

En politisk-økonomisk analyse af kommunernes folkebiblioteksudgifter¹⁾

I. Indledning

»Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet egnet materiale vederlagsfrit til rådighed.«²⁾

Folkebibliotekerne er obligatoriske primærkommunale institutioner. Det påhviler således enhver kommune at drive et offentligt biblioteksvæsen alene eller i et biblioteksfællesskab med andre kommuner. Staten har hidtil ydet et tilskud til kommunernes folkebiblioteksvirksomhed på 19.35 procent af de samlede tilskudsberettigede folkebiblioteksudgifter. Med lovændringen af 8. juni 1983 er folkebiblioteksområdet pr. 1. januar 1984 overgået til den kommunale bloktilskudsordning.

Personalet i folkebibliotekerne kan opdeles i tre næsten lige store personalegrupper: faguddannede bibliotekarer, biblioteksmedhjælpere og øvrigt personale. Udviklingen i folkebibliotekernes personaleforbrug fremgår af figur 1.

Produktivitetsmåling i folkebibliotekerne, der består i at undersøge sammenhængen mellem indsatsen af produktionsfaktorer og de udførte præstationer, vanskeliggøres af, at det næsten udelukkende er kvantitative præstationer som antallet af udlånte bøger, plader og bånd, der er op-

gjort i biblioteksstatistikkerne. Produktivitetstal for disse udlånsaktiviteter illustrerer en stigende produktivitet i folkebibliotekerne igennem 1970'erne (AKF, 1982), p. 161.³⁾ Mere kvalitativt prægede aktiviteter som referenceservice, informationsformidling samt kulturel arrangementsvirksomhed i form af udstillinger, forfatteraftener, oplæsninger, musikarrangementer, film, dramatik, møder etc. lader sig næppe registrere på tilfredsstillende måde. Det er imidlertid givet, at disse aktiviteter i folkebibliotekerne har nået et anseligt omfang i en række kommuner.

Sammenfattende kendetegnes aktivitetssiden i folkebibliotekssektoren ved en ganske betydelig vækst siden 1960 dels som følge af en øget ressourceindsats og dels en øget produktivitet i folkebibliotekerne.

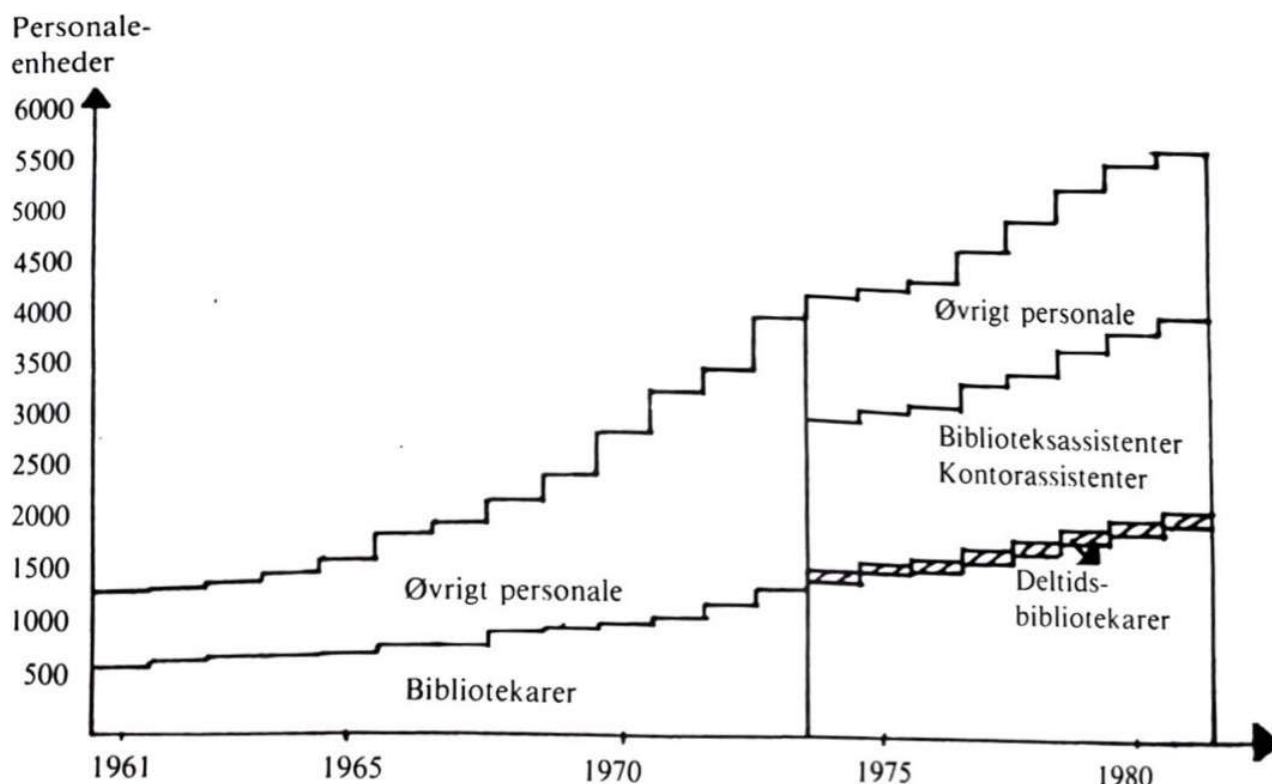
De samlede kommunale biblioteksudgifters andel af det offentlige konsum er øget fra 1.0 procent i 1961 til 1.3 procent i 1981, når der regnes i faste priser. Endvidere illustreres udgiftsudviklingen ved, at de samlede kommunale biblioteksudgifters andel af bruttofaktorindkomsten er mere end fordoblet fra 1.2 promille i 1961 til 2.9 promille i 1981, ligeledes målt i faste priser. Primærkommunernes budgetterede driftsudgifter til folkebiblioteksvirksomhed udgjorde således 1.1 procent af de samlede budgetterede driftsudgifter i kommunerne i 1981⁴⁾.

I dette afsnit er det illustreret (i) at biblioteksvæsenet et *relativt lille*, men *kraftigt ekspanderende* udgiftsområde og (ii)

Cand. oecon.

Ansæt i statsskattedirektoratet

Figur 1. Folkebibliotekernes personale 1961-1981.



Kilde: Biblioteksårbogen, diverse årgange.

Anmærkninger: Personaletallene, der angiver antal fuldtidsbeskæftigede, er for perioden 1961 til 1976 opgjort pr. 1. april, herefter er opgørelsestidspunktet 1. januar.

Personaletallene for 1961 til 1975 omfatter kun heltidsbiblioteker. Herefter optælles personalet i alle folkebiblioteker.

I personaletallene indgår antallet af biblioteksstuderende ikke.

at folkebibliotekssektoren har ydet et *beskedent*, men særdeles *markant* bidrag til væksten i den offentlige sektor. Denne ekspansion understreges af, at det samlede personaleforbrug i folkebibliotekerne pr. 1000 indbyggere gennem hele perioden har været stigende fra 0.3 i 1961 til 1.1 i 1981.

Udgangspunktet for den følgende politisk-økonomiske analyse er, at ressourceallokeringen i kommunerne er *politisk*, idet beslutningerne om ressourceanvendelse på de enkelte sektorområder træffes i det repræsentativt valgte politiske organ, kommunalbestyrelsen. Det er således den enkelte kommunalbestyrelse, der i en politisk beslutningsproces principielt træffer beslutning om betjeningsniveauet i kommunens folkebibliotek og dermed

folkebiblioteksudgifter pr. indbygger. Hensigten med artiklen er at afdække betydningen af denne forholdsvis store dispositionsfrihed i de enkelte kommuner for den eksisterende variation i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

II. En politisk-økonomisk udgiftsmodel

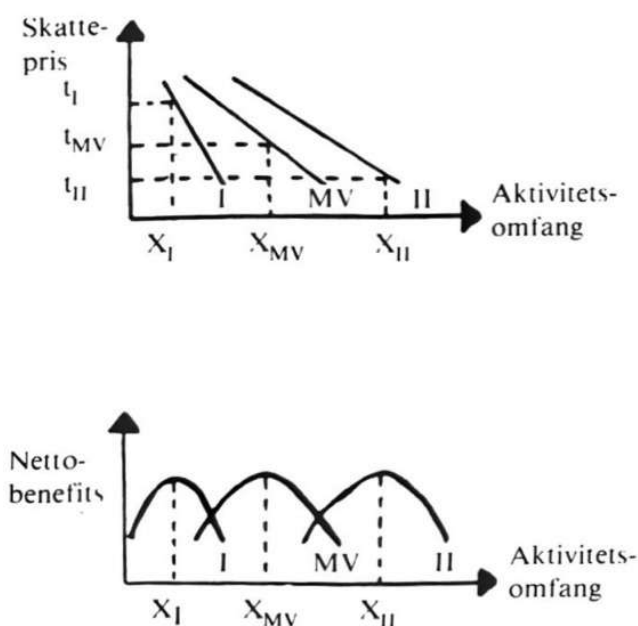
I dette afsnit formuleres en politisk-økonomisk udgiftsmodel, der danner udgangspunkt for en række principielt verificerbare hypoteser om folkebibliotekssektorens adfærd. Den grundlæggende modelforudsætning er, at samtlige deltagere i den politiske beslutningsproces rationelt søger at maksimere deres individuelle nytte. Først præsenteres medianvælger-

modellen for kollektiv beslutningstagning. Herefter diskuteres en mulig eksistens af partipolitiske forskelle mellem kommunerne samt bibliotekarernes rolle som udbydere af en offentlig serviceydelse i en kommunal institution.

II.1 Medianvælgermodellen

Inden for den politisk-økonomiske tradition er hypotesen om medianvælgerens dominerende indflydelse på de beslutninger, der træffes i den kollektive beslutningsproces i et direkte demokrati, nok det bedst kendte resultat.⁵⁾ Dette grundlæggende paradigma for politisk ressourceallokering kan illustreres ved hjælp af figur 2.

Figur 2. Fastlæggelse af omfanget af en kommunal serviceaktivitet.



Det kan vises, at der etableres en *politisk ligevægtsløsning*, hvor vælger MV, der benævnes medianvælgeren, maksimerer sine nettobenefits af den kommende aktivitet ved at stemme for aktivitetsomfanget x_{MV} . Dette aktivitetsomfang, der er sammenfaldende med medianen i fordelingen af vælgernes præferenceordninger, kendetegnes ved, at medianvælgerens

marginale benefits netop er lig den marginale skattepris, t_{MV} . Ligevægtsløsningen stiller ikke alle vælgere tilfreds, men de utilfredse deles i to nøjagtigt lige store grupper.

Den ene gruppe synes, at omfanget af den kommunale aktivitet er mindre end ønsket, mens den anden gruppe synes, at omfanget er for stort. Men det er ikke muligt at skaffe flertal for et aktivitetsomfang, der enten er større eller mindre end det af medianvælgeren foretrukne.

Lad os som udgangspunkt opstille hypotesen, at i et direkte demokrati vil medianvælgerens præferencer være udslagsgivende for fastlæggelsen af omfanget af en kommunes folkebiblioteksaktiviteter og dermed folkebiblioteksudgifter.

Medianvælgerens dominerende rolle består netop i, at det er denne vælgers stemme, der gør et mindretal til et flertal og omvendt i det politiske system. Det er med andre ord »den midterste vælger i kommunen«, der bestemmer. Medianvælgermodellen er dermed den simpleste model for kollektiv beslutningstagning, idet blot ét individs præferencer er udslagsgivende i den politiske beslutningsproces. En praksis ved politiske afstemninger ville således være udelukkende at give medianvælgeren stemmeret, forudsat at denne kunne identificeres.

Det teoretiske udgangspunkt er herefter, at en kommunes folkebiblioteksudgifter afspejler medianvælgerens efterspørgsel efter kommunale folkebiblioteksaktiviteter. En formel model for fastlæggelsen af en kommunes folkebiblioteksudgifter, der tager udgangspunkt i dette medianvælgerresultat kan opstilles på baggrund af Bergstrom & Goodman (1973), Borcharding & Deacon (1972), Pommerehne (1978) og Pommerehne & Frey (1976).

Idet det ikke er muligt at identificere

medianvælgeren i et konkret dansk datamateriale, skal følgende antages:

- (i) der eksisterer en monoton sammenhæng mellem efterspurgt aktivitetsomfang og indkomst. Medianvælgeren identificeres derfor som vælgeren med medianindkomsten i kommunen (Inman (1978), Romer & Rosenthal (1979b)).
- (ii) medianindkomsten approksimeres med den gennemsnitlige indkomst i kommunen.
- (iii) medianvælgerens skatteandel approksimeres med den gennemsnitlige skatteandel i kommunen. Dette svarer til en lump-sum skattestruktur, hvor kommunens indbyggere hver bidrager med en lige stor andel af produktionsomkostningerne.
- (iv) produktionsenhedsomkostningerne er konstante og ens i samtlige kommuner.

Den operationaliserede version af modellen, der udgør udgangspunktet for den efterfølgende empiriske estimation på grundlag af et indsamlet datamateriale, har den liniært-logaritmiske form

$$\ln e_j = c + \alpha \ln \bar{y}_j + \gamma \ln n_j + \xi_j$$

hvor

e_j = folkebiblioteksudgifter pr. indbygger i kommune j
 $\bar{y}_j$ = den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i kommune j n_j = indbyggertallet i kommune j .

De stokastiske led, ξ_j , forudsættes uafhængige og normalfordelte med en middelværdi på 0 og en konstant endelig varians, dvs. $\xi_j \sim N(0, \sigma^2)$. Denne modelspecifikation indebærer, at indkomstelasticiteten (α) og skælaelasticiteten (γ)

kan estimeres ved hjælp af almindelig liniær multipel regressionssteknik.

Principielt må afgørelsen om at normere udgiftsvariablen med kommunens indbyggertal træffes ud fra en vurdering af, om det er de samlede folkebiblioteksudgifter, eller det er folkebiblioteksudgifterne pr. indbygger, e_j , der indgår i overvejelserne i den kommunale beslutningsproces. Hvilken beskrivelse, der giver den bedste forklaring, kan ikke afgøres a priori. Estimation af en fejlspecificeret model vil give skæve koefficientskøn (Bunzel et al. 1980).

Hvis medianvælgerhypotesen er rigtig, skal antallet af vælgere, der mener, at de kommunale udgifter til folkebiblioteks-væsenet er for høje være lig med antallet, der mener, at udgifterne er for lave. Kristensen (1981) antyder imidlertid på baggrund af en empirisk undersøgelse af vælgerholdningerne til de offentlige udgifter, at de kulturelle udgifter kun i ringe grad afspejler vælgernes præferencer. Det konkluderes tentativt, at medianvælgerens præferencer for offentlige udgifter ikke synes at være afgørende i den politiske beslutningsproces.

En fundamental forudsætning for at kunne overføre de udledte konklusioner til et repræsentativt demokrati som det danske kommunestyre er derfor, at vælgernes præferencer perfekt aggregeres og repræsenteres i kommunalbestyrelsen. En eventuel udbudsbetinget præferenceforvridning kan skyldes kommunalpolitikeres og offentligt ansattes egen-nyttige adfærd samt interesseorganisationers virke i den politiske beslutningsproces.

II.2. Partipolitiske forskelle mellem kommunerne

Det danske kommunestyre har karakter af et repræsentativt demokrati uden mulighed for afholdelse af kommunale fol-

keafstemninger om konkrete politiske spørgsmål. Vælgerne stemmer ikke direkte om de kommunale udgifters størrelse, men vælger hvert fjerde år ca. 5000 politiske repræsentanter i landets 275 kommuner til at træffe de kollektive beslutninger (Bentzon, 1981). De politiske partier fungerer som organisatoriske bindeled mellem vælgerne og politikerne.

Den politisk-økonomiske analyse af det repræsentative demokrati er oprindelig formuleret af Downs (1957), hvis grundlæggende antagelse er, at

»parties formulate policies in order to win elections rather than to win elections in order to formulate policies«⁶).

Politikernes genvalgssøgende adfærd forudsættes således udelukkende at være motiveret af stemmemaksimeringshensyn.

Med udgangspunkt i en model for partipolitisk konkurrence mellem politikerne om vælgerne stemmer i et repræsentativt demokrati med to politiske partier kan der drages to konklusioner (Mueller, 1979, pp. 98-105). I den politiske ligevægtssituation vil rationelle politikere uafhængig af deres partipolitiske tilknytning indtage et politisk-ideologisk standpunkt, der er sammenfaldende med medianen i vælgerne præferencefordeling, og som er identisk med medianvælgerens ideologiske standpunkt. For det andet er det medianvælgeren, der kontrollerer afstemningen ved at kunne afgøre, hvilket parti, der vinder valgkampen. Eksistens af fuldkommen konkurrence i det politiske system er således en forudsætning for, at vælgerne præferencer aggregeres perfekt.

Partipolitisk konkurrence i det politiske system indebærer derfor, at der ikke i den politiske beslutningsproces forekom-

mer forskel mellem det aktivitetsomfang, der foretrækkes af socialistiske kommunalpolitikere, og det, der foretrækkes af borgerlige kommunalpolitikere⁷). Dette følger af, at de rationelle politikere tilstræber at formulere en politik, der nøje svarer til medianen i vælgerne præferencefordeling.

Lad os derfor opstille hypotesen: Kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har ingen betydning for størrelsen af kommunens folkebiblioteksudgifter.

En alternativ hypotese, som dels synes umiddelbar plausibel, og som dels er udbredt i den politologiske litteratur, kan formuleres på følgende måde:

Partipolitiske præferenceforskelle indebærer, at kommuner med en socialistisk kommunalbestyrelse har højere folkebiblioteksudgifter end kommuner med en borgerlig kommunalbestyrelse.

II.3 Offentlige institutioners adfærd

En formel politisk-økonomisk model for udbydende offentlige institutioners adfærd er formuleret af Niskanen (1971, 1973 og 1975). Som kommunal institution tilvejebringer folkebiblioteket sine økonomiske midler gennem en årlig budgetbevilling, der stilles til rådighed af kommunalbestyrelsen.

Relationen mellem kommunalbestyrelsen og folkebiblioteket kan karakteriseres som en relation mellem én sælger (folkebiblioteket), der konfronteres med én kunde (kommunalbestyrelsen). En sådan relation mellem en monopolistisk udbyder og en monopsonistisk efterspørger kan hensigtsmæssigt analyseres inden for rammerne af en bilateral monopolmodel, hvor folkebibliotekets monopolgrad er afgørende for fastlæggelsen af aktivitetsomfanget.

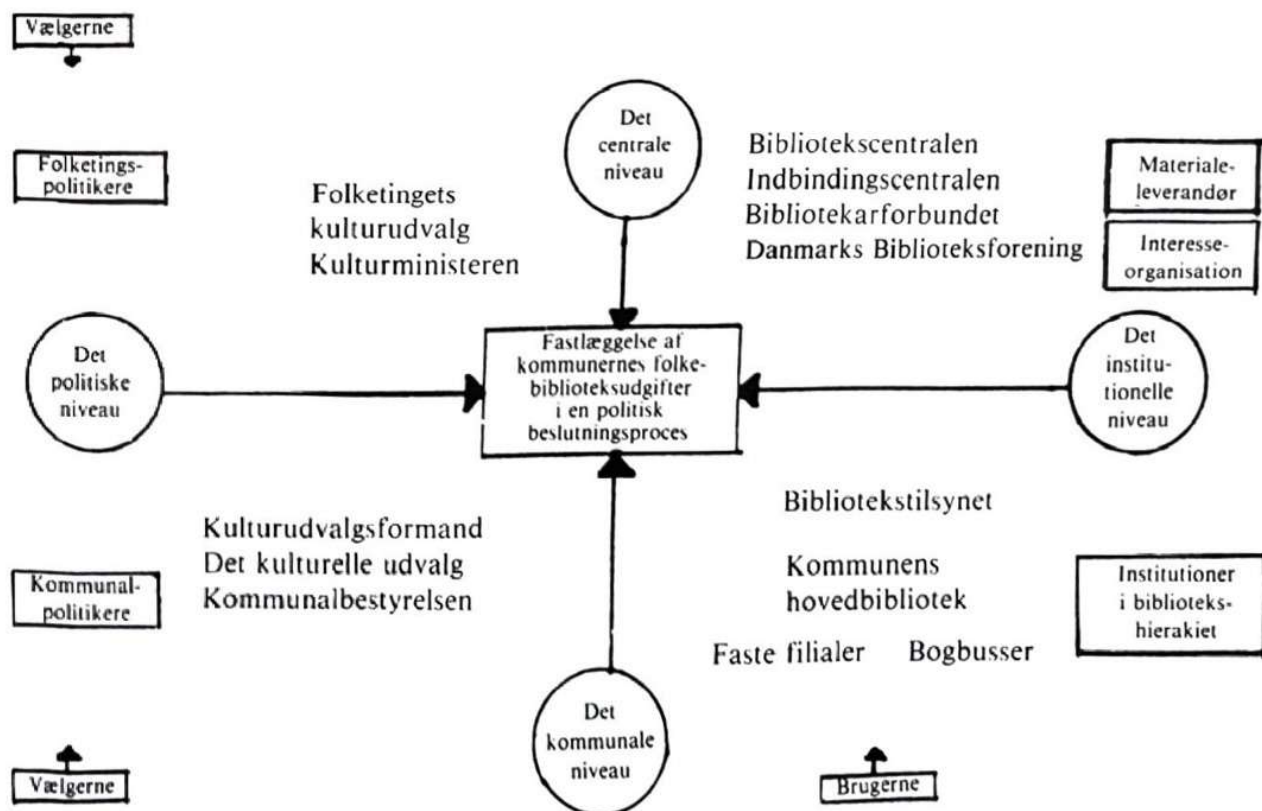
De ansatte i en offentlig institution forudsættes i rollen som offentlige bureaukrater i lighed med de øvrige aktører i den politisk-økonomiske model rationelt at fremme deres egne mål ved at udvise nyttemaksimerende adfærd. Blandt adskillige variable, der kan indgå i den offentlige bureaukrats nyttefunktion, er indkomstens størrelse, antal underordnede, indflydelse, prestige og frynsegoder m.v., der er forbundet med stillingen. Disse variable forudsættes alle at være en positiv monoton funktion af institutionens aktivitetsomfang og det tildelte budget. Med udgangspunkt i nyttemaksimeringsforudsætningen formuleres adfærdsforudsætningen, at offentligt ansatte nyttemaksimerer ved at udvise *budgetmaksimerende adfærd*⁸⁾.

Følgende hypotese kan formuleres:
I den politiske beslutningsproces foretrækker bibliotekslederen i rollen som rationel offentlig bureaukrat et aktivitetsomfang og dermed et udgiftsniveau på

folkebiblioteksområdet, der er større end det, medianvælgeren og kommunalpolitikkerne i en perfekt repræsentativ kommunalbestyrelse foretrækker.

Med støtte i resultaterne i en dansk undersøgelse (Kristensen, 1981) må brugerne af folkebiblioteket som følge af skattefinansieringens kollektive aspekt formodes systematisk at undervurdere den reelle skattepris på benyttelse af folkebiblioteket. En opfattelse af, at folkebiblioteksbenyttelse er omkostningsfrit for den enkelte bruger, fremmes uden tvivl af det eksisterende gratisprincip. Eksistensen af en sådan »skatteillusion«, der kan begrundes med adskillelsen mellem benyttelse og betaling, kan bidrage til at presse udgifterne ud over det niveau, der foretrækkes af en perfekt informeret medianvælger og af en perfekt repræsentativ og informeret kommunalbestyrelse. Ved henvisning til de registrerede udlånstal og antallet af reservationer kan bibliotekslederen gøre kommunalbestyrelsen op-

Figur 3. Det organisatoriske netværk i folkebibliotekssektoren.



mærksom på et efterspørgselspres på folkebibliotekets materialesamling. På denne måde kan bibliotekslederen i den politiske beslutningsproces underbygge argumentationen for øgede bevillinger til folkebiblioteket.

II.4 Innovationsspredning inden for et sektorbeslutningssystem

Et resultat af en meget skarp sektoropdeling inden for den offentlige sektor er, at der har udviklet sig en lang række selvstændige sektorbeslutningssystemer, hvor skillevæggene mellem de enkelte sektorer kan være næsten uigennemtrængelige⁹⁾. Denne sektoriseringstendens indebærer for det første, at folkebibliotekssektoren forholdsvis let kan afgrænses over for de øvrige offentlige delsektorer. For det andet betyder en udpræget sektorspecialisering blandt kommunalbestyrelses- og folketingsmedlemmerne, at der mellem disse og de ansatte i folkebibliotekssektoren eksisterer en umiddelbar mulighed for etablering af interessefællesskab vedrørende sektorens udvikling¹⁰⁾. Forekomsten af et sektorbeslutningssystem på folkebiblioteksområdet kan antydes ved det organisatoriske netværk i figur 3.

Lad os som udgangspunkt antage, at jo større indflydelse, institutionerne i dette sektorbeslutningssystem har på den kommunalpolitiske beslutningsproces, jo lettere vil det være for folkebiblioteket at udnytte sin monopolposition over for kommunalbestyrelsen til at presse kommunens folkebiblioteksudgifter i vejret. I det særlige tilfælde, hvor specifikke sektorinteresser ikke øver nogen indflydelse i den kommunale beslutningsproces, vil de trufne beslutninger perfekt afspejle medianvælgerens præferencer, forudsat at den politiske præferenceaggregeringsmekani-

nisme fungerer perfekt i forbindelse med valget af kommunalpolitikere¹¹⁾.

Ved formuleringen af denne hypotese forudsættes det implicit, at de mest gennemslagskraftige forslag til og krav om øget aktivitet i folkebibliotekerne netop kommer fra sektoren selv. Institutioner og organisationer i folkebibliotekssektorens centrale overbygning som Danmarks Biblioteksforening, Bibliotekarforbundet, Bibliotekscentralen, Indbindingscentralen samt Danmarks Biblioteksskole og Bibliotekskommissionen (1976-1979) må i den politiske beslutningsproces opfattes som selvstændige aktører, der sammen udgør *et særligt sektorspecifikt bureaukrati*.

Kontakterne mellem den enkelte kommunes folkebiblioteksvæsen og den centrale overbygning i folkebibliotekssektoren foregår for det første mellem folkebibliotekerne og de serviceproducerende institutioner som Bibliotekscentralen og Indbindingscentralen. For det andet gennem Danmarks Biblioteksforenings omfattende virksomhed. Hertil kommer kontakterne mellem kommunernes kulturforvaltning og folkebibliotek og den parallelle sektorforvaltning i centraladministrationen, Bibliotekstilsynet, der er statens sagkyndige i biblioteksspørgsmål. Disse kontakter formidles bl.a. gennem bibliotekskonsulentens virksomhed.

Herudover bidrager eksistensen af tidskrifterne Bogens Verden, der udgives af Danmarks Biblioteksforening, og Bibliotek 70, der udgives af Bibliotekarforbundet, til, at biblioteksfaglig viden og bibliotekspolitiske synspunkter spredes til de enkelte bibliotekarere og til de kulturudvalgsmedlemmer, der er medlem af Danmarks Biblioteksforening. Denne fagpresse samt bibliotekspersonalets fælles uddannelsesbaggrund på Danmarks Biblioteksskole bidrager til at opretholde

og evt. styrke kontaktnettet mellem de centrale institutioner i sektoren og kommunernes folkebiblioteksvæsen.

Den foretagne undersøgelse af folkebibliotekssektorens udvikling har for det første vist, at det særligt er kommuner med et i forvejen veludbygget biblioteksvæsen, der har ekspanderet på dette udgiftsområde. For det andet synes en afsmittningseffekt mellem kommunerne at være af betydning for innovationsspredningen i sektoren. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at klassificere de enkelte kommuner som »pioneers, early adapters and laggards« afhengig af, hvor hurtigt de inddrager nye aktiviteter i folkebiblioteksvirksomheden (Kostaki, 1983). Innovationerne har ofte sit udspring i institutioner og organisationer i folkebibliotekssektorens centrale overbygning, hvorfra de via foregangskommunerne (en pionereffekt) spredes til de øvrige heltidsbibliotekskommuner¹²⁾ (en diffusionseffekt). Foregangskommunerne kendetegnes typisk ved et relativt højt indkomstniveau og en relativ høj bibliotekarandel, hvilket i sig selv kan bidrage til at fremme netop disse kommuners innovationstilbøjelighed. Som de første forsøger foregangskommunerne sig med forskellige musik- og mødearrangementer, udlån af AV-midler og kunst samt betjening af nye brugergrupper.

Ved at tage udgangspunkt i innovationsspredningsprocessen i folkebibliotekssektoren formuleres hypotesen, at bibliotekslovens intentioner, ny viden og nye ideer om mulige aktiviteter i folkebiblioteket samt ønsker om udvidelse af de eksisterende aktiviteter lettere kommunikeres til og hyppigere gennemføres i kommuner med et fagligt relativt veluddannet bibliotekspersonale¹³⁾.

For det første forudsættes folkebiblioteksvæsenet i en kommune således at væ-

re mere innovativt og ekspansivt, jo flere kontakter det har til institutioner og organisationer i folkebibliotekssektorens centrale overbygning. Og for det andet øges kontaktantallet samtidig med, at de potentielle aktivitetsvirkninger heraf fremmes, jo flere faguddannede bibliotekarer, der er ansat i en kommunes folkebiblioteksvæsen. Dette indebærer, at antallet og typen af ansatte i en kommunes folkebibliotek, dvs. personalesammensætningen, anses for at være en indikator for innovationstilbøjeligheden i en kommune.

Bibliotekarernes selvstændige indflydelse på kommunernes folkebiblioteksudgifter operationaliseres ved følgende hypotese:

Jo flere bibliotekarer og dermed jo højere bibliotekarandel i en kommunes folkebiblioteksvæsen, jo højere er kommunens folkebiblioteksudgifter pr. indbygger¹⁴⁾.

Det er i det foregående implicit forudsat, at bibliotekarerne i folkebibliotekerne og de ansatte i institutionerne i folkebibliotekssektorens overbygning er motiveret af en fælles præference for øgede folkebiblioteksudgifter. Således kan særligt kontakten mellem institutionerne i den centrale overbygning og deltidsbibliotekskommunerne hæmmes i den udstrækning, folkebibliotekspersonalet i disse kommuner »føler sig fremmedgjorte« over for bureaukraterne i de centrale institutioner.

Lad os tentativt sammenfatte, at der inden for folkebibliotekssektoren eksisterer et særligt sektorspecifikt bureaukrati med udprægede præferencer for øgede folkebiblioteksudgifter. Hertil kommer, at innovationsspredningen inden for sektoren må formodes at være af betydning for udviklingen i den enkelte kommunes folkebiblioteksvæsen.

III. Resultater af den empiriske analyse

I en empirisk tværsnitanalyse på et indsamlet kommunalt datamateriale er der foretaget en komparativ-statisk analyse af *variationen* i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger. Idet der pr. 1. januar 1981 eksisterede 15 biblioteks-fællesskaber, der betjente 43 kommuner, omfatter datamaterialet 247 observationer¹⁵⁾. I tabel 1 findes en variabeloversigt¹⁶⁾. I parentes angives de beregnede gennemsnitsværdier i datamaterialet.

Tabel 1. Variabeloversigt.

FBUDG.81	Primærkommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger i 1981 (budgettal) (166).
INDK.80	Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i primærkommunerne i 1980 (52854).
BEF.81	Primærkommunernes indbyggertal pr. 1. januar 1981 (12909).
BIB.DEL	De faguddannede bibliotekarers andel i procent af det samlede personale i primærkommunernes folkebiblioteker pr. 1. januar 1981 (bibliotekarandelen) (0.29).
SOC.DEL	De socialistiske kommunalbestyrelsesmedlemmers andel i procent af antal pladser i kommunalbestyrelserne i 1980 (socialistandelen) (0.38).

Udgangspunktet for den empiriske analyse er den operationaliserede modelversion, der er vist i afsnit II. 1. Estimation af denne logaritmisk-liniære efterspørgselsmodel på hele datamaterialet giver følgende sammenhæng:

$$\ln \text{FBUDG.81} = -21.57 + 2.24* \\ (-9.80) \quad (10.18)$$

$$\ln \text{INDK.80} + 0.25* \ln \text{BEF.81} \\ (6.25)$$

$$\bar{R}^2 = 0.54 \quad n = 247$$

hvor $\bar{R}^2$ angiver den multiple korrelationskoefficient korrigeret for ta-

bet i antal frihedsgrader. t-værdier er angivet i parentes under koefficientskønnet.

Ud fra en statistisk betragtning er der tale om en pæn relation med meningsfyldte og signifikante koefficienter¹⁷⁾. En signifikant indkomstelasticitet, der estimeres til + 2.2, viser, at folkebiblioteksvirk-somhed har karakter af et luksusgode. Dette resultat er ensbetydende med, at en stigning på 10 procent i den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i en kommune medfører en forøgelse på 22 procent i folkebiblioteksudgifterne pr. indbygger¹⁸⁾. Offentlig organiseret kultur har således en særlig høj indkomstelasticitet¹⁹⁾. Koefficienten til kommunernes indbyggertal, skalaelasticiteten, estimeres til + 0.25 og er signifikant, hvilket tyder på forekomst af, hvad der kan betegnes »stordriftsulemper« i folkebibliotekssektoren. Indbyggertallet i folkebibliotekets virkeområde er således bestemmende for det samlede omfang af folkebiblioteksvirk-somheden, idet kravene hertil øges med øget indbyggertal i virkeområdet.

Det skal nævnes, at indkomstelasticite-ten faktisk viser sig at være yderst robust ved forskellige modelændringer, medens skalaelasticiteten er mere upålidelig.

Estimation af en semi-logaritmisk mo-delspecifikation med bibliotekarandelen og socialistandelen som forklarende vari-able på udbudssiden giver et resultat, der fremgår af regression I i tabel 2. Ved den-ne udvidelse af modellen øges $\bar{R}^2$ markant fra 0.54 til 0.71. Umiddelbart synes to hy-poteser, der blev opstillet ud fra den politisk-økonomiske teori i afsnit II.2 og II.3. begge at være verificeret ved denne estimation på hele datamaterialet. Det gælder dels bibliotekarernes indflydelse i rollen som sektorspecifikke bureaukrater på de kommunale udgiftsbeslutninger og dels den manglende betydning af partipo-litiske præferenceforskelle ved forklaring

Tabel 2. Estimation af kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

Regr. nummer	Kommune-opdeling	Kon-stant	In INDK.80	In BEF.81	BIB. DEL	SOC. DEL	Antal	Gns. udgift	$\bar{R}^2$	R^2
I	Alle kommuner	-18.44 (-9.97)	2.02* (11.22)	0.12* (4.00)	1.53* (11.77)	0.01 (0.04)	247	166	0.71	0.72
II	Deltids-bibliotek ¹⁾	-17.32 (-3.33)	2.06* (4.48)	-0.04 (-0.31)	1.43* (4.77)	-0.54 (-1.32)	73	79	0.35	0.38
III	Heltids-bibliotek ¹⁾	-14.09 (8.19)	1.74* (10.88)	0.05* (1.67)	-0.22 (-0.85)	0.12 (0.75)	174	226	0.52	0.53
IV	Central-bibliotek	-11.13 (-1.75)	1.71* (2.85)	-0.18* (-3.60)	0.18 (0.15)	0.13 (0.35)	14	334	0.63	0.74
V	Øvrige heltids-biblioteker	-14.13 (8.31)	1.77* (11.06)	0.03 (1.00)	-0.19 (-0.73)	0.07 (0.46)	160	217	0.55	0.57
VI	Borgerlige kommuner ²⁾	-17.12 (-7.89)	1.91* (8.68)	0.11* (2.20)	1.61* (10.73)	-0.06 (-0.20)	173	128	0.70	0.71
VII	Socialistiske kommuner ²⁾	-21.12 (-6.07)	2.28* (6.91)	0.12* (3.00)	2.10* (6.77)	-0.49 (-1.29)	74	237	0.63	0.65
VIII	Borgerlige partipolitiske ³⁾	-17.15 (-7.30)	1.90* (7.92)	0.13* (2.17)	1.49* (8.76)	-0.20 (-1.11)	134	145	0.70	0.71
IX	Partipolitiske kommuner ³⁾	-18.04 (-9.30)	1.98* (10.42)	0.12* (3.00)	1.57* (10.47)	0.01 (0.05)	208	178	0.70	0.71
X	Ikke-partipolitiske kommuner	-17.07 (-2.94)	2.02* (3.88)	-0.04 (-0.29)	2.11* (7.28)	-0.14 (-0.33)	39	112	0.72	0.75
XI	Kommuner uden- for hovedstad ⁴⁾	-16.46 (5.45)	1.83* (6.31)	0.13* (3.25)	1.67* (12.85)	-0.05 (-0.23)	208	147	0.66	0.67
XII	Kommuner i hovedstad ⁴⁾	-21.26 (-3.87)	2.34* (4.59)	0.04 (0.57)	1.52* (2.98)	0.18 (0.58)	39	327	0.59	0.63
XIII	Heltidskommu- ner i hovedstad ⁴⁾	-12.74 (-2.17)	1.69* (3.25)	0.02 (0.33)	-1.13 (-1.11)	0.14 (0.47)	36	361	0.27	0.35

Anmærkning: t-værdier er angivet i parentes under koefficientskønnet. En * indikerer et statistisk signifikant koefficientskøn på et 95 procent signifikansniveau.

- Noter: 1) Sondringen mellem deltids- og heltidsbiblioteker omtales i fodnote 12.
 2) Sondringen mellem socialistiske og borgerlige kommuner fremgår af fodnote 20.
 3) I partipolitiske kommuner er borgmesteren valgt for et af de politiske partier.
 I ikke-partipolitiske kommuner er borgmesteren valgt på lokale lister.
 4) Hovedstadsområdet omfatter ud over Københavns og Frederiksberg kommuner, kommuner i Københavns og Frederiksborg Amtskommune.

af udgiftsvariationen mellem kommunerne.

Ved at opdele datamaterialet efter forskellige kriterier er det forsøgt at afdække, i hvilken udstrækning disse bemærkelsesværdige resultater skyldes særlige karakteristika ved datamaterialet. De empiriske resultater fremgår også af tabel 2.

Generelt fås en betydelig variation mel-

lem de enkelte estimationer både mht. modellens forklaringssevne og koefficientskønnetes fortegn og numeriske værdi:

- indkomstelasticiteten, der varierer mellem + 1.69 og + 2.34, forbliver signifikant positiv i samtlige estimationer.
- skaelasticiteten, der varierer mellem - 0.18 og + 0.13, er signifikant positiv i otte af de tretten estimationer.

- koefficienten til andelen af sektorspecifikke bureaukrater (bibliotekarandelen), der varierer mellem -1.13 og $+2.11$, angiver en signifikant positiv udgiftseffekt i ni ud af de tretten estimationer. Denne tilsyneladende klare bureaukratieffekt er dog, efter nøje undersøgelse af residualplots m.v., af en trinvis engangskarakter. Dette umiddelbart yderst interessante og signifikante resultat forklares derfor ved, at i 65 af de 73 deltidsbibliotekskommuner med relativt lave folkebiblioteksudgifter pr. indbygger antager den beregnede bibliotekarandel værdien nul, idet der ikke er ansat faguddannede bibliotekarer.
- koefficienten til socialistandelen varierer mellem -0.54 og $+0.18$ uden på noget tidspunkt at blive statistisk signifikant. Partipolitiske præferenceforskelle mellem borgerlige og socialistiske kommunalbestyrelser bidrager således ikke signifikant til forklaringen af udgiftsvariationen mellem kommunerne.

Disse resultater af den empiriske analyse kan sammenfattes med, at der i forbindelse med de foretagne opdelinger af det indsamlede datamateriale forekommer en betydelig *ustabilitet* i de estimerede koefficientskøn. Denne ustabilitet indebærer, at det yderst pæne estimationsresultat med tre statistisk signifikante og teoretisk meningsfulde koefficienter i regression I er knapt så imponerende.

På baggrund af en omfattende residualanalyse kan det tentativt sammenfattes, at den estimerede model er *fejlspecificeret*, idet datamaterialet ikke på tilfredsstillende måde kan beskrives ved én model. Dette indebærer, at estimation af den opstillede model på hele datamaterialet forårsager en utvetydig skævhed i den estimerede koefficient til bibliotekarandelen. Denne

modelfejlspecifikation understreges af de gennemførte F-tests, der viser, at opdelingen af materialet i undergrupper af kommuner generelt er statistisk signifikant. Der er således signifikant forskel på de estimerede koefficientskøn i de enkelte opdelinger på kommuner. Det observerede mønster i de kvadrerede residualer fremkommer typisk i tilfælde, hvor et givet empirisk materiale, der *burde* opdeles og beskrives ved hjælp af f.eks. to selvstændige modeller, søges beskrevet ved én model²¹). Særlig er opdelingen i deltids-, central- og øvrige heltidsbibliotekskommuner af stor betydning for forklaringen af variationen i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

Imidlertid er det i den empiriske analyse demonstreret, at to resultater er yderst signifikante og robuste over for modelændringer og en opdeling af datamaterialet i undergrupper af kommuner. For det første folkebibliotekssektorens relativt høje indkomstelasticitet. For det andet de kommunale folkebiblioteksudgifters uafhængighed af det politiske flertals farve i kommunalbestyrelsen. Dette er et klassisk resultat i den politisk-økonomiske litteratur.

IV. Politisk-institutionelle forskelle mellem kommunerne

Den gennemførte empiriske undersøgelse har påvist en ganske betydelig variation i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger. Udgiftsvariationen afspejles i folkebibliotekernes materialebestand, åbningstid, arten og antallet af kulturelle arrangementer etc. Denne variation i folkebibliotekernes serviceniveau giver sig bl.a. udslag i antallet af udlånte bøger pr. indbygger i de enkelte kommuner. Det forhold, at i lidt over 25 procent af landets kommuner betjenes indbyggerne af et deltidsbibliotek, er således væsentligt for va-

riationen i serviceniveauet på folkebiblioteksområdet.

En opdeling af landets kommuner i mindre landkommuner og større bykommuner synes umiddelbart at være hensigtsmæssig ved en sammenfatning af de empiriske resultater. De mindre landkommuner skiller sig ud ved :

- (a) et relativt lavere indkomstgrundlag pr. indbygger.
- (b) et relativt lavt indbyggertal.
- (c) deltidsbiblioteksbetjening af kommunens indbyggere.
- (d) en ringe grad af partipolitiserings af kommunalpolitikken.
- (e) kommunalbestyrelsen domineres af borgerlige politikere.
- (f) kommunen er beliggende uden for hovedstadsområdet.

Disse *landkommune-karakteristika*, der således synes væsentlige ved forklaringen af de relativt lave folkebiblioteksudgifter pr. indbygger i en række kommuner, må a priori formodes at være tæt korrelerede med demografiske og socio-økonomiske karakteristika som f.eks. befolkningens sammensætning på aldersgrupper og uddannelsesniveauer i kommunerne samt kommunernes areal og befolkningstæthed.

De præsenterede resultater af den politisk-økonomiske analyse kan paralleliseres til en nu klassisk undersøgelse af Pommerehne (1978), der opdeler 111 schweiziske kommuner i kommuner med direkte demokrati, kommuner med repræsentativt demokrati med folkeafstemninger om konkrete politiske spørgsmål og kommuner med repræsentativt demokrati uden disse folkeafstemninger. Det konkluderes, at politisk-institutionelle forskelle mellem disse tre kommunegrupper er af stor betydning for forkla-

ringen af variationen i kommunernes udgifter.

De mindre danske landkommuner kan til en vis grad minde om et direkte demokrati i den omtalte schweiziske undersøgelse, hvor »alle kender alle«, og de kollektive beslutninger træffes på borgermøder, hvor de kommunale udgifter diskuteres og nøje skal begrundes. Beslutningerne træffes hverken under påvirkning af snævre sektorinteresser eller ud fra partipolitiske hensyn, men alene ud fra lokale holdningsmæssige og kulturpolitiske faktorer, der kan afspejle den bibliotekspolitiske tradition i kommunen. I disse kommuner må kontakterne mellem vælgerne, de ansatte i de kommunale institutioner og kommunalpolitikere forventes at være langt hyppigere end, hvad der er tilfældet i større kommuner. Vælgerkontrollen med de kommunale udgifters størrelse og anvendelse er derfor mere direkte, og vælgerens præferencer afspejles i højere grad i de politiske beslutninger.

Større bykommuner kan derimod i højere grad minde om et typisk repræsentativt demokrati uden mulighed for afholdelse af folkeafstemninger om de kommunale udgifter i den fire-årige valgperiode. Institutioner og politiske organisationer, der repræsenterer og søger at fremme specifikke sektorinteresser, har i disse kommuner særlige muligheder for at øve indflydelse på de kommunale beslutninger. Dette kan ske gennem repræsentation i det kulturelle udvalg og kontakter direkte til kommunens sektorforvaltning. I en række større bykommuner er folkebiblioteksvæsenet i øvrigt henlagt til et selvstændigt biblioteksudvalg. I modsætning hertil er den politisk-administrative indflydelse i de mindre landkommuner ofte koncentreret i økonomiudvalget og økonomisk forvaltning. Standardglidninger i serviceniveauet vil således i de større kom-

muner lettere kunne finde sted uden først at skulle forelægges kommunalbestyrelsen. I de mindre kommuner må kommunalbestyrelsen derimod direkte inddrages for at træffe en formel politisk beslutning om at hæve serviceniveauet i folkebiblioteket.

Afslutningsvis berøres *udviklingen* i en kommunes folkebiblioteksvæsen. Åbenbare forskelle i kommunernes indkomstgrundlag og indbyggertal må sammen med bibliotekarernes interesse i en vækst- og innovationsproces i folkebibliotekerne ses som væsentlige forklaringsselementer bag de forskelle, der præger folkebibliotekssektoren. En selvforstærkende vækstproces, hvor nye ansatte i folkebiblioteket igangsætter flere og nye aktiviteter, der igen kræver flere ansatte osv., kan blive en følge af, at en kommune tilslutter sig »en professionaliseret biblioteksverden med en høj grad af indre selvstyre«. På denne måde kan sektorens udvikling påvirkes af automatiske kræfter inden for sektoren selv, der søger at ekspandere dette udgiftsområde, og som for politikerne kan være vanskelige at styre.

I en besparelssituation må det omvendt forventes, at folkebiblioteksvæsenet rammes af besparelser i et omfang, der afhænger af disse sektorinteressers indflydelse i den politiske beslutningsproces. Denne indflydelse afspejles i folkebibliotekets monopolgrad i samspillet med kommunalbestyrelsen. I kommuner med en relativ høj bibliotekarandel og tætte kontakter til institutioner og organisationer i sektorens centrale overbygning må det forventes, at modstanden langt klarere kommer frem i den politiske beslutningsproces end i kommuner, hvor disse sektorspecifikke interesser er svagere repræsenteret. Hvis bibliotekspersonalet tillige allierer sig med brugergruppen, mangedobles effekten af denne modstand

mod besparelser på området. Dette forhold er velkendt på en række offentlige serviceområder.

Herudover kan den kommunale biblioteksleders personlige egenskaber påvirke udviklingen i en kommunes folkebiblioteksvæsen. En dynamisk biblioteksleder vil helt naturligt i rollen som offentlig bureaukrat søge at få kommunens folkebiblioteksvæsen til at vokse. Derved kan hans lederambitioner tilfredsstilles samtidig med, at medarbejdere kan udføre den del af arbejdet i folkebiblioteket, han ikke selv ønsker at udføre.

Den dynamiske biblioteksleder, der hele tiden presser på over for kommunalbestyrelsen for at få øgede bevillinger til folkebiblioteket, vil givetvis kunne bidrage til, at udgiftsniveauet øges i kommunen.

Lad os sammenfatte, at jo større »afstanden« er mellem på den ene side kommunens vælgere og på den anden side kommunalpolitikere og de ansatte i de kommunale institutioner, jo mindre indflydelse må »den midterste vælger i kommunen« formodes at have på de kommunale udgiftsbeslutninger og dermed på udviklingen i kommunens folkebiblioteksvæsen. Den simple medianvælgermodel er derfor mere velegnet ved beskrivelsen af udgiftsadfærden i mindre landkommuner end i større kommuner, hvor muligheden for forekomst af bureaukratisk-institutionelle ufuldkommenheder i den politiske beslutningsproces er større²²). På denne måde danner de politisk-institutionelle forhold i kommunerne baggrund for forskelle i de enkelte folkebibliotekers grad af monopolstyrke over for kommunalbestyrelsen i den politiske beslutningsproces og dermed for den eksisterende udgiftsvariation på dette område.

V. Sammenfatning

Folkebibliotekssektoren er en relativ de-

centraliseret offentlig servicesektor, hvor beslutningerne principielt er kommunale. Sektoren kendetegnes ved en relativ kraftig vækst samtidig med eksistensen af en betydelig variation i folkebiblioteksudgifterne pr. indbygger blandt landets 275 kommuner.

Artiklens formål har været at analysere disse kendetegn ved hjælp af en politisk-økonomisk model for kollektiv beslutningstagning i et politisk system.

Den empiriske analyse, der er baseret på kommunetværsnitsdata, giver fire hovedresultater:

- (i) Folkebiblioteksudgifter har en indkomstelasticitet på + 2, hvilket svarer til, at gennemsnitsborgeren efterspørger folkebiblioteksudgifter som et luksusgode.
- (ii) Andelen af borgerlige hhv. socialistiske kommunalbestyrelsesmedlemmer i de enkelte kommuner er uden betydning for forklaringen af den eksisterende udgiftsvariation på folkebiblioteksområdet.
- (iii) Ansættelse af sektorspecifikke bureaukrater (bibliotekarere) bevirker et engangsspring opad i udgiftsniveauet i en kommunes folkebiblioteksvæsen.
- (iv) En opdeling af det indsamlede datamateriale på deltids-, centralbiblioteks- og øvrige heltidsbibliotekskommuner er væsentlig for forklaring af variationen i kommunernes folkebiblioteksudgifter pr. indbygger.

Fodnoter

1. Artiklen er baseret på en semesteropgave i nationaløkonomi afleveret ved Økonomisk Institut, Århus Universitet. En særlig tak rettes til Martin Paldam uden hvis opfordring og kommentarer, denne artikel næppe var blevet til. Ansvar for det skrevne påhviler dog alene forfatteren. De fremhævede træk ved udviklingen i folkebibliotekssektoren samt datagrundlaget er dokumenteret i Thomsen (1983).
2. Citat fra § 1 i den gældende folkebibliotekslov, der senest er revideret ved Lov nr. 242 af 8. juni 1983.
3. Denne produktivitetsstigning i folkebibliotekerne illustreres i AKF (1982, p. 158, fig. 5.9) ved udviklingen i folkebibliotekernes bog-, bånd- og pladeudlån hhv. pr. heltidsbeskæftiget, pr. faguddannet bibliotekar, pr. åbningstid og pr. bestandsenhed i løbet af 1970'erne.
4. Jvf. Statistiske Efterretninger 1981 A 14.
5. For en generel introduktion til den politiske økonomi, ofte også benævnt »Public Choice«, se Frey (1978) og Mueller (1979). Pedersen & Petersen (1979 og 1980) er stort set de eneste danske bidrag.
6. Jvf. Downs (1957, p. 28).
7. Udtrykket »socialistiske kommunalpolitikere« er i den efterfølgende empiriske analyse operationaliseret ved de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt for Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Danmarks Kommunistiske Parti og Venstresocialisterne. »Borgerlige kommunalpolitikere« udgøres af de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer.
8. De ansatte i de offentlige institutioner opfattes på denne måde i en aktivistrolle. Den enkelte identificerer sig med sit ansættelsesområde og kæmper aktivt for at trække ressourcer til netop dette område. I dansk litteratur findes tesen om den herskende klasse hos Dich (1974). I modsætning hertil står den implicite forudsætning i medianvælgermodellen om loyale og passive embedsmænd i de offentlige institutioner.
9. Jvf. Buksti (1983), Kristensen (1980) og Pedersen & Petersen (1980).
10. Et påfaldende personsammenfald på det centrale niveau blandt politikere, offentlige bureaukrater og interessegrupperepræsentanter med tilknytning til folkebibliotekssektoren illustrerer eksistensen af et selvstændigt sektorbeslutningssystem.
11. Jvf. Blankart (1975). En eksplicit modellering af politikernes og de offentligt ansattes adfærd samt spillet mellem disse i en formel mikroøkonomisk model er bl.a. forsøgt af Fiorina & Noll (1978) og Romer & Rosenthal (1979a).
12. Betegnelsen heltidsbibliotek anvendes almindeligvis om biblioteker med en heltidsbeskæftiget, faguddannet leder. Betegnelsen deltidsbibliotek anvendes om biblioteker, hvor lederen er del-

tidsbeskæftiget. I hovedparten af deltidsbibliotekskommunerne er bibliotekslederen ikke-faguddannet (de såkaldte deltidsbibliotekarere).

13. Plausibiliteten af denne hypotese støttes af en svensk undersøgelse af innovationsspredningen på en række kommunale udgiftsområder, dog ikke folkebiblioteksområdet (Kostaki, 1983).
14. Hypotesen har kun karakter af en tautologisk forklaring i det beskudne omfang, at bibliotekarandelen »smutter af« på de samlede folkebiblioteksudgifter sfa., at bibliotekarere aflønnes relativt højere end det øvrige personale i folkebibliotekerne.
15. Københavns kommune og Frederiksberg kommune er, trods deres stilling som både primær- og amtskommune, medtaget i analysen, idet de begge på folkebiblioteksområdet løser en primærkommunal opgave.
16. Det er forsøgt at anvende en række alternative variabelmål uden at opnå pænere statistiske resultater end de her præsenterede.
17. Som kriterie for koefficientskønnes statistiske signifikans anvendes t-værdier. t-fordelingens kritiske værdier er
 $t_{0.95,120} = 1.66$ og $t_{0.95,00} = 1.65$
 hvor 0.95 angiver et 95 procents signifikansniveau og 120 resp. antal frihedsgrader.
18. Bibliotekssociologiske undersøgelser understreger på individniveau en positiv sammenhæng mellem borgernes biblioteksbenyttelse og folkebibliotekets bonitet, dvs. tiltrækningskraft, samt betydningen af afstanden til folkebiblioteket Groes & Svensson (1976).
19. Dette resultat støttes af Pommerehne & Frey (1976), der finder en signifikant indkomstelasticitet på + 3.80 for kommunale udgifter på det kulturelle område. For de samlede kommunale udgifter fås i samme studie en signifikant indkomstelasticitet på + 0.32.
20. Hvis de socialistiske kommunalbestyrelsesmedlemmer udgør et flertal, er kommunen henregnet under »socialistiske kommuner«, ellers under »borgerlige kommuner«. Se også fodnote 7.
21. Med denne konklusion understreges, at man skal være yderst varsom med at drage forhastede konklusioner ud fra en empirisk analyse, idet der kræves et nøje kendskab til strukturen i det tilgrundliggende datamateriale.
22. Mouritzen & Skovsgaard (1981, p. 116) konkluderer i overensstemmelse hermed, at det relativt høje udgiftsniveau i de større byer til en vis grad kan henregnes til et bureaukratisk pres for øgede offentlige udgifter.

Litteratur

- Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut (AKF, 1982): *Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet*. København.
- Bentzon, K. H. (1981): *Kommunalpolitikkerne*. Samfundsvidenskabeligt Forlag 1981.
- Bergstrom, T. C. & R. P. Goodman (1973): Private demands for public goods. *American Economic Review* 1973, pp. 280-296.
- Blankart, C.B. (1975): »Zur Ökonomischen Theorie der Bürokratie«. *Public Finance* 1975, pp. 166-185.
- Borcherding, T. E. (ed.) (1977): *Budgets and bureaucrats - the sources of government growth*. Durham.
- Borcherding, T. E. & R. Deacon (1972): »The demand for the services of non-federal governments. An econometric approach to public choice«. *American Economic Review* 1972, pp. 891-901.
- Breton, A. & R. Wintrobe (1975): »The equilibrium size of a budgetmaximizing bureau: A note on Niskanens theory of bureaucracy«. *Journal of Political Economy* 1975, pp. 195-207.
- Budgetdepartementet: *Budgetredegørelse*. Finansministeriet, 1980 pp. 103-122, 1981 pp. 170-173.
- Buksti, J. (1983): »Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den danske forskningsmæssige udvikling på området«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1983-2, pp. 191-212.
- Bunzel, H., S. Hylleberg og J. Søndergaard (1980): »Fordelingen af statens generelle tilskud til kommunerne«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1980-1, pp. 23-68.
- Dich, J. (1974): *Den herskende klasse*. København.
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. New York.
- Downs, A. (1965): »A theory of bureaucracy«. *American Economic Review* 1965, *Papers and Proceedings*, pp. 439-446.
- Downs, A. (1966): *Inside bureaucracy*. Boston.
- Fiorina, M. P. & R. G. Noll (1978): »Voters, bureaucrats and legislators: a rational choice perspective on the growth of bureaucracy«. *Journal of Public Economics* 1978, pp. 239-254.
- Folkebiblioteksstatistik*. Budgetter og virksomhed. Udgivet af Bibliotekstilsynet. Årgang 1977-1982.
- Frey, B. S. (1978): *Modern political economy*. London.
- Frey, B. S. & W. W. Pommerehne (1982): »How powerful are public bureaucrats as voters?«. *Public Choice* 1982-3, pp. 253-262.
- Groes, E. & B.R. Svensson (1976): *Økonomiske analyser i bibliotekssektoren*. Stor opgave ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Udgivet på Bibliotekscentralens forlag 1976.
- Inman, R. P. (1978): »Testing political economy's »as if« proposition: Is the median income voter really decisive?«. *Public Choice* 1978, pp. 45-65.
- Kostaki, A. (1983): »Spatial interaction models and

- logistic growth models: An application to Swedish political innovation data». Papir præsenteret på »The European Public Choice Meeting 1983«.
- Kristensen, O. P. (1980): »Den politiskbureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor«. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1980-4, pp. 80-102.
- Kristensen, O. P. (1981): »Vælgerholdninger til offentlige udgifter: Tror vælgerne, at offentlig service er gratis?«. *Økonomi og Politik* 1981-3, pp. 191-205.
- Kühl, P.-H. & J. K. Munk (1979): *Folkebiblioteket og befolkningen*. Publikation 89, Socialforskningsinstituttet, København 1979.
- Mouritsen, P. E. & C.-J. Skovsgaard (1981): »Regression analysis and principles of equalization«. I: OECD (1981): *Measuring local government expenditure needs: The Copenhagen workshop*.
- Mueller, D. C. (1979): *Public Choice*. Cambridge surveys of economic literature.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago 1971.
- Niskanen, W. A. (1973): *Bureaucracy: Servant or master?* Hobart Paper Back 5, London 1973.
- Niskanen, W. A. (1975): »Bureaucrats and politicians«. *Journal of Law and Economics* 1975, pp. 617-643.
- Pedersen, K. M. & J. H. Petersen (1979): »Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien«. *National-økonomisk Tidsskrift* 1979-1, pp. 35-54.
- Pedersen, K. M. & J. H. Petersen (1980): *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?* Berlinske Forlag 1980.
- Perkins, G. M. (1977): »The demand for local goods: Elasticities of demand for own price, cross prices and income«. *National Tax Journal* 1977, pp. 411-422.
- Pommerehne, W. W. (1978): »Institutional approaches to public expenditures - empirical evidence from swiss municipalities«. *Journal of Public Economics* 1978, pp. 255-280.
- Pommerehne, W. W. & B. S. Frey (1976): »Two approaches to estimating public expenditures«. *Public Finance Quarterly* 1976, pp. 395-407.
- Pommerehne, W. W. & B. S. Frey (1978): »Bureaucratic behavior in democracy: A case study«. *Public Finance* 1978, pp. 98-112.
- Romer, T. & H. Rosenthal (1979a): »Bureaucrats versus voters: On the political economy of resource allocation by direct democracy«. *Quarterly Journal of Economics* 1979, pp. 563-587.
- Romer, T. & H. Rosenthal (1979b): »The elusive median voter«. *Journal of Public Economics* 1979, pp. 143-170.
- Schneider, F. & J. Nauman (1982): »Interestgroups in democracies - how influential are they? An empirical examination for Switzerland«. *Public Choice* 1982-3, pp. 281-303.
- Søndergaard, J. (1982): *Alternative approaches to the modelling of local government expenditure behavior*. Rapport nr. 7 i projektet Statslig styring, lo-
- kalsamfund og kommunalpolitik. Århus Universitet 1982.
- Thomsen, P. (1983): »De kommunale folkebiblioteksudgifter - en politisk-økonomisk analyse af folkebibliotekssektoren«. *Semesteropgave* ved Økonomisk Institut, Århus Universitet.