

# Anmeldelser

Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011, 443 s., 450 kr.

Bogen består af i alt 443 sider fordelt på 21 kapitler på mellem 14 og 26 sider skrevet af 25 bidragsydere – forskere såvel som offentlige ledere og konsulenter. Den er opbygget med et introducerende kapitel, tre dele og et afsluttende konkluderende kapitel. Del 1 har titlen ”Teoretiske vinkler på samarbejdsdrevet innovation” og består af syv kapitler. Del 2 har titlen ”Aktørerne i samarbejdsdrevet innovation” og består af seks kapitler. Del 3 har titlen ”Empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation” og består af seks kapitler. Rent formmæssigt savner man som læser et afsluttende register med centrale begreber og referencer. Bogens detaljerede indholdsfortegnelse hjælper dog læseren ganske godt på vej.

Innovation er på dagsordenen i Danmark og de nordiske lande såvel som internationalt i disse år. I de seneste danske regeringers mange forskellige udspil til strategier og reformer (fx globaliseringsstrategi, kvalitetsreform, strukturreform) optræder begrebet eksempelvis hyppigt, og generelt anses samfundets evne til innovation for at være en væsentlig konkurrenceparameter i en globaliseret verden. Innovation er således blevet et modebegreb i beslutningstageres jagt på løsningsmodeller, men det er også et fænomen, som samfundsforskere inden for forskellige faglige traditioner har analyseret empirisk og teoretisk i årtier.

Det er således et yderst relevant emne for offentlige beslutningstagere såvel som forskere, som tages op i bogen *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. Bogen er udsprunget af forskningsprojektet CLIPS (Collaborative Innovation in the Public Sector), der er finansieret af det Strategiske Forskningsråds program for forskning i brugerdrevet innovation og er ledet af professorerne Eva Sørensen og Jacob Torfing fra Roskilde Universitet, der også har redigeret bogen og skrevet bogens introducerende og konkluderende kapitler. Bogens målgruppe er ”såvel praktikere som forskere og studerende, der er interesseret i at forstå og/eller arbejde med at fremme offentlig innovation gennem forskellige former for netværksbaseret samarbejde ...” (s. 16).

Samtlige 21 kapitler af de 25 bidragsydere forholder sig eksplicit til begreberne innovation og samarbejdsdrevet innovation, og disse begreber er derved

dem, der binder bogens ganske forskellige bidrag sammen. Innovation defineres i det introducerende kapitel som "... en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring i en given kontekst" (s. 29). Herved bliver innovation, til forskel fra nogle andre definitioner, men i overensstemmelse med store dele af innovationslitteraturen, i princippet værdineutralt, idet spørgsmålet om, om innovation medfører forbedringer, bliver et empirisk spørgsmål.

Begrebet *samarbejdsdrevet innovation* er udviklet med henblik på at sætte fokus på innovationsnetværk og tydeliggøre, at innovationer og innovationsprocesser ofte kræver deltagelse af mange forskellige aktørgrupper. Særligt mere radikale innovationer kræver ofte brud med tendenser til silotænkning og stereotype forestillinger om modsætninger mellem eksempelvis offentlig og privat innovation. Med dette udgangspunkt kommer man vidt omkring i bogens forskellige bidrag. I del 1 med teoretiske vinkler på samarbejdsdrevet innovation er der kapitler om økonomisk innovationsteori, planlægningsteori, teorier om teknologisk innovationsteori, organisationsteori, teorier om ledelse og innovation, teorier om offentlig administration og styring og et læringsteoretisk perspektiv på innovation.

I del 2 om aktørerne i de samarbejdsdrevne innovationsprocesser er der kapitler om borgerne og brugerne, de fagprofessionelle, offentlige ledere, de folkevalgte og proceskonsulenterne. I del 3 med empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation er der kapitler med casestudier om det kriminalpræventive råd, sundhedscentre, lokale aktionsgrupper i landdistrikterne, nye metoder til fastholdelse af unge i uddannelse, samt et par kapitler baseret på spørgeskemaer om offentlige lederes vurdering af innovation og eksperter vurdering af barrierer imod og drivkræfter for samarbejdsdrevne innovationsprocesser.

Tilsammen tegner kapitlerne et nuanceret og rigt facetteret billede af samarbejdsdrevne innovationsprocesser i og omkring den offentlige sektor i Danmark. Skal man fremhæve et enkelt bidrag som særligt væsentligt, må det være Bengt-Åke Lundvalls indsigtsfulde og kompakte kapitel om økonomisk innovationsteori. For det første præsenteres her en væsentlig international økonomisk teoriudvikling, som bryder med traditionelle dogmer fra den neoklassiske økonomiske teori og bygger på årtiers solid empirisk forskning. For det andet har Bengt-Åke Lundvall og forskergruppen omkring ham ydet væsentlige bidrag til denne udvikling, og i kapitlet får man i koncentreret form et indtryk af, hvad denne teoritradition har at byde på.

Bogen har som eksplicit ambition at bidrage til at sætte en dagsorden for en mere proaktiv innovationsstrategi for den offentlige sektor, og som sådan markerer bogen sig som et relevant og væsentligt indspark i en debat om, hvordan

den offentlige sektor kan bidrage til et mere dynamisk og innovativt dansk samfund.

Morten Balle Hansen  
Institut for Statskundskab  
Aalborg Universitet

Anders Berg Sørensen, Caroline Howard Grøn og Hanne Foss Hansen (red.), *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag, 2011, 462 s., 425 kr.

Som bogens titel angiver, er der tale om en grundbog i offentlig forvaltning. Bogen er redigeret af Anders Berg Sørensen, Caroline Howard Grøn og Hanne Foss Hansen, som alle tre også er forfattere på en stor del af bogens kapitler. Herudover indeholder bogen bidrag fra en række danske forskere inden for offentlig forvaltning. Tilvejebringelsen af en sådan grundbog er selvsagt et ambitiøst projekt, da litteraturen om offentlig forvaltning er enorm og kan struktureres på mange måder. Der må nødvendigvis træffes en række valg, der vil gøre ondt på læsere, som føler at netop ”deres” område bliver overset.

Et af forfatternes hovedargumenter for at skrive bogen er, at der har manglet en grundbog på dansk, der præsenterer centrale perspektiver på offentlig forvaltning fra et organisations- og institutionsteoretisk perspektiv. Formålet er således at tilvejebringe en lærebog om offentlig organisation, der giver læseren teoretisk baggrund og analytiske redskaber i studiet af den offentlige forvaltning med særligt fokus på den danske offentlige sektor.

Bogen består af to dele med i alt 17 kapitler. Ved starten af hvert kapitel oplistes en række af kapitlets hovedpointer, hvilket giver læseren et hurtigt og nyttigt overblik over det kommende kapitel. Den første del af bogen (kapitel 1-8) er primært skrevet af bogens tre redaktører og behandler den offentlige forvaltning ud fra tre analyseniveauer: organisationens interne liv, organisation og omgivelser og organisationsfelter. Hvert analyseniveau behandles i henholdsvis et rationelt perspektiv og et normperspektiv. Denne opdeling fungerer generelt ret godt som struktur for bogens første del. Til sidst i hvert af de otte første kapitler foretages endvidere en sammenfatning af kapitlet, og der opstilles en række kritiske spørgsmål til de teorier, der er blevet gennemgået.

Del II består af en række tematiske kapitler skrevet af forskellige forfattere med ekspertise inden for det givne tema. Kapitel 9, 10 og 11 adresserer en række generelle temaer (styringsteori, reformer og ledelse), mens de følgende

kapitler er struktureret efter faserne i en politisk proces. Generelt lykkes det ganske godt at holde en vis sammenhæng og rød tråd i de forskellige bidrag, hvilket ofte er en udfordring for sådanne antologier.

Samlet set har bogen et stærkt organisationsteoretisk fundament, som specielt præger bogens første del. I starten nævner bogens redaktører, at de, i tillæg til teorier der er udviklet med specielt henblik på offentlige forvaltning, ønsker at anvende generisk organisationsteori (dvs. teori som ikke er udviklet specifikt til offentlige organisationer). Disse teorier skal så tilpasses – eller ”oversættes” som forfatterne betegner det – til brug på offentlige organisationer. Denne øvelse lykkes overordnet set meget godt.

I forlængelse heraf inddrager bogens del I en række klassiske værker fra forfattere som Herbert A. Simon, James G. March og Johan P. Olson – det kan dog undre en smule, at forfatterne har valgt stort set ikke at benytte Wilsons (1989) klassiker inden for offentlige organisationer *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, som faktisk berører rigtig mange af de ting, bogen har til hensigt at præsentere i del I. Givet ønsket om en politologisk vinkel på den offentlige forvaltning er der heller ikke helt så stort fokus på forholdet *mellem* forskellige organisationer, særligt principal-agent-forhold, som man ofte ser i litteraturen om offentlig forvaltning.

Bogen indeholder ikke nogen decideret redegørelse for, hvordan de forskellige dele af den danske offentlige forvaltning er opbygget (dvs. den statslige, kommunale og regionale forvaltning). Der er tale om et bevidst fravalg af en samlet ”apparaturbeskrivelse”, som bogens redaktører anfører det. I stedet henvises til en række af sådanne beskrivelser. Spørgsmålet er, om en grundbog med særligt fokus på den danske offentlige sektor kan undvære en sådan samlet redegørelse for de væsentligste træk ved den danske offentlige forvaltning (og evt. EU’s forvaltning som ligeledes er relevant for den danske kontekst). Under alle omstændigheder vil det ved anvendelse af grundbogen i et undervisningsforløb om offentlig forvaltning være naturligt (og nok også nødvendigt) at anvende bogen i kombination med sådanne ”apparaturbeskrivelser” (hvilket formentlig også er forfatternes hensigt).

Udeladelsen af apparaturbeskrivelsen giver imidlertid plads til behandlingen af en række vigtige og spændende forhold ved den offentlige forvaltning, som ofte ikke får helt den plads, de fortjener, i forvaltningslitteraturen. Her tænker jeg specielt på betydningen af teknologi, evaluering og forvaltningsetik, som behandles i kapitel 14, 16 og 17. Sluttelig skal det nævnes, at bogen generelt er velskrevet og giver en solid fremstilling af de forskellige teorier. En stor styrke gennem bogen er ligeledes den hyppige brug af cases og eksempler

til illustration af de teoretiske pointer. Bogen lykkes således ganske godt med et ret ambitiøst projekt.

Morten Jakobsen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Nicholas R. Lardy, *China's Economic Growth: After the Financial Crisis*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2012, 181 s., \$ 22.

Kina har igennem de seneste tre årtier haft ekstraordinær høj økonomisk vækst, hvilket i dag har gjort landet til verdens næststørste økonomi. Selv under den globale finansielle og økonomiske krise i 2008-2009 faldt den kinesiske vækst kun marginalt, og Kina fremstår i dag som en kritisk vækstmotor i verdensøkonomien på et tidspunkt, hvor de vestlige økonomier er i dyb krise. Trods disse imponerende vækstrater er der stigende fokus, herunder i det officielle Kina, på de strukturelle ubalancer, som er opstået i den kinesiske økonomi igennem det seneste årti, og der er bred enighed om, at der er behov for en ny vækstmodel (eller økonomisk rebalancering), hvis Kina skal forsætte den nuværende vækst og økonomiske udvikling.

Nicholas R. Lardy fra Peterson Institute for International Economics i Washington har igennem en årrække beskæftiget sig med udviklingen i den kinesiske økonomi. I sin nye bog analyserer Lardy Kinas økonomiske politik under den globale finanskrisen i 2008-2009 samt de udfordringer, som det kinesiske lederskab står over for i bestræbelserne på at fastholde væksten på længere sigt. Kapitel 1 giver et overblik over de tiltag, som Kina gennemførte i kølvandet på finanskrisen, herunder vurderer den efterfølgende kritik af den kinesiske stimuluspakke. Lardy konkluderer, at den kinesiske stimuluspakke (modsat fx den amerikanske) var meget succesfuld i forhold til at bringe Kina helskindet gennem krisen. Derimod var pakken ikke designet til at adressere de langsigtede strukturelle udfordringer i den kinesiske økonomi. Her gjorde den nærmere ondt værre.

Kapitel 2 beskriver de økonomiske ubalancer i den kinesiske økonomi, som opstod kort efter årtusindeskiftet, herunder en overdreven afhængighed af eksport og investeringer til at generere vækst. Samtidig oplevede Kina et signifikant fald i husstandenes disponible indkomst som en andel af BNP samt et lavt og fortsat faldende forbrug som andel af BNP. Hertil kom en overdreven fremstillingssektor sammenlignet med servicesektoren samt en voldsom

stigning i den nationale opsparings-investerings-ubalance, som resulterede i store og stigende handelsoverskud. Hvor den kinesiske økonomi i slutningen af 1990'erne på mange måder mindede om andre udviklingsøkonomier, havde Kina ti år senere udviklet sig til en markant "outlier" i den globale økonomi på stort set alle parametre.

Kapitel 3 beskriver, hvilke politikker den kinesiske regering kan gøre brug af i bestræbelserne på at rebalancere økonomien og således skabe fundamentet for en mere bæredygtig økonomisk vækst. Lardy plæderer for gennemførelsen af mange af de samme tiltag, som fx Verdensbankens og det kinesiske DRC's (Development Research Centre – under det kinesiske statsråd) rapport "China 2030" fra februar 2012, herunder øgede investeringer i offentlig service og velfærd for at reducere husholdningernes opsparring. Lardys bidrag til debatten om Kinas økonomiske rebalancering er dog først og fremmest den vægt, som han tillægger penge- og valutapolitikken, herunder behovet for en reform af den finansielle sektor. Lardys centrale tese er, at Kinas finansielle system er blevet stadig mere undertrykt siden 2003. Det kommer blandt andet til udtryk i negative realrenter på husholdningernes opsparring, hvilket på afgørende vis har bidraget til at mindske husstandsindkomsterne i perioden, idet husstandene enten har måttet spare endnu mere op eller placere deres opsparring i fast ejendom, som igen har bidraget til den spirende kinesiske boligboble. Den negative indlånsrente har således dels udgjort en implicit beskatning af husholdningerne, dels udgjort en indirekte subsidiering af kapitalintensive (ofte statsejede) virksomheder, som har kunnet låne penge til en billig rente. Dette forhold har igen medvirket til at øge investeringerne til et alt for højt niveau.

Lardy påviser endvidere, hvordan rentepolitikken hænger sammen med valutakurspolitikken. Siden 2003 har den kinesiske nationalbank (PBOC) forsøgt at holde den kinesiske valuta undervurderet i forhold til dollaren gennem massive interventioner på valutamarkedet, hvilket har medført en enorm beholdning af udenlandsk valuta. For at forhindre dette i at skabe inflation i Kina har nationalbanken samtidig måttet gennemføre omfattende steriliseringsmanøvrer, hvilket igen har gjort det nødvendigt at kontrollere renterne. Lardy konkluderer på den baggrund, at et mere fleksibelt valutakursregime udgør en nødvendig forudsætning for en liberalisering af rentesatserne.

Kapitel 4 ser på de internationale implikationer af de økonomiske ubalancer i Kina, herunder argumenterer for, at rebalancering af den kinesiske økonomi udgør en nødvendig forudsætning for en global rebalancering og dermed et bæredygtigt globalt opsving efter finanskrisen.

Kapitel 5 er – set fra en politologisk synsvinkel – bogens mest interessante. Den kinesiske topledelse har siden udgangen af 2004 anerkendt behovet for

en gradvis rebalancering af økonomien med mindre vægt på investeringer og eksport og større vægt på forbrug. Det blev måske klart formuleret af den kinesiske Premier, Wen Jiabao, da han i 2007 betegnede den kinesiske vækst som "unsteady, imbalanced, uncoordinated, and unsustainable". Økonomisk rebalancering har samtidig været kodeordet for såvel den 11. og den 12. femårsplan. Trods den erklærede politiske ambition om rebalancering er den kinesiske økonomi blot blevet mere og mere ubalanceret de senere år. Kapitel 5 viser hvorfor. Lardy argumenterer for, at forklaringen skal søges i fremvæksten af dels en mere kollektiv kinesisk ledelse, dels en lang række særinteresser, som har været i stand til at blokere reformer. Økonomer i den kinesiske nationalbank samt en række uafhængige kinesiske akademikere har nærmest stået alene med opfordringen til at liberalisere rentesatserne. I stedet har eksportindustrien, kystprovinserne, statsejede virksomheder, ejendoms- og byggeindustrien samt Kinas kommercielle banker alle nydt godt af den eksisterende (ubalancerede) økonomiske politik, som for alles vedkommende har medført overnormale profiler. Disse særinteresser har samlet set haft uforholdsmæssig stor indflydelse på formuleringen af den kinesiske økonomiske politik og har hidtil været i stand til at blokere for de nødvendige reformer. De store tabere i spillet er de kinesiske husstande og forbrugere.

Der har den seneste tid været stadig mere højroastede opfordringer i Kina til behovet for rebalancering, hvilket blandt andet er kommet til udtryk ved rapporten fra Verdensbanken og DRC, som synes sanktioneret af den næste generation af kinesiske ledere. Reformkræfter har på den baggrund vejret fornyet morgenluft. Spørgsmålet er dog, om der er grund til optimisme. Lardy lader svaret stå åbent, men hvis den koalition af særinteresser, som beskrives i kapitel 5, bevarer sin indflydelse, er der næppe udsigt til grundlæggende reformer. Hertil kommer, at eksporten og den økonomiske vækst i Kina i de seneste måneder (foråret 2012) har været faldende som følge af krisen i de vestlige økonomier, og der tales nu om behovet for en ny kinesisk stimuluspakke med fokus på infrastrukturinvesteringer. Det vil i så fald blot forværre de eksisterende ubalancer.

Lardy leverer med sin bog et solidt og vigtigt bidrag til debatten om rebalanceringen af den kinesiske økonomi, som har stadig større betydning for resten af verden. Bogen er hverken udtryk for den omsiggribende "Kina kommer"-litteratur eller de lige så omsiggribende forudsigelser om den kinesiske økonomis snarlige undergang. Lardys bidrag består især i fremhævelsen af penge- og valutapolitikens centrale rolle i fastholdelsen af de nuværende ubalancer. Et andet vigtigt bidrag er analysen af de politiske barrierer for en rebalancering. Sidstnævnte aspekt diskuteres sjældent i den rent økonomiske litteratur, men

synes helt afgørende for forståelsen af netop den kinesiske økonomiske politik. Afsnittet kunne derfor med fordel være udbygget. Lardys bog synes dog alligevel uomgængelig, hvis man ønsker at forstå udfordringerne nu og på sigt for den kinesiske økonomi.

Rasmus Abildgaard Kristensen  
1. Ambassadesekretær, Beijing