

Anmeldelser og kommentarer

Karl-Henrik Bentzon (red): Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor. København, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1988.

I 1987 blev centeret for offentlig organisation og styring, COS, oprettet for en 5-årig periode, baseret på en samlet bevilling på 4 mio. kr. fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, der ønskede at fremme forskning inden for temaet "den offentlige sektor og samfundsøkonomien". COS blev oprettet på initiativ af politologer og organisationssociologer; et søster-center er oprettet af økonomer ved Københavns Universitet, således at det overordnede tema ialt får 8 mio. kr. over 5 år.

Fra vækst til omstilling er den første større publikation fra COS; der er tale om et samleværk - 11 forskere giver forskellige indfaldsvinkler til at diskutere, i hvilket omfang den offentlige sektor er blevet omstillet under firkløverregeringen, specielt i lyset af de principper, regeringen lancerede i moderniseringsprogrammet fra november 1983. Da anmeldelser næsten altid er fulde af kritik, skal jeg ile med at sige, at bogen må hilses velkommen, dens tema er aktuelt, den belyser emnet nuanceret, de fleste artikler er velskrevne og forskningsmæssigt dokumenterede. Men, som vi skal se, forholder nogle sig ret løsagtigt til det overordnede tema, som det præsenteres på omslagets bagside.

Fire kapitler holder sig forholdsvis snævert til moderniseringsprogrammet: Først fortælles programmets historie (K-H Bentzon); læseren får her en redelig indføring i programmet og får nogle interessante bud på forskellene mellem før og nu: moderniseringsprogrammet udmærker sig ved en højere inddragelse af politikere og en nedtoning af den "rationelle" model af organisationsændringer. Dernæst analyseres programmet sprogligt (M. Høyrup), og intentionerne bag ved teksten afdekkes og diskuteres i forhold til de senere års management-litteratur (J. Pedersen). Samlet får læseren her "food for thought" - novicen får et bredere perspektiv, og insideren bliver behørigt

provokeret; anmelderen fik i hvert fald krydderen galt halsen ved at læse at "... markedet er det styringssystem, der synes at udnytte ressourcerne mere effektivt end noget andet styringssystem." Punktum. Konklusion på kapitel 5. Ingen reference, ingen forudgående analyse, ingen diskussion af situationsafhængighed.

Borgerne og den offentlige sektor belyses i to kapitler. Skønlitteraturens billeder af forvaltning og borger (T. Beck Jørgensen) siger overvejende, at myndigheden er autoritet, og borgeren er suppliant; borgeren må underkaste sig. Kan dette grundtræk moderniseres? Det kan man jo kun spekulere om. Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik (J. Goul Andersen) belyses fra en række surveyundersøgelser. Men det er holdningerne til en række velfærdsstatstydelse og til besparelser, artiklen siger noget om, ikke om en omstilling, og det gør den noget problematisk i forhold til det generelle tema.

Tre kapitler kommer ganske grundigt ind på nogle organisationsmæssige sider af moderniseringsprogrammet. To bygger på cases fra forskellige statslige organisationer under omformning. I modsætning til så megen samfundsvidenskabelig forskning, som fokuserer på fiaskoer, leder et erfaringsbaseret syn på ændringer i organisation og ledelse (M. Moesgaard Andersen) frem til 10 kriterier for succes, som deltagerne bevidst eller ubevidst har brugt. Organisatoriske ændringer med henblik på belysning af, hvordan livet i organisationerne har ændret sig (Ry Helkiær og Ry Nielsen), tager udgangspunkt i videreuddannelse som et væsentligt led i moderniseringsprogrammet, men kommer ganske grundigt ind på omorganiseringer i fire ministerier. Ry giver ikke moderniseringsprogrammet nogen høj karakter som ændringsskaber - programmet kan højst have haft en vis "katalysator"effekt. Moesgaard Andersen er mere positiv; programmet kan have været grundlag for en "politisk opbakning" eller en "anledning" til, at et reorganiseringarbejde blev igangsat. Men for anmelderen er dette det samme - det interessante er da, at den ene iagttager nedtoner

betydningen, medens den anden understreger den. Jeg overlader til læseren at gætte, hvem af forfatterne, der har været aktiv deltager i moderniseringsbestræbelserne – men en bedre forklaring er nok, at den negative vurdering tager udgangspunkt i medarbejderniveauet, medens den positive bygger på en overordnet synsvinkel, nærmere ledelsen, nærmere registreringen af ressourceforbrug og omprioriteringer. Et tredje kapitel diskuterer budgetreformens virkninger i de udførende statslige organisationer (P.Melander). Han viser, at ideen om en bedre økonomistyring, et ledelsesredskab, ikke er slået igennem i praksis. Dertil er den traditionelle budgetadfærd alt for stærk, den er orienteret hen imod kontrol, ikke fremadrettet styring. Hertil kommer, at "utidige" nedskæringer har ødelagt forsøg på en økonomistyring – noget, de fleste nok kan nikke genkende til.

De sidste to artikler diskuterer den økonomiske politik under firkloverregeringen: dels den overordnede økonomisk-politiske strategi (K.Nielsen), dels politikken over for kommunerne (B.Schou). Begge artikler giver udmærkede empiriske oversigter over udviklingen og markerer regeringens succes mht. at opnå bestemte politiske mål såsom balance på de offentlige budgetter og en stærk styring af den kommunale økonomi. Forfatternes indvendinger imod nogle negative effekter af disse succeser er spagfærdige – og det er de, fordi krudtet er blevet brugt på den empiriske fremstilling af udviklingen; indvendingerne forudsætter egentlige analyser, hvilket artiklerne ikke levner plads til.

Metodisk er mange af artiklerne interessante ved, at de er hermeneutisk-fortolkende og induktive frem for at bygge på deduktioner og testninger af hypoteser. Men overgangen til ren spekulativ tankevirksomhed er meget tæt på i et par tilfælde, desværre også i artikler med mængder af traditionelle data. Det kræver selvdisciplin ikke at kommentere forhold, man som forfatter mener bør kritiseres, men her er det, at forskere må formulere deres problemstillinger og bruge deres metoder, således at normative mål opnås. Halvsure bemærkninger i afslutningsafsnittet tæller ikke og provokerer læseren til modargumenter over for noget perifert i stedet for at koncentrere interessen om den analyse, der faktisk er foretaget.

Hver for sig er de fleste artikler som sagt velskrevne og velargumenterede. Men nogle af dem – om borger og offentlig sektor – hører ikke rigtig hjemme i bogen, hvilket må falde tilbage på redaktionen. En af de mest citerede beslutningsmodeller er som bekendt "garbage can" modellen; et af dens kendetegn er, at nogle beslutningstagere har problemer, som de vil have løst, andre beslutningstagere har løsninger, de vil have anvendt. Forskere har det på samme måde – nogle har problemstillinger, de vil have belyst, andre har forskningsresultater, de vil have publiceret. En redaktør skal styre sit samlede produkt med hård hånd – i hvert fald, hvis han vil undgå kritik.

Bogen er nyttig for den, som vil have indsigt specielt i den statslige sektor under forandring, der er mange gode iagttagelser og opsummeringer af udviklingen i 1980'erne.

Peter Bogason,
Institut for Samfundsfag og Forvaltning
Københavns Universitet

Boligmarkedet og Boligpolitikken – et debatoplæg

I Sommeren 88 afgav Ølgaard-udvalget bestående af professorerne Ellen Andersen, Poul Christian Matthiessen og Anders Ølgaard med sidstnævnte som formand en betænkning om fremtidens boligpolitik. På det organisatoriske plan er der tale om en nyskabelse. Den normale praksis ved udfærdigelsen af betænkningen er, at et udvalg får et kommisiorium, udarbejder en betænkning og bliver takket af ministeren. Dette er imidlertid ikke tilfældet her. Udvalget er ment som en mere eller mindre permanent "tænketaank", hvor den foreliggende betænkning forudses at være den første i en række betænkninger, og det mærkes naturligvis på fremstillingen.

Udvalget har valgt at gå ret grundigt til værks med hensyn til en fremstilling af en række grundlæggende oplysninger (som det jo så har at trække på i kommende betænkninger). Der bliver dermed

tale om en ganske kompakt og særdeles informationsmættet fremstilling, som næppe kan undgå at gøre de fleste læsere klogere, men som heller ikke er afslappet læsning. Angrebsvinklen er i hovedsagen den beskrivende med vægten lagt på statistiske kilder, hvorimod referencer til den danske boligpolitiske litteratur er ganske sparsomme og internationale forhold eksplicit udelukkes.

I det første substanskapitel gennemgås de demografiske forhold, og det påvises – hvad der burde kunne vække interesse for betænkningen langt ud over udvalgets senere, mere kontroversielle forslag – at med en forholdsvis beskeden nettotilgang af boliger på 20.000 om året vil der allerede i 1990 være en bolig til alle samboende par eller enlige over 25 år, omkring årtusindskiftet en bolig til alle over 20 år. I den forstand er det faktisk lykkedes Danmark at bygge sig ud af den bolignød, som var et centralt politisk emne for et par årtier siden.

I de næste kapitler gives der en grundig fremstilling af den boligpolitiske lovgivning, i sig selv en nyttig oversigt, og en gennemgang af boligfinansieringssystemer. Den mest dybtgående behandling gives begrebet *huslejespænd*, hvor udvalget viser, hvorledes huslejen for sammenlignelige lejligheder varierer langt stærkere med alderen, end kvalitetsforskelle kan forklare. En betydelig del af lejlighederne i såvel det private udlejningsbyggeri såvel som det almennyttige boligbyggeri er af myndighederne prisfastsat (langt) under markedsprisen – en god illustration af lærebogens påvisninger om kødannelser og ventelister. Udvalget taler direkte om *boligløtteri*, er man heldig og har familie eller forbindelser, kan man få en billig lejlighed og dermed en betragtelig forøgelse af sin levestandard på bekostning af boligsøgende uden for systemet, typisk de unge.

Udvalget vover da også pelsen og stiller forslag om betydelige forhøjelser af huslejerne i den gamle boligmasse og modsvarende en forhøjelse af lejeværdien af egen bolig fra 2,5 til 5 pct. af vurderingen over en 5-årig periode. Det er kaldt et debatoplæg, og den slags forslag er da også velegnet til debat eller i hvert fald modsigelse. Umiddelbart efter betænkningens fremsættelse var en lang række partier, organisationer og privatpersoner da heller ikke sene med deres kommentarer: Sjældent havde de hørt noget så tåbeligt. Disse reakti-

oner er imidlertid ikke så underlige; spørger man folk, om de har lyst til at betale mere i skat eller husleje, svarer de jævnt hen nej. Og det er nok på dette punkt, at jeg mener, at udvalget kunne have solgt sit budskab bedre.

Udvalget har i alt væsentligt anlagt en partiel synsvinkel på boligpolitikken, medens koblingerne til den øvrige økonomi kun er flygtigt berørt. På især 3 punkter mener jeg, at udvalget kunne og burde have uddybet dets overvejelser. For det første savner jeg en vurdering af byggeriets makroøkonomiske belastning set i forhold til andre offentlige og private aktiviteter: Har vi "råd" til at bygge 20.000 nye boliger om året, når vi i forvejen har måske verdens bedste boligforsyning, men til gengæld også en meget betydelig valutagæld. Og i forlængelse heraf: Når boligforsyningen trods alt er så god, som den er, vil da ikke de ofte fremførte merit-gode argumenter for boliger (forbedring af sundhedstilstanden, nedsættelse af kriminalitet osv.) efterhånden blive undermineret, så det reelt bliver vanskeligt at argumentere for subsidier til boligsektoren? For det andet belyser udvalget ikke direkte konsekvenserne af en nedskæring af byggeriet. Hvad ville en sådan nedskæring spare i import? Vil en nedskæring blot betyde arbejdsløshed i byggesektoren, eller er der i praksis rimelige substitutionsmuligheder for arbejdskraft og kapital? I hvilken udstrækning vil beskæftigelsen blive fremmet ved udvalgets forslag om, at reparationer kan fradrages på selvangivelsen? For det tredje savnes der en understregning af, at f.eks. øget lejeværdi samtidigt, i hvert fald i teorien, kan betyde formindskede skatteprocenter, men hvor meget ville skatteprocenten kunne nedsættes med, hvis udvalgets forslag blev vedtaget? Og i forlængelse heraf en understregning af, at skattetrykket efterhånden har nået et niveau, hvor allokeringstabene må anses for betydelige, så enhver forøgelse af skattegrundlaget må anses for velkommen.

Udvalget behøver ikke at blive arbejdsløst et godt stykke tid fremover.

Christian Hjort-Andersen
Økonomisk Institut
Københavns Universitet

Gunnar Viby Mogensen: Historie og Økonomi. Samfundsvidenskabelige synsvinkler på dansk historieforskning efter 1970. Institut for økonomisk historie, Publikation nr. 21. (Akademisk Forlag, 1987)

Økonomen Gunnar Viby Mogensens velskrevne bog om Historie og Økonomi er en fyldig og interessant gennemgang af de metode- og teoriproblemer, der møder den, der forsker i grænseområdet mellem historie og samfundsvidenskab, her repræsenteret ved økonomifaget. Målgruppen er nærmest universiteternes økonomistuderende på overbygningniveau. Lærebogskarakteren er dog ikke mere påfaldende, end at bogen bør have en potentiel læserkreds blandt alle med interesse for forskningsproblematikken i forholdet historie/samfundsvidenskab.

I et indledende kapitel skitseres en historiedefinition, stort set i overensstemmelse med den i H.P. Clausens bog om historisk metode, og derefter følger fem kapitler, i hvilke de metodiske problemer, dvs. kildekritikken hhs. teoriens rolle i historieforskningen fremlægges, eksemplificeres og diskuteres i forhold til den i hvert fald delvist anderledes opfattelse af disse emner i samfundsvidenskaberne. Både ligheder og uligheder mellem de to faggruppers holdning påpeges.

Der gives oplysninger om praktiske hjælpemidler ved kildesøgning, men vi får også en nøje pædagogisk gennemgang af de forskellige led i kildekritikken med korte præcise definitioner af elementære begreber – Hvad er forskellen mellem lævning og beretning? Hvad siger ophavssituationen om en kildes indholdsmæssige tendens? Etc.

Men forfatteren har også en mere bred gennemgang. Det gælder ting som Marx og Rostow som udviklingsteoretikere; en moderne paradigmedebat blandt danske historikere; New Economic History-skolen; tre nordiske forskeres – Adamsson, Elster, Steensgaard – behandling af en met teori og historie. Muligvis kan man undre sig over, at moderne forsøg på teoretisering omkring lange bølger i den nyeste økonomiske historie ikke er kommet med.

Bogen afsluttes med en meget fyldig historieografisk oversigt i kap. 7 over dansk økonomisk histo-

risk forskning siden 1970. Forfatteren diskuterer specielt forholdene på et par i hans mening forsømte forskningsområder. Han forholder sig f.eks. meget kritisk til Bjerke/Ussings og Sv.Aa. Hansens værker om nationalproduktet og den økonomiske vækst. Behovet for et bedre datagrundlag er på dette felt stort. Hvad angår indkomstfordelingsproblemer er forskningsbehovet til og med endnu større, idet man der ikke engang har et kvantitativt udgangspunkt for en revision, men i høj grad er nødt til at starte fra scratch.

Bogen er altså langt fra ukontroversiel. For nærværende anmelder giver bl.a. teoribehandlingen anledning til en del kritiske bemærkninger. Forfatterens grundholdning ses af følgende citat: "næppe noget principielt emne skiller imidlertid historien fra samfundsvidenskaberne mere end opfattelsen af forholdet mellem metode og det, der i *samfundsskaberne* (min.udh.) kaldes teorien". Og i indledningen til kap. 6 præsenteres denne slags teori som en udelukkende logisk-deduktiv, hypoteseafprøvende aktivitet.

Nu påpeger dog forfatteren, at svælgat måske alligevel ikke er så stort. En række historikere har interesseret sig for og benyttet marxistisk teori – mange vil nok blive overraskede over at se sine navne på forfatterens liste – en række økonomer har beskæftiget sig med historisk empiri – også her er forfatteren meget generøs i sin definition – man har en paradigmedebat blandt danske historikere, og der kan nævnes tre betydningsfulde bidrag fra nordiske lande til "belysning af spørgsmålet om forholdet mellem samfundsvidenskabelig teori og historie" (s. 142). Alt dette giver forfatteren anledning til den konklusion, at "der bag de terminologiske forskelle ligger en realitet, der i mange henseender er mindre problematisk" (s. 153). Faktisk har forfatteren dermed fjernet sig temmelig langt fra sin egen grundholdning og sin egen teoridefinition. Det fremgår, at det til sidst nærmest bliver tale om forsøg på at arbejde teoretisk i historieforskningen helt uafhængig af samfundsvidenskaberne. Om Steensgaard skriver forfatteren selv, "at løsningen på teoriproblemet efter hans mening ikke ligger i samfundsvidenskaben" (s. 150).

Det hænger sammen med, at forfatteren så stærkt tager afstand fra Douglas Norths forsøg på praktisk at definere disciplinen økonomisk historie ved

at dele den op i to dele, en mere teoretisk (samfundsvidenskabelig) og en mere konkret (historisk). Forfatterens grundholdning er jo den, at der er et svælg mellem historie og samfundsvidenskab, og at man egentlig blot kan overstige svælget ved at arbejde tværvidenskabeligt. Det er også sjældent, at ordet økonomisk historie bruges i kap. 1-6, og det er typisk, at Rostows teori omtales som samfundsvidenskabelig og ikke som den økonomisk-historiske teori, den åbenbart er. Den alternative mulighed ville være, at man i lighed med North definerer en selvstændig disciplin økonomisk historie dualistisk, dvs. indeholdende elementer fra både historie og økonomisk teori, hvilke hos den enkelte forsker eller i det enkelte forskningsmiljø kan eksistere med mange varianter og med forskellige tyngdepunkter i historie eller teori.

Ved ikke at acceptere dette synspunkt har forfatteren også valgt ikke at ville se sin egen gennemgang i forlængelse af den ret intense debat, der foregik i 1930-erne og i 1940-erne mellem Eli F. Heckscher i Sverige, der netop havde en dualistisk opfattelse, og danske historieprofessorer. De sidstnævnte deltog på tværvidenskabelig basis i arbejdet ved Institut for Historie og Samfundsøkonomi – og dermed givetvis det foreliggende tidsskrift – ifølge Niels Steensgaard, uden at det synes at have givet ”anledning til anfægtelser med hensyn til deres kritisk-empiriske grundsyn”.

Nu skal det i retfærdighedens navn siges, at Gunnar Viby Mogensen er tilstrækkeligt meget påvirket af sin økonomisk-historiske tilknytning til ikke at kunne leve op til sine egne idealer. Det fremgår med al ønskelig tydelighed af kap. 7, at det i realiteten er Heckschers opfattelse fra den gamle debat, der har sejret i den moderne historiografi.

Carl-Axel Nilsson