

Nr. 3 November
75. årgang 2002

Øko

no

mi

g

Poli

tik

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Økonomi & Politik 2002

75. årgang nr. 3. November 2002

Økonomi & Politik er et samfundsvi-
denskabeligt tidsskrift, der orienterer
sine læsere om grænsefeltet mellem
økonomi og politik. Økonomi & Poli-
tik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Lektor Lars Bille,
Institut for Statskundskab, Københavns
Universitet

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut
for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for
Organisation og Arbejdssociologi,
Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk
Institut, Københavns Universitet
- Lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut
for Statskundskab, Københavns
Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for
Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for
Udenrigshandel, Handelshøjskolen
i København
- Direktør Peter Wendt, Investerings-
Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
http://www.djoef-forlag.dk

Årsabonnement

- Privatpersoner: kr. 368,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 446,00
- Priserne er inkl. moms

Tryk: Gentoft Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

TEMA: FORSKNINGSPOLITIK

Hvad ligger bag Silicon Valley's succes og kan denne succes imiteres af andre regioner? 3

Christian Knudsen

EU's rammeprogrammer for forskning – til gavn for dansk erhvervsliv? 18

Bettina Damm & Valdemar Smith

Offentlige investeringer i forskning og udvikling – for lidt, for meget eller forkert? 30

Nina Smith

Hvilken slags politik er forskningspolitik? 41

Hanne Foss Hansen

GENERELT:

Argumentationslogik og Europaudvalgets demokratiske kontrol med EU-politikken 57

Peter Nedergaard

Politisk kronik 1. halvår 2002 67

Lars Bille

ANMELDELSER 78

- Modernitet, velfærd og solidaritet
- Arbejdsgivere i Norden
- Regionernes Rusland
- Partier och interesseorganisationer i Norden
- Københavns Universitet 1479-1979

Redaktionelt forord

Forskningspolitik er det overordnede tema for dette nummer af Økonomi & Politik. I den første artikel søger Christian Knudsen at afdække, hvad der er baggrunden for Silicon Valley's succes som region og i hvilken udstrækning andre regioner kan imitere denne succes. Der gives et kort rids af den økonomiske og teknologiske udvikling i Silicon Valley siden 1950'erne fra introduktionen af halvledere indtil internet-boomet. Herefter søges regionens succes forklaret af to faktorer. For det første peges der på, at man igennem de sidste 50 år har været i stand til at opbygge et forgrenet net af servicevirksomheder, der har gjort området til en inkubator-region for nye iværksættere. Det drejer sig f.eks. om anvendelsesorienterede forskningsinstitutioner, venture kapital virksomheder, advokatfirmaer med speciale i højteknologiske iværksættere, rekrutteringsfirmaer af ledere og specialister, kontraktproducenter, markedsføringsfirmaer, etc. For det andet har Silicon Valley udviklet en særegen industristruktur, der består af mange meget specialiserede virksomheder, som samarbejder inden for mere eller mindre forgrenede netværk.

I den anden artikel analyserer *Valdemar Smith og Bettina Damm* EU's 4. rammeprogram for forskning. Konklusionen er, at omfanget af den danske deltagelse i EU's 4. rammeprogram er ganske betydeligt og erhvervslivets deltagelse hører til i den øvre ende, når man sammenligner med de øvrige lande. Målt på antal deltagere og støttekroner må den danske deltagelse altså betegnes som en succes. Selv om det kan være vanskeligt for den enkelte leder i erhvervslivet konkret at vurdere betydningen for sin egen virksom-

hed, peger analysen i retning af, at de deltagende virksomheder i stort omfang mener at have opnået resultater, der på længere sigt er brugbare. Derimod er der en noget mindre gruppe, der allerede nu kan konstatere, at EU-forskningssamarbejdet har sat sig spor i virksomhedens indtjening, enten i form af omkostningsreduktion og/eller fremgang i omsætningen.

Nina Smith konkluderer i den tredje artikel om forskningens samfundsøkonomiske effekt, at ud fra en samlet vurdering af resultaterne fra de internationale og danske undersøgelser gælder det, at de danske investeringer i forskning og udvikling er for lave i forhold til, hvad der samfundsøkonomisk ville være det optimale niveau, ikke mindst under hensyntagen til de fremtidige udfordringer som følge af den faldende arbejdsstyrke. Hvorvidt de fremtidige investeringer i forskning primært skal løftes af den private sektor eller bæres af det offentlige, er knap så entydigt. Men i overvejelserne bør indgå, at i et land som Danmark, der domineres af små og mellemstore virksomheder, må det offentlige bære en større del af FoU-aktiviteten end i lande domineret af store erhvervsvirksomheder, hvis ikke der skal blive konsekvent underinvesteret.

I den fjerde artikel rejser *Hanne Foss Hansen* spørgsmålet om, hvilken slags politik forskningspolitik er. Hun viser, at forskningspolitik er et lige så bredt og righoldigt begreb og fænomen som fællesmængden af begreberne og fænomenerne politik og forskning. Dog kan der spores en tendens til, at diskussionen om forskningspolitik ofte begrænser sig til en for-

ståelse af politik primært som ideologi, adfærd, autoritative beslutninger samt institutionalisering. De bredere forståelser af politik som fordeling og som magt synes at have en tendens til at glide i baggrunden. En del af karakteristikaene ved forskningspolitik synes at reflektere karakteristika ved forskningen og forskningssystemet. Artiklen har også peget på en række konsekvenser af disse karakteristika, frem for alt på udfordringen at skabe en konstruktiv dialog med og afvejninger mellem de mange konfliktfyldte interesser, herunder at sikre et politikerengagement, men også på udfordringer relateret til at håndtere interministerielle konflikter og asymmetri, sikre en relevant oversættelse af importerede forskningspolitiske ideer samt sikre dokumentation af resultater og nytte.

Den sidste artikel er uden for det overordnede tema og omhandler Europaudvalgets demokratiske kontrol med EU-politikken. Heri argumenteres der med udgangspunkt i en rousseausk henholdsvis madisonsk argumentationslogik for, at Europaudvalgets rollevaretagelse i mange år har været under pres, fordi den sene inddragelse og det stadig stærkere »informations-over-loadning« af udvalget gør det svært i virkeligheden at varetage den demo-

kratiske kontrol med EU-politikken, som den ifølge egen og mange andres forståelse skal forestå. Samtidig gør netop den rousseauske argumentationslogiks stærke rodfæstelse i Danmark det svært at tænke på, at det kunne være anderledes. Meget tyder på, at den manglende inddragelse af fagudvalgene netop hænger sammen hermed.

I Danmark betragtes den rousseauske argumentationskæde som den egentligt demokratiske, selv om den blot er en yderliggående måde at se på demokratiet på. En inddragelse af andre måder at betragte demokratiet på i debatten om den danske demokratiske kontrol med EU-politikken ville både i højere grad fremtidssikre debattens resultater og medvirke til en større forståelse af andre medlemsstaters debatter om det samme emne. Artiklen kan derfor også betragtes som et argument for en mere »midterorienteret« argumentationslogik i forbindelse med »italesætningen« af Europaudvalget, som både rummede den rousseauske og den madisonske måde at argumentere på.

Peter Nedergaard
Redaktør

Hvad ligger bag Silicon Valley's succes og kan denne succes imiteres af andre regioner?*

Af Christian Knudsen, forskningsprofessor

Institut for Industriøkonomi & Strategi, Handelshøjskolen i København

Artiklen søger at afdække, hvad der er baggrunden for Silicon Valley's succes og i hvilken udstrækning andre regioner kan imitere denne succes. Der gives et kort rids af den økonomiske og teknologiske udvikling i Silicon Valley siden 1950'erne fra introduktionen af halvledere indtil internet-boomet. Herefter søges regionens succes forklaret af to faktorer. For det første peges der på, at man igennem de sidste 50 år har været i stand til at opbygge et forgrenet net af servicevirksomheder, der har gjort området til en inkubatorregion for nye iværksættere. Det drejer sig f.eks. om anvendelsesorienterede forskningsinstitutioner, venture kapital virksomheder, advokatfirmaer med speciale i højteknologiske iværksættere, rekrutteringsfirmaer af ledere og specialister, kontraktproducenter, markedsføringsfirmaer, etc. For det andet har Silicon Valley udviklet en særegen industristruktur, der består af mange meget specialiserede virksomheder, som samarbejder inden for mere eller mindre forgrenede netværk. Denne struktur adskiller sig markant fra det andet højteknologiske område i USA omkring Boston og Route 128, hvor virksomhederne har været langt mere vertikalt integrerede og generalistorienteret. Ovenstående træk søges sammenfattet i en simpel

model og det søges klarlagt, hvorledes regionens infrastruktur er blevet udviklet gennem en række selvforstærkende processer.

1. Indledning

Der findes næppe noget eksempel på en regional økonomisk udvikling, der har været mere succesrig og mere omtalt end den, som har fundet sted i Silicon Valley siden 2. Verdenskrig. Næsten inden for ethvert område af IT-sektoren har Silicon Valley været i stand til at fremelske industriledere. Inden for halvlederbranchen kan man som eksempler nævne: Intel, National Semiconductors, Advanced Micro Devices, LSI Logic; inden for computer- og workstation-branchen: Apple, HP og Sun Microsystems, inden for computer networking: 3Com, Juniper og Cisco; inden for disk drive industrien: Memorex, Shugart, Seagate, Quantum. Inden for internetområdet: Netscape, Yahoo og E-Bay. Modsat mange andre højteknologiske områder som f.eks. Route 128 omkring Boston, så har Silicon Valley været i stand til at overleve kriser og tilpasse sig nye teknologier og nye konkurrenter. Regioner med ambitioner om at blive højteknologiske centre har derfor ofte taget navn efter Silicon Valley. I Skotland taler man om Silicon Glen, i Irland om Silicon

Bog, i England om Silicon Fen, i Vietnam om Silicon Beach, i Israel om Silicon Wadi, etc.

Men hvad er baggrunden for Silicon Valley's succes? Og hvorfor blev det Silicon Valley og ikke en helt anden region i USA eller en region på et helt andet kontinent, der blev drivkraften bag IT-sektorens udvikling? Hvilke faktorer eller kombination af faktorer har været afgørende for Silicon Valley's succes? I hvor høj grad kan denne succes tilskrives bevidste politiske tiltag, eller i hvor høj grad var der tale om en spontan-evolutionær udvikling? I hvilken udstrækning kan Silicon Valley's succes imiteres af andre regioner? Og hvis man kan imitere Silicon Valley, hvordan organiserer man så bedst imitationen af regionens »konkurrencemæssige fordele«? Dette er blot et lille udpluk af de mange spørgsmål, som Silicon Valley's økonomiske og teknologiske udvikling rejser.

I denne artikel gives i afsnit 2 et kort rids af den industrielle og teknologiske udvikling, som har fundet sted i Silicon Valley fra 2. Verdenskrig og frem til årtusindskiftet. I afsnit 3 beskrives, hvorledes Silicon Valley er blevet en inkubatorregion ved gradvist at have udbygget et omfattende serviceapparat for nystartede virksomheder. I afsnit 4 identificeres den specifikke industri- og virksomhedsstruktur, som har gjort Silicon Valley så succesrig. I afsnit 5 sammenfattes diskussionen i en simpel model, og nogle af de »selvfors-tærkende mekanismer«, hvorved Silicon Valley's regionale fordele er blevet skabt, identificeres. Artiklen afsluttes med en diskussion af, hvorvidt Silicon Valley's »regionale fordele« kan imiteres, og hvordan en sådan imitation bedst lader sig organisere.

2. Et kort rids af Silicon Valley's industrielle og teknologiske udvikling 1950-2000

Lige siden Alfred Marshall (1890) introducere begrebet om »industridistrikter« i slutningen af 1800-tallet, har samfundsforskere

søgt efter forklaringer på, hvorfor virksomheder inden for samme branche ofte lokaliserer sig i nærheden af hinanden snarere end at være spredt ud på flere forskellige regioner. Med sin store koncentration af halvleder-virksomheder synes Silicon Valley blot at være et af mange eksempler på et sådan industridistrikt med mange samlokaliserede virksomheder. Marshall forklarede fænomenet med såkaldte »agglomeration economies«, der var en konsekvens af, at der eksisterede en række videnseksternaliteter mellem virksomhederne, der gjorde innovationstem-poet hurtigere i regionen end uden for denne. I nyere tid har Michael Porter (1996) omtalt industridistrikter som *kompetenceklynger*. Ifg. Porter bidrager kompetenceklynger for det første til, at produktiviteten blandt virksomhederne indenfor en klynge sættes væsentligt op pga. videns-spredningen mellem virksomhederne i klyngen. For det andet vil tilhørsforholdet til en klynge typisk medføre både et øget innovationstempo og en vis påvirkning af udviklingsretningen for den enkelte virksomheds innovationer. Og for det tredje vil en klynge alt andet lige føre til flere nyetableringer i form af spin-offs fra eksisterende virksomheder.

De specifikke kendetegn ved Silicon Valley lader sig dog næppe fuldt ud beskrive ved hjælp af disse teorier om konkurrenceklyn-ger. En vigtig årsag hertil er, at Silicon Valley i dag ikke blot består af en enkelt kompetenceklynge som f.eks. halvlederområdet, men at der er vokset en hel række kompetenceklynger frem udover halvleder-klyngen, som f.eks. computer-, software-, networking- og storageområdet foruden bioteknologiområdet. Det nye ved Silicon Valley som innovativ region synes derfor snarere at være evnen til at fremelske helt nye virksomheder og industrier end blot at fastholde førerskabet inden for en enkelt kompetence-klynge. Det har bl.a. gjort det muligt for Silicon Valley at overleve de kriser, som er opstået i forbindelse med, at først halvlederområdet og senere

PC-området er blevet modne produktområder og dermed udsat for stærk konkurrence fra andre lande såsom Japan, Taiwan, mm.

I det følgende gives der en kort præsentation af den industrielle og teknologiske udvikling, som Silicon Valley har gennemløbet fra 1950 og frem til årtusindskiftet. Denne udvikling kan hensigtsmæssig opdeles i 4 »teknologibølger«, hvor hver bølge har skabt et netværk af virksomheder, udbydere og servicevirksomheder, der igen har udgjort forudsætningen for den efterfølgende teknologiske bølge. Som vi skal vise nedenfor, kan udviklingen i Silicon Valley beskrives som kumulativ i den forstand, at nye teknologier og industrier har bygget videre på det fundament, som er skabt i tidligere teknologiske bølger (se også Lee Chong-Moon 2000, Martin Kenney, 2000 og Ward Winslow 1995).

Fase 1: 1950-1960: Forsvaret

På trods af de mange fremstillinger om Silicon Valley, som betoner områdets visionære iværksættere og venture kapitalister, er regionens infrastruktur først blevet skabt af de prioriteringer og forudsætninger, som lå bag amerikansk forsvarspolitik under 2. Verdenskrig og fortsatte under den Kolde Krig. Om end forsvarskontrakter i dag stort set er uden betydning for regionens økonomi, så var det sådanne kontrakter, som skabte kendte Silicon Valley virksomheder som Varian Associates, gjorde Hewlett-Packard til et verdensfirma og i mange år fastholdt Lockheed-Martin som den absolut største arbejdsgiver i området med sine mere end 27.000 medarbejdere. Størst betydning fik de store forsvarskontrakter imidlertid, fordi de var med til at skabe efterspørgslen efter de halvledere, der senere skulle blive grundlaget for hele regionens økonomi og give regionen sit navn. Helt op i slutningen af 1960'erne gik mere end halvdelen af alle halvledere til forsvaret, der bl.a. brugte dem i forbindelse med opbygningen af missilsystemer som f.eks. Polaris og Minuteman.

Fase 2: 1960-1970: Udbygningen af halvlederindustrien

I overensstemmelse med teorien om stiafhængige processer startede etableringen af halvlederindustrien i Silicon Valley med en række små og relativt tilfældige begivenheder, der siden skulle vise sig at få en enorm betydning for områdets videre udvikling (se Brian Arthur, 1990). I 1955 besluttede William Shockley, en af opfinderne af transistoren ved Bell Lab, at starte et firma, der skulle udnytte denne opdagelse kommercielt. Flere forskellige lokaliteter blev overvejet, men når valget til sidst faldt på Palo Alto og Mountain View, var det, bl.a. fordi Shockley ønskede at bo i nærheden af sin aldrende mor. Med stort besvær lykkedes det Shockley at få finansieret sit firma, og han hyrede 8 yngre ingeniører/forskere, som primært kom fra Østkysten. Shockley viste sig imidlertid højst uegnet som leder, og de 8 ansatte ingeniører besluttede derfor snart at starte et nyt firma med navnet Fairchild Semiconductors (cf. Hoolbrook, Cohen, Hounshell & Klepper, 2000). Disse såkaldte »Traitorous Eight« var: Sheldon Roberts, Eugene Kleiner, Jean Hoerni, Gordon Moore, Jay Last, Victor Grinich, Julius Blank og Robert Noyce, der alle skulle komme til at spille en væsentlig rolle for den videre udbygning af Silicon Valley.

I slutningen af 50'erne og begyndelsen af 60'erne var flyvevåbenet den primære aftager af silicium transistorer fra Fairchild Semiconductors. Gennem meget nære producent-bruger relationer, som var en følge af flyvevåbnets krav om en meget høj driftssikkerhed, blev Fairchild Semiconductors nærmest presset til at lave den ene vellykkede innovation efter den anden i virksomhedens første leveår. Den mest banebrydende af disse innovationer var opfindelsen af integrerede kredsløb. Hvor halvledere i begyndelsen kun havde bestået af en enkelt transistor, så kunne de nu rumme op imod en million transistorer. Fairchild var ligeledes banebrydende med hensyn til introduktionen af nye

processteknologier som fotolitografi, fosfordiffusion og aluminiumaflejring, der alle senere er blevet standardprocesser inden for halvlederindustrien. I løbet af nogle få år havde Fairchild fundamentalt ændret siliciumproduktionen og revolutioneret branchen med højeffektive og hyperdriftsikre produkter.

På trods af sin enorme teknologiske og økonomiske succes i sine første leveår blev Fairchild ikke nogen succes på længere sigt. Årsagen var, at mange af de ledende ingeniører forlod virksomheden med henblik på at starte egne virksomheder. Ikke mindre end 26 halvleder-virksomheder blev således etableret i perioden 1960 til 1968, og ikke færre end 140 virksomheder kan på den ene eller anden måde føres tilbage til Fairchild. Dette gjorde hurtigt Silicon Valley til en af verdens største producenter af halvledere og var baggrunden for, at journalisten Dan Hofer i tidsskriftet *Electronic News* i 1971 for første gang brugte betegnelsen »Silicon Valley«. En af de kendteste af disse »Fairchild«-virksomheder var Intel, der blev grundlagt i 1968 af tre tidligere ingeniører fra Fairchild: Andy Grove, Gordon Moore og Robert Noyce. Virksomheden er især blevet kendt for to opdagelser: LSI (large-scaled integrated) hukommelse og senere microprocessoren, som begge var væsentlige for computerindustrien – den anden af Silicon Valley's mange kompetenceklynger.

Fase 3: 1970-1980: Den personlige computerindustri opkomst og udvikling

Indtil 1970'erne var computerindustrien domineret af østamerikanske selskaber såsom IBM og Digital Equipment Company, der primært producerede store mainframe computere samt minicomputere, som var koblet op til disse. Kunderne til disse computere var primært store virksomheder og forskningsinstitutioner. Konceptet for »den personlige computer«, dvs. at det enkelte individ kunne have glæde af at have en separat og autonom

computer, var endnu ikke slået igennem i første halvdel af 70'erne. Hvis en forbruger i 1975 ønskede en computer, var der kun et valg: en *Altair 8800* hobby sæt med en Intel 8080 microprocessor. Der var dog ikke så meget, en sådan maskine kunne bruges til på grund af det stærkt begrænsede udvalg af software. Computerhobbyister var imidlertid enige om, at disse maskiner havde langt flere potentielle anvendelser.

I begyndelsen af 1975 etablerede computer-entusiaster i Silicon Valley klubben *The Homebrew Computer Club* i Menlo Park. Samme år konstruerede et af klubmedlemmerne Steve Wozniak en personlig computer med en billig microprocessor. Apple I blev fremvist i klubben og blev et umiddelbart hit. Wozniak's ven Steve Jobs foreslog derfor, at de startede en virksomhed. Året efter grundlagdes *Apple Computer* med hjemsted i Steve Jobs garage i Cupertino. Efter at have fået hjælp med finansieringen af den tidligere Intel medarbejder Mike Markula introducerede selskabet i 1977 Apple II, der blev en umiddelbar succes og omsætningen rundede allerede i 1980 de \$100 millioner.

I løbet af 1980'erne slog konceptet for den »personlige computer« fuldt igennem. IBM introducerede sin egen version af den personlige computer i 1981, og Apple kunne i midten af 80'erne fejre sin største succes med introduktionen af Macintosh med et salg på mere end 400.000 stk. Virksomheder som Compaq, Dell Computers og HP gik alle ind på det hurtigt voksende marked for personlige computere. I Silicon Valley alene blev der startet mere end 20 computerfirmaer foruden Apple og HP. Sideløbende med denne udvikling væk fra mainframe-computere og over mod personlige computere skete der også en udvikling væk fra privat ejede til åbne standarder. Specielt vigtig var kombinationen af Microsoft's DOS operativ system og Intel's microprocessor eller den såkaldte Wintel standard. Denne udvikling fik en helt af-

gørende betydning for virksomhedsstrukturen i Silicon Valley, som vil blive belyst i afsnit 4 nedenfor.

Fase 4: 1980-1990: Software- og Netværksindustriens udbygning

Med udbygningen af computerindustrien opstod der behov for dels at koble computere sammen i større eller mindre netværk og dels for udvikling af software med henblik på at forøge computerens anvendelsesmuligheder.

Sammenkobling af computere i større netværk blev muliggjort, da Leonard Bosack og Sandy Lerner, begge studerende ved Stanford University, opfandt routeren. For en brøkdel af de hidtidige omkostninger var man nu i stand til at koble lokale netværk sammen til mere omfattende netværk. I 1984 etableredes Cisco System med det formål at markedsføre routeren, LAN og WAN (local and wide area network) switches samt software til disse netværk. Da netværksindustrien for alvor begyndte at vokse i slutningen af 80'erne, var Cisco således rede til at udnytte disse muligheder, og den blev da også en af de hurtigst voksende virksomheder i Silicon Valley i løbet af 1990'erne.

Software var på mange måder et helt andet univers end det hardware, som hidtil havde skabt og bestemt udviklingen i Silicon Valley. Hvor hardware ikke adskilte sig væsentligt fra andre fysiske økonomiske produkter, så var udviklingen af software kendetegnet ved, at der var store omkostninger forbundet med at producere det første eksemplar, mens marginalomkostningerne ved at producere efterfølgende enheder hurtigt gik mod nul.

Baggrunden for softwareindustriens industriens fremkomst og udbygning skal naturligvis søges i at computere og computernetværk blev vigtigere og vigtigere for virksomhederne, når det gjaldt om at styre lagre, løn-udbetalinger, kundeinformationer, mm. Men ironisk nok blev det netop den eksponentiel-

le vækst i mængden af data, der gjorde det sværere og sværere at få glæde af sådanne databaser. Årsagen var, at jo flere data der var i en eksisterende database – hvad enten den var hierarkisk eller netværksbaseret – desto sværere blev det at finde de data, som man havde brug for, samt få besvaret de spørgsmål, som man kunne stille. Udfordringen bestod i at kunne konstruere databaser, som var i stand til at besvare spørgsmål, som ikke nødvendigvis var forudset af den oprindelige programmør og derfor ikke på forhånd defineret af databasen. Løsningen blev udviklingen af såkaldte relationsdatabaser.

Ideen bag sådanne var oprindelig fremsat i IBM i en hvidbog i 1970. Af forskellige grunde blev det imidlertid ikke IBM, men Larry Ellison, grundlæggeren af Oracle, som først udnyttede denne ide kommercielt. Foruden Oracle huser Silicon Valley også kendte software firmaer som Adobe, BEA Systems, Siebel Systems, etc.

Fase 5: 1990-2000: Internettet

Med basis i udbygningen af computerindustrien, netværksindustrien og softwareindustrien etableredes World Wide Web eller Internettet omkring 1993-94 som et åbent og verdensomspændende netværk. Internettet kan føres tilbage til slutningen af 1960'erne, hvor det amerikanske forsvarsministerium etablerede Advanced Research Project Agency (ARPA) som et svar på russernes opsendelse af Sputnik. Missionen var at etablere et computernetværk, der tillod forskerne ved landets universiteter at udveksle informationer med forskere fra militæret. De første informationer på dette netværk blev sendt mellem UCLA (University of California, Los Angeles) og SRI (Stanford Research Institute) i oktober 1969. I stedet for at sende data i klumper, som telefonen gør, brød netværket informationer ned i mere homogene elementer, som hver transporteredes ad forskellige ruter for endelig at konvergere ved den fastlagte slutdestination. Denne måde at sende

informationer på var mange gange mere effektiv end hidtidige transmissionsformer. ARPA-nettet voksede fra ca. 100 sites omkring midten af 1970'erne til 1000 omkring midten af 80'erne for endelig at eksplodere med omkring 100.000 omkring slutningen af 80'erne. Baggrunden for denne eksplosion var bl.a., at man i slutningen af 1980'erne fik etableret et sæt universale standarder, kaldet HyperTextTransferProtocol, for transmission af data mellem netværk, hvilket muliggjorde at næsten enhver computer kunne kobles på Internettet.

I begyndelsen af 1990'erne fjernede National Science Foundation – som på daværende tidspunkt havde overtaget reguleringen af Internettet – de sidste hindringer for kommerciel brug af dette. Endnu en brik manglede dog for at gøre Internettet til det massemedie, som det er i dag. For at kunne navigere på Internettet måtte man have et omfattende kendskab til kommandoer og protokoller samt gøre brug af et utal af diverse software-programmer. I 1992 skrev Marc Andreessen et software-program, kaldet Mosaic, som var den første browser. Den gjorde Internettet langt mere brugervenligt end hidtil, og i løbet af kort tid etableredes titusinder af nye kommercielle hjemmesider. Snart efter blev Netscape etableret i Silicon Valley som et forsøg på kommerciel udnyttelse af denne browser.

Efter at have oplevet en relativt langsom vækst i begyndelsen af 1990'erne og en stigende global konkurrence inden for såvel halvleder- som computer-branchen var spørgsmålet, hvorvidt Silicon Valley endnu en gang ville kunne forny sig. Svaret herpå kom omkring 1995, hvor det blev klart, at Silicon Valley ville føre an i Internetrevolutionen. Dels blev der oprettet et utal af nye Internetvirksomheder med Yahoo, Inc. og E-Bay i spidsen. Ligeledes begyndte en række virksomheder med Cisco i spidsen at bruge Internettet til at organisere såvel deres virksomhedsinterne som deres virksomhedseks-

terne relationer. Ved således at gå foran viste Cisco, hvordan Internettet kunne bruges til at opnå enorme effektivitetsgevinster i organiseringen af sine forretningsmæssige transaktioner. Trods sammenbruddet af mange dot.com virksomheder i begyndelsen af det nye årtusinde synes Silicon Valley dog at være særdeles godt rustet for fremtiden ved at have nogle af verdens stærkeste e-learning selskaber, såsom Smartforce, Docent, etc. Det er en af de få sektorer, som trods den høje dødelighed blandt Internetselskaberne stadig oplever en væsentlig omsætningsfremgang.

Sammenfatning

Silicon Valley har gennemløbet en udvikling, hvor tidlige forsvarsteknologier dominerede i 50'erne, over udbygningen af halvlederindustrien i 60'erne, til computerindustrien i 70'erne, til netværksindustrien i 80'erne og Internettet i 90'erne. Denne udvikling har i en vis udstrækning været kumulativ i den forstand, at de senere innovationsbølger har bygget videre på tidligere. Således var opfindelsen af transistoren og det integrerede kredsløb forudsætningen for næsten alle senere innovationer inden for elektronikindustrien. Personlige computere og Workstations var f.eks. direkte et resultat af opfindelsen af mikroprocessoren, og hele netværksteknologien ville have været utænkelig uden integrerede kredsløb.

Silicon Valley fremstår derfor i dag som en mere diversificeret region end for 50 år siden med virksomheder inden for en lang række forskellige, men alligevel relaterede kompetenceklynger. Ser vi på beskæftigelsen inden for de forskellige kompetenceklynger, har der været en langsigtet tendens til, at forsvars-, halvleder- og computer-klyngen falder relativt, bioteknologi har været relativt konstant, mens softwareindustrien relativt har vundet frem. I forhold til den foregående recession i 1990/91 synes Silicon Valley også at være blevet mere modstandsdygtig med hensyn til at imødegå recessionere, fordi man

ikke længere er afhængig af forsvarsindustrien og nedskæringer inden for denne. Derimod er man – som krisen i 2001 og frem med al tydelig har vist – blevet afhængig af de volatile svingninger, som finder sted i private og offentlige virksomheders investeringer i ny informationsteknologi.

3. Silicon Valley som inkubatorregion: Opbygningen af et servicesystem for opstart af nye virksomheder

Hvad er det for historiske forudsætninger, som har gjort Silicon Valley til en af verdens mest succesrige økonomiske regioner? Paradoksalt synes fraværet af tidligere industri i området – og det faktum at halvlederindustrien bogstaveligt kunne bygges direkte på områdets frugtplantager – at have været en afgørende forudsætning. I modsætning til andre højteknologiregioner oplevede Silicon Valley således aldrig nogen spænding mellem nye og gamle organisationer som en konsekvens af, at gamle adfærdsmønstre og organisationsmåder måtte aflæres, førend nye og anderledes måder at gøre tingene på kunne trænge frem. Derimod har man over en periode af 40 til 50 år set en gradvis udbygning af en række institutioner og organisationer, som servicerer dalens mange nye og gamle iværksættere (se Schonhoven og Eisenhardt, 1989). Og det synes i høj grad at være den gradvise opbygning af en række kapabiliteter og rutiner inden for dette servicesystem med hensyn til at generere nye teknologier, nye virksomheder og i visse tilfælde endog helt nye industrier inden for IT-området, der rummer forklaringen på Silicon Valley's succes som region.

Forskningsinstitutioner

Ligesom for andre højteknologiske områder har en af de vigtigste komponenter i dette servicesystem været eksistensen af gode universiteter og forskningsinstitutioner, der for det første er villige til at interagere med den omliggende industri og for det andet har etableret institutioner til at understøtte denne

interaktion. I Silicon Valley har det først og fremmest været Stanford Universitet, der tidligt påtog sig denne opgave med ingeniøren Frederick Terman i spidsen. Efter at have afsluttet sine studier i radioelektronik i 1925 fra Massachusetts Institute of Technology (MIT) blev Terman ansat som underviser på Stanford. Inspireret af forholdene på MIT arrangerede Terman ofte besøg til de omliggende elektronikvirksomheder. Det var bl.a. under et af disse besøg, at to af hans studerende David Packard og William Hewlett i 1939 besluttede sig til at starte egen virksomhed og producere svingningsgeneratorer (en idé de havde hørt om fra Terman). Med såkaldt »seed-capital« fra Terman blev det starten på det verdenskendte firma Hewlett-Packard.

Efter 2. Verdenskrig og frem til sin pension i 1965 var Terman først dekan for ingeniørskolen og siden rektor for Stanford Universitet. I denne periode introducerede Terman flere afgørende innovationer med henblik på at bygge bro mellem universitetet og de omliggende virksomheder. Allerede i 1946 etablerede han SRI (Stanford Research Institute) som en enhed, der især skulle fremme den kontraktmæssige og anvendelsesorienterede forskning på universitetet. Blandt nogle af opfindelserne herfra kan nævnes inkjet printeren, optical discs, modem, etc. SRI blev udskilt fra universitetet som et selvstændigt selskab i begyndelsen af 1970'erne. I 1951 etablerede Terman desuden Stanford Research Park, der var en af de første forskningsparker og blev etableret, langt førend dette begreb var udbredt blandt policy-makere. To år senere i 1953 introducerede han »The Honors Cooperative Program«, som gjorde det muligt for områdets virksomheder at få deres ingeniører videreuddannet i fjernundervisningsprogrammer. I tilknytning til de enkelte institutter oprettedes også en lang række anvendelsesorienterede forskningscentre, hvor universitetsforskere og industriforskere arbejdede sammen om specifikke projekter. Dette

net af »boundary spanning« institutioner har også været en af de vigtigste forudsætninger for, at en række verdensfirmaer som Cisco System, Silicon Graphics, SUN Microsystems, Yahoo og et utal af biotekfirmaer blev startet med udgangspunkt i Stanford Universitet i 1970'erne, 80'erne og 90'erne.

Om end Stanford har været førende mht. at udvikle samarbejdet med industrien, har andre forskningsorganisationer som f.eks. Xerox Parc, IBM's forskningsafdeling i San Jose (senere: Almaden) og andre lokale universiteter som University of California, Berkeley, Santa Clara University og San Jose State University også ydet væsentlige bidrag til udviklingen af Silicon Valley. Xerox Parc er kendt som den innovative forskningsafdeling, som moderselskabet Xerox aldrig rigtig forstod sig på at udnytte. Ethernet teknologien, laserprinteren, printer system software og teknologien bag Macintosh er blot nogle få af de teknologier, som blev skabt her. Derimod har disse teknologier udgjort grundlaget for opstarten af andre virksomheder som f.eks. Apple Computers, 3 Com og Adobe. IBM's forskningsafdeling i San Jose og senere i Almaden er primært kendt for sine opfindelser inden for disk-drive teknologien og er indirekte årsagen til, at Silicon Valley har haft en ledende position inden for denne industri med virksomheder som Memorex, Shugart, Seagate, Adaptec og Quantum. Endelig har både University of Berkeley og San Jose State University produceret tusindvis af ingeniører i et forsøg på at tilfredsstille regionens enorme efterspørgsel herefter. Ja, faktisk udanner de to nævnte institutioner i dag hver for sig flere ingeniører end Stanford.

Venture Kapital Institutionen

En anden vigtig faktor bag Silicon Valley's enorme succes som region er den gradvise fremvækst af venture kapital institutionen siden 1950'erne. I dag er venture kapital institutionen med til at finansiere driften af de fleste opstartsvirksomheder efter deres første

spæde begyndelse med såkaldt »seed capital«, og indtil de måtte blive børsnoteret som IPO's (initial public offering). I denne periode modtager en opstartsvirksomhed typisk 3-4 runder med venture kapital finansiering. I forhold til andre finansieringsinstitutioner er venture kapital firmaerne langt mere involveret i opstartsvirksomhedens daglige drift. Således vil en venture kapital virksomhed typisk hjælpe opstartsvirksomheden med tilførsel af ledelsesmæssig know-how, supplere virksomhedens eksisterende management team og skaffe virksomheden kontakt til regionens mange »service« virksomheder såsom advokatfirmaer, kontraktproducenter som Solelectron, Flexitron, Sanmina/SCI, Celestica og Jabil Circuit (se T.J. Sturgeon, 2002), headhunter firmaer og markedsføringsspecialister. Desuden er venture kapital virksomhederne specialister til at konstruere aflønningsformer som f.eks. aktieoptioner til entreprenøren og andre nøglepersoner i opstartsvirksomheden.

De fleste partnere i de ældre venture kapital firmaer er selv forhenværende entreprenører, der har oparbejdet førstehåndsviden om nogle af de kritiske faser i en opstartsvirksomheds livsforløb og hvad der kan gøres for at gennemleve disse. Disse partnere kan derfor bidrage med helt afgørende råd og vejledning, som kan styre en opstartsvirksomhed uden om de problemer, som normalt indebærer stor risiko for, at den mislykkes. Venture kapital institutionen synes således i dag at rumme en række afgørende kapabiliteter, der i Silicon Valley væsentligt har medvirket til en reduktion af de høje dødelighedsprocenter, som ellers kendetegner opstartsvirksomheder. Dette sæt af kapabiliteten er gradvist blevet oparbejdet i Silicon Valley gennem en langvarig historisk proces, der har været præget af et utal af fejl-søge processer. De kan derfor være meget vanskelige at imitere af andre regioner, fordi de rummer et stort element af »tavs viden« som en konsekvens af, at de er blevet dannet i et unikt historisk forløb.

En afgørende hændelse i etableringen af og den senere udformning af venture kapital institutionen i Silicon Valley var finansieringen af Fairchild Semiconductor Inc. Efter at William Schokley's Semiconductor Laboratorier gik i opløsning i 1957 pga. Schokley's egenrådige ledelsesstil, besluttede hans 8 ansatte at starte egen virksomhed. Da de imidlertid ikke selv havde nogen kapital, kontaktede de finansmanden Arthur Rock, der var ansat i finansieringsbanken Hayden Stone, med anmodning om at finde en finansieringskilde. Efter at denne havde foretaget talrige henvendelser til en række østamerikanske virksomheder, indvilgede Fairchild Camera Inc. endelig at skyde 1,5 millioner dollars ind i foretagendet. Ud over at måtte tage navn efter finansieringskilden måtte de 8 grundlæggere desuden acceptere, at hvis Fairchild Semiconductor gik hen og blev en succes, så kunne Fairchild Camera købe dem ud af virksomheden for 250.000 dollars pr. person. Da Fairchild Semiconductors hurtig udviste stor profitabilitet bl.a. på grund af opfindelsen af integrerede kredsløb, blev denne option udnyttet to år senere. Utilfredsheden var stor, og hovedparten af de 8 grundlæggere forlod virksomheden i løbet af et par år med henblik på at starte konkurrerende halvleder-virksomheder, mens atter andre deltog i starten af de første venture kapital virksomheder. Kun to af de 8, Robert Noyce og Gordon Moore, forblev i virksomheden indtil de sammen med Andy Grove, ligeledes fra Fairchild Semiconductors, etablerede Intel i 1968.

Set i et historisk perspektiv blev forløbet omkring Fairchild Semiconductors en særdeles lærerig begivenhed for udformningen af venture kapital institutionen og dermed for Silicon Valley. Den vigtigste lærdom var, at kontrakten bag finansieringen af Fairchild Semiconductors og især klausulen, at de 8 grundlæggere kunne købes ud af virksomheden, ikke burde findes i fremtidige ventures. I stedet skulle entreprenøren(e) og f.eks. udviklingsingeniører sikres en væsentlig andel af en

evt. værditilvækst i fremtidige ventures. De 8 grundlæggerne af Fairchild Semiconductors synes alle at have næret en dyb foragt for de store østamerikanske finansieringsselskabers måde at agere. Problemet med finansieringskontrakten bag Fairchild Semiconductors var, at den gjorde det muligt for investorerne at handle ud fra et kortsigtet profitmotiv og ikke bandt dem til en strategi, der på langt sigt kunne have gavnet både dem selv og entreprenørerne. En løsning på dette »precommitment« problem måtte afvente, at mange af de tidligere entreprenører og ansatte i Fairchild Semiconductors enten selv dannede venture kapital firmaer eller brugte noget af deres kapital fra Fairchild Camera til at investere gennem andre venture kapital selskaber. Belært af egne erfaringer som entreprenører var denne nye generation af venture kapitalister indstillet på at formulere kontraktmæssige arrangementer, der i højere grad bandt dem selv som venture kapitalister til et mere langsigtet handlingsmønster og samtidig tog større hensyn til entreprenøren og ledende medarbejdere i opstartsvirksomhederne. Af venture kapitalister, som startede deres karriere i Fairchild Semiconductors, kan bl.a. nævnes Eugene Kleiner fra Kleinar Perkins samt Donald Valentine og Pierre Lamond fra Sequoia Partners. Også Arthur Rock, der havde skaffet den oprindelige kapital til Fairchild Semiconductor, flyttede til Silicon Valley og etablerede et velrenommeret venture kapital selskab, som senere medvirkede til at skaffe kapital til virksomheder som Intel og Apple. Og med den hurtige udbygning af halvlederindustrien i løbet af 1960'erne og 70'erne, var der mange nyrige iværksættere, som enten selv startede venture kapital firmaer eller blev partnere i allerede etablerede firmaer.

Advokatfirmaer

Den tredje type »serviceorganisation«, der har understøttet Silicon Valley-områdets udvikling var en række advokatfirmaer, der tidligt specialiserede sig i de juridiske proble-

mer, som højteknologiske opstartsvirksomheder var konfronteret med. Ligesom det var tilfældet med venture kapital institutionen var fremkomsten af disse advokatfirmaer for højteknologiske start-up virksomheder et produkt af Silicon Valley's egen udvikling, snarere end noget man importerede udefra. Således formåede ingen af de store landsomfattende advokatbureauer med afdelinger i San Francisco i nogen væsentlig grad at gøre sig gældende i Silicon Valley. Det blev derimod en række mindre lokale advokatbureauer i Palo Alto-området, der blev de dominerende juridiske rådgivere, fordi de hurtigt tilpassede sig til det specielle klientel. Med over 120 advokater er Wilson, Sonsini, Goodrich og Rosati det største og mest kendte af disse firmaer, men også firmaer som Ware & Friedenrich samt Fenwick, Davis & West er lokale firmaer med en relativt stor praksis. Hvor venture kapital firmaerne havde lokaliseret sig på Sand Hill road, så foretrak Silicon Valley advokatfirmaerne Page Mill.

Foruden at være stærkt optaget af intellektuel ejendoms retspraksis og andre retsområder af betydning for højteknologiske start-up virksomheder så er det specielt for Silicon Valley advokatbureauerne, at de tager meget aktivt del i selve virksomhedsetableringsprocessen. Således vil de i mange tilfælde gøre en stor indsats for at finde et passende venture kapital firma til deres klient, og de fleste advokatfirmaerne indgår derfor i et utal af netværk. Når Wilson & Sonini er blevet et af de førende advokatfirmaer i Silicon Valley, skyldes det bl.a., at de »kontrollerer« adgangen til op mod 60 pct. af Silicon Valley's venture kapital firmaer. Om end Silicon Valley måske ser ud som en storby, så har området mere karakter af en provinsby, når en outsider forsøger at få adgang til et venture kapital firma. Netop i denne situation vil valg af advokatfirma med gode kontakter til venture kapital firmaerne være utrolig vigtig. Endelig er de lokale advokatfirmaer i Palo Alto områ-

det langt mere fleksible end de store advokatbureauer i San Francisco med hensyn til, hvordan de får betaling for ydelser. At betalingen af advokatydelserne sker via aktieoptioner i det nystartede firma, er således ikke nogen hindring.

Andre serviceorganisationer

Foruden relativt let adgang til viden fra de lokale universiteter, et venture kapital system med dyb indsigt i opstartsvirksomheders særlige problemer og advokatfirmaer med speciale i højteknologiske opstartsvirksomheder har Silicon Valley også udviklet et utal af andre specialist serviceorganisationer til at klare opstartsvirksomhedernes problemer. Silicon Valley har et utal af headhunter-firmaer, der kan hente selv den mest specialiserede arbejdskraft fra alle andre dele af verden til området. Der findes ligeledes markedsførings- og public relationsfirmaer, som kan løse alle slags afsætningsøkonomiske og public relations problemer for virksomheden. Og der findes store kontraktproducenter som Solelectron, Flexitron, etc., der gør det muligt for en opstartsvirksomhed næsten udelukkende at fokusere på produktudvikling ved at outsource hele sin produktion. Og i perioden efter dot.com boomet har Silicon Valley udviklet en ny type serviceorganisation i form af såkaldte likvidatorer, der hurtigt og effektivt er i stand til at identificere eventuelle værdifulde ressourcer og sælge dem. Hele dette net af serviceorganisationer vil ikke blot kunne hjælpe en iværksætter med at løse de typiske problemer, som kendetegner en opstartsvirksomhed, men er også i stand til – når omstændighederne tillader det – at gøre en lille opstartsvirksomhed til en global virksomhed i løbet af meget kort tid. Blandt management- og organisationskonsulenter er en af standardtermene således at undersøge, hvorvidt det ene eller andet forretningsystem er *skalerbart*. Dvs. at et systems arkitektur/design vil kunne tåle at opskaleres meget hurtigt, uden at det af den grund bryder sammen.

4. Industristrukturen i Silicon Valley sammenlignet med andre regioner

Mens nogle forskere har fokuseret på Silicon Valley som en inkubatorregion (Schonhoven & Eisenhardt, 1989) og dermed søgt at forklare regionens succes med udviklingen af institutionelle omgivelser, der understøttede virksomhedsopstart, så har andre forskere rettet blikket mod regionens specifikke industristruktur og dens positive konsekvenser for innovationsprocessen.

Annalee Saxenian (1995, 2000) anfører f.eks., at succesen bag Silicon Valley primært kan tilskrives en meget disintegreret, netværksorganiseret industristruktur, der fremmer mulighederne for at eksperimentere og tilpasse sig til nye forhold. Ifølge dette synspunkt er industristrukturen i Silicon Valley at sammenligne med et økosystem af en række meget specialistorienterede virksomheder og en række systemproducenter. Specialistvirksomhederne opererer typisk inden for meget snævre produktområder, og al deres udviklingsaktivitet fokuseres mod at innovere inden for rammerne af disse. Den fulgte strategi er typisk en kerne kompetence strategi som foreskrevet af Prahalad & Hamel (1990). Foruden disse specialistvirksomheder består økosystemet også af en eller flere systemvirksomheder, hvis opgave det er at koordinere specialistvirksomhedernes innovative aktiviteter og i sidste ende at sikre, at alle delkomponenterne fra specialistvirksomhederne kan samles til et færdigt produkt. En forudsætning for, at en sådan netværksøkonomi skal kunne fungere, er, at der allerede er opbygget eller etableret langsigtede og tilidsbaserede partnerskaber, hvilket netop er tilfældet i Silicon Valley med deres lange tradition for uformelle netværk mellem egnens mange ingeniører og andre faggrupper.

Lad os illustrere styrken ved en sådan netværksøkonomi ved at tage udgangspunkt i computer- eller pc-forretningsområdet. Et computersystem består af en række del-kom-

ponenter eller moduler, hvoraf de vigtigste er en CPU (central processing unit), som består af en microprocessor og chips, et operativ system, div. applikationssoftware, informationslagringsudstyr (disk drive og hukommelseschips), input-output devices, elforsyning samt netværk til at kæde computeren sammen med andre computere. Principielt kan man organisere produktionen af sådanne computersystemer på mange forskellige måder lige fra den fuldt vertikalt integrerede virksomhed, som varetager udvikling, produktion og salg af samtlige komponenter, til et system af meget disintegrerede virksomheder, der blot varetager en enkelt eller nogle få funktioner selv.

Den »vertikalt integrerede« måde at producere computersystemer på blev benyttet af klassiske computerfirmaer inden for den såkaldte mainframe og minicomputerindustri såsom IBM, Digital Equipment, Wang, Sperry Univac og andre østamerikanske computer-firmaer omkring route 128 i Boston-området. Disse firmaer stod selv for design og produktion af de fleste delkomponenter af en computer. Som konsekvens var disse firmaer meget »lukkede« i den forstand, at de havde meget få eller ingen strategiske alliancer, som de kunne dele udviklingsomkostningerne med. Underleverandører blev primært brugt til at øge produktionskapaciteten under højkonjunkturer snarere end at blive inddraget i ny produktudvikling.

I løbet af 1980'erne og 90'erne faldt konkurrencen mellem de vertikalt integrerede computerproducenter omkring Route 128 og Silicon Valleys' netværksorienterede producenter klart ud til fordel for Silicon Valley's produktionssystem. Set fra systemvirksomheder som Apple og SUN Microsystems var der ikke nogen argumenter for at integrere vertikalt, når der eksisterede massevis af specialstvirksomheder i deres omegn, som allerede havde foretaget store investeringer for at være i frontlinjen med hensyn til design og

produktion af komponenter som mikroprocessorer, disk drives og andre computer delkomponenter. Ved at basere sig på et utal af underleverandører kunne disse systemvirksomheder derimod væsentligt afkorte tidsrummet mellem nye produktlanceringer og hermed udbygge deres konkurrencemæssige fordele i forhold til konkurrenterne. Faktisk var design og produktion af computersystemer inden for rammerne af vertikalt integrerede virksomheder formodentlig slet ikke længere en økonomisk mulighed og årsagen til, at producenterne omkring Route 128 enten gik fallit eller måtte opgive den vertikalt integrerede model.

I økonomiske omgivelser, hvor der hyppigt sker nye produktlanceringer og vedvarende teknologiske forandringer, er det umuligt for en enkelt virksomhed at stå for design og produktion af et komplet computersystem. Belæringen fra Silicon Valley er, at i omgivelser med hurtige teknologiske forandringer og mange nye produktlanceringer er det derimod nødvendigt at være afhængig af et netværk af underleverandører, der kan levere de nyeste og mest avancerede delkomponenter. Kun herved kan man sikre sig, at man er i stand til at følge med i den teknologiske udvikling og er fleksibel nok til at tilpasse sig til nye konkurrencemæssige udfordringer.

En alternativ måde at udtrykke, hvori forskellene mellem Silicon Valley og Route 128 består, er at fremhæve førstnævntes satsning på modulariserede produkter, til forskel fra Route 128's meget mere integrerede produkter. Fordelen ved et modulariseret produkt er, at hvert enkelt modul løbende kan forbedres, uden at det nødvendigvis bør koordineres med, hvorledes de øvrige moduler fungerer, eftersom der er etableret klare standarder for interfacet mellem det enkelte modul og produktet som helhed. I traditionelle integrerede produkter vil en innovation inden for en enkelt del derimod nødvendiggøre en række afledte innovationer og derfor gøre hele inno-

vationsprocessen mere kompleks, tidskrævende og ikke mindst langt mere sårbar.

En modularisering af et produkt indebærer tillige, at værdikæden ofte kan udsættes for en vertikal disintegration, således at produktionen af de enkelte moduler kan foregå i forholdsvis separate og stærkt specialiserede virksomheder. Dvs. en modularisering af et produkt vil ofte medføre muligheden for modularisering af de tilknyttede organisationer, fordi tidligere vertikalt integrerede virksomheder nu kan nedbrydes i en række stærkt specialiserede virksomheder, som fokuserer på produktionen af et enkelt modul. Alt andet lige vil et sådan system af stærkt specialiserede virksomheder, der indgår et netværk, være den traditionelle vertikalt integrerede virksomhed overlegen, hvad angår tempoet for produktinnovationen og hermed opgraderinger af et produkt og dets ydeevne.

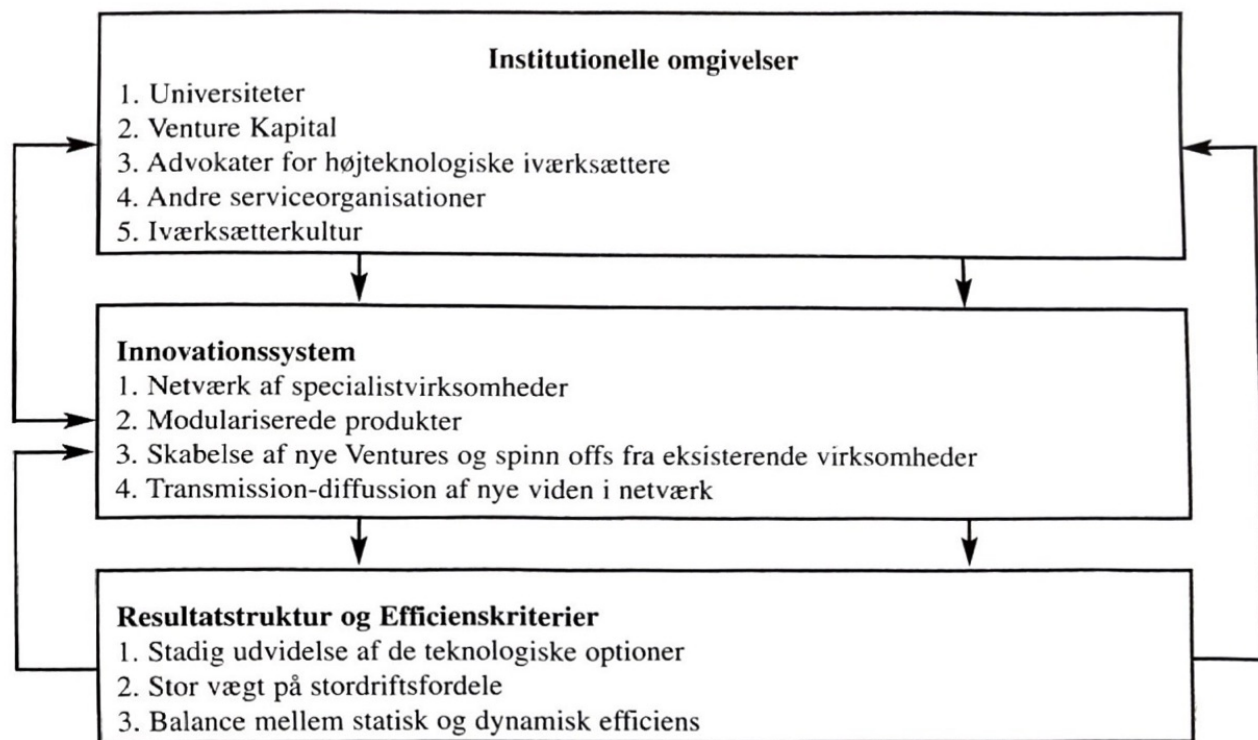
5. En model af Silicon Valley

Vi kan nu forsøge at sammenfatte ovenstående diskussion af, hvad der har gjort Silicon Valley til en så succesrig region, ved at opstille en simpel model af regionens innovationssystem og søge at identificere nogle af de processer, som har skabt dette system gennem de sidste 50 år. Modellen består af tre komponenter. Den første komponent udgøres af de »institutionelle omgivelser« for innovationssystemet og omfatter alle de servicevirksomheder som forskningsinstitutioner, venturekapitalvirksomheder, advokatfirmaer, mm., som understøtter dalens mange entreprenører og som blev diskuteret indgående i afsnit 3. Den anden komponent består af selve innovationssystemet med dets etablering af helt nye ventures og spinn-off fra eksisterende virksomheder samt den for Silicon Valley særegne industristruktur med mange små og meget fokuserede specialistvirksomheder (cf. Bo Carlsson (1989), B.A. Lundwall (1995) og M. Porter (1990)). Og den tredje komponent består af systemets resultatstruktur, dvs. dets performance, hvor specielt sy-

stemets konstante skabelse af nye teknologiske optioner afvejet med klassiske profit hensyn står i centrum.

Som det fremgik af afsnit 2, har Silicon Valley ikke altid haft et sæt af institutionelle omgivelser i form af et servicesystem, der var i stand til at hjælpe opstartsvirksomheder ved

finansierede opstartsvirksomheders overlevelsesmuligheder. Silicon Valleys tæt forgrenede servicesystem har også væsentlig forøget en opstartsvirksomheds konkurrencemæssige fordele ved at hjælpe den til hurtig opskalering af dens produktion og organisation uden at løbe ind i nogle af de typiske vækstbarrierer, som andre opstartsvirksom-



Figur 1. En model af Silicon Valley

markant at reducere deres dødelighed i de første kritiske år for en nystartet virksomhed. Et sådan system blev derimod bygget op med start i 1950'erne gennem en række selvforstærkende feedback processer i forbindelse med etableringen og udviklingen af semiconductor industrien. Venture kapitalisternes egne iværksættererfaringer var således af central betydning for deres efterfølgende succes med at rådgive nye opstartsvirksomheder og gjorde at systemet akkumulerede kapabiliteter, som væsentlig har forøget venture kapital

heder uden opbakning af et servicesystem støder på. Endelig er der en iværksætterkultur i Silicon Valley, der belønner risikotagning og udmærker sig ved, at den ikke stempler entreprenører, som mislykkes (se A. Delbecq & J. Weiss, 2000). Selve innovationssystemet er karakteriseret ved tætte netværk blandt ingeniører, og loyaliteten til disse netværk er ofte større end loyaliteten til de virksomheder, som de pågældende ingeniører er ansat i. Og på grund af den høje virksomhedskoncentration, indebærer jobskifte i Sili-

con Valley ofte blot, at man skifter én parkeringsplads ud med en anden, når man skifter job, men beholder hjem, etc.. Konsekvensen heraf er, at nye konstellationer af innovationsteam meget hurtigt kan sammensættes med henblik på at afprøve nye teknologi-kombinationer, og diffusion af ny viden sker derfor meget hurtigt. Konsekvensen af dette system er en resultatstruktur, som sikrer en god balancegang mellem adaptiv innovation og konsistent »execution« og dermed muliggør en vedvarende vækst i regionen.

6. Kan succesen bag Silicon Valley imiteres?

Som omtalt i indledningen til denne artikel er der mange højteknologiske regioner, som er opkaldt efter Silicon Valley, og som på den ene eller anden måde har forsøgt at imitere denne egns enestående entreprenørmiljø. Imidlertid har forsøg på direkte imitation ved at replikere systemet i sin helhed til lande som Indien, Singapore, Kina, Vietnam og Taiwan ikke været særlig succesrige. En af årsagerne hertil er, at de konkurrencemæssige fordele ved Silicon Valley næppe er særlig godt forstået, hverken af policy-makere eller af samfundsforskere. Man må således ikke glemme, at Silicon Valleys specifikke innovationssystem er blevet til gennem en unik og kompleks historisk proces, som kan være næsten umulig at rekonstruere og derfor at imitere.

Belært af disse erfaringer synes lande som Indien, Kina og Taiwan at have ændret strategi. Hvor man tidligere søgte af identificere de centrale kendetegn ved Silicon Valley's innovationssystem og replikere disse til sine hjemlande, så synes de nævnte lande at følge en ny og mere langsigtet strategi med henblik på at fremme den teknologiske udvikling i deres hjemlande. Denne nye strategi bygger på den antagelse, at hvis man ønsker at lære, hvordan man skaber et frugtbart innovationsmiljø som Silicon Valley, så må man rent fysisk være til stede og selv deltage i regionens

teknologiske og økonomiske udvikling. For de omtalte lande er det da heller ikke noget større problem, da over halvdelen af immigranterne med visum til Silicon Valley kommer fra Indien og Kina. Og i perioden fra 1995 til 1998 har ca. 30 pct. af alle start-up virksomheder i Silicon Valley haft enten indisk eller kinesisk oprindelse (cf. A. Saxenian, 2000). Typisk etablerer hovedparten af disse virksomheder senere nære forbindelser med deres tidligere hjemlande og bidrager således væsentligt til den teknologiske og økonomiske udvikling i deres hjemlande. Om end i en langt mindre skala vil etableringen af et dansk IT-handelskontor i Silicon Valley kunne være en hjælp for danske IT-virksomheder til at være fysisk nærværende i dalen, hvilket betragtes som en minimumsbetingelse for at blive betragtet som en seriøs partner i Silicon Valley.

I disse globaliserings- og Internettider kunne man naturligvis argumentere for, at fysisk nærhed ikke er af så afgørende betydning, som det engang var tilfældet. Spørger man imidlertid virksomhedsledere i Silicon Valley, får man et næsten entydigt svar. Direktør Jim Bilodeau fra Apple Computer udtrykker det på flg. måde: »Our purchasing strategy is that our vendor base is close to where we are doing business. ... We like them to be next door. If they can't, they need to be able to project an image that they are next door« (cf. Saxenian, 1995) Og tilsvarende siger Scott Metcalf fra SUN Microsystems: »In the ideal world, we'd draw a 100 mile radius and have all our suppliers locate plants, or at least depots, into the area.« (Saxenian, 1995). Specielt når der er tale gensidige tilpasninger af komplekse elektroniske produkter, vil fysisk nærhed være af helt afgørende betydning, fordi det er umuligt ex ante at opstille helt entydige produktspecifikationer. Ansigt-til-ansigt interaktion tillader derimod virksomhederne at løse sådanne problemer på en hurtig og effektiv måde.

Noter

- * Professor Jens Frøslev Christensen, Handelshøjskolen i København, centerleder Søren S. Poulsen, Center for Virksomhedsudvikling i Århus Amt og Uddannelsesdirektør Ole Wiberg, FUUH takkes for kommentarer til en tidligere version af denne artikel.

Referencer:

- Aoki, Massahiko (2000): »Information and Governance in the Silicon Valley Model« Memo fra Stanford University.
- Arthur, Brian (1990): »Silicon Valley locational clusters: When do increasing returns imply monopoly?« *Mathematical Social Sciences*, 19:99-112.
- Calsson, Bo (1989): *Industrial Dynamics. Technological, Organizational, and Structural Change in Industries and Firms* Boston: Kluwer Academics.
- Chong-Moon, Lee et al. (2000): *The Silicon Valley Edge. A Habitat for Innovation and Entrepreneurship*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Delbecq, Andre L. & Joseph Weiss (2000): »The Business Culture of Silicon Valley. A Turn-of-the-Century Reflection« *Journal of Management Inquiry*, Vol. 9, March.
- Hoolbrook, Cohen, Hounshell & Klepper (2000): »The Nature, Sources, and Consequences of Firm Differences in the Early History of the Semiconductor Industry« *Strategic Management Journal*, Vol 21: 1017-1041.
- Kaplan, David. A. (2000): *The Silicon Boys and their Valley of Dreams*. New York: Perrenial.
- Kenney, Martin, ed. (2000): *Understanding Silicon Valley. The Anatomy of an Entrepreneurial Region*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Lundvall, Bengt-Ake (1995): *National Systems of Innovations. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter
- Marshall, Alfred (1890): *Principles of Economics*. London: Macmillan and Company.
- Porter, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Prahalad, C.K. & Gary Hamel (1990): »The Core Competences of the Corporation«. *Harvard Business Review* (May-June).
- Saxenian, Annalee (1995): *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Saxenian, Annalee (2000): »Networks of Immigrants Entrepreneurs« I Chong-Moon Lee et al. (eds.): *The Silicon Valley Edge: A Habitat for Innovation and Entrepreneurship* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Schoonhoven, Claudia Bird & Kathleen Eisenhardt (1989): *The Impact of Incubator Region on the Creation and Survival of New Semiconductor Ventures in the U.S. 1978-1986*. Report to the Economic Development Administration
- Sturgeon, T.J. (2002): »Modular production network: a new American Model of Industrial Organization« *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11: 451-496.
- Winslow, Ward, ed. (1995): *The Making of Silicon Valley: A One Hundred Year Renaissance*. Santa Clara: Santa Clara Valley Historical Association.

EU's rammeprogrammer for forskning – til gavn for dansk erhvervsliv?

Af Bettina Damm, Analyseinstitut for Forskning, Århus

Valdemar Smith, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus

1. Introduktion

Formålet med EU's rammeprogrammer er til stadighed at øge forskningen i ny teknologi samt øge det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne. Udgangspunktet er, at der eksisterer et minimumskrav, »kritisk masse«, til omfanget af forskningen inden for ethvert område for, at forskningen i længden kan betegnes som optimal. Ud fra denne filosofi er EU's rammeprogrammer designet med henblik på at stimulere forskningssamarbejde mellem virksomheder og institutioner. Det første rammeprogram, der blev iværksat i 1984, havde et budget på 3,8 mia. EUR. Budgettet i det 4. rammeprogram, som startede i 1994 og sluttede i 1998, er vokset til 13,1 mia. EUR, og EU's budget til forskning og udvikling (FoU) under rammeprogrammet udgør i dag 3,5% af de samlede udgifter til FoU i EU.

Danske deltagere i EU's 4. rammeprogram skønnes at have modtaget 3 mia. DKK over hele programperioden, 1994-1998. I samme periode lå FoU-udgifterne på et årligt niveau mellem 18,5 mia. DKK og 21,7 mia. DKK for Danmark som helhed. Dette svarer til, at EU-forskningsmidlerne i gennemsnit udgjorde ca. 2,9% af de samlede FoU-udgifter i Danmark i hele programperioden.¹

Tallene viser, at der er tale om ganske anseelige beløb, der via EU's rammeprogrammer kanaliseres til forskning. Spørgsmålet er imidlertid om udbyttet for de danske deltagere står mål med midlerne?

Denne artikel belyser *erhvervslivets* erfaringer med deltagelse i EU's 4. rammeprogram. Private virksomheder skønnes at modtage godt 54 procent af de danske tilskud, hvilket svarer til et støttebeløb på 1,6-1,7 mia. DKK. I en tid, hvor erhvervsstøtte næsten dagligt står for skud, forekommer det relevant at undersøge spørgsmålet om erhvervslivets deltagelse nærmere.

I det følgende redegøres der mere detaljeret for omfanget og karakteren af den danske deltagelse i EU-finansierede forskningsprogrammer under det 4. rammeprogram. Dernæst behandles erhvervslivets motiver til barrierer for at deltage i disse projekter nærmere. Endelig redegøres der i det fjerde afsnit for deltagernes egen opfattelse af udbyttet af deltagelse i forskningssamarbejde under det 4. rammeprogram.

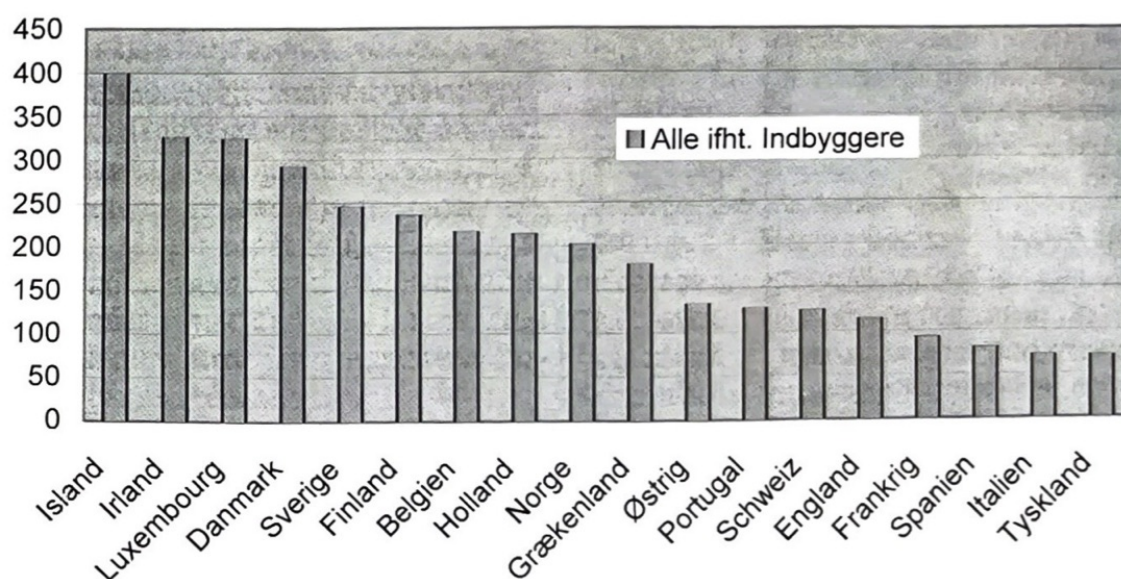
2. Omfanget af dansk deltagelse i EU's 4. rammeprogram

I alt var der 20674 deltagelser i EU's 4. rammeprogram, heraf 642 deltagelser fra Dan-

mark. Ved deltagelse forstås, at den pågældende agent, f.eks. en virksomhed, er med i ét projekt. Adskillige virksomheder er dog med på flere forskellige projekter ofte med varierende samarbejdspartnere. Dvs. antallet af deltagelser kan være 1, 2, 3 eller flere for f.eks. en enkelt dansk virksomhed. Ses der på *projektniveau*, rummede rammeprogrammet 2949 projekter. Det gennemsnitlige antal deltagelser pr. projekt er således ca. 7 under rammeprogrammet som helhed.

Benytter man den opgørelsesmetode, som er anvendt af Forskningsministeriet (1998), kombineret med søgninger i CORDIS³ den 1. oktober 1999 fås, at danske deltagere i EUs 4. rammeprogram får ca. 3 mia. DKK i forskningsstøtte ud af en total støtte på 10 mia. DKK i de projekter, hvori de deltager.

Tabel 1 viser, hvorledes tilskudsbeløbene og antallet af deltagelser fordeler sig efter deltagerstype i EU som helhed og for Danmark.



Kilde: Damm m.fl. (2000)

Figur 1. Den relative fordeling af medlemslandenes deltagelser i projekter under det 4. rammeprogram. Antal deltagelser pr. million indbyggere

Den danske andel af det 4. rammeprogram vurderes bedst ved at sammenligne deltagelserne med de respektive indbyggertal i EU-landene. Figur 1 viser, at Danmark målt pr. capita har den 4. største deltagelse i det 4. rammeprogram; men i det hele taget viser figuren, at de mindre lande målt i forhold til deres indbyggertal klarer sig ganske pænt.²

Højere uddannelsesinstitutioner tegner sig for ca. 1/4 af den danske deltagelse, hvilket er lidt under EU-gennemsnittet.

Vurdering af det danske erhvervslivs deltagelse i EU's 4. rammeprogram skal ses i lyset af den særlige danske erhvervsstruktur med relativt mange små og mellemstore virksomheder, hvilket i europæisk sammenhæng

defineres som virksomheder med under 500 ansatte.⁴ Tabellen viser derfor en relativt lave dansk repræsentation af store virksomheder målt på antallet af deltagelser, men til gengæld har disse store danske virksomheder i gennemsnit hver mange projekter, hvilket resulterer i andel på 23,6% af den samlede danske støtte. Tilsvarende ses, at små og mellemstore danske virksomheder har modtaget 20,6 procent af den danske støtte, hvilket er pænt over EU-gennemsnittet på 16,1 procent.

er der for deltagelse, og hvorfor deltager nogle virksomheder slet ikke? Svarene på disse spørgsmål findes i en spørgeskemaundersøgelse som Analyseinstitut for Forskning gennemførte i vinteren 1999/2000, se Damm m.fl. (2000) for en detaljeret gennemgang.

Tabel 1. Fordelingen af deltagere og EU's tilskud på deltagertype, EU og Danmark

4. rammeprogram	Antal deltagelser			Tilskudsbeløb	
	EU i alt Antal	EU i alt Procent	Danmark Procent	EU i alt Procent	Danmark Procent
Deltagers arbejdssted					
Erhvervsliv (over 500 ansatte)	3.985	19,3	15,7	26,8	23,6
Erhvervsliv (under 500 ansatte)	3.573	17,3	16,8	16,1	20,6
Offentlige/private forskningscentre	5.184	25,1	32,4	23,9	24,5
Institution for højere uddannelse	6.050	29,3	25,2	27,4	24,9
International organisation	215	1,0	0,5	0,8	0,1
Andre	1.667	8,1	9,3	5,1	6,2
TOTAL	20.674	100	100	100	100

Kilde: Damm m.fl. (2000), Europakommissionen (1997a, 1997b)

Tabellen er kun opgjort til og med 1996. Data vedrørende særprogrammerne FUSION samt Human Capital and Mobility er ikke inkluderet.

Tabellen er kun opgjort til og med 1996. Data vedrørende særprogrammerne FUSION samt Human Capital and Mobility er ikke inkluderet.

Samlet gælder, at dansk erhvervsliv, trods underrepræsentation af større virksomheder, tegner sig for stort set samme andel af støtte midlerne som erhvervslivet i EU som helhed.

I det følgende analyseres erfaringerne med erhvervslivets deltagelse nærmere. Hvilke motiver har virksomhederne, hvilke barrierer

3. Motiver til / barrierer for erhvervslivets deltagelse i EU-finansierede FoU-samarbejdsprojekter

Undersøgelsen af erhvervslivet var tilrettelagt således, at der bl.a. blev fremsendt spørgeskemaer til ledelsen i virksomheder, som deltog i FoU-samarbejde under det 4. rammeprogram, samt til ledelsen i en sammenlignelig gruppe af virksomheder, der ikke var deltagere. I alt blev der til førstnævnte gruppe udsendt 383 spørgeskemaer, hvoraf 118 blev returneret i helt eller delvis udfyldt stand, hvilket giver en svarprocent på 31%. Stikprøven af ikke-deltagende virksomheder blev fastsat til 317, hvor-

af 92 blev returneret. Svarprocenten for denne gruppe er således 29.⁵

3.1 Motiver

Tabel 2 viser, hvorledes forskellige grunde til deltagelse i EU-finansierede FoU-projekter vurderes af lederne for deltagende virksomheder. På en skala fra 1 til 5, hvor 1 angiver »ingen betydning« og 5 angiver »stor betydning«, blev lederne anmodet om at angive vigtigheden af forskellige grunde til deltagelse. Motiverne/grundene er herefter sorteret efter deres gennemsnitlige score, når der ses på alle virksomhederne samlet (1. søjle).

Ønsket om at opbygge kompetence i virksomheden viser sig at være det vigtigste motiv for lederne. I gennemsnit tildeles dette motiv for deltagelse en score på 4 ud af 5 mulige. Men også mere specifikke ønsker om at udvikle nye metoder eller processer og om at udvikle ny teknologi synes at være væsentlige for ledelsen (score lig 3,9). I den modsatte ende af skalaen viser det sig, at deltagelse på grund af tilfældigheder (heldigvis) har lavest betydning med en gennemsnitlig score på 2,3. Det samme gælder ønsker om direkte at øge markedskontakten, øge ordremængden, samt ønsker om at opnå direkte omkost-

*Tabel 2. Årsager til virksomheden deltager i EUs 4. rammeprogram
gennemsnit af svar givet på en skala fra 1 til 5*

Motiver for deltagelse	Alle	Store virksomheder (antal ansatte mindst 200)	Virksomhedens primære aktivitet		Eksportandel over 50%
			Produktion og salg af varer	Forskning	
For at opbygge kompetence i virksomheden	4.0	4.0	3.8	4.0	4.1
For at udvikle nye metoder eller processer	3.9	4.0	3.9	3.9	4.2
For at udvikle ny teknologi	3.7	3.6	3.9	4.1	4.1
Medarbejdere tager selv initiativer hertil	3.7	3.7	3.3	4.0	3.4
Ekstern økonomisk støtte til projekter	3.5	3.3	3.4	4.0	3.4
Strategisk satsning for virksomheden	3.3	2.8	3.0	3.8	3.4
En del af virksomhedens tiltag for at overvåge udviklingen på området	3.2	3.2	2.9	3.4	3.2
For at opnå et større indtjeningspotentiale	3.2	2.7	3.4	2.6	3.6
For at udvikle nye produkter	3.2	2.8	2.3	3.8	3.6
Specificeret i virksomhedens forskningspolitik	3.1	3.0	3.8	3.4	3.2
For at dele omkostninger og risici ved projekter	3.1	2.7	3.2	3.5	3.3
For at øge markedskontakten	2.9	2.7	2.5	3.0	2.8
For at opnå en omkostningsreduktion	2.8	2.8	3.2	2.7	2.9
For at øge sandsynligheden for større ordrer pga. samarbejdet	2.3	1.9	2.0	2.6	2.1
Blev deltager ved tilfældigheder	2.3	2.4	2.2	2.1	2.4

ningsreduktioner. Alle vurderes lavt med gennemsnitsscore på noget under 3.

Generel kompetenceopbygning er også det væsentligste motiv for deltagelse blandt de større virksomheder, dvs. virksomheder med mindst 200 ansatte. Dernæst følger atter ønsket om at udvikle nye processer og metoder. For denne gruppe af virksomheder spiller indtjenings- og omkostnings- og markeds-mæssige overvejelser en mindre direkte rolle, idet gennemsnitsscoren her typisk er 2,7-2,8.

Opdeles virksomhederne efter deres primære aktivitet, dvs. efter, hvorvidt de kan kategoriseres som produktionsvirksomheder, service og rådgivningsvirksomheder eller som egentlige forskningsvirksomheder, gælder det for produktionsvirksomhederne, at motiverne for deltagelse i EU-projekter er en smule mere spredte end for hele populationen. Igen ses, at motiver som udvikling af ny teknologi, metoder og processer opnår den højeste vurdering. Men det er også påfaldende, at EU-projekter i høj grad er specificeret i virksomhedens forskningspolitik.⁶

For forskningsvirksomhederne skiller fire årsager sig klart ud med gennemsnitsvurderinger på omkring 4, nemlig generel kompetenceopbygning, udvikling af ny teknologi, opnåelse af ekstern støtte til projekter samt medarbejderinitiativ. De to sidstnævnte motiver har således for forskningsinstitutioner en noget højere betydning end for de øvrige virksomhedsgrupper, hvilket i øvrigt svarer til a priori forventningerne.

Da opnåelse af EU-midler som bekendt bl.a. stiller krav om deltagelse fra flere lande, og da eksportvirksomheder må formodes at være konkurrenceudsatte, må det forventes, at især kommercielle motiver spiller en mere fremtrædende rolle for disse virksomheder. De eksporttunge virksomheder, der i nærværende

sammenhæng defineres som virksomheder med en eksport svarende til mindst 50% af omsætningen, har dog som de klart vigtigste motiver for deltagelse ønsker om kompetenceopbygning, teknologiudvikling samt udvikling af nye metoder og processer. Sidstnævnte opnår en gennemsnitsscore på over 4,2. Lidt overraskende spiller overvejelser om ordreindgang og øget markedskontakt en meget tilbagesluttet rolle i overvejelserne, ligesom omkostningsreduktion og costsharing synes af mindre relativ betydning. Men til gengæld rangerer ønsket om opnåelse af et større indtjeningspotentiale betydeligt højere end for andre virksomhedskategorier.

3.2. Risici

Deltagelse i forskningssamarbejder indebærer også ulemper og risici. De virksomheder, der alligevel har valgt at deltage i FoU-aktiviteter under eksempelvis EUs 4. ramme-program, må dog have vurderet, at deltagelse samlet set vil være fordelagtigt for virksomheden.

Tabel 3 viser, hvorledes deltagervirksomhederne i gennemsnit oplever forskellige risici i forbindelse med deltagelse i EU-projekterne. Virksomhederne har vurderet relevansen af potentielle risici på en skala fra 1 (slet ingen betydning) til 5 (i høj grad betydning). De opstillede risici tillægges tydeligvis ikke særlig stor betydning. Når man ser på samtlige virksomheder, opnår den højest vurderede risikofaktor blot en gennemsnitsscore på 2,8, (risici omkring inaktive partnere). Dernæst følger problemer med »utilstrækkelig finansiering«, og som den tredje alvorligste risikofaktor oplever virksomhederne problemer omkring »for ambitiøse forskningsmål«.

Det er ganske overraskende, at »beskyttelse af virksomhedernes kernekompetence«, »intellektuelle rettigheder« samt fundne forskningsresultater opleves som de mindste risici ved FoU-samarbejder uanset virksomhedstype.

Tabel 3. I hvilken grad har virksomheden oplevet nogle af nedenstående risici i forbindelse med deltagelse i EU-projekterne?

Risici i forbindelse med deltagelse	Alle virksomheder	Store virksomheder	Forskningsintensive virksomheder
Inaktive partnere	2.8	2.6	3.0
Utilstrækkelig finansiering	2.8	2.6	3.2
For ambitiøse forskningsmål	2.7	2.8	2.8
Kommunikationsproblemer mellem partnerne	2.6	2.6	2.7
Skift i partnernes mål med samarbejdet	2.4	2.4	2.8
Manglende egeninteresse hos virksomheden	2.1	2.3	2.0
Beskyttelse af fundne forskningsresultater	2.0	2.0	2.2
Beskyttelse af intellektuelle rettigheder	2.0	1.8	2.1
Beskyttelse af virksomhedens kernekompetence	2.0	1.8	2.1

Kilde: Damm m.fl. (2000)

Alt i alt gælder det, at virksomhederne ikke vurderer de opstillede risikoelementer som noget synderligt stort problem. Dette resultat kan ikke undre, eftersom populationen i denne del af undersøgelsen netop er *deltagende virksomheder*, altså virksomheder, der vurderer fordelene højere end ulemperne/risiciene ved deltagelse. At de deltagende virksomheder ikke synes at have større problemer med potentielle risici kan desuden skyldes, at der er foregået eksplicitte overvejelser om, hvorledes virksomheden bedst sikrer sig mod potentielle risici i forbindelse med EU-projekter. Her nævnes bl.a. følgende midler: *Omhyggelig og kritisk udvælgelse af partnere; klare og entydigt juridisk bindende aftaler a priori; forpligtelse og engagement blandt deltagere mht. aktivitetsniveau og målrettethed; bevidsthed om udtagelse af egne patenter inden for projektet.*

3.3 Barrierer for deltagelse i Forsknings-samarbejde under EUs ramme-programmer

Det er naturligvis meget centralt at belyse, hvorfor virksomhederne ikke deltager i EU's 4. ramme-program. Disse virksomheder har på

en skala fra 1 til 5 taget stilling til vigtigheden af en række konkrete motiver som potentiel årsag til manglende deltagelse, herunder hvorvidt virksomhedens størrelse, eksportandel og grad af forskningsaktivitet har væsentlig indflydelse på disse motiver. 1 angiver »ingen betydning« og 5 svarer til »afgørende betydning«.

Tabel 4 viser, at »manglende kendskab til/viden om EUs rammeprogrammer« generelt har den største betydning for manglende deltagelse. Ligeledes ses, at indtrykket af en »omstændelig ansøgningsprocedure« er en tungtvejende årsag til manglende deltagelse. Blandt de knap så vigtige faktorer kan nævnes, at »virksomheden ikke finder ramme-programmerne relevante«, at »virksomheden ikke har tid til at deltage«, samt at »virksomheden prioriterer forskningsmidlerne i en anden retning«, eventuelt i form af andre internationale samarbejder. Endelig bør det bemærkes, at motiver som »risikominimering«, »dårlige erfaringer« og »modstrid med virksomhedens øvrige strategi« kun har meget lille betydning for den manglende deltagelse. Tabellen viser i øvrigt, at der ikke er særlig store forskelle på svarene for de forskellige virksomhedstyper.

Tabel 4. Årsager til at virksomheden ikke deltager i et EU-finansieret FoU-projekt under det 4. rammeprogram (1: »ingen betydning«, 5: »afgørende betydning«).

Begrundelse for manglende deltagelse	Alle	Virksomhedstype		Eksport andel over 50%
		Store virksomheder	FoU-aktive virksomheder	
Virksomheden har for lidt viden om/kendskab til EU's rammeprogrammer	3,8	3,4	3,8	3,5
Ansøgningsproceduren er for omstændelig	3,3	3,5	3,6	3,4
Rammeprogrammer er ikke relevante for virksomhedens forskningsbehov	2,8	2,9	2,7	2,8
Virksomheden har ikke tid til at deltage	2,6	3,3	2,8	2,7
Virksomheden prioriterer forskningsmidlerne i en anden retning	2,1	2,5	2,4	2,3
Virksomheden har andre internationale samarbejder, der giver et større udbytte, end et EU-samarbejde forventes at gøre	2,1	2,4	2,4	2,4
Der er for mange risici ved at deltage i et EU-projekt	1,9	1,9	2,0	1,9
Deltagelse strider imod virksomhedens strategi	1,5	1,6	1,5	1,4
Virksomheden har dårlige erfaringer med samarbejde indenfor EU's rammeprogrammer	1,4	1,3	1,5	1,5

Kilde: Damm m.fl. (2000)

3.4 En model for forskningssamarbejde

Samkøres svarene i spørgeskemaundersøgelsen med regnskabsoplysninger for de samme virksomheder, er der mulighed for at opstille en *samlet model* til forklaring af, om virksomhederne hhv. var deltager i forsknings-samarbejde under EU's 4. rammeprogram eller ej. Bilag 1 viser eksempler på resultatet af estimationen af en logit model på dette spørgsmål.⁷

Modellen, der tager udgangspunkt i den gængse litteratur inden for »Industrial Economics«, viser (med varierende statistisk signifikans), at sandsynligheden for deltagelse er en U-formet funktion af virksomhedens størrelse. Sandsynligheden falder, indtil virksomhedens størrelse er på ca. 25 ansatte, men

derefter vokser den, hvilket kan tages som udtryk for, at de store virksomheder har de nødvendige ressourcer til at deltage i den ofte omstændelige ansøgningsfase, ligesom de store virksomheder givetvis har den bedste adaptionsevne i forbindelse med udnyttelse af viden »spillovers« fra de øvrige partnere i EU-projektet.

Jo mere beskyttet virksomheden i forvejen er mod ekstern konkurrence, desto mindre er sandsynligheden for, at den deltager (behøver at deltage) i forskningssamarbejde. Generelt gælder således, at udgifter til forskning og høje indtrængningsbarrierer kan ses som substitutter for virksomheden i dens valg af instrumenter til at holde konkurrenter ude af markedet. Den mindste produktionsskala, der

anses for effektiv (resulterer i mindst mulige gennemsnitsomkostninger), udgør en sådan barriere for nye virksomheder. Jo større produktion, der skal til for at opnå mindst mulige gennemsnitsomkostninger, desto større produktionsskala er nye virksomheder nødt til at have fra begyndelsen af etableringen på markedet for at kunne konkurrere med de eksisterende virksomheder. Dette vil ofte virke som en beskyttelsesfaktor for de virksomheder, der allerede er etableret på markedet. Modelberegningerne bekræfter denne sammenhæng, idet sandsynligheden for deltagelse afhænger negativt af størrelsen af den mindste effektive produktionsskala i de enkelte brancher.⁸

Desuden gælder, at virksomhedens alder og øget markedsconcentration har en positiv effekt på sandsynligheden for forskningssamarbejde. Ældre firmaer er formentlig bedre informeret end nye og har bedre kapacitet til at indgå i forskningssamarbejder end yngre. Endelig gælder, at virksomheder, der i forvejen er forskningstunge, ikke uventet er mere sandsynlige deltagere i forskningssamarbejde end andre virksomheder.

4. Erhvervslivets udbytte af deltagelse i EU-finansieret FoU-samarbejde

Ovenfor er motiverne til og modsat barrierer for deltagelse gennemgået. Et afgørende spørgsmål er imidlertid, hvilket udbytte virksomhederne har af forskningssamarbejdet. Måling af afkast af forskning er ikke uproblematisk, idet effekterne som regel først viser sig over en årrække, jf. Smith m.fl. (1999). En af metoderne til at undersøge deltagernes udbytte af forskningssamarbejde er at belyse de umiddelbart *forventede* økonomiske effekter af deltagelse i EU-projektet. De forventede økonomiske effekter blev opdelt i enten omsætnings-, indtjenings- eller omkostningseffekter for virksomheden. Tabel 5 viser virksomhedernes svar for forskellige virksomhedstyper. Hverken virksomhedskategorierne eller svarene omkring de forventede effekter er gensidigt udelukkende. I alt 37% af respondenterne forventede øget indtjening som konsekvens af deltagelse i EU-projektet, hvilket også svarer til niveauet for virksomheder, der som hovedaktivitet har vareproduktion og salg. Denne andel er til gengæld noget lavere for de store virksomheder, nemlig 32%, hvilket kan være udtryk for, at de større virksomheder har mulighed for at tænke meget langt i forbindelse med

Tabel 5. Forventes der en økonomisk effekt for virksomheden af EU-projekter, angivet i procent af antal virksomheder i kategorien?

	Alle virksomheder	Store virksomheder	Produktion og salg af varer	Eksportandel mindst 50%	Forskningsintensive virksomheder
Ja, øget indtjening	37%	32%	35%	47%	49%
Ja, omsætningsvækst	40%	24%	40%	41%	37%
Ja, reduktion i omkostninger	28%	37%	22%	41%	23%
Nej, ingen direkte økonomiske effekter	29%	36%	30%	31%	23%

Kilde: Damm m.fl. (2000)

FoU-beslutninger og derfor ikke på kort sigt tænker i økonomiske baner i forbindelse med rammeprogrammet.

Som ventet er forventningen om større indtjening markant mere udbredt blandt de eksportorienterede virksomheder og blandt forskningstunge virksomheder, hvor godt halvdelen forventer, at EU-projekterne resulterer i øget indtjening. For de eksportorienterede virksomheder skyldes forventningerne antageligvis, at disse virksomheder kan opleve skarp konkurrence på deres vigtigste markeder, hvorfor forbedret konkurrenceevnen i form af mere effektiv produktion eller indbygget produktdifferentiering kan føre til betydelige gevinster. Blandt de FoU-tunge virksomheder kan disse positive forventninger til indtjeningen skyldes en bedre adaptionssevne mht. til umiddelbart at udnytte og indbygge ny viden i produktionen.

I forbindelse med fokusering på omsætningsvækst og omkostningsreduktion skal man være opmærksom på, at det til trods for en vis korrelation i svarene ikke nødvendigvis er de samme virksomheder, der igen optræder i forhold til det overordnede spørgsmål.

Med undtagelse af de store virksomheder er der en markant større andel af virksomhederne, der forventer, at EU-projekterne har effekt på omsætningen, end tilfældet er for omkostningsreduktion. De egentlige konkurrencefordele må altså i de fleste tilfælde tilskrives omsætningsvækst. 22% af virksomhedsdeltagerne nævner da også, at EU-projektet har resulteret i for markedet helt nye produkter, og yderligere 34% nævner, at dette forventes opnået inden 3 år efter afslutningen af projektet.

Endelig viser tabellen, at mellem en fjerdedel og en tredjedel af virksomhederne i de forskellige delpopulationer ikke mener, at delta-

gelse i EU-projekter har direkte økonomiske effekter for deres virksomhed, hvilket som nævnt formentlig kan henføres til vanskeligheder med umiddelbart at måle de direkte økonomiske effekter eller ligefrem tilpasse et forenklet svar. Dels kan der være tale om meget langsigtede resultater/forventninger, således at respondenterne vanskeligt kan overskue effekten præcist og derfor har valgt at afholde sig fra at afkrydse svarmuligheden. Dels kan det tænkes, at virksomheden ikke har haft specifikke mål vedrørende omsætning og indtjening for øje med deltagelsen og derfor ikke er sig bevidst om disse variabler i beslutningsprocessen.

Som uddybende indikator for »udbyttet« af EU-projektet har virksomheden derfor (mere blødt) angivet, hvorvidt »deltagelse giver resultater, som virksomheden kan bruge/anvende«. Svarmulighederne fremgår af tabel 6. Det skal igen understreges, at svarene ikke er gensidigt udelukkende. Dvs. en leder kan f.eks. afkrydse, at EU-projektet både giver umiddelbare effekter og effekter på længere sigt.

Tabellen viser tydeligt, at forventningerne til udbytte af EU-projekterne er meget højere på længere sigt end på kort sigt. På kort sigt er det kun mellem 20% og 30% af virksomhederne, der forventer en effekt fra EU-projekterne, bortset fra de eksportorienterede virksomheder, hvor effekten er helt nede på 13%, mens andelen af virksomheder, som på længere sigt forventer, at deltagelsen giver brugbare effekter, er helt oppe på 70-80%. Ikke overraskende er denne andel størst for eksporttunge virksomheder.

Samlet set er det givetvis vanskeligt for lederne i de deltagende virksomheder præcist at vurdere, hvilken betydning (især økonomisk) deltagelse i EU-støttede forskningsprojekter har. Gennemgangen ovenfor viser dog, at deltagelse især forventes at give eks-

Tabel 6. Giver deltagelse i EU-projekter generelt resultater, som virksomheden kan bruge/anvende?

	Alle virksomheder		Store virksomheder		Produktion og salg af varer		Eksport-orienterede virksomheder		Forskningsintensive virksomheder	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja, umiddelbart	32	28	9	22	11	31	4	13	10	29
Ja, på sigt	78	67	31	76	28	70	25	78	25	71
Nej	5	4	1	2	4	10	2	6	1	3
Ved ikke	5	4	2	5	2	5	1	3	1	3

Kilde: Damm m.fl. (2000)

portvirksomheder samt FoU-tunge virksomheder økonomiske fordele. Dertil kommer, at på lidt længere sigt er det ca. 75% af alle de deltagende virksomheder, der forventer brugbare resultater fra EU-projekterne. Denne andel må vurderes at være ganske høj i betragtning af de risikoelementer, der er forbundet med forskningssamarbejder på internationalt plan.

5. Afrunding

Omfanget af den danske deltagelse i EU's 4. rammeprogram er ganske betydeligt, og erhvervslivets deltagelse hører til i den øvre ende, når man sammenligner med de øvrige lande. Målt på antal deltagere og støttekroner må den danske deltagelse altså betegnes som en succes. Selv om det kan være vanskeligt for den enkelte leder i erhvervslivet konkret at vurdere betydningen for sin egen virksomhed, peger analysen i retning af, at de deltagende virksomheder i stort omfang mener at have opnået resultater, der på længere sigt er brugbare. Derimod er der en noget mindre gruppe, der allerede nu kan konstatere, at EU-forskningssamarbejdet har sat sig spor i virksomhedens indtjening, enten i form af omkostningsreduktion og/eller fremgang i omsætningen.

Dette er i fin overensstemmelse med, at de væsentligste motiver for deltagelse i programmer kan henføres til langsigtet strategisk satsning i form af kompetenceopbygning og/eller udvikling af ny teknologi/metoder eller processer.

Problemerne med deltagelse i EU's rammeprogrammer er derimod af langt mere jordnær karakter. Såvel virksomheder, der deltog, som virksomheder, der ikke var med i samarbejder under det 4. rammeprogram, fremfører »omstændelige ansøgningsprocedurer« og »for lidt kendskab til EU's rammeprogram« som de væsentligste barrierer at overvinde. Det er tankevækkende, at disse grunde vejer væsentligt tungere end f.eks. at der *kunne være mange risici ved at deltage i et EU-projekt* eller at *deltagelse kunne stride imod virksomhedens strategi* – begge årsager som man a priori måtte mene kunne udgøre væsentlige barrierer for nogle virksomheder.

Eftersom de danske offentlige forskningsmidler i en årrække har været stagnerende, jf. Offentligt forskningsbudget (2000) og dermed ligeså det offentlige element i den eksterne finansiering af erhvervslivets forskning, er det vigtigt også i fremtiden at prioritere in-

formation og sekretariatshjælp i forbindelse med ansøgning af EU-midler. Dette er ikke blot en opgave for de forskningspolitiske myndigheder, men også for erhvervslivets egne organisationer.

Noter

1. Denne artikel er skrevet med udgangspunkt i de resultater, der er offentliggjort i Damm, B., Graversen, E., Siune, K. og Smith V. (2000): *Dansk udbytte af forskningssamarbejde i EU*, Rapport 2000/3 Analyseinstitut for Forskning. Rapporten rummer en mere detaljeret gennemgang af de generelle danske erfaringer med forskningssamarbejde under EU's 4. rammeprogram. De her-værende konklusioner er naturligvis alene nær-værende forfatteres ansvar.
2. Tallene skal tages med forbehold for validiteten og kvaliteten af oplysninger i CORDIS-databasen, hvorfra de er beregnet.
3. EUs forskningsdatabase har givet oplysninger om samtlige danske virksomheder, forskningsinstitutioner og personer, som deltog eller stadig deltager i det 4. rammeprogram. CORDIS-databasen er tilgængelig via Internettet på
4. Se Andersen m.fl (1999) kapitel 12. I EU var 40 procent af de beskæftigede indenfor fremstillingsvirksomhed ansat i virksomheder med mindst 500 ansatte. Den tilsvarende danske andel ligger på ca 25 procent.
5. Svarprocenter på ca 30 procent er ikke usædvanligt i denne type undersøgelser. Den reelle svarprocent er dog lidt højere end vist ovenfor, idet nogle af virksomhederne i populationen ikke eksisterede længere på indsamlingstidspunktet.
6. Dette skyldes måske selvselektion, idet deltager-virksomheder måske netop har opnået støtte i kraft af en bevidst forskningspolitisk strategi.
7. Se Smith m.fl (2000) for en mere detaljeret gennemgang.
8. Den mindste effektive produktionsskala approximeres som nederste decil-omsætning for virksomhederne i de respektive brancher, opgjort for hver branche på NACE 4-ciffer niveau.

Referencer

- Analyseinstitut for Forskning (2000): *Offentligt forskningsbudget 2000*.
- Andersen, T., Dalum, B., Linderøth, H., Smith, V. & Westergård-Nielsen, N. (1999): *Beskrivende Økonomi*, 6 udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999.
- Damm, B., Graversen, E., Siune K., & Smith. (2000): *Dansk udbytte af forskningssamarbejde i EU – En analyse af hvorledes det europæiske forskningssamarbejde påvirker den nationale forskning*. Rapport 2000/3 fra Analyseinstitut for Forskning.
- Smith, V., Graversen, E., Damm, B., & Overgaard, J. (2000): *International Research Cooperation, spillovers and competition – Some empirical Evidence from the EU 4th Framework Programme*. Conference paper presented at the 27th Annual E.A.R.I.E. Lausanne Switzerland, September 7-10 2000.
- Smith, V., Dilling-Hansen, M., Erikson, T., & Strøjer Madsen, E. (1999): *The Impact of R&D on Productivity: Evidence from Danish Manufacturing Firms*, Working Papers 1999/1, Analyseinstitut for Forskning, 1999.
- Europakommisionen (1997a): *Second European Report on S&T Indicators*. EUR 17639 EN. European Commission.
- Europakommisionen (1997b): *Second European Report on S&T Indicators, appendix* EUR 17639 EN. European Commission.
- Forskningsministeriet (1998): *Opgørelse over og analyse af den danske deltagelse i EU's 4. ramme-program for forskning og teknologisk udvikling 1995-96*. Notat.

Bilag

Logitmodel for sandsynligheden for at erhvervsvirksomhederne deltager i EU's 4. rammeprogram. Responsprofil: 1 Virksomheden deltager 0 virksomheden er ikke deltager

	Model 1.	Model 2.	Model 3.
Konstantled	4.1306** (1.6812)	4.0634** (1.6798)	3.5294 (2.2697)
Virksomhedsstørrelse i 1993 (målt ved antal ansatte)	-0.5389** (0.2707)	-0.5356** (0.2714)	-0.3684 (0.3261)
Virksomhedsstørrelse i 1993, kvadreret	0.0853* (0.0312)	0.0822* (0.0312)	0.0594 (0.0378)
Mindste effektive produktionsskala	-0.4927** (0.2251)	-0.5270** (0.2257)	-0.6580** (0.3111)
Markedskoncentration i 1993 (målt på Nace 4-digit-level ved Herfindahl-concentrationsindekset)		1.5812** (0.8347)	1.0093 (0.9908)
Virksomhedens alder (1993)			0.0595* (0.0207)
Dummy var, for høj FoU-intensitet (FoU-udg/oms.) 1: FoU-intensity>20%, ellers 0)			1.2502** (0.0241)
Antal observationer	157	157	131
-2 Log Likelihood	201.0	197.1	141.7
Concordant (korrekte forudsigelser beregnet ved hjælp af modellens parametre i pct)	67.3	70.0	79.6

Kilde: Smith m.fl. (2000)

Værdierne i parentes under de estimerede koefficienter er de tilhørende standardafvigelser. * angiver, at den estimerede koefficient er significant forskellig fra 0 ved et signifikansgrænse på 1 procent, ** ved 5 procent.

Offentlige investeringer i forskning og udvikling – for lidt, for meget eller forkert?

Af Nina Smith, professor
Handelshøjskolen i Århus

1. Investeringer i FoU og uddannelse øger væksten

Der er mange internationale – samt nogle få danske – undersøgelser, der viser, at investeringer i uddannelse samt forskning og udvikling er af afgørende betydning for den økonomiske vækst. Det er således ikke blot udbygningen af et fysisk kapitalapparat eller væksten i arbejdsstyrken, der har været bestemmende for den økonomiske vækst de sidste årtier. Hovedparten af den økonomiske vækst i Danmark siden 2. verdenskrig må tilskrives dels et højere uddannelsesniveau for befolkningen og dels et højere generelt vidensniveau, mens investeringer i realkapital og væksten i arbejdsstyrken blandt andet pga kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet kun har haft en ganske beskeden betydning, jfr. Det økonomiske Råd (1997). Når væksten i arbejdsstyrken ikke har bidraget ret meget til den økonomiske vækst, skyldes det, at de mange arbejdstidsreduktioner stort set har ophævet effekten fra kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet.

I de følgende årtier vil dansk økonomi blive præget af, at store generationer af ældre forlader arbejdsmarkedet, og små generationer indtræder i den erhversaktive alder. Den positive effekt af kvindernes voksende erhvervsfrekvenser er for længst udtømt. Den-

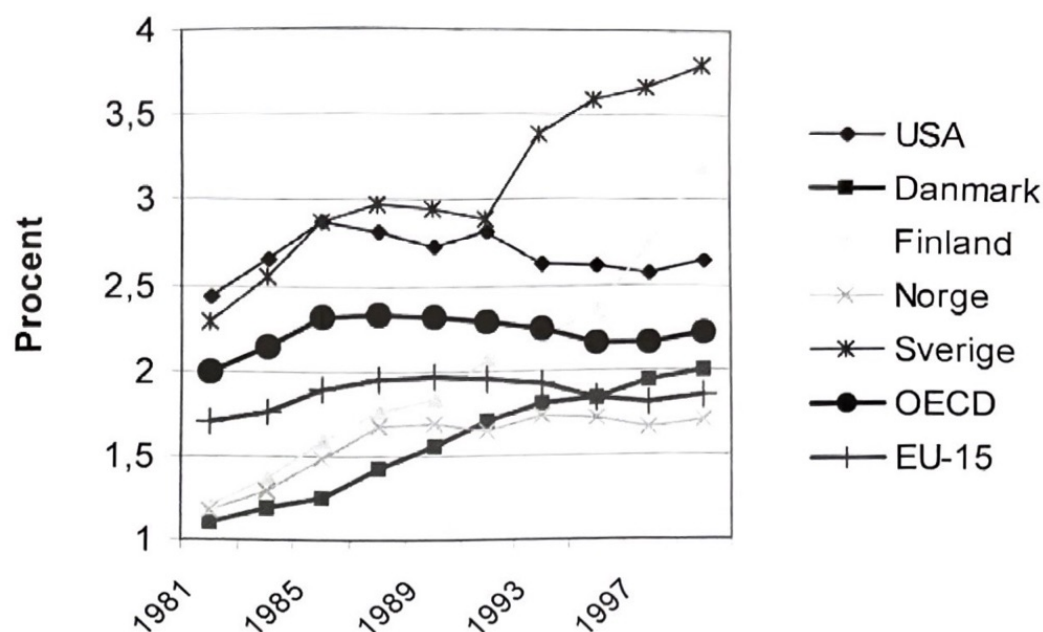
ne udvikling vil stærkt accentuere behovet for at holde et højt niveau for produktivitetstigninger og investeringer i forskning og uddannelse, fordi det stort set vil være den eneste faktor, som kan give et positivt bidrag i vækstregnskabet. Arbejdskraftfaktoren vil trække kraftigt i negativ retning.

2. Danske investeringer i FoU

Investeringerne i FoU i Danmark har da også været voksende gennem de seneste årtier, hvor Danmark fra at være et relativt forskningstyndt land har bevæget sig op på et mere gennemsnitligt niveau for investeringer i FoU i% af BNP, jfr. figur 1. Samtidig har nabolande som Finland og Sverige dog øget deres FoU-investeringer i en langt stærkere takt end gennemsnittet, og Danmark sakker derfor fortsat kraftigt bagefter disse lande.

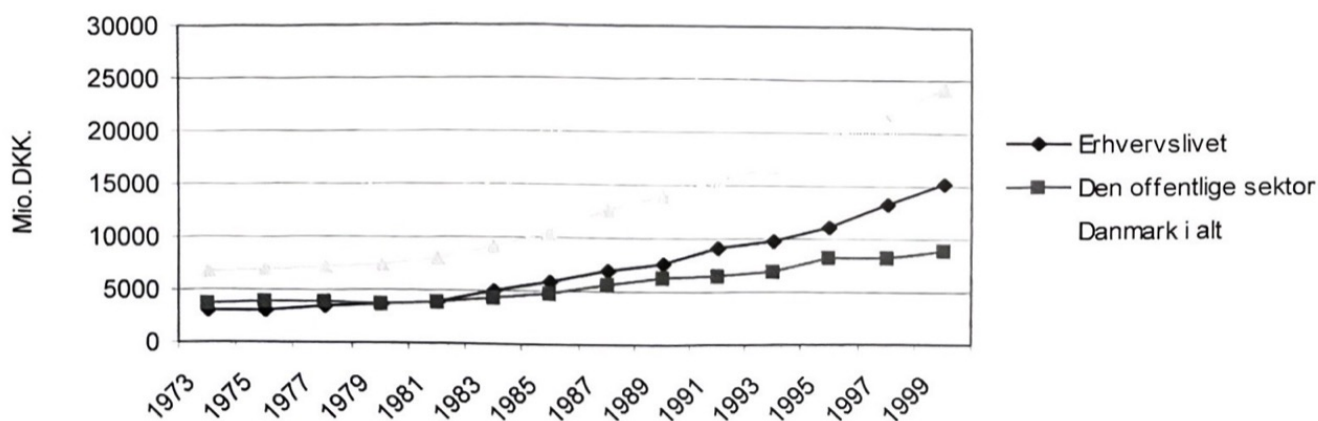
Den stærke vækst i de danske FoU-udgifter skyldes en kraftig stigning i de private FoU-investeringer, jfr. figur 2. Mens de offentlige FoU udgifter tilbage i 1970'erne udgjorde mere end halvdelen af de samlede FoU udgifter, var denne andel faldet til ca. 37% i 1999, og andelen er faldet yderligere i de seneste år og er nu på vej mod 25%, jfr. Forskningskommissionen (2001) og Smith (2002).

Figur 1. FoU-udgifter i procent af BNP, udvalgte lande, 1981-1999.



Kilde: OECD: Main Science and Technology Indicators, forskellige udgaver.

Figur.2. FoU-udgifter opgjort efter udførende sektor, Danmark, 1973-1999, 1997-priser.



Kilde: OECD: Main Science and Technology Indicators, forskellige udgaver, samt Analyseinstitut for Forskning (2001a,b).

3. Vækst og FoU-investeringer

Sammenhængen mellem økonomisk vækst og investeringer i forskning og udvikling blev allerede analyseret i 1950'erne, hvor de første økonomiske teorier om økonomisk vækst blev formuleret. I Solow's klassiske vækstmodel fra 1957 blev det antaget, at væksten i samfundets produktivitet var bestemt af væksten i kapitalintensiteten (kapitalapparat pr. arbejder) og tekniske fremskridt. Solow's empiriske undersøgelser fra 1950'erne viste det overraskende resultat, at kun 13% af væksten i produktiviteten kunne forklares ved øget kapitalintensitet. 87% henhørte Solow til tekniske fremskridt. Andre og senere analyser (vækstregnskabsanalyser), der også eksplicit har medtaget andre produktionsfaktorer end kapital, har bekræftet, at vækst ikke kun kan forklares af øget input af traditionelle produktionsfaktorer som kapital, arbejdskraft, energi, materialer mv. Der er et residual, som typisk i disse vækstregnskaber betegnes »total-faktorproduktivitet« (TFP). TFP afspejler forskellige former for tekniske fremskridt, »learning by doing«, implementering af ny viden osv.

De empiriske resultater viser således, at en stor del af væksten i samfundet må forklares af andre forhold end blot indsatsen af produktionsfaktorer. Denne erkendelse gav op i gennem 1980'erne grobund for en betydelig nyudvikling af de økonomiske vækstteorier, hvor betydningen af investeringer i FoU spiller en fremtrædende rolle, jfr. teorierne om endogen vækst, se f.eks. Romer (1990).

Der er i de senere år i den internationale litteratur foretaget mange empiriske undersøgelser af FoU-investeringers betydning for den økonomiske vækst. Der er generelt enighed blandt internationale empiriske forskere om, at FoU-investeringer øger væksten, selv om det kan være svært at kvantificere sammenhængen præcist, jfr. Det økonomiske Råd (1997), Salter and Martin (1999). I en artikel fra 1998 argumenterer Jones & Williams for,

at resultaterne fra en lang række empiriske analyser verden over af FoU-investeringer implicerer, at det optimale investeringsniveau for FoU er 2-4 gange større end det aktuelle niveau i de fleste lande.

I Danmark har Det økonomiske Råd lavet vækstregnskaber i flere omgange, senest i vismandsrapporten fra foråret 1997, jfr. Det økonomiske Råd (1997). Beregningerne viser, at TFP for perioden 1948-95 var på knap 1% årlig i Danmark. Den størst vækst i TFP skete i perioden 1958-73, mens TFP i perioden 1982-92 stort set var 0 i fremstillingssektoren. Det samme mønster har man dog fundet i en del andre lande, bl.a. USA. I de seneste år er TFP atter voksende.

4. Hvorfor skal det offentlige støtte FoU?

Det er bredt accepteret, at det offentlige har en klar forpligtelse til at sikre en væsentlig del af investeringerne i viden, som foregår gennem uddannelsessystemet, fordi offentlig støtte til grunduddannelse og ungdomsudannelser skal sikre et generelt vidensniveau og social lighed i samfundet. Derimod er det mere oplagt at spørge, hvorfor og hvornår det offentlige skal støtte investeringer i FoU. Kan »markedet« (den private sektor) ikke klare hovedparten af investeringerne i FoU, og er der nogen problemer i at lade den udvikling fortsætte, som er illustreret i figur 2, hvor den private sektor har overtaget en stigende andel af FoU-investeringerne?

Der er flere grunde til, at det offentlige bør deltage i finansieringen og udførelsen af en del FoU-aktiviteter, jfr. Forskningskommissionen (2001). Hovedprincippet i de økonomiske argumenter er, at det offentlige bør støtte de situationer, hvor (i) »markedet« ikke generer et tilstrækkeligt privatøkonomisk afkast til, at det kan betale sig for den enkelte virksomhed, og (ii) hvor der samtidig alligevel er et højt samfundsøkonomisk afkast af at udføre investeringen.

En stor del af investeringerne i viden og FoU har den specielle egenskab, at når først investeringerne er foretaget, og den pågældende viden er opnået, kan alle forbruge af den pågældende viden, uden at det reducerer forbrugsmulighederne for andre (non-rivalry egenskaben). Viden er et kollektivt gode. Samtidig vil det ofte være umuligt at beholde den pågældende viden for sig selv igennem længere tid (non-excludable egenskaben). Det betyder, at det ofte er svært for den, der investerer i FoU, at få det fulde afkast af investeringer, fordi afkastet spredes ud over hele samfundet/verden. Pga disse externalitets-effekter er den samfundsøkonomiske gevinst ved FoU større end den privatøkonomiske gevinst, medmindre man f.eks. via patentordninger er i stand til at holde sin viden for sig selv. Generelt finder stort set alle empiriske undersøgelser af FoU-investeringer, at det samfundsøkonomiske afkast af private FoU-investeringer er mindst dobbelt så stort som det privatøkonomiske afkast, jfr. f.eks. oversigten i Griliches (1995).¹ Der vil derfor blive investeret for lidt i FoU i fht, hvad der er samfundsøkonomisk optimalt, hvis ikke det offentlige går ind og afhælper denne markedsfejl ved at deltage i finansieringen af FoU. Især for små virksomheder, der opererer under konkurrencevilkår, kan det være svært at høste fordelene af investeringer i FoU, fordi de har sværere ved at holde fast på deres opnåede viden (via patenter, fastholdelse af medarbejdere osv), mens store virksomheder med mere monopolkarakter har lettere ved at monopolisere og udnytte deres viden igennem en længere årrække. Det betyder, at i lande med relativt mange små virksomheder kan der blive underinvesteret i FoU, hvis ikke det offentlige deltager i finansieringen.

FoU kan være en meget risikabel investering, hvis udbytte først viser sig på meget langt sigt. Det kan derfor være svært for små virksomheder at foretage FoU. Det gælder i højere grad, jo mere grundforskningsagtig FoU, og i mindre grad, jo mere anvendt FoU der er

tale om. Hertil kommer, at især grundforskning kan være svær at patentere, dvs det privatøkonomiske afkast vil typisk være langt mindre end det samfundsøkonomiske ved grundforskning, mens dette ikke gælder så stærkt ved anvendt forskning. Begge argumenter taler for, at det offentlige især bør støtte grundforskning og i mindre grad anvendt forskning.

En række samfundsnyttige aktiviteter har ikke noget privat marked og ville aldrig blive foretaget, hvis det alene var overladt til private at investere i aktiviteterne. Mange af disse aktiviteter er, trods manglen på et privat marked, helt afgørende for den økonomiske vækst og påvirker økonomien som en slags »social kapital« parallel til den traditionelle fysiske kapital og uddannelsesmæssige kapital. Det gælder f.eks. mange sundhedsmæssige FoU-investeringer (bortset fra den del af forskningen i medicin, der kan patenteres og kommercialiseres). Det samme er tilfældet for en stor del af de samfundsvidenskabelige FoU-investeringer, hvor der stort set ikke eksisterer privat finansieret forskning, selvom forskningen ofte har en væsentlig betydning for den økonomiske vækst. Et eksempel er forskning i effektivisering af arbejdsmarkedets funktionsmåde, som ikke giver afkast for den enkelte virksomhed, men som har stor betydning for samfundets vækstmuligheder. Forskning i trafiksikre veje er et eksempel fra den tekniske videnskab på samfundsnyttig forskning, der ikke har et privat marked, selvom den er væsentlig for den økonomiske vækst via færre trafikskadede mennesker.

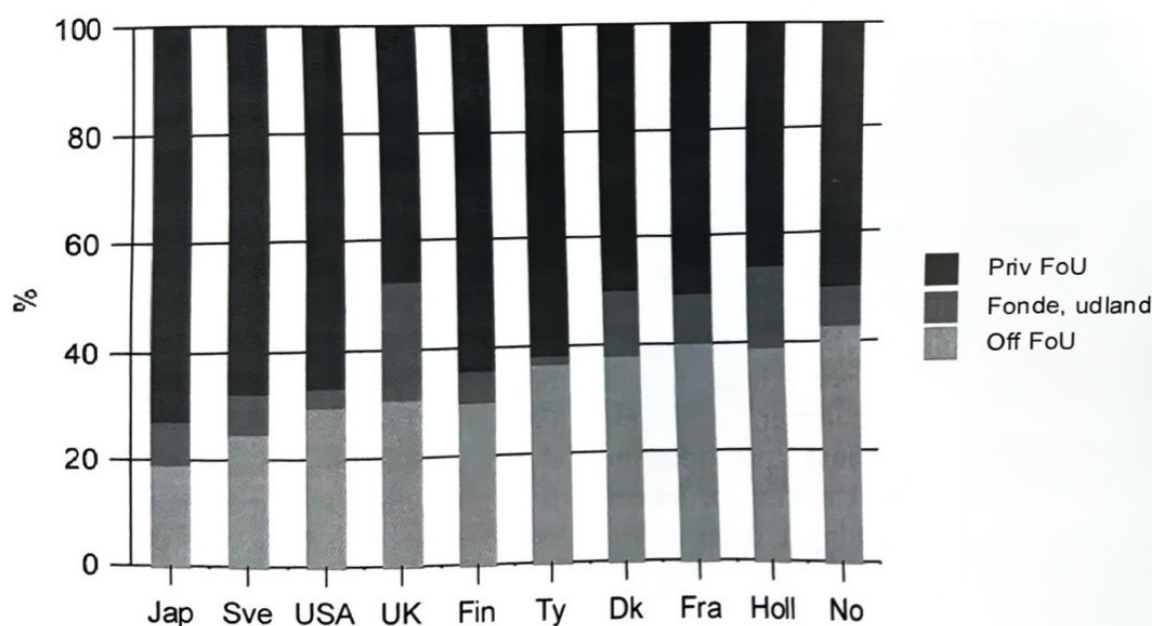
Samfundets velfærd afhænger som bekendt af andre ting end økonomisk vækst! Dette sammenfattes ofte i begrebet »Quality of life«. Det begrundes forskning i en række emner, der ikke i sig selv direkte fremmer produktiviteten i de enkelte virksomheder eller i samfundet generelt. Dette er et væsentligt argument for offentlige investeringer i bl.a. humanistisk eller sundhedsvidenskabelig forskning.

Man kan imidlertid også argumentere for, at det offentlige skal være tilbageholdende med at støtte i hvert fald visse FoU-initiativer. Det skyldes, at offentligt finansieret FoU i nogle situationer kan tænkes at fortrænge privat finansieret FoU, såkaldte »crowding-out-effekter«. En anden negativ effekt kan være, at virksomheder ikke vil bruge offentlige midler så effektivt som muligt, hvis de relativt omkostningsfrit kan få adgang til offentlige FoU-midler, idet virksomhederne så vil opfatte prisen på offentlige forskningsmidler som tæt på 0. En tredje negativ effekt af offentligt finansieret FoU kan opstå, hvis of-

fentlige forskningsaktiviteter presser lønninger på forskere op, så den private sektor ansætter færre forskere, jfr. David m.fl (1999).

Ud fra ovenstående kan det konkluderes, at især lande med en erhvervsstruktur med forholdsvis mange små virksomheder bør have, at det offentlige finansierer en relativt stor del af de samlede forskningsudgifter. Dette billede genfindes i nogen grad, når man ser på fordelingen af FoU udgifter i forskellige OECD-lande, jfr. figur 3.

Figur 3. Fordeling af FoU-udgifter på finansieringskilde i 1997-99 i OECD-lande



Kilde: OECD (2000).

Note: Tallene vedrører seneste år fra perioden 1997-99, hvor der findes opgørelse af fordelingen af FoU. Tallene for især USA er påvirket af, at ca. 70% af de offentlige FoU-udgifter går til offentlig militær forskning, hvor denne andel er meget lille i andre, typisk små OECD-lande, jfr. Guellec and Pottelsberghe (2000).

I tabel 1 er vist fordelingen af FoU-aktiviteter opdelt efter virksomhedernes størrelse. Tabellen bekræfter hypoteserne ovenfor om, at det er de store virksomheder, der foretager hovedparten af de private FoU-aktiviteter, selvom der ikke er helt samme mønster med hensyn til fordeling på små og store virksomheders forskning i de nordiske lande.

Tabel 1. Fordelingen af privat FoU efter virksomhedsstørrelse¹⁾ i de 5 nordiske lande i 1997.

Antal ansatte i virksomhed	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
		———— % ————			
500-	60	75	6	56	90
200-499	14	9	12	11	6
100-199	13	6	12	9	2
50-99	5	3	27	5	2
5-49	8	8	43	19	2)
Ialt	100	101	100	100	100

1) Virksomhederne er defineret som den juridiske enhed, pånær for Norge, hvor det er opdelt efter arbejdsstedet.

2) Virksomheder med under 50 ansatte indgår ikke i den svenske forskningsstatistik.

Kilde: Smith (2001).

For at kunne vurdere fordelingerne bør man dog vide, hvordan den samlede beskæftigelse er fordelt på de forskellige typer af virksomheder i de enkelte lande. I 1999 havde danske virksomheder med mellem 5 og 49 ansatte 47% af den samlede beskæftigelse i virksomheder med over 4 ansatte. Disse virksomheder havde 8% af de samlede FoU-investeringer. 38% af de beskæftigede var ansat i virksomheder med over 100 ansatte, som stod for 87% af de samlede forskningsudgifter. Der er således i Danmark ligesom i de øvrige nordiske lande en meget klar tendens til, at hovedparten af de private FoU-aktiviteter er koncentreret i de store virksomheder, mens de små og mellemstore virksomheder har en langt lavere andel af FoU udgifterne, end deres andel af beskæftigelsen kunne tilsige. De

afvigende tal for Island skyldes meget få store virksomheder.

5. Effekten af offentligt finansieret FoU

Det er ganske kompliceret at måle de samlede effekter af offentligt finansieret forskning. Den danske og internationale empiriske litteratur på området giver langt fra svar på alle de spørgsmål, som man kunne ønske at stille i forbindelse med en nyvurdering af forskningspolitikken. Derudover betyder kompleksiteten, hvormed offentligt finansieret forskning kan påvirke det omgivende samfund, at undersøgelserne fra forskellige lande eller sektorer ikke giver entydige svar, fordi resultaterne meget afhænger af, hvordan FoU-effekterne afgrænses, eller den konkrete institutionelle ramme i de enkelte lande. Når man eksempelvis skal vurdere, hvordan offentligt udført forskning kan støtte den private sektors vidensniveau, kan effekterne dels ske via en direkte transmission af viden ved f.eks. publicering af artikler, via etablering af nye virksomheder, eller mere indirekte via universiteters kandidatproduktion og via spredning af generel viden og evne til absorption af viden i samfundet, den sociale kapital i samfundet osv.

Der er generelt enighed om, at offentligt finansieret FoU klart øger væksten i samfundet, jfr. eksempelvis oversigtsartiklen i Salter og Martin (1999). Dette resultat bekræftes i danske undersøgelser af Bentzen og Smith (1999, 2001), som på basis af makrotidsserier for den danske private sektor for perioden 1973-1995 finder, at offentligt finansieret FoU har øget produktionen i den private sektor og ligeledes har øget den private sektors FoU, jfr. nedenfor. I vismandsrapporten fra foråret 1997 findes en undersøgelse af, hvorvidt danske offentlige udgifter til FoU har øget den private sektors produktivitet og dermed reduceret omkostningerne for den private sektor, jfr. Det økonomiske Råd (1997). Ifølge undersøgelsen vil en stigning på 60 mio kr i offentlig FoU, svarende til en stig-

ning på 1%, reducere virksomhedernes omkostninger med 280 mio. kr. Der er en vis usikkerhed på dette skøn, men fortegnet på effekten må betragtes som rimelig sikker.

Et andet vigtigt spørgsmål er, hvor stort afkastet af offentlige FoU-investeringer er? Og hvor er afkastet størst? Giver eksempelvis FoU-investeringer i naturvidenskab og teknik et større samlet samfundsmæssigt afkastet end FoU-investeringer i sundhed, humaniora eller samfundsvidenskab? Det sidste spørgsmål er der ingen danske undersøgelser af. Så vidt vides giver heller ikke den internationale litteratur noget svar på dette meget relevante spørgsmål. Grunden er utvivlsomt, at det vil være umådeligt vanskeligt at udskille de direkte og indirekte effekter af FoU-investeringer inden for forskellige fagområder. Hertil kommer, at de ikke-økonomiske velfærdseffekter i form af f.eks. en bedre sundhed, en større indsigt og generel viden i befolkningen eller et mere effektivt fungerende samfund naturligvis er yderst vanskelige at måle til forskel fra de mere direkte økonomiske effekter af f.eks. tekniske FoU-investeringer.

Derimod findes der en del forskning vedrørende afkastet af offentligt finansieret FoU. Afkastet er stort! Eksempelvis giver Griliches (1995) en oversigt over en række undersøgelser for offentligt finansierede FoU-investeringer i den private sektor, primært i USA. I alle undersøgelserne findes store og positive afkast til offentlige FoU-investeringer, typisk i intervallet 25-50%.

Man kunne forestille sig, at jo mere det offentlige finansierer af forskningen, desto mindre forsker de private virksomheder, således at offentlig forskning fortrænger privat forskning. Det omvendte kan dog også være tilfældet, dvs. at offentligt finansieret forskning initierer privat forskning. I litteraturen betegnes denne problemstilling som spørgsmålet om substitution eller komplementaritet

mellem offentlig og private FoU-investeringer. Dette er meget relevant for diskussionen om, hvor stor en andel det offentliges forskning bør udgøre af den samlede FoU-investering i Danmark. Også dette spørgsmål er ganske kompliceret at besvare rent empirisk pga. mange økonomiske og metodiske problemer, jfr. oversigtsartiklen i David m.fl. (1999). Overordnet set finder de fleste udenlandske studier komplementaritet med hensyn til offentlig og privat FoU-aktivitet, dvs. at der er en positiv spillover fra det offentliges FoU-investeringer til de private FoU-investeringer. For USA synes substitutionseffekten dog at dominere, hvilket forklares med det store omfang af offentlige udgifter til militære FoU-investeringer, jfr. Guellec and Pottelsberghe (2000).

Direkte støtte til virksomheder er mere effektivt end skattesubsidier på længere sigt, ifølge Guellec og Pottelsberghe. Offentlig FoU-støtte, som er stabil over tiden, har en mere positiv spillover effekt på private FoU-investeringer end mere kortsigtede støtteordninger. Offentlige tilskud til forskning har en omvendt U-formet effekt, dvs. det er inefficiënt med enten for meget eller for lidt støtte. Hvor de præcise grænser ligger i det enkelte land, er naturligvis i praksis et væsentligt spørgsmål, som ikke kan besvares ud fra analysen af Guellec og Pottelsberghe.

For Danmark har det Det økonomiske Råd i 1997 undersøgt spørgsmålet om substitution eller komplementaritet i de danske offentlige og private FoU-udgifter på makrodata, jfr. Det økonomiske Råd (1997). I undersøgelsen, der er baseret på tidsserier fra de sidste årtier, findes ingen negative, men heller ikke nogen positive spillover effekter for Danmark. Derimod peger senere undersøgelser i Bentzen og Smith (1999, 2001) på, at offentligt finansierede FoU-investeringer har en positiv effekt på privat FoU i Danmark.

6. Uddannelse og forskning hænger sammen

Et andet spørgsmål, som står centralt i diskussionen om den fremtidige forskningspolitik, er spørgsmålet om bredde contra elite i forskningen. Skal Danmark satse på få »centres of excellence«, eller skal forskningsinvesteringerne fordeles mere bredt? Der er almindelig enighed om i den internationale litteratur, at det er vigtigt for et land selv at have forskningskapacitet på højeste niveau, hvis det skal kunne udnytte spillover-effekter fra andre lande, dvs de enkelte lande kan ikke blot free-ride på andre landes forskningsresultater. For at et land kan absorbere andre landes forskningsresultater på et givet område, kræves, at landet selv har en vis forskningsmæssig kapacitet på området, jfr. Lundvall (1992) og Salter og Martin (1999). Derudover viser empiriske undersøgelser ret entydigt, at der er store geografiske spillover-effekter: Virksomheder, der er lokaliseret nær offentlige forskningsinstitutioner, har større benefits af offentlig FoU end virksomheder, der ligger langt fra offentlige forskningsinstitutioner. Et andet vigtigt resultat, der går igen i de empiriske undersøgelser er, at uddannelsessystemet og kandidatproduktion er en meget vigtig spredningskanal for offentligt finansieret FoU til den private sektor. Den forskningsmæssige viden spredtes bedst, hvis uddannelse og forskning er integrerede størrelser, dvs opdeling i rene uddannelsesinstitutioner eller forskningsinstitutioner er uheldigt, jfr. Salter og Martin (1999).

Det er vigtigt, at den private sektor har en stor andel af højtuddannede ansatte hvis benefits af det offentliges forskningsindsats skal høstes mest muligt effektivt. I Danmark er kun 10% af de højtuddannede ansat i fremstillingssektoren, 23% i servicesektoren, mens 66% af de højtuddannede er ansat i den offentlige sektor og 1% i øvrige erhverv.² Disse andele har været relativt stabile over de sidste 3 årtier. Langt hovedparten af de højtuddannede bliver således opslugt af den of-

fentlige sektor, og selv om de højtuddannede utvivlsomt også her bidrager til væksten og velfærden i samfundet, antyder det et klart problem i forhold til at få spredt forskningsmæssig viden til den private sektor.

Andelen af befolkningen med en højere uddannelse har dog været voksende i samme periode. Tabel 2 viser de højtuddannedes andel af den samlede beskæftigelse i erhvervene. Trods det offentliges store tiltrækning af højtuddannede er andelen af de beskæftigede, som har en mellemlang eller lang videregående uddannelse, også vokset betydeligt i den private sektor siden starten af 1970'erne. I 1970 var andelen forsvindende, 2-3%, mens andelen med en høj uddannelse i 2000 var vokset til 8% i fremstillingssektoren og 12% i servicesektoren. Det er dog næppe for dristigt at antage, at der er plads til en langt stærkere udvikling ad den vej i de næste årtier. Hvis den forskningsmæssige viden, som genereres af de offentlige investeringer i FoU, skal spredes effektivt til den private sektor og her skabe innovation, vækst og produktivitetsstigninger, vil det utvivlsomt være en forudsætning, at de højtuddannedes andel stiger. Det samme gælder for virksomhedernes muligheder for at absorbere den viden, der udvikles internationalt. Virksomheder med en forholdsvis lavtuddannet arbejdsstyrke vil utvivlsomt risikere at blive koblet af rent vidensmæssigt og miste konkurrenceevnen i kraft af de øgede FoU-investeringer i omverdenen.

Erkendelsen af, at der er en meget vigtig sammenhæng mellem forskning og uddannelse, sætter også fokus på prioriteringerne i uddannelsespolitikken. De senere års undersøgelser af finansieringen af uddannelsessektoren, jfr. bl.a. den seneste rapport om taxametersystemet, Undervisningsministeriet (2001), tegner et billede af den offentlige finansiering til de forskellige niveauer i uddannelsessystemet lige fra børnehaveklasser til universitetsuddannelser og AMU-kurser, som formentlig kunne

begrunde en nyvurdering af hele undervisningssektoren i lyset af den store betydning som undervisning og kvalifikationer har og vil få på fremtidens arbejdsmarked. For mange forskningsbaserede universitetsuddannelser er udgifterne pr. studenterårsværk betydeligt lavere end tilsvarende i folkeskolen, og selv om der utvivlsomt er forskellige vilkår for undervisningen på forskellige niveauer, er den nuværende udgifts- og taxameterstruktur formentlig meget langt fra det som ud fra mere langsigtede samfundsøkonomiske overvejelser ville være optimalt.

Tabel 2. Højtuddannedes andel af erhvervenes beskæftigelse

	1970	1980	1995	2000
Fremstilling og byggeri	2%	5%	8%	8%
Servic	3%	5%	0%	12%
Offentlig sektor	9%	9%	27%	34%
Øvrige	–	2%	5%	5%
Alle	–	8%	14%	19%

Kilde: Det økonomiske Råd (1997) og Statistikbanken, Danmarks Statistik. Bemærk: I 1970 tal er byggeri inkluderet i servicesektoren, mens den er inkluderet i fremstilling for øvrige år.

7. Implikationer for dansk forskningspolitik

Der er mange usikkerheder forbundet med at lave analyser af FoU-investeringernes samfundsøkonomiske effekter. Samtidig er der indtil videre kun ganske begrænset dansk forskningsmæssig dokumentation på området. Men ud fra en samlet vurdering af resultaterne fra de internationale og danske undersøgelser er det næppe særlig risikabelt at drage den konklusion, at de danske investeringer i forskning og udvikling er for lave i forhold til, hvad der samfundsøkonomisk ville være det optimale niveau, ikke mindst under hensyntagen til de fremtidige udfordringer som følge af den faldende arbejdsstyrke. Hvorvidt de fremtidige investeringer i forskning primært skal løftes af den private sektor eller

bæres af det offentlige, er knap så entydigt. Men i overvejelserne bør indgå, at i et land som Danmark, der domineres af små og mellemstore virksomheder, må det offentlige bære en større del af FoU-aktiviteten end i lande domineret af store erhvervsvirksomheder, hvis ikke der skal blive konsekvent underinvesteret.

Derimod er det sværere ud fra den eksisterende viden at give nogen anbefalinger om, i hvilke sektorer det offentlige bør øge sin investeringsaktivitet, selvom det for den praktiske danske diskussion er et af de mest hede spørgsmål. Skal det offentlige investere i flere ingeniører og mere teknisk videnskabelig forskning, flere læger og medicinforskning, eller er det i virkeligheden de ledere, der skal lede de fremtidige virksomheder, som bør have en større forskningsmæssig ballast? Hvilken rolle vil humanistisk uddannede og humanistisk forskning spille for fremtidens globaliserede videns- og servicesamfund? Og velfærd er naturligvis langt fra det samme som velsstand, dvs ikke-økonomiske værdier bør indgå sammen med de rene økonomiske argumenter.

Uanset prioriteringerne mellem områderne er en helt afgørende forudsætning for den fremtidige forskningspolitik, at der kan rekrutteres tilstrækkeligt med dygtige unge til at omsætte de øgede forskningsinvesteringer til forskning. Det gælder både de forskere, som skal udføre den øgede offentlige forskning, og det gælder uddannelsen af forskere til den private sektor, der ligeledes forventes at øge forskningsinvesteringerne kraftigt. Den udfordring bliver meget stor, fordi de unge skal rekrutteres ud fra de små ungdomsårgange, der nu er på vej ind på arbejdsmarkedet. En stor del af forskningsinvesteringerne må derfor utvivlsomt anvendes til at skabe bedre rammevilkår for forskerne, bedre aflønning og karriereveje, hvis strategien skal lykkes. I teorien kunne man måske tiltrække dygtige forskere eller unge potentielle forskere fra udlandet. Men risikoen er også, at strømmen vil gå den modsatte vej,

dvs at der sker »brain drain« frem for »brain gain«, hvis ikke vilkårene for danske forskere forbedres væsentligt. Danmark har ikke en strukturel fordel i konkurrencen om de højtuddannede. Tværtimod udgør det relativt høje skattetryk, den sammenpressede lønstruktur og det temmelig besværlige og meget lidt internationale danske sprog en klar ulempe.

Ifølge Barcelona-målsætningen skal de samlede FoU-inveseringer i 2010 nå op på 3%, hvoraf det offentlige skal stå for de 2%. Set i det kortsigtede lys, hvor de løbende finanslovsforhandlinger udspilles med prioriteringer mellem velfærdsydelser, ventelister og overførsler, kan dette mål se meget urealistisk og ambitiøst ud. Men det kan sagtens vise sig at være for lavt sat, hvis Danmark skal fastholde en førerposition som et af verdens højindkomstlande. En del lande både i og uden for Europa er i gang med at udføre eller formulere mere ambitiøse vækststrategier. Problemet med investeringer i forskning og uddannelse er, at det er investeringer i fremtidig velfærd og velstand, og den slags investeringer kan det naturligvis være vanskeligt at skabe politisk forståelse for i konkurrencen med aktuelle, kortsigtede velfærdsgoder.

Noter

1. Undervisningsministeriet (2001), Taxametersystemet for de videregående uddannelser, Rapport fra undervisningsministerens Ide- og Perspektivgruppe, København.
2. Der kan dog også være negative externaliteter i forskningsprocessen. Jones & Williams (1998) taler om 3 slags externaliteter, som kan eksistere i genereringen af forskningskapital: »Stepping on shoulders« effekten (der svarer til den ovennævnte positive spillover effekt), »stepping on toes« effekten, som udtrykker, at der kan ske negative duplikerings effekter i forskningsprocessen, fordi mange uafhængige aktører forsker samtidigt i det samme for hver især at få fordele af at komme først og få patent. Endelig kan der eksistere »cre-

ative destruction« effekter, fordi nye »ideer« kan fortrænge ældre »ideer«, og virksomheder kan have incitament til at over-forske for at finde på marginalt nye »ideer«, der kan patenteres. Disse externaliteter vil i sagens natur ikke eksistere i produktionen af almindelige varer og tjenester, fordi de ikke besidder non-rivalry egenskaben

3. Tallene gælder år 2000, jfr. Danmarks Statistiks Statistikbank. Højtuddannede er defineret som personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, inklusiv personer med en bachelorgrad.

Referencer

- Analyseinstitut for Forskning (2001a), Erhverslivets forskning og udvikling, Forskningsstatistik 1999, Århus.
- Analyseinstitut for Forskning (2001b), Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor, Forskningsstatistik 1999, Århus.
- Bentzen, J. og V. Smith (1999), The impact of government R&D, WP 99-4, Department of Economics, Aarhus School of Business.
- Bentzen, J. og V. Smith (2001), National or International Spillovers in R&D Activities?, i »International Advances in Economic Research«, vol. 7, no. 2.
- Guellec, D. og B. van Pottelsberghe (2000), The impact of public R&D on Business R&D, DSTI working paper, OECD.
- David, P.A., B.H. Hall og A.A. Toole (1999), Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence, NBER working paper 7373.
- Det økonomiske Råd (1997), Dansk økonomi, Forår 1997, kapitel 5.
- Forskningskommissionen (2001), Betænkning nr. 1406, bind 2, IT- og Forskningsministeriet, København.
- Griliches, Z. (1995), R&D and Productivity, i P. Stoneman (red.), Handbook of Industrial Innovation, Blackwell Press, London, pp. 52-89.
- Jones, C.I. & J.C. Williams (1998), Measuring the social return to R&D, the Quarterly Journal of Economics, nov. 1998, pp. 1119-1135.
- Lundvall B.Å. (Ed.), (1992), National Systems of Innovations: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, Frances Pinter, London.
- OECD (2000), Main Science and Technology Indicators, no 1, OECD, Paris.

Romer, P. M. (1990), Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy* 98, pp 71-101.

Salter, A. J. and B.R. Martin (1999), The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review, SPRU, Electronic Working Paper Series, no. 34 (www.sussex.ac.uk/spru).

Smith, V. (2001), A comparison of the business enterprise sector R&D in the Nordic countries, i K.

Willemaus (red.), »Science and Technology Indicators for the Nordic Countries«, Nordisk Ministerråd.

Smith, V. (2002), Vækst, viden og innovation, kapitel 9 i T. Andersen, H. Linderøth, V. Smith og N. Westergård-Nielsen, *Beskrivende Dansk Økonomi*, Handelsvidenskabeligt Bogforlag, Århus.

Hvilken slags politik er forskningspolitik?

Af Hanne Foss Hansen, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Indledning

De fleste vil nok umiddelbart opfatte forskning og politik som to helt forskelligartede verdener. Forskning forbindes med sandhedssøgning, politik med interesseforfølgelse. Forskning med referencetunge artikler ofte med formler, politik med retoriske taler. Forskning med virkelighedsfjerne professorer placeret i elfenbenstårne, politik med mudderkastning. Forskning med kitler i laboratorier, politik med jakkesæt (og efterhånden også stadigt flere spadseredragter) på bonede gulve.

Selvom disse »portrætter« nok mere er udtryk for myter end for hverdagsbeskrivelse, så indikerer de dog, at det er interessant at analysere og reflektere over, hvad der sker, når de to verdener mødes. Forskningspolitik, som er emnet for denne artikel, er et omdrejningspunkt, hvor de to verdener mødes. Formulering såvel som iværksættelse af forskningspolitik kræver interaktion mellem forskellige aktører, ikke mindst mellem forskere og det politisk-administrative system.

Temaet for denne artikel er spørgsmålet om, hvilken slags politik forskningspolitik er. Følgende spørgsmål søges besvaret: Hvilke er karakteristikaene ved forskningspolitik? Og hvilke er konsekvenserne af disse karakteristika?

Artiklen tager afsæt i en diskussion af indholdet i begreberne politik, forskning og

forskningspolitik. Herefter præsenteres ti iagttagelser om karakteristika ved forskningspolitik, og disses konsekvenser diskuteres. Nogle iagttagelser dokumenteres blandt andet ved hjælp af statistik og indsigter fra litteraturen om forskningspolitik. Andre iagttagelser har mere karakter af hypoteser.

2. Begreberne politik, forskning og forskningspolitik¹

Politik

Begrebet politik kan indledningsvis indkredses sproghistorisk. Ordet har rødder i det græske ord polis, der betyder by. Bysamfundet udgjorde som bekendt den oldgræske statsform. På engelsk finder vi ordet i flere varianter, hvoraf polity, politics og policy i denne sammenhæng er de vigtigste. Polity er et strukturelt begreb, der vedrører rammerne for politikudøvelse. Det oversættes ofte til statsdannelse. Politics derimod vedrører processer og policy vedrører indhold.

I den specifikke politologiske litteratur er diskussionen af begrebet politik evig aktuel og ganske omfattende. Begrebet anvendes her i en endnu større vifte af betydninger. Et interessant, tidligt, dansk bidrag til diskussionen, som fortsat er læseværdigt, findes i Meyer (1959). Her diskuteres fire definitioner. I et nyere amerikansk bidrag, en artikel med titlen »What is Political?«, angiver Warren (1999: 207), at der i dag findes mere end hundrede publicerede definitioner af begrebet politik.

Jeg vil vove det ene øje og argumentere for, at skal der skabes orden i kaos, kan de mange definitioner opdeles i syv hovedtyper.

Politik er for det første ideologi i betydningen politiske idésystemer eller forestillinger, der blandt andet kan fungere som handlenormer for konkret politisk aktivitet og som fælles meningsskabelse. Politik kan i denne betydning referere til de store »ismer« (liberalisme, socialisme, marxisme etc.), men også til mere område- eller sektorspecifikke forestillinger. Politik i denne betydning er et kognitivt og diskursivt fænomen.

Politik er for det andet adfærd i betydningen politisk aktivitet eller handlen. Politologiens klassiske analyseobjekter har i denne sammenhæng været vælgeres, partiers, regeringers, parlamenters samt embedsmænds adfærd. Senere er også analyser af interesseorganisationer, sociale bevægelser, græsrodder, forskellige typer af aktionsadfærd samt borgernes hverdagsmager-aktivitet i lokalsamfundet f.eks. som brugere af offentlige ydelser kommet til (om sidstnævnte, der, som et nyttilkommet perspektiv, måske er mindst kendt, se f.eks. Bang & Sørensen, 2001). Politik i denne betydning er et processuelt fænomen.

Politik er for det tredje autoritative offentlige beslutninger i betydningen det som offentlige myndigheder og offentlige organisationer rent faktisk gør. I denne betydning af politik er politikens indhold i fokus (se f.eks. Kjellberg & Reitan, 1995:21ff.).

Politik er for det fjerde fordeling i betydningen »who gets what, when and how?« (Lasswell, 1936, her citeret fra Goodin og Klingemann, 1996:8) eller med en anden anerkendt politologs formulering »den autoritative fordeling af værdier« (Easton, 1953). I denne betydning er politikens resultater i fokus.

Politik er for det femte institutionalisering og organisering. Institutionalisering og organi-

sering lægger rammer for og påvirker politiske forestillinger og processer samt politikens indhold og resultater (March & Olsen, 1989). Politik som institutionalisering og organisering relaterer sig til alle niveauer spændende f.eks. fra organiseringen af internationalt samarbejde, over spørgsmålet om statsform og organiseringen af politiske partier til helt lokale forhold som f.eks. implementeringen af en specifik indsats (om sidstnævnte se f.eks. Rothstein, 2001). Ligeledes relaterer politik som institutionalisering og organisering sig både til formelle organisationer og mere uformelle netværk. Politik i denne betydning er et normerende, strukturelt fænomen.

Politik er for det sjette magt i betydningen »the constrained use of social power« (Goodin & Klingemann, 1996:7). Ifølge denne definition handler politik om menneskers magt over andre mennesker (»social power«). Med anvendelsen af termen »constrained« ekskluderes fysisk tvang. I stedet sætter definitionen fokus på rammerne og teknikkerne for magtudøvelse. Det understreges, at magt inkluderer både direkte former (jfr. Robert Dahl's klassiske definition fra 1957: A har magt over B, såfremt A er i stand til at få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort) og indirekte former som f.eks. internaliserede normer, skabelse af ikke-beslutningssituationer eller bevidtshedskontrol (Lukes, 1974).

Endelig er politik konflikt i betydningen modsætningsfyldte holdninger i relation til målsætninger og/eller midler til opnåelse af disse. I denne betydning er det alene observerbare konflikter, der konstituerer politik.

Det ses, at nogle definitioner er meget rummelige, mens andre er væsentligt mere fokuserede. Ikke alle definitioner er gensidigt udelukkende. Definitionerne overlapper til dels hinanden, men de betoner klart forskellige aspekter. De forskellige definitioner har også hver deres begrænsninger, som det dog

bliver for omfattende at komme ind på her (se f.eks. Warren, 1999 og/eller Frølund Thomsen, 1997).

Nogle forfattere lægger vægt på, at politik analyseres med afsæt i en given definition, andre at der først kan tales om analyse af politik, hvis flere definitioner anlægges samtidigt. F.eks. konkluderer Warren, at definitionerne magt og konflikt bør kombineres. Politik er således ifølge Warren (1999:218):

»the subset of social relations characterized by conflict over goods in the face of pressure to associate for collective action, where at least one party to the conflict seeks collectively binding decisions and seeks to sanction decisions by means of power«.

Forskning

Begrebet forskning er ligeledes omdiskuteret og benyttes i flere betydninger. Ifølge Nudansk Ordbog (1982) betyder forskning »at undersøge noget videnskabeligt«, mens ordet videnskab betyder »skaffe sig viden« eller »skabe viden«. Forskning kan derfor indledningsvis defineres som videnskabelig produktion af viden.

En anden kilde til indkredsning af begrebet forskning er OECD. OECD har for at skabe et grundlag for udarbejdelse af forskningsstatistik arbejdet en del med definitioner af forskning. I Frascatimanualen fra 1993 (her citeret fra Analyseinstituttet for Forskning, 2002a) defineres forskning og udviklingsarbejde (FoU) således som:

»Skabende arbejde på systematisk grundlag for at øge den videnskabelige og tekniske viden, herunder viden vedrørende mennesker, kultur og samfund eller udnyttelse af eksisterende viden til at anvise nye praktiske anvendelser.«

OECD går som bekendt videre og sonder mellem forskellige forskningstyper, herunder

grundforskning og anvendt forskning, som begge er kendetegnet ved at være »originalt« arbejde »med henblik på at opnå ny viden« men som adskiller sig fra hinanden med hensyn til deres sigte mod henholdsvis ingen bestemt anvendelse versus anvendelse knyttet til bestemte praktiske formål. I de senere år har også begrebet strategisk forskning vundet stor udbredelse. Begrebet er flertydigt (se Kallerud, 1992 og i dansk sammenhæng betænkningen om forskningsrådgivning, Forskningsministeriet, 1995, hvor et medlem følte det påkrævet af udarbejde en mindretalsudtalelse netop vedrørende dette begreb). I nogle sammenhænge benyttes det om forskning, som placerer sig mellem grundforskning og anvendt forskning, eller om forskning, som har karakteristika til fælles med både grundforskning og anvendt forskning. I andre sammenhænge, og dette gælder blandt andet OECD, benyttes det om grundforskning, som udføres inden for strategiske forskningsprogrammer.

En anden vej at gå for at indkredse begrebet forskning er at vende sig mod litteraturen om forskning om forskning. Her debatteres intetst, hvilken karakter viden bør have for at kunne betegnes som forskning eller videnskab. Den klassiske position (jfr. Merton, 1968) er, at kun viden, der er ny, objektiv og bekræftet (gyldig), fortjener betegnelsen forskning. Mange varianter af relativister og socialkonstruktivister har efterfølgende sat spørgsmålstejn ved denne position. Disse spørger: Er forskning og videnskab realistisk og rationel eller er der tale om et socialt produkt?

Der kan på ingen måde siges at være opnået enighed om et svar på dette store og vanskelige spørgsmål, men et resultat af diskussionerne er lanceringen af forestillingen om forskning som »robust viden« (Nowotny m.fl., 2001). De, der taler for at definere forskning som robust viden, betragter forskning og forskningsresultater som påvirket af

sociale forhold. Forskning bliver ikke af den grund upålidelig. Når forskning konfronteres med den offentlige diskussion og med praksis, når forskningens resultater med andre ord bringes i anvendelse, skabes der robust viden i mødet mellem forskning og samfund. Det sociale rum, som dette møde sker i, benævnes interessant nok »the Agora«, hvilket er det græske ord for diskussionspladsen i den græske bystat, polis. Indholdet i begreberne politik og forskning, som i det historiske udgangspunkt har været klart distinkte, synes på denne måde i en vis forstand at konvergere i disse år.

Forskningspolitik

Vi har nu set, at begge begreber, politik og forskning, er kendetegnet ved et rigt og varieret betydningsindhold. På dette grundlag kan man rejse spørgsmålet, hvilket indhold kan der da tillægges det sammensatte begreb forskningspolitik? Svaret er selvsagt, at også i relation til det sammensatte begreb kan der gives flere bud på betydningsindholdet.

Mens vi på dansk alene har begrebet forskningspolitik, finder vi på engelsk flere begrebsliggørelser. Et efterhånden klassisk startpunkt er distinktionen mellem »policy for science« og »science for policy« (Brooks, 1968). Med begrebet »policy for science« menes formulering af en politik for forskningssektoren. Her tænkes blandt andet på en politik for finansiering af forskning. Med begrebet »science for policy« menes derimod formulering af en politik for anvendelse af forskning og videnskab i politikfastlæggelse, en videnspolitik kunne man måske tale om på dansk. I fokus er her spørgsmålet om, hvordan videnskabelig ekspertise kanaliseres ind i og nyttiggøres i politik. Fælles for begge disse definitioner er, at de synes at bygge på en forståelse af politik som autoritative offentlige beslutninger.

Men litteraturen tilbyder også på andre distinktioner. Således sonder Elzinga & Ja-

mison (1995) mellem »science policy« og »politics for science«. »Science policy« defineres som kollektive foranstaltninger på initiativ af regeringen med sigte på på den ene side at støtte forskningens udvikling og på den anden at udnytte forskningens resultater til opnåelse af politiske målsætninger. Her inkluderes således begreberne »policy for science« og »science for policy« i begrebet »science policy«. »Politics for science« derimod er et bredere begreb defineret som interaktionen mellem videnskab og magt, herunder mobilisering af forskning som en ressource i internationale konflikter, brug af forskning af interessegrupper eller sociale klasser med sigte på at forøge deres indflydelse i samfundet samt udøvelse af social kontrol over viden og vidensproduktion. Her ligger med andre ord en forståelse af politik som magt til grund.

Der findes også danske bud på, hvordan forskningspolitik bør defineres. Den første større analyse af det danske forskningssystem, skrevet på basis af både indsigt og overblik, indeholder et helt kapitel, der redegør for, hvad forskningspolitik er eller nok snarere bør være. I kapitlets sammenfatning (Olesen Larsen, 1981:104) står blandt andet:

»Forskningspolitikens arbejdsområde er:

- At opstille mål for forskningen og at give andre adgang til at opstille mål for forskningen.
- At søge overensstemmelse mellem mål og midler.
- At fordele ressourcer til forskningen.
- At fastlægge hensigtsmæssige rammer og regler for forskningen og at gøre disse kendte.
- At sikre at forskningen bedømmes eller evalueres, og at deltage i evalueringen.
- At sikre forskningsfrihed.
- At sikre samfundets udnyttelse af forskningen.
- At sikre uddannelse og tilgang af nye forskere og bevægelighed inden for forsk-

ningen og mellem forskning og resten af samfundet.

- At lægge retningslinier for deltagelse i det internationale forskningsarbejde.
- At sikre en forskningspolitisk diskussion.«

Andetsteds i samme kapitel fremgår det, at forskningspolitik i betydeligt omfang bør overlades til forskerne selv (s. 71), men samtidig at »forskningens mål og opgaver ikke skal vælges alene af forskere og politikere, men i et samspil mellem disse og med hele befolkningen, brugere i administration og erhverv, arbejdstagere, forbrugersammenslutninger, naturværnere og mange andre grupper og enkeltpersoner« (s. 103). Der er således mange interessenter i forskningspolitik. Den politikforståelse, der lægges til grund her, kan karakteriseres som normativ, pluralistisk og dialogisk. Der lægges vægt på politik som adfærd. Definitionen er udpræget opgaveorienteret. Den uddyber flere af de aspekter, der allerede er nævnt ovenfor, og den inkluderer både anbefalinger om styring og resultatudnyttelse. Herudover tilføjer den flere nye aspekter, hvoraf to er specielt vigtige. Forskningspolitik, anføres det, har også til opgave at sikre forskningsfrihed samt sikre en forskningspolitisk diskussion. Forskningspolitik bør således ikke alene være en ressourcefordelingspolitik og en strukturel reguleringspolitik. Forskningspolitik bør også være en selvreguleringspolitik. Ligeledes bør forskningspolitik ikke alene være dialogisk i politikformuleringsfasen. Forskningspolitik bør også være selvrefleksiv politik.

Sammenfattende må man nok sige, at der i litteraturen om forskningspolitik er en tendens til at tage afsæt i definitionen af politik som autoritative beslutninger. Dog er der, som der er givet eksempler på ovenfor, også litteratur der tager andre og bredere afsæt, herunder f.eks. diskuterer forskningspolitik i et institutionaliserings-, magt- og/eller konfliktperspektiv.

3. Karakteristika ved forskningspolitik

I det foregående har begreberne politik, forskning og forskningspolitik været til diskussion. Der er præsenteret et rigt betydningsindhold, nyttige analytiske distinktioner og afslutningsvist et mere normativt bidrag. I det følgende præsenteres ti iagttagelser om karakteristika ved forskningspolitik. Iagttagelserne bygger dels på litteraturens empiriske analyser af forskningspolitik dels på egne iagttagelser efter i 20 år at have fulgt den forskningspolitiske udvikling både som forsker på området forskning om forskning og som deltager i udformningen af forskningspolitik på institutions- og forskningsrådsniveau.

Der argumenteres i det følgende for, at forskningspolitik er nygammel politik, central politik, konfliktfyldt politik, indvævet politik, asymmetrisk politik, flerideologisk politik, internationaliseret samarbejds- og efterligningspolitik, langsom politik, lavprestige politik samt multiinstitutionel politik. Rækkefølge og nummerering er ikke udtryk for en prioritering.

Nygammel politik

Forskningspolitik er nygammel politik. I den specifikke litteratur om forskningspolitik beskrives politikfeltet som relativt ungt sammenlignet med de fleste andre politikfelter. Forskningspolitik fremstilles primært som et efterkrigstidsfænomen internationalt og nationalt (Elzinga & Jamison, 1995:573; Guston, 2000:50ff.; Olesen Larsen, 1981; Aagaard, 2000). USA beskrives som et foregangsland, Sverige som frontløberland i Norden (Stähle, 1992:246).

At fremstille forskningspolitik i en dansk kontekst som et efterkrigstidsfænomen er både rigtigt og forkert. Det er rigtigt i den forstand, at først i efterkrigstiden udvikledes en overordnet og distinkt forskningspolitik, der blandt udmøntedes i oprettelsen af et forskningsrådssystem samt forskningsrådgivende

organer (Grønbæk, 2001). Men det er forkert i den forstand at store dele af forskningssystemet med universiteter, sektorforskningsinstitutioner o.s.v. udvikledes i et betydeligt længere historisk forløb (se f.eks. Planredegørelsen, 1984).

Det er karakteristisk, at litteraturens historiske fremstilling af forskningspolitikens udvikling bygger på en forståelse af politik, der kombinerer en forståelse af politik som ideologi med forståelser af politik som autoritative offentlige beslutninger og institutionalisering. Når historien skrives, refereres der således dels til dokumenter, der lancerer forskningspolitiske forestillinger (typisk refereres der til Vannevar Bush's »Science: The Endless Frontier« fra 1945 som det tidlige, stærkt dagsordenssættende dokument), dels til beslutninger, der resulterer i institutionalisering, typisk beslutninger om op- og udbygning af forskningsrådssystemer.

Havde andre forståelser af forskningspolitik været lagt til grund for historieskrivningen, var andre fortællinger blevet produceret. Havde man f.eks. anlagt et magt- eller konfliktperspektiv på forskningspolitik, var den forskningspolitiske historiefortælling måske påbegyndt med en fortælling om Galilei og hans kamp i 1600-tallet mod inkquisitionen, eller endog med en fortælling om danske Tycho Brahe, hans Uranienborg og Stjerneborg på Hven, og hans konflikt med Christiaan 4. i slutningen af 1500-tallet.

Den lange fortælling skal ikke uddybes her. Men der skal knyttes et par kommentarer til historieskrivningen om efterkrigstiden. I litteraturen opstilles forskellige periodiseringer af den forskningspolitiske udvikling. Hos Guston (2000:140ff.) findes en interessant oversigt, som dog i sin fremstilling er præget af amerikansk indforståethed. Guston referer blandt andet til periodiseringer opstillet af Harvey Brooks, en mangeårig centralt placeret amerikansk forskningspolitisk rådgiver,

samt Christopher Freeman, i en årrække direktør for Science Policy Research Unit (SPRU) på universitetet i Sussex. Begge disse opdeler efterkrigsperioden i tre tidsmæssigt stort set parallelle faser. Brooks karakteriserer skift i politikens indholdsmæssige prioritering af forskningsområder. 1945 til 1965 karakteriseres som en primært militært orienteret koldkrigsfase, 1965 til 1978 som en primært civilt orienteret fase domineret af sociale, relevansorienterede prioriteringer og 1978 til 1987 som en periode domineret af innovationspolitik.

Freeman sætter som økonom primært fokus på forskningens rolle i relation til industriel innovation. 1940'erne og 1950'erne karakteriseres som en periode præget af udbudstænkning. I denne periode søgte man med forskningspolitikken at udvikle en ressourcebase for industriel innovation via investering i grundforskning og videregående uddannelse, senere kaldet den lineære model. Heroverfor var perioden fra begyndelsen af 1960'erne og cirka 20 år frem præget af efterspørgselstænkning. Værdien af grundforskning problematiseredes. Markedshensyn kom i centrum for prioritering. Endelig karakteriseres perioden fra begyndelsen af 1980'erne som præget af en kombination af udbuds- og efterspørgselstænkning. Højt prioriteret blev på dette tidspunkt tekno-økonomiske områder (f.eks. bioteknologi og nye materialer). Den tidligere omtalte strategiske forskning kom i fokus.

Elzinga & Jamison (1995:581ff.) arbejder med en mere nuanceret opdeling af efterkrigstiden i fire faser. 1940'erne og 1950'erne benævnes institutionaliseringsfasen, 1960'erne artikuleringsfasen, 1970'erne social-relevans-fasen og 1980'erne samordningsfasen (»orchestration«). I institutionaliseringsfasen opbyggedes forskningsrådssystemer. I artikuleringsfasen pågik en intens debat om forskningspolitiske forestillinger. Der etableredes centre for forskningspoliti-

ske studier. Forskningens negative effekter (relateret til f.eks. krigen i Vietnam og forurening) diskuteredes i skarpe ideologiske brydninger mellem på den ene side akademiske og civile interesser og på den anden bureaukratisk, økonomiske interesser. Nye sociale bevægelser etableredes (antikrig, studenteroprør, feminisme, miljøbevægelse m.v.), og herved gøddes jorden for social-relevans-fasen i 1970'erne. I denne fase prioriteredes nye forskningsområder som f.eks. miljøforskning og forskning i vedvarende energi, ligesom der etableredes organer med ansvar for teknologivurdering. Samordningsfasen blev kendetegnet ved stærkere interaktion mellem forskersamfundet, det politisk-administrative system og den private sektor. Der skete på dette tidspunkt, anføres det, en reformulering af den sociale kontrakt mellem forskningen og samfundet.

Guston's egen periodisering drejer specifikt om sidstnævnte punkt, den sociale kontrakt. Han opdeler efterkrigsperiodens forskningspolitik i to faser. Den første fase fra 1945 til cirka 1980 beskrives som præget af en social kontrakt, der bygger på forestillingen om, at der er en distinkt grænse mellem forskersamfund og samfund, henover hvilken der udveksles ressourcer. Forskersamfundet er autonomt og selvstyrende. Samfundets rolle er at stille finansielle ressourcer til rådighed, forskersamfundets at stille forskningsresultater til rådighed. Tilblivelsen af denne sociale kontrakt tilskrives den ovenfor omtalte Vannevar Bush og beslutningen i 1950 om at etablere National Science Foundation.

Ifølge Guston reformuleredes denne sociale kontrakt omkring cirka 1980 til det, han kalder »collaborative assurance«. Det er svært at finde et dækkende dansk begreb for dette, men vi kan benævne det samarbejdsbaseret tilsagnspolitik. I den samarbejdsbaserede tilsagnspolitik ophæves forestillingen om en distinkt grænse, henover hvilken der alene udveksles finansielle ressourcer og forsk-

ningsresultater. Fokus sættes i stedet på forskellige former for interaktion i det man kunne kalde grænselandet. Der etableres en myriade af medierende organisationer, der f.eks. har til opgave at formulere forskningsplaner og -strategier, at sikre overholdelse af etiske spilleregler, at modvirke snyd og fusk i forskningen, at samle viden om forskningsresultater og -behov samt at fremme teknologioverførsel og kommercialisering af forskningsresultater.

Også andre forfattere har beskrevet, hvordan ikke bare forskningspolitikken, men også forskningen som vidensproduktion i de senere år er blevet stadigt mere samarbejdsbaseret dels i betydningen tværvidenskabelig dels i betydningen udviklet i interaktion med forskellige former for praksiskontekster, herunder både industrielle og politisk-administrative praksiskontekster. Betegnelserne »mode 2« eller »The Triple Helix« har været anvendt til karakteristik af denne udvikling (Gibbons m.fl., 1994; Etzkowitz & Leydesdorff, 1998; Wenneberg, 2001).

Af det foregående ses det, at der ikke er enighed om, hvordan en periodisering af forskningspolitikens udvikling i efterkrigstiden skal opstilles, specielt synes der at være uenighed om tolkningen af den første del af perioden. Derimod synes der at være større enighed om, at der faktisk skete et skift omkring 1980, selvom dette skift af forskellige forfattere beskrives med varierende begreber.

Det er interessant, om vi kan genfinde de beskrevne periodiseringer i dansk forskningspolitik. Svaret er både ja og nej. For det første er ikke alle de kriterier, periodiseringerne bygger på lige relevante i den danske kontekst. Frem for alt er sondringen mellem militær og civil orientering ikke direkte relevant. Den periode, der ovenfor beskrives som koldkrigsfasen, kan som nævnt i Danmark snarere karakteriseres som en ikke-forskningspolitik fase, dvs. en fase hvor forsk-

ningspolitik ikke havde et selvstændigt udtryk, men derimod kom indirekte til udtryk som en slags residual til uddannelsespolitiske, erhvervspolitiske og sektorpolitiske beslutninger.

Herudover genfindes de fleste udviklingstræk, omend den tidsmæssige stadfæstelse kan diskuteres. Også i Danmark har forskningspolitikken udviklet sig i retning af stadigt øget interaktion, etablering af nye medierende institutioner og fokus på kommercialisering og nytte (Foss Hansen, 1996; Lundager Jensen, 1996). Generelt synes udviklingen dog at komme til Danmark med et vist timelag.

Central politik

Forskningspolitik har over tid udviklet sig til at blive en stadigt mere central politik, i hvert fald hvis vi måler på omfanget af de ressourcer, som samfundet afsætter til formålet. I år 2000 udgjorde de samlede udgifter til forskning og udvikling i Danmark 2,08% af BNP (Analyseinstituttet for Forskning, 2002a:9). I midten af 1970'erne var tallet 1,0% af BNP (Olesen Larsen, 1981:127). Ressourceforbruget til forskning har således i en årrække været stigende. En tilsvarende udvikling ses i mange andre lande. Danmark har således, når der måles på de samlede udgifters andel af BNP, i hele perioden ligget under Sverige, USA og gennemsnittet for OECD. Målsætningen for EU og Danmark er, jfr. den såkaldte Barcelona erklæring, i øvrigt at øge de samlede udgifters andel af BNP til 3% inden 2010. Det er herudover interessant, at væksten fra 1995 og fremefter primært er sket i erhvervslivets udgifter. Den offentlige sektors udgifter til forskning og udvikling har i denne periode ligget stabilt omkring 0,75% af BNP. I de seneste år er netop den offentlige sektors udgifter til forskning blevet karakteriseret som værende langt mindre end samfundsmæssigt optimalt (Forskningskommissionen, 2001).

Den lange trend med et stadigt voksende resourceforbrug til forskning kan blandt andet tolkes som udtryk for en stigende tiltro til, at forskning kan sikre økonomisk vækst, velfærd, sundhed o.s.v. Med flere ressourcer følger forstærkede krav om dokumentation af resultater, et krav der i disse år ikke alene rettes mod forskningssystemet, men i de fleste lande gennemsyrrer forvaltningspolitikken (Power, 1994; Thiel & Leeuw, 2002). Samtidig synes øgede forventninger til forskningens potentiale at gå hånd i hånd med diskussion og erkendelse af forskningens skyggesider, herunder udvikling af masseødelæggelsesvåben og f.eks. miljømæssige og etiske udfordringer knyttet til genteknologi. I en nylig udgivet bog om svensk forskningspolitik i 1990'erne beskrives forskningspolitik således som placeret i det kraftfelt, der konstitueres af øgede forventninger til forskningens nytte i samfundet, af forskerkrav til frihed og autonomi samt af stadigt mere udtalte behov for demokratisk indblik i forskningsprocessen (Benner, 2001:11). Dette bringer os direkte videre til endnu en iagttagelse.

Konfliktfyldt politik

Forskningspolitik er konfliktfyldt politik. Området er karakteriseret ved, at det er vanskeligt at opnå konsensus eller blot majoritet for autoritative beslutninger. Konflikter kommer både inde fra forskningssystemet selv og ude fra de tidligere nævnte interessenter.

Forskningssystemet er præget af faglig variationsrigdom og stærk interessedifferentiering (Fivelsdal, 1982:20). Interessekonflikter mellem f.eks. forskergrupper, afdelinger, institutter, fakulteter, universiteter, forskningsområder og forskningsråd forplanter sig opad i systemet. Integration på tværs er på de fleste niveauer typisk svagt udviklet, og beslutninger om resourcefordeling opfattes i høj grad som præget af nul-sums spil.

Også den eksterne differentiering er stor. Discipliner og forskningsområder er orienteret mod forskellige formål og interagerer med forskellige typer af aktører i netværk af varierende karakter og størrelse. Nogle områder er f.eks. koblet til professioner, andre til brancher eller sektorer.

Elzinga & Jamison forsøger at skabe orden i de mange interessenter ved at sondre mellem fire typer af kulturer, der interagerer i forskningspolitik (Elzinga & Jamison, 1995:576). For det første er der den akademiske kultur, det vil sige forskersamfundet selv. Den akademiske kultur må formodes primært at være orienteret mod forskningspolitik defineret som autoritative beslutninger knyttet til »policy for science«. Den akademiske kultur vil i denne sammenhæng ofte håndhæve klassiske akademiske værdier såsom forskningsfrihed, autonomi og egenkontrol over finansiering og organisering. Herudover vil nogle discipliner og forskningsområder være orienteret mod at levere viden og præmisser som input til politikudformning, altså mod »science for policy« på givne politikområder.

Den akademiske kultur interagerer i varierende omfang med de øvrige tre kulturer. Den bureaukratiske kultur, der er forankret i forvaltningen i den offentlige sektor, formodes primært at være orienteret mod forskning som et vidensinput i (og til tider en forstyrrende faktor for) politikudformning. Herudover er en del af forvaltningen direkte involveret i forskningspolitik i betydningen »policy for science«. Den økonomiske kultur er relateret til industrien. Opmærksomheden er her mod teknologisk udvikling samt mod kommercialisering af forskningsresultater. Endelig er den civile kultur knyttet til interesseorganisationer og sociale bevægelser. Den civile kultur vil formodentlig være orienteret både mod anvendelse og nytte, f.eks. i relation til sundhed og velfærd, og mod negative konsekvenser af forskning, som f.eks. forurening, etiske udfordringer etc.

I det kraftfelt, som disse kulturer udgør, for nu at bruge Benners betegnelse, sker der værdisammenstød på kryds og tværs. Bureaukratiske styringsforsøg støder sammen med ønsket om akademisk autonomi, hemmeligholdelse knyttet til økonomisk konkurrence med den akademiske kulturs normer om åbenhed og civile værdier som f.eks. ligestilling med den akademiske kulturs meritokrati (Henningesen & Højgaard, 2002). Det er en udfordring at skabe kollektiv beslutningstagning i kraftfelter med konflikterende værdier. I sådanne kraftfelter sættes de samme problemstillinger typisk på dagsordenen igen og igen. Beslutninger har ofte kort levetid, og de implementeres ofte kun delvist.

Indvævet politik

Forskningspolitik er indvævet politik. Der er afsat ressourcer til forskning på stort set alle ministerområder (Analyseinstituttet for Forskning, 2002b). Mange ministerområder har oprettet egne sektorforskningsinstitutter og/eller egne forskningsudvalg. Dette indikerer, at forskningspolitik har stærke koblinger til andre politikområder, frem for alt selvfølgelig til uddannelsespolitik og erhvervs politik men også til en lang række sektorpolitikker (arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, sundhedspolitik, fødevarepolitik, landbrugs politik, miljøpolitik osv.).

Historisk har det danske system kunnet karakteriseres som pluralistisk og sektoriseret. De enkelte ministerområder har været relativt autonome. Sektorielle forskningspolitikker har været indvævet i sektorpolitikker. Dog havde Undervisningsministeriet i mange år et særligt ansvar, fordi ansvaret for forskningen på universiteterne, ansvaret for rammerne for forskeruddannelsen og betjeningen af forskningsrådssystemet var placeret her.

Fra midten af 1980'erne iværksattes en række tiltag, der havde til formål at inddæmme sektoriseringen. I 1986 nedsatte regeringen for første gang et forskningsudvalg, og fra

1987 fik undervisningsministeren titel af undervisnings- og forskningsminister. Forsøgene på at begrænse sektoriseringen skærpedes yderligere efter oprettelsen af Forsknings- og Teknologiministeriet i 1993 (nu videreført i det udvidede Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling). Iagttagere har karakteriseret politikken som en centralistisk politik (Ståhle, 1996:92; Aagaard, 2000), men der synes at være mere tale om centralisering, end der er handling. Der er dog skabt en vis homogenisering på tværs blandt andet som konsekvens af den fælles lov for sektorforskningsinstitutionerne, der blev vedtaget ved årsskiftet 1995/1996. Senest har Danmarks Forskningsråds analyse af sektorforskningen endnu en gang vist, at sektorministerierne ikke ønsker at afgive indflydelse. Ressortkampe ministerierne imellem er stedse tilbagevendende, og ministeriernes forskellige kulturer i relation til forskningsspørgsmål slår tydeligt ud også i hverdagens administration af tværgående, flerministerielt finansierede puljer og programmer, som der i de senere år har været ganske mange af.

Også på det forskningsudførende niveau er forskningspolitikken indvævet. På universiteterne kombineres forskning med uddannelse. På sektorforskningsinstitutionerne kombineres forskning med udredning og rådgivning. Kombinationen med andre opgaver bidrager til forskningens legitimitet, men lægger samtidig begrænsninger for og øver indflydelse på emnevalget. Uddannelsestilknytningen tilfører ofte emneprioriteringen en slags sprednings- og specialiseringstendens. Udrednings- og rådgivningstilknytningen kan i et foranderligt samfund betyde, at relevansprioriteringer kommer i konflikt med de kontinuitetshensyn, der er vigtige for at sikre forskningens kvalitet. Et forskningsområdes profil og udvikling, man kunne kalde det forskningspolitikens mikroprocesser, præges således af den institutionelle kontekst, området er placeret i.

Asymmetrisk politik

Forskningspolitik er asymmetrisk politik. Forskerne har inden for deres specialområder viden om »forskningsfronterne«. De kan se, hvor der er potentialer, der bør bygges på. Samtidig har de indsigt i og erfaringer med forskersamfundets strukturer og processer. Administratorer og politikere er afhængig af adgang til denne information, hvis der skal udformes politik, der både har legitimet og fører til resultater.

Analyseres forskningspolitik med afsæt i et rational choice perspektiv (Guston, 2000:4 og 5) bliver asymmetri den centrale forskningspolitiske udfordring:

»The durable structure of science policy is grounded in the difficulties the patrons of research and the performers of research have in dealing with one another. The patrons, often ignorant of the content of research, have to make sure they are getting their money's worth on their investment. The performers have to make sure they can demonstrate the sufficiency of their performance to their patrons. ... A primary aim of science policy is to respond to two difficulties created by this situation: one, to assure the integrity of the performance of publicly funded research and two, to assure its productivity.«

Historisk har dette problem som nævnt været håndteret ved at give forskerne stor autonomi. Forskningspolitik har i betydeligt omfang været bedrevet som mikro- og mesaprocesser på forskningsudførende niveau. I et foranderligt samfund, der kanalisere stadigt flere ressourcer til forskning og har tiltagende forventninger til nytte, betragtes denne løsning ikke længere som tilstrækkelig. Asymmetrien søges reduceret gennem skabelse af øget gennemsigtighed og dialog blandt andet via oprettelse af medierende institutioner, udarbejdelse af analyser og statistik og iværksættelse af evaluering.

Flerideologisk politik

Der er tidligere redegjort for historieskrivningen om forskningspolitikens udvikling i efterkrigstiden. Er denne historieskrivning en korrekt fremstilling af et hændelsesforløb? Er den modsat udtryk for en myte? Skal den læses som en (re)produktion af normative forestillinger og ideologier om forskningspolitik? Er den udtryk for forskningspolitik-skribenternes forskningspolitiske ideologi?

Bragesjö (2001:50) karakteriserer historiefortællingen, i særlig grad fortællingen om den sociale kontrakt og dens senere reformulering, som »myte« og »simplificeret historieskrivning«. Han påpeger, at Vannevar Busch's anbefalinger fra 1945 blev implementeret i så begrænset form, at Busch selv betragtede det som et personligt nederlag. Han beskriver, hvordan styringen af nogle forskningsområder (f.eks. forsvar, medicin og atomforskning) blev holdt uden for forskningsrådssystemet, underforstået fordi man ikke på disse områder turde give forskerne stor indflydelse på forskningspolitikken.

At historiskrivningen ikke matcher de reelle hændelsesforløb, er ifølge Bragesjö ikke alene udtryk for manglende videnskabelighed. Den forskningspolitiske historieskrivning er i sig selv ideologisk, argumenterer han. Den benyttes til at modarbejde eller retfærdiggøre pågående politiske forandringsprocesser.

Denne diskussion er vigtig. Den ikke blot viser, hvordan der over tid er udviklet flere konkurrerende sæt af forskningspolitiske forestillinger (f.eks. som tidligere nævnt den lineære model, den sektoriserede model og den interaktive model). Diskussionen peger også på, at forskningspolitiske analytikere bør reflektere over eget normativt grundlag samt være bevidste om, hvordan deres analyser kan komme til at spille ind i forskningspolitikens udvikling. Netop dette aspekt gør området (og også denne artikel) til en udfordring at arbejde med.

Internationaliseret samarbejds- og efterligningspolitik

Forskningens internationale orientering smitter af på forskningspolitikken. Forskningspolitik er i stadig stigende omfang en internationaliseret samarbejds- og efterligningspolitik. Det internationale forskningspolitiske samarbejdes historiske udgangspunkt var ideen om at løfte store forskningsopgaver ved en fælles nordisk eller europæisk indsats. Dette førte dels til etableringen af centre, sammenslutninger m.v., f.eks. inden for højenergiforskning, rumforskning og molekylærbiologi, dels til udvikling af internationalt samarbejde mellem de nationale forskningsrådssystemer. – Senere udvikledes samarbejdet i EU omkring formuleringen og iværksættelsen af de store rammeprogrammer og aktuelt diskuteres planer om at etablere et egentligt fælleseuropæisk forskningsråd.

Herudover synes forskningspolitik i udpræget grad at være karakteriseret af efterlignings- eller copycat-praksis. Forskningspolitiske forestillinger og virkemidler spredtes fra land til land. I 1950'erne og 1960'erne spredtes forskningsrådsmodellen. I 1980'erne spredtes forskningsprogrammodellen, begrebet strategisk forskning og forskellige former for evaluering. I 1990'erne har spredningen især vedrørt forskningsrådsreformer, virkemidlet »centers of excellence« samt forskerskoler.

I den generelle litteratur om efterligningspraksis (DiMaggio & Powell, 1991; Røvik, 1998; Foss Hansen, 2000) peges der på, at følgende faktorer fremmer efterligningspraksis: Afhængighed, usikkerhed, højt ambitionsniveau, professionalisering, ideologi og netværk. Er der afhængighed mellem aktører i et felt, vil disse efterligne den eller de mest ressourcetunge aktører. Er der opgaveusikkerhed i et felt, vil aktørerne efterligne de aktører, der betragtes som succesfulde. Er der store ambitioner og et stort legitimeringsbehov i et felt, vil aktørerne efterligne de aktører, der betragtes som succesfulde. Er et

felt professionaliseret og ideologiseret, vil der være fælles værdier, der fremmer efterligningspraksis. Er netværkene i et felt veludviklede, vil dette ligeledes fremme efterligningspraksis. Forskersamfundet og det forskningspolitiske felt er i udpræget grad karakteriseret ved disse faktorer. Det er i denne forstand ikke overraskende, at forskningspolitik i større omfang end mange andre politikker synes at være præget af efterligningspraksis. Det skal understreges, at efterligningspraksis kun sjældent sker som bevidst-løs imitation. Hyppigst oversættes og tilpasses de importerede ideer til den lokale kontekst.

En aktør, der i særlig grad har arbejdet aktivt med spredning af forskningspolitiske forestillinger og virkemidler, er OECD. OECD's rolle i relation til udvikling af forskningsstatistik er tidligere nævnt, men også i forbindelse med de såkaldte »reviews« har OECD spillet en vigtig rolle som en virkemiddel-spredende kampagneinstitution. Danmark har som bekendt benyttet sig af denne ordning både i slutningen af 1980'erne og midten af 1990'erne (se OECD, 1988 og 1995). Ved begge lejligheder støttede OECD en samordningsorienteret, centralistisk forskningspolitisk linie. Er det mon det, centrale aktører forventer gentaget, når OECD igen besøger Danmark i 2003?

Langsom politik

Forskningspolitik er på flere måder langsom politik. For det første er der på det politisk-administrative niveau, som allerede nævnt, ofte lang vej fra problemerkendelse og løsningsformulering til beslutningstagning om samme. Mange interessenter skal høres, mange diskussioner skal tages. At opnå majoritet kan være svært.

Herudover er forskningspolitik langsom politik både på en rumlig og en tidsmæssig dimension. Forskningssystemets strukturelle variationsrigdom og kompleksitet betyder, at

der kan være langt fra beslutning til implementering i daglig praksis. Der er mange implementeringsled og mange muligheder for dekoblinger eller implementeringsfejl.

Endelig er der forskningens egen tidsmæssige dimension. I selve forskningsprocessen er der relativt lang vej fra ide, over beslutning om og igangsættelse af aktiviteter og til resultaterne viser sig, for ikke at tale om til resultaterne kommer til nytte for noget og nogen. Forskningens natur betinger i sig selv dette, fordi systematisk dataindsamling/forsøgsvirksomhed, grundig analyse og dokumentation samt publicering og formidling kræver og tager tid.

At forskningspolitik er langsom politik, har modsætningsfyldte konsekvenser. Langsom politik skaber utålmodighed og frustration, ikke mindst i et politisk-administrativt system, hvor forandring i disse år synes at være en værdi i sig selv. Men langsom politik kan også, hvis det ønskes, og hvis den gode dialog kan skabes, benyttes som afsæt for refleksion og eftertænksomhed. At forskningen også i sin egen tidsmæssige dimension er langsom politik, har blandt andet den konsekvens, at der på dette område er særlige udfordringer knyttet til at dokumentere resultater og nytte. Forskningens produkt er i høj grad et vidensberedskab, og hvordan dokumenteres og måles værdien af et sådant? Endelig er dansk forskningspolitik ovenfor blevet karakteriseret som præget af timelag i forhold til frontløberlande, en slags efterfølgeradfærd kunne man tale om. Dette er muligvis i visse sammenhænge et problem, men det har også den styrke, at det giver mulighed for at lære af de andre landes erfaringer, herunder eventuelt undgå deres fejltagelser.

Lavprestige politik

Forskningspolitik synes at være lavprestige politik specielt på politikerniveau. Siden oprettelsen af Forskningsministeriet i 1993 har syv forskellige ministre således været på ta-

bureten. De synes ikke at klæbe til den. Ministeriet er blevet karakteriseret som et elevatorministerium (Rostrup-Nielsen, 2001:136) befolket med ministre, der i hastigt tempo er på vej op eller ned i det politiske karrieresystem. Også i Folketingets forskningsudvalg synes udskiftningen stor. Relativt få medlemmer synes at interessere sig dybere for området (Rostrup-Nielsen, 2001:55). At være forskningspolitisk ordfører synes ikke at være prestigefyldt.

Man kan undre sig over, hvorfor dette er tilfældet på et så centralt politikområde. Måske er det en overleveret tradition fra den tid, hvor området var nyt? Måske har det baggrund i områdets kompleksitet, det at politiken er indvævet og asymmetrisk? Måske er det det høje konfliktniveau, der afskrækker? Herudover kan det tilføjes, at kun få politikere selv har erfaring med forskningssystemet. De har sjældent, som det er tilfældet på f.eks. uddannelses- og sundhedsområdet, været »inden for« systemet. De har dermed ikke fået vækket interessen og kan heller ikke importere indsigt til Folketinget.

Hvordan ser spørgsmålet om prestige ud set fra forskerside? Er det attraktivt at indgå i medierende interaktion? Ingen har mig bekendt undersøgt dette. Formodentlig er der store forskelle i holdninger. Nogle forskere synes at blive stærkt grebet af det forskningspolitiske arbejde og fortsætter i systemet i en længere årrække. Enkelte gør det endog til en fuldtidskarriere. Andre takker nej, hvis de får tilbuddet om at blive inddraget, eller påtager sig ansvaret, fordi de synes, at det er en pligt, når man er blevet spurgt. De fleste, vil jeg tro, placerer sig et sted imellem disse poler. Lidt prestige opleves der nok af mange som knyttet til forskningspolitisk deltagelse i forskningsråd o.lign. Indflydelse følger der også med på godt og ondt. (Med)ansvar for beslutninger gør nogle i forskersamfundet glade, men andre skuffede.

Konsekvensen af disse forhold er en ubalance. En god dialog kræver mindst to parter med interesse, engagement og gerne indsigt i det de debaterer.

Multiinstitutionel politik

Det har allerede været nævnt, at der over tid er etableret stadigt flere medierende, forskningspolitiske eller forskningspolitisk relevante organisationer. Der er offentlige organisationer, der medierer mellem det i sig selv multiinstitutionelle politisk-administrative system og forskningssystemet. Her kan f.eks. nævnes Danmarks Forskningsråd, Forskningsforum, forskningsrådene, de offentlige forskningsudvalg, Danmarks Grundforskningsfond, Forskeruddannelsesrådet, særlige programkomiteer, organer der beskæftiger sig med etik og uredelighed m.v. Der er organisationer, der medierer mellem forskningssystemet og samfundet i bredere forstand, herunder forskellige praksiskontekster. Det drejer sig f.eks. om Teknologirådet, Rådet for Teknologi og Innovation, forskerparker og videntcentre. Herudover er der mere eller mindre fritstående, interessebærende organisationer, herunder Rektorkollegiet, Sektorforskningsinstitutionernes direktørkollegium, ATV, Dansk Industri, en vifte af arbejdstagerorganisationer herunder AC, Danske Studerendes Fællesråd m.v. samt »smallere« organisationer med interesser på givne forskningsområder f.eks. sundhed, miljø, landbrug osv.

Ser vi nærmere på det organisatoriske billede, ser vi, at der er organisationer, der ligesom afspejler de forskellige forskningspolitiske ideologier, modeller og kulturer, der tidligere har været nævnt. Stadigt flere organisationer indlejres i feltet over tid. I dette organisatoriske felt med mange interessenter bliver forskningspolitik en multinstitutionel, netværksbåret politik, med andre ord en multilevel governance proces. Der er ikke et, men multiple centre. Der er netværk på kryds og tværs med deraf følgende skiftende loya-

liteter. Diskussioner om overgribende spørgsmål bliver særdeles omfattende og involverer et stort tidsforbrug hos interessenterne og i forvaltningsapparatet. Områdets struktur danner grobund for, at beslutningsprocesser ofte får karakter af carbage-can lignende processer. Problemerkendelse og løsningsforslag bæres fra notat til notat, fra betænkning til betænkning og fra høring til høring. Problemer og løsninger står i en vis forstand stand by, indtil der kan skabes eller opstår en beslutningsanledning, hvor disse kan kobles sammen. En del beslutningsanledninger er karakteriseret ved, at flere i og for sig relativt uafhængige dagsordener kombineres, idet kompromisser forhandles og indgås.

4. Konklusion

Denne artikel har rejst spørgsmålet: Hvilken slags politik er forskningspolitik? Den har vist, at forskningspolitik er et lige så bredt og righoldigt begreb og fænomen som fællesmængden af begreberne og fænomenerne politik og forskning. Dog kan der spores en tendens til, at diskussionen om forskningspolitik ofte begrænser sig til en forståelse af politik primært som ideologi, adfærd, autoritative beslutninger samt institutionalisering. De bredere forståelser af politik som fordeling og som magt synes at have en tendens til at glide i baggrunden.

Artiklen har argumenteret for, at forskningspolitik er nygammel politik, central politik, konfliktfyldt politik, indvævet politik, asymmetrisk politik, flerideologisk politik, internationaliseret samarbejds- og efterligningspolitik, langsom politik, lavprestige politik samt multiinstitutionel politik. En del af karakteristikaene ved forskningspolitik synes at reflektere karakteristika ved forskningen og forskningssystemet. Artiklen har også peget på en række konsekvenser af disse karakteristika, frem for alt på udfordringen at skabe en konstruktiv dialog med og afvejninger mellem de mange konfliktfyldte interesser, her-

under at sikre et politiker engagement, men også på udfordringer relateret til at håndtere interministerielle konflikter og asymmetri, sikre en relevant oversættelse af importerede forskningspolitiske ideer samt sikre dokumentation af resultater og nytte.

De nævnte udfordringer er formodentlig udfordringer for enhver forskningspolitik uanset geografisk forankring. Det lille land har herudover sine særegne udfordringer. Særligt to af meget forskellig karakter synes fremtrædende. For det første har et lille land med en erhvervsstruktur som den danske en særlig udfordring relateret til at sikre tilstrækkelige offentlige ressourcer til forskning. Dette skærper i sig selv de allerede nævnte udfordringer. For det andet lever det lille land med en permanent systemtæthed både i forskningssystemet, i de medierende organisationer og i det politisk-administrative system. Systemtæthed kan føre til fortrolighed, tillid og dynamik, men systemtæthed kan også modsat fremme indspisthed og resultere i fastlåsnings i ukonstruktive konflikter. Kunne der skabes mere af det første og mindre af det sidste, ville det være et stort skridt fremad.

Noter

1. Afsnittet om begreberne og deres indhold er blandt andet inspireret af en forelæsning med titlen »Politikbegrebet i forskningspolitik – fra mikroprocesser til makrokonflikter« afholdt af Liv Langfeldt, NIFU, i forbindelse med hendes forsvar af afhandlingen »Decision-making in expert panels evaluating research. Constraints, processes and bias« for dr. polit.-graden 29.08.02 på instituttet for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Referencer

- Analyseinstituttet for Forskning: *Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor*. Forskningstatistik 2000. Århus, 2002a.
- Analyseinstituttet for Forskning: *Offentligt forskningsbudget 2002*. Århus, 2002b.
- Bang, Henrik & Eva Sørensen: *Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og til samfunds-*

- forskningens i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.): *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag, 1999.
- Benner, Mats: *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Stockholm: Sister & Nya Doxa, 2001.
- Bragesjö, Fredrik: The social contract for science. History, analysis, and the power of metaphor i *Vest*, vol. 14, n. 2, 2001 (31-64).
- Brooks, Harvey: *The government of science*. Cambridge: MIT Press, 1968.
- DiMaggio, Paul & Walter W. Powell: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields i Walter W. Powell & Paul DiMaggio: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press (63-82).
- Easton, David: *The Political System*. Chicago: The University of Chicago Press, 1953.
- Elzinga, Aant & Andrew Jamison: Changing Policy Agendas in Science and Technology i Sheila Jasanoff m.fl. (red.): *Handbook of Science and Technology Studies*. Thousands Oaks: Sage, 1995.
- Etzkowitz, Henry & Loet Leydesdorff: The dynamics of innovation: from national systems ans »Mode 2« to a Triple Helix of university-industry-government relations i *Research Policy*, vol. 29, 2000 (109-123).
- Fivelsdal, Egil: Forskningsstyring og forskningssystem i Flemming Agersnap m.fl.: *Forskningsstyring og forskningsmiljø*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1982 (1-24).
- Forskningskommissionen: *Forskningskommissionens betænkning. Betænkning nr. 1406. Bind 1 og 2*. København: Forskningsministeriet, 2001.
- Forskningsministeriet: *Betænkning om forskningsrådgivning. Betænkning 1287*. København, 1995.
- Forskningssekretariatet: *Den fremtidige forskningspolitik; Forskningens tilrettelæggelse og anvendelse. Bind 1 og 2 af en planredegørelse for forskningen*. København, 1984.
- Foss Hansen, Hanne: Forskningsforvaltning og forskningspolitik: en diskussion af udviklingstendenser relateret til struktur, proces og indhold i *Økonomi & Politik*, 69. årgang, nr. 4, 1996 (18-29).
- Foss Hansen, Hanne: Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter i *Politica*, 32. årgang, nr. 3, 2000 (245-261).
- Frølund Thomsen, Jens Peter: *Moderne Politikbegreber*. Århus: Systime, 1997.
- Gibbons, Michael m.fl.: *The new production of knowledge*. London: Sage, 1994.
- Goodin, Robert E. & Hans-Dieter Klingemann: *Political Science: The Discipline* i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (red.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Grønbæk, David: *Mellem politik og videnskab. Reform af det danske forskningsrådssystem 1994-1997*. København: Institut for Statskundskab, 2001.
- Guston, David: *Between Politics and Science. Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Henningsen, Inge & Lis Højgaard: »The Leaking Pipeline« – øjebliksbilleder af kønnede in- og eksklusionsprocesser i akademien. København: Køn i den akademiske organisation, arbejdspapir nr. 9, 2002.
- Kallerud, Egil: *Strategisk forskning. Kommentarer til et forskningspolitisk begreb*. Oslo: NAVF's utredningsinstitut, 1992.
- Kjellberg, Francesco & Marit Reitan: *Studiet av offentlig politikk – enn inføring*. Otta: Tano, 1995.
- Langfeldt, Liv: *Decision-making in expert panels evaluating research. Constraints, processes and bias*. Oslo: NIFU, 2002.
- Lukes, Steven: *Power. A Radical View*. Hong Kong: Macmillan Press, 1978.
- Lundager Jensen, Bjarne: Dansk forskningspolitik – fra finkultur til national strategi i *Økonomi & Politik*, 69. årgang, nr. 4, 1996 (30-39).
- March, James G. & Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press, 1989.
- Merton, Robert K.: *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press, 1968.
- Meyer, Poul: *Statskundskab i grundtræk*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk, 1959.
- Nowotny, Helga; Peter Scott & Michael Gibbons: *Re-Thinking Science*. Malden: Polity Press, 2001.
- OECD: *Reviews of National Science and Technology Policy, Denmark*. Paris, 1988.
- OECD: *Science, Technology and Innovation policies. Denmark*. Paris: OECD, 1995.
- Olesen Larsen, Peder: *Forskningspolitik i et lille land*. København: Rhodos, 1981.
- Power, Michael: *The Audit Explosion*. London, Demos, 1994.
- Rostrup-Nielsen, Jens: »3. række midtfor«. *Forskningspolitiske erindringer*. Odense: Odense Universitetsforlag, 2001.

- Rothstein, Bo: Organisation som politik i Bo Rothstein (red.): *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag, 2001.
- Røvik, Kjell Arne: *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fakkbokforlaget, 1998.
- Ståhle, Bertel: *Forskningspolitik i Norden 1992 – om forskningsinsatser, prioriteringar och forskningspolitiska huvudlinjer*. Nord 1992:23. København: Nordisk Ministerråd, 1993.
- Ståhle, Bertel: *Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-tallet*. Stockholm:Utbildningsdepartementet, 1996.
- Thiel, Sandra van & Frans L. Leeuw: The performance paradox in the public sector i *Public Performance and Management Review*, vol 25, no. 3, 2002 (267-281).
- Warren, Mark E. (1999): What is Political? *Journal of Theoretical Politics* 11(2): 207-231.
- Wenneberg, Søren Barlebo: Tillid til og i videnskaben i Anders Bordum & Søren Barlebo Wenneberg (red.): *Det handler om tillid*. København: Samfundslitteratur, 2001.
- Aagaard, Kaare: *Dansk forskningspolitik. Organisation, virkemidler og indsatsområder*. Århus: Analyseinstituttet for Forskning, 2000.

Argumentationslogik og Europaudvalgets demokratiske kontrol med EU-politikken

Af Peter Nedergaard, Ph.d., kontorchef i Beskæftigelsesministeriet

1. Problemstillingen

Begrebet »demokratisk kontrol« anvendes ofte i den politiske debat. Det sker samtidig ofte på en vidt forskellig måde, som grundlæggende afspejler, at der tillægges begreberne »demokrati« og »kontrol« et vidt forskelligt indhold.

I den vestlige tradition kan der i den forbindelse peges på to teoretikere, som står i hver sin ende af et kontinuum med hensyn til opfattelsen af de nævnte begreber, og hvis politiske argumentationslogik derfor er lige så forskellig. Ideen med artiklen er at vise, at den argumentationslogik, som bruges i forbindelse med Europaudvalget, ligger i den ene ende af den politiske argumentationslogiks kontinuum. Den måde, man taler om eller »italesætter« Europaudvalget på, binder sandsynligvis samtidig den rolle, som man forestiller sig, at Europaudvalget skal have. Samtidig argumenteres der for, at argumentationslogikken i forbindelse med Europaudvalgets rolle som kontrolorgan af EU-politikken bør være mere balanceret og med fordel kan bevæges ind mod »midten« af den politiske argumentationslogiks kontinuum.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) gav i bogen *Du Contrat Social* (Samfundspagten)¹ fra 1762 bl.a. udtryk for, hvad der i dag ville blive kaldt en demokratiteori, selv om han afgjort ikke ville have accepteret termen. Et

nøglebegreb heri er begrebet »la volonté générale« eller almenviljen. For Rousseau er almenviljen lig med »folkefællesskabet« (Bog II, kap. 2²) eller »fællesinteressen« (Bog II, kap. 3). Videre er det gode samfunds love blot udtryk for almenviljen, som medborgerne har gjort til deres egne. Omvendt er legitime love udtryk for almenviljen.

Almenviljen er med andre ord en slags kollektiv bevidsthed hos et bestemt folk, og lovgivers opgave er at vinde folket for gode love (Bog II, kap. 7). Samtidig er almenviljen udtryk for hele folkets vilje og kommer til udtryk, når alle er til stede. Når deputerede stemmer, gør de det således ikke som folkets repræsentanter, men som folkets ombudsmænd. Egentlig demokrati (Rousseau ville som sagt ikke bruge ordet på den måde) får man således først, når det optræder i sin direkte form, hvor hele folket er forsamlet (Bog III, kap. 12). Den rigtige måde at fastslå almenviljen på er derfor gennem afstemninger blandt det forsamlede folk.³ Det kræver samtidig, at der er tale om små stater, hvilket Rousseau da også er fortaler for, idet store stater ifølge Rousseau uundgåeligt vil være monarkier, hvor man især varetager de såkaldte partikulære interesser (Bog III, kap. 6). I et stridsskrift mod d'Alembert kom Rousseau med et eksempel på et idealsamfund, som var et samfund på en bjergskråning ved søen Neuchâtel. Der, siger han, fandtes et samfund bestående af beboere i små

træhuse, som hver især havde knyttet et stykke jord til sig, hvilket gav brødet til husenes familier. Der var et samfund af ligestillede. Indbyggerne var lykkelig bønder (Eriksson, 1984:24).

En rousseausk argumentationslogik i forbindelse med demokratisk kontrol implicerer således, at man bør tilstræbe 1) en sikringmekanisme med hensyn til, at der er en særlig kontrol med, at »almenviljen« i lovgivningsprocessen er sikret indflydelse, 2) direkte afstemninger blandt det berørte folk, og 3) opretholdelsen for enhver pris af, at den demokratiske kontrol udgår fra små politiske enheder. Modsat er en demokratisk kontrol bestående af, at man i store stater blot vedtager love via demokratisk valgte repræsentanter ikke tilstrækkelig til at sikre lovgivningsprocessens legitimitet.

Rousseaus absolutte modsætning er James Madison (1751-1836), som var en af hovedarkitekterne bag den amerikanske forfatning. Hans demokratiteori (dette begreb ville sandsynligvis være helt acceptabelt for ham) kom især til udtryk i en lang række artikler i tidskriftet *The Federalist*.⁴ Heri rettede han på den ene side en kraftig kritik af forholdene i de antikke republikker (som Rousseau omvendt langt hen ad vejen anså for at være idealer), som han benævnte »pure democracies«, og som med deres få indbyggere endte med at være intolerante, uretfærdige og ustabile.

Det politiske grundlag for Madison er accepten af Thomas Hobbes' påstand om menneskets egeninteressebevaretagelse, af Locke's påstand om, at friheden må beskyttes, og af Montesquieu's magtsdelingslære. Selv om Rousseau ikke nævnes direkte, må han henregnes til de »theoretic politicians«, som Madison omtaler, og som har »patronized this species of government and have erroneously supposed that by reducing mankind to a perfect equality in their political rights, they would,

at the same time, be perfectly equalized and assimilated in their possessions, their opinions, and their passions« (*The Federalist Papers*, no. 10). I stedet må man ifølge Rousseau erkende, at uenighed, rivalisering og interessekonflikter er uundgåelige, da deres årsager er »sown in the nature of man« (*The Federalist Papers*, no. 10), idet mennesket er langt mere tilbøjelig »to vex and oppress each other than to co-operate for their common good« (*The Federalist Papers*, no. 10).

Madisons synspunkter er blevet opsummeret på følgende måde: »only ... a sovereign government of truly continental scope, can assure non-oppressive popular rule. A republican leviathan is necessary to secure life, liberty, and property from the tyranny of local majorities. The extended republic is not simply a means of adapting popular rule to new political realities, but an inherently desirable corrective for deep intrinsic defects in the politics of the small popular regime.« (Krouse, 1983:66).

Madisons politiske argumentationslogik implicerer således, at man bør tilstræbe en demokratisk kontrol via 1) store stater med valgte repræsentanter og en klar magtdeling og 2) aktivt beskytte den enkeltes frihed. Dette er både nødvendige og tilstrækkelige betingelser for at kunne udøve demokratisk kontrol med lovgivningsprocessen. Forskellen i forhold til Rousseau kan næppe være større.

2. Etableringen af Europaudvalget

Europaudvalget er et konkret udtryk for et homogent lille lands ønske om at have national parlamentarisk kontrol med den EU-politiske beslutningsproces. Udvalget havde forud for Danmarks indtræden i EF siden slutningen af 1950'erne primært beskæftiget sig med den europæiske markedsudvikling. Europaudvalget i sin nuværende formelle udformning blev først etableret i 1972, da udvalgsstrukturen i Folketinget blev reformeret

i forbindelse med Danmarks indtræden i EF. Europaudvalget blev da et stående udvalg med den opgave at kontrollere regeringens EU-politik.

Reglen blev herefter, at »væsentlige EU-forslag« skulle forelægges Europaudvalget.⁵ Det indebærer et skøn, som i praksis betyder, at et meget stort antal EU-sager forelægges Europaudvalget af regeringen. Det blev fastslået i Europaudvalgets beretning fra 29. marts 1973 (Folketingstidende 1972-73, tillæg B:1298). De vigtigste passager er vist i boks 1 nedenfor.

Her står der, at regeringen skal rådføre sig med Europaudvalget i spørgsmål af »større rækkevidde«, »således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres«. Herudover slås det i beretningen fast, at »[s]åfremt der ikke i udvalget konstateres flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag«. Senere er der fra Europaudvalgets side flere gange blevet henvist til denne beretning.

Boks 1. Beretning afgivet af Europaudvalget den 29. marts 1973

Regeringen rådfører sig med Folketingets Markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres.

Forud for forhandlinger i EF's Råd om vedtagelse af vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag.

Der bliver også til tider henvist til Europaudvalgets beretning fra den 24. juni 1983 som

grundlaget for Europaudvalgets tilslutning til forhandlingsoplæg. Udvalget udtaler sig i beretningen om proceduren i forbindelse med forhandlingsoplæggets drøftelse i Europaudvalget. Man ønsker i den forbindelse, at udvalget på forhånd og senest torsdag morgen orienteres om, hvilke punkter på dagsordenen der lægges op som et forhandlingsoplæg, dvs. dagen før det ugentlige møde i Europaudvalget.⁶ Forhandlingsoplægget fra regeringen skal herefter nedfældes i udvalgets protokol. Udvalget ønsker endvidere notater om rækkevidden af den lovgivningsforpligtelse, der bliver pålagt Folketinget i kraft af forhandlingsoplægget. Den efterfølgende kontrol af forhandlingsresultatet set i relation til forhandlingsoplægget skal ske ved, at regeringen normalt omgående forelægger resultatet for Europaudvalget i form af en skriftlig orientering. I praksis vil medlemmerne af Europaudvalget sammenholde det forhandlingsresultat, som regeringsmedlemmet har accepteret i Bruxelles, med Europaudvalgets referat af mødet, hvor der blev givet tilslutning til forhandlingsoplægget.

Regeringen har pligt til at underrette Europaudvalget om de løbende EU-retsakter. Udenrigsministeriet fremsender jævnligt standardiserede oplysningsskemaer, der indeholder forslagens titel, oplysning om dets behandling i EU's institutioner og en kortfattet beskrivelse af forslagens indhold samt om muligt et skøn over de nødvendige lovændringer. Indtil debatten i Folketinget i marts 1994 om beretningen fra Europaudvalget skete det med 2-4 ugers mellemrum. Siden sker det hver uge. Herudover er det muligt for Europaudvalget at anmode regeringen om en skriftlig orientering om forhandlingssituationen i en foreliggende sag, ligesom det er muligt at begære samråd med fagministeren om sagens forhold. I Frankrig og Tyskland fremsender man ligeledes alle lovforslag til parlamentet, men som hovedregel uden ledsagende information. Retten til at begære samråd med repræsentanter for ministeriet eksisterer

i begge disse lande samt i Holland, selv om den anvendes sjældnere end i Danmark.

Den situation, der tegner sig, er med andre ord, at Folketingets demokratiske kontrol med EU-politikken via Europaudvalget er baseret på forestillingen om, at den må tage udgangspunkt udelukkende i det danske parlament. Folketingets rolle via Europaudvalget er stærk. Den bygger på ideen om, at det nationale parlament må være den primære kilde til kontrol. Parlamentet er rodfastet i nationen, som har valgt dets medlemmer. Regeringen er en potentiel international aktør, som må holdes i kort snor. En sådan argumentationskæde er rousseausk.

3. Forløbet af møderne i Europaudvalget

I de fleste medlemslande findes der et parlamentsudvalg, som særligt beskæftiger sig med EU-spørgsmål. I Tyskland og Frankrig, hvor den direkte pendant til Europaudvalget spiller en mere tilbagetrukket rolle, er parlamentets aktive deltagelse betinget af, at medlemmerne af parlamentet på eget initiativ kommer med forslag til udtalelse i relation til et EU-forslag. Det hollandske Europaudvalg mødes derimod med 2-3 ugers mellemrum og behandler visse typer af EU-forslag (udenrigs-, budget- og indre marked-spørgsmål) forud for ministerrådsmøderne. Under alle omstændigheder er Europaudvalgets rolle i Danmark større end i de andre EU-lande.

På Europaudvalgets møder sker der en gennemgang af de enkelte punkter på dagsordenen for de ministerrådsmøder, som finder sted i den efterfølgende uge. På forhånd har medlemmerne fået en detaljeret dagsorden med reference til tidligere fremsendte bilag, og medlemmerne får desuden en betydelig mængde bilag umiddelbart op til mødet. Som grundlag for diskussionen i Europaudvalget har de enkelte fagministerier via Udenrigsministeriet otte dage før ministrenes fremlæggelse af sagerne på mødet i Europaudvalget sendt et såkaldt aktuelt notat (i Europa-

udvalget kaldet »samlenotat«). De aktuelle notater svarer ofte til notatet med den kommenterede dagsorden, som om tirsdagen er behandlet i EU-udvalget, men minus den danske holdning og indstillingerne i den forbindelse. Disse sidste fremlægges ad den berørte minister i Europaudvalget.

Efter en diskussion i udvalget tilkender giver repræsentanterne for partierne, om de kan acceptere regeringens forslag til en dansk holdning. Forhandlingsoplægget betragtes som accepteret, hvis der ikke er et flertal imod. Det er formanden for udvalget, der konkluderer, om dette er tilfældet. Hvis der derimod er et flertal for fx at stemme imod et direktiv, tvinges regeringen politisk til at gå imod forslaget på det kommende Rådsmøde. Derfor kan forslaget alligevel udmærket blive vedtaget i Ministerrådet, hvis der er tale om et af de stadig flere områder, hvor beslutninger træffes med kvalificeret flertal i EU-regi.

I stedet for at forelægge et forhandlingsoplæg for Europaudvalget kan regeringen vælge at orientere udvalget. Regeringen forelægger kun forhandlingsoplæg, hvis der er vedtagelser af større rækkevidde på Ministerrådsmødet. Det beror på regeringens skøn og embedsmændenes indstilling, hvornår der er tale om vedtagelser af større rækkevidde, og hvornår der er tale om væsentlige sager, men hvor der ikke forudses vedtagelser på det kommende møde i Ministerrådet.

Regeringens valg mellem de to muligheder beror ofte på en form for balancegang. Et forhandlingsoplæg må være mere præcist formuleret end en orientering. Derfor er det ikke muligt at forelægge et egentligt forhandlingsoplæg, før forhandlingerne går ind i deres sidste og afsluttende fase.⁷ Det er derfor nyttigt at kunne benytte sig af adgangen til at orientere Europaudvalget i god tid, før sagerne skal beslutes i Ministerrådet. Det er først i sidste fase af beslutningsprocessen, at regeringen har en fornemmelse af, hvordan det

parlamentariske flertal tegner sig. »Tiden skal være moden« til at fremlægge et forhandlingsoplæg. Den valgte balancegang er et spørgsmål, som af og til diskuteres i Europaudvalget. En sen fremlæggelse er imidlertid den »klassiske« danske demokratiske kontrol med EU-politikken.

Udbredelsen af proceduren for fælles beslutningstagen har i den forbindelse sat det danske EU-koordinationssystem under pres med hensyn til, at regeringen fremkommer med et forhandlingsoplæg tidligere end ellers, hvis man skal kunne indtage en aktiv linje i forhandlingerne under førstebehandlingen i Ministerrådet og Europa-Parlamentet (Udenrigsministeriet, 2001). Udbredelsen af en ny beslutningsprocedure i EU ser således ud til at kunne sætte den klassiske rousseauske kontrolmetode under pres. Det samme gælder i øvrigt også områderne under den åbne koordinationsmetode, som dækker dele af arbejdsmarkeds-, social- og undervisningspolitikken, idet Europaudvalget her spiller en yderst begrænset rolle som kontrolorgan. Omvendt er det madisonske Europa-Parlament en vigtig aktør under proceduren for den fælles beslutningstagen og prætenderer at være det samme på områderne under den åbne koordinationsmetode.

4. Europaudvalget og regeringen

Folketingets Europaudvalg kontrollerer regeringens EU-politik og udgør dermed i den danske EU-politiske beslutningsproces den formelle demokratiske legitimation. Der findes som tidligere nævnt i selve lovteksten om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber fra 1972 kun underretningspligt for regeringen i forhold til Europaudvalget. Den politiske praksis er imidlertid mere skrap.⁸ Udenrigsministeren har også på et tidspunkt meddelt Europaudvalget, at mandater til forhandlingsoplæg ikke statsretligt kan binde regeringen (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg B:2869 ff).

Siden 1973 er der som nævnt sket en kraftig udvikling i Europaudvalgets stilling i beslutningsprocessen. »Denne udvikling må imidlertid betragtes som en rent politisk udvikling, idet der hverken i tiltrædelsesloven og dens forarbejder eller fra sædvaneretlige overvejelser kan fastslås en retlig forpligtelse for regeringen til at følge markedsudvalgets mandater.« (Albæk Jensen, 1989:141) Europaudvalget ønsker samtidig at kunne fastholde ministrene på de afgivne mandater. I en beretning afgivet af Europaudvalget den 22. marts 1983 gav flere forskellige mindretal i udvalget udtryk for, at udenrigsministeren havde overskredet det mandat, han havde fået i Europaudvalget den 20. december 1983 vedrørende forlængelsen af sanktionerne mod det daværende Sovjetunionen. Mandatet havde lydt på en forlængelse af sanktionerne i højst to måneder, som tilsyneladende var overskredet i den endelige vedtagelse i Ministerrådet (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg B:1145-1150).

Kritikken er skrapere, hvis ministeren har tilsluttet sig et forslag uden at have indhentet et mandat i Europaudvalget. Den 20. juni 1986 afgav Europaudvalget en beretning om behandling af et EU-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde og i levnedsmidler af animalsk oprindelse. I den forbindelse fandt udvalget »det proceduremæssigt kritisabelt, at landbrugsministeren har tilsluttet sig et EU-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde af animalsk oprindelse på ministermødet den 26.-27. maj 1986 uden forinden at have forelagt forhandlingsoplæg i folketingets markedsudvalg« (Folketingstidende, 1985-86, Tillæg B:2411-2412).

Det er imidlertid spørgsmålet, hvorvidt Europaudvalget overhovedet kan følge ministres forvaltning af det accepterede mandat, når ministerrådsmøderne som alt overvejende hovedregel er lukkede. Modargumentet

lyder, at ministrene altid skal aflægge referat til Europaudvalget efter hvert møde i Ministerrådet. Det sker normalt skriftligt i form af et referat fra sektorministeriet. Igen udøver EU's beslutningssystem imidlertid et modgående pres mod den rousseauske danske beslutningsgang.

De afgivne mandater fastholdes i et stenografisk referat af alt, hvad der blev sagt under møderne, og dette referat, der er fortroligt, udleveres til én repræsentant fra hvert parti samt udvalgets formand og det såkaldte underudvalg i Europaudvalget.⁹ Der har også løbende været gjort forsøg på at trække den danske demokratiske kontrol i endnu mere rousseausk retning.

Især det daværende Fremskridtspartiet og Socialistisk Folkeparti har siden 1973 kritiseret Europaudvalgets mødeform.¹⁰ Det samme gælder i de senere år Enhedslisten og Dansk Folkeparti.¹¹

Dokumenternes sene fremkomst til møderne i Europaudvalget er i den forbindelse et punkt, som ofte kritiseres. Det gælder ligeledes varigheden af de afgivne mandater, som blev kritiseret af Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre i beretning fra Europaudvalget vedrørende folketingsåret 1980-81 (Folketingstidende, 1980-81, tillæg B).

Også den manglende åbenhed i Europaudvalget har med jævne mellemrum været gjort til genstand for kritik. På den anden side er der normalt frit slag for medlemmerne af Europaudvalget til at referere fra møderne. Kun fire-fem gange om året anmoder ministeren specifikt udvalget om efterfølgende at holde bestemte ting fortrolige for pressen. Det kan fx dreje sig om en dansk forhandlingsposition under landbrugsforhandlingerne eller muligheden for at spekulere i manglende dansk lovgivning, som muliggør uhindret import over grænsen fra Tyskland.¹²

Det hævdes imidlertid, at der fortsat er behov for større åbenhed i denne fase af EU-beslutningsprocessen. Det er i den forbindelse blevet foreslået, at man som hovedregel kunne gøre Europaudvalgets møder åbne for offentligheden. Man kunne så lukke dørene, hvis det var Danmarks forhandlingsposition, som blev debatteret. Lukketheden af møderne i Europaudvalget kan hævdes at høre hjemme i en tid, da europæisk samarbejde blev betragtet som udenrigspolitik, hvilket reflekterer de rousseauske træk ved dansk EU-politik. Omvendt er behandlingen af de samme områder som regel åbne i det madisonske Europa-Parlaments behandling af dem.

5. Europaudvalgets indflydelse

I princippet har Europaudvalget stor indflydelse. Udvalget har mulighed for at ændre regeringens politik, og udvalget kan give mandater til forslag, som senere implementeres som lovgivning uden om Folketingets normale tre behandlinger af lovforslag. Dette har så meget desto større betydning, da en stigende del af den danske lovgivning har baggrund i EU's direktiver og forordninger.

Folketingets inddragelse i den udenrigspolitiske beslutningsproces via Europaudvalget er af folketingsmedlemmerne blevet opfattet som en positiv udvikling.¹³ På grund af gennemførelsen af Den Europæiske Fælles Akt blev § 19, stk. 6, tilføjet til Folketingets forretningsorden. Heri slås det fast, at et forslag fra Kommissionen kan drøftes i Folketinget ud fra principielle synspunkter og med de samme taletider, som gælder ved et forslags første behandling. Der kan imidlertid ikke tages nogen beslutning, og behandlingen af forslaget skal tilbage til Europaudvalget. I praksis har der været meget ringe interesse for at debattere EU-forslag i Folketinget. Derimod spiller EU-spørgsmål en stadig større rolle i forbindelse med debatten om andre spørgsmål i Folketinget.

Der er mange grunde til Europaudvalgets særlige status. For det første er der ønsket om fortrolighed omkring den danske forhandlingsposition. For det andet er der det meget store antal EU-sager. For det tredje er der nødvendigheden af hurtige afgørelser på grund af de tidsmæssigt pressede forhandlingsforløb i Ministerrådet. For det fjerde er der det forhold, at et flertal i Europaudvalget afspejler et flertal i Folketinget i det overvejende antal sager. For det femte rejses der ingen indvendinger imod, at udvalget handler på Folketingets vegne. Endelig gælder det for det sjette, at regeringen accepterer de bindende mandater.

En konkret politisk forklaring på Europaudvalgets status i Danmark er, at mindretalsregeringer er hovedreglen i Danmark i højere grad end i de andre medlemslande. Det betyder, at regeringen risikerer at skulle acceptere retsakter i Ministerrådet, som den ikke efterfølgende kan få vedtaget i Folketinget. Derfor kan det være nødvendigt med en institution, hvor regeringen på forhånd kan sikre sig et parlamentarisk grundlag for EU-politikken. Hermed understreges Europaudvalgets særlige karakter, som snarere er at kontrollere end at lovgive. Dette understreges af, at Europaudvalgets indflydelse er betinget af regeringens sammensætning. Det betyder, at Europaudvalget under flertalsregeringer risikerer at blive reduceret til et rent ekspeditionskontor. Den danske EU-politik har samtidig kunnet bestemmes i regeringens Udenrigspolitiske Udvalg.¹⁴ Poul Nyrup Rasmussen-flertalsregeringen blev kritiseret for at »tromle« forslag igennem Europaudvalget. Det skete f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af det såkaldte naturgas-direktiv (Politiken, den 16. april 1994).

Sammenlagt har Europaudvalget en betydelig indflydelse på den danske EU-politiske beslutningsproces under mindretalsregeringer. Udvalgets mulighed for at udøve indflydelse er imidlertid hæmmet af, at det først

kommer sent ind i processen. I de senere år er Europaudvalgets indflydelsesmuligheder yderligere mindsket på områder, hvor der stemmes med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Det skyldes, at forhandlingsoplæggene godkendt af Europaudvalget risikerer at blive nedstemt af andre medlemslande.

Der er en væsentlig forskel mellem den parlamentariske kontrol med EU-politikken i Danmark og i de øvrige medlemslande på den måde, det kræves, at regeringen indhenter et forhandlingsmandat hos Europaudvalget forud for rådsmøderne og i øvrigt agerer kontrolorgan med den danske EU-politik. Kun i Sverige og til dels i Finland har man noget, som – i øvrigt med dansk inspiration – kommer i nærheden af det danske system.

Europaudvalgets stærke formelle beføjelser er imidlertid begrænset af en række forhold. For det første sker der som tidligere nævnt en sen inddragelse af Europaudvalget. På det tidspunkt, Europaudvalget kommer ind i beslutningsprocessen, er den danske forhandlingsposition allerede fastlagt i Coreper. Europaudvalget er dermed afskåret fra at medvirke ved udformningen af den danske indstilling, og udvalget kan blot godkende eller forkaste indstillingen. Ministeren vil først anmode om at få et forhandlingsoplæg i Europaudvalget, når sagen har været grundigt behandlet af embedsmændene og måske endda på flere ministerrådsmøder. Det skyldes, at et forhandlingsoplæg er nødt til at være temmelig præcist formuleret, og det er ofte ikke muligt at forelægge et præcist forhandlingsoplæg, før forhandlingerne går ind i deres sidste og afsluttende fase.

Medlemmerne af Europaudvalget ser desuden sjældent selve direktivforslaget.¹⁵ De er afhængige af de resumeer, der kommer fra Udenrigsministeriet og andre ministerier. Regeringen og dens embedsmænd kan derfor tænkes at have en interesse i ikke at informere grundigt nok for at undgå for megen di-

skussion i Europaudvalget, således at man får forhandlingsoplæg let igennem eller får størst mulig manøvfrihed.

Endnu et problem med hensyn til Europaudvalgets indflydelse er, at ministerrådsmøderne hidtil som regel har været lukkede. Europaudvalget må således oftest henholde sig til regeringens eget referat af ministerrådsmødet. Dette giver regeringen en mulighed for i princippet at se bort fra de i Europaudvalget godkendte forhandlingsoplæg, uden at det opdages. Europaudvalget har indført en praksis, hvorefter der tages stenografiske referater af udvalgets møder. Dette afhjælper i nogen grad problemet, idet referatet af det godkendte forhandlingsoplæg kan sammenholdes med det faktiske forløb af ministerrådsforhandlingerne.

Hovedindtrykket blandt medlemmerne af Europaudvalget er samtidig, at der ikke er ministre, der har handlet direkte i strid med det godkendte forhandlingsoplæg fra Europaudvalget. I Europaudvalgets historie har der været tilfælde, hvor udvalget officielt har kritiseret regeringen for mandatovertrædelse, men der er dog tale om relativt få tilfælde. De situationer, som oftest har været genstand for kritik, er, hvor forhandlingssituationen ændrede sig under ministerrådsmødet. Europaudvalget har derfor ment, at regeringen burde have fået et nyt forhandlingsoplæg godkendt. Dette illustrerer endnu en begrænsning, idet Europaudvalget er usmidigt i forhold til egentlige forhandlinger på ministerrådsmødet.

Begrænsningerne i den parlamentariske kontrol med dansk EU-politik er forskellige i den forstand, at nogle udgør et større problem for demokratiets tilstand i EU-beslutningsprocessen end andre. Den manglende kontrol med regeringens overholdelse af de godkendte forhandlingsoplæg som følge af de lukkede møder er måske det største problem. Det afhjælpes i nogen grad ved, at man på EU-ni-

veau har truffet beslutning om øget offentliggørelse af selve afstemningerne i Ministerrådet. Hovedreglen er dog fortsat lukkethed med hensyn til selve ministerrådsmøderne.

6. Konklusioner

Alt i alt falder argumenterne for Europaudvalgets særlige position sammen med den såkaldte rousseauske argumentationslogik som i det hele taget hele den danske EU-politik, jf. også de hyppige folkeafstemninger. Europaudvalget har i EU-sammenhæng fået en unik position som det homogene lille lands kontrolorgan med, hvad den danske regering lægger navn til i EU. Der har været et konstant politisk krav om, at det var denne rolle, der skulle spilles.

Europaudvalget spiller i et vist omfang rollen som demokratisk kontrolorgan med EU-politikken i forhold til konkrete beslutninger, men retten er givetvis stadig langt større, hvor det drejer sig om den generelle danske opfattelse eller italesættelse af Europaudvalgets rolle.

Europaudvalgets rolle er samtidig under pres, fordi EU i en række år har udviklet visse føderale træk på grund af flere områder med flertalsafgørelser og en styrket rolle for Europa-Parlamentet under proceduren om fælles beslutningstagen. Herved opstår der et stadig kraftigere dilemma mellem opfattelsen af, hvilken rolle Europaudvalget kan spille og den rolle, man faktisk kan spille.

Der kan endda argumenteres for, at Europaudvalgets rollevaretagelse allerede i mange år har været under pres, fordi den sene indragelse og det stadig stærkere »informations-overloadning« af udvalget gør det svært i virkeligheden at varetage den demokratiske kontrol med EU-politikken, som den ifølge egen og mange andres forståelse skal forestå. Samtidig gør netop den rousseauske argumentationslogiks stærke rodfastelse i Danmark det svært at tænke på, at det kunne være

anderledes. Meget tyder på, at de manglende EU-debatter i folketingsalen og den manglende inddragelse af fagudvalgene i Folketinget netop hænger sammen hermed.

I Danmark betragtes den rousseauske argumentationskæde som den egentligt demokratiske, selv om den blot er en yderliggående måde at se på demokratiet på. En inddragelse af andre måder at betragte demokratiet på i debatten om den danske demokratiske kontrol med EU-politikken ville både i højere grad fremtidssikre debattens resultater og medvirke til en større forståelse af andre medlemslandes debatter om det samme emne. Artiklen kan derfor også betragtes som et argument for en mere »midterorienteret« argumentationslogik i forbindelse med »itale-sætningen« af Europaudvalget, som både rummede den rousseauske og den madisonske måde at argumentere på.

Noter

1. Bogen er oversat til dansk og udgivet på forlaget Rhodos (1987). Udgaven har en glimrende indledning af Mihail Larsen.
2. Henvisningerne er til Samfundspagten, som er opdelt i »bøger«.
3. Rousseau udtrykker det således: Der må »være nogle faste og periodiske møder, som intet kan ophæve eller udsætte, og det i en sådan grad, at folket på den fastsatte dag er sammenkaldt efter loven, uden at det er nødvendigt med nogen yderligere, formel indkaldelse til det« (Bog III, kap. 13). De hyppige danske folkeafstemninger om EU-spørgsmål kan tolkes som et rousseausk indslag i det danske EU-politiske system.
4. Der er udsendt et glimrende udvalg af artikler i The Federalist i Roy P. Fairfield (ed.), »The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States«, The John Hopkins University Press, Baltimore, USA.
5. I Europaudvalgets beretning fra 19. februar 1999 nævnte man, at der ved vurderingen af, om forslag var væsentlige, skulle lægges vægt på deres lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske og juridiske konsekvenser, konsekvenser for beskyttelsesniveauet for bl.a. forbrugere, arbejdstagere, sundhed og miljø samt andre politiske konsekvenser.
6. Allerede tirsdag eftermiddag har Europaudvalget imidlertid fået et foreløbigt oplæg i form af det aktuelle notat, som omhandler de punkter, der skal drøftes på mødet i Ministerrådet ugen efter.
7. I nogle tilfælde er der i sager under proceduren om fælles beslutningstagen mulighed for at forelægge en sag tidligere.
8. Der eksisterer endda muligvis en norm af sædvaneretlig karakter, som indebærer, at Europaudvalgets mandat må siges at være retligt bindende. Det finder man ud af ved at undersøge handlinger og udsagn hos de relevante aktører. Det er imidlertid ifølge Albæk Jensen (1989:135) således, at: »Den samlede konklusion vedrørende retsoverbevisningen må herefter blive, at der ikke eksisterer en almindelig retsoverbevisning om, at markedsudvalgets mandater er bindende for regeringen.«
9. Europaudvalgets underudvalg tager sig af forberedelsen af interne sager til Europaudvalgets møder. Det kan være spørgsmål om nye procedurer, informationsaktiviteter ved folkeafstemninger osv.
10. I beretningen fra Europaudvalget vedrørende folketingsåret 1979-80 udtaler Fremskridtspartiets medlemmer, at Europaudvalget fungerer dårligt: »Reelt er Markedsudvalget den eneste parlamentariske kontrol med hundredevis af ændringer af dansk lovgivning – og endda ændringer, som folketetinget ikke senere kan lave om på igen. Derfor er det aldeles utilfredsstillende, at behandlingen oftest stort set består i en summarisk ministerredegørelse i sidste øjeblik, hvorefter ministeren har mandat til et eller andet ikke nærmere skriftligt fikseret, fordi der ikke i øjeblikket kan skabes flertal for helt at nægte ministeren det af ham søgte mandat.« (Folketingstidende, 1980-81. tillæg B:102).
11. I Europaudvalgets beretning af 19. februar 2001 om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces m.v. hedder det således: »For det første skal Europaudvalget som udgangspunkt altid holde åbne møder. I dag er udgangspunktet lukket, med mindre andet besluttet. Udvalgets behandlinger træder i realiteten i stedet for 3 behandlinger af et lovforslag i Folketingssalen, der – efter grundlovens og Folketingets forretnings-

ordens regler – sker i åbenhed. Det er derfor efter Dansk Folkepartis opfattelse helt uholdbart at fastholde de egentlige Europaudvalgsmøder som lukkede.

Der skal selvsagt være en mulighed for, at regeringen kan bede om lukkede døre i en sag, hvor det er nødvendigt i forhold til den danske forhandlingsposition. Men i praksis har det vist sig, at dette alene er nødvendigt i så få tilfælde, at det er omsonst at bruge det som begrundelse for at fastholde lukkede møder.»

12. I Sverige offentliggør man nu de ordrette referater fra det svenske Europaudvalg to uger efter, at mødet har fundet sted. Formanden for den svenske Riksdags Europaudvalg, Sören Lekberg, siger til Berlingske Tidende den 1. januar 2000: »Det er et vigtigt skridt imod større åbenhed. Hensigten er, at alle, som vil – såvel offentligheden, journalister som forskere – skal kunne følge vore diskussioner på en hurtig og smidig måde.«
»Når man i Sverige venter med at offentliggøre referaterne indtil to uger efter, at mødet har været holdt, skyldes det, at man på denne måde sikrer, at offentliggørelsen af referaterne ikke kommer til at skade den svenske forhandlingsposition i EU's Ministerråd. Sædvanen er, at forhandlingerne i Europaudvalget i Sverige finder sted, en uge før den endelige beslutning skal tages i EU. Ved at vente to uger risikerer man ikke, at en offentliggørelse skader den svenske forhandlingsposition, lyder argumentet«. (Forslag B 77 til folketingsbeslutning om større åbenhed i Europaudvalgets arbejde fremsat af Keld Albrechtsen og Søren Kolstrup, Enhedslisten). Samtidig må det imidlertid med, at referaterne fra det svenske Europaudvalg er tynde og uden beskrivelse af den svenske forhandlingsposition.
13. Fremskridtspartiet har i beretning fra Europaudvalget afgivet den 28. maj 1976 endda foreslået, at »alle udenrigspolitiske sager – også de, der undtagelsesvis ikke har noget med EU at gøre – blev forelagt markedsudvalget på tilsvarende vis. Herefter vil udenrigsudvalget blive overflødiggjort og vil kunne nedlægges. Den ineffektivitet, der i øjeblikket består i, at der er tredobbelte udvalgsdækning i folketinget vedrørende udenrigspolitiske forhold, vil blive formindsket til, at den afgørende vægt i alle sager lægges på markedsudvalgets arbejde, mens det derudover kun bliver det udenrigspolitiske nævn, der kommer til at indtage en stilling nøje overensstem-

mende med grundloven, nemlig et sted, hvor regeringen blot rådfører sig.« (Folketingstidende, 1975-76, Tillæg B:2104-210).

14. I den forbindelse udtaler Fremskridtspartiet i en beretning fra Europaudvalget fra den 31. maj 1979, at »De mundtlige orienteringer, udvalget har fået efter regeringsskiftet i august 1978, har gennemgående sagligt været endnu ringere og mere tyndbenede end tidligere, og udvalget har i endnu mindre grad end tidligere været tilbøjelig til at indgå i egentlige drøftelser. Markedsudvalgets stilling må derfor i dag karakteriseres på den måde, at det kun er som et rent formelt gummistempel, idet ingen af regeringspartierne 9 medlemmer ud af udvalgets 17 medlemmer åbner munden, når formanden efter at have hørt på en ufyldstgørende ministerredegørelse konstaterer, at der intet flertal i udvalget er imod, at ministeren får det, som han vil have det.« (Folketingstidende 1978-79, Tillæg B: 2134). Den flertalsregering, der var blevet dannet, var regeringen mellem Socialdemokratiet og Venstre
15. Baggrunden herfor er ønsket om at undgå informationsover-load, idet selve direktivforslagene ofte udgør en omfattende og juridisk kompliceret tekst.

Referencer

- Jørgen Albæk Jensen (1989). *Parlamentarismens statsretlige betydning. Det parlamentariske principps betydning for forholdet mellem Folketing og regering*, DJØF's forlag.
- Einar Eriksson (1984), *Klassisk demokratiteori*, Statens Institut För Byggnadsforskning.
- Roy P. Fairfield (1966) (ed.), *The Federalist Papers*, John Hopkins University Press, 2. udg.
- David Held (1987). *Models of Democracy*, Polity Press.
- R.W. Krouse (1983). »Classical Images of democracy in America: Madison and Tocqueville«, i G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Peter Nedergaard (2001), *Organiseringen af Den Europæiske Union*, Handelshøjskolen's Forlag, 3. udg.
- Jean-Jacques Rousseau (1987), *Samfundspagten*, Forlaget Rhodos.
- Udenrigsministeriet (2001). *Vejledning for håndtering af sager i proceduren for fælles beslutningstagen*.

Politisk kronik 1. halvår 2002

Af Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Statsminister Anders Fogh Rasmussen benyttede sin første nytårstale som statsminister til at markere den ideologiske profil, som skulle præge regeringens arbejde. Frihed og fællesskab skulle gå hånd i hånd, mennesket før systemet, det afgørende ville ikke være, om den nødvendige hjælp og service til borgerne kom fra det offentlige eller det private, blot man fik noget for skattekrone. Den enkelte skulle have større frihed til at forme sit liv. I den sammenhæng anslog han et tema, som kom til at præge den offentlige debat et godt stykke tid. Han konstaterede, at der i de senere år ved knopskydning var skudt et sandt vildnis af statslige råd, nævn og institutioner op overalt. Mange af disse havde udviklet sig til statsautoriserede smagsdommere, som fastslog, hvad der var godt og rigtigt. Der var efter hans opfattelse tendenser til et eksperttyranni, som risikerede at undertrykke den frie folkelige debat. Befolkningen skulle ikke finde sig i disse løftede pegefingre. Når der skulle træffes personlige valg, var alle nemlig eksperter.

Regeringen ville derfor fjerne overflødige råd, nævn og institutioner. Han varslede, at det ville blive en meget omfattende sanering. Regeringen ville rydde op i dette mellemlag, som tappede ressourcer og fjernede opmærksomheden fra det væsentlige. Det ville, mente han, givetvis udløse et ramaskrig fra de berørte. Det kunne nok ikke være anderledes, men det mest nødvendige var dog at sikre penge til sygehuse, de ældre og andre velfærdsydelser. Smagsdommere og velfærdsstatens kerneydelser blev sat op mod hinanden.

Allerede den forrige regering havde i dens finanslovsforslag varslet en kritisk gennemgang af de mange statslige råd og nævn, men med statsministerens nytårstale blev en sådan gennemgang udvidet betydeligt. Og ved at koble saneringen sammen med smagsdommeri og ekspertvælde kunne det indtryk fæstne sig, at regeringen gerne ville slippe af med kritiske og/eller ubekvemme rapporter, redegørelser og ekspertudtalelser i medierne. Det var i hvert fald den opfattelse, de tidligere regeringspartier umiddelbart og klart gav udtryk for.

Den 11. januar offentliggjorde regeringen under overskriften »Mere velfærd og mindre bureaukrati« en liste med 103 nævn, udvalg og centre, som skulle nedlægges, 17 hvor bevillingen bortfaldt, 62 hvor bevillingen blev nedsat, eller tilpasset som det hedder i moderne budgetsprog, 24 der skulle sammenlægges, mens 88 var sat på en observationsliste og derfor kunne risikere nedlæggelse eller sammenlægning på længere sigt. 333 råd, nævn og institutioner opretholdtes uændret. I alt ville saneringen betyde en besparelse på statens budget på knap 350 millioner kroner i 2002. Især miljø-, fødevare-, kultur- og u-landsområdet blev berørt.

Oppositionen kritiserede listen for at gå langt ud over blot det at fjerne overflødige råd og nævn. Den var udtryk for et ideologisk felttog, et angreb på de kritiske røster i demokratiet og et forsøg på fra regeringens side at centralisere magt, mening og »smagsdommere« hos centrale ministre og embedsmænd. Kritikken blev dog affejet af regerin-

gen som en rygsmarvsreaktion og som det forventede ramaskrig.

Et stort problem for regeringen i saneringsprocessen blev dens plan om at opløse Det Danske Center for Menneskerettigheder som en selvstændig institution ved at overføre en del af dets opgaver til en særlig menneskerettighedsenhed i Udenrigsministeriet og lægge resten sammen med Dansk Udenrigspolitisk Institut, Center for Udviklingsforskning, Dansk Holocaust- og Folkedrabsstudier og Center for Freds- og Konfliktforskning i et nyt stort udenrigspolitisk forskningsinstitut. Disse planer mødte omgående stærk kritik, og fik FN's højkommissær for flygtninge Mary Robertson til i et personligt brev til statsminister Anders Fogh Rasmussen i midten af januar at rette en stærk appel til ham om at opretholde Det Danske Center for Menneskerettigheder som en helt selvstændig og uafhængig institution. At underlægge et nationalt menneskerettighedscenter et ministerium ville berøve det dets totale uafhængighed af regeringskontrol og dermed tilsidesætte en generalforsamlingsbeslutning i FN. Hvis Danmark gennemførte planen, kunne andre mindre demokratiske lande fristes til at gøre ligeså, hed det i brevet, til stor skade for sikringen af menneskerettighederne.

Kritikken gjorde indtryk, og modstanden mod planerne voksede internt i regeringspartierne. Den 19. januar erklærede Det Konservative Folkepartis finansordfører Gitte Seeborg offentligt, at hun var modstander af planerne, en kritik som Venstres tidligere formand og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen ifølge pressen allerede den 11. januar skulle have fremført på et lukket aftenmøde for Venstres folketingsgruppe. Udenrigsminister Per Stig Møller havde ikke deltaget i det møde i regeringens koordinationsudvalg, hvor beslutningen var blevet truffet. Regeringen var klemmt mellem overholdelsen af indgåede internationale aftaler og, skulle det vise sig, Dansk Folkeparti.

Da saneringslisten indgik i finanslovsforhandlingerne var det indenrigspolitisk mest interessante nemlig, hvordan Dansk Folkepartis reaktions var. Udmeldingen var ganske klar: Partiet kunne generelt tilslutte sig saneringen, dog med den tilføjelse, at på den endelige og færdigforhandlede liste skulle udlændingeområdet rammes lige så meget som de andre områder. Især på dette område var der efter partiets opfattelse sket en voldsom knopskydning, og disse statsunderstøttede meningsdannere ønskede partiet neutraliseret. Det gjaldt ikke mindst menneskerettighedscentret og dets direktør Morten Kjærum, som Dansk Folkeparti mente lagde hindringer i vejen for gennemførelsen af dele af partiets udlændingepolitik ved at henvise til overtrædelse af internationale konventioner og retsregler. I øvrigt havde partiet en liste på 16 råd, nævn og foreninger med relation til udlændingeområdet, som der kunne spares på. Hele dette problemkompleks skulle under behandlingen af finansloven vise sig at blive en første test på samarbejdet mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Med udskrivelsen af valget i november 2001 og det efterfølgende regeringsskifte var den forrige regerings finanslovsforslag taget af bordet. VK-regeringen arbejdede herefter i lyntempo på at indarbejde valgløfterne og regeringsgrundlaget i et nyt forslag. Allerede den 30. januar fremlagde regeringen sit finanslovsforslag. I mangt og meget var det selvfølgelig ikke anderledes end det forslag, som den forrige regering havde fremlagt i august 2001. Hovedparten af statens budget er på forhånd bundet gennem gældende love, overenskomster, aftaler og forlig.

Forslaget indeholdt udgifter på 416 milliarder kroner og indtægter på 433 milliarder kroner. Det, der var til politisk forhandling mellem partierne, var regeringens forslag til omprioritering af 7 milliarder kroner. På udgiftssiden indeholdt forslaget 1, 5 milliarder til sygehusene til nedbringelse af ventelister-

ne, 500 millioner til en ældrepakke indeholdende blandt andet et generelt løft af ældreplejen, frit valg af hjemmehjælp og plejehjem, 400 millioner til en forlængelse af barselorloven, 400 millioner ekstra til forskning og IT til fremme af samspillet mellem den offentlige forskning og erhvervslivet, 500 millioner til en erhvervspakke for at forbedre erhvervslivets konkurrenceevne gennem f.eks. lempeligere kredittider for moms og forhøjelse af momsgrænsen, så små virksomheder ikke behøvede at føre et momsregnskab. Godt 2 milliarder skulle bruges til at realisere skattestoppet og andre 1,5 milliarder til at opfylde andre løfter fra valgkampen såsom f.eks. øget terrorberedskab, skattefrihed for arbejdsgiverbetalte sundhedsydelser, hjemme-pc ordning.

Udgiftsstigningerne skulle finansieres gennem besparelser. Der skulle ved at afvikle eller skære i en række puljer og tilskud på f.eks. bolig-, energi- og kulturområdet spares 2,2 milliarder. Ulandsbistanden og miljøstøtten til ulandede skulle beskæres med 1,5 milliarder, og de statslige institutioners budgetter blev beskåret med 1 milliard, ved at de produktivits- og effektivitsforbedrede deres service. Det var finansministerens eget bud, at det på sigt kunne betyde afskedigelse af op mod 5.000 statsansatte. Til gengæld forudså han en stigning i antallet af kommunalt ansatte, der afbalancerede denne reduktion. Saneringen af råd, nævn og centre gav en besparelse på 350 millioner kroner, 500 millioner skaffedes ved at gennemføre et såkaldt kasseeftersyn af de penge som blev bevilget i 2002, men ikke brugt, og resten hentedes gennem bl.a. mindre tilskud til DSB og ved at hente nogle af de penge der var kommet ind fra auktionen over tilladelser til mobiltelefon, de såkaldte UMTS-enge. Også besparelser fra reduktion af tilskud til obligatorisk modersmålsundervisning for tosprogede elever, lukning af Den Fri Ungdomsuddannelse og overførsel af penge fra Feriefonden bidrog til finansieringen af de foreslåede ud-

gifter. Det var alt i alt finansminister Thor Pedersens opfattelse, at der ikke var tale om en nedskærings-, men om en omprioriteringsfinanslov.

Ved førstebehandling af finanslovsforslaget den 1. februar var kritikken fra oppositionspartierne koncentreret om fyringer af statsansatte, besparelserne på ulands-, uddannelses- og miljøområderne, men den nok så meget også rettet mod regeringens troværdighed, idet de ikke fandt, at der var overensstemmelse mellem, hvad regeringspartierne lovede under valgkampen, og hvad det faktiske indhold af finanslovsforslaget nu viste. Men generelt må indtrykket af oppositionens indsats være, dels at den endnu ikke havde fundet den linje, der skulle følges som opposition, dels at den var præget af en realistisk vurdering af, at magtforholdene i Folketinget var ændret således, at det nu var Dansk Folkeparti, der skulle bære forslaget igennem. Der blev derfor lyttet særligt opmærksomt til dette partis finansordfører Kristian Thulesen Dahls indlæg. Han nævnte enkelte udgiftsmæssigt mindre, men håndgribeligt og umiddelbart forståelige sociale forbedringer for de ældre, hvor partiet ønskede ændringer og i givet fald også kunne finde på at stemme igennem sammen med oppositionen, men hovedbudskabet var trods alt, at partiet ikke stillede ultimative krav. Dog var der et punkt, hvor regeringen kunne få problemer.

Nedskæringerne på uddannelsesområdet var blevet mødt med forbavselse og kritik. Det var ikke just det, regeringspartierne havde udmeldt under valgkampen. De store forskningstunge erhvervsvirksomheder var stærkt kritiske. Og statsministerens løfte før valget om yderligere bevillinger til handelsskolerne – et løfte som nu blev genudsendt på TV – var vendt til en nedskæring. Med den vægt Anders Fogh Rasmussen under valgkampen netop havde lagt på, at afgivne løfter skulle overholdes, var troværdigheden kommet i spil. Endelig erklærede Dansk Folkeparti un-

der finanslovsdebatten, at det stillede sig uforstående over for besparelserne på uddannelsesområdet, herunder især de ca. 400 millioner kroner på universiteterne. På den baggrund valgte regeringen omgående og uden sværds slag at stryge de yderligere besparelser på universiteterne, den havde lagt oven i de besparelser, der allerede var indeholdt i den forrige regerings finanslovsforslag. Også besparelserne på handelskolerne blev annulleret. Pengene måtte nu findes et andet sted under forhandlingerne mellem partierne.

Disse forhandlinger blev afsluttet på rekordtid. Efter hvad der godt kan betegnes som en rituel runde med de øvrige partier, kunne regeringen og Dansk Folkeparti allerede tidligt om morgenen den 5. februar efter 11 timers natteforhandlinger meddele, at de havde indgået et finanslovsforlig. Ud over bortfaldet af besparelserne på uddannelsesområdet, som primært skyldtes, at statsministeren ikke ville beskyldes for løftebrud, var forliget i alt væsentligt identisk med regeringens forslag. Dets hovedlinjer havde Dansk Folkeparti allerede før forhandlingerne erklæret sig enig i. Derudover fik Dansk Folkeparti forhandlet sig frem til en pulje på 150 millioner kroner til forbedringer for de ældre (f.eks. gratis influenzavaccination) samt ophævelse af den såkaldte dødepakke og indførelse af en efterlevelsespension i tre måneder for de efterladte pensionister.

Det politisk centrale ved forliget var knap så meget de økonomiske elementer som den kendsgerning, at Dansk Folkeparti for første gang i partiets historie deltog i et politisk forlig af så vidtrækkende betydning. Det, der havde været et af målene for Pia Kjærsgaard med bruddet med Fremskridtspartiet og dannelsen af Dansk Folkeparti i 1995, nemlig at skabe et parti, der blev taget alvorligt af de andre partier, et parti der kunne indgå aftaler på lige fod med dem, et »stuerent« parti med magt og indflydelse på hele viften af politiske sagsområder, var nu lykkedes. Forliget

var også historisk i den forstand, at det ikke inddrog et eller flere af midterpartierne. For første gang siden 1928 blev en finanslov båret igennem alene med stemmer til højre for midten. Valgresultatets nye magtfordeling slog nu for alvor igennem i praktisk politik. Efter en ideologisk betonet debat, der fulgte det kendte mønster fra valgkampen, og hvor regeringen blev beskyldt for at føre blokpolitik, vedtoges finansloven den 20. marts med alle partiers stemmer på nær Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti, som begge stemte imod.

Forliget indeholdt en musefældeklause, nemlig at Dansk Folkeparti kun i enighed med regeringen om finansieringen kunne støtte yderligere udgiftskrævende forslag med virkning i 2002. De meldinger, der fra tid til anden var kommet fra partiet om, at det på f.eks. det socialpolitiske område kunne danne flertal med Socialdemokratiet og de andre oppositionspartier uden om regeringen – et alternativt socialpolitiske flertal – var hermed demonteret. Når begejstringen over valgresultatet og den nyvundne centrale position havde lagt sig, og opinionsundersøgelserne måske viste vigende tilslutning, kunne en sådan binding på partiets folketingsmedlemmer, hvoraf mange var helt nye i landspolitik, måske vise sig ubærlig. De kunne nu ikke længere over for deres organisatoriske bagland og vælgerne love flere penge til et eller andet politisk område, der måtte poppe op i den offentlige debat. Partiledelsen selv var ikke i tvivl: en aftale var en aftale og den måtte holdes. Alt andet ville være useriøst.

Det viste sig, at det var Dansk Folkeparti, som først anklagede regeringen for at bryde en indgået aftale. Det skete i forbindelse med de ovenfor nævnte planer om en omdannelse af menneskerettighedscentret. På baggrund af den stærke internationale og nationale kritik, disse planer havde mødt, arbejdede regeringen herefter videre på en model, der i realiteten bevarede centret uden væsentlige æn-

dringer. Det opfattede Dansk Folkeparti som et klart brud på den del af finanslovsforliget, som indeholdt saneringen af råd og nævn. Fastholdt regeringen denne plan, mente Dansk Folkeparti sig løsgjort fra det indgåede forlig. Det var partiets klare melding, at musefældekláusulen såvel som forpligtelsen til at overholde indgåede aftaler selvfølgelig måtte være fuldt ud gensidig og lige bindende for begge parter.

Efter en kortvarig, men hektisk mødeaktivitet i begyndelsen af marts fandt udenrigsminister Per Stig Møller, integrationsminister Bertel Haarder og Kristian Thulesen Dahl frem til et kompromis. Aftalen indebar, at Det Danske Center for Menneskerettigheder og de øvrige udenrigspolitiske forskningsinstitutioner samledes under en bestyrelse. Derudover skulle de to nye institutter – Institut for Internationale Studier og Institut for Menneskerettigheder have hver deres institutbestyrelse. Desuden skulle Nævnet for Etnisk Ligestilling nedlægges med udgangen af 2002 og dets opgaver overtages af menneskerettighedscentret. Endelig blev det bestemt, at direktørstillingerne i de nyoprettede institutter skulle opslås ledige.

Indholdsmæssigt fik Dansk Folkeparti ikke ændret alverden, blandt andet fordi Danmark var bundet af internationale aftaler og EU-direktiver. Men det fik effektivt markeret, at der ikke kunne handles hen over hovedet på partiet. Desuden opnåede det ved fusionen af Nævnet for Etnisk Ligestilling og menneskerettighedscentret at få fjernet nævnets formand biskop Kjeld Holm, som længe havde været en torn i øjet på partiet. Det fik også markeret sin stærke utilfredshed mod menneskerettighedscentrets direktør Morten Kjærum, – partiets hade-smagsdommer par excellence – ved at han ikke automatisk kunne fortsætte som direktør, men måtte søge stillingen i fri konkurrence med andre ansøgere.

En markant stramning af udlændingepolitik-

ken havde været et af valgkampens dominerende temaer. Det var ganske enkelt en politisk nødvendighed for regeringen at komme med et udspil hertil. Den 17. januar fremlagde integrationsminister Bertel Haarder flankeret af fungerende justitsminister Brian Mikkelsen (justitsminister Lene Espersen havde barselorlov) og beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen regeringens forslag. Det sigtede på en markant begrænsning af antallet af udlændinge, der kom til Danmark. Det var et omfattende forslag, hvoraf kun nogle af de væsentligste punkter skal nævnes her. Vedrørende flygtninge bevarede FN-konventionsflygtningebegrebet, mens de-facto flygtningebegrebet blev afskaffet, permanent opholdstilladelse skulle nu første gives efter syv år og ikke som hidtil efter tre år, statsborgerskab kunne først gives efter et års permanent opholdstilladelse, dog således at begået kriminalitet kunne forlænge perioden, og desuden skulle der bestås en prøve i dansk og samfundsforståelse samt underskrives en erklæring om at ville overholde dansk lovgivning, herunder menneskerettighederne. Hvis flygtninge tog hjem på ferie, skulle grundlaget for deres opholdstilladelse revurderes. Endelig skulle adgangen til opholdstilladelse lempes for udlændinge, der havde fået arbejde i Danmark inden for et område, hvor der var mangel på arbejdskraft.

Vedrørende udlændinge, der allerede opholdt sig i Danmark, ophævedes retskravet på familiesammenføring, aldersgrænsen for ægtefællesammenføring hævedes fra 18 år til 24 år og at ægteparrets samlede tilknytning til Danmark skulle være større end til et andet land, en bestemmelse der også omfattede danske statsborgere, der ønskede at gifte sig med en udlænding. Asylsøgere kunne ikke længere gifte sig i Danmark, og reglen om familiesammenføring for forældre over 60 år ophævedes. Vedrørende de økonomiske støtemuligheder begrænsedes disse således, at integrationsydelsen svarende til satserne i kontanthjælpssystemet nedsattes til niveauet

for statens uddannelsesstøtte. Til gengæld hævedes grænsen for satserne på arbejdsindtægter fra 11,50 kroner til 28 kroner pr. time ved modregningen. Først efter syv år kunne der opnås ret til fuld kontanthjælp.

Det var regeringens vurdering, at disse stramninger ville betyde et markant fald i tilstrømningen af udlændinge til Danmark, men den var ikke i stand til at sætte tal på. Dansk Folkeparti erklærede sig moderat positiv over for forslaget, men krævede dokumentation for, at udlændingepakken reelt begrænsede indvandringen. Reaktionen fra de andre partier viste, at det var hos Dansk Folkeparti, regeringen skulle hente støtten til at gennemføre pakken. Dog skal det nævnes, at selvom Socialdemokratiet tog afstand fra tonen og væsentlige elementer i forslaget samt efterlyste flere initiativer til integration af udlændingene, så var det ikke afvisende over for dele af forslaget, f.eks. hævnningen af aldersgrænsen for ægtefæller fra 18 til 24 år. Partiet afviste ikke på forhånd at gå i forhandling med regeringen.

Efter fremlæggelsen af forslaget skete der i lang tid ikke noget. Både Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet undrede sig over ikke at blive indbudt til forhandlinger. Pia Kjærsgaard mente det nødvendigt i en artikel i partiets blad Dansk Folkeblad den 17. april at gøre opmærksom på, at såfremt Dansk Folkeparti skulle medvirke til en ny, god finanslov for 2003 kunne det kun ske, såfremt indvandringen var under kontrol, og der var kommet væsentligt færre fremmede til landet. Om denne raslen med de flertalsgivende mandater var årsagen, vides ikke, men det er et faktum, at regeringen og Dansk Folkeparti den 7. maj fremlagde den aftale, de havde indgået.

I forhold til regeringens oprindelige udspil var der ikke ændret meget, men dog indføjet yderligere et par stramninger, nemlig at ved kriminalitet, som gav seks måneders straf,

skulle der gå 10 år, før der kunne opnås permanent opholdstilladelse, at flygtninges retskrav om at få tilbudt en passende bolig af en vis størrelse ophævedes, samt at der stilledes skærpede krav til danskkundskaber. Det helt centrale i aftalen var dog, at Dansk Folkeparti havde sikret sig afgørende indflydelse på den fremtidige udlændingepolitik. Det indgik i aftalen, at regeringen efter anmodning fra partiet skulle udarbejde notater om virkningen af udlændingepolitikken, at regeringen løbende skulle redegøre over for partiet om arbejdet i en arbejdsgruppe, der skulle tage sig af udsending af udlændinge, der ikke havde ret til at være i Danmark, at forligsparterne løbende skulle drøfte mulige initiativer inden for udlændingområdet, herunder lovforslag, samt at de skulle udarbejde en samlet vurdering af effekten af aftalen i efteråret 2003. Dansk Folkeparti havde for første gang taget et medansvar for en lovgivning om partiets helt dominerende mærkesag og samtidig sikret sig indflydelse på området i et godt stykke tid fremover.

Socialdemokratiet og de øvrige partier i Folketinget var blevet kørt fuldstændigt ud på et sidespor. Men som sædvanligt var der ikke hel enighed i Socialdemokratiet om, hvordan det skulle håndtere den opståede situation. Nogle socialdemokrater talte for, at partiet skulle stemme for hele den indgåede aftale, andre for at det kun skulle stemme for udvalgte stramninger. Det indgik også i diskussionen, hvilke af stramningerne partiet ville afskaffe igen, hvis/når det igen fik regeringsansvar. En endelig og autoritativ afklaring af dette fandt ikke sted. Ved den endelige behandling af udlændingepakken den 31. maj handlede debatten ikke ret meget om det faktiske indhold i lovforslaget, men udviklede sig hurtigt til en ophedet ordveksling om kristendom og islam foranlediget af, at Jesper Langballe fra Dansk Folkeparti erklærede, at islam skulle bekæmpes, fordi den var en tikende bombe under den vestlige verden. Udlændingepakken blev vedtaget med Venstres,

Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis stemmer. Alle de øvrige partier stemte imod. Udlændingepolitikken satte fortsat store skel i Folketinget.

På et helt andet område satte de nye magtforhold i Folketinget sig også igennem. Det gjaldt vedtagelsen af en ny medielovgivning. Den 13. maj fremlagde kulturminister Brian Mikkelsen et udspil til et nyt medieforlig. Blandt hovedelementerne i udspillet var en omdannelse af TV2 til et statsligt aktieselskab med henblik på at sælge stationen samt at en privatiseret og solgt station ikke skulle modtage licenpenge og skulle kunne sende reklamer på lige vilkår med andre kommersielle TV-stationer. En eventuel køber skulle underskrive en kontrakt, hvori en public service forpligtelse var indskrevet. Det fremgik også af udspillet, at de gældende begrænsninger for samarbejde mellem de lokale TV-danmark-stationer skulle ophæves, at DR skulle lægge 20 procent af produktionen ud til uafhængige TV- og filmproducenter, samt at det skulle være nemmere at drive kommercielle radiostationer, og at den såkaldte femte kanal blev udbudt til et kommercielt radioselskab.

De politiske reaktioner var i det store og hele positive, og det tegnede til et bredt forlig. Alligevel mislykkedes det. Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres og Socialistisk Folkepartis forhandlere mente, at kulturministeren ikke tog forhandlingerne alvorligt, fordi han i et interview i TV havde udtalt, at TV2 under alle omstændigheder skulle privatiseres. Selv mente han, at de tre partier havde rottet sig sammen. Under alle omstændigheder udviklede forhandlingsklimaet sig yderst dårligt, og den 3. juni indgik regeringen et forlig alene med Dansk Folkeparti. Selvom både kulturministeren og de øvrige partier erklærede sig parate til at genoptage forhandlingerne, var det udsigtsløst, fordi Dansk Folkepartis forhandler Poul Nødgaard satte hælene i og erklærede, at han ikke orkede flere endeløse

diskussioner. Og derved blev det. Endnu en gang havde Dansk Folkeparti markeret sin nyvundne magtposition.

På det skolepolitiske område satte den nye parlamentariske situation også et kraftigt aftryk. Siden begyndelsen af 1900-tallet har alle folkeskoleforlig været brede forlig, som det nærmest var helligbrøde at bryde. Folkeskolens lovgivning skulle hvile på et stabilt og langsigtet grundlag. Den 10. april udtalte undervisningsminister Ulla Tørnæs, at hun erkendte, at hun havde brudt denne historiske tradition. Bruddet bestod i, at hun trods modstand fra forligspartierne – Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti – afskaffede kommunernes forpligtelse til at tilbyde modermålsundervisning for de tosprogede elever med stemmer fra Dansk Folkeparti. Samtidig fremlagde hun et ti-punktsprogram for en ny folkeskolelov, som hun agtede at invitere den nu forhåndværende kreds af forligspartier til drøftelse om. Skulle nogle af dem ikke længere være interesseret i at deltage i forhandlingerne med den begrundelse, at de ikke længere kunne vide sig sikker på, at forliget blev overholdt, ja, så var Dansk Folkeparti meget interesseret i at være med. Faktisk overraskede det Pia Kjærsgaard, at partiet ikke allerede var blevet inviteret. Det var hun nu sikker på ville ske, for Dansk Folkeparti var jo, som hun mere end diskret antydede, regeringens parlamentariske grundlag.

Det hjalp ikke på klimaet mellem regeringen og oppositionen, at en række forhold af betydning for folkeskolen i juni blev forhandlet mellem regeringen og Kommunernes Landsforening. Oppositionen fandt det stærkt kritisabelt, at disse forhandlinger blev ført og afsluttet, inden folketingets partier havde været inddraget. De økonomiske rammer, der blev aftalt med Kommunernes Landsforening, indsnævrede partiernes handlefrihed, og det var dog på nationalt niveau, at skolepolitikken skulle fastlægges, hed det.

I øvrigt afsluttedes de teknisk komplicerede og økonomisk vigtige forhandlinger mellem regeringen og Kommunernes Landsforening med en aftale den 14. juni. Det helt centrale element var, at regeringens skattestop skulle overholdes i kommunerne under ét. Der indgik ingen formuleringer i aftalen om sanktioner, hvis det ikke lykkedes, men finansminister Thor Pedersen slog fast, at regeringen ville skride ind hvis det var nødvendigt, i form af at trække i bloktilskuddet til kommunerne og så nedsætte statsskatten tilsvarende. Derved kunne skattestoppet fastholdes. Formand for Kommunernes Landsforening, venstremanden Ejgil W. Rasmussens vurdering af aftalen var, at den var så stram, at den kunne føre til serviceforringelser. Det synspunkt tilsluttede Socialdemokratiet sig og truede med at ville stemme imod aftalen i finansudvalget, selvom partiet traditionelt stemte for en kommuneaftale. Også Dansk Folkeparti truede med at stemme imod på grund af utilfredshed med, at der ikke var rettet op på pensionisternes tillæg til briller, tandpleje og fodbehandling. Efter garantier for, at disse tillæg ville blive indarbejdet i næste års finanslov, kom regeringen igennem også med den aftale.

VK-regeringen havde handlekraftigt udnyttet valgresultatets momentum og gennemført væsentlige dele af det, som de to partier var gået til valg på. Der var heller ingen tvivl ladt tilbage om, at det var og blev Dansk Folkeparti, som var regeringens parlamentariske grundlag. Det var alene sammen med det parti, at de væsentligste nye love var gennemført. Begge partier indrykkede da også annoncer i de landsdækkende aviser, hvor de udførligt beskrev, hvad de havde gennemført, og at de til punkt og prikke havde holdt deres valgløfter. At holde valgløfter var blevet et selvstændigt bedømmelseskriterium i den politiske debat. Oppositionen mente ikke overraskende, at det modsatte var tilfældet. Det ville efterhånden vise sig, at den gennemførte lovgivning og især fastholdelsen af

skattestoppet ville medføre, at løfterne ikke kunne holdes. Desuden anklagede oppositionen regeringen for at føre blokpolitik. Dette tema prægede i høj grad afslutningsdebatten. Med en konsensuspræget politisk kultur udviklet gennem årtiers afhængighed af midterpartiernes støtte til diverse regeringer var det en ny situation. En noget rådvild opposition havde i hvert fald endnu ikke vænnet sig her til og fået indarbejdet de nye parlamentariske magtforhold i deres hverdag, magtforhold som ret så symbolsk blev illustreret af, at en repræsentant fra LO-toppen, Harald Børsting, havde inviteret sig selv til et møde med Dansk Folkeparti den 24. januar. Partiets gruppeformand Kristian Thulesen Dahl fandt det var positivt, fordi partiet var dybt optaget af LO-medlemmernes tarv, som han udtrykte det.

Oppositionens rådvildhed skyldtes for en væsentlig dels vedkommende, at Socialdemokratiet havde problemer med at fordøje nederlaget og få fastlagt en tydelig og fremadrettet politisk linje. Partiet koncentrerede sig om at kritisere regeringen – hvilket bestemt også er en oppositions opgave – men, som en anonym ledende socialdemokrat udtrykte det, så skulle partiet i langt højere grad lægge vægt på at fortælle, hvad det selv ville, end på hvad andre gjorde forkert.

Et tab af regeringsmagt kombineret med et markant stemmetab medfører ofte et lederskift i et politisk parti. Et sådant iværksatte socialdemokraterne ikke – i hvert fald ikke umiddelbart. Poul Nyrup Rasmussen fastholdt, at han fortsatte som partiformand. Styrkeforholdet mellem partiets forskellige grupperinger – de gamle prøvede kræfter, mellemgenerationen, de unge – samt diverse kaffeklubber bevirkede, at der ikke var en oplagt kandidat til at overtage formandsposten. Men formandsspørgsmålet ulmede.

Den fornyelsesproces, som partiet havde igangsat i første halvdel af 1990'erne, men

som stort set var gået i stå som følge af dels indsatsen for at bevare regeringsmagten dels oprøret fra baglandet efter efterlønsreformen i 1998, blev nu genoptaget. Et af hovedbestyrelsen godkendt debatoplæg til fornyelse af organisationen blev udsendt til diskussion i partiforeningerne i begyndelsen af februar. Samtidig indledte Poul Nyrup Rasmussen en omfattende rejseaktivitet til alle dele af landet for at diskutere med de menige partimedlemmer og lytte til befolkningen. Alt sammen skulle lede frem til organisatoriske og politiske beslutninger på partiets kongres til september. En omfattende og svær omstillingsproces var påbegyndt.

Også Socialistisk Folkeparti brugte valgnerderlaget til at iværksætte en selvransagelse. Nederlaget skulle ifølge partiformand Holger K. Nielsen bruges til at udløse en massiv nytænkning om blandt andet EU, udlændingepolitik og reformer af velfærdssamfundet. Hovedbestyrelsen gav den 13. januar bred opbakning til det debatoplæg, han havde formuleret om partiets fremtid.

På landsmødet den 26.-28. april fik han tilslutning til den nye profil. Han fastslog, at Socialistisk Folkeparti var for EU, og opfordrede stærkt til at stoppe al tale om udmeldelse af EU, men opfordrede derimod til, at venstrefløjen brugte EU offensivt på miljøområdet, til at tøjle de globale markeds kræfter og til ikke mindst at styrke det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde som en modvægt til USA's dominans. De danske forbehold berørte han dog ikke i talen. Vedrørende udlændingeproblematikken tog han endog meget skarpt afstand fra religiøse fanatikere, herunder eksplicit reaktionære imamer, som værende en pestilens for demokratiet. Partiet måtte tage aktivt del i den værdikamp, der foregik i det danske samfund, en kamp som ikke foregik mellem kristendom og islam, men mellem det reaktionære og det progressive. Dette var ganske anderledes kontante toner, end den forsigtige forståelse,

han på sidste landsmøde havde vist over for dem, der var bekymrede over indvandringen, en forståelse han dengang blev alvorligt kritiseret for. Nu fik han et massivt bifald fra de omkring 400 delegerede.

Debatten på landsmødet blev også præget af et oplæg fra debatklubben Fremgang og Fornyelse, skrevet af fem unge medlemmer, benævnt fembanden, der opfattede sig selv om en slags tredje vej i forhold til den gamle fløjopdeling i partiet. De fandt den evindelige debat om de danske EU-forbehold frugtesløs. De så hellere, at partiet arbejdede for at komme ud af Socialdemokratiets skygge og den socialdemokratiske systemtænkning ved at have et mere fordomsfrit syn på den offentlige sektor, at partiet turde gå ind for en social omfordeling ved at tage fra den bedrestillede middelklasse (f.eks. børnechecken fra rige familier og ydelser til velaflagte pensionister), at partiet ikke blindt og automatisk gik ind for kollektiv trafik, men også satsede på miljørigtige biler, at partiet ikke automatisk skulle være imod ny teknologi, f.eks. gensplejsning.

Medens opbakningen til Holger K. Nielsen var massiv – enhver mumlen om et partiformandsskifte forstummede efter landsmødet – så viste valget til ny hovedbestyrelse, at magtkampen mellem de forskellige fløje i partiet eksisterede i bedste velgående. Resultatet viste, at den traditionelle venstrefløj med Villy Søvndal i spidsen samt de yngre medlemmer med tilknytning til fembanden blev stærkest repræsenteret i hovedbestyrelsen. Den fløj i partiet, som ønskede en modernisering af EU-forbeholdene og at bruge EU til at udvikle en global vision, fik indvalgt Pia Olsen og Villy Dyhr, men ikke Anne Grete Holmsgaard, hvilket blev betragtet som et nederlag. Blandt de unge opnåede Mette Feifer et højt stemmetal, og hun blev på et efterfølgende hovedbestyrelsesmøde valgt til ny næstformand i stedet for Thorstein Theilgaard, som ønskede at trække sig fra posten af private grunde. At der havde

været rejst kritik af hans indsats som partiets valgstrateg, har nok også spillet ind på beslutningen. Selvom landsmødet endte »på traditionel SF-vis«, var hovedindtrykket dog optimisme, og at der var gjort op med et par af partiets hellige køer.

Også Venstre oplevede, at om ikke en hellig ko så dog et mønstereksempel blev slagtet. Farum kommune var under Peter Brixtoftes lange periode som borgmester i stigende grad blevet brugt af Venstre som et eksempel på, hvor godt det kunne gå, når Venstres ideer fik lov at udvikle sig i praksis. Med slet skjult henvisning til traditionelt socialdemokratisk drevne kommuner henviste Venstres landspolitiker ofte til, hvordan man med moderne ledelsesmetoder og nytænkning af forholdet mellem offentlig og privat kunne forbedre borgernes service niveau samtidig med, at skatteprocenten faldt. Farum-modellen blev et velkendt begreb.

Den 6. februar offentliggjorde dagbladet BT en artikel om, at Peter Brixtofte havde drukket vin til over 8.000 kroner flasken på restaurant Sepp i Farum Park, og at han fik lavet store regninger på mad og drikke om til møder i kommunens regi og sendt regningen til rådhuset. Herefter rullede lavinen med rivende hast. Flere og flere afsløringer af højst tvivlsomme økonomiske, forvaltningsmæssige og muligvis endog ulovlige transaktioner blev gravet frem. Den 9. februar ransagede bagmandpolitiet rådhuset og nogle privat-adresser, den 14. februar beslutter økonomiudvalget i Farum at iværksætte en uvildig undersøgelse af de økonomiske forhold, den 19. februar sætter indenrigsministeren kommunen under administration, den 10. marts beslutter et snævert flertal i byrådet at bede indenrigsministeren om at suspendere Peter Brixtofte som borgmester, hvilket han gjorde den 6. maj. Inden da havde politiet sigtet Peter Brixtofte for blandt andet mandatsvig, og offentliggørelsen af kommunens regnskabsbilag havde blotlagt et kollo salt frådseri med skattekrone.

Venstres byrådsgruppe og vælgerforening var blevet splittet, og kampen om, hvem der skulle afløse ham som borgmester, udviklede sig mere og mere farceagtigt. Den endte med, at venstremanden Lars Carpens den 13. maj blev valgt til posten. Han fik den utaknemmelige opgave blandt andet at gennemføre en spareplan, sætte skatten op med 3,2 procent og tredoble grundskyldspromillen.

Ihukommende Farum-modellens hidtidige status i venstrekredse blev sagens alvorlige omfang og karakter i stigende grad en belastning for Venstre. Partiet havde søgt at lægge afstand til skandalen ved at karakterisere den som ene og alene et lokalt og personbundet problem. Men den 14. maj var tålmodigheden sluppet op. Venstres folketingsgruppe besluttede at ekskludere Peter Brixtofte. Han var herefter løsgænger i Folketinget. Desuden så statsminister Anders Fogh Rasmussen meget gerne, at Brixtofte helt blev ekskluderet af partiet.

Kompetencen hertil lå imidlertid ifølge partiets vedtægter hos den lokale vælgerforening, og her var man ikke indstillet at tage det spørgsmål op, før de igangsatte undersøgelser og domstolene havde truffet en afgørelse. Partiets hovedbestyrelsen kunne beslutte en eksklusion, men traditionen for, at det var en lokal beslutning, var så stærk, at hovedbestyrelsen ikke havde planer om at behandle sagen. Men symptomatisk for hele forløbet besluttede den lokale vælgerforening den 5. juni – på et tidspunkt hvor Brixtofte var i udlandet for at blive behandlet for sit alkoholmisbrug – alligevel at ekskludere ham. Det fik flere medlemmer til at erklære, at de nu ville arbejde for oprettelsen af en ny lokalforening.

For Venstre var sagen ikke afsluttet. Heller ikke i Folketinget. Her tegnede der sig før sommerferien en flertal bestående af Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten for at gennemføre

en uvildig undersøgelse af myndighedernes rolle i sagen. Månen en socialdemokrat har givetvis i sit stille sind ønsket, at BT havde offentliggjort den afslørende artikel et par uger inden den 20. november 2001.

I løbet af første halvår af 2002 havde regeringen og dens støtteparti som tidligere nævnt udvist handlekraft. De næste par halvår ville vise, i hvilket omfang de vedtagne love virkede efter regeringens hensigt eller om oppositionen ville få ret i dens kritik. De ville også vise, hvordan den nye magtblok i dansk politik ville tackle de løbende politiske problemer, når sejrusrusen havde lagt sig, og hverdagen meldte sig med de ofte uforudsete små og store sager. Der er nemlig lang vej fra vedtagelsen af et lovkompleks i Folketinget, til det bliver implementeret helt ud i de yderste led af forvaltningen, der hvor befolkningen møder lovgivningens konkrete positive eller negative konsekvenser. Hvordan ville den proces forløbe, og hvordan ville befolkningens reagere på det? Kunne Dansk Folkeparti, dets medlemmer og vælgere håndtere det parlamentariske ansvar og de forpligtelser, som det nu havde påtaget sig, og kunne regeringspartiernes medlemmer og vælgere i længden acceptere afhængigheden af kun ét

parti? Lejlighedsvis havde de konservative, men også venstrefolk protesteret over finansminister Thor Pedersens egenrådighed og over, at han indgik aftaler med Dansk Folkeparti uden at have inddraget hverken resten af regeringen eller partiernes ordførere.

Et af regeringspartiernes valgløfter var at søge det brede samarbejde. Det var – ud over den mere rutineprægede lovgivning – ikke blevet etableret endnu, men statsministeren gentog under afslutningsdebatten, at det fremover stadig var regeringens mål. Om det kunne nås, afhang selvfølgelig ikke kun af regeringen selv, men i høj grad også af hvilken linje Socialdemokratiet besluttede sig for at følge: at tvinge VK-regeringen i armene på Dansk Folkeparti og dermed samtidig sørge for, at sidstnævnte »kom under åget« eller løbende at søge konkret indflydelse på udformningen af lovgivning. De nye og uvante magtforhold i Folketinget rejste nye og uvanlige udfordringer for de politiske partier – og deres professionelle rådgivere må man vel tilføje nu om stunder.

Manuskriptet afsluttet den 18. september 2002.

Anmeldelser

Søren Juul:

Modernitet, velfærd og solidaritet

En undersøgelse af danskernes moralske forpligtelser

København: Hans Reitzels Forlag. 393 sider inkl. litteratur, pris. kr. 350

»Modernitet, velfærd og solidaritet« er en sociologisk undersøgelse af danskernes solidaritet forstået som moralske forpligtelser over for andre mennesker. Lige siden den klassiske sociologis fremvækst har solidaritetsbegrebet og det moderne samfundets sammenhængskraft været i fokus blandt sociologer, om end i varierende grad gennem det 20. årh. Siden 1980'erne har det fået fornyet sociologisk aktualitet med teorier om senmodernitetens kendetegn – og specielt i Danmark med den politiske debat om velfærdsstatens påståede »krise« og svigtende befolkningsopbakning. Søren Juul, der er lektor på RUC og tidligere seniorforsker på Socialforskningsinstituttet (hvor undersøgelsen er gennemført), har med dette omfattende projekt ønsket »at bidrage til en afklaring af den modsætning, der synes at være mellem store dele af den sociologiske teori og den empiriske samfundsforskning« (s. 14), hvad angår påstande om svigtende solidaritet i befolkningen og faktiske forhold. Ved at brede perspektivet ud og undersøge borgernes holdninger og adfærd ikke bare i forhold til velfærdsstaten, men også i forhold til hinanden i familien og som venner, naboer, kolleger og medborgere, mener han at kunne opfange vigtige brudflader i den sociale solidaritet (*Kap. 1*).

Undersøgelsens solidaritetsbegreb (kap.2) er et overbegreb for forskellige typer »moralisk forpligtethed mellem mennesker, der er afhængige af hinanden, knyttet til hinanden og/eller identificerer sig med hinanden. Den udgør et bånd, der integrerer dem som medlemmer af et fællesskab« (s. 16). SJ diskuterer solidaritetsbegrebets kompleksitet, fremtrædelsesformer og typologier samt undersøgelsens moralbegreb: »Solidaritet drejer sig om oplevelsen af at være moralisk forpligtet over for andre (at sætte sig i den andens sted)« (s. 24). Kernen i dette begreb er moral,

»forstået som normative holdninger og/eller koder, der implicerer en forpligtelse til selvbegrænsning og hensyntagen til andre« (s. 39). Moral er »et produkt af strukturelle betingelser og kulturelle overleveringer, om end den muliggøres af en i mennesket iboende etisk evne« (s. 38), dvs. »bygger på en præsocial evne, der gør det muligt for mennesker at sætte sig i den andens sted«, og på »en i mennesket iboende disposition for medmenneskelighed« (s. 32). »Moral og medmenneskelighed manifesterer sig i borgernes holdninger« (s. 37). »Det der kvalificerer handlinger og/eller holdninger til at være solidariske, er, at de om ikke udelukkende så i det mindste delvis bygger på moral« (s. 37) og er »noget, man i hvert fald til dels gør af hensyn til andre, fordi man finder det moralsk rigtigt« (s. 21). Solidaritet er af samme grund vanskelig at måle, idet »de fleste mennesker i praksis forsøger at afbalancere deres egoistiske stræben med solidaritet og hensyntagen til andre« (s. 23). Derfor må solidaritet altid forstås konkret og situationelt« (s. 17). Det indebærer, at forskeren må tage udgangspunkt i borgernes egne oplevelser af motivationen for en holdning og en handling og fortolke »ud fra den situation, de [borgerne] befinder sig i, og de muligheder, de har. Derved drejer det sig ikke om at foretage eksakte målinger, men om at finde empiriske indikatorer, der er åbne for fortolkning« (s. 18), og det er formålet med denne empiriske undersøgelse. Den meget eftertænksomme og noget noteprægede redegørelse efterlader ikke desto mindre læseren med et diffust billede af undersøgelsens solidaritetsbegreb, hvilket kunne være undgået med en kritisk redaktion af kapitlet. Det gælder i nogen grad også *kap. 3: Bekymring og optimisme i sociologien*, hvor SJ præsenterer de teorier om samfundsudviklingens betydning for social solidaritet og samfundsmæssig integration, der er indgået i de teoretiske overvejelser forud for den empiriske undersøgelse. Det drejer sig om de klassiske sociologer samt nyere sociologiske bidrag repræsenteret ved Jürgen Habermas og repræsentanter for henholdsvis kommunitarismen, teorier om velfærdsstaten og det sociale medborgerskab og teorier om refleksiv modernitet (Anthony Giddens og Jodi Dean). Undersøgelsens bærende tese er, at der

i det senmoderne samfund er en bevægelse i retning af en mere refleksiv orientering til de moralske forpligtelser og dermed en mere åben og uforudsigelig solidaritet. Han antager, at refleksiviteten reelt i varierende grad sætter sig igennem i forskellige grupper i samfundet og øger skellet mellem stærke og funktionsdueligere borgere og sårbare mennesker, der vil have svært ved at leve op til kravene i et refleksivt samfund (s. 104). De meget omfattende teoretiske diskussioner i kap. 2 og 3 afklarer dog ikke helt nogle centrale spørgsmål, bl.a. forholdet mellem – normer/værdier – holdning – motiv – handling samt den teoretiske og analytiske status af »den præsociale etiske evne« og »den i menneskets iboende disposition for menneskelighed«.

Undersøgelsens *problemstilling, metateoretiske overvejelser og metodologiske valg* præsenteres i (kap. 4).

1. »Er der noget, der understøtter bekymrede sociologers tese om en solidaritetskrise og et tab af solidaritet? Peger empirien først og fremmest på konsensus og fortsat opbakning bag den institutionaliserede velfærdsstatslige solidaritet (det sociale medborgerskab), som det har udviklet sig i Danmark? Eller antyder empirien en bevægelse i retning af en mere åben og refleksiv solidaritet både på det personlige plan og i forhold til velfærdsinstitutionerne?
2. Hvilke befolkningsgrupper er især bærere af en refleksiv orientering til de moralske forpligtelser, og hvilke er især bærere af, hvad jeg med reference til Jodi Dean har kaldt konventionelle solidaritetsformer? Hvordan kan eventuelle forskelle forklares?
3. Kan en solidaritet, der bygger på refleksivitet, være lige så stærk og forpligtende, som en solidaritet, der udspringer af fællesskabers moralske stemme? Kan den generere integration og samfundsmæssig sammenhængskraft? Er der nogen grupper, der – på trods af den refleksive solidaritetsforms påståede universelle karakter – falder udenfor?« (s. 106-07)

Undersøgelsen bygger på en kombination af kvalitative og kvantitative metoder. Der er gennemført en survey-undersøgelse med et repræsentativt udsnit af den voksne danske befolkning over 18 år. Denne spørgeskemaundersøgelse giver et billede af en række indikatorernes udbredelse og fordeling i befolkningen. Desuden er der blevet gennemført 48 kvalitative interviews i 4 udvalgte kommuner (s. 15). De

kvalitative forskningsinterviews giver forskeren efterfølgende en dybere indsigt i solidaritetsformernes sociale kontekst, sådan som de kan udledes af respondenternes egne fortællinger (s. 123). I et efterhånden multietnisk samfund med kulturelle spændinger havde det givet et mere dækkende billede af danskernes moralske forpligtelser, hvis SJ i undersøgelsen havde inddraget danskere med anden etnisk baggrund og deres moralske forpligtelser.

Den empiriske del af bogen belyser solidariteten i forskellige sociale sammenhænge. På det personlige plan handler det først og fremmest om solidariteten i *familien* (kap. 5), dvs. om samværet mellem forældre og hjemmeboende børn og om opdragelsesprincipper, samt de voksne børns forpligtelser over for egne forældre og øvrige familiemedlemmer. Generelt er der ikke tale om en moralsk krise. Tesen om at, at det offentlige system har udhulet borgernes personlige ansvar over forældre og nære familiemedlemmer, bekræftes ikke. Det offentlige system har frigjort borgerne fra en række familiemæssige forpligtelser, men de erklærer sig parat til at træde til, hvis der er behov for hjælp. Det er dog tvivlsomt, om alle de beskrevne samværsformer og opdragelsesprincipper kan tolkes som indikatorer på moralsk solidaritet eller som kærlighed (affektiv solidaritet) eller hensigtsmæssige samværsregler (funktionel solidaritet). En lidt større opmærksomhed på alternative forklaringer – eventuelt med inddragelse af nyere europæisk forskning inden for området havde generelt styrket undersøgelsen. *Venskaber* (kap. 6) og solidaritet med *naboer og omkringboende* (kap. 7) er stadig et vigtigt socialt sikkerhedsnet, om end naboskabssolidaritet er det i mere begrænset omfang end den, der udvises over for familien og venner. Solidariteten med naboer er mere udbredt på landet end i byerne og bekræfter således tesen om, at storbylivet nedbryder sociale fællesskaber. Solidariteten med venner og naboer er i nogen udstrækning et refleksivt personligt valg for den enkelte, hvilket især for naboskabets vedkommende indebærer et problem for mennesker, der ikke lever op til normerne og dermed offentlige integrationsforsøg.

Bekymringen for, at individualismen skal brede sig til fællesskaber, der hidtil har været solidaritetsgivende, omfatter også *arbejdspladserne* og den traditionelle fagbevægelse. Undersøgelsen (kap. 8) viser, at den arbejdende befolkning kan karakteriseres som »moderat individualistisk«. Den er præget af nogle individualistiske grundopfattelser og af en betydelig mo-

ralsk forpligtelse, om end der spores en ambivalens over for arbejdsløse og andre med vanskeligheder på arbejdsmarkedet. Denne ambivalens udgør en alvorlig barriere mod mange aktuelle aktiveringsinitiativer. På mange arbejdspladser findes der en betydelig hverdagssolidaritet, som viser sig ved, at man hjælper hinanden, og således udgør arbejdet for mange et bæredygtigt socialt netværk. I en tid, hvor mobning er kommet på arbejdspladsernes og fagforeningernes dagsorden, savner man i undersøgelsen en analyse af denne negative form for samvær. Solidaritet med mennesker, der diskrimineres som kategori på grund af deres køn, er heller ikke medtænkt her eller andetsteds i undersøgelsen – køn indgår udelukkende som en baggrundsvARIABLE. Der er en bevægelse i retning af en mere refleksiv personlig solidaritet på arbejdspladserne, men opslutningen bag fagbevægelsen hviler stadig primært og generelt på et stærkt moralsk fundament, der dog ikke modsvares af et tilsvarende fagpolitisk engagement. Et par interviews med *uddannelsessøgende* i et gymnasiet og en teknisk skole er ikke tilstrækkeligt grundlag for SL's antydning om værdiorienteringen og kulturen på disse steder.

Solidaritet med den »ukendte anden« omfatter *De sårbare og de fremmede* (kap. 9) samt medborgerne, dvs. *samfundssolidariteten* (kap. 10). Der er almindelig enighed om, at det danske samfund skal hjælpe dårligt stillede mennesker, der på den ene eller anden måde er udstødt eller diskrimineret som gruppe og derfor befinder sig i en sårbar position i samfundet, men den personlige solidaritet med disse mennesker kan ligge på et lille sted. Ansvar for at hjælpe sårbare medborgere opfattes først og fremmest som et anliggende for det offentlige, men ikke betingelsesløst: alle, der kan, skal klare sig selv uden hjælp fra det offentlige. Derfor er der også en stærk opbakning bag aktiveringsideologien i befolkningen. De kvalitative interviews viser, at der bag en tilsyneladende konsensus kan identificeres »en hård« og »en blød« linje, hvad angår krav til dem, der har brug for hjælp. Det gælder ikke mindst, når det gælder holdningerne til de fremmede, hvor der uopfordret skelnes mellem værdigt trængende flygtninge og bekvemmelighedsflygtninge.

Som afslutning på den empiriske del undersøges forholdet mellem borgernes civile engagement, medborgerskabssolidaritet og opbakning til velfærdsstaten (kap. 10). Formålet er at finde indicier, der kan underbygge forestillingen om en solidaritetskriser, der skyldes, at velfærdsstatslige foranstaltninger under-

minerer borgernes tilskyndelser til selv at gøre noget, eller underbygge tesen om, at der er tale om en bevægelse i retning af en mere refleksiv institutionaliseret solidaritet. Umiddelbart er der intet, der tyder på, at borgernes frivillige individuelle indsats er i tilbagegang. Undersøgelsen viser også, at der fortsat er en stærk opbakning bag velfærdsstaten, som opfattes som en retfærdig regulering og et nødvendigt sikkerhedsnet (af samme grund har folk ikke noget imod at betale skat). Folk finder de basale ydelser rimelige, men ikke tilfredsstillende, og stiller sig mere forbeholdne over for retfærdigheden i universalitetsprincippet, der ligger til grund for den danske velfærdsideologi. Den yngre generations noget mere afslappede forhold til økonomisk ulighed kunne tyde på, at der måske er en værdiforandring undervejs bag den hidtidige opbakning om den nuværende velfærdsstat.

Bogens konklusion (kap. 11) er, at udviklingstendenserne ikke sætter sig igennem på samme måde i forskellige befolkningsgrupper, og derfor kan der ikke gives noget entydigt svar. Umiddelbart understøtter undersøgelsen ikke forestillingen om en generel solidaritetskriser: der er fortsat megen solidaritet på det nære personlige plan, og mange bakker velfærdsstaten op. Til gengæld spores der inden for alle sfærer en ændring i retning af mere refleksiv orientering til de moralske forpligtelser. Denne bevægelse er stærkest blandt de ressourcestærke borgere. Blandt de mindre ressourcestærke borgere er den konventionelle solidaritetsform stadig fremherskende. SL finder belæg for sin tese om, at den refleksive orientering »næsten med nødvendighed øger skellet mellem vindere og tabere« (s. 384). På den baggrund ser han, at velfærdsstatens største udfordring er at skabe institutionelle og retlige rammer, som fastholder og udvikler det sociale medborgerskab, men tvivler på, at det alene kan løse de svageste gruppers problem.

Bogens empiriske del er på trods af de nævnte forbehold enestående af sin art både i sin bredde og sin dybde og henvender sig til et bredt publikum med interesse for den politiske debat om den sociale solidaritet og velfærdsstatens fremtid. Med sin omfattende dokumentation af borgernes personlige indstilling over for andre borgere og over for det sociale medborgerskab og velfærdsstaten er der også stof til eftertanke for politikere, organisationsrepræsentanter og andre, der beskæftiger sig med integrations- og socialpolitik samt aktiveringspolitik. Det siger sig selv, at en undersøgelse af denne art og omfang og et

forskningsdesign, der bygger på fortolkning, rejser lige så mange spørgsmål som svar og kan give anledning til spændende faglige diskussioner. Derved har SL også levet op til sin egen opfattelse: at denne type forskning ikke kan give endegyldige svar, men skal generere kundskab til nye frugtbare problemstillinger for forskersamfundet, og det har han på elegant vis levet op til.

Kirsten Thomsen
lektor, mag.scient.soc.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Carsten Strøby Jensen (red.):
Arbejdsgivere i Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgiverorganiseringen i Norge, Sverige, Finland og Danmark
Nord: 2000:25, København: Nordisk Ministerråd.

Traditionelt har organiseringen af lønmodtagerinteresser påkaldt sig stor forskningsinteresse. Opmærksomheden på organiseringen af arbejdsgiverne har stået i skyggen. Således også i Danmark og Norden. Den foreliggende fremstilling er derfor et mere end velkomment forsøg på at bringe arbejdsgiverne og deres hovedorganisationer stærkere i fokus – at oprette en balance i studiet af disse to grupper er naturligvis ikke muligt med denne bog alene.

Bogen er resultatet af et nordisk forskningsprojekt, hvor sigtet har været at studere nordiske arbejdsmarkeds- og velfærdsmodeller og organisationernes rolle på arbejdsmarkedet. Bogen rummer følgelig bidrag fra situationen i Norge, Danmark, Sverige og Finland, ligesom et kapitel opsummerer de væsentligste resultater i et komparativt perspektiv.

Formålet er ikke blot at bringe ny og systematisk viden om arbejdsgiverorganisering, og hvordan de manifesterer sig inden for det arbejdsmarkedspolitiske felt, men også at diskutere forskelle og ligheder mellem de nordiske lande indbyrdes. Det er derfor en central opgave at undersøge, om der under en fælles nordisk model således er forskelle mellem de enkelte nordiske lande, hvilken karakter disse har, samt hvordan de kan forklares? Blikket rettes i de enkelte landekapitler herefter mod forskellige aspekter af arbejdsgivernes virke: Deres historiske opståen, deres interne organisationsstrukturer, relationerne til lønmodtagernes organisationer og overenskomstsyste-

rets udvikling (navnlig spørgsmålet om centralisering og decentralisering), trepartssamarbejdet mellem arbejdsgivere, lønmodtagere og staten samt deres arbejdsgivernes involvering i EU-relaterede aktiviteter.

Forfatterne af det danske bidrag – Carsten Strøby Jensen, Jørgen Steen Madsen og Jesper Due – har skrevet vidt og bredt om arbejdsmarkedet og de faglige organisationer, og i de senere år i stigende grad også om arbejdsgivernes organisationer. Stoffet i deres bidrag finder vi derfor også andetsteds. Men det er her præsenteret i en udmærket oversigtsartikel. Stor teoriudvikling er der ikke tale om, hvilket heller ikke har været ambitionen, men tingene er holdt sobert sammen, og pointerne er klare.

For folk uden for Norden synes det helt berettiget at tale om en nordisk model, og heri indfører den danske model sig også. Bidraget om Danmark samt de øvrige nordiske lade bekræfter da også den fortsatte eksistens af en nordisk model, men er også opmærksom på, at der er variationer mellem landene, og at f.eks. den danske model også er en variabel størrelse, der ændrer sig over tid.

Således viser dens samlede analyse bl.a., at organiseringen af arbejdsgiverne tidligt fandt sted her i landet (som i Norge og Sverige, mens Finland udviser visse særtræk), og at der også tidligt udvikledes faste relationer til fagbevægelsens organisationer (hvilket først efter 2. Verdenskrig virkelig skete i Finland); at hovedaftaler først blev indgået i Danmark, mens de andre nordiske lande fulgte langt senere; at arbejdsgiverorganisationerne (i både Danmark og Norge) samler mange mindre virksomheder, der kun vanskeligt kunne løfte vigtige opgaver; at der overalt i Norden har fundet en fusionsbølge sted, hvorved vi i dag har større, men langt færre organisationer på arbejdsgiversiden; at de etablerede arbejdsorganisationer i den private sektor, der typisk er orienteret mod industrien, er blevet ufordret af offentlige arbejdsgivere og arbejdsgivere i serviceerhvervene; at der konstant har været overvejelser om fordelene og ulemperne ved centralisering af overenskomtsystemet, og at der for tiden er en tendens til decentralisering (bortset fra Norge); at der vedrørende samspillet mellem offentlige og private aktører stadigvæk er tale om et korporativt mønster i de nordiske lande, selv om dette fra tid til anden også udfordres, hvilket navnlig har været tilfældet i Sverige; og at der endelig foregår stærke europæiseringsbestrebelse, der meget naturligt er

præget af de enkelte landes historiske og aktuelle tilknytning til det europæiske samarbejde.

Vi kommer rundt om mange spørgsmål, men visse felter lader bogen dog ligge. Dette fremgår også af bogens undertitel »... en sociologisk analyse ...«. Bl.a. ville det være relevant at komme nærmere ind på, hvordan arbejdsgiverne forholder sig til politiske og administrative institutioner. Anden type af forskning søger at beskæftige sig med disse dele, som vi skal se i en anden anmeldelse på disse sider.

Karsten Ronit, lektor, Ph.D.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Lars P. Poulsen-Hansen og Niels Erik Rosenfeldt (red.):

Regionernes Rusland

XII og 349 s., Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI), København 2001, pris kr. 190,00

»Regionernes Rusland« søger, som det siges i pressemeddelelsen fra DUPI, at belyse regionaliseringen af Rusland. I indledningen, forfattet af Niels Erik Rosenfeldt, tegnes den historiske baggrund for regionaliseringen i Rusland, hvori føderationens asymmetriske karakter understreges og de vigtigste dimensioner af denne gennemgås: den indenrigspolitiske, den økonomiske, den etniske samt den udenrigs- og sikkerhedspolitiske. Det hele startede med »suveræniteternes parade« og er foreløbigt endt med præsident Vladimir Putins forsøg på at »strømline« føderationen. Let bliver det ikke, selv om den Duma, der blev valgt i 1999, har vist sig betydeligt mere Kremlvenlig end sin forgænger.

Den indenrigspolitiske dimension behandles af seniorforsker ved DUPI Lars P. Poulsen-Hansen, den økonomiske afsnit ved professor Dr. oec. Claus Vastrup, den etniske dimension ved lektor Erik Kulavig fra Center for Russiske og Østeuropæiske Studier ved Syddansk Universitet, den udenrigs- og sikkerhedspolitiske side ved generalmajor Karsten Møller og afsnittet om Sortjordsbæltet ved cand.mag. i Øststatskundskab Mai Valentin Nielsen. Allerede denne opremsning af forfatterstaben afslører, at vi i denne sammenhæng ikke har at gøre med en politologisk tilgang til dette studie af Ruslands regionalisering, snarere et »area-study« eller landestudium. Der gøres så-

ledes ikke brug af aktørorienteret spilteori, diskursteoretiske og socialkonstruktivistiske tilgange, teorier om demokratisk konsolidering, Rokkan og Lipsets brug af »cleavages« eller Duvergers, Sartoris, Katz og Mairs, Kirchheimers forskellige klassifikationer af de politiske partier og partisystemer. Men informationerne i bogen er afgjort et særdeles godt »empirisk råstof« for politologer, der måtte ønske at studere forandringerne i Rusland ud fra fx én eller flere af de her nævnte tilgange.

I bogen rettes blikket mod seks store grupper af regioner og deres karakteristika og særlige problemer, Nordvestrusland, Sortjordsbæltet, Nordkaukasus, inkl. Tjetjenien, Volgaområdet, Sibirien og Fjernøsten samt Moskva by og Moskva-regionen. Kun i godt en tredjedel af samtlige nationale regioner (republikker og distrikter) udgør titulærnationen den største befolkningsgruppe (s. 85). I disse afsnit vil læseren finde mange oplysninger om 20 regioners historie, politik og økonomi. Sagt med andre ord er det ikke hensigten med denne fremstilling nærmere at beskrive alle Ruslands 89 regioner. Men udvalget af regioner er trods alt stort nok til at drage visse konklusioner. I disse afsnit får vi et fint indblik i de regionale ligheder og forskelle. I dette afsnit af bogen får vi bl.a. et levende indblik i regioner og byer forholdsvis tæt på Danmark, fx St. Petersborg, Pskov og Kaliningrad. Novgorod oblasts forsøg på at selvstændiggøre sig har, som det fremgår af bogen, dybe historiske rødder. I 1997 lå Novgorod oblast på førstepladsen blandt de 89 russiske regioner med hensyn til investeringer per capita. Derimod har St. Petersborgs bystyre i mangel af egentlig industripolitik haft langt sværere ved at tiltrække investeringer (s. 185). Byen Niznij Novgorod, det tidligere Gorkij, der er beliggende ca. 400 km øst for Moskva, var under Boris Nemtsov førende med hensyn til politiske og især økonomiske reformer, men glansen er siden gået af »reformernes hovedstad«. Tatarstan, en af de få donorer til det føderale budget, har under ledelse af Mintimir Sjajmijev været den region, der – bortset fra Tjetjenien – har ført den mest selvstændige og genstridige politik over for centralmagten i Moskva.

Det er i øvrigt én vigtig konklusion i bogen, at princippet om magtens tredeling ikke synes at være fremherskende på regionalt plan. Sagt med andre ord, demokratiet har det ikke for godt. Det er rundt omkring i regionerne en udbredt holdning, at der til at gennemføre markedsøkonomiske reformer først og fremmest er

brug for folk, der kan administrere, og at partipolitik kommer i anden række (s. 182) ud fra devisen, at det er »lettere for et ikke-politiseret parlament at arbejde« (s. 194). Spørgsmålet er da også, om deltagelsespræget demokrati er mest funktionelt ud fra effektivitetskriterier, frem for kriteriet at skabe mere konsistens i de økonomiske reformer og sikre føderationens enhed. Det russiske politiske system kom efterhånden til at fremstå som en særegen hybrid af autoritære styreformer på centralt og regionalt hold og elementer af repræsentativt demokrati. Det partipolitiske liv har været præget af vilkårlighed og korruption (s. 55).

De fleste nationale republikker er blevet autoritære præsidentregimer, hvor præsidenten omgiver sig med betroede folk af egen etnisk oprindelse. Faren for en regulær opsplitning af Rusland regnes ikke for sandsynlig, bl.a. fordi de fleste af de nationale republikker er for små til realistisk set at kunne etablere deres egen uafhængige stat (s. 91). Heller ikke en militær regional opsplitning regnes for sandsynlig (s. 135). Tartarstans aftale med Moskva fra 1994 var dog meget vidtgående, og som bekendt synes Moskva indstillet på at klare Tjetjenien-problemet gennem militær magtanvendelse. Det skal i den forbindelse også tilføjes, at selvstændighed ikke nødvendigvis er ensbetydende med hverken demokrati eller højere levestandard, hvilket også udviklingen på Balkan med al tydelighed har vist os. Men en vis selvstændiggørelse har fundet sted, især på det *udenrigsøkonomiske* område. Her gælder det om at finde den rette balance mellem central styring og regionale udenrigsøkonomiske tiltag uden at skade føderationens enhed (s. 141). Størst trussel mod Ruslands enhed på det udenrigsøkonomiske område finder vi efter alt at dømme i Sibirien og Fjernøsten. Statsmagts svaghed og de administrative strukturers utilstrækkelighed falder stadig i øjnene (s. 147).

I det afsluttende kapitel analyseres perspektiverne for Ruslands udvikling som føderation, de mulige fremtidige relationer mellem centralmagten og regionerne og Ruslands rolle i globaliseringens og regionaliseringens tidsalder. Det er bl.a. konklusionen (s. 313), at det lokale grænseoverskridende samarbejde vil bidrage til en yderligere uddybning af de økonomisk-sociale forskelle mellem føderationens enkelte regioner, bl.a. gennem tættere handelsmæssige forbindelser over grænserne. Det, der (s. 310) mest har plaget de føderale beslutningstagere, er formentlig ikke så meget risikoen for den russiske stats fuldstændige

sammenbrud, men snarere frygten for voksende ustabilitet *inden for* riget, frygten for at centralmagten i stigende grad vil komme til at savne autoritet og gennemslagskraft på grund af lokal obstruktion og eskalerende anarki. Meget tyder derfor på (s. 308), at der under Putin vil ske en politisk opstramning, gennemført med ganske håndfaste metoder og med stor vægt på »magtens vertikal«. Sagt med andre ord bliver vi vi med al sandsynlighed vidner til et fortsat sejt tovtækkeri, måske en del og hersk politik mellem centrum og periferi om både politiske beføjelser og fordelingen af de økonomiske ressourcer (s. 307) og en bestandig balancegang mellem de mange forskellige hensyn (s. 315). Det skal nævnes, at deciderede separatistiske bevægelser indtil videre været et marginalgænomen i Rusland (s. 303).

Bogen er afslutningsvist forsynet med et emne-, person- og navneregister samt et kort over Rusland. Dette ene kort over hele Rusland er afgjort for lidt i en bog med så mange geografiske oplysninger.

Bogens styrke og vægt er, som det vil være fremgået, ikke på det teoretiske felt, men på beskrivende og uddedende. Til gengæld præsenteres den interesserede læser igennem bogen for et væld af vigtige og interessante oplysninger om regionaliseringen, og i den forbindelse får vi også informationer om de helt særlige økonomiske og politiske forhold i regioner, som vi normalt ikke er særlig godt bekendt med.

Siden Vladimir Putins tiltræden er vi i øvrigt blevet godt forsynet med informative bøger om udviklingen i Rusland og med forskellig faglig bredde og forskellig teoretiske tilgange. DUPI's publikation hører så afgjort til disse gode informative værker. Blandt andre gode bøger om Rusland af nyere dato som vil kunne være værdifulde som supplement til DUPI's publikation, kan nævnes Archie Browns (red.) (2001), *Contemporary Russian Politics*, Oxford: Oxford University Press og Stephen White, Alex Pravda og Zvi Gittelman, *Developments in Russian Politics* (2001), Houndmills. Basingstoke, Hampshire: Palgrave. Disse bøger behandler udviklingen i Rusland fagligt bredt og er temamæssigt opbygget og fokuserer ikke i samme grad som DUPI's publikation på regionaliseringsaspektet.

Søren Riishøj, lektor
Institut for Statskundskab
Syddansk Universitet

Jan Sundberg (red.):

Partier och intresseorganisationer i Norden

Nord 2001:8. København: Nordisk Ministerråd. 182 pp.

Studiet af henholdsvis politiske partier og interesseorganisationer har været isoleret fra hinanden og har været bedrevet af forskellige grupper af forskere. Selv om begge typer af aktører har til opgave at repræsentere interesser og få disse sat igennem i den politiske beslutningsproces, er de imidlertid sjældent studeret i en sammenhæng. Denne udfordring tages her op af forskere fra Danmark, Finland, Norge og Sverige, der på udvalgte områder belyser variationerne mellem de nordiske lande.

Det er de såkaldt massebaserede partier, der på et eller andet tidspunkt har siddet inde med regeringsmagten, og de store organisationer, der ligeledes hviler på masseorganiserede bevægelser, og som er knyttet til de politiske partier, der står i centrum for fremstillingen. I al korthed bliver det således arbejdernes og bøndernes politiske og faglige organisering, som man koncentrerer sig om. For at nå frem til denne afgrænsning præsenteres vi for en række overvejelser og argumenter. Nogle af disse er rimelige og fornuftige, mens andre er mindre solide og bærer præg af, at valget af disse to hovedgrupper har været det praktisk mulige og overkommelige, men naturligvis må begrundes af andre hensyn. Et eller andet sted må en undersøgelse jo begrænse sig, og det er fuldt ud legitimt at begrænse sig til arbejdernes og bøndernes organisationsformer, men valget af denne gruppe partier og interesseorganisationer har naturligvis konsekvenser. Bogen er således kun i stand til at udsige noget om visse typer af partier og visse dele af organisationsverdenen – og ikke om partier og organisationer i helhed. Særligt mangler vi de borgerlige partier og arbejdsgiver- og erhvervsorganisationerne i undersøgelsen. De har været et stedbarn i såvel parti- som organisationsforskningen. Og er det fortsat. Alt for ofte viges tilbage for at undersøge disse aktører, selv om ny viden og nye synsvinkler netop her burde kunne udvikles frem.

Med disse begrænsninger har forskerholdet valgt at studere forekomsten af personsammenfald i partierne og organisationernes ledelser, andelen af parlamentsmedlemmer med en interesseorganisatorisk baggrund samt udbredelsen af organisationernes finansiering af de politiske partier. Disse tre spørgsmål

er underlagt to styrende hypoteser. For det første søges klarlagt, om de indirekte organiserede partier (dvs. partier med kollektive medlemmer, hvilket forekommer i Norge og Sverige) er mere integrerede med en interesseorganisationer end de direkte organiserede partier (dvs. partier med individuelle medlemmer, hvilket findes i Danmark og Finland)? For det andet søges belyst, hvorvidt koblingen mellem partier og organisationer efterhånden er blevet svagere, og om dette primært beror på partiernes tiltag.

Disse spørgsmål bygger på inspiration hentet i forskellige dele af partiforskningen, som gennemgås i det indledende afsnit. Relevante bidrag tilbage fra 1960'erne diskuteres, og specielt franskmænden Maurice Duvergers og nordmanden Stein Rokkans bidrag behandles. Selv om bidrag med betydning for såvel partierne som organisationerne tages med, er det dog i første række partiforskningen, der danner grundlaget. Selv om det er ambitionen at bygge bro mellem studiet af partier og interesseorganisationer, er det dog stadigvæk primært studiet af partier der søges udviklet. Da både partiforskningen og organisationsforskningen imidlertid på det empiriske og teoretiske plan har været særligt optaget af socialdemokratiske partier og fagforeningerne, er det også denne del af forskningen, der granskes. Dette kan være udmærket, så længe man beskæftiger sig med denne del af det politiske og organisatoriske univers, men synes mindre velegnet til at udforske bøndernes organisering for slet ikke at tale om f.eks. byerhvervenes faglige og politiske organisering. I denne forbindelse kunne man godt ønske en mere kritisk distance til traditionerne fra forfatternes side.

For et dansk publikum er Lars Billes og Flemming Juul Christiansens bidrag, der er det længste i bogen, naturligvis det mest interessante. Interessen samler sig her om Socialdemokratiet og Venstre på partisiden og LO (samt i nogen udstrækning, SID, METAL, HK, FOA og KAD) og Landbrugsrådet og Danske Landboforeninger på organisationssiden. Udviklingen føres tilbage til 1960. Altså en ganske lang og begivenhedsrig periode. Som i de øvrige kapitler undersøges her personsammenfaldet i de ledende organer, folketingsmedlemmernes baggrund og finansieringen af de politiske partier. Der er lavet et stort og samvittighedsfuldt arbejde med at afdække det historiske forløb, og kapitlet bringer således vigtig ny viden frem inden for undersøgelsens tre hovedspørgsmål.

For det første er personsammenfaldet i de ledende organer mindsket – både for Socialdemokratiets og Venstres vedkommende. I Venstre allerede fra 1970'erne, i Socialdemokratiet fra midten af 1990'erne. For det andet er den sociale og organisatoriske baggrund for de to partiers folketingsmedlemmer også ændret. Mens Socialdemokratiets folketingsmedlemmer stadigvæk har betydelig tilknytning til fagbevægelsen, selv om stadig færre har en arbejderbaggrund, har skredet været kraftigere i Venstre. Folketingsmedlemmerne har således i ringere og ringere omfang været bønder eller haft rødder i landbrugets organisationer. For det tredje er de økonomiske bånd også svækket. Med indførelse af statsstøtte til de politiske partier i slutningen af 1980'erne er partierne nu i langt mindre grad afhængige af støtte fra sympatiserende interesseorganisationer. Selv om gode data mangler for Venstres vedkommende, synes partiet også at have vundet i selvstændighed over for organisationerne. Alt i alt er relationerne på det synlige plan svækket. Men som forfatterne rigtigt nok skriver, skal man være varsom med alt for radikale konklusioner. Tusind andre bånd og traditioner binder, og hverken fra partier eller interesseorganisationers side er man indstillet på at kaste disse overbords.

Billedet fra Danmark bekræftes i store træk i de andre nordiske lande. Historiske bånd forsvinder i disse år langsomt, men sikkert. Både på det formelle og uformelle plan. Det er således kendetegnende, at relationerne mellem landbrugernes organisationer og »deres« partier svækkedes langt tidligere end mellem socialdemokratiske partier og fagforeningerne, men udviklingen er gået hurtigt for de sidstnævntes vedkommende. Dette sker mere radikalt i de socialdemokratiske partier, der bygger på indirekte medlemskab, idet fagforeningernes kollektive tilbagetrækning hurtigt fjerner mange medlemmer. I de andre nordiske lande bliver der endvidere også færre og færre overlappende medlemmer i ledelserne for partier og organisationerne samt færre parlamentsmedlemmer med en egentlig organisationsbaggrund. Endelig reduceres også betydning af finansielle tilskud fra organisationerne. Det er dog primært organisationerne, der ønsker at løsne båndene til partierne og ikke omvendt, hvilket beror på, at de vil stå friere og ikke gerne vil identificeres med bestemte ideologier. I bestræbelserne på at appellere til bredere vælgerskarer har partierne dog også behov for at manifestere sig som selvstændige aktører.

Alt dette peger i retning af, at partier med løsere bånd til organisationerne og bevægelserne på en eller anden måde er fremtiden i Danmark og i de øvrige lande i Norden. Interessant nok findes der dog allerede sådanne partier – til højre, til venstre og i midten af det politiske spektrum. Både af lyst og af nød har de historisk og aktuelt ikke været i stærke bånd til organisationerne. I særligt relevant at se på disse partiers øvelser.

Karsten Ronit, Lektor, Ph.D.
Københavns Universitet
Institut for Statskundskab.

**Ditlev Tamm og Ejvind Slottved (red.):
Københavns Universitet 1479-1979, bind VI.2**
Det rets- og statsvidenskabelige Fakultet 2. del.
København 2001

VI. halvbind (hvor emmer denne værkbetegnelse af fortid og tradition) af Københavns Universitets Historie 1479-1979 er kollektivt færdiggjort værk. Tre studier, der beskæftiger sig med menneskelig interaktion, med hver sin historie, hver sin grundlæggende modelopfattelse og dermed hver sit billede af det samme: Nationaløkonomi (statsvidenskab), antropologi/etnografi og sociologi – endda i to konkurrerende versioner. Når det politologiske studium ikke er at finde her, skyldes det universitetshistoriens systematik – på 300 årsdagen var det endnu indlejret i det humanistiske fakultet og derfor beskrevet i et foregående bind.

Den mest omfattende del af værket beskriver udviklingen af den statsvidenskabelige – siden nationaløkonomiske – disciplin. Dets hovedforfatter, forskningsbibliotekar, cand.polit. Thorkild Davidsen, nåede ikke at færdiggøre sit arbejde før sin for tidlige død, og den seneste fase af den statsvidenskabelige fakultets historie – meget passende på et tidspunkt, hvor den faglige specialisering inden for samfundsvidenskab splittes op i helt forskelligartede discipliner – er penneført af faglige »insidere«. Med de styrker og svagheder dette nu engang har. Doktrinhistorie – studiet af udviklingen af en videnskab over tid – tjener i hvert fald et godt formål: Den kan lære den nutidige forsker en klædelig realistisk forestilling om sandhedsværdien af de resultater, man arbejder med.

Thorkild Davidsens bidrag til Københavns Universitets 500 års historie (frem til 1960) – eller rettere: den samfundsvidenskabelige forsknings historie, som faktisk oprindelig anstaltedes uden for universitetsmiljøet – er ikke doktrinhistorie i denne disciplins strikte betydning. Forfatteren afholder sig fra at analysere, hvad der måtte findes af spor tilbage i tiden af et halvt årtusindes intellektuelle virksomhed på feltet (og det savner man), men koncentrerer sig om den institutionelle udvikling, dvs. en beskrivelse af det politiske miljø, som skiftevis fremmede og hæmmede opbygningen af samfundsvidenskab som en autonom forskningsdisciplin. I dette arbejde støtter han sig til et omfattende kildemateriale, der for langt størstepartens vedkommende ikke har været fremdraget før. Det belyser med bedrøvelig klarhed, at faglig udvikling til alle tider snarere handler om individuelle personers kamp om at skaffe sig et levebrød eller forsvarer opnåede positioner gennem klikedannelse, nepotisme og politisk intrigeren, frem for at skue et himmelsk lys.

Personlig forekommer det mig at være en tankevækkende pointe, at samfundsforhold som et så relevant objekt for forskning, at det kunne opnå selvstændig status på universitetsniveau, først fandt sted i 1848. Der er ikke blot tidsmæssig sammenfald med det politiske systemskifte. Folkestyrets mænd (der skulle som bekendt endnu gå 67 år, før den anden halvdel af befolkningen oplevede skiftet) kunne ganske vist besætte den lovgivende magt. Det eksisterende korps af embedsmænd var imidlertid trænet – på det juridiske fakultet – til at betjene det afgående system, og den tilstræbte ændring over mod en mere liberal magtudøvelse ville være lettere at afstedkomme med folk, hvis uddannelsesmæssige baggrund baseredes på liberalistisk ideologi. Et naturligt valg var at skabe en selvstændig uddannelse, hvor akademikere med interesse for økonomiske discipliner stod for undervisningen, inspireret af den engelske tradition. Disse – oprindeligt ret få – lærere havde tidligere ernæret sig som bifagsundervisere på det juridiske og polytekniske studium, med de statsadministrative specialer (finansvæsen, forvaltningsret, erhvervsbeskrivelse og bankvæsen).

Udskillelsen af det, der tidligere betegnedes som »kammeralvidenskaberne«, skabte imidlertid ikke straks kvalificerede kandidater, der effektivt formåede at svinge embedsværket over mod den nye ideologi. I de første 20 år som selvstændigt fakultet var hverken

kandidatproduktionens kvantitet eller kvalitet af nævneværdig omfang. Vi skal passere 1870, før uddannelsen evner at løfte sig op over »merkonom-niveauet« med professorerne Falbe-Hansen, Scharling og Westergaard. De to førstnævnte, der i mange år dominerede den økonomisk teoretiske opfattelse, var langt fra foregangsmænd i den teoretiske diskussion, som den udviklede sig på internationalt (europæisk) plan. Marginalismen, der repræsenterer den analytiske økonomis gennembrud, forstod de aldrig at værdsætte. Og på trods af, at Jevons arbejde (1871) var kendt og ikke-økonomer som filosofen Cl. Wilkens i 1872 og matematikerne J. Petersen og F. Bing det følgende år i det nystartede Nationaløkonomisk Tidsskrift gjorde brug af marginalanalytiske ræsonnementer, skulle der gå unødigt lang tid, før dette for den kvalificerede økonomiske analyse så afgørende princip vandt indpas i den nationaløkonomiske undervisning. Om Harald Westergaard, der var matematiker af uddannelse, har vi i eftertiden haft mere positivt at sige. Han erhvervede sig statsvidenskabelig eksamen i 1877, drog på europæisk dannelsesrejse, hvor han bl.a. besøgte Jevons og med tiden blev et betydeligt navn inden for anvendt statistik, der fik en fremtrædende plads på studiet.

Det statsvidenskabelige studiums noget prekære position på det videnskabelige parnas illustreres af vejen til en særlig statsvidenskabelig doktorgrad. Fakultetsfællesskabet med juristerne gjorde vejen trang. På det tidspunkt ville det naturlige have været, at en statsvidenskabelig kandidat erhvervede sig en doktor juris-betegnelse. Men det modsatte de juridiske fakultetsmedlemmer sig. Hvorfor ikke doctor politicae? Det ønskede de statsvidenskabelige professorer ikke – betegnelsen var ukendt, havde ikke den nødvendige prestige. Så hellere en dr. phil.-betegnelse, og det blev så viderebragt til det filosofiske fakultet. Her tog man betydelig lettere på sagen. Ganske vist fandt man, at det kunne medføre »uberegnelige konsekvenser i henseende til de filosofiske doktorers rettigheder og fakultetets ansvar for de filosofiske doktorgrader i det hele taget«. Men opfattelsen var i øvrigt ret liberal. Det matematisk-naturvidenskabelige fakultet producerede også doktorer med phil.-betegnelsen vedhæftet. Fælles for behandlingen i Konsistorium var en undren over, at dr.polit.-titlen skulle være så problematisk. Enden på betegnelsesstriden blev, at den uforkortede titel »Doktor i Statsvidenskab«, som det blev overladt til de statsvidenskabelige medlemmer af det rets- og statsvidenskabelige fakultet alene at konfere-

re – i modsætning til dr.juris-titlen, som var en fuld fakultetssag. I øvrigt var Konsistoriums undren over modstanden mod at blive kaldt dr.polit. velbegrunderet. Den stribe af statsvidenskabelige kandidater, der stod rede med afhandlinger til bedømmelse og opnåede promotion i de umiddelbart følgende år, foretrak selv betegnelsen dr.polit. på deres visitkort, og længe varede det ikke, før dette var betegnelsen i praksis.

Etableringen af en selvstændig doktor-titel synes at have skabt et tiltrængt løft i økonomisk-teoretisk produktion, men lysende, selvstændige bidrag til den nationaløkonomiske teori holdt det hårdt med. Københavns Universitet manglede sin Knut Wicksell, der kunne inspirere en hel generation af begavede kandidater. Vi må nøjes med at glæde os over velskrivende polemikere i deres provinsielle samtid som Laurids Birck. De originale tænkere inden for faget, som med mellemrum dukkede op, måtte vente flere menneskealdre med at blive vurderet efter fortjeneste, jf. Niels Kærgaards artikler i 1990'erne om Westergaard og Mackeprang m.fl.

Th. Davidsens studie giver generelt ikke et opløftende billede af polit.-studiet som porten til økonomisk forskning for forskningens egen skyld. Det praktiske formål – at fremstille kvalificerede kandidater til det offentlige embedsværk i konkurrence med juristerne – synes at lægge bånd på en impuls til grundforskning. Vi skal helt frem til 1960'ernes slutning (hvor Niels Kærgaard overtager pennen for at afrunde værket, med en forståelig mærkbar neddrøsling af den udtalte kritiske holdning af sine umiddelbare forgængere og samtidige), før et egentligt »formålsløst« forskningsmiljø inden for ren teori får mulighed for at udvikle sig til et internationalt niveau omkring Karl Vind. Ellers er det en tradition for anvendt forskning – bidrag til løsningen af aktuelle økonomisk-politiske problemstillinger – der dominerer. Med et udpræget lokalt og »hands on« approach, der nok er mindre egnet til de ledende internationale tidsskrifters debatform. Den fysiske nærhed til Slotsholmen siden behovet for en sammenhængende makroøkonomisk politik voksede frem under krisen i 1930'erne har uden tvivl været afgørende helt frem til i dag. Århus-økonomernes ry for renere teori kan skyldes det modsatte.

Statsvidenskabens emancipation fra at være bifag for jurister og polyteknikere i den første halvdel af 1800-tallet var en lang og smertefuld proces og krævede ligefrem et systemskifte for at realiseres.

Udskillelsen af forskningsområder fra det statsvidenskabelige moderlegeme støtter sig vel først og fremmest til en international tendens. Sociologien var tidligere fag under statsvidenskab. Men den direkte drivende kraft bag faglig emancipation stammer fra bifagslæreres ambition og som regel også metodologiske uoverensstemmelser med hovedfagene.

Antropologien er også en afspaltning, og i Ida Nicolaisens medrivende fremstilling beskrives vejen frem mod akademisk anerkendelse mindst lige så kroget som det statsvidenskabelige studium, fra sin oprindelse som et appendix til indsamling af »interessante objekter« til Det Kgl. Kunstkammer, senere Nationalmuseet og geografistudiet. Tonen i indlægget bærer præg af, at frigørelsen fra glasmontrene er af relativ ny dato. Og af bitterhed over, at udviklingen af faget, efter det endelig kom i gang, blev sat i bagegear i det meste af 1970'erne som følge af studenteroprøret, hvor blomsterbørnenes inverterede Lille Sorte Sambo indgik i en uheldig alliance med tidens spekulative kapitallogik – på det borgerlige samfunds regning. Omvendt sandsynliggør hun, at udviklingen efter fagets rekonstitution vil kunne bringe os en værdifuld indsigt i det virvar af levemåder, som globaliseringen konfronterer danskerne med og som de øjensynlig har så store problemer med at forlige sig med.

Sociologi som selvstændigt fag kom sent her til landet, selv om sociologisk diskurs fører en tydelig linje ca. 100 år tilbage i tiden som et filosofisk speciale. Artiklens første forfatter, der afleverede sit bidrag i 1979, gør levende rede for disse rødder, og man aner, hvad faget burde have været, hvis det ikke var kommet så galt af sted. Han undlader i det store og hele at analysere udviklingen fra 1960'ernes midte, som han tydeligvis var meget utilfreds med. Peter Gundelach søger at remediere på dette i lidt mere positiv ånd, men det lader til, at der ud fra en faglig akademisk synsvinkel ikke er så forfærdelig meget at sige. Ud fra det universitetshistoriske synspunkt kunne udviklingen godt være tjent med en noget grundigere redegørelse for studenteroprøret og dets fatale konsekvenser. I første omgang – i 1970'ernes begyndelse – søgte universitet selv at få hold på studiet ved at overføre det til det samfundsvidenskabelige hovedområdes øjensynlig strammere styring fra det humanistiske. Og da dette øjensynlig ingen effekt fik på omverdens bedømmelse, strammedes tøjlerne, til sidst i et sådan omfang, at den statslige myndighed (undervisningsministeriet) i 1987 så stort på et halvt milleniums tra-

dition i den vestlige kultur for, at universitetet er selvstyrende og beordrede faget lukket ned. En rekonstrueret, ministerielt dikteret, udgave af faget så lyset i 1993.

Der var en kort tid noget, der hed et selvstændigt kultursociologisk studium ved Københavns Universitet. Om dettes dramatiske historie griber Ida Nicolaisen atter pennen i endnu et velskrevent essay, der sandsynliggør, at Danmark nok er gået glip af noget, da dette tværfaglige anarki fik en – øjensynlig fortjent – ministeriel kniv i hjertet under oprydningen i 1987. Kultursociologi opstod i en reel opposition til de mange fagmæssige skodder, der karakteriserer det moderne universitet med dets tendens til stadig faglig specialisering og territorium-afpisning. I sin blomstringsperiode – kort og hektisk i 1960'erne – var det uden tvivl det intellektuelt mest inspirerende sted herhjemme. Åbent og eksperimenterende i en sådan grad, at det empirisk påviste nytten af såvel disciplin som forskningsfrihed i kraft af sit negative eksempel.

Det VI. Halvbind af Universitetshistorien har været værd at vente på. Det meste kunne ganske vist været skrevet til den originale deadline i 1979, men kun,

hvis tiderne havde været en anden. Netop på et tidspunkt stod alle studierne på det samfundsskabelige hovedområde i en krise, som uden tvivl vanskeliggjort de oprindeligt designede lys og varme til at arbejde med fortiden, samtidig med det tiske liv for at overleve, der udspandt sig uden for diekammeret. Det har krævet afstand i tid at bedømme – og sætte sin bedømmelse på skrift. For de lærere, der som jeg selv snoede sig ind og ud af forelæsninger, udvalgmøder og politiske studiekredse i denne eller hin fraktion af de politiske spekter, sled i det for at erstatte empirisk forskning med logisk deduktion, er der meget at nikke genkendende til. Og i øvrigt ikke blot fra de brølende 1970'ere. Hvis vi får vi Syn for Sagn: Der kan drages adskillige paralleller tilbage til de gode gamle universitetsdage. Betagelse har det ikke skortet på, selv på vore tidoplysningers ældres tid.

Det var jeg ikke klar over – og derfor er denne essaysamling spændende læsning.

Peter Wendt, direktør
Investerings-Forenings Rådet