

og spændende bog, fordi det er en bog, der vover at præsentere os for klare svar. Dermed ægger bogen imidlertid også til modsigelse, sådan som den har fået her.

Lise Tøgeby
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth, Leon Lindberg, (eds.), *Governance of the American Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, 462 s., £ 15.95 (pb.); J. Rogers Hollingsworth, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, (eds.), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1994, 316 s., \$ 45.00 (hb.)

Disse to bøger fokuserer på styringen af eller kontrollen over økonomiske sektorer i højtudviklede kapitalistiske samfund ("governance"), ligesom de arbejder med et antal styringsmekanismer ud over de to traditionelle, marked og stat. Begreberne marked og stat vurderes som langt fra tilstrækkelige til at forklare udviklingen i kapitalistiske økonomier, og tilsvarende kommer de fleste økonomers ensidige fokusering på markedet som grundlag for økonomisk udvikling og performance til kort. På trods af denne fælles orientering er der imidlertid også klare forskelle på de to bøger.

Governance of the American Economy udspringer af et samarbejde mellem to lærere og en gruppe Ph.D.-studerende ved University of Wisconsin-Madison. Projektet begyndte i midten af 1980'erne (jf. Hollingsworth og Lindbergs bidrag til *Private Interest Government* (Sage, 1985), men jobetablering mm. forsinkede den endelige afrapportering. Resultatet af et intensivt samarbejde er blevet en imponerende tæt og velstruktureret analyse af væsentlige udviklingsstræk i styringen af sektorer i den amerikanske økonomi samt betydelige teoretiske bidrag til forståelsen heraf.

Bogen består af tre dele. I den første udfoldes det begrebslige fundament for projektet, og der gives en overordnet analyse af den amerikanske industrielle udvikling. Anden dels otte kapitler analyserer forskellige økonomiske sektorer med henblik på styringsforandringer ("governance transformations") og her berøres så forskellige industrier som mejerier, biler, kernekraft og hospitaler. Tredje del beskæftiger sig med udviklingen af styringsregimer og med statens betydning for organiseringen af økonomisk aktivitet.

Anden dels empiriske kapitler kan ikke omtales hver for sig. Der er tale om ret detaljerede, historisk anlagte og samtidig velstrukturerede analyser, der bedre end det oftest er tilfældet arbejder inden for og med det fælles begrebsapparat; dvs. de beskriver, hvordan og hvorfor der sker styringsforandringer i

og spændende bog, fordi det er en bog, der vover at præsentere os for klare svar. Dermed ægger bogen imidlertid også til modsigelse, sådan som den har fået her.

Lise Tøgeby
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth, Leon Lindberg, (eds.), *Governance of the American Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, 462 s., £ 15.95 (pb.); J. Rogers Hollingsworth, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, (eds.), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1994, 316 s., \$ 45.00 (hb.)

Disse to bøger fokuserer på styringen af eller kontrollen over økonomiske sektorer i højtudviklede kapitalistiske samfund ("governance"), ligesom de arbejder med et antal styringsmekanismer ud over de to traditionelle, marked og stat. Begreberne marked og stat vurderes som langt fra tilstrækkelige til at forklare udviklingen i kapitalistiske økonomier, og tilsvarende kommer de fleste økonomers ensidige fokusering på markedet som grundlag for økonomisk udvikling og performance til kort. På trods af denne fælles orientering er der imidlertid også klare forskelle på de to bøger.

Governance of the American Economy udspringer af et samarbejde mellem to lærere og en gruppe Ph.D.-studerende ved University of Wisconsin-Madison. Projektet begyndte i midten af 1980'erne (jf. Hollingsworth og Lindbergs bidrag til *Private Interest Government* (Sage, 1985), men jobetablering mm. forsinkede den endelige afrapportering. Resultatet af et intensivt samarbejde er blevet en imponerende tæt og velstruktureret analyse af væsentlige udviklingsstræk i styringen af sektorer i den amerikanske økonomi samt betydelige teoretiske bidrag til forståelsen heraf.

Bogen består af tre dele. I den første udfoldes det begrebslige fundament for projektet, og der gives en overordnet analyse af den amerikanske industrielle udvikling. Anden dels otte kapitler analyserer forskellige økonomiske sektorer med henblik på styringsforandringer ("governance transformations") og her berøres så forskellige industrier som mejerier, biler, kernekraft og hospitaler. Tredje del beskæftiger sig med udviklingen af styringsregimer og med statens betydning for organiseringen af økonomisk aktivitet.

Anden dels empiriske kapitler kan ikke omtales hver for sig. Der er tale om ret detaljerede, historisk anlagte og samtidig velstrukturerede analyser, der bedre end det oftest er tilfældet arbejder inden for og med det fælles begrebsapparat; dvs. de beskriver, hvordan og hvorfor der sker styringsforandringer i

forskellige industrier. De er væsentlige bidrag til forståelsen af styringen af den amerikanske kapitalismes udvikling. Det følgende drejer sig om projektets overordnede ramme og indhold.

Ved "governance" forstår bogen "...the political and economic processes that coordinate activity among economic actors..."(p. 3), og bogens formål er at forklare overgangen mellem forskellige styringsmekanismer. Mere præcist fremlægger bogen et nyt begrebsapparat til analyse heraf; den forholder sig (som antydnet) empirisk analyserende til tidligere fremlagte kausalmodeller over fremkomsten af styringsformer - modeller, som langt fra altid understøttes af de fremlagte empiriske data, hvorfor "...the search for universal generalizations with which to predict governance transformations is futile and... there are no universal or immutable logics in the governance of capitalist societies" (p. 4), hvilket nødvendiggør fokusering på historisk-specifikke mønstre. Bogen søger at teoretisere over de processer, hvorigennem ændringer af styringsformer sker, ligesom den teoretiserer over den rolle, som statslige aktører og især statslige strukturer spiller for valget af nye styringsregimer i de enkelte industrisektorer. Endelig forholder bogen sig til tidligere bidrag i debatten over oprindelsen og årsagerne til de produktivetsproblemer, der præger store dele af den amerikanske økonomi.

Hver industrisektor anskues som "...a matrix of interdependent social exchange relationships, or transactions, that must occur among organizations, either individually or collectively, in order for them to develop, produce, and market goods or services" (p. 6). Disse udvekslingsrelationer kan beskrives med en typologi over styringsmekanismer, der udvikles ud fra to dimensioner: For det første formel organisation versus uformel organisation, og for det andet et begrænset antal ret autonome aktører versus en større gruppe af aktører involveret i en kollektiv sammenhæng. Begge par af modsætninger forstås som kontinuummer, idet der dog opstilles seks distinkte styringsmekanismer: "Markets", "obligational networks" og "hierarchies", der kendetegnes af få aktører og stigende formel integration, og "monitoring", "promotional networks" samt "associations", der kendetegnes af mange aktører og stigende formel integration (p. 14). Til hver af disse styringsmekanismer lægges "rules of exchange" og "means of compliance" (p. 29), fordi det ikke kun er strukturer, men også processer og tilpasningsmidler, der er vigtige i søgen efter (ny) økonomisk effektivitet og i de kampe for strategisk kontrol og magt, der udgør den væsentligste dynamik bag styringsforandringer (p. 5).

Sammenfattende og teoretiserende munder anvendelsen af det opstillede begrebsapparat ud i en evolutionær model for styringsforandring, jf. figur p. 330. Den ontologiske præmis for denne model er, at aktører er underlagt en række bindinger, fortrinsvis økonomiske, teknologiske, kulturelle og institutionelle, men at de samtidig kan påvirke og ændre disse bindinger; bindingerne afgrænser aktørernes interesser og handlingsmuligheder, men de determinerer ikke de specifikke valg af interesser og handlinger. Bindinger, interesser og handlinger er ikke individuelt bestemte, men opstår gennem interaktion med andre aktører. Aktørerne handler endvidere ud fra en betinget rationalitet, der

gennem en søgeproces muliggør afprøvningen af nye løsninger på eksempelvis produktivetsproblemer. Søgeprocessens erfaringer, dens elementer af forhandling med og tvang i forhold til andre aktører bestemmer det nye styringsregime, dvs. dets indhold af formelle versus uformelle og bilaterale versus multilaterale koordinationsmekanismer.

Forfatterne forkaster langt fra de indsigter, som blandt andet teorier om økonomisk effektivitet og teknologisk udvikling giver om styringsforandringer. Men synspunktet er, at uden en analyse af politik, teknologi, kultur og andre sociale faktorer kan styringsforandringer, inklusive aktørernes valg af nye regimer gennem søgeprocesser, ikke forstås teoretisk (p. 350f). Brodden er her rettet mod økonomisk teori, inklusive ny-institutionalismen, men også mod politologiske og sociologiske forklaringer, der fokuserer på variable og variableffekter uden samtidig at analysere aktørernes søgeprocesser.

Statslige aktørers, strukturers og handlingers betydning for styringsforandringer behandles udførligt i bogens afsluttende kapitel. Her skal blot nævnes, at staten teoretisk ses som værende med til at konstituere den nationale økonomis sektorer, hvorved staten påvirker økonomiens organisering og styringen af de økonomiske aktiviteter. Dvs. at de økonomiske sektorer struktur og udviklingsretning ikke er givet på forhånd som noget, staten efterfølgende kan intervenere i forhold til. Samtidig pointerer kapitlet den indsigt, som de empiriske analyser har tydeliggjort, nemlig at også den amerikanske stat - på forskellige niveauer, på forskellige måder og med betydelige variationer - ofte har spillet en direkte rolle i fastlæggelsen af de vilkår og muligheder, som de økonomiske sektorer har været underlagt, og som aktørerne har kunnet udnytte i deres søgen efter nye styringsregimer. Påvirkningen er ikke mindst sket gennem "property rights policies", eksempelvis i form af trustlovgivning.

Governing Capitalist Economies er skrevet af veletablerede forskere, der kendes fra deres bidrag inden for industripolitik, industrial relations, business-government relations og interesseorganisationer. Valget af sektorer og lande afspejler denne eksisterende kompetence.

Bogen behandler fire temaer: Opfattelsen af kapitalismen som en institutionel orden, betydningen af sektorer i politisk økonomi, relationerne mellem sociale institutioner og økonomisk performance, samt spørgsmålet om konvergens mellem kapitalistiske økonomiers udvikling.

Begrebet styring og koordinering ("governance") defineres anderledes end i den ovenfor omtalte bog, idet der her fokuseres mere direkte på totaliteten af institutionelle arrangementer, der regulerer transaktionerne indenfor og på tværs af grænserne i et økonomisk system (jf. p. 5). Den væsentligste forskel er dog, at *Governing Capitalist Economies* fokuserer komparativt på forskellige styringsregimers konsekvenser for økonomisk performance.

Bogen arbejder med fem institutionelle arrangementer eller styrings-systemer: "Markets", "corporate hierarchies", "the state", "informal networks" og "the association", der i sin mest institutionaliserede form optræder som "private interest government" (pp. 4-8). Grundlaget for denne typologisering står

ikke særligt eksplicit. Tages der højde for, at de uformelle netværk i vid udstrækning omfatter de tre netværkstyper i *Governance of the American Economy*, er forskellen mere tilsyneladende end reel - selv om distinktionen mellem bilaterale og multilaterale interaktioner forsvinder. Den væsentligste forskel mellem de to typologiseringer er derfor, at staten her gøres til et selvstændigt styringssystem. Det må skyldes, at statens roller, på trods af betydelige variationer mellem sektorer og lande, anses for så vigtige, at de ikke "blot" påvirker de øvrige styringssystemer, men kan fremtræde som et selvstændigt system.

Fokuseringen på økonomiske sektorer understreger - såvel i det teoretiske oplæg som i de empiriske analyser - at økonomisk styring ikke alene varierer mellem lande, men også varierer ud fra mere specifikke (sektorbestemte) økonomiske og teknologiske betingelser. Da sektorer samtidig udgør en af de vigtigste rammer for en effektiv administrering af offentlig politik, er det nærliggende at hævde, at kapitalismens forskelligheder hensigtsmæssigt kan forstås gennem komparative sektoranalyser. Bogen går ikke ind på en nærmere diskussion af sektorbegrebet, men definerer det kort som produktionsenheder, der fremstiller konkurrerende produkter.

Det er en central pointe i bogen, at styringsregimer gør en forskel, og det belægger de empiriske kapitler smukt, eksempelvis i sammenligningen mellem stålindustrierne i USA og Japan. En vigtig pointe er imidlertid fastholdelsen af, at styringsregimer inden for nationalstaterne påvirkes og omformes af presset fra den internationale konkurrence, og at sektorer og nationale regulerings-systemer har forskellig kapacitet til at møde og bearbejde dette konkurrencepres. Resultatet kan være forskellige løsninger, der kan være lige konkurrence-dygtige. Selv om styringsregimerne gør en forskel, så er et af disse ikke nødvendigvis de andre overlegent.

Spørgsmålet om konvergens har som udgangspunkt økonomiens globalisering, der har undergravet nationalstaternes eksterne såvel som deres interne suverænitet. Globaliseringen gør derfor sektorbegrebet endnu mere relevant, idet der globalt kan udvikles styringssystemer baseret på den logik, der kendetegner den enkelte sektors produktionsstrukturer, og de barrierer, som sektorens teknologianvendelse sætter. Men alternativt kan virksomheder, på trods af økonomiens globalisering, være så integrerede ("embedded") i den eksisterende nationale helhed af sociale institutioner, at også de fremtidige styringssystemer vil variere inden for den enkelte økonomiske sektor.

Selv om fokus har været på styring inden for sektorer, og den hertil hørende konklusion er, at styringsregimer har betydning for økonomisk performance, er den nærmest overordnede konklusion overraskende, at "Differences in governance within sectors are often recognizable as national differences in that they follow a similar logic across sectors" (p. 272). Dette hænger sammen med, at nationale forskelle synes at skabe konsekvente tværnationale variationer i kontrollen og styringen af sektorer. Disse tværnationale variationer er begrundet i, at statsindgreb i sektorer altovervejende bestemmes af nationale forhold, selv om der er undtagelser herfra (eksempelvis skibsbygning), at de nationale forhold vedrørende "industrial relations" og overenskomsts-systemer

har stor betydning, at netværk, der fungerer, ofte er fremmet af statslige institutioner og regulering samt af andre, typisk nationale fænomener, eksempelvis fagforeninger, og at markeder og hierarkier typisk fungerer på grundlag af national regulering (eksempelvis trustlovgivning), herunder at arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesforhold typisk er nationalt reguleret (p. 273ff). Hermed har bogen indirekte berørt spørgsmålet, hvorfor styringsregimer i nogle af de udvalgte sektorer faktisk fungerer på tværs af sektorer, tydeligst i japanske netværk.

Sammenhængen mellem institutioner og økonomisk performance er langt mere kompleks, end den neo-klassiske økonomiske litteratur foreskriver; der kan eksempelvis være alternative standarder for god økonomisk performance. Konklusionen er blandt andet - følgende det foregående - at der er en tendens til national favorisering af "typiske" performance standarder på tværs af sektorer. Således lægger amerikanske virksomheder stor vægt på effektiv allokering og store afkast på kort sigt, hvorfor de sætter kapitalens og arbejdskraftens mobilitet meget højt; heroverfor lægger tyske og japanske firmaer på grund af andre effektivitetsmål mere vægt på arbejdskraftens uddannelse samt på proceseffektivitet og produktinnovation.

Bogen fremhæver en række grunde til, at der ikke (på grundlag af en økonomisk funktionalisme) behøver at blive konvergens mellem de nationale sektorstyringssystemer. Heraf skal blot nævnes, at det enkelte lands institutionelle totalitet er betinget af dens historisk fremvoksede struktur, hvorfor der kun er et begrænset antal udviklingslinjer at vælge imellem; endvidere, at den institutionelle tilpasning foregår i forhold til mål for "best practice", der hele tiden ændres, og samtidig sker i en historisk sammenhæng, hvor fremtidsmulighederne er mange, hvorfor "*.. the most important property of a competitive institutional system may be a general capacity to respond to a wide variety of continuously shifting performance pressures*" (p. 288).

Spørgsmålet om konvergens rejser samtidig spørgsmålet om internationalisering af styring. Internationaliseringen kan udvikles på flere måder, der ikke behøver at foregå samtidig, og den kan fremme netværksrelationer mellem sektoraktører på tværs af landegrænserne - i sidste ende dannelsen af en "integrated supranational governance" (p. 289), hvis drivkraft ville være nye internationale institutioner og ikke markedspress eller teknologisk udvikling. Pointen er imidlertid, at markeder og hierarkier lettere internationaliseres end de øvrige styringssystemer, hvoraf følger en udhuling af nationalstaternes suverænitæt, samtidig med, at det ikke i sig selv genskaber den hidtidige nationalstatslige autoritet på et højere niveau i form af internationale offentlige institutioner. Den manglende dannelse af et globalt økonomisk regime medfører, at empiriske analyser af økonomisk internationalisering også involverer den komplekse interaktion mellem svage internationale og fragmenterede nationale styringssystemer samt konsekvenserne heraf for den måde, hvorpå markeder og hierarkier er indplaceret i sektorale styringssystemer.

Her arbejdes med tre typer af interaktioner: horisontalt mellem nationale regimer, delegation af styring fra nationalstaterne til et fremvoksende interna-

tionalt regime, og en overnationalt bestemt modificering af de nationale regimer (harmonisering). I det første tilfælde vil de nationale styringsregimer fortsat være en væsentlig kilde til konkurrencemæssige fordele eller ulemper; i det andet tilfælde vil private arrangementer mellem store virksomheder dominere og uformelle netværk vil være vigtigere end organisationer som styringsregimer; og endelig forudsætter det tredje tilfælde ideelt fremvæksten af en stærk statslignende international organisation, hvilket ikke anses for sandsynligt, da en sådan vækst kontrolleres af de nationalstater, der efterfølgende skal påvirkes heraf. Konklusionen er derfor en betydelig skepsis over for den europæiske økonomis udvikling i et samspil med en supranational stat og derfor også over for et antaget "funktionelt behov" for, at de nationale regimers effektive deregulering kompenseres af en overnational genregulering.

De to bøger kan i sammenhæng ses som bidrag, der bygger på den indsigt, som økonomiske teorier har produceret, samtidig med at de er et politologisk eller snarere politisk-økonomi teoretisk opgør med neo-klassisk og, dog i væsentlig mindre grad, ny-institutionel økonomisk teori. Sammen kan bøgerne også ses som en meget ambitiøs videreudvikling fra korporatismeteorien fra slutningen af 1970'erne til midten af 1980'erne, der fokuserede meget på interesseorganisationer, over sektorstudiers påpegning af meget store virksomheders væsentlige rolle i forhold til andre aktører i de kapitalistiske landes økonomiske udvikling - studier, der foldede sig ud fra midten af 1980'erne. Her forsøges så på sektorgrundlag en bredere og mere differentieret analyse og kategorisering af kapitalismens udvikling ud fra begrebet "governance".

Det er nærliggende at sammenligne de to bøger. *Governance of the American Economy* analyserer økonomisk udvikling i et enkelt land, fokuserer på transformationen fra én styringsmekanisme til en anden, analyserer mere dybtgående i et historisk forløb og lægger herunder megen vægt på de processer, der fører frem til og gennemfører styringsforandringen, opererer med en distinkt netværkstypologi samt placerer staten som en instans, der overvejende påvirker de opstillede styringsmekanismer. *Governing Capitalist Economies* analyserer komparativt sektorer i forskellige lande, fokuserer på styringsregimers konsekvenser for økonomisk performance, opererer med en bred netværkstypologi samt indplacerer staten som et selvstændigt styringsregime. Hertil kan føjes, at den første bog konkluderende forholder sig til mulighederne for at forbedre den amerikanske økonomis performance, mens den anden bog diskuterer forskellige udviklingsmuligheders betingelser og konsekvenser med hensyn til internationale sektorregimer og et overnationalt økonomisk regime.

Blandt de mange sektorer, der inddrages i de empiriske analyser, behandler begge bøger stålindustri, bilindustri og mejeriindustri, om end det kun er amerikansk stålindustri, der behandles begge steder. En sammenligning af disse analyser viser vel ikke overraskende, at analyserne af de amerikanske sektorer er mere detaljerede og dybtgående og generelt også holder sig tættere til den overordnede problemstilling, hvorimod de komparative analyser i *Governing Capitalist Economies* markerer forskellene mellem styringsregimer skarper,

samtidig med at de (vel ikke overraskende) forholder sig friere til bogens overordnede problemstilling. De to analyser af amerikansk stålindustri rummer i øvrigt flere forskelle, som nok overvejende må tilskrives de forskellige analysemåder. *Governance of the American Economy* har således flere eksempler på netværksdannelse og nævner en række forhold, der har haft betydning for manglende/forsinket omstilling, mens *Governing Capitalist Economies* mere entydigt gør netværk til et japansk fænomen og "corporate hierarchies" til det altdominerende amerikanske styringsregime i denne sektor.

Det bør også nævnes, at de to bøger placerer staten lidt forskelligt i forhold til de sektorale styringssystemer, og at definitionerne på "governance" er forskellige. Konsekvenserne heraf er dog ikke store. Forskellene forekommer snarest begrundet i de to projekters (delvist) forskellige problemstilling og landevalg. Og under alle omstændigheder placerer begge bøger sig på det samme sted i politisk-økonomi traditionen.

De to bøger kunne have forholdt sig mere eksplicit til politologisk institutionel teori, men det er ikke en afgørende kritik. *Governing Capitalist Economies* kunne med fordel have operationaliseret performancebegrebet tydeligere (jf. p. 10); fraværet af en strikt anvendelse af en fast analyseramme må sikkert tilskrives inddragelsen af veletablerede forskere. Denne bog kunne også mere direkte havde forholdt sig til nogle af de forskelle, den repræsenterer i forhold til forudgående analyser og teoretiske overvejelser, eksempelvis som de præsenteres i *Governance of the American Economy* eller - angående spørgsmålet, om lande eller sektorkarakteristika dominerer - i Wyn Grants *Government and Industry* (Edward Elgar, 1989). Dette ændrer dog ikke ved konklusionen, at begge bøger er endog meget anbefalelsesværdige - selv om *Governing Capitalist Economies* "råber" på en fortsættelse, der direkte retter sig mod den rumlige dimensions betydning for økonomisk styring.

Niels Chr. Sidenius
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Lykke Friis, *Den Tyske Magt. Tysklandsspørgsmålet fra Bismarck til Kohl*, København: Forlaget Politiske Studier, 1994, 207 s. kr. 100,00.

Bogen er en lettere bearbejdet udgave af forfatterens speciale i statskundskab fra Københavns Universitet. Den indeholder to overordnede problemstillinger, nemlig for det første, hvor "stærkt" det genforenede Tyskland er i forhold til tidligere Tysklunde, og for det andet anvendeligheden af hegemoniteorien i analyser af regionale magtstrukturer. Bogen er opbygget i tre nogenlunde lige store afsnit, hvoraf det første har titlen "Teoretisk Ramme", det andet "Stor-magten Tyskland - fra Bismarck til Kohls Genforening" og det sidste "Stor-magten Det Genforenede Tyskland (1990-)"