

Public Choice

– budgetmaximerende bureaukrater og andre historiske konstanter i politiske beslutningsprocesser¹

Af Nils Bredsdorff, forskningsbibliotekar, Roskilde Universitetsbibliotek

Håbet om at finde almengyldige regler for menneskelig adfærd eller konstanter, der på tværs af historiske epoker kunne give nøglen til forståelsen af adfærden, gælder formodentlig de fleste samfundsvidenskabelige teoriretninger. Opnåelse af magt og økonomisk gevinst er to af de mest udbredte bud på almenmenneskelige og altid gældende adfærdsmål. Sikring af fundamentale sikkerhedshensyn og maximering af egen nytten er to andre.

Public Choice teorierne er kendt for at insistere på sådanne grundlæggende konstanter eller invariable menneskelige grundegenskaber. Der er tale om en særlig metodologisk blindhed som bevidst er overtaget fra økonomien. Economic Mans særlige psykiske struktur og reaktionsmønster forsøges overført som grundmodel til andet end analysen af rene økonomiske transaktioner. Den provokation er der kommet mange spændende analyser ud af. For netop at fastholde det spændende vil jeg tage fat på nogle kvalificerede fortalere for denne type analyse og ikke kortslutte diskussionen ved at kritisere dens provokerende og til tider absurde almene grundlag:² William Niskanen, Douglass North og Elinor Ostrom som alle beskæftiger sig med etableringen af historiske konstanter til brug ved bureaukrati- eller mere alment institutionsanalyser. De er vigtige – og meget for-

skellige – eksponenter for public choice traditionen, som det er uomgængeligt at forholde sig til i metodologiske diskussioner, fordi den i og med sit projekt, nødvendigvis rejser en række afgørende problemer, som andre teoritraditioner kan fortie.

Formålet med denne artikel er ikke at tage hele public choice traditionen op. Formålet er at vise at public choice traditionen forsøger at skabe overhistoriske konstanter, på hvilke en ny 'positiv' samfundsvidenskab kan bygges, og hvorledes dette forsøg selv kritiserer public choice-traditionens grundlag.

1. Niskanens sponsor

Uden at kunne hævde et omfattende kendskab til Niskanen-litteraturen forekommer det mig ved en læsning af et par af Niskanens centrale analyser,³ at der er nogle afgørende fakta om disse skole- og mytedannende tekster, det er vigtigt at slå fast for at undgå at køre videre i myterne. Den oprindelige bog, som danner grundlaget for den kendte frase om den budgetmaximerende bureaukrat, hedder *Bureaukratiet og den repræsentative styreform*. At der ikke blot er tale om en smart titel bekræftes i første linie i teksten, hvor det hedder, at bogen udvikler en teori om »the behavior of bureaus, particularly in the setting of a representative government.« Senere hedder det som begrundelse for at inddrage

bureaukraternes personlige præferencer i analyse, at en analyse, der ikke gør dette »will be relevant only in the most rigidly authoritarian environments. In a fundamental sense, our contemporary confusion derives from a failure to bring bureaucracy to terms with representative government and free labor markets.«⁴ Markedsagenternes rationalitet var grundlaget for analysen og for den furor, bogen vakte på et tidspunkt, hvor markedsmetaforerne ikke hørte til enhver veludrustet finansministeriel embedsmands udstyr.

Niskanen synes eksemplarisk omhyggelig med at specificere rækkevidden af sine teoretiske forestillinger. Dette indtryk forstærkes i Niskanens nyvurdering af teorien bl.a. mht. sponsors rolle. Sponsor er den instans som tildeler budgettet, som bureaukratiet forhandler budgettets størrelse med, og som vurderer bureaukratiets opfyldelse af budgettet hhv. dets produktions tilfredsstillelse af de politisk fastsatte mål. I den nye diskussion giver han sine kritikere ret i, at den oprindelige forudsætning om, at sponsor var en passiv, kontrollerende og bevilgende instans er urealistisk. Institutionelle forhold og konkrete historiske konjunkturer påvirker ikke blot styrkeforholdet i forhandlingerne mellem »the review body« og »the bureau« men også overhovedet hvilke ting der forhandles om, »the agenda setting«:

»most of the problems often attributed to bureaus are more fundamentally caused by the structure and decision rules of the legislature, for which the bureaus are merely their preferred agents. My 1971 book was correctly titled Bureaucracy and representative government. The behavior of bureaus must be evaluated in the context of the specific political market to which the supply services.«⁵

Denne indsnævring eller præcisering af sponsorbegrebet fører til følgende, lidt retoriske, spørgsmål: »What, if anything, do review committees maximize?« Og helt ned i den sproglige formulering kan man føle Nis-

kanens ubehag ved at forlade den målelige budgetstørrelse: »My current judgement is that the behavior of the review committee is best evaluated by assuming that it maximizes the interests of its members, subject to the approval of the committee proposal by the whole legislature.«⁶

Sponsors interesser er således ubestemte eller historisk konkret bestemte og ikke nødvendigvis i umiddelbart målelige økonomiske størrelser. Afhængigt af det politiske systems indretning er der et mere eller mindre indviklet system af sponsorer: kontorer, særlige udvalg (stående udvalg eller review og legislative committees), beslutningstagere og lovgivende forsamlinger, som nedsætter legislative committees og bevilger budgetterne. Niskanen forsøger nu i sin revision at indføre et nyt niveau, agenda setting, som skal tage højde for den nævnte kritik. Bureauet og komiteen er agendasettere og forhandler om fordelingen af den del af budgettet som ligger ud over et basisbudget (jvf. nedenfor), mens beslutningstager (executives) og lovgivende myndighed er sponsorer og forhandler om fordelingen af »issues«, som det tjener disse gruppers medlemmer bedst.⁷

Denne langt mere komplicerede opbygning – set i relation til den mere enkle og »æstetisk« mere tilfredsstillende oprindelige model – inddrager hele tiden i sidebemærkninger nye elementer. Der tales direkte om »constraints«, om »structure« og »rules«. Det hedder endda, at fokus i fremtidig forskning burde ligge på »the characteristics of the political environment in which the bureau operates.«⁸ Man må formode, at fokus også skal omfatte sponsorernes omgivelser. Både sponsorernes interesser og deres placering i forhold til bureaus og executives forekommer i bedste fald ubestemte, og det sammenfattende aksiom om, at bureaukrater og sponsorer maximerer egennytten forhindrer i hvert fald ikke, at spørgsmålet stilles om, hvilken form og indhold denne egennytte har, når den ikke læn-

gere tager den oprindelige bogs form og indhold, maximeringen af det målelige budget?.

Jeg har benyttet sponsorbegrebet som et eksempel på en teoriehistorisk udvikling af en 'konstant' bl.a. for at undgå at skamride maximerings- eller interessebegrebet og udviklingen viser, at Niskanens sponsor i den nuancerede version ikke klarificerer den politisk-administrative proces eller giver mere indsigt end de begreber som en mere konventionel gennemgang af budgetprocessens politiske økonomi anvender. Men måske er det epokegørende ved Niskanens bog, som det kan være svært at se efter, at den er blevet en del af konventionel visdom, at den åbner for forsøg på at brække den politiske proces op i håndterlige og indsigtsgivende størrelser eller processer, der kan analyseres med nye midler og vinkler. Jan-Erik Lane skriver i *Public Choice's* ånd om »budgetdialogen« og om interaktionen mellem »bevilgeren« og »forslagsstilleren«.⁹ Her beskrives desuden en lang række af de »constraint« og »irrationelle faktorer«, som Niskanen formodentlig forsøger at inddrage i sin nye version af teorien. Hver af de forskellige indfaldsvinkler og eksempler i Lanes gennemgang understreger de særlige komplekse historiske forholds »kompliserende« på den rationelle budgetbeslutningsproces.

Den hidtidige modificering af konstanternes overhistoriske karakter, vel at mærke foretaget af Niskanen selv with a little help from his friends, er en af de vigtige mytekvælende indsigter, en fornyet læsning af Niskanen kunne give. En anden er, at Niskanen selv efter en gennemgang af kritikken af sin bog konkluderer, at forudsætningen om, at bureaukrater maximerer deres budget, er forkert. Han er blevet overbevist om, at det bureaukraten maximerer er det »discretionary budget«, dvs. forskellen mellem det totale budget og den minimumsomkostning, der skal til for at producere det output, som forventes af de politiske myndigheder.¹⁰ Dette vilkårlige eller skønsmæssigt fastsatte budget kan opde-

les i en del til udvidelse eller »forbedring« af kontorets forhold og en del til at tilgodese interesserne hos de myndigheder eller udvalg der skal kontrollere kontoret.

Man kunne hævde, at det blot var en mindre korrektion, men det interessante i denne sammenhæng er, at ændringen sker, fordi den konkrete analyse af dagens situation kan påvise eksistensen af et basisbudget, som ikke under normale omstændigheder er til forhandling. Og der er næppe nogen tvivl om, at »realismen« i Niskanens model er øget, dvs. den ligner mere noget vi tror vi kender – han henviser selv til kritikere der hævder at den forbedrede model mere ligner billedet af beslutningerne i private virksomheder.

Men samtidig redegør Niskanen bemærkelsesværdigt ærligt for, hvorledes hans oprindelige påstand om, at bureaukratens motiv til at maximere det totale budget hang sammen med hans øgede muligheder for forfremmelse – og dermed større løn – under et større budget, i sig selv var kontekstbestemt. Niskanen indsa nu, at denne forestilling kunne skyldes hans fortid som analytiker i forsvaret, hvor forfremmelsesmulighederne var begrænset til det værn, officeren var uddannet indenfor. I virkeligheden var bureaukratens løn og væksten i hans kontors budgetter »only weakly related«.¹¹ Begge disse ændringer (i den umiddelbart målelige løn og ditto budget) sætter således fokus på modellens kontekstafhængighed på trods af dens tilsyneladende ahistoriske karakter. Dette forhold bliver så meget desto mere prægnant, hvis man bider mærke i alle de steder, hvor helt enestående amerikanske forvaltningsfænomener som komitevæsen, vælgerkontakt, faste valgperioder, udskiftning af topembedsmænd, embedsmandsrekruttering, lønfastsættelse, karrierebaner osv. nævnes

2. Maximizers and satisficers

Niskanen gør sig nogle overvejelser over, hvorfor nogle goder bliver leveret af »bu-

reus«, mens andre omsættes på markedet. Han afviser, at det drejer sig om goder, der ikke egner sig til at blive solgt på markedet. Karakteristiske og befriende konstateres kort: »For centuries bureaus have provided both bread and circuses in various forms«, selvom disse varer som bekendt også kan sælges på markedet af profitmaximerende organisationer. Og omvendt er mange offentlige ydelser i tidens løb blevet »ydte« af profitsøgende organisationer, »... even such essential activities of government as the collection of taxes ... were often performed by profit-seeking organizations.«¹²

For nordvesteuropæere, der læser amerikanske fremstillinger af forholdet mellem offentlig og privat er det indlysende at der er tale om kulturelt bestemte grænser. Men også for Niskanen begynder tampen at brænde, når han fortsætter med sin definition på, hvad det er det offentlige kan, dvs. når han forsøger at uddestillere den historiske konstant »offentlig«

»In the contemporary environment, when most goods and services that are augmented by collective action are supplied by bureaus, it is often difficult to understand the functional and historical bases for choosing bureaus, rather than profit-seeking organizations to supply these services. The primary functional reason for choosing bureaus to supply these services, I suspect, is the difficulty of defining the characteristics of the services sufficiently to contract for their supply.«¹³

Det er således en række opgavers historisk specifikke, slørede mål eller modstridende mål og komplekse sammensætning, der vanskeliggør den for en kontrakt nødvendig præcision. Bureautiets rolle kan derfor defineres som ydelse af de services som kollektive organisationer ønsker udbudt ud over hvad markedet ville kunne levere og som disse organisationer ikke er »prepared« til at kontrahere med private organisationer om. Herefter hedder det afsluttende: »This is the most general possible definition, consi-

stent with the recognition that the role of bureaus differs among environments, depending on the preferences of individuals and specific institutional conditions.«¹⁴

En fortsat gennemgang både af den oprindelige og den nye version af Niskanens teori vil vise det samme. Det har ikke megen mening at hævde enkelte eller flere af denne teoris begrebers ahistoriske karakter. Afslutningsvis skal dette demonstreres ved at se på, hvad bureaukratens budgetmaximeringstilbøjelighed dækker over. Den er tænkt som en sammenfatning af bl.a. følgende »egennytter«, løn, kontorets 'hardware' (»prerequisites«), dets offentlige omdømme, magt, 'forbindelser' (»patronage«), kontorets output, osv..¹⁵ Flere andre steder nævnes forskellige »reward« systemer og karrieremuligheder, men det vigtige er naturligvis i denne sammenhæng de af »egennytterne«, som er vanskelige at sætte på operationelle begreber hhv. har meget forskellige konkrete betydningssammenhænge i forskellige kulturer og til forskellige tider med patronage som blot et særligt grelt eller lysende eksempel. Den rene nyttemaximerende bureaukrat er blevet tæmmet ved at inddrage historiske bindinger, der efterlader den »bundne« embedsmand med større eller mindre råderum til forskellige historisk bestemte maximeringsstrategier. Det kan f.eks. ske ved at embedsmanden forsøger at bringe forandringsbestræbelser eller reformer ind i fora, hvor han/hun selv kan bestemme eller kan vælge at øge omkostningerne ved reformerne for de, som forsøger at ændre ved forholdene.¹⁶

Men analyser af råderummet, in casu forum'et, for maximeringsstrategierne, må netop tage højde for, at fora er noget der dannes, at embedsmændenes mulighed for at vælge fora ændres, og at denne mulighed måske suppleres af andre og bedre i forskellige lande til forskellige tider osv.. Hele spørgsmålet kompliceres af, at de interesser, der skal maximeres også tager farve af deres historiske kon-

tekst. For at marximeringsbegrebet skal kunne bruges, må der være et vist fælles grundlag til at identificere forskellige gruppers strategi på. Den opgave har pengene i økonomien, hvorfra maximeringsforestillingen da også stammer. Men farvningen eller formningen af interesserne kan være så forskellig, at dette grundlag forsvinder.

En embedsmand i tyvernes Danmark så og forfulgte ikke nødvendigvis sin sikkerhed, anseelse, karriere i en form, der gør det meningsfyldt at tale om interessemaximering. Den forestilling om nødvendigheden af at rationalisere og effektivisere den danske centraladministration efter »moderne« organisationsvidenskabelige principper, som besjælede Forvaltningsnævnets sekretariats yngre embedsmænd i årene efter 2. verdenskrig, var ikke nødvendigvis primært udtryk for en nyttemaximeringsstrategi, der kan sidestilles med nuværende amerikanske eller danske finansministerielle embedsmænd strategier. På nogen punkter formentlig ens, højere løn, men lønnen indgår netop i et præferencehierarki, som ikke nødvendigvis er ens.

Det forekommer mildt sagt rimeligt, at der foretages blot en eksplicit overvejelse over, om denne fundamentale forudsætning om et fælles »beregningsgrundlag« for egeninteressen giver mening. Og det er ikke tilfredsstillende blot at indrømme ideologiske og historiske institutionelle fænomener indflydelse på en uforanderlig kerne, bureaukratisk egeninteresse, fordi det efterlader spørgsmålene, hvor megen indflydelse, hvor stort et spillem? ¹⁷

De fleste forvaltningshistorikere vil formentlig være enige i, at grundlæggende elementer i forvalterens omverdensfortolkning skifter i tid og sted, og gennem denne forandring får hele omverdensforståelsen til at ændre optik. ¹⁸ Det kræver i det mindste en eksplicit argumentation, at historiske skift i fundamentale værdiorienteringer, »clusters of beliefs«

(Waldo) eller »ground rules« (Eisenstadt) eller »maxims« (Jan-Erik Lane) eller »Leitideen« (Hesse) eller »Rationalitetskriterien« (Lepsius) »background« eller »domain assumptions« (Gouldner) for nu at trække på forskellige berømte forfatteres forsøg på at analysere menneskenes (herunder bureaukraternes) omverdensforståelse, ikke sætter sig spor i den overhistoriske kerne af egennyttemaximering. Til kongerækken af formuleringer af de institutionelle eller samfunds-skabte grænser for interesseformulerings**muligheden** dvs. for hvilke optioner der er til rådighed – kan selvfølgelig føjes Herbert Simons »bounds« og Douglass Norths »scaffolds«.

Min hidtidige kommentar har primært berørt andre begreber end Niskanens fundamentale aksiom: den økonomiske politikteoris udgangspunkt i »the purposive behavior by individuals«. I den omtalte artikel af Dion og Blais afvises på baggrund af tilgængelige teoretiske og empiriske undersøgelser (omkring 1990) den ekstreme rational choice tolkning, hvorimod der hævdes en udbredt støtte til »the idea that bureaucrats want increased budget...« og en accept af »the hypothesis that bureaucrats benefits from increased budgets«. ¹⁹ Selvom det målelige budget her fastholdes som skala er ubestemtheden en direkte opfordring til spørgsmålet om hvor meget er nok hhv. er hvor meget historisk og kulturelt bestemt? Omvendt forekommer det stadig rimeligt at enes med forfatterne om, at der er så meget af en »kerne af sandhed« i forestillingerne om en sammenhæng mellem bureaukratisk politik og budgetstigninger og måske endda modellen for den budgetmaximerende bureaukrat, at det ville være uklogt at smide barnet ud med badevandet. ²⁰ Om ikke andet så fordi denne model ud over den mulige kerne indeholder en ramsaltet kritisk skepsis overfor bureaukratiske systemer.

Niskanen ser bureaukraten som »a chooser and a maximizer«, der vælger mellem de mu-

lige handlinger, som hans præferencer stiller ham overfor. Men det frie valg som i økonometeorien kun (!) er bundet af de fra himlen nedfaldne individuelle præferencer modificeres allerede indledningsvis som følger:

»The larger environment influences the behavior of the individual by constraining his set of possible actions, by changing the relations between actions and outcomes, and, to some extent, by influencing his personal preferences.«²¹

Problemet er naturligvis, at konsekvenserne af en sådan relativisering ikke inddrages i diskussionen på dette sted eller senere da modifikationerne bliver endnu kraftigere. Når både constraints og relations, ja endog tøven- de også præferencer indrømmes historiske eller dynamiske træk, som vel ikke på forhånd kan dømmes til at være betydningsløse overfladeændringer, men principielt også må kunne tilkendes en mulighed for fundamentale forandringer, som forskyder hele perspektivet, kommer Niskanen til at stå i samme problemstilling som en anden af de grundlæggende skribenter for den nuværende samfundsvidenskab, Herbert Simon, der for at vinde realisme i sin konstruktion af *The Administrative Man* – fra maximizing til satisficing som adfærdsnorm – måtte betale med tabet af den ahistoriske, eviggyldige *Economic man*.²²

3. Stilladser og institutioner

Nobelpristageren Douglass C. North kan kort karakteriseres som en central person i at få *Public Choice* teorierne med deres rationelle økonomiske agenter gjort meningsfulde for andre samfundsvidenskaber – og i at forsøge at redde økonometeorien fra den totale åndelige fallit. Han er en produktiv forfatter, som er meget glad for provokerende nytænkninger både i forhold til de store grundlags-spørgsmål men især i forhold til historiske analyser. North gør sig tydeligvis umage for at overbevise *Public Choice* kolleger blandt økonomer og økonomiske historikere, hvil-

ket kan medføre udsagn, som ikke overrasker f.eks. sociologer og politologer af kontinentaleuropæiske afstamning. Han siger: »Vi konstruerer forklaringer i vores hoveder på operationerne i de politisk-økonomiske systemer. Disse »belief systems« er typisk både positive og normative modeller af de politisk-økonomiske systemer...« Et andet centralt sted i teksten i samme forbindelse hedder det med fuld kraft, der ikke kun rammer rational choice teoretikere men alle samfundsvidenskaber:

»Baseret på de forståelser, som politiske og økonomiske entreprenører har ..., rejser de en detaljeret struktur af institutioner, som er skabt til at være konsistent med normative mål. Disse skelletter, stilladser, strukturer (scaffolds) består ikke blot af den politiske struktur, ... den ejendomsretsstruktur, som definerer de formelle tilskyndelser, i systemet, men også af de uformelle begrænsninger, normer, konventioner og bevidst fastholdte trossætninger eller forestillinger, lægger.«²³

Og for at ingen skal være i tvivl slutter North med at tale sine egne midt imod: »Meget af det som tolkes som rationel adfærd i socialvidenskabelige modeller er i virkeligheden institutionelle begrænsninger (constraints) som definerer og begrænser valgene. ...« Ikke blot selve de økonomiske agents beslutninger men også deres handlingspræferencer begrænses og formes af institutionelle dvs. historiske og dynamiske forhold. Når det er værd at citere North, er det af to årsager. Dels er det en koryfæ – og en taktsom sådan – indenfor rational choice traditionen, der taler. Som den hierarkiske akademiske verden er skruet sammen er det uden mening både for kritiske og apologetiske hoveder at gå uden om hans standpunkter. Hans argumenter kan ikke blot afvises; selv økonomerne – der føler sig som samfundsvidenskabernes fyrster – kan ikke blot smile hånligt af standpunktet. De forsøger at fortrænge Norths kvaler med at få økonometeorien til at passe med verdens mangfoldighed. Men udover disse disciplin-interne trakasserier rammer Norths diskussi-

on i centrum af den selvbestaltede kongevindenskab og af al samfundsvidenskab.²⁴

Et andet sted taler North om, at analysen af verdens økonomiske udvikling nødvendigvis må stille spørgsmålet om, hvorfor nogle økonomier udvikler sig ekspansivt og andre går i stå. Analysen viser, hævdes det, at nogle økonomier er ude af stand til at udnytte eksisterende teknologier og, at denne manglende evne er knyttet til bestemte økonomiske og politiske organisationer. Dette fører os igen til

»the beliefs systems that humans hold which shape the institutions that they create. Neoclassical theory assumes that people know what is in their self-interest and act accordingly. This rationality tenet of faith is simply incorrect as a guide to the perceptions of humans throughout history which have shaped the institutions that they have created to structure human interaction. Instead the learning process that has shaped the belief systems of humans ... has produced widely diverse perceptions about how the world is and should be ordered.«²⁵

Hvis det er rigtigt, at der er grænser for rationaliteten, følger det, at disse grænser og dermed rationaliteten er socio-kulturelt, historisk dynamisk bestemt. Og hvis de er det, så kræver enhver samfundsvidenskabelig undersøgelse – komparation eller ej – historiske detailundersøgelser over emnets, institutions, systemets konstitutionshistorie. Og denne institutionelle historie skrives sjældent. North vil skrive den men synes at kæmpe med økonomiteoretikeres og i særdeleshed public eller rational choice folks hang til ahistoriske tænkemåder.

Selve det at anerkende nødvendigheden af at skrive et fænomens eller et begrebs institutionelle historie er imidlertid første skridt til at hævde inkommensurabiliteten som et vigtigt metodisk problemfelt. Kulturhistorien og humaniora har længe været i gang med meget frugtbare diskussioner af disse temaer. Således støder man hos Norbert Elias på en præg-

nant formulering, hvor det hedder, at et af problemerne med den traditionelle sociologi in casu Parsons er, at han udelukkende ser Homo Sociologicus som voksen, og at han abstraherer fra hele tilblivelsesprocessen.²⁶ Men indsigtfulde folk findes også andre steder. Samme kritik af den manglende dannelsesproces og forudsætningsløsheden fremføres af den public choice inspirerede politolog Terry Moe i kritikken af de mange forskellige public choice tilganges forsøg på at videreudvikle Niskanen: »they begin with a state of nature lacking organized political groups, and their key actors emerge spontaneously as regulatory issues arise ...«²⁷

Selve dannelsesprocessen af de politiske institutioner, »stilladser« og andre tankestrukturer tages ofte for givet. Når denne proces tages alvorligt fører det en næsten lammende erkendelse af kompleksitet og dynamik i selv de mest enkel og indlysende begrebers tilblivelses- og virkningshistorie. Et nyligt eksempel fra et autoritativt værk om forskernes forudsætninger for at drive komparativ forskning lyder således:

»Among the skills required, we should not underestimate the complications of translating key terms from one language to another ... Comparativists ... have long been uncomfortably aware of the fact that such simple (even apparently naturalistic) political terms as »party« carry very different connotations in different setting – a point underscored by democratization studies in the ex-communist countries ... comparing regime changes in whole political systems requires familiarity not just with the special connotations attaching to individual terms but also the more general political idioms in which these terms are embedded«.²⁸

Forandringer i konnotationer, idiommer, politiske institutioner, historisk dannede og forandrede habitusser og samfundsforestillinger (for nu at blande det hele sammen), gør det vanskeligt at hævde historiske konstanter i analysen af institutionel udvikling. Det, North gør i de citerede stykker, og som neo-

institutionalisterne har gjort i de sidste 10 år, er at gå på opdagelse i, hvor begrænset den begrænsede rationalitet er. Tager vi North alvorlig, siger han to ting: 1. rationalitet er ikke rationalitet og 2. sammenligninger mellem rationaliteter eller institutionelle arrangementer, som er bygget op i en bestemt historisk specifik rationalitets lys er i bedste fald et meget vanskeligt projekt.²⁹

North ville formodentlig ikke være begejstret for denne formulering. I sin epokegørende bog om institutioner og institutionel forandring siger han ganske vist: »Our preoccupation with rational choice and efficient market hypotheses has blinded us to the implications of incomplete information and the complexity of environments and subjective perceptions of the external world that individuals hold,« men han siger samtidig umiddelbart efter, at det ikke betyder, at »the rational actor paradigm« må forkastes og gennem hele bogen fastholder han næsten monomant, at den »neoklassiske teori« stadig er en del af »the tool kit«. Norths analyse af formelle og uformelle institutioners afgørende betydning for social forandring udvikler sig op gennem 90'erne til en stadig mere hvas og detaljeret kritik af de forestillinger om overhistoriske konstanter i den menneskelige adfærd, som Rational og Public Choice bygger på.³⁰

Men Rational Choice traditionens kritiske og selvkritiske arbejder rækker længere end til de selvtilfredse neoklassiske økonomer. Vi står overfor et vigtigt metodisk problem, som rammer alle socialvidenskaber: Er sammenligninger mellem vurderinger af og henvisninger til forskellige sociale systemer i tid og sted mulig, når de i selve deres grundbestemmelse er kritisk egenartede, komplekse systemer, hvis uformelle elementer kun lader sig belyse gennem detaljerede historiske undersøgelser. En undersøgelse af for nu at tage et tilfældigt eksempel, dansk forvaltningshistorie omkring Systemskiftet eller i efterkrigstiden, som ikke reflekterer »agentens« em-

bedsmandens sociale situation, selvopfattelse, interesseformulering, og interesseforståelse osv., vil ikke komme i nærheden af en forståelse af, hvad der faktisk er sket i perioden, fordi den embedsmand som i 1901 eller 1946 udtaler en vurdering **ikke nødvendigvis** mener det samme eller vil handle på samme måde som den embedsmand som i 1996 udtaler det samme i den tilsyneladende samme situation. Det samme kan siges om institutionelle forhold som f.eks. Den ministerielle betænkning og dens forskellige funktioner gennem de sidste 100 års forvaltningshistorie.³¹

4. Handlingsarenaer

Elinor Ostrom går andre veje i forsøget på at skabe en »conceptual unit«, der sammenfatter de centrale samfundsvidenskabelige spørgsmål, om der findes »a common set of variables that can be used to analyze all types of institutional arrangements?« Analysen skal kort fremdrages her, da den bl.a. munder ud i en kritik af Niskanen og i sine løsningsforsøg trækker på de samme ideer som Douglass North. Ostrom forsøger at skabe begyndelsen til en teori om en »action arena«, som kan forklare adfærd indenfor institutioner. Selve beskrivelsen af arenaens to grundmodeller actor og action situation er ikke så interessant i denne sammenhæng men nødvendig.

»A model of the action situation can be characterized using eight clusters of variables – participants, positions, outcomes, action-outcome linkages, information, the control participants exercise, the cost and the benefits assigned to outcomes and actions, and the number of iterations of the situation itself.« A model of the actor must include assumptions about four clusters of variables : the resources that an actor brings to a situation; the valuation actors assign to states of the world and to actions; the way actors acquire, proces, retain, and use information; and the processes actors use for selection of particular courses of action.«³²

Det i denne situation interessante begynder

med udvidelsen af modellen med de faktorer, som påvirker den struktur den skitserede action arena har. Ostrom taler her om tre »clusters of variables« 1. de regler deltagerne bruger for at ordne deres relationer, 2. den omkringliggende fysiske og praktiske situation og 3. strukturen i »the more general community«, som handlingsarenaen er placeret indenfor. Udgangspunktet er nu, at »often the rules, states of the world, and structure of the community are implicitly assumed in models of action arenas«.³³ Og at denne tavshed og manglende diskussion af de forhold, som påvirker de handlendes måde at forholde sig til deres egne handlinger er uproduktiv.³⁴ Det er ikke hensigten at gennemgå Ostroms argumentation omkring de mange grupper af variable i fuld udstrækning. Hun koncentrerer sig om udviklingen af regelbegrebet, den første »cluster«, og her kommer hun – som både North og Niskanen – i bestræbelsen på at gøre sit overhistoriske begreb 'action arena' komplekst nok til at rumme også dynamiske faktorer til at problematisere selve forestillingen om sådanne overhistoriske kategorier.

Et af de klassifikatoriske forsøg, Ostrom foretager, indenfor det første »cluster« af variable er en skelnen mellem »working rules« og »formal rules«. De førstnævnte er de regler der bruges ubevidst og halvt bevidst af deltagere i arenaerne, men som de vil referere til, hvis de bliver udspurgt. Men at åbne op for overvejelser over disse bindinger og forandringerne i dem er uoverskueligt indenfor rammerne af en rational actor tænkning: »The capacity of humans to use complex cognitive systems to order their own behavior at a relatively subconscious level makes it difficult for empirical researchers to ascertain what working rules are for an on-going action arena.«³⁵

Og usikkerheden i bestemmelsen af disse praktiske adfærdsregler vil naturligvis smitte af også på de mere let genkendelige formelle

regler. Ostrom er meget kortfattet omkring dette problem og nøjes med at konstatere, at forholdet mellem formelle regler og »working rules« varierer fra den ene arena til den anden og fra en tid og et sted til et andet.³⁶ Men denne varians i kombinationen eller farvningen af de formelle regler sættes trods alt i relief af hende, når hun slutter med at sige:

»Even if shared meaning exists in the time of acceptance of a rule, transformations in technology, in shared norms, and in circumstances more generally, change the events to which rules apply. Applying language to changing configurations of development increases the ambiguities and threatens the shared criteria of choice with an erosion of their appropriate meaning.«³⁷

I forsøget på at beskrive reglernes strukturering af arenaen klassificerer Ostrom 7 forskellige regeltyper for »working rules«, boundary rules, position rules, authority rules, information rules osv. og argumenterer for at ændringer i en type regler sætter sig igennem som rystelser i de andre. »The set of working rules is a configuration in the sense that the effect of a change in one rule depends upon the other rules in action«.³⁸ Hvis man herefter tænker sig at denne »cluster« af regler sættes i forhold til en anden af de arenastrukturerende »clusters of variables« vokser kompleksiteten nu næsten astronomisk. Hvis Norths problemstilling omkring historiske analyser og muligheden for at anvende overhistoriske begreber kort kaldes frem bliver følgende sætning interessant: »The relative importance of the rule configuration and »states of the world« in structuring an action arena situation varies dramatically across different types of action situations.«³⁹

Skulle nogen stadig sidde med en opfattelse af, at indvendingerne mod muligheden for at etablere overhistoriske kategorier, hidtil har været kendte eller, at de blot ikke følger meget til, hvad North og andre, der ønsker en min-

dre stram eller mere »relaxed« tolkning af de neoklassiske handlingsforudsætning, så kan Ostroms tredje samling af variable, strukturen i »the more genereal community«, til bestemmelse af action arenaens struktur måske gøre indtryk:

»The attributes of a community which are important in afflicting the structure of an action arena include the norms of behavior generally accepted in the community, the level of common understanding potential participants share about the structure of particular types of action arenas, the extent of homogeneity in the preferences of those living in a community, and the distributions of resources among the affected. The term »culture« is frequently applied to this bundle of variables. Exactly how rules and general cultural norms interact when simultaneously related to a particular type of problem in the world is not well understood.«⁴⁰

Ostrom fortsætter sin analyse bl.a. gennem en analyse af forhandlingsarenaen som diskuteret af Niskanen. En række af pointerne er allerede nævnt, da de er opfanget i den senere reassessment-artikel af Niskanen, hvor også de kritikere Ostrom nævner, er taget op. Men Ostrom gør meget ud af den tavse forudsætning, som ligger bag Niskanens model: at bureauet har monopol på ydelsen. I og med at analysen fokuserer på det offentlige bureaukrati følger på skrivetidspunktet en implicit forudsætning som på læsetidspunktet 30 år efter ikke kan stå uantastet og som allerede tidligt blev kritiseret ved indførelsen af et konkurrerende bureau. Det interessante i denne sammenhæng er ikke, hvordan det påvirker balancen eller output, men at de mellemliggende år har vendt op og ned på begrebet offentlig i en sådan grad og med så mange afsmitninger og konnotationer, at det sætter Niskanens implicite forudsætning i et lys som ikke var tænkeligt i sine politiske og metodiske konsekvenser på skrivetidspunktet. Dette understreger hele problemstillingen godt: Metodisk set er det begrebernes komposition, konfiguration, kontekst og selve det politiske sprogs dynamik, dvs. deres appli-

cerbarhed og ståen til rådighed for individernes politiske og sociale formål, der gør begreberne principielt labile eller usikre som konstanter. En sponsor er ikke en sponsor, et bureau ikke et bureau og en property right ikke en property right.

For både Niskanen, North og Ostrom gælder det, at deres teoretiske udviklinger fører dem til resultater, der »sparker tilbage« eller medfører kritisk refleksion, hvorved de metodologisk set bliver interessante og kvalificerede indforståede kritikere af deres eget udgangspunkt. En af årsagerne til, at disse forfattere er spændende er desuden, som Claus Offe præcist formulerer det, deres hang til »modeling of unpleasant surprises« (f.eks. Arrows »umuligheds theorem«, Downs' pointe omkring den rationelle vælgers valg af sofaen, Niskanens budgetmaximerende bureaukrat, Bucannans og Tullucks insisterende og irriterende kritik af offentlige/statslige løsninger på politiske, kulturelle og økonomiske samfundsproblemer), som ganske vist tager udgangspunkt i kritisable rationalitetsforestillinger, men samtidig er forbundet med en herlig lyst til »the debunking of idealistic and voluntaristic theories of social action.«⁴¹

Noter

1. Artiklen bygger på en del af et notat om problemerne i brugen af historiske konstanter i forvaltningshistorien, Århusianske fingerøvelser – metodologiske overvejelser over budgetmaximerende bureaukrater og ejendomsrettigheder som historiske konstanter i: Nils Bredsdorff, Om studiet af forvaltningen, Public Choice, historisk institutionalisme og konstruktivisme, Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 27, 1998 s. 17-44
2. Diskussionen af den provokerende »økonomisering« af intimsfæren, moral og altruisme osv. er omfattende. Et godt eksempel på at debatten stadig er i gang og lige så rå som tidligere er Jon Elsters diskussion af nogle af Rational Choice teoriens store forfattere – og deres svar: Rational Choice history: A case of excessive ambition in:

- American political science review vol 94 no 3 (sept. 2000) s. 685-695 og Bates, Greif, Levi, Rosenthal og Weingast The analytic narrative project smst. s. 696-702. Public Choice opfattes i det følgende som den del af Rational Choice traditionen som især beskæftiger sig med fordelingen af goder via det offentlige. Næppe nogen kritik af Rational Choice kan undgå at ramme Public Choice.
3. William A. Niskanen, *Bureaucracy and public economics*, Aldershot, 1994. Bogen indeholder dels den oprindelige bog *Bureaucracy and representative government*, 1971 og dels 2 kommenterende artikler af Niskanen og endelig A reassessment fra januar 1993. Da målet med Niskanen-diskussionen kun er at se på brugen af historiske konstanter, har jeg ikke inddraget analyser, der sigter på en generel afprøvning af Niskanens teser. For en sammenfatning af Niskanen-litteraturen se f.eks. A. Blais og S. Dion, Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model & its critics in: *Polity*, vol XXII, no 4 (summer 1990) s. 655-674. Se også Ronald Wintrobe, Modern bureaucratic theory in: Dennis C. Müller (ed.) *Perspectives on public choice – a handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, s. 429-454 for både en gennemgang og en viderebearbejdning af kritikkerne skrevet af en af de oprindelige kritikere
 4. Op. cit. s. ix og s. 5.
 5. Op. cit. s. 278.
 6. Op. cit. s. 276.
 7. Op. cit. s. 278.
 8. Op. cit. s. 281.
 9. Jan-Erik Lane: Budsjettprocessens logikk: ræsonalitet versus symbolske handlinger in: Bjørn Erik Rasch (red.) *Symbolpolitik og parlamentarisk styring*, Oslo 1993 s. 88.
 10. Op. cit. s. 273 ff. og i klartekst s. 281.
 11. Ibid.
 12. Op. cit. s. 19.
 13. Op. cit. s. 20.
 14. Ibid.
 15. Op. cit. s. 38. Der er ikke tegn på, at de senere kommentarer præciserer endside diskuterer denne opremsende udfyldning af det centrale begreb, se f.eks. s. 244.
 16. Jvf. Jørgen Grønnegård Christensen for en sådan analyse af dansk forvaltningspolitik siden 1945: *Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government in: Governance* vol 10 no. 2 (april 1997). Den historisk-institutionelle binding er antydnet men intersemaksimalisering er stadig overhistorisk.
 17. A.S. Nørgaard demonstrerer tydeligt dette, når han forsøger at forlige neoinstitutionalister og public choice folk ved at tildele de første rollen som de, der bestemmer den kulturelle og historiske »kulisse« for de sidstes maksimaliseringsspil: *Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis*, *European Journal of political research*, vol 29, no. 1 (January 1996) s. 31-57.
 18. Denne problemstilling er sjældent grundigt behandlet i forvaltningsvidenskaben, men se Carsten Revsbech, *Nyere tendenser i forvaltningsretten*, Kbh. 1992, og den efterfølgende debat i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1993, nr. 1 og 4, hvor tesen om en accentforskydning i grundforestillinger i forvaltningsretten fra individhensyn til systemhensyn fremsættes og diskuteres.
 19. Dion og Blais op. cit. s. 673.
 20. Op. cit. s. 673. I sin fremstilling af Public Choice teoriens udvikling set i forhold til kravet om en politisk teori om bureaukratiet, argumenterer Terry Moe meget overbevisende og med mange eksempler for nødvendigheden af at fastholde de teoriehistoriske rødder inkl. Niskanen. Formålet er det instrumentelle, at teoriudviklingen hele tiden har brug for at være opmærksom på både de begrænsninger og de resultater, der lå i tidligere tilgange, for at kunne korrigere de nyeste tilgange, *The positive theory of public bureaucracy*, in: Dennis Müller, *Perspectives on Public Choice – A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge 1997 s. 455-480. Men både Moe og Ronald Wintrobe op. cit. præciserer gang på gang Niskanens og andre public choice modelleres fokus på USA og institutionelle binding til det amerikanske politiske og administrative systemer.
 21. Op. cit. s. 5.
 22. Det får stå ved postulatet her. For en grundigere udredning se min artikel *Frie hænder gennem bunden rationalitet – Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden*, COS-rapport nr. 4/1997.
 23. »The process of economic change, *Wider Working papers* 128, Helsinki, March 1997 s. 10-12.
 24. North er naturligvis ikke den eneste og måske ikke engang den vigtigste af kritikkerne af de herskende økonomiske teorier, men hans forsøg på

at gå i dialog med neoinstitutionalisterne er meget produktivt. Derfor er han taget frem her. Der er utallige sociologiske kritikker af economic man forudsætningerne, men det har en særlig pondus og indsigt, når kritikken kommer indefra. En nok så ligefrem kritik leveres af tidligere overvismand og økonomiprofessor Karsten Laursen i hans veloplagte gennemgang af de sidste halvtreds års forsøg på opgør med rationalitet, egoisme og neoklassik, Økonomi og moral, Fem essays, København 1997, Handelshøjskolens forlag, især kap. 1 og 2.

25. Transaction costs through time in: Claude Menard (ed.) *Transaction cost economics: recent developments*, Cheltenham, 1997 s. 151. Under en overvejelse om mulighederne for »krydsbestøvning« diskuterer John L. Campbell i sin oversigtsartikel ideers betydning for de handlendes beslutninger, og med en karakteristisk flabet formulering hedder det: »Rational choice is slowly warming to the idea that actors respond to norms of social appropriateness and that ideology is an important part of institutional stability and change.« Hvorefter især North og Weingast fremhæves. Siden skrivetidspunktet medio 1994 er der sket megen krydsbestøvning. Recent trends in institutional analysis: Bringing culture back into political economy, COS- forskningsrapport 5/1994 s. 17 f..
26. Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt 1977, Einleitung s. L., op. cit. s. 463.
27. The positive theory of public bureaucracy op. cit. s. 463. Mere generelt til den økonomiske teoris invasion af politik- og forvaltningsvidenskaben se Terry Moes fremragende arbejde, hvor også Oliver Williamsons transactionsomkostningsanalyse inddrages: The politics of structural choice: Towards a theory of public bureaucracy in: O.E. Williamson (ed.) *Organization theory*, Oxford University Press, Oxford 1989 s. 116-153.
28. Laurence Whitehead, Comparative politics: Democratization studies in: Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science*, Oxford 1996 s. 368.
29. For en diskussion af Norths historiske analyse af den engelske økonomiske historie i 1700-tallet se min Århusianske fingerøvelser op. cit. afsnittet om Revolutioner og renter s. 34-44. For at undgå misforståelser: Der er ikke tale om en indirekte henvisning til den populære version af Thomas Kuhn paradigme forestillinger, dvs. at det er umu-

ligt at kommunikere mellem historisk forskellige videnskabelige verdenstolkninger. Dels har Kuhn ikke denne opfattelse og dels kan hans egentlige naturvidenskabshistoriske uforenelighedstese ikke anvendes om samfundsmæssige omverdens-tolkninger og handlingsmaximer. Dette er vigtigt at understrege fordi Kuhn-henvisninger og medfølgende legitimering er udbredt i samfundsvidenskaberne og er ødelæggende for forståelsen af forandringsprocesser i rationalitetsforestillinger. Om Kuhn og paradigmerne se: Thomas S. Kuhn, *The road since structure, Philosophical essays 1970-1993 with an autobiographical interview*, University of Chicago Press, Chicago 2000.

30. Institutions, institutional changes and economic performance, Cambridge University press, Cambridge 1990 s. 111. Den bedste illustration af rækkevidden af Norths kritik af neoklassikken er hans begejstring for Path Dependence begrebet, som er udviklet af evolutionære økonomer, som en kritik af de herskende ligevægtforestillinger og hvis problemfelt netop er begrænsningerne af agenternes valgmuligheder, suboptimalitet og parametrenes historicitet, jf. op. cit. s. 92-104.
31. For en nærmere drøftelse af anakronismeproblemet den manglende historiske forståelse i den etablerede komparative forvaltningsvidenskab se min artikel, Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben – et forsvar for besindelsens metodologi i: *Politica* nr.1, 1998 eller mere omfattende i Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben, Demokratiprojektet, Arbejdspapir 11/1997.

Hvor galt det kan gå, når ahistoriske konstanter i public choice gevanter anvendes i dia-krone komparationer kan man se i den af en af teoriens founding fathers Gordon Tullock inspirerede artikel af Peter Kurrild-Klitgaard, Constitutional order and the economics of autocratic succession, Coups and monarchs in Denmark, ca. 935-1849, Arbejdspapir, Institut for statskundskab, Københavns Universitet 1997/2. Her er det institutioner som konge, tyrannmord/kongemord, hird, hof, slægt osv. som ufortrødent udtænkes som konstanter over lange tidsperioder. Gribende og uden een metodisk, men mange tekniske overvejelser. Kun en mulighed retfærdiggør vrøvlet: at det er ment som en vittighed og provokation til det akademiske establishment, der har ladet den trykke. Som et aktuelt eksempel på den righoldige litteratur fra andre discipliner om emnet, som

- kunne være konsulteret, se Thomas Scheffer, Vom Königs-mord zum attentat – zur kultur-morphologie des politischen Mordes in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37/1997 Soziologie der Gewalt s. 183-189.
32. A method of institutional analysis and an application to multiorganizational arrangements in: Franz-Xaver Kaufmann (ed.) The public sector: Challenge for coordination and learning, Berlin, Walter de Gruyter, 1991 s. 501-523, her s. 502. Opremsningen er lidt uigennemskuelig, således er en efterfølgende opremning s. 504 noget anderledes.
 33. Op. cit. s. 503. Ostrom arbejder inden for public choice traditionen i dens mindre »extreme« version, jvf. negative beskrivelse af actor'en i mere formelle mikroøkonomisk inspirerede teori s. 504. Sådanne vurderinger er naturligvis tricky, fordi det kan være meget svært at se, hvad der egentlig er tilbage af udgangspunktets rationelle aktør, men se f.eks. hendes Rational Choice theory and institutional analysis: Toward complementarity in: American political science review vol 85 no 1 (march 1991) s. 237-243. Ostrom forudsiger en tilnærmelse mellem de to retninger. Hun ser den kritiske debat mellem bl.a. Elsters standpunkter og March og Olsens som en drivende kraft men fastholder samtidig sit eget rational choice standpunkt med de begrænsninger, de historiske og institutionelle arbejder forsøger at fastlægge.
 34. »The extreme positivist stand of many social scientists during the last half-century placed efforts to base explanations on mental constructs – such as the concept of rules – outside the boundaries of scientific explanation. However, the effort to explain complex human behavior in action arenas without any reference to shared cognitive systems, which affect the way individuals relate to one another and to the world, has not succeeded.« Op. cit. s. 505.
 35. Op. cit. s. 506
 36. Ibid.
 37. Op. cit. s. 507. Den sidste sætning er et citat fra V. Ostrom, Artisanship and artifact in: Public administration review vol 40 1980 (July/August) s. 309-317, her s. 312.
 38. Op. cit. s. 508.
 39. Op. cit. s. 509.
 40. Op. cit. s. 510.

41. Claus Offe, Political economy: Sociological perspectives in: Goodin and Klingemann, A handbook of political science op. cit. s. 679 og s. 680. Her er også en kort præsentation af den sociologiske kritik af rational choice.

Litteratur

- Blais, A. og S. Dion: Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model & its critics in: Polity, vol XXII, no 4 (summer 1990) s. 655-674
- Bredsdorff, Nils: Frie hænder gennem bunden rationalitet – Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden, COS-rapport nr. 4/1997.
- Bredsdorff, Nils: Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben – et forsvar for besindelsens metodologi in: Politica nr.1, 1998
- Bredsdorff, Nils: Århusianske fingerøvelser in: Bredsdorff, Om studiet af forvaltningen, Public Choice, historisk institutionalisme og konstruktivisme, Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 27, 1998 s. 17-44
- Elias, Norbert: Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt 1977, Einleitung
- Elster, Jon: Rational Choice history: A case of excessive ambition in: American political science review vol 94 no 3 (sept. 2000) s. 685-695
- Grønnegård Christensen, Jørgen: Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government in: Governance vol 10 no. 2 (april 1997).
- Kuhn, Thomas S.: The road since structure, Philosophical essays 1970-1993 with an autobiographical interview, University of Chicago Press, Chicago 2000.
- Kurrild-Klitgaard, Peter: Constitutional order and the economics of autocratic succession, Coups and monarchs in Denmark, ca. 935-1849, Arbejdspapir, Institut for statskundskab, Københavns Universitet 1997/2.
- Laursen, Karsten: Økonomi og moral, Fem essays, København 1997, Handelshøjskolens forlag
- Moe, Terry: The politics of structural choice: Towards a theory of public bureaucracy in: O.E. Williamson (ed.) Organisation theory, Oxford University Press, Oxford 1989 s. 116-153.
- Moe, Terry: The positive theory of public bureaucracy, in: Dennis Müller, Perspectives on Public

- Choice – A Handbook, Cambridge University Press, Cambridge 1997 s. 455-480
- Niskanen, William A.: Bureaucracy and public economics, Aldershot, 1994
- North, Douglass: Institutions, institutional changes and economic performance, Cambridge University press, Cambridge 1990
- North, Douglass: The process of economic change, Wider Working papers 128, Helsinki, March 1997
- North, Douglass: Transaction costs through time in: Claude Menard (ed.) Transaction cost economics: recent developments, Cheltenham, 1997
- Nørgaard, Anders S.: Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis, European Journal of political research, vol 29, no. 1 (January 1996) s. 31-57
- Offe, Claus: Political economy: Sociological perspectives in: Goodin and Klingemann (eds.), A new handbook of political science, Oxford 1996 s. 675-690
- Ostrom, Elinor: A method of institutional analysis and an application to multiorganizational arrangements in: Franz-Xaver Kaufmann (ed.) The public sector: Challenge for coordination and learning, Berlin, Walter de Gruyter, 1991 s. 501-523.
- Ostrom, Elinor: Rational Choice theory and institutional analysis: Toward complementarity in: American political science review vol 85 no 1 (march 1991) s. 237-243.
- Revsbech, Carsten: Nyere tendenser i forvaltningsretten, Kbh. 1992.
- Scheffer, Thomas: Vom Königsmord zum attentat – zur kulturmorphologie des politischen Mordes in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 37/1997 Soziologie der Gewalt s. 183-199.
- Whitehead, Laurence: Comparative politics: Democratization studies in: Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann (Eds.), A new handbook of political science, Oxford 1996 s. 353-371
- Wintrobe, Ronald: Modern bureaucratic theory in: Dennis C. Müller (ed.) Perspectives on public choice – A handbook, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. s. 429-454