

kere og politiske partier bliver gjort meget afmægtige i forhold til systemproblemer og differentieringer af statsstrukturer. Synspunktet kvalificeres dog meget ved at fremholde, at potentialet for statslige handlinger vil udnyttes meget forskelligt, og dermed åbnes op for forskellige nationale »skæbner«, som altså også hviler meget på beslutnings- og struktureringssevner.

Betoningen af strukturer som et sæt af restriktioner og muligheder, der udnyttes forskelligt i overensstemmelse med traditions- og institutionsophobninger i det enkelte land, placerer analysen nær nyere »realistiske« statsteorier. En historisk-kulturel dimension er påkrævet for at forklare variationer (tilfældigheder) og udnyttelsen af handlemuligheder i de enkelte landes udvikling. Cerny er dog så optaget af disse nationale strategiske politikvalg, at han ikke fører forskningsprogrammet om at studere »within-puts« konsekvent nok igennem. Han skulle i højere grad have set på policy frem for politics, forstået sådan, at variationerne i politikker blev set ud fra betingelsessammenhænge mellem politikkers indholds-, struktur- og processide. Her falder ambition og præstation fra hinanden.

Cernys analysemåde og generelle analyseniveau, hans noget rundhændede definitioner og åbne bestemmelser samt hans forkærlighed for taksonomisk tænkning kan nok provokere indvendinger, men i arbejdet mod en teori om politikkers egenart og struktureringsformer er Cernys bog et inspirerende indlæg – og et kærkommet alternativ til både nyinstitutionalismens ofte indholdsfattige organisationsudsagn og rigide, strukturelle statsteorier.

Henning Jørgensen  
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning  
Aalborg Universitetscenter

Jørgen Grønnegård Christensen, *Den usynlige stat*, København: Gyldendals Forlag, 1991, 263 s., kr. 215,00.

Vid sitt regeringstillträde 1982 var ett av den borgerliga fyrklöverregeringens reformprogram att utlova en genomgående regelförenkling av det danska samhället. Ett stort politiskt program lanserades med slagordet, att det genom en regelförenkling skulle »bli lättare att vara dansk«. Det är uppkomsten, genomförandet och konsekvenserna av denna politik, som är föremålet för Jørgen Grønnegård Christensens bok. Titeln, »den usynlige stat« syftar på att reglering, i jämförelse med offentlig finansiering och offentlig produktion är en mera svårkvantifierad del av staten. Det är svårt att direkt mäta hur stor en del av det civila samhället, som är reglerat, och hur mycket dessa regler tvingar medborgarna att förändra sitt beteende i jämförelse med vad som annars varit fallet.

Regelförenklingsprogrammet lanserades 1983 som en stort politiskt åtagande för att liberalisera Danmark, och författaren har valt att göra en policy- och implementeringsanalys. Vad gäller upprinnelsen till programmet, driver författaren tesen, att trots att likartade ansatser lanserades före och under samma tid i många

kere og politiske partier bliver gjort meget afmægtige i forhold til systemproblemer og differentieringer af statsstrukturer. Synspunktet kvalificeres dog meget ved at fremholde, at potentialet for statslige handlinger vil udnyttes meget forskelligt, og dermed åbnes op for forskellige nationale »skæbner«, som altså også hviler meget på beslutnings- og struktureringssevner.

Betoningen af strukturer som et sæt af restriktioner og muligheder, der udnyttes forskelligt i overensstemmelse med traditions- og institutionsophobninger i det enkelte land, placerer analysen nær nyere »realistiske« statsteorier. En historisk-kulturel dimension er påkrævet for at forklare variationer (tilfældigheder) og udnyttelsen af handlemuligheder i de enkelte landes udvikling. Cerny er dog så optaget af disse nationale strategiske politikvalg, at han ikke fører forskningsprogrammet om at studere »within-puts« konsekvent nok igennem. Han skulle i højere grad have set på policy frem for politics, forstået sådan, at variationerne i politikker blev set ud fra betingelsessammenhænge mellem politikkers indholds-, struktur- og processide. Her falder ambition og præstation fra hinanden.

Cernys analysemåde og generelle analyseniveau, hans noget rundhændede definitioner og åbne bestemmelser samt hans forkærlighed for taksonomisk tænkning kan nok provokere indvendinger, men i arbejdet mod en teori om politikkers egenart og struktureringsformer er Cernys bog et inspirerende indlæg – og et kærkommet alternativ til både nyinstitutionalismens ofte indholdsfattige organisationsudsagn og rigide, strukturelle statsteorier.

Henning Jørgensen  
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning  
Aalborg Universitetscenter

Jørgen Grønnegård Christensen, *Den usynlige stat*, København: Gyldendals Forlag, 1991, 263 s., kr. 215,00.

Vid sitt regeringstillträde 1982 var ett av den borgerliga fyrklöverregeringens reformprogram att utlova en genomgående regelförenkling av det danska samhället. Ett stort politiskt program lanserades med slagordet, att det genom en regelförenkling skulle »bli lättare att vara dansk«. Det är uppkomsten, genomförandet och konsekvenserna av denna politik, som är föremålet för Jørgen Grønnegård Christensens bok. Titeln, »den usynlige stat« syftar på att reglering, i jämförelse med offentlig finansiering och offentlig produktion är en mera svårkvantifierad del av staten. Det är svårt att direkt mäta hur stor en del av det civila samhället, som är reglerat, och hur mycket dessa regler tvingar medborgarna att förändra sitt beteende i jämförelse med vad som annars varit fallet.

Regelförenklingsprogrammet lanserades 1983 som en stort politiskt åtagande för att liberalisera Danmark, och författaren har valt att göra en policy- och implementeringsanalys. Vad gäller upprinnelsen till programmet, driver författaren tesen, att trots att likartade ansatser lanserades före och under samma tid i många

länder, så var de direkta orsakerna till den danska regelförenklingskampanjen internt danska. En koppling till den internationella nyliberala ideologin avvisas annat än som »flygtig og diffus«. Det är alltid vanskeligt att göra kausala kopplingar mellan politiska intentioner och politiska beslut, och sett i ett direkt besluts perspektiv är det nog inget tvivl om, att författaren har rätt. Men samtidigt är det svårt att värja sig för tanken, att de orsaker som författaren pekar ut, en framgångsrik pressekampanj av *Berlingske Tidende* och ambitionerna internt i regeringen hos Administrationsdepartementet, kan ha en mera fast grund i djupgående internationella ideologiska och politiska strömningar. Härvidlag tänker jag inte i första hand på den nyliberala ideologin, utan på en mera politiskt utbredd kritik av den centrale regleringens möjligheter. Vid exakt samma tidpunkt som den nytillträdde danska borgerliga regeringen utlyser sin regelförenklingskampanj, så lanserar den nytillträdde svenska socialdemokratiska regeringen en nästan identisk policy. Man inrättar till och med ett helt nytt departement för detta och tillsätter en särskild »antibyråkratiminister«.

Också den svenska politiken hade stora ambitioner, men slutade i huvudsak som ett fiasko. Men detta talar för att istället för att se politiken för regelförenklning som ett utslag av borgerlig ideologi, så kan den ses som en mera generell trend i, att statsinterventionismen efterhand blivit sitt eget offer. Regler har efterhand gjorts allt mer detaljerade och specifika, så att man inom många områden hamnat i situationer, där det är omöjligt att se något logiskt samband mellan dem eller kunna hantera regelmassan på ett någorlunda konsekvent sätt (till exempel inom skatte- och socialtjänstområdena). Det kan vara sådana förvaltningspolitiska problem, som lett till, att regeringar med helt olika ideologisk grund sökt driva denna politik.

I huvudsak är det en sorgerlig historia, som författaren berättar. Med få undantag misslyckades den borgerliga regeringens program för regelförenklning och fick, efter en del inledande framgångar, till slut helt överges. På många områden blev den statliga regleringen tvärtom tätare under denna period. Fyra år efter det, att kampanjen för regelförenklning lanserades, låter den danska regeringen den stilla somna i den politiska glömskan. Huvudsyftet med boken är att söka svaret på, hur detta misslyckande skall förklaras.

Som man kan förvänta sig, lanseras det inte en huvudförklaring, utan författaren laborerar med flera olika. Bland dessa finns de traditionella implementeringsgrunden som byråkratins svårigheter och ointresse att driva förändringar, de organiserade intressenas maktställning i dansk politik, segmenteringen av politiken, fördelning av kostnader och fördelar av olika slags regler och en bristande politisk förankring av programmet. Analysen är härvidlag utomordentligt väldokumenterad, både vad gäller generella data och mera fallbetonade analyser. Överhuvudtaget är bokens föredömligt upplagd och lättillgänglig. Det mest intressanta resultatet härvidlag anser jag vara dokumentation över skillnaderna mellan näringslivets generella och specifika politik. Generellt är man oftast mycket entusiastiskt för en deregulering, men när det kommer till specifika fall svalnar ofta entusiasmen betydligt och övergår i motstånd. Skälet är, att regler ofta gynnar specifika monopol/oligopol, som delar av näringslivet lever av.

Vad gäller förklaringarna till misslyckandet, så ligger de huvudsakligen på problemen i själva genomförandestadiet. Detta är givetvis rimligt, men jag skulle önskat, att författaren något mera gett sig in på, om misslyckandet kan förklaras i själva konstruktionen av programmet. Härvidlag tänkar jag mest på politikernas ytliga behandling av själva regelbegreppet, där man inte gjorde en distinktion mellan precisa och oprecisa regler och inte heller mellan generella och specifika. Kanske låg misslyckandet mera i själva konstruktionen av programmet än i genomförandet? Ingenting är ju så praktiskt nyttigt som en bra teori.

Författaren döljer inte sin besvikelse över den uteblivna regelförenkling, och boken är skiven i en intressant blandning av politisk cynism och liberalism. Boken avslutas också med ett förslag till en »strategi för et fritt samfund«. Även om jag inte delar författarens normativa utgångspunkter, tycker jag inte, att detta är en nackdel, tvärtom gör detta, att det är klart lättare att ta ställning till bokens politiska implikationer. Det är enligt min mening inte självklart, att reglering och marknad är varandras motsatser. Tvärtom kan en marknad inte existera utan ett betydande mått av regleringar. Det är inte reglerna som sådana, utan deras konstruktion, som är avgörande, om de ökar eller minskar friheten. Man kan till exempel hävde, att det är just lagar utformade som *generella* och *precisa* regler, som utgör grunden för den liberala staten. Skälet är, att precisa regler även binder staten, dvs. de begränsar den offentliga förvaltningen lika mycket, som de begränsar medborgarna och utgör garantin mot godtycklig behandling. Generella regler är grunden för liberalismen, eftersom de behandlar alla likartade fall lika, dvs. är just motsättningen mot olikbehandling. Historiskt var det också liberala krafter, som drev fram konstitutionalismen, dvs. att samhället skulle styras inte av furstens godtycke utan av precisa och generella regler. Tar man bort dessa, eller ersätter dem med oprecisa och specifika regler, så kan medborgarnas frihet minska istället för att öka. Å andra sidan är, som författaren framhåller, många regler och regelsystem utformade, så att de gynnar starkt organiserade minoriteter på majoritetens bekostnad. Detta är emellertid inte ett regelstyrnings- utan ett regelutformningsproblem. Härvidlag tror jag också, att regelförenklingsprogrammets största svaghet låg i både Danmark och Sverige, dvs. i en bristande analys av, vad det innebär att förenkla regler. En minskad offentlig reglering leder direkt till en ökad privat dito. Att till exempel ta rätt på ett privat försäkringsbolags regler och jämföra dem med andra bolags är ett i grunden ogörligt företag för en enskild medborgare. Om bolagen måste respektera ett antal generella och precisa offentliga regler, gör det det lättare för medborgaren att jämföra deras försäkringserbjudanden. Nog ökar detta medborgarens frihet?

Bo Rothstein  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Uppsala Universitet