

om de praktiske erfaringer med hjemmestyreordningen (Gunnar Martens), den grønlandske ombudsmandsinstitution (Inge Damm), udviklingen i sociallovgivningen og -forvaltningen (Nuká-kuluk Kreutzmann), sundhedsforvaltningen (Per Lundquist), forvaltningen af de mineralske råstoffer (Lars Vesterbirk), det grønlandske aftalesystem (Jakob Janussen) og Østgrønland under hjemmestyret (Laurits Bloch).

Den yngre generation af grønlændere kommer blandt andet til orde ved Susanne Tobiassen, der i artiklen „Grønlandiseret forvaltning“ analyserer begrebet grønlandisering og dets rolle i samfundsudviklingen siden indførelsen af hjemmestyret. Hun viser, at der er tale om et flertydigt begreb, der rummer både et kulturelt og et strukturelt aspekt. Den kulturelle grønlandisering er tæt knyttet til den etniske radikalering, der opstod som en reaktion på 1960'erne og 1970'ernes daniseringspolitik. Den kulturelle grønlandisering med styrkelse af sprog, udvikling af kulturelle institutioner og aktiviteter mv. har været en succes, mens den strukturelle grønlandisering, der drejer sig om den politiske og administrative styring af samfundsudviklingen, har haft trangere kår. Forfatteren analyserer årsagerne hertil, og det kommer der en god diskussion ud af, som samtidig viser, at der er en ny generation af akademisk skolede grønlændere på vej, der er i stand til at reflektere kritisk over udviklingen i det samfund, de selv skal være med til at skabe fremover.

Bogens indledes med et par særdeles læseværdige artikler om forvaltning og ledelse i Grønland i historisk og „etnografisk“ tid, Jørgen Fleischers „Politik og administrativ udvikling i Grønland“ og Robert Petersens „Om ledelsesformer før og nu“.

Begge forfattere er født og opvokset i kolonitidens Grønland og har som vidner til udviklingen gennem en lang årrække skildret, kommenteret og analyseret den samfundsmæssige og kulturelle udvikling i landet.

Finn Breinholt Larsen
Afdeling for Sundhedsfremme, Udvikling
og Forskning
Århus Amt

Jørn Rattsø (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, xiv+422 s., £65,00.

Er der ét dogme, der holdes i hævd blandt økonomer, som beskæftiger sig med opgavefordelingen i den offentlige sektor, er det Musgraves læresætning om den offentlige økonomis tre funktioner: stabilisering, fordeling og allokering. Stabilisering bør ifølge denne læresætning være et nationalt ansvar på grund af den åbne karakter af økonomien i de enkelte kommuner. Fordeling bør ligeledes være et nationalt ansvar, da lokal omfordeling vil føre til udflytning af de rige. Kommunerne bør derimod involveres i allokeringsopgaven. Offentlige goder af lokal/regional natur kan ifølge Musgraves læresætning mest optimalt tilvejebringes af lokale politiske myndigheder. De skandinaviske lande udgør en udfordring for dette verdenssyn. Dels består kommunernes opgaver for langt hovedpartens vedkommende af goder med nationale eksternaliteter. Dels indebærer kommunernes skattefinansierede aktiviteter i praksis en ganske betydelig grad af lokal omfordeling. Hvordan kan dette lade sig gøre? Kan et sådant system drives med et mindstemål af effektivitet?

om de praktiske erfaringer med hjemmestyreordningen (Gunnar Martens), den grønlandske ombudsmandsinstitution (Inge Damm), udviklingen i sociallovgivningen og -forvaltningen (Nukakuluk Kreutzmann), sundhedsforvaltningen (Per Lundquist), forvaltningen af de mineralske råstoffer (Lars Vesterbirk), det grønlandske aftalesystem (Jakob Janussen) og Østgrønland under hjemmestyret (Laurits Bloch).

Den yngre generation af grønlændere kommer blandt andet til orde ved Susanne Tobiassen, der i artiklen „Grønlandiseret forvaltning“ analyserer begrebet grønlandisering og dets rolle i samfundsudviklingen siden indførelsen af hjemmestyret. Hun viser, at der er tale om et flertydigt begreb, der rummer både et kulturelt og et strukturelt aspekt. Den kulturelle grønlandisering er tæt knyttet til den etniske radikalering, der opstod som en reaktion på 1960'erne og 1970'ernes daniseringspolitik. Den kulturelle grønlandisering med styrkelse af sprog, udvikling af kulturelle institutioner og aktiviteter mv. har været en succes, mens den strukturelle grønlandisering, der drejer sig om den politiske og administrative styring af samfundsudviklingen, har haft trangere kår. Forfatteren analyserer årsagerne hertil, og det kommer der en god diskussion ud af, som samtidig viser, at der er en ny generation af akademisk skolede grønlændere på vej, der er i stand til at reflektere kritisk over udviklingen i det samfund, de selv skal være med til at skabe fremover.

Bogens indledes med et par særdeles læseværdige artikler om forvaltning og ledelse i Grønland i historisk og „etnografisk“ tid, Jørgen Fleischers „Politik og administrativ udvikling i Grønland“ og Robert Petersens „Om ledelsesformer før og nu“.

Begge forfattere er født og opvokset i kolonitidens Grønland og har som vidner til udviklingen gennem en lang årrække skildret, kommenteret og analyseret den samfundsmæssige og kulturelle udvikling i landet.

Finn Breinholt Larsen
Afdeling for Sundhedsfremme, Udvikling
og Forskning
Århus Amt

Jørn Rattsø (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, xiv+422 s., £65,00.

Er der ét dogme, der holdes i hævd blandt økonomer, som beskæftiger sig med opgavefordelingen i den offentlige sektor, er det Musgraves læresætning om den offentlige økonomis tre funktioner: stabilisering, fordeling og allokering. Stabilisering bør ifølge denne læresætning være et nationalt ansvar på grund af den åbne karakter af økonomien i de enkelte kommuner. Fordeling bør ligeledes være et nationalt ansvar, da lokal omfordeling vil føre til udflytning af de rige. Kommunerne bør derimod involveres i allokeringsopgaven. Offentlige goder af lokal/regional natur kan ifølge Musgraves læresætning mest optimalt tilvejebringes af lokale politiske myndigheder. De skandinaviske lande udgør en udfordring for dette verdenssyn. Dels består kommunernes opgaver for langt hovedpartens vedkommende af goder med nationale eksternaliteter. Dels indebærer kommunernes skattefinansierede aktiviteter i praksis en ganske betydelig grad af lokal omfordeling. Hvordan kan dette lade sig gøre? Kan et sådant system drives med et mindstemål af effektivitet?

Denne teoretiske udfordring udgør afsættet for Jørn Rattsøs samling af 23 essays om kommunernes politiske økonomi i Skandinavien. Essayene er alle skrevet af økonomer og har, med enkelte undtagelser, været offentliggjort i internationale videnskabelige tidsskrifter. Bogens berettigelse ligger derfor i selve samlingen af essayene, snarere end i den eventuelle værdi af de enkelte essays. Vurderet på dette grundlag har bogen flere fortrin, men samtidig er der en række problemer forbundet med en udgivelse af denne karakter.

Bogens store fortrin er todelt. Dels giver den en indføring i det univers, som "fiscal federalism" udgør. På mere almindeligt, politologisk nudansk kan dette univers beskrives som et public choice perspektiv på multi-level governance i den offentlige sektor. Dels giver bogen et overblik over den skandinaviske forskning på området. Hertil kommer, at bogens kapitler i fællesskab effektivt driver det overordnede budskab hjem: "Fiscal federalism matters". Dette resultat nås via analyser af mere specialiserede fiscal federalism spørgsmål såsom den relative virkning af øremærkede statstilskud versus generelle bloktilskud (Oulasvirta i kap. 10) og såsom fordele og ulemper ved henholdsvis enkeltformåls- og mangleformåls-kommuner (Borge i kap. 21). Men resultatet nås også via analyser af mere generelle problemstillinger. Et par smagsbidder:

- Når staten har hovedansvaret for finansiering af de kommunale ydelser, får omkostningerne ved et øget serviceniveau karakter af et offentligt gode, mens fordelene forbliver et privat (kommunalt) gode. Resultatet er et permanent pres på staten for øgede tilskud til kommunerne (Rattsø & Sørensen i kap. 4; Carlsen i kap. 16)

- Når kommuner gores ansvarlige for velfærdsydelser, opstår der et pres for øget service, fordi kommunalpolitikere ofte samtidig er ansat i den offentlige sektor (Sørensen i kap. 6).
- Når kommunerne gores ansvarlige for forskellige serviceydelser, hindres tilpasning af serviceniveauet til ændrede omstændigheder på de enkelte områder, fordi der opbygges både interne og eksterne udgiftsvogtere i de enkelte sektorer. Resultatet er forvreden tværgående prioritering (Borge, Rattsø & Sørensen i kap. 15).

Som det fremgår, er der her ikke tale om sekteriske spørgsmål, men om forskningsspørgsmål, der interesserer bredt i den politologiske verden. Alene af denne grund kan bogen anbefales til politologer.

Men bogen har yderligere fortrin. Den åbner læserens øjne for, hvor meget den skandinaviske velfærdsmodel hviler på et finansieringssystem, som politologerne ikke har viet megen opmærksomhed. Dette er problematisk al den stund, at finansieringssystemet er politisk manipulerbart og samtidig har store effekter i den kommunale verden. Udligningssystemerne rummer uanede muligheder for politisk manipulation og flytter milliarder rundt mellem kommunerne, men har ikke været genstand for større politologisk interesse. Det samme kan siges om statens tilskud til kommunerne, der måske nok på udvalgte områder har været underkastet politologisk granskning, men som heller ikke har været systematisk undersøgt.

Videre driver bogen – uden direkte at tilsigte det – på mesterlig vis en gammel metodisk pointe hjem: Kommunerne udgør et perfekt laboratorium for undersøgelse af politologiske problemstillinger. Testning af politologiske problem-

stillinger vanskeliggøres ofte af få og uensartede cases. Men skifter man fra nationale til kommunale cases, får forskeren hundredvis af ensartede politiske systemer serveret. Bogen viser, hvordan klassiske spørgsmål såsom interesseorganisationers indflydelse, politiske partiers indflydelse, betydningen af det politiske systems udvalgsstruktur og betydningen af ændringer i de socioøkonomiske omgivelser frugtbart kan analyseres på kommunalt materiale.

Bogen har således mange og forskelligartede fortrin. Men der er også grund til at fremhæve to problematiske forhold ved bogen. For det første har den sidstnævnte metodiske pointe en bagside: Den fremmer et nationalt fokus på problemstillingerne. Bogen illustrerer nemlig også, hvor nationalt fokuseret fiscal federalism er i Skandinavien. Ingen af kapitlerne indeholder tværnationale sammenligninger. Det er problematisk, for nok kan mange problemstillinger med udbytte studeres på kommunalt niveau, men ikke alle. Et eksempel er reformer af de kommunale finansieringssystemer. Dette fænomen indtager samtidig en fremtrædende plads i skandinavisk fiscal federalism. Det burde være et oplagt spørgsmål at gøre til genstand for tværnational analyse, for alle de skandinaviske lande har i 1980'erne og 1990'erne gennemført vidtrækkende tilskudsreformer med et ensartet sigte, nemlig at erstatte øremærkede tilskud med generelle bloktilskud. Men hverken Oulasvirtas analyse af den finske tilskudsreform i 1993 (kap. 10) eller Carlsens analyse af den norske tilskudsreform i 1986 (kap. 16) anlægger et tværnationalt perspektiv. Dette undrer – og ikke mindst i en skandinavisk sammenhæng, hvor landene er så ensartede, at forskerne nærmest får et "most similar systems design" foræret. Men problematikken stopper

ikke her. Det ensidige, nationale fokus giver skandinavisk fiscal federalism yderligere problemer: Nogle af de mere interessante spørgsmål bliver slet ikke stillet, fordi de kun undrer i tværnationalt perspektiv. Et af de spørgsmål, som denne anmelder længe har undret sig over, er, hvorfor den norske stat knægtter den selvstændige kommunale skatteudskrivningsret, mens dette ikke er tilfældet i Sverige og Danmark. Svaret findes ikke i bogen. Borge & Rattsø er kort inde på spørgsmålet i kapitel 13, hvor det lakonisk anføres, at "[r]edistributive concerns motivated a national response to the economic differences evolving" (p. 226). Ja, måske – men hvorfor så ikke i Sverige og Danmark?

For det andet har bogen en bias til fordel for Norge: 19 ud af 23 kapitler er skrevet af nordmænd om norske forhold. Bogens redaktør er fuldt opmærksom på denne bias og anfører som årsag, at "I do not think that Norway has much more to offer than the rest [of the Scandinavian countries], but somehow we have had more research oriented towards international publication" (p. vii). Det er denne anmelders opfattelse, at denne vurdering grundlæggende er korrekt. Som på mange andre områder markerer norsk samfundsvidenskab sig også på dette område bedre internationalt end de øvrige skandinaviske lande. Men redaktøren drager en ufuldstændig implikation af dette forhold. Når Norge er så fremtrædende i forskningen (og dermed rimeligvis også i bogen), er der en risiko for, at det internationale publikum tager norske forhold som dækkende for hele Skandinavien. Problematikken kendes fra velfærdsstatsstudier og korporatismestudier, hvor svenske forhold længe har tegnet Skandinavien internationalt. At denne risiko for fejl-læsning er reel, fremgår af bogens bag-

side, hvor kommunaløkonomiens grand old man, amerikaneren Wallace E. Oates, i sin anbefaling af bogen blandt andet anfører følgende: "A key role of local finance in *Scandinavia* is redistribution in the form of a wide array of social services that are largely financed at the central level" (min kursivering). Oates' karakteristik kan med visse forbehold være korrekt i forhold til Norge på grund af den norske kommunale indkomstskats karakter af en de facto enhedsskat. Men for de øvrige skandinaviske lande er karakteristikken groft misvisende. I Sverige og Danmark indebærer den kommunale indkomstskat, at kommunerne dels selv finansierer hovedparten af deres udgifter, dels selv er 100 pct. finansielt ansvarlige på marginalen: Statstilskud gives som faste bloktilskud, og justeringer af udgiftsniveauet må derfor bæres af den lokale indkomstskat.

Problemet kunne i bogen være imødegået med et solidt komparativt introduktionskapitel til problemfeltet. Dette kapitel glimrer imidlertid ved sit fravær. Det er en stor mangel ved bogen – og en mangel, som undrer i lyset af redaktørens position inden for faget og hans praktiske erfaringer med de kommunale systemer i de øvrige skandinaviske lande.

Disse skønhedspletter til trods er den samlede vurdering, at Rattsø har begået en meget læseværdig antologi. Den er skrevet af økonomer, men kan anbefales til primært to typer af politologer: Dem med en empirisk interesse i stat/kommune-relationer og kommunale forhold, og dem med en interesse i empirisk public choice. Det er faktisk ikke så få.

Jens Blom-Hansen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Michael Bratton og Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 307 s.; Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford: The Institutional African Institute in association with James Curry and Indiana University Press, 1999, 170 s.; Christopher Clapham, *Africa in the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 340 s.; Aili Mari Tripp, *Changing the Rules: The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*, Berkeley: University of California Press, 1997, 260 s.

Er Afrikas statssammenbrud, etniske konflikter, hungersnød og korrupsion blot overgangsfænomener, som vil forsvinde, når de igangværende reformer for alvor slår igennem? Eller er de mange problemer rodfæstet i særegne afrikanske institutioner, som sætter en stopper for enhver forandring? Afrikaforskningen står delt på spørgsmålet om, hvorvidt Afrika oplever reelle forandringer i kølvandet på demokratiske valg og økonomiske strukturtilpasningsprogrammer. I det følgende anmeldes fire bøger, som hver især giver deres bud på den nyere politiske og økonomiske udvikling i Afrika.

I bogen *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* undersøger Michael Bratton og Nicolas van de Walle de demokratiseringsprocesser i Afrika syd for Sahara, som fandt sted i begyndelsen af 1990'erne. Disse processer kan ifølge forfatterne forklares ved hjælp af tre delvis overlappende argumenter, som tilsammen udgør fundamentet for en poli-