

Anmeldelser

Hans Branner: Danmark i en større verden. Udenrigspolitikken efter 1945

192 sider, kr. 199, Colombus, 1995.

Denne bog opfylder med sit begrænsede omfang og sit sigte mod især gymnasiet ikke det store behov for en samlet fremstilling af dansk udenrigspolitik efter 1945, men den er et interessant bidrag og opsamler og diskuterer en hel del af de senere års monografier og artikler om emnet. Med sin velskrevne og stedvist åbent spørgende form og med smagsprøver fra primærmaterialet og enkelte tolkninger er den utvivlsomt et rimeligt oplæg i undervisningen. Karakteren af oplæg, ikke egt. lærebog, fremgår også af den meget kortfattede litteraturliste og af 5 små teoridele, som forudsætter en hel del lærerkommentarer, hvis de skal være acceptable. I øvrigt drejer en af teoridelene sig om EU-beslutningssystemet i praksis.

Bogens disposition lægger-traditionelt-hovedvægten på sikkerhedspolitik og markedspolitik, med et afsluttende diverseafsnit om ulandspolitik, FN, Norden mv. Allerede i stoffordelingen dementerer bogen derfor sin indledende forestilling om, at dansk udenrigspolitik hviler på 4 søjler, en nordisk, europæisk, atlantisk og global – de to synes mere kulisseeagtige end bærende. I øvrigt tilslutter bogen sig den opfattelse, at Danmark har ført en bevidst fragmenteringspolitik: for at opnå større handlefrihed har landet foretrukket forskellige fora til forskellige sagområder. Fragmenteringsstrategien trues nu af de europæiske samlingsbestræbelser, men det diskuteres i øvrigt ikke, hvor vidtreden og reel fragmenteringspolitikken har været, eller om den har været gavnlig for den samlede danske udenrigspolitik.

Branner går ud fra, at der har været kontinuitet i Danmarks udenrigs-politiske mål – en lidt dristig påstand, undtagen på det helt generelle plan – men

at de ydre vilkår har ændret sig afgørende, ikke mindst i 1940'erne og omkring 1990. Han følger så politikken på de to hovedområder kronologisk, dog ikke i detaljer, men ved at springe fra korsvej til korsvej og ende i et aktuelt vadested. Især afsnittene om sikkerhedspolitikken i den første del af efterkrigstiden og markedspolitikken i den sidste er vellykkede.

Stort set er Branner meget loyal og positiv over for den førte udenrigspolitik, nok med en hældning i socialdemokratisk retning i de tilfælde, hvor der har været intern uenighed. Man skal lede længe efter observatørens kritik af manglende indsigt, forudseenhed og logik i regeringernes politik. Således beskrives f.ex. Nordek- og EF-politikken ganske ukritisk; det fremhæves, at dansk CSCE-politik skabte forudsætninger for den kolde krigs ophør; Danidas selvforståelse af ulandspolitikken – hvis også sikkerhedspolitiske formål i øvrigt accepteres – problematiseres ikke; og der stilles kun få spørgsmål til den idealistiske, aktive, globale internationalisme, som er udenrigsministeriets – i al beskedenhed – og Branners egen overskrift på den aktuelle danske politik. Der er ingen grund til bekymring på Asiatisk Plads.

Det virker overbevisende, når Branner skriver, at forskellige militærpolitiske grundopfattelser har været centrale i den sikkerhedspolitiske debat, og at det har været sværere at blive enige om principielle sikkerhedspolitiske emner end om de mere praktiske. Lidt mindre overbevisende er nok hans accept af den nordiske balance som en realitet; af et EF på sammenbruddets rand i begyndelsen af 1980'erne; af FN's øgede betydning efter 1990; eller hans beskrivelse af 1980'ernes sikkerhedspolitiske strid. I almindelighed tillægges Socialdemokratiet i øvrigt – også i god overensstemmelse med traditionen – hovedrollen i efterkrigstidens danske udenrigspolitik, og kun i enkelte tilfælde fremhæ-

ves partiets indenrigspolitiske motiver i forhold til de udenrigspolitiske. Det skjules dog ikke, at hovedlinierne i dansk sikkerheds- og markedspolitik i perioden har været nok så meget i overensstemmelse med de store borgerlige partiers ønsker.

I de teoretiske afsnit præsenteres beslutningsanalysen rimeligt og eksemplificeret; integrationsteoriene vel skematisk; systemteorien med rigelig vægt på undersystembegrebet (som ofte fører til under-spil af sammenhængene i det overordnede system) og med en – lidt hastig – bemærkning om, at Danmarks ikke-provokerende adfærd overfor USSR er et udtryk for systemet. Endelig stilles realisterne op over for idealisterne. Under realismen præsenteres lidt overraskende det såkaldte sikkerhedsdilemma, men det eksemplificeres desværre ikke. Idealismen opfattes mere nuanceret og sympatisk og i god overensstemmelse med dansk udenrigspolitik. Desværre problematiseres idealismens handlingskonsekvens, interventionismen, ikke så meget.

I bogens kildeafsnit veksles mellem nyt og gammelkendt, væsentligt og kuriøst, og mellem modstillede synspunkter og kun een tolkning. Desværre foreligger kilderne ofte i forkortede versioner, som trods tillid til redigeringen ikke er helt tilfredsstillende.

Som helhed er denne bog naturligt nok ikke på højde med Branners meget væsentlige værker om dansk udenrigspolitik i årene op til 1. Verdenskrig og indtil 9. april 1940. Men den er værdifuld som introduktion til efterkrigstidens udenrigspolitiske hovedemner – og som appetitvækker til de længe ventede og højst fornødne samlede fremstillinger af periodens udenrigspolitik, som vel snart må udkomme.

Carsten Due-Nielsen, lektor
Institut for Historie
Københavns Universitet

Finn Borum:
Strategier for organisationsændring
Handelshøjskolens Forlag, København 1995, 172 sider, pris 187 kr.

Finn Borum har skrevet en fortrinlig bog, hvis hovedformål er at skabe overblik over væsentlige

tankegange om og metoder til ændringer af organisationer. Det er lykkedes.

Bogen tager sit udgangspunkt i et klassisk citat af Leavitt: »... den måde, hvorpå man griber ændring af organisationer an, afslører i en slags skarp karrikatur grundliggende antagelser og fordomme om organisationers vigtige dimensioner«. En konsekvens af dette udgangspunkt er, at organisationsændringer kun meningsfuldt kan forstås ud fra en explicit teori om organisationer.

I bogen præsenteres 4 hovedtyper af ændringsstrategier: den teknisk-rationelle, den humanistiske (her fællesbetegnelse for organisationsudviklingsstrategien og kulturændringsstrategien), den politiske og den eksplorative.

De to første strategier præsenteres som tankesæt, der er legitime i vestlige samfund. Den første fordi den stemmer med grundlæggende rationalitetsnormer, den anden fordi den inddrager den sociale dimension.

Den politiske ændringsstrategi – den tredje hovedtype – tillægges ikke samme legitimitet, angiveligt fordi magt stadig i stort omfang er et tabu-emne i forbindelse med ændringer. For konsulenten måske med den konsekvens, at der må opereres på to planer: et internt, hvor magtaspekter inddrages, og et eksternt, hvor begreber fra den teknisk-rationelle og den humanistiske ændringsstrategi anvendes.

Den fjerde hovedtype – den eksplorative – repræsenterer måske det mest radikale perspektiv. Der er – med forfatterens ord – et markant brud mellem de tre førstnævnte og det fjerde. De tre første tildeler mennesker en rolle som behersker af verden, hvorimod det fjerde tildeler aktører en mere ydmyg og reduceret rolle i forhold til begivenhederne.

De 4 ændringsstrategier diskuteres i forhold til et gennemgående case, ABACUS, der er en central stab – afdelingen for informationsteknologi – i en ældre dansk industri- og handelskoncern. Et samlet udviklingsforløb om organisationsændringer og ledelsesskift mv. i ABACUS analyseres ud fra de 4 ændringsstrategier og forklaringsværdien af de 4 tilgange i forhold til det valgte case vurderes. Den samme historie fortælles så at sige på 4 forskellige måder.

Denne konstruktion med en vekselvirkning mellem præsentation af de enkelte strategier og deres anvendelse på det valgte case virker meget illustrativ, og styrker og svagheder ved de enkelte tilgange fremstår klart.

I bogens afsluttende kapitel diskuteres konsekvenserne af de 4 – i vid udstrækning modstridende tilgange – for konkrete analyser og for rollen som konsulent. Der argumenteres for, at der ikke findes universelle redskaber til at styre ændringer, og at de 4 tilgange måske repræsenterer en stadig dybere forståelse af de komplicerede processer, der foregår i organisationer.

Samtidig påpeges det dog, at der findes elementer at arbejde ud fra. Måder eller teknikker, der kan anvendes i forhold til forskellige situationer.

Bogen indeholder en række nyttige figurer. Den er skrevet i et letflydende sprog, men på grund af emnets kompleksitet og de mange litteraturhenvisninger stiller den dog krav til læseren.

Bogen kan anbefales til alle, der beskæftiger sig med organisationsændringer – både teoretisk og praktisk. På grund af emnets kompleksitet og måske især fordi den enkelte aktør risikerer at fokusere for meget på egne fortolkninger vil den i sidstnævnte tilfælde måske især være velegnet som inspiration til fælles drøftelser af ændringerne i en given organisation.

Bent Thaarup, lektor
og projektmedarbejder ved
»Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid«,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**Morten Madsen, Hans Jørgen Nielsen
og Gunnar Sjöblom (red):
Demokratiets mangfoldighed: Tendenser
i dansk politik**

Forlaget Politiske Studier, 1995, 446 sider kr. 240,00

Demokratiets mangfoldighed er den første samlede publikation fra demokratiprojektet ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Det er en antologi omfattende 16 bidrag med vægten lagt på

empiriske undersøgelser. I en efterfølgende publikation vil der blive sat mere fokus på begreber og teorier.

Samlet giver bogen et godt indblik i mange af de problemstillinger, der knytter sig til demokratiets funktionsmåde i dagens Danmark, lige som bogen spænder over mange af de områder, hvor demokratiske problemstillinger i dag gør sig gældende. Bogen rummer mange interessante betragtninger, og flere af bidragene trækker på nyt datamateriale.

I indledningskapitlet til antologien skriver redaktørerne, at de har afstået fra at jage en bestemt tese om hvem, der bestemmer. Desuden har forfatterne heller ikke søgt at etablere en fælles teoretisk referenceramme eller tilgang til de konkrete studier af demokratiske institutioner og processer. Den målestok, der anvendes i vurderingen af de politisk-demokratiske processer, er følgelig forskellig fra bidrag til bidrag. Et større problem er imidlertid, at den i nogle bidrag er fraværende. Her overlades det til læseren selv at vurdere, i hvilken grad de påviste forhold repræsenterer en afvigelse fra eller rummer problemer i forhold til demokratiske og parlamentariske standarder. Det er ikke tilfredsstillende, for demokratiforskningens særegenhed ligger vel ikke i, at den beskæftiger sig med institutioner og processer, vi kalder demokratiske. Afgørende må være karakteren af de spørgsmål, der stilles og det grundlag, de stilles ud fra.

Redaktørerne fremhæver med rette, at der mangler entydighed i principperne bag det demokratiske systems opbygning. De idealer, der hyldes, er flertydige og ofte indbyrdes konfligerende. Men flertydigheden overbetones af redaktørerne, hvilket går ud over muligheden for at opstille nogenlunde faste vurderingskriterier. En svaghed er i den forbindelse, at de sidestiller de særlige traditioner, der er udviklet om »nærhed« og »inddragelse af berørte interesser«, i liberale demokratier med de grundlæggende principper for sådanne demokratier, nemlig principper knyttet til individuelle rettigheder, folkesuverænitæt og magtdeling. Men nogle principper er mere grundlæggende end andre. Nærhedsprincippet er ikke et selvstændigt princip ved siden af folkesuverænitætsprincippet, men en særlig udmøntning af dette. Det samme kan i nogen grad siges om inddragelsen af »berørte interesser«.

For mig at se er det også problematisk at redaktørerne gør såkaldte »saglige hensyn« til et princip for demokratiet på linie med de øvrige principper. Som eksempel på tilsidesættelsen af dette princip nævner de bl.a. den politiske studehandel, der førte til beslutningen om de nordjydske motorveje. Man kan mene, at det var en forkert *politisk* beslutning, men var det også en tvivlsom *demokratisk* beslutning? Mange af de knopskydninger, vi har set i den politiske beslutningsproces, har uden tvivl sammenhæng med ønsket om at kvalificere de politiske beslutninger. Men hvilke *demokratiske* problemer rummer disse knopskydninger? Det må være en vigtig opgave for demokratiforskningen at besvare.

Et sådant spørgsmål står dog også centralt i flere af bogens bidrag. Særlig interessant er her de to bidrag om det danske demokrati og EU af *Morten Kelstrup* og *Torben Bundgård-Pedersen*. Begge artikler viser, hvordan den fortsatte EU-integration både rummer problemer i forhold til traditionelle parlamentarisk demokratiske idealer og til det udviklede danske »forhandlingsdemokrati«. Men også hvor opgaverne delegeres indadtil, opstår der problemer. *Carsten Greve* viser således, hvordan de statslige aktieselskaber som ny konstruktion mellem offentlig og privat sektor giver anledning til at rejse kritiske spørgsmål om kontrol og ansvarsfordeling. Og ud fra et case-studie af demokratiet i folkeskolen peger *Eva Sørensen* både på potentialer og problemer i det to-delte demokrati – mellem parlamentarismen og institutionsselvstyret. I *Henrik Christoffersens* bidrag kan man læse om baggrunden for og hensigten med den større inddragelse af borgerne i den kommunale serviceproduktion, men selve resultatet er ikke uden videre forbundet med en velfærdsforøgelse. Omfattende produktion af serviceydelser på markedsbetingelser kan fjerne forståelsen for, at sådanne ydelser opfylder samfundsmæssige hensyn, der rækker ud over individuelle præferencer.

Et andet eksempel på øget borgerinddragelse hentes fra det almennyttige boligbyggeri, som *Lotte Jensen* beskæftiger sig med. Som det er tilfældet med det formelle skoledemokrati, er der også problemer med opslutningen til det formelle beboerdemokrati. Samme problem støder vi på, når det drejer sig om de politiske partier. Det fremgår dog af *Lars Billes* artikel om medlemsudviklingen i otte

danske partier, at partiorganiseringen ikke er mindre i Danmark end i flere andre lande, men i intet andet vesteuropæisk land har faldet været så stort.

Disse tendenser afspejler ikke, at borgerne er mindre disponerede for at deltage i politik. Deltagelsen går blot ad andre veje, og takket være velfærdsstaten bliver polariseringen i den politiske deltagelse mindre, end hvad man skulle forvente. Det peger *Jørgen Goul Andersen* og *Jens Hoff* på i en artikel, som bygger på de skandinaviske medborgerundersøgelser.

Vanskelighederne ved at engagere borgerne i de formelle kanaler og den samtidige store uformelle deltagelse kan tyde på, at borgerne selv ønsker at bestemme hvornår, hvordan og hvorfor de deltager i politik. *Tage Bild* og *Morten Madsen* peger her på et interessant udviklingsmønster. Tidligere stod medlemmerne i fagbevægelsen samlet omkring nogle bestemte interessepolitiske formål. Det gør de ikke i samme grad længere, og i takt med at »bevægelsen« daler i betydning, forsvinder motivationen for at underkaste sig fælles prioriteringer. I stedet får kravet om selvbestemmelse øget betydning.

Af *Jens Hoffs* artikel om »Demokrati på arbejdspladsen« fremgår det, at den ret omfattende arbejdspladsdeltagelse ikke har afsmittende virkninger på andre former for politisk deltagelse. Hermed rokkes der ved en af de klassiske teser i litteraturen om demokratisk kultur. *Hans Jørgen Nielsen* påviser opslutning om demokratiet, men viser også at der findes et lag af politisk fremmedgjorte med ret så diffuse krav om ændringer, dvs. krav, der kan gå i flere forskellige retninger på engang.

På forholdsvis få år er der sket store forandringer i det demokratiske system i Danmark. *Gunnar Sjöblom* peger i sit bidrag på, at »partistyremodellen« måske står mere svækket i Danmark end i andre beslægtede lande. Det er i givet fald sket uden megen debat om, hvori forandringerne består, og hvor vi bevæger os hen. På det område halter vi langt efter Sverige og Norge, hvor studier af den demokratiske infrastruktur har haft en helt anderledes stor vægt og politisk bevågenhed.

Endelig skal nævnes, at bogen desuden indeholder bidrag af *Tim Knudsen* om den parlamentariske

kontrol med forvaltningspolitikken, af Jacob Christensen om forholdet mellem politikere og eksperter og af Henning Bregnsbo om lobbyisme.

Lars Torpe, lektor
Aalborg Universitet

Erik Sepstrup Jensen: Økologi og økonomi – et spørgsmål om værdi

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1995, 244 sider, kr. 250.

Erik Harsaae: Økonomi, miljø og ressourcer

Forlaget Systime, Herning, 1995, 400 sider, kr. 247,50

Anders Lundkvist: De usynlige hænder. Grundproblemer i økonomiteorien

Forlaget Hovedland, Højbjerg, 1995, 144 sider, kr. 168.

Den økonomiske monolit

Et iøjnefaldende træk ved moderne økonomisk teori er dens *monolitiske karakter*. Den neoklassiske syntese, som formidles gennem de mange murstenstykke varianter af lærebogen med titlen *Economics*, udgør grundstammen i ethvert introducerende økonomikursus overalt på kloden. Nordkorea endnu undtaget. Det oprør mod den etablerede økonomiske teori, som blomstrede op i 1970'erne under indtryk af genopdagelsen af Marx's samfundsteorier – og hjulpet på vej af oliekrisen i det virkelige liv – er i store træk afblæst. Hermed er ikke sagt, at alle økonomer er enige om alting. De utallige vittigheder af typen »Beder man to økonomer om deres syn på en sag, er man sikker på at få to forskellige svar – mindst« eller »Økonomi er det eneste eksempel på, at Nobelprisen kan gives til to personer, som mener det modsatte af hinanden«, fortæller en anden historie. Men uenighederne kan i langt de fleste tilfælde formuleres inden for det fælles univers, som udstikkes af den neoklassiske syntese.

Derfor er det umiddelbart forfriskende, når der dukker bøger op, som forsøger at tage et opgør med den etablerede økonomiteori. Denne anmeldelse behandler tre eksempler. Karakteristisk for tidsånden tager to af dem afsæt i miljøspørgsmålet.

Et spørgsmål om økonomers moral?

Erik Sepstrups Jensens bog er en omarbejdning af forfatterens kandidatafhandling på cand.merc.-studiet ved Handelshøjskolen i København. Den spænder vidt. Indledningen rummer en fremlæggelse af statistikker om verdens økologiske elendighed. Herefter følger et bredt skrevet kapitel om problemstillinger i økonomi og økonomisk teori. De følgende fem kapitler har karakter af en mere detaljeret teoriehistorisk udrådning af den måde, hvorpå økologi og økonomi er blevet behandlet fra forhistorisk tid til moderne økonomisk teori. Bogen afrundes med en opsummering og en afslutning.

Lykkes det så at knække monolitten? Næppe. Min væsentligste anke mod bogen er dens manglende præcision og en tendens til at springe gennem åbne døre under heftig beskyldning af stråmænd. Især er det irriterende, at ordet »økonomi« til tider synes at betyde en bestemt samfundsmæssig aktivitet: »Det afspejler noget generelt – et samfund i krise – når vores økonomi ikke er i stand til at skabe forudsætningerne for dens egen opretholdelse« (s. 85), eller »Økologisk overbelastning og moralsk opløsning peger i retning af en økonomisk livsform der har overskredet nogle af naturens og menneskelivets vigtige grænser« (s. 212). Men mange andre gange henviser ordet »økonomi« klart til *økonomisk teori*: »Beundringen af naturvidenskabens betød, at den kvantificering og fragmentering, som skabte »verdensmaskineparadigmet« overtages af økonomerne« (s. 86) og de valg, som *fagøkonomerne* foretager: »Økonomi defineres normalt som værende et resultat af knaphed (scarcity), og økonomer har valgt at definere knapheden som et problem. Det har givet økonomien et negativ stemthed overfor den fysiske verden.« (s. 87). Hermed er kortslutningen nærliggende: Hele den økologiske elendighed er fagøkonomernes skyld: »Fastholder økonomien derimod, at den kun vil beskæftige sig med værdi forstået som penge, så opretholder professionen den opsplittning og fragmentering, som Brundtland-kommissionen advarede imod, og som anfører det moderne samfunds sociale og moralske opløsning.« (s. 214). Det er næsten for megen ære.

Min anke mod bogen er ikke, at den tager spørgsmålet om økonomisk teoris værdinormer og natursyn op til en kritisk vurdering. Det er bestemt tiltrængt. Igennem kapitlerne findes også mange

gode iagttagelser og kritiske pointer, som gør bogen relevant for professionelle økonomer og økonomistuderende. Men fremstillingen kammer for ofte over i moralsk-besværgende banaliteter af typen: »En bæredygtig økologisk økonomi finder sit udspring det sted, hvor det gammeldags såkaldt objektive verdensbillede må give op. Troen på værdifrihed viser sig at være netop tro. Når således et menneskes iagttagelse ikke kan være neutral, ændres forholdet mellem tro og viden. Det bliver igen muligt for økonomien at tilbageerobre sit humanistisk-filosofiske udgangspunkt og være redskab for både private og kollektive mål.« (s. 231). Ufrivilligt pudsigt bliver kritikken, når der kortsluttes fra Niels Bohrs argumentation for umuligheden af værdifri observationer: »Atomfysikernes opdagelser bør få økonomer til at opgive afhængigheden af matematikken, og den formalistiske metode, og erkende at økonomien er politisk« (s. 213). Som om skellet mellem politik og ikke-politik går ved brugen af matematiske symboler og formler.

Det virkelige livs åbenbare økologiske problemer bliver derfor alene gjort til et spørgsmål om moralsk kvalitet – eller mangel på samme – hos økonomisk teori og de mennesker, som kalder sig økonomer. Borte er diskussionen om magt og interesser forankret i nationale og internationale virksomheder og i erhvervslivets organisationer. Borte er den pointe, at det virkelige livs mennesker faktisk vælger det virkelige livs politikere, som laver de love og regler, der styrer produktionen og dens fordeling.

Det er ærgerligt, at en nøgtern redaktør ikke er gået tættere på det ordrige manuskriptet og har udfordret forfatteren til at skærpe argumentationen på de punkter, hvor han faktisk har noget at byde på, nemlig i sin tankevækkende diskussion af forholdet mellem økonomisk teori og økologisk tankegang i det lange teorihistoriske perspektiv, som findes i kapitlerne 3 til 7.

Økologi på formler

Masser af stringent argumentation – og en hel del matematiske formler – findes derimod i den bog om økonomi, miljø og ressourcer, som er skrevet af Erik Harsaae, der indtil 1994 var ansat som professor i statistik ved Økonomisk Institut på Århus Universitet. Bogen udspringer af forfatterens

egen undervisning i miljø- og ressourceøkonomi og har derfor – ikke overraskende – et klart lærebogspræg. Forfatteren formulerer i forordet bogens udgangspunkt således: »økonomisk teori kan ikke nøjes med logisk bearbejdning af rent økonomiske betingelser, men må også respektere logikken i de økosystemer, som den økonomiske proces selv skaber, dels griber stadig voldsommere ind i.« Gennem 42 kapitler indføres læseren i temaer om økonomi som videnskab, økonomi og økologi, vækst og forurening, befolkningsudvikling, velfærdsøkonomi samt mennesket og naturen. For økonomistuderende og andre økonomer, som ikke er specialister i miljø- og ressourceøkonomi, er fremstillingen velskrevet, oversigtlig og informativ. Dens blanding af præcis argumentation og personligt engagement er velgørende. Også fagfolk fra andre områder kan utvivlsomt have nytte af bogen. Men folkeeje bliver den ikke. Dertil er teksten for teknisk.

En (u)traditionel økonomikritik

Bredere er målgruppen for Anders Lundkvists kritik af den etablerede økonomiske teori i *Economics-udgaven*. »Denne bog er ment som en modvægt til lærebøgernes neoklassiske ensidighed ... Dermed kan jeg blive en smule uretfærdig mod f.ex. neoklassikerne, men skidt med det: det er de forskellige argumenter og tankegange, der er det spændende.« (s. 7). Forfatteren, der er cand.scient.-pol. og økonomiunderviser ved Ålborg Universitet, tager herefter læseren med på en kritisk odysse gennem de økonomiske skoler – fra marxister og neoricardianere over neoklassikerne og den østrigske skole til økologiske økonomer og evolutionsøkonomer. Jeg er personligt ikke enig i alle forfatterens betragtninger, som sine steder også kan blive svært begribelige (f.eks. hans diskussion af spekulationsefterspørgslen efter penge side 124-25). Han udtrykker til gengæld sine steder også en velgørende åbenhed omkring gyldigheden af de forskellige ræsonnementer: » ... der er et godt argument for den individualistiske, subjektive og idealistiske tilgang til økonomiteorien (og pristeorien) ... Konklusionen må blive, at arbejdsdelingen giver den objektive og holistiske pristeori gyldighed, mens beslutningstagernes autonomi giver den subjektive og individualistiske pristeori gyldighed.« (side 57-58). Her er oplæg til diskussion, men bogen vil nok først give udbytte, hvis læseren i forvejen har stiftet bekendtskab både med et

kursus i *Economics* og med en mere traditionel teoriehistorie. Så kan den til gengæld anbefales som et forfriskende spark til monolitten.

Per Kongshøj Madsen, lektor, cand.polit.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Kim Viborg Andersen (red.): Dansk økonomi. Analyseværktøjer og prognosearbejde

Systime 1995, 245 sider.

Bogen beskriver anvendelsen af kvantitative prognose- og analysemetoder i forbindelse med tilrettelæggelsen af den makroøkonomiske politik, arbejdsmarkedspolitik og ved kommunernes økonomiske planlægning. Sigtet med bogen er at supplere undervisningen i økonomisk politik med et indblik i nogle af de kvantitative metoder, der anvendes indenfor den offentlige sektor.

Et gennemgående tema i kapitlerne er forfatterens interesse for, hvordan introduktionen af kvantitative metoder påvirker den politiske beslutningsproces. Bliver resultatet et forbedret beslutningsgrundlag eller fører modeller og andre former for kvantitative analyser blot til et ekspertvælde, hvor de menige politikere og borgerne hægtes af. Det er problemstillinger, som normalt kun behandles sparsomt i forbindelse med beskrivelsen af planlægningsværktøjer, og bogen indledes derfor med et kapitel, hvor læseren introduceres til en politologisk analyseramme for modeller.

Kapitel 3 og 4 giver en kortfattet, elementær gennemgang af den offentlige sektor samt af de offentlige indtægter og udgifters samfundsøkonomiske betydning. Kapitel 4 indeholder endvidere uddrag af en interviews-undersøgelse med modelbrugere i ministerier og interesseorganisationer, som giver et indblik i embedsmændenes vurdering af modellerens betydning og anvendelsesområde. Modellernes indflydelse på den politiske beslutningsproces er også udgangspunktet for kapitel 5, hvor de makroøkonomiske modellers historie i Danmark præsenteres.

Kapitlerne 6-7 behandler aspekter af den kommunale budgetlægning. I det første kapitel fortæles om budgetlægningen i Skagen Kommune 1994-95 set fra et embedsmandsperspektiv. Selv om kapitlet nærmest falder udenfor bogens ramme ved at behandle kvalitative ændringer i budgetproceduren, er beretningen alligevel på flere måder interessant. For det første viser det sig, at der stadig er et udækket marked for forvaltningsuddannede kandidater i kommunerne, og for det andet illustrerer kapitlet, at indføring af ændrede budgetprocedurer i sig selv kan yde et positivt bidrag til den kommunale beslutningsproces. I kapitel 7 beskrives Kommunedatas TOPKIT, et EDB-baseret ledelsesværktøj til overvågning af udgiftsudviklingen. Programmet er gennem de seneste år blevet anskaffet af 80 danske kommuner, men erfaringer med implementeringen af programmet har været noget blandet. En lang række kommuner anvender ikke programmet, selv om det er blevet anskaffet, og det er kun i et fåtal af kommunerne, at politikerne har direkte adgang til programmet.

I bogens sidste afsnit behandles den regionale arbejdsmarkeds model, RIMO. Også her påpeges problemer med en effektiv udnyttelse af prognoseværktøjet, som ikke synes at blive anvendt i det forventede omfang. Manglende faglig kompetence og tid indgår som væsentlige forklaringer herpå.

Spændvidden i de kvantitative metoder, som beskrives i bogen er meget betydelig. Værktøjerne rækker fra egentlige adfærdsbaserede økonometriske modeller til vurdering af den makroøkonomiske politik til simple konsekvensberegninger, som nærmest har karakter af formaliserede regneark. Dette er på sin vis både en styrke og en svaghed ved bogen.

På den ene side får man et differentieret billede af modelanvendelsen i den offentlige sektor. Det bliver åbenbart, at introduktionen af EDB-baserede modeller i den offentlige beslutningsproces ikke kun skaber problemer i form af »politiserende modelbrugere« og demokratiet contra ekspertvælde, men at der også er helt klare problemer med at få afsat tilstrækkeligt med kvalificeret personale til at betjene de tilgængelige modeller, specielt på det kommunale og regionale område.

På den anden side er det vanskeligt at se, at der skulle være nogle større fælles træk for de sammenbragte modeltyper. Der er således en afgrund mellem de problemstillinger, der behandles i bogens kapitler om de makroøkonomiske modeller, og de efterfølgende kapitler om den kommunale sektor og arbejdsmarkedet. Mens der i det første tilfælde findes en kreds af højt specialiserede modelbrugere til betjening af ADAM og SMEC, synes hovedproblemet på de to sidstnævnte områder snarere at være, at der ansættes for få akademiske medarbejdere, og at de allerede ansatte har for lidt tid og efteruddannelse til at udnytte EDB-redskaberne effektivt.

Det er prisværdigt, at Kim Viborg Andersen mf. har forsøgt at give et indblik i den offentlige sektors brug af kvantitative analyse- og prognosemetoder. Bogen egner sig næppe til selvstudier, da den nogle steder er lovlig kortfattet. Læseren kan også let blive forvirret, når der bringes figurer og tabeller, som kun perifert har forbindelse med teksten, se side 29 og 49. Udvalgte dele af bogen vil dog med fordel kunne anvendes i forbindelse med introducerende undervisning indenfor de tre politikområder.

Niels-Henrik Topp, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Peter Høilund: »Retsanvendelsens etik: Om dømmekraft«

Nyt Juridisk Forlag 1995, 159 s. 250 kr.

Både politologien og juraen relaterer sig til fiktionen om den demokratiske ideal-proces. Ifølge den vælger befolkningen nogle politikere, der vedtager nogle love. Ifølge ideal-processen bekendtgør borgerne sig med de nye love og retter sig efter dem. Administrationen implementerer efter lovene og domstolene dømmer efter dem. »Retsanvenderen«, dvs. administratoren eller dommeren, reduceres i denne tænkning til en social tekniker, en magtens udøver, der ikke er ansvarlig for de valg, han eller hun træffer i retsafgørelsesprocessen. Man sigter mod den *korrekte* og objektive afgørelse.

Det er ikke det store chok for politologer, at virkelighedens verden ligger ganske langt fra denne ideal-proces. Bl.a. så er bureaukrater og dommere ikke robotter. Politologer ved det fra implementeringsstudier. Bl.a. er der jo bedrevet spændende studier af politifolk og andre »street-level bureaukrater«. Og samfundet styres ikke bare sådan »top-down«, der er også mange »bottom-up«-påvirkninger, hvor pilene går i modsat retning af idealerne. Som politolog har jeg noget svært ved at vurdere, hvor stor en rystelse det er for jurister at få antastet den mere normative faglige selvforståelse udgående fra den nævnte ideal-proces, som de ifølge Peter Høilunds bog har. Helt bag på de fleste kommer en antastelse dog næppe. Men Høilund har en meget vigtig pointe, når han peger på, at det nævnte normative udgangspunkt hæmmer, at vi studerer, hvordan man i praksis kommer fra den abstrakte retsregel til den konkrete afgørelse.

Men Høilund vil mere end det. Høilunds bog er et forsøg på for juraens vedkommende at gøre grundlæggende op med idealerne. Måden det sker på bekræfter nok det gamle ord om, at det er lettere at kritisere end at komme med de helt operationelle konstruktive alternativer. Bogen rummer nemlig mange tankevækkende iagttagelser og betragtninger. Og bogen ender med nogle udsagn om, at retssikkerhed skal være etisk funderet i retsanvenderens dømmekraftskompetence. Retssikkerheden skal sikres gennem »kærlighedskampen, hvor fraværet af den skjulte dagsorden giver materiel retssikkerhed byggende på et almenmenneskeligt fællesskab«. Dette budskab kan den mere skeptiske og eventuelt lettere kyniske læser måske have svært ved at omsætte i noget operationelt.

Inden vi er kommet så vidt har bogen kæmpet bravt for at retsanvenderen skal vise *omsorg* for de mennesker, hvis sag retsanvenderen har fået betroet. Begrebet dømmekraft indføres og der tales om, at den konkrete afgørelse kræver situationsforståelse. Og filtreringen af sagsforhold og person bygger på retsanvenderens forud givne erfaringer og forudsætter en sans for det fællesskabs- og samfundsstiftende. Den gode afgørelse er nemlig forudsætningen for retsanvenderens egen lykke som menneske og retsanvender. Retsanvenderen bør sigte mod den »gode afgørelse«. Måden, der argumenteres for dette, kan imidlertid godt til tider give indtryk af, at det er, hvad der i vid udstræk-

ning også sker og i umindelige tider er sket i praksis. Anken er imidlertid, at retsanvenderne ikke er uddannede til at handle etisk ansvarligt eller til at medinddrage sagens parter i de valg, der ofte foretages, når en sag afgøres. Det er overladt til den enkelte retsanvenders private refleksion.

Undervejs når bogen vidt omkring i sin kritik af det ene og det andet. Filosofer fra hele den europæiske idéhistorie inddrages. Og mange vil vel have let ved at følge forfatteren på nogle punkter. Det gælder således hans kritik af Homo Economicus og ønsket om at erstatte denne kolde, fra andre mennesker isolerede skabning med et menneske af kød og blod – hvad der faktisk også er en del samfundsvidenskabelig forskning, der har forsøgt. For Høiland er det vigtigt at se mennesket som et samfundsvæsen indgående i nogle sociale relationer. Det gælder også retsanvenderen.

Jeg er dog ikke sikker på, at det er den korteste og bedste vej til bogens mål at rive en lang række filosofer ud af deres historiske kontekst for at bruge mere eller mindre løsrevne dele af deres tanker mod billeder, der sammensættes lige så springende af citater fra Alf Ross og mange andre. Hverken skydeskiven eller de pile, der sendes mod den, kommer til at stå helt klart for læseren. Så ukonkret får bogens budskab om at relatere sig til den konkrete situation under retsanvendelsen næppe en hensigtsmæssig form.

Måske var det mere frugtbart, hvis man i højere grad analyserede og beskrev nogle faktiske retsanvendelsesprocesser i nutidens Danmark. Således at man fx ikke bare studerede domme, men også dommerens arbejdsproces med at fælde dommen. Det er imidlertid med den lukkethed vi har om vore domstole rent praktisk måske endnu vanskeligere at løse end at studere beslutningsprocesser i administrationen. Men kunne det lade sig gøre praktisk, vil det være et adfærdsorienteret studium som nok snarere skulle bedrives af politologer eller antropologer end af jurister.

Vi bortabstraherer normalt tiden fra retsanvendelsesprocessen. Bogen bestyrker mig i en antagelse om, at retsanselsen i praksis er langt mere efterrational end rational på den måde, som idealet suggerer. At komme tættere på denne (efter)rationaliseringsproces i kød og blod, i tid og rum, kun-

ne være vigtig forskning. Det må være en forudsætning blandt flere for en mere reflekterende uddannelse af retsanvendere på dette punkt. Herved bliver vi dog ikke konstruktive. Hertil behøves vel også normative overvejelser af nutidens samfund med polycentrering af retten? For vi må vel forbinde det empiriske og det normative for at komme til det konstruktive.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Mette Morsing: Omstigning til paradiset? Oticon i processen fra hierarki til spaghetti

Handelshøjskolens Forlag. København. 1995. 256 sider, kr. 228,00.

»Forandring er tidens nøgleord. Et indiskutabelt must. Det betragtes som nødvendigt at forandre sig. At udvikle sig, som det hedder. For at forny. For at overleve. Denne bog handler om forandring. Om organisationers forandring...« (p. 11). Sådan indleder Mette Morsing bogen om en mulig vej til paradiset for en privat virksomhed. Jeg har læst bogen med en forvaltningsforskers briller i en tid, hvor forandringer klart er et (mode?)fænomen inden for den offentlige sektor. Tænk blot på, at der stort set ikke eksisterer en kommune, der ikke har ændret forvaltnings- eller udvalgsstruktur inden for de sidste 5 år. Eller på hvor mange ministerier, der er blevet oprettet eller sammenlagt inden for samme periode. Og som et nyere skud på stammen, dannelsen af statslige aktieselskaber og kontraktstyrelser. Det er vigtigt og interessant at afdække potentialer og begrænsninger for forandringer i offentlige organisationer, eftersom der fra politisk hold bliver rejst krav om forandringer (selvom kravene kan være luftige og diffuse), og eftersom der sker masser af forandringer i den offentlige sektor.

Er der noget i en bog om forandringer i en organisation organiseret på markedsvilkår, der kan inspirere forvaltningsforskere og offentligt ansatte?

Mette Morsing analyserer Oticon's forandringsproces fra 1988 til 1993 med et behørigt historisk tilbageblik. Processen bliver vurderet gennem otte

kritiske hændelser, begyndende med ansættelse af en ny administrerende direktør, der præsenterer visionen »Tænk det utænkelige«, til ekstern rekruttering af ledere, flytning og en produktionssucces. I en gennemgående analysemodel er de centrale begreber struktur, artefakter, retorik, omverden og fortolkningsskemaer. Begreberne er vokset ud af tre forandringsteorier, teorien om transformation, teorien om organisationsudvikling samt teorien om selvorganisering. Med transformationsskolen som en art brobygger mellem de to andre teoriretninger. I Oticon er det tidligere fortolkningsskema, hvor hierarkiet var dominerende, blevet erstattet af en ny dominerende fortolkningsramme, projekt-organisationen eller spaghetti. Men kun ca. 15% af medarbejderne har reelt ændret opfattelse af organisationen eller går aktivt ind for spaghetti-modellen.

Mette Morsing kritiserer og tager afstand fra konsulentparadigmet, hvor styring tages for givet, intet er umuligt, når blot man opstiller rationelle mål og vælger og bruger de rigtige midler i processen. Det vil jeg betegne som »den første vej« mod forandringer. Selv repræsenterer Mette Morsing »en anden vej«, nemlig den kritiske forsker, der ikke mener, at man kan og skal styre noget som helst (det er fremtrædende inden for forskere inspireret af nyinstitutionalisme, selvorganiseringsprincipet/autopoiesis). Det er forfatteren meget magtpåliggende at understrege, at organisationer ikke bare har en struktur, men at strukturer er noget, organisationer selv skaber og bruger. Systemet og aktørerne har en selvstændig rolle, når nye ordener eller nye organisationsstrukturer skal sættes i værk. Derfor kan en leder ikke »... styre en gennemgribende organisationsforandring fra et privilegeret punkt.« (p. 11). Hvad der er sket i – og med – Oticon, er med Mette Morsing's systemiske tilgang unikt og umuligt at kopiere. Bogen om Oticon's forandringsproces, bliver derfor en spændende og god historie, en historie om det unikke. Men er Oticon's eventyr så specielt og dermed blot et særtilfælde ingen anden organisation kan nærme sig? Eller er det som i eventyrene, der er det gode og det onde i forskellige forklædninger afhængig af, hvilken organisation vi studerer? Jeg mener at kunne finde det gode og det onde i andre organisatoriske forandringsprocesser, og dermed anes konturerne til »en tredje forandringsvej«, hvor Mette Morsing's analysemodel også kan bruges til at

berette om forandringseventyr i andre (offentlige) organisationer.

Jeg er enig i, at rationalitet ofte spiller fallit i organisatoriske forandringsprocesser. Men derfor kan en organisation godt formulere ønskværdige udviklingspotentialer og søge at realisere visionerne så godt som muligt i praksis. Jeg vil hævde, at det sidste faktisk er, hvad Mette Morsing i sin bog viser, at Oticon har gjort. Jens Kolind har en vision: »at skabe en fleksibel organisation, som kunne håndtere balancen mellem effektivitet og innovation.« (p. 13). Det han ikke har, som Mette Morsing også skriver flere gange, er en fiks og færdig plan, hvoraf det fremgår, hvem der skal gøre hvad, hvornår. Jens Kolind etablerer i stedet rammer for en mulig udvikling.

Oticon er heller ikke det særtilfælde, som Mette Morsing og tilsyneladende mange organisationsforskere i hele verden gør det til. Faktisk, så minder Oticon's forandringshistorie om sammenlægningen af Told*Skat. Begge organisationer stod overfor udefra kommende krav om forandringer. Oticon havde et minus på 41 mio. kr. på regnskabet i 1987, told- og skatteområdet var i 1988 kommet i søgelyset for den daværende borgerlige regerings afbureaukratiseringsplaner. Den »gamle ledelse« i begge organisationer forsøgte sig med forskellige redningsplaner. I Oticon lanceredes forskellige systemer, der skulle samle en på én gang hierarkisk og afdelingsopdelt organisation. På told-skatteområdet etablerede man Skatte- og afgiftsstyrelsen, der sidenhen blev nedlagt. Derefter ansatte man i begge organisationer, eksternt rekrutterede topledere (Jens Kolind og Carsten Jarlov), der begge på hver sin måde præsenterede en vision. Jens Kolind fremlagde sin egen vision: »Tænk det utænkelige«, mens Carsten Jarlov inddrog alle interesserede medarbejdere i et storstilet Idégrundlags-projekt. Begge organisationer undergik markante strukturerændringer. Oticons hovedkvarter blev flyttet sammen på én adresse og det mobile kontor i et åbent landskab blev en realitet. Told*Skat, der tidligere var adskilte enheder blev sammenlagt i alle regioner med flytninger som konsekvens. Begge organisationer kunne fremvise forbedrede regnskabstal efter ændringerne.

Mette Morsing's tilgang gør det umiddelbart vanskeligt at få øje på ligheder mellem to organisatio-

ners forandringsprocesser. Jeg mener, at miseren er, at Mette Morsing gør et konsulentparadigme, hvor styring bliver taget for givet, mere fjendtligt end det er. Jeg er enig i, at man hverken kan eller skal tage styring for givet, men i stedet må man se på paradigmets vækstbetingelser. Konsulentbranchen er ikke alene styret af en tro på styringens muligheder, men også af et krav om profit. Den norske (politolog) og organisationsforsker Kjell Arne Røvik har undersøgt konsulentrapporter, rekvireret af norske, offentlige forvaltninger. Hans hovedkonklusion er, at konsulentfirmaer foreslår, at organisationer »forandrer sig som de andre organisationer« (»modehandlermodel«), uanset om det er de forandringer, der reelt kan løse den givne organisations problemer.

Forvaltningsforskere kan blive inspireret til at skrive en god forandrhistorie. Og offentligt ansatte må kunne blive inspireret af Oticon og f.eks. Told*Skat, hvis det er grundlæggende forandringer, der er på dagsordenen. Der er konturer til en »tredie forandringsvej«, der ikke bygger på rendyrket rationalitet eller rendyrket kritik og idealisering af det unikke. Gareth Morgan har skrevet en meget inspirerende bog om organisationsforandringer – eller forestillinger *Imaginization the art of creative management*, som han indleder med et citat af Albert Einstein. Det vil jeg slutte med som en cadeau til vores evner til selv at forandre og vælge en »tredie vej«. Vi kan starte med at forestille os en anden organisation: »*Imagination is more important than knowledge. To raise new questions, new possibilities, to regard old problems from a new angle, requires creative imagination and marks real advance in science.*«

Referencer:

Morgan, Gareth (1993): *Imaginization the art of creative management*. Sage Publications. London.

Røvik, Kjell Arne (1992): »Vitenskap eller moter? – En kunnskapssociologisk analyse av konsulenters organisasjonskompetanse« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 2, 73. årg. pp., 130-148. (Kort version af bogen *Den syke stat*).

Hanne Nexø Jensen, adjunkt
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Henrik Jensen, *Arenaer eller aktører?* En analyse af Folketingets stående udvalg

Samfundslitteratur, København 1995, 244 sider, kr. 220,00

I moderne demokratiske systemer er det folkevalgte parlament som lovgivende myndighed og politisk kontrolinstans næsten i sagens natur en af de centrale politiske institutioner – ja, ofte er det selve kamppladsen for brydningen mellem forskellige politiske synspunkter og interesser. Parlamentets rolle og funktion er derfor i høj grad bestemmende for hele den demokratiske proces. Ikke mindst i dette perspektiv er det tankevækkende, at et af de større huller i den politologiske forskning – ikke mindst i Danmark – findes netop på dette område. Den forskningsmæssige indsats og faglige viden om parlamentets arbejde og vilkår er således påfaldende sparsom, og med undtagelse af professor Erik Damgaards hidtidige forskning næsten fraværende. Det giver da også rigelig plads til, at diverse myter, fejlfortolkninger og populistiske nedvurderinger af Folketingets arbejde kan trives – ikke kun i den almindelige offentlige debat, men også nu og da i det politologiske forskningsmiljø.

Derfor må Henrik Jensens bog, der ikke blot – som titlen angiver – er en analyse af Folketingets stående udvalg, men også af selve Folketingets arbejdsform, hilses velkommen. Også selvom den med forfatterens egne ord ikke indeholder meget nyt eller overraskende for folk, der har været tæt på de stående udvalg på Christiansborg. Noget, der er velkendt inden for murene, kan som ovenfor nævnt sagtens være nyt for folk uden for. Analysens resultater har derfor i høj grad en værdi i sig selv, men repræsenterer samtidig et meget vigtigt led i den – må man håbe – videre politologiske forskning i Folketinget som politisk institution og Folketingets tilpasning til fremtidens udfordringer.

Udgangspunktet for Henrik Jensens analyse er, at Folketingets udvalg er meget vigtige organer i den politiske proces, og at stående udvalg ifølge en af de mest fundamentale vurderinger i den internationale parlamentsforskning er en nødvendig betingelse for et stærkt parlament. Han gør på denne baggrund op med den opfattelse – som man måske kan få gennem mediernes billede – at udvalgene kan ses som selvstændige aktører i dansk politik. Hans

hovedtese er således, at det i forhold til en opfattelse af de stående udvalg som enhedsaktører er mere frugtbart at analysere de stående udvalg, som arenaer for udvalgsmedlemmernes og partigruppernes politiske aktiviteter.

Ud fra denne arenaopfattelse påvises det ud fra en modificeret sektormodel-betragtning, hvorledes udvalgene strukturerer folketingsmedlemmernes og partigruppernes aktiviteter, og hvorledes udvalgene er fora for de politiske partiers »eksperter«, idet medlemmernes og partigruppernes beslutninger om, hvem der skal repræsentere gruppen i et udvalg resulterer i en overrepræsentation af medlemmer med sektorbetaget ekspertise. Analysen giver et overbevisende billede af forskellene mellem regeringspartiers og oppositionspartiers vilkår og aktivitet i udvalgene, herunder hvilken rolle spørgsmål gennem udvalgene spiller og hvorfor de stilles – i hvilken udstrækning det handler om information eller personlig politisk profilering.

Henrik Jensen tegner i sin bog et meget præcist billede af arbejdet i Folketingets stående udvalg. Det fremgår med al ønskelig tydelighed, at selvom selve arbejdsgangen og indholdet i udvalgenes arbejde typisk er misforstået selv af trænede politiske iagttagere, så spiller udvalgene en helt central rolle for Folketingets arbejde og for håndteringen af den stadigt stigende arbejdsmængde. Omdrejningspunktet er partigrupperne – som i deres arbejde i høj grad er et spejl af arbejdet i udvalgene! Det er i virkeligheden her nøglen til forståelse af Folketingets måde at fungere på ligger. Men det er også i denne problemstilling, at den afgørende forskningsmæssige udfordring ligger.

Derfor indeholder fremstillingen da også en behandling af partigruppernes måde at arbejde på. Det gælder ikke mindst i spørgsmål om arbejdsdeling og koordinering, om ordførernes rolle, om forskelle mellem store og små partier, og om forskelle mellem regerings- og oppositionspartier. Altsammen viser det, at arbejdet i partigrupperne, som altså er de centrale politiske aktører, i meget høj grad er et spejl af udvalgsstrukturen, hvor koordinationsprocesser på tværs af arbejdsdeling og udvalgsstruktur gør dem i stand til at optræde som enhedsaktører. Men der peges også på, at der i stigende omfang kan konstateres koordinationsproblemer indenfor partigrupperne – i særdeleshed

i sager, som berører samspillet mellem Europaudvalget og ressortudvalgene, hvilket giver en antydning af, hvorledes den stigende internationalisering og ikke mindst udviklingen i EU-samarbejdet virker direkte ind på Folketingets arbejdsform.

Når man ser på Henrik Jensens empiriske analyse af de stående udvalgs rolle og funktion og konsekvenserne heraf for Folketingets måde at arbejde på, må der siges at være tale om en særdeles værdifuld og meget præcis beskrivelse – tydeligt båret af forfatterens egne oplevelser som udvalgssekretær i Folketinget gennem en årrække. Derimod efterlader den – i øvrigt fornuftige – teoretiske ramme en tvivl om i hvilken udstrækning der på nogle punkter er tale om cirkelslutninger eller om forhold, der logisk følger af hinanden. Det drejer sig dels om målingen af selve sektoriseringen og dels om de stående udvalgs og partigruppernes gensidige påvirkning af hinandens arbejde.

Blandt andet derfor må man håbe, at det i den videre forskning i Folketingets måde at arbejde på vil være muligt at gennemføre grundige og systematiske analyser i partigruppernes rolle og funktion. Henrik Jensens analyse viser, at *de* er de centrale aktører – og i disse fremtidige analyser vil hans arbejde være umulig at komme udenom.

Måske er der derfor håb for, at Folketinget på denne baggrund kan opnå den placering også i den politologiske forskning, som dets position i den demokratiske proces rettelig indebærer.

Jacob Buksti, ekstern lektor
MF, Folketinget, Christiansborg

Tim Knudsen: Dansk statsbygning Bind 8 i serien Stat, forvaltning og samfund

DJØFs forlag, 1995, 423 sider, kr. 595,00.

Den historisk interesserede politolog og forvaltningsforsker Tim Knudsen har her korrigeret og stærkt udvidet sin bog i samme serie, »Den danske stat i Europa« (1993). Den består herefter af tre klart adskilte dele, der dog hænger sammen ud fra følgende grundsynspunkt: Ligesom tilfældet er i

andre europæiske lande, skal vort »politisk-administrative system opfattes som bestemt af begivenheder, beslutninger og forløb i fortiden, der ikke nødvendigvis har dannet et konsistent og harmonisk ensemble af statsinstitutioner, normer, værdier og forventninger. Der er snarere tale om forskellige arkæologiske lag af en fælles bevidsthed, som har lejret sig hos systemets aktører såvel som i befolkningen, og som derved udgør dansk statskultur«, som det hedder i indledningen s. 8.

Forf. mener også, at forskellige stater lærer af hinanden, især »in the hard way« – som efterligning og tilpasning ud fra konkurrencehensyn. Skal man vide noget om dansk statsbygning, er der derfor mening i først at gennemse forfatningsudviklingen i de andre europæiske stater, der både har overkommelig lighed med vor egen og oplysende variationer indbyrdes.

Første del udreder da et europæisk statsbegreb gennem dets historiske grundformer fra feudalisme over stænderstat og enevælde til repræsentativt styre i elitært og demokratisk regi.

Som gennemgående observationspunkter har vi geopolitik, centralisme, magtdeling, stat og kirke samt klasse- og velfærds politik, der tilsammen skal forklare de meget store forskelle i takt, tempo og resultat. Resultatet er et betydeligt antal væsentlige perspektiveringer, skønt der bygges på et ret begrænset udvalg af fremstillinger – næsten alle hidrørende fra de seneste 20-30 år: Crouch, Barrington Moore, Ch. Tilly, Rokkan, Claudio Poggi (1978) m.v.

Man får indblik i statens karakter og fremkomst. Men hvad der i grunden er afhængige variable og hvad der er uafhængige bliver ikke klart. Dette teoretiske problem hidrører vel fra selve den anvendte metode – som er en relativt tvangfri inddragelse af typiske og velkendte karakteristika som plausible forklaringer, med indbygning af tingenes tendens (mere eller mindre tvingende!) til at generere eller fravælge bestemte slags videreudvikling. Det kan være rimeligt nok her at gribe til denne »forstående« historikermetode – men også at gøre opmærksom på valget og dets mulige konsekvenser. Og også systematisk at opsøge og behandle alternative forklaringer. Det sker meget sjældent ligesom den trods alt nyeste europæiske stats form,

det autoritære isme-diktatur, ikke får mere end forbigående omtale som en slags trafikuheld.

Kapitel 8, som på seksten sider søger at besvare spørgsmålet »Er der en skandinavisk model?« er et eksempel på bogens mere problematiske sider: Den fremlægger frisk og appetitligt en række af de senere års påstande om forskelle i »nationalkarakter« og demokratiformel (inden for den fælles »konsensuelle« ramme). Men også Johan P. Olsens og Hudsonrapportens udsagn er og bliver kronikvisdom – og mange andre forslag er forbigået. F.eks. den store forskel på levestandard i 1800-tallet, Det radikale Venstres afgørende rolle i dansk politik (med rod i både Estruptiden og »bondereformene«), forskellen mellem et eksporterende og et toldbeskyttet landbrug, eller det præjisiske element i den svenske jord- og embedsoverklasse som vi selv slap for efter 1848. Eller andre raske syner.

Bogens umiddelbart følgende anden del, som under titlen »Dansk statsbygning« vel er dens rygrad, dækker på 70 sider dansk forfatnings- og forvaltningshistorie siden 1660 i tre stadier. Principielt er det efter min mening en fordel at forlænge studiet af forfatningsudviklingen med indsyn i forvaltningens opgaver, ressourcer og organisation. Men så længe vi savner mange klare resultater af forvaltningens skiftende realiteter i et komparativt perspektiv, kan det nok overanstrenge den just omtalte metodiske tilgængelighed. Dette problem kommer frem i det 8. kapitel om »Danskerne og statskulturen« som forf. indskyder som en slags generalnøgle forud for gennemgangen af de tre stadier. Her hævdes det, at dansk statsbygningsproces præges af en unormal grad af kontinuitet, som gav borgersind og samfundssind særlige vilkår for god og rolig vækst. Derfor kan den svære kombination af ubændig lighedstrang med stærk individualisme lykkes, fordi vi så alligevel »forsøger dyrkelsen af ekstremer« skønt vi mere end andre afskyr såvel løgn og uorden som autoriteter, kadaverdisciplin og ekspertviden. Vi har både balance og moderation, antiautoritært oprørstrang og jernhård jantelov – og det er i grunden disse træk, der præger både politik og forvaltning.

Der er nok sandhed i flere af disse plausible og velkendte, skønt jævnlige modstridende generalisationer. Men vi ved aldrig rigtigt, om de nævnte

egenskaber er årsager eller følger af systemstrukturen – og hvorvidt de i grunden er særligt danske. Ifølge min ungdoms læsning har det franske folks nyere historie opvist nogle lignende konflikter mellem individualisme og kollektivism, mellem anarki og patriotisme – og resultatet har jo været diskontinuitet, begrænset samfundssind og væbnede magtkampe (man skal ikke lade sig blænde af at den 5. republik nu har bestået i 39 år). Det er der så måske igen nogle særlige forklaringer på – men vi kommer så hurtigt derud, hvor tvivlen bør melde sig.

Selve de tre trin i dansk forfatningsudvikling har højere troværdighed. Især måske det første om enevælden, hvis særlige indretning og varige betydning forf. med rette fremhæver. Han bygger her – vel som frugt af samarbejdet under det forvaltningshistoriske projekt – med selektiv omtanke på nyere historiske forskningsresultater af Ole Feldbæk, Gunnar Lind, Mich. Bregnsbo m.fl., måske nok i lidt for ringe grad på de ældre tolkninger fra Edv. Holm til Hans Jensen og J.A. Seip. De 18 sider om »overgangen til massedemokrati« har også en hel del af de nødvendige pointer med m.h.t. forholdet mellem stat og befolkning. Med sin stærke koncentration om embedskorpset og forvaltningsaspektet forbiser forf. dog en hel del relevant forskning og indsigt. Stort set uomtalt står bl.a. partivæsenets og dagspressens opbygning og betydning for både politik og forvaltning – samt den dybtgående ændring i menneskesyn og livsopfattelse og åndslivets vending mod Vest.

Historien om det 3. stadium – »Folkestyret« efter 1901 – er forkortet ned til enkelte hovedlinjer: den liberalistiske tradition i vor erhvervspolitik, som endog hævdes at have farvet vor velfærdspolitik, decentraliseringsbestrebelseerne men fortsat bureaukratisering, konsensusdemokratiet i Det radikale Venstres regi, en afdæmpet dansk korporatisme og en påstået normal udvidelse af overførselsindkomsterne. En dybere indtrængen i disse linjer og sammenhængen mellem dem gives ikke på de tyve sider, som jo skal dække en næsten hundredårig udvikling. Der har ikke været plads til at omtale, at forfatningen er ændret kraftigt, at »det politiske rodnet« og mediasystemet har skiftet karakter og funktion – eller at den offentlige sektors aktivitet er seksdoblet i forhold til produktionen og i absolutte tal fyrredoblet (målt i værdifaste udgiftsbe-

løb). Alt sammen jo ændringer af hidtil uset tempo og omfang, som måtte virke meget alvorligt ind på statens virke og befolkningens holdning til den. Spørgsmålet er i grunden, om virkeligheden ikke kræver en særlig sammenhængende analyse af udviklingen gennem den sidste menneskealder, hvor de nævnte forandringer for alvor slog igennem.

I stedet får vi femten tematiske essays, der præsenteres under fællestitlen »Det danske demokratis problemer«. Her omtales efter tur danskernes konsensuelle demokratiopfattelse (som modsat klassisk liberalisme bygger på en naiv tillid til andre), dets degeneration til »videokrati« samt de problemer, det rejser for både retsstaten og styringseffektiviteten, at folketingspolitikkerne herved enten er blevet enevældige eller reelt temmelig afmægtige (kap. 12-15). Dernæst kritiseres det, at vi savner både et uafhængigt retsvæsen, sikring af offentlighedens aktindsigt i forvaltningen, og en realistisk og demokratisk formålstjenlig præcisering af ministrenes ansvar (kap. 16-18).

Indholdet i disse syv kapitler er mestendels væsentligt og sympatisk, omend ikke påfaldende nyt. Heller ikke synderligt vidtgående, som det også fremgår af hans efterskrift om behovet for en ny grundlov (s. 401 ff). Mere gods har jeg selv fundet i den kritiske og alsidige beskrivelse og diskussion af embedsmændenes ændrede forhold og indstilling ved omstillingen fra upartiske administratorer til »politikproducenter og formidlere« under en mindretalsparlamentarisme med udvalgsstyre. Forf. mener, at systemet savner koordination og klarhed, han kræver en bevidst »forvaltningspolitik« og foreslår bl.a. dannelsen af en hierarkisk ordnet regering med et snævert kabinet over fagministre og viceministre, som kan bære et ministeransvar også i forholdet til den vidtforgrene skov af direktorater og styrelser. Hans gennemgang af lokalforvaltningen i nyere tid fører derimod til lovprisning af den danske kommunalreform af 1970, omend med ønske om ikke så få konkrete ændringer til yderligere realisering af decentralisering og nærdemokrati.

Et særligt kapitel er viet folkekirkens organisation – kun få og spredte betragtninger derimod til mulige konsekvenser af en europæisk integration.

Med de anførte ikke uvæsentlige begrænsninger er »Dansk statsbygning« alligevel en betydelig landvinding på sit felt – en velskrevet og indholdsrig lærebog, der sammen med mere stringent og specialiseret litteratur – en del især af den danske og nordiske findes nævnt i litteraturlisten – kan danne god basis for undervisning i både statskundskab, historie og andre samfundsvidenskaber. Såvidt jeg ved, er dens lige ikke set på dansk siden P. Schous mere idéhistorisk og principielt orienterede værk »Den moderne Stat« fra 1936 (der forresten savnes i boglisten).

Niels Thomsen, professor, dr.phil.
Institut for Historie
Københavns Universitet

Gør jer pligt – gør jert værk John Christmas Møllers dagbøger 1941-45

Udgivet af Erik Thstrup Jacobsen med noter og et udvalg af breve m.m.

Selskabet for Udgivelse af Kilder til Dansk Historie, 1995, 520 sider, kr. 275,00.

Christmas Møller førte dagbog fra januar 1941, da han efter tysk pres og manglende støtte fra sit parti og fra regeringen indvilligede i at nedlægge sine politiske hverv. Optegnelserne stopper i april 1945, da han har fået meddelelsen om, at sønnen var faldet.

Dagbogen består af hastigt nedskrevne notater, ofte så stikordsagtige, at forståelsen er besværlig. Han var sig bevidst, at hans arbejde havde historisk betydning, og at hans dagbøger og breve ville blive læst og brugt af eftertidens historikere. Han henviser selv til det, når han f.eks. skriver, at sandheden om dette eller hint dog må nedskrives i dagbogen, selv om han i sagens tjeneste foreløbig må skjule sin opfattelse. Den vurdering af omverdenen og specielt af de personer, han fik med at gøre, er aldeles domineret af, at han følte sig svigtet, holdt udenfor, undervurderet osv. Hans karakteristik af personer i dagbogen er næsten uden undtagelse negativ. Han følte sig omgivet af lavtsindede, egoistiske bedragere og idioter. Hans vurdering af egne evner er heller ikke blid. Ordet frustration var ikke kommet i almindelig brug, og

det ville også være alt for svagt til at beskrive hans fortvivelse, først under forsøget på både at fastholde nogle tømmer i Det konservative Folkeparti og skabe sig en levevej som sagfører. Og bedre blev det ikke efter den illegale udrejse til London, da han måtte konstatere, at ingen rigtig havde brug for ham. Hans rastløse arbejdsnarkomani i bestræbelser for at etablere forbindelser i London, at tale Danmarks sag – sådan som han opfattede den – at »gøre noget«, næsten lige meget hvad. Det er dagbogens hovedtema.

Afvist, holdt hen, gået bag ryggen af både englændere og landsmænd, bl.a. fordi han – vist med rette – havde ry for dårlig security, er hans fortvivelse forståelig. Men det gør det svært for læseren at fatte sympati med personen. Han var politiker, han søgte indflydelse. Berøvet sin position og sat udenfor var han stækket. Han vidste det og han følte det.

Det er svært at forbinde dagbogens forfatter med den stemme i BBCs danske udsendelser, der betød så meget. Denne anden person finder man dog i nogen grad i hans breve og memoranda bag i bogen og i hans Londonbreve, tidligere udgivet af Jørgen Hæstrup.

Udgivelsesarbejdet har været ganske omfattende. Teksten har været vanskelig at læse; men usikkerhederne er markeret i den trykte tekst. Noterne er en helt nødvendig hjælp til forståelsen. Dagbogen bør derfor læses med et par fingre bag i bogen, en finger ved noterne og en anden i »dokumenterne«, så man får indblik i personen og politikerens.

Henrik S.Nissen, lektor dr.phil.
Institut for Historie
Københavns Universitet

Stig Rée: Strategy, Innovation and Politics, A process Approach

Handelshøjskolens Forlag/Munksgård 1995, Serie: Business Studies. Readings. 174 pp., 194 kr.

Serien Business Studies/Readings fra Handelshøjskolens Forlag er en serie af bøger, som trykkes i små oplag, billigt udstyret med henblik på et publikum af kolleger og studerende.

Stig Rées bog henvender sig i følge forlagsmeddelelsen til »alle, der professionelt beskæftiger sig med ledelsesmæssige udfordringer i politisk turbulente og teknologisk avancerede, stærkt innovative samfund.« Det kan være svært helt at forstå, hvad det er for nogen – men hvis der virkelig skulle være folk i meget høje og dynamiske stillinger, der læser bøger, så vil de nok foretrække noget mere læsevenligt end denne bog, som til en vis grad (og helt legitimt) har skitsens form.

Bogen er en opridsning af en argumentation, forsynet med nogle begrebsapparater og et hav af eksempler. Dens publikum vil være erhvervsøkonomi-studerende med de rette forudsætninger. Den er noget indforstået i sin sprogbrug, og det kræver en del foregående kendskab til strategi-litteraturen at få udbytte af den.

Strategi, innovation og politik er tre emner, som ifølge forfatteren bør ses mere i sammenhæng end de sædvanligvis er blevet: strategi handler om de overordnede træk i en virksomheds adfærd, innovation er afgørende for virksomhedens udvikling, og politik er et for alle (større) virksomheder vigtigt felt at beskæftige sig med. Alle tre felter retter sig mod virksomhedens omverden. Et positivt samspil mellem de tre felter er vigtigt for virksomheden – og et vigtigt spørgsmål er, hvilke ledelsesmæssige tiltag, der kan sætte gang i et sådant positivt samspil.

Bogen er ifølge sin egen indledning både normativ og deskriptiv: handlingsanvisende og eksempel-beskrivende. Argumentationen er interessant nok – og af og til forholdsvis velkendt: politiske, administrative og ideologiske faktorer er også af betydning for virksomhedsledelsen. Det er imidlertid meget svært at illustrere helt konkret, hvorledes denne betydningsfuldhed fungerer. Og det lykkes endnu ikke for denne forfatter at skabe evidens for sin version af tesen. Til en vis grad vil jeg mene, at det skyldes, at han ikke støtter sig nok til de mennesker, der har forsket i strategi og innovation.

Fremstillingen rummer mange interessante betragtninger over forholdet mellem ledelse, organisation og omverden. Dens svaghed er især, at den er svær at overskue: teorien bruges ikke til at systematisere fremstillingen og samle pointerne op. På den måde bliver den som bog svær at forholde sig til.

Som videnskabelig publikation har den forskellige svagheder: Nogle steder mangler der dokumentation af eksemplerne – især de mere politiske eksempler ser underligt nøgne ud uden fodnoter. Andre steder mangler der teori – om virksomheds- og markedsstrukturer, for eksempel – hvor er den institutionelle økonomi? Og atter andre steder er de domme, der afsiges om rigtige og forkerte beslutninger, bare ikke 100% indlysende.

Det er altid svært at vurdere, hvordan en bog vil fungere i en undervisningssituation – forlaget anbefaler den som supplerende litteratur til ledelseskurser. Den er ikke »pædagogisk« disponeret med tydelige pointer og systematikker. Alligevel kan den måske, i forfatterens hænder, fungere som et underlag for gode diskussioner.

Sven Bislev

Institut for Interkulturel Kommunikation og Ledelse, Handelshøjskolen i København

H.P. Myrup: Samfundsøkonomiske kalkuler på Personal Computer

Institut for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet 1994.

H.P. Myrup blev pensioneret i foråret 1994 efter mange års virke ved Institut for Virksomhedsledelse. Han markerede lejligheden med at præsentere en revideret udgave af sin lærebog om *kalkuler for offentlige virksomheder*, der udkom første gang i 1978.

Bogen analyserer driftsprincipper for offentlige virksomheder med målsætninger, der afviger fra normal profitmaksimering. Begrundelsen for den politiske styring af disse virksomheder er deres særlige omkostnings- og efterspørgselsforhold. Første del af den reviderede titel fortæller, at der er tale om en samfundsøkonomisk tilgang. I modsætning til traditionen i de angelsaksiske lande er normative analyser af offentlige virksomheders pris- og investeringsbeslutninger ikke et emne, der har nydt særlig stor interesse i Danmark.

Myrup har altid lagt megen vægt på den praktiske anvendelse af økonomisk teori. Fremkomsten af pc'ere har givet nye muligheder for både studenter og praktikere og har været anledningen til den

sidste del af titlen. Bogen er sprængfyldt med eksempler, hentet fra Myrups praktiske virke, der kan analyseres med brug af en pc'er og almindeligt tilgængeligt programmel (et regneark). På denne måde går bogen også mod tidstrenden for økonomiske lærebøger, hvor de valgte eksempler helst skal formuleres så generelt som muligt.

Dispositionen fra den tidligere udgave er bevaret. Dette kan godt virke problematisk, fordi en række nye emner er søgt indplaceret i dette skema. De nye emner er dog med til at gøre bogen læseværdig og mindre støvet. De mange personlige og polemiske bemærkninger undervejs er også velgørende i en lærebog om et emne, som de fleste nok opfatter som lidt kedeligt.

I det indledende kapitel diskuteres problemer med at afgrænse anvendelsesområdet for en normativ teori om offentlige virksomheder. Der peges på en række kriterier, hvoraf intet i sig selv er tilstrækkeligt. I de næste kapitler gennemgås forskellige takstpolitiske principper. Hovedvægten er lagt på de offentlige virksomheder, der er underlagt en budgetrestriktion. Da myndighederne er forhindret i at vælge en »first best« løsning for disse virksomheder, må de i stedet styres gennem det, Myrup kalder »modificeret monopolpolitik« (»Ramsey-priser« i den engelsksprogede litteratur).

Kapitel 2 indeholder også en gennemgang af de cost-benefit analyser, der siden den første udgave af bogen er blevet anbefalet af Budgetdepartementet som beslutningskriterium ved store (og mindre store) offentlige projekter. Myrup er stærkt kritisk over for Budgetdepartementets nye metode, hvor markedspriser anbefales i stedet for de tidligere anvendte faktorpriser. De teoretisk set mere tilfredsstillende, men empirisk langt mere usikre markedspriser finder ikke nåde for praktikerens øjne.

I kapitel 3 diskuteres et emne, som er lidt på mode i den nyere »public enterprise« litteratur: hvor restriktiv skal en budgetrestriktion være? Dette formuleres som et problem om delegation af kompetence vedrørende låneoptagelse og vurdering af aktiver fra den overordnede myndighed til den offentlige virksomheds ledelse. Gennemgangen er dog kemisk rensset for henvisninger til den nyere

diskussion om asymmetrisk information og incitamentforenelighed.

Offentlige virksomheder producerer som regel ydelser, der ikke kan lagres, og som kræver store faste anlæg (kraftværker, lufthavne og telefoncentraler). Dette har givet anledning til en række klassiske problemstillinger, som behandles i bogens to sidste kapitler: tidstariffer (»peak load pricing«); topartstariffer; og omkostningsfordeling ved forenet produktion. Det komplicerede samspil over tid, der forekommer mellem pris- og investeringsbeslutninger, når de offentlige virksomheders anlæg indgår i et større system (f.eks. indgår et nyt kraftværk i det samlede elsystem), diskuteres også. Endelig inddrages eksternaliteter som en særlig problemstilling for offentlige virksomheder.

Gennemgangen af de teoretiske modeller er som sagt krydret med praktiske regneeksempler, der alle stammer fra Myrups mangeårige virke som sagkyndig ved planlægning af store trafikanlæg og som formand for el-, gas- og varmeprisudvalgene: større akseltryk for lastbiler; vurdering af forslag til en ny lufthavn; fordeling af fællesomkostninger ved kraftvarme produktion; tidsbaserede tariffer hos elselskaber; og indregning af miljøeffekter ved trafikanlæg og energiproduktion.

Myrups lærebog kan også læses som et teoriehistorisk dokument, hvor der gennemgås megen ældre litteratur, som de fleste ikke kender i dag. Det er altid lærerigt – og lidt beklemmende – at blive gjort opmærksom på, at de diskussioner, man troede var nye, i virkeligheden slet ikke er det.

Bogen kan således på ingen måde beskyldes for at lefle for det moderne. Dette kan imidlertid også opfattes som et problem. De sidste årtiers teoretiske litteratur om regulering af offentlige virksomheder, som Myrup ikke gennemgår, har bidraget med en mere præcis reformulering af en række klassiske problemer (f.eks. omkostningsfordeling ved fælles produktion og prisdifferentiering). Den klassiske normative teori om offentlige virksomheder er desuden blevet kritiseret for naivitet, fordi den overser incitament- og informationsproblemer. For at imødegå denne kritik og for at kunne give et kvalificeret bud på tidens mange politiske forslag til privatisering og deregulering af offentlige virksomheder er disse problemer derfor blevet inddra-

get som et centralt emne for den nyere normative teori.

Ole Jess Olsen, professor
Roskilde Universitetscenter

Nikolaj Petersen (ed.): The Baltic States in International Politics

Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 179 sider, kr. 212,00. København 1993.

Af omverden opfattes de tre baltiske lande ofte som ét fedt. Det skyldes, at deres udenrigspolitiske skæbne i nyere tid har været identisk og primært bestemt af naboforholdet til Rusland/Sovjet. Ovre på den anden side af Atlanten har folk som regel haft lige så svært ved at skelne mellem de nordiske lande. Geopolitisk er der imidlertid den forskel på de nordiske lande og de baltiske, at de førstnævnte befinder sig i spændingsfeltet mellem flere stormagtsinteresser, som de – med Finland som en mulig undtagelse – har kunnet spille ud mod hinanden. Den mulighed har de baltiske lande kun haft i de perioder, hvor Tysklands interesser ekspanderede mod øst. En sådan periode står vi måske atter overfor, men næppe i en sådan grad, at de baltiske lande kan udnytte forholdet i det omfang, hvor det drejer sig om klassiske sikkerhedsinteresser.

Udenrigspolitisk opererer det nye Rusland med begrebet »det nære udland«, som blot er en mindre kontroversiel og belastet måde at sige »interessesfære« på. Ingen, der ser på et kort – som desværre mangler i denne bog – over Rusland og dets vestlige grænser, kan være i tvivl om, at de baltiske lande hører til det nære udland, og at disse landes måde at administrere den nyvundne selvstændighed på formentlig er vigtigere for Rusland end f.eks. Polens.

Som republikker i Sovjetunionen var de tre landes økonomier integrerede i Sovjetstatens og videre i COMECON-landenes. Det siger derfor sig selv at selvstændiggørelsen skaber store vanskeligheder, og at der navnlig i de første år vil være ganske snævre grænser for de nye staters reelle uafhængighed af den store nabo i øst. Dertil kommer, at

stormagten Ruslands sikkerhedsinteresser – også ud fra et defensivt perspektiv – er afhængig af baser og andre militære installationer i de baltiske lande. Endelig er der de store russisk-talende mindretal, som de baltiske lande – iøvrigt af letforståelige grunde – ikke vil give borgerrettigheder, men som Rusland ikke kan eller ikke vil tage hjem. De baltiske landes ydre og indre situation er således både sikkerhedspolitisk, økonomisk og etnisk forviklet med naboforholdet til Rusland.

Det kræver stor diplomatisk og politisk finesse. Denne bog rejser betydelig tvivl om, at statsmændene i de baltiske lande er tilstrækkeligt opmærksomme på dette forhold. Den danske ambassadør i Letland, Kirsten Biering, udtrykker situationen på forbillig vis: Hvedebrødsdagene er forbi. Hverdagen er begyndt, og nu skal den formelle suverænitet gives et reelt indhold. Kernen i problemet er, at de baltiske lande – og det er stadig meget forståeligt – stræber efter mere suverænitet og national identitet, end der formentlig er rum for i deres økonomiske og sikkerheds-politiske situation.

I sin artikel diskuterer Ib Faurby sikkerhedsaspektet og sandsynliggør landenes totale afhængighed af forholdet til Rusland. Hvis Rusland nemlig skulle intervenere militært, ville det nok forværre det diplomatiske forhold til Vesten, men værre ville det heller ikke gå. Det ser ud til, at disse nye stater i for høj grad bygger deres nyvundne selvstændighed på den formelle suverænitets principper. De synes at mangle forståelse for den erhvervede selvstændigheds begrænsede handlemuligheder. Udtalelser om Rusland som »den potentielle aggressor« og andet af samme skuffe lover ikke godt. Noget tilsvarende blev aldrig hørt fra Finland efter 1944, og finsk politik overfor Sovjet burde netop være det udenrigspolitiske paradigme, som de baltiske lande skulle holde sig til.

Set fra staterne ved Østersøens vestlige bred er alt det ganske foruroligende. En af tendenserne i den nye verdensorden går ud på, at konflikter er blevet regionaliseret, og vi må se i øjnene, at et af de potentielle europæiske brændpunkter er rykket os ubehageligt nær, fordi Rusland har forholdsvis frit slag overfor staterne i det nære udland og fordi de baltiske lande ikke har forstået, at deres udenrigspolitiske manøvrerum er snævrere end Polens, Tjekkiets og Slovakiets.

I sit klassiske værk om småstater antydede Anette Baker Fox, at en stats alder kunne have en vis betydning for dens internationale muligheder og i sidste ende for dens overlevelse. Hermed tænkte hun vist først og fremmest på, at omverdens og systemets respekt for lang selvstændig eksistens i sig selv kunne yde en vis beskyttelse. Med en sådan eksistens følger imidlertid også den diplomatiske og politiske erfaring, som er grundlaget for en realistisk udenrigspolitik, og den synes at mangle i næsten katastrofal grad i den landegruppe, der med et geopolitisk ganske karakteristisk udtryk engang kaldtes for »randstaterne«.

For os i Vesten er de baltiske landes udenrigspolitik det vigtigste. En anden pointe i denne bog er imidlertid påvisningen af, hvor indbyrdes forskellige de egentlig er. Udefra kan det oven i købet se ud til, at de i deres forståelige stræben efter en profileret national identitet er tilbøjelige til overfor omverden at understrege forskellighederne, og at det hidtil har hæmmet det indbyrdes samarbejde både på det økonomiske og det udenrigspolitiske felt.

Set udefra kan der således være ganske megen anledning til at forholde sig kritisk til disse nye staters politik. Det mest opløftende ved denne bog er, at dens tre bidrag fra baltere anslår lignende strenge. Man kan håbe på, at de vil blive hørt på rette sted.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Vello Helk: Estlands historie – kort fortalt

224 sider, ill. kr. 225,00, Odense Universitetsforlag, 1993.

Forfatteren er selv født i Estland og opvokset der til teenagealderen, hvor han oplevede den første sovjetiske besættelse af landet. Den gav ham »en livsvarig immunitet over for dette system, hvilket jeg ikke har lagt skjul på, selv om det ikke altid har været velset.« Sådan hedder det i forordet om baggrunden for bogens tilblivelse. Helk var heldigere end de fleste, han »blev af krigens malstrøm ført til den fagre danske kyst.« Hvordan skriver

han ikke, men det må have været sammen de ca. 1000 andre estere, der ved befrielsen boede her i landet i en flygtningelejr.

Danmarks forbindelser til Estland har i historiens løb været tættere end til de to andre baltiske lande. Det var under et af Valdemar Sejrs imperialistiske togter derover, at Dannebrog ifølge overleveringen skulle være faldet ned fra himlen i 1219. Det var ligeledes i et imperialistisk ærinde, at Gunnar Larsen som repræsentant for F.L. Smidth var derovre i 1942 med henblik på en generhvervelse af firmaets af sovjetstyret året forud nationaliserede cementfabrik i Kunda. Det skete som led i det berygtede Østrumudvalgs aktiviteter med henblik på at bistå den tyske besættelsesmagt – både her og hisset – i en genopbygning af landet. Endnu en dansk aktivitet hinsides Østersøen er omtalt. Nemlig det af ingeniør Åge Wesenholtz i 1918-19 financerede danske frikorps, der deltog på de hvides side i den efter verdenskrigens følgende borgerkrig.

I lighed med finnerne og til forskel fra de to andre baltiske nationer er esterne et finsk-ugrisk folk. De kom fra et sted i Asien og slog sig ned ved Østersøens kyst engang i forhistorisk tid. Her har de siden og til dato som de vigtigste næringsveje ernæret sig ved landbrug og fiskeri. Estland er med sine 45.000 km² lidt større end Danmark og med en befolkning på mindre end 2 mill. ret tyndt befolket. Heraf udgør esterne godt 60%, russere, ukrainere og hviderussere tilsammen knapt 35%. Dette minoritetsproblem kombineret med nabo-skabet til det nye Rusland udgør den uhyre vanskelige sag, – inden – såvel som udenrigspolitisk – som den genoprettede republik skal søge at takle. Baggrunden er historiske erfaringer gennem århundreder af den værst tænkelige art.

Realiteten om Estlands historie er, at nationen har været katebald for stormagterne omkring Østersøen så langt tilbage de skrevne kilder rækker. Dispositionen i denne estiske historie er derfor samtidigt en oversigt over disse stormagters indbyrdes kampe om herredømmet i Østersøen. Danskere og svenskere mod hinanden og mod den tyske ridderorden i middelalderen. Svenskerne mod Peter den Store, der i 1700-tallet førte det russiske rige frem til den finske bugt. Russerne og tyskerne mod hinanden både under første og anden verdenskrig.

I midten af 1800-tallet begyndte en national vækkelse blandt esterne. Som det skete også andre steder blev folkesagn indsamlet og nedskrevet, og gradvist voksede en national identitetsfølelse frem, der naturligt nok førte til ønsket om statslig selvstændighed. I kølvandet på det russiske sammenbrud i 1917 førte det omsider til oprettelsen af en estisk stat, hvis skæbne blev beseglet ca. 20 år senere i den hemmelige tillægsprotokol til Hitler-Stalin-pagten i august 1939.

Herefter fulgte de værste 50 år i den estiske nations liv. Indlemmelse i Sovjet i 1940; tysk besættelse 1941 til 1944; fulgt af sovjetisk generobring og ny indlemmelse i Sovjetunionen. Som det måske kun foreløbige punktum for en lidelsesfuld og dramatisk udvikling blev Estland atter en selvstændig stat som en af konsekvenserne af det sovjetiske sammenbrud og hjulpet på vej af esterne selv af dissidentbevægelsens »syngende revolution.«

Under hele dette lange og for det meste meget grufulde fremmedherredømme levede drømmen om national frihed. Fra indlemmelsen i Sovjet efter anden verdenskrig til langt op i 1970'erne var der en talstærk modstandsbevægelse i landet. »Skovbrødrene«, blev de kaldt, som følge af deres illegale tilværelse i det tyndt befolkede lands store skovområder. Det var disse skovbrødre, som vestlige E-tjenester – tyske og angelsaksiske – tog kontakt med i 1950'erne ved landsættelse af agenter på Estlands kyst. Disse aktioner, der endte i total fiasko er skildret dels i en bog om den tyske E-chef Reinhard Gehlen og dels i en TV-serie for et par år

siden. Fremmedherredømmet siden 1940, navnlig den sovjetiske russificeringspolitik efter anden verdenskrig med borgerkrigs-lignende tilstande, deportationer, kollektivisering og anden undertrykkelse forvoldte ufattelige lidelser, som de lakonisk meddelte tal kun kan give vage forestillinger om. Efter endt læsning undrer man sig over, at der overhovedet er en nation i behold med det til dette begreb hørende kulturliv.

Disse uendeligt lidelsesfulde erfaringer er den i generationer uudslettelige baggrund for udformningen af den nye statspolitik. Geopolitisk – nabo-forholdet til Rusland – er Estlands situation jo uforandret, og landet er derfor stadig i klemme som følge af den internationale politiks magtforhold. Den aktuelle situation drejer sig om minoritetsproblemet, hvor Estland er under pres fra den store nabo i Øst og fra den nye internationale bølge, der har sat menneskerettigheder og mindretalsbeskyttelser højt på dagsordenen.

Estland har Vestens velvillige sympati at støtte sig til – og næppe meget andet. Landet er kort sagt politisk set på herrens mark, og først tiden kan vise, om det diplomatisk og politisk set uerfarne Estland vil kunne administrere den uhyre vanskelige situation med den fornødne delikatesse.

Bogens illustrationer er velvalgte og vil for de fleste være hidtil ukendte.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet