⁶
 - Fuldmægtig i Udenrigsministeriet, Torsten Kjølbj Nielsen
 - Kontorchef i Finansministeriet, Peter Brix Kjeldgård.
 - Fuldmægtig i Finansministeriet, Stig Henneberg
- **Eksportmedarbejdere i udetjenesten:**
 - Sektorekspert ved ambassaden i Washington, Helge Lund
 - Ambassadør, Leif Donde⁷
 - Handelsråd, Carsten Boyer Thøgersen⁸
- **Interesseorganisationer:**
 - Afdelingschef i Dansk Industri, Peter Bo Andersen
 - Vicedirektør i Det Danske Handelskammer, Torben Lentz
 - Erhvervenes Eksportfremme Sekretariat, Afdelingsleder John Hansen
 - Erhvervenes Eksportfremme Sekretariat, Konsulent Lene Wenzel
- **Virksomheder:**
 - Adm. Direktør - Danfoss, Jørgen Mads Clausen⁹

⁴ Skriftlig korrespondance

⁵ Skriftlig korrespondance

⁶ Skriftlig korrespondance

⁷ Skriftlig korrespondance

⁸ Skriftlig korrespondance

3.1. Udenrigsministeriet: opgaver og organisering

Udenrigsministeriet er organiseret som et departement bestående af hjemmetjenesten og udetjenesten. Udetjenesten omfatter de danske repræsentationer i udlandet bestående af ambassader, konsulater og handelskontorer. Udetjenesten består af godt 70 ambassader, 16 generalkonsulater samt 7 multilaterale repræsentationer. Hertil kommer ca. 25 handelskontorer bemandet med eksportstipendiater, som typisk er placeret i kommercielle centre, hvor der ikke er øvrige danske repræsentationer (Udenrigsministeriet, 2000b).

I daglig tale anvendes udtrykket Udenrigstjenesten synonymt med Udenrigsministeriet, og begge refererer til den samlede organisation bestående af ude- og hjemmetjenesten. Udenrigsministeriets formål er fastsat ved Lov om Udenrigstjenesten (gældende lov fra 1983) og i Lov om internationalt udviklingssamarbejde (gældende lov fra 1971). Udenrigstjenestens overordnede formål er at varetage rigets mellemfolkelige anliggender og forestå og koordinere udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forbindelser til udlandet, samt at yde bistand til danske statsborgere og bistand til danske virksomheder i deres erhvervsmæssige forbindelser med udlandet. Dansk udviklingspolitik og udviklingsbistand er en integreret del af dansk udenrigspolitik (Udenrigsministeriet, 2000b).

Hjemmetjenesten er opdelt i 3 søjler: Nordgruppen, Sydgruppen og Danmarks Eksportråd¹⁰ samt et tværgående sekretariat, Fællessekretariatet. Nordgruppen varetager spørgsmål, der knytter sig til EU-samarbejdet, Øststøtten og Danmarks bilaterale relationer til de industrialiserede lande. Sydgruppen varetager i det væsentligste udviklingssamarbejdet herunder de bilaterale forbindelser til udviklingslandene samt det internationale samarbejde omkring FN. Danmarks Eksportråd varetager eksport- og investeringsfremmearbejde på tværs af den geografiske opdeling af søjlerne.

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.

3.2. Reform 1: Betalingsordningen

Betalingsordningen for Udenrigstjenesten trådte i kraft i medfør af bekendtgørelse nr. 922 af 1986 (Udenrigsministeriet, 2001). Det formelle lovgrundlag for denne bekendtgørelse er den gældende Lov om Udenrigstjenesten fra 1983, hvori Udenrigsministeren bemyndiges til at fastsætte gebyrer

⁹ Telefoninterview

¹⁰ Danmarks Eksportråd blev oprettet 1. januar 2000. Tidligere hed den tilsvarende søjle Sekretariatet for Udenrigshandel.

for tjenestehandlinger i Udenrigstjenesten. Denne bemyndigelse er imidlertid identisk med en tilsvarende bemyndigelse i den tidligere lov fra 1961 (Folketingstidende, 1945, 1960, 1983, 1996-97). Udenrigsministeriet havde således længe haft bemyndigelse til at indføre brugerbetaling for ydelser i Udenrigstjenesten, hvis man havde haft ønske herom. Spørgsmålet er derfor i relation til problemstillingen, hvorfor man indførte brugerbetaling og hvilke konsekvenser det får for Udenrigsministeriets arbejde?

Indførelsen af betalingsordningen har ikke været debatteret politisk, idet brugerbetalingen ikke er indført ved lov, men ved en administrativ bekendtgørelse. Således har det eneste tilgængelige materiale været bekendtgørelser, der siden 1987 har reguleret området¹¹, årlige vejledninger samt Udenrigskommissionens betænkning fra 1990. Den følgende fremstilling bygger derfor i væsentligt omfang på interviews med repræsentanter for Udenrigsministeriet, Finansministeriet samt tidligere udenrigsministre Niels Helveg Petersen og Uffe Ellemann-Jensen.

Motiverne for at indføre betaling for den individuelle betjening af eksportvirksomheders forespørgsler var to. For det første var der et betydeligt efterspørgsels overload, hvor gratisprincippet resulterede i, at virksomheder rettede meget generelle og omfattende forespørgsler til Udenrigstjenestens ambassader og konsulater, som de ifølge public service princippet var forpligtigede 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 samtlige interviewpersoner det faktum, at handelsafdelingerne i hjemmetjenesten og udetjenesten var forbundet med betydeligt lavere status og avancementsmuligheder end de politiske afdelinger (Jyllandsposten 29/03/00). Disse faktorer bidrog samlet til, at handelsafdelingen havde et imageproblem i erhvervslivet (Berlinske Tidende 19/11/99).

Forslaget om at indføre brugerbetaling kom fra Sekretariatet for Udenrigshandel og blev positivt modtaget af daværende Udenrigsminister, Uffe Ellemann-Jensen. Der blev foretaget en høringsrunde blandt de største interesseorganisationer i danske erhvervsliv, og forslaget mødte kun begrænset modstand. I følge Uffe Ellemann-Jensen kunne hovedparten af interesseorganisationerne se det fornuftige i, at få indført en efterspørgselsregulerende mekanisme, hvis kvaliteten af serviceydelserne dermed ville stige. Denne opfattelse bekræftes af samtlige interviews med interesseorganisationerne. Brugerbetalingen blev indført med bekendtgørelse nr. 922 af 1986 med ikrafttrædelse 1. januar 1987. Af bekendtgørelsen fremgår det, at virksomheder fremover skulle erlægge en betaling på 250,- kroner for pr. time for det tidsforbrug som deres forespørgsler

¹¹ BEK 922 af 18/12/1986; BEK 562 af 18/08/1989; BEK 757 af 13/11/1990; BEK 293 af 07/05/1991; BEK 103 af 14/02/1992; BEK 456 af 11/06/1992; BEK 117 af 20/02/1995; BEK 508 af 7/6/1996; BEK 839 af 12/11/1997; BEK 979 af 16/12/1998; BEK 1015 af 15/12/1999; BEK 537 af 15/06/2000; BEK 162 af 10/03/2001. Kilde: Retsinformation

resulterer i. Eksportfremmeaktiviteter som relaterer sig til betalingsordningen kan inddeles i følgende grupper (Danmarks Eksportråd, 2000b):

Individuel eksportfremme: løsning af skræddersyede rådgivningsopgaver

Kollektiv eksportfremme: fælles aktiviteter og eksportfremstød

Generel eksportfremme: formidling af information, generel rådgivning, analysevirksomhed

Brugerbetalingen omfattede ved bekendtgørelsen i 1986 kun den individuelle eksportfremme. Der var således tale om en blid overgang fra public service forpligtigelsen til betalingsordningen. Siden 1986 har 13 bekendtgørelser imidlertid reguleret betalingsordningen, hvoraf de 7 bekendtgørelser har konsekvenser for priser og omfanget af betalingspålagte ydelser. Disse er sammenfattet i tabel 2:

Tabel 3.1. Oversigt over ændringer betalingsordningen

BEKENDT- GØRELSE	INDIVIDUEL		KOLLEKTIV	GENEREL	
	KONSULENT BISTAND	INDHENTNING AF OPLYSNINGER	BESØGSARRAN- GEMENTER FOR VIRKSOMHEDER	FOREDRAG KOMMERCI- ELLE EMNER	PUBLIKATI- ONER
Nr.922-1986	250,- Kr/timen Første 4 timer gratis	Gebyr 100,- Kr	Ingen Betaling	Ingen Betaling	Ingen betaling
Nr.562-1989	250,- Kr/timen Ej gratis timer	↓	↓	↓	↓
Nr.293-1991	400,- Kr/timen	↓	↓	↓	↓
Nr.103-1992	400,- Kr/timen Forudgående accept af tilbud	Gebyr 200,-Kr Timeforbrug>1 time=betaling	1200,- Kr/pr. virksomhed	2800,- Kr/pr. foredrag (udetjenesten)	↓
Nr.839-1997	500,- Kr/timen	Gebyr 250,- Kr	1500,- Kr/pr. virksomhed	3200,- Kr/pr. foredrag	Prisfastsættelse jf. budgetvejl.
Nr.979-1998	↓	↓	§ vedrørende besøgsarr. udgår ¹²	↓	↓
Nr.537-2000	600,- Kr/timen	Gebyr 275,-	↓	3500,- Kr/pr. foredrag	↓

Som det fremgår af tabellen er betalingsordningen løbende blevet udvidet ganske kraftigt. Efter 3 år faldt reglen om 4 gratistimer bort og priserne blev hævet. Efterfølgende er en del af de kollektive og generelle eksportfremmeopgaver også blevet betalingspålagte. Samtlige reguleringer af priser og betalingsydelser er foretaget ved administrative bekendtgørelser, og der har ikke været politiske eller offentlig debat om udvidelsen af betalingsordningen. Spørgsmål er dermed, hvilke aktører og interesser der har ligget bag udviklingen?

¹² 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.

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster

Af interviewene fremgår det, at der har været to faser i udvidelsen af betalingsordningen. Frem til 1997 var det Udenrigsministeriet selv, der tog initiativ til samtlige udvidelser af betalingsordningen. Den anden fase startede i 1998, hvor Finansministeriet fik en mere aktiv rolle, hvilket beskrives i afsnit 3.3 om kontraktstyring.

De initierende faktorer for den oprindelige indførelse af betalingsordningen var dels ønsket om at indføre 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 både kvalitet af serviceydelserne samtidig med at karakteren af virksomhedernes henvendelser ændrede sig i den ønskede retning. Den ønskede effekt var således opnået, men hvorfor blev betalingsordningen da kraftigt udvidet over tid?

Incitamentsstrukturen blev i denne periode tilrettelagt således, at ambassader og konsulater kunne beholde 40% af indtjeningen, som deres handelsmedarbejdere genererede ved betjeningen af de danske virksomheder. Anvendelsen af de indtjente midler var relativt fri, dog blev det fra Udenrigsministeriets side gjort klart, at midlerne skulle genanvendes til eksportfremme relaterede formål. Der var således tale om, at betalingsordningen åbnede mulighed for en ny indtægtskilde, som i praksis blev omsat til et relativt diskretionært budget, idet repræsentationerne, og for den sags skyld også hjemmetjenesten, fik overført en del af de indtjente midler.

Initiativet til samtlige udvidelser af betalingsordningen frem til 1997 kom således 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, som naturligt steg i takt med udvidelserne af betalingsordningen. Erhvervslivets interesseorganisationer var heller ikke udløst utilfredse med betalingsordningen, idet kvaliteten af Udenrigsministeriets serviceydelser steg mærkbart. Dog var interesseorganisationerne ikke begejstrede for udvidelserne af betalingsomfanget, men den aktive modstand mod udvidelserne var yderst begrænset, ikke mindst fordi interesseorganisationerne følte, at de havde en dårlig sag grundet den begrænsede politiske bevågenhed.

Internt i Udenrigsministeriet havde betalingsordningen en begyndende spill-over effekt. For det første begyndte repræsentationerne at skele til de kvartalsvise indtjeningstal, som hjemmetjenesten udsendte, og der begyndte at være prestige i at score højt på indtjeningsliste. Medarbejderne i handelsafdelingerne opdagede, at indtjeningsgenereringen udgjorde et middel til at bevise egen dygtighed. I takt med den stigende indtjening på betalingsordningen voksede den ledelsesmæssige bevågenhed i Udenrigsministeriets top tilsvarende, selvom Sekretariat for Udenrigshandel dog stadig ikke havde en repræsentant i den øverste ledelsesgruppe. Men der var en begyndende tendens til, at handelsarbejdet blev opprioriteret.

Betalingsordningen og Hypotesetest

I forhold til hypotesen som antager, at reformer foretages med samfundsmæssig optimering for øje er det på baggrund af den empiriske analyse muligt at fastslå følgende. I det overgangen fra gratis ydelser til betalingsydelser i 1987 var en fundamental ændring af filosofien bag eksportfremmearbejdet kunne det forventes, at de centrale aktører ville diskutere implikationerne af reformerne i forhold til de mulige effekter, det ville have for målsætningen om balance i handelsregnskabet. Ifølge både politikere og embedsmænd var en sådan diskussion ikke eksisterende. Der var hverken dengang eller nu tale om, at man i større omfang diskuterede eksportfremme som et blandt mange mulige værktøjer til at indfri handelspolitiske målsætninger, og at anvendelse af de enkelte midler skulle tilpasses den forventede effektivitet af de enkelte midler. Dermed er der i empirien intet der støtter den normative hypotese i sin rene form. Kobles indsigten fra den normative teori med hypotesen om magtfulde aktører er der imidlertid tale om, at Udenrigsministeriet med henvisning til de motiverende egenskaber ved betalingsprincippet styrker sin forhandlingsposition. Samspillet mellem de to forklarings typer fremgår i det følgende afsnit.

Hypotesen som bygger på teori om politisk forhandlede aftaler forudsiger, at der vil ske organisatorisk forandring under to forudsætninger. Forandringen kan ske fordi, det relative magtforhold mellem aktørerne ændre sig, eller alternativt fordi organisationen producerer et output som ikke længere anses for acceptabelt af aktørerne. Den organisatoriske forandring af eksportfremmearbejdet blev initieret af den mest magtfulde aktør - Udenrigsministeriet. For Udenrigsministeriet var der tale om en win-win situation, hvor Udenrigsministeriet ville få både budgetmæssige fordele af betalingsordningen, samtidig med at de formodede positive og motiverende effekter kunne forventes at føre til højere medarbejdertilfredshed og et bedre image hos erhvervslivet. Specielt høstede specielt medarbejderne i handelsafdelingerne betydelige fordele i form af diskretionære budgetter og en relativ prestigemæssig gevinst i forhold til de politiske afdelinger. Samtidig medførte betalingsordningen et fald i transaktionsomkostninger, som opstod i form af ukvalificerede og uspecificerede henvendelser, som Udenrigsministeriet førhen var tvunget til at bruge ressourcer på. Desuden åbnede betalingsordningen mulighed for en alternativ finansieringskilde. Fordelingsmæssigt løb den mest magtfulde aktør i form af Udenrigsministeriet således af med de fleste gevinster. Modstanden fra de øvrige aktører var imidlertid begrænset, fordi der var utilfredshed med det tidligere producerede output. Udenrigsministeriet benyttede sig i denne sammenhæng af normative argumenter om, at betalingsordningen ville betyde en forbedring i forhold til de punkter, hvor erhvervslivet var utilfredse med Udenrigsministeriets eksportfremmeindsats. Dermed kan de to hypoteser hver for sig bidrage til at forklare den gennemgribende organisatoriske forandring som betalingsordningen medførte i 1987.

Efter betalingsprincippet var blevet indført i 1987, synes magtrelationerne mellem aktørerne at blive cementeret yderligere. Som det fremgår af tabel 3.1 er betalingsomfanget løbende blevet udvidet. De efterfølgende udvidelser af betalingsordningen blev ikke forsvaret af Udenrigsministeriet med

normative argumenter om forbedringer og effektiviseringer af eksportfremmeindsatsen. Dette afspejler den situation, at der var tale om ikke-politiserede bekendtgørelser, som Udenrigsministeriet i vidt omfang selv kunne foreslå og gennemføre udenom øvrige aktører. I denne fase synes Knights teori således at ramme ganske præcist. Fordelingsmæssigt var der tale om, at den mest magtfulde aktør i form af Udenrigsministeriet havde fordele af udvidelserne, mens erhvervslivet skulle bære omkostningerne, uden at der af den grund var udsigt til yderligere forbedringer af eksportfremmeindsatsen. Den aktive modstand fra erhvervslivet mod udvidelserne af betalingsomfanget var imidlertid begrænset, idet erhvervsorganisationerne efter eget udsagn havde en dårlig sag grundet den begrænsede politiske bevågenhed. Der findes dog eksempler på aktiv modstand mod udvidelserne. Eksempelvis har Handelskammeret gjort opmærksom på de uheldige konsekvenser af, at en konkret besparelse i Udenrigsministeriet angiveligt blev udmøntet i en tilsvarende fordyrelse i afregningsreglerne for kollektive eksportfremstød.¹³

Den begrænsede modstand mod udvidelserne af betalingsordningen må retfærdigvis også henføres til, at erhvervslivet ikke stod til at tabe, hvad Udenrigsministeriet ville vinde. Der hersker således bred enighed om, at kvaliteten af serviceydelserne steg ved indførelsen af betalingsordningen, og erhvervslivet erkender, at betalingsordningen har ført til en relativt højere prioritering af eksportfremmearbejdet internt i Udenrigsministeriet.

I forhold til Williamsons tese må udviklingen i den danske case umiddelbart siges at være uforenelig med et af principperne for opretholdelse af *probity* – bevarelsen af svage incitament. Brugerbetalingens underliggende incitamentsstruktur må klart kategoriseres som stærke incitament, idet indtjeningen danner grundlag for et diskretionært budget i de enkelte handelsafdelinger. Det kunne med afsæt i Williamsons tese forventes, at de politiske afdelinger i Udenrigsministeriet ville være modstandere af indførelsen af brugerbetaling på eksportfremmeområdet, hvilket ikke har været tilfældet. Udviklingen i betalingsordningen kan dog ikke siges, at falsificere Williamsons tese, idet der er en klar divisionalisering mellem de politiske kerneområder i Udenrigsministeriet, som Williamsons tese omfatter, og eksportfremme afdelingen. Umiddelbart har de gennemført reformer på dette stadie ingen direkte konsekvenser for udenrigs- og handelspolitiske prioriteringer og rådgivning af ministeren. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at handelspolitik på dette tidspunkt blev varetaget af de politiske afdelinger i Nord og Sydsøjlen frem for Sekretariatet for Udenrigshandel.

3.3. Reform 2: Kontraktstyring

I 1997 enedes Finansministeriet, Økonomistyrelsen og Udenrigsministeriet om, at der skulle foretages en ressourceanalyse af Udenrigstjenestens samlede aktiviteter (Økonomistyrelsen, 1998).

¹³ Skrivelsen er sendt til Industriens Udviklingsgruppe. Beskrivelse af Industriens Udviklingsgruppe fremgår af afsnit 3.4. Samtlige sagsakter fra Industriens Udviklingsgruppe er venligst udlånt af Jørgen Mads Clausen, Danfoss - tidligere medlem af Industriens Udviklingsgruppe.

Økonomistyrelsens analyse munder ud i flere konkrete forslag. Blandt andet anbefaler Økonomistyrelsen, at der indføres kontraktstyring for eksportfremmesøjlen i Udenrigsministeriet. Denne anbefaling tages til følge, og i slutningen af 1997 starter forhandlinger om indførelsen af kontraktstyring mellem embedsmænd fra Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Resultatet af forhandlingerne blev, at der fra 1. januar 1999 blev der indgået en 4-årig resultatkontrakt mellem Udenrigsministeriets direktør og chefen for Sekretariatet for Udenrigshandel. Resultatkontrakten udmøntede sig i fire overordnede resultatkrav for perioden 1999-2002:

Tabel 3.2. Målsætninger fra kontraktperioden 1999-2002

De overordnede mål for kontraktperioden 1999-2002

- **At fordoble indtægtsdækningen fra 8% til 15%, som et led i en stærkere efterspørgselsstyring af aktivitetsfladen.**
- **At øge andelen af større faktureringsopgaver (over 5000 kr.) fra 6% til 20% I kontraktperioden. Målet skal ses som et led i at opnå større kvalitet og kompleksitet i opgaveløsningen.**
- **At fastholde klageprocenten under 1%.**
- **At øge andelen af (åremålsansatte) specialister og lokalt ansatte på eksportfremmeområdet fra ca. 75% til ca. 85% i udetjenesten med henblik på en fortsat professionalisering af eksportfremmearbejdet.**

Kilde: Virksomhedsregnskab 2000, Udenrigsministeriet 2001

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).

Kontraktstyringen for Sekretariatet for Udenrigshandel kan ikke anskues isoleret men snarere som en forlængelse af betalingsordningen, idet resultatmålene er fastsat i forhold til de parametre for indtjening, som er tilvejebragt via betalingsordningen. Umiddelbart er resultatkravene meget håndfaste og kontrollerbare. Resultatkontrakter er imidlertid ikke retligt bindende, hvorfor effektiviteten af resultatkravene afhænger af den underliggende incitamentsstruktur, accepten hos de berørte parter og sanktionsmulighederne ved eventuel ikke-opfyldelse af målene (Christensen m.fl., 1999, Christensen 2001, Finansministeriet, 2000b). Som det fremgår af det følgende, er reformerne i Udenrigsministeriet også på dette område gennemført meget konsekvent.

Indtjeningsmål og incitamenter

Af resultatkontraktens målsætninger fremgår det, at indtjeningen i forhold til udgifterne for eksportfremmearbejdet skal øges fra 8% i 1999 til 15% ved udgangen af 2001. I realiteten er denne målsætning en formalisering og kraftig konsolidering af en udvikling som startede i år 1996, hvor Sekretariatet for Udenrigshandel begyndte at fastsætte indtjeningsmål, som de enkelte repræsentationer skulle præstere. Repræsentationerne havde således i flere år været under pres for at

øge indtjeningen. Forskellen efter kontraktstyringen er, at Udenrigsministeriet nu pålægger Sekretariatet for Udenrigshandel et absolut indtjeningsmål, som i næste instans delegerer videre til repræsentationerne, som står for 78% af indtjeningen mens hjemmetjenesten kun står for 12%¹⁴ (Udenrigsministeriet, 2001). Forskellen er således, at repræsentationernes principaler (Sekretariatet for Udenrigshandel) nu også har pres fra deres principal (Udenrigsministeriet) om at øge indtjeningen. Indtjeningsmålene er ledsaget af en meget håndgribelig incitamentsstruktur. Incitamentsstrukturen kan inddeles i interne og eksterne incitamenter. Internt tilskyndes repræsentationerne til at indfri og overindfri indtjeningsmålet, idet 40% af indtjeningen op til indtjeningsmålet kan beholdes af repræsentationerne, mens 75% af indtjeningen, der ligger over indtjeningsmålet kan beholdes. Der er således kraftige incitamenter dels til at indfri indtjeningsmålet, og i særlig grad at øge indtjeningen over målet¹⁵ (Udenrigsministeriet, 2001). Omvendt blev der med kontraktstyringen indført stærke sanktioner, såfremt repræsentationerne ikke indfrier indtjeningsmålet. Såvel Udenrigsministeriet som helhed og de enkelte repræsentationer er underlagt nettoramme bevillinger. På den baggrund valgte man i de lokale resultatkontrakter mellem Sekretariatet for Udenrigshandel og de enkelte repræsentationer at fastlægge, at differencen 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 kaldet Web-Sat¹⁶. Princippet er, at repræsentationerne løbende registrerer alle fakturerede opgaver i Web-Sat. På fællestilgængelige websider fremgår de enkelte repræsentationers samlede indtjeningsmål for hele året samt den aktuelle indtjeningsstatus. Et eksempel på et udsnit af repræsentationsoversigten fremgår af nedenstående kopi af skærbilledet:

Tabel 3.3. Eksempel på skærbillede fra Web-Sat

Missions compliance with the quality success criteria sorted by Turnover											?
Mission			C. rate	Turnover	T. goal	T. rate	T. 5K	T5K rate	VPS	Week t.	I. rate
Tokyo	0	195	0,00%	1.138.371	1.346.401	85%	919.582	81%	379	3.004	14%
Beijing	0	310	0,00%	1.092.118	1.093.400	100%	749.435	69%	284	3.845	17%
Berlin	0	161	0,00%	871.566	1.287.250	68%	682.400	78%	271	3.216	14%
Paris	0	208	0,00%	760.515	1.178.200	65%	539.827	71%	274	2.776	13%
Skt. Petersborg	0	84	0,00%	742.960	920.200	81%	702.200	95%	179	4.151	19%

¹⁴ De resterende 10% hidrører supplerende indtægter, som ikke kan henføres til en opdeling mellem ude- og hjemmetjenesten

¹⁵ Oplysningen fremgår af Virksomhedsregnskabet for Udenrigsministeriet, men reguleringen af de indtjente midler er ellers ikke offentligt tilgængelige

¹⁶ Der er i 2002 indført en ny version af overvågningssystemet kaldet customer relations management system

På eksportfremmeområdet blev Udenrigsministeren med tekstanmærkning nr. 51 på Finansloven i 1998 bemyndiget til at indføre bonusløn til lokaltansatte, der yder konsulentbistand for danske virksomheder (Finansloven, 1998). I praksis betyder bemyndigelsen, at repræsentationscheferne har fået uddelegeret vidtgående kompetence til at tildele provisionsløn til repræsentationens lokaltansatte personale. Provisionlønnen kan eksempelvis tildeles i forhold til en procentdel af den indtjening, som den enkelte ansatte genererer til repræsentationen. I henhold til kontraktmålsætningen om at forøge andelen af specialister og lokalansatte fra 75% til 85%, vil resultatet være, at en stadig større andel af udetjenestens personale vil være bonuslønnede.

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster

Økonomistyrelsen rapport markerer en ny fase i reformerne af Udenrigsministeriet, idet Finansministeriet i langt højere grad bliver en aktiv aktør. Fra den gradvise og temmelig anonyme introduktion af betalingsordningen får Finansministeriet øje på betalingsordningen, som et instrument med betydeligt indtægtsgenererende potentiale. Finansministeriet foretager sammenlignende analyser mellem det offentlige eksportfremmearbejde i Norge og Sverige. I begge lande er det offentlige eksportfremme samlet i uafhængige organer, som ikke er underlagt Udenrigsministerierne. Finansministeriet finder i undersøgelsen ud af, at indtægtsdækningen i forhold til driftsomkostningerne i Norge og Sverige ligger på ca. 40%, mens den tilsvarende indtægtsdækning i Danmark i 1998 lå på 7%.¹⁷

Under forhandlingerne om kontraktstyringen mellem Finansministeriet, Udenrigsministeriets departement og Sekretariatet for Udenrigshandel blev det klart, at medarbejderne i hhv. Finansministeriet og Udenrigsministeriet har forskellige målsætninger og opfattelser af formålet med betalingsordningen. Udenrigsministeriet fastholder, at betalingsordningen udelukkende er et instrument til efterspørgselsstyring og sikring af incitamenter til at levere god kvalitet, mens Finansministeriet også opfatter betalingsordningen som et fiskalt instrument, hvor Finansministeriets målsætning er, at indtægtsdækningen skal stige til et niveau i nærheden af de 40% som i Sveriges Eksportråd.

Der var således uenighed om, hvor meget indtjeningsmålet skulle stige for Udenrigsministeriet som helhed. Incitamentsstrukturen er som følge af nettoramlestyringen tilrettelagt således, at det kontraktlige indtjeningsmål optages på Finansloven og indgår som en del af Udenrigsministeriets bevillinger. Tjener Udenrigsministeriet mere end indtjeningsmålet kan difference beholdes som ekstrabudget, mens en manko i forhold til målet skal finansieres ved besparelser internt i Udenrigsministeriet. Idet Udenrigsministeriet er en regnskabsmæssig enhed, påvirker indtjeningen fra Sekretariatet for Udenrigshandel således hele Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har dermed

¹⁷ De 40% i Norge og Sverige refererer til indtjeningsdækningen ved det centrale eksportfremmeorgan – for Sveriges vedkommende - Sveriges Eksportråd. I Sverige varetager Udenrigsministeriet også eksportfremmearbejde for anslået 170-230 mio. sek. – disse ressourcer er ikke indregnet i indtjeningsdækningen på de 40%.

incitamenter til, at holde det kontraktlige indtjeningsmål nede, men samtidig at øge den reelle indtjening.

Forhandlingerne resulterede, som det fremgår af tabel 3.2 med, at indtjeningsdækningen i kontraktperioden skulle stige fra 8% til 15%, hvilket svarer til en årlig merindtjening på ca. 24 mio. Forhandlingerne om indtjeningsmålet er dermed suverænt det mest betydningsfulde kontraktstyrings parameter for Udenrigsministeriet, mens de tre øvrige resultat målsætninger ikke har store reale konsekvenser. Det samlede resultat må siges at være en sejr for Udenrigsministeriet set i forhold til Finansministeriets ønske om en væsentlig højere indtægtsdækning. Erhvervslivet og dets interesseorganisationer spillede ingen rolle i forbindelse med indførelsen af kontraktstyringen, men var udelukkende et sværds slag mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Konsekvenserne for erhvervslivet er imidlertid markante.

Kontraktstyring og hypotesetest

På baggrund af Økonomistyrelsens rapport og de gennemførte interviews kan det konstateres, at kontraktstyringen som udgangspunkt ikke blev iværksat, fordi aktørerne ud fra normative samfundsøkonomiske hensyn mente, at en sådan omlægning ville føre til en mere effektiv eksportfremmeindsats. Indførelsen af kontraktstyringen er derimod præget af, at Finansministeriet indtager en ny aktiv rolle, hvor der tages initiativ til indførelsen af kontraktstyring, fordi denne styringsform antages at medføre nogle budgetstyringsmæssige fordele. Finansministeriets interesser i kontraktstyringen er således primært af fiskal karakter. Indførelsen af kontraktstyringen leverer derfor umiddelbart ikke megen støtte til den normative økonomiske hypotese, som antager, at aktørerne arbejder målrettet mod en mere samfundsøkonomisk effektiv eksportfremmeorganisering – fokus er i denne situation nærmere at holde styr på udgiftsudviklingen og ressourceforbruget. Efter der blev indgået aftale om indførelse af kontraktstyring, var det imidlertid op til Udenrigsministeriet at føre kontraktstyringen ud i livet. Udenrigsministeriet implementerede kontraktstyringen på meget kontant vis. Det kan derfor siges, at formålet med kontraktstyringen i første instans ikke havde meget at gøre med den normative økonomiske teori, mens effekterne af den konkrete implementering i Udenrigsministeriet havde store reale konsekvenser i forhold til målsætningen om effektivitet i forbindelse med varetagelsen af eksportfremmearbejdet. Denne logik forklares nærmere med udgangspunkt i hypotesen, der fokuserer på magtfulde aktører.

Finansministeriets entré som aktiv interessent i forhold til indtjeningsgenereringen i Udenrigsministeriet ændrer fra et politiske transaktionsomkostningsperspektiv den relative magtbalance mellem aktørerne. Det forekommer næppe sandsynligt, at Udenrigsministeriet foruden et vist pres fra Finansministeriet vil tage initiativ til overgangen til kontraktstyring, som samtidig medførte en markant stigning i indtjeningskravet. Politisk set ville Udenrigsministeriet imidlertid bringe sig selv i defensiven ved en total afvisning af Økonomistyrelsens anbefalinger, specielt fordi Finansministeriet kunne henvise til den højere indtjeningsdækning i Norge og Sverige.

Udenrigsministeriet valgte at reagere på den nye magtbalancesituation ved at implementere et effektivt og meget håndfast incitamentssystem, hvor ambassader straffes med kontante budgetnedsækninger, såfremt indtjeningsmålene ikke indfries. Det vil i den efterfølgende analyse af den tredje reform af eksportfremmeområdet vise sig, at den konsekvente implementering af kontraktstyringen blev et politisk aktiv for Udenrigsministeriet. Overordnet set leverer empirien betydelig støtte til hypotesen om, at indførelsen af kontraktstyring kan tilskrives en ændring af magtbalancen mellem aktørerne på eksportfremmeområdet.

Indførelsen af kontraktstyringen har i forhold til de tre hypoteser primært implikationer i forhold til Williamsons tese om *probit* – herunder bibeholdelse af svage incitamenter og stærk kontrol af bureaukratiet. Incitamentsstrukturen i Udenrigsministeriet blev kraftigt påvirket af formaliseringen og udvidelsen af indtjeningskravet. Betalingsordningen ændrer med kontraktstyringen karakter fra et anliggende, der kun omfatter handelsafdelingen til at være et anliggende med budgetmæssige konsekvenser dels for de enkelte repræsentationer og dels for Udenrigsministeriet som helhed. Desuden tvinges bl.a. ambassadørerne til at prioritere handelsarbejdet højere af følgende grunde. For det første pålægges de enkelte ambassadører i beregningen af de enkelte repræsentationer også et individuelt indtjeningskrav. Den pågældende ambassadør kan dog vælge at lade andre medarbejdere forestå det praktiske arbejde hermed, men et vist antal ugeværk af ambassadørens arbejdstid indgår i det udmeldte indtjeningskrav. For det andet er ambassadøren også den øverst ansvarlige for den pågældende ambassades økonomi, hvoraf indtjeningsdækningen bliver en stadig større del, og der er meget håndfaste incitamentsstrukturer, som sikrer en høj prioritering af handelsarbejdet. For det tredje er der ifølge Udenrigsministeriet selv opstået en betydelig intern konkurrence mellem repræsentationerne om at score højt på målrealiseringsgraden, som dagligt fremgår af Web-Sat systemet. I relation til Williamson er ambassadører omfattet af Udenrigsministeriets politiske og rådgivningsmæssige kernefunktioner, hvorfor indførelsen af stærke incitamenter på den vis, som ovenfor skitseret er i modstrid med bevarelsen af *probit*. For Williamsons tese om *probit* gælder, at skabelsen og opretholdelsen af den særlige troværdighed og neutralitet hos bureaukratiet må være en værdsat egenskab hos den øverste politisk ansvarlige – i Danmarks tilfælde Udenrigsministeren. På et spørgsmål om, hvorvidt handelsarbejdet som konsekvens heraf blev højere prioriteret svarede tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen følgende: ”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 har godt af nogle praktiske arbejdsopgaver at hive i, ellers ville de bare blive sådan nogle verdensfjerne diplomater – det har vi ikke brug for”

Niels Helveg Petersens udtalelse vidner om, at Udenrigsministeren prioriterer praktisk orienterede hensyn langt højere end bevarelsen af fuldstændigt incitamentsneutrale rådgivere. Det forekommer således plausibelt, at en ambassadør vil tænke sig om to gange, inden han råder Udenrigsministeren til eksempelvis at fremsætte en menneskerettighedsresolution mod Kina i FN. Faktisk fremsatte

Danmark i 1997 en sådan resolution i FN, med et mærkbart fald i dansk-kinesisk samhandel til følge (Markedsprofil Kina, 1999). Med det betydelige og stigende indtjeningskrav, som blev introduceret i 1999, vil en ambassadør have en vis egeninteresse i, at en sådan resolution ikke fremsættes, fordi mulighederne for indtjening via betalingsordningen reduceres ved politisk ustabilitet i de bilaterale relationer. Dermed kan de kraftige incitamentsstrukturer have en forbindelse med rådgivningen i udenrigs- og handelspolitiske anliggender. Ovenstående er et tænkt eksempel, men interviewene indikerer at en sådan sammenhæng er eksisterende. På et spørgsmål om, hvorvidt Dansk Industri har oplevet eksempler på, at rådgivningen i Udenrigsministeriet påvirkes af det stigende indtjeningspres udtaler markedschef i Dansk Industri, Peter Bo Andersen: ”Ja, voldsomt, og det påpeger vi gang på gang. Der er mange eksempler på, at repræsentationerne internt på markederne og eksternt mellem hinanden kæmper om indtjeningen. Vi kan ikke leve med, at repræsentationerne indenfor et land promoverer sig selv og anbefaler virksomhederne at etablere sig netop i deres region... det efterlader virksomhederne dybt forvirrede. Tilsvarende når vi taler kollektiv eksportfremme... de vil jo alle sammen have ministeren til sig, uagtet om det var mere relevant, at have det et andet sted.”

Udtalelserne fra Dansk Industri peger på den samme problematik, som ligger til grund for Williamsons teori om *probit* – altså, at neutraliteten og forudsætningen om samarbejde og samordning risikerer at blive kompromitteret af de stærke incitamenter.

Et andet væsentligt kriterium for bevarelse af *probit* 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 timeforbruget 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, som udviser innovation og indtjening. Igen strider denne forandring af organisationen mod Williamsons forudsætninger om restriktiv politiske kontrol og fraværet af innovative tiltag i forhold til den politiske ledelse, som fundamentale egenskaber for opretholdelse af *probit*. I realiteten er disse hensyn ikke dominerende elementer i Udenrigsministeriets organisationskultur.

På baggrund af undersøgelsen af betalingsordningen og indførelsen af kontraktstyringen kan det konstateres, at realiteterne i det danske Udenrigsministerium forholder sig anderledes teorien forudsagde. Til trods for, at Udenrigsministeriet varetager suveræne transaktioner, har bevarelse af et incitamentsneutralt bureaukrati ikke har været et dominerende og determinerende hensyn i Udenrigsministeriet. Derimod giver varetagelsen af suveræne transaktioner Udenrigsministeriet en magtfuld position i en fordelingskampen om interesser, opgaver og budgetter. Casen er desuden et

klart eksempel på, at organisatoriske valg ikke drives af minimering af kardinale økonomiske transaktionsomkostninger som forudsat af Williamson, men derimod en fordelingskamp mellem magtfulde aktører. Udarbejdelsen af Økonomistyrelsens rapport i 1997 markerer en ny fase i denne fordelingskamp, hvor Finansministeriet og Udenrigsministeriet har forskellige dagsordener. Og umiddelbart går Udenrigsministeriet relativt sejrrigt ud af kampen. I forhold til Finansministeriets målsætning er der stadig tale om en relativt beskeden indtægtsdækning. Det fremgår dog af flere interviews, at indtjeningskravet har nået et omfang, der er større end hvad repræsentationerne og især erhvervslivet ønsker. Konfigurationen af interesserne mellem Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Erhvervslivet angiver en ejendommelig situation, fordi Udenrigsministeriet som skitseret ovenfor i begyndelsen havde en interesse i, at indtjeningen på betalingsordningen blev sat i vejret. På den anden side er det ikke i Udenrigsministeriets interesse, at indtjeningsdækningen stiger så kraftigt som Finansministeriet ønsker, idet mange repræsentationer finder de nuværende indtjeningskrav ganske høje. Det viser sig med andre ord, at Erhvervslivet og Udenrigsministeriet får et interessefællesskab, og erhvervslivet har i den sammenhæng fundet en ganske effektiv og magtfuld alliancepartner, hvilket følgende udtalelse fra kontorchef i Finansministeriet bekræfter:

”Udenrigsministeriet har alle dage været et utrolig stærkt ministerium - det kan du også se i deres budgetter. Det danske Udenrigsministerium har det maksimale antal opgaver i forhold til de andre EU-landes udenrigsministerier. De har altid været vældig gode til at holde fast og få udvidet deres opgaver. Og så er det som i mange andre lande – det er altid en stærk minister, der udnævnes til Udenrigsminister. Det var jo Ellemann, Helveg og Lykketoft – det er alle tre meget stærke ministre... også Helveg, ham skal man bestemt ikke undervurdere. Så det er et ganske besværligt ministerium at have med at gøre”

3.4. Reform 3: Danmarks Eksportråd

Frem til 1. januar 2000 var det offentlige eksportfremmearbejde i Danmark spredt over tre ministerier; Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet.¹⁸ Det har tidligere været forsøgt, at sammenlægge eksportaktiviteterne i hhv. 1990 og 1993 – begge gange uden resultat som følge af intern uenighed mellem ministerierne. I 1999 bliver sagen rejst på ny af Industriens Udviklingsgruppe, som var en gruppe af danske top erhvervs- og organisationsfolk. Initiativtageren var Administrerende Direktør for Danfoss, Jørgen Mads Clausen. Industriens Udviklingsgruppe (IUG) var nedsat under Erhvervsministeriet under ledelse af Pia Gjellerup. Formålet med nedsættelsen af IUG var at undersøge årsagerne og stille forslag til, hvorledes danske eksportvirksomheder kunne genvinde tab af markedsandele. Et af de centrale temaer i IUGs etårige virke gennem 1999 blev forslaget om en gang for alle, at samle det offentlige eksportfremme i en enstregen organisation.

¹⁸ Bevillinger til eksportfremme var jf. Finansloven 1999 fordelt således mellem de tre ministerier: Udenrigsministeriet 303 mio., Erhvervsministeriet 130 mio. og Fødevareministeriet 60 mio.

IGU's anbefalinger i forbindelse med samlingen af eksportfremmeaktiviteterne 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

Der var mange aktører, store interesser og fordelingsmæssige gevinster på spil i forbindelse med sværdslaget om, hvor varetagelsen af eksportaktiviteterne skulle havne – et var alle enige om, aktiviteterne skulle samles et sted. Finansministeriet var interesseret i, at aktiviteterne blev overført til en relativt selvstændig organisation, primært fordi det var vurderingen, at en sådan organisation ville være lettere at håndtere i fremtidige forhandlinger om indtægtsdækning, hvilket havde vist sig vanskeligt i forbindelse med Udenrigsministeriet. De store erhvervsvirksomheder og disses interessegrupper var tilbøjelige til at ønske aktiviteterne samlet under Udenrigsministeriet, idet det vurderedes, at Udenrigsministeriet qua den eksisterende infrastruktur med de udenlandske repræsentationer samt de politiske og diplomatiske fortrin, ville være bedst egnet til at løfte opgave. Man 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. Rationalet bag Håndværksrådets støtte til denne model var, at Erhvervsministeriet påstås at have et bedre blik for små- og mellemstore virksomheders interesser.

Det endelige resultat blev, at Udenrigsministeriet pr. 1. januar med oprettelsen af Danmarks Eksportråd fik overført samtlige eksportfremmeaktiviteter, hvilket blandt andet omfattede årlige bevillinger fra Erhvervsministeriet på 120 mio. kroner. Danmarks Eksportråd erstattede Sekretariatet for Udenrigshandel. Erhvervsministeriet stod til trods for den dagsordensfastsættende rolle som den store taber, mens Udenrigsministeriet løb af med en total sejr (Berlinske Tidende 1/11/99). 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 topledelse. Således var oprettelsen af Danmarks Eksportråd en stor gevinst for handelsmedarbejderne i Udenrigsministeriet, hvis arbejde nu fremover kunne imødesee en endnu højere prioritering, og ifølge kilder i Udenrigsministeriet indvarslede dette en begyndende ligestilling mellem de tidligere så uligeværdige politiske og handelsmæssige afdelinger i Udenrigsministeriet.

Danmarks Eksportråd og hypotesetest

Der kan i debatten omkring oprettelsen af Danmarks Eksportråd identificeres flere normative økonomiske argumenter. Forslaget om sammenlægningen af eksportfremmearbejdet i en enstrengt organisation, har ved flere lejligheder været ledsaget af argumenter om, at dette ville føre til højere effektivitet. Et væsentligt argument er, at virksomheder kun behøver at henvende sig et sted i forbindelse med eksportforespørgsler, hvorefter en enstrengt organisation kan dirigere forespørgslerne i rigtig retning. Et andet argument er, at der kan realiseres stordriftsfordele ved at benytte én infrastruktur, samtidig med at koordineringen af de forskellige typer af eksportfremmeservices forbedres. Disse argumenter kan alle aktører vedkende sig, men når det er sagt, hører enigheden op. Håndværksrådet og Erhvervsministeriet når frem til, at de økonomiske argumenter peger på, at opgaverne samles under erhvervsministeriet. Dansk Industri og Udenrigsministeriet mener, at de selv samme argumenter tilsiger en organisering under Udenrigsministeriet. Endelig mener Finansministeriet, at en af ministerierne uafhængig eksportfremmeorganisation er at foretrække. Pointen er hermed, at de forskellige aktører anvender mere eller mindre valide økonomiske argumenter til at legitimere en organisatorisk forandring, som er sammenfaldende med de respektive aktørers egeninteresse. Den normative økonomiske hypotese finder i sin rene form således ikke megen støtte i empirien. Derimod kan den konkurrerende hypotese med fokus på fordelingskampen mellem aktørerne forklare ganske meget.

Den empiriske case viser med al tydelighed, at aktørerne har vidt forskellige dagsordner og målsætninger, det gælder her både for politikere, embedsmænd og interesseorganisationer. Knight forklarer ændringer af organisationer ved, at magtfulde aktører opnår fordelingsmæssige gevinster (Knight, 1992). Erhvervsministeriet regnede med, at en alliance med Industriens Udviklingsgruppe og Håndværksrådet ville være tilstrækkelig støtte til, at der kunne skabes politiske enighed om en overflytning af eksportfremmeaktiviteterne til Erhvervsministeriet. Erhvervsministeriet forregnede sig imidlertid på det kraftigste, hvilket med udgangspunkt i Knights teori kan forklares med, at den virkelige verdens politiske aktører er vidt forskelligt udrustet med hensyn til magtressourcer og evnen til at anvende disse. Det forhold, at Udenrigsministeriet råder over en bestående infrastruktur af ambassader og konsulater giver Udenrigsministeriet en meget betydelig magtressource. Kombineres dette perspektiv med indsigten fra Wilson og Williamsons teori om suveræne transaktioner står det klart, at Udenrigsministeriets monopol på politiske og diplomatiske kontakter i udlandet yderligere bidrager til magtressourcerne i Udenrigsministeriet. Denne magtressource havde Erhvervsministeriet tilsyneladende undervurderet. Afgørelsen faldt definitivt ud til Udenrigsministeriets fordel, da Dansk Industri med henvisning til stordriftsfordele i Udenrigsministeriet samt politiske og diplomatiske synergieffekter anbefalede en samling af opgaverne under Udenrigsministeriet. Da den politiske afgørelse var truffet om, hvor eksportfremmeopgaverne skulle placeres gik ”anden runde” af slaget i gang. Det handlede om den konkrete organisering af eksportfremmearbejdet under Danmarks Eksportråd. Dansk Industri anbefalede, at bestyrelsen for Danmarks Eksportråd skulle have besluttende kompetence generelt,

og specifikt til eksempelvis at ansætte Direktøren for Danmarks Eksportråd. Den konkrete organisering blev imidlertid sammenfaldende med Udenrigsministeriets ønsker – bestyrelsen for Danmarks Eksportråd fik rådgivende kompetence.

Hvorledes forholder reformen der førte til oprettelsen af Danmarks Eksportråd sig i forhold til Williamsons teori? Ifølge Williamson vil bevarelsen af *probity* være så grundlæggende en kvalitet ved Udenrigsministeriets transaktioner, at Udenrigsministeriet vil modsætte sig overtagelse af arbejdsopgaver, som kan kompromittere den. De organisatoriske forandringer som fulgte i kølvandet på oprettelsen af Danmarks Eksportråd påvirker de politiske kerneopgaver, idet Danmarks Eksportråd pr. 1. september 2001 overtog ansvaret for handelspolitikken, herunder WTO, som før havde været 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 forstærket prioritering af det handelsmæssige arbejde i Udenrigsministeriet. Alligevel og ganske i modstrid med Williamsons tese tilskrives direktøren for Udenrigsministeriet, ambassadør Friis Arne Petersen en stor del af æren for Udenrigsministeriets sejr over Erhvervsministeriet. ”Friis arbejdede uhyre meget med denne sag og ville meget gerne gøre en succes ud af det her og arbejdede intenst i den retning.”

Friis Arne Petersen er som øverste embedsmand i Udenrigsministeriet om nogen en central aktør i forbindelse med Udenrigsministeriets diplomatiske kerneområder. Hvis Williamsons antagelser om *probity* holder, havde Friis Arne Petersen haft en stor chance for at skille sig af med hele handelsområdet og alle de reformtiltag, som er så uforenelige med Williamsons *probity* begreb. Sådan forholder realiteterne sig ikke i det danske Udenrigsministerium - tværtimod. Således er der i den empiriske analyse ingen indikation af, at hverken politikere eller embedsmænd tillægger bevarelsen af *probity* en særlig vigtighed i forbindelse med Udenrigsministeriets transaktioner. Derimod kan et fordelingsperspektiv på kampen mellem aktørerne forklare ganske 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 omlægning af strukturen i Udenrigsministeriet. Reformen som blev gennemført i 1991 medførte en kraftig 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 m.fl., 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 et krav om besparelser

og rationaliseringer til ministerierne generelt. Ifølge Jørgen Grønnegård Christensen skabte reformen i 1991 interne spændinger i Udenrigsministeriet som følge af reduktionen i antallet af attraktive chefstillinger (Christensen, 1999: 187). I lyset af dette har både kontraktstyringen og oprettelsen af Danmarks Eksportråd helt givet bidraget til at lette det vakuum, som skulle udfyldes efter reduktionen af chefstillinger. Overgangen til kontraktstyringen lancerede en kraftig decentralisering af kompetence til repræsentationerne, som gjorde mellemleder- og lederstillinger mere attraktive. Denne effekt blev naturligt forstærket med udvidelsen af Udenrigsministeriets handelsmæssige aktiviteter i 2000. På denne led havde topledelsen i Udenrigsministeriet således nogle historiske interesser i en udvidelse og omlægning af Udenrigsministeriets organisation.

3.5. Delkonklusion

Der er for dette kapitel af specialet formuleret tre konkurrerende hypoteser om, hvad der kan forklare de tre reformer af det danske eksportfremmearbejde under Udenrigsministeriet.

Økonomi hypotesen

For en god ordens skyld gentages hypotesen: ”Reformerne af eksportfremmearbejdet har været motiveret af en ønske om at opnå en mere effektiv eksportfremmeindsats. Det primære motiv bag reformerne er dermed et ønske om en mere effektiv eksportfremmeindsats, som i højere grad antages at bidrage til den handelspolitiske målsætning om balance i handelsregnskabet.”

I sin rene form antager den normative økonomiske teori, at eksportfremme vil være et blandt flere instrumenter til at opnå handelspolitiske målsætninger, og at anvendelsen af eksportfremme betinges af, hvor effektivt dette instrument antages at være i forhold til andre instrumenter. På baggrund af den empiriske analyse kan det konstateres, at ingen af de tre store reformer af eksportfremme har været ledsaget af en politisk debat, som fokuserer på handelspolitiske målsætninger og alternativ anvendelse af ressourcerne. En mulig forklaring er, at den normative økonomiske teori antagelser om fuld information er en urealistisk gengivelse af virkeligheden. Hverken politikere, embedsmænd eller interesseorganisationer kan fuldt ud overskue samfundsøkonomiske konsekvenser af forskellige måder at organisere eksportfremme på. At reformerne på eksportfremmeområdet umiddelbart ikke kan forklares med udgangspunkt i samfundsøkonomiske argumenter betyder imidlertid ikke, at dette teoretiske perspektiv er irrelevant. Det kan således konstateres, at de tre analyserede reformer i større eller mindre omfang har været ledsaget af argumenter om, at reformerne ville medføre effektivitetsmæssige forbedringer på forskellig vis. Betalingsordningen blev legitimeret ved, at betalingsprincippet ville føre til højere produktivitet, kvalitet og efterspørgselsstyring, mens kontraktstyringen blev legitimeret med, at operationaliseringen af mål og resultatkrav ville føre til en mere effektiv målrealisering. Endeligt blev sammenlægningen af eksportfremmeaktiviteterne legitimeret med opnåelse af stordriftsfordele og synergieffekter. Det er imidlertid kendetegnende, at forskellige aktørgrupper har vidt forskellige udlægninger af argumenters validitet og forskellige bud på, hvorledes de teoretiske fordele

realiseres bedst i praksis. Det er hos de forskellige aktører ikke muligt at identificere et entydigt "first best" scenarium for, hvorledes eksportfremme bør indrettes for at opnå maksimal samfundsnytte af de samfundsmæssige ressourcer der anvendes hertil, og det kan ej heller på nogen måde siges, at aktørerne arbejder i samme retning. Den normative økonomiske teori må som forklaringstype siges at være falsificeret i denne case.

Interesse hypotesen

Interesse hypotesen lyder som følger: "Reformerne af eksportfremmeorganisationerne tjener interesser hos aktører, som har haft magt til at ændre på styringsformerne, og disse aktører har opnået komparative fordelingsmæssige gevinster herved."

Den empiriske analyse har vist, at et fokus på fordelingsmæssige gevinster i forbindelse med organisatoriske reformer af eksportfremmearbejdet udgør et særdeles frugtbart analytisk udgangspunkt. Det blev indledningsvist i dette speciale konstateret, at Danmark har et stort og magtfuldt Udenrigsministerium set i forhold til landets størrelse, og spørgsmålet er derpå, hvad der bidrager til Udenrigsministeriets succes? Med udgangspunkt i Knights teori kan succesen forklares ved, at Udenrigsministeriet besidder større magtressourcer end andre ministerier og interesseorganisationer. Infrastrukturen af ambassader og konsulater er således en betydelig magtressource, ligesom kontakten med udenlandske myndigheder og politikere også er det. Dette perspektiv kan med fordel kombineres med indsigten fra Wilsons begreb om suveræne transaktioner. Det forhold at Udenrigsministeriet i ringere grad end andre dele af forvaltningen underlægges lovgivningsmæssig kontrol på grund af varetagelsen af suveræne transaktioner udgør også en magtressource. Samlet set besidder Udenrigsministeriets således et stærkt setup af magtressourcer i forhold til andre ministerier. Det forklarer imidlertid ikke, det danske Udenrigsministeriums relative styrkeposition i forhold til øvrige EU landes udenrigsministerier. I Knights termer må analysen derfor også fokusere på Udenrigsministeriets evne til at omsætte magtressourcerne til gunstige forhandlingsudfald og værdsatte fordelingsmæssige gevinster.

Analysen af eksportfremmereformerne har vist, at det danske udenrigsministeriums evne til at omsætte givne magtressourcer i konkrete resultater er tilvejebragt ved reformvillighed samt politisk og organisatorisk tilpasningsevne. Dette er en del af forklaringen på, at Udenrigsministeriet i Danmark har forsmået at fastholde og tilmed udvide den eksportrelaterede del af organisationen. Kimen til Udenrigsministeriets store sejr i slaget om det offentlige eksportfremme blev allerede lagt ved indførelsen af betalingsordningen i 1987. Indførelsen af betalingsprincippet for Udenrigsministeriets serviceydelser i forbindelse med eksportfremmearbejdet i 1987 var for det første en nødvendig tilpasning til det stigende efterspørgselspres, som naturligt fulgte i kølvandet på en stigende udenrigshandel. For det andet virkede betalingsprincippet motiverende for medarbejderne i Udenrigsministeriet. Samlet bidrog reformerne på dette stadie til en kraftig kvalitetsforbedring af de leverede ydelser. Overgangen til kontraktstyring i 1999 havde ligeledes

nogle positive egenskaber. For det første medførte kontraktstyringen, at indtjeningsmålene for de enkelte repræsentationer blev systematiseret. Den efterfølgende benchmarking mellem repræsentationerne på indtjeningsperformance har givet været motiverende og bidraget til, at der blev løbet stærkere i de enkelte handelsafdelinger. For det andet havde sammenligningen af indtjening mellem repræsentationerne den store fordel, at Udenrigsministeriet kunne bruge dette parameter til at prioritere ressourcefordelingen mellem repræsentationerne, således at budgetbevillinger i et vist omfang følger indtjening. Rent bortset fra de håndgribelige følgevirkninger af kontraktstyringen var der også en betydelig signalværdi i den organisatoriske reform. I forhold til Erhvervsministeriet beviste Udenrigsministeriet ved den meget kontante implementering af kontraktstyring en reformvillighed og tilpasningsevne, som givet blev et aktiv i de politiske og ministerielle forhandlinger omkring 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 disse tilpasninger, 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 under Udenrigsministeriet. Og Udenrigsministeriet fik den fornødne støtte primært fordi erhvervsorganisationerne kunne se en fordel i, at Udenrigsministeriet i varetagelsen af eksportfremmearbejdet også via politiske og diplomatiske kanaler kunne fremme danske erhvervsinteresser i udlandet. At Udenrigsministeriet varetager suveræne transaktioner er imidlertid ingen garanti for, at erhvervsorganisationer, politikere og andre aktørgrupper vil støtte placeringen af opgaverne i Udenrigsministeriet. 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.

Forklaringen på det danske udenrigsministeriums succes hviler dermed på to væsentlige forudsætninger. For det første giver Udenrigsministeriets unikke konfiguration af magtressourcer en relativ magt i forhold til andre ministerier. For det andet har initiativ og tilpasningsevne bevirket, at det danske Udenrigsministerium har været i stand omsætte styrkepositionen i konkrete udvidelser af budget og opgaveportefølje. Mens Udenrigsministerierne i de fleste lande i dag ikke varetager eksportfremmeopgaver, har det danske Udenrigsministerium fastholdt og udbygget sin kontrol med opgavevaretagelsen. Til at forklare denne udvikling har interesse hypotesen vist sig særdeles frugtbar som forklaringstype.

Probity hypotesen

Probity hypotesen lyder: ”Opretholdelsen af *probity* er en værdsat egenskab i Udenrigsministeriet, som vil sætte grænser for reformer af de dele af Udenrigsministeriet, der vedrører Udenrigsministeriets suveræne transaktioner.”

Med udgangspunkt i det danske Udenrigsministerium er følgende påvist. For det første er der på Udenrigsministeriets eget initiativ indført en omfattende betalingsordning med tilhørende kraftige incitament for de implicerede handelsmedarbejdere. For det andet er der med Udenrigsministeriets accept og påskyndelse gennemført kontraktstyring, som på det kraftigste har institutionaliseret indtjeningskrav, som også gør sig gældende for medarbejdere med politiske rådgivningsfunktioner. Desuden har betalingsordningen nået et omfang, hvor ordningen kan siges at have budgetmæssige konsekvenser og interesser for hele Udenrigsministeriet, idet søjlerne udgør en regnskabsmæssig enhed. For det tredje har Udenrigsministeriet været en særdeles aktiv aktør i en intensiv revirkamp mellem Erhvervsministeriet og dele af dansk erhvervsliv, hvor Udenrigsministeriet takket være dygtigt lobbyarbejde og reformvillighed vandt samtlige opgaver.

Der kan på den baggrund gives et klart svar på det rejste spørgsmål; Williamsons *probit* transaktionsomkostninger har ikke vist sig at være et frugtbart analytisk begreb til at forklare opgavevaretagelsen i det danske Udenrigsministerium. Williamson argumenterer for, at bevarelse af *probit* vil gøre traditionel statslig hierarkisk styring til det suverænt mest efficiente organisatoriske styreform for den del af Udenrigsministeriet, der vedrører politiske kerneopgaver. Den empiriske analyse har vist, at Udenrigsministeriet har undergået en kraftig reformering væk fra den traditionelle hierarkiske styring i retningen af en hybridorganisation med vægt på stærke incitament, autonomi og innovation – alle tiltag der er i direkte modstrid med de væsentligste forudsætninger for bevarelse af *probit*. Analysen har desuden vist, at reformerne er så gennemgribende, at de også har spill-over effekter på de politiske kerneområder, så selv ved en streng test af Williamsons tese, synes der ikke at være megen støtte at hente.

Teoretisk rejser analysens konklusioner dermed et interessant perspektiv på Williamsons økonomiske variant af transaktionsomkostningsteorien. Williamson indrømmer i forbindelse med lanceringen af *probit* begrebet, at der kan være en fare for, at forskellige transaktionsomkostningsbegreber ”opfindes” til at forklare specifikke cases, og peger på at empirisk efterprøvning er central for at styrke hypotesen om, at *probit* udgør en væsentlig transaktionsomkostning, der kan forklare valget af statslig hierarkisk styring. Den empiriske analyse i nærværende opgave peger netop på faren ved at forklare organisatoriske valg ved et entydigt fokus på en diffus og meget sociologisk orienteret type transaktionsomkostning. Forudsætningen for, at *probit* udgør en væsentlig transaktionsomkostning fordrer, at Udenrigsministeriet giver bevarelsen af dette primat, og det synes på ingen måde at være tilfældet. Falsificeringen af Williamsons deterministiske tese om organisatoriske valg i forbindelse med suveræne transaktioner betyder imidlertid ikke, at Williamsons pointer omkring *probit* er irrelevante. Lad os lige rekapitulere underhypotesen fra tidligere afsnit. ”For organisatoriske valg i forbindelse med suveræne transaktioner udgør *probit* en relevant, men ikke deterministisk transaktionsomkostningstype.” Undersøgelsen peger på, at der eksisterer flere problemområder, hvor Udenrigsministeriet må træde varsomt, for at bevare et image som uantastet offentlig autoritet og neutral bærer af suveræne

transaktioner. Et alvorligt anslag mod denne autoritet og neutralitet vil opstå, såfremt virksomhederne oplever, at repræsentationerne inden for et land samt repræsentationerne landene imellem lægger indtjeningsmæssige hensyn til grund for deres anbefalinger frem for objektive og saglige kriterier. Det faktum, at repræsentationerne har fået kontante interesser i at tiltrække ministerbesøg og styrke den politiske bevågenheden på netop deres marked, har implikationer for de egenskaber hos bureaukratiet, som Williamson benævner *probity*. 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 Udenrigsministeriet og mellem de forskellige afdelinger, er der ikke vandtætte skodder mellem de enkelte afdelinger og de forskellige medarbejdergrupper. En markant stigning i indtjeningskravet for en given ambassade vil således kunne influere ikke bare på handelsmedarbejderne, men også på ambassadøren, som er ansvarlig for ambassadens økonomi.

Sammenhængen mellem organisatorisk status og *probity* er dermed relevant og eksisterende. Sammenhængen viser, at den organisatoriske status har ganske betydelige konsekvenser for varetagelsen af mange konkurrerende hensyn. Williamson har bare ikke ret i, at bevarelsen af *probity* er en altafgørende prioritet, som vil determinere organisatoriske valg med henblik på minimering af transaktionsomkostninger. Svagheden ved Williamsons teori om *probity* specifikt og transaktionsomkostninger generelt er for det første et manglende fokus på, hvilke aktører der har interesse i at træffe transaktionsomkostnings besparende organisatoriske valg. Det er jo ikke nok, at det teoretisk er muligt at minimere transaktionsomkostninger, nogle må have interesse i tage initiativ til at realisere disse besparelser. Med andre ord mangler Williamson en teoretisk kobling til den offentlige beslutningsproces, hvor flere aktører vil have konkurrerende interesser. I forbindelse med offentlige beslutningsprocesser forekommer det desuden problematisk at fastholde en økonomisk variant af transaktionsomkostningsteorien til at forklare organisatoriske valg, idet teorien ikke tager hensyn til de fordelingsmæssige gevinster som kampen står om. På dette punkt har den politiske variant af transaktionsomkostningsteorien en væsentlig styrke.

Teoretisk perspektivering

Den ovenstående analyse har på et solidt empirisk grundlag falcificeret den forventede sammenhæng mellem *probity* og organiseringsform, som en af transaktionsøkonomiens velkendte teoretikere, Oliver Williamson har fremsat. Analysens konklusioner giver imidlertid stof til en kritisk efterprøvning af en anden teoretiker, Patrick Dunleavy. Dunleavy's *bureaushaping* hypotese har i forhold til analysen af det danske Udenrigsministerium et stort forklaringsproblem. Dunleavy argumenterer for, at det især for topbureaukrater vil være rationelt, at påvirke og værne om kerneværdier og kerneopgaver, frem for at søge en udvidelse af det samlede budget. Argumentet trækker på følgende logik: For det første vil den personlige gevinst ved en udvidelse af det samlede budget være faldende, jo højere i hierarkiet den pågældende bureaukrat rangerer. Derfor er det for

de magtfulde top-bureaukrater mere interessant at påvirke jobindholdet og skabe spændende arbejdsopgaver. For det andet er det kun rationelt at søge budgetudvidelser for egne sektorer indenfor samme organisation, og det kan tilmed forekomme, at topbureaukrater modarbejder budgetudvidelser i andre sektioner af organisationen, idet ”they experience relative deprivation, and the balance of influence and prestige within the agency shift towards the growth areas at their expense” (Dunleavy, 1991:176-177). For det tredje anfører Dunleavy, at det primært er interessant at maksimere kernebudgettet, som direkte bruges til lønninger, kontorer etc. i netop den afdeling, hvor de magtfulde bureaukrater befinder sig. Det er således ikke rationelt at maksimere programbudgettet, som delegeres videre til andre underafdelinger indenfor organisationen endsige superprogrambudgettet, som delegeres videre til andre organisationer. Tværtimod mener Dunleavy, at store programbudgetter potentielt udgør en fare, idet disse budgetter oftest kommer i offentlighedens og politikeres søgelys, når besparelser skal realiseres. Denne tendens forstærkes i perioder med usikkerhed omkring reorganisering og budgetknaphed.

Analysen af det danske Udenrigsministerium falsificerer på alle parametre Dunleavys *bureaushaping* hypotese. For det første viser analysen, at topbureaukrater indenfor det traditionsrige og prestigefyldte karrierediplomati i de politiske afdelinger i Nord- og Sydsøjlen har været proaktive i udvidelsen af Udenrigsministeriets handelsmæssige opgaver, til trods for at handelssøjlen herved fik relativt mere magt og prestige. Dette gælder i særdeleshed revirslaget med Erhvervsministeriet om Danmarks Eksportråd. For det andet har udvidelsen af handelsopgaverne i ringe grad påvirket kernebudgettet for Udenrigsministeriets afdeling på Asiatisk Plads. Tværtimod vedrørte udvidelsen med Danmarks Eksportråd aktiviteter på fjerntliggende ambassader og konsulater, og desuden har centraladministrationen frivilligt afgivet kontrollen med en stigende andel af repræsentationernes egenindtjening.

Hvorfor fejler Dunleavys *bureaushaping* hypotese så markant i en case, hvor organisationen er kendt for at hævde værdier og traditioner? Forklaringen peger igen i retningen af politisk/institutionel transaktionsomkostningsteori. Fra denne optik er det rationelt for Friis Arne Petersen og andre topbureaukrater, at søge en maksimering af budget- og opgavevaretagelse, idet Udenrigsministeriets relative styrkeposition i forhold til både politikere, erhvervsliv og Finansministeriet styrkes. En væsentlig årsag til, at Udenrigsministeriet vandt slaget med Erhvervsministeriet var, at man kunne henvise til en udnyttelse af den bestående infrastruktur på ambassader og konsulater. Således er denne argumentation et eksempel på, at et stort programbudget kan have rationelle og beskyttende formål.

Det er således ganske tankevækkende, at top-bureaukrater, hvis høj-prestige politiske kerneopgaver er i sikkerhed, alligevel satser stort for at udvide virkefeltet på handelsområdet, som på langt sigt medfører en relativ svækkelse af afdelingerne i Nord- og Sydsøjlen. En benhård fordelingskamp, hvor aktørers relative magtposition er udslagsgivende, synes at være forklaringen.

Epilog

Den ovenstående fremstilling af Udenrigsministeriets succes på eksportfremmeområdet kunne efterlade det indtryk, at Udenrigsministeriet qua dets kontrol og håndtering af betydelige magtressourcer lever en tilværelse i et beskyttet vakuum. Det er imidlertid ikke tilfældet. Udenrigsministeriet udsættes for tilpasningspres fra flere sider: Tilpasning til Finansministeriets krav om øget indtjening. Tilpasning af organisationen så den fornødne neutralitet og autoritet bevares. Tilpasning så dansk eksport fremmes så effektivt som muligt. Udenrigsministeriets organisation rummer i kraft af dets størrelse og sammensætningen af opgaver et stort tilpasningspres fra mange konkurrerende hensyn.

Tilpasningspresset på Udenrigsministeriet blev kraftigt intensiveret i de første måneder af år 2002, idet den borgerlige regering pålagde den statslige administration hidtil usete besparelseskrav. De ramte også Udenrigsministeriet. I kølvandet på disse begivenheder rettede medierne og derpå Finansudvalget fokus på Udenrigsministeriet, hvilket førte til en yderligere intensivering af presset på Udenrigsministeriet. Det er i den ovenstående analyse fremført, at Udenrigsministeriet via *New Public Management reformer*, som startede i 1987, løbende har formået at konsolidere kontrollen med eksportfremmeopgaverne. I forbindelse med den aktuelle besparelsesrunde i Udenrigsministeriet måtte Danmarks Eksportråd bære sin del af nedskæringerne, som fulgte i kølvandet på ambassadelukningerne, men samtidig lykkedes det for netop Danmarks Eksportråd at få tildelt ekstra bevillinger andre steder, blandt andet fordi Danmarks Eksportråd kan påvise konkret fremgang i forhold til de opstillede mål. Igen har de kraftige incitamentsstrukturer, som strider mod Williamsons *probit*-tese vist sin effekt. Williamsons tese omfatter som nævnt primært de politiske og diplomatiske funktioner i Udenrigsministeriet. Det er i specialet 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 *probit* ikke tillægges stor betydning selv når det gælder reformer, der på direkte vis omfatter de politiske og diplomatiske afdelinger i Udenrigsministeriet. Således fremførte Udenrigsministeriets topledelse i stort indlæg i Børsen, at man med Danmarks Eksportråd som mønstereksempel tilstræber at indføre lignende incitamentsstrukturer i de traditionelle diplomatiske afdelinger i Udenrigsministeriets Nord- og Sydgruppe (Børsen, 2002). Disse reformtiltag understreger en af dette speciales 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 tilpasningsvillighed og resultatorientering via *New Public Management reformer*.

4. Kapitel

Reformer af svensk eksportfremme

I det følgende analyseres tre reformer af det svenske eksportfremmearbejde. Som tidligere nævnt bliver der ikke tale om to ligeværdige analyser mellem Danmark og Sverige, idet hovedfokus både teoretisk og empirisk er på den danske case. Som det vil fremgå af det følgende, kunne reformerne af det svenske eksportfremmearbejde dog uden besvær kvalificere sig til en indgående analyse på lige fod med den danske, idet de organisatoriske forandringer har været markante, ligesom de efterfølgende virkninger må siges at være meget håndfaste. Således udmærker det svenske eksportfremmearbejde sig i dag ved at være det mest kommercielle i hele verden. Dette var imidlertid ikke tilfældet i 1972, da Sveriges Eksportråd blev oprettet.

Den empiriske efterprøvning af hypoteserne påbegyndes således med en analyse af reformen i 1972. I 1991 blev der igen gennemført en meget gennemgribende reform af eksportfremmearbejdet. Det skete i forbindelse med en omfattende betænkning om svensk eksportfremme, som resulterede i, at den statslige støtte til Sveriges Eksportråd blev halveret over en treårig periode. I 2000 blev endnu en undersøgelseskommision nedsat til undersøgelse af Sveriges eksportfremmearbejde. Den empiriske analyse bygger dels på det tilgængelige skriftlige materiale i form af det formelle lov- og reguleringsgrundlag, betænkninger, rapporter og publikationer fra det svenske Udenrigsministerium og Sveriges Eksportråd. Desuden var jeg i perioden fra 18-20. april 2002 i Stockholm for at foretaget nedenstående interviews.

- **Det svenske Udenrigsministerium**
 - Kontorchef i Udenrigsdepartementet og projektleder for betænkningen ”Expert på Export i 2000?”, Ulf Stange
 - Ministerråd i Udenrigsdepartementet, Krestin Nordlund Malmgren
- **Sveriges Eksportråd**
 - Cheføkonom i Sveriges Eksportråd, Mauro Gozzo

4.1. Udenrigsministeriet: opgaver og organisering

Det svenske Udenrigsministeriums opgavevaretagelse er i dag samlet under ét departement – Udenrigsdepartementet. Udenrigsdepartementet ledes af Udenrigsministeren, men der er herudover tilknyttet yderligere to ministre - henholdsvis en Handelsminister samt en Bistands- og Migrationsminister. Udenrigsministeren har ansvaret for generelle udenrigspolitiske anliggender. Bistands- og migrationsministeren har ansvar spørgsmål vedrørende flygtninge,

udviklingssamarbejde og asylpolitik. Handelsministeren har ansvaret for spørgsmål vedrørende udenrigshandel samt formulering og forhandlinger om handelspolitik, herunder WTO. Ministeriet blev i 1996 omstruktureret således, at dele af ministeriet arbejder tværgående, geografisk mellem de tre ministres ressortområder. Målsætningen er herved at opnå en bedre koordinering i fastlæggelsen af udenrigspolitikken. Der er 2500 medarbejdere tilknyttet Udenrigsministeriet. 900 arbejder i Udenrigsdepartementet i Stockholm, mens de øvrige er beskæftiget ved i alt 104 udenlandsrepræsentationer. 600 ansatte er udsendt af Udenrigsministeriet til diverse repræsentationer, mens resten er lokalansatte ved udenlandsrepræsentationerne (www.ud.se).

4.2. Reform 1: Sveriges Eksportråd

Indtil 1972 var det Svenske Eksportfremmearbejde opdelt mellem flere organisationer af både offentlig og privat karakter. I slutningen af 1960'erne nedsatte den daværende svenske handelsminister en kommission, hvis opgave skulle være at stille forslag til en reformering af det svenske eksportfremmearbejde. Kommissionens arbejde mundede i 1972 ud i betænkningen "Eksportfrämjandeutredningen", og det var på baggrund af anbefalingerne fra denne rapport, at Sveriges Eksportråd blev oprettet den 1. juli 1972 (Udenrigsdepartementet, 1991).

Sveriges eksportfremmearbejde udmærker sig i en historisk kontekst ved at være det første land i verden, som etablerede en særskilt organisation med fremme af sit moderlands eksport for øje. Det skete i 1887 da en række svenske eksportvirksomheder dannede Sveriges Allmänna Exportförening som en privat medlemsorganisation. Foreningens formål var at arbejde for fremme af svensk udenrigshandel, hvilket i praksis skulle gøres ved, at foreningen tilbød sine medlemmer adgang til fakta og rådgivning om etablering i fremmede lande. Foreningen udgjorde desuden et forum for informations- og erfaringsudveksling mellem de internationale svenske eksportvirksomheder. Senere blev Sveriges Allmänna Exportförening den primære koordinerende partner i forhold til den del af det svenske Udenrigsministerium, som via dets udenlandske repræsentationer arbejdede med eksportfremme (Udenrigsdepartementet, 1991: 27). Kontaktfladen til de svenske offentlige myndigheder blev med tiden institutionaliseret yderligere i og med, at Sveriges Allmänna Exportförening blev erhvervslivets talsmand i eksportspørgsmål overfor alle offentlige instanser. I begyndelsen af 1970'erne havde eksportforeningen 1130 medlemmer, som tilsammen tegnede sig for 90% af den svenske eksport. Til varetagelsen af eksportfremmearbejdet indenfor eksportforeningens regi var der på dette tidspunkt ansat omkring 100 personer, som fortrinsvist arbejdede i eksportforeningens hjemlige organisation, mens den resterende del arbejdede på de udenlandske kontorer (Udenrigsdepartementet, 1991: 42).

Udover eksportforeningen arbejdede en række andre private aktører i form af svenske handelskamre også med eksportfremme udenfor landets grænser. De første handelskamre blev allerede etableret i 1906 i New York og London og senere kom mange flere til. Medlemmerne af de respektive handelskamre var svenske datterselskaber, som etablerede sig i det pågældende land, og formålet

med organisationernes aktiviteter var at forbedre de kommercielle relationer mellem værtsnationen og Sverige. Efterhånden udviklede handelskamrenes virkefelt sig også til at omfatte informations og rådgivningsydelser, herunder markedsundersøgelser, agent- og partnersøgning samt etableringsrådgivning. Således dublerede handelskamrene efterhånden en del af de opgaver, som også blev varetaget gennem Eksportforeningen. Handelskamrene blev først og fremmest finansieret gennem medlemsafgifter, men i 1964 godkendte Rigsdagen en ordning, hvorefter staten gav et årligt tilskud til handelskamrene på 50% af handelskammerets medlemsindtægter (Udenrigsdepartementet, 1991: 30).

Til varetagelse af eksportinteresserne hos de mange små og mellemstore virksomheder var der frem til 1972 to særlige organer. Småindustriens exportbyrå og exportrådet för den mindre industrin blev etableret i 1949 efter anbefaling fra den offentlige ”småföretagsutredningen”, som blev foretaget i 1945. Motivet bag oprettelsen af de to organer var, under skyldig hensyntagen til den svenske erhvervsstruktur med en overvægt af små og mellemstore virksomheder, at disse af samfundsøkonomiske årsager behøvede særlig støtte for at overkomme eksisterende eksportbarrierer. I 1969 blev de to organer imidlertid fusioneret (Udenrigsdepartementet, 1991:26)

Fra offentlig side var der frem til 1972 to primære aktører, som på forskellig vis varetog eksportfremme i og uden for Sverige – henholdsvis handelssekretærer institutionen samt ambassader og konsulater. Begge de statslige aktører var formelt organiseret under Udenrigsministeriet, som i Sverige har tre ressortministre. Handelssekretær institutionerne sorterede under Handelsministeren, som på daværende tidspunkt havde et selvstændigt handelsdepartement, mens ambassader og konsulater sorterede direkte under Udenrigsdepartementet, hvis øverste chef er Udenrigsministeren. Handelssekretærerne blev udsendt med diplomatstatus og udgjorde derfor svenske myndigheder i udlandet. Den første handelssekretær blev udsendt i 1949 til Chicago, og målet var fra første færd, at handelssekretærer skulle bearbejde markeder, der blev anset som særligt vigtige for svensk eksport. I løbet af 1960'erne blev handelssekretær institutionen udbygget til både at dække vestlige industrialiserede lande og ulande. I 1970 påbegyndte handelssekretærerne som den første offentlige institution på forsøgsbasis at gebyrpålægge eksportydelse som blev ydet til individuelle virksomheder (Udenrigsdepartementet, 2000: 65).

De svenske ambassader og konsulater spillede stort set den samme rolle for det svenske eksportfremmearbejde i 1970 som de gør i dag. Princippet er, at alle repræsentationer udfører generelt handelsfremmearbejde, herunder at agere politisk døråbner og stå for politisk kontakter, som også har kommerciel interesse. Desuden tager repræsentationerne sig af det aktive og udførende eksportfremmearbejde, såfremt der på de pågældende markeder ikke findes alternative, offentligt støttede udbydere af de samme ydelser. I flere store industrilande var der allerede i 1970 handelssekretærer samt eventuelt også handelskamre, som udførte aktivt, opsøgende og udførende eksportfremmearbejde. I disse lande koncentrerede repræsentationerne sig derfor om det generelle

handelsfremmearbejde. I flere u-lande og statshandelslande spillede repræsentationerne en mere aktiv rolle, dels fordi der i de fleste tilfælde ikke fandtes handelssekretærer eller handelskamre i de pågældende lande, og desuden var politiske kontakter af større betydning i disse lande. Eksportfremmeydelserne fra repræsentationerne var på dette tidspunkt ikke gebyrpålagte (Udenrigsdepartementet, 1979:47).

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster

Oprettelsen af Sveriges Eksportråd medførte en markant organisatorisk forandring af den måde, hvorpå Svensk Eksportfremmearbejde blev udført på. Da begivenhederne der førte frem til dannelsen af Sveriges Eksportråd ligger langt tilbage i tiden, er det vanskeligt at afdække de forskellige aktørers holdninger og interesser ved hjælp af interviews. Men på baggrund af ovenstående samt en gennemgang af beslutningsgrundlaget, er det imidlertid muligt at sammenstykke et billede af rationalet bag det endelige udfald. Af beslutningsgrundlaget for oprettelsen af Sveriges Eksportråd fremgår følgende (Proposition - Udenrigsdepartementet, 1972: 31):

- Den svenske eksportfremmeindsats havde i 1960'erne været foretaget af en række forskellige organisationer uden organisatorisk koordination eller samvirke.
- På baggrund af den ukoordinerede eksportfremmeindsats ønskede både svensk erhvervsliv og staten at oprette et fælles eksportfremmeorgan.
- Staten ønskede at opnå en mere effektiv eksportfremmeindsats, idet overskud på varehandel blev anset som en nationaløkonomisk nødvendighed, grundet store kapitaltransfereringer til udlandet og underskud på tjenestebalancen.
- De mindre virksomheder ville få adgang til et mere fuldstændigt serviceorgan, som på mere effektivt vis kunne tage vare på deres behov og ønsker.

Fra dette udgangspunkt kunne de forskellige aktører imidlertid have ganske forskellige bud på, hvorledes målsætningerne bedst skulle realiseres. Løsningen blev, at den dominerende private aktør i form af Sveriges Allmänna Exportforening sammen med staten blev ansvarlige for Sveriges Eksportråd i forholdet 50/50 (Udenrigsdepartementet, 1991: 33). Således skulle bestyrelsen for Sveriges Eksportråd sammensættes af otte medlemmer, hvoraf eksportforeningen udpegede fire mens staten udpegede andre fire personer. Sveriges Eksportrådet blev ved oprettelsen en selvejende institution, som delvist blev finansieret gennem statslige bidrag, dels ved abonnementsafgifter fra medlemmer samt ved direkte finansiering af konsulenttydelser, som skulle være fuldt omkostningsdækket. Den formelle status som selvejende institution betød samtidig, at budgetoverskud ville tilfalde organisationen, mens eventuelle underskud enten kunne finansieres ved at trække på en eventuel egenkapital eller alternativt måtte udmøntes i besparelser indenfor organisationen.

Hvilke fordelingsmæssige konsekvenser fik det for de respektive aktører, da staten og eksportforeningen den 1. juli 1972 indgik aftalen om oprettelsen af Sveriges Eksportråd?

Ved oprettelsen af Sveriges Eksportråd ophørte Sveriges Allmänna Exportforening med at eksistere i sin daværende form. Personalet på ca. 100 medarbejdere samt lokaler og inventar blev overført og optaget i Sveriges Eksportråd. Ved denne kooptering af medarbejdere og materiel fra eksportforeningen blev en væsentlig interessekonflikt neutraliseret. Det tab af indflydelse og autonomi der måtte være forbundet med oprettelsen af Sveriges Eksportråd blev eftertrykkeligt kompenseret ved, at Sveriges Allmänna Exportforening som primær aftalepart fremover ville få 50% medejerskab af Sveriges Eksportråd samt en institutionaliseret og ganske betydelig indflydelse på det svenske eksportfremmearbejdet. Med til historien hører ifølge cheføkonom i Sveriges Eksportråd Mauro Gozzo det faktum, at Eksportforeningen i perioden frem til 1972 i stigende grad havde vanskeligheder ved at finansiere eksportfremmeaktiviteterne via medlemskontingenter.

Exportrådet för den mindre Industrin blev ved omorganiseringen lagt ind under Sveriges Allmänna Exportforening, hvilket fra et interessesynspunkt kunne risikere at føre til en relativt lavere prioritering og opmærksomhed på de specifikke udfordringer som små og mellemstore virksomheder stod overfor i deres eksportbestræbelser. Det blev imidlertid ved aftaleindgåelsen i 1972 stipuleret, at Sveriges Eksportråd skulle drive almen eksportfremme med fokus på små og mellemstore virksomheder indenfor rammen af svensk handelspolitik (Proposition - Udenrigsdepartementet, 1972: 33). Det blev understreget, at mindre foretagender stillede særlige krav til Sveriges Eksportråd, men disse blev ikke afspejlet direkte i indretningen af organisationen, idet Sveriges Eksportråd skulle modsvare alle virksomheders efterspørgsel. Dog blev det besluttet at knytte en delegation for de små og mellemstore virksomheder til bestyrelsen for Eksportrådet. Delegationens opgaver blev herefter rådgivende i forhold til spørgsmål om prioriteringen og indretningen af Eksportrådets arbejde.

Handelskamrene var umiddelbart ikke omfattet af aftalen om Sveriges Eksportråd, hvorfor Handelskamrene fortsat modtog offentlig støtte. Allerede året efter oprettelsen af Sveriges Eksportråd blev tre tidligere handelskamre imidlertid omdannet til handelskontorer under Sveriges Eksportråd, mens endnu fire handelskamre fulgte samme vej i de tre følgende år. I 1978 var kun handelskammeret i Sao Paulo selvstændigt og med offentlig støtte efter den gamle ordning, hvilket stadig gør sig gældende i dag. Den frivillige overgang til Sveriges Eksportråd fra handelskamrenes side indikerer, at handelskamrene som aktørgruppe ikke havde væsentlige interesser imod oprettelsen af Sveriges Eksportråd. Som konsekvens af koopteringen af de statsstøttede handelskamrene i Sveriges Eksportråd opløstes paraplyorganisation for handelskamrene i 1978, mens en ny paraplyorganisation for en ny type af løsere og mindre omfangsrige handelskamre blev oprettet i 1979 (Udenrigsdepartementet, 1991).

Handelsdepartementet blev i første instans placeret i en central rolle, da Sveriges Eksportråd blev oprettet, idet departementet forestod forhandlingerne som statens repræsentant overfor Sveriges Almänna Eksportforening, som varetog forhandlingerne på virksomhedernes vegne. Umiddelbart havde handelsdepartementet intet at tabe ved dannelsen af eksportrådet, idet handelssekretærerne formelt indgik i Sveriges Eksportråds organisation med en forøget ressourcetilførsel til følge, samtidig med at handelsdepartementet stadig bevarede den administrative kontrol med handelssekretærerne. Denne opdeling mellem den formelle organisatoriske placering på den ene side og ledelsesansvaret på den anden side varede dog ikke længe. Allerede i 1975 blev den administrative kontrol af handelssekretærerne således overført til Sveriges Eksportråd. Det skete i forbindelse med en ny aftale mellem staten og eksportforeningen, hvor Sveriges Eksportråd efter forsøgsperioden blev gjort til en permanent institution. Herefter havde handelsdepartementet ingen udførende rolle i eksportfremmearbejdet i Sverige, men departementet var stadig i årene fremover statens central aftalepart i spørgsmål vedrørende Sveriges Eksportråd.

Udenrigsdepartementet var i første omgang uberørt af oprettelsen af Sveriges Eksportråd. Man fortsatte den hidtidige variable eksportfremmeindsats ved repræsentationerne, hvor ambassader og konsulater koncentrerede sig om generelle handelsfremmeopgaver på markeder, hvor nu Sveriges Eksportråd udførte eksportfremmearbejde, mens repræsentationerne i princippet skulle træde i stedet for Sveriges Eksportråd på de markeder, hvor Eksportrådet ikke var repræsenteret. På ét væsentligt punkt sikrede Udenrigsministeriet sig i forbindelse med aftaleindgåelsen om Sveriges Eksportråd, idet det i aftalegrundlaget blev særskilt fremhævet, at Sveriges Eksportråd udelukkende skulle koncentrere sig om udførende eksportfremmearbejde, mens handelspolitisk rådgivning specifikt og generel rådgivning i forbindelse med svensk erhvervspolitik ikke skulle varetages af Eksportrådet - denne opgave skulle fortsat påhvile Udenrigs- og Handelsdepartementet (Proposition, 1972). Rollefordelingen og de fordelingsmæssige gevinster som fulgte i kølvandet på omorganiseringen i 1972 havde imidlertid ikke fundet en længerevarende ligevægt i det indbyrdes forhold mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet. Dette forhold vil blive beskrevet løbende i de næst følgende afsnit.

Sveriges Eksportråd og hypotesetest.

I forhold til hypotesen som antager, at reformer foretages med samfundsmæssig optimering for øje er det på baggrund af den empiriske analyse muligt at fastslå følgende. Der var allerede på et tidligt tidspunkt i Sverige opstået en række private og offentlige aktører, som på forskellig vis udførte eksportfremmearbejde både i og udenfor Sverige. Der var imidlertid en ringe grad af overordnet koordinering mellem de forskellige aktører, hvorfor der var opstået en dublering, hvor flere forskellige aktører tilbød de samme ydelser. Det har således været klart for de implicerede aktører, at den daværende organisering af eksportfremmearbejdet var for fragmenteret og samfundsmæssig suboptimal løsning. Af betænkningen fra 1972 fremgår det, som en selvstændig målsætning, at en reform af eksportfremmearbejdet må føre til en bedre koordination og en samling af de tilgængelige

ressourcer. Endvidere fremgår det eksplicit af betænkningen, at der lå samfundsøkonomiske overvejelser bag forslaget om oprettelsen af Sveriges Eksportråd. Blandt andet henvises der til, at den samlede eksportfremmeindsats under Sveriges Eksportråd forventes at yde et særskilt bidrag til, at den svenske handelsbalance forbedres. Den økonomiske hypotese synes således i den svenske case at have en vis forklaringskraft i forhold til de dynamikker, som ledte frem til omorganiseringen, og der var blandt de primære aktører konsensus om at forandring var nødvendig. Dette forhold forklarer imidlertid ikke, hvorfor udfaldet af omorganiseringen blev gennemført i overensstemmelse med betænkningens anbefalinger – magtfulde aktører kunne jo have håndfaste interesser, som ville trække i andre retninger?

Som den ovenstående gennemgang har vist, havde de primære aktører netop på dette tidspunkt af forskellige årsager en række sammenfaldende interesser. Fælles for de private aktører var, at den primære finansiering af deres eksportfremmearbejde var betalt af foreningernes medlemmer – til trods for, at en del af det generelle informations- og eksportfremmearbejde havde karakter af et kollektivt gode. Desuden udgjorde det et selvstændigt problem for de private aktører, at en del af deres medlemsbetalte aktiviteter i varierende omfang blev udført gratis af Udenrigsdepartementets repræsentationer og ligeledes frem til 1969 gebyrfrit hos handelssekretærerne. Dermed havde de private aktører en interesse i, at sammenføre opgaverne med de statslige mod at staten til gengæld oppebar en større del af omkostningerne. Da den absolut største private aktør i form af Sveriges Allmänna Eksportforening samtidig fik 50% ejerskab og indflydelse på det nyoprettede Sveriges Eksportråd var eventuelt blokerende interessemodsætninger ryddet af vejen. For statens to primære aktører i Udenrigs- og Handelsdepartementet var der ej heller store interessemodsætninger, som kunne blokere. Udenrigsdepartementet var relativt uberørt af den organisatoriske forandring, mens Handelsdepartementet på den ene side kunne imødesee en styrkelse af Handelssekretærinstitutionen, idet Eksportrådets handelskontorer i stor udstrækning blev opbygget omkring de eksisterende handelssekretærer, hvor Handelssekretæren blev indsat som øverste chef ved de respektive handelskontorer. På den anden side mistede Handelsdepartementet i 1975 den administrative kompetence over handelssekretærerne, men til gengæld stod Handelsdepartementet som den offentlige aftalepart med en betydelig indflydelse på den samlede organisation i Sveriges Eksportråd.

Pointen i forhold til den normative og den økonomiske hypotese er her, at der ved oprettelsen af Sveriges Eksportråd blev opnået konsensus om en organisatorisk løsning, som umiddelbart var en tilnærmelse i retningen af normative økonomiske argumenter, fordi ingen af de implicerede parter stod med væsentlige fordelingsmæssige tab. Oprettelsen af Sveriges Eksportråd signalerede en betydelig opprioritering af eksportfremmearbejdet som sådan, og erhvervslivet var sikret en betydelig indflydelse gennem Sveriges Allmänna Exportforening, som via bestyrelsesposterne i Sveriges Eksportråd havde kompetence til at ansætte direktøren for Eksportrådet. Historien skulle senere vise, at løftet om en opprioritering af eksportfremmearbejdet kunne tages ganske

bogstavelig, idet de statslige tilskud til Sveriges Eksportråd blev 12-doblet fra 19 mio. sek. i 1972 til 239 mio. sek. i 1991, hvor den næste større reformering af eksportfremmearbejdet begyndte at tage form (Udenrigsdepartementet, 1991: 266-270). Reformen i 1991 behandles i det næstfølgende afsnit, men førend opmærksomheden rettes dertil, er det på tide at analysere, hvilke implikationer oprettelsen af Sveriges Eksportråd har for probity hypotesen og Williamson.

Umiddelbart har reformen af eksportfremmearbejdet i Sverige ingen relation til probity hypotesen, fordi reformerne blev foretaget udenfor Udenrigsministeriets regi. Eller sagt på en anden måde var organiseringen af Sveriges Eksportråd helt i overensstemmelse med Williamsons anbefalinger, idet de stærke incitamenter med brugerbetaling og kommercielle opgaver blev udskilt i en relativt selvstændig organisation, mens de udenrigspolitiske opgaver i relation til eksportfremmearbejdet forblev under Handels- og Udenrigsdepartementets kontrol. Men om det var hensyn til bevarelse af *probity*, der var medvirkende årsag til opdelingen mellem Udenrigsministeriet og Sverige Eksportråd er tvivlsomt - og et blik frem i tiden viser, at det næppe var tilfældet. I 1978 besluttede Udenrigsdepartementet at indføre brugerbetaling på forsøgsbasis på tre ambassader. Argumenterne for at indføre brugerbetalingen var meget lig de argumenter, der blev knyttet til betalingsordningens indførelse i Danmark i 1987. Således henførte Udenrigsdepartementet til, at den øgede svenske eksportfremmeindsats kombineret med et større internationalt engagement hos de svenske eksportvirksomheder havde ført til en stigning i kommercielle henvendelserne til ambassader og konsulater. Som sorteringsfilter og parameter for ressourcedisponering var der derfor ifølge Udenrigsdepartementet behov for at gebyrpålægge eksportfremmeydelserne. Resultatet blev, at Udenrigsdepartementet i 1979 indførte en permanent ordning med brugerbetaling, som principielt skulle være en kopi af de regler for betaling, som siden 1972 havde eksisteret for Sveriges Eksportråd. Den organisatoriske ligevægt mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet var imidlertid endnu ikke fundet.

Allerede i 1980 blev der gennemført en grundlæggende forandring i relationen mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet. Det blev ved lov vedtaget at give Sveriges Eksportråd en såkaldt funktionel direktivret over Udenrigsdepartementet (Proposition 1979/80:16). Direktivretten indebar, at Sveriges Eksportråd fik bestemmelsesret over den del af Udenrigsdepartementets opgavevaretagelse, som kunne henføres til eksportfremmearbejde – herunder eksportfremmearbejdet på ambassader og konsulater. Ifølge direktivretten skulle Udenrigsdepartementets eksport- og handelsfremmearbejde fortsætte som hidtil blot med den forskel, at arbejdets organisering, tilrettelæggelse og prioritering fremover skulle foregå i overensstemmelse med direktiver, som blev udstukket af Sveriges Eksport. Baggrunden for denne noget særegne konstruktion var, at udredningen ”Exportfrämjandets organisation – en översyn” fra 1979 havde påpeget problemerne i, at håndteringen af eksportfremmearbejdet af virksomhederne blev oplevet som meget forskellig i henholdsvis Udenrigsdepartementet og Sveriges Eksportråd, til trods for at betalingen for ydelserne fra 1979 principielt skulle være ensartede (Udenrigsdepartementet: 1979). I forhold til Williamsons

tese om bevarelse af *probit* som dominerende hensyn i Udenrigsministerier kan den funktionelle direktivret ikke siges at ramme ind i kernen af de udenrigspolitiske funktioner, idet Udenrigsdepartementet og Handelsdepartementet fortsat forestod opgaver med handels- og erhvervspolitiske implikationer. Men kombinationen af brugerbetalingen og den funktionelle direktivret i Udenrigsdepartementet strider alligevel ganske markant mod Williamsons tese, hvor autonomi og incitamentsneutralitet i Udenrigsministeriets antages at være ufravigelig.

4.3. Reform 2: Nedskæringer og chokkur af Sveriges Eksportråd

I 1989 blev chefen for handelsafdelingen i Udenrigsdepartementet af den svenske regering pålagt, at gennemføre en udredning af det svenske eksportfremmearbejde i Sveriges Eksportråd. Resultatet af udredningens arbejde blev samlet i betænkningen ”Statens roll vid främjande av export”, som blev lanceret i januar måned 1991. Betænkningen fra 1991 er bemærkelsesværdig af to grundlæggende årsager. For det første var det empiriske og teoretiske analysearbejde i forbindelse med betænkningen meget omfattende. Teoretisk blev der tilknyttet eksterne eksperter med nationaløkonomisk og handelsteoretisk baggrund, som fik til opgave, kritisk at vurdere den samfundsøkonomiske nytte af eksportfremmearbejdet. Empirisk gennemførte undersøgelseskommissionen mere end 200 interviews blandt medarbejdere i Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet samt 40 interviews blandt en stikprøve af de virksomheder, som benyttede eksportfremmeydelserne. For det andet var betænkningen bemærkelsesværdig i de konsekvenser, som den medførte for Sveriges Eksportråd – en halvering af det statslige tilskud i faste priser over en treårig periode fra 240 mio. sek. 1991 til 120 mio. sek. i 1993.

Før detaljer omkring betænkningens udformning, undersøgelser og anbefalinger analyseres, er det relevant at fæstne opmærksomheden ved de samfundsøkonomiske forhold, som gjorde sig gældende i Sverige omkring kommissionens nedsættelse. Af betænkningen fremgår det eksplicit, at den økonomiske situation i Sverige omkring 1990 var præget af adskillige krisetegn (Udenrigsdepartementet, 1991: 258). Lønomkostningerne i Sverige var blandt de højeste i verden, og de positive samhandelstal, som fulgte efter devalueringerne af den svenske krone var efterhånden vigende, eftersom stigende inflation, højere priser på importerede varer og opadgående pres på lønninger udhulede den svenske konkurrencekraft. Samtidig var der strukturproblemer i den svenske industri, hvor stadig flere virksomheder udflyttede produktionskapacitet til udlandet. På baggrund af disse omstændigheder blev kommissoriet for udredningen fastlagt, og udredningen fastslår selv, at ”betænkningen fremlægges i en periode, hvor der er vidtrækkende krav om nedskæringer af offentlige udgifter”(Udenrigsdepartementet, 1991: 360).

Kommissoriet for betænkningen er kendetegnet ved et meget normativ udgangspunkt, hvor der lægges vægt på, at kommissionens opgave er at bedømme eksportfremmearbejdet i forhold til, hvad der stringent kan antages at bidrage positivt til udviklingen i samfundsøkonomien – det er således ikke nok, at en særskilt branche eller en snæver personkreds opnår fordele ved

eksportfremmearbejdet, såfremt det ikke samtidigt bidrager til en samfundsmæssig nettogevinst. Det normative udgangspunkt understreges kraftigt i betænkningen, hvor der tages afstand fra det hidtidige udgangspunkt om, at staten anser sig selv som ansvarlig for tilvejebringe et vist omfang af statsstøttet eksportfremmearbejde (Udenrigsdepartementet 1991: 221). I samme åndedrag rettes der en vis kritik af udgangspunktet for oprettelsen af Sveriges Eksportråd i 1972, hvor man gik ud fra, at der fandtes et behov for offentligt initieret eksportfremme, og samtidig antog at eksportfremmearbejdet ville have en mærkbar og positiv effekt på handelsbalancen. Ifølge kommissionen fra 1991 kan det hverken teoretisk eller empirisk tages for givet, at de nævnte positive effekter af eksportfremmearbejdet vil indtræffe. I praktiske termer er den primære opgave for kommissionen ifølge kommissoriet, punkt et at analysere og stille forslag til forbedringer af den daværende organiseringsform af eksportfremmearbejdet, og punkt to at fremkomme med tre budgetforslag. De tre budgetforslag skulle ifølge kommissoriet variere fra et forslag om effektivitetsforbedringer med uændret offentlig finansiering, til et forslag om omorganisering, som samtidig ville medføre en halvering af det offentlige tilskud.

Før blikket rettes mod de aktørgrupper der var på banen i forbindelse med betænkningen og de efterfølgende nedskæringer af Sveriges Eksportråd, er det relevant at opholde sig lidt ved den daværende organisering af eksportfremmearbejdet i Sveriges Eksportråd. I lighed med det Danske Udenrigsministeriums eksportfremmearbejde var også det svenske eksportfremmearbejde inddelt i tre overordnede kategorier:

- Eksportudvikling (kollektive fremstød samt eksportforberedende kompetence udvikling)
- Eksportinformation (generel markedsinformation samt besvarelse af mindre, individuelle henvendelser)
- Eksportkonsultering (Individuelle konsulentopgaver af større omfang)

Kategorierne minder umiddelbart om den danske inddeling, men ved nærmere analyse er der budget- og indholdsmæssigt markante forskelle. Eksportinformation dækker på den ene side over generel markedsinformation som Sveriges Eksportråd gratis stiller til rådighed for interesserede virksomheder. Det kan være i form af landerapporter og afrapportering om relevante markedstiltag og markedsforhold i forskellige lande. Derudover dækker eksportinformation til forskel fra Danmark også over individuelle forespørgsler om eksempelvis toldinformationer og andre specifikke forhold, som virksomheder måtte henvende sig med. Retningslinien i Sverige er, at en henvendelse kan besvares under reglerne for eksportinformation såfremt den kan besvares på ca. en time. Bliver forespørgslerne mere omfattende falder de i stedet ind under eksportkonsultering, hvor retningslinierne både dengang og i dag er, at prisafregningen for forespørgslerne skal være fuldt omkostningsdækket. Kategorien eksportudvikling dækker i Sverige to typer af aktiviteter. Den ene type omfatter kollektive eksportfremstød, messer og andre Sveriges fremmende eksportaktiviteter i udlandet. Den anden type aktiviteter omfatter forskellige programmer i Sverige, som alle sigter mod

at forberede og kompetenceudvikle svenske virksomheder til at opstarte og konsolidere eksport til udlandet (Sveriges Eksportråd, 2002).

Overordnet set er opdelingen af opgavetyperne i det svenske eksportfremmearbejde således på visse punkter forskellig fra de principper, der ligger til grund for den danske opgaveinddeling. Finansieringsprincipperne for de forskellige opgavetyper er imidlertid meget forskellige mellem Danmark og Sverige. Mens det danske Udenrigsministerium aldrig har opdelt ressourceforbrug og prioritering af arbejdsindsatsen i forhold til de tre opgavetyper opdelt Sveriges Eksportråd både i hjemme og udetjeneste budgettet i forhold til ressourceforbruget for de tre områder. Princippet for finansieringen af eksportinformation var i 1991, at Staten finansierede halvdelen af ressourcerne, der blev brugt på eksportinformation i hjemmetjenesten i Sveriges Eksportråd, mens den anden halvdel var finansieret via abonnementsafgifter fra Sveriges Eksportråds medlemmer. Abonnementsafgiften for den enkelte virksomhed blev fastsat som en procentdel af den pågældende virksomheds eksport. Ressourcerne til eksportinformation i udetjenesten blev udelukkende finansieret af staten. Finansieringen af opgaverne under kategorien eksportudvikling, blev delvist finansieret af staten. Hovedreglen i 1991 var, at staten skulle finansiere i gennemsnit 50% af udgifterne i forbindelse med aktioner/kollektive eksportfremstød, mens de deltagende virksomheder skulle finansiere de resterende 50%. Endeligt blev den individuelle betjening af virksomhederne i forbindelse med konsulentopgaverne som hovedregel finansieret 100% af virksomhederne selv. I modsætning til det danske princip i betalingsordningen, var der ikke en centralt fastsat timepris for konsulenttydelserne. Derimod var det op til den enkelte repræsentation at fastsætte timeprisen i forhold til medarbejderens stillingskategori, anciennitet og erfaring. Desuden skulle prisfastsættelsen ske i forhold til generelle markedsomkostninger i det pågældende land. Princippet var med andre ord, at repræsentationerne selv skulle finde den maksimale markedspris for konsulenttydelserne under skyldig hensyntagen til priselasticitet og betalingsvilje hos den enkelte kunde (Udenrigsdepartementet, 1991).

Principperne for finansieringen af eksportfremmearbejdet i Sveriges Eksportråd betyder, at der nødvendigvis måtte være en meget detaljeret budgettering, hvor budgettet for henholdsvis hjemme og udetjenesten er adskilt i inddelingen på opgavetyper. Faktisk kan budgettet nedbrydes til den enkelte medarbejder, hvor det i forhold til budgettildeling er udregnet hvor meget tid den enkelte medarbejder skal bruge på henholdsvis eksportinformation, eksportudvikling og konsulentopgaver. I praksis er de fleste medarbejdere specialiserede således, at de enten udelukkende arbejder med eksportinformation eller konsulenttydelser. I 1991 var finansieringen af Sveriges Eksportråd sammensat således, at staten ydede 240 mio. sek. til eksportinformation og eksportudvikling, 25 mio. sek. kom fra abonnementsindtægter, mens 150 mio. sek. kom fra svenske virksomheders egenbetaling for konsulenttydelser (Udenrigsdepartementet, 1991: 270).

Analysen af begivenhederne omkring udredningen fra 1991 vil i det følgende blive struktureret i forhold til to aktørgrupper, de eksterne eksperter og kommissionen. Fokus vil dermed i denne del af analysen i mindre grad blive rettet mod Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet, fordi der er tale om en anormal situation, hvor det politiske pres om besparelser tvinger de ellers så magtfulde aktører i baggrunden. I det følgende analyseres først argumenter der blev fremført af de eksterne eksperter, som var tilknyttet betænkningen. Dernæst rettes fokus på aktørerne i kommissionen som gennemførte, fortolkede og kom med anbefalinger i forhold til resultaterne af de empiriske undersøgelser og ikke mindst den politiske dagsorden.

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster

Det er muligt at identificere de to eksterne eksperter som en selvstændig aktørgruppe i forbindelse med betænkningen fra 1991, fordi de teoretiske bidrag fra eksperterne er indsat som bilag i betænkningen samtidig med, at der løbende gennem betænkningen henvises eksplicit til eksperternes råd og vurderinger, hvoraf nogle tages til følge og inkorporeres i betænkningens anbefalinger, mens andre synspunkter medieres eller forkastes. Ifølge eksperterne er der i perioden omkring 1991 flere forhold i den samfundsmæssige udvikling, der siden Sveriges Eksportråds oprettelse generelt tilsiger et reduceret behov for offentlig eksportfremmestøtte. For det fremhæves det, at den svenske storindustri er blevet mere internationaliseret, og for det andet at svenske virksomheders kendskab til eksport og fremmede markeder er blevet lagt større i 1991 end den var ved Eksportrådets nedsættelse i 1972. Et tredje forhold som bliver fremhævet er, at kapitalmarkederne i 1991 var blevet mere liberaliserede end tidligere, hvilket tilsvarende havde lettet adgangen til kapital, som er nødvendig for at iværksætte eksport i stor skala. Et sidste forhold som nævnes er, at et privat marked for eksportkonsulenttjenester i 1991 er under fremvækst, hvorfor der mange steder eksisterer et alternativ til de offentlige eksportfremmeydelser. Desuden bemærkes det, at Sveriges Eksportråds bidrag til fremme af svensk eksport i forhold til virksomhedernes egne anstrengelser må anses som begrænsede (Nabseth, 1991: 406). Eksperterne tager dernæst behovet for eksportfremme op til en generel, normativ diskussion. Det påpeges i den forbindelse, at eksportfremme ikke bør anskues som et instrument til løsning af landes problemer med vare- og tjenestebalancen, idet effekten af eksportfremmearbejdet er usikker og vanskelig at måle. Ligeledes vurderer eksperterne, at Sverige ikke bør iværksætte statslig støttet eksportfremmearbejde med henvisning til, at andre lande gør det samme. Dette synspunkt hænger sammen med, at eksperterne vurderer eksportfremmearbejdets effekt som værende relativt mindre effektiv end en anvendelse af de samme ressourcer til forbedring af virksomhedernes generelle konkurrenceevne gennem nedsættelser af skatter, afgifter, arbejdslønninger osv. (Udenrigsdepartementet, 1991: 370).

Ifølge eksperterne bør statens rolle på eksportfremmeområdet koncentreres om samfundsøkonomisk motiverede tiltag, som ikke ville være kommet i stand uden statslig medvirken.

Støtten til eksportfremme bør derfor ifølge eksporterne koncentreres til:

- Entry på svært tilgængelige markeder
- Bistå små eksportuerfarne virksomheder med etablering og konsolidering af eksport
- Støtte generelle reklamebetonede fremstød, herunder delegationsrejser, udstillinger etc. Argumentet er, at effekterne for virksomhederne vil være langsigtede, usikre og til en vis grad have karakter af kollektive goder, som gavner Sverige generelt.

Ekspertisen finder den nuværende model for svensk eksportfremme problematisk, fordi der er konflikt mellem efterspørgselsstyret service og aktiv eksportfremme på den ene side, og mellem statsfinansieret og virksomhedsfinansieret eksportfremme på den anden side. Det leder frem til følgende anbefalinger for de tre opgaveområder. For eksportinformation anbefales det, at der trækkes en så klar grænse som mulig mellem det samfundsøkonomisk styrede og det virksomhedsstyrede. Desuden bør det ifølge eksperterne sikres, at Eksportrådet anvender de personalemæssige ressourcer som de offentlige tilskud berettiger til, således at de offentlige tilskud til eksportinformation ikke krydssubsidieres til andre dele af organisationen. For opgavetyper under kategorien eksportudvikling mener eksperterne ikke, at staten bør støtte eksportfremstød, blot fordi virksomhederne er villige til at betale en del af omkostningerne herved. Statsstøtte bør udelukkende ydes til eksportaktioner, som har klare samfundsøkonomiske begrundelser, og som ikke ville komme i stand uden en statslig støtte. For konsulentopgaver understreges det, at disse skal udføres til markedspriser (Lindståhl, 1991: 416-424).

På baggrund af dels eksperternes anbefalingerne og kommissionens egne undersøgelser er det kommissionens opgave at fremkomme med forslag til omlægninger af eksportfremmearbejdet og deraf følgende budgetalternativer. Resultaterne af kommissionens egne undersøgelser kan sammenfattes i følgende hovedpunkter. For det første har kommissionen foretaget en undersøgelse af omkostningsniveauet i andre offentlige myndigheder, og det konkluderes på baggrund af denne undersøgelse, at det generelle omkostningsniveau i Sveriges Eksportråd er højt i forhold til den genererede indkomst (Udenrigsdepartementet, 1991: 268, 375). I forlængelse heraf konkluderes det, at hjemmetjenesten i Sveriges Eksportråd er for omfangsrig og bør kunne beskæres. Blandt andet mener kommissionen, at Sveriges Eksportråd anvender betydelige ressourcer på at udvælge og sagsbehandle indkomne forslag til eksportaktioner, kollektive eksportfremstød og lignende. Her anbefaler kommissionen en forenklet og hurtigere sagsbehandling. For det andet har kommissionen foretaget en større undersøgelse blandt klienterne hos Sveriges Eksportråd, hvor tilfredsheden med ydelserne under eksportkonsultering, eksportinformation og eksportudvikling er undersøgt. Resultaterne af disse undersøgelser peger ifølge kommissionen i mange retninger, hvorfor entydige konklusioner er svære at nå. Eksempelvis fremhæver kommissionen, at en række større svenske virksomheder angiver, at nytten af diverse eksportfremstød opfattes som meget begrænset og at virksomhedernes deltagelse i aktiviteterne snarere skal tages som udtryk for pligt frem for rationel

kommerciel adfærd (Udenrigsdepartementet, 1991: 264). På den anden side er der en gruppe af virksomheder, som i undersøgelsen udtrykker stor tilfredshed med de kollektive arrangementer. I tilknytning til undersøgelsen angiver kommissionen, at en mulig årsagsforklaring på de inkonsistente undersøgelser kan være en bias, hvor det for virksomheder vil være rationelt at svare mere positivt end den faktiske holdning, idet der er tale om et delvist offentligt finansierede goder, som virksomhederne trods eventuel utilfredshed nødigt vil undvære. For det tredje undersøger kommissionen den nuværende organiseringsform af arbejdet i Eksportrådet. Her støtter kommissionen op om eksperternes anbefaling af, at der bør trækkes en klarere grænse mellem de forskellige opgavetyper i Sveriges Eksportråd. Således mener kommissionen ikke, at det er tilstrækkeligt, at der er en budgetmæssig opdeling mellem eksportkonsultering, eksportudvikling og eksportinformation. Det anbefales, at Sveriges Eksportråd gøres funktionsopdelt efter de tre områder, og at der ansættes en chef for hver af de respektive områder. I forbindelse med de generelle anbefalinger fra kommissionen stipuleres det imidlertid, at beslutninger om omorganiseringer og prioriteringer af den del af arbejdet som er indtægtsdækket i Sveriges Eksportråd, bør foretages af bestyrelsen for Sveriges Eksportråd - frem for at udstede politiske dekretter.

Udover de ovennævnte anbefalinger fremsætter kommissionen i overensstemmelse med kommissoriet en række forskellige budgetalternativer. Kommissionen fremsætter i overensstemmelse med kommissoriet et forslag til, hvorledes eksportfremmearbejdet kunne organiseres såfremt den statslige støtte skulle halveres i forhold til 1991 niveauet. Ifølge kommissionen ville en så drastisk budgetnedskæring nødvendiggøre, at Sveriges Eksportråd stort set udelukkende koncentrerede sig om eksportinformation. De kollektive eksportfremstød og andre eksportaktioner måtte under dette budgetscenario nødvendigvis blive varetaget af Udenrigsdepartementets repræsentationer rundt om i verden. Desuden anfører kommissionen at en budgethalvering ville gøre det nødvendigt at nedlægge konsulentdelen af Sveriges Eksportråd for herefter at lade private konsulentfirmaer udfylde denne del af opgaverne. På denne baggrund forkaster kommissionen imidlertid selv dette udkast, idet synergieffekterne ved at have en samtidig varetagelse af både eksportinformation, eksportudvikling og eksportkonsultering i en og samme organisation antages at være så store, at det af nationaløkonomiske hensyn ville være en dårlig løsning, at beskære Sveriges Eksportråd så kraftigt som foreslået i kommissoriet.

I stedet for kommissoriets oprindelige udgangspunkt med en halvering af det statslige tilskud koncentrerer kommissionen sig om at præsentere et budgetudkast, som efter deres opfattelse er den minimale model, såfremt Sveriges Eksportråd fortsat skal varetage de tre opgavetyper. De budgetmæssige konsekvenser af de to alternativer som kommissionen fremsætter fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 4.1. Statsligt tilskud i mio. sek. til Sveriges Eksportråd

	Budget 1990/91	Alternativ 1	Alternativ 2
Eksportinformation	98	68	75
Eksportudvikling	120	90	113
Eksportkonsultering¹⁹	22	16	17
I alt	240	174	205
Besparelse		27%	15%
Personale	405	350 (anslået)	375 (anslået)

Kommissionens minimalløsning svarer til budgetoverslaget under alternativ 1 i tabellen. Som det fremgår omfatter dette alternativ primært besparelser på de kollektive eksportfremstød. Kommissionen tager ikke eksperternes råd til følge om, at stoppe støtten til delvist statsfinansierede eksportfremstød, men fastholder en fortsat støtte til kollektive eksportfremstød – blot på et lavere niveau. Besparelserne skal desuden udmøntes under eksportinformation. Kommissionen mener ikke, at besparelserne nødvendigvis må føre til en tilsvarende aktivitetsnedgang under eksportinformation, idet kommissionen angiver, at Sveriges Eksportråd hidtil har haft tendens til at lade eksportinformation bære en for stor del af fællesomkostningerne i forhold til den del som eksportkonsultering og eksportudvikling har oppebåret. Summa summarum munder kommissionens omfattende betænkning ud i et forslag om maksimale besparelser i Sveriges Eksportråd på 66 mio. sek., hvilket angiveligt ville føre til en personalereduktion på ca. 50 medarbejdere i Sveriges Eksportråd.

Det faktiske resultat blev fra Sveriges Eksportråds synsvinkel endnu værre end betænkningens anbefalede minimalløsning. Sveriges Eksportråd fik over en treårig periode halveret det statslige tilskud. Umiddelbart ville dette ifølge kommissionen føre til et samfundsmæssigt tab, idet Sveriges Eksportråd med disse ressourcer ikke ville kunne opretholde aktiviteter og synergieffekter mellem de tre områder: eksportinformation, eksportudvikling og eksportkonsultering. Det skulle senere vise sig, at kommissionen ikke skulle få ret i sine bange anelser. Nedskæringerne blev gennemført, men de førte ikke til aktivitetsnedgang og massefyringer. Tværtimod blev de forrige års dalende efterspørgsel efter konsulenttydelser vendt til en kraftig ekspansion i efterspørgsel og indtjeningen på konsulentopgaverne. Men naturligvis skete nedskæringerne ikke med Eksportrådets gode vilje.

Nedskæringer, Chokkur og hypotesetest.

Under normale omstændigheder ville en analyse af organisatoriske og budgetmæssige forandringer af den kaliber, som blev præsenteret i betænkningen ”Statens roll vid exportfrämjande” naturligt koncentrere sig om de magtfulde aktører, som kontrollerer og udfører opgaverne på de berørte områder – i dette tilfælde Sveriges Eksportråd og i et vist omfang Udenrigsdepartementet. Som nævnt er situationen i 1991 imidlertid helt udover det sædvanlige. Der er tale om en krisesituation,

¹⁹ Der blev på dette tidspunkt givet øremærkede tilskud til særlige konsulentopgaver

hvor normale samspilsregler, magtpositioner og indflydelseskanaler er sat ud af kraft. Hvad interesser og fordelingsmæssige gevinster angår, var situationen ret enkel for Sveriges Eksportråd i 1991 – organisationen stod med sorteper, idet fokus for det politiske krav om besparelserne på eksportfremmeområdet var målrettet mod Sveriges Eksportråd. De normale korporative indflydelseskanaler var blokerede af presset på den svenske økonomi. Situationen blev ifølge Mauro Gozzo yderligere vanskeliggjort for Sveriges Eksportråd, da Sverige i 1991 havde fået en ny liberale-højre regering, ”som havde et ideologisk betonet ønske om, at reducere statsstøtte til erhvervslivet og satse på generelle forbedringer af Sveriges konkurrenceevne. Bannerfører for disse ambitioner var ikke mindst den daværende handelsminister Ulf Dinkelspiel, som paradoksalt nok senere viste sig at blive øverste chef for Sveriges Eksportråd.” Det er i lyset af disse betingelser, at den normative hypoteses forklaringskraft skal vurderes, og betænkningen fra 1991 må i denne sammenhæng siges at være ekstremt normativ. Inddragelsen af eksterne eksperter og de eksplicite henvisninger til normativ økonomisk teori blev anvendt for at legitimere de forestående nedskæringer af Sveriges Eksportråd. Der leveres i betænkningen en række normative økonomiske argumenter om, at behovet for statsligt støttet eksportfremme er faldende. Desuden findes der i betænkningen argumenter, som imødekommer eventuel kritik af nedskæringerne. Blandt andet henvises der til, at størrelsen af andre landes eksportfremmestøtte ikke bør influere på størrelsen af den svenske eksportfremmestøtte. Konklusionen for den normative hypotese er, at teoretiske og empiriske argumenter af økonomisk, normativ karakter i meget høj grad præger betænkningen i 1991, som senere fører til drastiske nedskæringer af den statslige støtte til Sveriges Eksportråd. Set i forhold til de øvrige reformer af det danske og svenske eksportfremmearbejde er den normative økonomiske argumentation langt mere fremtrædende i 1991, end hvad tilfældet er for nogen af de andre reformer. Forklaringen på dette fænomen er igen den særegne økonomiske kontekst, som besparelserne fandt sted under. Pointen er her, at en fremtrædende plads for normative samfundsøkonomiske argumenter kræver, at magtfulde aktører frakobles beslutningsprocessen – og kommissionen var i sit arbejde fuldt bevidst om sin mission!

Probity hypotesen har ingen relevans for begivenhederne for Sveriges Eksportråd i 1991, idet omorganiseringerne og besparelserne ikke vedrørte Udenrigsministeriet som sådan, men udelukkende var rettet mod Sveriges Eksportråd. Umiddelbart kan interessehypotesen ej heller forklare meget af hændelsesforløbet, idet Sveriges Eksportråd normalt gennem aftaleparterne i staten og Sveriges Allmänna Exportforening ville have betydelige indflydelseskanaler, som i det mindste ville kunne mediere og svække politiske krav om besparelser. Alligevel kan hændelsesforløbet i 1991 bidrage til en nuancering af interesse hypotesens forklaringspotentiale. I analysen af Danmarks Eksportråd blev det vist, at Finansministeriet ønskede Danmarks Eksportråd oprettet som et selvstændigt organ, fordi Finansministeriet antageligt ville have lettere ved at kontrollere og justere budgetterne ved et selvstændigt organ frem for en situation, hvor Eksportrådet blev placeret under et stærkt ministerium. Begivenhederne i Sverige viser, at det danske Finansministerium nok ikke var på gale vej i den antagelse. Således blev eksportfremmearbejdet i

Udenrigsdepartementet i 1991 opgjort til et ressourceforbrug på 50 mio. sek. – der blev imidlertid ikke rejst spørgsmål ved, hvorvidt Udenrigsdepartementet skulle gennemføre besparelser på eksportfremmeområdet, til trods for at kommissionens undersøgelse viste, at virksomhederne opfattede repræsentationerne som mindre forretningsorienterede og lydhøre overfor virksomhedernes ønsker end Sverige Eksportråd. I stedet for besparelser i Udenrigsdepartementet anbefalede kommissionen, at ved en halvering af budgettet da måtte Udenrigsdepartementet overtage en del af opgaverne for kollektive eksportfremstød og eksportudvikling, mens Sveriges Eksportråd skulle beskæres kraftigt. Som nævnt blev de faktisk udmøntede besparelser endnu større end den minimalløsning, som kommissionen fremsatte. Besparelserne viser, at den organisatoriske konstruktion af Sveriges Eksportråd, hvor erhvervslivet som ”medejer” og aktiv aftalepartner kan udgøre en betydelig svaghed, når det gælder om at dæmme op for besparelseskrav. Sveriges Allmänna Exportforening kunne vanskeligt gå ud og advokere kraftigt for bibeholdelse af offentlige udgiftsposter, samtidig med at erhvervslivet anførte at den svage svenske konkurrenceevne skyldtes for megen statslig intervention i de private marked samt det høje skatte og afgiftstryk.

4.4. Reform 3: Expert på export?

Overskriften refererer til den seneste svenske betænkning på eksportfremmeområdet, som udkom i november 2000 og bærer titlen ”Expert på export?”. Titlen er ganske sigende for den kontekst som betænkningen blev foretaget under, og det indhold som senere kom til at fremgå af betænkningen. Kommissoriet for betænkningen giver klart udtryk for, at målsætningen for kommissionen skal være at gøre status over de enorme forandringer, nedskæringerne og omstruktureringerne, som den sidste store betænkning om eksportfremmearbejdet i 1991 afstedkom. Betænkningen i år 2000 lægger således ikke op til endnu en reform, men snarere en analyse af det nuværende eksportfremmearbejde, som eventuelt kan give anledning til småjusteringer.

Tabel 4.2. Finansieringsgrundlag for Sveriges Eksportråd, løbende priser

	91-92	92-93	93-94	94-95	1996	1997	1998	1999
Statsligt tilskud	190	201	177	145	144	144	144	145
Øvrige indtægter	106	190	239	219	200	220	238	295
Medlems gebyrer	26	22	21	23	25	25	24	23
Andre tilskud	8	8	5	4	6	4	5	5
Total oms	330	421	442	391	375	393	411	468
Statsligt tilskud/omsætning i %	58%	48%	40%	37%	38%	37%	35%	31%
Medl.afgift/omsætningen i %	8%	5%	5%	5%	7%	6%	6%	5%

Kilde: Udenrigsdepartementet 2000

Før betænkningens indhold og kommissorium præsenteres, er det relevant at opridse de organisatoriske forandringer og efterfølgende resultater, som fulgte umiddelbart efter lanceringen af

betænkningen i 1991. I tabel 4.1 blev budgetforslagene fra 1991-kommissionen præsenteret. Som det fremgår af den ovenstående tabel 4.2, blev nedskæringerne af Sveriges Eksportråd endnu kraftigere, end hvad kommissionen havde fantasi til at forestille sig:

Ifølge Udenrigsdepartementets beregninger blev det statslige tilskud til Eksportrådet halveret i faste priser fra 1992 til 1994 (Udenrigsdepartementet, 2000: 86). Besparelserne var kraftigere end dem kommissionen havde foreslået, og følgevirkningerne blev ej heller som forudset af kommissionen. Beskæringen af det statslige tilskud førte ikke til massive fyringer og nedlæggelser af mange handelskontorer, fordi det lykkedes Eksportrådet at generere langt større indtjening på konsulentvirksomheden. For Eksportrådets var besparelseskravene ikke til forhandling, men qua den udstrakte grad af selvbestemmelse og decentralisering til Eksportrådet og dets bestyrelse stod det Eksportrådet frit for, at foretage organisatoriske forandringer i organisationen. Ifølge Mauro Gozzo var to forhold væsentlige for den hurtige tilpasning af organisationen. For det første havde den tidligere direktør for Sveriges Eksportråd Charlie Sjöström arbejdet intenst i retningen af, at gøre Eksportrådet mere kommercielt og konsulentorienteret. Man havde således internt i organisationen på et tidligt tidspunkt haft ambitioner om at skabe de forandringer, som nu blev nødvendiggjort af besparelserne. Det der tidligere havde blokeret for forandringerne i organisationen var ifølge Mauro Gozzo at, ”Charlie Sjöström havde alle de rigtige visioner. Men han begik den taktiske fejl, at han samtidig og med stor succes arbejdede pro-aktivt for flere offentlige midler. Med de tilflydende ressourcer blev det umuligt at overbevise resten af organisationen om at ændre kurs... It made the mission impossible”

Den anden væsentlige forudsætning for de hurtige tilpasninger var ifølge Mauro Gozzo, at den nye direktør Björn Holmquist efter besparelserne omorganiserede Eksportrådet i profitenheder. De enheder som ikke udviste overskud skulle skæres væk. Efter en transitionsperiode viste det sig, at alle handelskontorerne med undtagelse af to i USA var økonomisk bæredygtige. Det var imidlertid ikke blot på det organisatoriske plan, at forandringerne slog igennem. Politikken for personalerekruttering blev også ændret markant. Tidligere havde handelssekretærerne haft en gennemsnitsalder på omkring 50 år. De kom typisk fra jobs som direktører for svenske datterselskaber i udlandet. Desuden var man efterhånden begyndt at rekruttere handelssekretærerne internt i Sveriges Eksportråd, under henvisning til, at kendskab til både ude og hjemmetjenesten var en væsentlig forudsætning for varetagelse af de alsidige opgaver. Denne rekrutteringspolitik blev ændret markant efter 1991, hvor man i Sveriges Eksportråd begyndte at ansætte handelssekretærer med baggrund i konsulentvirksomheder som Accenture, McKinsey og Boston Consulting Group. Der var frihed til at møde de individuelle lønkrav blot handelskontorets økonomi hang sammen, og ifølge Mauro Gozzo medvirkede den ændrede profil hos handelssekretærerne til en markant professionalisering af Eksportrådets konsulenttydelser. Perioden umiddelbart ført kommissionen påbegyndte sit arbejde med ”Expert på Export?” var præget af en meget positiv udvikling for Sveriges Eksportråd, hvor indtægterne på konsulenttydelserne fra private kunder var vokset med 20

mio. sek. fra 1998 til 1999. Samtidig havde Sveriges Eksportråd opsparet en egenkapital på 65 mio. sek. i 1999, og man påregnede at nå målet om en egenkapital på 100 mio. allerede i løbet af år 2000. Som det fremgår af tabellen nedenfor, medførte besparelserne i Sveriges Eksportråd en markant højere indtjeningsgenerering i forhold til det offentlige tilskud fra 1991 til 1999.

Tabel 4.3. Offentlige tilskud til Udenrigsdepartementet og Sveriges Eksportråd

	Udenrigsdepartementet		Sveriges Eksportråd	
	1991	1999	1991	1999
Statsligt tilskud til eksportfremme	50 mio.	170 mio. ²⁰	190 mio.	145 mio. ²¹
Indtjening	4,5 mio.	2,4 mio.	106 mio.	295 mio.
Indtjening i forhold til offentligt tilskud	9%	1,4%	56%	203%

Kilder: Regeringsbeslutning 2001-12-13, Udenrigsdepartementet 1991, Årsberetning Sveriges Eksportråd 2001

Udenrigsdepartementets indtjening i forhold til statstilskuddet udviklede sig i den samme periode i den stik modsatte retning. Det skal retfærdigvis nævnes, at der er stor usikkerhed forbundet med opgørelser over Udenrigsdepartementets ressourceforbrug på eksportfremmeområdet. Beregningerne afhænger af, hvor snæver en definitionen af eksportfremmearbejde der anvendes, og hvilke udgiftsposter der medregnes. Overslagene i tabel 4.3 bygger imidlertid på skøn, som Udenrigsdepartementet selv har foretaget. Som det fremgår er ressourceanvendelsen på eksportfremmeområdet blevet væsentlig større, samtidig med at indtjeningen fra repræsentationerne næsten er halveret. Af indtjeningen på 2,4 mio. stod ambassaden i Seoul for halvdelen, hvorfor indtjeningen fra de resterende repræsentationer i sagens natur har været yderst begrænset.

I 1998 blev der iværksat et projekt under overskriften ”Effektivare Samarbete Exportrådet Ambassaderna” (ESEA), som har til formål at forbedre samarbejdet mellem Udenrigsdepartementets Ambassader og Eksportrådet på de markeder, hvor Eksportrådets handelskontorer ikke findes. Der blev udvalgt 21 ambassader til at deltage i projektet. Kriterierne for udvælgelsen var, at de pågældende markeder af svensk erhvervsliv blev prioriterede som særligt interessante, men dog ikke så lovende at et handelskontor ville være rentabelt.²² ESEA samarbejdet indebærer, at ambassaderne tilsluttes Eksportrådets digitale netværk og har adgang til Eksportrådets kundedatabase. Desuden skal ESEA-Ambassaderne deltage i Eksportrådets

²⁰ Skønnet over ressourceforbrug, som anvendes til eksportfremme er anslået til mellem 10-15% af statsstøtten til Udenrigsdepartementet, hvilket svarer til et beløb på mellem 170-260 mio. SEK. I tabellen er det mindste skøn anvendt.

²¹ Ud over de 145 mio. er der ydermere givet et tidsbegrænset, øremærket tilskud til ”markedsplads Østersøen” på 35 mio. Disse ressourcer er ikke indregnet i sammenligningen, idet specialbevillingen ikke indgår i eksportrådets normale forretningsområde.

²² De 21 ESEA-Ambassader er: Athen, Dublin, Kiev, Moskva, Sofia, Bangkok, Hanoi, Jakarta, Kuala Lumpur, Manila, Seoul, Singapore, Abidjan, Beirut, Kairo, Kuwait, Thera, Tel Aviv, Buenos Aires, Bogota, Santiago

uddannelsesprogrammer og tilbydes personaleudveksling mellem Eksportrådet og Udenrigsdepartementet.

Aktører, interesser og fordelingsmæssige gevinster

Umiddelbart var udgangspunktet for betænkningen i 2000 det samme som i 1991. Kommissionen blev nedsat efter en regeringsbeslutning, og det var igen handelsdepartementet og i sidste instans handelsministeren, som var ansvarlig for at sammensætte kommissionen og sørge for at undersøgelsesarbejdet blev gennemført. Den økonomiske krise var imidlertid overstået og de politiske regler og normer for beslutningstagning var normaliseret, hvilket også afspejlede sig i Kommissoriet, som var radikalt forandret. Udgangspunktet for kommissionens arbejde var, at forslag og anbefalinger skulle bygge på en uforandret budgetramme til Eksportrådet – Udenrigsdepartementets budgetramme blev ikke nævnt i kommissoriet. Der kan i kommissionsdirektivet spores en vis bekymring over, at ”Sveriges Eksportråd er blevet meget kommercielt”, og det frygtes, at der vil blive mindre fokus på gratis rådgivning under Eksportinformation, at Eksportrådets rolle som støttefunktion for Udenrigsdepartementet vil blive forringet, og at kollektive eksportfremstød og andre generelle ”Sveriges fremmende” aktiviteter vil blive formindsket (Udenrigsdepartementet, 2000: 223). På denne baggrund pålægges kommissionen at gennemføre empiriske undersøgelser hos følgende grupper: 1) Eksportrådets klienter, herunder små og mellemstore virksomheder, 2) Eksportrådets handelskontorer, 3) Udenrigsdepartementets udenlandske repræsentationer. Herudover bliver kommissionen pålagt at foretage en høring blandt alle relevante interessenter. Således kan det allerede af kommissoriet konstateres, at beslutningsprocessen er væsentligt forandret fra 1991, og at de relative styrkeforhold mellem aktørerne igen vil være af betydning. En betydelig forskel fra 1991 til 2000 er desuden, at der i kommissionen ikke benyttes vurderinger og anbefalinger af teoretisk karakter fra eksterne eksperter.

I henhold til kommissoriet foretog Kommissionen en undersøgelse blandt et udsnit på 700 tilfældigt udvalgte repræsentanter for en væsentlig aktørgruppe – svenske eksportvirksomheder. I forhold til bekymringerne i kommissoriet er der to kritiske spørgsmål man ønsker at afdække. For det første om små og mellemstore virksomheder benytter sig af tjenesterne fra Sveriges Eksportråd, og i hvilket omfang disse og andre virksomheder er tilfredse med ydelserne? For det andet ønsker man at kortlægge, hvorvidt det stigende kommercielle fokus har medført en for lav prioritering af den gratis eksportinformation og en deraf følgende lavere anvendelse af denne service blandt virksomhederne. Undersøgelsen viser, at eksportrådet er den organisation, som virksomhederne hyppigst henvender sig når ekstern bistand i forbindelse med eksport behøves. Således havde 57% af de adspurgte virksomheder været i kontakt med Eksportrådet indenfor de seneste 3 år. Desuden viser undersøgelsen, at virksomhederne generelt er godt tilfredse med Eksportrådets ydelser. Det viser sig, at størrelsen af virksomhederne har betydning for både kontakthypigheden med Eksportrådet og tilfredsheden med de leverede ydelser, der stiger i takt med virksomhedernes størrelse. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt kommercialiseringen af Eksportrådet har ført til en

lav anvendelse af den gratis eksportinformation viser undersøgelsen at hele 59% af virksomhedernes henvendelser går til eksportinformation. Resultatet af undersøgelsen blandt virksomhederne var således ganske positiv i forhold til Sveriges Eksportråd og medvirkede til at afdramatisere de bekymringer, som blev lanceret i kommissoriet.

Kommissionen undersøger blandt personalet ved Udenrigsdepartementets repræsentationer og Eksportrådets handelskontorer giver et lidt mere broget billede. På et punkt adskiller de to undersøgelser sig markant fra hinanden – holdningen til samarbejdet mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet under den funktionelle direktivret. Mens medarbejderne hos Sveriges Eksportråd giver udtryk for generel tilfredshed med samarbejdet, giver medarbejderne hos Udenrigsdepartementet udtryk for nogen utilfredshed. En del af medarbejderne mener således, at Eksportrådet ikke anvender tilstrækkelige ressourcer på at udøve den funktionelle direktivret, og nogle medarbejder mener tilmed, at eksportrådet slet ikke benytter sig af den funktionelle direktivret. Ligeledes betegnes styringen under den funktionelle direktivret som fragmenteret og svagt funderet (Udenrigsdepartementet, 2000: 128).

I ”Expert på export?” fremføres kritik fra en relativt stærk aktør. Kritikken stammer fra undersøgelsen ”De små og mellemstore foretagenders forudsætninger for eksport og deres erfaringer med eksportfremme” foretaget af Industriförbundet²³ i 1999. Undersøgelsen blev foretaget blandt Industriförbundets medlemmer ved små- og mellemstore virksomheder, og formålet var at identificere, hvordan virksomhederne opfattede eksportfremmearbejdet og stille forslag til mulige effektiviseringspotentialer. Undersøgelsen viser, at en del virksomheder oplever kvalitetssvigt ved en del af de leverede ydelser (Udenrigsdepartementet, 2000:37). Desuden ytrede en del virksomheder ønske om, at eksportfremmeindsatsen i højere grad blev koncentreret om en central aktør. Virksomhederne som deltog i undersøgelsen evaluerede ydelserne fra de svenske handelskamre som værende bedst blandt alle udbydere.²⁴

Konklusionen på betænkningen ”Expert på export?” blev fra et fordelingsmæssigt perspektiv til gunst for både Udenrigsdepartementet og Sveriges Eksportråd. For Sveriges Eksportråd blev det fra kommissionens side meget eksplicit understreget, at den statslige støtte til eksportrådet under ingen omstændigheder måtte beskæres yderligere. Hvordan dette kom for dagen uddybes i det følgende afsnit. Det eneste markante kritikpunkt fra kommissionens side blev samarbejdet under den funktionelle direktivret. Kommissionen anbefaler dog fortsat ordningen under forudsætning af, at samarbejdet i fremtiden opprioriteres og udviser bedre resultater, og kommissionen anbefaler at eksportrådet tildeles flere ressourcer til den koordinerende indsats under direktivretten. Med hensyn

²³ Industriförbundet svarer til Dansk Industri. Industriförbundet skiftede i 2001 navn til Svenskt Näringsliv

²⁴ Som tidligere nævnt blev der efter koopteringen af de gamle handelskamre i Sveriges Eksportråd i 1978 lanceret en ny paraplyorganisation for handelskamrene i 1979. Der var siden dengang opblomstret en række private, ikke statsstøttede svenske handelskamre i Sverige og rundt om i verden.

til kommissoriets initiale bekymringer om følgerne af en for stærk kommercialisering af Sveriges Eksportråd, kan det roligt siges, at kommissionen ender op med at give eksportrådet ”greencard” til at bibeholde og konsolidere de kommercielle aspekter i organisationen. Det anbefales således fra kommissionens side, at Sveriges Eksportråd på sigt bør omdannes til et aktieselskab, hvilket på et eksperimentelt stadie kan ske for udvalgte handelskontorer.

Udenrigsdepartementet kunne også være tilfreds med betænkningens konklusioner. Der var ingen nævneværdig kritik af ministeriet, og kommissionen stiller forslag om, at Udenrigsdepartementets hidtidige observatørstatus i bestyrelsen for Sveriges Eksportråd omdannes til et fuldgældigt medlemskab med stemmeret. Denne forandring skulle ske for at sikre Udenrigsdepartementet reel indflydelse på den fortsatte udvikling af Sveriges Eksportråd.

Hypotesetest og sammenfattende konklusion

Umiddelbart var kommissoriet og sammensætningen af kommissionens medlemmer i 2000 mindre normativ end hvad tilfældet var for betænkningen i 1991. Alligevel refereres der i betænkningen eksplicit til normative, samfundsøkonomiske argumenter, om end disse i forhold til betænkningen i 1991 antager en helt anden form. For at opfriske hukommelsen gentages kort fra 1991-betænkningen, hvor økonomiske eksperter fremførte det synspunkt, at en henvisning til størrelsen af andre landes offentlige eksportfremmestøtte er irrelevant for en samfundsøkonomisk vurdering af, hvordan og i hvilket omfang staten bør støtte eksportfremme. Det var det ifølge eksperterne fordi, eksportfremme blot er et blandt mange instrumenter til at forbedre den relative konkurrenceevne i forhold til konkurrerende lande, og som instrument vurderedes eksportfremme dengang at være et relativt ineffektivt middel. I betænkningen fra 2000 har piben imidlertid fået en anden lyd. Således sammenlignes Eksportrådets statslige tilskud med størrelsen af den offentlige støtte til det centrale eksportfremmeorgan i andre lande. Resultatet fremgår af tabel 4.4.²⁵

Tabel 4.4. Sammenligning af statsstøtte til det centrale eksportfremmeorgan i 2000

Sverige	Danmark	Finland	Norge
176 mio. sek. ²⁶	568 mio. sek.	204 mio. sek.	184 mio. sek.

Kilde: Udenrigsdepartementet, 2000: 150

I forlængelse af denne talsammenligning konstaterer kommissionen følgende:

”Det indgår ikke i direktivet for betænkningen at analysere niveauet af det statslige eksportfremme. Udredningen afstår derfor for en sådan bedømmelse. Udredningen konstaterer dog, at de midler som afsættes til eksportrådets basistilskud er lavere end i visse andre lande. Selv om eksportrådets

²⁵ Der skal for en god ordens skyld gøres opmærksom på, at størrelsen af den danske eksportfremmestøtte skyldes koncentrationen af eksportfremmearbejdet hos en enkelt aktør. Konsulenten Henry Tham konkluderede i en rapport om svensk eksportfremme, at den offentlige støtte til eksportfremme hos alle aktører i Sverige samlet udgjorde mellem 460-570 mio. SEK i 1998 (Udenrigsdepartementet, 2000)

²⁶ Tallet dækker over det statslige basistilskud på 136 mio. SEK samt specialbevillinger på 40 mio. SEK

specialbevillinger lægges til basistilskuddet er det svenske niveau lavere end i de øvrige nordiske lande, hvilket kan medføre en konkurrencemæssig ulempe for de svenske virksomheder. Udredningen mener derfor ikke, at det statslige basistilskud bør mindskes” (Udenrigsdepartementet 2000: 150)

Som det fremgår er koblingen fra normative samfundsøkonomiske argumenter til empiriske implikationer blevet ganske anderledes end i 1991. Kommissionen uddyber de normative samfundsøkonomiske aspekter idet, ”Udredningen finder det rimeligt at tage sit udgangspunkt i en gennemgang af de samfundsøkonomiske motiver for et statsligt eksportfremme, trods at en sådan grundlæggende analyse ikke efterspørges i direktivet” (Udenrigsdepartementet, 2000: 148). Herefter konstateres følgende.

- Det faktum, at Sverige er blevet medlem af EU har ikke mindsket behovet for eksportfremme, idet det europæiske marked ikke kan sidestilles med det svenske.
- Udviklingen på IT området har revolutioneret mulighederne for informationsindsamling, men dette har ikke mindsket behovet for statsligt engagement på eksportfremmeområdet.

En nærmere gennemgang af de argumenter som knyttes til ovenstående punkter foretages ikke - det konstateres blot, at koblingen mellem IT udviklingen og EU medlemskab i forhold til behovet for eksportfremme var diametralt modsatte i 1991 betænkningen. På denne baggrund kan man med rette rejse spørgsmålet: Kan normative samfundsøkonomiske argumenter forklare tilrettelæggelsen af organisatoriske reformer på eksportfremmeområdet? Det kan for den svenske case konstateres, at der i de to betænkninger i 1991 og 2000 optræder hyppige henvisninger til samfundsøkonomiske interesser, og at argumenterne medvirker til at legitimere de anbefalinger, som kommissionerne kommer med. På den anden side kan det også konstateres, at fortolkningen af normative økonomiske argumenter kan lede til vidt forskellige anbefalinger. En forestilling om, at reformerne er udtryk for en løbende tilnærmelse mod et samfundsøkonomisk, pareto-optimalt slutprodukt er imidlertid en urealistisk forestilling. Selv bag normative økonomiske argumenter findes en dagsorden som påvirkes af dominerende interesser – og fortolkningen bliver herefter.

Hvilke var de dominerende aktører da i forbindelse med betænkningen, der gjorde status over det svenske eksportfremmearbejde i 2000? Sveriges Eksportråd må siges at have revancheret sig i forhold til den defensive rolle i 1991, hvor besparelserne blev endnu større end dem kommissionen foreslog i betænkningen. Kommissionens undersøgelser i 2000 blev foretaget i en periode, hvor indtjeningen på konsulenttydelser voksede markant, ligesom både indtjening og egenkapital var inde i en tilfredsstillende udvikling. På denne baggrund var det ikke overraskende, at kommissionens konklusioner var positivt indstillet overfor Sveriges Eksportråd. Der er imidlertid flere indikationer af at den, i Knights terminologi, mest magtfulde aktør er at finde et andet sted end hos Sveriges Eksportråd, om end de fordelingsmæssige gevinster som denne aktør har erhvervet sig gennem

tiden, er pågået i relativ ubemærkethed. Som det fremgik af tabel 4.3 voksede de statslige bevillinger til Udenrigsdepartementet fra ca. 50 mio. i 1991 til ca. 170 mio. i 1999, hvilket må siges at være en kraftig budgetforøgelse al den stund at Sveriges Eksportråd i samme periode blev beskåret kraftigt. Det er tankevækkende, at Udenrigsdepartementets budgetter ikke har været genstand for diskussion i hverken 1991- eller 2000 betænkningen. Ligeledes knyttes der ej heller kommentarer til den dalende indtjening hos ambassaderne. Det kan således konstateres, at Udenrigsdepartementet, som har været ansvarlig for de to nævnte betænkninger har fået en relativt nænsom behandling i de undersøgelser og anbefalinger, som kommissionerne er kommet med. En opregning af udviklingen af de fordelingsmæssige gevinster på eksportfremmeområdet tyder da også på, at Sveriges Udenrigsministerium kan være ganske godt tilfredse med udviklingen til trods for, at ministeriet i modsætning til det danske søsterministerium ”tabte” den primære varetagelse af eksportfremmeopgaverne til et selvstændigt organ. Godt nok tabte Udenrigsministeriet en del af kontrollen med det svenske eksportfremmearbejde, da Sveriges Eksportråd blev oprettet i 1972, men det var dog stadig Udenrigsministeriets daværende handelsdepartement, som blev statens aftalepart i forhandlinger med Eksportforeningen. I 1991 blev besparelserne af Sveriges Eksportråd gennemført uden tilsvarende besparelser i Udenrigsdepartementet. Situationen var i år 2000 den, at Udenrigsdepartementet ifølge egne opgørelser brugte mellem 170 og 230 mio. sek. på eksportfremme, uden der vel at mærke blev stillet håndfaste produktivitets, effekt eller indtjeningskrav til Udenrigsdepartementet. Dermed har det svenske Udenrigsministerium i forhold til det danske opnået en gunstig position af en anden vej. Fordi det svenske Udenrigsministerium ikke er den primære statsstøttede aktør på eksportfremmeområdet, har besparelser- og effektivitetskravene samlet sig om Sveriges Eksportråd. Det svenske Udenrigsministerium kan derimod, uden at ”føre bevis” for det, påberåbe sig at udføre politisk og diplomatisk døråbnende eksportfremmearbejde, som vanskeligt kan kvantificeres. Ved at henvise til denne funktion, kan Udenrigsministeriet i Sverige dermed forsvare opretholdelse af Udenrigsministeriets generelle budget, og specifikt argumentere for bevarelsen af ellers lukningstruede repræsentationer. Samtidig er der indikationer af, at Udenrigsministeriet stadig har nogen indflydelse på Sveriges Eksportråd. Som Mauro Gozzo udtrykker det, ”staten er som sådan ikke af stor betydning for os længere... men vores offentlige midler kommer via Udenrigsministeriet. De har ingen formel ret til at bestemme over os, men vi har da klart incitament til at være på god fod med dem”.

Både det danske og det svenske Udenrigsministerium har således klaret sig ganske godt hver for sig. Mens det danske Udenrigsministerium formåede at konsolidere kontrollen med eksportfremmearbejdet fik det til gengæld Finansministeriet i haserne. Omvendt har det svenske Udenrigsministerium ikke den samme kontrol og styrke på eksportfremmeområdet, men til gengæld stilles der ikke mange krav til anvendelse og tilrettelæggelsen af det generelle, politiske døråbnende eksportfremmearbejde, og der kan immervæk ”åbnes en del døre” for 170 mio. sek.

Williamsons *probit*-tese er vanskelig at teste tilbundsgående i forhold til den svenske case, fordi det er vanskeligt at undersøge, om indtjeningen via eksportfremmearbejdet og de stærke incitamentsstrukturer risikerer at kompromittere neutraliteten i Udenrigsministeriet. Det kan imidlertid konkluderes, at Williamsons forudsætninger for opretholdelse af *probit* på flere punkter ikke opfyldes i forbindelse med det svenske Udenrigsministeriums varetagelse af eksportfremmearbejde. For det første kompromitteres autonomien i Udenrigsministeriet ganske markant med den funktionelle direktivret. For det andet arbejder Udenrigsministeriet via ESEA-samarbejdet selv proaktivt for en implementering af de samme midler, som findes i Sveriges Eksportråd. Det tredje og nok væsentligste punkt er imidlertid, at Udenrigsministeriet på ingen måde har ønsket at afstå fra at varetage eksportfremmeopgaverne på de markeder, hvor Sveriges Eksportråd ikke findes. Dette eksportfremmearbejde foretages i princippet med samme regler for betaling og samme incitamentsstrukturer som i Sveriges Eksportråd – og som vist ovenfor er der ganske gode grunde til, at det for Udenrigsministeriet fra et fordelingsmæssigt synspunkt ville være uklogt at afstå fra at varetage en del af eksportfremmearbejdet – uagtet om det så eventuelt ville kompromittere opretholdelsen af *probit*. Meget tyder på, at håndfaste interesser dominerer aktørerne i Sverige frem for diffuse hensyn til bevarelse af *probit*.

DEL II

5. Kapitel

Spørgeskemaundersøgelsen

I den første del af specialet er årsagerne bag reformerne af eksportfremmearbejdet i Danmark og Sverige undersøgt. I denne del af specialet analyseres virkningerne af de organisatoriske reformer i forhold til en normativ målsætning om at fremme dansk eksport så effektivt som muligt. Tyngden i analysen er også her på det danske eksportfremmearbejde. Det primære datamateriale, som i anden del af specialet vil ligge til grund for en undersøgelse af reformernes virkninger, bygger på en spørgeskemaundersøgelse, som jeg foretog i marts og april måned 2002. Undersøgelsen blev foretaget blandt 133 medarbejdere i den danske Udenrigstjeneste.

I princippet ønskede jeg at foretage undersøgelsen blandt hele populationen, hvilket i praksis er samtlige danske udenrigsrepræsentationer. En afvejning af praktiske forhold tilsagde imidlertid en vis stratificering af målgruppen for undersøgelsen, idet formålet med undersøgelsen er at undersøge virkninger af reformerne på eksportfremmeområdet. Grundlaget for stratificeringen af repræsentationer var blandt andet indtjeningen via betalingsordningen for 2001. Af oversigten over repræsentationernes indtjening fremgik det, at en del af udenrigsrepræsentationerne genererer en meget begrænset indtjening via betalingsordningen. I 2001 indtjente 9 repræsentationer under 10.000 kroner via betalingsordningen, mens endnu 9 repræsentationer indtjente mellem 10.000 og 100.000 kroner. Mange af disse repræsentationer er beliggende i afrikanske lande, hvor den danske eksport er meget begrænset. Disse 18 repræsentationer med en indtjening mellem 3.000 kr. og 100.000 kr. blev efter samråd med Udenrigsministeriet ekskluderet fra analysen, fordi det blev vurderet, at omfanget af eksportfremmearbejdet på de pågældende repræsentationer var så begrænset og vilkårene så anderledes, at besvarelsene fra disse repræsentationer kunne virke skævvridende i forhold til de forhold, som langt hovedparten af repræsentationerne udfører eksportfremmearbejde under. Den gennemsnitlige indtjening for alle repræsentationer var i 2001 på 431.000 kr.

Desuden er der 14 repræsentationer, som ikke figurerer på listen over indtjening fra Udenrigsministeriets repræsentationer – disse 14 repræsentationer er også ekskluderet af analysen. Yderligere seks repræsentationer, som i 2001 opfyldte kravet om en minimumsindtjening på 100.000 kr. blev ekskluderet af analysen, fordi der på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse var truffet beslutning om, at disse repræsentationer skulle nedlægges. Den empiriske population for undersøgelsen bestod efter denne stratificering af i alt 77 repræsentationer ud af den samlede

population på 115 repræsentationer.²⁷ Blandt de 77 udvalgte repræsentationer var 47 ambassader, 11 generalkonsulater og 19 handelskontorer. Handelskontorerne adskiller sig fra konsulaterne, i og med at der ikke varetages konsulære opgaver på disse repræsentationer.

Efter udvælgelsen af repræsentationerne var foretaget, skulle der i næste instans tages stilling til, hvilke medarbejdere undersøgelsen skulle rettes til. Målsætningen var at inkludere samtlige udsendte medarbejdere ved de udvalgte repræsentationer, som helt eller delvist beskæftiger sig med eksportfremme. Kriteriet for udvælgelsen af stillingskategorierne blev dermed, at en del af medarbejdernes årsværk indgår i beregningen af de pågældende repræsentationers indtjeningsmål. Lokalansatte medarbejdere ved de pågældende repræsentationer blev ikke inkluderet i undersøgelsen. En gennemgang af de 77 repræsentationers medarbejdere viste, at der i alt ved disse repræsentationer var 137 medarbejdere beskæftiget med eksportfremme.²⁸ Ved enkelte store repræsentationer var op til fem udsendte medarbejdere beskæftiget med eksportfremme, og princippet for udsendelse af spørgeskemaet var, at samtlige fem medarbejdere i dette tilfælde fik tilsendt spørgeskemaet, idet formålet med undersøgelsen ikke blot er at sammenligne besvarelserne fra forskellige repræsentationer, men også at sammenligne besvarelserne fra medarbejdere i forskellige stillingskategorier og karriereforløb (– uagtet at disse medarbejdere i nogle tilfælde var beskæftiget ved samme repræsentation.)

I praksis arbejder medarbejdere i følgende stillingskategorier med eksportfremme: ambassadør, generalkonsul, handelsråd, handelsattaché, eksportstipendiat²⁹, eksportassistent. Det er væsentligt at være opmærksom på, at der i Danmarks Eksportråd overordnet set er to medarbejderkategorier – fastansatte og åremålsansatte. Stillingskategorierne for åremålsansættelse er eksportstipendiater og eksportassistenter. Disse medarbejdere har typisk erhvervserfaring fra det private erhvervsliv. De øvrige stillingskategorier er alle fastansatte i Udenrigsministeriet.

Tabel 5.1. Gennemsnitlig varighed af ansættelse i Udenrigsministeriet

Stilling	Ambassadør	Gen.Konsul	Handelsråd	Eksportstip.	Handelsattaché	Eksportass.	Andet
Antal år i UM	31 år	26 år	18 år	3 år	3 år	6 år	7 år
n= I alt 92	n=27	n=7	n=16	n=20	n=7	n=7	N=8

Kilde: Datakørsel fra spørgeskemaundersøgelsen

Ovenstående tabel 5.1. viser på baggrund af de indkomne besvarelser fra spørgeskemaet, at der er store forskelle i den gennemsnitlige varighed af ansættelsesforholdet i Udenrigsministeriet. Blandt de fastansatte har en del handelsråder og handelsattachéer tidligere erfaringer fra erhvervslivet,

²⁷ Det totale antal repræsentationer er pr. 1. august 2002 = 110

²⁸ De faktisk antal adspurgte medarbejdere blev 133, idet fem medarbejdere af tekniske årsager ikke kunne kontaktes via e-mail.

²⁹ Under kategorien eksportstipendiat medtages også sektoreksperter, som er ansat på baggrund af særligt sektorspecifikt branchekendskab

mens en stor del af ambassadører og generalkonsuler er startet som fuldmægtige i Udenrigsministeriet og siden har gjort ubrudt karriere i Udenrigsministeriet. Udover medarbejdere i de nævnte stillingskategorier findes nogle få ansatte med stillingsbetegnelsen statskonsulenter. Statskonsulenter var før oprettelsen af Danmarks Eksportråd udsendt til ambassader af fødevareministeriet, for at arbejde med fremme af dansk fødevareeksport.

5.1. Metode for dataindsamling

I forbindelse med udsendelse af spørgeskemaet, blev tre metoder for data-indsamling overvejet: post-enquete, web-baseret spørgeskema samt e-mail. Fordele og ulemper ved post-enquete er velkendte og veldokumenterede (Hellevik, 1999: 105). Jeg valgte af flere årsager at se bort fra denne metode til undersøgelsen. For det første ville omkostningerne ved udsendelse af spørgeskemaer og returkuverter være betydelige. For det andet ville både indsendelse af besvarelser og gennemførelse af rykkerprocedure være forbundet med tidsmæssige forsinkelser. En dataindsamlingsmetode, der kan imødegå disse indvendinger er et web-baseret spørgeskema, hvor respondenterne henvises til en internetside, hvor besvarelsen kan foretages. Besvarelserne registreres herefter i en database, som direkte kan anvendes til statistiske analyser. Ulempen ved denne metode vurderedes at være, at respondenterne i ringe grad ville føle sig opmuntret til at gå gennem en upersonlig registreringsprocedure via internettet. Samtidig var der en vis risiko for, at tekniske svigt skulle føre til manglende registrering af besvarelser. Valget af metode til dataindsamling blev i stedet, at udarbejde spørgeskemaet som en såkaldt word-formular, hvor der indsættes afkrydsningsfelter i et skrivebeskyttet dokumentet. Den store fordel ved denne metode er den personlige henvendelsesform via e-mail, samt den relativt simple afkrydsningsprocedure, hvor det besvarede spørgeskema vedhæftes en returmail til afsenderen. Metoden er ikke beskrevet i litteraturen, og så vidt vides er erfaringerne med metoden begrænset.

Metoden viste sig imidlertid meget effektiv, og kun i to tilfælde var der behov for opfølgende vejledning i forbindelse med udfyldelse af spørgeskemaet. Den første e-mail med spørgeskemaet blev udsendt den 13. marts 2002. Spørgeskema og følgebrev fremgår af bilag 2 og 4. Svarfristen var ved første udsendelse fastsat til 27. marts, og ved fristens udløb var spørgeskemaet besvaret af 60% af respondenterne. Den 19. april blev der udsendt erindringsskrivelse til de medarbejdere, som endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet (Bilag 3). Med besvarelserne som indkom efter erindringsskrivelsen blev den samlede besvarelsesprocent på 69%.³⁰

Frafaldsanalyse.

Den samlede besvarelsesprocent på 69% dækker, som det fremgår af tabel 5.2, over en vis variation mellem de forskellige stillingskategorier. Således var besvarelsesprocenten blandt ambassadørerne på 58,7%, mens den blandt eksportstipendiaterne var på 91%. Den samlede besvarelsesprocent på

³⁰ Det var med Udenrigsministeriet aftalt, at der kun skulle udsendes én rykkerskrivelse.

69% må siges at være ganske høj i betragtning af, at der er tale om en ekstern undersøgelse, som medarbejderne i Udenrigsministeriet ikke var tjenstligt forpligtede til at besvare.³¹ Det skal i denne forbindelse nævnes, at Udenrigsministeriets billigelse af spørgeskemaundersøgelsen og Ministerråd Poul Essemann's bistand i forbindelse hermed var af stor betydning for tilliden til undersøgelsen og dermed besvarelsesprocenten. Det forhold, at der blot blev udsendt én erindringsskrivelse bidrager yderligere til at betragte besvarelsesprocenten som meget tilfredsstillende. Jeg modtog sammen med besvarelserne af spørgeskemaet en række uopfordrede, uddybende kommentarer fra 32 medarbejdere. En stor del af disse henvendelser gav udtryk for, at undersøgelsesområdet for spørgeskemaundersøgelsen blandt de adspurgte medarbejdere i Danmarks Eksportråd blev vurderet som relevant, interessant og aktuelt. En del af de returnerede kommentarer har givet anledning til efterfølgende og uddybende korrespondance, og flere af de forhold som herved kom for dagen, medtages i den empiriske undersøgelse i det følgende. Overordnet set muliggør besvarelsesprocenten på 69% statistiske analyser, som kan betragtes som robuste.³²

Tabel 5.2: Oversigt over besvarelsesprocenter fordelt på stillingskategorier

Stilling	Ambassadør	Gen.konsul	Handelsråd	Eksport stipendiat	Attaché	Eksportass.	Andet	Total
Ikke Besvaret	41,3%	30,0%	15,8%	9,1%	36,4%	30,0%	46,7%	30,8%
Besvaret	58,7% (n=27)	70,0% (n=7)	84,2% (n=16)	90,9% (n=20)	63,6% (n=7)	70,0% (n=7)	53,3% (n=8)	69,2% (n=92)
Total	N=46	N=10	N=19	N=22	N=11	N=10	N=15	N=133

Besvarelserne af spørgeskemaundersøgelsen kan imidlertid også anskues fra en anden vinkel. Analyseres det, i hvilket omfang mindst en medarbejder ved de adspurgte repræsentationer har besvaret spørgeskemaet, da viser det sig, at der er returneret besvarelser fra hele 86% af de adspurgte ambassader, mens det tilsvarende tal er 91% for generalkonsulaterne og 90% for handelskontorerne. Det vil altså sige, at de aspekter af undersøgelsen, som vedrører geografiske og regionale forskelle mellem repræsentationerne i høj grad kan indfanges af besvarelserne, idet der samlet set kun er 10 repræsentationer, hvor der ikke har været mindst én medarbejder, som har besvaret spørgeskemaet, og hvor repræsentationen derfor ikke er repræsenteret i undersøgelsen.

³¹ Til sammenligning kan det nævnes, at besvarelsesprocenten på en intern medarbejderundersøgelse i Danmarks Eksportråd blev på 78% (Danmarks Eksportråd, 2001c: 3).

³² Besvarelsesprocenten på 69% ud af den samlede population, er så høj en andel, at data behandles som populationsdata og ikke som stikprøvedata, hvorfor der ikke anvendes signifikanstest i de statistiske undersøgelser af forskelle i gennemsnit.

Tabel 5.3. Oversigt over stratificering af repræsentationer

Repræsentationstype	Destination	Antal:	Besv.%
Ambassade	Algier, Ankara, Athen, Bangkok, Beijing, Berlin, Bern, Bratislava, Bruxelles, Budapest, Buenos Aires, Damaskus, Dublin, Hanoi, Helsingfors, Haag, Istanbul, Jakarta, Kairo, Kuala Lumpur, Lissabon, Ljubljana, London, Madrid, Mexico, Moskva, New Delhi, Oslo, Paris, Petroria, Prag, Riga, Riyadh, Rom, Santiago, Seoul, Singapore, Sofia, Stockholm, Tallinn, Tel Aviv, Tokyo, Vilnius, Warszawa, Washington, Wien, Zagreb	47	85,1% (N=40)
Generalkonsulat	Düsseldorf, Guangzhou, Hamburg, Hong Kong, Los Angeles, Milano, München, New York, Sao Paulo, Shanghai, Skt. Petersborg	11	91,0% (N=10)
Handelskontor	Atlanta, Auckland, Bangalore, Barcelona, Caracas, Chicago, Dubai, Gdansk, Göteborg, Hamborg, Kobe, Lyon, Manchester, Montreal, Poznan, Sapporo, Stuttgart, Toronto	19 I alt=77	89,5% (N=17)
Ikke inkluderet i undersøgelsen	Asmara, Accra, Beirut, Beograd, Bogota, Brasilia, Bukarest, Canberra, Cotonou, Dar Es Salaam, Dhaka, Frankfurt, Harare, Houston, Islamabad, Kampala, Kathmandu, Kuwait, Kyiv, La Paz, Lilongwe, Lusaka, Luxembourg, Managua, Manila, Maputo, Melbourne, Nairobi, Ouagadougou, Ottawa, Reykjavik, Sarajevo, Silicon Valley, Sydney, Teheran, Timphu, Tirana, Vancouver	38 I alt=115	

Udformning af spørgeskema.

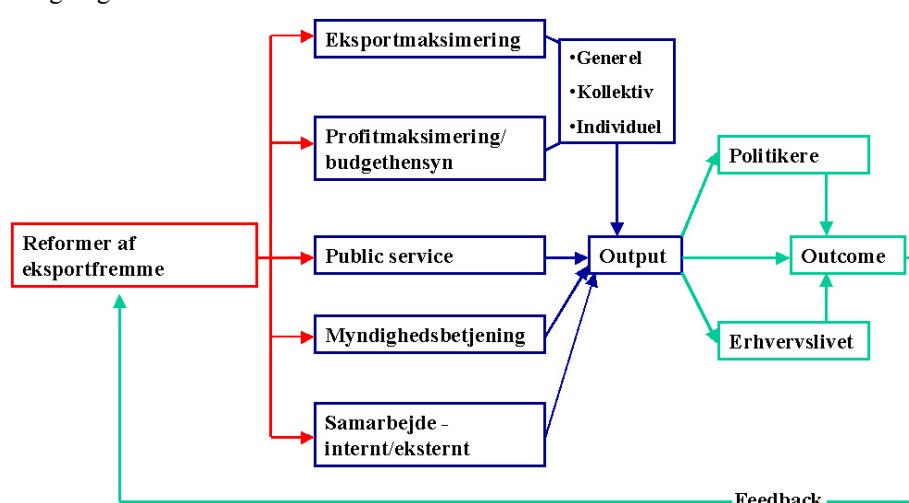
Spørgeskemaet består af 34 spørgsmål samt en række underspørgsmål, som bringer det samlede antal spørgsmål op på 55. Grænsen for inddragelsen af spørgsmål har været, at det anslåede tidsforbrug til besvarelsen ikke måtte overstige 15 minutter. Generelt er spørgeskemaet konstrueret i overensstemmelse med gængse metodiske krav til spørgsmålsformuleringer (Hellevik, 1999: 144-157; Babbie, 1995: 141-56). Det er således tilstræbt, at spørgsmålene er udtømmende og gensidigt udelukkende, ligesom brugen af åbne spørgsmål er undgået. For at sikre, at spørgeskemaet fungerede efter hensigten gennemførtes to prætests af spørgeskemaet. En medarbejder i Danmarks Eksportråd besvarede spørgsmålene, med henblik på vurdering af tidsforbruget til besvarelsen samt spørgsmålsformuleringernes klarhed. En indholdsmæssig gennemgang af spørgsmålene blev herefter foretaget med en anden medarbejder i Danmarks Eksportråd. Til trods for det grundige forarbejde, kunne det konstateres af konstruktive kommentarer fra medarbejdere, der returnerede spørgeskemaet, at der i enkelte tilfælde var spørgsmål, som kunne tolkes forskelligt. De forbehold, som på denne baggrund er relevante at tage i forhold til undersøgelsens konklusioner behandles løbende i den empiriske analyse.

Struktur for undersøgelse af reformernes virkninger

I de følgende kapitler analyseres virkningerne af de organisatoriske reformer af eksportfremmearbejdet. Den foregående analyse af de organisatoriske reformer i specialets første del tjener som baggrundsinformation for analysen og angiver relevante problemstillinger. Det skal pointeres, at undersøgelsen af reformernes virkninger i det følgende ikke struktureres efter stringente teoretiske forventninger og hypoteser. Det skyldes først og fremmest, at den gennemførte spørgeskemaundersøgelse på mange måder betræder nyt land. Således er der mange aspekter i undersøgelsen som ikke tidligere er undersøgt af Udenrigsministeriet eller af eksterne konsulenter. Det gælder særligt forhold omkring betalingsordningens og incitamentsstrukturernes

adfærdsmæssige konsekvenser. Det er derfor på forhånd vanskeligt at have klare forventninger, som undersøges deduktivt. Den analytiske tilgang er derfor i høj grad induktiv og eksplorativ. Undersøgelsen af reformernes virkninger struktureres i forhold til de fem parametre, som er optegnet med blå i figur 5.1 på side 75. Disse parametre skal ikke opfattes som udtømmende eller som den eneste måde at evaluere virkningerne af reformerne på. De udvalgte parametre bygger på en sammenfatning af de kriterier som forskellige interessenter i de gennemførte interviews fremførte som væsentlige bedømmelseskriterier for det arbejde, der udføres af Danmarks Eksportråd. De relevante interessenter er i denne sammenhæng: Tidligere Udenrigsministre, Udenrigsministeriet, Danmarks Eksportråd, Finansministeriet, folketingspolitikere, erhvervsvirksomheder samt erhvervslivets interesseorganisationer.

Figur 5.1. Oversigtsfigur



Strukturen for den empiriske undersøgelse bliver dermed i nævnte rækkefølge en undersøgelse af reformernes virkning på evnen til at levere: eksportmaksimering, budgetmaksimering, public service, myndighedsbetjening samt samarbejdet internt på repræsentationerne og eksternt mellem forskellige enheder i Udenrigsministeriet. Udtrykket eksportmaksimering skal forstås som organisatoriske og adfærdsmæssige forandringer, som giver anledning til relative effektivitets forbedringer, hvor dansk eksport fremmes mere effektivt for de samme ressourcer. Udtrykket budgetmaksimering skal her opfattes som organisatoriske og adfærdsmæssige forandringer, som tilvejebringer en større indtjeningsgrad via betalingsordningen. Den empiriske undersøgelse tager klart udgangspunkt i det danske eksportfremmearbejde, og sammenligninger med Sveriges eksportfremmearbejde foretages kun i begrænset omfang. Formålet med sammenligningerne mellem Danmark og Sverige er, på et komparativt grundlag, at belyse styrker og svagheder ved den danske model.

6. Kapitel

Eksportmaksimering versus budgetmaksimering?

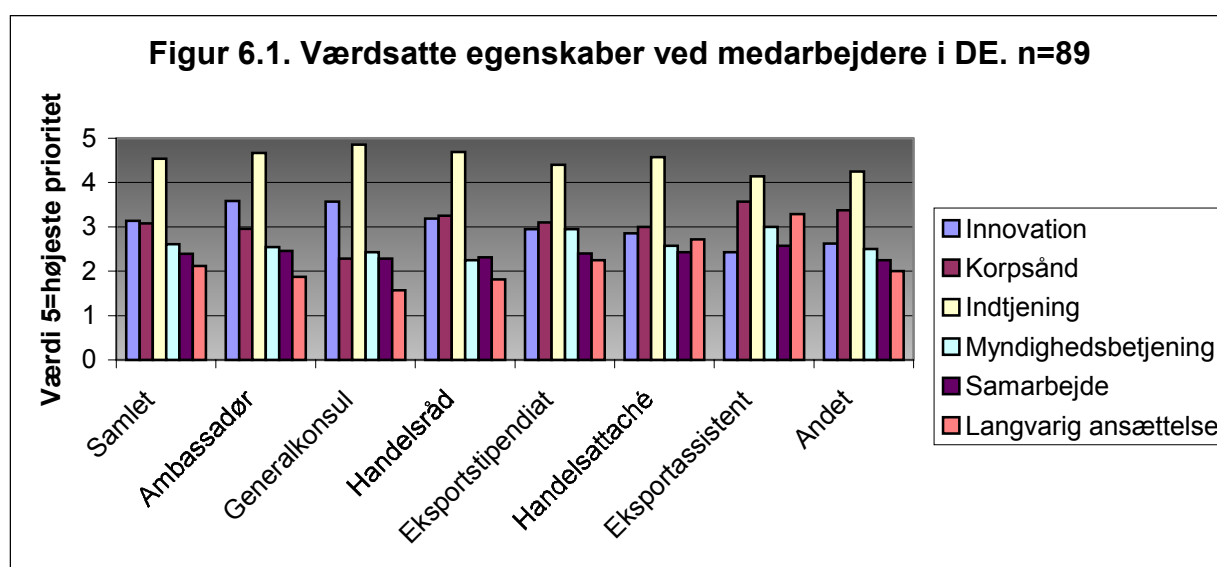
Som det fremgår af overskriften behandles de to evalueringsparametre eksportmaksimering og budgetmaksimering i samme kapitel. Årsagen til at parametrene behandles samlet er, at det i høj grad er et empirisk spørgsmål, hvorvidt der er tale om to modsatrettede poler, hvor mere budgetmaksimering/indtjening via betalingsordningen vil føre til mindre eksportmaksimering/mindre effektiv fremme af dansk eksport. På den ene side kan det hævdes, at en større grad af brugerbetaling fra virksomheder for eksportfremmeydelser vil føre til en mindre efterspørgsel efter ydelserne – hvilket i næste instans kan føre til, at eksportpotentiale ikke afprøves på grund af tilbageholdenhed hos virksomhederne og usikkerhed om potentielle indtjeningsmuligheder på de pågældende markeder. Omvendt kan det også hævdes, at højere grad af brugerbetaling tvinger udbyderne af eksportfremmeydelser til at levere produkter af en højere kvalitet, som modsvarer de højere priser. Som illustrerende eksempel på problematikken viste analysen i første del af specialet, at både erhvervsorganisationer og Udenrigsministeriet samstemmende vurderede, at kvaliteten af eksportfremmeydelserne steg markant ved indførelsen af betalingsprincippet i 1987. Det er således et vanskeligt empirisk spørgsmål at undersøge, hvorvidt en højere grad af budgetmaksimering fører til mindre grad af eksportmaksimering. Formegentligt er svaret ej heller entydigt, men er snarere et spørgsmål om, at finde en form for ligevægt, som passer til det organisatoriske setup og de målsætninger, som eksportfremmearbejdet udføres under. Det blev i første del af speciale klargjort, hvilke organisatoriske præmisser eksportfremmearbejdet udføres under – det der i det følgende undersøges er, hvilke virkninger reformerne har haft og i fremtiden vil få på parametre for eksportmaksimering og budgetmaksimering, og om der på nuværende tidspunkt er tale om komplementære eller modsatrettede effekter mellem eksportmaksimering og budgetmaksimering.

6.1. Eksportmaksimering

Værdsatte egenskaber & Williamson

For en empirisk test af eksportfremmereformernes virkninger hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd forekommer Williamson operationalisering af egenskaber hos medarbejderne i et Udenrigsministerium at være ganske relevante og operationaliserbare. I spørgeskemaet er der derfor konstrueret en række spørgsmål, som i stor udstrækning dækker de egenskaber som Williamson opregner som væsentlige for bevarelse af *probity* (Bilag 4: Spørgsmål 23). Formålet med inddragelsen af disse spørgsmål er todelt. For det første vil testen af medarbejdernes egen opfattelse af, hvilke egenskaber der er værdsatte og væsentlige i Danmarks Eksportråd være en empirisk test af, hvorledes reformerne af eksportfremmearbejdet i Danmark har påvirket forhold, der relaterer sig til Williamsons *probity* tese. For det andet har de udvalgte egenskaber, som undersøges i

spørgeskemaundersøgelsen, relevans for begrebet eksportmaksimering – blot med omvendt fortegn i forhold til Williamson. Eksempelvis fordrer *probit* ifølge Williamson, at medarbejdere afstår fra selvstændige, innovative tiltag. I forhold til en målsætning om eksportmaksimering må forholdet imidlertid siges at være omvendt – eksportmaksimering fordrer innovation. Spørgsmålet i undersøgelsen lyder: ”Du bedes angive hvilke egenskaber Danmarks Eksportråd efter din opfattelse lægger mest vægt på hos medarbejderne” (Bilag 4: Spørgsmål 23). Herefter bedes medarbejderne på en fempunktsskala angive, hvor væsentlige de følgende egenskaber vurderes at være: Innovation og fornyelse, korpsånd, indtjening via betalingsordningen, indberetninger og myndighedsbetjening, samarbejde med andre afdelinger i Udenrigsministeriet, langvarigt ansættelsesforhold i Udenrigsministeriet. Resultatet af undersøgelsen fremgår af figur 6.1.



Som det fremgår vurderes indtjening via betalingsordningen at være den suverænt vigtigste målsætning hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd. Gennemsnitsværdien på tværs af medarbejderkategorier er på dette parameter for indtjening via betalingsordningen på 4,5 point i forhold til en maksimal score på 5 point for højeste prioritet. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at der på tværs af stillingskategorier er konsensus om, at indtjeningsgenerering er den væsentligste egenskab hos medarbejderne.³³ På baggrund af analysen i første del af specialet må dette analyseresultat siges at være ganske opsigtsvækkende. Det er markant, at betalingsordningen og de tilhørende incitamentsstrukturer siden indførelsen i 1987 er slået så kraftigt igennem, at det nu udgør den væsentligste målsætning i forhold til klassiske udenrigsministerielle dyder som samarbejde, langvarig ansættelse og myndighedsbetjening. Disse klassiske Weberianske idealer vurderes alle at have en prioritet, der ligger under middel. Omvendt er de to højest prioriterede målsætninger forbundet med de stærke incitamenter, som gradvist er indført for

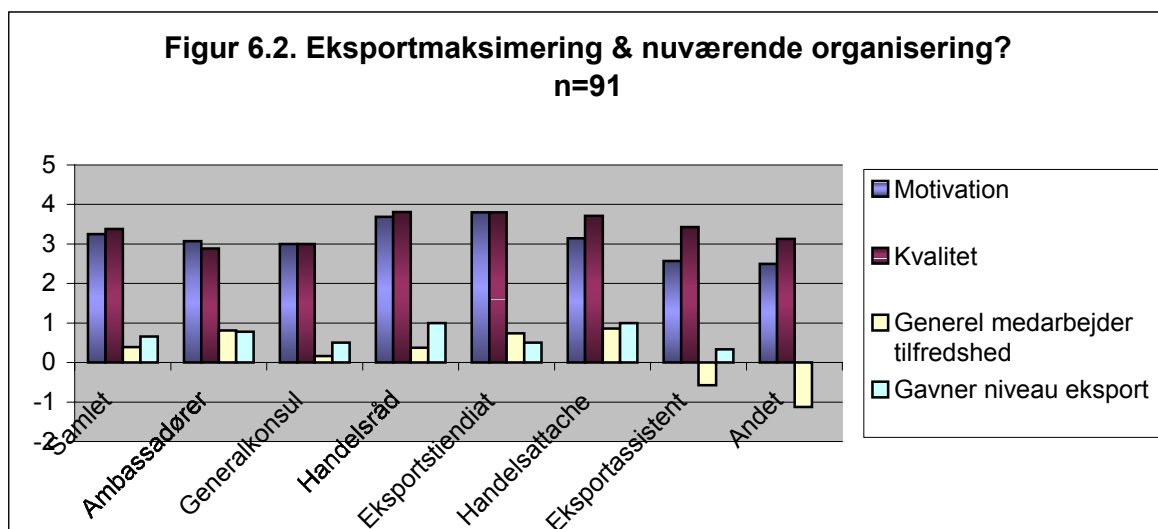
³³ Ensartetheden i prioriteringerne på tværs af stillingskategorier styrker validiteten af undersøgelsesmetoden og bekræfter klarhed i spørgsmålskonstruktionen

Udenrigsministeriets eksportfremmearbejde siden betalingsordningen i 1987 - det gælder således innovation og fornyelse samt indtjening via betalingsordningen. Det kan på denne baggrund med eftertryk konkluderes, at reformerne af det danske eksportfremmearbejde ikke er foretaget på en sådan vis, at Williamsons *probit*-egenskaber forbliver upåvirkede.

I relation til målsætningen om eksportmaksimering er analyseresultatet også interessant. Det forhold at indtjening via betalingsordningen samt innovation og fornyelse vurderes som de to væsentligste målsætninger, er en indikation af, at reformerne har muliggjort en bevægelse i retning af eksportmaksimering. Der kan dog ikke umiddelbart sættes lighedstegn mellem medarbejdernes opfattelse af prioriterede parametre og eksportmaksimering, fordi det som nævnt er et empirisk spørgsmål, hvorvidt større krav til indtjening fører til kvalitetsforbedringer og dermed i sidste ende større eksport, som i eksportmaksimeringstermer kan retfærdiggøre den højere grad af brugerbetaling. Sammenhængen mellem kvalitet og betalingsprincippet undersøges i det følgende afsnit.

Reformernes virkning på kvalitet, motivation og eksportmaksimering.

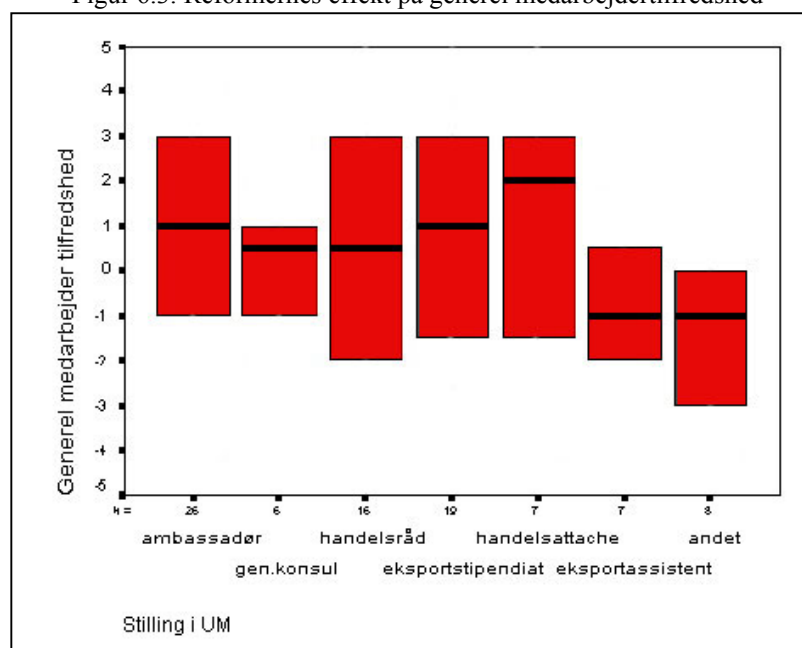
I spørgeskemaundersøgelsen er det fra flere vinkler søgt belyst, hvilken virkning det har på medarbejderne, at eksportfremmeydelserne er betalingspålagte. I undersøgelsen spørges medarbejderne således: "Hvilken betydning har det for handelsmedarbejdernes arbejdsindsats og motivation, at de producerede serviceydelser er betalingspålagte?" (Bilag 4: Spørgsmål 7). Dette spørgsmål har til hensigt at afdække, i hvilket omfang medarbejderne støtter princippet om at betalingspålægge eksportfremmeydelserne, uden at der samtidig tages stilling til, hvorvidt den nuværende organisering af arbejdet er hensigtsmæssig. Med samme hensigt spørges medarbejderne desuden, "Hvilken betydning har betalingsprincippet for kvaliteten af de leverede serviceydelser?". Begge spørgsmål er besvaret på en 11-punktsskala med svarkategorier fra -5 til +5, hvor -5 svarer til meget negativ effekt, mens +5 svarer til meget positiv effekt. Analyseresultatet fremgår af de to første søjler i figur 6.2.



Det fremgår af tabellen, at betalingsprincippet for eksportfremmeydelserne bedømmes at have en massiv positiv indvirkning på både kvaliteten af ydelserne og motivationen hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd. Det bør til tabellen tilføjes, at ingen af respondenterne på 11-punktsskalaen har angivet negative værdier i forhold til spørgsmålet om betalingsprincippets indvirkning på kvalitet og motivation. Desuden er spredningen af svarværdierne beskeden.³⁴ I sig selv kunne disse resultater give anledning til at slutte, at de samlede reformer på eksportfremmeområdet har bidraget til en tilsvarende forøgelse af tilfredsheden hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd og dermed en entydig udvikling i retningen af eksportmaksimering. Hvorvidt dette er tilfældet søges undersøgt ved følgende spørgsmål: ”Hvorledes har betalingsordningen, indtjeningsmålene og decentraliseringen af økonomisk kompetence efter din opfattelse påvirket medarbejdertilfredsheden generelt? (Bilag 4: Spørgsmål 34)”

Dette spørgsmål er operationaliseret på samme vis som de to foregående spørgsmål med en 11-punktsskala. Analyseresultatet er imidlertid noget anderledes. Som det fremgår af den beigefarvede søjle for generel medarbejder tilfredshed i figur 6.2 er den gennemsnitlige værdi på dette spørgsmål beskeden positiv. Den eksakte gennemsnitlige værdi på spørgsmålet er på +0,4 mens den gennemsnitlige værdi på spørgsmålet vedrørende betalingsprincippets effekt for kvalitet til sammenligning er på +3,3.

Figur 6.3. Reformernes effekt på generel medarbejdertilfredshed



Af figur 6.3 fremgår det desuden, at spredningen er ganske stor, hvad angår medarbejdernes holdning til reformernes effekt på den generelle medarbejdertilfredshed. Den svagt positive gennemsnitværdi dækker således over, at der er mange medarbejdere, som mener at de samlede

³⁴ Standard afvigelsen for spørgsmålet vedrørende motivation er 1,44 mens den for spørgsmålet om kvalitet er 1,34

konsekvenser af reformerne på eksportfremmeområdet, med indførelse af indtjeningsmål og decentraliseringen af økonomisk kompetence, har haft en negativ indflydelse på den generelle medarbejdertilfredshed. Det fremgår desuden af figuren, at medarbejderne i stillingskategorierne eksportassistent samt kategorien andet er relativt mere negative end de øvrige stillingskategorier.

Fortolkningen af boxplottet i figur 6.3 er som følger: Den sorte streg gennem de røde kasser angiver for hver stillingskategori medianen, det vil sige den midterste værdi i forhold til alle besvarelser indenfor hver enkelt stillingskategori. De røde kasser på hver side af medianværdien, viser spredningen af svarkategorierne for de 25% af observationerne, der ligger henholdsvis over og under medianen. Med andre ord svarer de røde kasser til 50% kvartilet. Eksempelvis viser figur 6.3 således, at 25% af handelsråderne der ligger under medianværdien angiver en værdi på mellem 0,5 og -2 på spørgsmålet om, hvorvidt reformerne på eksportfremmeområdet har ført til en højere grad af medarbejder tilfredshed. Ligeledes angiver de 25% af handelsråderne, der ligger umiddelbart over medianen svarværdier på mellem 0,5 og 3. Figur 6.3 viser således, at der eksempelvis mellem handelsråderne er stor forskel på den enkelte medarbejders opfattelse af reformernes konsekvenser for den generelle medarbejdertilfredshed.

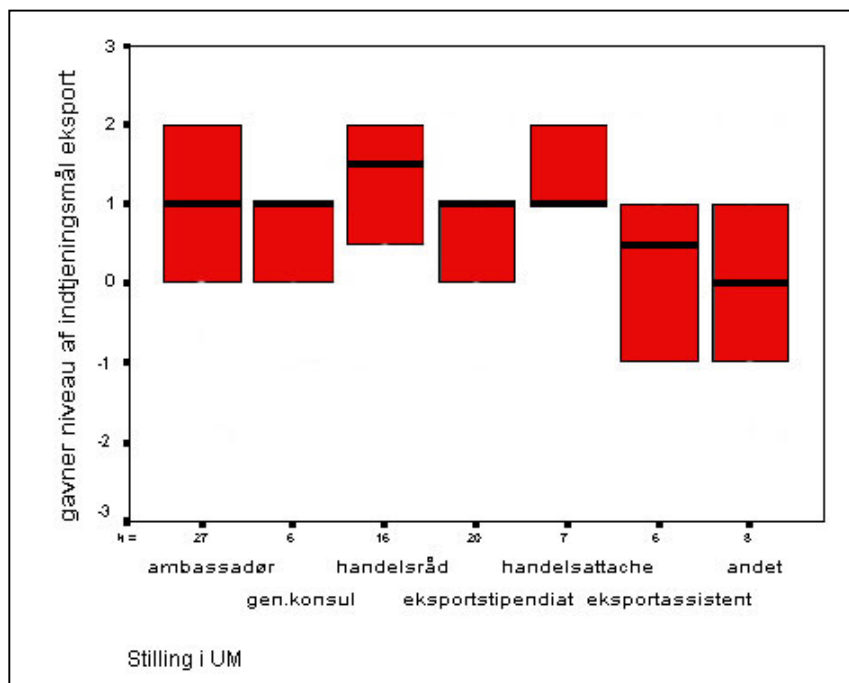
Det forhold, at samtlige medarbejderne massivt støtter betalingsprincippet, samtidig med at der er en gruppe medarbejdere, som er forbeholdne overfor reformernes konsekvenser for den generelle medarbejder tilfredshed tyder på, at der er elementer i den nuværende organisering af eksportfremmearbejdet, som i det daglige virker begrænsende for medarbejdertilfredsheden. Det forsøges i det følgende at relatere relevante undersøgelsesresultater til dette fænomen.

Det er muligt at undersøge målsætningen om eksportmaksimering fra mange forskellige vinkler. Mange af de undersøgelsesmetoder der kan anvendes vil være forbundet med usikkerhed, fordi det afhænger af antagelsesmæssige overvejelser, hvorvidt eksempelvis en højere grad af medarbejdertilfredshed vil være fremmende for målet om at eksportmaksimere. Det er imidlertid forsøgt at afdække på meget direkte vis, hvorvidt medarbejderne mener, ”at niveauet af de nuværende indtjeningsmål og de tilhørende incitamentsstrukturer gavner den samlede eksportfremmeindsats og dermed dansk eksport?” (Bilag 4: Spørgsmål 16). Analyseresultatet er tidligere præsenteret i figur 6.2 på side 78, hvor gennemsnitsværdierne over stillingskategorierne optræder som grønne stolper i diagrammet. Spørgsmålet er i modsætning til de tre tidligere operationaliseret på en fempunktsskala med et neutralt midtpunkt, hvorfor de mulige værdier går fra -2 til +2.³⁵ Gennemsnitsværdien er på +0,7 for alle stillingskategorier, hvilket svarer til at medarbejderne i gennemsnit erklærer sig delvist enige i, at den nuværende organisering af indtjeningsmål og de tilhørende incitamentsstrukturer virker eksportmaksimerende.

³⁵ På grund af den varierende skalerings af de fire spørgsmål i tabel 6.2 er værdierne på søjlerne ikke umiddelbart sammenlignelige

Gennemsnitsværdierne dækker dog også her over en del variation indenfor og mellem de forskellige medarbejderkategorier, hvilket er illustreret i boxplottet i figur 6.4.

Figur 6.4. Gavner nuværende niveau af indtjeningsmål dansk eksport?

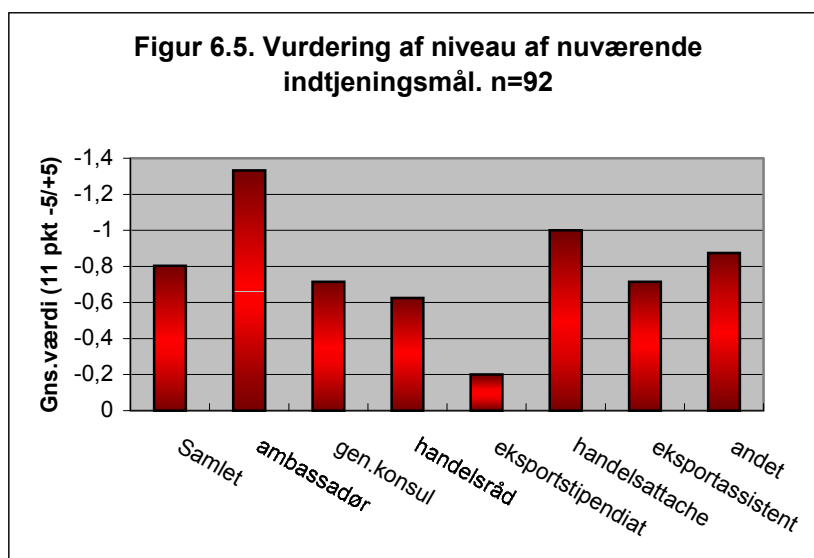


Som det fremgår af figuren er medarbejderne i kategorierne eksportassistent og andet relativt set de medarbejdere, som er mest uenige i, at niveauet af de nuværende indtjeningsmål gavner den danske eksport.

Niveau af indtjeningsmål

I spørgeskemaundersøgelsen er det undersøgt, i hvilket omfang medarbejderne finder de nuværende indtjeningsmål vanskelige, passende eller lette at opfylde (Bilag 4: Spørgsmål 17). Analysen af dette spørgsmål giver anledning til et par interessante observationer. For det første viser det sig, at medarbejderne på en 11-punktsskala fra -5 til +5 i gennemsnit placerer sig på en negativ værdi på 0,8. Det vil sige, at medarbejderne i gennemsnit finder indtjeningsmålene moderat vanskelige at opfylde (Bilag 4: spørgsmål 17). En frekvensfordelingen for de enkelte værdier viser, at 30% af medarbejderne afkrydser værdier mellem -3 og -5, svarende til, at disse 30% af medarbejderne finder indtjeningsmålene meget vanskelige at opfylde.

Det blev tidligere konstateret, at der eksisterer en vis diskrepans mellem medarbejdernes vurdering af betalingsprincippet motiverende og kvalitetsfremmende effekter på den ene side, i forhold til medarbejdernes vurdering af den nuværende organiserings effekt på den generelle medarbejdertilfredshed på den anden side. En mulig forklaring på dette fænomen er, at flertallet af medarbejderne i Udenrigstjenesten finder de nuværende indtjeningsmål høje og i nogen grad



vanskelige at opfylde. Sammenholdes denne observation med incitamentsstrukturen, som blev skitseret i første del af specialet, hvor underperformance i forhold til indtjeningsmålene fører til tilsvarende budgetnedskæringer – da forekommer det plausibelt, at medarbejder der oplever vanskeligheder ved at opfylde indtjeningsmålene, også vil opleve en lavere grad af medarbejdertilfredshed. Denne forventede sammenhæng undersøges i de næstfølgende afsnit.

Et yderligere spørgsmål fra undersøgelsen har relevans i denne sammenhæng. Medarbejderne adspørges: ”I hvilket omfang vurderer du, at opfyldelse af de udmeldte indtjeningsmål har betydning for dine fremtidige karrieremuligheder i Udenrigsministeriet?” (Bilag 4: Spørgsmål 15). Til dette svarer medarbejderne i gennemsnit på tværs af stillingskategorier, at indtjeningsperformance har nogen betydning for fremtidige karrieremuligheder. Imidlertid svarer hele 30% af medarbejderne, at indtjeningen har stor betydning for de fremtidige karrieremuligheder. Det er fortrinsvist medarbejdere i stillingskategorien handelsråd og generalkonsul der mener, at indtjening er af stor betydning for fremtidig karriere. Det faktum at mange medarbejdere oplever indtjening som et væsentligt parameter for fremtidig karriere sammenholdt med, at mange medarbejdere oplever de nuværende indtjeningskrav som høje, gør det plausibelt, at niveauet af indtjeningsmålene kan hænge ganske tæt sammen med den generelle medarbejdertilfredshed. Sammenhængen mellem generel medarbejdertilfredshed og følgevirkninger af betalingsordningen og de tilhørende incitamentsstrukturer er undersøgt ved hjælp af lineær regressionsanalyse. Det som i det følgende søges forklaret (afhængig variabel) er medarbejdernes vurdering af eksportfremmereformernes indvirkning på den generelle medarbejder tilfredshed. Som det errindes er dette spørgsmål operationaliseret på følgende vis: ”Hvorledes har betalingsordningen, indtjeningsmålene og decentraliseringen af økonomisk kompetence efter din opfattelse påvirket medarbejdertilfredsheden generelt?” (Bilag 4: Spørgsmål 34). Ved denne konstruktion af spørgsmålet spørges medarbejderne ikke om deres grad af medarbejdertilfredshed i absolut forstand, men derimod hvilke virkninger de tre reformer på eksportfremme har haft på den enkelte medarbejders oplevelse af generel medarbejdertilfredshed. Den afhængige variabel kan ved denne

spørgsmålskonstruktion således siges at isolere spørgsmålet om medarbejdertilfredshed til forhold, der vedrører eksportfremme reformerne, samtidig med at spørgsmålet indfanger tidsdimensionen – altså reformernes samlede effekt over tid. Det som analysen søger at forklare med (uafhængige variable) er medarbejdernes position på en række bagvedliggende årsagsforklaringer. De mulige årsagsforklaringer og den forventede sammenhæng med generel medarbejdertilfredshed fremgår af det følgende:

1. **Niveau af nuværende indtjeningsmål:** Forventning er, at medarbejdere der finder indtjeningsmålene vanskelige at opfylde oplever relativt lavere grad af medarbejdertilfredshed – og omvendt.
2. **Betalingsprincippet betydning for arbejdsindsats og motivation:** Forventning er, at medarbejdere der finder betalingsprincippet positivt for motivation og arbejdsindsats vil opleve relativt højere grad af medarbejdertilfredshed.
3. **Betalingsprincippet betydning for kvalitet af ydelser:** Forventning er, at medarbejdere der finder betalingsprincippet positivt for kvaliteten af de producerede ydelser vil opleve relativt højere grad af medarbejdertilfredshed.
4. **Opfyldelse af indtjeningsmål har stor betydning for karriere:** Forventningen er for denne variabel vanskelig at fastslå entydigt. På den ene side kan det forventes, at medarbejdere som vurderer, at opfyldelse af indtjeningsmål har betydning for fremtidig karriere vil opleve betalingsordningens krav som belastende og derfor vil opleve relativt mindre grad af medarbejdertilfredshed. Omvendt kan det på den anden side forventes, at det for nogle medarbejdere vil have positiv effekt på den generelle medarbejdertilfredshed, at der opstilles håndfast bedømmelse og forfremmelseskriterier. Desuden må det forventes, at der vil optræde interaktion mellem denne variabel og medarbejdernes vurdering af, hvor let/vanskeligt det er at opfylde de udmeldte indtjeningsmål. Således kan der forventes en positiv effekt for generel medarbejdertilfredshed hos medarbejdere, der finder indtjeningsmålene lette at opfylde og samtidig mener at opfyldelse af målene har betydning for fremtidig karriere – og omvendt.
5. **Gavner nuværende indtjeningsmål den samlede danske eksport:** Forventningen er her, at jo mere enig man er i, at de nuværende indtjeningsmål gavner den danske eksport, des mere vil den enkelte medarbejder være tilbøjelig til at vurdere eksportfremme reformerne som positive for den generelle medarbejdertilfredshed.
6. **Kontrolvariable:** Varighed af ansættelse, stillingskategori³⁶

³⁶ Stillingskategori er omkodet til dummyvariable, disse tages dog ud af analyse, da samtlige er insignifikante

Tabel 6.1. Sammenhæng mellem forklarende variable og generel medarbejdertilfredshed

Variabel navn	Regressionskoefficient	T-værdi
Niveau af nuværende indtjeningsmål	,216**	2,17
Betalingsprincippet betydning for arbejdsindsats og motivation	,268***	2,77
Opfyldelse af de udmeldte indtjeningsmål har betydning for fremtidig karriere	-,270***	-2,99
Gavner de nuværende indtjeningsmål den samlede danske eksport	,289***	3,18
		R ² = ,38

Regressionsanalysen viser, at jo vanskeligere medarbejdere vurderer det er at opfylde indtjeningsmålene, jo mere negativt vurderer de pågældende medarbejder effekten af eksportfremme reformerne for den generelle medarbejder tilfredshed.³⁷ (En frekvensfordeling viser, at 54% af medarbejderne i varierende omfang finder det vanskeligt at opfylde de udmeldte indtjeningsmål, mens 19% i varierende omfang finder det let at opfylde indtjeningsmålene). Omvendt er det således, at medarbejdere der vurderer betalingsprincippet som positivt for arbejdsindsats og motivation tenderer mod en mere positiv vurdering af reformernes effekt på generel medarbejder tilfredshed. (Som vist i figur 6.2 vurderer medarbejderne i gennemsnit, at betalingsprincippet har en markant positiv effekt for motivation og arbejdsindsats). Det vil sige, at jo mere motiverende medarbejderne finder betalingsprincippet, jo mere tilbøjelige er medarbejderne til at vurdere reformerne som positive for den generelle medarbejdertilfredshed. Denne sammenhæng var også forventet, for spørgsmålet om de kvalitetsfremmende virkninger ved betalingsprincippet. Denne variabel er imidlertid ikke signifikant. Substantielt kan dette fortolkes ved, at det er vurderingen af de *motiverende egenskaber* ved betalingsprincippet, der har betydning for medarbejdertilfredsheden – og ikke hvorvidt betalingsprincippet fører til en højere *kvalitet* af de producerede serviceydelser.

Desuden viser regressionsanalysen et ganske interessant resultat i forhold til medarbejdernes vurdering af, hvorvidt opfyldelsen af de udmeldte indtjeningsmål har betydning for den fremtidige karriere. Det viser sig, at i jo højere grad medarbejdere vurderer at opfyldelsen af indtjeningsmålene har betydning for fremtidig karriere, des mindre positive er de pågældende medarbejdere overfor reformernes virkning på den generelle medarbejdertilfredshed. Der kan ikke påvises interaktion hvor medarbejdere, som finder indtjeningsmålene lette at opfylde og samtidig vurderer opfyldelsen af målene som væsentlige for fremtidig karriere vil være mere tilbøjelige til at vurdere eksportfremme reformerne som positive for generel medarbejdertilfredshed. Sammenhængen mellem betydning af indtjeningsmålene for fremtidig karriere og vurderingen af eksportfremmereformernes effekt på generel medarbejdertilfreds er således entydig negativ, hvor den generelle medarbejder tilfredshed falder jo mere medarbejderne vurderer, at indtjeningsmålene har betydning for fremtidig karriere.

³⁷ **=95% signifikansniveau, ***=99% signifikansniveau

Meget tyder således på, at medarbejderne grundlæggende ikke bryder sig om disse meget håndfaste kriterier, såfremt de anvendes som vurderingsgrundlag for forfremmelser og karriereforløb. Endeligt viser analysen, at jo mere medarbejdere erklærer sig enige i, at de nuværende indtjeningsmål gavner den samlede danske eksport, des mere positivt vurderer man eksportfremmereformernes effekt for den generelle medarbejdertilfredshed.

Ovenstående analyse giver anledning til to substantielle konklusioner. For det første viser det sig, at medarbejdernes holdningsmæssige standpunkter er væsentlige for, om de pågældende medarbejdere samlet set vurderer eksportreformerne som positive for medarbejdertilfredsheden – det gælder således holdningen i forhold til betalingsprincippet og til hvorvidt niveauet af indtjeningsmålene og de tilhørende incitamentsstrukturer gavner den samlede danske eksport. For det andet viser analysen mere faktuelle variable har betydning for medarbejdertilfredsheden. Således viser det sig, at des vanskeligere medarbejdere oplever indfrielsen af indtjeningsmålene at være, des mere negativt vurderes eksportfremmereformerne for medarbejdertilfredsheden. Det må formodes, at vurderingen af vanskelighederne ved at opfylde indtjeningsmålene afhænger af to forhold: dels markedets beskaffenhed, kundegrundlaget og konjunkturer og dels af den pågældende medarbejders uddannelses- og kompetencemæssige profil der kræves for at producere de ydelser, som er nødvendige for at indfri de udmeldte indtjeningsmål. Såfremt der i fremtiden vil være krav om større budgetmaksimering/højere indtjeningsmål i Udenrigsministeriet – da må den generelle medarbejdertilfredshed i Udenrigsministeriet alt andet lige formodes at udvikle sig negativt. For at imødekomme denne negative effekt er der to muligheder – enten en holdningsmæssig bearbejdning af medarbejderne og/eller en højnelse af medarbejdernes kompetence og profil til at honorere eventuelt stigende indtjeningsmål.

Rekruttering & kompetenceudvikling i Danmarks Eksportråd

Analysen af det svenske eksportfremmearbejde i første del af specialet viste, at rekruttering og fokus på kompetencer i at udføre konsulenttydelser var afgørende faktorer i den omstillingsproces som Sveriges Eksportråd gennemgik i 1991, hvor indtjeningen via salg af konsulenttydelser steg markant. Hvorledes er status på dette område for Danmarks Eksportråd? I spørgeskemaundersøgelsen er to faktorer undersøgt – rekruttering og kompetenceudvikling. Rekrutteringspolitikken søges undersøgt ved følgende spørgsmål: ”Råder repræsentationerne efter din opfattelse over en medarbejderstab, som har den rette kompetence og uddannelsesbaggrund til at varetage eksportfremmearbejdet på optimal vis?”. Svarkategorierne er opdelt i en firepunktsskala varierende fra -2 til +2 -, svarende til henholdsvis meget mangelfuld bemanning og optimal bemanning. Resultatet af analysen er, at 8% af de adspurgte finder rekrutteringen meget mangelfuld, 29% delvist mangelfuld, 54% delvist passende, mens 9% finder bemanningen optimal. En nærmere analyse af de medarbejdere der i større eller mindre omfang finder rekrutteringen mangelfuld viser, at især eksportstipendiater finder rekrutteringen sub-optimal. Spørgeskemaundersøgelsen burde med yderligere spørgsmål have søgt afdækket, hvilke elementer i rekrutteringen, der hos nogle

medarbejderne opfattes som sub-optimal - altså om manglerne i rekrutteringen angår uddannelsesmæssig baggrund, branchekendskab, karriereforløb etc.. Det er beklageligvis ikke sket, men følgende udtalelse fra en medarbejder i Udenrigsministeriet angiver en mulig forklaring på, at en relativt stor andel eksportstipendiater finder rekrutteringen suboptimal. ”Det er min opfattelse, at gruppen af fastansatte og de åremålsansatte i Udenrigsministeriet har et lidt forskelligt syn på, hvorledes det optimale mix af uddannelsesbaggrund og kompetencer hos medarbejderne bør være. Jeg tror generelt at de åremålsansatte med baggrund i eksportvirksomheder og erhvervslivet har lettere ved at kommunikere med virksomhederne – de har en god forståelse af, hvad der er vigtigt for virksomhederne. Det samme glæder uddannelsesbaggrund”.

Omfanget af kompetenceudvikling i Danmarks Eksportråd er undersøgt ved følgende spørgsmål: ”Hvordan vil du beskrive niveauet af ressourcer, der anvendes på efteruddannelse og kompetenceudvikling hos de personalegrupper, der beskæftiger sig med eksportfremme i Udenrigsministeriet?” (Bilag 4: Spørgsmål 22). Svarkategorierne er indplaceret i en firepunktsskala med svarkategorierne: meget mangelfuld, mangelfuld, passende samt kategorien ”der anvendes for mange ressourcer på dette felt”. Der er foretaget flere analyser af sammenhængene mellem besvarelsen af spørgsmålet i forhold til medarbejdernes position på relevante baggrundsvARIABLE. Det viser sig, at den mest interessante og robuste sammenhæng er antal år, som medarbejderne har været beskæftiget i Udenrigsministeriet. Regressionsanalysen viser, at medarbejdere med få års ansættelse har en signifikant større tendens til at mene, at niveauet af efteruddannelse og kompetenceudvikling hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd er enten meget eller delvist mangelfuldt.³⁸ Omvendt gælder at jo flere år medarbejderne har været ansat i Udenrigsministeriet, des mindre ønske er der om større ressourceindsats på efteruddannelse og kompetence udvikling. Umiddelbart virker dette ikke ligefrem overraskende, men der er ikke desto mindre grund til at hæfte sig ved analyseresultaterne. En analyse af stillingskategorierne viser, at kun ambassadører har en positiv gennemsnitsværdi på spørgsmålet, hvilket substantielt betyder, at langt de fleste ambassadører finder niveauet af kompetenceudvikling og efteruddannelse passende i modsætning til medarbejdere i alle de øvrige stillingskategorier. I den anden ende af skalaen, viser det sig at især eksportassistenter sammen med handelsråder finder niveauet af kompetenceudvikling og efteruddannelse utilstrækkeligt. Analyseresultaterne af medarbejdernes holdning til niveauet af efteruddannelse og kompetenceudvikling er sammenfaldende med resultaterne fra en medarbejderanalyse, som Danmarks Eksportråd gennemførte i 2001. Denne undersøgelse viste, at 43% af medarbejderne var utilfredse med mulighederne for at efteruddanne sig (Danmarks Eksportråd, 2000:4). Det tilsvarende tal i nærværende analyse er, at 55% af medarbejderne finder niveauet af kompetenceudvikling og efteruddannelse delvist eller meget mangelfuldt. Det faktum, at det på tværs af anciennitet er ambassadører, der finder niveauet af efteruddannelse tilstrækkelig, kan med skyldig hensyntagen til Udenrigsministeriets relativt hierarkiske beslutningsstruktur angive en

³⁸ Regressionslinien giver $R^2=0,13$

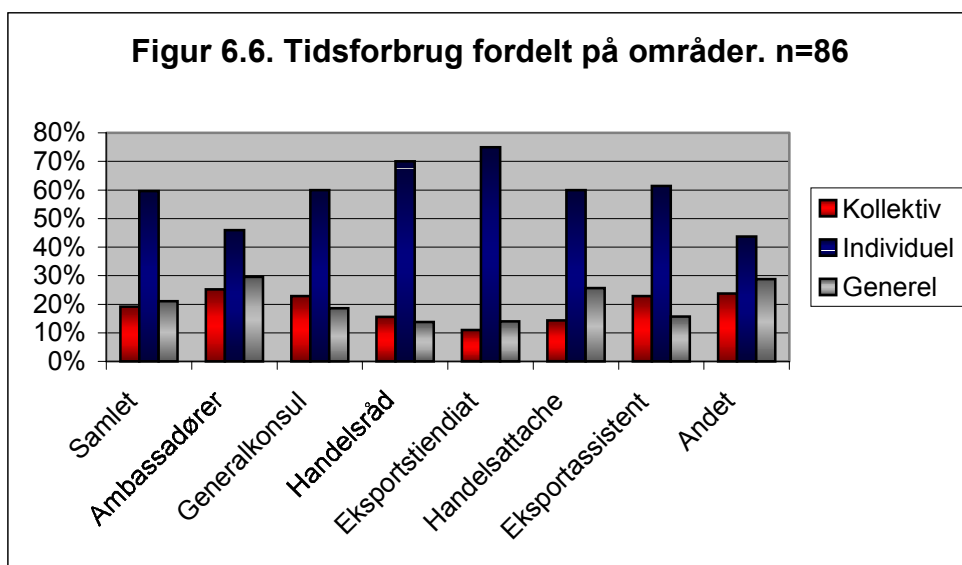
situation, hvor niveauet af efteruddannelse fastholdes på et lavere niveau, end hvad mange yngre medarbejdere samt en del handelsråder med høj anciennitet ønsker.

6.2. Budgetmaksimering

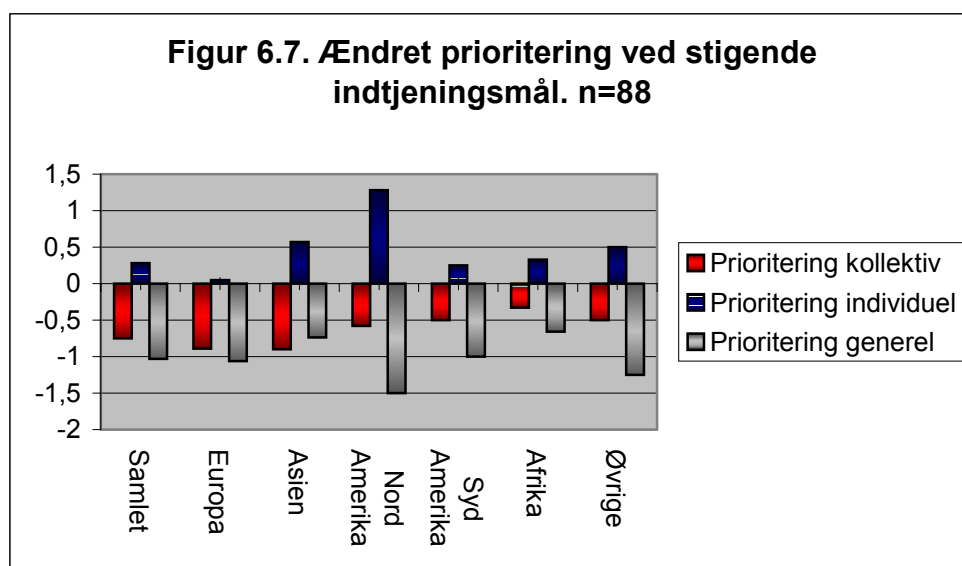
I det ovenstående er det fra forskellige vinkler søgt belyst, hvorledes den nuværende status er for en række parametre, som i større eller mindre omfang har betydning for målsætningen om eksportmaksimering. I det følgende søges det undersøgt, hvilke effekter et større fokus på budgetmaksimering i Udenrigsministeriet vil få for eksportfremmearbejdet. Et scenario hvor indtjeningsmålene skrues betydeligt i vejret er ikke grebet ud af den blå luft, idet Finansministeriet har et ønske om, at indtjeningsgraden i Danmarks Eksportråd i fremtiden skal sættes betragteligt i vejret. Derfor er der i spørgeskemaundersøgelsen formuleret en række spørgsmål, som tager udgangspunkt i dette scenario, hvor medarbejderne bedes vurdere, hvilke effekter en fordobling i forhold til de nuværende indtjeningsmål vil få på forskellige parametre. Desuden undersøges relationen mellem konkurrencegrad, prisfastsættelse og faktureringsgrad. Formålet med analysen er at give et kvalificeret bud på, hvor den aktuelle balance mellem målsætningerne om eksportmaksimering og budgetmaksimering befinder sig i forhold til hinanden. Kapitlet afrundes med en sammenligning af de tilsvarende forhold for det svenske eksportfremmearbejdet.

Prioriteringer af eksportfremmearbejdet ved øget budgetmaksimering

Respondenterne er i undersøgelsen adspurgt om følgende: ”Hvorledes fordeles den samlede tid du bruger på handelsfremmearbejde mellem kollektiv, individuel og generel handelsfremme?” (Bilag 4: Spørgsmål 10). Besvarelsene viser, at medarbejderne på nuværende tidspunkt bruger i gennemsnit ca. 60% af arbejdstiden på at udføre individuelle eksportfremmeopgaver. Tilsvarende bruges henholdsvis ca. 20% af arbejdstiden på kollektiv eksportfremme og 20% på generel eksportfremme. Gennemsnitsværdierne dækker imidlertid over en stor variation mellem stillingskategorierne og en vis variation indenfor stillingskategorierne. Som det fremgår af tabel 6.6 er der tale om en form for specialisering, hvor ambassadører bruger mindst tid på det individuelle eksportfremmearbejde, mens eksportstipendiaterne bruger mest tid på det individuelle eksportfremmearbejde. Denne fordeling er en naturlig konsekvens af det forskellige fokusområde hos medarbejderkategorierne samt den forskellige uddannelses- og karrierebaggrund. Således er det naturligt, at eksportstipendiater bruger relativt mest tid på individuel eksportfremme, idet Udenrigsministeriet rekrutterer stipendiater med sektorspecifik viden og joberfaring. Så vidt er der intet særligt bemærkelsesværdigt ved undersøgelsens resultater. Dog bør det bemærkes, at 60% tidsforbrug på individuelt eksportfremme er en betragtelig del, når det samtidig erindres, at et af de samfundsøkonomiske argumenter for iværksættelse af statsstøttet eksportfremmearbejde er tilvejebringelse af kollektive goder i form af generel oplysende virksomhed og etablering af netværk via kollektive eksportfremstød i udlandet.



Medarbejderne er i næste instans adspurgt om, ”Hvilken effekt vil en fordobling i forhold til det nuværende indtjeningsmål have på prioriteringen af: kollektiv, individuel og generel eksportfremme” (Bilag 4: Spørgsmål 19). Svarkategorierne er fordelt over en fempunktsskala med et neutralt midtpunkt. Fordelingen af besvarelserne fremgår af nedenstående tabel.



Det viser sig, at en fordobling af det nuværende indtjeningsmål i gennemsnit vil have en klar negativ effekt på medarbejdernes prioritering af det generelle eksportfremmearbejde. Det samme gælder, om end i lidt mindre omfang, for prioritering af det kollektive eksportfremmearbejde. Til gengæld vil en fordobling i forhold til det nuværende indtjeningsmål føre til en relativt højere

prioritering af det individuelle eksportfremmearbejde. Forklaringen på dette fænomen er relativt indlysende – mulighederne for at generere indtjening via betalingsordningen er størst i forbindelse med individuelle eksportfremmeydelser. En fordobling af indtjeningsmålet må i høj grad siges at være kompatibelt med en målsætning om budgetmaksimering – spørgsmålet er imidlertid, om den afledte effekt i form af en større indsats på individuel eksportfremme samtidig er kompatibel med målsætningen om eksportmaksimering? Dette spørgsmål lader sig vanskeligt besvare entydigt. Men i forhold til de samfundsøkonomiske argumenter for iværksættelse af statsligt eksportfremmearbejde, synes det tvivlsomt. Eksempelvis er et samfundsøkonomisk argument, at kollektive eksportfremstød og generel markedsinformation er væsentlige på svært tilgængelige markeder - eksempelvis i Asien. En opdeling på regioner i tabel 6.7 viser imidlertid, at netop Asien er den region, hvor en fordobling af indtjeningsmålene vil føre til den relativt største reduktion i prioriteringen af kollektive eksportfremme. Forklaringen på dette fænomen kan være, at efterspørgslen efter individuelle ydelser og indtjeningsperformance ved mange asiatiske repræsentationer er relativt høj, hvorfor flere af disse repræsentationer sandsynligvis vil befinde sig i nærheden af kapacitetsgrænsen for, hvor mange opgaver der kan løses. Det naturlige vil derfor være, at satse benhårdt på individuel eksportfremme, da indtjeningen i forhold til tidsforbrug er størst på dette område. Det kan således konkluderes, at en væsentlig forøgelse af de nuværende indtjeningsmål, under forudsætning af en uændret organiseringsform, vil medføre en klar opprioritering af det individuelle eksportfremmearbejde. Hvorvidt dette strider mod målsætningen om eksportmaksimering, er som nævnt vanskeligt at fastslå. Det vil bl.a. afhænge af, om der findes private alternative udbydere, som kan udføre de individuelle ydelser. Er dette tilfældet, ville det fra et samfundsøkonomisk synspunkt være ønskværdigt, at de statslige ressourcer blev koncentreret om det kollektive og generelle eksportfremmearbejde, som har karakter af kollektive goder. I det følgende undersøges det, hvorvidt de adspurgte medarbejdere vurderer, at der findes alternative udbydere af de forskellige eksportfremmeopgaver.

Konkurrence, prisfastsættelse og fakturering

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at medarbejderne i Udenrigsministeriet vurderer, at konkurrencegraden generelt er ganske lav på de tre områder for kollektiv, individuel og generel eksportfremme. Undersøgelsen af konkurrencegraden er operationaliseret ved følgende spørgsmål: ”I hvilket omfang vurderer du, at serviceydelser fra Danmarks Eksportråd er i konkurrence med alternative udbydere?” (Bilag 4: spørgsmål 9). Svarkategorierne er opdelt ved en fempunktsskala, hvor værdien 0 svarer til fuldstændigt monopol og værdien 4 til stærk konkurrence.³⁹ Undersøgelsen viser at medarbejderne vurderer, at konkurrencen for de kollektive ydelser er lavest, med en gennemsnitsværdi på 2,1 og et typetal på 2 svarende til kategorien svag konkurrence. Vurderingen af niveauet for det generelle eksportfremme er næsten sammenfaldende med dette resultat, med en gennemsnitsværdi på 2,3 og et typetal på 2. Den gennemsnitlige vurderingen for de

³⁹ Disse værdier er ved omkodning vendt om i forhold til det oprindelige spørgsmål i bilag 4.

individuelle ydelser er, at der eksisterer nogen konkurrence. Således er værdien for den gennemsnitlige besvarelse på 2,6 point og et typetal på 3.

Det kan således konstateres, at der eksisterer en vis om end ikke voldsom forskel i medarbejderne opfattelse af konkurrencegraden på de tre områder: individuel, kollektiv og generel eksportfremme. Spørgsmålet er derpå, hvilke konsekvenser dette har for eksportfremmearbejdet på nuværende tidspunkt, og hvilke eventuelle konsekvenser det kan få ved en fremtidig stigning i indtjeningskravene? Det sidste spørgsmål undersøges først, altså hvilken betydning konkurrencegraden vil få ved en stigning i indtjeningsmålene. Dette undersøges ved følgende spørgsmål: ”Hvorledes vil faktureringen af en given serviceydelse blive påvirket ved en fordobling af indtjeningsmålet?”. Spørgsmålet er operationaliseret på en 11-punktsskala fra 0 til 100%. Undersøgelsen viser, at medarbejderne i Udenrigstjenesten gennemsnitligt set ville forøge faktureringen af ydelser med knap 30%. Dette resultat kan sammenholdes med den ovenstående analyse af det oplevede konkurrenceniveau ved at konstruere et samlet indeks over det oplevede konkurrenceniveau hos medarbejderne over de tre opgavetyper – sammenlægningen af konkurrencen på de tre områder kaldes herefter konkurrencegraden.⁴⁰ Indekset for konkurrencegraden inddeles i kategorierne stærk, mellem og svag konkurrence. Det viser sig herefter, at der er en svag tendens til, at forøgelsen af faktureringen vil afhænge af konkurrencegraden under forudsætning af en fiktiv fordobling af indtjeningsmålene.

Tabel 6.1.

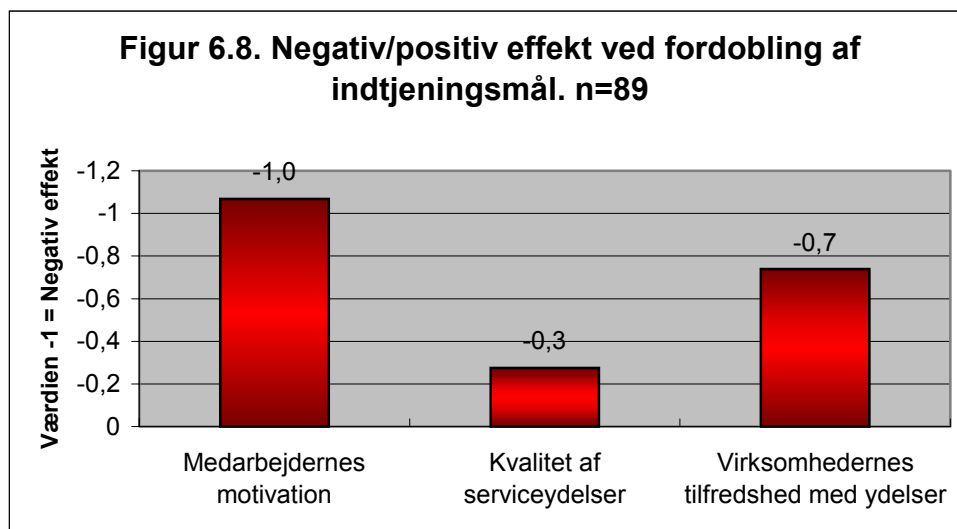
Konkurrence indeks	Øget fakturering ved fordobling af indtjeningsmål	
Svag konkurrence	Gns. 31%	N=33
Nogen konkurrence	Gns. 30%	N=36
Stærk konkurrence	Gns. 21%	N=7

Som det fremgår af tabellen vil medarbejdere, som oplever konkurrencen som stærk i gennemsnit hæve timefaktureringen 10% mindre end den gennemsnitlige medarbejdere, der oplever konkurrencegraden som svag. Det fremgår desuden af tabellen, at gruppen af medarbejdere som samlet oplever konkurrencen som stærk er begrænset. Der er i og for sig ikke noget særligt overraskende i dette analyseresultat, idet det er naturligt at indrette prisfastsættelsen efter de gældende konkurrencebetingelser – enhver privat virksomhed ville gøre det samme. Men bringes analysen et skridt videre, kan denne logik på et teoretisk plan have implikationer med relevans for problemstillingen - budgetmaksimering versus eksportmaksimering. Relevansen består i, at medarbejderne som rationelle og budgetmaksimerende medarbejdere naturligt vil øge faktureringen mest, hvor konkurrencen er mindst. Og som tidligere vist er konkurrencen mindst for kollektive og

⁴⁰ Grunden til at de tre områder samles i samme indeks er, at spørgsmålet vedrørende faktureringsændringen ikke angår et specifikt område, men i stedet angår prisfastsættelsen generelt.

generelle eksportfremmeydelser. Ved en situation med kraftigt forøgede indtjeningsmål kan resultatet således blive, at priserne på kollektiv og generel eksportfremme hæves mest, mens prioriteringen af de to områder samtidig neddrøses til fordel for den individuelle eksportfremme. Derved vil ydelserne for kollektiv og generel eksportfremme blive ramt af en negativ dobbelteffekt, som vil gøre det mindre attraktivt for virksomhederne at benytte de kollektive og generelle eksportfremmeydelser. For de individuelle ydelser vil priserne nok stige ved forhøjede indtjeningsmål, disse prisstigninger vil dog blive modsvaret af en højere prioritering af disse opgaver. Dette scenario bygger på en teoretisk videreførelse af den eksisterende empiriske undersøgelse. Interviewene med Lene Wenzel og John Hansen i Erhvervenes Eksportfremmesekretariat leverer imidlertid et vist belæg for logikken. Således udtalte begge, at Erhvervenes Eksportfremmesekretariat har oplevet en forhøjet taksering af timeforbruget i forbindelse med kollektive eksportfremstød. Dette er ifølge Lene Wenzel og John Hansen sket i samme takt, som indtjeningsmålene er steget i Danmarks Eksportråd, og konsekvensen har været en betydelig stigning i omkostningsniveauet for kollektive eksportfremstød. En medarbejder fra Udenrigsministeriet angiver en lidt anderledes vinkel på denne problemstilling. Ifølge medarbejderen er det nødvendigt at fakturere flere timer, for at sikre fortsat prioritering af eksportfremstød. Ifølge medarbejderen er det således, at Dansk Industri og Erhvervenes Eksportfremmesekretariat traditionelt har fået fuld omkostningsdækning for deres tidsforbrug i forbindelse med kollektive eksportfremstød, mens Danmarks Eksportråd per tradition tidligere fakturerede de kollektive fremstød meget lavt. Medarbejderen medgiver, at der er en form for monopol på kollektive fremstød, men at priselasticiteten har nået en grænse, hvor virksomhederne ikke tåler flere stigninger i omkostningsniveauet. Med de stigende indtjeningsmål er handelsmedarbejderne nødt til at fakturere flere timer for planlægningen og gennemførelsen af de kollektive eksportfremstød, og resultatet vil blive et fald af virksomhedernes deltagelse i disse fremstød.

I forhold til det fiktive scenario med en fordobling af de nuværende indtjeningsmål er det desuden undersøgt, hvilken effekt det vil have på medarbejdernes motivation, kvaliteten af serviceydelserne samt virksomhedernes tilfredshed med ydelserne fra Danmarks Eksportråd. Spørgsmålene som fremgår af figur 6.8 varierer alle over en fempunktsskala fra -2 svarende til meget negativ effekt til +2 svarende til meget positiv effekt. Der er i disse vurderinger stor enighed blandt alle medarbejderkategorier og standardafvigelserne er små indenfor de enkelte kategorier. Vurderingen blandt medarbejderne er, som det fremgår af figur 6.8, at motivationen blandt medarbejderne vil blive påvirket betydeligt i negativ retning ved stigningen i indtjeningsmålene. Ligeledes er det vurderingen at kvaliteten af ydelserne vil falde, ligesom virksomhedernes tilfredshed med ydelserne vil falde. Situationen kan således blive, at en fordobling af indtjeningsmålene vil føre til fordyrelser af ydelserne, uden at kvaliteten dermed vil stige – snarere tværtimod.



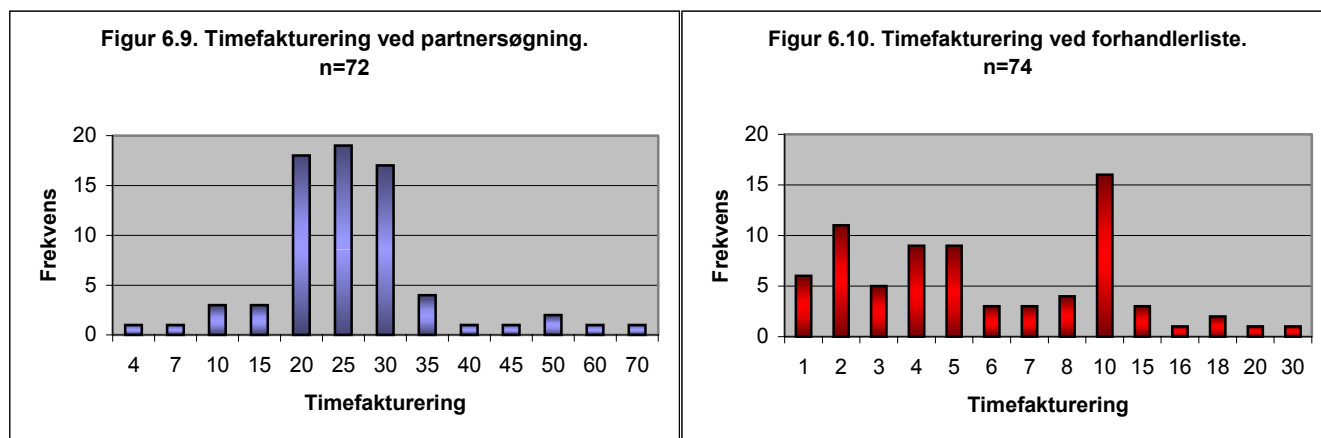
Resultatet af de foregående analyser af eksportmaksimering versus budgetmaksimering ved en fordobling af indtjeningsmålene kan, sat på spidsen, sammenfattes som følger:

1. Kollektiv og generel eksportfremme vil blive nedprioriteret
2. Priserne for ydelserne vil stige generelt og i særlig grad for kollektive og generelle eksportfremmeydelser
3. Medarbejdernes motivation, kvaliteten og virksomhedernes tilfredshed med ydelserne vil falde

Disse analyseresultater er ikke et generelt forsvar for, at indtjeningsmål i fremtiden ikke kan og ikke bør stige. Analyseresultaterne er imidlertid et forsøg på at kortlægge, hvilke mulige konsekvenser en kraftig forøgelse af indtjeningsmålene vil afstedkomme under den nuværende organiseringsform af det danske eksportfremmearbejde.

Sammenhængen mellem konkurrencegraden og faktureringen af ydelser er undersøgt ved endnu en metode. I spørgeskemaet bedes medarbejderne i Udenrigstjenesten tage stilling til, med hvor mange timer de pågældende medarbejdere ville fakturere to forskellige individuelle eksportfremmeopgaver – henholdsvis en simpel og en kompleks eksportydelse. Spørgsmålet for den simple opgavetyper lyder som følger: ”Med hvor mange timer ville du fakturere følgende forespørgsel fra en dansk virksomhed: ” Vi ønsker tilbud på en adresseliste over de 10 største forhandlere af støvsugere inden for repræsentationens geografiske region?” (Bilag 4: Spørgsmål 32). Svarkategorien er åben og indtastes numerisk af respondenterne. Som det fremgår af figur 6.10 varierer timeafregningen for eksemplet med forhandlerlisten ganske meget – fra 1 time til 30 timer. I forhold til tesen om konkurrencens effekt ville det være forventeligt, at respondenter som angiver en lav grad af konkurrence for individuelle ydelser også samtidig ville fakturere højt og omvendt. Der kan

imidlertid ikke statistisk påvises noget konsistent mønster i den retning. Det er endvidere undersøgt om forskellene kan tilskrives forskellige afregningspraksiser ved forskellige stillingskategorier – det synes ej heller at være tilfældet.



Stort set samme mønster gør sig gældende for den komplekse opgavetype, hvor medarbejderne bedes tage stilling til: ”Med hvor mange timer ville du fakturere følgende forespørgsel fra en dansk virksomhed: Vi ønsker tilbud på en typisk partnersøgning, forstået som den proces der leder frem til etablering af samarbejde?” (Bilag 4: Spørgsmål 33). Som figur 6.9 viser, er spredningen af timeafregningen på dette felt ganske stor og fordeler sig mellem 4 og 70 timer. Igen kan forskellene ikke entydigt henføres til stillingskategorier eller graden af konkurrence på individuelle ydelser ved den pågældende repræsentation. Således bidrager denne undersøgelse ikke til yderligere indsigt i relationen mellem konkurrence, prisfastsættelse og konsekvenser af stigende budgetmaksimering. Undersøgelsen påpeger dog et andet problem. Såfremt undersøgelsesresultatet udgør en valid måling af variationen i faktureringspraksis, da kan det konstateres, at danske virksomheder vil opleve at modtage vidt forskellig tilbud på enslydende forespørgsler alt afhængig af, hvortil man henvender sig. Et spænd på 66 timer udgør en forskel på 39.000 kr. Denne forskel er så stor, at det i sig selv må give forbehold overfor validiteten af undersøgelsen – noget tyder således på, at medarbejderne ikke forbinder den samme type konsulentydelse med de stillede forespørgsler. Der kan således ikke være tale om den samme opgave med en forskel i timeafregning på 4 og 70 timer. Flere respondenter påpegede sammen med returneringen af spørgeskemaet problemer ved spørgsmålsformuleringen, idet markedsvilkår og kompleksitet i at løse de stillede opgaver varierer i omfang. Denne kritik findes berettiget, og der er forsøgt at tage højde for den, ved at analysere timefaktureringen opdelt på regioner. Denne analyse angiver imidlertid ikke nogen systematisk forskel i faktureringen mellem de forskellige regioner.

Den divergerende pris- og faktureringspolitik hos repræsentationerne i Udenrigsministeriet kan siges at være et symptom på, at eksportfremme arbejdet under den nuværende organisering er et forholdsvist ungt system. Som analysen af de danske eksportfremmereformer i kapitel 2 viste, har

forandringerne af incitamentsstrukturer og organisatoriske principper siden betalingsordningens indførelse i 1987 været meget markante. I den første periode efter betalingsordningens indførelse fokuserede Udenrigsministeriet på betalingsordningen som et middel til generere større budgetter og forbedre incitamenter til effektivitet hos medarbejderne. I den anden periode, som startede med Finansministeriets aktive rolle, fokuserede Udenrigsministeriet i højere grad på tilpasninger til de nye vilkår, hvor presset for indtjening efterhånden blev et eksternt og delvist uønsket fænomen. En tredje fase i udviklingsforløbet af eksportfremmearbejdet vil formegentligt blive en periode med konsolidering og justeringer af Danmarks Eksportråd, så incitamentsstrukturer og organisatoriske principper tilpasses de gradvist mere og mere kommercielle betingelser, som Danmarks Eksportråd må agere under. I en sådan tilpasningsfase synes det væsentligt, at bl.a. pris- og faktureringspolitik bringes i større overensstemmelse mellem de mange repræsentationer, som i praksis forestår størstedelen af det danske eksportfremmearbejde.

6.3. Budgetmaksimering versus eksportmaksimering i Danmark & Sverige.

Sammenfattende kan det konstateres, at reformerne af det danske eksportfremmearbejde har haft en række positive effekter, som givet bidrager til en højere grad af eksportmaksimering, og som et stykke af vejen går hånd i hånd med øget budgetmaksimering. For det første er det vist, at betalingsordningen er slået meget kraftig igennem hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd. Således angiver medarbejderne, at indtjeningen via betalingsordningen er den suverænt vigtigste målsætning, hvilket skal ses i forhold til traditionelle udenrigsministerielle dyder som myndighedsbetjening, korpsånd og langvarig ansættelse. Endvidere er der bred opbakning om betalingsprincippet, som i meget høj grad findes både motiverende og kvalitetsforøgende blandt medarbejderne. Endeligt kan der konstateres en vis stigning i den generelle medarbejdertilfredshed, som også kan tilskrives reformerne på eksportfremmeområdet. Alle disse faktorer er positive, og så vidt synes termerne budgetmaksimering og eksportmaksimering at gå hånd i hånd. På nogle punkter synes der imidlertid også at være muligheder for forbedringer. Det gælder kompetenceudvikling og efteruddannelse, som især hos yngre medarbejdere vurderes som temmelig mangelfuld. Ligeledes er der indikationer af, at timefaktureringen svinger ganske meget mellem repræsentationerne, og at der hersker forskellige opfattelser af hvor meget ydelserne i omfang og indhold bør omfatte. En højere grad af standardisering af produkter kunne afhjælpe dette problem, og samtidig vil informationsdeling om fakturering af forskellige ydelser mellem repræsentationerne kunne afhjælpes ved det nye customer relations management system, som er indført i Udenrigsministeriet.

Den dominerende problemstilling i forholdet mellem eksportmaksimering og budgetmaksimering er dog uden tvivl størrelsen af indtjeningsmålene. Undersøgelsen viser klart, at indtjeningsmålene allerede nu vurderes at være ganske høje blandt en stor gruppe af medarbejderne i Udenrigsministeriet. Som følge heraf vil en kraftig forøgelse af indtjeningsmålene have nogle negative og ikke tilsigtede konsekvenser, som er væsentlige at holde sig for øje. Som det er vist, vil forøgelser af indtjeningsmålene føre til lavere prioritering af individuel og kollektiv eksportfremme,

samtidig med at kvaliteten af ydelserne angiveligt vil dale, mens priserne vil stige. Det kan på denne baggrund konstateres, at organiseringsformen sætter grænser for, hvor meget det er rimeligt at skruer indtjeningsmålene i vejret. Såfremt indtjeningsmålene i overensstemmelse med Finansministeriets ønsker skal være væsentligt højere, kan der være behov for organisatoriske justeringer, hvis negative eksternaliteter skal undgås. Som den efterfølgende opsummering af eksportmaksimering og budgetmaksimering for Sveriges eksportfremme vil vise, kan der være inspiration at hente, som sandsynligvis kan afhjælpe en del af negative virkninger, som højere indtjeningsmål måtte afstedkomme for Danmarks Eksportråd.

Reformerne af det svenske eksportfremmearbejde er et eksempel på, at budgetmaksimering og eksportmaksimering tilsyneladende kan følges ad et langt stykke af vejen. Som det blev vist i kapitel 4 har indtjeningen i Sveriges Eksportråd været kraftigt stigende i samme takt som de offentlige bevillinger blev beskåret. Nøglen til Eksportrådets succes var, ifølge Cheføkonom i Sveriges Eksportråd Mauro Gozzo, en radikal omlægning af rekrutteringspraksis. Tidligere havde man ansat handelssekretærer med baggrund i eksportvirksomheder eller Sveriges Eksportråd, men ifølge Mauro Gozzo var det ingen selvfølge, at denne jobmæssige baggrund sikrede, at medarbejderne var gode til at udføre konsulentarbejde. Efter omlægningen i 1991 begyndte Sveriges Eksportråd at rekruttere handelssekretærer med en konsulentmæssig baggrund, og dette førte til en professionalisering af ydelserne, som gjorde at man kunne tage langt højere priser for ydelserne. Det er bemærkelsesværdigt at både det Svenske Udenrigsministerium og Sveriges Eksportråd deler den opfattelse, at konsulentydelse efter omlægningen i 1991 blev markant mere professionelle. Således udtaler kontorchef Ulf Stange fra Udenrigsdepartementet, ”der er ingen tvivl om, at ydelserne fra Sveriges Eksportråd blev markant mere professionaliserede efter omlægningen i 1991. Du kan bare se på indtjeningstallene – de taler for sig selv”. Meget tyder således på, at Sveriges Eksportråd på området for individuelle eksportfremmeydelser formåede at få budget- og eksportmaksimering til at supplere hinanden på effektiv vis. Dog skal det på den anden side tilføjes, at prisen på ydelserne samtidig voksede mærkbart, hvilket har ført til advarsler fra Industriförbundet om, at prisniveauet kan føre til, at de små og mellemstore virksomheder, som har mest behov for eksportbistand, afstår fra at søge denne på grund af prisniveauet – til skade for eksporten (Udenrigsdepartementet, 2000). Disse modsatrettede tendenser kan på det foreliggende grundlag ikke undersøges nærmere.

Det kan konstateres at reformerne af eksportfremmearbejdet i Sverige har ført til professionalisering og opprioritering af de individuelle ydelser. Spørgsmålet er om dette samtidig har ført til en lavere prioritering af kollektive og generelle eksportfremmeydelser? Svaret er umiddelbart nej. Det organisatoriske setup i Sveriges Eksportråd yder en vis beskyttelse mod krydssubsidiering, hvor personaleressourcer tilføres områder med stor efterspørgsel og gode indtjeningsmuligheder. Det skyldes, at områderne for det individuelle, kollektive og generelle eksportfremmearbejde er budgetmæssigt adskilt. Systemet fungerer på den måde, at staten for øremærkede midler køber

generelle eksportfremmeydelser kaldet eksportinformation af Sveriges Eksportråd. Eksportinformation dækker over generel markedsinformation samt individuel betjening af mindre omfattende forespørgsler fra svenske virksomheder. Sveriges Eksportråd er forpligtiget til at afsætte personaletimer og ressourcer svarende til det beløb, som staten køber ydelser for. Det samme princip gælder for en del af ydelserne under eksportinformation, som til dels svarer til de kollektive ydelser i Danmark. Princippet er således, at Sveriges Eksportråd skal føre bevis for sine udgifter i forbindelse med den statslige opgavevaretagelse. Denne organisatoriske løsningsmodel har to fordele i forhold til den danske model, hvor det i vidt omfang er op til de enkelte repræsentationer og handelsmedarbejdere at prioritere resourceindsatsen mellem de tre områder. For det første sikres der en minimumsprioritering af de tre opgavetyper. For det andet giver incitamentsstrukturen under eksportinformation anledning til en højere grad af informationsdeling end det danske system. Eksportinformation dækker over korte besvarelser om markedsforhold, toldregler etc. som svenske virksomheder gratis kan rekvirere af Sveriges Eksportråd – betalingen til Sveriges Eksportråd for disse ydelser er dækket via statens bidrag køb af disse ydelser. Fordi betalingen fra staten er uafhængig af, hvor mange virksomheder der benytter disse informationer, da har Sveriges Eksportråd ingen incitament til at ”holde på informationerne”. Under det danske system, er disse småopgaver af generel karakter betalingspålagte. Derfor har Danmarks Eksportråd incitament til, kun at gøre disse generelle markedsinformationer tilgængelige for virksomheder, der ønsker at betale for det. For Sveriges Eksportråd er situationen omvendt. Det gælder om at udbrede informationen så meget som muligt, fordi den generelle markedsinformation kan give anledning til mere specifikke henvendelser, der efterfølgende kan tages betaling for. Desuden kan den generelle markedsinformation være en lejlighed til at demonstrere kompetence- og kvalitetsniveauet hos Sveriges Eksportråd. Et konkret eksempel på forskellene som systemerne afstedkommer er følgende: Landerapporter med generel markedsinformation koster i Danmarks Eksportråd mellem DKK 500-1200, mens de i Sveriges Eksportråd er gratis tilgængelige og kan downloades på Eksportrådets hjemmeside. Omkostningerne til landerapporten er i Sveriges Eksportråd dækket af de øremærkede personaleressourcer, som skal anvendes til eksportinformation.

Umiddelbar forekommer den organisatoriske løsning i Sverige som en helt optimal recept uden ”bivirkninger”. Der er imidlertid også potentielle problemer ved modellen. Den regnskabsmæssige adskillelse af de tre opgavetyper eksisterede allerede i 1991, og der blev i betænkningen fra 1991 påpeget problemer med afregningsprincipperne for de statslige opgaver i Sveriges Eksportråd. Afregningen for ydelser af de statslige opgaver under eksportinformation foretages i forhold til såkaldte ”taxepriser” (Udenrigsdepartementet, 1991:169). Taxepriser er et overslag over de samlede omkostninger, som skal afholdes for én times arbejde. Disse overslag er graderet i forhold til de forskellige opgavetyper, medarbejderkategorier og generelle omkostninger ved de pågældende repræsentationer. Kritikken i 1991 rapporten var, at taxepriserne for netop de statslige opgaver blev sat meget højt. Eksempelvis udførte mange lokalansatte en stor del af arbejdet under eksportinformation, og uagtet at disses lønninger var relativt lave, blev taxepriserne høj takseret.

Kommissionen mente således dengang, at staten fik leveret færre timer i forhold til hvad private agenter ville få for samme pris (Udenrigsdepartementet, 1991:167). Udover den budgetmæssige problematik knytter der sig et andet problem til de øremærkede ydelser, som det offentlig står som køber af. Problemet kan illustreres ved følgende udtalelse af Mauro Gozzo, ”vi har i Sveriges Eksportråd to opgavetype – offentlige opgaver og private opgaver. I princippet er de ligestillede og skal udføres på samme vis. Men der er i virkeligheden stor forskel, fordi det offentlige er en ”dårlig” kunde – den ved ikke hvad den vil have for sine penge. Derfor må vi definere det for den. Private kunder derimod har en meget klar ide om, hvad de vil have, og hvad det er værd for dem. De private kunder er meget engagerede i projekterne, og de presser os til at yde det bedste – så en total ligestilling mellem opgavetyperne er ikke realistisk”. Dette forbehold for ligestillingen mellem private og offentlige opgaver findes relevant. Problemet har imidlertid en generel gyldighed, som gælder alle transaktioner, der involverer offentlige købere af uspecificerede ydelser.

Organiseringsprincippet for eksportfremmearbejdet i Sveriges Eksportråd er som vist ikke uden problemer. Alligevel fremstår de overordnede principper for en budgetmæssig adskillelse af de tre opgavetyper som en mulig og farbar vej, hvis indtjeningsmålene for Danmarks Eksportråd stiger yderligere i fremtiden. Det svenske princip vil i en dansk kontekst sikre en fortsat prioritering af alle områder samtidig med, at kollektive goder som eksempelvis generel markedsinformation gøres alment tilgængeligt – med maksimal samfundsmæssig nytte til følge. Der synes at være endnu et område, hvor der kan hentes inspiration fra Sverige. Det gælder ansættelse af personale med baggrund i konsulentbranchen. Det forekommer plausibelt at en sådan personalegruppe vil kunne bibringe Danmarks Eksportråd værdifuld information og erfaring, som kan bidrage til en yderligere professionalisering og standardisering af analyseredskaber og metoder ved de udbudte produkter. Det kunne overvejes at rekruttere handelsråder med baggrund i konsulentbranchen samt at supplere nuværende kompetenceudvikling med kurser fra konsulentvirksomheder.

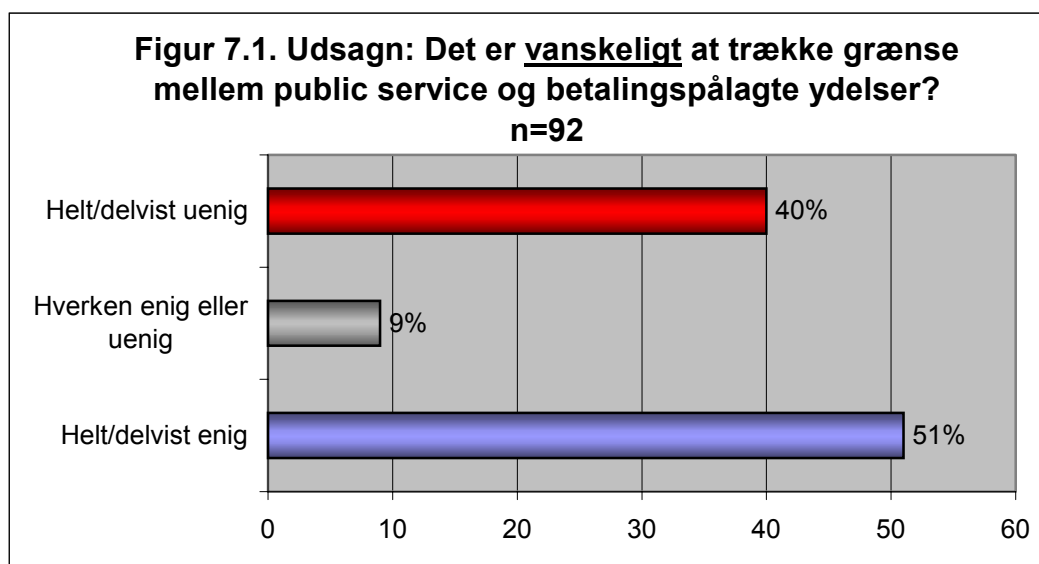
7. Kapitel

Public Service, Myndighedsbetjening og Samarbejde

I det følgende behandles virkningerne af reformerne på det danske eksportfremmeområde i forhold til organisationens evne til at levere public service ydelser og myndighedsbetjening. Desuden behandles reformernes eventuelle virkninger på samarbejdet internt på repræsentationerne og eksternt mellem repræsentationerne og de øvrige afdelinger i Udenrigsministeriet udenfor Danmarks Eksportråd.

Public service

Som det blev vist i kapitel 3 er forvaltningen af betalingsordningen i høj grad decentraliseret til de enkelte repræsentationer, ligesom det i et vist omfang er op til den enkelte handelsmedarbejder at fastsætte timeafregningen for forskellige serviceydelser. Som påpeget ved Williamsons *probit*-begreb er det imidlertid væsentligt, at Udenrigsministeriet udviser retskaffenhed og neutralitet, som blandt andet kan sikre, at borgere der henvender sig til Udenrigsministeriets udenrigsrepræsentationer får en ensartet behandling (Williamson, 1999:310). Det er tidligere vist, at de danske udenrigsrepræsentationer føler, at indtjeningsmålene er vanskelige at opfylde samtidig med at incitamentsstrukturen, der skal sørge for at repræsentationerne arbejder på at opfylde målene, er ganske kraftige. Det rejser spørgsmålet, om der kan opstå situationer, hvor konkurrerende hensyn mellem Udenrigsministeriets rolle som udbyder af public service ydelser kan komme i konflikt med målsætningen om at tjene penge via betalingsordningen?



Dette spørgsmål er undersøgt ved følgende spørgsmål: ”I hvilket omfang kan du erklære dig enig i følgende udsagn: Det er i forhold til betalingsordningen vanskeligt at trække grænsen mellem

public service (gratis ydelser) og gebyrpålagte ydelser?” (Bilag 4: Spørgsmål 30). Som det fremgår af figur 7.1 erklærer et flertal på 51% af respondenterne sig helt eller delvist enige i, at der er vanskeligheder forbundet ved at trække grænsen mellem public service og betalingspålagte ydelser. Det forhold, at en del medarbejdere finder det vanskeligt at trække denne grænse er ikke nødvendigvis et problem, idet der naturligt vil opstå grænsetilfælde, hvor flere forskellige hensyn kan gøre det vanskeligt at træffe beslutninger om, hvorvidt en ydelse bør ydes gratis eller ej. Spørgsmålet er imidlertid, om usikkerheden omkring grænsedragningen mellem gratis- og betalingsydelser kan medføre u hensigtsmæssige forskelle mellem de enkelte repræsentationer?

Dette spørgsmål er undersøgt for et helt specifikt område. Under mit researcharbejde blev jeg opmærksom på, at danske ambassader tager betaling for foredrag om kommercielle emner, som afholdes for danske handelsskoler, der under studierejser besøger de pågældende ambassader i udlandet. Umiddelbart forekom denne praksis at være et grænsetilfælde, hvor der kunne argumenteres både for og imod betalingspålæggelse af ydelsen. Et argument imod betalingspålæggelse er, at de selv samme handelsskoler under deres besøg i udlandet kan få tilbudt gratis foredrag om kommercielle emner hos danske virksomheder, som er etablerede på det pågældende marked. I forbindelse med mine interviews med de tidligere udenrigsministre adspurgte jeg derfor Uffe Ellemann-Jensen og Niels Helveg Petersen, om de som Udenrigsministre havde kendskab til og billigede denne praksis. Uffe Ellemann Jensen udtalte herom, at ”jeg vil mene, at foredrag for handelsskoler er en public service opgave - betalingsordningen var først og fremmest tænkt som noget, der var rettet mod dem, der havde en direkte kommerciel interesse i at trække på vore ydelser”. Også Niels Helveg Petersen deler denne opfattelse: ”Jeg synes nok, at det er for nidkært at tage betaling for sådanne foredrag for handelsskoler, men jeg har ikke kendskab til at det forekommer, at der tages betaling for det”.

Dette svar fra Niels Helveg Petersen gav anledning til at undersøge dette konkrete eksempel på grænsedragningen mellem public service og betalingsydelser nærmere i spørgeskemaundersøgelsen. Respondenterne blev adspurgt om følgende i spørgeskemaundersøgelsen: ”I hvilket omfang pålægger repræsentationen, hvor du gør tjeneste, gebyr for foredrag om kommercielle emner, som afholdes af repræsentationens medarbejdere i forbindelse med handelsskolars besøg på repræsentationen (I forbindelse med handelsskolars studieture).” (Bilag 4: Spørgsmål 31). Ved den statistiske undersøgelse af dette spørgsmål er antallet af respondenter reduceret til kun at omfatte ambassader, idet det er vurderingen, at medarbejderne hos generalkonsulater og handelskontorer i mange tilfælde vil svare hypotetisk på spørgsmålet, idet der næppe er jævnlige studieture til destinationerne for disse repræsentationer.

Tabel 7.1. Afregningspraksis for foredrag som afholdes på ambassader ved handelsskolars studiebesøg.

Gratis	Variabel betaling jf. foredragsholders stillingskategori	Fast takst på DKK 3500,-	Der afkræves et andet beløb	N
37%	16%	27%	20%	49

Som det fremgår af tabel 7.1 viser det sig, at praksis for afregningen af foredragene divergerer mellem repræsentationerne. Således vil ydelsen være gratis hos 37% af ambassaderne, mens 63% af ambassaderne i varierende omfang vil tage betaling for foredragene. Således vil 27% tage en betaling på DKK 3500,-⁴¹, 16% af respondenterne afkræver variabel betaling i forhold til medarbejderens stillingskategori, mens 20% af medarbejderne vil afkræve et andet beløb. Undersøgelsen af dette konkrete eksempel på grænsedragningen af public service angiver, at der kan være grund til at supplere princippet om decentral kompetence til fastsættelse af fakturering med skriftlige, standardiserede retningslinier for afregningspraksis på områder, som grænser op til public serviceforpligtelsen.

Myndighedsbetjening

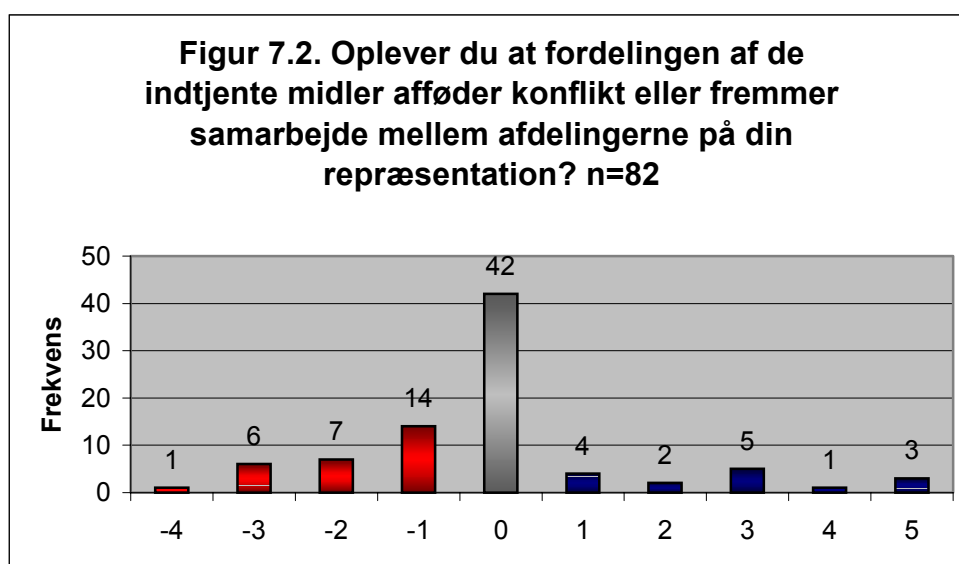
I det følgende analyseres eksportfremmereformernes effekt i forhold til myndighedsbetjening. Eksportfremmereformernes effekt i forhold til organisationens evne til at levere myndighedsbetjening er relevant at behandle som parameter for en komparativ vurdering af styrker og svagheder ved henholdsvis den danske og den svenske model for eksportfremme. Forholdene omkring myndighedsbetjening er imidlertid ikke undersøgt indgående i spørgeskemaundersøgelsen, hvorfor analysen primært må basere sig på teoretiske og hypotetiske argumenter. Empirisk viste spørgeskemaundersøgelsen, at prioriteringen af myndighedsbetjening fortsat vurderes som væsentlig hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd. Resultatet fremgår af den tidligere viste tabel 6.1 på side 77. Myndighedsbetjeningen er et væsentligt parameter at måle effekterne af eksportfremmereformerne på, fordi Udenrigsministeriet via minister- og myndighedsbetjeningen leverer informationer, som indgår i beslutningsgrundlaget for regeringens fastlæggelse af udenrigspolitikken. I forhold til Sveriges Eksportråd synes den danske model for organiseringen af eksportfremmearbejdet at have nogle klare fordele. En væsentlig fordel ved den danske model er den enstrengede organisatoriske struktur. I den danske model er den politiske rådgivning og informationsformidling placeret i den samme organisation, som er aktivt udførende på eksportfremmeområdet, hvilket er en fordel i og med, at indsigten og erfaringen som det aktive og udførende eksportfremmearbejde giver, også kan være til gavn i forbindelse med myndighedsbetjeningen. Situationen er i Sverige som vist i kapitel 4, at myndighedsbetjeningen og forhold om handelspolitik og WTO er placeret under Handelsministeren i Udenrigsdepartementet. Samtidig forholder det sig ifølge betænkningen ”Expert på Export?” således, at samarbejdet mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsdepartementet ikke fungerer optimalt. Herved synes mulighederne

⁴¹ Årsagen til, at en del repræsentationer afkræver DKK 3500,- for sådanne foredrag er, at betalingsordningen jævnfør tabel 3.1 giver hjemmel til at tage denne betaling for foredrag om kommercielle emner

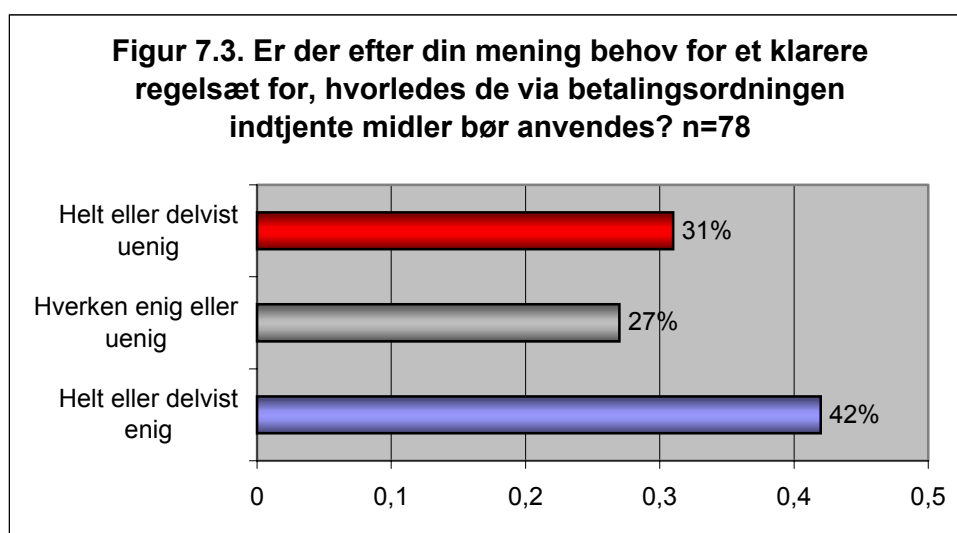
for at yde koordineret myndighedsbetjeningen på eksportfremmeområdet alt andet lige bedre under den danske model frem for den svenske model. I relation til målsætningen om eksportmaksimering kan det ikke udelukkes, at fordelene omkring myndighedsbetjening ved den danske model også bidrager til eksportmaksimering, idet det kommercielle fokus i hele organisationen og hos alle ambassadører i det danske Udenrigsministerium kan bidrage til en højnet prioritering af handelsmæssige aspekter i myndighedsbetjeningen. Desuden tilsiger den generelle rekruttering og karriereforsløbet blandt medarbejderne i Danmarks Eksportråd en højere prioritering af myndighedsbetjening i forhold til Sveriges Eksportråd.

Samarbejde internt og eksternt

I det følgende undersøges det, hvilke virkninger eksportfremmereformerne har haft på samarbejdsrelationerne i Udenrigsministeriet – såvel internt på de enkelte repræsentationer som eksternt mellem de forskellige repræsentationer. Reformernes virkning på det interne samarbejde ved repræsentationerne er undersøgt ved et spørgsmål om, hvorvidt fordelingen af de indtjente midler afføder konflikt eller fremmer samarbejde mellem afdelingerne på de enkelte repræsentationer (Bilag 4: Spørgsmål 27). Årsagen til, at spørgsmålet er formuleret på denne vis er, at det i specialets første del blev konstateret, at de enkelte repræsentationer udgør regnskabsmæssige enheder. Samtidig erindres det fra første del af specialet, at hensigten med betalingsordningens indførelse var, at de indtjente midler via betalingsordningen skulle genanvendes til eksportfremmende aktiviteter i bred forstand. På grundlag af disse temmelig brede retningslinier for anvendelsen af de indtjente midler er det nærliggende at forestille sig, at der i visse tilfælde kan opstå uoverensstemmelse om anvendelsen af midlerne mellem eksempelvis handelsafdelingen og den politiske afdeling på en ambassade, som i løbet af et år genererer eksempelvis 1 mio. kr. i indtjening, hvoraf en stor del beholdes, og frit kan anvendes af repræsentationen. Som det fremgår af figur 7.2 fordeler svarkategorierne sig fra -5 til +5 over en 11-punktsskala. Halvdelen af alle respondenter svarer, at fordelingen af de indtjente midler har en neutral effekt på samarbejdet. Gennemsnitsværdien for alle respondenterne viser imidlertid, at der er en svag negativ værdi på -0,1, som substantielt betyder, at medarbejderne i gennemsnit vurderer, at fordelingen af de indtjente midler i ganske svag grad afføder konflikt.



Tabellen kan også fortolkes i forhold til den procentvise fordeling mellem respondenterne der mener, at fordelingen af de indtjente midler henholdsvis fremmer samarbejde og afføder konflikt. Det viser sig, at 34% af medarbejderne angiver, at fordelingen af midler i varierende omfang afføder konflikt, mens 18% mener at fordelingen af midlerne fremmer samarbejdet. Dette resultat kan relateres til følgende spørgsmål: ”Er der efter din mening behov for et klarere regelsæt for, hvorledes de via betalingsordningen indtjente midler bør anvendes?” (Bilag 4: Spørgsmål 28).



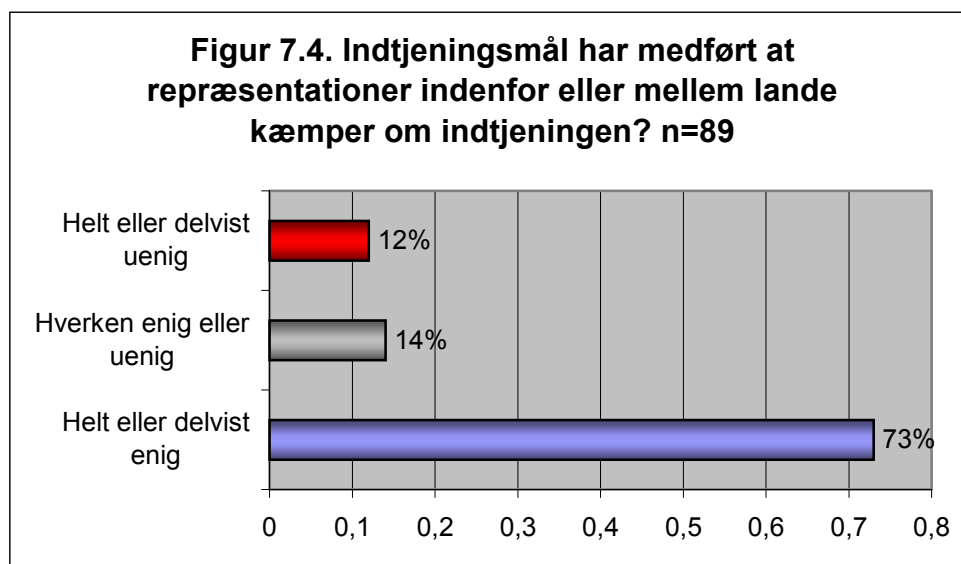
Jævnfør figur 7.3 erklærer 42% af de adspurgte medarbejdere sig helt eller delvist enige i, at der er behov for et klarere regelsæt for, hvorledes de indtjente midler bør anvendes. Det forekommer sandsynligt, at der vil være en sammenhæng, hvor medarbejdere der mener at fordelingen af midlerne afføder konflikt også vil være tilbøjelige til at gå ind for, at der bør indføres et klarere regelsæt for, hvorledes de indtjente midler bør anvendes. Denne forventede sammenhæng er testet ved hjælp af logistisk regressionsanalyse, som viser at den forventede sammenhæng er statistisk signifikant på 10% niveau.⁴² Den statistiske sammenhængen mellem behov for klarere regelsæt og konflikt om anvendelse af midler udgør dog kun en lille del af forklaringen på, hvorfor en ganske stor del af medarbejderne i Udenrigstjenesten mener, at der er behov for et klarere regelsæt for anvendelsen af de indtjente midler. Alternative og supplerende årsagsforklaringer kan imidlertid ikke afdækkes ved hjælp af spørgeskemaundersøgelsen.

På baggrund af analysen kan det konstateres, at samarbejdet internt på repræsentationerne giver anledning til en svag grad af konflikt på en del af repræsentationerne. En mulig løsning på dette

⁴² Logistisk regressionsanalyse er en særlig variant af den traditionelle regressionsanalyse, hvor den afhængige variabel er dikotom. Regressionskoefficienten udregnes som sandsynligheden for, at respondenterne svarer enten ja eller nej til, at der er behov for et klarere regelsæt betinget af værdien på den uafhængige variabel ”fordelingen af midlerne afføder konflikt”. Variablen ”behov for klarere regelsæt” er omkodet til en dikotom variabel, hvor respondenterne inddeles i to kategorier – behov for klarere regelsæt ja/nej. Ved ikke kategorien er udeladt af analysen. Nagelkerke R² på 0,08 indikerer en forholdsvis svag sammenhæng.

fænomen kunne være, at hjemmetjenesten udarbejder et klarere regelsæt for anvendelsen af de indtjente midler.

I specialets første del blev det vist, at Dansk Industri mener, at indtjeningsmålne har den utilsigtede konsekvens, at der opstår situationer hvor repræsentationerne indenfor samme lande og repræsentationer landene i mellem kæmper om at tiltrække opgaver fra virksomheder. Hvorvidt eksportfremmereformerne har haft den sideeffekt som Dansk Industri angiver, er undersøgt i spørgeskemaundersøgelsen. Således er respondenterne bedt om at tage stilling til følgende udsagn: ”Indtjeningsmålne har medført, at repræsentationer inden for et land eller repræsentationer i forskellige lande konkurrerer indbyrdes om handelsopgaver? (Herunder: Ministerbesøg, eksportfremstød, konsulentopgaver for virksomheder etc.)” (Bilag 4: Spørgsmål 20).

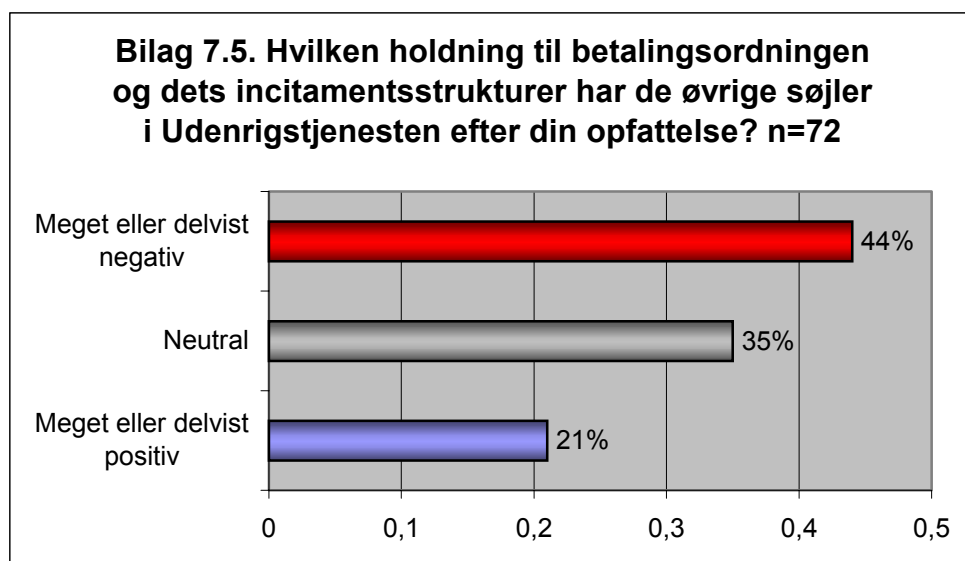


Resultatet af undersøgelsen som fremgår af figur 7.4 er ganske markant, idet hele 73% af medarbejderne erklærer sig helt eller delvist enige i, at indtjeningsmålne har medført konkurrence om ministerbesøg, eksportfremstød, konsulentopgaver etc.⁴³ Isoleret kan dette konkurrenceelement mellem repræsentationerne siges at være ganske positivt, idet en skærpet ”kamp” om at tiltrække eksempelvis ministerbesøg kan bevirke, at medarbejderne lægger sig i selen for at præstere det yderste i alle faser af planlægning og gennemførelse af disse besøg. Omvendt kan konkurrencen have skadevirkende effekter, såfremt konkurrencen kompromitterer samarbejdet mellem repræsentationerne og fører til, at medarbejdere tilbageholde relevant information og eventuelt lægger subjektive vurderinger til grund for politiske anbefalinger - ministerbesøg må i denne sammenhæng siges at have udenrigspolitisk relevans. Hermed er vi tilbage ved Williamson og den

⁴³ Udenrigsministeriet har ved gennemlæsningen af specialet gjort mig opmærksom på, at kamp om ministerbesøg efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke forekommer mellem repræsentationerne.

aflødte hypotese om, at *probity* kan være en relevant egenskab, som kommer i fare, såfremt der indføres stærke incitamenter i det organisatoriske setup. Det er på baggrund af denne undersøgelse slet ikke muligt at udtale sig om, hvorvidt den konkurrence, som et stort flertal af medarbejderne bekræfter eksistensen af, er problematisk i forhold til neutralitet i politiske rådgivning. På et mere konkret niveau forekommer det imidlertid sandsynligt, at konkurrencen kan have negative effekter. Det gælder særligt konkurrence om indtjening indenfor lande, hvor virksomheder i følge Dansk Industri har oplevet at modtage modsatrettede og konfliktfyldte anbefalinger fra en ambassade og et generalkonsulat indenfor samme land – og hvor disse anbefalinger i følge Dansk Industri kan henføres til underliggende motiver om indtjeningsgenerering. En generel løsning af dilemmaet, mellem på den ene side de motiverende og positive egenskaber ved konkurrencen og på den anden side de utilsigtede og skadevirkende effekter, er vanskelig at finde en generel formel for. Jeg ved, at Udenrigsministeriet i lande som Polen og Kina, hvor der findes flere repræsentationer med forholdsvis høje indtjeningsmål, fra 2001 har indført modeller, hvor der indføres fælles indtjeningsmål for alle repræsentationerne indenfor landet. Løsninger af denne art forekommer velvalgte og nødvendige set i relation til denne undersøgelse, hvor medarbejderne bekræfter eksistensen af en intern konkurrence. En generel løsning af de problemer som konkurrencen kunne afstedkomme mellem landene står som nævnt ikke lige til at løse – ikke desto mindre vil problematikken blive yderligere skærpet med eventuelle, fremtidige forhøjelser af indtjeningsmålene.

De mulige konsekvenser af eksportfremmereformerne på samarbejdsrelationerne eksternt mellem de forskellige søjler i Udenrigsministeriet er undersøgt på følgende vis: ”Hvilken holdning til betalingsordningen og de tilhørende incitamentsstrukturer har de øvrige søjler i Udenrigstjenesten efter din opfattelse?” (Bilag 4: Spørgsmål 29). Her svarer 44% af respondenterne, at medarbejderne i Udenrigsministeriets Nord- og Sydsøjle har en meget eller delvist negativ holdning til betalingsordningen og de tilhørende incitamentsstrukturer.



Resultatet er lidt overraskende i forhold til analysen i specialets første del, hvor det ikke fremgik af interviewene, at de øvrige søjler i Udenrigsministeriet skulle have en negativ holdning til betalingsordningen ved dens indførelse eller ved de senere udvidelser. Faktisk kunne det på denne baggrund forventes, at de øvrige afdelinger i Udenrigsministeriet ville forholde sig positivt til betalingsordningen, fordi indtjeningen fra betalingsordningen tilflød samme overordnede budgetramme, som de øvrige afdelinger i Udenrigsministeriet var underlagt. Der findes ikke nogen umiddelbar og indlysende forklaring på, hvorfor en del medarbejdere i Danmarks Eksportråd har den opfattelse, at de øvrige medarbejdere i Nord- og Sydsøjlen er negativt stemt overfor betalingsordningen. Det står imidlertid klart, at såfremt den negative holdning til betalingsordningen er reel og udbredt blandt medarbejderne i Nord- og Sydsøjlen, da vil det ikke virke befordrende for samarbejdet og forståelsen mellem Danmarks Eksportråd og de øvrige afdelinger.

7.1. Public Service, myndighedsbetjening og samarbejde i Danmark og Sverige

I analysen af de danske eksportfremmereformers virkninger i forhold til public service blev det konstateret, at 51% af medarbejdere i Danmarks Eksportråd i varierende omfang finder det vanskeligt at trække grænsen mellem public service og betalingspålagte ydelser. Dette resultat kan siges at være en naturlig konsekvens af, at det i høj grad er op til den enkelte medarbejder at trække denne grænse, hvorfor den enkelte medarbejder også vil opleve tilfælde hvor grænsedragningen kan opleves som vanskelig at foretage. Det blev med et konkret eksempel vist, at usikkerheden omkring grænsedragningen kan føre til en ganske stor forskel i principperne for, hvorledes en konkret ydelse faktureres rundt om på forskellige ambassader. Der kan argumenteres for, at disse forskelle ikke bør eksistere på områder, som ligger i grænsезonen mellem public service og betalingspålæggelse, og hvor gentagne forespørgsler må forventes. Problematikken omkring public service omfatter imidlertid også mere generelle aspekter, som ikke er behandlet i den ovenstående analyse. En helt overordnet problemstilling er, hvad der fra et samfundsøkonomisk synspunkt bør være public service i forhold til eksportfremmeydelser, og hvad der på den anden side bør tages betaling for. Ved den danske organisering af eksportfremme er denne afvejning i høj grad decentraliseret til de enkelte repræsentationer og ministeriets egen regulering af betalingsordningen. Som det fremgik i kapitel 3, er betalingsordningen gradvist blevet udvidet til at omfatte de fleste ydelser, hvad enten det gælder kollektive, individuelle eller generelle eksportfremmeydelser. For danske virksomheder der henvender sig til ambassader med forespørgsler om eksport, vil de fleste ydelser således være betalingspålagte i dag. I Sverige er situationen noget anderledes. Som det tidligere er nævnt står staten som køber af en given portion eksportfremmeydelser under kategorien eksportinformation, som omfatter publikationer om generel markedsinformation samt besvarelser af småhenvendelser fra virksomheder. Disse ydelser er per definition gratis for virksomhederne, der benytter ydelserne. Tidligere var grænsen for den individuelle betjening af virksomhedernes forespørgsel sat ved et tidsforbrug på maksimalt en medarbejdertime, hvorefter forespørgslerne fik karakter af betalingspålagte konsulentopgaver. I dag findes denne timeregulering ikke, og ifølge Mauro Gozzo

anvendes der i praksis mere end en time på mange af disse gratis besvarelser af individuelle forespørgsler. I relation til grænsedragningen mellem public service og betalingspålæggelse kan den svenske model siges at være mere eksplicit og tydeligere defineret end den danske model. I Sverige er det alment kendt blandt virksomhederne, at adgangen til generel markedsinformation samt besvarelse af småhenvendelser er gratis.⁴⁴ I Danmark er retningslinierne ikke så klare – det vil i mange tilfælde være op til den enkelte handelsmedarbejder at beslutte, hvorvidt små forespørgsler om generel markedsinformation kan udleveres gratis, eller hvorvidt der skal erlægges betaling herfor.

Hvad angår myndighedsbetjening er der allerede i det ovenstående draget paralleller mellem den danske og den svenske organisering af eksportfremmearbejdet. Konklusionen er her, at mulighederne for at yde en koordineret, effektiv og helhedsorienteret myndighedsbetjening på det eksport- og handelsrelaterede område alt andet lige må siges at have de bedste betingelser ved den danske model. Den enstrengede struktur på eksportområdet og den organisatoriske placering under Udenrigsministeriet giver de bedste betingelser for synergier mellem kompetencer og erfaringer på eksportfremmeområdet og koblingen til myndighedsbetjeningen. Endvidere er rotationsprincippet både mellem søjlerne i Udenrigsministeriet og rotationen mellem stillinger i ude- og hjemmetjenesten indenfor Danmarks Eksportråd medvirkende til en høj generel kompetence indenfor myndighedsbetjening. I Sverige vil koordinationen i myndighedsbetjeningen som følge af den klare adskillelse mellem Udenrigsministeriet og Sveriges Eksportråd være forbundet med vanskeligheder. Politikformuleringen på handelsområdet sorterer under Handelsministeren i Udenrigsdepartementet, hvorfor inkorporeringen af indsigten fra Sveriges Eksportråd stiller store krav til koordinering og gensidig informationsudveksling mellem de forskellige organer.

I forhold til undersøgelsen af eksportfremmereformernes virkninger på samarbejdsrelationerne internt og eksternt i det danske Udenrigsministerium blev det i det ovenstående konstateret, at de stærke incitamenter på nogle punkter udfordrer samarbejdet både indenfor og mellem repræsentationerne. Internt på repræsentationerne er der indikation af, at fordelingen af de indtjente midler på visse repræsentationer giver anledning til uoverensstemmelser mellem handelsafdelingen og de politiske og konsulære afdelinger. En mulig løsning på disse uoverensstemmelser kunne være en klargøring af de retningslinier, der ligger til grund for anvendelsen af midlerne. Det eksterne samarbejde er også i nogen grad påvirket af reformerne på eksportfremmeområdet. Således bekræfter en stor del af de adspurgte medarbejdere, at der findes eksempler på, at repræsentationerne konkurrerer om indtjeningen i forbindelse med eksempelvis ministerbesøg og individuelle eksportfremmeydelser. Denne konkurrence er ikke entydigt negativ, men det

⁴⁴ Tidligere var det således, at kun abonnenter i Sveriges Eksportråd kunne trække på de gratis ydelser under eksportinformation. Sveriges Eksportråd har imidlertid ikke ret til at nægte virksomheder, som ikke betaler abonnement, adgang til ydelserne. Som konsekvens heraf er abonnementsindtægterne faldende i Sveriges Eksportråd, idet mange virksomheder har vanskeligt ved at se incitamentet til medlemskab – dog ydes der rabatter på konsulenttydelser til abonnenter

forekommer væsentligt at holde et vågent øje med, at både virksomheder og politiske instanser modtager en koordineret og neutral betjening fra Udenrigsministeriets repræsentationer.

Hvorledes forholder det sig med eksportfremmereformernes effekt på samarbejdsrelationer i Sverige? På det teoretiske plan vil der ikke være forskelle mellem Danmark og Sverige på den konkurrence, der vil opstå mellem repræsentationerne som følge af de stærke incitamenter som indtjeningen giver. I princippet må denne konkurrence mellem repræsentationerne forventes at være endnu større i Sveriges Eksportråd, idet indtjeningsgenereringen er på et højere niveau. Dog er der en væsentlig forskel, idet Sveriges Eksportråd ikke har megen indflydelse på ministerbesøg og i det hele taget på alle områder, der vedrører udenrigspolitiske prioriteringer – dette er overladt til Udenrigsdepartementets ambassader og konsulater. Den danske models styrke i koordineret myndighedsbetjening bliver således her til en relativ svaghed, når det gælder om at isolere mulige effekter af konkurrence om indtjening til kun at omfatte kommercielle aspekter. Omvendt forholder det sig med styrker og svagheder ved den svenske model.

Den største svaghed ved den svenske model er imidlertid at få koordineringen og samarbejdet mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsministeriet til at fungere tilfredsstillende. En af hovedkonklusionerne i betænkningen ”Expert på export?” er netop, at samarbejdet omkring den funktionelle direktivret ikke fungerer tilfredsstillende. Samordningen og samarbejdet mellem de to organisationer er ikke desto mindre meget væsentlig, idet begge parter udbyder eksportfremmeydelser til svenske virksomheder, og fordi rationalet bag den nuværende organisering er, at Udenrigsministeriets repræsentationer skal erstatte Sveriges Eksportråd på de markeder hvor Sveriges Eksportråd ikke selv er repræsenteret.

8. Kapitel

Konklusion & policyanbefalinger

Med udgangspunkt i en undersøgelse af det statslige eksportfremmearbejde i Danmark, har dette speciale rejst to overordnede spørgsmål. For det første er det undersøgt hvilke årsager, aktører og interesser der har stået bag de omfattende reformer af eksportfremmearbejdet. For det andet er det undersøgt, hvilke virkninger de gennemførte reformer har på den måde, hvorpå eksportfremmearbejdet udføres i praksis. I undersøgelsen af disse to overordnede spørgsmål er der foretaget sammenlignende analyser med organiseringen af det svenske eksportfremmearbejde. Specialet er opdelt i to dele i forhold til analysen af henholdsvis årsager og virkninger, hvorfor konklusionen i det følgende opbygges efter samme struktur.

8.1. Delkonklusion for årsager bag reformerne af dansk og svensk eksportfremme

Analysen af årsagerne bag reformerne af eksportfremmearbejdet i Danmark og Sverige er foretaget med udgangspunkt i tre konkurrerende hypoteser. Økonomi hypotesen antager, at reformer af eksportfremmearbejdet er motiveret af en ønske om at opnå en mere effektiv eksportfremmeindsats, som i højere grad antages at bidrage til den handelspolitiske målsætning om balance i handelsregnskabet. På baggrund af den empiriske analyse af den danske case kan det konstateres, at ingen af de tre store reformer af eksportfremme har været ledsaget af en politisk debat, som fokuserer på handelspolitiske målsætninger og alternativ anvendelse af ressourcerne. Hverken politikere, embedsmænd eller interesseorganisationer har diskuteret og motiveret organisatoriske ændringer af eksportfremmeindsatsen med sådanne generelle samfundsøkonomiske argumenter. Der er ej heller foretaget undersøgelser, som søger at måle og relatere effekten af eksportfremme. At reformerne på eksportfremmeområdet umiddelbart ikke kan forklares med udgangspunkt i samfundsøkonomiske argumenter betyder imidlertid ikke, at dette teoretiske perspektiv er irrelevant. Det kan således konstateres, at de tre analyserede reformer i større eller mindre omfang har været ledsaget af argumenter om, at reformerne ville medføre effektivitetsmæssige forbedringer på forskellig vis. Betalingsordningen blev legitimeret ved, at betalingsprincippet ville føre til højere produktivitet, kvalitet og efterspørgselsstyring, mens kontraktstyringen blev legitimeret med, at operationaliseringen af mål og resultatkrav ville føre til en mere effektiv målrealisering. Endeligt blev sammenlægningen af eksportfremmeaktiviteterne legitimeret med opnåelse af stordriftsfordele og synergieffekter. Det er imidlertid kendetegnende, at forskellige aktørgrupper har vidt forskellige udlægninger af argumenters validitet og forskellige bud på, hvorledes de teoretiske fordele realiseres bedst i praksis. Det er hos de forskellige aktører ikke muligt at identificere et entydigt "first best" scenarium for, hvorledes eksportfremme bør indrettes for at opnå maksimal samfundsnytte af de samfundsmæssige ressourcer der anvendes hertil, og det kan ej heller på nogen

måde siges, at aktørerne arbejder i samme retning. Den normative økonomiske hypotese må i sin rene form siges at være falsificeret i denne case.

Reformerne af eksportfremmearbejdet i Sverige er i langt højere grad end de danske præget af eksplicite henvisninger til samfundsøkonomiske målsætninger med den statslige eksportfremmeindsats. Forklaringen på dette fænomen er først og fremmest, at der i Sverige af flere omgange er brugt betydelige ressourcer på at iværksætte systematiske undersøgelser af eksportfremmearbejdet. Således var reformerne i 1972 og 1991 i høj grad bundet sammen med omfattende undersøgelseskommissioner, hvis arbejde mandede ud i offentligt tilgængelige betænkninger. Ligeledes blev der i år 2000 lavet en større betænkning på eksportfremmeområdet, hvor målet var at gøre status over de virkninger, som de markante omstruktureringer af eksportfremmearbejdet havde medført i 1991.

Ved et umiddelbart blik på tilrettelæggelsen af eksportfremmeindsatsen i Sverige kunne meget således tyde på, at organiseringen af eksportfremme i højere grad end i Danmark måtte forventes at maksimere samfundsnyttens af de allokerede ressourcer. Men ved en sammenligning af forløbet der ledsagede de tre betænkninger bliver det klart, at mange af de underliggende interesser og magtfulde aktører som i den danske case er relativt åbenlyse også gør sig gældende i forbindelse med de svenske undersøgelseskommissioners konklusioner og anbefalinger – som ellers tilsyneladende er meget normative og neutrale. Således er betænkningerne i 1991 og 2000 præget af to meget forskellige dagsordner. 1991-betænkningen blev udarbejdet i en kontekst af massive økonomiske problemer i Sverige, og kravet om betydelige reduktioner i de offentlige udgifter til eksportfremme var utvetydigt formuleret i kommissoriet. Derfor var kommissionens arbejde i 1991 frakoblet de magtfulde aktører, som ellers normalt ville sætte sit præg på en sådan undersøgelse og de efterfølgende policy anbefalinger. De eksterne økonomiske eksperter som var tilknyttet undersøgelseskommissionen i 1991 fik derfor lov til at sætte et markant og politisk kontroversielt præg på undersøgelsen. Således anbefalede eksperterne en kraftig reduktion i den offentlige støtte til eksportfremmearbejdet, hvor de herved frigivne ressourcer skulle bruges til generelle forbedringer af konkurrencevilkårene for svensk erhvervsliv. Eksportfremmearbejdet skulle i stedet koncentreres om tilvejebringelse af ydelser, som ikke ville finde sted uden offentlige tilskud, men som samtidig havde klare samfundsøkonomiske interesser. Endeligt fremførte eksperterne som begrundelse for reduktioner i de offentlige tilskud til eksportfremme, at IT-udviklingen, globaliseringen og EU integrationen mellem samhandelslandene ville medføre et mindsket behov for statslig eksportfremme. Henvisninger til niveauet af andre landes offentlige eksportfremmestøtte kunne ifølge eksperterne ikke bruges som argument for iværksættelse tilsvarende eksportstøtte i Sverige, idet eksportfremme blot er et af mange midler til at opnå samme mål om fremgang i eksporten. I betænkningen fra 2000 er ordlyden og fortolkningen af normative økonomiske argumenter markant forandret. Der henvises eksplicit til, at det svenske niveau af eksportfremme er lavere end andre nordiske lande, hvilket angiveligt giver svenske eksportvirksomheder en

konkurrencemæssig ulempe. Ligeledes henvises der til, at EU samarbejdet og IT udviklingen på ingen måde har reduceret behovet for eksportfremme bistand.

Konklusionen for den økonomiske hypoteses forklaringskraft i forhold til de gennemførte reformer på eksportfremmeområdet i Danmark og Sverige er følgende: Normative økonomiske argumenter har i varierende omfang ledsaget de gennemførte reformer på eksportfremme området. I Sverige har normative økonomiske argumenterne haft en mere fremtrædende plads. Forklaringen på denne forskel, er at reformerne i Sverige har været ledsaget af omfattende undersøgelseskommissioner. Uanset denne forskel mellem Danmark og Sverige har de normative økonomiske argumenter fra et aktørperspektiv tjent samme formål. Både i Danmark og Sverige er økonomiske argumenter brugt til at legitimere omorganiseringer, som har afspejlet en ny ligevægts situation mellem magtfulde aktører. Eneste undtagelse fra dette billede er den svenske betænkning fra 1991, som blev gennemført under anormale økonomiske betingelser. Her blev normative økonomiske argumenter anvendt og diskuteret i forhold til alternativ anvendelse af samfundsmæssige ressourcer og optimering af samfundsmæssig nytte.

Probit hypothesis antager, at *probit* er en værdsat egenskab i Udenrigsministeriet, som vil sætte grænser for reformer af de dele af Udenrigsministeriet, der vedrører Udenrigsministeriets suveræne transaktioner. Med udgangspunkt i det danske Udenrigsministerium er følgende påvist. For det første er der på Udenrigsministeriets eget initiativ indført en omfattende betalingsordning med tilhørende kraftige incitament for de implicerede handelsmedarbejdere. For det andet er der med Udenrigsministeriets accept og påskyndelse gennemført kontraktstyring, som på det kraftigste har institutionaliseret indtjeningskrav, som også gør sig gældende for medarbejdere med politiske rådgivningsfunktioner. Desuden har betalingsordningen nået et omfang, hvor ordningen kan siges at have budgetmæssige konsekvenser og interesser for hele Udenrigsministeriet, idet søjlerne udgør en regnskabsmæssig enhed. For det tredje har Udenrigsministeriet været en særdeles aktiv aktør i en intensiv revirkamp mellem Erhvervsministeriet og dele af dansk erhvervsliv, hvor Udenrigsministeriet takket være dygtigt lobbyarbejde og reformvillighed vandt samtlige opgaver. Der kan på den baggrund gives et klart svar på det rejste spørgsmål; Williamsons *probit* transaktionsomkostninger har ikke vist sig at være et frugtbart analytisk begreb til at forklare opgavevaretagelsen i det danske Udenrigsministerium. Den empiriske analyse har vist, at Udenrigsministeriet har undergået en kraftig reformering væk fra den traditionelle hierarkiske styring i retningen af en hybridorganisation med vægt på stærke incitament, autonomi og innovation – alle tiltag der er i direkte modstrid med de væsentligste forudsætninger for bevarelse af *probit*. Analysen har desuden vist, at Udenrigsministeriet i fremtiden vil overføre de organisatoriske principper fra Danmarks Eksportråd til de politiske/diplomatiske funktioner i Udenrigsministeriet. Så selv ved en streng test af Williamsons tese, synes der ikke at være megen støtte at hente.

Williamsons *probity*-tese har vist sig vanskelig at teste tilbundsgående i forhold til den svenske case, fordi det er foreliggende grundlag er svært at undersøge, om indtjeningen via eksportfremmearbejdet og de stærke incitamentsstrukturer risikerer at kompromittere neutraliteten i Udenrigsministeriet. Det kan imidlertid konkluderes, at Williamsons forudsætninger for opretholdelse af *probity* på flere punkter ikke opfyldes i forbindelse med det svenske Udenrigsministeriums varetagelse af eksportfremmearbejde. For det første kompromitteres autonomien i Udenrigsministeriet ganske markant med den funktionelle direktivret. For det andet arbejder Udenrigsministeriet via ESEA-samarbejdet selv proaktivt for en implementering af de samme midler, som findes i Sveriges Eksportråd. Det tredje og nok væsentligste punkt er imidlertid, at Udenrigsministeriet på ingen måde har ønsket at afstå fra at varetage eksportfremmeopgaverne på de markeder, hvor Sveriges Eksportråd ikke findes. Dette eksportfremmearbejde foretages i princippet med samme regler for betaling og samme incitamentsstrukturer som i Sveriges Eksportråd – og som nedenstående konklusion på interesse hypotesen vil vise, er der ganske gode grunde til, at det fordelingsmæssigt for Udenrigsministeriet ville være uklogt at afstå fra at varetage en del af eksportfremmearbejdet – uagtet om det så eventuelt vil kompromittere opretholdelsen af *probity*. Samlet set kan det konkluderes, at håndfaste interesser i både det danske og svenske Udenrigsministerium dominerer aktørerne frem for diffuse hensyn til bevarelse af *probity*.

Konklusionerne for både *probity* og økonomi hypotesen peger på, at fordelingsmæssige gevinster mellem magtfulde aktører overtrumfer ideale forklaringsfaktorer – herunder maksimering af samfundsmæssig nytte i forhold til normative samfundsøkonomiske argumenter samt bevarelse af særlige hensyn til neutralitet og retfærdighed i forvaltningen af suveræne transaktioner, samlet kaldet *probity*. Hvilke magtfulde aktører er det da, der har stået bag reformerne af eksportfremme i Danmark og Sverige? Hvad forklarer deres relative magt og indflydelse? Og hvilke fordelingsmæssige gevinster har kampen stået om?

Den empiriske analyse har vist at Udenrigsministerierne i både Danmark og Sverige på hver sin måde har klaret sig ganske godt. Det blev indledningsvist i dette speciale konstateret, at Danmark har et stort og magtfuldt Udenrigsministerium set i forhold til landets størrelse. Ved at kombinere Knights teori om magtressourcer med Wilsons og Williamsons fokus på begrebet suveræne transaktioner, er det muligt at nå en plausibel forklaring på Udenrigsministeriets succes. Udenrigsministeriet besidder større magtressourcer end andre ministerier og interesseorganisationer. Infrastrukturen af ambassader og konsulater er således en betydelig magtressource, ligesom kontakten med udenlandske myndigheder og politikere også er det. Det forhold at Udenrigsministeriet i ringere grad end andre dele af forvaltningen underlægges lovgivningsmæssig kontrol på grund af varetagelsen af suveræne transaktioner, udgør også en magtressource. Samlet set besidder Udenrigsministeriets således et stærkt setup af magtressourcer i forhold til andre ministerier. Det forklarer imidlertid ikke, det danske Udenrigsministeriums relative styrkeposition i forhold til øvrige EU landes udenrigsministerier. I Knights termer må analysen

derfor også fokusere på Udenrigsministeriets evne til at omsætte magtressourcerne til gunstige forhandlingsudfald og værdsatte fordelingsmæssige gevinster.

Analysen af eksportfremmereformerne har vist, at det danske udenrigsministeriums evne til at omsætte givne magtressourcer i konkrete resultater er tilvejebragt ved reformvillighed samt politisk og organisatorisk tilpasningsevne. Dette er en del af forklaringen på, at Udenrigsministeriet i Danmark har forsmået at fastholde og tilmed udvide den eksportrelaterede del af organisationen. Kimen til Udenrigsministeriets store sejr i slaget om det offentlige eksportfremme blev allerede lagt ved indførelsen af betalingsordningen i 1987. Indførelsen af betalingsprincippet for Udenrigsministeriets serviceydelser i forbindelse med eksportfremmearbejdet i 1987 var for det første en nødvendig tilpasning til det stigende efterspørgselspres, som naturligt fulgte i kølvandet på en stigende udenrigshandel. For det andet virkede betalingsprincippet motiverende for medarbejderne i Udenrigsministeriet. Samlet bidrog reformerne på dette stadie til en kraftig kvalitetsforbedring af de leverede ydelser. I takt med betalingsordningens udbredelse i Udenrigsministeriet blev Finansministeriet i stigende grad en aktiv spiller i den fordelingsmæssige kamp på eksportfremmeområdet, hvor Udenrigsministeriet ellers tidligere havde domineret dagsordenen fuldstændigt. Finansministeriets aktive rolle betød krav om bedre ressourcestyring og stigende indtjeningsdækning. Resultatet af overgangen til kontraktstyring i 1999. Igen demonstrerede Udenrigsministeriet tilpasningsduelighed ved en meget kontant implementering af resultatkontrakten. Denne tilpasningsevne blev senere et politisk aktiv overfor Erhvervsministeriet i kampen om Danmarks Eksportråd.

Det danske Udenrigsministeriums succes på eksportfremmeområdet er tilvejebragt gennem en særdeles proaktiv rolle i en kamp om fordelingsmæssige gevinster- og konsekvenserne er mærkbare. Det er i den empiriske analyse vist, at der i Udenrigsministeriet er gennemført New Public Management reformer med en sådan konsekvens at det fundamentalt har ændret den måde, som Udenrigsministeriets eksportfremmeafdeling arbejder på. Hvad har dette betydet for de øvrige magtfulde aktørgrupper? For erhvervslivet har gevinsten herved været en kraftig opprioritering af eksportfremmearbejdet i Udenrigsministeriet. For Finansministeriet har gevinsten været mere effektiv ressourcestyring af eksportfremmearbejdet i Udenrigsministeriet samt en frigivelse af ressourcer i form af gradvist stigende indtjeningsdækning.

I forhold til det danske Udenrigsministerium har Sveriges Udenrigsministerium haft en mere tilbagesluttet rolle i kampen om, hvor og hvorledes eksportfremmearbejdet skal udføres. Men en nærmere analyse af eksportfremmearbejdet i Sverige viser imidlertid, at også det svenske Udenrigsministerium har bragt sig i en ganske favorabel position på eksportfremmeområdet. Mens besparelseskrav og fokus på effektivitet siden 1991 rettede sig mod Sveriges Eksportråd, har det svenske Udenrigsministerium tværtimod oplevet en markant budgetvækst på eksportfremmeområdet. Mens Sveriges Eksportråd fra 1991 til 1999 oplevede en budgetbeskæring

fra 190 mio. sek. til 145 mio. sek. voksede de statslige tilskud til eksportfremmearbejdet under Udenrigsministeriet fra 50 mio. sek. til 170 mio. sek. Forskellen mellem de to budgetter er den, at Sveriges Eksportråd skal føre bevis for sine udgifter og for effektiviteten af det arbejde som udføres, mens Udenrigsministeriets eksportfremmearbejde ikke er underlagt samme håndfaste bedømmelseskriterier. Forklaringen på Udenrigsministeriets succes i denne fordelingskamp kan igen henføres til koblingen mellem et fokus på magtressourcer og indsigten fra Williamson og Wilson. Det svenske Udenrigsministerium har bibeholdt monopoliet på de officielle politiske og diplomatiske kontakter i udlandet – de suveræne transaktioner. Derved har Udenrigsministeriet også sikret sig den del af eksportfremmearbejdet som er vanskeligst at kvantificere og kontrollere. Derfor er det naturligt at performancekravene retter sig mod Sveriges Eksportråd.

Konklusionen for interesse hypotesen er, at et fokus på magtfulde aktører og fordelingsmæssige gevinster er et særdeles frugtbart perspektiv til at forklare organiseringen af eksportfremmearbejdet. Analysen har vist, at Udenrigsministerierne i både Danmark og Sverige ved varetagelsen suveræne transaktioner besidder betydelige magtressourcer. Det danske Udenrigsministerium har i fordelingskampen om fordelingsmæssige gevinster maksimeret antallet af opgaver på eksportfremmeområdet. Prisen for denne succes er et stort tilpasningspres fra mange konkurrerende hensyn. Det svenske Udenrigsministerium varetager i meget begrænset omfang den kommercielle, performanceorienterede del af eksportfremmearbejdet. Fordelen er en reduktion i tilpasningspres fra omgivelserne og en større autonomi i forhold til eksterne interessenter.

8.2. Delkonklusion for reformernes virkninger i Danmark og Sverige

Den empiriske undersøgelse har vist, at reformerne af det danske eksportfremmearbejde har haft en række positive effekter, som givet bidrager til en højere grad af eksportmaksimering, og som et stykke af vejen går hånd i hånd med øget budgetmaksimering. For det første er det vist, at betalingsordningen er slået meget kraftig igennem hos medarbejderne i Danmarks Eksportråd. Således angiver medarbejderne, at indtjeningen via betalingsordningen er den suverænt vigtigste målsætning, hvilket skal ses i forhold til traditionelle udenrigsministerielle dyder som myndighedsbetjening, korpsånd og langvarig ansættelse. Endvidere er der bred opbakning om betalingsprincippet, som i meget høj grad findes både motiverende og kvalitetsforøgende blandt medarbejderne. Endeligt kan der konstateres en vis stigning i den generelle medarbejdertilfredshed, som også kan tilskrives reformerne på eksportfremmeområdet. Alle disse faktorer er positive, og så vidt synes termerne budgetmaksimering og eksportmaksimering at gå hånd i hånd.

På nogle punkter synes der imidlertid også at være muligheder for forbedringer. Det gælder kompetenceudvikling og efteruddannelse, som især hos yngre medarbejdere vurderes som temmelig mangelfuld. Ligeledes er der indikationer af, at timefaktureringen svinger ganske meget mellem repræsentationerne, og at der hersker forskellige opfattelser af hvor meget ydelserne i omfang og indhold bør omfatte.

Den dominerende problemstilling i forholdet mellem eksportmaksimering og budgetmaksimering er dog uden tvivl størrelsen af indtjeningsmålene. Undersøgelsen viser klart, at indtjeningsmålene allerede nu vurderes at være ganske høje blandt en stor gruppe af medarbejderne i Udenrigsministeriet. Som følge heraf vil en kraftig forøgelse af indtjeningsmålene have nogle negative og ikke tilsigtede konsekvenser, som er væsentlige at holde sig for øje. Som det er vist, vil forøgelser af indtjeningsmålene føre til lavere prioritering af individuel og kollektiv eksportfremme, samtidig med at kvaliteten af ydelserne angiveligt vil dale, mens priserne vil stige. Det kan på denne baggrund konstateres, at organiseringsformen sætter grænser for, hvor meget det er rimeligt at skruer indtjeningsmålene i vejret. Såfremt indtjeningsmålene i overensstemmelse med Finansministeriets ønsker skal være væsentligt højere, kan der være behov for organisatoriske justeringer, hvis negative eksternaliteter skal undgås.

I analysen af de danske eksportfremmereformers virkninger i forhold til public service blev det konstateret, at 51% af medarbejdere i Danmarks Eksportråd i varierende omfang finder det vanskeligt at trække grænsen mellem public service og betalingspålagte ydelser. Dette resultat kan siges at være en naturlig konsekvens af, at det i høj grad er op til den enkelte medarbejder at trække denne grænse, hvorfor den enkelte medarbejder også vil opleve tilfælde hvor grænsedragningen kan opleves som vanskelig at foretage. Det blev med et konkret eksempel vist, at usikkerheden omkring grænsedragningen kan føre til en ganske stor forskel i principperne for, hvorledes en konkret ydelse faktureres rundt om på forskellige ambassader. Der kan argumenteres for, at disse forskelle ikke bør eksistere på områder, som ligger i grænseszonen mellem public service og betalingspålæggelse, og hvor gentagne forespørgsler må forventes.

Hvad angår myndighedsbetjening er der allerede i det ovenstående draget paralleller mellem den danske og den svenske organisering af eksportfremmearbejdet. Konklusionen er her, at mulighederne for at yde en koordineret, effektiv og helhedsorienteret myndighedsbetjening på det eksport- og handelsrelaterede område alt andet lige må siges at have de bedste betingelser ved den danske model. Den enstrengede struktur på eksportområdet og den organisatoriske placering under Udenrigsministeriet giver de bedste betingelser for synergier mellem kompetencer og erfaringer på eksportfremmeområdet og koblingen til myndighedsbetjeningen. Endvidere er rotationsprincippet både mellem søjlerne i Udenrigsministeriet og rotationen mellem stillinger i ude- og hjemmetjenesten indenfor Danmarks Eksportråd medvirkende til en høj generel kompetence indenfor myndighedsbetjening. I Sverige vil koordinationen i myndighedsbetjeningen som følge af den klare adskillelse mellem Udenrigsministeriet og Sveriges Eksportråd være forbundet med vanskeligheder. Politikformuleringen på handelsområdet sorterer under Handelsministeren i Udenrigsdepartementet, hvorfor inkorporeringen af indsigten fra Sveriges Eksportråd stiller store krav til koordinering og gensidig informationsudveksling mellem de forskellige organer.

I forhold til undersøgelsen af eksportfremmereformernes virkninger på samarbejdsrelationerne internt og eksternt i det danske Udenrigsministerium blev det i det ovenstående konstateret, at de stærke incitamenter på nogle punkter udfordrer samarbejdet både indenfor og mellem repræsentationerne. Internt på repræsentationerne er der indikation af, at fordelingen af de indtjente midler på visse repræsentationer giver anledning til uoverensstemmelser mellem handelsafdelingen og de politiske og konsulære afdelinger. En mulig løsning på disse uoverensstemmelser kunne være en klargøring af de retningslinier, der ligger til grund for anvendelsen af midlerne. Det eksterne samarbejde er også i nogen grad påvirket af reformerne på eksportfremmeområdet. Således bekræfter en stor del af de adspurgte medarbejdere, at der findes eksempler på, at repræsentationerne konkurrerer om indtjeningen i forbindelse med eksempelvis ministerbesøg og individuelle eksportfremmeydelser. Denne konkurrence er ikke entydigt negativ, men det forekommer væsentligt at holde et vågent øje med, at både virksomheder og politiske instanser modtager en koordineret og neutral betjening fra Udenrigsministeriets repræsentationer.

Hvorledes forholder det sig med eksportfremmereformernes effekt på samarbejdsrelationer i Sverige? På det teoretiske plan vil der ikke være forskelle mellem Danmark og Sverige på den konkurrence, der vil opstå mellem repræsentationerne som følge af de stærke incitamenter som indtjeningen giver. I princippet må denne konkurrence mellem repræsentationerne forventes at være endnu større i Sveriges Eksportråd, idet indtjeningsgenereringen er på et højere niveau. Dog er der en væsentlig forskel, idet Sveriges Eksportråd ikke har megen indflydelse på ministerbesøg og i det hele taget på alle områder, der vedrører udenrigspolitiske prioriteringer – dette er overladt til Udenrigsdepartementets ambassader og konsulater. Den danske models styrke i koordineret myndighedsbetjening bliver således her til en relativ svaghed, når det gælder om at isolere mulige effekter af konkurrence om indtjening til kun at omfatte kommercielle aspekter. Omvendt forholder det sig med styrker og svagheder ved den svenske model.

Den største svaghed ved den svenske model er imidlertid at få koordineringen og samarbejdet mellem Sveriges Eksportråd og Udenrigsministeriet til at fungere tilfredsstillende. En af hovedkonklusionerne i betænkningen ”Expert på export?” er netop, at samarbejdet omkring den funktionelle direktivret ikke fungerer tilfredsstillende. Samordningen og samarbejdet mellem de to organisationer er ikke desto mindre meget væsentlig, idet begge parter udbyder eksportfremmeydelser til svenske virksomheder, og fordi rationalet bag den nuværende organisering er, at Udenrigsministeriets repræsentationer skal erstatte Sveriges Eksportråd på de markeder hvor Sveriges Eksportråd ikke selv er repræsenteret.

Samlet set har det komparative analysedesign kombineret med empiriske analyser af både årsager og virkninger muliggjort en grundig analyse af organiseringen af det danske eksportfremmearbejde, som det varetages under Danmarks Eksportråd i dag. Analysen har dannet grundlag for en række

interessante politologiske problemstillinger og konklusioner. Et afsluttende spørgsmål på specialet kan passende være – hvad den væsentligste politologiske lære ved analysen er? Bidrager analysen med afgørende ny viden? Hertil må svaret være, at analysen har vist, at man i praksis ikke kan indføre *New Public Management* reformer og samtidig få det bedste fra alle verdener – organisatoriske styringsformer har konsekvenser. Specialet har ved den kombinerede analyse af årsager og virkninger påvist, at organisatoriske reformer med vægt på stærke incitamenter i praksis kan have meget kontante følgevirkninger. Det faktum, at medarbejdere i Udenrigstjenesten i dag på tværs af stillingskategorier angiver indtjening via betalingsordningen som den væsentligste målsætning i Udenrigsministeriets eksportfremmeafdeling bevidner dette. Derved sætter dette speciale også fokus på, hvor væsentligt det er løbende at forfølge virkningerne af organisatoriske reformer. Konkret viser specialet, at reformerne af eksportfremmearbejdet under Udenrigsministeriet har medført mange positive virkninger. Omvendt viser analysen også, at der i kølvandet på de gennemgribende reformer er opstået nogle negative eksternaliteter. Nogle af disse eksternaliteter kan løses ved små justeringer i det organisatoriske setup, mens andre kræver mere gennemgribende forandringer i budgetstrukturer og incitamentsregulering.

Takket være en høj deltagelse i spørgeskemaundersøgelsen blandt de udsendte medarbejdere i Udenrigstjenesten, samt ved komparativ analyse og inspiration fra det svenske eksportfremmearbejde, er det muligt at omskrive en del af de analyserede problemstillinger og løsningsmodeller i en række policyanbefalinger. Med disse anbefalinger afsluttes analysen af ”Eksportfremmearbejdets Politiske Organisering”.

8.3. Policyanbefalinger

- En højere grad af eksport- og budgetmaksimering synes at fordrer en opprioritering af efteruddannelse og kompetenceudvikling. Medarbejderne angiver at indtjeningsmålene på nuværende tidspunkt opleves som vanskelige at opfylde. Samtidig angiver medarbejderne at en stigning i indtjeningsmålene vil have negativ effekt på kvalitet, motivation og virksomhedernes tilfredshed med ydelserne. Derfor synes en opprioritering af kompetenceudvikling nødvendig, hvis den igangværende implementering af højere indtjeningsmål ikke skal medføre en højere grad af budgetmaksimering på bekostning af eksportmaksimering.
- Undersøgelsen viser at timefaktureringspraksis mellem repræsentationerne svinger ganske meget. En højere grad af standardisering af serviceydelser og timefakturering vil kunne opnås gennem informationsdeling via Customer Relations Management System.
- En budgetmæssig adskillelse af serviceydelser indenfor områderne individuel, kollektiv og generel eksportfremme kan medføre nogle klare fordele. For det første kan incitamentsstrukturen ved en budgetmæssig adskillelse med staten som køber af serviceydelser sikre en fortsat prioritering af de tre områder, selvom indtjeningsmålene stiger yderligere. For det andet kan der opnås en højere grad af samfundsmæssig nytte af generel markedsinformation, ved at gøre informationen alment tilgængelig. For det tredje kan en budgetmæssig adskillelse medføre en højere grad af specialisering hos personalet til varetagelse af de tre opgavetyper.
- En tydeliggørelse af retningslinierne for anvendelsen af de indtjente midler på betalingsordningen kunne overvejes. Undersøgelsen viser, at 42% af medarbejderne erklærer sig helt eller delvist enige i, at et klarere regelsæt for anvendelsen af indtjente midler bør indføres. Samtidig viser undersøgelsen, at 34% af medarbejderne mener, at fordelingen af ressourcerne afføder intern konflikt på repræsentationerne. Disse konflikter kunne afhjælpes ved et klarere regelsæt.
- Det decentrale princip for fastlæggelse af grænsen mellem public service og betalingsydelser bør suppleres med skriftlige retningslinier for fortolkning af grænsetilfælde. Undersøgelsen har vist, at repræsentationerne i et konkret tilfælde fakturerer en enslydende forespørgsel markant forskelligt. Denne ydelse kan samtidig karakteriseres som et grænsetilfælde mellem public service og betalingspålægning. Skriftlige retningslinier og informationsdeling om håndtering af grænsetilfælde kan afhjælpe uensartet forvaltning af public service forpligtelsen og sikre Udenrigsministeriet et ensartet og utvetydigt image.

- Negative effekter af intern konkurrence bør undgås ved design af incitamentsstrukturer. Undersøgelsen viser, at et markant flertal på 73% af medarbejderne i Udenrigstjenesten erklærer sig helt eller delvist enige i eksistensen af intern konkurrence om indtjeningen via betalingsordningen. Det bør overvejes at indføre fælles indtjeningsmål i alle lande med mere end en repræsentation, således at samarbejde og neutralitet i kommercielle anbefalinger fra de pågældende repræsentationer bevares.

Jeg håber, at mit speciale om ”Eksportfremmearbejdets Politiske Organisering” vil blive positivt modtaget af alle interessenter, der har deltaget i undersøgelsen og blive anvendt i den ånd det er skrevet – en normativ målsætning om at fremme dansk eksport så effektivt som muligt.

Litteraturliste

Acheson, Dean (1969). *Present at the Beginning*. New York: W.W. Norton.

Argyris, Chris (1967), "Some Causes og Organizational Ineffectiveness Within the Department of State", Occasional Paper no. 2, Center for International Systems Research. Washington, D.C.: Department of State

Babbie, Earl R. (1995), *The Practice of Social Research*; New York: Wadsworth Publishing Company.

Carlton, Dennis W, Jeffrey M. Perloff. *Modern Industrial Prganization*. New York : Harper Collins College Publishers.

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

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

Christensen, Jørgen Grønnegård m.fl.(1999): *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2001). "Contractualism and Politicisation in the Public Service: A Comparative View of Denmark and New Zealand". *Paper for presentation at the 97th Annual Meeting of the American Political Science Association*. San Francisco.

Christensen, Per m.fl. (1999). *Fra opbygning til ombygning I staten*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christiansen, Peter Munk (1997), "Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution", *Politica*, 29 årg., nr. 4, pp. 349-365.

Coase, Ronald H. 1964. "The Regulated Industries: Discussion" 54 *American Economic Review* 194-197.

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

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

Danmarks Eksportråd (2001c). *Medarbejder Tilfredshedsundersøgelse*. Udarbejdet af rådgivende sociologer. København

- Dixit, Avinash. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Dornbusch, Rudinger, Stanley Fischer, Richard Startz (1998). *Macroeconomics*. Boston: McGraw-Hill Companies.
- Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, bureaucracy and public choice: Economic explanations in political science*. Essex: Prentice Hall.
- Finansministeriet (1998). *Finansloven 1998*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet (1999a). *Structural Monitoring – International Benchmarking of Denmark*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet (1999b). *Teknisk vejledning om lokalløn og chefløn*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet (2000a). *Benchmarking I den offentlige sektor*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet (2000b). *Kontraktstyring i staten*. København: Schultz Information.
- Finansministeriet (2001). *Budgetredegørelse 2000/2001*. København: Schultz Information.
- Folketingstidende (2000), Tillæg A. Lov om visse aspekter af Danmarks Eksportråds virke. L58.
- Folketingstidende (1945), Tillæg A. Forslag til Lov om udenrigstjenesten. 970-976.
- Folketingstidende (1960), Tillæg A. Forslag til Lov om udenrigstjenesten. 163-168.
- Folketingstidende (1996-97), Tillæg A. Forslag til lov om ændring af udenrigstjenesten. F 1971.
- Folketingstidende (1982-1983), Tillæg C. 253. Lov om udenrigstjenesten. Lov nr. 150 af 1. april 1983.
- Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sociologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget
- Industriens Udviklingsgruppe (1999). *Diverse notater fra Industriens Udviklingsgruppe*.
- Iversen, Mads Holm (2002), ”Laksko og Gummistøvler – kampen mellem Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet om Eksportfremmearbejdet”, *Politica*, 34 årg., nr. 3
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindståhl, Mårten (1991). Om effektbedömning i Exportfrämjandet, i Udenrigsdepartementets betänkning Statens Roll vid Främjande av Export. Stockholm: Udenrigsdepartementet.
- Madsen, Erik Støjler m.fl. (1997). *International Økonomi*. Forlaget Pareto

Markedsprofil Kina (1999). Beijing: Den Kongelige Danske Ambassade, Udenrigsministeriet.

Miller, Gary J. (2000). "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 10 Issue 2, p289, 39 p.

Moe, Terry. (1984). "The New Economics of Organizations". *American Journal of Political Science* 739-777.

Moe, Terry. (1990). "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy," i Oliver Williamson, ed., *Organization Theory*. New York: Oxford, pp. 116-153

Nabseth, Lars (1991). Vårt behov av en exportfrämjandepolitik, i Udenrigsdepartementets betänkning Statens Roll vid Främjande av Export. Stockholm: Udenrigsdepartementet.

North, Douglass (1989). "A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145 (1989), 661-668.

North, Douglass (1990). "A Transaction Cost Theory of Politics," 2 *Journal of Theoretical Politics* 355-367.

Obstfeld, Maurice, Kenneth Rogoff (1999). *Foundations of International Macroeconomics*. Boston: The MIT Press.

Porter, Michael (1998). *On Competition*. Harvard Business School Publishing

Selznick, Philip. (1992). *The Moral Commonwealth*. Berkeley: University of California Press.

Sveriges Eksportråd (2001), Årsberetning. Stockholm: Sveriges Eksportråd

Sveriges Eksportråd (2002), Transformation. Stockholm: Sveriges Eksportråd

Stieglitz (1991)

Warwick, Donald (1975). *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic of Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, Oliver E. (1989). "Transaction Cost Economics". *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 1. 136-178.

Williamson, Oliver E. (1999). "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective". *The Journal of Law, Economics, & Organisation*, Vol 15, Nr 1. 306-342.

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

Proposition (1972), Udenrigsdepartementet: Stockholm.

Proposition (1979/80), Udenrigsdepartementet, Stockholm.

Retsinformation (1999). Aftalenotat om oprettelse af Danmarks Eksportråd mellem Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Udenrigsdepartementet (1979), Exportfrämjandets organisation – en översyn. Stockholm: Udenrigsdepartementet

Udenrigsdepartementet (1991), Statens Roll vid Främjande av Export. Stockholm: Udenrigsdepartementet.

Udenrigsdepartementet (2000), Expert på Export?. Stockholm: Udenrigsdepartementet.

Udenrigsministeriet (2000a). Aftalegrundlag m.v. for etableringen af Danmarks Eksportråd. København: Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (2000b). Virksomhedsregnskab for 2000. København: Udenrigsministeriet.

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

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

Avisartikler:

Berlinske Tidende (1999). Erhvervsministeriet tabte til Udenrigsministeriet. 1. november.

Berlinske Tidende (1999). Kritik af nyt eksportråd. 17. november.

Berlinske Tidende (1999). Udenrigsministeriet gafler eksportfremme.

Jyllandsposten (1999). Erhvervslivet kræver ny eksport politik. 11. oktober.

Jyllandsposten (1999). Eksporten på vej til Udenrigsministeriet. 14. oktober.

Jyllandsposten (2000). Diplomater skal styre eksportråd. 29. marts.

Politiken (2000). Eksportråd uden Ledelse. 27. april.

Bilag

Bilag 1: Eksempel på interviewguide.

Tidl. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen.

Teoretisk	Operationelt
Betalingsordningen Aktører, Interesser og incitamenter	• Kan du erindre hvem der tog initiativ til udvidelsen af betalingsordningen i 1997. Hvem stillede forslag om at sætte prisen i vejret og udvide antallet af betalingsydelse (UH, FM, Politikere, Udenrigsministeren?) • Hvem tog initiativ til betalingsordningen i 1987 – hvem kunne efter din opfattelse havde interesser i betalingsordningen? • Når du ser på, hvad du som Udenrigsminister finder vigtigt hos dine embedsmænd. Er betalingsordningen da noget, der forbedre din position mht. (politisk styring, responsivitet, ansvarlighed) • Hvordan vil du forvente, at følgende aktører vil stille sig overfor princippet om betaling (hvilke interesser) ○ Udenrigsministeriet generelt ○ Danmarks Eksportråd ○ Finansministeriet ○ Dansk Erhvervsliv (DI etc) • Har du oplevet konflikt om betalingsordningen internt i UM? • Griber betalingsordningen ind på andre områder indenfor Udenrigsministeriet, eller er effekten af betalingsordningen helt afgrænset til DE. (nævn evt. repræsentationer med samtidig opgavevaretagelse indenfor de 4 hovedområder)
Overordnet incitamentsstrukturens effekt på ressourcefordeling.	Udenrigsministeriets formål kan inddeles i 4 kategorier: 1. Generelle udenrigspolitiske og økonomiske opgaver (31%) 2. Udviklingsbistand (36%) 3. Konsulære opgaver (10%) 4. Eksport og investeringsfremme (23%) • Ændrede prioriteringen af disse 4 områder sig i din tid som Udenrigsminister?

	• Har reformerne af Eksportfremmeområdet ført til en større fokusering på denne del indenfor UM. (reformer: betalingsordningen, kontraktstyring, oprettelsen af DE)? • Betalingsordningen trådte i kraft i 1987, altså før din tid som Udenrigsminister. Men betalingsordningen er kraftigt udvidet i din tid som udenrigsminister. Særligt i 1997, hvor timeprisen steg, og flere ydelser, der tidligere havde været gratis blev betalingspålagt?
Betalingsordningen Kvalitet og effektivitet	"Er det din fornemmelse, at der er tilfredshed med betalingsordningen, hos virksomheder, hos UM og DE?" • Hvad er din egen holdning til betalingsprincippet for eksportfremme ydelser • I hvilket omfang kan betalingsordningen siges at gavne dansk eksport, er kvaliteten af DE's arbejde steget? • Er der efter din mening en risiko for, at små danske virksomheder ikke afprøver eksportpotentiale pga den adgangsbarriere som eksisterer med brugerbetalingen – er det noget man har i tankerne? • Fornemmer du, at DE er blevet mere effektiv/professionel pga de incitamenter der ligger i betalingsordningen? • Opfatter du, at DE er i en konkurrencesituation med private konsulenter på eksportmarkederne? • Er der en risiko for, at betalingsordning fører til en skævvridning, hvor DE koncentrere sig om betalte ydelser, mens prioritering af det mere generelle arbejde nedprioriteres? "Der er vel en balancegang mellem public service forpligtigelser som offentlig myndighed og så det man kan tage betaling for. Grænsen skal altså trækkes et sted" • Synes du, at det går over grænsen at kræve betaling handelsskoler når de beder om et foredrag på ambassader i forbindelse med studierejser?

Kontraktstyring Aktører, incitamenter og interesser	I 1999 blev der indgået en 4-årig resultatkontrakt mellem Udenrigsministeriets Direktør og Direktøren for Danmarks Eksportråd. • Hvem tog initiativ til at indføre kontraktstyring (FM, UM, DE)? • I hvilket omfang var du som Udenrigsminister inddraget i beslutningsprocessen? • Havde du som Udenrigsminister et ønske om, at øge fokus på betalingsordningen? (godkendte du de 4 resultatmålsætninger som blev fastlagt)? • Opfatter du kontraktstyring som et redskab der kan forbedre den politiske styring af bureaukratiet?
Bonusløn og indtjeningsmål Oprettelsen af Danmarks Eksportråd. Aktører, incitamenter og interesser	"I 1998 blev du som Udenrigsminister med anmærkning på finansloven bemyndiget til at indføre provisionsbestemt aflønning til lokalt ansatte konsulenter i Udenrigstjenesten" • Kan du huske hvem der fremkom med forslaget? • var der uenighed om indførelsen af provisionsaflønningen? Oprettelsen af Danmarks Eksportråd skete ved regeringsbeslutning i december 1999. Oprettelsen af DE medførte en overførsel af eksport og investeringsfremme aktiviteter fra Erhvervsministeriet, Fødevarer ministeriet, Landbrug og Fiskeri ministeriet samt By- og Boligministeriet. • Hvem tog initiativ til samlingen af aktiviteterne? • Var der uenighed på området? • Var interesseorganisationer med i den første fase af beslutningsprocessen, var pres fra interesseorganisationer afgørende? Med oprettelsen af DE pr 1. januar 2000 blev du som Udenrigsminister bemyndiget til at nedsætte en bestyrelse for DE på op til 11 medlemmer, som alle skulle være aktive indenfor Dansk Erhvervsliv. Det fremgår af et aftalenotat mellem de berørte ministerier, at DE's bestyrelse skulle have ægte og reel indflydelse. • Hvem fremkom med dette forslag, og hvordan stillede embedsmænd fra udenrigsministeriet sig overfor dette? • Hvad var din holdning? • Var oprettelsen af bestyrelsen i nogen grad en formalisering af erhvervslivets eksisterende indflydelse? • Opfatter du bestyrelsens indflydelse som reel, og i givet fald på hvilke områder, har bestyrelsen mest indflydelse? Det fremgår af aftalenotatet, at udnævnelsen af bestyrelsesmedlemmer sker efter samråd med en række interesseorganisationer. Af aftalegrundlaget fremgår det desuden,

	at DE's bestyrelse skal træffe afgørelse om overordnet ressourceanvendelse indenfor DE, og at afgørelser truffet af bevillingsudvalget skal indklages for DE's bestyrelse og ikke Udenrigsministeren. • Vurderer du, at uddelegeringen af beslutningskompetencen kan få vidtgående konsekvenser for den måde DE arbejder på, eller er kompetencen så overordnet, at indflydelsen på DE i praksis vil være begrænset? • Hvordan har mulighederne for politisk styring og kontrol af udenrigstjenestens eksportfremmearbejde samt UM generelt udviklet sig i din tid som Udenrigsminister?
Fremtiden/perspektivering	• Jeg læste i sidste uge i Jyllands posten, at Danmarks Eksportråd skal spare 15 mio. Hvorfor tror du, man har valgt at spare her – har det været under opsejling længe? • Er der fra politisk side en fornemmelse af budgettrigelighed i DE/UM generelt? • Bestyrelsesformanden for DE beklager sig over besparelserne netop nu, hvor eksporten er på vej ned. Hvad tror du bestyrelsesformanden frygter mest, at Danmarks Eksport afhænger af bevillingerne til DE eller at frygter snarere er begrundet i, at danske erhvervsliv måske i fremtiden skal bære en større del af udgifterne for DE's arbejde? • Hvad tror du der vil ske med DE i fremtiden, hvilken vej vil udviklingen gå? • Kan man forestille sig, at DE bliver så kommerciel, at det i praksis vil være svært at samordne med den øvrige del af Udenrigsministeriet? • Kan du forestille dig, at DE udskilles fra UM og oprettes som et statsligt selskab?

- Debriefing, retningslinier omkring citater etc.

Bilag 2: Følgebrev ved udsendelse af spørgeskema.

Århus den 13.03.2002

Kære xxx,

Med velvillig bistand fra Udenrigsministeriet har jeg gennem det seneste halve år undersøgt eksportfremmearbejdet, som varetages af Danmarks Eksportråd. Et af stadierne i undersøgelsen omfatter en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i Udenrigstjenesten, som jeg vil bede dig om at deltage i.

Den samlede undersøgelse omfatter tre områder:

For det første undersøges de reformer, som siden betalingsordningens indførelse i 1987 har reguleret eksportfremmeområdet. Denne del af analysearbejdet er afsluttet og har blandt andet omfattet interviews med de tidligere udenrigsministre Uffe Ellemann-Jensen og Niels Helveg Petersen samt en række ministerielle embedsmænd og repræsentanter for dansk erhvervsliv.

Anden del af undersøgelsen omfatter en sammenlignende analyse af organiseringen af eksportfremme arbejdet i Danmark og Sverige. Der foretages i denne forbindelse interviews med Sveriges Eksportråd i Stockholm.

Den tredje og sidste del af undersøgelsen omfatter en analyse af, hvilke virkninger reformer og omstruktureringer af Udenrigsministeriets eksportfremmearbejde har for den måde, hvorpå eksportfremmearbejdet udføres i praksis. På denne baggrund er det målet, at identificere hvilke styrkeområder der er ved den nuværende organisering af eksportfremmearbejdet samtidig med, at eventuelle forbedringspotentialer kortlægges.

I forbindelse med den skitserede tredje del af analysen, er det med Udenrigsministeriet aftalt, at der gennemføres en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i den danske Udenrigstjeneste, som helt eller delvist beskæftiger sig med eksportfremmearbejdet.

Jeg vil derfor bede dig om at udfylde det vedhæftede spørgeskema. Spørgeskemaet udfyldes på computer ved at åbne skemaet i Word, hvorefter det er muligt at afkrydse formularfelterne. Efter endt besvarelse gemmes dokumentet på din computer og vedhæftes en svar-mail til undertegnede. Spørgeskemaet omfatter 34 spørgsmål, som det tager ca. 15 minutter at besvare. Jeg vil gerne understrege, at alle returnerede spørgeskemaer anonymiseres.

Spørgeskemaet bedes returneret senest fredag den 27. marts. Såfremt du har spørgsmål til Udenrigsministeriet vedrørende undersøgelsen, kan disse rettes til Ministerråd Poul Essemann i DE 1.

Det er aftalt, at Udenrigsministeriet får overdraget den samlede undersøgelse ved projektets afslutning den 1. juli 2002. Undersøgelsen er samtidig mit afsluttende speciale ved Statskundskab på Århus Universitet.

På forhånd tak for din deltagelse i undersøgelsen.

Med venlig hilsen

Mads Holm Iversen
Stud. Scient. Pol, Århus Universitet

Steen Billes Torv, 6. st. th
8200 Århus N
Telefon: 86167466
E-mail: mads.holm.iversen@mail.dk
Web: <http://www.kinakonsulenten.subnet.dk/studie.htm>

Bilag 3: Erindringsskrivelse

Århus den 19. april

Kære xxx,

Jeg fremsendte nedenstående mail til dig den 13. marts, hvori jeg anmodede om din deltagelse i en spørgeskemaundersøgelse om eksportfremmearbejdet i Danmarks Eksportråd.

Idet jeg ikke har modtaget en besvarelse fra dig, vil jeg påny anmode om din deltagelse, selvom besvarelse naturligvis er frivillig. Besvarelsen der tager ca. 15 minutter, foretages ved at åbne det vedhæftede spørgeskema. Jeg håber, du kan afse tid til besvarelsen inden udgangen af næste uge.

Det er for kvaliteten af undersøgelsen væsentligt, at så mange som muligt deltager - det gælder også for medarbejdere ved repræsentationer med flere handelsmedarbejdere i forskellige stillingskategorier. Undersøgelsens fokus er således på sammenhængen mellem den enkelte handelsmedarbejders karriereforløb i Udenrigsministeriet i relation til erfaringer/holdninger med betalingsordningen og eksportfremmeydelserne. Det er således helt bevidst, at der i mange tilfælde er sendt spørgeskemaer til flere medarbejdere ved samme repræsentation, og det er håbet at samtlige medarbejdere vil deltage.

Jeg kan desuden oplyse, at det nuværende deltagelsesniveau er på 60%, hvilket er et flot resultat. Spørgeskemaundersøgelsen vil danne baggrund for en omfattende rapport, som stilles til Udenrigsministeriets disposition. Rapporten vil ikke blive offentliggjort helt eller delvist uden Udenrigsministeriets indforståelse. Såfremt du har spørgsmål vedrørende undersøgelsen er min kontaktperson i Udenrigsministeriet fortsat Poul Essemann i DE 1.

På forhånd tak for din deltagelse.

Med venlig hilsen

Mads Holm Iversen
Stud. Scient. Pol, Århus Universitet

Steen Billes Torv, 6. st. th
8200 Århus N
Telefon: 86167466
E-mail: mads.holm.iversen@mail.dk
Web: <http://www.kinakonsulentent.subnet.dk/studie.htm>

Bilag 4: Spørgeskema

Første gruppe af spørgsmål tjener som baggrundsinformation:

1. Hvilken stillingsbetegnelse har du?

(sæt ét kryds)

Ambassadør
☐

Gen. Konsul
☐

Handelsråd
☐

Eksportstipendiat
☐

Handels Attaché
☐

Eksportassistent
☐

Andet (skriv:)

2. Hvor mange år har du været ansat i Udenrigsministeriet?

(skriv antal år i feltet)

Antal: _____

3. Hvilke opgaver har du primært beskæftiget dig med i Udenrigsministeriet?

(sæt ét kryds)

Politiske/diplomatiske
☐

Handelsfremme
☐

Konsulære
☐

Andet
☐

4. Hvor mange ansatte er der i alt på repræsentationen, hvor du gør tjeneste?

(sæt ét kryds)

1-5
☐

6-10
☐

11-15
☐

16-20
☐

21-25
☐

26 eller flere
☐

5. I hvilken region er din repræsentation beliggende?

(sæt ét kryds)

Europa
☐

Asien
☐

Nord Amerika
☐

Syd Amerika
☐

Afrika
☐

Andet
☐

6. Hvor stor en andel af de samlede handelsforespørgsler kommer fra de lokalt beliggende virksomheder?

(sæt ét kryds)

0	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

I 1987 overgik handelsfremmeydelser fra et gratisprincip til et princip om timeafregning for leverede serviceydelser. Det skete med indførelsen af betalingsordningen. De følgende spørgsmål har til formål at afdække, hvilken generel effekt betalingsprincippet for eksportfremme serviceydelser har:

7. Hvilken betydning har det for handelsmedarbejdernes arbejdsindsats og motivation, at de producerede serviceydelser er betalingspålagte?

(sæt ét kryds)

Meget negativ indvirkning på arbejdsindsats og motivation												Hverken positiv eller negativ effekt										Meget positiv indvirkning på arbejdsindsats og motivation
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5											
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐											

8. Hvilken betydning har betalingsprincippet for kvaliteten af de leverede serviceydelser?

(sæt ét kryds)

Meget negativ indvirkning på kvalitet af serviceydelser												Hverken positiv eller negativ effekt										Meget positiv indvirkning på kvalitet af serviceydelser
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5											
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐											

9. I hvilket omfang vurderer du, at serviceydelser fra Danmarks Eksportråd er i konkurrence med alternative udbydere?

(sæt ét kryds pr. række)

	Stærk Konkurrence	Nogen konkurrence	Svag Konkurrence	Delvist monopol	Fuldstændigt monopol	Ved ikke
Kollektiv eksportfremme (eksportfremstød etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Individuel eksportfremme (konsulentbistand etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Generel eksportfremme (publikationer etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10. Hvorledes fordeles den samlede tid du bruger på handelsfremmearbejde mellem kollektiv, individuel og generel handelsfremme?

(sæt ét kryds pr. række)

	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Kollektiv eksportfremme (eksportfremstød etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Individuel eksportfremme (konsulentbistand etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Generel eksportfremme (publikationer etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

11. Hvor stor andel af dit eksportfremmearbejde omfatter betalingspålagte ydelser?

(sæt ét kryds)

	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Andel betalingspålagte ydelser (i forhold til gratisydelser)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

12. Hvordan skønner du, at virksomhederne som benytter serviceydelserne fra din repræsentation vurderer forholdet mellem pris og leveret kvalitet?

(sæt ét kryds)

Meget høj pris i forhold til leveret kvalitet		Neutralt forhold mellem pris og kvalitet				Meget lav pris i forhold til leveret kvalitet				
-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

13. Hvor stor er den andel af virksomheder, som fravælger tilbud fra din repræsentation på grund af prisniveauet?

(skriv procentværdi i feltet)

Procent: _____

14. Hvor mange klager modtog din repræsentation sidste år over leverede serviceydelser eller timeafregning?

(skriv talværdi i feltet)

Antal: _____

De følgende spørgsmål omhandler indtjeningsmålene, som repræsentationerne får udmeldt fra hjemmetjenesten samt de incitamentsstrukturer, der ledsager indtjeningen via betalingsordningen.

15. I hvilket omfang vurderer du, at opfyldelse af de udmeldte indtjeningsmål har betydning for dine fremtidige karrieremuligheder i Udenrigsministeriet?

(sæt ét kryds)

Meget stor betydning	Stor betydning	Nogen betydning	Ringe betydning	Ingen betydning	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐

16. Mener du, at niveauet af de nuværende indtjeningsmål og de tilhørende incitamentsstrukturer gavner den samlede eksportfremmeindsats og dermed dansk eksport?

(sæt ét kryds)

Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐

17. Hvordan vurderer du niveauet af det nuværende indtjeningsmål, som er udmeldt til den repræsentation, hvor du gør tjeneste?

(sæt ét kryds)

Meget vanskelig at opfylde						Passende						Meget let at opfylde
-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5		
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

18. Hvorledes vil faktureringen af en given serviceydelse blive påvirket ved en fordobling af indtjeningsmålet? (Skala: Fra uændret fakturering til en fordobling af timeafregningen)

(sæt ét kryds)

Uændret fakturering											Fordobling af timeafregning
0	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

19. Hvilken effekt vil en fordobling i forhold til det nuværende indtjeningsmål have på:

(sæt ét kryds pr. række)

	Meget positiv effekt	Positiv effekt	Neutral effekt	Negativ effekt	Meget negativ effekt	Ved ikke
Handelsmedarbejdernes motivation og arbejdsindsats	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvaliteten af de leverede serviceydelser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Virksomhedernes tilfredshed med leveret kvalitet i forhold til pris	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prioritering af kollektiv eksportfremme (eksportfremstød o.lign.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prioritering af individuel eksportfremme (konsulentbistand etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prioritering af generel eksportfremme (publikationer etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

20. I hvilket omfang kan du erklære dig enig i følgende udsagn:

”Indtjeningsmålene har medført, at repræsentationer inden for et land eller repræsentationer i forskellige lande konkurrerer indbyrdes om handelsopgaver”? (Herunder: Ministerbesøg, eksportfremstød, konsulentopgaver for virksomheder etc.)

(sæt ét kryds)

Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐

21. Råder repræsentationerne efter din opfattelse over en medarbejderstab, som har den rette kompetence og uddannelsesbaggrund til at varetage eksportfremmearbejdet på optimal vis?

(sæt ét kryds)

Optimal bemanding	Delvist passende bemanding	Delvist mangelfuld bemanding	Meget mangelfuld bemanding	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐

22. Hvordan vil du beskrive niveauet af ressourcer, der anvendes på efteruddannelse og kompetenceudvikling hos de personalegrupper, der beskæftiger sig med eksportfremme i Udenrigsministeriet?

(sæt ét kryds)

Meget mangelfuld	Mangelfuld	Passende	Der anvendes for mange ressourcer på dette felt	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐

23. Du bedes angive hvilke egenskaber Danmarks Eksportråd efter din opfattelse lægger mest vægt på hos medarbejderne.

(sæt ét kryds pr. række)

	Laveste prioritet				Højeste prioritet
	1	2	3	4	5
Innovation og fornyelse	☐	☐	☐	☐	☐
Korpsånd	☐	☐	☐	☐	☐
Indtjening via betalingsordningen	☐	☐	☐	☐	☐
Indberetninger og myndighedsbetjening	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbejde med andre afdelinger i Udenrigsministeriet	☐	☐	☐	☐	☐
Langvarigt ansættelsesforhold i Udenrigsministeriet	☐	☐	☐	☐	☐

De følgende spørgsmål omhandler forvaltningen af betalingsordningen i praksis, samt hvilke virkninger indtjeningen via betalingsordningen har på samarbejde, koordinering og ressourcetildeling.

24. Hvordan vurderer du betydningen af indtjeningen via betalingsordningen for din repræsentations økonomi?

Meget stor betydning	Stor betydning	Nogen betydning	Lille betydning	Ingen betydning
☐	☐	☐	☐	☐

25. Har indførelsen af indtjeningsmål og decentralisering af økonomisk kompetence bevirket, at der anvendes flere eller færre ressourcer til administration af følgende:

	Langt færre ressourcer	Lidt færre ressourcer	Neutral effekt	Lidt flere ressourcer	Langt flere ressourcer	Ved ikke
Indberetninger om aktivitetsniveau og ressourceanvendelse i forbindelse med VPS	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Forhandlinger med hjemmetjenesten om tildeling af ressourcer	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prioritering af ressourceanvendelse internt på repræsentationen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

26. Hvorledes blev sidste års indtjening via betalingsordningen efter dit skøn anvendt på repræsentationen?

(sæt ét kryds pr. række)

	Ingen andel af inrtjeningen		Stor andel af indtjeningen		
	1	2	3	4	5
Generelle driftsomkostninger	☐	☐	☐	☐	☐
Generelle omkostninger i handelsafdelingen	☐	☐	☐	☐	☐
Generelle omkostninger i øvrige afdelinger (ikke handelsafdelingen)	☐	☐	☐	☐	☐
Omkostninger der direkte vedrører handelsfremmearbejdet	☐	☐	☐	☐	☐
Andet	☐	☐	☐	☐	☐

27. Oplever du, at fordelingen af de indtjente midler via betalingsordningen afføder konflikt eller fremmer samarbejde mellem afdelingerne på din repræsentation?

(sæt ét kryds)

Afføder konflikt	Ingen konsekvenser for samarbejdet						Fremmer samarbejde			
-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

28. Er der efter din mening behov for et klarere regelsæt for, hvorledes de via betalingsordningen indtjente midler bør anvendes?

(sæt ét kryds)

Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐

29. Hvilken holdning til betalingsordningen og de tilhørende incitamentsstrukturer har de øvrige søjler i Udenrigstjenesten efter din opfattelse?

(sæt ét kryds)

Meget positiv	Positiv	Neutral	Delvist negativ	Meget negativ	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐

30. I hvilket omfang kan du erklære dig enig i følgende udsagn:

”Det er i forhold til betalingsordningen vanskeligt at trække grænsen mellem public service (gratis ydelser) og gebyrpålagte ydelser”?

(sæt ét kryds)

Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐	☐

31. I hvilket omfang pålægger repræsentationen, hvor du gør tjeneste, gebyr for foredrag om kommercielle emner, som afholdes af repræsentationens medarbejdere i forbindelse med handelsskolars besøg på repræsentationen (I forbindelse med handelsskolars studieture).

(sæt ét kryds)

Der afkræves ikke betaling	Der afkræves variabel betaling i forhold til foredragsholderens stillingskategori	Der afkræves en fast takst på DKK 3500,- jf. betalingsordningens takst for foredrag om kommercielle emner	Der afkræves et andet beløb	Ved ikke
☐	☐	☐	☐	☐

32. Med hvor mange timer ville du fakturere følgende forespørgsel fra en dansk virksomhed: ” Vi ønsker tilbud på en adresseliste over de 10 største forhandlere af støvsugere inden for repræsentationens geografiske region?

(skriv antal fakturerede timer i feltet)

Antal: _____ Ved ikke ☐

33. Med hvor mange timer ville du fakturere følgende forespørgsel fra en dansk virksomhed: ” Vi ønsker tilbud på en typisk partnersøgning, forstået som den proces der leder frem til etablering af samarbejde?”

(skriv antal fakturerede timer i feltet)

Antal: _____ Ved ikke ☐

Det sidste spørgsmål sigter til den samlede organisering af indtjeningsmål og incitamentssystemer i Danmarks Eksportråd.

34. Hvorledes har betalingsordningen, indtjeningsmålene og decentraliseringen af økonomisk kompetence efter din opfattelse påvirket medarbejdertilfredsheden generelt?

(sæt ét kryds)

Lavere grad af medarbejdertilfredshed			Ingen konsekvenser for medarbejdertilfredshed				Højere grad af medarbejdertilfredshed			
-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Mange tak for din ulejlighed med at udfylde spørgeskemaet!

Procedure for returnering af spørgeskema:

1. Vælg Gem Som/Save As
2. Gem spørgeskemaet i en folder hvor du normalt gemmer dokumenter
3. Vedhæft spørgeskemaet i en svar-mail til:
mads.holm.iversen@mail.dk

English abstract

Title: "The Political Economy of the Export Promotion Programme"

By: Mads Holm Iversen, Department of Political Science, Aarhus University

Denmark characterized as an open economy, highly dependent on export of goods and services to sustain its growth and prosperity. As a consequence a major political goal for any ruling government in Denmark should be a continuous effort to secure Danish companies a competitive edge in the globalized market economy. This master thesis examines one of the most direct and visible programs undertaken by the government to assist companies in initiating, developing and maintaining exports abroad, the export promotion programme.

The Danish Export Promotion Programme is unique in several ways. First Denmark is the only country in which all export promotion activities are organized within the Foreign Ministry, which manages the activities according to commercial principles. Second the Danish Foreign Ministry is distinguished by its significant size compared to the size of the country. In fact the Danish Foreign Ministry holds the largest assignment portfolio among Foreign Ministries within the European Union. Third the Danish Foreign Ministry has undertaken a number of comprehensive organizational reforms, which contrary to a conservative image places heavy emphasis on strong incentive structures based on *New Public Management* principles.

"The political Economy of the Export Promotion Programme" analyses two major questions. First, the sources and causes of the reforms undertaken within the export promotion programme are examined. Second the effects of the reforms are examined empirically by a questionnaire among employees of the Danish Trade Council. Both analyses are done in comparison with the organisation of the Swedish export promotion programme, which for its part is characterized as one of the most commercialized programs in the world.

It is shown that the sources and causes of the power exercised by the Foreign Ministry relates much to the theory put forward by Wilson and Williamson that the diplomatic corps, because of its privileged position, enjoys special power resources. Combined with the comprehensive organizational reforms based on *New Public Management* principles, this has been a forceful mechanism for the success of the Foreign Ministry. On the other hand it is also shown that the Foreign Ministry because of its success in expanding its export related activities must balance a large number of competing interests. The empirical evidence put forward in the second part of the analysis demonstrates in a number of ways, that the *New Public Management* reforms have indeed had unmistakable effects on the employees of the Danish Trade Council. Mostly the effects are as desired, but on the other hand the analysis also states that there are undesired effects, which leave room for improvements.