

Nr. 1 Maj
74. årgang 2001

Øko

no &
mi

Poli
tik

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Økonomi & Politik 2001

74. årgang nr. 1. Maj 2001

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

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Professor Niels
Kærgård, Økonomisk Institut, Konge-
lig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Arbejdsministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut
for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for
Organisation og Arbejdssociologi,
Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk
Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk
Institut, Kongelig Veterinær- og
Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut
for Statskundskab, Københavns
Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for
Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for
Udenrigshandel, Handelshøjskolen
i Århus
- Direktør Peter Wendt, Investering-
Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: oekpol@djof.dk
<http://www.djof.dk/forlag/oekpol/>

Abonnement for 2001:

- Privatpersoner: kr. 350,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 425,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

TEMA: PUBLIC CHOICE-TEORIEN Eksternaliteter i økonomi og politik 2

Otto Brøns-Petersen

Spatiale modeller: Formaliseret Public Choice 12

Søren Serritzlew

Public Choice – budgetmaximerende bureaukrater og andre historiske konstanter i politiske beslutningsprocesser 27

Niels Bredsdorff

Pending og stemmeprocent 41

Niels Groes & Steffen Petersen

KRONIK Politisk kronik 2. halvår 2000 45

Lars Bille

ANMELDELSER 59

- Regering og embedsmænd
- Septemberforliget og det 21. århundrede
- Frihed, lighed og effektivitet?
- Danish Foreign Policy Yearbook
- Organiseringen af den Europæiske Union
- Diskursteori, demokrati og lokaludvalg

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

den 21. maj 2000 i DJØF's lokaler

Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne.

Forord

Public choice-teorien er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*. Der er tale om en teoretisk tilgang, som på verdensplan har været en af de mest indflydelsesrige i studiet af økonomisk politik, interesseorganisationer, politisk beslutningstagning, bureaukraters adfærd og vælgeradfærd i de seneste 20 år. På mange måder er public choice-teorien globalt set ved at få status som lingua franca med hensyn til studiet af det politiske system. Akkurat som neoklassisk økonomisk teori er det, for så vidt angår det økonomiske system. Desværre har teorien endnu ikke fået samme status i Danmark, som den har i de lande, vi normalt sammenligner os med. Målet med temanummeret er at give et lille bidrag til at ændre denne situation.

I den første artikel analyserer *Otto Brøns-Petersen* en række af de fundamentale spørgsmål, som public choice-teoretikerne tager fat på. Et af de vigtigste består i, hvordan egen nytteorienterede individer kan agere, således at de alene fremmer velfærd i samfundet generelt, uden at de samtidig skader andres velfærd. Der er med andre ord tale om, hvordan man løser eksternalitetsproblemet. Brøns-Petersens analyse peger på, at forsøg på at løse eksternalitetsproblemer i sig selv skaber andre problemer. Alt i alt tyder det således på, at de politiske muligheder for at løse eksternaliseter er meget mindre end ofte antaget.

I den anden artikel anvender *Søren Serritzlew* public choice-teorien som udgangspunkt for etableringen af såkaldte spatiale modeller. Han viser, hvordan nogle af public choice-teoriens klassikere tager udgangspunkt i spa-

tiale modeller, men kritiserer samtidig disse modeller for ofte at være alt for forsimplede. Med udgangspunkt i offentlig budgettering viser han, hvordan spatiale modeller kan sofistikere analyserne og producere modintuitive hypoteser.

Endelig analyserer *Nils Bredsdorff* public choice-teoriens skabelse af såkaldte overhistoriske konstanter, som en ny positiv samfundsvidenskab skal bygges op på grundlag af, men som samtidig virker som en kritik af selve public choice-teoriens grundlag. Bredsdorff anerkender, at public choice-teoretikerne selv i deres analyser inddrager den historiske kontekst og den faktiske virkelighed, som bureaukraterne fungerer i. Dette undergraver imidlertid visse påstande om fx maksimering af egennytteadfærden, som public choice-teorien hviler på.

Udenfor temaet analyserer *Nils Groes* og *Steffen Petersen* sammenhængen mellem pendling og vælgeradfærd. Resultatet er, at den øgede pendling har ført til faldende lokalpolitisk engagement i små og mellemstore kommuner. Hver gang udpendlingen stiger 10 procentpoint, falder stemmeprocenten ved kommunevalget med 1-2 procentpoint.

Endelig bringes traditionen tro en politisk kronik af *Lars Bille* om den politiske udvikling i 2. halvår af 2000.

Peter Nedergaard
Redaktør

Eksternaliteter i økonomi og politik

Af Otto Brøns-Petersen, cand.polit, kontorchef i Skatteministeriet og ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet*

1. Indledning

Public choice-teori har været en af vækstindustriernes inden for økonomi og statskundskab de sidste tyve år. Sammen med spilteorien, også en vækstindustri, har den bidraget til at afdække, at en lang række af de valg, som økonomiske agenter og politiske beslutningstagere står overfor, har stærke principielle ligheder på det abstrakte plan.

Et af de helt centrale spørgsmål, denne udvikling har bidraget til at kaste skarpere lys over, er hvad Munger (2000) har kaldt

»the 'fundamental human problem': How can a society construct, or preserve, institutions that make self-interested individual action not inconsistent with the welfare of others«.

Problemet er naturligvis ikke nyt. Det var centralt allerede for Smith (1976[1776]), som var optaget af, hvordan markedssystemet er i stand til at koordinere, så velfærdforbedringer optræder som et biprodukt – »som ledet ved en usynlig hånd« – af egenyttige agenteres handlinger:

»It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages« (1976[1776], 18).

Og mere end 100 år tidligere var det det samme problem, som optog Hobbes (1985[1651]). Hvor Smiths analyse tager eksistensen af en række institutioner for given, forsøgte Hobbes at tage udgangspunkt i en situation helt uden institutioner af nogen art, naturtilstanden, hvor kun »the right of nature« er gældende, og hvor livet er »solitary, poor, nasty, brutish, and short.« (1985[1651], 186).

Til den oftest lidet frugtbare diskussion om, hvorvidt public choice-teorien er udtryk for en »økonomisk invasion« af statskundskaben, er det værd at bemærke, at Hobbes altså kom først. Derfor er det formentlig rigtigst at se økonomien som barn af den politiske teori.

I moderne teoris terminologi handler forskellen på Smiths og Hobbes udgangspunkter om *eksternaliteter*.¹ Smiths gunstige resultat følger i virkeligheden af, at ejendomsretsinstitutionen – se Demsetz (1967) – tenderer til at internalisere marginale gevinster og omkostninger. Hobbes umiddelbart dystre resultat følger derimod af, at freden i naturtilstanden antages at være et kollektivt gode, som underforsynes på grund af de stort set udelukkende eksterne fordele ved, at den enkelte holder fred.² For Hobbes var det eneste holdbare alternativ til naturtilstanden en social kontrakt, som indsætter en suveræn enehersker til at sikre freden.

Mungers fundamentale problem kan helt generelt reformuleres som et spørgsmål om, hvordan eksternalitetsproblemer kan løses.

Selv om public choice-teorien har kastet skarpere lys på hans problem, har den dog samtidig bidraget til en erkendelse af, at mulighederne for at løse problemet er snævrere end tidligere antaget. I traditionel økonomisk velfærdsteori siden Marshall og Pigou har fokus været på eksternaliteter i markedet. Udrustet med teorier om bl.a. optimal beskatning og optimal forsyning af kollektive goder har den neo-klassiske stat i princippet redskaberne til rådighed for at korrigere markedsfejl. Det er både en normativ og en positiv statsteori, velfærdsteorien tilbyder. Den neo-klassiske stat *bør* korrigere markedsfejl, og dette behov anvendes tillige til at forklare, hvordan eksisterende stater *er* opstået.

Public choice-teorien har imidlertid påvist, at der også kan eksistere *politikfejl*, når der tages hensyn til strategiske incitamenter og eksterne effekter forbundet med politiske og administrative valg. Det gælder eksempelvis free rider-incitamenter ved at organisere politiske beslutninger med konsekvenser for større grupper (Olson 1965) og koalitions overvæltning af finansieringsbyrder på ikke-koalitionsmedlemmer (Riker 1962). Paradoksalt nok er free rider-problemerne ved politiske beslutninger ofte størst præcis på de samme områder, hvor markedsfejlene er mest omfattende. Et alle-omfattende ægte kollektivt gode indebærer et markant free rider-incitament både på markedet og i den politiske proces.

Påvisningen af, at der både kan eksistere markeds- og politikfejl, har i første omgang lagt op til en *komparativ* tilgang: Konkrete problemer bør løses i den sfære – markedet eller den politiske – hvor eksternalitetsproblemerne er *relativt* mindst.

Kontraktarianske teoretikere med Buchanan i spidsen har imidlertid gjort meget stærkt gældende, at ad hoc-beslutninger om den rette sfære også ville være forbundet med eksternalitetsproblemer. Derfor må det fundamentale valg træffes på *konstitutionelt* niveau. Det er ved fastlæggelsen af konstitutionelle regler, at det er relevant at fastlægge institutionelle rammer til at imødegå eksternalitetsproblemer. De sammenligner situationen med et spil og den kategoriske »distinction between the choice of a strategy of play within a set of defined rules and the choice of the rules themselves« (Brennan & Buchanan 1985, 10.1.19).

Hvis man skal generalisere den indvending mod velfærdsteoriens umiddelbare konklusioner, som er blevet rejst af public choice-teoretikere, er det, at korrektionen af et eksternalitetsproblem *i sig selv indebærer et spilteoretisk problem*. Der kan f.eks. være tale om, at en korrektion i et kollektivt gode-spil kræver, at der findes et højere ordens »afstemningsspil«, som fastlægger betalingsandele og outputmængde for det kollektive gode. Men etableringen af dette højere ordens-spil kan på sin side udgøre nok et spilteoretisk problem og af en endnu højere orden (f.eks. at fastlægge konstitutionelle rammer for »afstemningsspillet«). Også dette spil kan involvere et forudgående spilteoretisk problem... og så fremdeles. Det er i princippet muligt, at problemet kan gå i evig regres (så korrektionen på k 'te ordens-niveau forudsætter korrektion på $k+1$ 'te ordens-niveau for ethvert k). Ellers findes et højeste ordens-spil, som enten kan eller ikke kan korrigere eksternalitetsproblemerne af lavere orden.

Det betyder, at også kontraktarianere kan blive ramt af den indvending, de selv har rejst. En »optimal« konstitution har ringe relevans, hvis det ikke samtidig kan vises, at der ikke er højere ordens problemer knyttet til at implementere og håndhæve den.

Det kan således vises, at *egentlige eksternaliteter* i sidste ende slet ikke kan korrigeres og logisk set end ikke kan siges at indebære inoptimalitet. Forekomsten af eksternalitetsproblemer er derfor langt fra så oplagt et udgangspunkt for korrigerende intervention, som det ofte antages.³

Det kan lettest illustreres⁴ ved en let tillempning af velkendt spilteori.

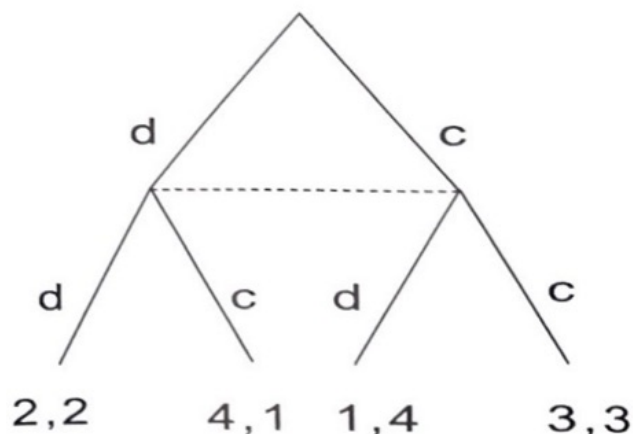
2. Lukkede Prisoners Dilemma-spil

En meget generel og abstrakt måde at fremstille eksternalitetsproblemet på er ved et spil, hvis ligevægt(e) ikke tilhører Paretosættet. Paretosættet er de payoff-kombinationer, hvor det ikke er muligt at stille nogen bedre, uden at mindst én anden spiller får lavere payoff. Det såkaldte one-shot Prisoners Dilemma (PD) er et godt og derfor også hyppigt anvendt eksempel på et spil med et eksternalitetsproblem. Figur 1 illustrerer et sådant PD-spil for to spillere. Hver spiller råder over en c(operate)- og en d(effect)-strategi. For hver spiller gælder, at d er en bedste dominerende strategi; uanset hvad modspilleren gør, giver d det højeste payoff. PD indeholder derfor kun én (Nash)ligevægt {d,d}. Men {d,d} er samtidig den eneste strategikombination, der som udgangspunkt ikke tilhører Paretosættet.

Der eksisterer i princippet to udveje fra eksternalitetsproblemet i et one-shot PD:

- 1) Payoff-strukturen kan ændres, således at Nashligevægten kommer til at tilhøre Paretosættet. Det kan enten ske gennem en løsning, der kun involverer de to spillere selv – f.eks. i form af en forudgående kontrakt. Eller det kan ske gennem intervention fra en anden eller flere andre spillere – i form af positive eller negative incitamenter. Endelig er det naturligvis også muligt, at spillere kan ændre præferencer, således at der ikke længere er tale om et PD-problem (det vender vi tilbage til).

- 2) Strategisættene kan begrænses eller udvides, således at en ny Nashligevægt tilhører Paretosættet. I PD ville f.eks. en afskæring af d-strategierne løse eksternalitetsproblemet; strategikombinationsmængden ville kun indeholde den Paretooptimale kombination {c,c}.



Figur 1. Lukket PD-spil.

Fælles for disse udveje er, at de korrigerende indgreb finder sted *uden for* spillet. Lad et spil siges at være **lukket**, hvis det ikke er betinget af strategivalg i et spil af højere orden. Hvis der er tale om et lukket spil, er det altså ikke muligt at foretage korrigerende indgreb udenfor spillet. *Det er derfor per definition heller ikke muligt at korrigere eksternaliteter i et lukket spil.*

3. Eksternaliteter i et åbent spil

Lad et spil være **åbent**, hvis der findes et spil af højere orden, som afgør, om det åbne spil spilles eller ej (det har ikke ubetinget startnode). Også dette højere ordens-spil kan være betinget af, at det vælges i et spil af endnu højere orden – og så fremdeles. Figur 2 illustrerer åbne spil. Både spillene $G(0)$ og $G'(0)$ er åbne nulte ordens-spil. Hvilket af de to spil, der spilles, afgøres i første ordens-spillet $G(1)$.

det relevante højere ordens-spil, må det ikke være en domineret strategi at korrigere det lavere ordens-spil.

Under alle omstændigheder er der et *paradoks* ved åbne spil, som kan korrigeres for eksternaliteter. Hvis et sådant spil skal kunne korrigeres, kræver det – som vi har set – at der eksisterer et højere ordens-spil, hvis ligevægte leder til det korrigerede spil. Det er betingelsen for, at korrektionen kan finde sted. Hvis eksternalitetsproblemet i underspillet overhovedet skal blive aktuelt, kræver det således, at der er en eller flere spillere i det højere ordens-spil, som følger dominerede strategier. Det kan de pr. definition kun gøre, hvis deres information er imperfekt. Det er konceptuelt umuligt for en fuldt informeret spiller at spille en domineret strategi.

Man kan således med logisk nødvendighed konkludere (fremsætte et 'teorem'):

Eksternalitetsproblemer, som alene skyldes eksternaliteter, kan ikke korrigeres. Eksternaliteter, der kan korrigeres, skyldes enten koordinationsproblemer eller imperfekt information, ikke eksternaliteten per se.

4. Koordinationsspil

Hvad skal vi forstå ved et koordinationsproblem? Spilteoretisk kan det illustreres med figur 3, som viser et spil på strategisk form. To spillere forudsættes hver at have to strategier til rådighed: a og b. Der er to Nashligevægte {a,a} og {b,b}, hvoraf kun den sidste tilhører Paretosættet.

Spillet i figur 3 kan indebære et koordinationsproblem, hvis spillerne er fanget i den Paretodominerede ligevægt {a,a}. Man kan helt generelt definere et koordinationsproblem ved, at der eksisterer ligevægte såvel inden som uden for Paretosættet. I visse tilfælde vil Paretoligevægtene være naturlige focal points, således at det er usandsynligt, at spillet enten permanent eller overhovedet vil bli-

ve fanget i en ikke-efficient ligevægt. Det er f.eks. tilfældet, når inefficiente Nashligevægte er betinget af utroværdige trusler (hvilket har ført til mere restriktive ligevægtsbegreber som underspilsperfekte ligevægte), når spillere omkostningsfrit kan annoncere strategiskift, eller når »stød« i form af f.eks. fejlvalg af strategier fører til skift til en efficient ligevægt.

		Spiller 2	
		a	b
Spiller 1	a	1,1	0,0
	b	0,0	2,2

Figur 3. Koordinationsspil

I andre tilfælde kan skift til en efficient ligevægt indebære et *eksternalitetsproblem* i et højere ordens-spil (f.eks. hvis annonceringsomkostningerne overstiger gevinsten ved at skifte for den enkelte agent). I så fald er der tale om, at koordinationsproblemet kan reduceres til et eksternalitetsproblem. Selv et prima facie koordinationsproblem kan altså ikke danne udgangspunkt for korrektion; først når det er klart, at der ikke er eksterne problemer forbundet med at flytte til en efficient ligevægt, er der basis for det.

5. Hvad er 'efficient'?

Hvis der ikke er mulighed for at korrigere en eksternalitet, kan denne tilstand så overhovedet siges at være inefficient eller inoptimal? Standardkravet til en optimal løsning er, at den er opnåelig. I den aktuelle sammenhæng har vi implicit forudsat, at et udfald er opnåeligt, hvis der eksisterer en strategikombination, som frembringer det. Dette krav er væsentligt mindre restriktivt end kravet til en korrektion; for at en korrektion skal kunne forekomme, skal strategikombinationen ikke alene tilhøre spillet, men tillige spillets ligevægte. Det forekommer konsistent at stille

samme krav til Pareto-sættet; strategikombinationer uden for ligevægt er kun opnåelige, hvis vi ignorerer strategisk knaphed – dvs. at rationalitetsforudsætningen lægger visse (minimale) begrænsninger på strategivalgene. Denne knaphed er ikke mindre reel end knaphed på f.eks. fysiske goder.

Konsekvensen af alternativt at indføre en betingelse om, at Pareto-sættet skal udtages fra ligevægtssættet er imidlertid drastisk. Den er, at eksternaliteter ikke kan forekomme i ligevægt i et lukket spil. I f.eks. et one-shot PD eksisterer der kun én ligevægt, {d,d}, som derfor per definition er Pareto-sættets eneste element. I et åbent spil kan en eksternalitet først identificeres, når der er identificeret en Paretoforbedrende ligevægt.

Det rejser spørgsmålet, om man kan gå skridtet videre og konkludere: Alting er altid optimalt. Var de forventede omkostninger ved at ændre strategi for nogen spiller mindre end de forventede gevinster – herunder forventede omkostninger og gevinster ved yderligere information – ville vedkommende have ændret den. Eggertsson (1990) argumenterer således for, at det er logisk inkonsistent at postulere inefficiens i en mikroøkonomisk model med agenter, der maksimerer under knaphedsrestriktioner. Hvad der umiddelbart kan forekomme at være inefficiens må i virkeligheden tilskrives uidentificerede restriktioner. Eggertssons argument er korrekt, *forudsat* ingen spillere (givet deres begrænsninger) har frihedsgrader tilbage – herunder observatøren af den mikroøkonomiske model. Denne forudsætning er opfyldt for statistiske ligevægte, som observeres af en helt ekstern observatør, eller for historisk afsluttede tilstande. Den er derimod ikke opfyldt, hvis observatøren – f.eks. den velfærdsøkonomiske teoretiker – har frihedsgrader til at agere på basis af i spillet, og hvis den erhvervede information fører til et nyt strategivalg. Men det er vigtigt at fastholde, at hele potentialet for Paretoforbedringer som følge af velfærdsøko-

nomisk teoretiseringen i sidste ende må føres tilbage til, at teoretiske opdagelser og teoretikerens deraf følgende ændrede strategivalg er tilstrækkeligt til at realisere disse forbedringer.

6. Ethiske udveje?

Mungers formulering af det fundamentale menneskelige problem udelukker, at man kan anvende uegennyttighed som udvej ved eksternalitetsproblemer. Men er det rimeligt?

Det er klart, at uegennyttighed, som direkte indgår i de »rå« præferencer, vil kunne transformere f.eks. et PD-spil til en spiltype uden eksternalitet. Antag f.eks. i figur 1, at det er modspillerens payoff, som betinger den første spillers præferencer. c(operate) vil da være en dominerende strategi.

En mere plausibel og sofistikeret form for uegennyttighed er at forudsætte, at spillerne opfatter sig bundet af en deontologisk etik – dvs. følger etiske principper, som er forpligtende, selv om der ville være en egennyttig fordel forbundet med at handle opportunistisk. Kants kategoriske imperativ er et eksempel:

»Jeg skal aldrig bære mig anderledes ad, end at *jeg også kan ville, at min maksime skal blive en almen lov*« (Kant 1972[1785], 153) (org.fremh.).

I et PD svarer det kategoriske imperativ til, at den enkelte spiller vælger (kontrafaktisk eller ej) at forudsætte, at *alle* følger samme strategi (som dermed bliver en almen lov). Det giver valget mellem {c,c} og {d,d}, hvoraf den første giver højere payoff end den anden. Der kan altså realiseres en efficient løsning.

Problemet med at forudsætte uegennyttig etik er, som G. Hardin (1968, 1243) bemærker, at »conscience is self-eliminating«. I moderne spilteoretiske termer ville vi forlange, at uegennyttig adfærd ikke kunne invaderes af egennyttige strategier. En strategi kan

invaderes af en anden, hvis spillere, som følger de første, systematisk taber til spillere, der følger den anden – på en måde, så de sidste over tid kan fortrænge de første. Der er her tale om et evolutionært perspektiv; strategier, der ikke gensidigt kan invadere hinanden, er evolutionært stabile (ESS) (se f.eks. Weibull 1995). Det er forholdsvis let at vise, at det kategoriske imperativ ikke er ESS – det vil over tid blive fortrængt af opportunistiske spillere i et one-shot PD.

Det bør her bemærkes, at sårbarheden over for invasion ikke gælder, når der er tale om etiske normer, der opstår som led i et *gentaget* PD (hvor spillerne i modsætning til i et one-shot PD har chance for at møde hinanden igen). Som demonstreret af Axelrod (1981), kan spontant samarbejde i form af f.eks. gensidige tit-for-tat strategier ikke invaderes. Tit-for-tat vil sige, at man alene vælger en d(e)fect-strategi, hvis modspilleren valgte en d-strategi i foregående runde. Tilsvarende kan normer, der opstår som følge af omkostninger ved en kontinuerlig opportunistisk maksimering (et begrænset rationalitets-argument), være robuste over for invasion. Hvis spillerne ikke ved præcis, hvilke spil de konkret befinder sig i løbende, kan det være en hensigtsmæssig tommelfingerregel at holde sig til at spille kooperativt. Specielt hvis man har investeringer bundet i et omdømme, kan omkostningen ved opportunistisk adfærd være meget høj.

Disse egennyttige gevinster ved etisk adfærd kan imidlertid ikke definitivt løse egentlige eksternalitetsproblemer. Et gentaget PD, hvor tit-for-tat er evolutionær stabil, lever ikke op til definitionen på et eksternalitetsspil (men kan indebære et koordinationsproblem). I tilfældet med begrænset rationalitet vil det for det første ikke være alle spillere, som vælger kooperative strategier som fast regel; der vil være en blandet ligevægt (Friedman 1991). For det andet vil tilbøjeligheden til at vælge en kooperativ fast regel være

aftagende med frekvensen af one-shot PD-spil, som spillerne kommer ud for.⁶

7. Eksternaliteter og konstitutionel teori

Som sagt er der stærke argumenter for det kontraktarianske synspunkt om, at politiske korrektioner af eksternaliteter er et konstitutionelt anliggende. Det er vanskeligt at se en begrundelse for et behov for at korrigere eksternaliteter af lavere orden uden systematisk at inddrage tilsvarende problemer på højere ordens-niveau. Det betyder bl.a., at normativ økonomisk teori nødvendigvis må inkorporere politisk teori. Velfærdsteori, som ikke gør det, kan højst betragtes som foreløbig *input* til politisk teori.

Der er imidlertid også eksternalitetsproblemer knyttet til valg på det konstitutionelle niveau. Binmore (1994) og Hardin (1997) drager en særdeles relevant sondring mellem sociale kontrakter, som løser henholdsvis et PD-problem og et koordinationsproblem. Deres argument for, at der alene er basis for den sidstnævnte type, understøttes af logikken i analysen ovenfor. Som det imidlertid samtidig blev gjort gældende, forudsætter løsningen på et koordinationsproblem, at der ikke er eksternalitetsproblemer knyttet til at skifte til en ligevægt fra Pareto-sættet – ellers er vi tilbage i et ikke-løseligt eksternalitetsproblem.

Mungers fundamentale problem indeholder to elementer: Henholdsvis *konstruktionen* og *bevarelsen* af institutioner. I et koordinations-spil kan man groft oversætte bevarelsen til at finde en robust ligevægt fra Pareto-sættet, og konstruktionen til at flytte fra en Paretoinferiør eksisterende ligevægt.

Brennan & Buchanan (1985, ch. 10) er opmærksomme på, at en løsning af implementeringsproblemet – flytningen af ligevægt – er afgørende for relevansen af den konstitutionelle tilgang, og at de som udgangspunkt har vanskeligheder her. De er endog større

end hos Hobbes, fordi man insisterer på, at konstitutionelle reformer skal være demokratiske. Hos Hobbes kan individuelle incitamenter til at blive suveræn hersker muligvis være tilstrækkeligt for at komme ud af naturtilstanden – jf. Hamptons (1988) forsøg på at rekonstruere den hobbeske proces, så den undviger eksternalitetsproblemer på højeste ordensniveau⁷. Brennan og Buchanan peger imidlertid på, at to forhold kan bidrage til at mindske implementeringsproblemet. For det første træffes konstitutionelle beslutninger bag et »slør af usikkerhed⁸« om fremtiden. Jo mere generelle og tidsmæssigt langtrækkende en politisk beslutning er, desto større usikkerhed knytter der sig til den enkeltes konkrete omstændigheder. På samme måde som usikkerhed ex ante kan muliggøre f.eks. efficiente forsikringskontrakter, vil der bag sløret være mulighed for, at borgernes konkrete interesser ikke fanger dem i et PD-problem:

»In constitutional choice, freeridership refers largely to the potential absence of individualized interest in general rules rather than to the presence of any directly contrasting nongeneral or private interest« (1985, 10.9.46).

Tilbage står imidlertid, at implementeringen af en Paretoforbedrende konstitutionel reform ifølge deres opfattelse må være et kollektivt gode, og dermed vil der eksistere et eksternalitetsproblem. Og her synes den afgørende vanskelighed at ligge. Selv om offeromkostningerne i form af konflikt med fremtidige private interesser på grund af sløret måtte være negligerbare, vil selve de informations- og organisationsomkostninger, der er forbundet med kollektive beslutninger, hurtigt blive prohibitive, hvis der er ringe sandsynlighed for, at individuelle handlinger gør nogen forskel. Public choice-teorien har peget på, at man må forvente rationelt inaktive og uvidende vælgere i præcis denne situation, og at vælgeraktiviteter – i det omfang de forekommer – må tilskrives andre faktorer end selve udfaldet af valget (se f.eks. Brøns-

Petersen, 2000). Tullock har forklaret den lativt lave hyppighed af revolutioner med gangspunkt i samme forklaring (Kurri Klitgaard, 1997). Buchanan (1975) argumenterer selv for behovet for en »produktiv stat«, som leverer rene kollektive goder – præcis med den begrundelse, at free-riding er et prohibitivt problem. Dermed står han imidlertid i det dilemma, at han først må forudsætte, at free-riding ved rene kollektive goder er en overkommelig forhindring – for at kunne etablere en konstitution, som er nødvendiggjort af, at free-riding ved rene kollektive goder er en uoverkommelig forhindring! Brennan & Buchanan (1985, 10.9.47) ender med at søge tilflugt i at efterlyse en kontraktariansk »civic religion«, men det synes kun at gøre dilemmaet komplet.

Rent empirisk er det værd at bemærke, at Buchanan (1994) anfører, at

»The constitution that embodies »politics without romance« ... exists nowhere today, and no reform proposals that reflect such a realist model of politics enter directly into any ongoing dialogue«

Muellers survey (1996, ch. 21) af en lang række nylige konkrete forslag til konstitutionelle reformer i en lang række lande peger samtidig på, at kortsigtede særinteresser klart dominerer i forhold til langsigtede kontraktarianske hensyn. Der er altså hidtil intet, som tyder på, at forudsætningen om overkommelige free rider-problemer ved implementering og om udpræget slør af usikkerhed har været opfyldt i tilstrækkelig grad for at få den kontraktarianske proces til at fungere.

Der synes altså at udestå en teoretisk innovation – opdagelsen af det rette højere ordensspil – hvis det kontraktarianske projekt skal fuldføres.

8. Konklusion

Det er ganske givet rigtigt, at hvis »the game of life«⁹ indeholder tilpas mange hobbeske

eksternaliteter i forhold til smithske gensidige fordele, kan det ende med en social katastrofe, hvor livet bliver ensomt, fattigt, væmmeligt, brutalt og kort. Derfor er temaet i Mungers fundamentale problem helt afgørende og vigtigt for økonomer, politologer og andre socialvidenskabsfolk.¹⁰ Logikken i eksternalitetsproblemer betyder imidlertid, at de politiske muligheder for at korrigere dem er langt mere begrænsede end oftest antaget – lige fra i økonomisk velfærdsteori til i kontraktarisk politisk teori. Den synes også at betyde, at en ambition om at realisere en optimal tilstand med efficient korrektion for alle fejl ikke alene er urealistisk, men misforstået – med mindre forståelsen af en optimal tilstand indebærer, at egentlige eksternalitetsproblemer ikke er korrigeret.

Noter

- * Alene forfatteren hæfter for artiklens synspunkter, fejl og mangler.
1. Markeds- og politikfejl kan ultimativt ses som eksternalitetsproblemer (Brøns-Petersen 1999)
 2. Det skal selvfølgelig bemærkes, at Smith ikke er blind over for eksternaliteter (jf. f.eks. 1776ii [1776], 244). Derimod er det en fundamental præmis hos Hobbes, at ejendomsret ikke kan opstå som en spontan institution i naturtilstanden.
 3. Der knytter sig også nogle rent konceptuelle problemer til eksternaliteter, som vi imidlertid vil lade ligge her. For en oversigt, se Cowen (1988).
 4. Det formelle bevis fremgår af Brøns-Petersen (1999). Vi skal her nøjes med at tegne en skitse.
 5. Ved et mindre restriktivt ligevægtsbegreb som Nash er der flere ligevægte. Det kan indebære et koordinationsproblem, jf. næste afsnit.
 6. Ikke desto mindre er både gentagne PD og begrænset rationalitet stærke argumenter imod Hobbes forudsætning om, at naturtilstanden vil være en kontinuerlig alles krig mod alle.
 7. Hobbes oprindelige argument indeholder derimod – som mange kritikere gennem tiden har påpeget – det dilemma, at hvis alt samarbejde i naturtilstanden er umuligt, så er indgåelsen af en social kontrakt det også.

8. Der er en vis umiddelbar lighed mellem »usikkerhedens slør« og Rawls (1971) »slør af uvidenhed« (som imidlertid er mere komplet i sin afskærmning). Selve Rawls kontraktteori adskiller sig derimod fundamentalt fra Buchanans. Rawls kontrakt er således et hypotetisk »device« til at udmønte en deontologisk etik. Problemet hos Rawls er det samme som hos Kant – jf. ovenfor.
9. Binmores (1994) udtryk, som refererer til, at vi kan opfatte livet som et omfattende, komplekst (og i vor terminologi: sammensat) spil.
10. Der er også rent positive forskningsprojekter knyttet til eksternalitetsproblemet – se f.eks. Norths (1995) forsøg på at forklare den historiske udvikling ved evolutionær selektion af eksternalitetsløsende institutioner.

Litteratur

- Axelrod, Robert (1981): The Emergence of Cooperation Among Egoists, *American Political Science Review* 75
- Binmore, K. (1994): *Game Theory and the Social Contract* vol. I. Cambridge, Mass.: MIT Press
- Brøns-Petersen, O. (1999): *Korrigerbare eksternaliteter*. Paper til workshop om public choice, Århus Universitet, 17. september 1999.
- (2000): Grundlaget for at studere politisk strategi. *Politologiske Studier* 5. www.politologiske.dk/artikel01-ps5 (23-02-2001)
- Brennan, G. & J.M. Buchanan (1985): *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc., 2000. www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv10c1.html (23-02-2001).
- Buchanan, J.M. (1975): *Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press
- (1984): Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. I J.M. Buchanan & R.D. Tollison (eds) (1984): *Public Choice-II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- (1994): Notes on the Liberal Constitution. *Cato Journal* www.cato.org/pubs/journal/cj14n1-1.html (31.10.2000)
- Cowen, T (1988): Public Goods and Externalities: Old and New Perspectives. i Cowen, T. (ed): *The*

- Theory of Market Failure*. Fairfax, VA: George Mason University Press
- Demsetz, H. (1967): Towards a Theory of Property Rights. *American Economic Review* vol 57.
- Eggertsson, T. (1990): *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Friedman, D. (1991): A Positive Explanation of Virtue. *Liberty* no. 32.
- Hampton, J. (1988): *Hobbes and the Social Contract*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science* vol. 162
- Hardin, R. (1997): Economic Theories of the State. i Mueller (1997)
- Hobbes, T. (1985 [1651]): *Leviathan*. London: Penguin Books
- Kant, I. (1972 [1785]): *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (fordansket i uddrag i S. Holm & N. Tulstrup: *Etisk antologi*, København: Universitetsforlaget i København)
- Kurrild-Klitgaard, P. (1997): *Rational Choice, Collective Action and the Paradox of Rebellion*. Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen
- Mueller, D.C. (1996): *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- (ed) (1997): *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press
- Munger, M.C. (2000) Political Science and Fundamental Research. *The American Political Science Association Online* (march). www.apsanet.org/PS/march00/munger.cfm (13-07-2000)
- North, D. (1995): Five Propositions about Institutional Change. I Knight & Sened (eds.) (1995): *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Riker, W. H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven: Yale University Press
- Schotter, A. (1981): *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, A. (1976 [1776]): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press
- Weibull, J.W. (1995): *Evolutionary Game Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

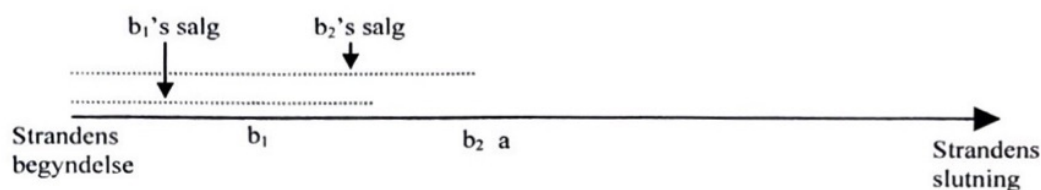
Spatiale modeller: Formaliseret Public Choice

Af Søren Serritzlew, cand.scient.pol., ph.d-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Det kræver en indsats at sætte sig ind i formaliseret public choice. Men der er også mange grunde til at beskæftige sig med spatiale modeller. Modellerne er velegnede redskaber til at udlede simple og præcise hypoteser fra et mindre antal forudsætninger. Selve formaliseringen gør det nødvendigt for forfatteren at uddrage essensen af sit argument, hvilket både vil være til gavn for argumentet og for læseren. Samtidig vil en grafisk illustration af et argument i de fleste tilfælde både styrke det og gøre det lettere at forstå. Desuden er det en fordel at kende noget til spatiale modeller, alene fordi de benyttes på en lang række områder indenfor politologien. Dertil kommer, at resultaterne af analyserne ofte er modintuitive. For eksempel vises der sidst i denne artikel modeller for to almindeligt brugte budgetlægningsmetoder i de danske kommuner. Modellerne viser, at brugen af rammebudgettering, der er designet til at begrænse udgiftsvæksten, i de fleste tilfælde vil føre til præcis de samme resultater som den gammeldags marginalbudgettering. Det viser sig endda, at brugen af rammebudgettering af og til kan føre til en kraftigere udgiftsvækst.

Public choice teorier bygger på en række simple antagelser. Udgangspunktet er antagelserne om, at aktørernes adfærd er rationel

og nyttemaksimerende og at præferencer er transitive. Analyserne har et mikrofundament i de nyttemaksimerende individer (Nannestad 1991). Det følger af antagelserne, at aktørernes mål er ganske præcise, og at nytten af aktørernes forskellige alternativer er målbar. Det betyder, at både præferencer og alternativer kan repræsenteres matematisk og grafisk, og det udnyttes i de spatiale modeller. I en spatial model indplaceres en række aktører (f.eks. vælgere) efter deres præferencer på et antal dimensioner, der for eksempel kan svare til forskellige politiske spørgsmål, issues, bevillinger og lignende. Dimensionerne danner et policyrum, hvor punkter i rummet svarer til kombinationer af bestemte politikker på hver af dimensionerne. I udgangspunktet indeholder en spatial model et utal af forskellige alternativer for aktørerne. Disse alternativer vil ofte på en eller anden måde være begrænsede. For eksempel kan det følge af institutionelle forhold, at kun bestemte alternativer kan vælges, eller naturlige forhold kan gøre, at kun en delmængde af alternativerne i praksis er realisable. Det kan for eksempel være tilfældet, hvis modellen skal benyttes til at analysere et præsidentvalg med to kandidater. Her er vælgernes valg begrænset af, at de to kandidater hver repræsenterer et og kun et punkt i policyrummet.



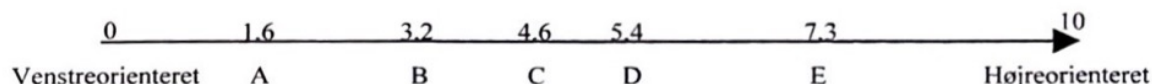
Figur 1. To issælgere på en strand

I denne artikel gives et overblik over de vigtigste elementer i spatiale modeller ved at vise eksempler på deres anvendelse gennem teoriehistorien. De tidlige bidrag fra den økonomiske litteratur viste sig at kunne overføres til politologien. Her har to centrale områder for anvendelsen af de spatiale modeller været vælgerforskningen og studiet af offentlige beslutningsprocesser. Modellerne vises grafisk, mens mulighederne for at formulere spatiale modeller matematisk i denne sammenhæng berøres mere sporadisk.

ring, der sikrer, at badegæsterne i strandens venstre del ikke skal gå særligt langt. Den anden stiplede linie er længere. Det skyldes, at issælgeren ved placeringen b_2 vil være tættere på flere potentielle kunder og derfor vil øge sit salg. Hvis de to issælgere begge ønsker at maksimere deres eget salg, vil de mødes på midten af stranden.

1. Medianvælgerteoremet: Resultatet af en endimensional spatial model

Som en politologisk pendant til modellen ovenfor kan man forestille sig et antal vælge-



Figur 2. Medianvælgerteoremet

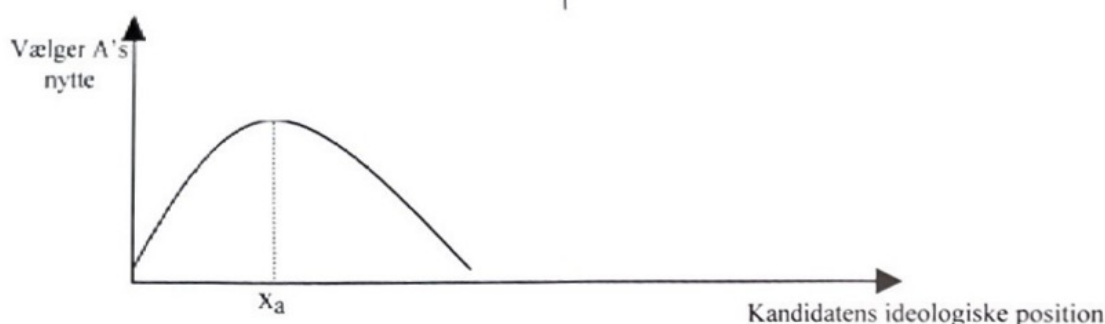
De første ansatser til en spatial analyse kan findes i Hotellings (1929) artikel om konkurrence mellem virksomheder. Tankegangen kan illustreres med et velkendt eksempel. Lad os forestille os to ens issælgere på en strand på en varm sommerdag, hvor der er masser af strandgæster, som vil valfarte til den nærmeste iskiosk. Hvor skal issælgerne placere sig for at opnå det størst mulige salg?

Svaret er, at hvis badegæsterne er symmetrisk fordelt på stranden, skal begge sælgere placere sig præcis på midten. De stiplede linier på fig. 1 markerer den del af stranden, som issælger b vil være tættest på, hvis a har placeret sig i midten. b_1 svarer til en place-

re, hvis holdninger kan udtrykkes ved et punkt på en højre-venstre skala. Lad os forestille os fem vælgere, A, B, C, D og E, der har forskellige politiske holdninger. A er mest venstreorienteret, og E er den vælger, der har de mest højreorienterede holdninger. Figur 2 ovenfor viser de fem vælgere indplaceret på skalaen:

Hvis holdningerne kan repræsenteres på en linie som på figuren, vil holdningerne i princippet også kunne tildeles talværdier. Det viser sig i mange tilfælde at være en fordel, eftersom de spatiale modeller også kan formuleres matematisk. A er den mest venstreorienterede vælger. Han foretrækker en kandidat, der har holdninger, som svarer præcist til

sine egne. En sådan kandidat vil befinde sig netop i A's idealpunkt, der i denne sammenhæng betegnes¹ x_a . Hvis 0 og 10 som på figuren svarer til henholdsvis ekstremt venstre- og højreorienterede holdninger, vil placeringerne på figuren svare til, at $x_a = 1.6$, $x_b = 3.2$, $x_c = 4.6$, $x_d = 5.4$ og $x_e = 7.3$. A vil være næsten ligeså godt tilfreds med en kandidat, der ligger tæt på idealpunktet. Jo længere kandidaten fjerner sig fra idealpunktet, jo mindre vil A bryde sig om det. A's præferencer kunne se således ud:



Figur 3. Detaljeret afbildning af præferencer for vælger A.

Kurven toppe ved x_a . Det er udtryk for, at A mest foretrækker en kandidat med disse holdninger. Jo længere vi bevæger os fra idealpunktet, jo mindre tilfreds er A med kandidaten. At præferencekurven vokser monotont op til idealpunktet og herefter aftager monotont, svarer til, at præferencer er entoppe. Det er et empirisk spørgsmål, om præferencer faktisk er entoppe, men når det drejer sig om vælgeres orientering på venstre-højreskalaen, vil antagelsen om entoppethed i de fleste tilfælde være berettiget.

Med antagelsen om entoppethed bliver det muligt at fastslå ved et simpelt matematisk udtryk, hvilken kandidat en vælger foretrækker². Det gælder generelt, at vælger i foretrækker kandidat y frem for z, hvis og kun

hvis afstanden mellem y og vælgerens idealpunkt, x_i , er mindre end afstanden mellem z og x_i , dvs. hvis:

$$|y - x_i| < |z - x_i|.$$

Hvis alle vælgernes præferencekurver er entoppe, hvis de skal vælge blandt et antal kandidater med holdninger, der kan rangordnes på en enkelt dimension som i eksemplet ovenfor, og hvis vælgerne stemmer på den

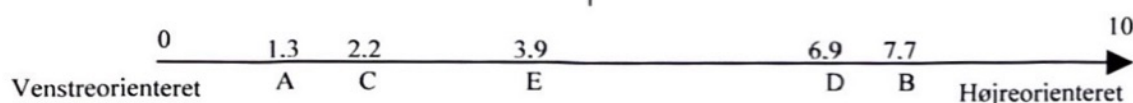
kandidat, som de foretrækker mest, vil medianvælgerens foretrukne kandidat blive valgt³. I figur 2 ville det altså være den kandidat, der ligger tættest på vælger C's idealpunkt, der ville vinde valget.

Dette er Downs' (1957) medianvælgersætning, som gør det muligt at forudsige et valg præcist, hvis man kender vælgernes præferencer. Empirisk har medianvælgersætningen ikke haft stor succes (Boyne 1996: 180; Green og Shapiro 1994: 50ff.). Det hænger blandt andet sammen med, at der gøres en urealistisk forudsætning om, at der træffes en beslutning om et endimensionalt spørgsmål. En endimensionel venstre-højre skala er for simpel til at være det eneste udgangspunkt for en analyse af vælgeradfærden. Ifølge

Borre (1995) opstod der gennem 80'erne en ny dimension i det politiske spektrum, der handler om spørgsmål som ulandshjælp, voldsstraffe, miljøpolitik og flygtningepolitik. Denne nye dimension adskiller sig fra den traditionelle gamle politik, der drejer sig om sociale reformer, økonomisk lighed, statslig kontrol med erhvervslivet og lønpolitik. Begge dimensioner er stabile og fundet både ved folketingsvalgene i 1990, 1994 og 1998 (Borre og Goul Andersen 1997: 42; Andersen et al. 1999: 152). Derfor tilføjes der nedenfor endnu en dimension til modellen, således at den kan benyttes til at analysere vælgere, der orienterer sig på to uafhængige dimensioner.

2. En todimensional spatial model: Ny og gammel politik

Helt parallelt med ovenfor kan vælgerne indplaceres på de to dimensioner efter deres holdninger. Figur 4 viser indplacering af de fem vælgere på ny politik-dimensionen. Vælger i's idealpunkt kaldes x_{inp} , hvor np er tilføjet for at kunne skelne mellem holdninger til ny og gammel politik. Gammel politik markeres tilsvarende med gp. Hvis idealpunkterne er $x_{anp} = 1.3$, $x_{bnp} = 7.7$, $x_{cnp} = 2.2$, $x_{dnp} = 6.9$ og $x_{enp} = 3.9$ vil vælgerne placere sig således i forhold til hinanden:



Figur 4. De fem vælgers holdning til ny politik

Når der skal træffes en beslutning om de to sektorer samtidig, er det hensigtsmæssigt at betragte de to linier fra figur 2 og 4 i samme figur, jf. figur 5.

Igen er afstanden fra et punkt i figuren til vælgerens idealpunkt udtryk for vælgerens

præference for punktet. Jo større afstand, jo mindre foretrækkes punktet. Afstanden mellem idealpunktet for vælger i, x_i , og en kandidat, y, der befinder sig i punktet (y_{en}), kan beregnes med en ganske almindelig formlen for afstanden mellem to punkter:

Formlen kan for eksempel afgøre, om mest enig med vælgerne D eller E. A

$$|x_i - y| = \sqrt{(x_{igp} - y_{gp})^2 + (x_{inp} - y_{np})^2}$$

ger længere væk fra A end E ses af, at

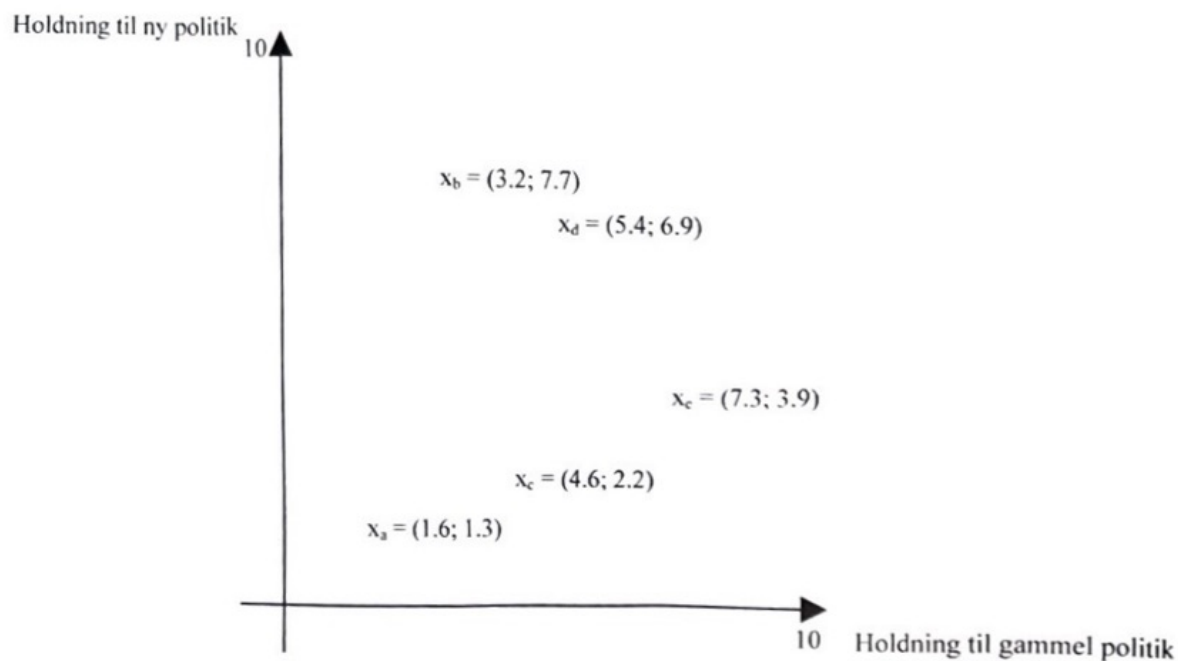
og derfor er A mere enig med E.⁴

$$|x_a - x_d| > |x_a - x_e|$$

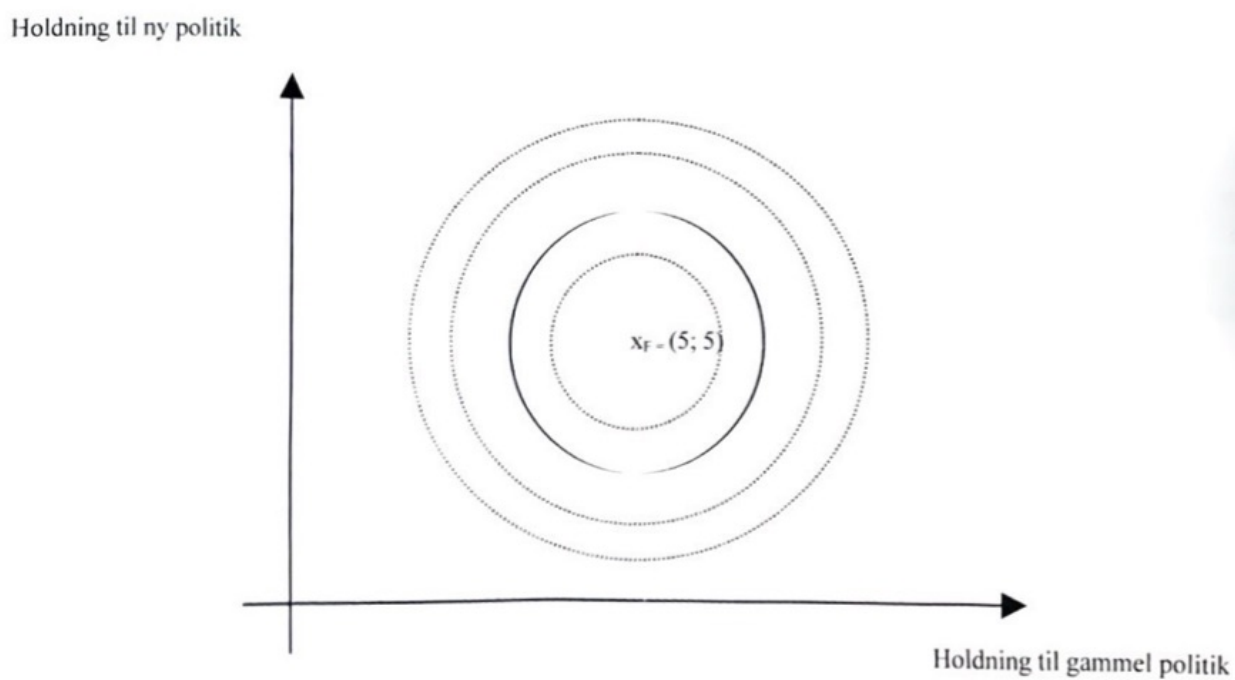
3. Indifferenskurven

Modellerne har indtil videre kun beskæftiget sig med vælgerens mest foretrukne holdninger. Men et af grundvilkårene ved politik er, at der indgås kompromisser, og at man af og til må stille sig tilfreds med andet end det mest foretrukne alternativ. Det er kun sjældent, at der findes en kandidat, der præcist svarer til ens holdninger, og kun i få tilfælde vil det lykkes at få gennemført lige præcis den politik,

man foretrækker mest. Vælgerens idealpunkt er altså stort set aldrig det eneste, der har betydning – og dermed er det nødvendigt, at modellerne mere nuanceret kan repræsentere vælgerens præferencer. Det er allerede antydning, hvordan det kan lade sig gøre. Hovedideen er, at vælgere med entoppe præferencer



Figur 5. Holdning til ny og gammel politik

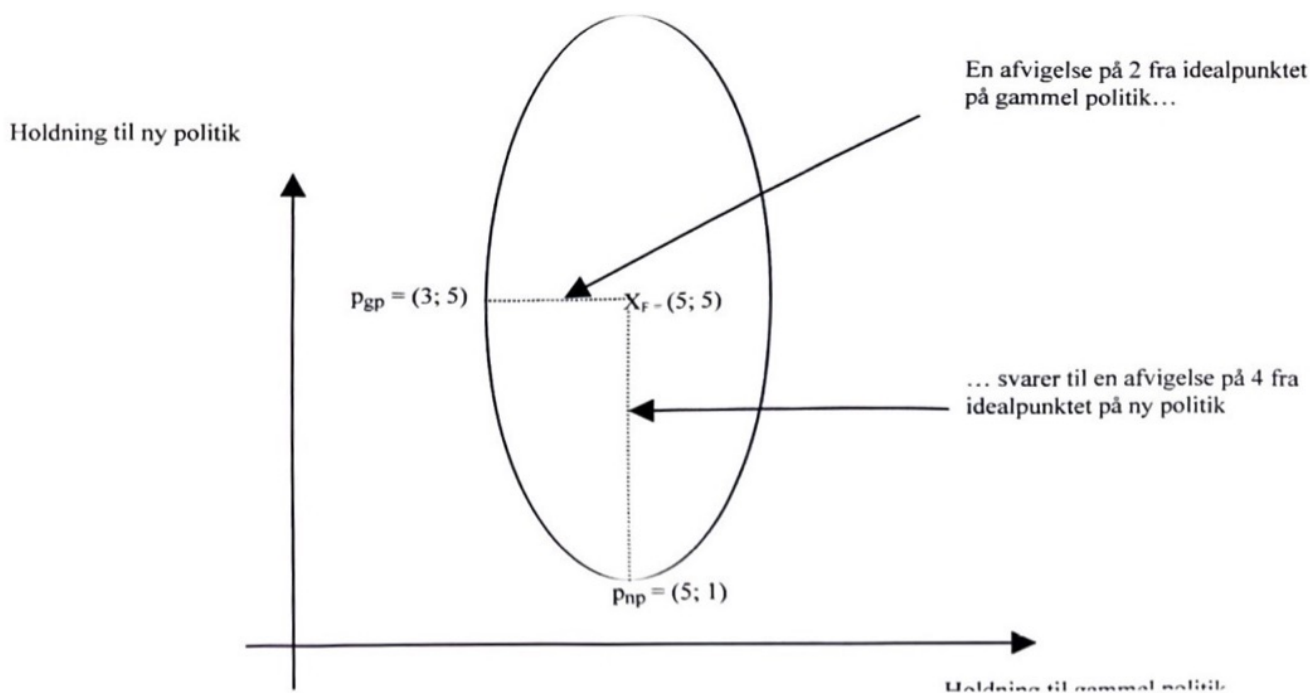


Figur 6. Indifferenskurver for en vælger, der lægger lige stor vægt på ny og gammel politik.

foretrækker en politik så tæt på deres idealpunkt som muligt. Hvis man yderligere antager, at en bestemt vælger vægter alle afvigelser fra idealpunktet lige meget, vil en indifferenskurve for vedkommende se ud som en af cirklerne i figur 6

En indifferenskurve er det geometriske sted for de punkter, som vælgeren foretrækker lige meget. Politikernes præferencer repræsenteres naturligvis ikke fuldstændigt af en enkelt indifferenskurve. Et indifferenskort omfatter i princippet uendeligt mange koncentriske indifferenskurver, hvoraf der er indtegnet nogle få med stiplede linier på figur 6. Alle punkterne på en bestemt cirkel er holdninger, som vælgeren er indifferent mellem. De ligger alle i den samme afstand fra idealpunktet, $x_F = (5; 5)$.

Indifferenskurver er kun cirkelformede, når vælgeren er ligeglad med, om afvigelsen fra idealpunktet sker i den ene eller den anden retning. Lad os i stedet antage, at F går meget op i fordelingspolitikken. Det vil altså sige, at gammel politik er relativt mere betydningsfuld for F end ny politik. Det kunne for eksempel ytre sig i, at hun finder et forslag, $p_{np} = (5; 4)$, der indebærer en mindre ændring i forhold til idealpunktet på ny politik, bedre end et forslag på $p_{gp} = (4; 5)$, der indebærer en tilsvarende ændring væk fra idealpunktet på gammel politik. Hvis F mener, at en afvigelse fra idealpunktet, x_F , betyder dobbelt så meget på gammel politik som på ny politik, vil indifferenskurven se ud som på figur 7. Da gammel politik betyder dobbelt så meget som ny politik, vil en given afvigelse fra idealpunktet på gammel politik svare til en dob-



Figur 7. Indifferenskurve for en vælger, der vægter gammel politik mere end ny politik

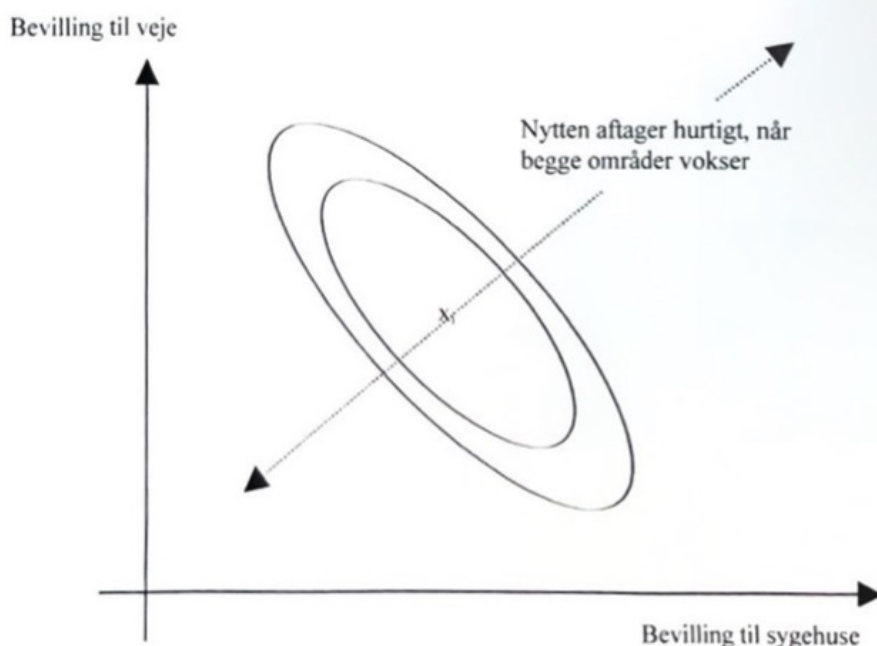
belt så stor afvigelse fra idealpunktet på ny politik. F vil altså være indifferent mellem forslagene $p_{gp} = (3; 5)$ og $p_{np} = (5; 1)$, som derfor må ligge på den samme indifferenskurve.

Da indifferenskurven går igennem de punkter, som F foretrækker lige meget, bliver kurven elliptisk. At indifferenskurven er sammenpresset i forhold til den vandrette akse (gammel politik) betyder, at små afvigelser fra F's idealpunkt på gammel politik tillægges samme betydning som store afvigelser fra idealpunktet på ny politik. Det gælder generelt, at ellipsen sammenpresses i forhold til den dimension, som opfattes som vigtigst eller som mest salient. En vælger, G, der har samme idealpunkt, $x_G = (5; 5)$, men finder, at ny politik er vigtigere end gammel politik, vil således have en indifferenskurve, der har

samme centrum, og som vender omvendt – altså en ret bred, men ikke særlig høj ellipse.

4. Separabilitet

Når det drejer sig om ny og gammel politik, er det rimeligt at antage, at de fleste vælgere ikke ændrer holdning til ny politik, blot fordi der sker en ændring i den førte gamle politik. Det er imidlertid ikke altid så simpelt. Et eksempel kunne være et amtsråd, hvor man er enige om, at skatten ikke må stige. Her vil politikerne ikke se de enkelte bevillinger isoleret fra hinanden – bevillingerne er med andre ord inseparable. Jo mere sygehusudgifterne stiger, jo mindre vil der være til vejene. En politiker, der som udgangspunkt mener, at begge områder skal have lidt mere, må tage sin stilling til vejområdet op igen, hvis det viser sig, at sygehusområdet kommer til at vokse meget. Ellers vil skatten jo stige. Den situ-



Figur 8. Inseparable dimensioner med negativ komplementaritet.

ation er illustreret på figur 8. En lille afvigelse fra idealpunktet x_i , hvor begge bevillinger øges, betragtes med samme skepsis som en meget stor afvigelse fra idealpunktet, hvor en øget bevilling til det ene område blot kompenseres af tilsvarende besparelser til det andet.

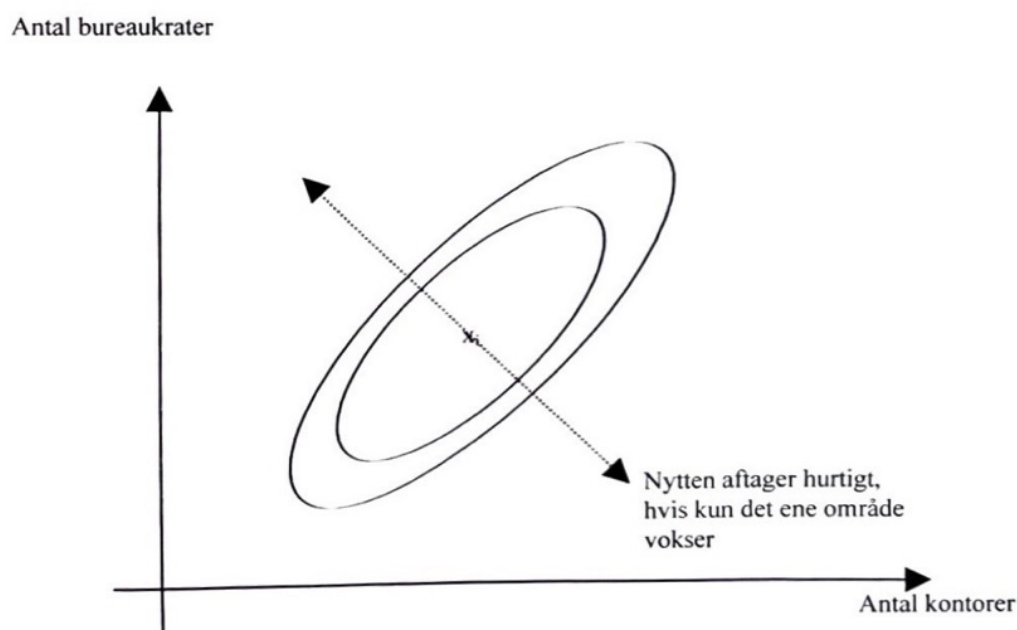
Når holdningerne til de to dimensioner hænger således sammen, at mere af det ene betyder, at man ønsker mindre af det andet, siges de to dimensioner at være negativt komplementære. Den omvendte situation er også almindelig. Når to dimensioner er positivt komplementære, betyder mere af en dimension, at man også ønsker mere af en anden dimension.

Hvis der er tale om bevillinger, kunne man sige, at man foretrækker, at bevillingerne følges

ad. Det vil være tilfældet, hvis to bevillinger som i eksemplet nedenfor hænger nøje sammen. På figur 9 skal antallet af bureaukrater og kontorer vedtages. Hvis man antager, at produktiviteten af en bureaukrat, der arbejder bag et forhæng på gangen, er uforholdsmæssigt meget lavere end en bureaukrat med eget kontor, vil det være en god idé at afstemme antallet af bureaukrater med antallet af kontorer.

En meget stor afvigelse fra idealpunktet, der indebærer, at både antallet af bureaukrater og kontorer øges, er ikke værre end en ganske lille afvigelse fra idealpunktet, hvor antallet af bureaukrater øges, samtidig med at der spares på antallet af kontorer.

Alt dette – om præferencers separabilitet og saliens – kan også udtrykkes matematisk. Kendskab til de matematiske modeller er en



Figur 9. Inseparable præferencer med positiv komplementaritet.

fordel af især to grunde. For det første er de matematiske modeller mere præcise. For det andet er matematiske modeller den eneste farbare vej, hvis problemstillingerne er komplekse. En grafisk model er intet andet end et hjælpemiddel, som gør de spatiale modeller lettere at konstruere og overskue. Dette hjælpemiddel er snarere en hindring, hvis modellerne indeholder mere end tre dimensioner. Prøv selv at tegne en fire-dimensional figur! Hinich og Munger (1997, især kapitel 4) indeholder en glimrende kortfattet introduktion til matematiske spatiale modeller, mens Enelow og Hinich (1984) er mere grundig, men kræver et lidt større forkendskab.

5. Den spatiale model i praksis:

Er rammebudgettering et effektivt budgetlægningsinstrument?

Spatiale modeller er blevet anvendt i mange grundlæggende politologiske bidrag. I vælgerforskningen har modellerne været benyttet siden Downs (1957). Rabinowitz og Macdonald (1989) modificerede modellen, således at politikerne belønnes af vælgerne for at give klare budskaber. De spatiale modeller implicerer altså ikke nødvendigvis, at vælgerne foretrækker den nærmeste kandidat. Samtidig introduceres en »region of acceptability« (Rabinowitz og Macdonald 1989: 108), som består af de holdninger, som en politiker kan have, uden at vælgerne straffer politikerne for at være for ekstrem. Modellerne kan altså, som vi også skal se nedenfor, også bruges til at analysere situationer, hvor valgmulighederne er begrænsede.

Den spatiale model er desuden blevet benyttet udenfor vælgerforskningen. McKelvey (1976) har således med kaossætningen, som Shepsle har kaldt et af de mest bemærkelsesværdige teoretiske resultater i analytisk politologi (Shepsle og Bonchek 1997: 101), vist, at der kun i meget sjældne tilfælde vil findes et forslag, som ikke kan slås af et andet, hvis en gruppe personer skal træffe en flertalsbeslutning, og hvis der er mere end blot een dimen-

sion i valget. Det er endda sådan, at en person, der har kontrol over dagsordenen, vil kunne fremmanipulere ethvert resultat, herunder for eksempel sit eget idealpunkt (McKelvey 1976: 480f.). Dette resultat er blandt andet blevet anvendt i studiet af en lang række offentlige beslutningsprocesser. Disse studier er et andet centralt område for anvendelsen af spatiale modeller indenfor politologien. Shepsle (1979) og Shepsle og Weingast (1981) har for eksempel brugt spatiale modeller til at vise, hvordan institutionelle forhold kan påvirke stabiliteten i beslutningsadfærden. De argumenterer for, at udvalgssystemet i den amerikanske kongres sikrer, at der på trods af McKelveys resultat i praksis kan træffes ligevægtsbeslutninger. Ferejohn og Krehbiel (1987) viser, hvordan både inkrementalistisk budgetlægning og brugen af totalrammer fører til ligevægte. Modellerne viser også, at de to metoder fører til forskellige resultater. Mere generelt har McCubbins og Schwartz (1985) vist, hvordan komplekse offentlige beslutninger, der har mere end en dimension, ofte simplificeres til en endimensional problemstilling, der leder til en unik ligevægt.

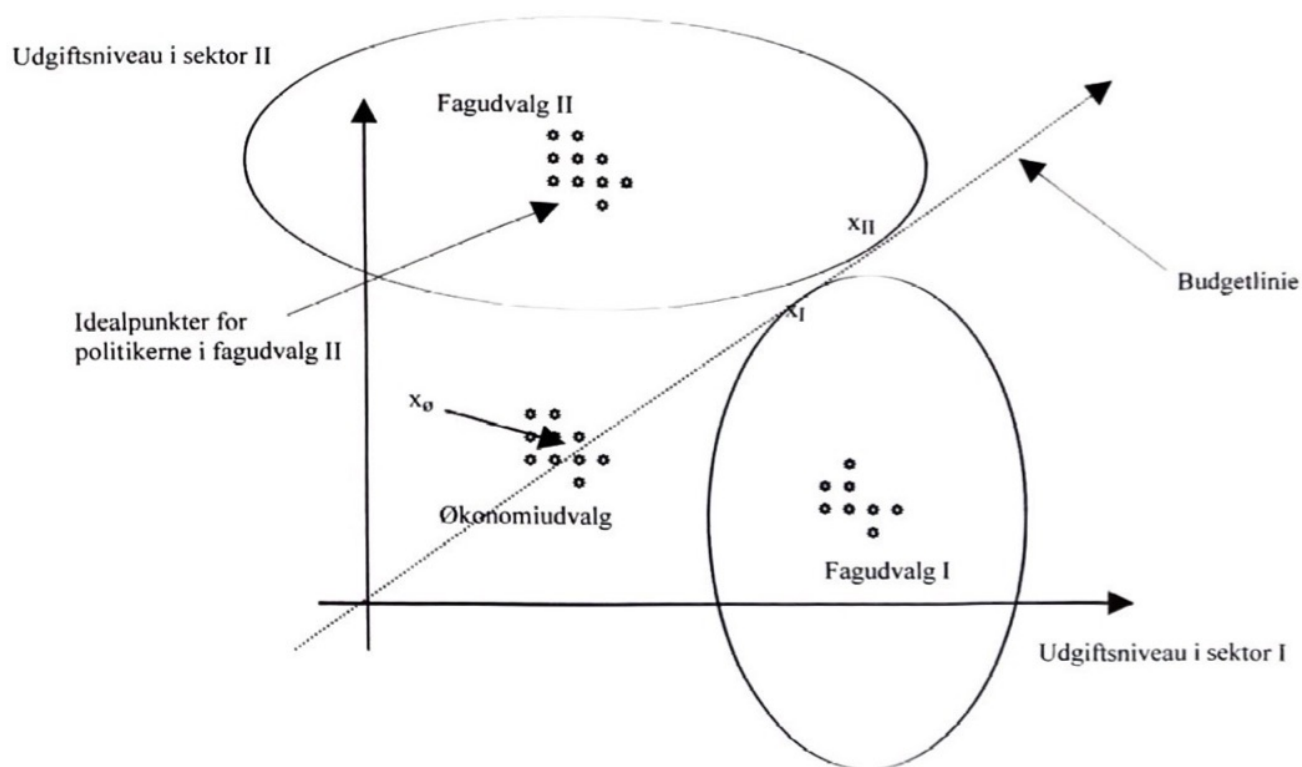
De spatiale modeller kan altså give et teoretisk svar på, hvordan institutionelle forhold kan sikre, at virkeligheden ikke er så ustabil, som kaossætningen antyder. Hvis modellen forudsiger eksistensen af en ligevægt, vil indholdet af beslutningen også kunne forudsiges. Derudover kan modellerne også benyttes til at analysere betydningen af institutionelle forhold. I eksemplet nedenfor analyseres betydningen af to budgetlægningsmetoder, marginal- og rammebudgettering, i de danske kommuner. Ved marginalbudgettering forstås en budgetlægningsmetode, hvor budgettet fastlægges uden en fast ramme for udgifterne, men hvor stigningen (faldet) i udgifterne med udgangspunkt i sidste års budget fordeles ligeligt mellem fagudvalgene. Ved rammebudgettering forstås en budgetlægningsmetode, hvor budgettet fastlægges indenfor en på forhånd vedtaget totalramme, men hvor

fordelingen mellem fagudvalgene ikke er bestemt på forhånd. Den almindelige visdom er, at rammebudgettering er marginalbudgettering overlegen, fordi brugen af totalrammer gør det lettere at kontrollere udgiftsvæksten (Høgenhaven 1982: 39ff.; Christensen 1987: 21ff.; Kommunernes Landsforening 1991: 147ff.; Finansministeriet 1996: 34-38; Molander 2000: 9f.). Den følgende analyse viser, at det ikke nødvendigvis forholder sig sådan. Marginal- og rammebudgettering vil i mange tilfælde føre til samme resultat, og afhængig af præferencekonfigurationen kan marginalbudgetteringen endda i visse tilfælde føre til en *lavere* vækst end rammebudgetteringen.

6. En model for marginalbudgettering

Betragt figur 5 endnu engang. Hvis man fo-

restiller sig, at x-aksen i stedet for gammel politik står for bevillingen til den ene kommunale sektor, og at y-aksen i stedet for ny politik repræsenterer bevillingen til en anden kommunal sektor⁵, vil ethvert punkt i figuren repræsentere et unikt budget. Hele figuren omfatter altså de budgetter, som potentielt kan vedtages. Dette område kaldes *budgetrummet*. Politikerne i kommunalbestyrelsen kan herefter indplaceres efter deres idealpunkter i budgetrummet. På figur 10 nedenfor antages det, at kommunalpolitikernes holdninger bestemmes af deres udvalgstilknytning, således at medlemmerne af fagudvalg I (f.eks. socialudvalget) ønsker en stor bevilling til deres eget område, sektor I, og en noget mindre bevilling til sektor II. Omvendt forholder det sig for medlemmerne af



Figur 10. Marginalbudgettering.

fagudvalg II (f.eks. teknisk udvalg), mens medlemmerne af økonomiudvalget foretrækker en generel udgiftstilbageholdenhed, svarende til et relativt lavt bevillingsniveau i begge kommunale sektorer⁶. Disse antagelser har jf. Serritzlew (2001) et vist empirisk belæg, især hvad angår fagudvalgene.

Når stigningerne eller faldet i budgettet skal fordeles ligeligt mellem de to sektorer, reduceres budgetrummet. Pointen i marginalbudgettering er netop, at en øget bevilling til sektor I skal ledsages af en tilsvarende stigning i sektor II (jf. f.eks. Høgenhaven 1982: 26-31). Den stiplede linie i figuren viser det reducerede budgetrum. Da bevillingsændringerne i de to sektorer skal være ens, kan der kun vedtages budgetter på den stiplede linie⁷, hvorved budgetrummet reduceres til en budgetlinie. Budgetter, der svarer til punkter udenfor linien, kan ikke vedtages i overensstemmelse med marginalbudgettering.

Der er ikke nogen mekanismer i marginalbudgettering, som er beregnet til at sikre udgiftstilbageholdenhed. Økonomiudvalget kan arbejde for besparelser i forbindelse med fremsættelsen af budgetforslaget, men det står tilbage, at budgetlægningen sker, uden at der findes en øvre grænse for, hvor store budgetstigninger der kan accepteres. Modellen viser, hvorfor stigningerne alligevel ikke er vilkårligt høje. Medlemmerne af udvalg I foretrækker budgettet x_I , fordi x_I er det punkt på budgetlinien, der tangerer indifferenskurven. Medlemmerne af fagudvalg II foretrækker tilsvarende x_{II} . På figuren er økonomiudvalgets medlemmer placeret på budgetlinien. Når økonomiudvalgets idealpunkt ligger på budgetlinien, er det naturligvis dette punkt, dvs. x_0 , som de foretrækker mest blandt de mulige budgetter på budgetlinien.

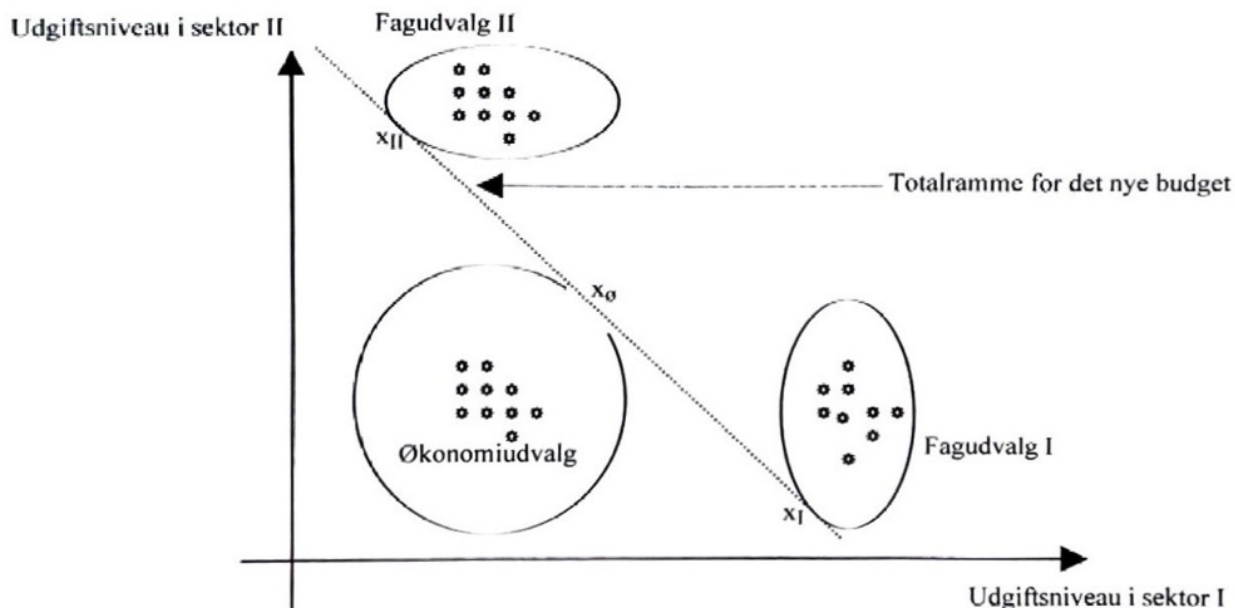
Den problemstilling, som kommunalbestyrelsen skal tage stilling til, er nu endimensionel, fordi de mest foretrukne punkter (x_I , x_{II} og x_0) blandt de budgetter, som kan vedtages,

ligger på én linie. Da der ifølge marginalbudgettering kun kan vedtages budgetter på denne linie, følger det af medianvælgerteoremet, at medianpolitikeren mest foretrukne budget vil blive vedtaget. Hvis vi antager, at der er fem medlemmer i hvert udvalg, vil fem personer foretrække x_0 , fem vil foretrække x_I , og fem vil foretrække x_{II} . Da x_I ligger i midten på linien, må medianpolitikeren befinde sig i fagudvalg I, hvorfor x_I bliver vedtaget, når budgettet som i de danske kommuner vedtages med simpelt flertal.

7. En model for rammebudgettering

Kernen i rammebudgettering er en mekanisme, hvis formål er at sikre udgiftstilbageholdenhed. Hele budgetlægningen foregår med en forudsætning om, at budgettet skal holdes indenfor en totalramme, som vedtages forud for budgetlægningen (jf. f.eks. Høgenhaven 1982: 39, 42; Kommunernes Landsforening 1991: 147). Når politikerne har vedtaget en totalramme, reduceres budgetrummet igen til en budgetlinie. Budgetlinien, som er angivet med den stiplede linie i figur 11 nedenfor, består af alle de budgetter, som politikerne kan vedtage i overensstemmelse med de institutionelle forhold under rammebudgettering. Budgetlinien i rammebudgettering svarer til en budgetbegrænsning i den mikroøkonomiske model for forbrugsvalg: Jo mere der bruges i sektor I, jo mindre er der til sektor II. Derfor angiver budgetlinien, at udgiftsniveauet i sektor II er en aftagende lineær funktion af udgiftsniveauet i sektor I.

Det fremgår i lighed med før af figuren, at antallet af dimensioner i den problemstilling, som politikerne skal forholde sig til, reduceres fra to til en, når totalrammen er vedtaget. Medlemmerne i fagudvalg I vil, hvis de har samme præferencestruktur som i den foregående analyse, foretrække et budget på x_I . Tilsvarende vil medlemmerne af fagudvalg II og økonomiudvalget foretrække henholdsvis x_{II} og x_0 . Igen er alle politikernes mest foretrukne budget placeret på én linie. Derfor ved-



Figur 11. Rammebudgettering.

tages medianpolitikernes mest foretrukne budget. Hvis udvalgene er nogenlunde lige store, vil medianpolitikeren befinde sig i økonomiudvalget, hvorfor $x_ø$ bliver vedtaget. Hvis rammebudgetterings spilleregler overholdes, kan der ikke stilles noget forslag, som kan slå medianpolitikeren.

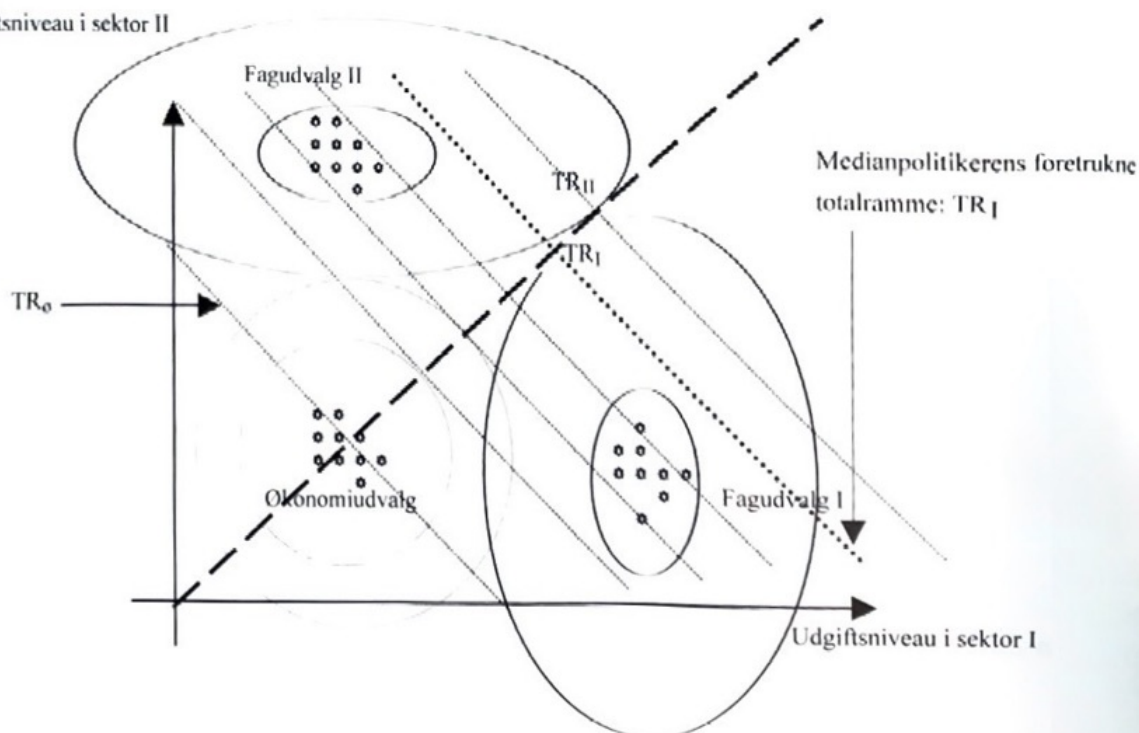
Det lader altså til, at rammebudgetterings udgiftsbegrænsende mekanisme fungerer. Ligevægten ligger på den budgetlinie, som følger af totalrammen, og da medianpolitikeren vil befinde sig i økonomiudvalget, har dette udvalg stor indflydelse på, hvordan budgettet kommer til at se ud. Hvor ligevægten $x_ø$ kommer til at ligge, afhænger dog helt af, hvilken totalramme der vedtages i begyndelsen af budgetlægningen (jf. også Ferejohn og Krehbiel 1987: 301f.).

Fastlæggelsen af totalrammen er den første opgave i budgetlægningsprocessen. Hvilken totalramme, den enkelte politiker i kommunalbestyrelsen foretrækker, afhænger af, hvordan totalrammen skal fordeles. Politikere, der fo-

retrækker bevillinger til bestemte områder frem for til andre, vil ønske forskellige totalrammer afhængig af, hvordan totalrammen forventes at blive fordelt på disse områder.

Lad os antage, at politikerne regner med, at økonomiudvalget vil få stor indflydelse på fordelingen af stigninger mellem sektorerne⁸. Situationen er anskueliggjort på figur 12. Den tykke stiplede linie repræsenterer politikernes antagelse om, at økonomiudvalget får stor indflydelse på fordelingen. Linien er fremkommet ved at forbinde de punkter på forskellige totalrammer, som økonomiudvalget foretrækker mest. Givet at politikerne forventer, at fordelingen sker i overensstemmelse med den tykke stiplede linie, vil de foretrække totalrammer som angivet på figuren. Politikerne i fagudvalg I vil foretrække totalrammen TR_I . Medlemmerne af fagudvalg II og økonomiudvalget vil foretrække henholdsvis TR_{II} og $TR_ø$. Da størrelsen af totalrammen er et endimensionalt spørgsmål, vil medianpolitikernes forslag blive vedtaget. Da medianpolitikeren jf. figuren befinder sig i fagudvalg I, vedtages TR_I .

Udgiftsniveau i sektor II



Figur 12. Vedtagelsen af en totalramme under rammebudgettering.

Det viser sig nu, at den udgiftsvækst, der forudsiges af rammebudgetteringsmodellen, svarer helt til den vækst, som blev forudsagt i modellen for marginalbudgettering. Hvis økonomiudvalgets medlemmer foretrækker en ligelig fordeling mellem de to sektorer (sådan som det er indtegnet på figuren), vil den tykke, stiplede linie svare til budgetlinien i marginalbudgettering. Hvis marginalbudgettering benyttes, bestemmes væksten i budgettet af medianpolitikerens mest foretrukne budget, som skal vælges blandt de mulige budgetter, der sikrer en ligelig fordeling mellem sektorerne. Hvis rammebudgetteringen benyttes, bestemmes væksten af totalrammen. Den vedtagne totalramme er den, som medianpolitikeren foretrækker, givet at politikerne forventer, at rammen vil blive fordelt i overensstemmelse med økonomiudvalgets præferencer – og det er jo netop, at fordelingen skal være nogenlunde ligelig.

Resultatet afhænger af præferenceantagelser-

ne. Andre præferencekonfigurationer kan både føre til, at rammebudgettering og marginalbudgettering fører til den største vækst⁹. Det er altså ikke sådan, at brugen af totalrammer nødvendigvis nedbringer udgiftsvæksten. I visse tilfælde vil totalrammer øge væksten i forhold til en situation, hvor der anvendes marginalbudgettering. Denne konklusion strider mod den almindeligt udbredte opfattelse af rammebudgettering. Hverken Høgenhaven (1982: 39ff.), Christensen (1987: 21ff.), Kommunernes Landsforening (1991: 147ff.), Finansministeriet (1996: 34-38) eller Molander (2000: 9f.) overvejer muligheden for, at rammebudgettering i visse tilfælde vil føre til en større vækst end marginalbudgettering.

Med den spatiale model kan mange public choice-modeller formaliseres, vises grafisk og modelleres matematisk. Modellerne har været benyttet på talrige områder efter deres introduktion i vælgerforskningen for om-

kring 50 år siden. Ved hjælp af spatiale modeller kan der udledes præcise hypoteser fra et begrænset antal antagelser. Der er flere prominente eksempler på hypoteser, der er blevet udledt ved hjælp af spatiale modeller, og som er blevet tilbagevist empirisk og kritiseret for at være alt for forsimplede. Det gælder for eksempel Downs' medianvælger-teorem (jf. f.eks. Boyne 1996; Green & Shapiro 1994). Alligevel har Downs' resultat været ekstremt indflydelsesrigt og frugtbart. Medianvælger-teoremet møde med den empiriske virkelighed har ført til teoretisk nytænkning, ikke blot indenfor vælgerforskningen, men også på andre områder. Og det er et sundhedstegn. At spatiale modeller er velegnede til at producere modintuitive hypoteser, der er lette at teste empirisk, er en stor styrke og ikke en svaghed.

Noter

1. Her benyttes Enelow og Hinichs (1984) notation, hvor x_i er idealpunktet for person i .
2. Her er der gjort en antagelse om, at præferencekurven er symmetrisk. Asymmetriske situationer kan håndteres både grafisk og matematisk, men nytten heraf er begrænset, da empiriske data om vælgeres præferencer sjældent er præcise nok til indeholde information om nyttekurvers form.
3. Se Enelow og Hinich (1984: 12 f.) for et formelt bevis.

$$|x_a - x_d| = \sqrt{(1.6 - 5.4)^2 + (1.3 - 6.9)^2} = 6.77 >$$

$$|x_a - x_e| = \sqrt{(1.6 - 7.3)^2 + (1.3 - 3.9)^2} = 6.26$$

4. Udregningen ser således ud:
5. For at sikre, at modellerne nogenlunde simpelt kan gengives grafisk, antages det, at der kun er to kommunale sektorer, som svarer til hver deres dimension i den spatiale model. Modeller kan uden videre udvides til at rumme flere dimensioner. I Serritzlew (2000: kap. 8) er der konstrueret tredimensionale modeller.
6. Endvidere er det antaget, at fagudvalgene bekymrer sig mest om deres eget udgiftsområde. Det er

årsagen til indifferenskurvernes ellipseform. Analyserne kan jf. Serritzlew (2000: 121f.) også foretages for andre præferenceantagelser.

7. I figuren har linien en hældning på 45° . Det svarer til, at bevillingerne til de to sektorer er identiske. I en situation, hvor den ene sektor er større end den anden, og hvor stigningerne derfor ikke i absolutte termer er ens, vil ens relative stigninger afspejle sig i, at budgetlinien har en anden hældning. Hvis sektor I er større end sektor II, vil linien være fladere – og omvendt.
8. Se Serritzlew (2000: 82f.) for en diskussion af denne antagelse, som hænger sammen med, at økonomiudvalget i de fleste tilfælde vil indeholde medianpolitikeren, når en totalramme skal fordeles mellem sektorerne.
9. Dette resultat vises i Serritzlew (2000: 122f.).

Litteratur

- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (1999). Vælgere med omtanke, Århus: Systime.
- Borre, Ole (1995). »Old and New Politics in Denmark«, *Scandinavian Political Studies*, 18, 3, pp.187-205.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*, Århus: Aarhus University Press.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*, London: JAI Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Enelow, James M. & Melvin J. Hinich (1984). *The Spatial Theory of Voting – An Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John & Keith Krehbiel (1987). »The Budget Process and the Size of the Budget«, *American Political Science Review*, 31, pp. 296-320.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse 96*. Tilæg: Styringsformer i den offentlige sektor. København: Finansministeriet.
- Green, Donald P. & Ian Shapiro (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory*, New Haven: Yale University Press.

- Hinich, Melvin J. & Michael C. Munger (1997). *Analytical Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hotelling, Harold (1929). »Stability in Competition«, *Economic Journal*, 39, 153, pp. 41-57.
- Høgenhaven, Søren (1982). *Budgetmetoder i Kommunerne*, København: AKF Forlaget.
- Kommunernes Landsforening (1991). *Styring i Udvikling*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- McCubbins, Mathew D. & Thomas Schwartz (1985). »The politics of flatland«, *Public Choice*, 46, pp. 45-60.
- McKelvey, Richard D. (1976). »Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control«, *Journal of Economic Theory*, 12, pp. 472-482.
- Molander, Per (2000). *Top-down versus Bottom-up: Swedish Budget Process Design and Democratic Values*, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 2000. Stockholm: Center for Business and Policy Studies.
- Nannestad, Peter (1991). »Rational choice-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt«, *Politica*, 23, pp. 418-430.
- Rabinowitz, George & Stuart Elaine Macdonald (1989). »A Directional Theory of Issue Voting«, *American Political Science Review*, 83, 1, pp. 93-121.
- Serritzlew, Søren (2000). *Offentlig budgetlægning i et institutionelt perspektiv – Et forprojekt med fokus på budgetlægningen i de danske kommuner*, Århus: Institut for Statskundskab. Kan findes på www.ps.au.dk/soren.
- Serritzlew, Søren (2001). *Shaping the preferences of local councillors: Party politics, committee structure, and employment background*. ECPR Joint Sessions of Workshops, 6.-11. april 2001, IEP, Grenoble. Århus: Institut for Statskundskab.
- Shepsle, Kenneth A. (1979). »Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models«, *American Journal of Political Science*, 23, 1, pp. 27-59.
- Shepsle, Kenneth A. & Mark S. Bonchek (1997). *Analyzing Politics*, New York: W. W. Norton & Company.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry Weingast (1981). »Structure-induced equilibrium and legislative choice«, *Public Choice*, 37, pp. 503-519.

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 status 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 »komplicerede« 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 indsigt, 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 indså 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 satifiers

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

reaus«, 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 forfatters 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 økonomiteorien 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 satisfizing 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 økonomiteorien 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 økonomiteorien 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, idiomer, 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 strukturer 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: rationalitet 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 endsige 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 antydet men interessemaximeringen 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 maximeringsspil: *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 Administrativt 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 teorihistoriske 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 paradigmeoplevelser, 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 diakrone 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

Pendling og stemmeprocent

Af Nils Groes, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
og Steffen Petersen, Syddansk Universitet Odense

1. Indledning

Denne artikel handler om pendling og vælgeradfærd. Helt præcist har vi set på, hvordan ændringen i pendling over kommunegrænsen påvirker stemmeprocenten i de danske kommuner. Stemmeprocenten kan tages som udtryk for vælgerens lokalpolitiske engagement.

Udgangspunktet er den stigende pendling i Danmark i de sidste årtier og dermed den stigende forskel på dagbefolkningen (de, som arbejder i kommunen) og natbefolkningen (de erhvervsaktive, som bor der) i hver eneste kommune. Hypotesen er, at når flere erhvervsaktive pendler ud af kommunen, vil færre interessere sig fuldt så meget for det politiske liv i den selv samme kommune, hvor de bor. De, som har deres arbejde i en anden kommune, kan nok blive lige så interesseret i forholdene, der hvor de arbejder, som der hvor de bor. Eller måske miste noget af interessen for kommunalpolitik i det hele taget. Sovekommuner har generelt intet ry for lokalpolitisk entusiasme.

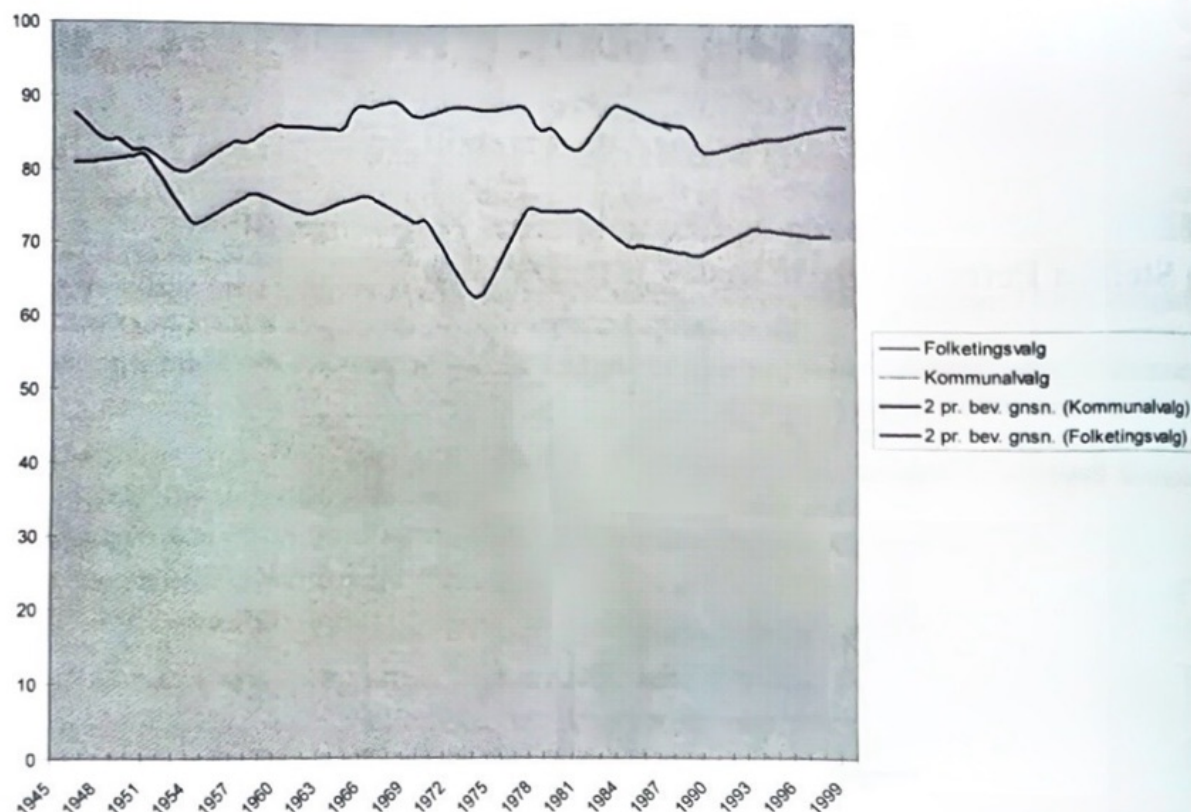
Vi tror imidlertid, der er forskel på store og små kommuner. Stigende pendling fører til faldende stemmeprocent i de mange mindre og mellemstore kommuner, hvor flertallet pendler ud. Men ikke i de (færre) større kommuner, hvor flere pendler ind end ud.

Med stedse flere erhvervsaktive, der pendler ud af deres bopælskommune, kan resultatet blive større lokalpolitisk apati i de mindre og mellemstore kommuner. Disse kommuners ry som bastioner for lokaldemokratiet kan ende som en sandhed med modifikationer.

2. Hypotesen

Vi vil opstille den hypotese, at øget udpendling fra de mindre og mellemstore kommuner fører til lavere stemmeprocent i de selv samme kommuner, og at denne sammenhæng handler om social tilpasning. De, som begynder at pendle ud af deres kommune, kommer i kontakt med nye grupper på deres arbejdsplads og påvirkes af deres normer. At der dermed også er tale om ændringer i holdninger samt viden og interesser synes oplagt.

I de seneste mange år er pendlingen imellem kommunerne øget voldsomt og arbejdskraftoplandene er blevet meget større. Det er ikke kun udpendlingen fra (de små) landkommuner, der er gået i vejret; men pendlingen både ind til og ud fra kommuner af alle typer og størrelser er steget. Dermed er kontakten til bopælskommunen blevet mindre for et stigende antal erhvervsaktive borgere. Pendlerne bliver fremmedgjorte i den lokale idyl. Med til historien hører, at også handelsoplandene bliver større. Hvor mange mennesker før boede, arbejdede og handlede i samme



Valgdeltagelse ved folketings- og kommunalvalg (1945-98)

Kilde: Mouritzen (1997) og Statistisk Årbog

kommune (hvor de måske endda var født og opvokset) er det nu almindeligt blandt erhvervsaktive, ikke mindst i forstads- og landkommuner, at arbejde, købe ind og dyrke fritidsinteresser i en anden (større) kommune end ens egen. Det er naturligt at forestille sig, at interessen for og engagementet i lokalpolitikken i sådanne udpendlingskommuner derved svækkes. Pendlerne diskuterer næppe så ivrigt de politiske forhold i deres bopælskommune med kollegerne på arbejdspladsen, som hvis de boede og arbejdede i samme kommune. Hvis snakken i kantinen skal tage et fælles udgangspunkt, bliver det måske snarere en populær fjernsynsudsendelse end lokale forhold – i hvert fald i de mindre kommuner. Og det bliver snarere kampene i

superligaen end udfaldet for det lokale 3. divisionshold, der får folk på dupperne. Debatten på en arbejdsplads i Århus Kommune kan nok dreje sig om Århus' ve og vel – også blandt de, som bor i Galten. Men i en virksomhed i Galten vil indpendlerne fra Århus næppe interessere sig meget for forholdene i Galten. Og udpendlerne fra Århus vil formentlig stadig handle, dyrke sport og kultur i Århus. Der formodes altså at være en forskel på effekten af stigende bruttopendling: Den påvirker de mindre og mellemstore kommuner (med nettoudpendling), men ikke de større bykommuner (med nettoindpendling). Udviklingen i beskæftigelsesmulighederne bestemmes heller ikke længere så meget af forholdene i bopælskommunen, men i et ar-

bejdskraftopland, som er mange gange større end kommunen.

Væksten i pendlingen kan måske være med til at forklare faldet i den kommunale stemmeprocent i forhold til stemmeprocenten ved folketingsvalget, jf. fig. 1. (Selv om den ændrede mediestruktur (færre lokalaviser, de elektroniske mediers voksende betydning), uddannelsessøgning og mobilitet sikkert også har betydning.) Det er i det mindste iøjnefaldende, at den forskellige udvikling i stemmeprocenten ved henholdsvis folketings- og kommunalvalgene begyndte i 1950'erne, hvor fjernsynet vandt indpas og bilparken mangedobledes.

Den øgede pendling kan måske også være med til at forklare faldet i lokallisternes stemmetal og repræsentation ved kommunalvalgene. Pendlere/tilflyttere har næppe nemt ved at holde interessen fangen ved lokalhistoriske skillelinier, der ikke er kendt uden for kommunegrænsen. Og hvis et lille parti er opstillet i bopælskommunen, men ikke der, hvor folk arbejder, kan det få svært ved at nå ud til pendlerne.

I hvert fald har vi undersøgt, om det ændrede pendlingsmønster har ført til ændret lokalpolitisk engagement, målt som ændret stemmeprocent ved kommunalvalg.

Hypoteserne er, at:

- en vækst i udpendlingen i en kommune vil føre til et fald i stemmeprocenten
- dette gælder de mindre og mellemstore kommuner (mellem 5.000 og 25.000 indbyggere), men ikke de større bykommuner (over 25.000 indbyggere).

Øget udpendling påvirker den lokalpolitiske interesse negativt i kommuner under 25.000 indbyggere, men ikke i de, som er større. Eller om man vil: Øget bruttopendling påvirker stemmeprocenten negativt i deciderede ud-

pendlerkommuner, men ikke i indpendlerkommuner.

Dette må også føre til mindre spredning i kommunernes stemmeprocent.

3. Resultatet

Resultatet af analysen viser, at i de 212 kommuner med 5.000-25.000 indbyggere spiller udpendlingen en vigtig rolle (jf. Groes og Petersen, (2000) for en nærmere beskrivelse af tal og analyser). Hvis procenten af udpendlere i forhold til beskæftigede i en kommune fx stiger med ti procentpoint (fx fra 40 til 50 pct.) så falder stemmeprocenten med 1,6 procentpoint (fx fra 74 til 72,4 pct.). Hvis vi imidlertid nøjes med at se på kommuner i denne størrelsesgruppe uden for Hovedstadsregionen, er effekten mindre, men resultatet er stadigvæk klart.

For de helt små kommuner (under 5.000 indbyggere) er resultatet det samme, men mere grumset. Det kan skyldes, at disse kommuner omfatter mindre øer (Samsø, Ærø, m.fl., hvor forholdene er meget specielle og pendling ikke så let. Der er dog ikke mere end 18 kommuner med under 5.000 indbyggere, så analysen for denne blandede gruppe alene er tvivlsom.

For de 45 kommuner med over 25.000 indbyggere er der ingen sammenhæng mellem vækst i udpendling og stemmeprocent. Hypotesen om forskel mellem større og mindre kommuner bliver altså bekræftet.

Vi har også analyseret effekten af øget udpendling på kommuner med henholdsvis positiv og negativ nettoudpendling. Det viser sig, at i de 162 kommuner, hvor nettoudpendlingen er mere end 10 pct. af beskæftigelsen, fører vækst i udpendlingen til faldende stemmeprocent. Det sker ikke i de øvrige kommuner.

4. Konklusion

Vi kan altså konkludere, at den øgede pendling har ført til faldende lokalpolitisk engagement i mindre og mellemstore kommuner (dem med nettoudpendling). Hver gang udpendlingen i disse kommuner stiger 10 procentpoint, falder stemmeprocenten ved kommunalvalget med 1-2 procentpoint.

Omvendt er der ingen effekt i de større byer (med nettoindpendling).

Desuden er spredningen i kommunernes stemmeprocent reduceret mellem 1985 og 1997.

Alt peger mod, at pendlingen vil stige yderligere i de kommende årtier. Det vil nok også føre til faldende lokalpolitisk engagement i

nogle små og mellemstore kommuner, hvor udpendlingen er høj. Andre forhold kan trække i samme retning. Og troen på, at lokaldemokratiet fremover trives bedst i de mindre kommuner, får måske et skud for boven.

Men der er behov for mere forskning på området. Det er nok et spørgsmål, om effekten af pendlingen er så stor, at det i sig selv ændrer kommunernes rolle i det danske velfærdssamfund.

Litteratur:

Der henvises til litteraturlisten i: Groes, Nils og Steffen Petersen (2000): Pendling og stemmeprocent, memo, AKF Forlaget.

Politisk kronik

2. halvår 2000

Af Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Det absolut vigtigste politiske tema i dette halvår var Danmarks forhold til EU. Den 28. september afholdtes folkeafstemningen om ophævelsen af det danske forbehold for at deltage i ØMU'en tredje fase, det vil sige afskaffelsen af kronen og indførelsen af den europæiske fælles mønt, euroen. Dertil kom efterfølgende forhandlingerne om en ny EU-traktat på EUs regeringskonference i Nice i december.

I løbet af foråret 2000 var der publiceret tre rapporter om Danmarks forhold til EU generelt og konsekvenserne ved en tilslutning til ØMU'ens tredje fase specielt. Den ene var regeringens rapport »Danmark og Euroen«, som ud fra et primært økonomisk baseret ræsonnement klart anbefalede en dansk tilslutning til euroen. Den anden var Dansk Udenrigspolitisk Instituts redegørelse om udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der var omfattet af de danske forbehold. Dens konklusion var, at Danmark løb en alvorlig risiko for at blive reduceret til et B-medlem, hvis forbeholdene blev opretholdt. Begge disse rapporter gav således støtte til ja-sidens argumentation. Den tredje var rapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab. Hovedbudskabet i den var, at de økonomiske konsekvenser ved et fuldt medlemskab af ØMUen var små og usikre, og at folkeafstemningen den 28. september derfor først og fremmest

handlede om de politiske perspektiver og knap så meget om økonomi. Den blev derfor opfattet og brugt som en støtte for nej-sidens argumentation. (se Økonomi og Politik nr. 3, 2000 side 80ff.)

Den 7. juli kunne pressen en uge inden den officielle offentliggørelse referere indholdet af endnu en rapport. Den var udarbejdet af forhenværende nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer og professorerne Christen Sørensen, Claus Vastrup (begge tidligere økonomiske vismænd) og Jesper Jespersen. Rapporten var bestilt af Rådet for Europæisk Politik, et uafhængigt EU-debatforum nedsat på initiativ fra JuniBevægelsen, og hvis næstformand var Drude Dahlerup. Rapporten konkluderede blandt andet, at ved et ja til euroen ville den danske krone blive sikret mod spekulationsangreb, at råderummet for finanspolitikken ville blive større, at tilslutningen ville give mindre, men permanente økonomiske fordele i form af lavere rente, flere investeringer, kurssikring og ingen vekselgebyrer. Endelig fastslog den, at den eksisterende aftale mellem Danmark og Den Europæiske Centralbank ikke var en garanti mod spekulationer mod kronen. Jesper Jespersen afgav en mindretalsudtalelse, idet han fandt, at europoprojektet var uprøvet og usikkert, og at det derfor ville være en fordel for Danmark at vente med at tilslutte sig, indtil man havde

set, hvorledes projektet udviklede sig, ligesom han ikke vurderede, at der var grund til at tro, at det finanspolitiske råderum ville blive større inden for euroen. Det samlede indtryk af rapporten var dog, at den i alt væsentligt gav støtte til ja-sidens kerneargumenter. Tilfredsheden med rapporten blandt ja-partierne var ekstra stor, fordi den var kommet fra et råd, hvori som sagt også JuniBevægelsen var repræsenteret.

Endelig offentliggjordes den 12. juli en rapport fra Det Europæiske Råd om ØMUens politiske konsekvenser udarbejdet af en række danske og internationale forskere. Den fremlagde en række varierende og akademisk udviklede synspunkter på det europæiske projekts mulige udviklingstræk, og på de udfordringer EU-landenes velfærdsordninger og nationale demokratier stod over for. Den indeholdt ingen direkte anbefalinger, hvad der heller ikke havde været formålet med antologien. Et gennemgående synspunkt var, at der som følge af ØMUen ville finde en yderligere politisk integration sted i EU, og at Danmark ville få større indflydelse på denne udvikling ved at være med i euroen end ved at stå uden for.

For de tvivlende vælgerne er det tvivlsomt, om de fem rapporter havde bidraget væsentligt til en afklaring. Måske snarere tværtimod. De indeholdt en hel del kompliceret nationaløkonomisk stof, som nok kunne efterlade den forudsætningsløse borger i vildrede med, hvilke sammenhænge der var de væsentlige og rigtige. Alle rapporterne indeholdt desuden mange skøn og vurderinger. Tilbage stod dog et hovedindtryk af, at euroafstemningen nok ikke så meget var et spørgsmål om økonomi, som det var et spørgsmål om politik. Og det var bestemt ikke uden betydning, fordi ja-sidens stærkeste argumenter ved de tidligere EF/EU-folkeafstemninger netop altid havde været de økonomiske, medens nej-siden altid havde fremhævet de politiske – og i deres øjne negative – konse-

kvenser af EU-projektet i form af en stedse stærkere bevægelse hen imod en egentlig politisk union. De økonomiske argumenter blev vel også svækket af det faktum, at det gik rigtig godt for dansk økonomi, selvom landet ikke – endnu da – var med i den fælles valuta. Det gik jo faktisk ganske glimrende uden for.

Ved at få debatten op til afstemningsdatoen til at handle om »politik« fremfor »økonomi« – selvom en sådan opdeling ikke har noget med virkelighedens verden at gøre – havde nej-siden vundet et vigtigt slag om dagsordenen. Det fremgik da også af meningsmålingerne, at nej-siden fortsat havde et forspring, da kampagnen for alvor gik i gang efter sommerferien.

Udover at de rent økonomiske argumenter efter offentliggørelsen af de forskellige rapporter ikke med sædvanlig styrke og troværdighed kunne fremføres af ja-siden, spillede det en rolle i nej-sidens argumentation, at den opfattede hele europoprojektet som et usikkert og uprøvet projekt. Hvorfor tilslutte sig noget som var usikkert, hvorfor ikke vente med at se hvorledes det udviklede sig, så kunne man jo altid senere gå med, hvis det skulle vise sig nødvendigt, lød ræsonnementet. Nej-siden appellerede således til den almindelige konserverende snusfornuft: Er du i tvivl, så lad vær. Denne form for tænkning fik yderligere næring af, at euroen på de internationale valutamarkeder oplevede et markant fald i forhold til først og fremmest dollaren, men også andre valutaer. Denne svækkelse af euroen havde formentlig den psykologiske virkning i mange vælgers bevidsthed, at europoprojektet netop derved kom til at fremstå som den usikre konstruktion, som nej-siden hævdede, den var. Hvorfor tilslutte sig noget som ikke engang de finansielle markeder havde tillid til? Så hellere se tiden an og se hvorledes det hele udviklede sig, og så eventuelt på et senere tidspunkt tilslutte sig, hvis det skulle vise sig at være fordelagtigt eller nødvendigt.

Der var i hvert fald ingen tvingende grunde til nu at afskrive sig muligheden for i al fremtid at kunne benytte sig af at føre en selvstændig dansk valutapolitik, hvis det i en eller anden fremtidig situation skulle vise sig at være det for dansk økonomi mest rigtige og fornuftige. Med andre ord, hvorfor smide et stykke værktøj væk fra værktøjsskassen, selv om man ikke ville bruge det lige nu, som det blev udtrykt. Det kunne jo være, at man fik brug for det senere.

Ja-siden anklagede nej-siden for ved en sådan argumentation at skabe alvorlig tvivl om viljen til at fortsætte den gennem mange år succesfulde fastkurspolitik. En sådan tvivl ville netop skabe usikkerhed om dansk valutapolitik og dermed åbne op for risikoen for en spekulation mod den danske krone. Og, hed det videre, hvis nej-siden alligevel ville bibeholde fastkurspolitikken, hvorfor så ikke tage den logiske konsekvens heraf og sidde med ved det bord, hvor beslutningerne om den europæiske rentepolitik blev fastlagt. Kun derved kunne Danmark øve indflydelse på de beslutninger, som landet, i kraft af den aftale der var med Den Europæiske Centralbank, alligevel var nødt til at følge, uanset om vi var med eller ej. Ved at stemme nej ville Danmark derfor miste indflydelse, ikke kun i eurosamarbejdet, men efterhånden også på andre områder af EU-samarbejdet. Danmark ville blive marginaliseret og gradvist reduceret til et B-medlem.

Dette blev selvfølgelig benægtet af nej-siden. Fastkurspolitikken skulle der ikke rokkes ved, men ville det også om 10, 20 eller 30 år være en fornuftig politik. Ved et ja til euroen ville Danmark for evigt have fraskrevet sig anvendelsen af en devaluering. Man ved hvad man har, man ved ikke, hvad man får. Argumentet byggede dermed klart den folkelige modstand, der ved de tidligere folkeafstemninger havde manifesteret sig mod, at Danmark afgav national selvbestemmelse. Økonomiminister Marianne Jelved søgte at imø-

degå påstanden om, at vælgerne havde en fortrydelsesret. Efter det radikale sommergruppemøde understregede hun nemlig kraftigt, at der ikke ville blive en anden gang. Det var ikke sådan, at vælgerne bare kunne stemme nej nu i vished om, at der inden længe ville komme en ny afstemning, hvor man kunne fortryde sit nej. Scenariet fra 1992 og 1993 ville ikke blive gentaget, fastslog hun.

At euroen faldt i forhold til dollar understøttede nej-sidens synspunkt om, at europrojektet var og blev et usikkert projekt. Det var vanskeligt for ja-sidens politikere at trænge igennem med modargumenter, uden at de måtte benytte sig af relativt komplicerede økonomisk-tekniske forklaringer, som det givetvis var vanskeligt for mange vælgere at følge. Hvor det ved de tidligere afstemninger var de økonomiske fordele for Danmark og sikringen af den danske velfærd, der havde været ja-sidens stærkeste argumenter, så var de nu blevet vendt imod den. Tilbage stod ja-siden med det mere uhåndgribelige argument, at Danmark skulle sidde med ved bordet for at sikre dansk indflydelse på beslutningerne og for at sikre, at Danmark ikke blev marginaliseret i EU.

Østrig-sagen var et problem for ja-siden. Den fandt sin afslutning under kampagnen. Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg havde udpeget tre vismænd til at undersøge den østrigske regerings tilslutning til de fælles europæiske værdier, især med henblik på mindretals, flygtninges og immigranternes rettigheder. Den 8. september offentliggjorde de deres rapport. De fandt heri, at graden af den østrigske regerings optagethed af især minoriteters, flygtninges og immigranternes rettigheder ikke var mindre, end den var i andre EU-lande, ja i forhold til minoritetsrettigheder var de østrigske normer på et højere niveau end i flere andre EU-lande. De fandt dog også, at FPÖ var et ekstremistisk parti, der anvendte og opmuntrede brugen af fremmedfjendske stemninger, som den østrigske regering burde

være klar til at inddæmme. På den baggrund anbefalede de tre vismænd, at de indførte sanktioner over for Østrig blev ophævet. Samtidig anbefalede de kraftigt oprettelsen af EU's egen overvågningsmekanisme af hvert enkelt medlemslands engagement og overholdelse af unionens fælles værdier, således at Rådet fremover kunne følge, vurdere og reagere i fremtidige tilfælde af lignende situationer i et medlemsland og dermed undgå, at hele situationen udviklede sig på den u hensigtsmæssige måde, som det havde været tilfældet i Østrig-sagen.

Den 10. september blev rapporten drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn. Konklusionen på mødet var, at sanktionerne skulle ophæves med det samme, og at Danmark var parat til at gå enegang, hvis det mod forventning ikke skulle lykkes at nå til enighed blandt de 14 EU-lande. Østrig-sagen skulle for alt i verden afsluttes inden den 28. september. Efter en fase med hektisk diplomatisk aktivitet, hvor især spørgsmålet om omfanget og graden af en fremtidig overvågningsmekanisme skabte problemer, nåede de 14 EU-lande den 12. september til enighed om at ophæve de diplomatiske sanktioner med Østrig. I overvågnings-spørgsmålet nåede de frem til et blødt kompromis, som sagde, at der var grunde til fortsatte overvejelser i EU om måden at forebygge, følge, vurdere og handle på i lignende situationer, og at en særlig årvågenhed måtte udvises over for FPÖ og den indflydelse dette parti havde på den østrigske regering.

Selvom Østrig-sagen blev bragt til en afslutning inden folkeafstemningsdatoen, havde hele dens forløb og udvikling efterladt det indtryk, at EU ville og kunne blande sig i et lille lands suveræne ret til selv at bestemme hvilken regering, der skulle dannes efter afholdelsen af et fuldt demokratisk valg. EU blev set som et projekt, der gradvist, men konstant førte til afgivelse af national selvbestemmelse og opbygning af en politisk union. Især Venstres politikere fremførte ofte, at det-

te »glidebaneargument« var en af de begrundelser, de oftest hørte anvendt af den stigende andel blandt Venstres vælgere, der agtede at stemme nej den 28. september.

Et tema, der efterhånden fik en fremtrædende plads i kampagnen, var nej-sidens påstand om, at en tilslutning til euroen på sigt ville lægge et pres på den danske velfærdsmodel. Det ville ikke i længden være muligt for Danmark at opretholde den særlige danske skattefinansierede velfærdsmodel, lød det. Dette kunne blandt andet føre til et pres for at ændre folkepensionen. I et interview i Jyllands-Posten den 23. august sagde Socialistisk Folkeparti's formand Holger K. Nielsen således: »Jeg vil ikke sige, at folkepensionen forsvinder i morgen, men det danske velfærdssystem vil komme under pres, hvis vi opgiver vores egen valuta. En fælles mønt vil logisk føre til en kraftigere politisk overbygning med fælles økonomisk politik, finanspolitik og socialpolitik...Det kan gå ud over både folkepensionen, efterlønnen og dagpengesystemet, som Danmark i dag fortrinsvist finansierer over skatten, mens en række andre lande bruger private forsikringsordninger.« Synspunktet blev støttet af JuniBevægelsens Jens-Peter Bonde, som mente, at uanset om det blev et ja eller et nej, ville de sociale ydelser komme under pres, men at presset ville blive kraftigere i tilfælde af et ja. Desuden erklærede han til Berlingske Tidende den 1. september, at hvis statsministeren var så sikker på, at folkepensionen kunne bevares, kunne han da bare komme med en underskrevet garanti. Også Dansk Folkepartis leder Pia Kjærsgaard argumenterede på denne måde. På partiets årsmøde den 2. – 3. september sagde hun blandt andet, at kun ved at bevare kronen og det forholdsvis lukkede danske solidariske system kunne det lade sig gøre, at danskerne i fremtiden kunne vide sig sikre på folkepensionen, på førtidspensionen og på efterlønnen.

Ved at så tvivl om bevarelsen af de danske velfærdsordninger efter en tilslutning til den fælles valuta var der ingen tvivl om, at nej-siden havde spillet et kampagnetema ud, som det måtte være altafgørende for ja-siden at få afvist og manet i jorden. Ja-siden var trængt i defensiven, udviklingen i meningsmålingerne viste et flertal for nej. Panikken begyndte så småt at brede sig for alvor blandt ja-partierne. På den baggrund lancerede den tidligere formand for Dansk Metalarbejderforbund Georg Poulsen den idé, at de store ja-partier gik sammen om en erklæring, hvori de garanterede, at folkepensionen ikke ville blive forringet ved et ja til euroen.

I en tale den 16. september på Socialdemokratiets kongres i Ålborg tog Poul Nyrup Rasmussen idéen op, idet han sagde, at regeringspartierne i det nye regeringsgrundlag, der ville blive vedtaget inden for få uger, ville slå fast, at den skattefinansierede folkepension – som den var kendt med grundbeløb og pensionstillæg – skulle være det sikre grundlag for både nuværende og kommende generationer af pensionister. Erklæringens indhold var aftalt med økonomiminister Marianne Jelved. I en tv-udsendelse den 17. september på DR1 gik Poul Nyrup Rasmussen i offensiven, idet han afkrævede Holger K. Nielsen et svar på, om han ville tiltræde en bred politisk aftale, der indeholdt en sådan sikring af folkepensionen, således at det spørgsmål ikke længere skulle være et diskussionstema i eurokampagnen. Holger K. Nielsen var ikke umiddelbart direkte afvisende, men stillede sig endog meget skeptisk over for værdien af en sådan garanti. Under alle omstændigheder ville han se aftalen, før han tog endelig stilling.

Forhandlingerne mellem partierne endte med, at Socialdemokratiet, Venstre, Det konservative Folkeparti, Det radikale Venstre, og Centrum-Demokraterne den 18. september indgik en skriftlig aftale om, at den danske skattefinansierede folkepension med

grundbeløb og pensionstillæg var det sikre grundlag for nuværende og kommende pensionister. Endvidere indgik det i aftalen, at partierne var frit stillede til at foreslå forbedringer, men at der uanset udviklingen i flertalsforholdene i Folketinget ikke uden enighed mellem aftalepartierne kunne gennemføres forringelser af folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg eller skærpselser i tildelings- og udmålingsreglerne herfor. Partierne havde således givet hinanden en vetoet mod forringelser af folkepensionen.

Hermed var der givet – ikke en juridisk, selvfølgelig – men en politisk garanti, bag hvilken der stod et stort og bredt politisk flertal, og dermed var der en høj grad af sandsynlighed for, at den ville holde. En mere solid garanti kan man næppe få i den politiske verden. Men hvad hjælper det, når vælgerne generelt har ringe tillid til politikeres løfter, og netop troværdigheden blev et problem. Det benyttede Holger K. Nielsen sig af. Han begrundede Socialistisk Folkeparti's manglende tilslutning til aftalen med, at hans parti var et troværdigt parti, der kun sagde, hvad det kunne stå inde for, underforstået at partierne bag aftalen ikke var troværdige partier. Desuden fandt han aftalen for tynd, idet den for eksempel ikke indeholdt noget om andre velfærdsgoder som for eksempel dagpengene og kontanthjælpen. Alt i alt fandt han og med ham de andre repræsentanter for nej-siden aftalen uden værdi. Og dermed mere end antydede de også de specifikke troværdighedsproblemer, der hang ved statsministeren efter udstedelsen af hans efterlønsgaranti under valgkampen i 1998 og de efterfølgende ændringer af netop efterlønnen, der blev vedtaget ved finanslovsforliget i 1998.

Udover indgåelsen af en bred politisk aftale om folkepensionens urørlighed havde statsministeren også varslet, at han ville sende et brev til de andre EU-landes stats- og regeringschefer for at få dem til at love, at de ikke ville røre ved den danske folkepension.

Dette var et ganske usædvanligt og ikke tidligere set initiativ, som ville bringe dem i en umulig situation. Forbløffelsen i EU-hovedstæderne var mildest talt stor. Så efter pres fra egne embedsmænd og ikke mindst fra de andre ja-partier, som fandt initiativet både nyttesløst og skadeligt, meddelte Poul Nyrup Rasmussen på et vælgermøde den 19. september, at brevaktionen var afblæst. Men skaden var sket. Så hvad der skulle have været en styrkelse af ja-siden havde snarere fået den modsatte effekt. Det var ikke lykkedes ja-partierne at mane nej-sidens påstande om, at den danske velfærdsmodel ville komme under pres ved et ja til euroen, i jorden. Spørgsmålet forblev et tema i kampagnen.

Ugen inden afstemningen havde nej-siden et forspring på 8 procentpoint i Gallups løbende meningsmålinger. Slutspurten blev nu sat ind. Den 21. september præsenterede regeringen på et pressemøde en beregning, der viste, at et nej ville koste Danmark et velfærdstab på 20 milliarder kroner over 10 år. Desuden varslede regeringen, at den ville nedsætte en såkaldt task force-gruppe, der skulle udarbejde et katalog over mulige økonomiske indgreb, hvis et eventuelt nej nødvendiggjorde hurtige indgreb. Og for første gang under hele kampagnen, ja for første gang overhovedet i forbindelse med folkeafstemningerne, afholdt alle fem partiledere fra ja-partierne et fælles pressemøde den 24. september. Der kom ikke nye argumenter på bordet. Det nye var, at de overhovedet sad sammen, for hidtil havde det ikke kunnet skjules, at interne stiklerier og rivninger, taktisk betonedede indenrigspolitiske hensyn, beskyldninger og ansvarsplaceringer havde været til stede i deres kampagner og indgået i deres udtalelser til pressen. Nu nikkede de bifaldende til hinandens indlæg, også da Anders Fogh Rasmussen rettede en direkte appel til Venstres vælgere om, at et ja til euroen ikke var en glidebane hen mod en stærk politisk union.

Nej-siden var ikke imponeret. Holger K. Nielsen fandt, at der var en enorm tillidskløft mellem disse fem partiledere, der alle var løbet fra så mange løfter i EU-politikken gennem årene, at over halvdelen af befolkningen ikke længere troede på dem. JuniBevægelsen omtalte dem som et »tæskehold«, der skulle banke vælgerne på plads. Og således forløb de sidste dages kampagne. De sidste kroner på kampagnebudgetterne, som i pressen blev anslået til at ligge i størrelsesordenen 38 millioner på ja-siden og 14 millioner på nej-siden, blev brugt. Ingen kaniner blev trukket op af hatten. Ja-siden hentede noget ind på nej-siden i meningsmålingerne. Den 28. september pegede de på dødt løb.

På den baggrund var afstemningsresultatet overraskende klart: Nej-stemmerne udgjorde 53,2 procent af de afgivne gyldige stemmer, ja-stemmerne folgelig 46,8 procent. Set på baggrund af de 76,2 procent, der havde deltaget i afstemningen i 1998 om Amsterdamtraktaten var valgdeltagelsen denne gang bemærkelsesværdig høj: 87,6 procent af de 3.999.325 stemmeberettigede havde afgivet deres stemme. Ikke siden afstemningen i 1972 (90,4%) havde deltagelsen ved en folkeafstemning været så høj. Det var også bemærkelsesværdigt, at der var et nej-flertal i samtlige amts- og storkredse på nær i Frederiksborg og Ringkøbing. Den geografiske forskel, der tidligere havde været i fordelingen mellem ja og nej, var udlignet.

Videnskabelige analyser af afstemningen er endnu ikke publicerede, men de undersøgelser aviserne bragte fra de forskellige analyseinstitutter bekræftede i store træk det kendte billede af danskernes holdninger til EU. Politiken offentliggjorde en Vilstrup-analyse den 15. oktober. Af den fremgik det, at 37 procent af de vælgere, der stemte nej, gjorde det, fordi de ikke ønskede, at EU-samarbejdet udviklede sig i retning af en yderligere politisk integration. Unionsmodstanden har altid været og var altså fortsat stærk blandt danske

vælgere. 23 procent stemte nej for at bevare den danske identitet, som en selvstændig dansk krone jo blev opfattet som symbolet for. Endelig angav 23 procent, at de stemte nej, fordi de havde en grundlæggende mistillid til EU-projektet i sin helhed. På ja-siden angav omkring 50 procent, at de stemte ja for at sikre den danske indflydelse i EU og for at sikre, at Danmark ikke kom til at stå udenfor. 23 procent af ja-vælgerne angav ønsket om at få mere politisk integration i EU som begrundelse, medens de samfundsmæssige og økonomiske fordele kun blev nævnt af 11 procent som afgørende. Det sidste tal kan nok overraske i betragtning af den vægt økonomien har spillet ved tidligere afstemninger. I en situation, hvor selv oppositionen havde måttet erkende, at det gik godt for dansk økonomi, har de økonomiske hensyn, isoleret set, ikke spillet den vante rolle, selvom de nok har gjort sig gældende blandt de vælgere, der angav, at Danmark ikke kan stå uden for, men derimod skal gøre sin indflydelse gældende for at varetage danske interesser.

Opinionsinstitutternes analyser viste desuden, at jo længere uddannelse og jo højere indkomst desto større ja-procent. Nyt var det, at de ældre var blevet væsentligt mere EU negative – måske en konsekvens af pensionsdebatten – samt at godt en fjerdedel af Venstres og Det konservative Folkepartis vælgere havde stemt nej. Det var således ikke længere kun Socialdemokratiet, der havde problemer med at overbevise sine vælgere om at følge partiets anbefaling, selvom det denne gang var gået lidt bedre for Socialdemokratiet, idet »kun« godt 40 procent af dets vælgere stemte nej. At mange vælgere virkelig havde været i tvivl fremgik af, at omkring 300.000 først traf deres endelige beslutning på valgdagen eller endog så sent som i selve stemmeboksen.

Afstemningen viste, at Danmark havde et demokratisk problem, som bestod i, at 77% af vælgerne stemte på partier, som anbefalede et

ja, men kun 47% af de selvsamme vælgere havde besluttet at sætte deres kryds ved ja. Hvordan man end vender og drejer det, er en så stor afstand mellem de folkevalgte og vælgerne et alvorligt demokratisk problem. Hvordan det er opstået kan der givetvis anføres mange forklaringer på.

En af dem kan være, at EF/EU spørgsmålet lige siden 1972 har været kilden til alvorlig intern uenighed i mange af partierne og de har så i stedet for at tage de nødvendige opgør i partiet, valgt at løse den ved at lægge stridspunktet ud til folkeafstemning. De har kastet ansvaret fra sig. En konsekvens af de partiinterne uenigheder har også været, at partierne af frygt for at uenigheden skulle udvikle sig yderligere, har underbetonet de politiske udviklingsperspektiver, der til forskellige tidspunkter tegnede sig i det europæiske samarbejde. Den politiske vision blev neddroset og det nære, især det økonomiske og nationalegoistiske, blev fremhævet. Det gav bagslag den 28. september.

En anden forklaring kan være, at partistrategerne har kunnet se, at der var stor afstand mellem det, som partiledelsen mente, var den rigtige EF/EU-politik og så den opfattelse, der herskede blandt en stor del af partiets vælgere. Af frygt for at det kunne komme til at koste dem stemmer, har de derfor undladt at inddrage EU-politikken som et centralt tema i valgkampene op til folketingsvalgene. EU var ikke et spørgsmål, som vælgerne skulle tage stilling til ved folketingsvalg, blev det sagt. Det skulle de først gøre, når der var folkeafstemning. Disse partier har således selv bidraget til, at vælgerne har fået den forkerte opfattelse, at EU-politikken var noget, der kunne isoleres som en enkeltsag, de kunne tage stilling til fra tid til anden. Og dermed var vejen banet for, at der kunne opstå en stor afstand mellem folketingsflertallet og flertallet blandt vælgerne.

En tredje forklaring kan søges i JuniBevægelsens og Folkebevægelsen mod EU's ageren. Selvom de omtaler sig selv som folkelige bevægelser, så er og bliver de politiske partier på linie med de andre politiske partier. De opstiller kandidater til Europaparlamentet, er repræsenteret i selvsamme parlament og modtager offentlige tilskud derfra til deres aktiviteter. Desuden – og det er det vigtigste i denne sammenhæng – har de privilegeret adgang til det magtfulde TV-medie, hvor de deltager helt og aldeles på lige fod med de andre politiske partier i form af selvstændige presentationsudsendelser og taletid i afslutningsdebatte. JuniBevægelsen og Folkebevægelsen mod EU mangler derfor at tage den fulde konsekvens af deres status og ansvar og erklære sig villige til at lade sig indvælge i Folketinget, så deres synspunkter kan blive repræsenteret der.

Kampen om fortolkningen af afstemningsresultatet viste med al ønskelig tydelighed nødvendigheden heraf. Hvad var nemlig det videregående politiske signal vælgerne sendte med hensyn til den fremtidige danske EU-politik ud over den kendsgerning, at et flertal den 28. september ikke på det tidspunkt ønskede at deltage i ØMUens tredje fase?

Ret beset er det ikke så mærkværdigt, at en sådan fortolkningskamp omgående går i gang lige så snart, stemmerne er optalt. Tænker man nemlig efter, er der utrolig lidt information i et simpelt kryds på stemmesedlen. Krydset siger kun noget om vælgerens endelige standpunkt, ikke noget om motiver og årsager til, at standpunktet blev, som det blev. Folkeafstemninger har desuden en iboende polariserende effekt, fordi det ikke er muligt for vælgeren at sige »ja, på betingelse af...« eller »nej, såfremt...«. Kun et nøgent ja eller nej er muligt. Det er derfor nærliggende, at enhver efterfølgende lægger sin egen fortolkning ind i afstemningsresultatet og drager forskellige konklusioner med hensyn til, hvilke konsekvenser det skulle have for den fremtidige EU-politik.

Men først skulle ja-partiernes ledende politikere komme sig over det meget alvorlige nederlag de vitterlig havde fået. De var ganske enkelt rystede. Det illustreredes fortættet af TV-nærbillederne af statsminister Poul Nyrup Rasmussens blanke øjne og grødede sangstemme og af økonomiminister Marianne Jelveds erklæring om, at det var den værste dag i hendes politiske liv. De finansielle markeder derimod tog resultatet med knusende ro. Der blev ikke spekuleret mod kronen og renten forblev stabil.

Hvilke konsekvenser afstemningsresultatet skulle have for den fremtidige danske EU-politik blev hovedtemaet, da Folketinget samledes den 3. oktober for at tage hul på det nye folketingsår. Dansk EU-politik var nu kommet ind i en ny og uprøvet situation. De andre EU-lande havde hidtil givetvis haft den opfattelse, at de danske forbehold var midlertidige. De havde behandlet Danmark og forhandlet med de danske repræsentanter ud fra en forventning om, at forbeholdene blev afskaffet. Den forventning var ikke længere til stede. Forbeholdene stod nu ved magt og ville være gældende i en rum tid, som det udtryktes.

For Enhedslisten og Dansk Folkeparti var det indlysende, at afstemningsresultatet måtte føre til en ændring af det mandat, regeringen skulle forhandle på grundlag af under regeringskonferencen i Nice i december. De krævede mandatet omskrevet, så det blev pålagt regeringen at nedlægge veto mod indførelsen af flertalsafgørelser på social- og arbejdsmarkedsområdet. De henviste til, at det havde regeringspartierne lovet vælgerne under valgkampen. Statsministeren erklærede, at regeringen ikke ville medvirke til flere flertalsafgørelser på social- og arbejdsmarkedsområdet, hvis de på nogen måder medvirkede til at undergrave dansk social- og arbejdsmarkedspolitik, men regeringen og de øvrige ja-partier afviste klart at ændre mandatet. Socialistisk Folkeparti var noget mere

uldne i deres udtalelser, nu da folkeafstemningen var overstået. På et af statsministeren indkaldt møde mellem lederne af Folketingets partier den 11. oktober blev det klart, at Socialistisk Folkeparti ikke ville medvirke til en skærpelse af mandatet. Det afgørende var ikke at ændre mandatet, men hvad regeringen kom hjem med efter regeringskonferencen. Det ville Socialistisk Folkeparti så tage stilling til på et hovedbestyrelsesmøde den 6. – 7. januar 2001. Nej-siden var dermed blevet splittet, og fortrydelsen og bitterheden hos Dansk Folkeparti og Enhedslisten var stor. De parallelt løbende forhandlinger mellem regeringen og Socialistisk Folkeparti om finansloven havde givetvis medvirket til, at Socialistisk Folkeparti ikke ønskede at sætte hårdt mod hårdt. Socialistisk Folkeparti gav endvidere sammen med ja-partierne sin tilslutning til udarbejdelsen af en hvidbog om dansk EU-politik. Under hele dette forløb var JuniBevægelsen og Folkebevægelsen mod EU totalt koblet ud.

Forhandlingerne på regeringskonferencen om udarbejdelsen af den nye EU-traktat blev dramatiske, komplicerede, langvarige og momentvis kaotiske. Da de sidste kompromiser efter godt fire døgns forhandlinger var faldet på plads den 11. december kl. 4.15 om morgenen, kunne de danske forhandlere med tilfredshed konstatere, at det var lykkedes – godt hjulpet af et kompliceret sæt af indbyrdes modstridende interesser mellem de 15 medlemslande – at fastholde de vitale danske interesser. Optagelsen af nye medlemslande kunne nu påbegyndes, Danmark havde fortsat i en årrække én kommissær, ændringerne af stemmevægtene til fordel for de store lande og den mindre danske repræsentation i Europaparlamentet var til at leve med, og antallet af områder, hvor beslutningsproceduren blev ændret fra enstemmighed til flertalsafgørelse, var blevet kraftigt reduceret i forhold til det oprindelige udspil fra det franske formandskab. De for Danmark mest ømtålelige områder blev derfor ikke ændret. Helt af-

gørende var, at traktaten ikke indeholdt bestemmelser, der indebar afgivelse af dansk suverænitet. Dette bekræftedes senere af Justitsministeriet, – og af Socialistisk Folkepartis hovedbestyrelse. Traktaten skulle derfor ikke sendes til folkeafstemning.

Da Nice-traktaten var i hus, fik folkeafstemningsresultatet den 28. september en noget uventet konsekvens. Den 20. december meddelte udenrigsminister Niels Helveg Petersen ganske overraskende, at han efter næste otte år som udenrigsminister trak sig tilbage fra posten. Han begrundede sin beslutning med, at han ikke var den rigtige til at administrere de danske EU-forbehold. Det kunne han ikke gøre helhjertet, fordi de efter hans opfattelse var grundlæggende i strid med Danmarks interesser. Det var en begrundelse, der aftvang respekt i offentligheden. Han ville nu vende tilbage til folketingsarbejdet som menigt medlem og ubundet af ministeransvar aktivt deltage i debatten om Danmarks placering i Europa. En omdannelse af regeringen var allerede blevet nødvendig, fordi forsvarsminister Hans Hækkerup til januar 2001 skulle fratræde sin stilling for at overtage posten som FN's civile administrator i Kosovo. Med Niels Helveg Petersens tilbagetræden var der nu åbnet op for en større og mere gennemgribende rokade, da også de radikale ministerposter var kommet i spil. Muligheden for at sammensætte et nyt regeringshold, der kunne tage kampen op med oppositionen frem til valget, var til stede.

Statsminister Poul Nyrup Rasmussen og vicestatsminister, økonomiminister Marianne Jelved handlede hurtigt, inden kandestøberierne internt i regeringspartierne og i offentligheden fik for frit løb. Den 21. december blev den nye regering præsenteret. Ny udenrigsminister blev Mogens Lykketoft (S) og i stedet blev Pia Gjellerup (S) Danmarks første kvindelige finansminister. Hendes erhvervsministerium blev overtaget af Ole Stavad (S) og den nyudnævnte Frode Sørensen

(S) blev skatteminister. Jan Trøjborg (S) indtog det ledigtblevne forsvarsministerium og posten som udviklingsminister gik til den nyudnævnte Anita Bay Bundegaard (RV). To ministre blev afskediget, sundhedsminister Sonja Mikkelsen (S) og by- og boligminister Jytte Andersen (S). De blev erstattet af henholdsvis Arne Rolighed (S) og Lotte Bundsgaard (S). Antallet af ministre udvidedes med én, idet Margrethe Vestager (RV) afgav kirkeministeriet til Johannes Lebech (RV). Skumlerier i det radikale bagland om, at Marianne Jelved havde solgt den tunge udenrigsministerpost for billigt, blev tilbagevist med, at det var meget bevidst, at de radikale havde sat sig på holdningsministerierne, som hun udtrykte det. To af ministrene havde ikke siddet i Folketinget, Anita Bay Bundegaard og Arne Rolighed. Noget sådant bliver sjældent mødt med begejstring i folketingsgrupperne. Arne Rolighed måtte i øvrigt have dispensation fra bestemmelsen i Socialdemokratiets partivedtægter om, at ingen kan udpeges til en ministerpost, før de har været medlem af partiet i mindst to år. Han havde været medlem i to dage.

Regeringens finanslovsforslag indeholdt ingen politiske overraskelser eller nyskabelser og finanslovsforhandlingerne fulgte mønstret fra forrige år. Ingen af partierne forventede endsige stillede efter et stort bredt forlig omfattende Venstre og Det konservative Folkeparti, men mindre delforlig var ikke udelukket. Centrum-Demokraterne erklærede sig rede til at indgå forlig med regeringen og Socialistisk Folkeparti på delområder og regeringen kunne på andre områder arbejde for at få et flertal sammen med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Kludetæppe modellen blev med andre ord igen taget i anvendelse. At regeringen uanset forligskombinationerne kunne få vedtaget en finanslov var givet, fordi Venstre og Det konservative Folkeparti under alle omstændigheder ville stemme for ved 3. behandling. De ville ikke bruge finansloven til at afprøve regeringens parlamentariske basis.

Regeringen koncentrerede forhandlingsindsatsen om Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten og allerede den 10. oktober kunne den præsentere et indgået delforlig, Ældrepakken, med en beløbsramme på 1,5 milliarder kroner, som blandt andet betød øget varmehjælp og helbredstillæg til de økonomisk dårligst stillede ældre. Udgifterne hentes ved at fastfryse personfradraget i indkomstskatten på 2000 niveau. Regeringen fortsatte forhandlingerne med partierne, men efter at den havde afsluttet endnu et par delaftaler om arbejdsmiljø og miljø med venstrefløjen, valgte Venstre og Det konservative Folkeparti den 4. november at indstille deres forhandlingsaktivitet.

Herefter kunne finansministeren den 5. november præsentere den lange stribe af færdigforhandlede aftaler. Langt hovedparten var indgået med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, nogle med Centrum-Demokraterne og enkelte med de to store borgerlige partier. Medens Enhedslisten ved 2. behandlingen kun ville stemme for de delaftaler, de var med i, men stemme imod den samlede finanslov ved 3. behandlingen, så ville Socialistisk Folkeparti stemme for også ved 3. behandlingen. Den fandt sted den 14. december og blev et ideologisk hårdt opgør om velfærds- og skattepolitikken mellem regeringen og dens støttepartier på den ene side og Venstre og Det konservative Folkeparti på den anden. Medens regeringen blev angrebet for kun at kunne skabe velfærd gennem øgede skatter og afgifter, svarede den igen med at anklage den borgerlige opposition for at skjule, hvor i velfærden der skulle skæres, hvis Venstres skattestop skulle realiseres, endsige hvis skatten skulle sættes ned, som de konservative ønskede. For den, der for et øjeblik skulle have glemt, at et folketingsvalg senest skulle afholdes til marts 2002, var finanslovsdebatten en ordrig påmindelse.

Finanslovsdebatten kunne således isoleret set give det indtryk, at et uforsonligt politisk kli-

ma prægede dansk politik. Men den danske kompromis og konsensus orienterede politiske kultur var stadig rådende, for kun få dage før havde de selv samme partier, der under finanslovsdebatten demonstrerede stor uenighed, indgået et omfattende og vidtrækkende forlig om en ny førtidspensionslovgivning.

Forhandlingerne om det meget komplekse stofområde havde stået på i flere år, men i begyndelse af december så det ud til, at der var mulighed for indgåelsen af et stort og bredt forlig om de grundlæggende principper for et helt nyt system for de fremtidige førtidspensionister og folk på fleksjob. Blandt grundprincipperne i det nye system var, at de hidtil gældende fire satser fra 2003 skulle erstattes af én sats, og at der etableredes et rummeligt arbejdsmarked, hvor flere med nedsat arbejdssevne skulle have mulighed for at have et arbejde på særlige vilkår, fleksjob, fremfor en tilværelse på passiv forsørgelse.

Men der opstod i den aller sidste fase af forhandlingerne en uenighed mellem Socialdemokratiet og især Socialistisk Folkeparti på den ene side og de borgerlige partier på den anden side om, hvorvidt folk på fleksjob skulle være medlem af en arbejdsløshedskasse er ej, og om arbejdsløshedskasserne skulle administrere den efterlønsydelse, som fleksjobberne skulle kunne få, når de fyldte 60 år. De borgerlige partier mente nej, og det standpunkt stod de meget fast på det. Efter en kort, men intens nervekrig, et nyt udspil fra regeringen der imødekom Det konservative Folkeparti og Venstre's synspunkter vedrørende a-kassernes rolle i det nye system samt forhøjelsen af nogle satser efter krav fra Socialistisk Folkeparti, blev forliget endeligt indgået den 8. december. Alle partier undtagen Enhedslisten og Dansk Folkeparti deltog i forliget. Det samarbejdende folkestyre var stadig en realitet i dansk partipolitik.

Med den eksklusions- og udmeldelsesbølge, som blandt andet reducerede Dansk Folkepartis folketingsgruppe fra 13 til 10 medlemmer (se Økonomi og Politik nr. 3, 2000 side 82ff.) var forhåbningen i partiledelsen, at den værste uro i partiet var overstået. På partiets sommergruppemøde den 1. august imødekom ledelsen noget af den kritik, der var rejst mod den, ved at vedtage en forretningsorden for folketingsgruppen. Men ledelsesstilen ville ikke blive ændret, og det kunne ingen være i tvivl om efter sommerens begivenheder. Pia Kjærsgaard og partiets pressechef Søren Espersen led et nederlag i deres forsøg på at udnytte Østrig-sagen i partiets kampagne for et nej til euroen. Pia Kjærsgaard, Kristian Thulesen Dahl, Mogens Camre og Søren Espersen rejste den 9. august til Wien for på den måde at vise sympati for den østrigske regering og modstand mod, at EU blandede sig i landenes indre anliggender. Det konservative regeringsparti ÖVP ville imidlertid ikke mødes med partiet med den begrundelse, at Dansk Folkeparti var et højrepopulistisk og antieuropæisk parti. Da delegationen var landet i Wien aflyste også Frihedspartiet et planlagt møde. Et besøg i EU's center for overvågning af racisme og fremmedhad (EUMC), som efter Pia Kjærsgaards opfattelse mindede om den østtyske statssikkerhedstjeneste Stasi, afslørede ikke – mod partiets forventning – nogen sagsmappe om Pia Kjærsgaard eller andre af partiets medlemmer. Hvad der skulle have været en for partiet positiv pr-begivenhed, havde udviklet sig til en fiasko.

Men hverken den fejlslagne mediebegivenhed, de gennemførte eksklusioner eller fastholdelsen af den stramme topstyring af partiet mødte den mindste kritik fra de 622 delegerede på partiets årsmøde den 2.-3. september. Det var euro-afstemningen og partiets normale mærkesager, der var i centrum for de politiske indlæg. For at få råd til forbedringer af de ældres vilkår og afskaffelsen af ventelisterne på sygehusene opgav partiet

kravet om en nedsættelse af personskatten til 30 procent. Det fik fuld tilslutning. Med den nye økonomiske linie var et vigtigt skridt taget væk fra protest- og overbudspolitik i retning af en mere realistisk indstilling til den økonomiske virkelighed, et skridt der var nødvendigt, hvis partiet skulle gøre sig forhåbninger om at opnå direkte parlamentarisk indflydelse under en eventuelt kommende borgerlig regering.

Trods det fredelige og »glade« årsmøde fortsatte uroen i det organisatoriske bagland. I løbet af efteråret blev flere medlemmer i Vestsjællands, Viborg og Århus amter ekskluderet eller de meldte sig ud i protest mod topstyringen. Den 20. september meddelte Mogens Andreasen og Inge Refshauge, at de frem til næste folketingsvalg repræsenterede det den 8. april grundlagte Det Liberale Højre, som forsøgte at indsamle de nødvendige godt 19.000 underskrifter, så det kunne opstille til folketingsvalg. Det var et forehavende, der endnu ikke var lykkedes for Fremskridtspartiet. Og det viste sig da også, at det var endda særdeles beskedent, hvad det nystiftede parti formåede i den henseende. Så allerede 25. november samledes 150 tidligere medlemmer af Dansk Folkeparti for at markere dannelsen af endnu et nyt parti Demokratisk Folkeparti. Blandt deltagerne var Inge Refshauge. Også De Frie Demokrater forsøgte at kapre frafaldne medlemmer fra Dansk Folkeparti. Det var ikke tilbud på højrefløjen, det skortede på.

Men der var ikke kun afgang fra Dansk Folkeparti. Den 19. oktober besluttede partiets Sønderborgkreds at opstille sognepræst og samfundsdebattør Søren Krarup som folketingskandidat. Han blev et par uger senere fulgt af sognepræst Jesper Langballe, som opstillede i Viborg. Endelig blev det offentliggjort den 9. november, at det mangeårige socialdemokratiske medlem af Københavns Borgerrepræsentation Karin Storgaard havde skiftet til Dansk Folkeparti.

Ud fra de løbende meningsmålinger at dømme var der mange andre vælgere, der havde forladt Socialdemokratiet og blandt andet gået til Dansk Folkeparti. Det skabte mismod, forvirring og strategiproblemer i Socialdemokratiet. Udlændingepolitikken voldte fortsat problemer. Indenrigsminister Karen Jespersens forslag i begyndelsen af september om at lade en arbejdsgruppe bestående af fem eksperter kulegrave, hvor mange indvandrere og efterkommere af indvandrere der ville være i Danmark om 20 år samt udtalelser om, at de mest kriminelle asylsøgere skulle isoleres på et afsides liggende sted, for eksempel på en øde ø, vakte kritik og modstand fra dele af det socialdemokratiske bagland og, hvad der var nok så vigtigt, fra den radikale regeringspartner. Regeringssamarbejdet ville blive meget hårdt belastet, hvis socialdemokraterne fortsatte den hårdere kurs. På et møde den 11. september lovede indenrigsministeren i højere grad fremover at tage egne og radikale ordførere med på råd, inden hun kom med lignende udmeldinger. Men problemet bestod fortsat, selvom det på et endnu et møde den 13. september aftaltes, dels at vente med at nedsætte arbejdsgruppen indtil det allerede eksisterende materiale var gennemanalyseret, dels at oprette et eller flere særlige centre med en særlig politiovervågning for kriminelle asylsøgere samt endelig, at sagsbehandlingstiden skulle afkortes markant.

På den socialdemokratiske kongres i Ålborg den 13.-17. september blev udlændingepolitikken ved siden af euroafstemningen et centralt tema. Karen Jespersen modtog stærk kritik fra LO's formand Hans Jensen og miljøminister Svend Auken, medens statsminister Poul Nyrup Rasmussen støttede hende i mere forsonende vendinger. Den generelle stemning blandt et flertal af de godt 900 delegerede på kongressen fornemmedes at være positiv over for indenrigsministeren. I hvert fald blev hun mødt med stående bifald, da hun på kongressens sidste dag for første gang

gik på talerstolen for at komme med et indlæg om euro-afstemningen. Eksistensen af forskellige fløje i partiet – også i dette spørgsmål – stod ikke til at skjule. Gloserne »strammere« og »slappere« blev i stigende grad brugt af pressen, når debatten i partiet skulle karakteriseres.

Derfor, og på grund af den nederlagsstemning nej'et den 28. september og den fortsat lave tilslutning i meningsmålingerne (22 til 26 procent) havde skabt, afholdt partitoppen under stor mediebevågenhed den 28. november et 24-timers strategimøde i Havnsø. Konkrete udspil kom der ikke ud af mødet, men partiet ville i den kommende tid koncentrere sig om at gøre regeringens politik og resultater synlige, konkrete og nærværende for vælgerne samt stoppe oppositionens »køren-på-frihjul« ved at afkræve den herunder især Venstre konkrete svar på, hvad de ville.

Noget af det, Venstre ville, blev – i hvert fald på det principielle plan – fremlagt på partiets landsmøde den 28. – 29. oktober. Partiformand Anders Fogh Rasmussens åbningstale var koncentreret om EU-politikken efter nej'et den 28. september. Han fastslog, at Venstre stadig ønskede forbeholdene afskaffet, men at det ikke var realistisk i en række år frem. Der burde udarbejdes et kompetencekatalog over, hvad medlemsstaterne skulle tage sig af, og hvad EU skulle tage sig af, som sammen med et charter om borgernes grundlæggende rettigheder skulle indskrives i en ny EU-traktat. Det vakte nogen debat og modstand fra blandt andre Birthe Rønn Hornbech, at Venstres ledelse trods partiets principielle modstand mod overvågning af, om medlemstaterne overholdt menneskerettighederne, var parat til at støtte initiativer i den retning. Partiets skattestoppolitik blev fastholdt, ligesom indførelsen af flere frie valg på de traditionelle velfærdsområder blev fremhævet. Det gjorde også kravet om hårdere straffe og en markant stramning af udlændingepolitikken. Med de skarpe udfald

Anders Fogh Rasmussen leverede mod regeringen og mod statsministeren og hans tydelige irettesættelse af de ventrepolitikere, der med Birthe Rønn Hornbech i spidsen var kommet med individuelle udmeldinger, der kunne skabe flimmer om partiets linie, kunne ingen være i tvivl om, at Venstre var parat til – for ikke at sige var begyndt på valgkampen. En valgkamp som han for øvrigt forventede ville blive beskidt.

Venstres krav på rets- og udlændingeområdet blev mødt med dybe panderynker fra de to midterpartier, der var tiltænkt at indgå i den venstre-ledede firkloverregering: Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. På sidstnævntes landsmøde den 11. – 12. november blev der lagt luft til Venstre. Dels var der stærk kritik af, at Venstre ikke længere ville være med til at afvikle ejendomsværdiskatten (den tidligere lejeværdi) over fire år, således om det ellers var aftalt mellem de borgerlige partier i maj 1997, dels kritik af Venstres og Det konservative Folkepartis adfærd under finanslovsforhandlingerne. De havde ført blokpolitik, og det ville Centrum-Demokraterne ikke være med til. De ville søge indflydelsen, der hvor den kunne fås, og derfor ville partiledelsen heller ikke melde ud, hvem den ville støtte efter valget. Det ville først blive meddelt, når valget var blevet udskrevet.

Der var ikke sket ændringer i samarbejds-mønstret i dette halvår. Regeringen havde med indgåelsen af finanslovsaftalerne med venstrefløjen stadig sit parlamentariske grundlag i orden. Hovedkonfliktlinien i den politiske debat gik stadig på, om det kommende valg skulle føre til en socialdemokratisk ledet eller en Venstre ledet regering. Væsentligt for, at det sidste kunne blive tilfældet, var, hvorledes Venstre ville håndtere det strategiske dilemma, partiet var spændt ud i mellem at søge firkloverregeringen genetableret, eller at stile efter det rene borgerlige flertal bestående af Det konservative Fol-

keparti og Dansk Folkeparti, hvor centerpartiernes støtte ville være overflødig. Venstres officielle politik var at søge firkløveret dannet, men Dansk Folkeparti erklærede jævnligt, at det under ingen omstændigheder ville støtte en borgerlig regering, som Centrum-Demokraterne var medlem af. Men ville partiet, når det kom til stykket forhindre dannelsen af en borgerlige regering, hvis det ikke fik sin vilje – således som det havde været

tilfældet med Fremskridtspartiet i 1975 – eller ville partiet se sig tvunget til affinde sig med situationen og acceptere en ny firkløver-regering. Regeringsdannelsen kunne blandt meget andet gå hen og blive en afgørende lakmusprøve på Dansk Folkeparti's parlamentariske placering og fremtidige rolle i dansk politik.

Manuskriptet afsluttet 26. februar 2001.

Boganmeldelser

Tim Knudsen (red.):

Regering og embedsmænd.

Om magt og demokrati i staten

Systime, 2000, 397 sider, 295 kr.

En gruppe danske politologer har sammen skrevet en omfattende bog om det danske regerings- og forvaltningsapparat og i høj grad også om de politikere og embedsmænd, som tilsammen bemande det. Der er med et par undtagelser tale om en meget beskrivende behandling af emnet, og bogen kan dermed bidrage med omfattende faktuel information om, hvordan regering og centraladministration tager sig ud og fungerer. Det er samtidig en beskrivelse, som i betydeligt omfang har historisk perspektiv.

Den historiske perspektivering kommer i særlig grad frem i redaktørens indledende kapitel om magt og demokrati i regering og centraladministration, og i de mange kapitler, som Tim Knudsen selv har skrevet. Det særlige ved denne antologi er nemlig, at redaktøren selv har skrevet ikke mindre end ni af bogens i alt 17 kapitler. Det er samtidig karakteristisk, at netop disse kapitler i udpræget grad kombinerer den beskrivende analyse med en konsekvent historisk perspektivering. Det går igen i de andre bidrag til bogen. Men hvor nogle af bidragsyderne, f.eks. Hanne Nexø Jensen og Pernille Lind Olsen om udviklingen i rekrutterings- og karrieremønstre for ministeriernes topembedsmænd og Peter Munk Christiansen og Nils Chr. Sidenius om interesseorganisationerne og centraladministrationen i meget udpræget grad også følger det historiske spor, der er lagt af redaktøren, gælder det i mindre udpræget grad f.eks. Lotte Jensens kapitel om Finansministeriet.

De kapitler, som Tim Knudsen selv har skrevet, trækker i høj grad på den omfattende historiske viden og dokumentation, som han har samlet sammen og udnyttet i sine publikationer om forvaltningshistoriske emner. Det er samtidig et perspektiv, hvor Knudsen lægger vægt på og har held med at sammenkoble på den ene side den politisk-parlamentariske udvikling

og på den anden side udviklingen i centraladministrationens organisation, personalepolitik og virkemåde. Man får på den måde understreget, hvad der alt for ofte overses, i hvilken grad det giver den politologiske analyse en ekstra dimension, når der som her konsekvent anlægges i historisk perspektiv. Det gælder f.eks. hans behandling af overgangen fra autoritært styre til parlamentarisk demokrati i begyndelsen af det 20. århundrede, og de konsekvenser det havde på kort og langt sigt for centraladministrationens bemanding af de øverste poster og for forholdet mellem ministre og embedsmænd. Det samme gør sig gældende, når han understreger den særlige danske form for konsensus-parlamentarisme, og når han gennemgår dels Statsministeriets udvikling dels udviklingen i selve regeringsarbejdet.

Det er imidlertid også her Knudsens svaghed og under viser sig. Han har ganske vist mange gode idéer, når han analytisk diskuterer dette eller hint problem, men det karakteriserer hans analyser, at de nok er indfaldsrige, men at de derfor også kan virke impulsive. Samtidig karakteriserer det dem, at de nok har historisk perspektiv, hvad der er deres store styrke, men at det kan gå ud over deres forankring i politologisk teori og litteratur. To eksempler kan illustrere problemet og dets konsekvenser.

Knudsen har som nævnt med rette fat i konsensuskulturen i dansk parlamentarisme og dens konsekvenser for den danske centraladministration. Men han gør i forlængelse heraf gældende at "det forhold, at Danmark i international sammenhæng har udlagt usædvanligt mange opgaver og kompetencer til kommunal opgaveløsning, at mange politiske konflikter snarere end at blive partimodsætninger, transmitteres til modsætninger mellem stat og kommuner, hvor politikere kan stå sammen ofte på tværs af partilinjer i en modsætning mellem stat og kommuner." Det er et indholdsmæssigt (og sprogligt) indviklet ræsonnement. Men hvad er egentlig den helt præcise tankegang? Hvoraf udspringer det teoretisk? Og hvilke empiriske iagttagelser bygger det på?

Det andet eksempel er en af Knudsens kæpheste: Ministrene er indsigtsmæssigt ilde rustet til at varetage deres høje embeder, og det står endog værre til end i gamle dage, hvor ministre ofte havde faglig indsigt, ja, som i andre autoritære regimer og nutidens Frankrig oprindeligt var embedsmænd. Lagttagelsen er solid nok, men spørgsmålet er, som man siger i Jylland: Å' hva' så? For hvad er det for krav, som en politiker, der bliver minister, skal honorere? Hvad er det, der betinger, om han eller hun klarer sig mere eller mindre godt? Ja, en af udfordringerne er selvsagt informationsasymmetrien, men det er ikke kun et fagligt-sektorspecifikt problem. Den gør sig også gældende i andre henseender, hvor den professionelle politiker uden ressortspecifik viden og embedsmandens træning i bureaukrati og ledelse har aktiver, som en nostalgi efter for længst svundne tider ikke matcher.

Også blandt de øvrige bidrag er der læseværdige bidrag. Lotte Jensens karske præsentation af Finansministeriet i dets nutidige macho-skal er lang, men fornøjelig læsning. Hun tegner efter denne anmelders begreber et ganske præcist billede af denne imponante organisation og den ånd, der i nogen tid har behersket den. Kapitlet er faktisk underbygget og samtidig en praktisk demonstration af, at analysen vinder ved en eksplicit teoretisk fundering. Nexø Jensen har om Justitsministeriet skrevet et kapitel, der i sigte minder utroligt meget om Lotte Jensens. Også det er veldokumenteret, meget informativt og dermed læseværdigt, men det mangler noget af den friskhed og provokationsglæde, som gennemsyrrer kapitlet om Finansministeriet.

Der er andre gode bidrag til bogen. Christiansen og Sidenius på en gang opdaterer og tilbagedaterer vores viden om samspillet mellem organisationer og centraladministration. Også her bliver det demonstreret, hvor udbyttegivende det er at give den politologiske analyse historisk perspektiv. Samtidig bidrager kapitlet til nuancering af en faglig diskussion, som har haft det med at køre ad forudlagte spor.

Bogens styrke er den faktuelle viden, som den opdaterer og i betydeligt omfang giver historisk perspektiv. Ud fra den vinkel er der sluppet en flue ind i flasken, idet Martin Marcussen i sit bidrag om internationaliseringen har valgt at fokusere »på noget så dif-fust som spørgsmålet om, hvorvidt internationalisering har en indflydelse på, hvorfra embedsmændene får inspiration til deres daglige arbejde (idédimensio-

nen), og på hvorledes embedsmændene definerer deres egne roller og tilhørsforhold (identitetsdimensio-nen).« Den problemstilling kan være frugtbar nok, men den stiller store krav til analysen, og sådan som Marcussen her argumenterer, er det svært at se, at han kan slippe fra nogle af de simple dokumentations- og sandsynliggørelseskrav, som ellers gælder inden for faget. De er heller ikke uløselige, for hvis han har ret i sin påstand om en internationalisering af tankemønstrene hos Finansministeriets embedsmænd, og hvis han yderligere har ret i, at den fører til isomorfi, må han også kunne påvise den i den førte politik. Og i hvilket omfang kan han det? For at besvare det spørgsmål, må man ty til gængs empirisk teknik.

Bogen har som helhed sine styrker. Den lider imidlertid under fraværet af en fast redaktionel hånd. Knudsens egne bidrag kunne således tilsammen og hver for sig have vundet gevaldig ved en redaktion, der havde konfronteret ham med krav til omfang, balance, undgåelse af alt for mange gentagelser plus generende trykfejl. Og det er desværre, redaktør Knudsen, et generelt problem, at alt for meget synes at have været overladt til de enkelte forfattere.

Professor Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

**Flemming Ibsen & Steen Scheuer (red.):
Septemberforliget og det 21. århundrede
Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer**
Jurist- og Økonomforbundets Forlag
København 2000, 160 sider, 175 kr.

Septemberforliget har for lidt over et år siden fejret 100-års jubilæum, hvad der også i forskerkredse har været anledning til at stoppe op og vurdere betydningen af denne »arbejdsmarkedets grundlov«. Bogen er resultatet af en konference, der har orienteret sig mod tre problemområder, nemlig Septemberforligets historiske rødder, Septemberforliget i skandinavisk tværlys samt Septemberforliget i fremtiden. Bogens i alt 9 bidrag beskæftiger sig med disse temaer samt et par stykker flere og trækker på erkendelser fra flere dele af samfundsvidenskaben og fra forskere fra Danmark og de øvrige nordiske lande.

På denne baggrund er det vanskeligt at udforme en sammenfatning eller en syntese, og dette forsøg gøres da heller ikke. Væsentlige pointer i fremstillingen er

dog, at Septemberforliget mellem de organiserede arbejdsgivere og lønmodtagere var en milepæl i reguleringen af arbejdsmarkedet og i opbygningen af det danske samfund; at det også på baggrund af danske erfaringer er tvivlsomt om der i dag eksisterer en særskilt arbejdsmarkedsmodel i Norden; at septemberforliget og dets efterfølgere kræver mere end blot reaktive strategier og små ad-hoc prægede tilpasninger, men må imødesee større ændringer og ikke mindst på baggrund af udfordringerne fra den stigende internationalisering. Alle disse spørgsmål diskuteres interessant og indsigtfuldt, men til tider også indforstået.

Det skinner tydeligt igennem, at bogen er et produkt af en forskningskonference, og at opgaven i første række har været at bringe bidragene ud til en større kreds hurtigt. F.eks. kunne det hele være præsenteret i en mere overskuelig og formidlet form, uden at der her tænkes på at sikre en masseudbredelse gennem tillidsmandskurser. Også for et forskerpublikum er det således svært at se, hvad der – udover naturligvis Septemberforliget – for alvor binder de enkelte bidrag sammen. Sagen har tilsyneladende været at få optrykt, mere end redigeret konferencens papirer. Enkelte bidrag, som f.eks. Henning Jørgensens indledningskapitel er da interessant i sig selv, og der er meget interessant stof i det hele taget, men redaktionen af bogen er svag, hvilket også slår igennem på den tekniske plan. Ét bidrag fylder en hel fjerdedel af bogen, der anvendes forskellige referenceprincipper, afsnit er nummererede i nogle kapitler, men ikke i andre osv., osv. Det er ofte et hestearbejde at redigere en bog, men i dette tilfælde synes redaktørerne ikke at have lagt tilstrækkelig energi i en ellers spændende opgave.

Karsten Ronit, Lektor, Ph.D.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Klavs Lindeneg
Frihed, lighed og effektivitet?
Akademisk Forlag, 2000, 188 sider, 278 kr.

I mere end én forstand har anmelderen her fået en usædvanlig bog i hånden. For det første er der tale om et forsøg på at formidle en af mere abstrakte dele af økonomisk teori – nemlig velfærdsteorien. Emnet er altså økonomernes bidrag til at opfylde drømmen om et retfærdigt samfund med størst mulig lykke til alle mennesker. Det er et ambitiøst mål, som sædvanligvis

søges nået gennem vanskeligt tilgængelige matematiske ræsonnementer.

Så forfatteren er derfor ude i et vanskeligt formidlingsærinde, som han ifølge forordet blandt andet blev inspireret til gennem samtaler med en række borddamer, der – når snakken faldt på velfærdsstatspolitik – alle på et tidspunkt spurgte: »Hvad er meningen med det hele?«. Målgruppen for bogen er således bredere end fagøkonomernes kreds og omfatter »den interesserede akademiske læser« i almindelighed.

Alle medlemmer af denne målgruppe læser ikke formler med samme lethed, som de bladrer i den daglige avis. Forståelsesbarrieren er søgt overvundet ved at opdele bogens kapitler 2-6 i to spor. De matematiske beviser er placeret i det ene spor (*-sporet) og en »læse-let-tekst« med mere eller mindre snurrige eksempler i det andet spor. Så skulle alle kunne komme igennem – også nærværende anmelder, der tog den for ham hurtigste vej uden om de sære symboler og derfor ikke skal knytte kommentarer til de *-mærkede dele af kapitlerne 2-6.

Bogen er også usædvanlig i en anden forstand. Forfatteren har ikke blot som mål at formidle den abstrakte velfærdsteori på en letfattelig måde. Han vil også drage konsekvensen af velfærdsteoriens analyser for den praktiske indretning af det danske samfund. Bogen er altså et forsøg i genren *social ingeniørkunst* – og det i den store stil, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor.

Men først nogle få ord om bogen opbygning. Indledningen præsenterer bogens hovedspørgsmål om, »hvordan de grundlæggende økonomiske spilleregler i et samfund (Danmark, EU, verdenssamfundet) skal indrettes, hvis målsætningerne om frihed, lighed og effektivitet skal realiseres?«. Her sættes *lighed* lig med »et misundelsesfrit resultat af den økonomiske aktivitet«; *frihed* betyder, at enhver har vetoret om ændringer, der stiller en selv ringere« og *effektivitet* – eller *broderskab* – betyder »en udnyttelse af samfundets ressourcer, så ingen kan stilles bedre uden at andre samtidig stilles ringere«.

Herefter følger bogens teoretiske kapitler. Først giver kapitel 2 en veloplagt introduktion til hovedbegreber i moderne velfærdsteori. Herefter udbygger kapitel 3 indholdet i de centrale begreber om frihed, lighed og

effektivitet/broderskab, medens kapitel 4 og 5 demonstrerer at disse målsætninger i princippet kan opfyldes både i en planøkonomi og en markedsøkonomi (liberal økonomi). De fleste – også ældre – fagøkonomer kan formentlig ikke genkende til dette fundamentale resultat fra velfærdsteorien. Næste trin i valget mellem de to systemer – plan eller marked – er derfor at blive overbevist om, at en central planmyndighed aldrig vil komme til at råde over al den information om aktørpræferencer og produktionsmuligheder, som skal til for at sikre, at et optimum faktisk realiseres. Markedet – altså prismekanismen – er simpelthen en smartere løsning. Dette gælder dog umiddelbart kun, hvis der ikke optræder *markedsfejl* i form af kollektive goder (det samme gode kan nydes af flere personer, f.eks. gadebelysning), eksternaliteter (den ens forbrug påvirker den andens velfærd, f.eks. ved rygning) og stigende skalaafkast (flere sammen rejser oftest billigere). Som forfatteren demonstrerer har nogle af disse problemer dog fundet løsninger inden for moderne velfærdsteori. Tilbage er dog problemet med, at opnåelse af optimum også i markedsøkonomien stiller ganske store krav til information, men nu hos den enkelte aktør og ikke hos staten.

Dette problem søges løst i kapitel 6, der opstiller en model for en dynamisk markedsøkonomi og viser, at informationskravene slækkes noget i dette tilfælde. Prisen er, at »fremstillingen er blevet en anelse mere teknisk, end i de foregående kapitler.« (s. 117). Anmelderen er ikke uenig.

Et centralt resultat fra de teoretiske kapitler er, at opnåelse af lighed kræver, at nationalformuen (goder, ejerandele af virksomheder og rettigheder til eksternaliteter, f.eks. til at forurene) omfordeles, således at alle borgere ved fødslen har den samme formue. I det danske eksempel giver denne lige fordeling af nationalformuen omkring 600.000 kr. pr. næse. Mulighederne for at gøre dette og de andre spilleregler og institutioner, som skal etableres for at realisere visionen om frihed, lighed og effektivitet i Danmark, er emnet for kapitlerne 7 og 8. Følger man velfærdsteoriens anbefalinger, får man et Danmark, som – forsigtigt sagt – adskiller sig noget fra det samfund, vi kender i dag. Skatter og afgifter afskaffes, fordi de forvrider markedspriserne. Til gengæld skal der betales for størstedelen af de »gratisydelser«, borgerne i dag modtager – og vinkes farvel til en række offentligt finansierede sociale ydelser og pensioner. I kapitel 7 opstilles de

samlede rammer i form af konkrete regneeksempler. Herefter skitserer kapitel 8 udformningen af den nye samfundsmodel i en række sektorer (uddannelse, miljø osv.).

Det er som sagt en usædvanlig bog. I sin form er den stadig præget af fagøkonomisk tradition og næppe så tilgængelig for den »interesserede akademiske læser« – eller borddame – som forfatteren har håbet. Først og fremmest er det stadig abstrakt stof. Hertil kommer, at forfatteren ikke foregøgler læseren, at der ikke kan rettes indvendinger mod stort set samtlige de synspunkter, som fremføres. Både teoretiske og empiriske. Så målgruppen er nok snarere de (mange) økonomer, der i nogle år ikke har skænket økonomisk velfærdsteori mange tanker, men som med denne velskrevne – og sine steder endda underholdende bog – får chancen for at genopfrisket og ajourført nogle af de centrale ræsonnementer. Det er i sig selv en prisværdig indsats.

Men først og fremmest er bogen usædvanlig ved den indædte ambition om at konkretisere sit velfærdsteoretiske projekt helt ud i den danske virkelighed. Væk med skatter og afgifter. Frem med brugerbetalingen. Frem mod frihed, lighed og broderskab. Man kunne selvfølgelig ønske sig mere gennemarbejdede analyser. Nogle af regneeksemplerne har nok karakter af at være hentet fra bagsiden af kuverten. Men det hele er dristigt gennemført og stimulerer eftertanken – og også modsigelsen. Hvis man trods alt har mere tillid til det moderne socialdemokratiske Danmark end til Klavs Lindenegs samfundsmodel, bliver spørgsmålet uundgåeligt: »Hvorfor nu det?« Både tilhængere og modstandere af det danske velfærdssamfund kan derfor blive klogere ved at læse denne bog. Især hvis de i forvejen har en vis fornemmelse for økonomernes sprog og tankesæt.

Per Kongshøj Madsen

Lektor, cand.polit.

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Danish Foreign Policy Yearbook

ed. by Bertel Heurlin & Hans Mouritzen

Dansk Udenrigspolitisk Institut, København, 2000.
257 sider

Efter i perioden 1979-95 at være udkommet på dansk som Dansk Udenrigspolitisk Årbog, ændrede årbo-

gen efter sammenlægningen af DUPI og SNU redaktion, sprog og design for at gøre både dansk udenrigspolitik og dansk udenrigspolitisk forskning mere synlig udadtil. Den rummer fortsat den nyttige officielle oversigt fra Udenrigsministeriets direktør og nogle læseværdige artikler om aktuelle sider af dansk udenrigspolitik. Der er tilføjet taloversigter for dansk bistand og forsvar og blevet plads til flere opinionsundersøgelser. Til gengæld er dokumentafdelingen stærkt indskrænket og omfatter nu kun en halv snes officielle ministertaler og tilkendegivelser, i 2000 balanceret fordelt med 4 af udenrigsministeren, 3 af statsministeren, 2 af forsvarsministeren og 1 af udviklingsministeren. Og den ellers meget nyttige bibliografier stærkt indskrænket, især fordi avisindlæg er udgået.

Direktørartiklen var i mange år en gennemgang af ministeriets virkelighedsbillede og indsats hele horisonten rundt. Det nødvendiggjorde et vist overfladisk præg, hvor indhold af analyse og signaler desuden kunne være vanskelige at tyde som følge af den forsigtige diplomatiske sprogbrug. Til gengæld gav den gentagne markering på alle ministeriets områder mulighed for sammenligninger over tid. I årets aftapning har Friis Arne Petersen valgt at opfatte Kosovo-interventionen som den centrale begivenhed, og dels givet den megen plads i sig selv, dels valgt at se en række af Danmarks øvrige udenrigspolitiske relationer i lyset heraf. Fokuseringen medfører større dynamik i fremstillingen og mere plads til årets emne, men man skal nu ikke vente dybtgående analyser af situationen eller af de danske overvejelser. Når sådanne foretages, lægges de øjensynlig ikke frem for den internationale offentlighed. Tanker om dilemmaer og kalkuler forbliver en intern proces, og kun fremtidige arkivstudier kan vise, om de overhovedet sætter sig tydelige skriftlige spor.

De store spørgsmål i disse års danske udenrigspolitik, graden af Danmarks integration i EU, placeringen mellem USA og Europa, de interesser der er knyttet til østudvidelserne, hele spørgsmålet om forbindelsen mellem sikkerhed og økonomi, bliver kun strejft, ikke grundlæggende diskuteret. De kunne ellers nok fortjene en grundig analyse, for først nu begynder et klarere billede af situationen efter den kolde krig at tegne sig, og endnu er det usikkert, i hvilket omfang Danmark har valgmuligheder, og om landet kan gøre en forskel, når det drejer sig om at påvirke de større strukturer.

Et interessant træk ved årets direktør-artikel er, at der er et forstærket udtryk for den ambitiøse aktivisme og optimisme med hensyn til Danmarks internationale gennemslagskraft, som man i spore. Tidligere var Udenrigskymret-afværgende over for problemer. Nu understreges de mange og kostbare danske initiativer, nu fjerne tiders ligge-død-politik i vi-politik og fra »hvad kan det nytte« er gennemført. Og udenlandske regnet hvert enkelt af de danske projekter, vetvis være nødvendigt at reklamere for de danske indsats, som nok ofte overses i det internationale miljø, men man bør næppe gå meget videre her, hvis man vil undgå, at der trækkes på smilebåndet.

Englænderen Noel Parkers artikel er en sammenligning mellem dansk og engelsk udenrigspolitik hovedsagelig i 1600-tallet og efter 1945 under overskriften »Marginal Manoeuvres«. Parker mener ikke overraskende, at England var mest succesrig i 1600-tallet, som jo ender med Englands stormagtsstatus og Danmarks reduktion til sekundær eller tertiær magt. Derimod kan han utvivlsomt glæde Udenrigsministeriet med sin tese om, at Danmark i sin Europa-politik har været dygtigere end englænderne i de senere år, en tese, der dog nok undervurderer de kommende års danske vanskeligheder i Europa- og NATO-politikken. Den historiske parallel er på mange måder tvivlsom og hviler tilsyneladende på et beskedent kendskab til dansk udenrigspolitik historie, men den har alligevel en vis dansk interesse ved at fokusere på andre sammenligninger end de vante med Norge og Sverige. Danmarks og Englands vilkår har imidlertid været ganske forskellige. England kunne i modsætning til Danmark forsvare sig mod invasion og selv gribe effektivt ind på kontinentet. Desuden var det hurtigt ikke så afhængig af den europæiske handel. Så medens englænderne normalt havde valg i Europa-politikken og desuden kunne prioritere denne højere eller lavere i forhold til den oversøiske politik, var småstaten Danmark langt mere udsat og afhængig. Trods fælles interesser i fred i Europa og i at undgå, at andre magter blev dominerende i Østersøen eller på kontinentet, var der derfor begrænsede samarbejds muligheder. Og nogle af dem der var blev ikke udnyttet, set fra dansk side fordi englænderne fejlvurderede svenske eller tyske ambitioner.

Peter Viggo Jacobsens artikel om »Denmark at War«, også om Kosovo-krigen, ser færre problemer end det var ventet med den danske sikkerheds- og interventionspolitik i 1990'erne. Og han forventer derfor, at læren af den sjældne danske krigsdeltagelse vil være en fortsættelse af denne kurs. Han lægger nok overdreven vægt på sin og andres tese om, at Danmark blot følger USA (og England) i sin nye militære interventionisme og aktivistiske tankegang, men han er i hvert fald klar over, at der i fremtiden kan komme vanskelige valg mellem EUs og NATOs rolle i dansk forsvarspolitik.

Henrik Larsen, der bygger sin artikel om Danmarks forhold til den europæiske forsvarsdimension på samspillet mellem de traditionelle fire hjørnesteene i dansk udenrigspolitik, går mere ind på problemet med afstanden mellem regeringens interesse for dansk deltagelse i EU-styrker og forbeholdet fra 1993-afstemningen. Også her kan problemer ventes, hvis USA og EU driver hver sin vej, og Danmarks skal finde et optimalt tidspunkt at vælge en kurs i denne uønskede situation.

Men det er i Håkon Wibergs bidrag om »The Nordic Security Community«, den mest pessimistiske – men måske også den mest realistiske? – tone kan høres. Her rejses spørgsmålet om Norden og Balticum, hvor meget de nordiske lande vil ofre for de baltiske, hvor ensartede interesser de har, og hvilke erfaringer russerne har draget af de seneste års begivenheder i Tjetjenien og Jugoslavien, og hvordan russerne opfatter EU i forhold til NATO.

Et helt andet aspekt i dansk udenrigspolitik tages op i Kjeld Erik Brødsgaards afsluttende artikel om »Denmark's China Policy, 1950-2000«. I det halve århundrede er pointen, at det gensidige forhold mellem staterne udviklede sig bedst, når der fra dansk side blev nedlagt mindst moral og ideologi i politikken. Vanskeligheder opstod derimod, når Danmark i samspil med USA ville inddrage menneskeretsproblemerne i handelspolitikken. I det spil kan det være vanskeligt for et lille land at følge med, og det risikerer at blive mere utroværdigt, når det søger at føre princippolitik, end når det blot vil handle pragmatisk. Desværre dokumenteres det i ringe grad i artiklen, hvilket udbytte Danmark har fået af sine forskellige Kina-politikker.

Lektor Carsten Due-Nielsen
Institut for Historie, Københavns Universitet

Peter Nedergaard:

Organiseringen af den Europæiske Union

2. udgave, Handelshøjskolens Forlag, 2000,
428 sider, 398 kr.

Det europæiske samarbejde er ofte blevet karakteriseret som et »moving target«. Udviklingen går simpelt hen så stærkt, at så snart en ny EU-lærebog ligger dugfrisk på boghandlens hylder er den ofte allerede forældet. Måske har dette vilkår været en medvirkende årsag til, at der er skrevet så få lærebøger om EU på dansk. De findes stort set ikke, hvis man ser bort fra jurister som Hjalte Rasmussens stadig fremragende »EU-ret i kontekst« og så altså Peter Nedergaard's »Organiseringen af den europæiske Union«, som primært retter sig mod politologer. Netop fordi der har eksisteret så lidt litteratur på dansk, har det også været svært andet end at godtage de mange introducerede universitetsopgaver om EU med rene Peter Nedergaard-henvisninger, som man i tidens løb er blevet præsenteret for.

Nedergaard har nu udgivet en anden udgave af »Organiseringen af den europæiske Union« og det har naturligvis været interessant at se, hvordan den nye udgave adskiller sig fra den gamle. Det første der falder i øjnene er imidlertid netop objektet-der-hele-tiden-flytter-sig problemet. Det nys overståede EU topmøde i Nice er et godt eksempel. Det vendte ganske enkelt op og ned på det EU, vi har kendt de sidste årtier. Et EU med 27 i stedet for 15 medlemslande stiller ganske enkelt helt andre krav til, hvordan samarbejdet kan og skal organiseres. Resultatet var en ny magtfordeling mellem store og små lande, nye stemmевægte i ministerrådet, nye områder med flertalsafgørelser og måske endog et fremtidigt EU der – trods de store stridigheder landene imellem – bevæger sig mod en egentlig europæisk forfatning. Det nye Charter for Menneskerettigheder, som blev vedtaget på topmødet, ses her som den første byggesten. Det kan rigtig nok være svært at følge med, og Nedergaards bog har naturligvis heller ikke kunnet tage højde for disse seneste udviklingstræk.

2. udgaven af »Organiseringen af den europæiske Union« er ligesom første udgaven organiseret i 3 dele. Første del søger at indkredse nogle helt generelle forskelle mellem international og national forvaltning i al almindelighed og EU systemet i særdeleshed. Anden del går i dybden med selve EU systemet, Kommissionens og Ministerrådets organisationsstruktur,

processer og kultur. Herefter følger en beskrivelse af Det europæiske Råd, Europaparlamentet, Europadomstolen og endelig de mindre institutioner så som Revisionsretten, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Tredje og sidste del handler om Danmarks EU-forvaltning.

På alle områder svarer dette i opbygningen til den tidligere udgave, dog med undtagelse af afsnittet om Ministerrådet, som Nedergaard – inspireret af et speciale fra Institut for Statskundskab – har gjort en del mere ud af i denne anden udgave. At der er kommet mere med om Ministerrådets organisation og kultur, og at det er inspireret af et speciale fra Statskundskab, skal jeg være den sidste til at beklage. Hvad der dog til tider virker forvirrende er de ofte 10-15 referencer per side til Thorning-Schmidt og Fredslunds sikkert udmærkede specialeafhandling. Man bliver ganske enkelt i tvivl om, hvad der er Nedergaards egen analyse og hvad der er hentet fra Thorning-Schmidt & Fredslund. Og når vi nu er ved kritikken. Hvor jeg kan og bør bære over med en »grøn« student, når han eller hun i sin første universitetsopgave om EU ikke kan mønstre andet end Peter Nedergaard-referencer, så må jeg nok indrømme, at jeg af Peter Nedergaard selv havde ventet lidt mindre (gammel) dansk EU-litteratur og lidt mere international – specielt i denne anden udgave. Selvom »Organiseringen af den europæiske Union« på mange måde er fint opdateret og har den empiriske udvikling fra Maastricht til Amsterdam med, så er det forbløffende hvor lidt ny international litteratur om EU, der er inddraget. Det er især på det teoretiske felt at bogen virker mærkelig gammeldags. Hvor Nedergaard fortløbende i sin bog fastholder den meget traditionelle distinktion mellem national og international forvaltning, kan man ikke lade være med at tænke på, hvor dårligt dette harmonerer med den litteratur, der i disse år oversvømmer markedet, og som i langt højere grad fokuserer på *europæiseringen* af de nationale forvaltninger. Fordi EF-retten har direkte virkning og fordi nationale domstole og administrationer er sat til at håndhæve og implementere EU regler, giver det ganske enkelt mindre og mindre mening at opretholde den tidligere så klare forestilling om en skarp adskillelse mellem national og international forvaltning. Hvis der skal nævnes et specielt område, som nærmest skriger efter at blive inddraget og teoretiseret i en bog om EU's forvaltning, er det den nye forskning i EU's Komitesystem – den såkaldte »komitologi«. Jeg tænker her specielt på bogen redigeret af Christian Joerges og El-

len Voss' EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, fra 1999, der uden tvivl kunne have beriget Nedergaards forvaltningsperspektiv. Den beskriver heller ikke kun hvordan beslutningsprocesserne i komiteerne i højere og højere grad påvirker EU systemet som sådan, men går også ind i en konstruktiv diskussion af konsekvenserne af Komitologien for EU's generelle legitimitet.

Den manglende teoretiske opdatering kan der rettes op på i en tredje udgave og det ændrer da heller ikke det samlede positive indtryk af bogen. Har man læst Nedergaard er man stadig rigtig godt rustet til at forstå det europæiske samarbejde og ikke mindre vigtigt – hvad det er der adskiller EU fra andre internationale organisationer.

Lektor, PhD, Marlene Wind

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Allan Dreyer Hansen:

Diskursteori, demokrati og lokaludvalg

Københavns Universitet, Københavns Universitet

2000, 294 sider, 100 kr.

7 selvstændige artikler danner grundlag for ovenstående bog, som samtidig er en Ph.D.-afhandling indleveret og forsvaret ved Københavns Universitet. Rækkefølgen på de tre temaer i titlen er næppe tilfældig. Under alle omstændigheder angiver rækkefølgen på temaer også den prioriterede rækkefølge, som de tre temaer præsenteres i. Bogens overordnede formål fremhæves som en diskursanalytisk ramme for studiet af lokaludvalg som lokale politiske fællesskaber og identifikationspunkter for lokalt medborgerskab. Og netop dette forbinder de tre emner i titlen – diskursteori, demokrati og lokaludvalg

Efter i indledningen at have redegjort for de tre temaer, teoretiske positioner og præsentation af de enkelte arbejder, introducerer Allan Dreyer Hansen i arbejde I en post-modernistisk politisk teori. Allan Dreyer Hansen baserer sig i den sammenhæng i udstrakt grad på Ernesto Laclau & Chantal Mouffes diskursteori. En række begreber og den post-modernistiske tilgang præciseres i forhold til en moderne tilgang. Fremfor at overtage en fuldstændig relativistisk position, hvor det universelle frasiges, argumenterer Allan Dreyer Hansen for en opblødning af disse forhold men ikke en afvisning heraf. Eksempelvis forsvinder hverken

det moderne eller det universelle, men deres status og indhold skifter karakter. Arbejde I afsluttes med en argumentation for politikens placering i en post-modernistisk tilgang. Politikken relativiseres gennem en anerkendelse af, at nok er alle politiske synspunkter ikke lige gode, men alle politiske synspunkter er i sidste instans uden grundlæggende fundament. De politiske synspunkter er i stedet udtryk for fundamentale politiske værdier, som kan mistes, dvs. de kan ikke opretholdes universelt.

Politikken er i diskursteorien centreret omkring begrebet antagonisme (fjender), det vil sige demokrati som institutionalisering af konflikt og uenighed. Men med begrebet agonisme (modstandere) blødes politikbegrebet op, hvorved at visse fælles spilleregler accepteres, men man kan inden for samme sfære af regler være uenige om fortolkningen heraf. Derved hævdes, at demokrati ikke er mødeplads for fornuft. Samtidig kan denne mødeplads aldrig tilskrives universel status. Endvidere argumenterer Allan Dreyer Hansen for, at demokrati udvides til flere sfærer, hvor borgerne i højere grad involveres gennem deltagelse – dog i fortsat sameksistens med et repræsentativt demokrati. Det bliver imidlertid vanskeligt at se, på hvilket grundlag dette argument fremføres. Eftersom der ikke er noget ultimativt grundlag for sociale relationer, argumenterer Allan Dreyer Hansen for, at ingen social sfære kan *per se* hævde at være uden for demokratiets rækkevide – kunne det stik modsatte imidlertid ikke også være tilfældet?

I andet arbejde argumenteres for post-strukturalismens relevans i samfundsvidenskaben. Udgangspunktet er, at ingen handling eller udsagn er mulig, hvis de ikke falder inden for et struktureret system. Sproget nævnes som eksempel. Det er ikke aktøren, som er kilde til egen handling, men er kendetegnet ved at indgå i mange positioner, hvorigennem den enkeltes identitet dannes. Umiddelbart er det vanskeligt for læseren at se, hvor denne argumentation for post-strukturalisme fører hen. Læseren efterlades til selv at lave en kobling til demokrati og lokaludvalg. Men centralt er, at udvikling af den enkeltes identitet inden for strukturen ses som genstand for et »flydende udtryk«, hvorved identiteter kan ændres ved at blive knyttet til en ny kontekst og derved få ny betydning. Dette må uvilkårligt problematiseres, når demokratisk knyttes til identitet. Den demokratiske identitet kan, såfremt den betragtes som et »flydende udtryk«, løbende tillægges nye betydninger – dermed kan den

også få et ikke-demokratisk udtryk. Betragtet uden for et post-modernistisk univers, vil dette have normative konsekvenser for, hvordan demokratisk identitet betragtes og på hvilket grundlag den defineres.

Med arbejde III og IV er vi nået til bogens andet tema, nemlig demokrati. Her argumenteres for en udvikelse af deltagelsesaspektet ved medborgerskab. Enhver form for demokratisk forståelse bygger på en bestemt rationalitetsforståelse om, hvordan beslutninger træffes. Men demokrati og medborgerskab vil kunne, jævnfør arbejde II, betragtes som flydende udtryk. Med en sådan position bliver det vanskeligt at argumentere for medborgerskab udtrykt som deltagelse eller snarere at give den argumentation forrang eller status i forhold til andre definitioner af medborgerskab. Imidlertid argumenteres der for en relativ vægtning af liberale og republikanske principper, snarere end de ses som alternative. Hvor sympatisk en sådan sammensmeltning end måtte forekomme – også sammenlignet med rene deltagelsesdemokratiske positioner, som tenderer mod at få et utopisk skær over sig – er det svært at forholde sig til denne positions status, når man har de to foregående artikler i baghovedet vedrørende post-modernitet og post-strukturalisme. Der argumenteres da også for en pluralitet af demokratiske former, hvorfor forfatteren undlader at tage stilling til, hvilke former for demokrati – her sondres mellem direkte deltagelse og repræsentation – der er de »egentlige« demokratiske. Når der så videre argumenteres for, at et fælles bedste over vores private interesser er en forudsætning for at nyde individuel frihed, dvs. en republikansk position, må dette vel være udtryk for, at denne demokratiform er blevet ophævet fra partikulær artikulation til universel artikulation og sætter derved (en konstrueret) ramme for politik. Det er ikke en ramme, som vi kan tilskrive normativ forrang over andre demokratiske former eller ligefrem ikke-demokratiske former – eller er det? Samtidig kan medborgerskab ifølge Allan Dreyer Hansen ikke blot reduceres til én legal defineret side ved tilværelsen. »medborgerskab bliver upræcist, en identitet som er under konstant forandring« (s. 162) – netop et flydende udtryk.

Allan Dreyer Hansen forholder sig til, hvordan demokrati kan udvikles i en moderne verden, hvilket er en af bogens store styrker. En af hovedpointerne er, at demokrati under pluralisme ikke behøver at føre til individernes tilbagetrækning til den private sfære. Men at fokus må flyttes til demokratiske rettigheder,

som kun kan indfries i politiske fællesskaber. En konsekvens er, at politik foregår mange steder – ikke kun i staten – hvorfor medborgerskab udfoldes på utallige områder. Fremfor en traditionel opdeling mellem offentlig og privat, stat og civilsamfund, kobler Allan Dreyer Hansen disse dimensioner på en ny måde: 1) stat/offentlig (klassisk medborgerskab), 2) stat/privat (statens servicerende og udøvende funktioner), 3) civilsamfund/offentlig (kollektive og politiske processer uden for staten) og 4) civilsamfund/privat (individet). Med denne sondring bliver det muligt at se politik som processer, der ikke kun foregår i staten, men samtidig afgrænses politik, så ikke alle sociale handlinger kan betragtes som politik.

Det er på den baggrund, at Allan Dreyer Hansen argumenterer for, at demokratisk deltagelse i et moderne demokrati kan udfoldes. Det afvises, at det er muligt at realisere et fælles bedste i denne kontekst – om end der kan være forskellige definitioner af dette og den status det fælles bedste tillægges i de tre sidste arbejder. Særinteresser og enkeltsager er det, som medborgerne engagerer sig i, fremhæves det blandt andet på baggrund af analyserne af lokaludvalgene. Enkeltsager er ifølge Allan Dreyer Hansen ikke nødvendigvis et dårligt grundlag for deltagelse. Og gennem deltagelse i enkeltsager kommer medborgeren til at forholde sig til sit eget synspunkt ved konfrontation med andres synspunkter. Grundet dette deltagelsesgrundlag, som deltids engagement i enkeltsager, og fordi den dominerende demokratiske form i det moderne samfund er repræsentation, må medborgerens dominerende identitet betragtes som »tilskueren«. Argumentet er, at tilskueren træder ind på banen, når nogen træder dem over tæerne, eller når noget fanger deres interesse. Selv om metaforen »tilskuer« fanger nogle elementer i den demokratiske proces, er det spørgsmålet normativt, om denne metafor er velegnet som fundament for demokratisk deltagelse.

Bogens tre sidste arbejder bygger på case-studier af fire lokaludvalg (Ejby og Herlev i Danmark og Stavanger og Tromsø i Norge) forstået som underkommunale udvalg dækkende alle borgere inden for et givet territorium, hvorved den repræsentative deltagelsesform træder frem empirisk. Hovedproblemstillingen, som er yderst relevant, er, hvordan man kan skabe deltagelsesformer inden for disse repræsentative former og derved gøre sidstnævnte mere åbne. Men når nu repræsentation er den dominerende demokratiske form i det moderne samfund, og når repræsentation også er fundamentet for lokaludvalg, kunne bo-

gen i højere grad have problematiseret repræsentationsspørgsmålet fra et teoretisk grundlag. En sådan problematisering ville sandsynligvis kunne have bidraget til at styrke deltagelsesargumentet.

I arbejde V tages udgangspunkt i den diskussion, der har været af indførelsen af lokaludvalg som et radikalt nybrud. Allan Dreyer Hansens konklusion er dog, at der med lokaludvalgene snarere er tale om en komplicering af det repræsentative demokrati. Derved nuanceres og øges forståelsen omkring lokaludvalgs placering som demokratisk deltagelsesform. Det konkluderes, at lokaludvalgene har visse potentialer for at udvikle den demokratiske deltagelse på lokalt niveau, men at de næppe er tilstrækkelige, hvis man med udgangspunkt i en deltagelsesdemokratisk forståelse har til hensigt at øge engagement og deltagelse. Samtidig giver studiet af lokaludvalg et afsæt for at diskutere betydningen af institutionelle strukturer for at skabe politisk deltagelse og politiske fællesskaber. Men studiet af lokaludvalg rækker udover dette – de bruges som afsæt til at sige noget om deltagelsesformer i et moderne demokrati, hvilket efterfølgende kobles til teoretisering af demokratiske deltagelse og politiske fællesskaber i en diskursteoretisk ramme.

Vurderet ud fra de empiriske kendsgerninger omkring nedlæggelse af lokaludvalg i Stavanger og Herlev samt set i lyset af afskaffelsen af bydelsråd i København, ville nogle måske mene, at det var nærliggende at spørge til bogens relevans. Dette vil imidlertid være et for billigt og uberettiget point. Bogen giver os nemlig en række indsigter omkring og teoretiske forståelser for politiske processer og demokratisk deltagelse, som rækker ud over konkrete institutionaliserede former. Det er dens store force. Men ét spørgsmål trænger sig dog på: Er det nødvendigt for post-moderne diskursteoretikere i den grad at have udviklet deres eget lukkede sprog, som også præger primært den første tredjedel af denne bog. Hvis post-moderne diskursteoretikere kunne formidle deres budskab om politiske processer i et mere tilgængeligt »fælles« politologisk sprog, vil de sandsynligvis i højere grad kunne være med til at formidle vigtige indsigter omkring politiske processer mere bredt – på trods af at der inden for statskundskaben hersker uenig om fundamentet herfor.

Vibeke Normann Andersen
Forskningsadjunkt, Ph.D.
Institut for Statskundskab SDU – Odense Universitet