

worker (der i Danmark er et så godt som ikke-eksisterende fortidsminde), men nogle mere typiske lønmodtager- og pensionisthusstande. Ikke blot forskelle i skatteregler, men også forskelle i supplerende ydelser gør det - som det fremgår af Bjarne Hastrups bog - vanskeligt at sammenligne landene imellem.

Som nævnt er det en hovedtese i Ploug og Kvists sammenfattende analyser, at problemerne er fælles. En anden hovedtese er, at der ikke er sket afgørende ændringer, men kun tilpasning til ændrede økonomiske vilkår - en opfattelse, der i Storbritanniens og til dels Hollands tilfælde måske nok lader sig anfægte. Og endelig kredses der meget om velfærdsstatens krise, uden at det egentlig bliver særlig klart, hvori den består - selv om der i lighed med Hastrup især henvises til vanskelighederne med at opretholde generøse velfærdsordninger under forværrede økonomiske konjunkturer. At det også gøres til en slags krise, at ingen rigtig har sikre planer for velfærdsstatens fremtid, er måske lidt tvivlsomt: At man ikke rigtigt ved, hvor man skal gå hen, er vel en naturlig konsekvens af, at man er usikre på diagnosen af velfærdsstatens problemer (endda på, om der er tale om reelle, langsigtede problemer) - og usikre på, hvad løsningsforslagene kunne føre til.

En hovedinteresse hos mange læsere vil nok rette sig mod Danmarks placering i det samlede billede. Presseomtalen gik netop på denne interesse - specielt på det måske ikke så overraskende fund, at de danske sociale sikringer ikke ubetinget er bedre end i andre lande. Men skal resultaterne bruges til at vurdere den danske model, kræves andre og flere oplysninger, for eksempel om, hvor mange, der modtager de forskellige ydelser - og om de samlede omkostninger. Men det kan måske komme i det annoncerede bind 3 om systemerne i tal. Af bogens oplysninger fremgår det dog, at forholdet mellem offentligt forsørgede og den arbejdende befolkning er ca. 85:100 i Holland, mens man kan regne sig frem til, at de offentligt forsørgede kun udgør 55-60 pct. af den arbejdende befolkning i Danmark, der har en markant højere erhvervsfrekvens. Forhåbentlig vil de senere faser af projektet føre til, at man får et bedre grundlag for at tage stilling til fordelene og ulemperne ved den danske model - og en uddybning af bogens betragtninger over de mere eller mindre utilsigtede systemændringer, som den danske model vil undergå som følge af blandt andet væksten i nye pensionsordninger.

Jørgen Goul Andersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Peter Nedergaard, *Organiseringen af den Europæiske Union*, København: Handelshøjskolens Forlag, 373 s., kr. 248,00.

Det europæiske samarbejdes genopblomstring i perioden fra midten af 1980'erne til de tidlige 1990'ere satte sig markante spor i den politologiske lit-

worker (der i Danmark er et så godt som ikke-eksisterende fortidsminde), men nogle mere typiske lønmodtager- og pensionisthusstande. Ikke blot forskelle i skatteregler, men også forskelle i supplerende ydelser gør det - som det fremgår af Bjarne Hastrups bog - vanskeligt at sammenligne landene imellem.

Som nævnt er det en hovedtese i Ploug og Kvists sammenfattende analyser, at problemerne er fælles. En anden hovedtese er, at der ikke er sket afgørende ændringer, men kun tilpasning til ændrede økonomiske vilkår - en opfattelse, der i Storbritanniens og til dels Hollands tilfælde måske nok lader sig anfægte. Og endelig kredses der meget om velfærdsstatens krise, uden at det egentlig bliver særlig klart, hvori den består - selv om der i lighed med Hastrup især henvises til vanskelighederne med at opretholde generøse velfærdsordninger under forværrede økonomiske konjunkturer. At det også gøres til en slags krise, at ingen rigtig har sikre planer for velfærdsstatens fremtid, er måske lidt tvivlsomt: At man ikke rigtigt ved, hvor man skal gå hen, er vel en naturlig konsekvens af, at man er usikre på diagnosen af velfærdsstatens problemer (endda på, om der er tale om reelle, langsigtede problemer) - og usikre på, hvad løsningsforslagene kunne føre til.

En hovedinteresse hos mange læsere vil nok rette sig mod Danmarks placering i det samlede billede. Presseomtalen gik netop på denne interesse - specielt på det måske ikke så overraskende fund, at de danske sociale sikringer ikke ubetinget er bedre end i andre lande. Men skal resultaterne bruges til at vurdere den danske model, kræves andre og flere oplysninger, for eksempel om, hvor mange, der modtager de forskellige ydelser - og om de samlede omkostninger. Men det kan måske komme i det annoncerede bind 3 om systemerne i tal. Af bogens oplysninger fremgår det dog, at forholdet mellem offentligt forsørgede og den arbejdende befolkning er ca. 85:100 i Holland, mens man kan regne sig frem til, at de offentligt forsørgede kun udgør 55-60 pct. af den arbejdende befolkning i Danmark, der har en markant højere erhvervsfrekvens. Forhåbentlig vil de senere faser af projektet føre til, at man får et bedre grundlag for at tage stilling til fordelene og ulemperne ved den danske model - og en uddybning af bogens betragtninger over de mere eller mindre utilsigtede systemændringer, som den danske model vil undergå som følge af blandt andet væksten i nye pensionsordninger.

Jørgen Goul Andersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Peter Nedergaard, *Organiseringen af den Europæiske Union*, København: Handelshøjskolens Forlag, 373 s., kr. 248,00.

Det europæiske samarbejdes genopblomstring i perioden fra midten af 1980'erne til de tidlige 1990'ere satte sig markante spor i den politologiske lit-

teratur. EU-litteraturen fra disse år er omfangsmæssigt ganske overvældende. Den er imidlertid også præget af en vis ensidighed. Der er stadigvæk lakuner i EU-forskningen og vel at mærke lakuner af en vis størrelse. De er ikke mindst synlige på det institutionelle område. Mens der efterhånden findes en lang række introduktioner til EU, dens institutionelle system og politikker, ligesom der foreligger en lang række vægtige teoretiske analyser af det nye EU, er det meget begrænset, hvad der findes af studier af enkelte EU-institutioner. Det er en alvorlig mangel i betragtning af den styrkelse af EUs institutionelle system, som har fundet sted med Fællesakten og Maastricht traktaten.

En del af forklaringen er utvivlsomt, at den internationale EU-forskning stadig har sit tyngdepunkt i den angelsaksiske verden, hvor EU hidtil overvejende har været betragtet som en variant af kendte former for internationalt samarbejde (såsom regimer) snarere end som en særlig supranational struktur. Betragter man EU gennem sådanne briller, vil Unionens institutioner let komme til at fremstå som en spinkel og ikke særlig interessant overbygning på de stærke nationalstater.

På denne baggrund kan man kun hilse Peter Nedergaards nye bog velkommen. Den sætter sig for at, som det hedder, "... bidrage til en grundigere forståelse af EU's forvaltning og dens betydning for og relationer til dansk forvaltning". Men Nedergaards sigte er videre. Han ønsker herudover at undersøge EUs beslutningsproces, hvilket fører ham ud i en beskrivelse af Unionens institutionelle system, herunder Domstolen og Regionsudvalget. Nedergaards bog indeholder en ganske omfattende analyse af Kommissionen og kan med lidt god vilje (den skal jeg komme tilbage til) ses som en opdatering af Coombes' klassiske analyse af Kommissionen, som daterer sig helt tilbage fra 1970. Teoretisk kan bogen læses som et alternativ til den gængse tilgang til studiet af Kommissionen, som lader sig nøje med at studere Kommissionen som et eksempel på et internationalt sekretariat. Nedergaard går ud over international organisation-tilgangen og inddrager perspektiver, som kendes fra studiet af nationale politiske systemer.

Bogen er inddelt i tre hovedafsnit. Først præsenteres en række teoretiske indfaldsvinkler under overskriften "EU som politisk hybrid". Herefter følger en sine steder indgående analyse af EUs institutioner, og endelig behandles Danmarks EU-forvaltning. I et efterskrift, som snarere har karakter af opsummering og konklusion, diskuteres EU-forvaltningen ud fra dilemmaet mellem effektivitet og legitimitet. Bogen har sin klare styrke i den grundige analyse af Kommissionen, herunder det ikke særlig velbelyste komitesystem under Kommissionen, hvorimod de øvrige EU-institutioner og især Parlamentet behandles mere kortfattet. Man fornemmer en vis spænding i bogen mellem ambitionen om at gennemføre empirisk grundforskning om Kommissionen og ambitionen om at præstere en syntetiserende analyse af det samlede EU-system, herunder at nå frem til en teoretisk funderet forståelse af beslutningssystemet. Diskussionen af social legitimitet og effektivitet er væsentlig, men i teoretisk henseende mere en hæfteklamme end en bærende idé. Bogen sætter sig med andre ord i nogen grad mellem to stole. Analysen af Kommissionen er ganske

grundig og på visse punkter innovativ - for eksempel rummer bogen en interessant analyse af Kommissionens organisationskultur - men den er på den anden side ikke tilstrækkelig grundig til, at bogen uden videre kan kaldes et standardværk om Kommissionen. Analysen af beslutningssystemet er på samme måde indsigtfuld, men ufuldstændig. Tesen om EUs beslutningsproces som en "retningsbestemt garbage can proces" er interessant og inviterer blandt andet til en sammenligning med det amerikanske politiske system. Derimod savnes en mere omfattende diskussion af forskellige overordnede teoretiske indfaldsvinkler til studiet af den politiske enhed EU.

Et hovedsynspunkt i bogen er, at EUs forvaltning har karakter af et "fusionsbureaukrati" (Bach), som indbefatter de mange tilrejsende embedsmænd og eksperter fra de nationale hovedstæder. Skønsmæssigt indgår 30.000 embedsmænd i dette delvis mobile bureaukrati (p. 162), et noget større tal end de ca. 15.000, som udgør EUs forvaltning i snæver forstand (dvs. defineret som Kommissionen). Det ville have været interessant, om Nedergaard havde kædet denne tese sammen med den mere overordnede diskussion om EU som et politisk system af særlig karakter, eventuelt som en form for kooperativ føderalisme eller et konsocieret demokrati. Skønsmæssigt 80 pct. af EUs politiske afgørelser træffes ifølge bogen (som citerer W. Wessels) på bureaukratisk niveau primært i eller under COREPER (p. 221). En påstand, som vel i sig selv må siges at opfordre til mere generelle demokratiteoretiske overvejelser.

Hvad betyder fusionsbureaukratiet så for integrationsprocessen? Det virker, som om Nedergaard endnu ikke har dannet sig en færdig mening om dette vigtige spørgsmål. Nogle steder beskrives fusionsbureaukratiet som en integrativ faktor qua den socialisering (*engrenage*), som finder sted. Andre steder, som for eksempel i det afsluttende kapitel, hælder forfatteren derimod til den opfattelse, at de nationale repræsentanter "... underminerer Kommissionens autonomi" (p. 322).

Bogens lidt flimrende fokus afspejler muligvis et underliggende problem, som mere har at gøre med forfatterens arbejdsform. Det er tydeligvis gået stærkt med at få denne bog på gaden. Nedergaard er god til at anskue konkrete sammenhænge ud fra nye teoretiske vinkler. Der serveres mange retter på denne store og næsten orientalske buffet. Men af og til bliver retterne for små til, at de gør en forskel. Som for eksempel på side 61, hvor vi i en fodnote uden uddybende henvisninger får at vide, at "... tolv er et tegn på fuldkommenhed i den vestlige civilisation jf. de tolv disciple ..." Mere problematisk er det, at bogen nogle steder i for høj grad får karakter af en sammenskrivning af andres forskning, et sted endog i en grad, så forfatteren glemmer anførselstegnene (p. 280 note 245, jf. Grønnegaard Christensen *et al.* p. 9-10).

Når det er sagt, bør det understreges, at vi med denne bog har fået et nyttigt oversigtsværk, som længe har manglet på dansk grund.

Thomas Pedersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet