

Bog anmeldelser

Clemens Stubbe Østergaard (2008)

Kinas eksperimenter.

Reformer og stormagtsstatus

København: Forlaget Columbus,

2. udgave 2008, 160 sider, 174 kr.

Kina har siden starten af de økonomiske reformer sidst i 1970'erne gennemgået dramatiske forandringer. Clemens Stubbe Østergaard giver i denne opdaterede version af »Kinas eksperimenter« et fornemt indtryk af disse forandringer, og analyserer og diskuterer drivkræfterne bag samt implikationerne heraf for såvel Kina som resten af verden. Dette sker gennem kapitler om Kinas historie, de samfundsmæssige omvæltninger, indretningen af det politiske og administrative system og udviklingerne heri, den økonomiske reformproces og konsekvenserne heraf, og Kina som regional og global aktør. Clemens Stubbe Østergaard er drevet af en overordnet ambition om at gøre op med stereotyper og fordomme og ønsker i stedet at levere et mere nuanceret billede af et Kina, hvor komplekse udviklinger er i gang på alle niveauer, hvilket umuliggør skrāsikre udtalelser om det fremtidige Kina.

Kapitel 1 fungerer som en introduktion, hvor forudsætninger for at analysere og forstå Kinas åbning for omverden og Kinas imponerende udvikling de seneste tre årtier lægges fast, særligt i forhold til Kinas lange historie, geografiske og demografiske betingelser, Kommunistpartiets fundament og position i

Kina og det kinesiske samfunds indretning. Med dets fokus på fastlæggelse af »rammebetingelserne« for Kinas udvikling giver kapitlet således det nødvendige fundament for i kapitel 2 at analysere og diskutere de igangværende samfundsmæssige omvæltninger i Kina nærmere. Her fremhæves det, hvordan de kinesiske ledere har formået at holde Kina samlet og stabilt og at holde Kommunistpartiet ved magten særligt via den pragmatiske eksperimenterede tilgang, som karakteriserer både den økonomiske reformproces og udviklingerne i det politiske og administrative system i Kina samt ved at indfange nye eliter og dynamikker i det kinesiske samfund i partiet. De mange udfordringer, som de kinesiske ledere står overfor, understreges imidlertid også, herunder særligt den stigende sociale og regionale ulighed og den udbredte korruption, som giver anledning til stigende utilfredshed i den kinesiske befolkning illustreret ved stigningen i antallet af demonstrationer og uroligheder over hele Kina. Prioriteter og strategier, som de kinesiske ledere forfølger for at takle disse udfordringer diskuteres og vurderes ligeledes. Her betones det, hvordan velstanden må reguleres, fordeles bedre og gøres mere »gennemsigtig« og »grønnere«. Dette rejser svære problematikker for de kinesiske ledere, som dog ses som værende stærkt fokuseret på at takle disse udfordringer, hvilket har givet belæg for udviklingen af en tredje udviklingsmodel i Kina, der karakteriseres som en form for socialdemokratisk »New Deal« politik.

I kapitel 3 zoomes ind på det politiske og administrative system i Kina, og en ambitiøs »magtudredning« forsøges iværksat. Denne fremstår vellykket og velstruktureret. Særligt pointen angående vigtigheden af at skelne mellem den formelle og den uformelle politiske og administrative indretning trækkes op, hvor der formelt ikke er sket meget siden starten af de økonomiske reformer. Reelt er der imidlertid indført en masse ekstra mekanismer og koordinerende netværk, som får det komplekse politiske og administrative system til at hænge sammen og fungere. Ligeledes understreges det, hvordan Kommunistpartiet har udviklet sig til et elite- og karrierparti, mens partiets bredere indenrigspolitiske legitimitet hviler på dets fortsatte evne til at levere økonomisk fremgang, stabilitet, national magt og international anseelse – der er således i høj grad tale om en form for »performance« legitimitet, hvor partiet skal levere i forhold til krav og forventninger i den kinesiske befolkning. Det kinesiske politiske system karakteriseres som et konsultativt-autoritært system, hvor et egentligt alternativ til partiet ikke eksisterer, men hvor en form for demokratisering af partiet indefra er begyndt.

Kapitel 4 tager fat på Kinas økonomiske reformproces i bestræbelserne på at besvare, hvordan Kina på tre årtier er gået fra et isoleret og fattigt udviklingsland med et planøkonomisk system til en international økonomisk gigant integreret i internationale markedsøkonomiske institutioner. Her er tale om en gradvis proces ledet af partistaten, som på eksperimenterende vis har gennemført reformer i landbruget, udpeget »særlige økonomiske zoner« og åbnet op for udenlandske investeringer og udenrigshandel. Der har ikke fra start været en overordnet plan og strategi, men kineserne har i høj grad prøvet sig frem – en evolutionær proces, hvor positive erfaringer er blevet udbredt, og partistaten gradvis har reduceret sin egen direkte rolle i økonomien, men fastholdt en aktiv regulerende og fordelingspolitisk rolle. De negative føl-

ger af det ensidige sats på høj økonomisk vækst identificeres og diskuteres også. Her fremhæves særligt de enorme miljøproblemer og den sociale og regionale ulighed. Det påpeges, at der sker flere positive tiltag fra centralt hold i Kina i forhold til at tackle disse problemer, men implementeringen halter, og en omlægning af incitamentsstrukturen for lokale ledere og embedsfolk er nødvendig.

I kapitel 5 rettes blikket mod Kinas udvikling som regional og global aktør, hvor der gøres op med den polariserede »Kina trussel« vs. »Kina mulighed« debat, som har domineret særligt siden midten af 1990'erne. Det understreges, at det ikke er givet, at Kina vil udvikle sig til en trussel eller en mulighed, og kapitlet ser nærmere på de mange faktorer, som vil komme til at influere Kinas udvikling som regional og global aktør og implikationerne heraf. Betydningen af Taiwan, forholdet til Japan og USA samt indenrigspolitiske udviklinger fremhæves. Det pointeres ligeledes, hvordan de kinesiske ledere generelt forsøger at kombinere sikkerhed, udvikling og autonomi, og dette er en svær balance, særligt som følge af det øgede internationale fokus, der er kommet på Kinas politik og aktiviteter i takt med Kinas »opstigen«. Det er således vigtigt for Kina at blive set som en samarbejdsvillig og ansvarlig international stormagt og opnå status og anerkendelse, men samtidig er det vigtigt at sikre egne nationale sikkerhedspolitiske interesser og fortsat høj økonomisk vækst og indenrigspolitisk udvikling. Disse forskellige hensyn og interesser er svære at håndtere. Resultatet er ofte en pragmatisk og reaktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor fokus på regionen og multilaterale organisationer samt fordelene for den indenrigspolitiske udvikling ved at tage aktiv del i globaliseringen står centralt. Det afvises dog ikke, at en mere aggressiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik kan udvikles med aktiv anvendelse af Kinas styrkede militær, men dette afhænger i høj grad også af, hvorvidt Kinas interesser og

bekymringer bliver tilgodeset i den igangværende udvikling i den regionale og globale magtstruktur. De særskilte diskussioner af Kinas intensiverede fokus på og aktiviteter i Afrika og betydning af OL i Beijing for Kina, nationalt og internationalt, er vigtige tilføjelser siden første udgave af bogen. Her afvises det, at Kinas intensiverede fokus på og aktiviteter i Afrika skal ses som nyt, stort eller usædvanligt, men det understreges samtidig, at såvel gevinster som udfordringer for både Kina, Afrika og Vesten følger heraf. Den overordnede pointe er således, at sikring af en fredelig kinesisk »opstigen« stiller store krav, ikke blot til de kinesiske ledere og befolkning, men også til de eksisterende stormagter, særligt USA. Den store udfordring for USA bliver således indpasningen af en opkommende stormagt med hensyntagen til kinesiske interesser og bekymringer.

I kapitel 6 samles der op i forhold til bogens hovedfokus på at identificere de – indre og ydre – faktorer, som har og kommer til at influere Kinas udvikling. Dette afsluttende kapitel givet et godt overblik over bogens mange interessante diskussioner og pointer. Clemens Stubbe Østergaard ender i en forsigtig optimistisk tone, hvor det understreges, at der er mange udfordringer forude, men de sidste 20-30 år har imidlertid vist, at kineserne har det med at overraske i forhold til at takle store udfordringer og udnytte nye muligheder.

Clemens Stubbe Østergaard viser et indgående kendskab til og forståelse for det kinesisk samfund og system, og der er dybde og grundighed i behandlingen af meget komplekse udviklinger og spørgsmål med eksplicit anvendelse af politologiske tilgange og henvisninger til relevante teoretiske debatter. Der er ligeledes en god brug af en bred vifte af kilder og inddragelse af empiriske data. Clemens Stubbe Østergaard formår således både at levere forskning på højt niveau og fornem formidling, hvor den pædagogiske ambition skinner igennem. Den svære balance mellem

at give overblik og gå i detaljer holdes således langt hen af vejen, men der er dog visse steder, hvor diskussionerne bliver mere indforståede og specifikke og dermed svære at følge. Ligeledes er der flere gentagelser og overlap, og som Clemens Stubbe Østergaard også betoner i forordet, går udviklingen i Kina så hurtigt i dag, at det er svært at være »up-to-date«. Dette er dog mindre ting.

Clemens Stubbe Østergaard opfylder den overordnede ambition om at kvalificere debatten om Kinas »opstigen« og nuancere og tale op mod stereotyper og fordomme i debatten om Kinas stigende økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske rolle. Bogen vil således gavne alle, som søger at forstå Kinas udvikling og implikationer heraf – hvor kompleks en udvikling, der er tale om, og hvor påvirkelig kineserne også er for omverdens reaktioner på Kinas udvikling.

Camilla T. N. Sørensen
Forskningsassistent/Ph.d. stipendiat
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Lotte Jensen (2008)

Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomisk styringsaktør
Odense: Syddansk Universitetsforlag.
2008. 637 sider.

Lotte Jensens bog er i sandhed et *opus magnum*. 1,5 kilo vejer den, og 637 store sider fylder den. Men også indholdet er vægtigt. Bogen handler om Finansministeriets rolle i dansk politik. Den er velskrevet, den er spændende, og læseren bliver endog meget kloge på dansk politik.

Lotte Jensens sigte er at afdække Finansministeriets udgiftspolitiske gennemslagskraft. Der lægges dermed op til en forvaltningspolitisk analyse på et højt ambitionsniveau. Det første spørgsmål, der melder sig,

er hvad gennemslagskraft betyder? Her afgrænses bogen meget fornuftigt til en analyse af to roller, som er klassiske for finansministerier. Den ene er budgetvogterrollen, hvor opgaven er at sikre, at alle udgiftsønsker kan rummes inden for givne rammer. Derfor må der ind imellem siges nej til nye initiativer. Hvor god er Finansministeriet til det? Den anden rolle er policykoordinator-rollen. Det drejer sig her om, hvor centralt Finansministeriet står som koordinator af regeringens politiske linje.

Det næste spørgsmål, der melder sig, er, hvordan gennemslagskraft måles? Men også her har Lotte Jensen godt fat. Udgiftsvogterrollens succes måles ud fra de udgiftspolitiske målsætninger, der formuleres i budgetårets begyndelse. Man kan sige, at Finansministeriet måles på egne præmisser. Policykoordinator-rollens succes måles ud fra Finansministeriets placering i regeringens koordinationsfora. Man kan sige, at succeskriteriet her er besættelse af institutionelle kontrolposter. Som det vil fremgå nedenfor, kan disse empiriske succes-indikatorer diskuteres. Men de har under alle omstændigheder fat i en vanskelig materie.

Bogen er opbygget efter en klar og logisk struktur. Efter et kort introduktionskapitel følger tre kapitler, der kridter banen op. Det første giver en historisk redegørelse for Finansministeriets placering i den politisk-administrative proces. Det næste introducerer læseren til fænomenet udgiftspolitik. Det sidste redegør for det rammesystem, som er krumtappen i den danske finanslovsproces. Der er tale om grundige og indsigtsfulde kapitler. Det er et langt antrit til analysen, men kommer man igennem det, er man godt klædt på til at vurdere holdbarheden af det følgende.

Efter denne optakt følger bogens empiriske analyse. Det handler først om udgiftsvogterrollen, som analyseres over 202 sider i kapi-

tel 5 og 6. Lotte Jensen har skåret analysen til på flere led. Først har hun udvalgt to år til nærmere analyse: 1994 og 1999. Dernæst har hun valgt både at analysere den generelle finanslovsproces og at dykke ned i udvalgte bilaterale budgetspil mellem Finansministeriet og en række fagministerier. I 1994 ser hun på Finansministeriets samspil med Kulturministeriet og Industri- og Samordningsministeriet. I 1999 ser hun på hele fire fagministerier: Social-, Udenrigs-, Miljø- og Energi- samt Arbejdsministeriet. Herefter handler det om policykoordinator-rollen, som analyseres ud fra Finansministeriets position i regeringens interne koordinationsapparat. Konkret handler det om forholdet mellem de centrale ministerudvalg, dvs. regeringens koordinations- og økonomiudvalg, samt det parallelle topembedsmandsudvalg, den såkaldte styregruppe.

Analysen er både en kraftpræstation og et stykke pionerarbejde. Omfanget af datamaterialet kan tage pusten fra de fleste. Analysen er primært baseret på materiale fra Finansministeriets arkiver. Materialet er på én gang overvældende og svært tilgængeligt. Arkiverne er fyldt med ministeriets notater, som nok er spændende, men som det også kræver en god portion budgetteknisk indsigt at lodde dybden af. Men Lotte Jensen besidder unikke forudsætninger for at vurdere materialet. Dels har hun arbejdet med finansministerielt materiale før, dels har hun som led i forskningsprocessen været indstationeret i Finansministeriet i 18 måneder for at lære ministeriet, dets jargon, kultur og procedurer at kende. Der er her tale om en antropologisk forskningstilgang, som jeg ikke kender andre eksempler på i dansk forvaltningsforskning. Lotte Jensens særlige forudsætninger betyder, at læseren er i trygge hænder, når betydningen af de mange budgetnotater og møderferater fra arkivet skal vurderes.

Den empiriske analyse når frem til detaljerede og indsigtsfulde resultater. Finansministe-

riets position bliver afdækket i mange nuancer. Om budgetvogterrollen konkluderer Lotte Jensen, at Finansministeriet på den ene side udgør en velsmurt maskine, som sikkert når de kortsigtede mål omkring næste års stigningstakt i de offentlige udgifter, DAU-saldo, finanseffekt mv. På den anden side dækker dette overordnede resultat over en nuanceret virkelighed. Finansministeriet vinder langt fra alle kampe med fagministerierne. Og nogle gange består en sejr i, at problemer blot skubbes et år ud i fremtiden. Den samlede konklusion er, at Finansministeriets udgiftspolitiske performance er »mådelig« og »svagere end periodens standardopfattelse« (s. 488-491). Finansministeriets omdømme som superministerium står noget blakket tilbage. Det er lutrende læsning.

Noget af glorien genvindes dog, når Lotte Jensen sætter luppen på Finansministeriets rolle som policykoordinator i perioden 1993-2000. Det sker ved en grundig analyse af møddevirksomhed, dagsordenspunkter og deltagerkreds for regeringens helt centrale koordinationsfora. Det påvises, at det tungeste beslutningsforum er Regeringens økonomiudvalg, hvor finansministeren sidder for bordenden. Det parallelle embedsmandsudvalg – styregruppen – ledes af finansministeriets departementschef. Finansministeriet styrer med andre ord de helt centrale politisk-administrative beslutningsprocesser internt i regeringen og centraladministrationen.

I bogens afsluttende kapitel trækker Lotte Jensen trådene frem til 2007. Hendes vurdering er, at også Finansministeriets rolle som policykoordinator nu er for nedadgående. Den synes i 1990'erne begunstiget af nogle særlige randbetingelser – et økonomisk truselsbillede, nogle særlige politiske magtforhold (fx fraværet af et fast finanslovsflertal) og et bestemt personligt forhold mellem finans- og statsministeren. Om end kapitlet mere har præg af den informerede iagttagers overvejelser end af nøgtern forvaltningspoli-

tisk analyse som i de foregående kapitler, argumenterer Lotte Jensen overbevisende. Finansministeriet er på godt og ondt blevet et mere almindeligt ministerium.

Som det er fremgået, har bogen mange stærke sider. Der er dog også forhold i bogen, der kan diskuteres. Jeg fremhæver dem netop som diskussionspunkter og ikke som egentlige kritikpunkter. Det gælder ikke mindst, fordi Lotte Jensen selv er opmærksom på dem og indvier læseren i sine overvejelser om dem. Men diskuteres kan de.

Det første punkt vedrører balancen mellem bogens forskellige elementer. Bogens centrale indhold er den forvaltningspolitiske analyse af Finansministeriets placering i den politisk-administrative proces. Men der bruges plads på mange andre ting. Den introducerende redegørelse for Finansministeriets historie, for udgiftspolitik og for det danske finanslovssystem fylder over 100 sider. Analysen af forhandlingerne om finanslovaftalen i 1994 og 1999 har, jf. nedenfor, mere karakter af politisk historie end forvaltningspolitisk analyse. Den afsluttende refleksion over Finansministeriets position efter årtusindeskiftet er indsigtfuld, men ikke en egentlig analyse. Alle disse nævnte elementer i bogen er oplysende, informerede, sætter tingene i relief og efterlader læseren klogere på dansk politik. Lotte Jensen kan sit stof, og hun skriver som en drøm. Men denne disponering af stoffet har også en pris. Og den er, at det samlede indtryk af bogen bliver lidt blandet. Er det politologisk forvaltningsanalyse eller politisk historieskrivning?

Det næste punkt vedrører tre spørgsmål omkring de empiriske analyser: Valget af effektmål, undersøgelsesperiode og analysernes datagrundlag. Hvad angår effektmålet, er det målestokken for udgiftsvogterrollens succes, der kan diskuteres. Lotte Jensen vælger som sagt at vurdere Finansministeriets performance ud fra de mål, regeringen og ministeriet

selv indledningsvis sætter sig. Dvs. de udgiftspolitiske målsætninger, som de fremgår af især det såkaldte prioriteringsoplæg og rammebrevene til de enkelte ministerier. Begge typer dokumenter udarbejdes i starten af den årlige finanslovsproces. På den ene side er det en fair målestok, fordi ministeriet så at sige måles på egne præmisser. På den anden side kan det være misvisende, fordi vanskelighederne i årets budgetspil kan være anticeret i udgangspunktet. Problemet kan vende begge veje. Fx konkluderer Lotte Jensen om 1994, at »ambitionerne er ikke høje, til gengæld nås de« (s. 426). Her er målsætningen altså let at indfri. Omvendt noterer Lotte Jensen også, at Finansministeriet kan være strategisk på den måde, at »man ikke regner med at få hele beløbet hjem og derfor spiller højt ud« (s. 289). Her er målsætningen altså svær at leve op til. Spørgsmålet er herefter, hvad man egentlig lærer ved at sammenholde de oprindelige officielle målsætninger med de faktiske resultater. Dette metodiske problem er dog lettere at påpege end at løse. For som Lotte Jensen korrekt anfører, findes der ingen åbenlyse alternative objektive vurderingskriterier at støtte sig til.

Hvad angår analysernes undersøgelsesperiode, er det igen analysen af udgiftsvogterrollen, der kan diskuteres. Finanslovsprocessen forløber i tre trin. Om foråret er der en regeringsintern proces med at forberede finanslovsforslaget, der fremsættes i august måned. Herefter er der om efteråret en parlamentarisk proces, hvor finansloven skal forhandles på plads med Folketingets partier. Endelig starter en ny proces, når finansåret går i gang efter nytår. Her drejer det sig om at holde det lagte budget og sikre, at de stramme rammer ikke sprænges ved tillægsbevillinger i årets løb. Lotte Jensen afgrænser sin analyse til de to første trin i processen og forklarer i det udmærkede metodeappendiks, at fravalget af det tredje trin sker af kapacitetsmæssige grunde. Spørgsmålet er dog, om analysen ikke kunne styrkes ved at lægge snittet ander-

ledes. Finansministeriets position i regeringens forberedelse af finanslovsforslaget er åbenlys. Men ministeriets rolle i det andet trin – den parlamentariske fase – er meget lille. Her er det ministre og finansordførere fra folketingsoppositionen, der styrer sagernes gang. Lotte Jensen noterer selv, at det kan være »vanskeligt at udskille Finansministeriets gennemslagskraft i udgiftsstyringen, hvis den strækkes helt frem til den parlamentariske proces« (s. 499). Det er med andre ord ikke helt fair at vurdere ministeriet på sagernes gang i denne del af processen. Derimod har Finansministeriet helt anderledes snor i sagerne, når budgetåret starter, og spillet om tillægsbevillinger begynder. Ingen tillægsbevillingsansøgning går som bekendt i Folketingets Finansudvalg uden Finansministeriets påtegning. Her er det igen fair at vurdere Finansministeriets opfyldelse af rollen som udgiftsvogter. Her er måske noget til Lotte Jensens næste projekt?

Hvad angår analysernes datagrundlag, kan man rejse spørgsmål i forhold til analysen af både udgiftsvogterrollen og policykoordinatorrollen. Som jeg ser det, er styrken i analysen af udgiftsvogterrollen afdækningen af de bilaterale spil mellem Finansministeriet og de udvalgte fagministerier. Her kommer Lotte Jensen virkelig frem med nyt stof. Det er her, at konklusionen om Finansministeriets måske ikke helt så helteagtige adfærd, får kød på. De bilaterale spil er netop spil, dvs. forhandlinger. De har som bekendt to parter, men bogens data omfatter kun den ene, nemlig Finansministeriet. Lotte Jensen er helt på det rene med, at Finansministeriets arkivmateriale skal fortolkes – i to forstande. Dels udgør dokumenterne selv en fortolkning af virkeligheden, dels skal de fortolkes af forskeren. »Fremstillingen er således hele vejen igennem fortolkninger af anden orden: Min fortolkning af Finansministeriets fortolkning« (s. 558). En inddragelse af fagministeriers fortolkninger ville derfor ikke kun være interessant, men også relevant. Hvad er deres

fortolkning af budgetspillene? Måske der her ligger et anderledes håndtag ind på det problem, der blev drøftet ovenfor, med at finde en rimelig målestok for Finansministeriets performance som udgiftsvogter. Lotte Jensen vil nok indvende, at det er et stort krav at stille, og at indfrielse af det ville indebære, at bogen ikke kunne omfatte hele seks casestudier af bilaterale budgetspil mellem Finansministeriet og fagministerier. Men det var måske en pris, der var værd at betale.

Datagrundlaget for analysen af policykoordinator-rollen er mødevirksomhed, dagsordener og deltagerkredse i de centrale regeringsudvalg. Det er ikke bare et stærkt, men også et usædvanligt datamateriale. Lotte Jensen følger her nyt her til vores viden om Finansministeriet og om intern regeringskoordination i bredere forstand. Men det er også vigtigt at gøre sig datamaterialets begrænsninger klart. Problemet har med anticiperede reaktioner at gøre. Kan man sige, at et udvalg, der aldrig mødes, ingen indflydelse har? Hvis udvalget virkelig ingen indflydelse har, vil det nok sjældent mødes. Men det vil også være tilfældet, hvis udvalget har maksimal indflydelse, og dets holdning fuldt ud anticiperes af underliggende udvalg. I så tilfælde behøves udvalget ikke mødes ofte. Lotte Jensens udgangspunkt er, at »fora, der behandler få punkter med lange mellemrum, antages at have mindre generel tyngde i beslutningsprocessen end fora, der behandler mange og ofte« (s. 449). Spørgsmålet er, om datamaterialet helt kan bære dette synspunkt. Men derfor kan man godt være enig med konklusionen om Økonomiudvalgets og styregruppens centrale position. Her har Lotte Jensen fat i den lange ende.

Det sidste punkt, jeg vil diskutere, handler om bogens samlede bidrag til forskningen. Trods bogens 637 sider kan man diskutere, om den er lang nok. I hvert fald savner jeg, at Lotte Jensen redegør for, hvordan analysen lægger til og trækker fra i forhold til,

hvad vi allerede ved om de behandlede emner. Det havde været relevant at diskutere bogens bidrag til i hvert fald tre typer af litteratur. Den første er litteraturen om Finansministeriets position i centraladministrative beslutningsprocesser. Det spørgsmål findes der efterhånden mange studier af. Det ved Lotte Jensen godt, for hun har selv været involveret i flere af dem. Men hvordan bidrager bogen til denne litteratur? Den anden litteratur er studier af koordination i komplekse politisk-administrative systemer. Derom findes der efterhånden også en righoldig litteratur. Det ved Lotte Jensen også godt, for hun bruger dens begreber rundt omkring i bogen, fx Fritz Scharpf's begreber om positiv og negativ koordination. Men hvori ligger bogens bidrag til denne litteratur? Endelig havde det været relevant at eksplicitere bogens bidrag til vores viden om udgiftspolitik i demokratiske samfund. Herom findes der også efterhånden mange studier, også danske. Det havde fx været nærliggende sammenligne bogens resultater med et andet dansk *opus magnum*, nemlig Poul Erik Mouritzens *Den politiske cyklus*. Den handler også om udgiftspolitik, og den har oven i købet samme overordnede tilgang som Lotte Jensens bog, nemlig at se på de økonomiske konjunkturers betydning for mulighederne for at føre udgiftspolitik. Datamaterialet stammer ganske vist fra kommunerne, men det kunne jo være, at der er forhold omkring udgiftspolitik, der gælder på tværs af institutionelle rammer? Alle disse spørgsmål overlader Lotte Jensen til læserens egen vurdering. Det er en skam, for hun har meget at byde på.

Disse diskussionspunkter skal ikke skygge for, at Lotte Jensens bog udgør et vægtigt bidrag til vores viden om Finansministeriet, centraladministrationen og dansk politik. Bogen bryder på flere ledder ny grund. Det gælder både de rejste spørgsmål, forskningstilgangen og det anvendte datamateriale. Hertil kan man lægge, at Lotte Jensen kan sit stof

på en måde, der ikke er mange forskere forundt. Endelig kan man tilføje, at bogen rent sprogligt er en fornøjelse at læse. Lotte Jensen er en fremragende skribent. Det er ikke nogen selvfølge i den akademiske verden. *Væk fra afgrunden* rejser så mindst lige så

mange spørgsmål, som den besvarer. Men det gør god forskning.

Jens Blom-Hansen
Professor i offentlig forvaltning
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Abstracts

The Arctic Region: The new dimension in danish security policy

Nikolaj Petersen, Professor, em.
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, nikolajp@ps.au.dk

The Arctic seems destined to become the new dimension of Danish security policy as a combined effect of the accelerating melting of the Arctic Ocean and new estimates of oil and gas reserves north of the Polar Circle. Thus coincides with the introduction of “self-rule”, including the right of independence, for Greenland. The future may spell either anarchy or cooperation among the five states bordering the Arctic Ocean. In either case, there is a need for increased sovereignty watch, fishery inspection and other authority tasks and corresponding new capabilities in infrastructure, material and personnel, which Self Rule Greenland is unlikely to live up to. Self Rule Greenland is therefore likely to be more dependent on the protection of the Danish Realm than its predecessor Home Rule Greenland.

Greenland and the double climate strategy

Af Lill Rastad Bjørst, ph.d.-stipendiat
Institut for Tværkulturelle og Regionalstudier,
Afdeling for Eskimologi og Arktiske Studier,
Københavns Universitet,
lillbj@hum.ku.dk.

In this article the author analyses Greenland's role in the international climate debate and

the related strategies and discourses. Greenland has become an international showcase but global developments have also spilled over into domestic politics. The article discusses the actual dilemma between economic and ecological priorities in the development of Greenland, where the choice is between the preservation of nature and existing live styles on the one hand, and the economic and industrial development on the other. Only very recently has this dilemma emerged, however, and it now filtered into the public discourse and concrete policy development in Greenland.

A Post-Colonial Arctic Labour Market – A Challenge to Greenlandic Unions

Aksel V. Carlsen, Lektor
Ilisimatusarfik - Grønlands Universitet,
avca@adm.uni.gl

The debate about Greenland's future and its labour market has so far mainly departed from a narrow economic rationale, which does not reflect the complexity of problems in Greenland, as well as those facing other indigenous populations. The paper asks for alternative approaches to development, which include non-economic post-colonial conditions, such as the role of social actors and their roots in a particular cultural background. It is pointed out that the largest union, SIK, has an instrumental role concerning the everyday life and ethnicity of ordinary people. But the SIK has underestimated the effort to