

Oko no mi Poli tik

Økonomi & Politik 1996

69. årgang nr. 4. December 1996

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundskøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, 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
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: fl@djoef.dk

Abonnement for 1996:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: FORSKNINGSPOLITIK

Disciplinære og transdisciplinære forskere i danske samfundsvidenskaber 4

Heine Andersen

Forskningsforvaltning og forskningspolitik: En diskussion af udviklingstendenser relateret til struktur, proces og indhold 18

Hanne Foss Hansen

Dansk forskningspolitik – fra finkultur til national strategi 30

Bjarne Lundager Jensen

Dansk-grønlandsk forskningspolitik i arktisk område 40

Hans Junker Mortensen

GENERELT:

Administrationen af vore alderspensioner 45

Olaf Johansen

Økonomisk kronik, 1. halvår 1996 53

Henrik Fænø

Anmeldelser 60

- Frivillig organisering i Norden
- I den gode sags tjeneste – frivillige organisationer i Danmark
- Medborgerskabet i velfærdsstaten.
Forældreinflytande i skandinavisk grundskola
- Mellem socialismens velsignelser og praktisable fremskridt
- På glidebanen til den bitre ende. Dansk bankvæsen i krise 1920-33
- Theory Building in the Business Sciences
- Bureaucratiet – magt og effektivitet
- Dansk sociologis historie

Redaktionelt forord

Forskningspolitik er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*. Både i Danmark og internationalt er forskningspolitikken kommet stadig højere op på den politiske dagsorden.

I den første artikel behandler *Heine Andersen* spørgsmålet om disciplinorienteret og tværfaglig forskning i de danske samfundsvidenskaber. Heine Andersen viser, hvordan den disciplinorienterede og grundforskningsprægede samfundsforskning udgør en relativt lille del af samfundsforskningen i Danmark, mens den tværfaglige og anvendelsesprægede samfundsforskning er tilsvarende dominerende. Dansk samfundsforskning har således mange af de træk, som kendetegner de nye måder at lave vidensproduktion på.

Derefter analyserer *Hanne Foss Hansen* dansk forskningsforvaltning og forskningspolitik, som hun viser er præget af »dynamisk træghed«. Årsagerne hertil er bl.a., at dansk forskningspolitik hviler på et alt for dårligt analytisk grundlag, og at velartikulerede interesser i forlængelse heraf spiller en for stor rolle.

Også *Bjarne Lundager Jensen* behandler dansk forskningspolitik. Han viser, hvorledes de forøgede bevillinger til forskning ikke er fulgt op med enighed om, hvordan forsk-

ningspolitikken skal styres og organiseres. På dette sidste område er den internationale scene imidlertid også præget af vidt forskellige modeller, som mere beror på forskellige nationale traditioner end på den politiske højre-venstre skala.

I den sidste artikel om forskningspolitik redegør *Hans Junker Mortensen* for forskningspolitikken i relationerne mellem Danmark og Grønland. Han redegør desuden for initiativer for at følge den internationale forskningsudvikling i artistisk område.

I artiklen udenfor det overordnede tema analyserer *Olaf Johansen* administrationen af de danske alderspensioner. Han slår i den forbindelse til lyd for, at der kan opnås et både mere hensigtsmæssigt og billigere administreret alderspensionssystem ved bl.a. helt eller delvist at sammenlægge de ca. 55 arbejdsmarkedspensionskasser og -selskaber til ét selskab ligesom for ATP.

Henrik Fænøe bidrager endelig med en økonomisk kronik dækkende 1. halvår af 1996.

Peter Nedergaard
Redaktør

Disciplinære og trans-disciplinære forskere i danske samfundsvidenskaber

Heine Andersen, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi,
Handelshøjskolen i København

1. Indledning

Blandt de mange drastiske ændringer i forskningens rammer og organisering, der er foregået siden 2. Verdenskrig, er en af de mest markante forskydningen fra den universitetsforankrede, disciplinbaserede forskning hen mod forskning, der er forankret i institutioner udenfor universiteterne og/eller som er organiseret ud fra andre principper for arbejdsdeling og problemafgrænsning end den klassiske disciplinopdeling. Tendensen har også gjort sig gældende for samfundsvidenskaberne vedkommende.

Emnets forskningspolitiske aktualitet indikeres af diskussionerne om behovet for mere tværfaglighed i forbindelse med de igangværende debatter om en national forskningsstrategi og de i samme forbindelse rejste spørgsmål om »videnskabelig kvalitet« kontra »nytte« og »relevans« (Forskningsministeriet 1995, 1996a, 1996b; Forskningspolitisk Råd 1996). For så vidt angår samfundsvidenskabernes pointeres det endvidere af en del af synspunkterne fra de netop afsluttede forskningsevalueringer af nationaløkonomi og statskundskab i Danmark.

Denne langsigtede tendens er hovedtemaet i en ret opsigtsvækkende bog fra 1994 *The New Production of Knowledge*, skrevet af

fem forfattere med stor indsigt i emnet, heriblandt direktøren for Science Policy Research Unit, University of Sussex, Michael Gibson og sociologiprofessor ved Institute for Theory and Social Studies of Science i Wien, Helga Nowotny. Desværre kan karakteristikken kun basere sig på forholdsvis usystematiske indikatorer, idet den internationale officielle statistik er meget mangelfuld med hensyn til at belyse sådanne langsigtede ændringer; dels rækker den ikke længere tilbage end til begyndelsen af 1970'erne (for Danmarks vedkomme – for de fleste andre lande står det endnu værre til), og dels er den præget af ændringer i opdelinger og opgørelsesmetoder; internationale statistiske sammenligninger af langsigtede tendenser er således praktisk taget umulige, specielt hvis man vil udskille forskningsfelter, selv på hovedområdeniveau.

På trods af mangelen på statistisk dokumentation er indikatorerne dog så talrige og overvældende, at der ikke er grund til at anfægte holdbarheden af karakteristikken. De fem forfattere til bogen taler ligefrem om »a transformation in the mode of knowledge production« mod en ny produktionsmåde, der hen over et bredt spektrum af områder er i gang med at overlejlre, omend ikke erstatte, den traditionelle universitetsbårne, disciplinforan-

krede form for videnskabelig vidensproduktion. Set i et bredt historisk perspektiv er denne traditionelle produktionsform jo i virkeligheden også temmelig ung – forskning som en del af embedsudøvelsen på universiteter, opdelt i fagspecialiserede fakulteter og institutter af den nu kendte type er mindre end hundrede år gammel. Dens betydning er nu tilsyneladende i tilbagegang – bliver den en parentes i historien?

Forfatterne opregner fem centrale kendetegn ved denne nye vidensproduktionsmåde:

- Vidensproduktion foregår tættere ved anvendelseskontekster
- Vidensproduktionen er transdisciplinær
- Organisatorisk heterogenitet og mangfoldighed vokser
- Krav om redegørelser for og refleksion over samfundsmæssig betydning øges
- Former og kriterier for kvalitetskontrol ændres

Spektakulære illustrationer på forskning, der svarer til denne nye produktionsmåde, er områder som rumfart, militær teknologi, forskningen bag fremstillingen af det supersoniske fly, computer science, energi- og miljøforskning mv. Indenfor samfundsvidenskabene er eksemplerne måske knap så spektakulære, men lette at komme i tanker om: såkaldt sektorforskning og funktionsrettet, tværfaglig forskning ved lærestalter leverer oplagte eksempler (socialforskning, policy-orienteret og erhvervsorienteret forskning, offentlig administration, jordbrugsøkonomisk forskning, byplanlægning mv.).

I det følgende vil jeg fremlægge resultater fra en nylig gennemført interviewundersøgelse blandt danske samfundsvidenskabelige forskere, der kan belyse nogle af de her oplistede aspekter af transformationsprocessen. Fokus vil være på aspekter, der kan formodes at fremtræde som forskelle og ligheder mel-

lem forskere, der arbejder i disciplinær kontekst og forskere, der arbejder i trans- eller tvær-disciplinær kontekst. (Selve den bagvedliggende historiske proces giver materialet dog ikke mulighed for at belyse).

2. Kort om undersøgelsens omfang og gennemførelse

Undersøgelsen blev gennemført ved personlige interviews blandt et repræsentativt udsnit af forskere indenfor samfundsvidenskab, datalogi, naturvidenskab og medicin i Danmark, i alt 788 personer (svarprocent: 90,0%). Alle stillingskategorier, inklusive eksternt finansierede forskere og ph.d.-stipendiater er inkluderet. Indenfor samfundsvidenskab, som artiklen her handler om, blev indhentet besvarelser fra 618 forskere ved 60 institutter ved universiteter, lærestalter og samfundsvidenskabelige sektorforskningsinstitutter mv. Det svarer til ca 1/3 af det antal forskere, der i 1993 ifølge den officielle statistik var indenfor samfundsvidenskabene. Undersøgelsen omfatter (i princippet) alle institutter, der har samfundsvidenskabelig forskning som hovedaktivitet, og dækker altså et ganske bredt udsnit. Interviewingen blev foretaget af *Socialforskningsinstituttet* i perioden 1.12.1995 – 15.4.1996¹.

Interviewundersøgelsen er et af delprojekterne i et større projekt, der kom i gang ved at Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd i 1992 oprettede et prioriteringsområde indenfor videnssociologi med særligt henblik på belysning af samfundsforskningens kvalitetsspørgsmål². Der udsendes primo 1997 en første rapport med samlet oversigt over resultaterne; denne redegør også nærmere for undersøgelsens metoder og teoretiske baggrund.

Undersøgelsen belyser en række sider af forskernes aktiviteter, vurderinger og holdninger vedrørende deres forskning, herunder specifikt sådanne, der har direkte tilknytning

til de ovenfor nævnte egenskaber ved den traditionelle disciplinforskning overfor den nye produktionsmåde, der antages under udvikling.

3. Fag og tværfag i danske samfundsvidenskaber

Bedømt ud fra resultaterne fra den foreliggende undersøgelse er den af Gibson mfl. beskrevne transformation allerede drevet ganske

vidt for så vidt angår danske samfundsvidenskaber, i hvert fald hvad angår tværfaglighed. Det mest opsigtsvækkende enkeltresultat i den foreliggende sammenhæng er nemlig så afgjort, at en meget stor andel – nemlig hele 44% – af danske samfundsvidenskabelige forskere siger, de vil karakterisere deres forskning som tværfaglig eller flerfaglig (tabel 1).

Tabel 1. Samfundsvidenskabelige forskere i Danmark på de enkelte institutioner fordelt efter deres egen angivelse af forskningsfag.

	Forskningsfag							Total	N
	Erhv.- økonomi	Jura	Nat.- økonomi	Polito- logi	Socio- logi	Andet samf.	Tvær- fag		
Ansættelsesinst.									
Kbh. Univ.	0%	16%	18%	9%	21%	14%	23%	100%	89
Århus Univ.	6%	28%	19%	15%	1%	1%	29%	100%	80
Odense Univ.	42%	10%	21%	7%	0%	0%	21%	100%	47
Rosk. Univ.	5%	0%	2%	2%	5%	7%	79%	100%	70
Aalborg Univ.	13%	8%	8%	11%	6%	6%	47%	100%	56
DTU	0%	0%	0%	0%	0%	6%	94%	100%	18
HHK	23%	3%	13%	0%	8%	1%	52%	100%	100
HHÅ	43%	15%	22%	2%	0%	0%	18%	100%	51
Landbohøjsk.	16%	5%	32%	0%	0%	16%	31%	100%	11
SUC	8%	0%	15%	0%	8%	0%	69%	100%	15
Sektorf. mv.	7%	3%	22%	1%	9%	5%	53%	100%	85
Total	14%	9%	15%	5%	7%	5%	44%	100%	618

Vejede tal

Tabellen viser, hvad forskerne svarede på følgende spørgsmål: »Først vil jeg spørge, om din nuværende forskning kan placeres i et bestemt fag? Eller vil du betegne den som tværfaglig eller flerfaglig«. Intervieweren havde lige før spørgsmålet blev stillet givet følgende beskrivelse af et »fag« (til forskel fra »forskningsområde«): »Når jeg bruger ordet fag er det i den helt brede betydning, altså som når man taler om fx økonomi, jura eller sociologi«. Hertil svarer altså 44% »tværfaglig eller flerfaglig«.

Ser man på fordelingerne på de forskellige institutioner, fremkommer det karakteristiske mønster, at det så udpræget er på de ældre universiteter, KU, ÅU og OU, man finder de laveste andele, der karakteriserer deres egen forskning som tværfaglig, med andele på 21%-29%. Der er endvidere iøjnefaldende forskel mellem Handelshøjskolerne i København og Århus, idet sidstnævnte faktisk er den institution overhovedet, hvor den laveste andel af forskerne karakteriserer deres forskning som tværfaglig – kun 18%. På de øvrige institutioner er andelen omkring halvdelen af forskerne eller mere. Ved sektorforsknings-

institutioner er den godt halvdelen (53%). Der er flere institutioner, der næsten ingen forskere har indenfor fagene politologi, sociologi og erhvervsøkonomi. Hvad sidstnævnte angår bemærker man også, at en langt større andel af samfundsvidenskabelige forskere ved Odense Universitet end ved Handelshøjskolen i København siger, de forsker indenfor erhvervsøkonomi.

Hvad er et fag og hvad er tværfaglighed?

Resultatet giver naturligvis anledning til nogle bemærkninger om, hvad der overhovedet skal forstås ved et forskningsfag. Selvom ord som »fag« og »tværfaglighed« er uhyre hyppigt anvendte ord, både i dagligdags og formelt sprog, er der faktisk ingen veletableret og skarp definition på, hvad et fag egentlig er. Fag er naturgroede, organisk fremvoksede organiseringer, i forskningens dagligdag noget, der er der som en selvfølge, man er indlevet i, uden at man behøver at forholde sig analytisk reflekterende til deres grundlag, grænser og reproduktionsmåder (i hvert fald så længe dette er intakt).

Det traditionelle syn på »en videnskabelig disciplin«, der altså – specielt for samfundsvidenskabernes vedkommende – ikke har så voldsomt lang en tradition endda, bygger for de fleste nok på den forestilling, at et fag er defineret ved en relativt fast kognitiv struktur med klare grænser og en kerne med tilhørende begreber, teorier, metoder og genstandsområde, som forskerne deler og identificerer sig med. Videre er forestillingen understøttet af det billede, der er typisk for en del fag, at faget svarer til en akademisk uddannelse, som et bestemt institut med samme fagbetegnelse eller et antal institutter tilsammen har lokalt monopol på. Dette eller disse institutter er typisk bemandet med forskere, der selv er uddannet indenfor faget.

Ser man på fag med sociologiske briller, kan hertil føjes en række yderligere kendetegn

ved fag som sociale organisationer, såsom disciplinspecifikke videnskabelige selskaber og tidsskrifter og delvist uformelle, relativt autonome forskerfællesskaber med et nogenlunde alment anerkendt indflydelses- og prestigehierarki, fælles faglige og sociale normer, allokeringsmekanismer for forskellige typer af goder mv. Disse formelle og uformelle forskerorganiseringer har tilsammen en betydelig kontrol over disciplinens kognitive univers, ressourcestrømme, kommunikationskanaler, uddannelser, rekruttering, meriteringssystemer og omverdensrelationer.

Der kan altså indgå en række, ikke nøjere prioriterede træk og kriterier ved afgrænsningen af fag; blot et impressionistisk indtryk gør det klart, at de forskellige samfundsvidenskabelige fag besidder de enkelte af disse i ret varierende grader (en udførligere diskussion findes i Whitley 1984, jf. også Andersen og Knudsen 1985).

Usikkerheden med hensyn til afgrænsning af, hvad der forstås ved »tværfaglig eller flerfaglig« må selvsagt formodes at være mindst lige så stor som med hensyn til, hvad et »fag« er. Uddannelsespolitisk var Danmark relativt tidligt på færd med indførelse af tværfaglighed og problemorientering i videregående uddannelser ud fra ideer, der tog form fra slutningen af 1960'erne og lå bag dannelsen af uddannelser på RUC og AUC (og til dels OUC). Strengt taget kan man se det statsvidenskabelige studium som en i sin oprindelse i midten af forrige århundrede flerfaglig uddannelse, der har bevæget sig i disciplinær retning. Også statskundskabsstudiet må betragtes som flerfagligt i sin oprindelse, og er det stadig, i hvert fald i højere grad end statsvidenskab. Hvad angår orientering mod anvendelseskontekster, er det en egenskab, der har præget alle samfundsvidenskabelige fag i deres oprindelse – ikke mindst det ældste, juraen.

De træk, som Gibson mfl. peger på som karakteristiske for transdisciplinaritet, repeterer faktisk mange af de principper, som fra o. 1970 blev formuleret som bærende for de nye tværfaglige uddannelser i Danmark (bla. af drivende kræfter bag RUC og AUC (nu AU) som Folketingets nuværende formand Erling Olsen og rektor ved AU Sven Caspersen): problemer genereres ud fra anvendelses-sigte (»virkelighedens problemer«), dagsordenen er ikke begrænset af enkelte discipliners grænser, grænser mellem »ren« og »anvendt« forskning og mellem forskningsinstitutioner og brugerinstitutioner udviskes, der lægges større vægt på forskning i kollektive og fleksible organiseringer, og resultater kommunikeres i højere grad til tidligere og forventede kommende deltagere i processen end gennem disciplinspecifikke forsknings-tidsskrifter.

Set på baggrund af de uskarpe definitioner af fag og tværfaglighed, står det klart, at svarpersonerne kan have lagt forskellige ting i deres besvarelser, når de har sagt, at deres forskning bedst kan karakteriseres som tværfaglig eller flerfaglig; men man kan dog under alle omstændigheder gå ud fra, at de i hvert fald ikke har så stærk disciplinidentifikation, at de har fundet det i overensstemmel-

se med deres egen opfattelse at karakterisere forskningen som hørende til een bestemt af de eksisterende enkeltdiscipliner.

Forskningsfag, institutfag og uddannelser

Dette billede kan skærpes ved inddragelse af to oplysninger mere, nemlig disciplintilknytningen af forskernes institutter (tabel 2) og forskernes grunduddannelse (tabel 3).

Kodningen af institutternes tilknytning til discipliner er foretaget af undertegnede på basis af institutbetegnelser og tilgængelige informationer om institutternes fagprofiler (dvs. i princippet uafhængigt af, hvilke fag forskerne fra de pågældende institutter har placeret sig i selv). Man ser, at kun 32% af forskerne under eet driver disciplinforankret forskning ved et institut indenfor samme disciplin. Højest er andelen blandt de juridiske forskere (74%), men også erhvervsøkonomi og nationaløkonomi har ret høje andele. Lavest (bortset fra den lille, heterogene kategori »andet samfundsvidenskabeligt fag«) er den blandt sociologiske forskere, hvilket naturligvis skal ses på baggrund af, at der i øjeblikket kun findes et sociologisk institut, der først er oprettet relativt nyligt. Man ser, at langt hovedparten af disciplinorienterede forskere, der ikke er ved et institut indenfor

Tabel 2. Samfundsvidenskabelige forskere i Danmark fordelt efter deres egen angivelse af forskningsfag og disciplintilknytningen af deres institut.

	Forskningsfag							Total
	Erhv.- økonomi	Jura	Nat.- økonomi	Polito- logi	Socio- logi	Andet samf.	Tvær- fag	
Institut./forskernes fag								
Institut og forsker samme fag	64%	74%	64%	58%	37%	22%	0%	32%
Inst. og forsker forskellige fag	7%	3%	8%	3%	5%	30%	32%	19%
Tværfagligt institut, tværfaglig forsker	0%	0%	0%	0%	0%	0%	68%	30%
Tværfagl. institut disciplin- orienteret forsker	29%	23%	28%	39%	58%	48%	0%	19%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	87	58	95	33	44	29	272	618
Vejede tal								

egen disciplin, er ved et tværfagligt institut. En væsentlig baggrund herfor er naturligvis dannelsen af en række tværfaglige institutter ved de nye universitetscentre/ universiteter siden begyndelsen af 1970'erne. Dertil kommer dannelse af en del centre med tilknytning

til universiteter og læreanstalter samt udbygning af sektorforskningsinstitutter. Endelig har institutsammenlægninger og ændringer i forskningsprofilerne ved en del ældre institutter bidraget til relativ indskrumpning af disciplinspecialiserede institutter.

Tabel 3. Andele forskere i samfundsvidenskabelige discipliner, der er ved institutter med samme disciplintilknytning, og andele som også er uddannet i samme disciplin.

	N	Andel af N v. inst. med samme fag	Andel af N også med samme uddannelse
Forskningsfag			
Erhvervsøkonomi	87	64%	38%
Jura	58	74%	74%
Nationaløkonomi	95	64%	60%
Politologi mv.	33	58%	39%
Sociologi	44	37%	23%
Total, disc.tilkn.	317	62%	49%
Som andel af alle samfundsforskere	54%	33%	26%

»Andet samfundsvidenskabeligt fag« udeladt.

Vejede tal

Endelig er tabel 3 opstillet for at vise, i hvor stor andel af tilfældene, både forskningsfag, institutfag og uddannelsesfag matcher. Som man kan se, drejer det sig totalt kun om ca. en fjerdedel af forskerne. Størst grad af korrespondence finder man i jura, hvor alle der har sagt, deres forskningsfag er jura, og som er ved et juridisk institut, også har en juridisk uddannelse. Dette mønster er resultater af spillet mellem et kompleks af en række strukturelle og individuelle faktorer, der ikke kan udredes her.

Målt ud fra det ovenfor beskrevne billede af, hvad et fag er, er det således en meget lille del af den samfundsvidenskabelige forskning, der kan kaldes disciplinbaseret forskning i snæver forstand. Hvad dette kendetegn angår, svarer danske samfundsvidenskaber altså i temmelig stor udstrækning til, hvad der ifølge Gibson m.fl. (1994) gælder for den nye produktionsmåde for videnskabelig produktion, der er under udvikling.

4. Forskere i disciplinære og tværdisciplinære kontekster

Ved at sammenligne forskere, placeret i disciplinære og tværdisciplinære kontekster kan man få visse indicier til vurdering af udbredelsen af en del af de kendetegn, som Gibson mfl. nævner som karakteristiske forskelle mellem den traditionelle disciplinforankrede og den nye, transdisciplinære produktionsmåde. I sammenligningerne er forskerne grupperet dels efter fag (/ tværfag) og dels efter, om deres miljø er et institut med samme disciplin eller ej. Hvis det ikke er det samme, betyder det altså, at forskerne befinder sig enten ved et institut, der tilhører en anden disciplin end deres egen, eller ved et tværfagligt institut; som det fremgik ovenfor, vil der så i langt de fleste tilfælde være tale om tværfaglige institutter. Dette betragtes som en indikator på, hvor stærkt forskerne organisatorisk er knyttet til en bestemt disciplin. Der sammenlignes med hensyn til tre grupper af egenskaber:

1. Orientering mod anvendelseskontekster.
2. Organisering/ netværk.
3. Publiceringsmønster/ målgrupper.

Orientering mod anvendelseskontekster

Undersøgelsen indholder flere spørgsmål angående betydningen af anvendelsesorientering, hvoraf her er inddraget tre. Tabel 4 viser: 1) hvor mange i de forskellige fag og miljøer, der har organiseret samarbejde med personer udenfor forskningsverdenen, såsom praktikere, brugere af forskningen eller andre eksterne interessenter i forbindelse med deres

ring, hvoraf her er inddraget tre. Tabel 4 viser: 1) hvor mange i de forskellige fag og miljøer, der har organiseret samarbejde med personer udenfor forskningsverdenen, såsom praktikere, brugere af forskningen eller andre eksterne interessenter i forbindelse med deres

Tabel 4. Andele i forskningsfagene, 1) der har formaliseret samarbejde med brugere, praktikere el.l. i forbindelse med deres forskning, 2) hvis forskning er enten anvendt forskning eller en blanding af grundforskning og anvendt forskning og 3) der har kendskab til tilfælde, hvor man skulle foretage etiske overvejelser med hensyn til forskningens uafhængighed. Særsomt for forskningsfag og institutfor.

Forskningsfag/institutfor	Formaliseret samarb. m. brugere ol. Andel ja:	Forskning: anvendt ell. en blanding	Etiske overvejelser mht. forskningens u- afhængighed. Andel ja:	N
Erhv.-økonomi				
Samme	40%	79%	16%	55
Andet	62%	84%	35%	32
Jura				
Samme	44%	75%	28%	43
Andet	50%	73%	42%	15
Nat.-økonomi				
Samme	31%	58%	26%	61
Andet	47%	82%	42%	35
Politol./sociol.				
Samme	29%	44%	18%	35
Andet	47%	65%	49%	42
Tværfag	58%	76%	46%	272
Total	50%	72%	37%	589

»Andet samfundsvidenskabeligt fag« udeladt
Vejede tal

forskning, 2) hvor mange, der har angivet, at deres forskning er anvendt forskning eller en blanding mellem anvendt forskning og grundforskning og endelig 3) hvor mange, der har angivet, at have førstehåndskendskab til tilfælde, hvor det har været nødvendigt at foretage etiske overvejelser vedrørende forskningens uafhængighed.

Blandt samfundsforskerne i gennemsnit er det en meget stor andel, 50%, der angiver, at de har formaliseret samarbejde med personer uden for forskningsverdenen. Denne høje andel for samfundsvidenskabelige forskere er også langt højere end den, der blev fundet i

undersøgelsen for både datalogi og naturvidenskab/ medicin (hhv. 36% og 29%). Det samme afspejler sig i tallene for andelen, som karakteriserer deres forskning som enten anvendt forskning eller en blanding mellem anvendt forskning og grundforskning, som er helt oppe på 72%. I interviewingen blev forskningsstatistikens definition af forskningsarter præsenteret for svarpersonerne, og denne sondring er temmelig vag, idet det centrale kriterium er, om en bestemt anvendelse er »i sigte« eller ej; det viste sig også, at en stor del af forskerne i samfundsvidenskabelige fag (også en langt større del end inden for naturvidenskab/ medicin) ikke men-

te, de kunne placere deres forskning i enten grundforskning eller anvendt forskning. Dette er i sig selv et indicium på rigtigheden af karakteristikken i Gibson mfl. (1994), at skellet mellem grundforskning og anvendt forskning er under udviskning.

Alligevel er sondringen indarbejdet, og tallene indikerer altså, at næsten 3/4 af samfundsvidenskabelige forskere i Danmark ser deres forskning i et anvendelsesperspektiv. Den »rene« grundforskning er omvendt meget lidt udbredt i samfundsvidenskaberne, idet kun 28% brugte denne karakteristik om deres forskning; i naturvidenskab/ medicin var grundforskningsandelen til sammenligning 75%³.

Den tredje indikator, problemer med forskningens uafhængighed, bekræfter med stor tydelighed den samme tendens vedrørende effekten af placering i en ikke-disciplinær kontekst. Forskerne blev spurgt om, hvorvidt de havde førstehåndskendskab til tilfælde, »hvor der skulle foretages etiske overvejelser«, herunder med hensyn til forskningens uafhængighed. Man ser, at andelen for forskerne under et er ganske høj, idet 37% siger de har været ude for dette problem; den tilsvarende andel blandt forskerne i naturvidenskab/ medicin var til sammenligning helt nede på 9%. I alle tilfælde er andelen desuden højere for forskere, der organisatorisk er placeret i de tværfaglige miljøer. (Krydstabulering viser også tydeligt – logisk nok – at forskere, der har formaliseret samarbejde med forskningseksterne interessenter langt oftere har oplevet nødvendigheden af sådanne overvejelser; tabel ikke gengivet).

Man skal selvfølgelig være opmærksom på, at det at etiske overvejelser om forskningens uafhængighed har været nødvendige ikke betyder, at uafhængigheden faktisk *er blevet krænket*, men besvarelsene giver en yderligere klar indikator på større tæthed til anvendelseskontekster i tværfaglige miljøer, og

vel også på, at der her hyppigere optræder problemer med forskningens uafhængighed.

Der er altså stærke indicier på en høj grad af orientering mod anvendelseskontekster; det gælder generelt, omend i varierende grader i fagene, men resultaterne viser derudover, at denne tendens systematisk er stærkere, både blandt disciplinorienterede forskere i miljøer uden for deres eget fag og blandt tværfaglige forskere.

Forskningskontakter og organisering i netværk

Inddragelse af forskningseksterne interessenter er én form for netværksetablering, men undersøgelsen indeholder en række andre oplysninger til belysning af den side af forskningens organisering. Her vil jeg blot præsentere to typer af indikatorer på kollektiv orientering, nemlig forskningskontakter i forbindelse med projekter (tabel 5) og deltagelse i faglige selskaber og tidsskriftsredaktionelt arbejde (tabel 6).

Totalt set er det ikke nogen særlig stor andel, der overvejende forsker indenfor grupper – 16%, langt mindre end i naturvidenskab/ medicin, hvor andelen i mit materiale er 58%, hvilket naturligvis i stor udstrækning er arbejdsteknologisk betinget. Det er almindeligt kendt, at eksperimentel, apparaturløst forskning – naturvidenskabelig, teknologisk eller medicinsk – i langt højere grad foregår som teamforskning end fx »læse-tænke-skriveforskning«, der er mere typisk for dele af samfundsvidenskaberne (og humaniora). Andelen er størst i erhvervsøkonomi og klart mindst i jura. I dette tilfælde er forskellene mellem disciplinstituttilknyttede og andre ikke helt systematiske, men dem der er, går dog i formodet retning.

Tabel 5. Indikatorer på kollektiv organisering i forskningsprojekter: andele 1) der overvejende arbejder i grupper, 2) er med i projekter med deltagere fra andre institutter i Danmark og 3) er med i projekter med deltagere fra andre institutter i udlandet. Særsilt for forskningsfag og institutfag.

	Overvejende gruppe	Deltagere fra andre inst., DK	Deltagere fra andre inst., udl.	N
Forskningsfag/institutfag				
Erhv.-økonomi				
Samme	21%	47%	49%	55
Andet	47%	60%	42%	32
Jura				
Samme	0%	39%	36%	43
Andet	4%	62%	39%	15
Nat.-økonomi				
Samme	19%	44%	46%	61
Andet	17%	55%	33%	35
Politol./sociol.				
Samme	10%	52%	57%	35
Andet	15%	62%	56%	42
Tværfag	18%	52%	54%	272
Total	16%	51%	50%	589

»Andet samfundsvidenskabeligt fag« udeladt.

Vejede tal

Ret store andele, omkring 50%, arbejder i projekter med deltagere fra andre institutter, både danske og udenlandske, og det gælder nogenlunde ens for fagene (også disse andele er dog endnu større i naturvidenskab/ medicin). Hvad angår institutmiljøfaktoren ser den ud til kun at gøre sig gældende, for så vidt angår samarbejde med andre danske institutter, således at forskere ved tværfaglige institutter eller institutter ved andre fag end deres eget noget oftere indgår i netværk på tværs af institutter. Man kan dog også se, at tværfaglige forskere ligger i den høje ende med hensyn til deltagelse i projekter sammen med udenlandske institutter, mens jura ligger i den lave.

Tabel 6 viser tilknytning til de mere formaliserede og institutionaliserede former for faglige organiseringer, faglige selskaber og tidskriftsredaktioner. Eftersom disse er mere vel-etablerede på disciplinbasis end indenfor nyere, tværfaglige områder, kunne man forvente, at disciplinorienterede forskere ved

institutter indenfor deres egen disciplin her oftere deltog. Imidlertid er tendenserne mere flertydige. I erhvervsøkonomi er det gennemgående forskerne med tilknytning til institutter indenfor deres egen disciplin, der har den laveste deltagelse, mens det i politologi og sociologi (under et) snarere er omvendt; i jura og nationaløkonomi er der ikke entydige forskelle, og tværfaglige forskere ligger omkring gennemsnittet. Der ser således ikke ud til at være en generel tendens til at tværfaglighed svækker tilknytning til disse mere formaliserede faglige net.

Målgrupper og publiceringsaktiviteter

Det er – som nævnt tidligere – nærliggende at forvente, at de omtalte forskelle mellem den traditionelle disciplinorientering og tværfaglig organisering også giver sig udslag i forskelle med hensyn til, hvem man henvender sig til med sine resultater, og hvordan man publicerer. Af tabel 7 kan man se, hvorledes forskerne i fagene prioriterer forskellige typer af målgrupper, idet de blev bedt om at vurdere,

hvor stor betydning de tillagde det at nå ud til
et antal specificerede typer af målgrupper

(vurderet fra »meget stor betydning« til »slet
ingen betydning« på en skala fra 7 ned til 1).

Tabel 6. Andele som 1) har tillidsposter i faglige selskaber eller foreninger og 2) er i redaktion, redaktionspanel eller referee for et eller flere tidsskrifter. Særskilt for forskningsfag og institutfag.

	Tillidspost i fagligt selskab ol.	Redaktionsmedlem ell. referee	N
Forskningsfag/institutfag			
Erhv.-økonomi			
Samme	10%	29%	55
Andet	24%	44%	32
Jura			
Samme	28%	31%	43
Andet	23%	35%	15
Nat.-økonomi			
Samme	21%	44%	61
Andet	10%	42%	35
Politol./sociol.			
Samme	33%	62%	35
Andet	26%	38%	42
Tværfag	22%	32%	272
Total	22%	36%	589

»Andet samfundsvidenskabeligt fag« udeladt.

Vejede tal

*Tabel 7. Forskernes vurdering af betydningen af at nå ud til forskellige målgrupper med deres resultater.
Vurderet på en skala fra 7: meget stor betydning til 1: slet ingen betydning.
Særskilt for forskningsfag og institutfag.*

	Forskere på eget område	Private virksomheder	Offentlige virksomheder	Politikere	N
Forskningsfag/institutfag					
Erhv.-økonomi					
Samme	6,4	5,0	3,4	2,9	55
Andet	6,3	4,8	4,5	3,6	32
Jura					
Samme	6,4	4,7	4,8	4,4	43
Andet	6,3	4,0	5,7	4,1	15
Nat.-økonomi					
Samme	6,6	2,4	3,6	4,1	61
Andet	6,2	3,2	4,4	4,6	35
Politol./sociol.					
Samme	6,7	2,4	4,2	4,6	35
Andet	6,6	3,5	5,5	5,4	42
Tværfag	6,2	4,2	4,9	4,6	272
Total	6,3	4,0	4,6	4,4	589

»Andet samfundsvidenskabeligt fag« udeladt.

Vejede tal

Det mest markante indtryk fra disse svar er afgjort, at målgruppen »forskere på eget område« næsten enstemmigt tillægges *meget stor betydning* og også større betydning end nogen anden målgruppe (i interviewskemaet var nævnt i alt 8). Man ser også, at det gælder i nogenlunde samme grad i alle fagene, og uanset om man er forsker ved et institut indenfor egen disciplin eller ej. (Man skal tænke på, at der er anvendt en skala med 7 trin, og med de ret små grupper er enkeltstående forskelle mellem disse på mindre end ca. 1 point ikke værd at hæfte sig ved).

Dernæst kan man se, at forskningseksterne målgrupper trods alt også tillægges nogen betydning. Pointværdierne ligger omkring eller lidt over skalaens midtpunkt, 4; disse tal for samfundsvidenskabelige forskere er også en del højere end de tilsvarende for forskere i naturvidenskab/ medicin.

Private virksomheder (som også bidrager meget lidt til finansieringen af samfundsvidenskabelig forskning) er den af de forskningseksterne målgrupper, der tildeles lavest prioritet, generelt og i de fleste faggrupper. Kun erhvervsøkonomiske forskere og især dem, der samtidig er ved erhvervsøkonomiske institutter, tildeler private virksomheder relativt høj prioritet. Derudover kan man se, at for så vidt angår erhvervsøkonomiske, nationaløkonomiske, politologiske og sociologiske forskere optræder de formodede tendenser til højere prioritering af eksterne målgrupper, hvis forskerne er ved tværfaglige institutter eller ved institutter knyttet til andet fag end deres eget. Undtagelsen er jura for så vidt angår private virksomheder, idet forskerne ved juridiske institutter prioriterer disse noget højere end dem ved tværfaglige institutter. Uden at lægge for meget i forskellen (da antal svarpersoner er ret lille) kunne det forklares ved den juridiske professions organisering, idet kontakten med advokatpraktiserende

jurister traditionelt har været stærk ved jura-uddannelser og -institutter.

Med hensyn til publiceringsmønster indeholder tabel 8 nogle nøgleoplysninger. Tabellen kræver lidt forklaring. Venstre talkolonne viser et indeks for antallet af publikationer ifølge forskernes egne opgivelser, sammenlagt for 1994 og 1995; indekset er konstrueret ved at anvende følgende vægte for forskellige typer af publikationer:

Publikationstype:	Vægt
Tidsskriftsartikel	1
Bog, eneforfatter	4
Bog, medforfatter	2
Bog, redigeret	2
Kapitel i bog	1
Rapport, paper ol.	1

Det er klart, at enhver vægtning vil være arbitrær (også lige vægtning) og også, at publiceringsformen i det hele taget ikke er den mest relevante egenskab til at afgøre, hvor vægtig en publikation er. Den er valgt i mangel af bedre, og med det udgangspunkt, at et publikationstal under ingen omstændigheder siger noget om kvaliteten af det, der er publiceret. Det siger noget om omfanget af formidlingsaktiviteten, men heller ikke mere, hvilket imidlertid i sig selv er relevant.

Kolonne 3 fortæller, hvor store andele af forskerne, der har puliceret i tidsskrifter, der sender referee-udtalelser ud til forfatterne inden publicering. Det skulle være eentydigt, om man har fået en udtalelse eller ej, men der kan måske forekomme uklarhed med hensyn til, hvorvidt en sådan udtalelse er indhentet hos en særligt fagkyndig bedømmer, eller den er redaktionens egen vurdering.

*Tabel 8. Aspekter af forskernes publiceringsmønster. Indeks for antal publikationer i 1994 + 1995, andele heraf i tidsskrifter, andele af forskerne, der har publiceret i tidsskrifter med referee-ordning og andele af publikationerne, der har form af rapporter ol.
Særsålt for forskningsfag og institutfag.*

	Publikationer, indeks	Andel i tidsskrifter	Andel modtaget refereeudt.	Andel i rapporter	N
Forskningsfag/institutfag					
Erhv.-økonomi					
Samme	7,9	22%	55%	54%	55
Andet	7,5	25%	75%	51%	32
Jura					
Samme	12,6	46%	33%	22%	43
Andet	13,2	29%	42%	31%	15
Nat.-økonomi					
Samme	6,9	29%	60%	48%	61
Andet	8,6	24%	63%	56%	35
Politol./sociol.					
Samme	8,8	38%	71%	33%	35
Andet	10,1	26%	68%	40%	42
Tværfag	9,0	25%	56%	45%	272
Total	9,0	27%	58%	44%	589

»Andet samfundsvidenskabeligt fag« udeladt.
Vejede tal

Med hensyn til selve publiceringsomfanget må det generelt karakteriseres som temmelig højt. Tallene gælder som nævnt for to år, og tager man de rå, uvægtede publikationstal, viser de, at forskerne i gennemsnit publicerer 3-4 publikationer pr. år. Tallene svarer godt til, hvad de nu afsluttede evalueringer af statskundskab og nationaløkonomi viste som gennemsnit over fem år, og må i sig selv give anledning til eftertanke⁴. De tyder nemlig på en kraftigt stigende publiceringsaktivitet, idet tidligere undersøgelser har vist, at det typiske i mange fag, hvis man går en halv snes år tilbage, var 1-2 publikationer pr. år (jf. Andersen 1987).

Der publiceres altså nu 2-3 gange så mange publikationer pr. forsker som for 10 år siden; en så stor stigning kan ikke forklares ved forbedrede forskningsvilkår i form af mere tid eller større ressourcer pr. forsker og næppe heller med en så kraftigt stigende kreativitet;

den kan næsten kun skyldes en ændring i normer og adfærd, så man nu publicerer noget, man ikke ville have publiceret tidligere, og/eller publicerer det samme flere gange og/eller publicerer flere små publikationer, hvor man før ville have publiceret en stor. Det må give anledning til overvejelser over, om kvantitetsorienterede normer efterhånden er blevet for fremherskende.

Derudover kan man se visse forskelle mellem fagene indbyrdes, idet de juridiske forskere ser ud til at være de mest aktive som skribenter, mens økonomer ligger lidt lavere. I nationaløkonomi og politologi/ sociologi er der en vis tendens til, at forskere ved tværfaglige institutter publicerer mere.

Med hensyn til publiceringsformen vil forventningerne som nævnt tidligere være, at tværfaglig og mere anvendelsesorienteret forskning i højere grad vil benytte sig af den

ad hocratiske og fleksible rapportform, der kan målrettes direkte til specifikke målgrupper, og som dermed ikke er afhængig af tilpasning til etablerede tidsskrifters emneafgrænsninger. Omvendt skulle disciplinorienterede forskere ved institutter indenfor deres egen disciplin i højere grad publicere i tidsskrifter, der typisk er bedst udbygget indenfor de etablerede discipliner. Man ser, at tallene bortset fra enkelte tilfælde svarer til disse forventninger, omend forskellene sjældent er store.

Dette resultat modificeres iøvrigt også i nogle tilfælde af den sidste oplysning, der er medtaget, nemlig om hvor mange, der har publiceret i tidsskrifter med referee-ordninger; samlet er andelen 58%. Det gælder både blandt erhvervsøkonomiske og juridiske forskere, at andelen er større, hvis man er ved et tværfagligt institut eller et institut, der tilhører et andet fag end ens eget, men på de øvrige områder er der ikke nævneværdige forskelle.

Den gennemsnitlige andel på 58% kan iøvrigt ikke betragtes som nogen særligt høj andel (specielt ikke sammenlignet med den tilsvarende på 97% blandt undersøgelsens forskere i naturvidenskab/ medicin), selvom man skal være opmærksom på, at der indgår en ret stor andel helt unge forskere i undersøgelsen. Ligeledes skal man være opmærksom på, at man i naturvidenskab og medicin generelt publicerer en langt større andel af sine skrifter i tidsskrifter, og har en langt større tidsskriftskapacitet end i samfundsvidenskaber.

5. Sammenfatning

De overordnede træk vedrørende dansk samfundsvidenskabelig forskning, som disse undersøgelsesresultater dokumenterer, kan sammenfattes i følgende fem punkter.

- Den disciplinforankrede og disciplinspecialiserede forskning udgør en relativt lille andel af den samlede samfundsvidenskabelige forskning i Danmark.
- Den »rene« grundforskning udgør en relativt lille andel af den samlede samfundsvidenskabelige forskning i Danmark. Andelen er væsentligt lavere blandt tværfaglige forskere og blandt disciplinorienterede forskere i tværfaglige miljøer.
- Tværfaglige forskere eller disciplinorienterede forskere i tværfaglige miljøer ser i højere grad deres forskning i anvendelsesperspektiv end disciplinorienterede forskere ved disciplinorienterede institutter. De ser samtidig ud til oftere at opleve problemer med forskningens uafhængighed.
- Tværfaglige forskere eller disciplinorienterede forskere i tværfaglige miljøer er stærkere orienteret mod kollektiv organisering, både i forskningsgrupper, med forskningseksterne interessenter og i projektsamarbejde med andre institutter. Med hensyn til deltagelse i de traditionelle, mere formaliserede faglige organisationsformer ser der ikke ud til at være systematiske forskelle.
- Med hensyn til publiceringsomfang og publiceringsmåder er der ikke særligt store og systematiske forskelle.

Som helhed ser dansk samfundsvidenskabelig forskning ud til at besidde mange af de træk, som Gibson mfl. (1994) beskriver som karakteristiske for »the new mode of knowledge production«, og det gælder i udpræget grad mest for tværfaglig forskning, som altså udgør en ganske stor andel af den samlede samfundsvidenskabelige forskning i Danmark. I hvor stor udstrækning, man finder samme mønster i andre lande, er det vanskeligt at afgøre.

Om man skal vurdere disse konklusioner positivt eller negativt ud fra forskningspoliti-

ske hensyn, er jeg ikke i stand til at gøre op her. Man kunne formode, at visse infrastrukturydelser, der er kollektive goder i forskningsverdenen, såsom udvikling af ny grundviden, vedligeholdelse af uddannelser heri og af fælles kommunikationsmedier bedst varetages indenfor disciplinernes mere stabile rammer, mens opfangning af nye praktiske problemfelter egner sig bedre til tværfaglig organisering. Som et generelt princip må man imidlertid hævde, at i moderne foranderlige samfund bør sådanne overvejelser ske ud fra formål og funktionalitet, ikke ved at man arbitrært og axiomatisk går ud fra, at det ene er bedre end det andet.

Noter

1. Jeg takker de mange kolleger, der har bidraget med råd og kommentarer ved undersøgelsens gennemførelse; det vil føre for vidt at nævne hver enkelt her, og det endelige ansvar er naturligvis mit.
2. Den samlede projektgruppe har bestået af: Lektor Finn Collin, lektor Bo Jacobsen og ph.d.-stipendiat Jørgen Zachariassen, Institut for Filosofi, Pædagogik og Retorik, Københavns Universitet, lektor Jan Pries-Heje, Institut for Informatik og Økonomistyring samt ph.d.-stipendiat Søren Wenneberg og docent Heine Andersen, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København
3. Tendenserne i disse forskelle harmonerer med dem, man finder i forskningsstatistikken; men resultaterne giver iøvrigt anledning til en vis skepsis med hensyn til validiteten af forskningsstatistikken på dette punkt.
4. Beregningsmetoden i baggrundsrapporten til evalueringerne af nationaløkonomi og statskundskab er her tvivlsom (diplomatisk udtrykt). I de foreløbige rapporter (februar 1996 og marts 1996) fremgår der eksplicit, at der

ikke er overensstemmelse mellem tæller og nævner i den anvendte brøk, idet ph.d.-stipendiater er udeladt i nævneren, selvom deres publikationer er talt med i tælleren (Background Report, Political Science, s. 22 og Economics, s. 22). Det begrundes med »technical reasons«, og resulterer selvsagt i et forvrænget billede, især ved sammenligning af institutter. I den endelige baggrundsrapport fra september er denne oplysning udeladt i teksten, men tallene er de samme. I mit materiale er det gennemsnitlige antal publikationer pr. år for ph.d.-stipendiater ca. 1,4.

Referencer

- Andersen, Heine 1987: Forskningsevaluering og publikationstællinger. *Økonomi og Politik*, nr. 3.
- Andersen, Heine & Christian Knudsen 1985: Forskningsudvikling og forskerorganisering indenfor samfundsvidenskaberne. I Egil Fivelsdal (red.): *Nærbilleder af forskning*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Forskningsministeriet 1995: *Forskning i perspektiv*. København.
- Forskningsministeriet 1996a: *Samfundets behov for forskning*. København.
- Forskningsministeriet 1996b: *Den nationale forskningsstrategi. Forslag af juni 1996*. København.
- Forskningsstatistik 1993. Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor*. København.
- Forskningspolitisk Råd 1996: *Overvejelser om den nationale forskningsstrategi*. København.
- Gibson, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott & Martin Trow 1994: *The New Production of Knowledge*. London: Sage.
- International Evaluation of Danish Social Science Research. Introduction. Background Data*. 1996. U. sted.
- Whitley, Richard 1984: *The Intellectual and Social Organization of the Sciences*. Oxford: Clarendon Press.

Forskningsforvaltning og forskningspolitik: En diskussion af udviklings- tendenser relateret til struktur, proces og indhold

Hanne Foss Hansen, lektor, lic.merc., Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

1. Indledning

Forskningsindsatsen i den offentlige sektor beløb sig i 1993 til i alt 6,5 mia. kr. (Forskningsministeriet, 1995b). Og beløbet er ikke blevet mindre i de seneste år. Indsatsen forvaltes af 14 forskellige ministerier (se nærmere i Forskningsministeriet, 1996e) og udføres på en lang, lang række af forskningsinstitutioner. Samlet er der tale om et omfattende og komplekst system af stor betydning for vidensudvikling i bred forstand. Det er såvel ud fra et samfundsøkonomisk som et demokratisk synspunkt vigtigt, hvordan forvaltningen af systemet foregår og udvikles. På trods af dette er forskningsforvaltning og forskningspolitik imidlertid et underbelyst emne i dansk samfundsvidenskab. Denne artikel vil prøve at råde en lille smule bod på denne situation ved på et overordnet plan at diskutere de udviklingstendenser, der er karakteristiske i forskellige dele af det offentlige forskningssystem.

Traditionelt har den offentlige forskning i Danmark været udført dels på universiteterne

dels på sektorforskningsinstitutterne (der i denne sammenhæng inkluderer museer, arkiver og biblioteker).¹ De to institutionelle »søjler« har bevillingsmæssigt været suppleret med forskningsrådene, det såkaldte tostrengede bevillingssystem. Universiteterne (inklusive de »smallere« læreanstalter som f.eks. Landbohøjskolen, Danmarks Tekniske Universitet, Farmaceutisk Højskole, Handelshøjskolerne m.v.) har kombineret forskning med undervisning. Sektorforskningsinstitutionerne har kombineret forskning med vidensservicering af ministeriernes departementer og styrelser.

De offentlige forskningsinstitutioners politisk-administrative omverden har været organiseret således, at de anførte opgavekombinationer og dermed arbejdsdelingen mellem søjlerne understøttedes. Universiteterne har hørt og hører til Undervisningsministeriets ressortområde. Indtil for cirka 15 år siden var universiteterne fremfor alt underlagt en politisk-administrativ uddannelseslogik. Prioriteringer på forskningsområdet var primært følgevirknin-

ger af prioriteringer på uddannelsesområdet. Herudover var universiteternes autonomi hvad angår forskningssiden stor.

Sektorforskningen har i Danmark, i modsætning til f.eks. i Sverige, udviklet sig på basis af en sektoriseret, pluralistisk model. Ansvar for sektorforskningen har været knyttet til de enkelte sektorer og ministerielle ressortområder. Den klassiske måde at organisere sektorforskning på har været at etablere forskningsinstitutter (f.eks. Statens Seruminstitut, Statens Byggeforskningsinstitut, Arbejdsmiljøinstituttet og Socialforskningsinstituttet). De enkelte sektorer og ministerområders autonomi på forskningsområdet har historisk været høj, og sektorerne har da også udviklet ganske forskelligartede organisations- og styreformer.

Som supplement til den direkte institutionsfinansiering i de to søjler har de statslige forskningsråd været af stor betydning. Der tales ofte om det såkaldte »dual-funding« princip eller på dansk om det to-strengede bevillingssystem. Det to-strengede system sikrer, at forskere altid har to forskellige steder at søge midler fra. Sigtet er at undgå, at forskningsprojekter af høj kvalitet bremses som følge af tilfældigheder, fejlvurderinger eller lokale magtforhold.

De statslige forskningsråd er et klassisk eksempel på selvforvaltning. Det politisk-administrative system skaber via finansloven en række pengekasser, hvis indhold forvaltes og viderefordes af repræsentanter for det forskningssystem, som er de umiddelbare brugere. Denne form for selvforvaltning, som vi også finder andre eksempler på i forskningssystemet, f.eks. ansættelsesprocedurerne på universiteterne, har blandt andet baggrund i informationsasymmetri. At forvalte forskning, f.eks. fordele ressourcer til forskning, kræver indsigt i faglighed samt kendskab til aktører i det forskningsudførende »landskab«.

De klassiske grundprincipper i organiseringen og forvaltningen af dansk offentlig forskning, der er beskrevet ovenfor, har allerede i en del år været under forandring. I kølvandet på forskningspolitikens selvstændiggørelse og institutionalisering, senest Forskningsministeriets oprettelse, synes der på flere måder at være tale om et epokegørende opbrud med de klassiske grundprincipper.

Mange forhold forandres samtidig. Opgaveprofilen på både universiteterne og i sektorforskningen forandres. Den tidligere arbejdsdeling sløres. Bevillingssystemerne udvikles. Nye finansieringsorganer etableres, og nye bevillingsformer udvikles og spredes i feltet af finansieringsorganer. Nye rådgivningsstrukturer etableres. Nye styreformer udvikles, og nye processer, f.eks. nye former for forskningsevaluering og strategiudarbejdelse iværksættes.

I det følgende vil disse forandringer blive diskuteret i et »fugleperspektiv«. Centralt står spørgsmålene: Hvordan kan den samlede udvikling karakteriseres? Hvilke er de overordnede organisatoriske og forvaltningsmæssige udviklingstendenser? Hvor er det offentlige forskningssystem organisatorisk og forvaltningsmæssigt på vej hen?

Vi har desværre meget få dybdegående analyser af de forskellige elementer og virkemidler i dansk forskningspolitik og forskningsforvaltning. Der er derfor ikke megen empirisk, analytisk dokumentation en overordnet diskussion kan støtte sig til. Diskussionen nedenfor skal derfor mere læses som et oplæg til analyse end som en egentlig konkluderende redegørelse.

Der tages i diskussionen udgangspunkt i udbygningen af det offentlige forskningssystem i efterkrigstiden, idet perioden med forskningspolitikens stigende selvstændiggørelse fra begyndelsen af 1980'erne og frem

samt dens institutionalisering knyttet til bl.a. Forskningsministeriets etablering i 1993 dog er det primære fokus. Det offentlige forskningssystems relation til den private forskning behandles ikke, ligesom pladsen heller ikke muliggør diskussion af en række vigtige aspekter knyttet til organiseringen af det overordnede internationale forskningssamarbejde. Andre væsentlige forhold gives mindre plads end deres betydning egentlig burde tilsige. Dette gælder blandt andet spørgsmålet om hvilke forskningstyper og hvilken overordnet forskningsprofil, udviklingen synes at give prioritet, samt hele diskussionen om forskeruddannelsens organisering og forvaltning.

2. Den historiske kontekst og forskningspolitikens selvstændiggørelse

Universiteterne

Efterkrigstiden har i Danmark været universiteternes store vækstperiode ligesom i andre lande vi normalt sammenligner os med. Væksten er kommet i bølger afbrudt af perioder med opbremsning og mere eller mindre (oftest mindre) vellykkede forsøg på prognostisering af arbejdskraftbehov og heraf følgende dimensionering af uddannelsessystemet. Vækst og opbremsning har fordelt sig forskelligt på forskellige fagområder og institutioner i forskellige perioder.

I universiteternes første store vækstperiode i 1960'erne og 1970'erne fulgtes udbygningen af uddannelserne automatisk af udbygning af forskningen. Senere skete med budgetreformen en adskillelse af bevillingerne til henholdsvis undervisning og forskning. Budgetreformen, der var på tegnebrættet fra starten af 1970'erne (kimen blev lagt i en betænkning fra Undervisningsministeriet fra 1973), fik virkning fra begyndelsen af 1980'erne. Reformen tog bl.a. sigte på at styre forskningen. Det diskuteres stadig, hvilke principper der skal lægges til grund for budgetteringen af forskningssiden jfr. den aktuel-

le diskussion om principper for fordeling af basisressourcer til universiteternes forskning (se f.eks. Foss Hansen og Holst Jørgensen, 1995, samt Undervisningsministeriet, 1996). På trods af hvad der synes at være en stabil uafklarethed (og uenighed), må budgetreformen karakteriseres som startskuddet til selvstændiggørelsen af den del af forskningspolitikken, der retter sig mod universiteterne.

Sektorforskningen

Sektorforskningen har med enkelte tidligere »kim« været under udvikling siden slutningen af 1800-tallet. Udviklingen er sket i flere bølger stort set svarende til ministeriernes og forvaltningens generelle udvikling. Dog anføres 1970'erne som regel som sektoriserings årti (se f.eks. Forskningssekretariatet, 1984). Udtrykket skal forstås på den måde, at sektorministerierne i denne periode dels opprioriterede forsknings- og udredningsvirksomhed, dels oprettede udvalg, råd, programmer og lignende i et forsøg på at få større indflydelse på den forskning de finansierede, herunder få større indflydelse på deres egne sektorforskningsinstitutters forskning. Bevillingssystemerne projektorienteredes og kontraktforskningen udvikledes. Set med forvaltningens briller kan man tale om en fleksibilisering af ressourcerne, og formodentlig også om en politisering af forskningsindsatsen forstået på den måde, at forskningsindsatsen i højere grad end tidligere prioriteredes efter aktuel politisk relevans. Set med sektorforskningsinstitutternes briller kan man i denne periode modsat tale om en centralisering.

1970'ernes sektorisering fulgtes i 1980'erne af to udviklinger. For det første rejstes en diskussion af sektorforskningens politik og faglighed (eller mere præcist svage faglighed, se f.eks. Overgaard, 1984), hvilket fulgtes af en understregning af behovet for autonomisering. For det andet pointeredes behovet for tværgående koordination.

Den såkaldte »Planredegørelse«, udarbejdet af Planlægningsrådet for Forskningen (PRF) og publiceret af Forskningssekretariatet i 1984, er interessant læsning i denne sammenhæng. I Planredegørelsen foreslås blandt andet, at der udarbejdes generelle lovregler for oprettelse og styring af forskningsinstitutioner i den offentlige sektor uden for universiteterne samt, at institutionerne selvstændiggøres i forhold til ministerierne ved oprettelse af bestyrelser (ved årsskiftet 1995/96 udmøntedes disse forslag i en ny fælles lov om sektorforskningsinstitutionerne, jfr. nærmere nedenfor.)

Herudover understregede Planredegørelsen, at »hovedproblemet for den centrale forskningsorganisation og for den danske forskningspolitik er, at mulighederne for koordinering af og rådgivning om forskningssystemet uden for undervisningsministeriets område er utilstrækkelige« (Forskningssekretariatet, 1984, b. 1, s. 17). Endelig blev det anført, at problemet kunne løses enten ved at give undervisningsministeren øgede beføjelser på forskningsområdet eller ved at udnævne en egentlig forskningsminister.

Forud for Planredegørelsen var i øvrigt gennemført et betækningsarbejde i 1980-81, som havde haft til formål at komme med forslag til, hvordan Planlægningsrådet for Forskningen kunne styrkes i opgaven at udøve forskningspolitisk rådgivning (Undervisningsministeriet, 1981). Betænkningen konkluderede blandt andet, at der var behov for øget samordning ministerierne imellem, for udarbejdelse af et forskningsbudget samt en Planredegørelse for forskningen. Alle disse forslag blev senere fulgt op omend i forskelligt tempo.

Sammenfattende må Planlægningsrådet for Forskningen blandt andet via arbejdet med Planredegørelsen karakteriseres som en vigtig kampagneinstitution, der i udpræget grad blev

dagsordensættende for beslutninger, der 10 år senere blev vedtaget.

Forskningsråd og forskningsrådgivning

Forskningsrådene (bortset fra Det Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd, STVF, der blev oprettet relativt kort efter krigen) blev oprettet i 1968 delvis med baggrund i Statens almindelige Videnskabsfond. I 1972 blev en fælles lov for alle 6 råd vedtaget. Som følge af denne blev også Planlægningsrådet for Forskningen oprettet til afløsning af det tidligere Forsknings Fællesudvalg. Loven fungerede frem til 1989, hvor Planlægningsrådet for Forskningen blev nedlagt og Forskningspolitisk Råd (FPR) oprettet.

Der var to vigtige præmisser bag sidstnævnte ændring. For det første ønskede man en struktur uden overlapning til forskningsrådene, med andre ord et rådgivningsorgan der måtte formodes at være mere uafhængigt af det udførende forskningssystem. Dernæst ønskede man et mindre råd, formodentlig ud fra betragtningen at et sådant ville være mere handlekraftigt. Der var øjensynligt hos centrale aktører en frustration over en vis træghed.

Samtidig medførte den nye struktur imidlertid et behov for en præcisering af forskningsrådenes rådgivningsfunktion. Problemet var at med et relativt lille overordnet rådgivningsorgan som det foreslåede FPR svækkedes den mere videnskabsområde specifikke rådgivning. Endelig indførtes med 1989 loven ministerudpegning af rådsmedlemmer. Denne ændring var udtryk for et generelt politisk prioriteret princip i denne periode.

Sammenfattende er det karakteristisk, at forskningsrådene over tid udviklede sig fra altovervejende at være selvforvaltende forskningsbevilgende organer til både at være bevillingsforvaltende og forskningspolitisk rådgivende organer. Forskningspolitikens selvstændiggørelse kom i forskningsråds sam-

menhæng til udtryk i et øget rådgivningsbehov.

3. Multicentreret institutionalisering og begyndende samordning

Sidste halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne karakteriseredes herudover ved en række tilsyneladende relativt ukoordinerede forskningspolitiske, institutionelle nydannelser. Den øgede forskningspolitiske opmærksomhed gav rum for en række tiltag initieret af forskellige aktører på forskellige niveauer. Fire forhold skal særligt fremhæves.

For det første gennemførtes en række tiltag, der med baggrund i Planredegørelsens anbefalinger havde karakter af en overordnet institutionalisering af forskningspolitik som politikfelt og en begyndende samordning. I 1988 omdannedes Undervisningsministeriet til et Undervisnings- og Forskningsministerium. Omtrent samtidig etableredes et kordinerende regeringsudvalg for forskning, og Forskningssekretariatet i Undervisningsministeriet skiftede betegnelse (og måske status?) til Forskningsdirektoratet. 1988 var også året, hvor det offentlige forskningsbudget, som giver en oversigt over alle ministeriernes forskningsbevillinger, udkom for første gang. Endelig blev de årlige forskningspolitiske redegørelser til Folketinget iværksat.

For det andet indledtes de store forskningsprogrammets æra. Tidlige eksempler var blandt andet FTU-programmet fra 1985 og frem, BIOTEK I fra 1987 og frem, MUP I fra 1989 og frem samt FØTEK I fra 1990 og frem (se nærmere i oversigterne i Floris og Rieper, 1995 samt OECD, 1995). I programmerne prioriteredes især forskellige former for teknologisk forskning, på programniveau typisk forskning på tværs af etablerede discipliner og videnskabsområder.

Der var i dansk sammenhæng tale om store satsninger og satsninger som fornyede de

forskningspolitiske virkemidler, der tidligere havde været anvendt. Blokbevillinger med større frihedsgrader, centre med og uden mure og andre nydannelser voksede frem. Forskningsrådene eller repræsentanter herfra var involveret i de fleste programmer i flere tilfælde i samarbejde med repræsentanter fra et eller flere sektorministerier.

Programsatsningerne var udtryk for en fleksibilisering af bevillingsformerne, men dog en fleksibilisering som over tid udviklede sig i retning af et pres for mere permanente prioriteringer på de pågældende forskningsområder. På det organisatoriske, styringsmæssige plan var programmerne i øvrigt udtryk for en pragmatisk, realpolitisk, prøven-sig-frem forvaltningsmodel. Stort set hvert program udviklede sin styreform med sin sekretariatsbetjening. Svagheden ved dette var manglen på erfaringsopsamling og fraværet af en mere systematisk udvikling af programforvaltningskompetence.

For det tredje etableredes i 1987 Forskerakademiet. Forskerakademiet har haft stor betydning for opprioriteringen af forskeruddannelsen i Danmark, dels som kampagneinstitution der har præget og fastholdt opmærksomheden omkring forskeruddannelsen, dels som bevillingsorgan i forhold til forskellige typer af stipendier, udlandsophold, gæsteforskere m.v.

For det fjerde etableredes Grundforskningsfonden. Fonden blev oprettet i 1991 på basis af ressourcer fra det privatiserede Statsanstalten for Livsforsikring. Fondens ressourcer er betydelige sammenlignet med andre bevilgende organers.

Sammenfattende må perioden fra midten af 1980'erne og frem således karakteriseres som en periode med en begyndende samordning men også som en periode, hvor bevillingssystemet udvikledes voldsomt. Tilvæksten i

ressourcer skete frem for alt i nye forvaltningsmæssige organer, midlertidige såvel som mere permanente. Det klassiske to-strengede bevillingssystem blev multicentreret.

4. Forskningsforvaltningens vækst og centralisering

Forskningsministeriet: Styrket overordnet koordination

I 1993 afløstes Schlüter regeringen af Poul Nyrup Rasmussens flerpartiregering, og regeringsdannelsen blev anledningen til oprettelsen af Forskningsministeriet under ledelse af Bergstein. Faktisk var ministeriet både et ministerium for forskning og teknologi, men »flirten« med teknologi i bred forstand kom til at vare kort. I januar 1994 omdannedes ministeriet til et rent forskningsministerium og O. A. Andersen, der også var Kirkeminister, overtog ministerposten. De to første ministre nåede ikke at sætte sig varige spor i særligt omfang. Faktisk synes denne periode præget af, at forskningspolitikken i nogen grad blev ført som en form for symbolpolitik.

Ved en ny regeringsdannelse i september 1994 etableredes forskningsministeriet herefter med et eksplicit ansvar for koordination af den samlede forskningspolitik samt med ansvar også for informationsteknologi og telepolitik. Dette blev starten på en periode med betydelig opbygning af forvaltningskapaciteten og deraf følgende overskud til nye tiltag blandt andet processen vedrørende udarbejdelsen af den nationale strategi.

Der er fortsat tale om et relativt »tomt« ministerium på forskningssiden. Forskningsrådene og deres sekretariat har været placeret i ministeriet fra oprettelsen i 1993, men forskningsrådene har som tidligere anført stor tradition for selvforvaltning. Risø og et par mindre sektorforskningsinstitutter er overflyttet til ministeriets ressortområde, men den øvrige

del af sektorforskningen er forblevet i de respektive sektorer, ligesom universiteterne er forblevet i Undervisningsministeriet.

Den eksplicite pointering af koordinationsopgaven kombineret med en minister, der ønsker at markere sig, synes at få realpolitiske konsekvenser. Fremfor alt i finanslovspillet synes ministeriet at orientere sig opad og udad mod sektorministerierne. Ved at lave alliancer med disse forsøges koordineringsopgaven på kort sigt løst, samtidig med at ministeriets budget bringes i en positiv udvikling. Resultatet er bl.a. en række forskningsprogrammer af tematisk karakter.

Processernes forløb synes at rejse en usikkerhed om programmernes kvalitet indadtil i forskningsrådssystemet, samtidig med at der sættes spørgsmålstejn ved programmernes legitimitet, idet de opleves som tænkt til på forhånd at begunstige udvalgte forskningsektorer interesser og i nogle sammenhænge også udvalgte forskningsmiljøer. Institutionaliseres et system, som det der kan antydes konturerne af, yderligere, og formuleres forskningsprogrammernes indhold fremover i større grad i administrative, forvaltningsmæssige kredse, løbes en stor risiko for, at forskningen politiseres, samt at de udarbejdede programmer ikke matcher et kvalitativt forskningsmæssigt potentiale. Resultatet kan blive, at bevillingerne ikke fordeles efter kvalitet men efter politisk-administrative kriterier.

Herudover har ministeriet igangsat arbejdet med udarbejdelsen af en national strategi for forskningen. Strategiarbejdet har allerede i en årrække foregået på institutionerne (omend i varierende omfang med varierende betydning) samt i forskningsrådene. Nu udarbejdes også strategier for tematiske områder (p.t. foreligger f.eks. strategier for sundhedsvidenskab, miljø- og energiforskning samt jordbrugsforskning), ligesom de videnskabelige hoved-

områder kortlægger igangværende og planlagt forskning (jfr. rækken af rapporter fra de såkaldte faggrupper, Forskningsministeriet 1996a-d). Herudover har det nye Danmarks Forskningsråd udarbejdet »Den nationale forskningsstrategi« (Danmarks Forskningsråd, oktober 1996).

Strategiarbejdet påbegyndtes med »Hvidbogen« (Olesen Larsen m.fl., 1995). På basis af denne nedsattes dels en række efterspørgselsgrupper, der skulle beskrive samfundets forskningsbehov (dette resulterede i den såkaldte »Behovsrapport«, Forskningsministeriet, 1996f), dels en række faggrupper, der skulle beskrive forskningssystemets udbudsside (jfr. omtalen ovenfor). Rapporten fra efterspørgselsgrupperne synes at indeholde en række relativt tilfældigt sammensatte udsagn, hvis indhold er præget af formodentlig tilfældigt sammensatte personer, der har arbejdet med en meget kort tidshorisont. Faggrupperapporterne er gedigne oversigter og kortlægninger af hovedområdernes arbejdsbetingelser, strukturer og profiler. De giver oversigt og indsigt men er i mindre omend varierende grad præget af egentlige strategiovervejelser. Samlet betraget antager den danske strategiproces karakter af en yderst pragmatisk imitation af de foresight processer, der kendes fra f.eks. England og Australien.

På nogle områder bygger de udarbejdede strategier på overordnede forskningsevalueringer initieret af fremfor alt FPR. Evalueringerne har ikke fra starten været tænkt og designet som basis for strategiarbejde, men de to processer er blevet knyttet sammen i en realpolitisk beslutningssituation undervejs. I Danmark introduceredes forskningsevaluering som led i forskningspolitik i øvrigt i slutningen af 1970'erne på initiativ af den daværende Undervisningsminister Ritt Bjerregaard og med Planlægningsrådet for Forskning (PRF) som ansvarlig for gennemførelsen. Internatio-

nalt blev der lagt mærke til Danmark, da satte »videnskabelige lægmænd« til at vurdere forskningen inden for områderne engelsk og matematik. Erfaringerne var blandede, og forsøget forblev et forsøg (se f.eks. Ståhl 1985).

Senere udvikledes, hvad der kan kaldes den danske model for forskningsevaluering, først i regi af PRF (evalueringen af miljøforskning, Planlægningsrådet for Forskningen, 1989) senere af Forskningspolitisk Råd (evalueringerne af jordbrugsforskning, Danish Council for Research Policy, 1992, sundhedsvidenskabelig forskning, Danish Council for Research Policy 1993, samt den igangværende evaluering af samfundsvidenskabelig forskning). Den danske evalueringsmodel (for en mere uddybende karakteristik se Foss Hansen, 1996) er baseret på indsamling af et ofte omfattende baggrundsmateriale hos forskere og forskningsmiljøer. Herudover nedsættes faglige paneler for hvert område bestående af internationalt anerkendte forskere. Der gennemføres besøg og evalueringsrapporterne spredes bredt.

Evalueringerne er i Danmark sat mindre i system end i f.eks. Holland, som gennemfører lignende evalueringer. Valget af områder, der skal evalueres, er i Danmark sket ad hoc. Der har ikke været en samlet plan, og der er ingen tanke om at gentage evalueringerne med nogle års mellemrum. Der er ingen faste vurderingskriterier, men der udarbejdes et kommissorium ad hoc for hver evaluering. Også på sekretariatssiden har modellen været præget af ad hoc løsninger. Et (delvist) nyt sekretariat er opbygget hver gang, hvilket synes at have svækket metodebevidsthed og -udvikling. Pragmatisk imitation kan således også siges at have kendetegnet dansk evalueringspolitik. Det bliver interessant at se, om det nye Danmarks Forskningsråd vil anlægge en anden politik på dette område.

Forskningsråd og forskningsrådgivning

Ud over de beskrevne her-og-nu strategier, som ministeriet synes at anlægge i forhold til koordinationsopgaven, rejses en gammel diskussion om selve rådgivningsstrukturen. Forskningsrådsstrukturen har ved flere lejligheder været til debat. Man kan næsten sige, at det er blevet rutine at diskutere antallet af forskningsråd. Det har været ønsket at reducere antallet af råd ved vedtagelsen af loven om Forskningspolitisk Råd i 1989, og igen i 1995 tages diskussion op, da en betænkning, udarbejdet af en arbejdsgruppe med Forskningsministeriets departementschef som formand, foreslår, at FPR nedlægges, at der i stedet oprettes et Danmarks Forskningsråd (DFR, se Forskningsministeriet, 1995a) samt at antallet af forskningsråd reduceres.

Det sidste kommer ikke igennem, og det nye DFR får til opgave at udarbejde et nyt forslag om rådsstrukturen. DFR's forslag, som endnu en gang er et sammenlægningsforslag, har her i efteråret 1996 igen aktualiseret diskussionen (Danmarks Forskningsråd, september 1996). Hidtil har situationen imidlertid været den, at hver gang forslaget er kommet op, har større eller mindre dele af det eksisterende rådssystem og centrale aktører på det overordnede politiske niveau været imod sammenlægninger.

Mens rådsstrukturen har været stabil, har principperne for organiseringen af det overordnede forskningsrådgivende niveau derimod skiftet flere gange. Flere principper er her til diskussion. For det første har man som nævnt skiftet mellem at have og ikke have en overlappende struktur mellem forskningsrådssystemet og det overordnede forskningspolitiske rådgivningsniveau. PRF var baseret på princippet om en overlappende struktur, FPR på en fuldstændig adskilt struktur og DFR på en overlappende, idet rådet dog meget hurtigt efter sin etablering selv har foreslået at denne overlapning fjernes ved førstkommande lej-

lighed. Samtidig foreslåes det imidlertid, at der etableres en ny mellemliggende bestyrelsesstruktur baseret på inddragelse af såvel rådsrepræsentanter som rådseksterne personer.

For det andet har principperne for organiseringen af rådets sekretariat skiftet. Mens FPR havde et selvstændigt sekretariat i forhold til først Undervisningsministeriet senere Forskningsministeriet, varetages DFR's sekretariatsfunktion nu af Forskningsministeriets departement. Formodentlig reduceres herved i praksis rådets autonomi. Anskuet med ministeriets briller sikres en koordinering af rådets rådgivning med ministeriets mærkesager, men i andre aktørers optik reduceres rådets legitimitet og muligvis også derved dets indflydelse. Det sidste vil kun fremtiden afsløre.

Forskningsministeriets arbejde med udviklingen af den overordnede rådgivningsstruktur har udover de nævnte elementer inkluderet elementet offentlige forskningsudvalg. Offentlige forskningsudvalg i betydningen organer, der følger, diskuterer og styrer forskningen inden for et sektorområde, findes allerede under forskellige betegnelser i de forskellige sektorministerier. Forskningsministeriets sigte med at beskæftige sig med disse offentlige forskningsudvalg synes at være at ensrette deres opgaver og principperne for deres sammensætning samt at skabe en overlappende struktur til forskningsrådene. Skabelse af sammenhæng, samordning og organisatorisk standardisering er endnu en gang centrale stikord.

Sektorforskningen

Endelig har Forskningsministeriet været en vigtig aktør i relation til den nye lov om sektorforskningsinstitutionerne. Ved årsskiftet 1995/96 blev en fælles lov om sektorforskningsinstitutionerne som nævnt vedtaget. Sigtet er at styrke kvaliteten af institutternes forskning samt øge deres selvstændighed vis

a vis deres ressortministerium. Selvstændigheden søges sikret via indførelse af et nyt niveau, en bestyrelse, som buffer mellem ministerium og forskningsinstitution. Loven er således med andre ord udtryk for institutionel autonomisering men samtidig for en overordnet organisatorisk standardisering.

Hånd i hånd med autonomisering går i øvrigt flere steder indførelsen af kontraktbaserede styreformer mellem ministerier og institutioner. Udviklingen kan tolkes som udtryk for en vis samtidighed i autonomisering og udvikling af nye former for central »overvågning«. De indgåede kontrakters indhold synes imidlertid oftest at være på institutionernes præmisser. Igen spiller informationsasymmetri formodentlig ind.

Spørgsmålet er imidlertid om dette skal tolkes som startvanskeligheder for kontraktstyringen? Om kontraktstyringen med andre ord via dens opprioritering af blandt andet evalueringsaktiviteter og udvikling af informations-systemer over tid udjævner informationsasymmetrien, så en reel centralisering muliggøres? Kontraktstyringen synes på sigt at igangsætte processer, der kan bidrage til at skabe mere transparente systemer og dermed reducere informationsasymmetrien.

Implementeringen af loven vedrørende sektorforskning er i øvrigt tidsmæssigt knyttet sammen med en skærpelse af kompetencekravene til forskerne ansat på sektorforskningsinstitutionerne. En stillingsstruktur mere svarende til universiteternes søges implementeret. For mange af institutionerne vil udviklingen formodentlig betyde en akademisering og tilnærmning til universiteterne. En anden forventning til lovens effekt er en øgning i mobiliteten af forskere mellem sektorforskningen og universitetsforskningen. Konkurrencen mellem sektorforskningen og universiteterne om bevillinger og personale synes forøget. Spørgsmålet er om ikke konkurrencesituatio-

nen på sigt på en del områder vil falde ud til sektorforskningens fordel på bekostning af universiteterne?

Som nævnt ovenfor er arbejdet med ensretningen af de offentlige forskningsudvalg en vigtigt proces i sektorforskningsinstitutionernes omverden. Herudover er en fælles overordnet struktur, Statens Forskningsforum, etableret som en slags ramme for de offentlige forskningsudvalg. Udviklingen kan tolkes som et forsøg på at reducere pluralismen i sektorprincippet samt et forsøg på tværministeriel koordinering. Spørgsmålet er om udviklingen måske på sigt kan tænkes at føre til afsektorisering?

Universiteterne

Universiteternes udvikling er i disse år influeret af en række forhold. Pladsen muliggør kun en kortfattet fremhævelse af enkelte væsentlige faktorer. På forskningssiden spiller bl.a. den nye universitetslov, der trådte i kraft primo 1993, ind. Med loven understreges universiteternes autonomi bl.a. i økonomiske dispositioner i forhold til tidligere, samtidig med at der stilles nye krav til deres struktur og ledelse, herunder krav om inddragelse af eksterne repræsentanter i de styrende organer samt krav om udarbejdelse af strategiplaner m.v.

Lovens tænkning synes i høj grad baseret på forestillingen om universitetet som en virksomhed, der producerer viden og kompetence, dels til et arbejdsmarked (kandidaterne) dels til efterspørgere i bred forstand efter forskning. Forskeruddannelsesreformen kan også ses som et element i denne tankegang.

Der er ingen tvivl om, at universitetsloven har influeret universiteternes beslutningsmønstre og ledelsesformer (se Foss Hansen og Jensen, 1995). Nye ledelsesfora er etableret. Den egalitære kollegiale beslutningsmodel synes svækket, mens en mere strategisk orienteret,

professionaliseret ledelse støttet af en udbygning af ledelsessekretariater o.lign. er under udvikling. Muligvis udvikles samtidig kulturen i en mere faglig, elitistisk retning. Vi savner imidlertid mere omfattende undersøgelser af forandringernes karakter og dybde.

Også på universitetsområdet synes autonomiseringen at gå hånd i hånd med en vis centralisering og »overvågning«. Evalueringsmodeller er som tidligere nævnt udviklet, og diskussionen om ressourceallokeringsmodeller på forskningssiden indikerer dels udvikling af informationssystemer, der øger systemets transparens, dels et øget pres for institutionel konkurrence.

6. Sammenfatning: Udviklingstendenser

Hvordan kan den beskrevne udvikling sammenfattes? Hvilke teser burde forfølges i en egentlig dybdegående analyse af det offentlige forskningssystems udvikling?

Først og fremmest synes udviklingen af forskningsforvaltningen og forskningspolitikken i efterkrigstiden at være præget af dynamisk træghed. Der sker en omfattende udvikling, men der er ofte meget lang vej fra dagsorden til praksis. Flere forhold kan tænkes at ligge bag:

- Dansk forskningspolitisk debat kan desværre kun undtagelsesvist karakteriseres som informeret. Der ligger sjældent grundige udredninger og analyser bag fremsættelsen af forslag. Og mere systematisk udsyn og komparation med andre landes systemer og erfaringer er oftest fraværende. Mange forslag er bl.a. derfor lette at »skyde på«. Dansk forskningspolitisk debat kunne kvalificeres. Forhåbentlig er der lys forude med etableringen af det planlagte sektorforskningsinstitut for forskning i forskning.
- I forskningssystemet og -forvaltningen brydes mange velargumenterende og

stærke interesser. Kun undtagelsesvis forsøges forskningspolitiske forslag ikke blokeret af den ene, anden eller tredje aktør.

- Sagens kerne – forskningen – er selv præget af dynamisk træghed. Faglig konservatisme går hånd i hånd med kreativ nydannelse (og skal vel gøre det). Forskningens natur præger forskningsforvaltningens og forskningspolitikken natur. Træghed i politikken er i øvrigt med til at sikre kontinuitet i forskningen, ligesom dynamik i politikken er med til at gøde jorden for nydannelse. Dynamisk træghed kan måske betragtes som en efterstræbel-sesværdig værdi?

Hen over den beskrevne periode – specielt i de seneste år – er dynamikken øget. Forandringsprocessen har taget fart. Flere forhold synes at ligge bag:

- Øget politisk opmærksomhed sætter gang i implementeringen af forslag, der længe har ligget på lager.
- Øget politisk opmærksomhed sætter gang i udbygningen af et centralt forvaltnings-system. En slags rullende proces genereres. Forvaltningens kapacitet øges og dermed mængden af initiativer og forslag, hvoraf nogle er nye. Med øget forvaltningskapacitet skabes formodentlig en større kontinuitet og permanens i udviklingsprocessen, men samtidig sker en forskydning af indflydelsesmønstre fra det forskningsrådgivende system til det politisk-administrative system. Den centrale forvaltningsorganisation drives af fuldtids-aktører og er præget af kontinuitet, mens forskningsrådsorganisationen drives af deltidsaktører og er baseret på løbende udskiftning. På sigt kan udviklingen af en politisk-administrativ logik på bekostning af en fag(politisk) logik formodentlig få markante konsekvenser.

Hvad er da indholdet i de pågående forandringer? To analyseniveauer synes interessante:

For det første er en række af de beskrevne forandringer beslægtet med mere generelle, internationale forvaltningspolitiske trends. »New Public Management« inspirerede forandringer ses i forskningsinstitutionernes autonomisering, i udviklingen af mål- og resultatstyring, som f.eks. kontraktstyring er udtryk for, i udviklingen af evalueringssystemer, i bevillingsformernes fleksibilisering samt i forskningsprogrammernes bruger- og nytteorientering. Her er tale om forvaltningspolitiske værdier, som også i disse år præger udviklingen af andre sektorer.

For det andet synes andre forandringer at være udtryk for nye prioriteringer på eviggyldigt og specifikt forskningspolitiske dimensioner. Her tænkes på dimensionerne:

- sektorisering vs. samordning
- intern videnskabelig relevans vs. samfundsmæssig relevans
- akademisk selvforvaltning vs. ministeriel forvaltning
- institutionel pluralisme vs. institutionel standardisering
- institutionsfinansiering vs. programfinansiering
- en-strengt vs. to-strengt vs. multicenteret finansiering

På alle disse dimensioner synes at ske en bevægelse i prioritering fra venstre mod højre. Hvad følgerne bliver kan kun fremtiden vise. På den ene side er det forskningsudførende system formodentlig både løst-koblet fra det forskningsforvaltende og forskningspolitiske system og derfor ret robust overfor forandring. På den anden side er de pågående forandringer så betydelige, måske endog epokegørende, at de må formodes med nogen

tidsforskydning at sætte sig igennem også på produktionsniveau.

Note

1. Hertil kommer sygehusene, som samlet set udgør en mindre del af den samlede indsats. Da særlige strukturer kendetegner forskningsindsatsen på sygehusene, og da en artikels rammer giver begrænset plads, har jeg valgt at se bort fra denne sektors problemer og udfordringer i det følgende.

Litteratur

Danish Council for Research Policy: *International Evaluation of Danish Agricultural Research*. Copenhagen: Danish Council for Research Policy, 1992.

Danish Council for Research Policy: *International Evaluation of Danish Health Research*. Copenhagen: Danish Council for Research Policy, 1993.

Danmarks Forskningsråd: Den nationale forskningsstrategi. Oktober, 1996.

Danmarks Forskningsråd: De statslige forskningsråds fremtidige struktur og organisering – indstilling for Danmarks Forskningsråd. September 1996.

Floris, Toini S. og Olaf Rieper: De strategiske forskningsprogrammer og deres afsmittning på grundforskningsmiljøerne. København: AKF, 1995 (13-26 samt 111-168).

Forskningsministeriet: Betænkning om forskningsrådgivning. Udvalget vedr. opfølgning på OECD's anbefalinger om forskningsrådgivning. Betænkning 1287. København: Forskningsministeriet, 1995a.

Forskningsministeriet: Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor. Forskningsstatistik 1993. København, 1995b.

Forskningsministeriet: Forslag til national strategi for sundhedsvidenskaberne. NASTRA. København, 1995c.

Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Humaniora. København, 1996a.

- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Naturvidenskab. København, 1996b.
- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Samfundsvidenskab. København, 1996c.
- Forskningsministeriet: Forskning i Danmark: Teknisk videnskab. København, 1996d.
- Forskningsministeriet: Offentligt Forskningsbudget 1996. København: Forskningsministeriet, 1996e.
- Forskningsministeriet: Samfundets behov for forskning. København, 1996f.
- Forskningssekretariatet: Den Fremtidige Forskningspolitik. Bind 1 af en planredegørelse for forskningen. København: Forskningssekretariatet, 1984.
- Forskningssekretariatet: Forskningens tilrettelæggelse og anvendelse. Bind 2 af en planredegørelse for forskningen. København: Forskningssekretariatet, 1984.
- Foss Hansen, Hanne: Forskningsevaluering: Den danske situation i internationalt lys under publicering i Biblioteksarbejde, 1996.
- Foss Hansen, Hanne & Birte Holst Jørgensen: Styring af forskning: Kan forskningsindikatorer anvendes? København: Samfundslitteratur, 1995.
- Foss Hansen, Hanne & Vivi Jensen: Universiteter i forandring. Universitetsloven og de eksterne repræsentanter i de styrende organer. København: Evalueringscenteret, 1995.
- Miljø- og Energiministeriet: National Strategi for Dansk Miljø- og Energiforskning. København, 1996.
- OECD: Science, Technology and Innovation policies. Denmark. Paris: OECD, 1995.
- Olesen Larsen, Peder: Forskningspolitik i et lille land. København: Forlaget Rhodos, 1981.
- Olesen Larsen, Peder m.fl.: Forskning i perspektiv. Hvidbog om en national forskningsstrategi. København: Forskningsministeriet, 1995.
- Overgaard, Hans Chr.: Forskning som tjener. København: Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, 1984.
- Planlægningsrådet for Forskningen: *International Review of Danish Environmental Research*. København: Planlægningsrådet for Forskningen, 1989.
- Skoie, Hans: Forskningsorganisasjon på regjerings- og forskningsrådsnivå i noen OECD-land. Oslo: NAVF's utredningsinstitutt, 1991.
- Ståhle, Bertel: Utvärdering av forskning. Nordiska erfarenheter. Nord, FPR-publikation nr. 2. København, 1985.
- Ståhle, Bertel: Forskningspolitik i Norden 1992 – om forskningsinsatser, prioriteringer och forskningspolitiska huvudlinjer. Nord 1992:23. København: Nordisk Ministerråd, 1992.
- Ståhle, Bertel: Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. Utbildningsdepartementet, SOU 1996:28.
- Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd: Oplæg til den fremtidige indsats i teknisk-videnskabelig forskning. København, 1996.
- Undervisningsministeriet: Mulighederne for at styrke den forskningspolitiske rådgivning, der er tillagt Planlægningsrådet for forskningen. København, 1981.
- Undervisningsministeriet: Rapport fra arbejdsgruppen om et nyt grundlag for fordeling af basismidler til forskning. København, 1996.

Dansk forskningspolitik – fra finkultur til national strategi

Bjarne Lundager Jensen, fuldmægtig, Forskningsministeriet

1. Indledning

Der er bred politisk enighed om nødvendigheden af øgede investeringer i forskning og teknologisk udvikling i Danmark, men usikkerhed om hvordan den danske forskningspolitik skal styres og organiseres. Skiftende regeringer har siden slutningen af 1980'erne taget forsigtige skridt i retning af en øget samordning og koordinering af den danske forskningspolitik, der foreløbig kulminerede med dannelsen af Forskningsministeriet i 1993. Den forskningspolitiske udvikling har ikke handlet så meget om hverken en liberal eller socialdemokratisk ideologi, men om at det politiske system er på vej til at erobre nye områder i samfundet.

2. Forskningspolitik på dagsordenen

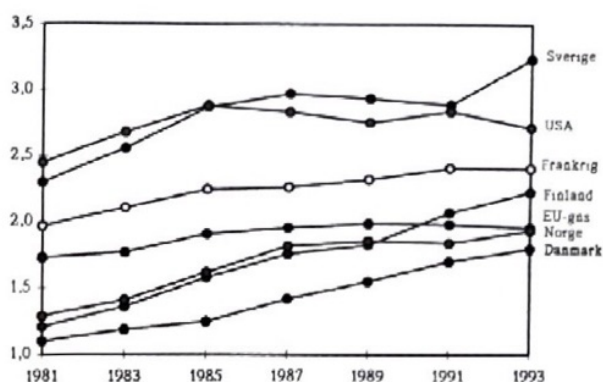
I Danmark er skrækvisionerne for at blive overhalet på den højteknologiske motorvej af USA og ikke mindst af de fremstormende økonomier i Sydøstasien og Østeuropa hverdagskost for avislæsere og tv-seere. Den informationsteknologiske udvikling, de politiske omvæltninger i Østeuropa og fremvæksten af nye stærke økonomier i Sydøstasien har gjort mange ængstelige for fremtiden. I medierne kan man læse skriften på væggen. Hvis Danmark skal opretholde sin konkurrenceevne og dermed sit velfærdsniveau skal vi omstille vores produktion, arbejdskraft og

uddannelse i retning mod et mere højteknologisk og videnbaseret samfund.

Danmark er på vej mod en ny international arbejdsdeling. Hvad skal vi leve af og beskæftige os med i den kommende generation? Disse spørgsmål har i de seneste år øget befolkningens opmærksomhed på forskningens betydning for erhvervslivet og samfundets udvikling. Forskning er langsomt, men sikkert kommet på den politiske dagsorden. Men mens der er bred politisk enighed om nødvendigheden af øgede investeringer i forskning og teknologisk udvikling, er der usikkerhed om, hvordan den danske forskningspolitik skal organiseres.

Danmark investerer i dag ca. 16 milliarder kroner årligt i forskning – heraf tegner den offentlige finansierede forskning sig for ca. 40%. Figur 1. viser, at de samlede udgifter til forskning og udvikling er steget kraftigt fra 1981 til 1993. Fra et meget lavt udgangspunkt i forhold til de lande vi normalt sammenligner os med på 1,1 procent af BNP i 1981 til 1,8 i 1993. Siden 1993 er de offentlige forskningsudgifter steget med yderligere over 1. milliard kr., og Danmark nærmer sig langsomt EU-gennemsnittet på 2.0 procent af BNP.

Figur 1. Udviklingen i de samlede udgifter til forskning og udvikling (FoU) i procent af BNP.



De store offentlige investeringer og den øgede politiske opmærksomhed på forskning og teknologisk udvikling har stillet en række nye og skærpede krav til organiseringen af den offentlige forskningsindsats. Den traditionelle pluralistiske eller sektorielle organisering af det danske forskningssystem har imidlertid haft vanskeligt ved at modsvare politikernes krav om en mere effektiv ressourceudnyttelse af den offentlige forskningsindsats. Dansk forskningspolitik var op til slutningen af 1980'erne karakteriseret ved, at forskningspolitikken blev fastlagt ved en række uafhængige beslutninger i forskellige ministerier, organer og udvalg uden koordinering og planlægning. Stigningen i de samlede FoU udgifter følger meget tæt på de øgede politiske initiativer, der er taget siden begyndelsen af 1980'erne mod en bedre samordning af dansk forskningspolitik.

3. Forskningspolitik i et lille land

Før 2. verdenskrig var forskningen groft sagt ikke på den internationale politiske dagsorden, men først og fremmest med sprængningen af atombomben over Hiroshima den 6. august 1945 blev det klart for politikerne, at forskningen virkelig var istand til at ændre det sikkerhedspolitiske verdensbillede. Efter krigen blev investeringer i forskning og teknologi til en meget vigtig del af den kolde krig, og der blev både i USA og Sovjetunionen opbygget store militære-industrielle kom-

plekser, der i høj grad byggede på store offentlige investeringer i forskning og teknologi. Denne udvikling resulterede i en lang række teknologiske gennembrud, der kunne udnyttes i industriel sammenhæng, og der kom i USA op igennem 1950 og 60'erne øget politisk fokus på forskningens erhvervspolitiske muligheder.

Den internationale økonomiske samarbejdsorganisation OECD blev eksponent for at sætte denne mere nytteorienterede forskningspolitiske dagsorden i den vestlige verden og har siden begyndelse af 1960'erne i en lang række drøftelser om og evalueringer af OECD-landene anbefalet en langt mere aktiv statslig styring af forsknings- og teknologipolitikken med henblik på en bedre og mere effektiv udnyttelse af forskningen og dens resultater. Dette blev også efterhånden den forskningspolitiske dagsorden Danmark, men med næsten 20 års forsinkelse. Først i løbet af 1980'erne begyndte disse tanker for alvor at slå igennem på det politiske niveau her i landet.

I de første årtier efter krigen var den meget begrænsede politiske opmærksomhed på forskning næsten alene orienteret mod universitetsforskningen. Der var en udpræget konsensus om universiteternes uafhængige status og forskningen var langt oppe i dette århundrede overvejende politisk bestemt som et kulturelt anliggende. Dette illustrerer historien bag Kulturministeriets oprettelse i 1961, hvor forskningsområdet blev drøftet. Statsminister V. Kampmann foreslog en beskæring i Undervisningsministeriet som betød, at forskningen og universiteterne fjernedes fra »skoleministeriet«. Det ville K. Helveg Petersen ikke gå med til, og J. Bomholt takkede på sin side nej til at blive kulturminister uden finkulturen (forskningen). Bomholt bøjede dog af efter en tænkepause og sagde ja til kulturen uden finkulturen¹. Universiteterne levede deres eget liv og de erhvervsmæssige og

teknologiske aspekter ved forskningspolitikken var ikke genstand for større politisk opmærksomhed.

Først i forbindelse med den kraftige udbygning af universiteterne i slutningen af 1960'erne opstod der en politisk efterspørgsel efter en mere selektiv fordeling af de offentlige midler til forskningsverdenen. Oprettelsen i 1968 af De Statslige Forskningsråd² var et udtryk for et forlig mellem universiteternes ønske om at fastholde uafhængigheden af statsmagten og på den anden side politikernes ønske om at få en bedre styring af universiteternes vækst. Forskningsrådene blev ikke det styringsinstrument som man fra politisk side havde ønsket og man besluttede allerede i 1972 at styrke den forskningspolitiske rådgivning gennem oprettelse af Planlægningsrådet for Forskningen (PRF). Men vanskelige arbejdsvilkår og kompetencestridigheder medførte, at PRF ikke opnåede den strategiske og koordinerende politiske rolle, som det oprindeligt havde været hensigten³.

Men måske endnu mere afgørende var, at man på dette tidspunkt styrkede administrationen af forskningspolitikken. Denne proces startede med oprettelse af forskningssekretariatet i 1968 under Undervisningsministeriet, der fungerede som administration for bl.a. forskningsrådene. Sekretariatet blev siden omorganiseret til et direktorat og siden igen integreret som en afdeling i 1987 i Undervisningsministeriet, for så i 1993 at overgå som den administrative kerne i det nye Forskningsministerium. Her opbyggede man over en årrække i samarbejde med forskningsrådene en magtfuld administration med ansvar for udviklingen af den eksterne forskningsfinansiering i Danmark og lagde grunden til den øgede forskningspolitiske styring gennem målrettede forsknings- og teknologiprogrammer i 1980'erne.

Til trods for, at der ikke i Danmark var store militære-industrielle komplekser, der kunne drive den forskningspolitiske udvikling på universitetsområdet ud af det 19' århundrede kom den nytteorienterede forskning til Danmark via de såkaldte nationale laboratorier eller rettere sagt sektorforskningsinstitutioner. Risø er måske det mest kendte danske eksempel på et sektorforskningsinstitution, der blev skabt med den bestemte opgave at udvikle kernekraft, og dermed sikre Danmark billig energi. Det var bl.a. atomfysikeren Niels Bohr og industrimanden Haldor Topsøe, der i slutningen af 1950'erne var med til at overbevise den socialdemokratiske statsminister H.C. Hansen om, at regeringen burde spille en mere aktiv og interventionistisk rolle på dette område. Der blev efterfølgende i 1960'- og 70'erne oprettet en lang række sektorforskningsinstitutioner inden for bl.a. miljø-, sundhed- og fødevarerområdet, hvor forskningens teknologiske og samfundsmæssige potentiale kom i fokus.⁴

Sektorforskningsinstitutionerne blev knyttet til de pågældende sektorministerier og til deres behov for forskning og udvikling. Med undtagelse af Risø var der ikke den store politiske opmærksomhed på sektorforskningen, der forblev ukoordineret og opdelt på en række ministerier med forskellig organisation og struktur. I Danmark er der traditionelt stor frihed for de enkelte ministerier til at tilrettelægge organiseringen af departementer, råd og styrelser etc. i forhold til det pågældende fagområde. Der var gennem årene flere forsøg på at gennemføre fælles principper for styringen af sektorforskningsinstitutionerne, men de enkelte ministerier modsatte sig med held alle forsøg på en stærkere koordinering.

I begyndelse af 1970'erne var det ligeledes meningen, at der skulle etableres en politisk koordinering mellem universitetsforskningen og de teknologiske serviceinstitutter, der havde til formål at yde teknologisk viden og

støtte til erhvervslivet. Men den erhvervsfjendtlige holdning på universiteterne var efter sigende medvirkende til, at Folketinget ved lov om Teknologisk Service i 1973 tøvede og valgte helt at adskille forsknings- og teknologipolitikken. Loven fik den konsekvens, at det politiske ansvar for forskning og udvikling på de teknologiske serviceinstitutter og til erhvervslivet blev placeret under Handelsministeriet – senere Erhvervsministeriet, mens forskningspolitikken forblev under Undervisningsministeriet. Denne opdeling betød, at de to områder forblev stort set ukoordinerede i det næste årti.⁵

Forskningspolitikken var således op til slutningen af 1970'erne præget af en pluralisme i de tre hovedsektorer; universitetsforskningen, sektorforskningen og det teknologiske servicesystem uden nævneværdig politisk koordinering eller samordning. Planredegørelsen for forskning konstaterede i 1984, at det centrale problem i Danmark var, at man hverken havde et regeringsudvalg for forskning eller en minister med et selvstændigt ansvar for forskning⁶. Forskningspolitikken i Danmark måtte vente endnu nogle år på at få sin egen minister.

4. Undervisnings- og Forskningsministeriet

Det blev den liberale undervisningsminister Bertel Haarder, der blev den første danske forskningsminister, og som kom til at stå i spidsen for at føre den danske forskningspolitik ajour med den internationale politiske udvikling. Bertel Haarder må tilskrives en meget stor del af æren for, at forskningspolitikken i Danmark efterhånden fik kontakt med omverdenen.

Den overordnede politik på universitetssområdet i 80'erne var omstilling fra detailstyring til mål- og rammestyring. Dette gav på den ene side universiteterne og de højere læreanstalter øget økonomisk selvstyre gennem faste

basisbevillinger.⁷ Men samtidig blev institutionerne i stigende grad underlagt ekstern finansiering via programfinansierede forskningsaktiviteter. Den eksterne finansiering af de offentlige forskningsinstitutioner steg fra at udgøre 16% i 1981 til 32% i 1991.

Den øgede vægt på programstyring opfyldte nye og mere eksplicite krav til forskningspolitikken. For det første ønsket om at tildelingen af midler i stigende grad skulle foregå på grundlag af kvalitetsmæssige vurderinger. Således skulle de bedste forskningsmiljøer tildeles flere midler gennem mere markedsorientering og konkurrence. Dernæst blev ønsket om en øget nytte eller relevans opfyldt, idet de eksterne programbevillinger blev fordelt gennem en opprioritering af forskningsområder med et erhvervspolitisk sigte.⁸

De store strategiske forsknings- og teknologi-programmer var nok umiddelbart et led i en mere markedsorienteret forskningspolitik, men programmerne blev på den anden side også indledningen til en mere direkte statslig styring og koordinering. Denne udvikling betød, at de forskningspolitiske beslutninger i højere og højere grad blev truffet på embedsmandsniveau i de involverede ministerier, fremfor som tidligere af forskningsrådenes medlemmer, der var forskere med en tæt tilknytning til institutionerne. Det tværministerielle samarbejde mellem bl.a. Undervisningsministeriet, Industriministeriet og Landbrugsministeriet blev indledningen til et tættere samarbejde mellem embedsmændene i de respektive ministerier, der i de kommende år førte til en styrkelse af Undervisningsministeriets rolle i regeringens forskningspolitik.⁹

I 1988 blev Undervisningsministeriet udvidet til også formelt at være ministerium for forskning. Den politiske baggrund var dels et ønske om at give forskning en højere prioritering i VKR-regeringens politik, dels en »forfremmelse« af Bertel Haarder, som havde

gjort uddannelsespolitikken til en vigtig del af regeringens »liberale« ideologiske profil. Navneskiftet til Undervisnings- og Forskningsministerium ændrede dog ikke ved den ministerielle magt eller ansvarsfordeling, men blev ikke desto mindre anledningen til en række initiativer, der styrkede den overordnede koordinering af forskningspolitikken.

OECD-evalueringen af det danske forsknings- og teknologisystem i 1988 blev på mange måder det fundament som det nye Forskningsministerium byggede videre på.¹⁰ OECD anbefalede først og fremmest en styrkelse af den overordnede koordinering og forskningspolitiske rådgivning. OECD udtrykte forundring over den meget pluralistiske danske beslutningsstruktur, hvor et stort antal ministerier, råd, udvalg, styrelser og grupper var ansvarlige for fastlæggelsen af den samlede forskningspolitik. Anbefalingerne lød bl.a. på at etablere et udvalg under statsministerens ledelse med henblik på at styrke den tværministerielle koordinering og sikre regeringen et mere sammenhængende overblik over forsknings- og teknologipolitikken. Denne anbefaling blev fulgt op blot med den nye forskningsminister for bordenden.

Regeringens Forskningsudvalg blev nedsat, med forskningsministeren som formand for et udvalg bestående af Industri- Sundheds-, Kultur- Miljø- og Landbrugsministrene, der tilsammen var ansvarlige for hovedparten af det offentlige Forsknings- og udviklings- (FoU) budget. Regeringens Forskningsudvalg fik dog ikke nogen afgørende politisk betydning for koordineringen af de 3 hovedsektorer; universitets-, sektorforsknings- og erhvervsområdet. Som tidligere modsatte de enkelte ministerier sig med held alle forsøg på en stærkere koordinering og udvalgets vigtigste funktion blev godkendelse af en forlængelse af flere af de store forsknings- og teknologipolitiske programmer. Det skal herunder bemærkes, at sektorforskningen på

dette tidspunkt lagde beslag på lidt under halvdelen af det offentlige FoU budget.

For det andet blev der i 1989 vedtaget en ny lov for den forskningspolitiske rådgivning. Planlægningsrådet for Forskning blev nedlagt og erstattet med Forskningspolitisk Råd (FPR). Formålet var at skabe et råd, der var mere uafhængigt af de statslige forskningsråd og dermed af universitetsforskningen. FPR fik eksplicit til opgave at rådgive regering og Folketing om forskningens nyttiggørelse for samfundet både i den offentlige og private sektor, og FPR kom i de første år til at spille en betydelig rolle som sparringspartner for forskningsministeren i forbindelse med den politiske planlægning. FPR gjorde især forsøg på at sætte en forskningspolitisk dagsorden, der var mere erhvervsorienteret, men havde dog kun begrænset held med at føre de nye ideer ud i livet.

Der var gehør for et mere sammenhængende syn på forskning og teknologi i Industriministeriet, men den borgerlige regering skiftede på dette tidspunkt radikalt kurs på det erhvervspolitiske område. Den daværende industriminister Niels Wilhjem fremlagde en ambitiøs plan for en styrkelse af teknologiudviklingen på de mange små og mellemstore danske virksomheder. Men i 1990 nedsatte regeringen imidlertid virksomhedsbeskatningen fra 50% til 40%. Denne skattereform blev finansieret ved, at de direkte støtteordninger til den erhvervsorienterede teknologiudvikling blev reduceret med 1 mia. kr. Industriministeren blev over en nat udskiftet, men blandt de initiativer, som blev realiseret, var etableringen af et mere højteknologisk tænkende Erhvervsudviklingsråd. Rådet blev dog aldrig nogen særlig aktiv partner for hverken forskningsministeren eller Forskningspolitisk Råd.¹¹

Ikke desto mindre fremlagde forskningsministeren i 1990 for første gang et tværgående

forsknings- og udviklingsprogram.¹² Uanset at dette program først og fremmest havde en symbolsk karakter, var det første gang, at der på regeringsniveau blev fremlagt en samlet forskningspolitisk strategi. Men selv om det ikke lykkedes det nye ministerium at fastholde denne rolle i de følgende år, lykkedes det i 1992 at gennemføre en ny universitetslov, hvilket uden sammenligning blev Bertel Haarders største succes som forskningsminister. Den nye lov havde til formål at øge universiteternes uafhængighed og styrke ledelsesansvaret både med hensyn til undervisning og forskning. Det var hensigten med loven at skabe rammer for en mere effektiv planlægning og ledelse af forskningen, og med placeringen af eksterne repræsentanter i bestyrelsen skulle kontakten til omverdenen, ikke mindst til erhvervslivet, styrkes.

Dette var et vigtigt skridt for den undervisnings- og forskningsminister, der gennem en årrække havde taget forskellige initiativer for en bedre koordinering af dansk forskningspolitik. Til trods for, at der fortsat var betydelige koordineringsproblemer mellem de enkelte ministerier, råd og udvalg, var det lykkedes at flytte dansk forskningspolitik fra en meget pluralistisk tilstand uden samarbejde på tværs af sektorområderne til en situation med øget koordination. Den socialdemokratiske ledede regering tog da også handsken op ved regeringsskiftet i 1993. For første gang fik forskningen sit helt eget ministerium, oven i købet med et navn, der varslede erhvervsfremme.

5. Forsknings- og Teknologiministeriet

Det første synlige tegn for vælgerne på, at forskningen for alvor var blevet et selvstændigt politisk område var sandsynligvis oprettelsen af Forsknings- og Teknologiministeriet i 1993. Oprettelsen af det selvstændige ministerium var et led i et større socialdemokratisk forsøg på at føre en mere aktiv og erhvervsorienteret strukturpolitik. Det nye

ministerium fik tildelt ansvaret for de statslige forskningsråd og FPR samt Danmarks deltagelse i det internationale forskningssamarbejde. Udover tilførelsen af Risø og 11 mindre forskningsinstitutioner skete der dog ikke nogen væsentlige ressortmæssige ændringer. Det nye ministerium var i realiteten den gamle forskningsafdeling fra Undervisningsministeriet og således ikke så nyt, som det umiddelbart kunne se ud.¹³

Det nye ministeriums hovedopgave var at koordinere dansk forskningspolitik, men blev kun i begrænset omfang udstyret med magt og midler til at udfylde sin rolle. Umiddelbart inden forsknings- og teknologiminister Svend Bergstein efter et år forlod ministerstolen tilkendegav han offentligt, at han ikke var udstyret med de fornødne instrumenter til at styre forskningspolitikken, og gav udtryk for, at han befandt sig i en meget isoleret position, hvor de vigtigste beslutninger blev truffet alle andre steder i det forskningspolitiske system.

Et af de initiativer, forsknings- og teknologiministeren nåede at tage, var endnu engang at anmode OECD om at gennemføre en evaluering af det samlede danske forsknings-, teknologi- og innovationssystem (FTI). OECDs evaluering i 1994¹⁴ medgav den tidligere forsknings- og teknologiminister, at han ikke var i en position til at foretage en sammenhængende styring eller koordinering af det danske FTI-system. OECD skrev: »at det simpelthen drejede sig om, at man har bedt David om at holde styr på Goliath uden at give ham midlerne til det«. OECD understregede, at der ikke findes nogen idealmodel for hvordan man placerer ansvaret for forskningspolitikken inden for statsapparatet, men fandt samtidig, at oprettelsen af det nye Forskningsministerium var et godt udgangspunkt for en mere effektiv koordination af hele det offentlige forskningsnetværk, dvs. såvel for de højere uddannelser som sektor-

forskningsinstitutionerne samt de godkendte teknologiske serviceinstitutter.

Forskningsministeriets koordinerende rolle skulle ifølge OECD først og fremmest tage afsæt i en national strategi for forskning og udvikling i Danmark, der bygger på en klar vision om Danmarks teknologiske og industrielle fremtid. OECD fremhævede, at en nødvendig forudsætning herfor ikke mindst var et mere effektivt rådgivningssystem, der kunne operere på tværs af de forskellige hovedområder. I sidste instans vil spørgsmålet om det lykkes Forskningsministeriet at udfylde en rolle som central koordinator, ifølge OECD, afhænge af om det lykkes at gennemføre en national strategi, der hviler på samarbejde i det forskningsrådgivende system og udbredt konsensus i forskningsmiljøerne.

6. Den nationale forskningsstrategi

Den nye forskningsminister Frank Jensen, der tiltrådte i 1994, var bedre stillet end sine forgængere. For det første fik den nye minister eksplicit ansvaret for samordningen af sektorforskningen, hvilket resulterede i en rammelov for sektorforskningsinstitutionerne, der præciserer institutionernes uafhængighed. For det andet vedtages en ny lov for det forskningsrådgivende system, hvor FPR blev erstattet af et nyt Danmarks Forskningsråd med kompetence til at koordinere den offentlige forskningsrådgivning og for det tredje tog ministeren initiativ til udarbejdelse af en national forskningsstrategi.¹⁵

Lanceringen af den nationale forskningsstrategi placerede for alvor Frank Jensen på den forskningspolitiske dagsorden i Danmark, og forskningsministeren blev midtpunkt i en meget heftig offentlig forskningspolitisk debat igennem det meste af 1995, hvor ministeren blev anklaget for »at være på jagt efter forskernes frihed«. Dette skyldtes først og fremmest udgivelsen af hvidbogen »Forskning i perspektiv« i august 1995, som en

uafhængig arbejdsgruppe havde udarbejdet for ministeriet som et oplæg til den nationale strategi. Hvidbogens hovedbudskab var, at den nationale strategi skulle forstærke den overordnede politiske styring af forskningssystemet med henblik på en øget politisk prioritering af forskningsområder med høj kvalitet og samfundsrelevans.¹⁶

Den nationale strategi udløste en konflikt mellem forskningsverdenen og det politiske system om vægtningen mellem kvalitet og relevans i forskningspolitikken, som havde ulmet i årevis. Især repræsentanter for universitetsforskningen var bekymret for, at den nationale strategi ville indskrænke den frie grundforskning, og en enkelt gik endda så langt som til at erklære, at den nationale strategi var et bevis for, at »forskningspolitikken var en historisk fejltagelse....., der var kontraproduktiv i forhold til de erklærede mål«. ¹⁷ Det så en overgang i medierne ud til, at Forskningsministeriet havde iværksat det endelige opgør mod forskningens tradition for selvforvaltning, men denne opfattelse bygger delvis på en manglende sondring mellem den horisontale og vertikale styring af forskningspolitikken.

Den horisontale styring handler først og fremmest om den overordnede politiske koordinering af forskningssystemets sektorer, ministerier, råd og udvalg, der varetager planlægningen af den offentlige forskningsindsats. Den vertikale styring retter sig mod hvilke forskningsemner, der prioriteres på det forskningsudførende niveau eller rettere sagt på institutionerne. Forskningsministerens tilbagemelding i medierne var da også en forsigtig understregning af strategiens horisontale karakter. »Den nationale strategi skulle ikke være en politisk spændetrøje for forskningen«, men sikre forskerne, at den forskningsplanlægning og prioritering, der allerede foregår i det politiske system, kom til at foregå på et mere kvalificeret grundlag. Stra-

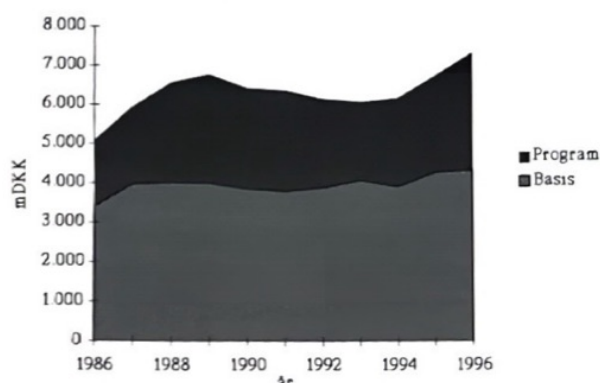
tegien skulle ifølge ministeren først og fremmest skabe overblik, dels over samfundets behov for forskning, og dels over den nuværende danske forskningsindsats og munde ud i, at der opstilles klare mål for dansk forskning.¹⁸

Men naturligvis var det interessante spørgsmål stadigvæk, i hvilket omfang den nationale strategi ville medføre en øget vertikal styring af dansk forskning ud fra en skærpeelse af de politiske krav om nytte og samfundsrelevans. Det nye Danmarks Forskningsråd, der har som sin primære opgave at rådgive forskningsministeren om den nationale forskningsstrategi, har i oktober 1996 afgivet sin anbefaling om strategien til ministeren. Her bliver det tydeligt, at strategien ikke er den stalinistiske femårsplan, mange forskere havde frygtet. Det fastslås af Danmarks Forskningsråd, at strategien er udarbejdet med det formål, at man fra politisk hold skal sikre de bedst mulige rammebetingelser for dansk forskning, mens faglige delstrategier løbende skal opstille mål inden for de enkelte fagområder. Det bemærkes samtidig, at identifikationen af fagområder først og fremmest skal foregå decentralt på institutionerne.¹⁹

Danmarks Forskningsråd har forsøgt at træde den vanskelige balancegang mellem det politiske systems øgede krav om prioritering overfor forskningsverdenens tradition for selvforvaltning og frihed til selv at vælge indhold og mål. Den nationale strategi i sig selv vil sandsynligvis ikke forrykke denne balance afgørende, men først og fremmest give forskningsministeren et bedre grundlag for gennem de såkaldte delstrategier at koordinere de eksterne programmidler. Det er her nøglen til den forskningspolitiske magt i Danmark ligger. Den frygt, der fortsat er udbredt i forskningsverdenen over for den nationale strategi, handler dybest set om en bekymring over programmidlernes stigende

andel af den samlede offentlige forskningsfinansiering.

Figur 2. Udviklingen i forholdet mellem program- og basismidler fra 1986 – 1996 (faste priser)



Figur 2, der er regnet i faste priser viser næsten en fordobling af programmidlernes del af den samlede offentlige forskningsfinansiering mellem 1986 og 1996. Disse tal dækker over, at forskningsrådenes samlede midler i løbende priser er tredobbelt over en 10 årig periode til i dag at udgøre næsten en milliard kr. om året. Lægger man desuden Grundforskningsfondens midler til, er der reelt tale om en firdobling af programmidler i forhold til basismidlerne indenfor de sidste 10 år²⁰. Den eksterne finansieringsandel af den samlede offentlige finansiering steg fra at udgøre 16% i 1981, 33% i 1986 til 41% i 1996 og andelen er stadig stigende.

Denne udvikling har naturligvis ændret magtbalancen mellem det politiske system og forskningsverdenen til fordel for en øget vertikal styring af forskningspolitikken. Denne udvikling blev for alvor sat i gang af den liberale Bertel Haarder fra begyndelsen af 1980'erne, og videreføres nu i 90'erne af socialdemokraten Frank Jensen. En betydelig del af de mange nye programmidler er politisk »øremærkede« og retter sig først og fremmest mod de tekniske og naturvidenskabelige forskningsområder, der har et erhvervspolitisk og samfundsmæssigt potentiale. Den forskningspolitiske udvikling har

således ikke handlet så meget om hverken en liberal eller socialdemokratisk ideologi, men om at det politiske system er på vej til at erobre nye områder i samfundet.

Dette skyldes først og fremmest, at forskningens rolle i samfundslivet er blevet kraftigt udbygget, og samfundets investeringer i forskning er steget støt. Som tidligere nævnt investerer Danmark i dag over 16 milliarder kroner årligt i forskning – heraf tegner den offentligt finansierede forskning sig for ca. 40%. Tallene afspejler, at forskning har bevæget sig fra tidligere primært at indtage en kulturhistorisk rolle til i dag også at spille en meget central erhvervspolitisk og økonomisk rolle. I den internationale kamp om rigdom, sundhed og velfærd er en nations forskningsindsats blevet et afgørende parameter.

Spørgsmålet om, hvor grænserne for den vertikale forskningspolitiske styring går, er særdeles vanskeligt og kontroversielt. Den politiske hovedopgave må være at stimulere forskning på de områder, der har en særlig samfundsmæssig betydning. Men i forhold til andre politiske områder unddrager fordelingen af ressourcer til forskningen sig i væsentligt omfang direkte politisk styring. For det første kan forskning ikke styres af den politiske efterspørgsel, men må nødvendigvis også afspejle udbudet af kvalitet. For det andet er forskning en uforudsigelig proces. Man kan ikke bestemme eller fremskrive resultaterne på forhånd – snarere tværtimod. Forskningspolitik er således ikke blot et spørgsmål om enten øget stats- eller markedsstyring, men har nogle mere sammensatte grænseflader og betingelser.²¹

Men hvor går så grænserne for den horisontale politiske koordinering. Det nye selvstændige forskningsministerium kan måske bedst karakteriseres som et samordningsministerium. Det politiske ansvar for de 3 hovedsektorer; universiteterne, sektorforskningsinstitutioner-

ne og de teknologiske serviceinstitutter ligger fortsat opdelt på i alt 14 forskellige ministerier. En national forskningsstrategi er den logiske konsekvens af denne meget opsplittede administrative struktur inden for forskningsområdet. Med ny lovgivning og en national strategi er det lykkedes Frank Jensen at forbedre koordineringen mellem de mange ministerier, råd og udvalg. Det er ikke mindst lykkedes at flytte dansk forskningspolitik mod et mere gensidigt forpligtigende samarbejde på tværs af sektorområderne til en situation med øget politisk koordination og samordning.

Forskningspolitikken har igennem de seneste årtier i næsten alle OECD-lande bevæget sig fra en pluralistisk organisering mod en øget koordinering og i nogle tilfælde centralisering. De forskellige landes forskningspolitik afspejler trods den stigende koordinering i høj grad de respektive landes politiske historie og kultur. F.eks. kendetegnes USA og England af en relativ pluralistisk organisation, mens Frankrig måske ikke overraskende normalt regnes for at have en meget centralistisk forskningspolitik. De fleste OECD-lande kan placeres på et kontinuum med en mere eller mindre grad af politisk koordinering. Selv om der er sket meget på det forskningspolitiske område siden slutningen af 1980'erne, må Danmark dog stadig placeres i den mere pluralistiske af gruppe af lande.

Noter

1. Se KULTURMINISTEREN, Julius Bomholt 1896-1969 af Ejgil Søholm, Statsbiblioteket, Aarhus, 1996.
2. Det skal bemærkes, at Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd allerede blev oprettet i 1950'erne og bl.a. havde til formål at udmønte dele af Marshall-hjælpen. De fem nye forskningsråd dækkede fagområderne: Humaniora, Samfundsvidenskab, Naturvidenskab, Lægevidenskab og Jordbrugs- og veterinærvidenskab.

3. Se Peder Olsen Larsen »Forskningspolitik i et lille land« Rhodos 1981.
4. Der findes ikke nogen helt præcis definition på, hvor mange offentlige forskningsinstitutioner, der regnes ind under sektorforskningsområdet. Sektorforskningens Direktørkollegium regner i deres oversigt fra 1995 med, at der eksisterer i alt 29 sektorforskningsinstitutioner med forskning som hovedformål. Se iøvrigt Else Marie Kirkegaard »Sektorforskningen i Danmark.« Forskningspolitisk Råd 1991. Af kendte institutioner kan iøvrigt nævnes f.eks. Danmarks Miljøundersøgelser, Statens Seruminstitut og Socialforskningsinstituttet.
5. Se Peter Munk Christiansen »Statslig erhvervsfremme- struktur, beslutninger, koordination.« Industri og Handelsstyrelsen 1992.
6. Se Planredegørelsen for forskning. Planlægningsrådet for Forskning, Undervisningsministeriet. 1984.
7. Det skal herunder bemærkes, at ved indførelsen af den såkaldte budgetmodel i 1981 havde ministeriet adskilt undervisnings- og forskningsbudgetterne, således at det blev muligt at styre forskningsmidlerne til universiteterne uafhængigt af antallet af studenter. Samtidig blev det muligt at praktisere den såkaldte taxameterordning.
8. De pågældende forskningsprogrammer var først og fremmest; Forskning til støtte for Teknologisk Udvikling (FTU/1985-90) og det Teknologiske Udviklings-Program (TUP/1985-88), det Biotechnologiske forsknings- og udviklingsprogram (BIOTEK/1987-90), det materiale teknologiske udviklingsprogram (MUP 1988-1992) samt det fødevareteknologiske udviklingsprogram (FØTEK 1990/1994.)
9. Se Peter Munk Christiansen op. cit.
10. Se Review of National Science and Technology Policy – DENMARK – OECD 1988.
11. Se Kim Møller »Det danske forsknings-, teknologi- og innovationssystem« Kap 5. Mandag Morgen/-Strategisk Forum 1994.
12. »Regeringens forsknings- og udviklingsprogram«. Undervisningsministeriet. 1990.
13. Se Kim Møller Op. cit. side 30-34.
14. Se Science, Technology and Innovation Policies DENMARK, OECD 1995.
15. Se for en nærmere beskrivelse; Regeringens Forskningspolitiske Redegørelse. Forskningsministeriet 1996.
16. Se Forskning i Perspektiv »Hvidbog om en national forskningstrategi« Forskningsministeriet, 1995.
17. J. Fjord Jensen »Babel og Tomrum. De systemiske videnskaber og humaniora«. Gyldendal 1996. Se for en kritik: Hans Fink »Hverken babel eller tomrum« Tidsskriftet KRITIK nr. 121. 1996
18. Forskningsminister Frank Jensen. »Forskning og selvkontrol«. Kronik i Politiken den 27. januar 1996.
19. Den nationale Forskningsstrategi. Danmarks Forskningsråds forslag. Oktober 1996. Se iøvrigt Ugebrevet Mandag Morgen »Ingen strategi i Frank Jensens nationale forskningsstrategi«. Nr. 33 den 30. september 1996.
20. Grundforskningen blev oprettet ved lov af 6. juni 1991. Fondens kapitalgrundlag udgør de ialt ca. 2 milliarder kr., som staten fik for salget af Statsanstalten for Livsforsikring til Baltica. Dette giver afhængigt af renteniveauet et afkast på ca. 150. millioner kr. om året, som fonden fra 1993 -1998 finansierer ialt 23 grundforskningscentre med. Grundforskningsfonden regnes ikke som en del af de almindelige og drifts- og anlægsudgifter på finansloven og regnes derfor normalt ikke med i de offentlige programbevillinger.
21. Se nærmere for en teoretisk diskussion af forskningspolitikens udvikling hos Rune Premfors »Svensk Forskningspolitik« Studentlitteratur, Lund 1987, Bertel Ståhle »Forskningspolitik i Norden« København 1992 eller John Ziman »Promethues Bound – Science in a Dynamic Steady State« 1994.

Dansk-grønlandsk forskningspolitik i arktisk område

Hans Junker Mortensen, lektor Ph.D., Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet

1. Indledning

I mit bidrag vil jeg som forsker og underviser ved Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet give et bud på dansk forskningspolitik i arktisk område. Jeg har valgt Grønland på grund af de historiske og nuværende bindinger gennem rigsfællesskabet mellem Grønland og Danmark. Denne samhørighed har udmøntet sig i, at Danmarks samlede offentlige polarforskningsindsats beløb sig til 108 mill. kr. i 1989 og til ca. 129 mill. kr. i 1993. (Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland, Dansk Polarcenter, Strategi- og Handlingsplan 1993-1997: 12, 32).

I lyset af det danske bidrag til forskning i Grønland skal vi her se lidt nærmere på de fordele, Grønland og Danmark har ved dette gensidige samarbejde.

Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland (KVUG) blev oprettet i 1878 og repræsenterer de statslige forskningsråd, en række forskningsinstitutioner og myndigheder med tilknytning til Grønland. Den 1. januar 1989 blev Dansk Polarcenter (DPC) oprettet som en institution, som i dag hører under Det danske Forskningsministerium, som et rent dansk anliggende, hvis formål er at fungere som sekretariat for KVUG. I 1994

har den danske regering afsat 10 mill. kr. for hvert af årene fra 1995 til 1998 til gennemførelse af en strategiplan, og KVUG skal i samarbejde med forsknings-rådene udarbejde en national strategi for polarforskningen.

2. Forskningspolitik

Når man generelt debatterer uddannelses- og forskningspolitik, må man tage hensyn til politiske og økonomiske interesser og aktører, som påvirker udviklingen. På samme tid må man også vurdere videnskaberne og forskningens inertia, dvs. deres egne mål og metoder. Videnskaberne vigtigste rolle på langt sigt er at producere kundskab, som står til rådighed for alle. Det betyder dog ikke, at videnskaberne og forskningen udvikles i isolation fra samfundet. Samfundet bestemmer stort set, hvilke forskningsområder og videnskaber der udvikles i samfundet, og hvad man bruger videnskabelig kundskab til. (Böhme, G., 1983). Stort set kan man hævde, at forskningspolitik realiseres inden for rammen af følgende interaktive kræfter: – Nationale interesser, som er den måde, hvorpå staten forsvare sine sociale, ideologiske og økonomiske strategier og politik. – Lokale økonomiske interesser, som er den måde, hvorpå lokale virksomheder forsvare og opnår sine mål og udvikler den innovations-

aktivitet, der er i erhvervslivet. – Internationale og globale interesser, som danner grobund for internationale organisationer. Disse internationale organisationer er fx Northern Science Network (NSN), der støtter og koordinerer forskning inden for bl.a. øko-systemer i arktiske områder. International Arctic Science Committee (IASC) hvis forskningsområder fx er arktisk marine-geologi, arktiske gletchere og arktiske sociale forhold. Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) hvis forskningsområde er en række tværnationale miljøovervågnings- og beskyttelsesprogrammer. Nordic Arctic Research Forum (NARF) som er et samarbejde mellem nordiske samfundsvidenskabelige forskere. Inuit Studies Conference som beskæftiger sig med antropologisk/etnologisk forskning.

Internationale interesser er både forskningsmæssige og økonomiske. Udenlandske universiteter og forskningsinstitutter søger lokal kundskab fra de lokale universiteter og forskningsfaciliteter. Omvendt søger lokale universiteter og forskningsinstitutter kundskab og samarbejde med de udenlandske universiteter. Udenlandske virksomheder søger lokal know-how og kundskab, som er svær at finde andet sted, og omvendt søger lokale virksomheder kundskab og samarbejde på forsknings- og udviklingsområder, som ikke findes indenlands. Med andre ord er opgaverne forskelligartede/differentierede. De udføres af forskere med uddannelse inden for et bredt spektrum af professioner. De udvikles i forskellige netværkstrukturer af forskellig størrelse og med forskellig sammensætning, og til og med strukturer, der skifter udseende gennem tiden. Forskningen er samtidig koblet til andre, beslægtede opgaver (undervisning, efteruddannelse, rådgivning, konkrete opgaveløsninger etc.). Disse tilknyttede opgaver er væsentlige for forskningen. De åbner forskningen mod samfundet, giver den dialog og legitimerer den; men de er også med til at gøre dens virkelighed kompleks. Vi kan der-

for sige, at for at god forskningspolitik er godt tilrettelagt, må den indeholde en række interne og eksterne processer, som skal kobles sammen. Disse karakteristika har en række konsekvenser for, hvilken form for forskningspolitisk styring, der er hensigtsmæssig i relation til forskning og forskningsorganisationer og for, at samfundet som helhed kan høste de frugter, som et godt forskningssamarbejde kan bibringe.

3. Det danske og grønlandske samarbejde

Grønland er ved at forme sin egen forskning og forskningspolitik. Hvordan kan Grønland få glæde af den forskning, der forvaltes af Dansk Polarcenter (DPC), når DPC har hovedsæde i Danmark og er et dansk anliggende, som henhører under Det danske Forskningsministerium og derfor først og fremmest varetager nationale interesser? Naturligvis ville det være ønskeligt for arktisk forskning, hvis DPC havde en repræsentation eller et forskningscenter/kontor i Nuuk.

Inden for et relativt kort tidsrum har omgivelserne, miljø, kultur, politik og socio/økonomiske realiteter i det arktiske samfund forandret sig drastisk. Fra et traditionelt meget lukket fangersamfund, hvor befolkningen boede meget spredt i mange små bygder langs kysten, har ude fra kommende indflydelse, klimaændringer, ændring fra den gamle selvforsynende naturalieøkonomi til pengeøkonomi, større åbenhed mod udlandet og kontakt til omverdenen, etablering af direkte diplomatiske forbindelser samt indførelse af et avanceret hjemmestyre bevirket en stor forandring i regional udvikling, som har præget de kulturelle, sociale og erhvervsmæssige forhold i hele den arktiske samfundsøkonomi.

Ved indtil videre at have gennemgået en del af en internationaliseringsproces må man spørge sig selv, hvilke udviklingsperspektiver er der for befolkningen, som bor i de regionale arktiske samfund? Er det muligt og attrå-

værdigt at fortsætte den nuværende udvikling af det arktiske folks levevilkår under de omstændigheder, de tilbydes? Er overførelser af fx informationsteknologi og innovation tålelige i det arktiske samfund? Er den kulturelle karakteristik af det arktiske folks samfund blevet opslugt af det internationale samfunds indblanding i deres anliggender? Er et regionalt arktisk samarbejde muligt inden for erhvervslivet, og hvorledes koordineres og effektiviseres Arktis. Er arktisk erhvervsliv, d.v.s. industri og handel, i stand til at indgå i konkurrencen på det globale marked? Kan begrebet bæredygtig udvikling blive udviklet til opretholdelsen af et analytisk instrument, som holder fast ved og forstår det indbyrdes forhold mellem natur, økonomi, innovation, teknologi og kultur, som udgør betingelserne for arktisk udvikling?

Nøgleordet til besvarelse af de omtalte områder ligger inden for forskning. At have en grønlandsk samfundsforskning er en vej til at holde det grønlandske samfund ajour med den faglige udvikling »i verden«, men i særlig grad med en udvælgelse og evt. tilpasning af de elementer, som kan forventes at have en særlig relevans for det grønlandske samfund. Et dansk-grønlandsk samarbejde gennem Dansk Polarcenter vil bidrage til arktisk samfundsudvikling og styrke international forskning. Gennem studier af forhold i Grønland og ved at sætte den viden i relation til den internationale viden er der en »pipe line« til den fortsatte udvikling i samfundene.

Universiteterne har ansvaret for forskeruddannelsens internationale kvalitet og dermed for vejledning og tildeling af doktorgrader, herunder Ph.D. graden. I erkendelse af, at universiteterne i arktisk er små og samtidig skal være internationale konkurrencedygtige, må man derfor søge samarbejde med andre universiteter. I den forbindelse kunne Dansk Polarcenter bistå Ph.D. studerende i Grønland og Danmark i et udvekslingsprogram i arktisk

forskning i kortere eller længere perioder, hvor den studerende under ledelse af en seniorforsker underviser og forsker i et arktisk projekt. Opgaverne indebærer såvel grundforskning som anvendelsesorienteret forskning. Dansk Polarcenter vil højne niveauet af dansk-arktisk samfundsudviklingsforskning ved at koordinere et samarbejde mellem grønlandske, danske og udenlandske forskningsinstitutioner.

I dag er det nødvendigt, at grønlandsk-dansk forskning er en del af det internationale forskningssystem. Adgangsbilletten til den internationale forskning er, at vi har noget at tilbyde i samarbejdet. Kvalitet fastlægges med international målestok. Fx kan nævnes Agnete Weis Benzons forskning, hvor hendes studier af den specifikke grønlandske retstradition fik betydning for udviklingen af det grønlandske retssystem, men i dag også er en inspiration for retsudviklingen og retsforskningen i de tidligere kolonier i Afrika. Det samme problem, tilpasning af lokale traditioner til et stort retssystem fra et meget industrialiseret samfund, kan belyses ud fra netop grønlandske forhold og siden fungere som analysemodel o.l. for andre samfund.

Et fremtidigt initiativ for at følge den internationale forskningsudvikling har forskningsministeren, energiministeren og undervisningsministeren taget, idet de alle har været positive over for idéen om oprettelse af et geovidenskabeligt forskningscenter af internationalt format. Geocentret vil omfatte følgende institutioner: Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser under Miljø og Energiministeriet, Geologisk Institut, Geografisk Institut og Geologisk Museum under det naturvidenskabelige fakultet ved Københavns Universitet samt Dansk Lithosfærecentre, som er et forskningsinitiativ etableret af Danmarks Grundforskningsfond. Forskningscentret forventes at stå klar i år 2000 og vil få en videnskabelig, administrativ og økonomisk

størrelse, der gør det velegnet som partner i store forskningsprojekter med udenlandske institutioner. Geocentret vil komme til at ligge i Københavns Universitets bygninger, hvor de samlede udgifter til oprettelsen anslåes til 190 mio. kr. (Forskningsministeriet, Pressemeldelse, 18. januar 1996).

Hvis et land isolerer sig, får det ikke den nødvendige kvalitetsbedømmelse, idet metoder, videnskabeligt sprog og måder at tænke og arbejde på vil være præget af international forskning. Intet fag kan ud fra henvisninger til forskningstraditioner eller national betydningsfuldhed være hævet over en kvalitetsvurdering efter international målestok. Fra Ilisimatusarfiks side vil et samarbejde med Dansk Polarcenter være formålstjenligt, da forskningens globale karakter viser sig ved et udstrakt samarbejde på tværs af landegrænserne, og Dansk Polarcenter kan formidle forskernetværk, informationsaktivitet og koordinere et samarbejde, som indeholder konkrete forskningsprojekter, men også uddannelse, gæsteophold, møder, seminarer, symposier, kongresser, tidsskrifter m.v.

Naturligvis findes der nationale forhindringer for forskningens globale samarbejde, men det viser sig, at de er skadelige, da de lande, som har forsøgt at holde deres forskning og forskere isoleret fra omverdenen, har betalt en høj pris herfor, idet det indebærer manglende viden om udnyttelse af den store verdens forskning, manglende fornyelse og manglende konkurrence.

At arbejde internationalt er vigtigere i dag end nogensinde. Forskningens omfang og tempo øges. Forskningssystemets opbygning og forskningsvilkårene ændres hastigt. Det bliver sværere for forskerne at nå nogen vegne, hvis de ikke samarbejder. Forskerne bliver kun inddraget i samarbejde, hvis de har noget at bidrage med. Det gælder for forskerne om at skabe deres netværk af personlige forbin-

delser verden over. Forskningen udføres i dag i et globalt forskningsmarked, og dansk-arktisk forskning må yde for at nyde.

For at kunne levere god polarforskning skal forskerne have gode arbejdsvilkår. Hertil hører nødvendige driftmidler og ressourcer samt muligheder for og tilskyndelse til at deltage i dansk og internationalt samarbejde. Dansk Polarcenter kan medvirke til at formidle og etablere kontakt til forskningsprojekter inden for arktisk forskning på de universiteter, handelshøjskoler og forskningsinstitutter i Danmark, hvor arktisk forskning udføres. De pågældende danske forskningsinstitutioner kan indgå i et gensidigt samarbejde med Ilisimatusarfik, så forskere i Grønland ikke kun skal levere viden og service, fordi de er på stedet og i miljøet med lettere adgang til kilderne, men hvor samarbejdet er ligeligt fordelt i et arktisk projekt. Her kan Dansk Polarcenter fungere som det organ, som har en samlet viden om, hvad der foregår, og som har en samlet slagkraft overfor Forskningsministeriet, Statens Forskningsråd, EU m.fl.

Universiteterne har altid haft til opgave både at forske og uddanne. Universiteternes lærere er i stort omfang samtidig forskere. Det fremhæves ofte, at forskning og universitetsuddannelse hører sammen, og sammenkoblingen har været afgørende for opbygningen af de universiteter, vi har i dag. Også her kan Dansk Polarcenter formidle en udveksling mellem lektorer/forskere, så de henholdsvis underviser på de implicerede institutioner og samtidig kan forske, hvilket vil bidrage til at fremme omfanget og kvaliteten af den videnskabelige udforskning af Grønland og de omliggende arktiske områder. Ved at have forskningsaktive lærerkræfter sikres både ajourføring generelt af det grønlandske samfund og en tilgang af unge uddannede med virkelig forståelse for det grønlandske samfunds måde at fungere på og for dets problemer. Det gælder både offentlig administration og private virksomheder.

Litteratur

- Böhme, Gernot: *Finalization in Science*: D. Reidel Publishers, 1983.
- Dansk Polarcenter: *Betænkning om Dansk Polarcenter*: Statens Informationstjeneste, 1990.
- Forskningsministeriet: *Betænkning om Forskningsrådgivning*: Statens Information, 1995.
- Forskningsministeriet, Pressemeldelse: *Opbakning til dansk Geocenter af internationalt format*: 18. januar 1996.
- Foss Hansen, Hanne: *Organisering og styring af forskning*: Nyt Fra Samfundsvidenskaberne, 1988.
- Grønlands Statistik: *Grønland 1995, Statistisk Årbog*: Atuakkiorfik, 1995.
- Jónsson, Ivar: *Udviklingen af det grønlandske innovationssystem frem til år 2010*: INUTEK, Grønlands Teknologiske Selskab, 1995.
- Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland: *Polarforskning, Strategi- Og Handlingsplan 1993-1997*: Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland, 1992.
- Mortensen, Hans Junker: *Grønlands fordele ved at samarbejde med Dansk Polarcenter*: INUTEK, Grønlands Teknologiske Selskab, 25. januar 1996.

Administrationen af vore alderspensioner

Olaf Johansen, pensioneret økonomichef fra Ministeriet for Grønland

1. Indledning

I de sidste par år har bl.a. Socialkommissionen, ATP, LO og flere ministerier taget en række væsentlige problemer omkring vort alderspensionssystem og dets samfundsøkonomiske betydning op til debat. Ingen synes dog hidtil at have overvejet en bedre koordinering og rationalisering af administrationerne af folkepensionen, ATP og arbejdsmarkedspensionerne.

Nu modtager ca. 710.000 danskere over 66 år folkepension. Samtidigt modtager ca. 420.000 af dem også ATP-udgifter fra Arbejdsmarkedets Tillægspension og op mod ca. 140.000 af dem arbejdsmarkedspensioner herunder tjenestemandspensioner. Hver måned edb-overføres pensionerne til pensionisternes pengeinstitutki. I alt omkring 15 mill. alderspensionsoverførsler årligt.

I fremtiden vil stadig flere over 66 år (specielt kvinder) i kortere eller længere perioder have været lønmodtager og medlem af Arbejdsmarkedets Tillægspension og en arbejdsmarkedspensionsordning. Antallet af pensionsoverførsler vil derfor vokse. Om ca. 15 år vil antallet af folkepensionister være nogenlunde som nu, men antallet af folkepensionister der samtidigt også modtager ATP-udgifter, vil være vokset til omkring 94 pct. (plus 4 pct. med kapitaliserede udgifter). Samtidigt vil måske omkring 70 pct. (senere 85-

90 pct.) 60-årige eller ældre modtage arbejdsmarkedspensioner. Dette bevirker, at et meget stort antal alderspensionister udover eventuelle udbetalinger af private individuelle livsforsikringer, indekskontrakter og lignende vil modtage tre pensionsoverførsler hver måned. Antallet af årlige overførsler vil herved stige med omkring 7 mill. til i alt omkring 22 mill.

Set fra et administrativt synspunkt synes det umiddelbart ikke rationelt, at næsten alle danskere om nogle år vil få tre alderspensioner fra tre forskellige mere eller mindre offentlige administrationer.

2. Arbejdsmarkedspensionerne

Arbejdsmarkedspensionerne er nok de dårligst kendte af vore pensionsordninger. De er aftalt mellem arbejdsmarkedets parter som obligatoriske forsikringer med forudgående fondsopbygning og under statslig kontrol af Finanstilsynet. Navnlig i forbindelse med overenskomsterne i 1989, 1991 og 1993 er der sket en eksplosiv udvikling i antallet af medlemmer af arbejdsmarkedspensionsordningerne. Det skønnes, at stort set alle overenskomstdækkede dele af arbejdsmarkedet nu indeholder aftaler om arbejdsmarkedspensioner.

Medlemsbidragene er normalt en procentdel af lønnen, som afholdes af arbejdsgiverne med 2/3 og lønmodtagerne med 1/3. Procen-

ten varierer en del, men er ofte 15 eller 12 eller for mange omkring 4 procent, som dog forventes øget efterhånden til omkring 9 procent i kommende overenskomster. Bidragene indbetales af arbejdsgiverne eventuelt gennem et lønservicebureau til en af ca. 30 »tværgående« ældre medlemsejede pensionskasser for bestemte faggrupper eller brancher (f.eks. Juristernes og Økonomernes Pensionskasse, Sygeplejerskernes Pensionskasse eller Finanssektorens Pensionskasse) eller til et af ca. 25 livs- og pensionsforsikringsselskaber (f.eks. PFA, Bygge- og Anlægsbranchens Pensionsforsikring eller Industriens Pension). De nyere ordninger er normalt organiseret som forsikringsaktieselskaber med fagforbund og arbejdsgiverforeninger som aktionærer, men normalt uden udbetaling af aktieudbytte eller forrentning af den indskudte kapital. Udover medlemsbidragene har kasserne og selskaberne store finansindtægter, der efter fradrag for realafgifter ofte er nogenlunde af samme størrelsesorden som medlemsbidragene.

Antallet af pensionskassernes aktive, hvilende eller bidragsfrie medlemmer og pensionister er ifølge Finanstilsynets statistik for 1994 ca. 500.000. Antal medlemmer og pensionister af livs- og pensionsforsikringsselskabernes obligatoriske pensionsordninger er ikke opgjort af Finanstilsynet. Imidlertid indeholder Økonomiministeriets betænkning nr. 1306 fra december 1995 i et appendiks en skematisk skønsmæssig oversigt over antal medlemmer og pensionister i de enkelte selskabers arbejdsmarkedspensionsforsikringer. En sammentælling af oplysningerne viser ca. 1.150.000 medlemmer og pensionister. Hertil kommer ca. 225.000 tjenestemænd, som er sikret pension, selv om de ikke direkte betaler hertil, eller der er opbygget et fond til at dække udbetalingerne. Yderligere må nævnes omkring 200.000 lønmodtagere, der først på et senere tidspunkt kan indtræde som bidragsbetalende medlemmer, fordi de nu er for

unge, er under uddannelse, ikke har været ansat længe nok i en virksomhed eller har et for lavt ugentligt timetal. Baseret på den nuværende udbredelse anslås det i Økonomiministeriets betænkning, at 85-90 procent af fremtidens pensionister vil modtage arbejdsmarkedspension. Herudover findes 60 firmapensionskasser med præmieindbetaling med tilsammen ca. 28.000 medlemmer.

En del af indtægterne går til invalide-, ægtefælle- og børnepensioner samt eventuelle godkendte engangsydelser. Bortset fra administrationsomkostninger går stort set resten af indtægterne til alderspensioner, som kan blive af væsentlig betydning for unge, der betaler bidrag et helt eller næsten et helt arbejdsliv og ikke er længerevarende arbejdsløse. For medlemmer med kun få års indbetalinger på grund af f.eks. sen optagelse, arbejdsløshed, sygdom, barsel og tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet vil pensionen blive betydeligt mindre. Kort sagt: der vil i de nærmeste årtier være stor spredning på størrelsen af arbejdsmarkedets alderspensioner.

3. Administrationsomkostningerne for arbejdsmarkedspensionerne

Finanstilsynets statistik for 1994 for pensionskasser viser ca. 300 mill. kr. i administrationsomkostninger eller i gennemsnit ca. 600 kr. pr. medlem. For livs- og pensionsforsikringsselskaberne er administrationsomkostningerne ligesom medlemsantallet ikke fordelt mellem livsforsikringer og arbejdsmarkedspensioner. Men en sammentælling af oplysningerne om 11 livs- og pensionsforsikringsselskaber, der alene er arbejdsmarkedspensionsselskaber,¹ viser knap 400 mill. kr. i administrationsomkostninger og knap 800.000 medlemmer eller med store variationer i gennemsnit omkring 500 kr. For de resterende omkring 350.000 obligatoriske medlemmer af ca. 14 private livs- og pensionsforsikringsselskaber er de gennemsnitlige administrationsomkostninger nok noget højere, da

selskaberne også har individuelle livs- og pensionsforsikringer og markedsføringsomkostninger herunder omkring 500 mill. kr. årligt i provision. Går man alligevel ud fra, at det foran nævnte gennemsnit på 500 kr. er repræsentativt for samtlige 1.150.000 medlemmer af selskaberne, bliver disses samlede administrationsomkostninger omkring 575 mill. kr. – Sammenlagt synes administrationsomkostningerne for arbejdsmarkedspensionerne i 1994 således at have været omkring 875 mill. kr.

Udover omkostningerne til administrationen af pensionsvirksomheden kommer imidlertid administrationsomkostningerne vedrørende den stadig stigende investeringsvirksomhed i værdipapirer, ejendomme m.v., der opgøres særskilt. For pensionskasserne, der har værdipapirer m.v. for ca. 130 mia. kr. (ekskl. skjulte reserver, der både kan være positive og negative), er de årlige omkostninger i henhold til Finanstilsynets statistik for 1994 godt 200 mill. kr. eller i gennemsnit ca. 400 kr. pr. medlem. For livs- og pensionsforsikringsselskaberne er omkostningerne vedrørende investeringsvirksomheden væsentligt lavere, men i alt dog ca. 140 mill. kr. årligt, hvoraf ca. 23 mill. kr. vedrører de tidligere nævnte 11 livs- og pensionsforsikringsselskaber, der alene er arbejdsmarkedspensionsselskaber.

4. Sammenlægning af pensionkasser og -selskaber

De samlede årlige omkostninger til administrationen af pensions- og investeringsvirksomheden i de ca. 55 arbejdsmarkedspensionsadministrationer er således antagelig omkring 1.100 mill. kr. De tilsvarende omkostninger for den centralt administrerede Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) er trods mange flere medlemmer og pensionister (i alt ca. 3,5 mill.) og lige så store investeringer væsentligt lavere – nemlig omkring 100 mill. kr. Umiddelbart synes det ikke rationelt,

at administrationsomkostningerne for arbejdsmarkedspensionerne er så høje i sammenligning med ATP's. Kan der opnås en billigere administration ved sammenlægning til én organisation af de ca. 30 pensionskasser og de ca. 11 livs- og pensionsforsikringsselskaber med alene arbejdsmarkedspensioner samt overførsel af arbejdsmarkedspensionsmedlemmerne fra de resterende ca. 14 livs- og pensionsforsikringsselskaber?

Ved sammenlægning vil der ligesom i ATP givetvis kunne opnås endog meget væsentlige administrative stordriftsfordele og meget store millionbesparelser ved hjælp af bl.a. standardisering af edb-systemer og fælles edb-drift af indbetalinger og registreringer pr. medlem, beregninger af arbejdsmarkedsbidrag, indberetninger til Told & Skat, beregninger af aktuarmæssige hensættelser pr. medlem, årlig orientering af de enkelte medlemmer om pensionstilsagn samt beregninger og udbetalinger af pensioner og skattetilbageholdelser. Endvidere vil fælles regnskab, årsberetning, telefonbetjening og anden service give væsentlige besparelser. Og så undgår man ligesom i ATP selvfølgelig også arbejde og omkostninger ved flytninger – også af kapitalen – mellem de mange kasser og selskaber, og i enkelte tilfælde undgår medlemmerne direkte at skulle betale ekstra for flytninger.

Herudover kommer, at efter sammenlægning vil omkostningerne til én organisation med én bestyrelse, én direktion og to statsautoriserede revisionsfirmaer blive væsentligt reduceret i forhold til omkostningerne til ca. 55 bestyrelser, ca. 55 direktioner og normalt to statsautoriserede revisionsfirmaer pr. kasse eller selskab. Endvidere vil Finanstilsynets kontrol med én organisation i stedet for ca. 55 betyde en væsentlig arbejdslettelse og hermed lavere kontrolafgifter til staten. De nuværende omkostninger til bestyrelser, direktioner, revision og Finanstilsynet fremgår kun delvis af Finanstilsynets statistik og af beretninger og

regnskaber for de enkelte kasser og selskaber, men kan måske anslås til i alt omkring 50 mill. kr. årligt.²

Sammenlægningerne bør naturligvis suppleres med en videregående standardisering af vedtægterne og bestemmelserne om medlemmernes rettigheder og pligter udover de lovgivningsmæssige rammer, der allerede eksisterer. F.eks. om helbreds-, alders- beskæftigelses- og anciennitetskrav ved optagelsen, om invalide-, ægtefælle- og børnepensioner og om udleje og administration af kassernes og selskabernes mange ejendomme. Herved kan yderligere opnås en væsentlig enklere og billigere administration. Da mange af pensionsforsikringsselskaberne er ret nye, vil en sammenlægning og standardisering utvivlsomt være lettere at gennemføre nu end om nogle år.

Sammenlægningerne vil i et vist omfang også øge solidariteten mellem kønnene (unisex), mellem forsørgere og ikke-forsørgere, mellem faglærte og ikke-faglærte, mellem faglærte indbyrdes og mellem medlemmer med godt og mindre godt helbred.

Der vil ligeledes være millionbesparelser ved sammenlægninger af administrationerne af pensionskassernes og -selskabernes værdipapirer, ejendomme m.v. Herved undgås bl.a. overflødige mangedobbelte undersøgelser af de enkelte værdipapirer, ejendomme m.v. af særlige investeringsrådgivere for de ca. 55 kasser og selskaber, der hver for sig ofte benytter flere forskellige interne og eksterne analytikere. Omkostningerne herved medvirker til, at pensionskasserne som tidligere nævnt alene har godt 200 mill. kr. årligt i omkostninger til investeringsvirksomhed. ATP med lige så stor kapital og lige så stort behov for årlige investeringer anvender kun omkring 15 mill. kr. i omkostningen hertil. Pensionsforsikringsselskabernes investeringsomkostninger er også meget lavere. Pensions-

kassernes investeringsvirksomhed bør nogle år efter sammenlægningerne kunne udføres lige så godt og lige så billigt som ATP's. Herudover kan pensionskasserne og -selskaberne efter sammenlægningerne i mange tilfælde utvivlsomt købe værdipapirer og ejendomme billigere end nu, fordi de vil undgå indbyrdes konkurrence.³

Med så store muligheder for besparelser ved at samle administrationen af investeringsvirksomheden bør arbejdsmarkedets parter næppe fortsat bøje sig for modstanderne af store fondsdannelser. Trods sammenlægningerne vil der fortsat være gode muligheder for at sammenligne nettoforrentningen over en årrække med f.eks. andre forsikringsselskabers eller med Lønmodtagernes Dyrtidsfonds. I øvrigt er risikoen for relativ store tab også nok mindre med store fondsdannelsers større spredning af investeringerne.

Som yderligere begrundelse for sammenlægninger og stordrift kan peges på, at mange pensionskasser og pensionsselskaber allerede har oprettet flere administrationsfællesskaber, der dog ikke omfatter investeringsvirksomhed. En beregning af de enkelte pensionskassers og pensionsselskabers administrationsomkostninger pr. medlem for 1993 og 1994 viser klart, dels at små kasser normalt har større administrationsomkostninger end store kasser, dels at kasser uden administrationsfællesskab normalt har større administrationsomkostninger end kasser med administrationsfællesskab. Som eksempel kan nævnes en mindre pensionskasse uden administrationsfællesskab, som anvendte omkring 4.000 kr. årligt pr. medlem til administrationen af pensions- og investeringsvirksomheden, medens flere store pensionskasser med administrationsfællesskab kun anvendte omkring 300 kr.

Af ulemper ved sammenlægninger og stordrift af pensionskasserne og -selskaberne kan

udover nettoafskedigelser af medarbejdere og nødvendige overgangsproblemer vistnok kun peges på, at medlemmernes direkte demokratiske indflydelse bliver mindre, men dog ikke ringere end det akcepterede mere centraliserede demokrati i f.eks. ATP. For obligatoriske medlemmer af de kombinerede private livs- og pensionsforsikringsselskaber bliver der normalt endog tale om mere demokrati. Ønsker man generelt, at hver enkelt medlem jævnlige skal kunne vælge placeringen i værdipapirer m.v. af egen pensionskapital vil administrationsomkostningerne stige væsentligt og pensionen normalt falde. Selv om man ikke uden videre kan sammenligne økonomi og demokrati, synes de økonomiske fordele ved sammenlægninger og stordrift langt at overstige eventuelle demokratiske ulemper. I øvrigt kan sammenlægningerne ske succesivt, og der kan også aftales overgangsordninger.

5. Sammenlægning af arbejdsmarkedspensionerne og ATP

Udover sammenlægningerne af alle administrationer af arbejdsmarkedspensioner vil det være naturligt også at sammenlægge dem med administrationen af Arbejdsmarkedets Tillægspension. Hvorfor have både administrationer af arbejdsmarkedspensioner og af arbejdsmarkedets tillægspensioner, når formålet i begge tilfælde er at forbedre lønmodtagernes pensioner? En sammenlægning til én fælles administration burde være ret let at gennemføre, bl.a. *fordi* begge administrationer styres af arbejdsmarkedets parter, *fordi* begge administrationer anvender CPR-numre som medlemsnumre, og *fordi* alle medlemmer af arbejdsmarkedspensionerne også er medlemmer af ATP.

Det vil være hensigtsmæssigt samtidigt at ændre ATP-bidragene fra et fast beløb efter antal arbejdstimer pr. lønperiode til en procent af lønnen (giver højere procent til lavtlønnede end til højtlønnede). Herved kan

ATP-procenterne lægges sammen med arbejdsmarkedspensionsprocenterne til én samlet procent, og bidragene kan beregnes og indbetales som ét beløb pr. medlem til den nye fælles administration i stedet for som nu to beregninger og to indbetalinger. Dette letter og billiggør op mod 140.000 arbejdsgiveres månedlige eller oftere lønberegninger og periodiske indbetalinger.⁴ De mange millioner årlige registreringer på lønmodtagernes konti hos ATP (årligt) og navnlig hos pensionskassernes eller -selskaberne (månedligt) vil samtidigt kunne reduceres med flere millioner. Sammenlægningen vil også betyde, at kun én administration skal holde kontrol med indbetalingerne fra arbejdsgiverne.

Udbetalingerne af ATP-ydelserne og arbejdsmarkedspensionerne hver for sig til det enkelte medlem bør efter sammenlægningen af administrationerne erstattes af ét fælles beløb minus skat beregnet og udbetalt på grundlag af de samlede indbetalinger på det enkelte medlems konto. For tjenestemænd kan pensionerne overføres til den nye fælles administration, som så maskinelt kan videreoverføre pensionerne til de enkelte modtagere sammen med ATP-ydelserne og samtidigt beregne ét samlet fradrag for skat for både tjenestemandspension og ATP-ydelse i stedet for, at der som nu foretages to skatteberegninger og to nettooverførsler pr. pensionist.

Ved at oprette en direkte kommunal edb-forbindelse til den nye fælles administration vil det også være muligt for lønmodtagerne hos kommunen at få oplyst deres forventede fremtidige samlede alderspension med større nøjagtighed end nu, hvor de normalt selv må hente oplysningerne fra henholdsvis kommune, ATP og arbejdsmarkedsadministrationen.

Sammenlægningen vil dog kræve løsning af en del problemer. F.eks. vedrørende påbegyndelsen af udbetalingerne, der nu kan ske

fra det 60. år for arbejdsmarkedspensionerne men først fra det 67. år for ATP.

Det vil antagelig være hensigtsmæssigt at vælge ATP som ny fælles administration i stedet for at oprette en helt ny administration. Som argument herfor kan bl.a. henvises til, at ATP som tidligere nævnt allerede omfatter alle medlemmer af arbejdsmarkedspensionerne, at ATP's administrationsomkostninger kun er 21 kr. årligt pr. medlem for pensionsvirksomhed og 4 kr. årligt for investeringsvirksomhed, at et særligt ATP-datterselskab med ca. 140 medarbejdere efter licitation bistår fem større arbejdsmarkedspensionsselskaber med administrationen bortset fra investeringsvirksomheden og herved årligt endog opnår omkring 20 mill. kr. i nettofortjeneste, og at ATP-administrationen i praksis har vist sig særdeles dygtig til at opnå en god forrentning af dens investeringer på over 130 mia. kr.

6. Samarbejde med kommunerne om udbetalinger af folkepension

Gennemføres de skitserede sammenlægninger af arbejdsmarkedspensionerne og Arbejdsmarkedets Tillægspension vil der være yderligere muligheder for besparelser og administrative lettelser ved også at lade kommunernes månedlige edb-overførsler af folkepensionen inkl. personlige tillæg m.v. ske via den nye centrale administration. Herved kan folkepensionen maskinelt sammenlægges med det skitserede fælles ATP- og arbejdsmarkedspensionsbeløb, og der kan foretages fælles edb-beregning og edb-fradrag af skat inden overførslen til pensionisternes konti i pengeinstitutterne. Sammenlægningen lettes af, at også kommunerne allerede anvender CPR-numre ved administrationen af folkepensionen.

Sammenlægningerne af administrationerne for arbejdsmarkedspensionerne og Arbejdsmarkedets Tillægspension og samarbejdet med

kommunerne om udbetalingerne af folkepensionerne vil tilsammen årligt bevirke bl.a. omkring 6 mill. færre edb-skatteberegninger, omkring 6 mill. færre edb-overførsler til pensionisternes pengeinstitutkonti og omkring 6 mill. færre edb-registreringer i pengeinstitutterne. Endvidere vil nogle millioner edb-breve eller edb-opgørelser, som i årets løb sendes til pensionisterne fra hver af de tre administrationer om bl.a. ændringer i pensionsbeløb, personlige tillæg, fradrag for madleverancer og lignende, trækprocent og skattefrit fradragssbeløb samt om årspensionsindtægt og tilbageholdt årsskat kunne samarbejdes til væsentlige færre breve.

Selv om edb-skatteberegninger, edb-overførsler, edb-registreringer og edb-breve pr. styk er forholdsvis billige, vil den meget store reduktion i antallet og i portoudgifter tilsammen give væsentlige besparelser. Og antallet af årligt sparede edb-skatteberegninger m.v. vil som nævnt til indledning yderligere stige med omkring 7 mill. i løbet af de næste 15 år, hvis administrationen ikke forenkles. Endvidere vil pensionisterne opnå en tiltrængt større overskuelighed ved kun at få overført ét samlet nettobeløb i stedet for op til tre pr. måned.

7. Konklusion

Der kan opnås et både mere hensigtsmæssigt organiseret og billigere administreret alderspensionssystem ved bl.a. helt eller delvist at sammenlægge ca. 55 arbejdsmarkedspensionskasser og -selskaber til én administration ligesom for ATP. Herved kan opnås endog meget væsentlige stordriftsfordele ved bl.a. et fælles edb-system og fælles edb-drift, undgåelse af flytninger mellem administrationerne, reduktion af omkostninger til bestyrelser, direktioner, revision og tilsyn, standardisering af vedtægterne m.v., undgåelse af mangedobbelte undersøgelser af værdipapirer m.v. og undgåelse af indbyrdes konkurrence ved køb heraf.

Ved yderligere sammenlægning med ATP og ændring af ATP-bidragene til en procent af lønnen vil bidragene til arbejdsmarkedspensionsadministrationerne og ATP kunne lægges sammen, hvorved kan spares flere millioner årlige registreringer på lønmodtagernes konti. Også udbetalingerne af arbejdsmarkedspensionerne og ATP-ydelserne kan lægges sammen til ét beløb i stedet for to.

Endelig vil kommunernes udbetalinger af folkepensionen også kunne ske sammen med de sammenlagte arbejdsmarkedspensioner, således at skatteberegningerne og skattefradrag for de hidtidige tre pensioner foretages under ét. Sammenlægningerne og samarbejdet med kommunerne vil årligt kunne spare flere millioner edb-skatteberegninger, edb-overførsler, edb-registreringer og edb-breve og på længere sigt endnu flere millioner.

De mange millioner kroner – utvivlsomt flere hundrede –, som årligt kan spares på administrationen af arbejdsmarkedspensionernes pensions- og investeringsvirksomhed, kan med renter og renters rente gennem mange år bevirke ikke-uvæsentlige forhøjelser af arbejdsmarkedspensionerne uden ekstra forhøjelse af medlemsbidragene. Samtidigt vil den skitserede ændring af ATP-bidragene og sammenlægning med procentbidragene til arbejdsmarkedspensionerne kunne lette og billiggøre op mod 140.000 arbejdsgivers lønadministration. Endvidere vil pensionsmodtagerne opnå en større økonomisk overskuelighed. Endelig vil skattevæsenet og pengeinstitutterne også få væsentlige arbejdslettelser.

I øvrigt vil den skitserede nye fælles administration for arbejdsmarkedspensionerne også kunne udbygges til med stor fordel at udbetale vore mange andre kontante overførselsindkomster, der ligesom alderspensionerne sker med hjælp af CPR-numrene og i de fleste tilfælde ultimo måneden.

Noter

1. Beklædning og Tekstil Pension, Bygge- og Anlæg Pension, Fagpension, Funktionær Pension, Grafisk Pension, Handels-, Transport- og Servicebranchens Pension, Industriens Pension, Kommunernes Pensionsforsikring, Lærernes Pension, Pen-Samliv og PMF-Pension.
2. Omkring 5 mill. kr. til bestyrelser, omkring 20 mill. kr. til direktioner, omkring 8 mill. kr. til revision og omkring 17 mill. kr. til Finanstilsynet. Af Finanstilsynets statistik for 1994 fremgår, at pensionskasserne alene har afholdt 2,5 mill. kr. til bestyrelser og 10,2 mill. kr. til direktioner.
3. I løbet af få måneder er kursen på transportkoncernen DSV-aktier steget med 40 pct. som følge af to pensionsadministrationers indbyrdes konkurrence, jf. Mandag Morgen 22. januar 1996 side 19.
4. Arbejdsgivers lønadministrationer vil også kunne forenkles, hvis arbejdsgiverne ved kommende overenskomstforhandlinger overtog betalingen af lønmodtagernes andel af de to bidrag til pensioner mod tilsvarende nedsættelse af lønnen. Antallet af sparede beregninger og sparede specifikationer på lønsedlerne vil hver for sig være mindst 50 mill. årligt.

Referencer

- Arbejdsmarkedets Tillægspension: Beretning og regnskab 1994
- Arbejdsmarkedets Tillægspension: Supplerende pensioner i Danmark – en analyse af de lovbundne og de overenskomstaftalte supplerende pensionsordninger. 1994
- Arbejdsmarkedets Tillægspension: Supplerende pensioner i Danmark – en beskrivelse af fremtidens pensionssystem. 1995
- Arbejds-, bolig-, erhvervs-, finans-, social-, stats- og økonomiministeriet: Pensionsopsparingens udbredelse og dækning. Juni 1995
- Arbejds-, erhvervs-, finans-, social-, stats- og økonomiministeriet: Pensionssystemet og fremtidens forsørgerbyrde. Marts 1995
- Beretning og regnskab for forskellige pensionskasser og livs- og pensionsforsikringselskaber for 1994

Finanstilsynet: Livsforsikringsselskaber m.v. Statistisk materiale. 1993 og 1994

LO: Sikkerhed i alderdommen. En status over udviklingen på pensionsområdet. Baggrundsmateriale til LO's 33. kongres. 1995

Socialkommissionens Sekretariat: Analyser vedrørende ældre (Dokumentation: 9). 1993

Sørensen, Ole Beier: Fremtidens danske alderspensionssystem? Samfundsøkonomen 1993:8

Økonomiministeriet: Demokrati og åbenhed om pensionsinstitutternes investeringsbeslutninger. Betænkning nr. 1306. December 1995

Økonomisk kronik

1. halvår 1996

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Udviklingen i den internationale økonomi i første halvår 1996 er i store træk forløbet som forventet i forårets økonomiske kronik. Når der ses bort fra Japan og Italien, er der ikke sket større ændringer i vækstforventningerne for i år eller næste år. I den udstrækning, der er sket ændringer, er der – med Italien som den klare undtagelse – overvejende tale om opjusteringer af vækstforventningerne.

Trods den relativt pæne vækst holder det internationale inflationsniveau sig fortsat overraskende lavt, og af samme grund er renteniveauet også fortsat lavt.

Vækstpausen i dansk økonomi i 1995 blev afløst af fornyet vækst igennem første halvår 1996. Dette skyldes, at væksten i eksporten var tilstrækkelig stærk til at afbøde en betydelig afmatning i investeringerne. Derved byttede de to efterspørgselsfaktorer rolle i forhold til andet halvår 1995.

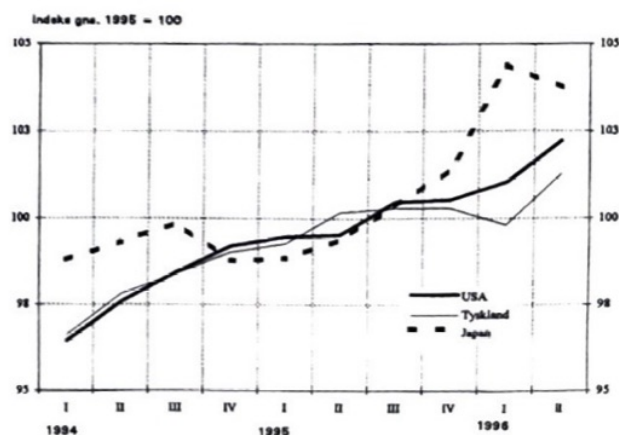
Det er formodentligt også derfor, at den drastiske forværring af betalingsbalancen, der fandt sted igennem 1995, er ophørt, således at faren for, at betalingsbalanceoverskuddet forsvinder, er blevet betydeligt reduceret. De offentlige finanser påvirkes også positivt af genoptagelsen af væksten, mens faren for inflation må betegnes som stigende.

Den økonomisk politiske debat i Europa er i stadig stigende grad præget af spekulationer omkring tidspunktet og kriterierne for starten på den økonomiske monetære union. Det er i den forbindelse beskæmmende, at politikere i mange lande tilsyneladende anvender ØMU'en som argumentet for at foretage upopulære finanspolitiske reformer og opstramninger, der burde være foretaget under alle omstændigheder. Dette er ikke noget, der forøger den folkelige opbakning omkring EU.

2. Den internationale konjunktursituation

Hen over sommeren var der flere indikatorer, der tydede på en afmatning i den amerikanske økonomi. Det var derfor noget overraskende, da det viste sig, at væksten i andet kvartal var ganske stærk, jf. figur 1. Det fremgår heraf, at

Figur 1. BNP/BNi USA (BNP), Japan (BNi) og Tyskland (BNP)



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

væksten er accelereret igennem første halvår 1996 og i andet kvartal befandt sig på et niveau, der var knap 2½% over det gennemsnitlige aktivitetsniveau i 1995.

Vækstforventningerne for 1996 er da også blevet svagt opjusteret siden forårets økonomiske kronik og befinder sig nu i underkanten af 2½%, jf. tabel 1.

Tabel 1. Konsensusforventninger til væksten i BNP/BNI i 1996 og 1997, for de store OECD lande

	1996		1997	
USA	2,4	(2,2)	2,4	(2,2)
Japan	3,8	(2,4)	1,5	(2,3)
Tyskland	1,3	(0,9)	2,2	(2,2)
heraf Vesttyskland	1,2	(0,7)	2,1	(2,0)
Frankrig	1,2	(1,3)	2,1	(2,5)
Italien	0,8	(2,0)	1,3	(2,3)
England	2,3	(2,3)	3,3	(3,1)

Kilde: Consensus Forecasts. 11. november 1996

Anm.: Hver måned foretager Consensus Forecasts en rundspørge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. På basis heraf beregnes de gennemsnitlige forventninger, som gengivet ovenfor. Tallene i parentes er forventningerne fra forårets kronik.

De fleste økonomer forventer en vis afmatning af væksten i USA i andet halvår 1996, og i 1997 forventes en uændret vækstrate på knapt 2½%.

Et af de vigtigste argumenter for, at væksten ikke vil fortsætte accelerationen fra første halvår 1996, er, at de amerikanske forbrugere efter mange års høj vækst i privatforbruget efterhånden er nået op på et betydeligt låneniveau, og at der er stigende problemer med tilbagebetalingen af kreditter. Her overfor står det forhold, at arbejdsløsheden er lavere end i mange år, og at der er begyndende tegn på en højere lønstigningstakt. Dette kan afværge en afmatning i forbrugsvæksten og dermed holde hånden under det amerikanske opsving.

Hvis lønstigningerne tager til, vil det understøtte den stigende tendens i den amerikanske inflation, der har præget første halvår, jf. fi-

gur 3. Trods stigningen er niveauet dog stadig kun ca. 3%, og det må stadig betegnes som ganske lavt, ikke mindst i betragtning af den høje økonomiske vækst, der har præget USA i flere år. Selv om konjunkturudviklingen således stadig sætter sine spor i inflationen, forekommer der at være langt til de "dårlige gamle dages" inflationsniveauer på over 5%.

Selv om det allerede i foråret stod klart, at der var kommet vækst i den japanske økonomi, jf. forårets økonomiske kronik, viste væksten sig at være væsentligt stærkere end forventet. Således var aktiviteten i første kvartal 4½ gange større end det gennemsnitlige aktivitetsniveau i 1995, jf. figur 1, og selv om der var tale om et vist aktivitetsfald fra første til andet kvartal, har aktiviteten for hele første halvår ligget på et betydeligt højere niveau end forventet i foråret. Dette har da også medført, at forventningerne til væksten i

Japan i år er blevet opjusteret fra 2½% i foråret til nu 3,8%, jf. tabel 1.

Forventningerne til væksten i 1997 er til gengæld nedjusteret fra 2,3 til 1,5%, jf. tabel 1, men det skyldes formodentligt blot, at det niveau, der sammenlignes med for 1996, nu er væsentligt højere, hvorfor vækstraten i 1997 bliver lavere, selv om niveauet faktisk er opjusteret.

Accelerationen af væksten og formodentligt i højere grad svækkelsen af den japanske yen har medført, at den deflation, der prægede den japanske økonomi omkring årsskiftet, nu er vendt til meget små, positive prisstigninger, jf. figur 3.

Hvis man skulle tro sommerens avisoverskrifter, kunne man forvente, at væksten i Tyskland var ved at gå helt i stå.

Dette var også rigtigt, for så vidt angik første kvartal, hvor aktiviteten faldt, men til gengæld steg aktiviteten pænt i andet kvartal, jf. figur 1, og mange indikatorer tyder på, at væksten er fortsat gennem andet halvår.

Den hårde vinter og et betydeligt fald i byggeaktiviteten i forbindelse hermed var en af de vigtige årsager til aktivitetsfaldet i første kvartal i år, og noget af væksten i andet kvartal skyldes formodentligt et delvist forsøg på at indhente noget af det forsømte. Derfor er det meget muligt, at væksttempoet aftager noget igen i andet halvår, men en række indikatorer tyder dog på, at der igen er kommet gang i økonomien, primært båret af en vækst i eksporten.

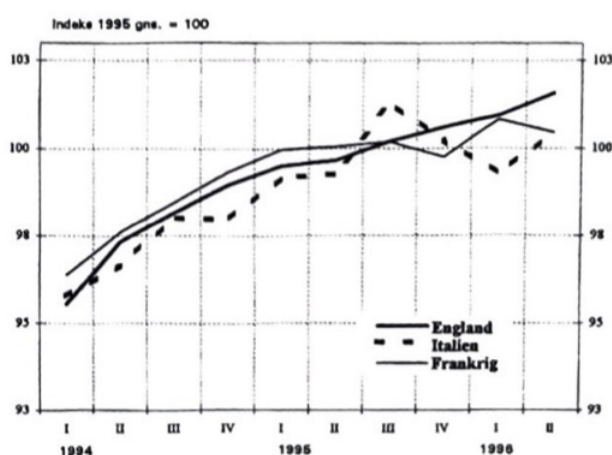
Forventningerne til væksten i Tyskland i år er da også blevet opjusteret fra knap 1% til nu 1,3%, jf. tabel 1, og er uændret godt 2% til næste år.

Blandt årsagerne til de fortsat beherskede vækstforventninger er de finanspolitiske opstramninger i forbindelse med Tysklands forsøg på at overholde kravene til deltagelsen i ØMU'en. En relativt lav opsparingskvote og tyske virksomheders relativt dårlige konkurrenceevne og heraf afledte behov for omstruktureringer er dog også vigtige faktorer til forklaringen af den beherskede vækst i Tyskland. Man må dog kalkulere med muligheden for at den stærke eksportvækst igen får sat så meget gang i den tyske økonomi, at der vil komme betydelige opjusteringer af vækstforventningerne til foråret.

Inflationen i Tyskland er fortsat lav og aftagende. Bl.a. derfor kan væksten tænkes yderligere stimuleret med yderligere reduktioner af den korte rente. Såfremt væksten snart skulle overraske positivt, vil det dog snarere være renteforøgelse, der kommer på tale.

I England fortsatte væksten fra andet halvår 1995 igennem første halvår 1996, og der forventes stadig en vækst i år på 2,3%, jf. tabel 1. Til næste år forventes væksten at nå helt op på 3,3%, hvilket er lidt højere end forventningerne i foråret.

Figur 2. BNP England, Frankrig og Italien



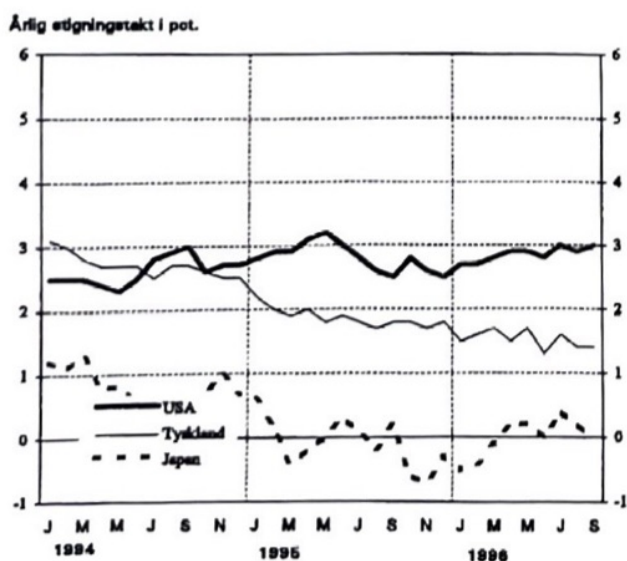
Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

Trods en vis fremgang i første kvartal må stagnationen i fransk økonomi siges at være fortsat gennem første halvår 1996, jf. figur 2. Forventningerne til væksten i år er da også nedjusteret fra 1,3 til 1,2% og til næste år fra 2,5 til 2,1%, jf. tabel 1.

I Italien har aktivitetsudviklingen været endnu mere skuffende end i Frankrig. Faldet i aktiviteten i fjerde kvartal fortsatte ind i første kvartal, og en genopretning af aktiviteten i andet kvartal formåede blot at bringe aktiviteten op på et niveau svarende til gennemsnittet for 1995, jf. figur 2. Dette har da også medført, at forårets forventninger om, at italiensk økonomi skulle vokse med 2% i år, er blevet nedjusteret til en vækstforventning på 0,8%, jf. tabel 1, mens vækstforventningen for 1997 er skåret ned fra 2,3 til 1,3%.

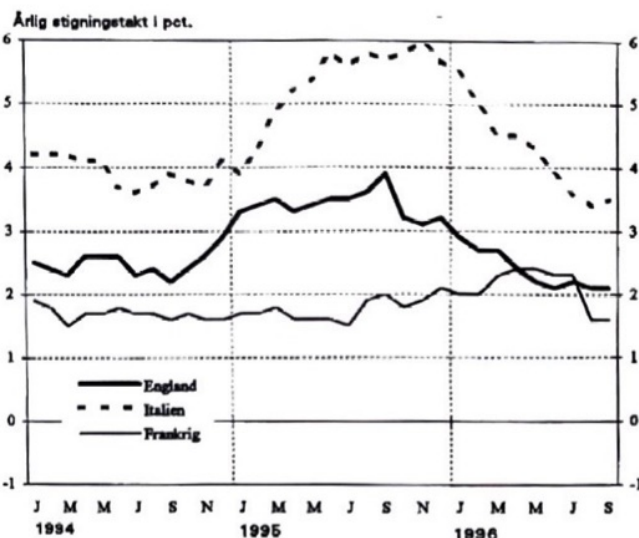
Trods den pæne vækst er inflationen i England faldet gennem året, jf. figur 4. Styrkelsen af det engelske pund har formodentligt bidraget hertil. Den svage vækst i aktiviteten har holdt prisstigningerne i Frankrig fast på det lave niveau omkring 2%, mens afmatningen i Italien har medført et betydeligt fald i inflationsraten fra ca. 6% ved udgangen af 1995 til 3½% i efteråret 1996, jf. figur 4.

Figur 3. Forbrugerpriser USA, Tyskland og Japan



Selv om væksten i Europa i 1996 bliver klart lavere, end det var forventet i efteråret 1995, er der stadig stærke argumenter for, at der blot har været tale om en kortvarig vækstpause, som formodentligt allerede er overstået. En række indikatorer tyder således på, at væksten er genoptaget, og der er også gode argumenter herfor.

Figur 4. Forbrugerpriser England, Italien og Frankrig



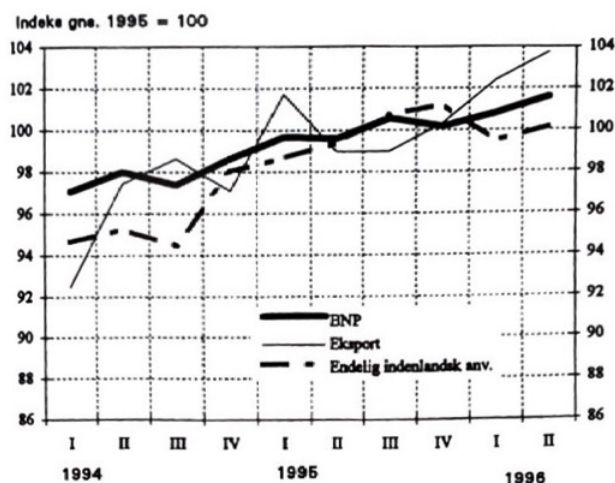
De vigtigste årsager til opbremsningen i væksten lader til at have været den traditionelle lagertilpasningsmekanisme, som først giver anledning til betydelige lagerinvesteringer i starten af et opsving, og derefter påvirker væksten negativt, når lageropbygningen stopper, og der måske endda bliver tale om en vis reduktion af lagrene. Herudover har en række enkelte faktorer, specielt de finanspolitiske stramninger i forbindelse med ØMU'en, påvirket væksten negativt. Til gengæld vil de stadig lavere korte renter i Europa og den relativt høje arbejdsløshed bidrage til, at væksten igen kan komme i gang.

3. Danmarks økonomiske situation

Vækstpauzen i dansk økonomi i 1995 ophørte i første halvår 1996, jf. figur 5. Efter to kvartaler med behersket, men positiv vækst befandt aktivitetsniveauet sig i andet kvartal

knap et par procent over gennemsnittet i 1995.

Figur 5. BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

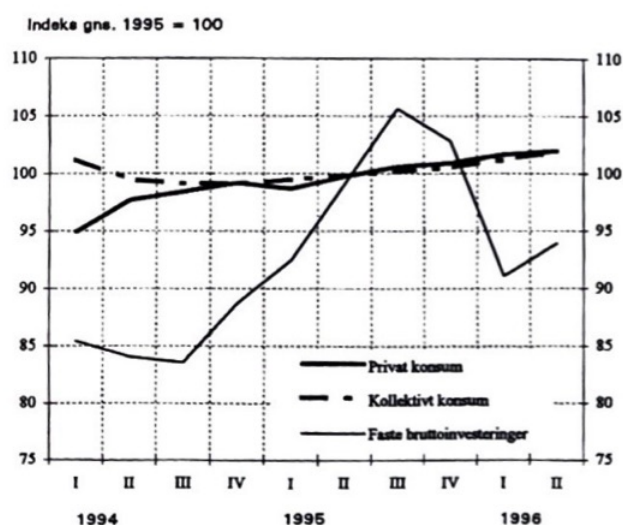
Det er bemærkelsesværdigt, at det er en genoptagelse af væksten i eksporten, der er årsagen til den høje aktivitet, jf. figur 5. Med en stagnation omkring det gennemsnitlige niveau i 1995 bidrog den indenlandske efterspørgsel negativt til væksten i første halvår 1996, jf. figur 5. Dette betyder, at eksporten og den indenlandske efterspørgsel byttede roller i forhold til situationen sidste år.

Faldet i den indenlandske efterspørgsel skyldes alene de faste bruttoinvesteringer, som lå mere end 10% lavere i første halvår 1996 end i andet halvår 1995, jf. figur 6. I første kvartal medførte den hårde vinter en opbremsning i byggeaktiviteten, mens det ikke mindst har været denne, der har medført en vis stigning i bruttoinvesteringerne i andet kvartal. Det er således især erhvervenes investeringer i maskiner og inventar, der er årsag til faldet i investeringerne, mens byggeaktiviteten – herunder også boligbyggeriet – er steget markant.

Mens det for et par år siden især var offentlige tilskudsordninger, der var årsag til væk-

sten i byggeaktiviteten, er det nu andre faktorer, der spiller den afgørende rolle. Vigtigst er, at ejendomspriserne er nået op i et niveau, der er så højt, at det koster mindre at opføre nye boliger, end det koster at erhverve brugte. I en sådan situation kan det bedre betale sig for de private boligejere at bygge til deres eksisterende boliger fremfor at købe nye, eller eventuelt helt at opføre nye boliger, hvis man kan finde en passende byggegrund.

Figur 6. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser

Såvel privatforbruget som det kollektive konsum er fortsat med at vokse igennem første halvår 1996, omend væksttempoet stadig er relativt behersket, jf. figur 6.

Da væksten i første halvår har vist sig at være noget stærkere, end mange havde frygtet, er de fleste prognoser for den økonomiske vækst i Danmark i år blevet opjusteret lidt siden foråret, således at vækstforventningerne nu er 2% jf. tabel 2. I 1997 forventer de fleste prognoser en vækst på ca. 3%, jf. tabel 3. Også forventningerne til 1997 er således blevet lidt mere positive end i foråret.

Tabel 2. Skøn for den økonomiske udvikling 1996

	Niveau, 1995	DØR ¹ Nov.	UNI ² Nov.	SHB ³ Nov.	DØS ⁴ Okt.	DDB ⁵ Sep.
	(mia.kr.)	Realvækst i pct.				
Bruttonationalprodukt	969,1	2,0	2,0	2,0	2,0	1,2
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	929,7	0,7			2,6	2,1
Heraf:						
Privat forbrug	518,5	2,1	2,4	2,6	2,3	2,5
Offentligt forbrug	241,7	1,6	1,8	2,2	1,5	2,0
Offentlige investeringer	19,2	0,2	0,2		0,2	0,5
Faste erhvervsinvesteringer	106,4	5,5	4,9	1,9	5,9	0,7
Boligbyggeri	30,2	5,6	4,0	4,6	6,0	2,6
Lagerinvesteringer	13,8	-1,6	-1,3	-1,6	-1,5	-1,2
Udenrigshandel:						
Eksport	326,1	3,4	3,0	3,2	3,1	1,4
Import	286,7	0,5	1,0	1,8	1,0	0,4
Betalingsbalancens løbende poster, mia.kr.	8	13,8	11,0	10	10,3	7,4
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Arbejdsløse, 1000 pers.	288	245	250	246	248	252
Offentlig saldo	-16,2	-13,4	-15,0	-15,0	-14,9	-18,7

Anm.: Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før. For SHB udgør faste erhvervsinv., maskin- og transportinv.

Tabel 3. Skøn for den økonomiske udvikling 1997

	Niveau, 1995	DØR ¹ Nov.	UNI ² Nov.	SHB ³ Nov.	DØS ⁴ Okt.	DDB ⁵ Sep.
	(mia.kr.)	Realvækst i pct.				
Bruttonationalprodukt	969,1	2,9	2,6	3,2	3,1	2,5
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	929,7	3,4			2,6	2,3
Heraf:						
Privat forbrug	518,5	3,0	2,7	3,5	2,8	2,1
Offentligt forbrug	241,7	1,0	0,8	1,8	0,8	1,7
Offentlige investeringer	19,2	0,4	0,0		0,0	2,2
Faste erhvervsinvesteringer	106,4	4,3	5,2	7,2	4,8	4,0
Boligbyggeri	30,2	11,2	7,0	9,0	5,5	4,6
Lagerinvesteringer	13,8	0,4	0,2	1,0	0,2	0,0
Udenrigshandel:						
Eksport	326,1	3,5	3,7	2,7	3,9	3,9
Import	286,7	4,8	4,4	6,0	3,5	3,7
Betalingsbalancens løbende poster, mia.kr.	8	6,3	10,0	4,0	10,8	9
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,6	2,5	2,6	2,3	2,3
Arbejdsløse, 1000 pers.	288	236	238	232	235	248
Offentlig saldo	-16,2	-4,1	-6,0	-5,0	-3,5	-12

Anm.: Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før. For SHB udgør faste erhvervsinv., maskin- og transportinv.

1. Kilde: Det Økonomiske Råd, Resume November 1996

2. Kilde: Unibank; Økonomisk perspektiv Danmark, November 1996

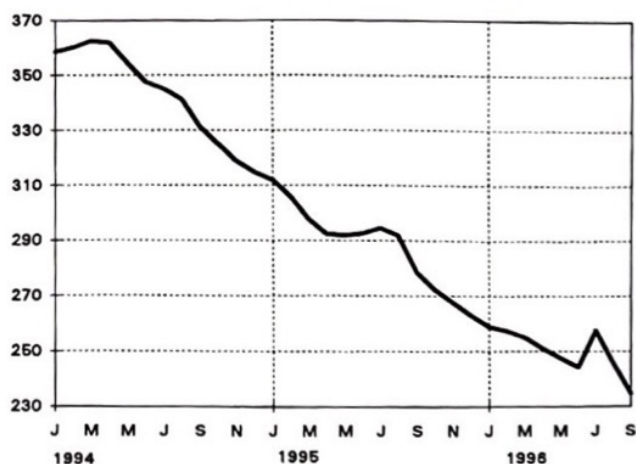
3. Kilde: Svenska Handelsbanken; Economic Macro Forecast, November 1996

4. Kilde: Økonomiministeriet; Økonomisk Oversigt, Oktober 1996

5. Kilde: Den Danske Bank; Dansk Økonomi, September 1996

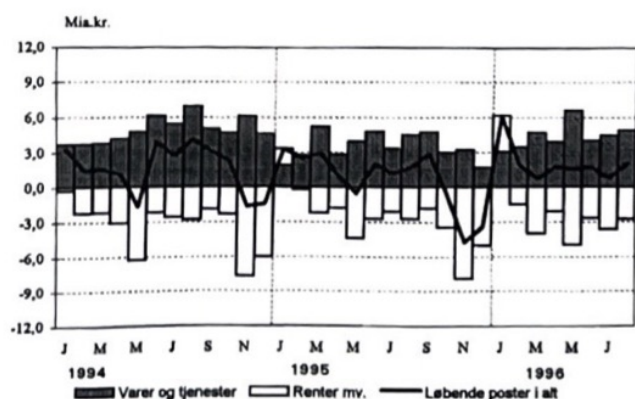
Som følge af genoptagelsen af væksten, er arbejdsløsheden faldet til ca. 235.000 personer, jf. figur 7, og meget tyder på, at væksten det kommende års tid vil være tilstrækkelig stærk til at medføre et yderligere fald i arbejdsløsheden. Ligesom i foråret forventes denne stadig at være på ca. 250.000 personer i gennemsnit i år, men i 1997 går de fleste prognoser ud fra, at ledigheden vil falde til et gennemsnitligt niveau på omkring 235.000 personer.

Figur 7. Arbejdsløshed Antal ledige i 1.000



I andet halvår 1995 medførte det høje investeringsniveau og den svage eksport en fortsat forværring af betalingsbalancen, men denne tendens er blevet brudt i kølvandet på afmatningen i investeringerne og genoptagelsen af eksportvæksten.

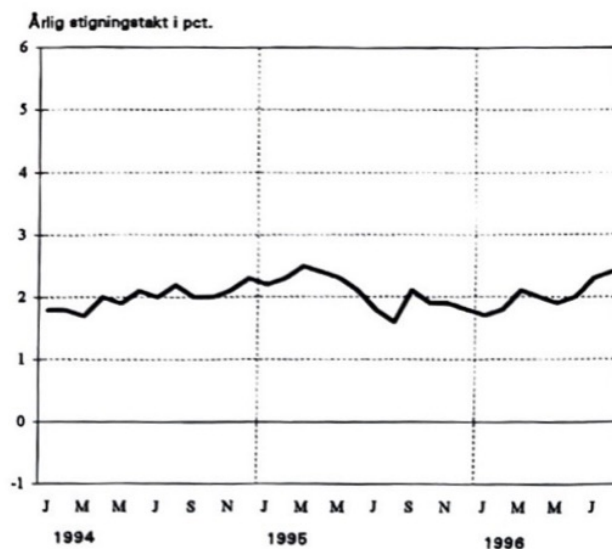
Figur 8. Betalingsbalance



Betalingsbalanceoverskuddet ser således ud til at have stabiliseret sig i størrelsesordenen 10 mia.kr., hvilket er prognosernes forventninger til overskuddet i år. Til næste år forventes et uændret eller lidt lavere betalingsbalanceoverskud.

Gennem den forløbne del af 1996 er stigningstakten i forbrugerpriserne forøget fra ca. 1,8 til knap 2,5%, jf. figur 9. Lønstigningerne ligger omkring 4%, og med den faldende og for mange fag historisk lave arbejdsløshed, er det en accelererende inflationsudvikling, der i dag må betragtes som den største trussel mod den strukturelle stabilitet med lav inflation, betalingsbalanceoverskud og relativt pæne offentlige finanser, der nu har præget Danmark i flere år.

Figur 9. Forbrugerpriser i Danmark



Selv om prisstigningstakten har været stigende igennem 1996, er det dog bemærkelsesværdigt, at niveauet stadig er under 2,5%. Ifølge prognoserne forventes inflationen at holde sig i størrelsesordene 2-2½% både i år og til næste år.

Anmeldelser

Kurt Klaudi Klausen og Per Selle (red.) Frivillig organisering i Norden

København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 376, 414,-kr.

Dette samleværk præsenterer en række resultater fra nyere forskning i Norden om de såkaldt frivillige organisationer. Men vi bliver ikke præsenteret for et overbliksbillede over situationen i de nordiske lande. Til deres rådighed har redaktørerne haft forskellige bidrag fra en nordisk kongres i statskundskab, men ud af bogens i alt 15 bidrag stammer kun 1 fra Sverige og 2 fra Finland! Der er således i hovedsagen tale om glimt af forskningen i Danmark og Norge. Perspektiverne lader sig utvivlsomt også anvende på de to andre lande, men materialet gør det vanskeligt at drage konklusioner for de nordiske velfærdsstater som samlet landegruppe. Det er ganske vist et plus, at visse af artiklerne har et komparativt sigte og inddrager flere nordiske lande, men når en af ambitionerne ligefrem er at afklare, hvorvidt de nordiske lande fremstår som en model, burde den geografiske bredde være bedre sikret.

Det overordnede problemfelt er, hvorvidt de frivillige organisationer evner at påtage sig en række velfærdsstatslige opgaver – for deres medlemmer samt større eller mindre udsnit af samfundet – og derved kan fungere som et alternativ til styringsmekanismer som stat og marked. Bogens svar på dette spørgsmål er i hovedsagen bekræftende. Der argumenteres således for, at bestemte træk i samfundsudviklingen har aktualiseret behovet for at henlægge løsninger til denne »tredje sektor«. Kilderne til denne renæssance eller nyaktivering af de frivillige organisationer er mange, men skal findes såvel i den offentlige som i den private sektor. Det offentlige har op gennem det sidste tiår vist sig ude

af stand til at løse en række samfundsmæssige problemer, og samtidig har markedsmekanismerne heller ikke været driftsikre. Derudover har de frivillige organisationer været i stand til på mere professionel vis at tilbyde sig som relevante alternativer, men det understreges samtidig, at deres virke ofte finder sted indenfor politisk fastsatte rammer, ligesom de baserer sig på forskellige former for offentlige ressourcer.

De frivillige organisationer opererer gerne sektorvis, og der leveres bidrag fra flere forskellige sektorer til at belyse det centrale problemfelt. Social- og sundhedssektorerne, undervisningsområdet, kooperationen, kulturen og idrætten samt u-landsbistanden undersøges, ligesom spørgsmålet behandles på forskellige statslige niveauer. Et enkelt bidrag tager også fagbevægelsen op.

Til at sætte disse bidrag ind i en bredere sammenhæng gives i det indledende kapitel (af redaktørerne) en udmærket introduktion til emnet. Der peges her på de endnu svage og ikke så systematiserede forskningstraditioner i Norden, der interessant nok står noget i modsætning til den mere veludviklede praksis for frivillig organisering. Den første historisk orienterede blok i bogen er vel den mest interessante og godtgør, at der faktisk findes ganske rige traditioner i de nordiske lande, uden at de dermed bliver fortolket ind i en idyllisk sammenhæng. Grundtonen er, at det ikke er urimeligt at tale om nordiske træk, og der er dermed foretaget et afsæt til komparative studier af en større skala.

Men også andre end de mere historisk orienterede studier udenfor denne blok vækker interesse. Her kan som et enkelt eksempel nævnes Odd Inge Steens artikel om bistandsorganisationer, hvor deres selvstændighed vis-à-vis staten problematis-

seres. Her fremgår det dog også, at de frivillige organisationer som organisationstype kan være vanskelige at håndtere. Således figurerer vores egen DANIDA som en sådan, mens selvom der kan peges på elementer af frivillighed i dette tilfælde, er spørgsmålet, om det ikke ville være mere rimeligt at kategorisere organisationen som en statslig myndighed. Dette kræver altså, at der arbejdes videre med at udvikle et begreb som »frivillige organisationer«.

I antologien er valgt en ganske bestemt tilgang til forståelse af denne organisationstype, nemlig deres rolle i velfærdsstaten. Andre perspektiver kunne med fordel være valgt eller ihvertfald være forsøgt kombineret med dette. I indledningskapitlet udsendes de valgte organisationer således fra de egentlige interesseorganisationer, der deltager i og aktivt forsøger at påvirke den politiske beslutningsproces og fordelingen af goderne i samfundet. Det trænges desværre mere eller mindre i baggrunden, at en række frivillige organisationer netop også forsøger at virke politisk og derfor med fordel tillige må betragtes udfra et politologisk perspektiv, og de dér eksisterende teoridannelser. Undertiden kan det netop være nødvendigt at påtage sig denne mere direkte politiske rolle for at sikre sig opgavevaretagelsen indenfor en given sektor eller problemområde. På denne måde ville det være mere korrekt, at se organisationerne som relevante problemløser i et velfærdsstatsligt perspektiv, hvis man samtidig inddrog det mere politiske orienterede interessegruppespektiv – der med variationer fra organisation til organisation – kunne spille en rolle. Dette udelukker ingenlunde, at det her valgte perspektiv kan og må opdyrkes yderligere, men det kunne vinde ved at blive integreret i en bredere forskning omkring organisationer.

Karsten Ronit, lic.scient.adm.
Ålborg Universitet & Københavns Universitet

**Christensen, Søren og Molin, Jan (red.):
I den gode sags tjeneste – frivillige
organisationer i Danmark**

København 1995, 278 sider, 287 kr. Handels-
højskolens Forlag (Distribution: Munksgaard)

Frivillige organisationer er i søgelyset i disse år.
Først og fremmest fordi de tydeligvis løser vigtige

opgaver i samfundet, og fordi der politisk satses på yderligere at øge deres rolle. Det gør der formentlig af flere grunde: det frivillige arbejde passer ind i tidens fokus på moral og ansvar, det erkendes, at frivillige organisationer løser visse opgaver bedst, og – mere pragmatisk – det kan måske aflaste de offentlige finanser.

Den foreliggende bog er en glimrende bog, der er svær at komme udenom, hvis man professionelt arbejder med eller i en frivillig organisation. Den giver et bredt og nuanceret billede af frivillige organisationer i dag, og den dokumenterer overbevisende, at de frivillige organisationer står i et vadeded med betydelige muligheder, men også med væsentlige risici. Det er ikke alle steder en let bog, men den vil alligevel kunne læses med udbytte af mange.

Bogen består af ialt 15 bidrag fra forfattere med tilknytning til og viden om de frivillige organisationer. De 15 bidrag er fordelt på 6 dele med hver deres tema: frivillige organisationer i Danmark, organiseringen af det frivillige arbejde, ledelse i frivillige organisationer, økonomi og værdier i det frivillige arbejde, demokratiets vilkår samt erfaringer og udviklingsmuligheder.

Efter den første, introducerende del, hvor de frivillige organisationers samfundsrolle rides op, tages der i andet afsnit fat på organiseringen af det frivillige arbejde. Der gives en oversigt over frivillige organisationers aktører, økonomi og opgavetyper, og en beskrivelse af en typisk frivillig organisations opbygning, omgivelsesbetingelser og værdier. Det sidste både nutidigt og historisk. Der tegnes samlet et billede af, hvordan danske frivillige organisationer afspejler den nordiske velfærdsstats værdier og traditioner – og derved på centrale punkter adskiller sig fra tilsvarende organisationer i en række andre lande.

I tredje del drøftes de modsætningsfyldte betingelser for ledelse i frivillige organisationer. Fokus er på de vanskeligheder, der er forbundet med at afbalancere kravene fra en lang historisk tradition med folkelig deltagelse med moderne krav om effektivitet og professionalisme. En afbalancering, der måske kun er mulig gennem en dekolpling mellem den folkelige og den professionelle del af organisationen. Andre modsætningsfyldte udvik-

lingstræk findes i fjerde del, der handler om økonomien i frivillige organisationer. Der sættes spørgsmålstegn ved, om de stærkt forøgede tilskud til de frivillige set undet ét kun er af det gode. Eller om det også betyder et værdiskred i organisationerne, hvor de glider fra at have været overvejende selvstændige og selvfinansierende til at være overvejende afhængige og finansieret af det offentlige. I et andet, lidt provokatorisk, bidrag problematiseres hensigtsmæssigheden af bl.a. store indsamlinger, der bygger på mange frivillige indsamlere. Der argumenteres for, at der måske på andre måder kunne skaffes væsentligt flere midler med en mindre indsats.

Femte del handler om demokratiets vilkår, når organisationerne effektiviseres og professionaliseres. Et spørgsmål, der er særdeles centralt, bl.a. fordi netop foreningsdemokratiet historisk har spillet en afgørende rolle for de frivillige som alternativ til offentlige eller private organisationer. I sjette del drøftes erfaringer og udviklingsmuligheder, herunder hvilke visioner og værdier der kan fastholde det nødvendige engagement i de frivillige organisationer.

Den centrale problemstilling, der går som en rød tråd gennem de enkelte indlæg i bogen, er det dilemma, som den typiske frivillige organisation i dag står overfor. Dilemmaet om, hvordan man forener et bredt folkeligt engagement, der gennem generationer har kendetegnet de frivillige organisationer, med en professionalisering, som i dag også er afgørende. Det er et dybt komplekst dilemma, som der ikke er nogen nemme løsninger på. En forudsætning for at komme videre er imidlertid en bred debat om de nye vilkår, og den giver bogen gode forudsætninger for at føre.

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

Anders Lindbom: Medborgerskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola.

Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1995. 248 sider.

Anders Lindboms afhandling tager fat på et meget spændende emne, nemlig forklaringer på institutionel forandring. Målet er frem for alt at argumentere for den institutionelle arvs betydning herfor. Til det formål tager Lindbom fat på spørgsmålet om hvorfor man i 1989/90 i Danmark vedtog at styrke forældreindflydelsen samtidig med, at man i Sverige vedtog at svække den, når de forvaltningspolitiske målsætninger i de to lande stort set var overensstemmende.

Der henvises normalt til en ud af to konkurrerende forklaringer som begrundelse for forskelle i holdningen til forældreindflydelse i Danmark og Sverige: en magt- og ressourceorienteret forklaring, der peger på arbejderbevægelsens varierende styrke i de to lande; og en diskursorienteret forklaring, der peger på forskelle i den politiske kultur afstedkommet af grundtvigianismens udbredelse i Danmark og dens mangel på samme i Sverige.

Lindbom sætter sig det mål at påvise, at disse forklaringer i værste fald er fejlagtige og i bedste fald utilstrækkelige for forklaringen af hvorfor der i 1989/90 træffes så forskellige beslutninger om forældreindflydelsen. Lindbom fremsætter den konkurrerende tese, at forklaringen skal findes i forskelle i den institutionelle arv i de to lande. Denne tese søges belyst gennem en yderst grundig komparativ analyse af folkeskolens institutionelle historie i Sverige og Danmark, suppleret med data fra Norge, der spiller rollen som kritisk case.

Analysen viser, at socialdemokratiene ikke som ventet ud fra den magtorienterede forklaring har været markante modstandere af forældreindflydelse. Faktisk har de ført en temmelig slingrende kurs i de tre lande. Analysen peger endvidere på, at grundtvigianismen ikke har spillet en særlig dominerende rolle i den danske politiske kultur. Langt mere belæg mener Lindbom at kunne finde for tesen om den institutionelle arvs betydning for forskellene i 1989/90 reformerne. Den institutionelle historie viser nemlig en klar »sporbundethed« i reformprocessen i de to lande. Mens hindringen for

institutionalisering af forældreindflydelse i Sverige kan ledes helt tilbage til institutionelle reformer fra 1920, så bliver grunden allerede gødet for øget forældreindflydelse i Danmark med 1933-reformen. Sporene delte sig altså allerede i begyndelsen af århundredet. Og har man først valgt spor, er det vanskeligt at skifte retning, fordi det er betydeligt lettere at ændre institutioner inkrementelt, end det er at etablere nye institutioner. Denne udlægning af institutionel forandring som inkrementel og sporbunden mener Lindbom at finde belæg for i den institutionelle historie om forældreindflydelse i den skandinaviske folkeskole. Det betyder imidlertid ikke, skynder Lindbom sig at understrege, at sporets retning ikke kan ændres. For institutionerne bestemmer ikke, som March og Olsen hævder det, hvad aktørerne tænker. For med March og Olsens henvisning til en »logic of appropriateness« som det konstituerende grundlag for institutionsdannelse, tenderer de til at udradere forestillingen om en rationelt handlende aktør. Det mener Lindbom er problematisk, fordi aktørhandlinger ikke automatisk kan udledes af institutioner. Aktørhandlinger er indlejret i men ikke bestemt af institutioner. Man behøver altså ikke at opgive forestillingen om den rationelle aktør, fordi man tilslutter sig det synspunkt at »institutions matter«. Afhandlingens konklusion er altså, at forklaringer på institutionel forandring frem for alt skal findes i den institutionelle arv, men at der er et vist spillerum for rationelt handlende aktører, når det gælder retningsgivningen af den sporbundne udvikling. Hvad dette så mere konkret betyder for mulighederne for udviklingen af medborgerskabet i skandinavien, som afhandlingen afslutningsvis berør, fremstår mindre klart.

Til afhandlingens ros må siges, at den med sit fundament i en betydelig empirisk forskningsindsats, yder et væsentligt bidrag til kortlægningen af den skandinaviske folkeskoles institutionelle historie. Der er ingen tvivl om, at den vil gøre vejen lettere for fremtidig forskning på området. Samtidig sætter afhandlingen fokus på et meget vigtigt og samfundsrelevant emne, nemlig forklaringer på institutionel forandring. Afhandlingens fortjeneste er i den forbindelse, at den tydeligt illustrerer, at institutioner gør en forskel, samtidig med at den gør opmærksom på forandringsprocessers meget komplekse karakter i spændingsfeltet mellem muligheder og intentioner.

Et væsentligt problem i afhandlingen er imidlertid, at den lægger meget vægt på den empiriske afprøvelse af tesen om den institutionelle arvs betydning samtidig med, at denne tese tilsyneladende ikke lader sig falsificere. For med den samtidige fastholdelse af rationel aktør- og institutionelle sporforklaringer, ja så kan alt forklare. Et eksempel på den manglende mulighed for falsifikation er, når Lindbom forklarer et norsk sporskifte med, at det i den situation er den rationelle aktør, der kommer på banen. Problemerne med balanceringen mellem aktør- og institutionsbaserede forklaringstyper viser sig endvidere i de store vanskeligheder, som Lindbom har med at holde de tre forklaringstyper adskilt i analysen. Blandt andet har han store problemer med at holde den magt- og ressourcebaserede og den diskursive forklaringstype adskilt i diskussionen af betydningen af arbejderbevægelsens varierende styrke. Nogle gange analyseres holdningerne i Socialdemokratiet, mens der andre gange henvises til arbejderbevægelsens kamp for medarbejderindflydelse.

Efter min opfattelse stammer disse problemer i sidste ende fra anvendelsen af et alt for smalt institutionsbegreb, der sætter fokus på grænsen mellem den formelle institution på den ene side og holdninger og interesser på den anden side. Dermed overser Lindbom, at det afgørende ved en institution netop ikke er det formelle regelsæt, men den måde som disse formelle regler fortolkes på, der bestemmer sporets retning. Det betyder, at det er samspillet mellem formelle regler, holdninger og interesser og deres gensidige konstitution, der bør være i centrum for den institutionelle historieskrivning. Set det på denne måde er forklaringen på den sporfølge eller træghed, der givetvis er i institutionsddannelsen med Durkheims begreber, at den døde kultur til enhver tid sætter betingelserne for den levende kultur. Men det er klart, at en sådan tankegang kræver et opgør med forestillingen om eksistensen af en rationel aktør konstitueret uden for det social. Men det er efter min opfattelse også nødvendigt, hvis man vil forstå institutionel forandring.

Trods disse kritiske ord må Anders Lindboms afhandling betegnes som et stykke gedigent samfundsforskning. Jeg har derfor ingen problemer med at anbefale bogen til folk, der interesserer sig for forståelsen af institutionel forandring og i sær-

deleshed til dem, der interesserer sig for folkeskolen.

Eva Sørensen,
Adjunkt, cand.scient.pol. og Ph.D., Institut for
Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi,
Roskilde Universitetscenter

**Jens Kragh: Mellem socialismens
velsignelser og praktikable fremskridt**
SF 1960-68, Odense, Odense Universitetsforlag,
1995 (297 sider, ill., 250 kr.)

Titlen på denne fremstilling af Socialistisk Folkepartis udvikling, aktivitet og indflydelse i perioden fra 1960 til 1968 henviser til spørgsmålet om hvilken opgave et politisk parti som SF skulle stille sig i forhold til vælgerne: enten »at missionere socialismens velsignelser« som visioner for den langsigtede samfundsudvikling eller at tilbyde »helt praktikable fremskridt her og nu«, sådan som det formuleredes i partidebatten (jf s. 120-121). Her peges der således på det klassiske dilemma for socialistiske partier, som også SF blev stillet overfor, idet den grundlæggende målsætning, som var at erstatte privat ejendomsret til produktionsmidlerne med samfundseje og at udvide demokratiet med industrielt demokrati, ikke kunne realiseres inden for det parlamentariske system, som partiet samtidig ønskede at arbejde og opnå indflydelse indenfor. Bogen tager dog ikke den historiske tråd op ved at analysere, hvordan socialistiske partier tidligere har måttet håndtere dette dilemma mellem en målsætning, der kun kunne opnå tilslutning fra en mindre gruppe i samfundet, og midlerne til realisering af denne målsætning, som netop indebar tilslutning fra et befolkningsflertal. Og der er heller ingen diskussion af hvordan det generelt set skulle være muligt at undslippe et sådant dilemma, hverken dengang i 1960'erne eller nu i 1990'erne.

Den undersøgte periode afgrænses i stedet stramt til tidsrummet mellem folketingsvalgene den 22. november 1960 og den 23. januar 1968. SF, der blev stiftet 15. februar 1959, fik ved valget i november 1960 sin parlamentariske debut med 6,1% af stemmerne og 11 mandater i Folketinget. Efter valget i november 1966 udgjorde SF og Socialdemokratiet tilsammen et »arbejderflertal«, men efter partisplittelsen, der førte til dannelsen af Venstre-

socialisterne i december 1967, var SF ved valget i januar 1968 igen nede på 1960-niveauet rent stemme- og mandatmæssigt. I hele perioden fra 1960 til 1968 var det problematikken om »her og nu« der stod i centrum, altså spørgsmålet om hvordan partiet i samarbejde med Socialdemokratiet, der ikke (længere) ansås for at have socialistiske målsætninger, kunne opnå indflydelse og sætte sit præg på lovgivning mm. i Folketinget. Dermed er det centrale emne i bogen udviklingen i SF med hensyn til afvejning af visionerne om »socialismens velsignelser« i forhold til de »praktikable fremskridt«, SFs eller SF'eres konkrete adfærd i denne forbindelse samt konsekvenserne af denne partiaktivitet.

Jens Kragh argumenterer gennemgående for, at uenigheder om afvejningen af disse to hensyn ikke nødvendigvis er udtryk for ideologiske forskelle, men ofte drejer sig om forskellige opfattelser af hvilken strategi der er bedst egnet til opnåelse af målsætningen. Det blev i SF påpeget, at der var tale om en sammenhæng mellem de to hensyn: ved at medvirke til gennemførelse af »her-og-nu« politik ville man samtidig skabe bedre betingelser for en socialistisk samfundsomformning på længere sigt. Der var enighed om, at partiets position i Folketinget og blandt vælgerne skulle styrkes for at opnå politisk indflydelse, men der var uenighed om, hvorvidt dette bedst kunne opnås ved at være åben for forhandlinger og villig til at indgå kompromiser med andre partier, eller ved at fastholde SFs grundlæggende principper og fremstå som et alternativ til de øvrige partier. I løbet af perioden udviklede disse opfattelser sig til egentlige fraktioner i partiet, med »formandens gruppe« (Aksel Larsen, Morten Lange, Jens Maigård, Gert Petersen mfl.) på »højrefløj« og »oppositionen« (Willy Brauer, Kai Moltke, Erik Sigsgård, Preben Wilhjelm mfl.) på »venstrefløj«.

Ud fra en noget bastant anvendelse af Gunnar Sjöbloms analysemodel til studiet af partistrategier, strukturer bogen i 3 fyldige hovedkapitler med en gennemgang af SFs udvikling på hhv. den »interne«, den »udenomsparlamentariske« og den »parlamentariske arena«. I et ultrakort forudgående kapitel opridses den økonomiske, politiske og ideologiske udvikling i Danmark i perioden. I det omfangsrige kapitel om beslutningsprocesserne internt i SF øser Jens Kragh af materialet i først og fremmest

SFs arkiv på Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv og i Gert Petersens arkiv samme sted. Jens Kragh har ikke opnået adgang til Aksel Larsens arkiv på Rigsarkivet, men formoder at det ikke er noget problem, da der i partiarkivet, pga. Aksel Larsens fremtrædende plads i SF, er fyldig dokumentation for hans gøren og laden. Jens Kragh undersøger de forskellige standpunkter og diskussionerne i SF om partiets politik og ideologi, om partistrukturen og valg til de vigtigste poster og om fraktionsdannelsen. Der er tale om en meget detaljeret gennemgang af diskussionerne i partiets styrende organer (hovedbestyrelsen, forretningsudvalget og folketingsgruppen) samt af hvordan de lokale partiforeninger stillede sig. Ud over arkivmaterialet bygger Jens Kragh på en række interviews han har foretaget med personer der stod centralt i periodens partiaktiviteter og begivenheder. I betragtning af at interviewene er foretaget op til 20 år efter begivenhederne er det dog påfaldende, at de ukritisk betragtes som kilder på linje med arkivmaterialet, der er samtidigt med begivenhederne. Den kildekritiske bemærkning om nogle af de involverede aktørers erindringer, nemlig at de »kan tages som udtryk for hvordan [aktørerne] ville have, at samtiden og eftertiden skulle se på de historiske begivenheder«, burde vel også gælde de anvendte interviews.

I kapitlet om SF på den »udenomsparlamentariske arena« redegøres der for partiets agitation over for vælgerne, dets aktivitet i forhold til interesseorganisationer og græsrodsbevægelser samt dets indflydelse på disse områder. På grundlag af gennemgang af et omfangsrigt offentliggjort materiale, bestående af først og fremmest ugebladet *SF* (senere *SF-bladet*), avisartikler mm., påpeger Jens Kragh således, at der i agitationen om den økonomiske politik sker en nedtoning af de socialistiske fremtidsvisioner til fordel for konkrete forslag om aktuelle forbedringer, og at der i debatten om forsvars- og udenrigspolitikken er tale om en nedtoning af kravet om afrustning til fordel for et krav om nedrustning. Også her argumenteres der for, at dette ikke er ensbetydende med ændringer i SFs principielle standpunkter, men forsøg på at maksimere partiets indflydelse ved at agitere for en mere »realistisk« politik på disse områder, og ved at fremstå som et parti der stræbte efter samarbejde og var villig til at indgå kompromiser med henblik på at opnå resultater. Jens Kragh vurderer, at SFs

indflydelse i fagbevægelsen og andre interesseorganisationer var beskeden, men at SF'ere var indflydelsesrige i græsrodsbevægelserne mod atomvåben, mod Vietnamkrigen, mod dansk medlemskab af EF, etc.

På den parlamentariske arena søgte SF at omsætte opbakningen fra vælgerne i konkret indflydelse på lovgivningsarbejdet, og i kapitlet der redegør for disse bestræbelser fremdrager Jens Kragh på grundlag af først og fremmest *Folketingsstidende* minutiøst SFs argumentation og stillingtagen til lovforslag og andre folketingsbeslutninger. En forudsætning for en sådan indflydelse var et samarbejde med Socialdemokratiet, og etableringen af et sådant samarbejde, eller i det mindste forhindringen af et fast samarbejde mellem Socialdemokratiet og partier til højre for Socialdemokratiet, var derfor SFs taktiske mål. Folketingsvalget i 1966, der resulterede i SFs fremgang til 21 mandater og opnåelsen af »arbejderflertallet« sammen med Socialdemokratiet, betød derfor en afgørende ændring i SFs politik, selvom der ikke blev tale om et regeringssamarbejde, men om et formaliseret samarbejde med jævnlige møder i et kontaktudvalg (»det røde kabinet«). Jens Kragh konstaterer, at konsekvensen af ønsket om samarbejde med Socialdemokratiet på en række områder var en bevægelse bort fra de principielle, socialistiske standpunkter i SF. SFs parlamentariske indflydelse blev markant større efter valget i 1966, mens den før da var beskeden, fordi partiet med enkelte undtagelser blev holdt uden for de politiske forlig, og fordi dets egne forslag i Folketinget oftest blev afvist. Men samarbejdet med Socialdemokratiet blev samtidig et nederlag for SF som parti, da den socialdemokratiske regerings forslag om indekøbskontrol i december 1967 førte til SFs splittelse. Jens Kragh påpeger, at forudsætningen for det hidtidige sammenhold mellem de forskellige opfattelser i partiet var partiets hidtidige *mangel* på indflydelse, og synes dermed omvendt at konkludere, at det var den opståede mulighed for politisk, parlamentarisk indflydelse, der var årsag til partisplittelsen og dermed til den efterfølgende halvering af tilslutningen til SF og en reduktion af SFs betydning i årene der fulgte.

Skulle man trække konklusionen længere end forfatteren selv gør, kunne man sige, at det indledningsvis omtalte dilemma mellem »socialismens

velsignelser« og de »praktikable fremskridt« åbenbart er langt sværere at undslippe end SF selv forestillede sig. Og måske også sværere end SF eller andre partier med lignende målsætninger og strategi forestiller sig i dag? Dette spørgsmål giver Jens Kragh imidlertid ikke svar på, selvom den ene del af det angivne formål med bogen er at tilvejebringe et grundlag for komparative studier af politiske partiers adfærd. Bogen holder sig snævert til SF og til forhold i forbindelse med SF – dog inklusive SFs forhold til to andre partier: DKP og Socialdemokratiet – selvom analysen nogle steder oplagt kunne have vundet ved netop at være komparativ. Den anden del af det angivne formål, »at fremlægge ny og øget detailviden om SF i den nævnte periode«, er derimod til fulde opfyldt.

Uffe Jakobsen, forskningslektor, ph.d.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per H. Hansen: På glidebanen til den bitre ende. Dansk bankvæsen i krise, 1920-33

Odense Universitetsforlag 1996, 496s.

I løbet af perioden 1920-34 kom 81 danske banker i så store vanskeligheder, at banken blev rekonstrueret, måtte likvidere eller blev overtaget af en anden bank. Per H. Hansen har med sin disputats sat sig for at belyse bankkrisens forløb og årsagerne til banksammenbruddene. Endvidere behandler disputatsen Banktilsynets og Nationalbankens rolle i bankkrisen herunder Nationalbankens stilling som »lender of last resort«.

Per H. Hansen påviser i disputatsen, at bankkrisen i 1920'erne nok blev udløst af omslaget fra høj- til lavkonjunktur efter krigen, men krisens forløb blev påvirket af den internationale udvikling og 1920'ernes økonomiske politik. Dette er sådan set ikke et nyt synspunkt, men det er forfatterens store fortjeneste, at han forsøger at vise en sammenhæng mellem en række makroøkonomiske variable og indikatorer for bankkrisen, såsom udvikling i nettoindtjening, afskrivninger samt ændringer i bankernes ejerforhold i form af likvidationer, rekonstruktioner og overtagelser. Per H. Hansen konkluderer på baggrund af sin gennemgang, at bankkrisen kan opdeles i 3 faser. Den første fase indledes med prisfaldet i 1920, mens den anden indtrådte i

begyndelsen af 1924 med den pengepolitiske kontraktion i forbindelse med pariføringen. Endelig udpeges suspenderinger af guldindløseligheden i 1931 som starten på en tredje fase. Selv om det ville have været oplagt, kvantificeres sammenhænge ikke i bogen. Forfatterens begrundelse er, at en sådan fremgangsmåde ville udelukke en række vigtige institutionelle og bankinterne forhold. Forfatteren vælger i stedet at analysere bankkrisen ud fra en overordnet forklaringsramme, hvor sandsynligheden for at en bank kom i vanskeligheder afhæng af bankeksterne forhold, hvor de makroøkonomiske forhold indgår på linie med institutionelle forhold, som banklovgivning. Herudover inddrager forfatteren også en række interne forhold i banksektoren og viser, at variable som kvaliteten af bankledelsen og strukturelle forhold har haft en afgørende betydning for sammenbruddene. 45 ud af 75 sammenbrudte banker var således dårligt ledede ifølge Banktilsynet. Forfatteren påviser endvidere, at bankernes geografiske placering, virkemåde og konkurrenceforhold var afgørende for, om bankerne kom i vanskeligheder.

Afhandlingens andet hovedemne vedrører Nationalbankens stilling under bankkrisen. Her afviser Per H. Hansen, at banken slavisk fulgte Bagehot-reglen om kun at yde støtte til illikvide, men solvente banker. I starten af 1920'erne gik banken videre og støttede også insolvente banker med lån og ny egenkapital for at beskytte indskydernes midler og lokalsamfundenes økonomi. Med pariføringen ændrede banken imidlertid politik og indtog en væsentlig mere restriktiv holdning. Det dokumenteres således i bogen, at den overordnede pengepolitiske målsætning var afgørende for nationalbankens mulighed for og vilje til at virke som »lender of last resort«.

Disputatsen er særdeles velskrevet og den er på mange måder en vellykket syntese af økonomiske og historiske synspunkter. Bogen vil derfor utvivlsomt komme til at stå som et vigtigt arbejde, som økonomiske historikere i fremtiden vil anvende til analyser af mellemkrigstidens økonomisk politiske udvikling. Der er dog enkelte skønhedsfejl, som desværre hæmmer bogens anvendelighed noget. Generelt er disputatsen kendetegnet ved et meget omfattende noteapparat, hvor forfatteren omhyggeligt beskriver sine kilder. Derfor undrer det, at bogens appendix om likviderede, overtagne og

rekonstruerede banker er uden dokumentation. Specielt når der er en række uoverensstemmelser ikke blot mellem appendix og den tilsvarende oversigt hos Mordhorst (1968), men også mellem appendix og bogens tekst. 21 af disse uoverensstemmelserne kan måske siges at være ubetydelige, da de består i divergerende eller upræcise dateringer, og der er vel heller ingen, der lader sig lokke til at tro, at Landmandsbanken likvideredes 9. februar 1922. Det ville dog have været hensigtsmæssigt om forskellene var forklaret nærmere. Derimod er det afgjort en mangel, at forfatteren ikke giver en systematisk behandling af grundene til at udvide datamaterialet frem til 1930 med 15 banksammenbrud i forhold til Mordhorst's oversigt samtidig med at 4 rekonstruktioner udelades. Især når forfatteren selv på et ret sent tidspunkt i afhandlingen (note 666) fjerner 6 observationer fra sin opgørelse med henvisning til, at der her ikke er tale om egentlige sammenbrud.

Den noget upræcise tidsdatering af banksammenbruddene i bogens appendix leder frem til et andet men nok så væsentligt spørgsmål. Hvad er det egentlig tidsdateringen måler? Dette spørgsmål gøres desværre ikke til nogen selvstændig behandling i afhandlingen, hvilket er beklageligt, for hvis forfatteren havde gjort sig klart, at han registrerer sluttidspunktet for et kriseforløb, ville han nok have draget en anden konklusion af sit datamateriale.

Men selv om man godtager, at de angivne datoer for banksammenbrud kan anvendes som en indikator for bankkrisens forløb, er det dog tvivlsomt om det tredelte faseforløb, som forfatteren opstiller, er heldigt. Optegnes eksempelvis likvidationerne nummereret efter deres indtræden i et koordinatsystem med tiden ud af den anden akse vil observationerne fordele sig pænt langs en ret linie 1920-28. Materialet giver derfor snarere grundlag for at konkludere, at banklikvidationer i denne periode forekom regelmæssigt hvert kvartal uanset konjunkturer og økonomiske politik. Herefter kom der efter en pause på nogle år en ny periode med likvidationer, hvor tiden igen synes at være den afgørende forklarende variabel. Tilsvarende er der heller ikke for overtagelserne og rekonstruktionerne meget, der tyder på et forløb som følger det tredelte faseforløb, som forfatteren opererer med. Her synes der snarere at være tale om en særlig periode frem til midten af 1922, hvorefter forløbet

stabiliseres frem til 1930. Der er derfor behov for en yderligere analyse af datamaterialet før der drages håndfaste konklusioner om den danske bankkriseudvikling, men her har Per H. Hansen med sin disputats tilvejebragt et meget værdifuld grundlag, som den fremtidige forskning kan drage fordel af.

Kilder: Kirsten Mordhorst: Bankrekonstruktioner og banksammenbrud 1920-30. *Bilag til dansk pengehistorie*, København 1968, s. 114-55.

Niels-Henrik Topp, lektor dr.polit.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Tom Elfring, Hans Siggaard Jensen, Arthur Money, red., Theory Building in the Business Sciences

København: Handelshøjskolens Forlag, 183 p.

Nærværende bog er en samling af bidrag til den anden EDAMBA summer school, afholdt i Belgien 1993. Den er nummer to, idet der tidligere er blevet udgivet en publikation med titlen, *European Research Paradigms in Business Studies*, fra EDAMBA's summer school (der er ligefrem nu en »The EDAMBA Book Series«). Den bestod, som også nærværende bog, af bidrag forfattet af Ph.d.-studerende fra europæiske business schools.

Jeg anmeldte den første EDAMBA-bog i et tidligere nummer af *Økonomi og Politik*, og var da særdeles kritisk overfor både indhold og form: bidragene havde ikke den rette tyngde, og der var ingen klar idé med bogen. *Theory Building in the Business Sciences* er en del stærkere på den indholdsmæssige side. Ikke mindst bogens første og lange essay af Tom Elfring og Henk Volberda, »Schools of Thought in Strategic Management« må roses: der er tale om den mig bekendt bedste systematiserende diskussion af moderne teori om virksomhedsstrategi.

Der er også et fint essay af John Symons (»Realism: Recapturing the Middle Ground«) om den videnskabssteoretiske retning, realisme, som ikke bare er velskrevet og informativt, men også særdeles velkommen i en tid, hvor dekonstruktivisme, post-modernisme og andre anti-realistiske ideer har alt for meget vind i sejlene, og hvor man

ustandselig hører mere eller mindre sofistikerede varianter over slagord som »der er ingen sandhed«, »der er ingen objektiv virkelighed«, etc., etc.. Hvis det virkelig er tilfældet, er det mindste (og logiske) fortællerne for disse retninger kan gøre, da at klappe i og ikke delagtiggøre os andre i deres endeløse (men trivielle) »conversation«.

Hvor velkomment Symons' indlæg end er, er et problem med det, at det slet ikke, bortset fra 4-5 linier i konklusionen, relaterer til erhvervsøkonomi. Et andet eksempel på, at der ikke er nogen klar idé med denne essaysamling er inddragelsen af et indlæg om Jamaicas valutahistorie (Philip Baker, »Revisting Jamaica's Exchange Rate Regime«). Det er ret gådefuldt, hvad dette essay egentlig skal i bogen.

Nu hedder bogen *Theory Building in the Business Sciences*, og på den baggrund kan det nok forundre, at der stort set ingen inddragelse sker i bogen af økonomisk teori. Netop den moderne økonomiske teori -- hvormed menes informationsøkonomi, moderne industriøkonomi, neo-institutionel økonomi, med mere -- påvirker i voksende grad erhvervsøkonomien (både organisation, regnskab, afsætning og strategi), en udvikling, som vi er mange, der hilser velkommen. Én af redaktørerne, Hans Siggaard Jensen, skriver i bogens »Introduction«, at »If we continue to model the business science on either the natural sciences or on social sciences of the type exemplified by political economy, then we simply misconstrue what it is we are doing«. Nu er det ikke helt klart, hvad der menes med »political economy« -- det er et begreb som vist ingen, bortset fra marxister, har brugt de sidste 100 år. Men hvis der menes »economics«, altså økonomisk teori, er der på ovennævnte baggrund al mulig grund til at protestere.

De sidste snart tyve år har set en tiltagende inddragelse af den moderne økonomiske teori i erhvervsøkonomien. Der er ikke tale om den økonomisk-teoretiske stråmand, fuldkommen konkurrence-modellen, men om sofistikerede, dynamiske modeller, med imperfekt og asymmetrisk informerede agenter, hvor en lang række erhvervsøkonomiske problemstillinger kan modelleres og undersøges under en række skiftende antagelser og med betydelig stringens. Virksomhedsstrategi, organisation og regnskab er eksempler på grund-

læggende erhvervsøkonomiske discipliner, hvor den økonomiske teori er på meget hastig fremmarch, og hvor den giver løfter om at kunne forene en række hidtil separate erhvervsøkonomiske områder under en mere enhedslig forståelsesramme. Netop på den baggrund er det mærkeligt, at man udgive en bog med titlen »Theory Building in the Business Sciences« og bestående af 9 essays, hvoraf ikke ét kommer ind -- ikke engang kritisk -- på den revolution som inddragelsen af den nyere økonomiske teori betyder i erhvervsøkonomien.

Afslutningsvis er det på baggrund af den foregående kritik dog nødvendigt at bemærke, at dette ikke er en ligegyldig eller undværlig publikation, som jeg syntes den første udgivelse i EDAMBA-serien var det. Der er klart sket et kvalitetsløft med denne anden udgivelse. Det giver positive forhåbninger med hensyn til en eventuelt kommende tredje udgivelse i serien.

Nicolai J. Foss

Institut for Industriøkonomi og Virksomhedsstrategi Handelshøjskolen i København

Peter Kragh Jespersen: »Bureaukratiet – magt og effektivitet«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1996, 216 sider. Pris 285,00

Enhver, der har undervist i forvaltningspolitologi eller forvaltningslære, ved, at der er et underskud på velegnede og fortsat aktuelle bøger af danske forfattere.

Der er for lidt incitament til at skrive disse. Markedet er lille og meriteringsværdien er mindre end ved andre typer arbejder. Opgaven er på den anden side meget vanskelig. I mangel af gode bøger må stoffet så ofte sammenstykkes i kompendier med alle de ujævnheder, overlapninger og huller det indebærer. Og man lægger ofte lidt organisations-teori ind, som ikke er specielt bearbejdet i forhold til offentlig forvaltning i Danmark. Det er derfor særdeles prisværdigt med en bog til undervisningsformål. Man griber begærligt bogen for at se om den kan opfylde det umiskendelige behov.

Kragh Jespersens start virker tiltalende. Forfatteren går ud fra, at der er stor forskel på bureaukratier i

store industrivirksomheder og statslige bureaukratier. Statslige bureaukratier er placeret i et helt andet overordnet styresystem og underlagt mere sammenfattede krav fra omverdenen. Forfatteren ønsker at genoplive ældre bureaukratiteoris interesse for bureaukratiets magtposition og spørgsmålet om legitimeringen af bureaukratiets virksomhed. En ensidig interesse for forvaltningens effektivitet ønsker forfatteren at undgå. Denne anmelder bliver opløftet af sådanne indledende bemærkninger. Men anmelderen bemærker sig samtidig, at Kragh Jespersen er noteret som lektor i *organisationsteori*. Ikke i forvaltningspolitologi, hvad der ville have rejst flere håb om, at forfatteren kunne leve op til sine politologiske ambitioner.

Når forfatteren tager udgangspunkt i termen bureaukrati og ikke i termen forvaltning er det fordi han ser rygterne om bureaukratiets snarlige død for stærkt overdrevne. Forfatteren synes her at bygge sin forståelse af bureaukrati på Max Weber. Men han mener, at den weberianske opfattelse må revideres i lyset af en række ændringer i bureaukratiets omverden efter Webers død. Denne diskussion fortaber sig dog lidt efterhånden som bogen skrider frem.

Bogen indeholder efter de indledende programerklæringer et velstruktureret afsnit om klassisk bureaukratiteori. Naturligt nok trækkes Max Weber i forgrunden og det velkendte stof gives i en isoleret betragtning en udmærket behandling.

Det følgende kapitel giver en oversigt over vigtig senere organisationssociologisk forskning. Forfatteren skal her roses for sin brede orientering og for at være opmærksom på andet end amerikansk forskning. Alligevel kan man ikke nægte, at denne bog ligner så mange andre ved overvejende at bygge på amerikanske studier. Man finder iøvrigt meget interessant i dette kapitel – især i en isoleret betragtning. Men der er også stof, som er vanskeligt at syntetisere. Kapitlet forekommer mindre pædagogisk skrevet og struktureret end afsnittet om Weber. Måske fordi man ikke så let som for Weber-gennemgangens vedkommende kan finde skabeloner i talrige tidligere bøger. Det sker, at forfatteren falder tilbage på at gennemgå en række forskeres studier et for et på en forholdsvis mekanisk måde.

De omtalte to kapitler er bogens vigtigste såvel kvalitativt som kvantitativt. De har mange gode enkeltheder, men i al fald denne læser føler efter disse kapitler, at bogens overordnede arkitektur ikke står tilstrækkelig klart.

Det påfølgende kapitel behandler spørgsmålet om bureaukratiets legitimitet og effektivitet. Men karakteristisk nok anvendes termen forvaltning nu alligevel mere og mere – er bureaukratiet alligevel ved at svækkes?

Så følger et kapitel om »forvaltningens organisatoriske strategier«. Her behandles den korporative forvaltning, den planlæggende forvaltning og »management, decentralisering og markedsstyring som strategi«. Efter min smag er den korporative forvaltning for kortfattet behandlet. Bogen kan utilsigtet give de studerende et indtryk af, at det ikke længere er så aktuelt et spørgsmål. Oplagte muligheder for at trække retsstatslige-, demokratiske- og magtmæssige perspektiver op i forbindelse med den planlæggende forvaltning forsømmes. Diskussionen af reformbestrebelseerne fra slutningen af 1970'erne er flimrende, som bestræbelserne selv har været det.

Bogen slutter med en opsummering og nogle spekulationer om forvaltningen i fremtiden i en essayistisk stil. Her er interessante, men meget kortfattede kritiske tanker vendt mod aktuelle strømninger.

Bogen er i sin helhed ikke uden begrænsninger og lyder. Forvaltningen kunne godt i højere grad være anskuet i hele det politiske systems perspektiv. Spørgsmålet om forvaltningens udformning i lyset af forskellige demokrati-opfattelser kunne have været en måde at øge bogens forvaltningspolitologiske værdi på. Bemærkelsesværdigt er det vel også, at forvaltningens internationalisering er svær at øjne i bogen. Til bogens begrænsninger hører også, at den ikke indfrier forfatterens løfter om at behandle bureaukratiet i en dansk kontekst. Forfatteren har næsten intet vedrørende dansk bureaukratis historiske udvikling. Han forsømmer at trække på det danske forvaltningshistoriske projekt. I det hele taget er det så som så med følsomheden overfor særlige danske institutionelle og statskulturelle forhold. Der er forbavsende få henvisninger til visse dele af dansk politologisk forvaltnings-

forskning. Således den århusianske som ellers kunne have styrket magtperspektiveringen. Talrige detaljer kalder iøvrigt på både positive og negative kommentarer, men dem må jeg af pladshensyn udelade. Men alt i alt virker bogen for meget som en – ganske vist god og grundig – redigering af en samling undervisningsnoter. En strammere og klarere disponering og mere stringens ville være ønskelig.

Hvis bogen har en styrke, så ligger den først og fremmest i at den trods alle mangler nogle steder *begynder* en samtænkning af politologiske og organisationssociologiske perspektiver. Bogen har uden tvivl sikret sig plads som en del af de kommende års undervisningspensum rundt omkring på de højere læreanstalter.

Den skal anerkendes for ambitionen om at medvirke til at vende den udvikling, som vistnok efterhånden har ført almindelig organisationsteoretisk litteratur (først og fremmest baseret på managementorienterede studier af privat amerikansk erhvervsliv) rigeligt meget ind i dansk undervisning om offentlig forvaltning. Men den ambition kunne den godt have levet bedre op til. Bogen skal suppleres med mere *dansk* empirisk og historisk forvaltningspolitologisk forskning. Bogen er ikke bedre end at andre forfattere eller forfatteren selv meget gerne måtte prøve at overgå den. Hvad der først og fremmest kunne anbefales er en placering af stoffet i en mere ekspliceret ramme af fx demokratiteoretisk karakter. For at indfri bogens løfter skal man nok i højere grad være rustet som politolog og dertil bygge på et stort empirisk og historisk kendskab til dansk forvaltning ved *siden* af det kendskab til organisationsteori, som forfatteren har. Det *er* en stor mundfuld. Hvor ville det dog være herligt om der var nogen, der havde råd, tid og kræfter til at tygge den.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab, KU

Finn Hansson & Kurt Aagaard Nielsen (red.) Dansk sociologis historie. Et politiseret fag gennem brud og kontinuitet

Forlaget Sociologi. København 1996. 440 sider, kr. 250,-. Bogen forhandles gennem Frydenlund Grafisk, tlf. 33 93 28 94.

Formålet med denne antologi er at give et billede af dansk sociologis faglige og institutionelle historie og moderne faglige bredde. Antologiens forfattere har fået den opgave, »at skrive en periodefremstilling, der som minimum skulle præsentere centrale sociologiske produktioner og forskningsområder, synliggøre samfundsmæssige og sociale kontekster for sociologisk forskning (og undervisning) og give nogle personlige bud på bærekraften i forskellige forskningsaktiviteter« (s. 7). Man har valgt at gennemgå den universitære og den anvendte sociologi kronologisk i perioden op til 1950, 1950-70, 1970'erne og 1980'erne. Med institutionslukningerne på Københavns Universitet i 1986 blev den universitære sociologi et spørgsmål om fremtidsforhåbninger og -vurderinger, som præsenteres i form af en kommenteret rundbordssamtale. Bogens målgruppe er »sociologisamfundet« [læs: sociologforeningens medlemmer, jfr. s. 307] og andre med interesse i teorihistorie og fagudvikling (s. 8). Hvorledes realiseres disse intentioner så?

Dansk sociologi er afgrænset til »sociologiske kraftcentre for en faglig udvikling og fornyelse« (s. 10), nærmere betegnet det institutionelt forankrede sociologiske akademiske miljø omkring Sociologisk Institut og Kultursociologisk Institut. Finn Hansson og Kurt Aagaard Nielsen sætter i *kap. 1* fokus på de brud og kriser, som har præget faget, og som iflg. forfatterne skal ses som indikatorer på sociologiens samfundsrelation og den samfundsmæssige konteksts ofte »voldelige« indgreb i fagets udviklingshistorie (s. 13). Dermed lægger de i antologien op til et alternativ til en idéhistorisk betonet historieskrivning. I gennemgangen af sociologiens krise og dansk sociologis krise skitseres forskellige forklaringer på, »hvordan det kunne gå så galt«, at de sociologiske institutter blev dekreteret lukket i 1986 (s. 28). »Opbrud og kriser som givne samfundsmæssige vilkår og rammer for produktionen af videnskabelige viden, herunder også sociologien« (s. 19) ser forfatterne som én

vigtig dimension i de paradigmekriser, der ikke blot har ramt dansk sociologi, men også præget den internationale sociologi siden 1960'erne. En anden vigtig dimension er, »hvorledes sociologien selv reflekterer disse forhold og udvikler egne handlingsstrategier i forhold til disse vilkår« (s. 20). Baggrunden for dansk sociologis specifikke problem og institutionslukningen belyses efterfølgende i kapitlerne 4-7. Heine Andersen fremstiller i *kap. 2* på en meget indsigtsgivende måde dansk sociologis videnskabshistorie og selvforståelse set i et bredere videnskabsteoretisk perspektiv. Sociologisk relevant samfunds forskning og kun i yderst begrænset omfang sociologi kendetegner de forudgående århundreders danske samfunds forskning. Dette viser Torben Agersnap i en imponerende omfangsrig oversigt over denne forsknings bidrag til dansk sociologi 1700-1950 på baggrund af træk af samfundets udvikling i perioden (*kap. 3*).

Grænselinjen til den moderne sociologi i Danmark sættes ved begyndelsen af 1950'erne, hvor der oprettes magister-studium i sociologi ved Københavns Universitet. Bjarne Andersson & Andrzej Dabrowski bidrager med en detaljeret og veldokumenteret fremstilling af de interessekonflikter, der prægede sociologiens akademiske, administrative og kommercielle områder, og som førte til oprettelse af Sociologisk Institut og Socialforskningsinstituttet samt anvendt sociologi som konsulentvirksomhed (*kap. 4*). Det lykkes Lise Drewes Nielsen at anlægge en velskrevet og veldokumenteret kvalifikationsanalytisk vinkel på; hvorledes den del af sociologien, der havde sit udspring i studenteroprøret, udviklede sig til en profession i løbet af 1970'erne (*kap. 5*). Udviklingen i sociologernes kompetence i forhold til at anvende sociologien i en erhvervssammenhæng beskrives ud fra aktiviteter i studiemiljøet på Sociologisk Institut (Københavns Universitet), i Dansk Sociologforening, samt i Industri- og arbejds sociologien.

Idé- og paradigmebruddenes sociologihistorie 1970-86 fortælles af Jørn Falk og Allan Madsen, der først på en bidsk og vildt ironiserende måde behandler den scientistiske sociologis udvikling på Sociologisk Institut set fra den kultursociologiske sidelinje. Dernæst kommer turen til den hermeneutiske sociologis mangfoldighed og metodologiske hedonisme på Kultursociologisk Institut, hvor forfatterne har en lang og meget omfattende gen-

nemgang af personer og rapporter på Kultursociologi. Som helhed betragtet er *kap. 6* en engageret, indsigtfuld og *meget* detaljeret gennemgang af den faglige udvikling indenfor og udenfor de to sociologier i de pågældende år. Det er forfatterens perspektiv, at de to polycentriske oligarkier – Svalastoga-klanen med den scientistiske sociologi oprettet 1950 og Goldschmidt-klanen med den hermeneutiske kultursociologi (oprettet 1964) begge i følge myten blev indhentet af studenteroprøret og de studiefrustrerede studerende og en fagkritik, der endte med to professorløse fag, og som med tiden udmøntede sig i adhocratier. »Alle parter var præget af, at når det gælder kampen om den *symbolske* magt, lurer manikæismens letfattelige univers altid lige om hjørnet« (s. 235). Udviklingen efter 1968 gik i retning af endegyldigt sammenbrud af den klassiske lærestolsinstitution ved de sociologiske fag (s. 263). Det er et ganske underholdende kapitel og en imponerende udtømmende indsats. Men ambitionen om at få det hele med – også historie og områder, der er beskrevet i forudgående kapitler – gør læsningen af kapitlet til en ørkenvandring (*kap. 7*).

På baggrund af de foregående kapitler virker Kurt Aagaard Nielsens og Finn Hanssons skitse af det faktiske hændelsesforløb 1980-91 omkring lukningen af de to sociologiske institutter visse steder som en unødigt gentagelse (*kap. 7*). Betydningen af den datateknologiske udvikling for socialforskningen i 1960'erne og for, hvad velfærdsstatens nye former for politikudvikling i 1980'erne har betydet for sektorforskningen redegør Kjeld Høgsbro kortfattet og præcist for i *kap. 8*.

Antologiens afsluttes med »90'ernes sociologi: På vej imod en ny stor fortælling?« (*kap. 9*), der er et sammendrag af en indforstået rundbordssamtale mellem 7 sociologer. Samtalen skal bl.a. udfolde sig omkring udviklingen i sociologiens kritiske sigte og periodens stigende interesse for forskning i velfærdsstatslige problemer (s. 344). På trods af denne ikke nærmere begrundede formålsangivelse, virker samtalen diffus og kunne være udeladt, idet den ikke bidrager til nogen ny indsigt eller overblik i forhold til de foregående kapitler. *Bilag A*. »Sociologiske og kultursociologiske afhandlinger frem til 1994. En statistisk oversigt over afhandlingernes fordeling på emneområder og år« er udarbejdet af Jan Kirstein, og *bilag B*: »Forfat-

teroplysninger« og »*Nyere Dansk Sociologisk Litteratur – udvalgt fra referencer i antologien*« samt et »*Navneregister*« står Finn Hansson og Kurt Aagaard Nielsen for.

Bogens fortjeneste er, at det er lykkedes at give en detaljeret oversigt over den del af dansk sociologis institutionelle og forskningshistorie, der er knyttet til de egentlige sociologiske institutter, og den kreds, der var tilknyttet disse nu nedlagte institutter. Dog er fremstillingen af den indholdsmæssige side af 1960'ernes sociologi ved Sociologisk Institut mangelfuld, idet den er reduceret til nogle holdningstilkendegivelser over for positivistisk sociologi samt nogle personfikseringer, og dette lader den nysgerrige, uindviiede læser i stikken. Ligeledes fremstår perspektivet »sociologiens samfundsrelation og den samfundsmæssige konteksts ofte »voldelige« indgreb i fagets udviklingshistorie« (jfr. kap. 1) ikke indlysende klart i de noget aktørfokuserede kapitler. Endelig skal det nævnes, at der er mange unødige gentagelser i bogen. Som helhed betragtet er der dog tale om en redelig fremstilling, hvis sproglige formidling dækker hele registret fra sagligt nudansk til sociologisk terminologi og selvhøjtidelig ironiserende billedsprog med adresse til de i forvejen indviiede. Hvorvidt antologien har

nogen interesse for folk uden for det snævert definerede sociologsamfund og for andre »end de, der var med«, er et åbent spørgsmål. Kapitlerne, der omhandler dansk sociologi set i relation til videnskabsteoretiske strømninger (kap. 2), samfundsvidenskaberne etablering (kap. 3) og kvalifikationsanalyse af et fags professionalisering (kap. 5) samt sektorforskningens metodologi set i relation til teknologisk udvikling (kap. 8) kan interessere andre end sociologer. De specifikke redegørelser for dansk sociologi i perioden 1950-90 repræsenterer hver især en imponerende arbejdsindsats i form af dokumentationer, der belyser forskellige aspekter af et hændelsesforløb omkring et fags tilblivelse og fald, og det er en prisværdig indsats fra redaktørernes side, at dette materiale samles i ét værk. Man kan imidlertid stille spørgsmålstejn ved dets værdi for andre end bogens egentlige målgruppe. En kortfattet sammenfatning af, hvad der var de væsentligst kendetegn ved dansk sociologis historie i den pågældende periode, f.eks. i form af en sammenfatning på engelsk og et emneregister kunne have gjort bogen mere læsevenlig for et bredere publikum.

Kirsten Thomsen, mag.scient.soc. (1969), lektor
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet