

Anmeldelser

Tage Kaarsted:

»De danske ministerier 1953-1972«

Odense Universitetsforlag, 1992, 534 sider

Det er ikke Danmarks politiske historie. Det er heller ikke en samling biografier af danske regeringsmedlemmer, og det er slet ikke en opslagsbog, hvor man hurtigt kan finde relevante oplysninger om de skiftende regeringer i perioden fra den ny grundlov i 1953 til J.O. Krags afgang efter den første EF-afstemning i oktober 1972. Opgaven har været bunden, og genren forlængst fastlagt for det nu foreliggende fjerde bind af »De danske ministerier«, som PFA Pension har finansieret.

Ministerium efter ministerium får udvalgte dele af sin historie fortalt. Hvordan det blev dannet, hvem der var de nye ministre, deres større eller mindre besvær med at få lovforslag vedtaget, og endelig tages der afsked med ministre, der får en lidt mere fyldig karakteristik, hvis man kan regne med, at de ikke vil dukke op på taburetterne igen.

Det er en aldeles umulig genre; men lad det være sagt straks: Den kunne ikke finde en bedre forfatter end professor Tage Kaarsted. Han kender det Christiansborgske arbejdsmiljø og spillets regler – så godt endda, at han er under mistanke for at tro, at det er, hvad det hele drejer sig om. Han mangler kun en ting, han har ikke selv været valgt til Folketinget eller deltaget som minister i den politiske proces. Han har været fluen på væggen. Den position krævede naturligvis, at han tav stille med det meste af, hvad han hørte og så. I bogen har han nu delagtiggjort læserne i noget af det, men næppe det hele.

Det er noget af en balancegang, for de tørre kendsgerninger om ministrenes liv og levned kan hentes i Kraks Blå Bog, deres lovforslag er egentlig bedre belyst i Folketingsårbogen; men krydderier, der gør postejen, er de mange mere eller min-

dre anekdotiske små begivenheder, ofte blot en citeret replik. Det er Kaarsteds store styrke – og enkelte gange hans svaghed.

Ikke så sjældent kommer Kaarsteds egne politiske synspunkter frem – som regel kun en i sproglig finurlighed. Som den forsigtige trafikant han er, holder han sig midt på vejen, men helst lidt til højre, uden risiko for at ramme kantstenen, endsige grøften. Det var – efter Kaarsteds opfattelse – godt, at Danmark kom med i Atlantpagten. Det var måske nok synd for Hedtoft, der hellere ville have haft et neutralistisk, nordisk forsvarsforbund; men beslutningen, som han traf, viste ham som leder.

Politikere, der derefter betvivlede den uforbeholdne atlantiske linje, har ikke i Kaarsteds øjne vundet ære derved. Det radikale Venstres modstand mod alliancen og oprustningen indtager kun ringe plads – logisk nok, da partiet ikke deltog i regeringerne før 1957, og forsvarsministrene derfor næsten altid havde bekvemme flertal for deres lovforslag. En mere ilde medfart får Aksel Larsen både som kommunist og som SF'er. I betragtning af, at han heller ikke blev minister (undtagen i 1945), får han en ganske omfangsrig behandling, som han næppe ville have værdsat. Med Bodil Koch er det vanskeligere. Hun irriterede jævnlige sine mere atlantiske ministerkolleger, f.eks. da hun insisterede på at tale til deltagerne i den anden anti-atommarch i påsken 1961. Hendes tale var, iflg. Kaarsted »dikteret ... af idealisme.« En sådan overraskende adfærd af en minister er nok værd at notere. Kaarsteds kommentar indskrænker sig til, at regeringen ikke havde politisk styrke til at skille sig af med den fronderende kirkeminister.

Kresten Helveg Petersens ihærdighed som nedrustningsminister resulterede i, at ministeriet Baunsgaard indsatte et »ca« foran forsvarrets styrkemål. Alligevel repræsenterede han, efter Kaarsteds opfattelse, den for Venstre og Konservative

mest besværlige form for radikalisme, som hans ministerkolleger med overbærenhed eller utålmodighed affandt sig med. Man får indtryk af, at Kaarsted ikke blot forstår, men også deler deres standpunkt. Når Kaarsted behandler slige sager, kan hans tekst tåle nærlæsning; det er i sprogets finesser, man mærker die Absicht og bliver opstemt.

Der er ingen egentlige skurke i bogen. Registret rækker fra de lidt snurrige over de kedelige, farveløse til de effektive. I første kategori placeres f.eks. retsstatsmanden dr. Starcke, uden dog at behøve at føle sig ensom. I midterfeltet finder man en række grå jakkesæt, som udfyldte deres ministerpost uden store resultater, men også uden de store skandaler, hvorefter de rask gled bort i glemelsen. Fortjent eller ej får de et venligt ord med på vejen i Kaarsteds krønike.

Blandt de effektive rager J.O. Krag op. Han blev »europæer«, og det betyder i Kaarsteds kongeniale ordbog, tilhænger af Vesteuropas samling i EF. J.O. Krag ville Danmarks tilslutning til Romtraktaten, og han var mere end nogen anden ansvarlig for – eller kan tage æren for – at det skete. På vejen til folkeafstemningen i oktober 1972 blev det skønnet »nødvendigt at sløre perspektivet«, og den deraf følgende »tvetydighed« skabte, hvad Kaarsted kalder »besværligheder«, der kom for dagen den 2. juni 1992. Tvetydigheden vurderes netop ikke med nogen moralsk målestok, kun som et middel i J.O. Krags (og andres) politiske effektivitet.

Hermed kan læseren konstatere, at den korrektur, der iflg. forfatterens oplysning i et efterskrift blev læst på manuskriptet, afsluttet i april-maj 92, har givet forfatteren mulighed for indholdsmæssige rettelser. Læseren kan også notere sig, at historikeren, der følger Leopold von Rankes dictum om at afstå fra embedet som historiens dommer, let kommer til at gøre effektiviteten til det eneste værdimål. Også det kan give »besværligheder«.

Bogen er forsynet med en kildefortegnelse, et nødtørftigt noteapparat uden præcise henvisninger i teksten, et navneregister og en indholdsfortegnelse, der kun nævnes, fordi den, upraktisk, er anbragt bagest i bogen. Udover de obligate me-

daljon-fotografier af ministerierne er bogen illustreret med to sort-hvid-gengivelser af malerier af Frederik IX og Margrethe II.

Henrik S. Nissen,
lektor, dr.phil.,
Historisk Institut,
Københavns Universitet

Ole Lange: »Med jyske øjne. En krønike om verden og Jyske Bank 1967-92«

Jyske Bank, 1992

Erhvervshistorikeren Ole Lange sagde i 1989 ja til et tilbud fra Jyske Bank om at behandle de første 25 år af bankens historie, d.v.s. fra 1967 til 1992. I opgaven lå også, at begivenhederne i og omkring Jyske Bank skulle skildres i relation til samfundsudviklingen generelt. Tanken var ikke i første omgang at lave et snævert videnskabeligt værk, men at forsyne offentligheden og ikke mindst bankens egne kunder med et spændende skrift.

Det var et udmærket og utraditionelt initiativ fra bankens side. Dels fordi vi i høj grad savner studier af bankverdenen, herunder de enkelte banker, dels fordi man fik en person udefra til at forholde sig til bankens historie, således at bankens hyldest til sig selv ikke blev den røde tråd i fremstillingen. Denne risiko løbes ofte, når ældre og trofaste ledere får en sådan opgave, da de føler sig alt for forpligtet til udelukkende at trække de positive sider frem og fortælle succeshistorien.

Lange må have grublet over, hvordan han kunne integrere den globale udvikling, og den økonomiske og politiske udvikling i Danmark med banksektoren samt med Jyske Banks historie – og omvendt. Det er vanskeligt at integrere disse forhold på en fornuftig måde. Han har så valgt den yderst pragmatiske løsning simpelthen at gennemgå udviklingen kronologisk. Hvert år er gennemgået for sig og er inddelt i tre underkapitler omhandlende hovedtræk i international politik og økonomi, situationen i Danmark samt forholdene inden for bankverdenen med særligt henblik på Jyske Bank. Denne disposition følges slavisk.

Denne måde at disponere stoffet på, gør det overskueligt, men virker trættende under læsningen. Det analytiske element forsvinder desværre noget til fordel for selve historiefortællingen. Det ville efter min opfattelse have gjort det mere levende og spændende, hvis Lange f.eks. havde samlet et par gennemgående problemstillinger og forsynet bogen med såvel en indledning som en mere fyldig afslutning.

Der er stor forskel på de tre gennemgående underkapitler. Vi får stort set ikke nyt at vide i relation til den internationale udvikling eller situationen i Danmark. Omtalen af nogle af de enkelte års centrale begivenheder får dog hukommelsen på gлед. Anderledes forholder det sig heldigvis med diskussionen af forholdene inden for bankverdenen og den finansielle sektor i bredere forstand. Dette er i realiteten det eneste interessante punkt, selv om jeg dog vil indrømme, at de mere generelle afsnit kan måske have en værdi for en bredere kreds af læsere.

Diskussionen af forholdene i bankverdenen er ikke mindst interessant, fordi Jyske Bank ikke er en hvilken som helst bank. Som Lange udmærket får frem, dannedes – og ekspanderede – Jyske Bank i opposition til de tre københavnske storbanker, der tilbage i 1967 hed Landmandsbanken, Handelsbanken og Privatbanken. Det er her interessant at se, at de rene forretningsmæssige baggrunde for at skabe og opretholde en stærk provinsbankstruktur, gik hånd i hånd med en række mere ideologiske og følelsesmæssige argumenter. Disse synes også at være et aktiv for sammenholdet blandt provinsbankerne generelt.

I perioden har Jyske Bank imidlertid udviklet sig fra at være en lokalbank og senere regionalbank til at være en landsdækkende bank. Lange får skildret hele denne proces fint. Han står her på Jyske Banks side mod de gamle hovedbanker. Jyske Banks stil har været aggressiv og vendt mod de gamles dominans, og det er vel naturligt, at banken har benyttet en sådan strategi for at markere sig og vinde frem. På den anden side set er det vel lige så naturligt, at de gamle har rynket brynene overfor nye og frembusende banker som f.eks. Jyske Bank og frygtet, at den nye stil skulle skade bankernes image. Det har visse mindre bankers

adfærd ihvertfald kraftigt medvirket til op gennem de sidste årtier, når diverse redningsaktioner har måttet foranstalles. Lange forsøger dog ikke at anskue situationen ud fra de etableredes synspunkt, og der går efter min mening et par vigtige pointer tabt i den forbindelse. Det må retfærdigvis siges, at Lange bevidst har anlagt et »jysk perspektiv« i bogen, hvad titlen jo klart understreger. For at skabe en helstøbt fremstilling af Jyske Banks placering ville det imidlertid have været et plus med sådanne diskussioner.

Studiet af banken baserer sig i store træk også kun på kilder fra banken selv, d.v.s. dokumenter fra bankens eget arkiv. Det er faktisk meget sjældent, at virksomhederne og ikke mindst banker er så åbne overfor forskere. Lange har da også fået mange interessante ting frem, som tidligere har været svagt eller utilstrækkeligt belyst. Det gælder f.eks. overtagelsen af Brask Thomsens meget kontroversielle Finansbanken i 1980 samt de mislykkede forhandlinger om Kronebanken nogle år senere. I det hele taget er fusionsforhandlingerne godt skildret. Derimod er forholdet til det politiske samarbejde via navnlig Provinsbankforeningen og Bankforeningen ikke grundigt behandlet. Visse aspekter er altså stadigvæk så godt som ubelyste, men på mange punkter er vi dog blevet et studie af bankverdenen rigere.

Karsten Ronit,
Center for offentlig organisation
og styring (COS)

Karl Christian Lammers: »Det ny Tyskland. Fra sammenbrud til genforening 1945-1992«

Akademisk Forlag, 391 sider, illustreret,
med register og tabeller, 248 kr.

I 1945 udkom A.J.P. Taylor: *The Course of German History*. Den indledes således: »Tyskernes historie er historien om ekstremer. Den indeholder alt, undtagen moderation, og i løbet af tusinde år har tyskerne oplevet alt undtagen det normale... Kun den normale person, ikke specielt

god, ikke specielt ond, men psykisk sund – han har aldrig sat sit præg på Tysklands historie.« Ved en genudgivelse af værket i 1961 fastholdt Taylor sine hovedsynspunkter og spurgte videre, hvordan vi andre skulle bygge Tyskland op som stormagt og bruge det som en allieret mod Sovjet. Svaret er simpelt, fortsatte han. Det er ikke muligt, og den der vil forsøge det umulige må før eller siden betale prisen. Bevarelsen af den nuværende situation (delingen) er den mest hensynsfulde politik overfor tyskerne. Thi kun et delt Tyskland kan være et frit Tyskland.

Her i 1993 må vi mene, at Taylor havde uret. Uden at være overdrevent optimistisk kan man hævde, at Lammers' bog handler om, hvorledes Tyskland alligevel fandt en normal og rimelig plads i verden. Landets historie efter 1945 kan ses som en målbevidst bestræbelse på at realisere det i vestlig pluralistisk forstand normale samfund, der i højere grad er agtet og respekteret end frygtet af omverden, og som er til at holde ud at leve i for dets egne statsborgere. Forløbet er sket under politiske ledere – Adenauer, Erhard, Brandt, Schmidt og Kohl – som alle falder ind under det normalitetsbegreb for politikere, som vi sædvanligvis opererer med.

Udgangssituationens karakter af katastrofe – materielt som åndeligt – skildres med både tal og ord, herunder med vel rigeligt mange gentagelser. Det fremgår ikke helt klart af fremstillingen, om sejrherrene fra begyndelsen havde, hvad der fortjener betegnelsen »en fastlagt Tysklandspolitik«. Imidlertid understreges det, at besættelsesmagternes politik i løbet af et par år udviklede sig til en funktion af deres generelle samfundssystemiske modsætninger. Oprindelige mål som afnazificering og skadeserstatningsbetalinger blev gradvis opgivet – først af vestmagterne – til fordel for opbygning af tyske samfund i de to zoner, der kunne være velegnede baser for at inddrage de to Tysklande i de respektive blokke.

Det er ikke muligt med et enkelt årstal at fastslå, hvornår delings- og statsdannelsesprocessen var fuldført. Var det 1947, da udenrigsminister møderne brød sammen, eller 1949 da statsdannelsesprocessen begyndte, eller 1952, da Stalin-noten med det uklare tilbud om genforening blev afvist

af vestmagterne, eller 1955, da genmilitariseringen begyndte eller 1961, da Berlinmuren blev bygget? Sagen er, at det meste af denne lange proces havde karakter af improvisation. Desuden var den spejlvendt i den forstand, at de fleste skridt blev taget først i Vest for kort efter at blive fulgt af tilsvarende i Øst.

Tyske politikeres egne roller må karakteriseres som de føjelige redskabers. I Øst – DDR – fulgte SED's ledere Moskvas vink uden tilsyneladende at nære selvstændige politiske opfattelser vedrørende deres mål med den nye stat. I Vest var Adenauer den nye BRD's politiske arkitekt. Med stor konsekvens og under protest fra den socialdemokratiske opposition arbejdede han for den størst mulige selvstændighed gennem forståelse med Frankrig, ved ideologisk at lægge sig tæt op af amerikanerne og ved en i øvrigt integrationistisk Europa-politik.

Den vesttyske befolknings holdning udviklede sig fra apati til den form for støtte, der udmøntes i høje og stabile tal for valgdeltagelsen. Holdningen i Øst kan man nok bedst måle med det kriterium, som Lenin i sin tid satte. Østtyskerne stemte med fødderne. I sommeren 1953 nåede de månedlige flygtningetal op på ca. 50.000 af en befolkning på 19 mill. Uden muren var DDR blevet drænet for sin mest værdifulde arbejdskraft.

Hvis vi sætter, at delingen – den formelle såvel som den reelle – blev fuldført med opførelsen af muren i 1961, så begyndte på sin vis den omvendte proces få år senere. Det begyndte i midten af 1960'erne med øget vælgertilslutning til SPD og tog fart i 1969, da Willy Brandt blev kansler. Hans Ostpolitik førte til afspænding i forholdet til Sovjet, og med anerkendelsen af Oder-Neisse-grænsen blev der taget et vigtigt skridt i de tyske bestræbelser på at ændre omverdenens historisk bestemte frygt for Tyskland til tillid. Der blev underskrevet en Grundlagsvertrag mellem de to tyske stater, og den indbyrdes handel blev udvidet. Endvidere tilkøbte Forbundsrepublikken sig indrømmelser med kreditter.

Denne dialog, der i hvert fald på papiret var en befæstelse af status quo, skabte en afspænding i Europa, hvis betydning for den måde, hvorpå sam-

menbruddet i Øst forløb, ikke lader sig afgøre. Man kan imidlertid godt forestille sig, at et sammenbrud i Øst indtruffet under en højspændt international atmosfære ville have fået et noget anderledes forløb.

Set ved begyndelsen af 1993 er hele denne tyske udvikling et vidnesbyrd om, at verden flytter sig, og det ikke altid til det værre. I 1945 var Tyskland bankerot: militært, politisk, økonomisk og kulturelt. I dag er det både genforenet, vitalt og lige så frit som f.eks. det England, der var Taylors basis. Militært har Tyskland længe været en hjørnesteen i Vestens forsvar. Økonomisk regnes det som et af verdens store lokomotiver. Politisk er det formentlig den vigtigste faktor i den fremtidige europæiske udvikling. Trods Günther Grass, Heinrich Böll, Frankfurterskolen og meget andet synes det kun at være på det kulturelle område, at Tyskland ikke har genvundet sin position fra den storhedstid, der ligger før 1933 og et hundred år bagud. Hvilken sammenhæng, der eventuelt måtte være mellem denne nye moderate tyske selvforståelse og de mere beskedne kulturelle udfoldelser, får stå hen. Det er imidlertid ikke noget dårligt spørgsmål. I 1945 spurgte Friedrich Meinecke sig selv og sine landsmænd: »Wie war es möglich?«. Dette fald fra Goethetidens højder til Hitlertidens sump. I dag ser det ud til, at tyskerne har fundet sig til rette med en selv- og politikforståelse, der repræsenterer en afbalanceret mellemproportional.

Foreningen af de to Tysklunde har skabt store interne problemer, økonomisk, politisk og sociologisk, og hvordan tyskerne vil løse dem, ved vi ikke. Men foreløbig kan vi godt kalde den tyske historie i de her behandlede 47 år for lidt af et eventyr, der indeholder to elementer, der kan give anledning til optimisme. Set i bakspejlet har der for det første været en forbavsende gnidningsløs overgang fra nazisme til et demokrati, der hører til de mest vel fungerende i verden. For det andet har den materielle opbygning fra ruiner til et af de rigeste lande vist, at når det drejer sig om vækst og udvikling betyder en veluddannet arbejdskraft mindst lige så meget som kapitaloverførsler.

Wilhelm Christmas-Møller,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

P. Gundelach & Karen Siune (red.): »From Voters to Participants Essays in Honour of Ole Borre«

Politica, Århus 1992, 262 pp.

Ikke så lidt af indholdet i denne bog har allerede tidligere reelt været tilgængeligt på dansk, især via samle- og oversigtsværket »Valg og vælgere« (1984, 1987) og de senere års mange andre valgforskerpublikationer. Men også for en del nordboer, der efterhånden har fulgt denne særlige dataindustri med noget mindre opmærksomhed, kan bogen have værdi, fordi dens femten bidrag virkelig er forskellige og hver på højst tyve sider meddeler og diskuterer relativt ny viden om politisk adfærd.

Som titlen antyder, er der et vist samlet sigte med de femten indlæg: At vælgerne i stedet for blot at bekræfte ret faste og brede befuldmægtigelser til velkendte politiske talsmænd og partier nu opviser en mere selvstændig, skiftende og uforudsigelig adfærd. I den retning har de meddelte iagttagelser og forklaringsforsøg naturligvis ikke samme tyngde og almeninteresse. Helt for sig ligger to bidrag fra forskere i Nepal, hvis første frie valg i 1991 Borre overværede som regeringsobservatør. Ligeså Elklits skarpsindige og perspektivrige studie af den valglov, som fungerede ved de danske folketingsvalg i 1918 – en kombination af enkeltmandskredsvalg og forholdstalsvalg, som forf. er på nippet til at knæsatte som idéel. Interessen for dette stykke vil være størst blandt valglovsdebattører og historikere. På samme måde må man nok sige, at to sociologiske bidrag vil vække størst interesse blandt sociologer – Gundelachs om kvindebevægelsen og abortloven, og Niels Mortensens meget tentative diskussion af skiftende generationers forskellige forhold til sociale normer og værdier.

Nærmere ved bogens tema, men mindre epokegørende er nye artikler af Risbjerg Thomsen om forholdet mellem folketingsvalg og kommunevalg, af Marit Bakke om norsk medie- og kulturpolitik, og af Karen Siune, som har læst op på litteraturen om agendasetningen og bearbejdet nye data, men med aftagende grænsenytte. En agtværdig kvalitet har de dog alle, hvilket også gælder de

fem artikler med væsentlige budskaber om den ændrede vælgeradfærd.

Ann Arbor-veteranen Warren E. Miller forklarer en stor del af de kraftige forskydninger i amerikanernes vælgeradfærd mellem 1964 og 1988 med henvisning dels til særlige mønstre for hvide i Syden og for sorte overalt, dels med den meget massive aldersforandring af vælgerkorpset i øvrigt, da meget store generationer kom til – uden fast forankring i bestemte miljøer og traditioner, men med større tiltro til egen indsigt end nogen tidligere.

Samme problem præsenteres elegant, men uden forsøg på historisk eller anden forklaring, af Gøteborgsprofessoren Søren Holmberg i en forenklet oversigt over de svenske vælgers stærkt nedadgående tilknytning til bestemte politiske partier ifølge surveydata 1968-91. Årsagen er ikke den politiske mistillid til politikernes evner og hensigter, selvom den er vokset en hel del, men snarere en bredt stigende tilbøjelighed hos folk til at »vælge selv« og jævnlige skifte parti. Holmberg udskiller fire slags vælgere dels efter interesse og dels efter partifasthed. Partigængerne er gået tilbage i antal (fra 37 til 31%), vanevælgerne endnu mere (fra 27 til 16%) og især for de »uafhængige« (fra 14 til 24%). Fordommen og inertien giver plads for både omtanke og forvirring.

Heroverfor står Goul Andersen, som man vil vide, snarere på det standpunkt, at »the decline of class voting« i Danmark har været stærkt overdrevet, idet man ved at dekomponere grupperne, især middelklassen, på ansættelsessektorer, køn og alder kan genfinde ret klare mønstre, hvad han atter belægger med tabeller. Den indvending, der trænger sig på m.h.t. den dybere forståelse af begrebet »class voting«, får han lige nævnt tilsidst – motivationen er måske alligevel skiftet fra klassebevidsthed til ideologi og »sager«, som Borre forlængst har udtrykt det. Det var nok rimeligt nu at arbejde videre herfra – er det overhovedet »klasser« vi finder i disse analyser?

Samme spørgsmål kan man stille til Palle Svenssons og Lise Tøgebys i øvrigt læseværdige essay om »postindustrialismen og de nye sociale og politiske klasser«. Det udgår fra tæt læsning af deres

undersøgelse af forskellige danske ungdomsgruppers værdisæt og partivalg 1987-88 i lyset af Dan Bells hypotese om nye »klasser« opstået i politik. De mener at kunne udskille en vis uddannelsesbetinget »ny middelklasse«, som er venstregående demokratisk/humanistisk set, i mindre grad økonomisk/socialt. Men det bør snart udforskes, om dette er varige og funderede mønstre – eller bare meningsklustre af løsere substans.

Længere i retning af at håndtere dette problem end de andre når efter min mening Hans Jørgen Nielsen. I en uddybning af sit bidrag til Rockwoolfondsprojektet »vi og vore politikere« (1992) udvikler han her et sæt på otte typer af grundholdninger m.h.t. styrke og retning i politisk tilid, kritik og adfærdsnormer. Denne typologisering kan fange ca. 60% af de adspurgte og dele dem i ret homogene grupper, som hver synes at følge en rimeligt forståelig og sammenhængende tankegang. Tilbage står et billede af en politisk kultur med mange iboende krav om ændringer, men få stærke vidnesbyrd om forkastelse af systemet.

Alt i alt en bog, som politisk-adfærds-interesserede må læse og have stående – en værdig og fortjent hilsen til den danske pioner på et betydeligt og stadig frugtbart forskningsfelt. Måske ikke et budskab om store gennembrud, men en positiv melding fra et frontafsnit, hvor der stadig skydes og graves.

Professor Niels Thomsen,
Institut for Historie,
Københavns Universitet

Bent Greve:

»Væksten i de offentlige udgifter«

Akademisk Forlag, København, 1992, 242 sider, hæftet, 228 kr.

Denne licentiatafhandling fra Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning på Roskilde Universitetscenter er et både ambitiøst og grundigt værk. Formålet er at forklare væksten i den danske offentlige sektor siden 1970. Midlerne er dels

en udredning af de statistiske problemer med målingen af den offentlige sektors udvikling, dels en gennemgang af stort set alle foreliggende teoretiske bidrag til forklaring af offentlig vækst.

Kapitel 1 sætter rammerne for afhandlingen. Empirisk indsnævres synsfeltet. Forfatteren stiller sig meget kritisk til internationale sammenligninger af offentlig vækst. Måleproblemerne anses for at være en afgørende hindring for meningsfuld sammenligning. En yderligere antagelse er, at »der findes specifikke forklaringer på væksten i de offentlige udgifter, men at disse ikke er stabile over tid...« (s. 13).

Til gengæld har forfatteren en veludviklet teoretisk appetit. Der lægges op til en tværvideenskabelig analyse med inddragelse af såvel økonomiske som politologiske og sociologiske teorier. Forfatteren er selv opmærksom på problemerne herved, men alligevel ved godt mod: »Der består naturligvis en risiko for, at inddragelse af så mange forskellige typer af teorier kan sløre billedet, men da det alene er teoriernes forsøg på forklaring af vækst i de offentlige udgifter, der er i fokus, anses det for muligt at anvende disse til at finde frem til forklaringer på væksten« (s. 18).

I kapitel 2 diskuteres en række problemer med at afgrænse den offentlige sektor og opgøre dens udgifter. Forfatteren indkredser den offentlige sektor således: »Den offentlige sektor er karakteriseret ved, at det offentlige har en afgørende indflydelse på og styring af hvordan en opgave skal løses. Samtidig er den offentlige finansiering af afgørende betydning for, om de pågældende opgaver løses.« (s. 51). Denne definition giver nogle sammenligningsproblemer i forhold til Danmarks Statistiks afgrænsning, men de skønnes ikke af afgørende betydning (s. 67).

Kapitel 3 er afhandlingens teoretisk bærende kapitel. Her gennemgås på knap 100 sider en lang række teser fra den internationale litteratur om den offentlige sektors vækst. Samtidig med gennemgangen sker der en sortering af tesserne, idet nogle fravælges i forhold til den senere empiriske analyse. Fravalget sker ud fra en række kriterier knyttet til overlap med andre teser, måleproblemer, skønnet empirisk relevans for Danmark og

tesens teoretiske »status« i den internationale litteratur. På dette grundlag udvælges 7 faktorer til den empiriske analyse, men 15 andre forklaringsfaktorer bliver ladet tilbage.

Så er forfatteren klar til den empiriske analyse af væksten i de danske offentlige udgifter i kapitel 4. Kandidaterne til forklaring testes først enkeltvis (typisk med regressionsanalyse), hvorefter der søges opstillet en samlet funktion til forklaring af væksten. Væksten i BNP skønnes at forklare godt halvdelen af den samlede vækst i de offentlige udgifter siden 1970. Læseren er måske ikke helt tryk. Trods alt udgør de offentlige udgifter i sig selv en betragtelig komponent i det samme BNP. De beskrevne regressionseksperimenter virker ikke som om forfatteren er på hjemmebane. Han glæder sig over høje korrelationskoefficienter på 98-99 pct., men synes ikke opmærksom på, at sådanne høje korrelationer næsten altid opnås, når man estimerer i niveau på tidsserier præget af trendmæssige forløb. Kvindernes erhvervsfrekvens fjernes som forklarende variabel, fordi »kvindernes erhvervsfrekvens har den højeste t-værdi i beregningerne« – en lidt usædvanlig begrundelse (s. 195). I det hele taget kunne læseren godt have ønsket sig en bedre dokumentation af de gennemførte estimationer.

Afhandlingen afrundes med et fremskrivningsforsøg på grundlag af den estimerede relation fra kapitel 4 og nogle sammenfattende betragtninger. Forfatteren vurderer, at den offentlige sektors vækst vil ophøre i de kommende år, og at dette vil skabe plads til en mere fordomsfri diskussion om, hvilke opgaver den offentlige sektor skal løse.

Jeg vil ikke skjule, at bogen vækker modsat rettede følelser hos anmelderen. På den ene side har forfatteren gennemført et prisværdigt, grundigt og omfattende litteraturstudie, der vil være til megen nytte for studerende og forskere, som ønsker et overblik over forklaringer på offentlig vækst. Men forsøget på i kapitel 4 at nå frem til en synteseforklaring på væksten i den danske offentlige sektor virker ikke overbevisende. Der er mange bolde i luften og kun 50 sider til at gribe dem. Multibel regressionsanalyse kan være en genvej til at løse denne type af jonglørproblemer, men forsøget føres ikke til bunds. Den empiriske analyse

bidrager således med en række vigtige enkeltstående iagttagelser, men ikke med et overbevisende samlet billede.

Man kan fundere på, om det kunne være gået anderledes. Analyseforsøget af typen »mange teorier – én case« er langt vanskeligere at håndtere end forsøg af typen »én teori – mange cases«. Men selvfølgelig også mere udfordrende. Forfatteren skal derfor have ros for sin dristighed og for sin hjælp til andre forskere, som kan anvende hans grundige oversigt som afsæt for fortsatte analyser af et spændende samfundsvidenskabeligt problem.

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

**»Dansk Udenrigspolitisk
Årbog 1991«
Red. af Nikolaj Petersen
og Christian Thune**

Dansk Udenrigspolitisk Institut,
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992,
535 sider, 395 kr.

Årbogen for 1991 er blevet kritiseret for at være for uaktuel ved sin fremkomst – efter EF-afstemningen og den genopblussede krig i Jugoslavien. Men det er nu en gang vilkårene for en tilbageskuende publikation med temmelig lang produktionstid. Hovedformålet er imidlertid mere den afbalancerede analyse og dokumentation end den helt aktuelle debat.

Dokumentationsdelen er som vanligt særdeles fyldig. Unionsforhandlingerne frem mod Maasticht spiller naturligt nok en central rolle sammen med Balticum, Østeuropa og Jugoslavien. Hertil kommer NATO og forsvarspolitikken, hvorimod der er mindre om en spektakulær begivenhed som Golfkrigen – men dér var dansk udenrigspolitik jo heller ikke så stærkt involveret. Til gengæld er der blevet plads til et mere marginalt

emne som den foreløbige kuldsejlede sammenlægning af de danske udenrigspolitiske institutter. Man må håbe, at denne Årbog forbliver blandt de overlevende.

Det er en ikke ganske let opgave for den ellers samvittighedsfulde redaktion at holde styr på det enorme materiale, så også denne årgang byder på et par morsomme fejl, som når Udenrigsministerens indlæg i debatten om et Østersøråd gengives s. 234-36 og s. 265-67 – så vigtig var den sag vel heller ikke? – eller når Statsministerens udtalelse s. 451 slutter overraskende brat med et »BLOP«. Den indledende direktør-artikel er signeret af den nye direktør, Ulrik Federspiel, hvis stil dog ikke adskiller sig påfaldende fra forgænger, Otto E. Møller. Men det er jo næppe nogen hemmelighed, at bidragene til direktørens gennemgang af de forskellige emner leveres i råmanuskript af ministeriets afdelinger. I øvrigt er det ikke mindst denne gennemarbejdede procedure, der gør artiklen interessant som udtryk for ministeriets verdensbillede, selv om de diplomatiske vendinger i nogle tilfælde kun kan dekodes af drevne iagttagere.

Efter 1988-årbogens nedspilning af udviklingen i Østeuropa og den gradvise opprioritering i 1989 og 1990 placerer Federspiel nu 1989-91 på linie med 1918 og 1945 som århundredets store omvæltninger. Konkret lægges vægt på Danmarks nye og dristige baltiske politik og Jugoslavien, udover naturligvis EFs regeringskonferencer om Unionen og ØMU. Optimistisk lægges mere vægt på planerne om samvirke og handlekraft end på den konkrete begrænsede enighed og indflydelse på Jugoslavien eller i de globale handelsforhandlinger. I Golf-krigen noteres sejren, og der gøres overraskende ligefremt opmærksom på, at en del af kritikken mod de allierede for ikke at fjerne Saddam Hussein kom fra de kredse, der var gået ind for appeasement over for ham. I afsnittet om u-landene understreges selvsikkert, at Danmarks store bistand også giver indflydelse på modtagerlandenes politik i bred forstand. Desværre eksemplificeres resultaterne ikke så udførligt, bortset fra Kenya og Uganda.

Alt i alt må det indrømmes, at Udenrigsministeriet efterhånden har et sikrere grundlag for at re-

klamere med, at vi fører en aktiv udenrigspolitik, og det er også givet, at der efter omvæltningerne i Østeuropa er blevet større intern enighed om politikken. Det skal blive spændende at se, om aktivismen holder på alle punkter efter regeringsskiftet i januar 1993. Meget var jo unægtelig udenrigsministerielle initiativer, som måtte overvinde betydelig modstand fra de partier, der nu leder regeringen.

Artikeldelen søger som vanligt at få de vigtigste emner i dansk udenrigspolitik med. Ib Faurby fortæller detaljeret og instruktivt om NATOs strukturovervejelser i tilpasning til den afgørende nye situation efter Østblokkens sammenbrud. Det har naturligt nok ikke vist sig let at definere mere end en afventende strategi og en begyndende tilpasning af midlerne. Faurby gør opmærksom på, at planerne om ændring af NATOs kommandostruktur i det danske område er militært lidet hensigtsmæssige og i modstrid med danske ønsker. Han slutter med at påpege, at et Danmark uden for WEU vil være marginaliseret inden for NATO. Artiklen er også inde på, at de efterhånden ganske mange sikkerhedspolitiske organer i Europa konkurrerer med hinanden. De virker måske snarere handlingslammende end fremmende for sikkerheden.

Hans Henrik Holm argumenterer for, at u-landspolitikken ikke bør glemmes, men tværtimod være »en ny hovedsøjle i dansk udenrigspolitik«. Nok er konkurrencen mellem Øst og Vest om indflydelse forsvunden, og vel markerer den 3. verden sig nu sjældent som blok, men med stigende globalisering af økonomi, miljøspørgsmål og sikkerhed, og den demografiske revolution og mange landes usikre indenrigspolitiske situation taget i betragtning, er der god grund for en europæisk og dansk politik. Denne bør vel ikke mindst udfolde sig meget differentieret over for lande og regioner, som har meget forskellig struktur og udvikling – og stiller derfor større krav både til debatten og til udenrigspolitikkenes administratorer.

Ikke overraskende er Jørgen Grønnegaard Christensen – ulig Ulrik Federspiel – ganske kritisk i sin analyse af Udenrigsministeriets nye struktur – flad pyramide og geografien som hovedprincip – som han sammenligner med den gamle. Han på-

peger, at den tilstræbte simplificering af kommandostrukturen reelt er begrænset p.g.a. organer uden for de enkle søjler, og at der altid vil være risiko for knopskydning og forsøg på opbygning af sekretariater til betjening af centrale aktører. Kun tiden vil vel vise, hvor meget forskel den nye struktur gør, og hvilke saglige og økonomiske omkostninger den vil medføre – hvis den altså overlever den nye 4-partiregerings partipolitisk bestemte opdeling af udenrigspolitikken på flere ministres ansvarsområder. Foreløbig kan man dog konstatere, at den ny struktur er et ret enestående eksempel på titeldeflation, og måske kan man håbe på, at den ny fordeling af kortene vil frigøre initiativ og løse personproblemer, så der i alle tilfælde vil fremkomme et udbytte af investeringen i forandring.

De 2 sidste af Årbogens artikler behandler EF. Poul Skytte Christoffersen, kabinetschef hos Niels Erbsøl i EF-rådet, konkluderer, at unionsforhandlingerne landede godt med Maastricht-aftalen. »En for en var forhindringerne blevet ryddet af vejen. Opgaven var lykkedes.«. Forud var imidlertid gået ganske hårde forhandlinger mellem lande med forskellige udgangspunkter og i vekslende koalitioner, og artiklen redegør ganske spændende herfor. Dens univers er forhandlingssituationen, hvorimod realiteterne – at Maastricht var en dristig satsning på at bringe integrationen videre ved et føderalistisk initiativ, at dette kun delvis lykkedes formelt, og formentlig kun i væsentlig mindre grad vil påvirke udviklingen reelt – spiller en mindre rolle.

Også Niels Thygesen er relativt optimistisk i sin artikel om den Økonomiske og Monetære Union. I artiklen, der fremtræder som et indlæg i den danske og europæiske debat i foråret 1992 og derfor er velgørende direkte, forudser han dristigt ratifikation af EF-unionen inden udgangen af 1992, udvidelse af Østrig, Sverige og Finland i 1995, og ØMU etableret i 1996. Thygesen prioriterer klart ØMU højere end politisk union og vender sig mod de tyske synspunkter om sammenhæng. Han erklærer sig uenig med Nationalbankdirektøren i dennes opfattelse af, at vi allerede har opnået de fordele, ØMU'en vil kunne bringe. Thygesen opregner udførligt alle argumenterne for en fælles valuta – men han forudsætter, at projektet realise-

res for de andre lande og dermed, at det overhovedet er realistisk at forestille sig den nødvendige økonomiske konvergens, at dansk handlefrihed er mindre væsentlig end den forventede indflydelse på den europæiske valutapolitik, og at alternativet er uro og nationalegoistisk politik. Disse forudsætninger forekommer problematiske, og i det hele taget ville en større vægt på fortidens erfaringer med urealiserede EF-planer og konkrete begivenheders indflydelse på udviklingen måske neddæmpe forventningerne noget.

DUPIs Årbog rummer som vanligt meget interessant stof, men balancen mellem det officøse og det uafhængigt analyserende er nok et problem, hvis Årbogen skal vække bredere interesse. Måske kunne en modstilling af synspunkter i korte diskussionsoplæg friske lidt op på artikeldelen som supplement til de grundigere og forsigtigere analyser. Måske kunne man også en gang i mellem tænke i større og mere principielle baner i enkelte artikler, selv om det fjerner dem lidt fra årbogs-traditionen.

Carsten Due-Nielsen,
lektor,
Institut for Historie,
Københavns Universitet

Flemming Just: »Landbruget, staten og eksporten 1930-1950«

Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1992,
583 sider, 300 kr.

Samspillet mellem staten og interesseorganisationerne er en meget væsentlig bestanddel af den danske politiske kultur. Organisationerne indgår på kryds og tværs i alle led af den politiske proces, og de udgør på denne måde en meget væsentlig del af grundlaget for den fremherskende forhandlings- og konsensustradition.

Et af de områder, hvor samspillet mellem staten og organisationerne i nyere tid har været tættest, er på landbrugspolitikens område. Det skyldes først og fremmest landbrugets særlige forhold omkring selve landbrugets produktionsrytme og

prismekanisme, samt altså en særlig holdning til måden at træffe politiske beslutninger på. Det har gennem de seneste ca. 100 år givet landbruget og landbrugets organisationer en helt enestående politisk magtposition her i landet. Denne position er imidlertid ikke opstået ud af den blå luft. Bag ligger en meget spændende udvikling.

Det er derfor særdeles velvalgt, at historikeren Flemming Just, der i en årrække har været tilknyttet landbrugs- og andelsforskningen ved Sydjysk Universitetscenter i Esbjerg, har kastet sig over udviklingen omkring »Landbruget, staten og eksporten 1930-1950«, eller mere præcist problemstillingen omkring etableringen af en central koordinering og regulering af landbrugseksporten gennem oprettelse af en række eksportudvalg under Landbrugsministeriet fra 1932 og fremefter – med en meget stærk position for landbrugets organisationer – og især problematikken omkring afviklingen af disse udvalg i perioden efter krigen frem til 1950, hvor de blev afløst af landbrugets egne eksportudvalg.

Men Flemming Just beskæftiger sig ikke alene med udviklingen i forholdet mellem landbruget og staten. Han spørger også, hvordan det kan gå til, at liberalistisk tænkende bønder lærte at elske politiske indgreb og reguleringer?

Det har således altid – i hvert fald uden for landbruget – været en kilde til stadig forundring, hvorledes det kan gå til, at samtidig med at de enkelte landmænd er sande liberalister, så er de også verdensmestre i at sætte markedsmekanismen ud af kraft. Intet erhverv er som landbruget i stort set alle industrialiserede lande udsat for så omfattende og gennemgribende reguleringer – og EF's landbrugspolitik er blot et af de seneste og mest markante udslag heraf.

Hvordan kunne det gå til, at et traditionelt liberalt erhverv gradvist ændrede holdning og blev positiv over for så uliberale begreber som centralisering af eksporten og en vis statslig indblanding? spørger han, og svaret finder han dels i selve karakteren af 1930'ernes landbrugskrise, dels i selve de landbrugsministerielle eksportudvalgs sammensætning, administration og opgaver, og dels i de økonomiske midler, der på denne måde tilflød

landbruget og ikke mindst landbrugets organisationer.

Flemming Just beskriver meget indgående – og indimellem meget spændende – hvorledes den stærke magtposition, landbrugets organisationer blev placeret i, og måske ikke mindst de økonomiske midler, de dermed fik rådighed over, førte til, at de tidligere så liberalistisk tænkende og talende landbrugsledere blev de varmeste fortalere for hele reguleringssystemet. Han analyserer også meget fint de politiske partiers positioner især i perioden efter krigen i forbindelse med afviklingen af det statslige system – herunder ikke mindst Venstres forskellige partitaktiske manøvrer og svingninger mellem den politiske og populistiske liberalisme og den organisationspolitiske protektionisme og planøkonomi. Det radikale Venstre, der i de første efterkrigsår kørte en meget liberalistisk linie, var – på trods af den tætte tilknytning til husmandsforeningerne – sammen med de konservative de stærkeste modstandere af reguleringen. Og endelig så socialdemokratiet med landbrugsminister Kr. Bording i spidsen systemet ikke overraskende som et yderst vigtigt økonomisk-politisk instrument, som man nødig så afskaffet – og i hvert fald ikke helt fjernet.

Der skal ikke herske tvivl om, at Flemming Just har leveret en fyldig og grundig behandling og analyse af en af de mest interessante perioder i dansk landbrugs – og de danske landbrugsorganisationers – historie. Der er tale om en i mere end en forstand vægtig afhandling, der er blevet forsvaret som doktordisputats ved Aarhus Universitet, og det er særdeles velvalgt, at den indgår i Det Humanistiske Forskningsråds store forskningsinitiativ »Dansk Politik under forandring 1945-1985«. Dog ville afhandlingen næppe have mistet i kvalitet, hvis den kun havde fyldt det halve – ikke mindst når man tager i betragtning, at forfatteren er temmelig velskrivende.

Flemming Just gennemfører imidlertid ikke kun en rent historisk beskrivelse af udviklingsforløbet. Han søger også med baggrund i en række politologiske problemstillinger at påvise træk og perspektiver ved udviklingen i forholdet mellem stat og organisationer mere principielt. Hans udgangspunkt er primært den såkaldte korporatis-

me-debat, efter hvilken staten og organisationerne er fuldstændig vævet ind i hinanden, og hvor organisationerne deltager i alle den politiske og administrative proces' faser. Han ender med at fastslå – hvilket næppe kan være overraskende – at det mest frugtbare er at betragte landbruget som et meget stærkt politisk segment, en meget velafgrænset sektor, som alle de involverede politiske aktører – politikere, embedsmænd, organisationsfolk m.fl. – har en klar interesse i at fastholde og udvikle.

Selv om det klart er en styrke ved afhandlingen, at den lader sig inspirere af politologiske problemstillinger, så kan man som politolog ikke undlade at bemærke, at en vis ydmyghed måske kunne have været på sin plads, når forfatterens faglige udgangspunkt nu engang er et andet. Spørgsmålet er, hvorvidt forfatteren helt har fornemmet dybden i den politologiske debat om forholdet mellem staten og organisationerne. Det er således næppe specielt frugtbart generelt at konstatere, hvad der er bedst – en pluralistisk pressionsgruppe-teori, en korporatisme-opfattelse, eller en segmenterings-/sektorbetragtning. Det afhænger jo fuldstændig af den konkrete problemstilling, der søges belyst. Og en helt afgørende forskel mellem korporatisme-opfattelsen og segmenteringsbetraktningen er – uanset hvordan det vendes eller drejes – at den første sigter efter en statsteori, mens den sidste alene er en måde at anskue den politiske beslutningsproces på.

Det er således påfaldende, at Flemming Just mener at kunne fastslå, at ifølge den politologiske litteratur begyndte samspillet mellem staten og organisationerne først omkring 1930 og specielt efter 1945 (s. 17). Det er vanskeligt helt at forstå, hvorpå denne iagttagelse baserer sig. Det er derfor ikke nyt – heller ikke for politologer – når det fremhæves, at samspillet indledes meget tidligere. Hvad der derimod burde interessere – også historikere – er, hvad samspillet er udtryk for alt efter, om man har en helt passiv »laissez-faire«-stat, som omkring århundredeskiftet, eller en stærkt regulerende stat, som under 1. Verdenskrig og i 1930'erne.

I sin behandling af den såkaldte korporatisme-debat mener Flemming Just endvidere at kunne slå

fast, at når korporatisme-tilgangen er gledet noget i baggrunden i de senere år, så skyldes det ikke, at den er uaktuel, men at korporatisme-litteraturen netop er et forsøg på at teoretisere over den virkelighed, som eksisterede fra ca. 1930 til 1980. Det er et synspunkt, man vil have meget svært ved at dokumentere empirisk – faktisk kan man med større ret hævde, at de korporative strukturer og beslutningsmekanismer er blevet styrket og er blevet mere synlige i de seneste 10 år. Tænk bare på de forskellige treparts-forhandlinger, fireparts-forhandlinger, Zeuthen-udvalg mv. Nej, problemet består snarere i, at det er den forskningsmæssige tilgang, der er ændret – at korporatisme-tilgangen ikke har vist sig frugtbar i en dansk sammenhæng.

Det er derfor også helt naturligt, at Flemming Just ender med især at betone segmenterings-/sektoriseringstankegangen – det er helt i tråd med den danske politologiske udvikling. Men i forlængelse heraf er det bemærkelsesværdigt, at han ikke bygger videre på denne segmenterings-/sektoriseringstankegang, således som den er kommet til udtryk både i danske og internationale værker i form af det, der er blevet kaldt nyinstitutionalismen. Det ville kunne have tilført de mere principielle overvejelser mere vægt.

Endelig er det også iøjnefaldende, at forfatteren ikke noget sted inddrager den – meget omfattende – litteratur, der beskæftiger sig med politiske reguleringer og dereguleringer. Herved ville han måske kunne have fået mere vægt bag forklaringerne på, hvorfor liberalt-sindede bønder kan ende med at blive tilhængere af planøkonomiske løsninger. Måske er hans spørgsmål på denne baggrund slet ikke formuleret tydeligt nok, og måske ligger forklaringen meget dybere, nemlig i kombinationen af den liberalistiske markedsøkonomi og selve landbrugets produktionsrytme.

Der ligger jo indbygget i enhver fri markedsøkonomi en række mekanismer, som, hvis udviklingen får lov til at forløbe helt frit, vil undergrave markedsmekanismen – monopoler osv. Alene det at organisere sig, f.eks. i andelsorganisationer er jo dybest set et forsøg på at imødegå det helt frie marked. Det handler om en kamp om kontrol med markedet – for landbruget, som for alle an-

dre. Et helt ureguleret landbrugsmarked vil betyde store – politisk uacceptable – svingninger i priser og fødevareforsyning. Derfor er der gennemført regulering af omsætningen af landbrugsvarer alle steder. Men politiske reguleringer fører til mobilisering af interesser – på landbrugsområdet meget stærke interesser, fordi fordelene er meget specifikke. Det forstærkes yderligere, hvis disse interesser er i stand til »at erobre« reguleringerne. Det kunne være en indfaldsvinkel, som også ville kunne forklare, hvorfor det i starten især er andelsorganisationerne, der er fortalere for en centralisering og regulering, mens de generelle organisationer bliver det, efterhånden som de får en stærk position gennem eksportudvalgene og især får adgang til økonomiske midler.

Men alt i alt en afhandling, der fylder et hul i landbrugets historie, og som gør dette erhverv til det bedst belyste i dansk historie. Samtidig bekræfter den, at jo værre det går for selve landbruget og jo større kriser, det står i, jo stærkere står landbrugets organisationer – og de har altid været i stand til at udnytte denne styrke.

Jacob A. Buksti,
ekstern lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Signild Vallgård: »Sygehuse og Sygehuspolitik i Danmark. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie fra 1930-1987«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992,
399 sider, 325 kr.

Det er forfatterens mål at beskrive historien om en institutionsforms, et ideals eller et paradigmes, nemlig det specialiserede sygehusvæsens etablering, konsolidering, storhedstid og begyndende nedgang. Mere præcist er det paradigmet om det specialiserede, centraliserede, biologisk teknisk orienterede og bestandigt voksende sygehusvæsen, som forfatteren mener at kunne beskrive i en sådan model i 4 faser, med en etableringsfase ind-

til 1945, en konsolideringsfase fra 1945 til 1960, en storhedstid fra 1960 til 1973 og den begyndende nedgang placeres tidsmæssigt fra 1974.

Jeg skal ikke bruge mange ord på forfatterens beskrivelse af etableringen, konsolideringen og storhedstiden. Det er såvidt jeg kan vurdere solid historieskrivning. Man bør dog nok rejse spørgsmål ved dateringerne og den meget præcise afgrænsning af faserne. I virkeligheden kan det være meget svært at begrunde brugen af en fasemodel. Det forekommer mere rimeligt at overveje, om sygehussektoren egentlig bedre lader sig beskrive gennem konstant specialisering ud fra en påstand om, at lægerne naturligvis altid har udnyttet specialiseringsfordele, i det omfang disse var i stede i behandlingen, og at en sådan udnyttelse af specialiseringsfordele i virkeligheden er pågået, så længe man overhovedet har haft en lægevidenskab. Heri ligger også kimen til hovedkritikken, nemlig, at det kan være meget, meget svært at begrunde nedgangsfasen.

Det eneste der reelt sker fra 1974, er at der bremses op i væksten i de samlede sygehusbudgetter. Der bremses op i væksten i antallet af senge. Der bliver stadig flere specialafdelinger omend med bremset vækst. Der bliver stadig faldende liggetider, bl.a. som et resultat af den pågående specialisering. Der er stadig et voksende antal læger i sygehusvæsenet. På den baggrund er der intet overraskende i bogen, i hvert fald ikke for folk, der har fulgt sundhedssektorens udvikling. Udviklingen mod specialisering og mod stordrift kan med fuld ret siges at fortsætte. Koncentrationstendenserne kan siges at fortsætte usvækket. Selv de små sygehuses overlevelsesmulighed er bundet stærkt op omkring specialisering i lidelser og kirurgiske indgreb, som åreknuder, gift osv. Der dukker stadig nye specialer op, i takt med nye behandlingsmuligheder.

Når nedgangen i specialiseringen skal begrundes, sker det da også med henvisning til økonomiske, organisatoriske og ideologiske forhold. Intensiveret debat om forebyggelse og mere vægt på den menneskelige side af behandlingen. Jamen, det er jo i helt andre dimensioner end dem, som specialiseringen er beskrevet i, når vi snakker etablering,

konsolidering og storhedstid for det specialiserede sygehusvæsen.

En af forfatterens hovedpointer er jo også netop, at der ikke har været tale om nedskæringer totalt set i sygehusvæsenet. Sygehusvæsenet er fortsat med at vokse, omend i afsvækket tempo. Hvis man kigger nøjere på tallene for denne vækst, er det nærmest tilfældigt at datere den afsvækkede vækst netop til 1974. Den afsvækkede vækst omkring de økonomiske forhold lader sig lettere datere til perioden lige før midten af 1980'erne. (Efter at den borgerlige regering havde siddet et stykke tid.)

På den mere specielle front må man også sige, at forfatteren et langt stykke af vejen er i sine kilders vold. De store træk, beskrevet med den brede pensel, er solidt beskrevet. Forfatteren tillægger ikke et selvstændigt perspektiv udover nedgangsperspektivet, og nedgangsperspektivet er netop problematisk.

Mere konkret må man sige, at Produktivitetsudvalgets Betænkning fra 1984, med rette spiller en central rolle både for debatten indtil i dag og for forfatterens fremstilling. Men i sin iver for at finde og bearbejde centrale kilder overser hun meget væsentlige kilder og mistolker andre. Den fra 1986 af Indenrigsministeriet gennemførte sammenligning af produktiviteten på forskellige sygehuse, som bærer titlen Standardomkostninger og Produktivitet for 96 somatiske sygehuse, som er et første egentligt forsøg på en sammenlignende analyse af sygehusproduktiviteten i Danmark, afsluttes med en bemærkning om, »at hverken inddeling i diagnosegrupper eller enhedsprisens beregning bliver nærmere beskrevet, og rapporten giver i øvrigt ikke anledning til nogen nævneværdig diskussion«. På det grundlag må man tro, at forfatteren slet ikke har haft den pågældende publikation i hånden. Både inddelingen i diagnosegrupper og enhedsprisens beregning bliver meget omhyggeligt beskrevet i rapporten. Selve beregningsmetoden gennemgås meget grundigt, men det er klart, at denne betænkning betjener sig af et relativt teknisk, matematisk sprog, som åbenbart ikke er forståeligt for en historiker. Påstanden om, at denne rapport ikke giver anledning til nogen nævneværdig diskussion, turde væ-

re overordentlig problematisk. Rapporten diskuteres stadig vidt og bredt, overalt hvor man beskæftiger sig med sygehusvæsenets forhold, og det kan være meget vanskeligt at forstå, at denne rapport ikke spiller en helt anderledes central rolle i forfatterens fremstilling.

Endnu værre bliver forfatterens undladelsessynd, når det drejer sig om Betænkningen om Praksissektorens Organisation fra november 1986. Denne betænkning er en opfølgning af Produktivitetsudvalgets betænkning. Betænkningen bærer lidt misvisende titlen Praksissektorens Organisation. Misvisende fordi betænkningen i meget vid udstrækning omhandler sygehusvæsenets forhold. Det er muligvis denne titelforbistring, som har fået forfatteren til helt at overse den. Når det er en væsentlig undladelsessynd, skyldes det, at der her tegnes et billede af sygehusvæsenets tænkelige udvikling (altså netop forfatterens emne), og modellerne i betænkningen er stadig de modeller en debat om sundhedsvæsenets fremtid må tage sit udgangspunkt i. At en forfatter, som skriver disputats om sygehusvæsenets forhold, helt kan overse en så central betænkning, må på det stærkeste kritiseres.

Helt galt bliver det, når forfatteren på side 253 i nogle meget korte sætninger afviser og mistolker sammenligninger med udlandet, som en væsentlig kilde til styring og diskussion omkring det danske sundhedsvæsen. Den vel nok mest citerede politiske påstand om, at det danske sundhedsvæsen er blandt de billigste i verden, affejer forfatteren helt med en bemærkning om, at sådanne sammenligninger er svære. Igen må man sige, at netop historikeren burde vel være den, som kan pege på, at indenrigsministeren Knud Enggaard faktisk i Ugeskrift for Læger har gået i rette med denne påstand. Nemlig i nummeret fra 15. december 1986, hvor der faktisk præsenteres en metode for sammenligning af den danske sundhedssektor og dens prisbillighed i international målestok, og hvor der i meget høj grad sættes nogle meget stærke spørgsmåltegn ved, om denne hyppige politikerpåstand nu også er bæredygtig. Eksempelvis demonstreres det, at i sammenligningen med Sverige, hvor vi har vænnet os til at vi driver et sygehusvæsen, som er nogle procent billigere end det svenske, at denne påstand i meget vid udstræk-

ning alene baserer sig på statistiske problemer, idet ældresektoren i det svenske system er indregnet i sygehusudgifterne, mens disse er placeret i socialektoren i det danske system. Hvis man alene korrigerer for den størrelse, kan man forklare hele forskellen mellem omkostningerne i det danske og det svenske sundhedsvæsen. Men også denne artikel overser forfatteren, som en væsentlig kilde til at perspektivere den danske sundhedssektor og det danske sygehusvæsen.

Konklusionskapitlet startes med citatet: »Minervas fugl i mørket flyver«, og dette citat er måske i nogen grad et passende udtryk for, hvordan man har det efter at have læst Signild Vallgårdas disputats »Sygehuse og Sygesystempolitik i Danmark«. Man flyver stadig i meget høj grad i mørket, og hvis man ikke gør det, er det i hvert fald ikke forfatterens fortjeneste.

Jenst Gunst

**Bengt-Åke Lundvall (ed.):
»National Systems of Innovation:
Towards a Theory of Innovation
and Interactive Learning«**

Pinter, London, 1992, xiii + 342 sider

Hvad der kendetegner en række nyere og ikke-neoklassiske forsøg på at identificere forskelle i vækst, produktivitetsændringer og teknologisk forandring mellem nationer og internationale brancher, er deres *aggregerede perspektiv*. Der er ikke direkte tale om, at begreber som »udviklingsblokke«, (Dahmén), »clusters« (Porter), »vertikaler«, »industrielle komplekser«, »filiéer« etc. opfattes som noget, der direkte beskriver selvstændige agerende enheder. Men der er tale om, at det findes berettiget at indføre så aggregerede størrelser, fordi kun et sådant aggregeringsniveau kan opfange vigtige, emergente egenskaber ved interaktionen mellem agenter på lavere analyse-niveauer. Dette er også tilfældet for den tilgang eller tilgange, der her præsenteres af en længere række danske og enkelte udenlandske forskere, alle associerede med Institut for Produktion på

Ålborg Universitetscenter: Alle centrerer de om *nationale innovationssystemer* (NIS).

Teoretisk er der i bogen overordnet tale om en fusion af den franske »strukturalistiske« industri-økonomiske tradition med dens stærke understregning af produktions-systemets vertikale dimension (»systemer«), med indsigter fra angelsaksisk innovationsforskning (»innovations«), særligt bidrag af Nathan Rosenberg og von Hippel. Det mere selvstændige bidrag markeres med understregningen af nationalstatens betydning (»nationale«) – særligt de små, kulturelt homogene nationalstater – for forståelsen af international konkurrenceevne. Dette betyder ikke, at der bortses fra globaliserings- og internationaliseringsprocesser, men det er fundamentalt for bogens argumentation, at nationen vil vedblive med at være en analytisk meningsfuld størrelse for forståelsen af international konkurrenceevne (som bekendt også Porters synspunkt). Hvorfor nu det?

Her bliver andre begreber centrale. For den primære fordel ved en homogen kultur (»kultur« i bred betydning), er at den letter læring generelt og »interaktiv læring« mellem forskellige markedsaktører – primært mellem anvendere og producenter af nye kapitalgoder – specielt. Mht. de generelle aspekter som diskuteres i Björn Johnssons indlæg om »Institutional Learning« er der tale om, at en fælles kulturel baggrund betyder, at en længere række positive externaliteter, nemlig handlingskoordinerende Schelling-punkter, eksisterer (sådan terminologi bruges dog ikke i bogen). Sådanne implicerer et komparativt lavt niveau af transaktions- og informationsomkostninger, og er derfor relevante for økonomisk planlægning.

Som Lundvall forklarer i sit indlæg om »User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internalisation«, udmønter interaktiv læring sig i langvarige, stabile og svært specialiserede vertikale relationer, der – netop pga. deres specialisering – over tid kan blive tiltagende uflexible. Dette er en anvendelse af et velkendt tema fra innovationslitteraturen – nemlig det såkaldte »produktivitets-dilemma« – men i denne litteratur overvejende anvendt på intra-virksomheds-forhold; Lundvalls teoretiske innovation er

at anvende den på inter-virksomheds-relationer. Dog er vertikalt disintegrerede systemer i en komparativ betragtning mere innovationsgunstige end vertikalt integrerede.

De foregående temaer søges nu inddraget i bogens i alt 14 kapitler, som er disponerede over tre sektioner. Nemlig en overvejende teoretisk og overordnet sektion (1), »Towards a New Approach to National Systems of Innovation«, med bidrag af Björn Johnsson, Bengt-Åke Lundvall og Esben Sloth-Andersen; en sektion (2), der specificerer perspektivet i sektion 1 nærmere, »A Closer Look at National Systems of Innovation«, med bidrag af Allan Næss Gjerding, Lars Gelsing, Birgitte Gregersen, Jesper Lindgaard Christensen og Christopher Freeman; og endelig en mere empirisk og internationalt orienteret sektion (3), »Opening National Systems of Innovation: Specialisation, Multinational Corporations and Integration«, med bidrag af Bent Dalum, Jan Fagerberg, Esben Sloth Andersen/Asger Brændgaard, Francois Chesnais og Dalum/Johnsson/Lundvall.

På et mere detaljeret emnemæssigt niveau kommer vi vidt i de 14 kapitler i termer af analyseobjekter og analyseniveauer: Fra »Work Organisation and the Innovation Design Dilemma« på intra-organisations-niveauet (Gjerding), over »User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internalisation« (Lundvall) på (bl.a.) inter-virksomheds-niveauet, til fænomener på branche/NIS-niveau. Det er jo en lang række temaer, som tages under behandling. Og det rejser spørgsmålet, hvorvidt der eksisterer en forenet tilgang – en »Ålborg-tilgang« – eller om der snarere er tale om en række bidrag, der på et eller andet niveau refererer til NIS, dvs. snarere er karakteriserede ved interesse for en fælles analysegenstand end ved en forenet tilgang. Dette må nok siges at være tilfældet, men er på den anden side heller ikke noget, der direkte kan lastes Ålborg, fordi det ikke explicit hævdes, at der er tale om en forenet tilgang. Men derfor kan det godt være en mangel alligevel.

Centralt i flere af bogens bidrag er en til tider ret markeret polemik mod standard økonomisk teori, neoklassisk eller mainstream teori om man vil.

F.eks. findes den fundamentalt uskikket til at forstå den teknologiske ændringsproces, eftersom innovationer her antages at være exogene, sjældne (?), diskrete begivenheder, og der bortses fra læring, søgeprocesser etc. Kort sagt er standard økonomi isoleret koncentreret om statisk efficient allokering, uden essentiel hensyntagen til innovative aktiviteter, læreprocesser, transformation etc. Noget af dette kan man godt være enig i – som en foreløbig karakteristik af eksisterende neoklassisk teori – omend man kan betvivle påstanden, at neoklassisk teori skulle være *iboende* ude af stand til at håndtere den teknologiske ændringsproces; dette burde der nok argumenteres noget mere omfattende for i bogen. Under alle omstændigheder bliver det et relevant spørgsmål om Ålborg har noget, der kan matche neoklassisk teori i termer af enkelhed, præcision og beslægtethed i analytiske tilgange. Og her er svaret et »nej«.

For hvis den foreliggende bog er repræsentativ for en »Ålborg-tilgang«, må man konstatere, at denne er en blanding af en lang række – ikke umiddelbart konvergente – teoretiske traditioner. Blandt de dominerende indflydelser er der for det første den franske strukturalistiske industriøkonomiske tradition; for det andet er der moderne evolutionær teori à la f.eks. Nelson/Winter (1982); for det tredje er der angel-saksisk innovations-litteratur. Disse tre tilgange har en række lighedspunkter i en bredt evolutionær fundering, men har netværksteori (som optræder i Gelsings indlæg), klassisk institutionalisme (som optræder i Johnssons indlæg), sociologisk organisationsteori (som optræder i Gjerdings indlæg), og østrigsk teori (som præger flere af indlæggene) lighedspunkter med de tre foregående og med hinanden?

Der er mao. *hul i vaniliekransen* i Ålborg: »Ålborg-tilgangen« består af en længere række urelaterede tilgange, uden noget konsistent og omfattende forsøg på at konstruere et teorisæt, der kan sammenbinde de enkelte tilgange. Måske er det den type teori, der optræder i bogens bedste teoretiske indlæg (nemlig Sloth-Andersens), nemlig evolutionær teori, der kan udfylde hullet i vaniliekransen på sigt. At det ihvertfald ikke er den type tilgang, som man måske umiddelbart ville synes var naturlig for Ålborgs forehavende, nemlig moderne organisationsøkonomi, er ganske klart.

Eftersom så stor en del af ressource-allokeringen i verden styres administrativt – gennem virksomhedernes hierakier – må en relevant teori om nationers eller specifikke branchers konkurrencemæssige fordele nødvendigvis im- eller explicit også være en teori om den individuelle virksomheds konkurrencemæssige muligheder og fordele. Dette er bekendt af f.eks. Porter, men underspillet i NIS-tilgangen. Blot at se en nations eller en branches konkurrencemæssige position som en simpel aggregering af virksomheders individuelle konkurrencemæssige fordele og positioner er imidlertid naivt, fordi det som regel vil udtrykke en kompositions-fejltagelse. Der er nemlig generelt systemiske effekter ved virksomheders interaktion, i økonomiske termer en lang række pekuniære og non-pekuniære positive og negative externaliteter. Det er dette Porter forsøger at opfangge gennem »cluster«-begrebet, og det er klart også en del af indholdet i NIS. Men spørgsmålet bliver så, hvilket eller hvilke analyse-niveauer, der bør inddrages. Her har Ålborg valgt, forekommer det mig, et så aggregeret niveau, at virksomheden næsten er helt forsvundet ud af billedet. Dette er muligvis én af årsagerne til, at NIS-tilgangen ikke har en *teori om virksomheden* specielt, og om *økonomisk organisering* generelt. Dette er en relevant anke, eftersom manglen på en sådan teori har en lang række uheldige konsekvenser for NIS-tilgangen: Det er fundamentalt ikke muligt at diskriminere mellem forskellige former for økonomisk organisering på en økonomisk basis. Det er faktisk fundamentalt ikke muligt at give overbevisende *økonomiske* rationaler for den anvender-producent-interaktion, der er så central i NIS-tilgangen, relativt til andre typer økonomisk organisering. Muligvis er det også manglen på en distinkt teori om økonomisk organisering, der medfører at horisontale relationer og arrangementer mellem virksomheder er helt forsvundet ud af billedet til fordel for udelukkende vertikale relationer (her spiller arven fra den franske strukturalist-tradition også en rolle).

En anden årsag til manglen på en teori om økonomisk organisering er den meget kritiske holdning, som ihvertfald Lundvall har overfor standard-teorierne herom, særlig Williamsons (1985). Så bør man også give nogle teoretiske alternativer; men Lundvall giver os ikke her nogle alternative ratio-

naler for økonomisk organisering. Afskærer man sig på forhånd fra at inddrage udvidede egeninteresse-antagelser har man også – i det mindste som økonomisk teori eksisterer – afskåret sig fra at sige noget omfattende om økonomisk organisering. Hvad der stadig er relativt problematisk i eksisterende teorier om økonomisk organisering er, at de overvejende ser økonomisk organisering som et rent kontraktligt anliggende; at virksomheder f.eks. også er opbevaringssteder for produktiv viden er endnu ikke systematisk indkorporeret i disse teorier, omend forsøget herpå er startet. Det drejer sig her om arbejder af f.eks. David Teece, i nogen grad William Lazonick, og nyere virksomhedsteorier i strategisk management (resource-perspektivet på virksomheden); arbejder, der er inspirerede af f.eks. virksomhedshistorikeren Alfred Chandler og virksomhedsteoretikeren Edith Penrose, og som i høj grad ser virksomheden som en lærende og innoverende entitet. Sådanne bidrag tror jeg med fordel kan inddrages i et muligt fremtidigt approach til NIS.

Endelig en anden mindre reservation, der har at gøre med økonomisk organisering og national konkurrenceevne. Bruger-producent-relationer, dvs. vertikale kooperative virksomhedsrelationer, er helt centrale i Ålborgs univers (*konkurrence* er det derimod ikke). Og sådanne relationer kan også være efficient økonomisk organisering for individuelt specialiserede virksomheder i f.eks. nationale lav-opportuniste-omgivelser. Men som et generelt forhold, og særligt i en international sammenhæng, er de potentielle implikationer for national kapabilitets-udvikling og derfor konkurrenceevne betydelig mindre gunstige. I en stor del af den vestlige verden har der længe været en meget markant tendens til at »out-source« aktiviteter i kooperative arrangementer til østasiatiske virksomheder. Og som stadig flere kritikere af denne praksis med stigende styrke har betonet, har dette ledt til et markant tab af en lang række kapabiliteter, som er blevet overført til østasiatiske virksomheder, der efterfølgende har markeret sig som særdeles aggressive konkurrenter (f.eks. Bettis/Bradley/Hamel 1992). Mao hænger økonomisk organisering og national konkurrenceevne muligvis tæt sammen.

Et sidste problematisk forhold i bogen er policy-aspektet. I et afsluttende kapitel af Dalum,

Johnsson og Lundvall argumenteres for »an evolutionary enlightened policy«, hvor »enlightened« betyder »interventionistisk«. Forfatterne finder det nemlig nødvendigt først at argumentere mod de anti-interventionistiske implikationer af evolutionær og østrigsk teori, men glemmer desværre i processen at give f.eks. public choice-indsigter samme behandling. Meget af diskussionen er meget generel (det præger dog næsten alle diskussioner af denne art), men der er nogle klare problemer, der primært har at gøre med, at det tages som a priori ønskværdigt at innovationsaktiviteter skal »paces« gennem den offentlige sektor. Men hvem præcis artikulerer dette ønske? Hvor meget skal innovationsaktivitet »paces«? Hvilken rolle spiller private virksomheders »rent-seeking« i interaktionen med de offentlige myndigheder? Hvor mange ressourcer skal den offentlige sektor afsætte på »pacing«? Hvilke præcise velfærdsvurderinger ligger til grund? Er der overhovedet noget velfærdsmæssigt vundet ved at lade den offentlige sektor »pace« innovationsaktivitet?

Det foregående har været ret – måske overdrevent – kritisk overfor det foreliggende arbejde. Selvom bogens overordnede analyseobjekt er fascinerende og selvom flere af bidragene er af endog meget høj kvalitet, synes jeg, at bogen i nogen grad skæmmes af mangel på teoretisk homogenitet. Et råd kunne måske være at forholde sig mindre kritisk overfor standard organisationsøkonomi og systematisk forsøge at integrere denne med dels teorier om virksomheder som lære-systemer, og dels teorier om brancher, sektorer etc. som andre læresystemer.

Litteratur

- Bettis, R.A./S.P. Bradley/G. Hamel (1992): Outsourcing and Industrial Decline. *Academy of Management Executive* 6: 7-22.
 Marshall, A. (1925): *Principles of Economics*. London: MacMillan.
 Nelson, R.R./S.G. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press.
 Williamson, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Nicolai Juul Foss,
 Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning,
 Handelshøjskolen i København