

Peter Nedergaard

Public choice og europæisk integration i 1980'erne

De etablerede integrationsteorier har vanskeligt ved at indfange labiliteten i den europæiske integration i 1980'erne. Der kan argumenteres for, at årsagen hertil dels er, at det politiske og økonomiske system ikke er sat på en sammenlignelig teoretisk integrations-formel. Dels er årsagen, at det analytiske udgangspunkt ikke har været aktørerne i det politiske system. I stedet bør et nøgleudgangspunkt i analyser af europæisk integration være aktørers og aktør-koalitioners skiftende efterspørgsel efter politiske beslutninger, og et andet udgangspunkt bør være vurderinger af de velfærdsmæssige konsekvenser af denne skiftende efterspørgsel. Analyseres den europæiske integration i 1980'erne gennem disse teoretiske briller, bliver det muligt at udpege dannelsen af en ny slagkraftig aktør-koalition på det politiske markeds efterspørgselsside som en vigtig forklaring på den accelererende europæiske integration i 1980'erne.

Problemstillinger ved politologiske analyser af europæisk integration i 1980'erne

I det følgende vil en række politologiske spørgsmål, som kan rettes mod den europæiske integration i 1980'erne, blive forsøgt besvaret. Det første spørgsmål drejer sig om, hvad der i politologisk forstand især karakteriserer europæisk integration i 1980'erne. Herefter rejses spørgsmålet om, hvordan dette, i politologisk forstand interessante ved europæisk integration i 1980'erne, kan forklares teoretisk. Efter at et bud er givet herpå i form af public choice-teorien, besvares spørgsmålet om, hvordan en detaljeret og anvendelig public choice-model kan etableres med henblik på analyse af europæisk integration. Endelig diskuteres til sidst, hvilke problemer public choice-teoriens forudsætningsgrundlag eventuelt giver for analysen.

Det, som frem for alt andet karakteriserer EF-integrationen i 1980'erne, er, at der er tale om et »brud«. Med udgangspunkt i de fremlagte, vedtagne og gennemførte forslag til fremme af EF's markedsintegration er tiden før 1985 groft talt kendetegnet ved, at nyprotektionismen i form af ikke-tariffære handelsbarrierer mellem medlemsstaterne »ruller frem«, mens tiden efter 1985 er kendetegnet ved, at nyprotektionismen i EF »rulles tilbage«.

Umiddelbart kan skiftet i markedsintegrationens retning forekomme svært forklarligt. Hvad er årsagen til, at de politiske beslutningstagere i EF's medlemsstater i løbet af kort tid skifter fra at fortsætte den nyprotektionistiske adfærd, der har fundet sted siden midten af 1970'erne og til at vedtage et forholdsvist omfattende program til fjernelse af de barrierer for samhandelen i EF, som de selv havde gennemført blot nogle få år i forvejen? Eller formuleret mere konkret: Hvad får i 1985 de politiske beslutningstagere til at vedtage »Hvidbog om gennemførelsen af Det indre Marked«?¹

Peter Nedergaard

Public choice og europæisk integration i 1980'erne

De etablerede integrationsteorier har vanskeligt ved at indfange labiliteten i den europæiske integration i 1980'erne. Der kan argumenteres for, at årsagen hertil dels er, at det politiske og økonomiske system ikke er sat på en sammenlignelig teoretisk integrations-formel. Dels er årsagen, at det analytiske udgangspunkt ikke har været aktørerne i det politiske system. I stedet bør et nøgleudgangspunkt i analyser af europæisk integration være aktørers og aktør-koalitioners skiftende efterspørgsel efter politiske beslutninger, og et andet udgangspunkt bør være vurderinger af de velfærdsmæssige konsekvenser af denne skiftende efterspørgsel. Analyseres den europæiske integration i 1980'erne gennem disse teoretiske briller, bliver det muligt at udpege dannelsen af en ny slagkraftig aktør-koalition på det politiske markeds efterspørgselsside som en vigtig forklaring på den accelererende europæiske integration i 1980'erne.

Problemstillinger ved politologiske analyser af europæisk integration i 1980'erne

I det følgende vil en række politologiske spørgsmål, som kan rettes mod den europæiske integration i 1980'erne, blive forsøgt besvaret. Det første spørgsmål drejer sig om, hvad der i politologisk forstand især karakteriserer europæisk integration i 1980'erne. Herefter rejses spørgsmålet om, hvordan dette, i politologisk forstand interessante ved europæisk integration i 1980'erne, kan forklares teoretisk. Efter at et bud er givet herpå i form af public choice-teorien, besvares spørgsmålet om, hvordan en detaljeret og anvendelig public choice-model kan etableres med henblik på analyse af europæisk integration. Endelig diskuteres til sidst, hvilke problemer public choice-teoriens forudsætningsgrundlag eventuelt giver for analysen.

Det, som frem for alt andet karakteriserer EF-integrationen i 1980'erne, er, at der er tale om et »brud«. Med udgangspunkt i de fremlagte, vedtagne og gennemførte forslag til fremme af EF's markedsintegration er tiden før 1985 groft talt kendetegnet ved, at nyprotektionismen i form af ikke-tariffære handelsbarrierer mellem medlemsstaterne »ruller frem«, mens tiden efter 1985 er kendetegnet ved, at nyprotektionismen i EF »rulles tilbage«.

Umiddelbart kan skiftet i markedsintegrationens retning forekomme svært forklarligt. Hvad er årsagen til, at de politiske beslutningstagere i EF's medlemsstater i løbet af kort tid skifter fra at fortsætte den nyprotektionistiske adfærd, der har fundet sted siden midten af 1970'erne og til at vedtage et forholdsvist omfattende program til fjernelse af de barrierer for samhandelen i EF, som de selv havde gennemført blot nogle få år i forvejen? Eller formuleret mere konkret: Hvad får i 1985 de politiske beslutningstagere til at vedtage »Hvidbog om gennemførelsen af Det indre Marked«?¹

Set med formelle, juridiske briller er det naturligvis vedtagelsen af Den europæiske Fællesakt, som markerer det afgørende brud for den europæiske integration i 1980'erne. Ud fra en substantiel og politologisk betragtningsmåde bliver det imidlertid Det indre Marked-programmets vedtagelse, som er den afgørende begivenhed for skiftet i integrationens retning. Årsagen er, at det først og fremmest er Det indre Marked-programmets vedtagelse, som har skabt det momentum for EF-integrationen i almindelighed og EF-markedsintegrationen i særdeleshed, der efterfølgende har medført andre integrationsinitiativer og traktatændringsforslag. Selv uden Den europæiske Fællesakt ville integrationstempoet i dag efter al sandsynlighed være anderledes højere (jf. også Wallace, 1988).

Der er en vis uenighed om størrelsen af de velfærdsgevinster, som kan realiseres i forbindelse med gennemførelsen af Det indre Marked. Ingen har derimod betvivlet, at velfærdsgevinsterne er af en sådan størrelse, at nettoresultatet bliver positivt, selv om personer, der bliver ramt af Det indre Markeds gennemførelse, i givet fald blev kompenseret fuldt ud.

Man kan heller ikke udelukke risikoen for en mere restriktiv handelspolitik i forbindelse med Det indre Marked-programmets gennemførelse og dermed øget handelsforvridning (dvs. »trade diversion«, hvor »billig« EF-ekstern import erstattes med dyrere EF-intern import). På den anden side tyder intet på, at velfærdsgevinsterne ved Det indre Marked-programmets gennemførelse »spises op« på grund heraf.

Derfor må det umiddelbart undre, at Det indre Marked-programmet ikke er blevet gennemført tidligere.

Mangler i det gængse økonomiske og politologiske teoriapparat ved analyse af europæisk integration

Ser man sig om i landskabet efter økonomiske og politiske teorier, som kan forklare denne umiddelbare undren, melder den økonomiske videnskab sig med et forholdsvis veletableret teoriapparat i form af udenrigshandelsteorien, hvis aner strækker sig tilbage til Adam Smith og David Ricardo. Senere er dette økonomiske teoriapparat oven i købet blevet trimmet, raffineret og sat på matematisk formel. Grundmeldingen har dog alle dage været den samme: frihandel er (med enkelte for det generelle billede ubetydelige undtagelser) det velfærdsøkonomisk mest optimale.

Hvis man alene har sine rødder i økonomisk teori, må det undre, at det overhovedet er nødvendigt at vedtage et frihandelsfremmende initiativ som Det indre Marked-programmet. Eller det må i det mindste anses for besynderligt, at Det indre Marked-programmet ikke er gennemført på et langt tidligere tidspunkt i EF-toldunionens eksistens. Hverken fremvæksten af nyprotektionismen i EF – eller nyprotektionismens pludselige nedtoning – lader sig med andre ord forklare ved hjælp af udenrigshandelsteorien.

Når økonomer ikke har kunnet give »rene« udenrigshandelsteoretiske forklaringer på handelspolitiske forhold, er man selv i den økonomisk-videnskabelige litteratur implicit tyet til at henvise til forestillingen om »politikens iboende irrationalitet«. Den politiske proces anses med andre ord af mange økonomer for at

være en art »blackbox« eller eksogen analytisk variabel, der ikke kan underkastes sædvanlig samfundsvidenskabelig behandling, men som snarere er et emne for den psykologiske videnskab. Samtidig må det imidlertid medgives, at den politologiske teori-tradition langt fra altid selv har bidraget til at kaste det nødvendige skarpt rationelle lys over den politiske proces, fordi man i misforstået loyalitet mod demokratiet som styreform eller af politisk bestemte grunde har fastholdt billedet af det offentligt-politiske som almenhedens »forsvarer«.

I den politologiske teori-tradition beskæftiger man sig nok med virkningen af interessegruppers adfærd i det politiske system, men ofte mangler koblingen til det økonomiske system og en klar vurdering af effekten på individplan af institutionelle ændringer. I det hele taget har det i traditionen kun sporadiske »mikropolitiske« eller aktørorienterede begrebsapparat ofte ledt politologiske analyser ud i enten ren empirisme eller i forskellige megateoretiske overvejelser.²

Ser man mere specifikt på de eksisterende bud på politiske integrationsteorier, hvorom der i modsætning til den økonomiske integrationsteori langt fra er enighed om gyldigheden af, tegner der sig et broget billede. Den *føderalistiske integrationsteori* er kendetegnet ved sit stærke normative præg og anbefaling af at etablere stærke, mere demokratiske og konstitutionelt fastlagte institutioner med udgangspunkt i et nyt, fælles traktatgrundlag for Europa. Føderalismen har været og er indflydelsesrig i forbindelse med EF-integrationen, blandt andet er den ansvarlig for i debatten sidst i 1980'erne at indføre det såkaldte subsidiaritetsprincip og for de seneste års anvendelse af skridtvis traktatændringer som en integrationsfremmende metode (sidstnævnte kan siges at være udtryk for en slags »neoføderalisme«). Alligevel er føderalismen som politisk integrationsteori ikke meget bevendt i sin nuværende udformning, fordi den mere har karakter af at være et politisk program eller en politisk utopi, som på ingen måder kan forklare det pludselige skift i de politiske beslutningstageres indstilling til EF's markedsintegration i midten af 1980'erne.

Samme mangel lider *transaktionsanalysen* som en politisk integrationsteori under. Teorien betoner vigtigheden af kulturel integration som forudsætning for og forklaring på al anden integration, idet der ved kulturel integration forstås et højt interaktionsniveau blandt de integrerende enheders befolkninger (for eksempel Deutsch, 1963). Da transaktionshyppigheden imidlertid ikke foretog noget »tigerspring« i midten af 1980'erne, kan transaktionsanalysen derfor heller ikke forklare det brud, der skete i EF-integrationen i denne periode.

Et tredje bud på en politisk integrationsteori er *neofunktionalismen*, der oprindeligt fungerede som den »officielle« politiske integrationsteori bag udviklingen i EF (især Haas, 1958). Et nøglebegreb i teorien er »spill over«-begrebet, som både funktionelt og politisk forudsættes at lede integrationen videre fra det ene sagområde til det andet henholdsvis fra nationalt plan til europæisk plan. Den automatiske integrationslogik, som neofunktionalismen implicit forudsatte, viste sig ikke at holde stik, efter at de første europæiske integrationsskridt var taget i 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne. I det hele taget er det umuligt for neofunktionalismen at forklare labiliteten i EF-integrationen. Derfor er også det pludselige »skifte« i europæisk integration i midten af 1980'erne svært for teorien

at indfange. På den anden side synes der at være en del indsigt at hente i spill overtesen, når først EF-integrations»sneglen« er begyndt at rulle.³ Hvorfor den begynder at rulle, kan neofunktionalismen imidlertid ikke give et ordenligt bud på.

Som en reaktion på neofunktionalismen opstod i 1970'erne *intergovernmentalismen*, som imidlertid næppe er en egentlig teori om årsagssammenhænge i den europæiske integrationsproces. Der er snarere tale om etablering af en ramme, som (i overensstemmelse med den »realistiske skole« i international politik) indebar genintroduktionen af forestillingen om billard kugle-nationalstaten med de skarpt definerede interesser i analysen af europæisk integration. Derfor kan elementer herfra anvendes til at forklare, hvorfor den europæiske integration blokeres, men intergovernmentalismen kan omvendt ikke forklare, hvorfor man oplever et gennembrud i integrationen i EF, som det skete i 1980'erne.

Public choice-modellens opbygning med henblik på analyse af europæisk integration

Med hensyn til fjernelsen af de ovenfor nævnte mangler i det gængse økonomiske og politiske teoriapparat byder public choice-teorien sig til som et alternativt paradigme for analyser af den politiske proces.⁴

Public choice-teorien har i de sidste 15-20 år vundet stigende indpas ved analyser af sammenhængen mellem økonomi og politik,⁵ selv om det først er i de allerseneste år, at der er foretaget analyser inden for det internationale politisk økonomiske genstandsfelt med udgangspunkt heri (jf. for eksempel Frey, 1984).

Sædvanligvis opfattes public choice-synsvinklen som et instrument til analyse af den politiske proces og interaktionen mellem økonomi og politik ved hjælp af begreber hentet fra den moderne, neoklassiske økonomiske teori. I den forbindelse opfattes blandt andet politiske institutioner, regeringsadfærd, vælgeradfærd, interessegrupper og offentlige bureaukratier som potentielle analyseområder. Public choice betragtes med andre ord som et forsøg på at anvende »rational behavior«- eller »Economic Man«-synsvinklen uden for det økonomiske system (Buchanan, 1979, 1986).

I sin radikale, bucharanske (Buchanan, 1979) udformning opfattes public choice-teorien endvidere som en omfattende metodologisk omkalfatring af den traditionelle økonomiske teori, hvor det etablerede matematiske perspektiv og det samfundsmæssige ressourcemaksimeringsparadigme ændres til fordel for studiet af markedsprocessens egenskaber og institutioner. Det er dog ikke en radikal kritik af den etablerede økonomiske teori, som er vigtig i denne sammenhæng, hvorimod kritikken er taget til indtægt af de såkaldte nyinstitutionelle teoretikere.

Det, der i stedet kan slås fast, er for det første, at individet i public choice-teorien er analyseenheden, som antages at være rationel i den afgrænsede betydning, at vedkommende forventes at reagere på en systematisk og derfor forudsigelig facon på forskellige incitamenter. Derimod påregnes individet ikke at være i besiddelse af en rationalitet, som forudsætter fuldstændig information, da omkostningerne for at opnå denne sandsynligvis er for store. Individet forventes desuden at vælge udveje for sine handlinger, som indebærer den største nettofordel ifølge egen vurdering eller nyttefunktion. Samtidig antages det i public choice-teorien,

at selv om analyseenheden er individet, kan størrelser som »regeringer« eller »interessegrupper« imidlertid ofte behandles under ét, hvis medlemmernes interesser er forholdsvis ens.

For det andet kan det slås fast, at public choice-teorien anvendt på det politiske område er karakteriseret ved, at et individs adfærd forklares med udgangspunkt i en analyse af forandringerne i de institutionelle bindinger eller »constraints«, som vedkommende er underkastet. I det hele taget antages beslutningsinstitutionernes indretning og omgivelser i public choice-teorien at være aldeles afgørende for transformationen af individuelle præferencer til kollektive præferencer i det politiske system. Sidstnævnte er i øvrigt udtryk for en genoplivning af en problemstilling, som i det store og hele har været glemt siden Rousseau, Locke, Smith og Bentham, ligesom public choice-teorien overhovedet er kendetegnet ved at være en genoptagelse af den klassiske »political economy«-tradition i samfundsvidenskaben.

For Rousseau sikredes transformationen af individpræferencer til kollektivpræferencer således af »volonté generale«, for Locke af »tacit consent«, for Smith af »den usynlige hånd« og for Bentham af den samfundsmæssige nyttekalkule. Efter etableringen af repræsentativt demokratiske institutioner i de industrialiserede lande gik transformationsspørgsmålet stort set i glemmebogen i den etablerede litteratur, idet de valgte organer blev opfattet som værende tilstrækkelige betingelser til at sikre en gnidningsløs transformation af individernes præferencer til kollektive politiske beslutninger. Kun inden for marxismen blev der stillet spørgsmål herved. På dette punkt har public choice-teorien og marxismen således et berøringspunkt, selv om »ofrene« for transformationsmekanismernes sammenbrud er vidt forskellige: i marxismen er det den ejendomsløse arbejderklasse, mens »ofrene« ifølge public choice-teorien er de grupper, som ikke er tilstrækkeligt organiserede og artikulerede inden for det politiske system.

Public choice-teoriens »approach« ved analyser af regeringer og offentlig politik står i kontrast til den traditionelle opfattelse blandt både økonomer og politologer, hvor staten som regel implicit betragtes som en supraindividuel beslutningsenhed, der som en anden benevolent despot træffer beslutninger i almenhedens interesse. I forlængelse heraf har der i den traditionelle teori været en tung koncentration om, hvor der burde gribes ind i det økonomiske system for at fjerne de påviste *markedsfjøl*. I public choice-teorien derimod opgives forudantagelsen om den »neutrale« og interesseløse stat som uberettiget, da den bygger på, at man ikke betragter offentlige beslutningsenheder som nyttemaksimerende individer på linje med individerne på varemarkedet.

Også kritikken af den etablerede teoris påstand om en interesseløs stat er et fælles synspunkt for public choice-teorien og marxismen, selv om de konsekvenser, der drages, er radikalt forskellige: I analyser med udgangspunkt i public choice-teorien ligger der ofte en anbefaling af, at adfærden i det politiske system bør begrænses af markedsmæssige og konstitutionelle bindinger, mens der i marxistisk inspirerede analyser ofte ligger en fuldstændig omvendt anbefaling af, at arbejderklassen bør overtage statsapparatet og herefter lade det økonomiske system »indrullere« i det politiske system.

Public choice-teorien er i den forbindelse udtryk for en vægtforskydning i forhold til den traditionelle teori, idet ambitionen er at være en teori om *offentlige fejl* eller »government failures«. Der findes nok i den politologiske teori en skole, der beskæftiger sig med interesseorganisationernes og bureaukratiets indflydelse, men velfærdsvirkningerne heraf, hvad der grundlæggende karakteriserer interessefremme i det politiske system, eller hvordan andre institutionelle indretninger kan bevirke en ændring af de politiske beslutninger, har man i denne skole, som tidligere nævnt, sjældent gjort til genstand for behandling.

Parallelt med, at der findes offentlige fejl, kan der også fremanalyseres et »politisk marked« for udbud og efterspørgsel af politiske beslutninger, ligesom der allerede eksisterer et »økonomisk« marked for udbud og efterspørgsel af varer og tjenesteydelser. Når udbudsefterspørgselsmodellen overføres til det politiske system, bliver de vigtigste »mikropolitiske«, individuelle beslutningsenheder henholdsvis de *politiske beslutningstagere* (politikere og bureaukrater) og de *politiske interessenter* (producenter og forbrugere). De førstnævnte beslutningsenheder står i denne forbindelse som udbydere af politiske beslutninger, mens de sidstnævnte er efterspørgere af politiske beslutninger. For begge parter må man forvente, at de maksimerer deres nyttefunktion, hvad enten det drejer sig om producenterne (maksimering af indtjening og ekspansion), forbrugerne (maksimering af købekraft og -muligheder), politikere (maksimering af genvalgschancer og mulighed for regeringsmagt) og bureaukraterne (maksimering af magtbase og kompetenceudfoldelsesmuligheder).

Desuden må ligevægten mellem udbydere og efterspørgere af politiske beslutninger antages at være afhængig både af, hvor kraftig efterspørgslen henholdsvis udbuddet er, og hvordan efterspørgslen henholdsvis udbuddet er fordelt blandt politikere, bureaukrater, producenter og forbrugere. Under alle omstændigheder antages der i det politiske system at befinde sig en række økonomiske interessenter, som forsøger at danne *koalitioner*, fordi den førte politik medfører forskellige gevinster og omkostninger for forskellige grupper i samfundet, og fordi man gennem interessekoalitionsdannelse kan øge koalitionenens gevinster og mindske dens omkostninger.

Interessekoalitionsdannelsen på markedet for handelspolitiske beslutninger må forudses at være *asymmetrisk*, idet der her er en tendentiell overvægt af protektionistiske aktører (jf. den såkaldte asymmetritese hos Kristensen, 1987). Det skyldes, a) at det ikke er sikkert, at de grupper, der rammes af øget frihandel, bliver tilstrækkeligt kompenseret, b) at de potentielle vindere ved øget frihandel har et mindre kraftigt incitament til at danne en pressionsgruppe bag kravet om øget frihandel, da øget frihandel er at ligne med et offentligt gode, som kommer enhver til gavn, og c) at der er en mulighed for, at de sandsynlige tabere ved øget frihandel er stærkere repræsenteret i den politiske proces.

Asymmetrien på markedet for handelspolitiske beslutninger får betydning, når interesseorganisationer skal afveje omkostninger og gevinster ved at optræde på det politiske marked. Lobbyomkostningerne er i den forbindelse udtryk for villigheden eller modvilligheden blandt udbydere af politiske beslutninger til at give efter for interessegruppernes pres. Derfor er lobbyomkostningerne lavere, a)

jo bedre de økonomiske interesser er organiseret, b) jo mere effektiv lobbyaktiviteten er, og c) jo mere andre samfundsgrupper er villige til at acceptere konsekvensen af de politiske beslutninger, som interessegrupperne efterspørger. Samtidig skal lobbyomkostningerne afvejes i forhold til lobbygevinsterne, som beskriver de mulige gevinster af interessegruppernes aktivitet på det politiske marked.

Som tidligere nævnt er public choice-teorien især udviklet med henblik på *statisk* analyse af forholdet mellem forskellige politiske aktører på *nationalt* plan. Ved anvendelsen af public choice-teorien i forbindelse med EF-integrationen lettes analysen imidlertid af, at EF enten har en lang række ligheder med de nationale politiske systemer, eller også er der i det mindste tale om, at EF er et internationalt politisk fænomen af ganske særlig karakter som følge af det juridiske regime, de selvstændige finansielle ressourcer, integrationsmålene og Kommissionens initiativret og -pligt. Samtidig kan man tilføje public choice-teorien den nødvendige *dynamik* ved især at analysere de løbende ændringer, som finder sted i »efterspørgslen« efter politiske beslutninger.

Sidstnævnte er ikke mindst vigtigt ved analyse af europæisk integration i 1980'erne, da der både er tale om, at modellen skal indfange en »normal« public choice-problemstilling i forbindelse med nyprotektionismens fremmarch frem til midten af 1980'erne, men samtidig også bidrage med en forklaring på en »omvendt« public choice-problemstilling i forbindelse med nyprotektionismens tilbagerulning sidenhen.⁶

Public choice-modellens anvendelse ved analyse af europæisk integration i 1980'erne

Skal public choice-modellen bidrage med en forklaring på EF-integrationen i 1980'erne, må man lede efter visse ændringer på det politiske marked i EF i begyndelsen af 1980'erne. Mere specifikt må der kunne udfindes en eller flere stærk(e) interessekoalition(er) på *det politiske markedes efterspørgselsside*, som har været i stand til, på de nationale politiske markeder og på det EF-politiske marked, at danne en betydelig modvægt til de pro-protektionistiske interessekoalitioners tendentielle overvægt. »Bruddet« i EF-integrationen i midten af 1980'erne skulle i så fald være udtryk for en formindskelse af asymmetrien på det politiske marked for handelspolitiske beslutninger. Samtidig må der også fra visse af udbyderne af politiske beslutninger være tale om en forøget villighed til at tage anti-protektionistiske beslutninger.

De potentielle anti-protektionistiske interessekoalitioner udgøres i princippet af a) producenterne i de eksportorienterede sektorer (især de store multinationale producenter i Europa) og/eller b) forbrugerne (Frey, 1984). Forbrugerne i EF er imidlertid svagt organiserede med kun 2,4 mill. medlemmer på grund af forbrugerorganisationernes »free-rider« situation (Bieber et al., 1988). Vender man derfor i stedet blikket mod mulige interessekoalitioner blandt de multinationale producenter i Europa, fremstår *European Round Table of Industrialists* som den i forhold til EF's marked vigtigste antiprotektionistiske gruppe på det politiske markedes efterspørgselsside.

European Round Table dannedes i 1983 som en interessekoalition, hvori kun Europas absolutte industrielle elite var repræsenteret, samtidig med at amerikanske multinationale firmaer etableret i Europa bevidst blev udelukket. I begyndelsen var der i European Round Table repræsenteret administrerende direktører fra 17 europæiske multinationale firmaer inden for fremstillingsindustrien, mens antallet i dag er 41.⁷

Fælles for medlemmerne af European Round Table er, at de repræsenterer firmaer, hvis position på det europæiske marked er afhængig af Vesteuropas handels- og produktionsstrategiske position som helhed. Det erklærede mål for den økonomiske elite i European Round Table er derfor generelt at forbedre Europas erhvervsklima og industriens teknologiske formåen i denne verdensdel, og at dette skal ske gennem påvirkning af de politiske beslutningstagere og opinionen.

Det indre Marked-spørgsmålet fulgte European Round Table fra begyndelsen nøje via en særligt nedsat arbejdsgruppe, som Wisse Dekker fra Phillips blev formand for. Allerede i 1984 udarbejdede en gruppe personer i Phillips under Dekkers ledelse en rapport, »Europe-1990. An Agenda for Action«, som blev fremlagt for Kommissionen. Dekker-rapporten indeholdt blandt andet en tidsplan for fjernelsen af de tilbageblevne og i 1970'erne nytilkomne barrierer for den interne samhandel i EF, således som det også senere blev foreslået af Kommissionen på Milano-topmødet i juni 1985 og ved de efterfølgende forhandlinger om Den europæiske Fællesakt.⁸

Alt i alt er European Round Table kendetegnet ved at være i besiddelse af rigelige økonomiske ressourcer, gode sekretariatsfaciliteter, eminente politiske forbindelser og medlemmer, som dækker den toneangivende del af europæisk industri. Samtidig blev European Round Table's krav om et mere anti-protektionistisk europæisk marked allerede i 1985 accepteret af de europæiske lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer på EF-plan, Europæiske Faglige Sammenslutning og Unicef. Lobbyomkostningerne for European Round Table er blandt andet som følge af det netop nævnte mindre end ellers, idet a) interesseaktiviteten håndteres af en økonomisk elite, som ikke har problemer med at skulle stille klubgoder til rådighed for ikke-betalende free-riders, b) man har gode forbindelser til udbyderne af politiske beslutninger på nationalt og europæisk plan, og c) man har stået over for en forholdvis velvilligt indstillet opinion.

På den anden side har European Round Table naturligvis langt fra elimineret de pro-protektionistiske grupper i EF og Vesteuropa bestående af hjemmemarkedsorienterede producenter, som er udsat for udenlandsk konkurrence, og lønmodtagerorganisationer, som er kraftigt repræsenteret i disse producenters firmaer. De pro-protektionistiske grupper har været, er og må fortsat forventes at være »over-aktive« i deres interessevaretagelse. Vedtagelsen af Det indre Marked-programmet var udtryk for en vis svækkelse af de pro-protektionistiske grupper i forhold til de anti-protektionistiske grupper, men gennemførelsen af Det indre Marked-programmet beror i lige så høj grad på selve udmøntningen af programmet, den løbende kontrol med fjernelsen af barriererne og etableringen af en fælles EF-politik på forskellige områder.

EF's markedsintegration bør i det hele taget grundlæggende betragtes som en *reversibel proces*, selv om institutionaliseringen af integrationen og en generel internationalisering af økonomien kan give markedsintegrationen visse irreversible træk. Derfor bliver public choice-teoretiske overvejelser også relevante for vurderingen af Det indre Marked-programmets udmøntning, hvilket blandt andet må føre til, at der kan stilles store spørgsmålstejn ved, om offentlige udbud og indkøb liberaliseres i det omfang, Kommissionen forudsætter i beregningerne af velfærdsgevinsterne i kraft af Det indre Markeds gennemførelse, netop fordi der på dette område kun er svage anti-protektionistiske interessegrupperinger på det politiske markeds efterspørgselsside. Årsagen hertil er især, at for eksempel meget få bygge- og anlægsfirmaer opererer på tværs af EF's grænser, hvilket er ensbetydende med, at der kun eksisterer få potentielle anti-protektionistiske interessekoalitioner inden for dette område.

På *det politiske markeds udbudsside* var de politiske beslutningstagere i begyndelsen af 1980'erne mere villige til at gå med til at opfylde den kraftigere efterspørgsel efter anti-protektionistiske beslutninger. Det var der flere årsager til.

For det første var der i begyndelsen af 1980'erne blandt de politiske beslutningstagere i EF-landene en stærk »krisebevidsthed« med hensyn til Europas stilling vis-a-vis USA og Japan. Blandt andet som følge heraf var der for det andet en villighed til at anvende en markedsorienteret eller markedsudvidende strategi i stil med Det indre Marked-programmet i Hvidbogen som et middel til at overvinde krisen, hvilket også var en strategi, som OECD i stigende grad havde anbefalet op gennem 1970'erne.

For det tredje gjorde der sig nogle forhold gældende på de nationale politiske markeder i de »tre store« medlemslande, som var fordelagtige for gennemførelsen af Det indre Marked-programmet (Hoffmann, 1989). Den franske regering havde netop overstået et helt mislykket forsøg på at finde en statsinterventionistisk og national vej ud af krisen, og den var derfor åben for en radikal anden strategi. Den britiske regering måtte anse det anti-protektionistiske program for gennemførelsen af Det indre Marked for at ligge i tæt forlængelse af den ideologiske linje, man selv havde promoveret så kraftigt, at modstand mod Hvidbogen dårligt kunne gives direkte. Heller ikke den tyske regering så sig i stand til at udtrykke megen modstand mod et program, som tilsyneladende byggede videre på tysk, industriel styrke.

Sammenlagt var de højtstående politiske beslutningstagere i de toneangivende medlemsstater i begyndelsen af 1980'erne i besiddelse af nyttefunktioner, hvor nationale stemmemaksimeringsinteresser og den fælleseuropæiske interesse slog forholdsvis lydefrit i takt. Herudover er der også i public choice-teorien plads til, at politiske entreprenører kan udvise politisk vilje til at tage fremadrettede beslutninger. Det gælder specielt, hvis de befinder sig på nationale politiske markeder, hvor statsmandskunst honoreres af vælgerne.

Derimod må bureaukraternes nyttefunktion i 1980'erne betragtes som konstant, når det drejer sig om europæisk integration. For de nationale bureaukraters vedkommende er der desuden tale om en nyttefunktion, som tendentielt trækker i retning af pro-protektionisme, for så vidt som den er nødvendig for at beskytte

»deres« klientel. I modsætning hertil har »eurokraternes« nyttefunktion per definition trukket i pro-integrationistisk retning.

Public choice-modellens forudsætningsgrundlag

Public choice-modellen hviler på to kerneforudsætninger: For det første er modellens grundlæggende analyseenhed individet, og for det andet forudsættes individet at have en indbygget maksimeringsrationalitet med henblik på egen nyttefunktion.

Forudsætningen om, at den *grundlæggende analyseenhed* i public choice-teorien er individet, er som tidligere nævnt blødt noget op ved praktisk analyse, hvor for eksempel »regering« eller »interessegruppe« behandles under ét, hvis medlemmernes interesser er forholdsvis ens. Denne opblødning ændrer dog ikke ved, at individer eller aktører og ikke strukturelle ændringer skal indgå i de endegyldige forklaringer i en samfundsvidenskabelig analyse ifølge public choice-teorien.

Debatten inden for den samfundsvidenskabelige videnskabsteori mellem dem, som holder på individ- eller aktørforklaringerne (de såkaldte »metodologiske individualister«) og dem, der holder på system- eller strukturforklaringerne (de »metodologiske kollektivist«) er sandsynligvis uophørlig.

Med hensyn til anvendelsen af public choice-teorien er der også mulighed for et kompromis, for selv om førsteordens-forklaringerne skal være af aktørorienteret karakter, udelukkes muligheden for strukturelle andenordens- eller baggrundsforklaringer ikke.

I forbindelse med analysen af europæisk integration i 1980'erne vil det for eksempel være oplagt at lade sig inspirere af de strukturorienterede politologiske integrationsteorier ved udfindelsen af baggrundsforklaringer på integrationen. Især neofunktionalismen og transaktionsanalysen kan frugtbart bidrage til at sætte de ændringer, som i 1980'erne foregår på det politiske markedes efterspørgselsside, ind i en ramme. I så fald vil rammen, baggrunden eller den europæiske integrations strukturforklaringer kunne identificeres til at bestå af blandt andet det økonomiske pres fra USA/Japan, skiftet i det »teoretiske klima« væk fra den keynesiansk-interventionistiske stat, forestillingen om Europas teknologiske de-route og den kulturelle faktor (se i øvrigt Nedergaard, 1990a).

Man kan forestille sig sammenhængen mellem aktør- og strukturforklaringer i forbindelse med europæisk integration på den måde, at de strukturelle forklaringer er det vand, som presser sig på bag dæmningen, mens aktørerne er dem, som har nøglerne til at åbne sluserne med.

Den anden kerneforudsætning i public choice-modellen vedrørende den individuelle *maksimeringsrationalitet* har altid stødt på modstand, når den er blevet appliceret på de politiske beslutningstagere. Det skyldes dels en refleksagtig afstandtagen fra, at politikere placeret i et parlament, som ingen er over og ingen ved siden af, »trækkes ned« til at være »business as usual«. At der ikke skulle være forskel mellem de basale motiver for adfærden hos en politiker og en købmand støder umiddelbart mange, hvilket ikke mindst gælder politikere og politologer, som for egen henholdsvis fagdisciplinens skyld mener, at det er langt rarere at betragte politik inden for en platonisk tradition, hvor politikere ideelt set bliver in-

teresseløse filosoffer med potentiel indsigt i de evige og eneste rigtige ideer om statens styre.

At reducere politik og politiske idealer til at være delvis skjult maksimering af mulighed for valg og regeringsmagt har desuden, ikke mindst i tider med konfrontation af ideologisk art på verdensplan, været anset for et forsøg på at nedvurdere de demokratiske idealer, som den vestlige verden hviler på. Da den ideologiske konfrontation nu er ovre, idet den vestligt demokratiske styreform har vundet endegyldigt hegemoni, er muligheden imidlertid større end nogensinde for, at nøgternheden i analysen af den demokratiske proces vinder frem, fordi man ikke længere behøver tage hensyn til et ideologisk »overhæng« på verdensplan.

Selv om modstanden mod at applicere Economic Mans maksimerings-rationalisme på de politiske beslutningstagere både kan skyldes verdensideologiske forhold og et naturligt ønske om at betragte sig selv og sin videnskab i et idealt skær, kan man svært komme uden om, at overførslen af maksimerings-rationaliteten fra det »økonomiske« til det »politiske« marked faktisk indebærer problemer. De hænger sammen med, at Economic Man er en menneskeopfattelse på et højt aggregeringsniveau, mens de maksimerings-rationalistiske politiske beslutningstagere nødvendigvis i analyser må blive en langt mere konkret størrelse af den simple grund, at der er langt flere producenter end politikere på et givet administrativt niveau.

Da Alfred Marshall med *Principles of Economics* fra 1890 gav en formaliseret beskrivelse af Economic Man som både forbruger og producent, insisterede han på, at Economic Man var begrænset til de økonomiske aspekter af den menneskelige adfærd. Desuden ville han ikke fortolkes, som mente han, at de konkrete deltagere i markedets transaktioner var rationelle og nyttemaksimerende kalkulatorer. Antagelsen om den markedsmæssige rationalitet gjaldt udelukkende på et aggregeret niveau. I forlængelse heraf gør Economic Man heller ikke krav på at skulle genfindes i det virkelige liv, da der er tale om en konstrueret menneskeopfattelse, som har til formål at forklare og forudsige den aggregerede effekt af forbrugernes og producenteres adfærd på markedet. Economic Man er med andre ord en rendyrkning af mange konkrete forbrugeres og producenters adfærd. Anderledes stiller tingene sig med antagelsen om adfærden hos de politiske beslutningstagere, som ofte i konkrete analyser må blive synonyme med en række faktiske politiske beslutningstagere og herunder især faktiske regeringer inklusive »apparatet«. Derfor er overførslen af adfærdsantagelser fra den aggregerede Economic Man til de politiske beslutningstagere med til at skabe en indre spænding i opfattelsen af de politiske beslutningstageres adfærd: Nyttemaksimerer politikere og bureaukrater konkret og individuelt, eller gælder antagelsen blot på overordnet, aggregeret niveau (Nedergaard, 1990b)?

Løsningen på problemet med overførslen af den højt aggregerede Economic Mans egenskaber til de politiske beslutningstagere må nødvendigvis blive et kompromis, som opløder nogle af de maksimerings-rationalistiske krav og åbner for andre motivationsfaktorer end de rent egennyttemæssige. Dette vil dels kunne ske ved at indføje altruisme som en del af maksimeringsrationaliteten hos

de Economic Man-lignende politiske beslutningstagere. Samtidig gælder det dog altid implicit ifølge public choice-teorien, at egennytten udgør en større rem af huden end altruismen.

Noter

1. Der er tale om de såkaldte »optimum tarif«-tilfælde. Senere er »feltet«, hvor en handelsbegrænsning anses for velfærdsfremmende for den, som foretager begrænsningen, blevet udvidet inden for strategisk handelspolitik-skolen. Det er imidlertid tvivlsomt, om nogen af EF's medlemsstater enkeltvis har haft en sådan økonomisk størrelse, at det er rationelt at bedrive strategisk handelspolitik.
2. Også inden for den økonomiske videnskab gik der imidlertid omkring 100 år fra Adam Smiths »Nationernes Velstand« og til, at et gennearbejdet mikroøkonomisk grundlag var etableret. Da politologien som videnskab snart nærmer sig 100-års jubilæet, kunne man håbe på en lignende udvikling her.
3. For eksempel »spill-over« og »spill-back« mellem Det indre Marked-programmets overvejende negative integration (fjernelsen af forskellige samhandels- og samkvems-barrierer) og senere/kommende positive integrations-initiativer i form af etableringen af en skarpere fælles konkurrencepolitik (allokerings-institutionen), en fælles penge- og valutakurspolitik (stabiliserings-institutionen) og en social- og arbejdsmarkedspolitik (fordelings-institutionen) i EF-regi. Kun når markedsintegrationen ikke analyseres som en blot og bar institutionsløs laissez-faire proces, men som en proces, hvor både institutionsnedbrydning og -opbygning er konstituerende træk, ses samspillet mellem den negative og positive integration i EF.
4. Public choice-teorien har i øvrigt mange navne: »analytisk politisk økonomi«, »den nye politiske økonomi«, »ny velfærdsøkonomi«, »social choice«, »Buchanan-skolen« og »Virginia-skolen«.
5. Samme tvær-samfundsvidenskabelige bestræbelse har marxismen, som public choice-teorien imidlertid adskiller sig radikalt fra: a) Individet er i public choice-teorien i analytisk forstand primært i stedet for kollektivet som i marxismen. b) Individet er rationelt i stedet for en »borgerliggjort« karakter-maske. c) Samfundsudviklingen er reversibel i stedet for irreversibel. d) Profit-søgning er velfærdsfremmende i stedet for velfærdsødelæggende. e) Lønmodtagere i beskyttede hjemmemarkedssektorer optræder som »udbyttere« af andre samfundsgrupper i stedet for som »udbyttede«. Etc.
6. Den »normale« public choice-problemstilling henviser til, at public choice-teorien oftest er blevet anvendt ved analyse af den offentlige sektors vækst, et stigende antal begrænsninger i frihandlen etc. Det betyder naturligvis ikke, at teorien ikke også skal kunne redegøre for den modsatte eller »omvendte« udvikling.
7. Medlemmerne repræsenterer Phillips, Fiat, Norsk Hydro, Saint Gobain, Sofina, Plessey, Société Générale, Olivetti, Ferruzzi, Thomson, MAN, Volvo, Hoechst, Lafarge Coppée, Gevaert, CEPESA, Unilever, Nestlé, Bosch, Lyonnaise des Eaux, A.P. Møller, ASEA, Total, Dumex, Pilkington, Daimler-Benz, BSN, GPA, Anova, B.A.T. Industries, Solvay, Thyssen, Carlsberg, Constantia, Petrofina, Telefónica, Pirelli, Nokia og Shell.
8. Et resultat af anvendelsen af public choice-teorien ved analyse af europæisk integration i 1980'erne er, at European Round Table's opståen som interesse-koalition på det politiske marked kan forklare »bruddet« i integrationen. Selve den historiske eller decision-making-teoretiske analyse af, »hvem der talte med hvem og hvorfor« er derimod uden for interessefeltet.

Litteratur

- Bieber, R., R. Dehousse, J. Pinder and J. H. H. Weiler (eds.) (1988). *1992: One European Market?*, Baden-Baden: Nomos.
- Buchanan, James M. (1979). *What should economists do?*, Indianapolis: Liberty Press.
- Buchanan, James M. (1986). *Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980s*, Brighton: Harvester Press.
- Dekker, Wisse (1985). *Europe-1990. An Agenda for Action*, Eindhoven: Phillips.
- Deutsch, Karl W. (1963). *The nerves of government. Models of political communication and control*, New York: Free Press of Glencoe.
- Frey, Bruno S. (1984). *International Political Economics*, Oxford: Basil Blackwell.
- Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Force 1950-1957*, London: Stevens.
- Hoffmann, Stanley (1989). »The European Community and 1992«, *Foreign Affairs*, nr. 4.
- Kristensen Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nedergaard, Peter (1988). *EF's landbrugspolitik under omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nedergaard, Peter (1990a). *EF's markedsintegration. En politisk økonomisk analyse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nedergaard, Peter (1990b). »Menneskeopfattelser i de erhvervsøkonomiske fag«, i Heine Andersen (red.) (1990), *Videnskabsteori og metodelære. Bd. II, Erhvervsøkonomi*, København: Samfundslitteratur.
- Wallace, Helen, William Wallace and Carole Webb (eds.) (1983). *Policy-Making in the European Community*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Wallace, Helen (1988). »Europäische Integration: Auf dem Weg Nach 1992«, *Europa-Archiv*, nr. 20.