

KASPER ELMQUIST JØRGENSEN: Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv under 1. verdenskrig. Ph.d. afhandling, Handelshøjskolen i København 2005. 286 s.

Dansk historieskrivning om det 20. århundrede rummer et paradoks. Om Danmark under 2. verdenskrig og tysk besættelse kan man tælle værkerne i kilometervis af hyldemeter, mens vi kan klare os med centimetermålet, når det gælder værker og artikler om 1. verdenskrig. Paradokset bliver tydeligt eksponeret, når der endelig udkommer et stort værk som Niels Arne Sørensen om den store krig og dens følger, som Kasper E. Jørgensen (KEJ) af gode grunde ikke har kunnet indtage.<sup>1</sup>

Besættelsen stillede landet, de ansvarlige myndigheder og befolkningen over for nogle uomgængelige politiske og etiske dilemmaer og eksistentielle valg, og det kan vel bidrage til at forklare den tilsyneladende umættelige interesse i offentligheden og blandt skrivende folk. Ser vi nøgternt på virkningerne af 2. verdenskrig, var de i henseende til ændringer i de social-økonomiske, politiske og institutionelle områder temmelig ubetydelige. Omvendt indebar 1. verdenskrig radikale forandringer på just disse områder. De politiske institutioner, de politiske ideologier og forholdet mellem stat og marked undergik forandringer med langtrækkende virkninger for det danske samfund i resten af århundredet. I de første år efter 1. verdenskrig kunne man ganske vist overalt møde krav om en tilbagevenden til normale tilstande, således som de havde været før krigen. I USA førte Warren Harding valgkamp på feltråbet »return to normalcy«. Den emsige statsmagt skulle føres tilbage til normale dimensioner, alle reguleringer afvikles snarest. Det var krav som med eftertryk også blev ført frem i den hjemlige politiske kamp mod det »rodeske regimente«. Hvad disse krav skjulte eller overså var, at der under krigen var skabt en ny normalitet, som ikke kunne elimineres eller tænkes væk. Det kan vi se med vort næsten 100 år lange perspektiv. Minimalstaten var og er – tør vi vel i dag mene – død, og genoplivningsforsøgene har været kortvarige og mislykkede. Med stort klarsyn erkendte og anerkendte Ove Rode dette i sin store Gimle-tale, mens socialdemokraterne på deres side så frem til at udnytte den nye normalitet offensivt.

KEJs afhandling handler om etableringen af denne nye normalitet, eller i hvert fald om væsentlige sider af de processer, der førte til nye

<sup>1</sup> Dette er en lettere bearbejdet version af mit indlæg ved Kasper Elmquist Jørgensens forsvar for sin ph.d.-afhandling d. 22. december 2005.

måder at tænke og praktisere forholdet mellem økonomi og politik, mellem erhvervsliv, organisationer og statsmagt og mellem den nationale økonomi og det internationale økonomisk-politiske system.

De temaer, jeg vil tage op til diskussion, er spørgsmålet om brud-kontinuitet, og i den sammenhæng begrebet »stiafhængighed«. Så er det statsopfattelsen: var Den Overordentlige Kommission (DOK) en del af statsapparatet eller hvad? Og endelig er det en diskussion af spørgsmålet om, hvorfor kun dele af de væsentlige samfundsområder blev draget ind under reguleringen.

Den såkaldte »augustlov«, der blev vedtaget i Rigsdagen d. 7. august 1914, er en af vor parlamentariske histories korteste lovformuleringer. Til gengæld fik den nogle af de mest vidtrækkende konsekvenser, en lov har haft. KEJ citerer den i fuld udstrækning på s. 64 og konstaterer, at den gav indenrigsministeren »hidtil uhørt magt«. Alle forventede en hurtig afslutning på krigen, så dens funktionsperiode »indtil videre« var der vist ingen, der tog anstød af. Men i de to forhold, den uhyre magt til IM og den åbne tidshorizont, lå kimen til de talrige senere politiske konflikter, der reelt kulminerede med påskekrisen 1920.

I indledningen diskuterer KEJ problemstillingen brud-kontinuitet, hvor langt de fleste forfattere hidtil har opfattet politikken under verdenskrigen som et brud. KEJ tager spørgsmålet op igen sidst i afhandlingen, hvor det hedder, at der er »gode grund til at betragte dele af reguleringspolitikken som et brud med den før 1914 eksisterende samfundsorden; maksimal priser, erhvervsorganisationernes handelsaftaler med udlandet«. Lidt længere nede på samme side hedder det imidlertid, at det »er mest præcist at sige krigen indvirkning accellererede nogle allerede eksisterende udviklingstendenser, mens de brudagtige forhold kun eksisterede under krigen og blev fjernet lige efter krigen ophør«. Vil det sige, at man dels kan operere med et brud, (var det i øvrigt et intenderet brud?) dels at vi, som det også tidligt i afhandlingen fremgår, kan pege på en vis »sti-afhængighed« (var der stier at betræde?), og ender KEJ i virkeligheden med at se forholdene under 1. verdenskrig som en parentes? – jeg er lidt i tvivl.

Der er ingen tvivl om, at emnet for afhandlingen er vigtigt; ejheller om at væsentlige sider af reguleringspolitikken hidtil kun har været belyst ret overfladisk. Og det er især dette forhold, KEJ søger at rette op på med en særdeles empiritung og detaljeret analyse af forholdet mellem statsmagt, DOK og erhvervsorganisationer. Gennem udnyttelsen af et stort og alsidigt kildemateriale kommer vi helt ind i mødeværelserne, i politikens maskinrum, og får præsenteret de enkelte aktørers holdninger og argumenter – gode som dårlige.

I afhandlingen blotlægges også tydeligere, end det tidligere er sket, de mange konfliktflader mellem erhvervene indbyrdes og mellem de forskellige erhverv og regeringen. KEJ tilslutter dig uden at tøve – og efter min mening med rette – konfliktlinjen i tolkningen af den økonomiske politik. Uanset Ove Rodes intentioner om at udpege medlemmerne af DOK på baggrund af deres personlige egenskaber og ud fra en formodning om, at de ville tage hensyn til almeninteressen og helheden, så blev de jo alle stridsmænd for de erhverv og de organisationer, de kom fra. De demonstrerede, som KEJ præcist skriver, en stålsat vilje til at være liberalister på egne vegne og reguleringstilhængere på andres vegne, og når de nu ikke kunne slippe for regulering, så at udnytte statsmagten til i så vid udstrækning som muligt at fremme egne interesser. Det vidner om en betydelig omstillingsparathed hos de fremmeste aktører.

Det undrer mig i den forbindelse, at KEJ slet ikke udnytter sin gode iagttagelse af statsmagtens fravær i den uhyre interessante førkrigsdiskussion om Danmark som industri- eller landbrugsland mellem Alex. Foss og forpagter Sonne, som refereres indledningsvis. Uanset hvilken vision de havde for den fremtidige erhvervsudvikling, så eksisterede staten stort set ikke i deres univers. Men det kom den sandelig til. I denne sammenhæng kunne KEJ måske have haft nytte af at se på det tredje, lidt mindre spektakulære indlæg i debatten, nemlig socialdemokraten Gustav Bangs, der helt tydeligt anlagde et perspektiv, der klarere pegede frem mod dels reguleringen, dels mod en ny balance mellem erhvervene, med statsmagten som en dynamisk medspiller.

Det var en alvorlig øvelse og prøvelse for erhvervs- og organisationsfolkene at lære at tænke statsmagten med i deres overvejelser, for slet ikke at tale om de anstrengelser, det må have voldt dem at leve op til forventningerne om, at de tog hensyn til almeninteressen. Det lykkedes dem jo også kun undtagelsesvis.

Det fører mig til en diskussion af KEJ's opfattelse af statsmagten. Hvem/hvad var egentlig staten i denne sammenhæng, og helt konkret: var DOK en del af statsmagten? Og var statsmagten en entydig aktør? Der er selvfølgelig ikke tvivl om, at Rode, hans regeringskolleger og embedsmændene repræsenterede statsmagten, ligesom den efterhånden mere aktive rigsdag. Men hvordan skal vi opfatte DOK? På den ene side blev kommissionen udstyret med en betragtelig indflydelse, og dens råd blev stort set altid fulgt af ministeren. På den anden side var DOK's medlemmer jo i stort set alle væsentlige spørgsmål ryggede uenige, og det var til tider særdeles vanskeligt at stable et flertal på benene, som kunne forsyne Rode med de ønskede indstillinger. Der måtte jævn-

ligt files med sammensætning og tilstedeværelse. Det er lidt uklart, hvorledes KEJ karakteriserer DOK. Havde den, som antydnet i afhandlingen, forbilleder i de foregående års institutionelle nydannelse? Eller var der tale om en fuldstændig nydannelse skabt til lejligheden af en inspireret Ove Rode? Vi kan måske komme svaret lidt nærmere ved at diskutere den korporatismeteori, som KEJ refererer til, men efter min opfattelse ikke udnytter tilstrækkeligt. Min medopponent vil komme nærmere ind på dette spørgsmål.

Ved afslutningen af 1. verdenskrig og hele det forløb, KEJ behandler, stod det danske samfund i den interessante situation, at både statsmagt og erhvervsorganisationer var blevet radikalt styrket. De to parter placerede sig under forløbet i en win-win situation. Organisationerne blev styrket i forhold til erhvervene og deres medlemmer, og deres indre organisation voksede eksplosivt, ikke mindst med hensyn til antallet af ansatte i organisationerne, navnlig i Industrirådet. Statsmagten, og her vel især regeringsmagten, blev styrket i forhold til de samfundsmæssige funktioner og fik nye og øgede kompetencer.

Men denne styrkelse af regeringsmagten og dens instrument DOK forblev som bekendt ikke uantastet. Det er en af de gode iagttagelser i afhandlingen, at Rigsdagen, dvs især oppositionen, gradvis samlede sig sammen til et opgør med reguleringen og Rodes magt. Det kunne den, som KEJ skriver, gøre, fordi det i det øjeblik, der kom bevillingsspørgsmål på banen, var umuligt at skubbe rigsdagen til side.

Trods sin taktiske fingerfærdighed kunne Rode ikke undgå en konfrontation i Rigsdagen med den mere og mere reguleringsfjendtlige opposition. Han nyder den i dansk politik sjældne ære at få et helt system knyttet til sit navn. Lidt på linje med »systemet Stauning« i 1930'erne, og som dette med langt fra positive konnotationer.

Der er én betydningsfuld sektor i samfundet, som i hvert fald formelt forblev uberørt af reguleringen, og det undrer mig, at den kun perifert strejfes. På s. 32 hedder det, at der »er fokuseret på erhvervspolitikken, uden at social- og arbejdsmarkedsforhold dog helt udelades, da de giver en vigtig ramme for erhvervspolitikken.«

Jeg har meget svært ved at få øje på en behandling af dette felt, når bortses fra at pris- og forsyningspolitikken selvfølgelig havde socialpolitiske aspekter. Arbejdsmarkedet omtales overhovedet ikke. Det er dog ellers i reguleringspolitik i øvrigt, for slet ikke at tale om korporative tiltag, et helt centralt område. Hvorfor er dette vigtige samfundsområde helt udeladt?

Der kan gives acceptable forklaringer. Der var i 1911 helt usædvanligt indgået en 5-årig overenskomst på arbejdsmarkedet. Den skabte relativ

ro på feltet indtil 1916. Men derefter bragede det jo løs med konflikter, der berørte alle erhverv, og som kostede i tusindvis af tabte arbejdsdage. Konflikterne var militante, til tider grænsende til oprørske. Ville det ikke have været et oplagt sted at sætte ind med statslige tiltag over for arbejdsmarkedets organisationer og de rebelske arbejdere? Og hvorfor gjorde man det ikke, når nu stort set al anden social-økonomisk aktivitet søgtes reguleret? Jeg synes det kræver en forklaring.

Til slut: Markedsøkonomien er en tung partner at danse med. Hun vil helst føre og viger ikke tilbage for at træde på de ømmeste ligtorne. Prøver man at tøjle hende, finder hun straks på nye trin og dansemønstre. Og umiddelbart efter krigen tog hun igen et fast førergreb om det danske samfund. Men relationerne, improvisationerne, erfaringerne under 1. verdenskrig havde forsynet det politiske system, statsmagten og politikerne, med nogle indsigter og instrumenter til at håndtere den stærke dame på en ny måde. Der blev lagt nogle spor til en ny politik, tegnet streger til nye dansetrin, hvor markedet ikke nødvendigvis fastholdt føringen. Det er nogle af de indsigter, der er opnået i kraft af denne afhandling. Den kaster tillige lys på, hvorledes partikulære interesser og almeninteressen støder sammen i tilspidsede situationer. Den er et velkomment opgør med den radikale historieskrivnings heroisering af Ove Rodes indsats og med harmoni- og konsensustolkning af politikken under 1. verdenskrig. Afhandlingen er ikke problemfri, men den udgør en tiltrængt udvidelse og uddybning af vor forståelse af en afgørende epoke i det 20 århundredes historie.

*Niels Finn Christiansen*

## II

Det er godt, at vi nu har fået en grundig belysning af reguleringspolitikken under den 1. verdenskrig.<sup>1</sup> Dels fordi reguleringen i sig selv udgjorde et ganske imponerede bygningsværk – uanset om man brød sig om arkitekturen eller ej – dels og ikke mindst fordi den blev en vigtig erfaring i forbindelse med opbygningen af den danske velfærdsstat. Reguleringen blev som bekendt afviklet i 1920'erne, men selv om Den overordentlige Kommission på den baggrund må betegnes som en parentes, så var den et eksempel på en moderne regulering, dvs. en demokratisk regulering i et samfund på vej væk fra landbrugssamfundet og hen i mod velfærdssamfundet.

Mit indlæg vil rette blikket mod sammenhængen mellem afhandlingens teoriapparat, konklusion og perspektivering, hvori reguleringen

<sup>1</sup> Dette er en lettere bearbejdet udgave af mit indlæg ved Kasper E. Jørgensens ph.d.-forsvar den 22. december 2005 på Handelshøjskolen i København.

under 1. verdenskrig i andre lande skitseres med henblik på en sammenligning med forholdene i Danmark. Jeg vil ikke diskutere den anvendte teori, korporatisme-teorien, i stedet vil jeg prøve at se på anvendelsen af teorien i konklusionen og perspektivering.

Uden at gå i detaljer med begrundelsen for valget af at bruge korporatisme-teorien som afsæt for analysen, vil jeg mene, at den er et heuristisk acceptabelt valg. Det indebærer, at man 'løfter' teorien ud af dens oprindelige funktion, nemlig at beskrive nogle totalitære tendenser, og at man ligeledes ser bort fra dens tidsmæssige tilknytning til Mellemkrigstiden. Kort sagt, korporatisme-teorien skal i denne forbindelse forstås som den politologiske videreudvikling, der arbejder med korporative tendenser i demokratiske samfund, dvs. som fokuserer på forholdet mellem interesseorganisationer og politik eller som her, mellem erhvervsliv og stat. Lokaliseringen af korporative træk er således ikke i sig selv en påpegning af tilstedeværelsen af ikke-demokratiske forhold. Denne videreudvikling af teorien er i afhandlingen repræsenteret ved Leo Panitsch.<sup>2</sup>

Men valg indebærer også fravalg, og det sidste jeg vil give et par ord med på vejen. Valget af korporatismeteorien indebærer et fravalg af de reguleringsteoretiske teoridannelser og overvejelser, som især har fundet sted fra 1960'erne og fremefter. Fokus ville her ikke være rettet imod staten og interesseorganisationerne, men mod staten/politikken og erhvervslivet/virksomhederne. I forhold til afhandlingens tema ville det betyde, at interesseorganisationernes forhold og udvikling ville træde mere i baggrunden end tilfældet er i den foreliggende afhandling.

Reguleringsteorien kom for alvor på banen i 1960'erne og har siden været præget af en del forskellige bud på relationen regulering – regulerede. Når det gælder forholdet mellem stat og erhvervsliv under 1. verdenskrig, kunne opfattelsen af regulering som en arena, hvor forskellige instanser – stat, virksomheder, forbrugere – ud fra forskellige interesser så at sige konkurrerer om reguleringens konkrete udformning, være interessant og inspirerende at arbejde med. Pointen er, at den enkelte virksomhed eller det enkelte erhverv kan have interesse i reguleringen, den er ikke nødvendigvis politisk eller statslig initieret, dvs. den udtrykker ikke nødvendigvis en modsætning mellem stat og erhvervsliv/borger.

Korporatismeteorien er en magtteori, en teori om magtfordeling, hvis genstand er interesseorganisationers politiske indflydelse. Regu-

<sup>2</sup> Leo Panitsch: Recent Theorizations of corporatism: reflections on a growth industry. *British Journal of Sociology*, Vol. 31, Nr. 2, June 1980 p. 159-187.

leringsteorien tager til forskel herfra afsæt i markedets funktionsdygtighed (eller i den enkelte borgers livsverden). I praksis kan man sagtens forestille sig både et betydeligt overlap og store analytiske forskelle mellem de to teoriretninger, men det, der her er pointen, er, at afhandlingen i kraft af det teoretiske udgangspunkt retter søgelyset mod erhvervslivets organisationer, mens virksomhedsniveauet, hvad enten der er tale om landbruget eller om fragtrederierne, er fravalgt. Det samme er forbrugerne, selv om de – eller i det mindste forbrugerpolitiske overvejelser – må formodes at have spillet en rolle fra Den overordentlige Kommissions første dag, fx i hele diskussionen om prisreguleringen.

Et spørgsmål, der er af væsentlig betydning for at komme frem til en fornuftig vurdering af Den overordentlige Kommission og reguleringspolitikken, er indkredsningen af de interesser, der fra statens og dermed politikernes side gjorde sig gældende. I forbindelse med en kritik af reguleringsteorien afviser Kasper E. Jørgensen (KEJ) (side 21), at termen *almenvellet* kan bruges til at karakterisere statens interesser. Men hvordan så? Så vidt jeg kan se, undlader KEJ at definere statens interesser i Den overordentlige Kommission og reguleringspolitikken. Og spørgsmålet er også, om ikke det er at smide barnet ud med badevandet helt at afvise brugen af *almenvellet* som forklaringsfaktor. Ud fra en analyse af de konkrete samfundsforhold kan det være korrekt, men det ændrer ikke ved, at politikere som Ove Rode har tænkt i og handlet efter en konstruktion, der var en afvejet sammenfatning af de hensyn, de mente at måtte tage til de forskellige interesser i samfundet, det være sig bønder, virksomhedsejere, arbejdere eller forbrugere.

Det fører os frem til de motiver, der lå bag Ove Rodes indsats. Jeg savner en grundig analyse af hans (og de andre betydningsfulde politikeres) intentioner med at påbegynde og udbygge reguleringspolitikken. Ønskede Rode eksempelvis en konkretisering af den socialliberale/radikale vision om en ligelig fordeling af produktionsresultatet, og øjnede han chancen for, at visionen blev til virkelighed omkring et ministerielt bord med repræsentanter for erhvervsliv og fagbevægelse (jf s. 242)? Eller skal man snarere forstå Rodes brug af bemyndigelsesloven<sup>3</sup> i den første fase som et forsøg på at afpolitisere en vanskelig sag, at den så at sige blev løst så tæt på markedet som muligt, dvs. blev så lidt politisk som muligt?

KEJ konkluderer meget fornuftigt, at reguleringspolitikken ikke

<sup>3</sup> Reguleringspolitikken og Den overordentlige Kommissions lovgrundlag var Midlertidig lov om regulering af prisen på levnedsmidler og varer, vedtaget 6. august 1914.

resulterede i korporatisme ud fra Leo Panitsch' tre kriterier. Derimod konstaterer han korporative træk, begrundet i a) en styrkelse af organisationerne (Landbrugsrådet især), b) en institutionalisering af organisationernes deltagelse i reguleringen. Hvis det sammenholdes med KEJ's konstatering af, at statens rolle var reaktiv, så må man vel konkludere, at de korporative træk ikke afspejlede et politisk ønske, men satte sig igennem bag ryggen på aktørerne?

Reguleringspolitikken skulle justere markedskræfterne. Men der var forskel på, hvordan justeringen foregik, hvilket KEJ viser i det komparative afsnit. En væsentlig forskel var betinget af, om landet var i krig. Tyskland og Storbritannien var pinedød tvunget til at producere krudt, kugler, uniformer og andet militært grej, dvs. staten sikrede sig en væsentlig indflydelse på produktionen (jf s. 251), mens regeringerne i Norge, Sverige og Danmark havde hele opmærksomheden rettet mod forsyningsituationen. Placeringen i forhold til krigen angiver således forskellige grader af kontrol med erhvervslivet, men spørgsmålet er, om det også spillede ind på graden af korporatisme, idet det skal understreges, at korporative strukturer i et demokratisk samfund ikke er det samme som kontrol?

KEJ konstaterer, at udviklingen i Danmark mere lignede udviklingen i Tyskland end i de andre nævnte lande. Ud fra ovenstående skyldes det efter min mening, at KEJ's fokuserer på strukturen, snarere end på motivet og reguleringens genstand: i Danmark var det især landbrugspriserne, der blev reguleret, mens det i Tyskland var det militær-industrielle kompleks' produktion; det var prisen på rugmel over for granater.

Det skal også ses i lyset af det skifte, der skete i reguleringspolitikken. Augustloven var en bemyndigelseslov, hvilket indebar, at Rigsdagen afskrev sig selv indflydelse på prisreguleringen. Efterfølgende blev kornordningerne fastsat ved lov, fragtraterne ligeledes, oppositionen presede på, og resultatet blev, at Rigsdagen igen kom på banen. KEJ forklarer det s. 240 med, at regeringen ønskede at fordele ansvaret på flere skuldre. Det er uden tvivl en faktor, men situationen var vel også den, at der i 1916-17 var udsigt til en langvarig krig (især med den uindskrænkede ubådskrig fra 1.2.1917, jf. s. 240), hvorfor en fortsat og udvidet brug af bemyndigelsesloven let kunne blive en betænkelig sag ud fra et demokratisk synspunkt. Man kunne med andre ord forestille sig, at Ove Rode, hvis parti så det som sin fremmeste opgave at stå vagt om demokratiet, blev bekymret for de tendenser, der tegnede sig i den uforudsete udvikling af reguleringspolitikken. Fordelen ved lovgivningen var ikke blot at finde i ansvarsfordelingen, men tillige i at den var mere



gennemsigtig og i overensstemmelse med en parlamentarisk grundholdning. Dette punkt, som jeg finder ret centralt i forhold til en overordnet forståelse af DOK og reguleringspolitikken, kunne efter min mening have fortjent en større opmærksomhed.

Det er tid til at runde af: Efter bedømmelsesudvalgets mening er afhandlingens stærke side analysen af det store kildemateriale efter Den overordentlige Kommission. Der trækkes sider ved DOK's virke frem, som hidtil ikke har været belyst, en række konflikter belyses, konsensusforståelsen er grundigt dokumenteret, ligesom vores viden om organisationernes rolle er væsentligt forøget. Det rode'ske regimente var mindre planøkonomisk og bedre demokratisk funderet end dets kritikere har givet udseende af.

*Mogens Rüdiger*

STEEN ANDERSEN: De gjorde Danmark større... De multinationale danske entreprenørfirmaer i krise og krig 1919-1947.

Interessen for besættelsestiden er bluset op igen de senere år, men som noget nyt ved beskæftigelsen med de fem lange år har historikere de senere år for alvor taget fat på afdækningen af de økonomiske forhold, erhvervenes situation og deres forhold til besættelsesmagten og samarbejdspolitikken. Center for Virksomhedshistorie, CBS, har sin væsentlige andel i, at der bliver taget hånd om dette område på en kvalificeret måde. Det skal derfor hilses velkommen, at Steen Andersen har givet sig i kast med den omfattende opgave, det er at undersøge de multinationale danske entreprenørfirmaer.

Resultatet er en omfangsrig afhandling, der argumenterer både på det teoretiske og begrebslige niveau, er metodisk velovervejet og empirisk særdeles grundig. Problemstillingen er relevant og væsentlig ligesom undersøgelsen i det store og hele er overbevisende. Vi får præsenteret et både detaljeret og skarpt billede af de danske entreprenørvirksomheders ageren i perioden. Endelig er afhandlingen velskrevet. De kritiske bemærkninger, der følger nedenfor, skal ses i lyset af denne positive helhedsvurdering.

Afhandlingens problemstilling er koncentreret omkring de multinationale danske entreprenørvirksomheder og den måde, de forholdt sig til de udfordringer, som de i mellemkrigstiden og ikke mindst under 2. verdenskrig blev stillet over for. Dvs. på baggrund af de politiske forandringer, der bragte staten eller det politiske på banen enten i form af en demokratisk krisepolitik eller i form af diktaturer i andre lande.