

Redaktion:

Derek Beach og Søren Serritzlew (ansvh.)

Anne Binderkrantz, Viola Burau, Niels Ejersbo, Mogens Kamp Justesen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Jens Ringsmose og Rune Slothuus

Redaktionskomité:

Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Helene Kyed, DIIS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Lotte Jensen, CBS

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Christian Albrect Larsen, Aalborg Universitet, Inst. 2

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Institut for Statskundskab, KU

© politica

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 10. februar 2011

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk; telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Århus C

Indhold

- 5 *Peter Bøgh Andersen og Lotte Bøgh Andersen*
Agentbaserede simuleringer: et værktøj til præcisering af politologiske teorier og til udledning af testbare implikationer
- 27 *Flemming Juul Christiansen*
Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter
- 48 *Helene Helboe Pedersen*
Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis
- 68 *Martin Ammitsbøll Husted*
Rusland og globaliseringen - i fortid og nutid
- 91 *Peter Lüchau*
Religiøse politikere og sekulære vælgere?
Den religio-nationale dimension i dansk politik
- 110 *Christian F. Rostbøll*
Politisk teori og god statskundskab
- Anmeldelse
- 129 Mark Bevir, *Democratic Governance*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010 (Peter Triantafyllou)
- 132 Abstracts
- 135 Om forfatterne

Peter Bøgh Andersen og Lotte Bøgh Andersen

Agentbaserede simuleringer: et værktøj til præcisering af politologiske teorier og til udledning af testbare implikationer¹

Inden for statskundskab har vi i de seneste år set en stigende international interesse for at bruge digitale simuleringer. Specielt er de *agentbaserede* simuleringer interessante, fordi de tillader forskeren at arbejde præcist og systematisk med sammenhængen mellem på den ene side et stort antal individers samvirke over lang tid og på den anden side de globale mønstre i det samfundsaggregat, individerne indgår i. Simulering kan fx. være med til teoretisk at belyse, hvorfor fordelingen af ændringerne i offentlige budgetter er kendetegnet ved leptokurtosis, og under hvilke betingelser normen om ejendomsret kan opstå og vedligeholdes blandt egoistiske aktører. En digital simulering giver også nye muligheder for at undersøge kausalitet samt nye metoder til teoriudvikling. Omvendt introduceres en ny fejlkilde. Den undersøgte teori skal nu ikke blot valideres, men man skal nu også sikre, at simuleringen repræsenterer teorien korrekt.

Mange politologiske modeller består af aktører, som kan sanse dele af deres omgivelser, forfølge et mål, søge at realisere målet gennem handling samt kommunikere med hinanden. Det gælder fx. "Fangernes dilemma". I denne spilteoretiske situation er der to aktører, der hver har to handlemuligheder: at samarbejde eller at svigte. Pointen i dilemmaet er, at hvis den ene aktør svigter aftalen, og den anden aktør holder aftalen, får den svigtende aktør den størst mulige individuelle gevinst. Størst samlet gevinst får aktørerne imidlertid, hvis begge holder aftalen, mens de får mindst samlet gevinst, hvis de begge svigter. Kollektivt set er det derfor optimalt for aktørerne, at begge holder aftalen. Men da målet for den enkelte aktør er så stor individuel gevinst som muligt, er der ingen grund for ham til at holde aftalen, for hvis han gør det, risikerer han, at den anden svigter og løber med hele belønningen. Hvis han derimod svigter, er der altid en chance for, at den anden holder aftalen, og at han selv kan indkassere hele gevinsten. For begge aktører er "at svigte" derfor deres dominante strategi (Fudenberg og Tirole 1991: 270). Spørgsmålet er, hvordan samarbejde overhovedet kan opstå imellem egoistiske aktører med tilskyndelse til at handle opportunistisk (dvs. at svigte)?

Til at besvare sådanne spørgsmål kan man bruge en agentbaseret simulering. Det er et computersystem, der repræsenterer individuelle aktører, deres adfærd og gensidige påvirkninger, og som leverer kvantitative statistikker over hele aktørgruppens adfærd. Et kendt eksempel er Axelrods (1981) undersøgelse af, hvad den mest optimale strategi er i ”det gentagne fangernes dilemma”. I denne version gentager man det ovennævnte dilemma et vist antal gange, udstyrer aktørerne med en hukommelse, og tillader dem at udvælge deres strategi på basis af tidligere erfaringer. Vil samarbejde kunne udvikle sig under sådanne forhold? Især hvis der er tusinder af aktører, og antallet af gentagelser løber op i titusinder, er det et vanskeligt spørgsmål. Hvis man derimod repræsenterer modellen ved en agentbaseret simulering, kan man sætte den i gang med at køre, og efter nogle minutter ved man, hvilken type strategi der bedst kan betale sig for den enkelte aktør, og herunder om denne strategi indeholder elementer af samarbejde.

Axelrod inviterede kolleger til at sende strategier til ham. Eksempler på strategier er (1) altid at svigte, (2) altid at samarbejde eller (3) at samarbejde først og derefter gøre, hvad den anden spiller gjorde i forrige runde. Axelrod iværksatte så en simuleret turnering mellem de foreslåede strategier, og strategi (3), der senere blev kendt som *TIT FOR TAT*, vandt. Det kunne bedst betale sig at samarbejde først og derefter gøre, hvad den anden spiller gjorde i forrige runde. Helt imod intuitionen kunne det *ikke* bedst betale sig at svigte hele tiden!

Hvis Axelrod havde påstået, at *TIT FOR TAT* var en vindende strategi i det gentagne fangernes dilemma *uden* at have simuleret teorien, ville hans argument ikke have haft nær så stor vægt, som det blev tilfældet. Med en simulering blev det muligt at aflede testbare konsekvenser af teorien: hvis teorien er rigtig, vil vi forvente, at succesfulde organisationer normalt overholder deres forpligtelser, så længe deres partner ikke svigter deres, og at svindlere har et kort liv på markedspladsen (fordi andre aktører ikke vil samarbejde med dem, hvis de først en gang har svigtet dem). På den måde medvirkede Axelrods simulering til et kvantespring i vores forståelse af samarbejdsrelationer.

Et andet politologisk eksempel er Brehm og Gates (1999) simulering af bureaukraters efterlevelse af deres overordnede ønsker. Ved at variere ”styringsform” og ”tilbøjelighed til efterlevelse” brugte Brehm og Gates simuleringen til at udvikle hypoteser om, i hvilken grad bureaukraterne i den virkelige verden retter sig efter deres overordnede (1999: 71ff). Brehm og Gates testede derefter disse hypoteser i de efterfølgende seks kapitler, og deres anvendelse af simulering er derfor eksemplarisk.

I Danmark anvendes simulering især inden for vælgerforskningen. På baggrund af de klassiske valgundersøgelser er simulering eksempelvis blevet brugt

til at belyse, hvad valgresultatet ville have været med andre spærreregler (Petersen og Kurrild-Klitgaard, 2003) og med vælgere, der var mere informeret om politik (Hansen, 2009).

Simuleringer kan på sin vis sammenlignes med bogtryk, som fra år 1440 og frem spillede en meget vigtig rolle for den videnskabelige revolution og den dertil knyttede overgang til oplysningstiden (Eisenstein, 2005). Ligheden mellem bogtryk og simulering er, at begge redskaber forstærker kapaciteten til teoriudvikling: Bogtryk ved at muliggøre, at mange forskere deler og diskuterer de samme teoretiske ideer, og simulering ved at levere en måde at udtrække implikationer af teorier og afprøve den interne konsistens af en given teori.

Simuleringer er imidlertid ikke noget tryllemiddel. Ligesom man skal kunne læse og skrive for at have gavn af bogtrykken, skal brugeren af en simulering også have en vis indsigt i, hvordan denne metode anvendes. Der er begyndt at komme en vis international litteratur om brugen af digitale simuleringer inden for samfundsvidenskaberne (fx. Axelrod, 1997; Gilbert og Troitzsch, 2005; Epstein, 2008), men flere af de eksisterende publikationer (fx. Gilbert og Troitzsch, 2005) har efter vores opfattelse en forfejlet forståelse af simuleringens potentiale og anvendelse. Typiske fejl er at tro, at en digital simulering af en politologisk teori kan erstatte en empirisk test, og at en model er valid, hvis simuleringens output svarer til aggregerede data vedrørende simuleringens emne. I forlængelse heraf er denne artikels problemstilling derfor, hvordan simulering *faktisk* kan bruges inden for statskundskab, og hvilke fordele og ulemper metoden har. Derved håber vi at give danske politologer et grundlæggende indblik i brugen af simulering inden for statskundskab.

Hovedbudskabet i artiklen er, at digitale simuleringers primære funktion i statskundskab er at hjælpe os med at tydeliggøre teoriers implikationer og dermed fjerne nogle af de barrierer, der med god grund holder fantasirige forskere tilbage fra at fremføre og teste perspektivrige teorier. Sekundært hjælper simulering til at forbedre selve teorierne, fordi uklarheder og manglende præcision tydeliggøres. Simuleringer øger dermed mulighederne for at tænke dristige tanker, der kan falsificeres, hvilket ifølge nedenstående citat fra Popper er essentielt for enhver videnskabelig retning.

... every interesting and powerful statement must have a low probability; and vice versa; a statement with a high probability will be scientifically uninteresting, because it says little and has no explanatory power. Although we seek theories with a high degree of corroboration, as scientists *we do not seek highly probable theories but explanations*; that is to say, powerful and improbable theories (Popper 1963/2007: 77).

De generelle pointer i artiklen illustreres ved hjælp af et projekt om offentlig budgetlægning. Ud over førsteforfatteren deltog Søren Serritzlew og Florian Prange i dette projekt, som præsenteres i de to næste afsnit om henholdsvis offentlig budgetlægning og simuleringen deraf. Derefter følger et afsnit om det generelle samspil mellem simulering, teori og virkelighed, hvorefter vi går nærmere ind i overvejelserne vedrørende den konkrete brug af agentbaserede simuleringer. Endelig diskuterer vi ulemperne ved metoden og tager i konklusionen samlet stilling til metodens anvendelighed inden for statskundskab.

Offentlig budgetlægning som eksempel²

En vigtig udfordring i politologien er at forstå offentlig budgetlægning, som Aaron Wildavsky (1984) meget præcist karakteriserer som "the life-blood of government". Budgetlægning består i, at bevillingsgiverne (politiske organer såsom Folketing og kommunalbestyrelser) tildeler bestemte beløb til en række organisationer (såsom børnehaver og skoler). Uden budgetter ville mange af disse organisationer kollapse (medmindre de kunne klare sig på markedsvilkår), og budgetlægning giver således politikerne tegnebogens magt. Ved at skære budgetterne kan den politiske majoritet straffe de organisationer, der ikke tilfredsstiller deres forventninger, de kan belønne andre ved at forøge budgetterne, og de kan komme af med uønskede dele af den offentlige sektor ved at fjerne finansieringsgrundlaget (som politologer ved vi dog, at så nemt går det sjældent).

Aaron Wildavsky og hans kolleger påviste allerede for mange år siden, at offentlige budgetter er ekstremt lette at forudsige sammenlignet med andre politologiske fænomener. Budgetter udvikler sig næsten altid inkrementelt, hvilket vil sige, at de vokser gradvist år efter år. Hvis man fx. kender årsbudgettet for en offentlig organisation, er det ret nemt at forudsige næste års budget. Man tilføjer blot en lille brøkdel og får på den måde et ret godt estimat. Denne simple model er faktisk typisk i stand til at forklare 95 pct. eller mere af budgetændringerne. Davis, Dempster og Wildavsky (1966) konkluderer i forlængelse heraf, at de føderale budgetter i USA kan forklares med to meget simple lineære beslutningsregler, og det samme gælder for andre lande og for decentrale offentlige myndigheder (Mouritzen, 1991; Serritzlew, 2003; Boyne et al., 2000).

Denne simple teori har tilsyneladende været empirisk meget succesfuld. En nøjere undersøgelse afslører imidlertid, at den inkrementalistiske forklaring er for simpel. Offentlige budgetter er forudsigelige, og ændringerne er små *størstedelen* af tiden. Indimellem forekommer der imidlertid meget store ændringer (Padgett, 1980; Jones et al., 1998; Mortensen, 2005). James True (2000) kalder

sådanne budgetforandringer for *laviner*. En næsten perfekt analogi fra fysikken er en sandbunkes egenskaber (se også Jones og Baumgartner, 2005: 148). Per Bak (1996: 2) udtrykker det således:

the scenario of a child at the beach letting sand trickle down to form a pile ... In the beginning, the pile is flat, and the individual grains remain close to where they land. Their motion can be understood in terms of their physical properties. As the process continues, the pile becomes steeper, and there will be little sand slides. As time goes on, the sand slides become bigger and bigger. Eventually, some of the sand slides may even span all or most of the pile. At that point, the system is far out of balance, and its behavior can no longer be understood in terms of the behavior of the individual grains. The avalanches form a dynamic of their own, which can be understood only from a holistic description of the properties of the entire pile rather than from a reductionist description of individual grains: the sand pile is a complex system.

Ligesom en sandbunke er budgetter lette at forudsige det mest af tiden; de øges stille og roligt. Men en gang imellem forekommer laviner, og dele af systemet kan kollapse. Sommetider er lavinerne små og berører kun begrænsede dele af systemet, men andre gange vinder de momentum og forårsager dramatiske forandringer. Det er umuligt at forudsige, præcis hvornår disse laviner forekommer i sandbunker (Bak, 1996: 59ff), og det samme gælder for offentlige budgetter. Med et teknisk udtryk følger budgetforandringer en fordeling kendetegnet ved leptokurtosis (Jones et al., 1998; John og Margetts, 2003; Jordan, 2003; Mortensen, 2005; Jones og Baumgartner, 2005: kapitel 7; Breunig og Koski, 2006; Baumgartner et al., 2006). Det betyder en meget høj forekomst af små forandringer, en lille forekomst af mellemstore forandringer og en forbavsende stor forekomst af ekstremt store forandringer.

Dette fænomen kræver en forklaring. Hvad er det ved budgetlægning, som skaber uforudsigelige og forbavsende store forandringer? Hvorfor resulterer netop disse politiske beslutninger, der jo burde være resultatet af omhyggelige analyser, diskussioner og overvejelser, i fordelinger præget af leptokurtosis? En mulig forklaring kan findes i teorien om *afbrudte (punctuated) ligevægtstilstande* (Baumgartner og Jones, 1993; Jones, Baumgartner og True, 1998). Ifølge denne teori er politiske subsystemer præget af lange perioder med stabilitet, hvor de fleste beslutninger bliver truffet. En gang imellem når en politisk problemstilling imidlertid op til det makropolitisk niveau, og området bliver fokus for intens opmærksomhed. Konsekvensen er dramatiske forandringer, som ikke alene kan forklares af simple eksogene chok (Jones et al., 1998).

Leptokurtosis forekommer hyppigere for budgetterne på nogle politiske områder end andre, og det pegede på behovet for en modificering af teorien. Ifølge teorien om *uforholdsmæssig informationsbehandling* (Jones og Baumgartner, 2005) er leptokurtosis en konsekvens af den måde, information behandles på. Hvis visse signaler betones uforholdsmæssigt af beslutningstagere, vil selv normalfordelte signaler resultere i beslutninger, hvis fordeling er kendetegnet af leptokurtosis (Jones og Baumgartner, 2004; 2005). Altså: Hvis beslutningerne tages under institutionel friktion (hvilket vil være tilfældet i mange subsystemer), forventes outputtet blive kendetegnet af leptokurtosis. Empiriske undersøgelser har da også vist, at dramatiske forandringer forekommer hyppigere, når beslutningsomkostningerne er høje (Breunig og Koski, 2006).

Simuleringen i denne artikel vedrørte imidlertid en anden hypotese, hvor leptokurtosis spiller en endnu mere fundamental rolle. De ovenstående teorier kan stadig være valide forklaringer på variation i *mængden* af leptokurtosis, men påstanden bag simuleringen i denne artikel er, at leptokurtosis også forekommer i systemer uden udefrakommende intervention, med perfekt normal-distribuerede signaler, uden overbetoning af visse signaler og uden friktion. Argumentet for at forvente denne grund-leptokurtosis er, at *mange gensidigt afhængige agenter, der interagerer over et længere tidsrum, i sig selv kan tænkes at betyde fordelinger kendetegnet af leptokurtosis*. For at belyse denne hypotese var en simulering nødvendig, idet den egenskab, vi vil påvise, vedrører helheden af mange enkeltindivider over tid.

Simulering af offentlig budgetlægning

En agentbaseret simulering er som nævnt et computersystem, der kan repræsentere individuelle aktører, deres adfærd og gensidige påvirkninger samt levere kvantitative statistikker over hele aktørgruppens adfærd. I eksemplet med offentlig budgetlægning er vi især interesseret i størrelsen af budgetændringerne. Både bevillingsgivere og offentlige organisationer blev repræsenteret af digitale objekter kaldet henholdsvis tiggere og filantroper. Disse digitale objekter blev placeret i en digital omgivelse, som de kunne sanse og påvirke, og hvor de kunne søge at opfylde givne mål. En digital agent kendetegnes således ved dens *sensorer, handlemuligheder* og *mål* (Russell og Norvig, 2003; Wooldridge, 2002). I eksemplet med offentlig budgetlægning blev *tiggerne* (som repræsenterer de offentlige organisationer, som ønsker bevilling) og *filantroperne* (som repræsenterer bevillingsgiverne) placeret på et skakbræt, som repræsenterer *omgivelsen*. Deres *sansning* er begrænset til nærtstående tiggere og filantroper. Tiggernes *handlinger* indbefatter bevægelse fra en filantrop til en anden, vurdering af chancen for at få imødekommet deres budget (*mål*), afsendelse af ansøgning

samt modtagelse af bevilling. Hvis de modtager en bevilling, de kan overleve for, bruger de pengene, mens de i modsat fald går bankerot.

Simuleringen af budgetadfærd består ligesom andre simuleringer af et vilkårligt antal *runder* eller *iterationer*. I hver iteration udfører agenterne de handlinger, man har programmeret dem til at udføre. Undervejs opsamles der statistik, så når fx. en tigger går bankerot, tælles statistikken over kollapsede tiggere én op. Ud over denne digitale repræsentation af teorien kan en agentbaseret simulering have forskellige faciliteter (jf. også Axelrod, 1997), som vi i det følgende vil give eksempler på anvendelsen af, nemlig:

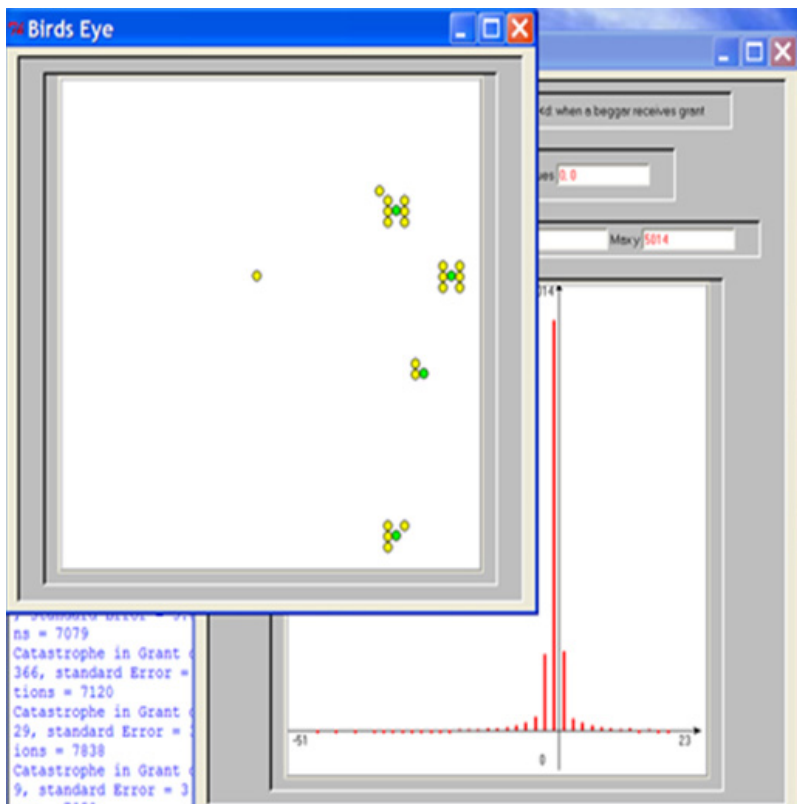
- et statistikmodul, der tillader brugeren at opsamle målinger af agenternes adfærd
- et parametermodul, der tillader brugeren at ændre på parametrene for simuleringen
- et parameterrumsmodul, der tillader brugeren at køre mange simuleringer ved at specificere et parameterrum, der definerer, hvilke parameterværdier simuleringerne skal køre med
- et interventionsmodul, der tillader brugeren at specificere interventioner i simuleringen
- en csv-funktion, der udskriver csv-filer, som kan behandles af standard statistikprogrammer
- en spatial visualisering, der viser agenternes spatiale adfærd, hvis en sådan indgår i teorien
- kurvevisualiseringer, dels histogrammer, der viser fordelingen af målinger, dels trendkurver, der viser målingernes tidsmæssige udvikling
- en lang tekstuel historie, der beskriver de enkelte agents handlinger.

Figur 1 viser en spatial visualisering fra simuleringen af offentlig budgetlægning (Birds Eye) samt et histogram over budgetændringerne (skærmbilledet bag Birds Eye). På den spatiale visualisering kan man følge tiggerne (de lyse cirkler) bevæge sig mod de mest lovende filantroper (de mørke cirkler) samt deres fødsel og død. Denne facilitet kan med fordel bruges i starten af projektet til at skaffe sig et intuitivt indblik i agenternes adfærd og resultatet af deres samspil. Kurvevisualiseringen i form af histogrammet over fordelingen af budgetændringer på det givne tidspunkt understøtter samme fordel; det giver et godt indblik i, hvordan den afhængige variabel ser ud.

Hvis man vil skaffe sig viden om, hvad der sker på mikro-planet, kan man få genereret en tekstuel historie om agenternes livsforløb. I projektet om offentlig budgetlægning kunne det fx. vedrøre, hvornår en given tigger var født, hvornår

han fandt en filantrop, hvor mange konkurrenter han havde, og hvilke ansøgninger han sendte og fik. Parameterrumsmoduler tillader brugeren at specificere en række værdier af parametre. I eksemplet med offentlig budgetlægning kunne man fx. variere antallet af tiggere og filantroper. Systemet gennemfører en simulering af hver kombination af værdier. Det er især nyttigt til at teste modellens randbetingelser. Ved at variere de forskellige parametre kan man skabe store filer af csv-data, som kan behandles statistisk. Man angiver ganske enkelt, hvilke værdier af parametrene man vil have gennemprøvet. Det kunne fx. være simuleringer med henholdsvis 4, 10, 17 og 23 filantroper. Så kører systemet en simulering for hver kombination af de indtastede værdier. Hvis man fx. har fire parametre, der hver kan antage fire værdier, giver det 256 simuleringer, og hvis der for hver af disse laves 500 iterationer, kommer man op på i alt 128.000 iterationer.

Figur 1. Spatial visualisering samt histogram over budgetændringer



Trendkurver viser målingernes tidsmæssige udvikling, og de kan bruges til koblinger mellem mikro- og makroniveau. Da forskningsinteressen i eksemplet med offentlig budgetlægning vedrørte forholdet mellem mikroadfærd og globale kvantitative variable, ønskede vi at gøre overgangen mellem de to niveauer så nem som muligt. Derfor gjorde vi det muligt at klikke på en trendkurve (visende en global variabel) på et sted, der ser særlig interessant ud. Så popper der et vindue op, som giver mikroadfærden for den pågældende iteration.

Selvom simuleringen af offentlig budgetlægning endnu ikke er helt færdig, kan vi allerede sige noget om resultatet. Allerede første version viste således den forventede leptokurtosis. Hvis modellen fanger det essentielle ved enhver budgetlægning, har vi vist en del af det, vi ønskede at vise, nemlig at budgetlægning ifølge processens egen natur vil producere leptokurtosis, uafhængigt af ydre institutionelle forstyrrelser. Men vi har endnu ikke vist, hvilken egenskab ved modellen der er årsag til denne iboende tendens. Tesen er, at budgetprocessen kan være stabil i lange perioder for pludselig at undergå dramatiske ændringer; så vi må derfor også vise, at netop disse ændringer bevirker leptokurtosis. Der kan nemlig være mange årsager til, at modellen udviser leptokurtosis. For eksempel kunne det være filantropernes nedskæringsmetode, der i sig selv skaber leptokurtosis. I modellen udvælger filantroperne nogle af ansøgningerne til en mulig nedskæring. De fylder deres budget op med ikke-udvalgte ansøgninger, og nedskalerer derefter de udvalgte ansøgninger, så deres sum passer med det, som er til rest af budgettet. Hvis leptokurtosis skyldes nedskæringsmetoden, har vi kun vist, at denne nedskæringsmetode producerer leptokurtosis. Som vi kommer tilbage til, varierede vi derfor nedskæringsmetoden, men sådanne indgreb kan man kun gennemføre systematisk, hvis man forholder sig reflekterende til simuleringsværktøjet og hele tiden overvejer, hvad det egentlig er, man har bevist. Hvordan man mere generelt gør det, er emnet for de følgende afsnit, som indeholder mere principielle refleksioner over simuleringer som metode samt en diskussion af fordele og ulemper.

Simulering, teori og virkelighed

I lighed med mange andre metoder indeholder simulering en række faldgruber, man bør undgå. Som nævnt er det en typisk fejl i den eksisterende litteratur at tro, at en simulering kan erstatte en empirisk test. I tidsskriftet JASSS (*Journal of Artificial Societies and Social Simulations*) støder man eksempelvis tit på artikler, som omtaler simuleringen, som om den var virkeligheden. Der tales om metabolisme, overlevelse og normer, skønt computersystemer intet spiser, ikke er levende og er helt fritaget for moralske skrump. Derudover er der en glidende, ikke-ekspliciteret overgang fra beskrivelsen af computersy-

stemet til konklusioner vedrørende menneskelige samfund. Lomborgs (1996) digitale agenter fordeler sig fx. i et mønster, han kalder "shield/nucleus", og han paralleliserer dette til kendte argumenter i politisk teori om "the robustness of bustling and hectic cooperation among a multitude of different individuals" (1996: 298). Men med hvilken ret kan man overføre iagttagelser fra en maskines skiftende digitale tilstande til robustheden af samarbejde mellem individuelle mennesker eller til filosofiske diskussioner om svælget mellem det individuelle og det kollektive?

Hos Lomborg og mange andre ligger der en forestilling om, at simuleringen "ligner" det, den repræsenterer; at der er paralleller mellem simuleringen og virkelige samfund. Når simuleringen har egenskab A, så fremkalder dette hypotesen, at A også forekommer i virkeligheden. Gilbert og Troitzsch (2005: 23) diskuterer emnet under overskriften *validitet*. Ifølge disse to forfattere afgør man, om en model er valid, ved at sammenligne simuleringens output med data, som er indsamlet om simuleringens emne. Vi er uenige med Gilbert og Troitzsch i deres syn på validering. Det skyldes, at de samme uddata kan frembringes på vidt forskellig måde. Fx. behøver man ikke mere end tyve linjers kode til at frembringe en fordeling kendetegnet af leptokurtosis, men det gør ikke de tyve linjer til en valid model af budgettering. Der skal mere til.

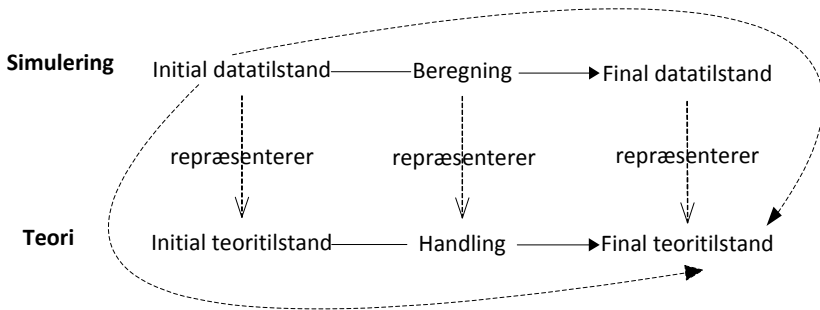
Der er efter vores mening to måder at behandle spørgsmålet om modellens validitet. Det ene synspunkt ser computersystemet og dets emne som underklasser af en mere abstrakt klasse, hvorfra de begge har nedarvet de egenskaber, vi undersøger. Når vi undersøger computersystemets adfærd, siger vi samtidig noget om den mere generelle klasse og dermed også noget om den anden specialisering af den abstrakte klasse, nemlig simuleringens emne. Denne løsning forudsætter altså en grundlæggende lighed mellem simulering og emne, repræsenteret ved deres fælles tilhørsforhold til den abstrakte klasse. Ifølge dette synspunkt kan vi få viden om virkeligheden ved at køre simuleringen, fordi der er en reel lighed mellem simulering og virkelighed.

Det andet synspunkt ser dele af computersystemet som repræsenterende en teori, der igen repræsenterer forskningsgenstanden. Lad os kalde et dataelement for E og det teorielement, det repræsenterer, for E'. Computersystem og teori skal indgå i en homomorfi (ensartethed fra simulering til teori), således at når systemet starter i teoritilstand A, undergår beregningen B, og ender i tilstanden C, så skal teorien forudsige, at såfremt emnet er i tilstand A', og handling B' udføres, så skal vi ende i teoritilstand C'. Figur 2 viser dette grafisk.

Dele af simuleringen skal altså repræsentere teorielementer efter en fast konvention. Denne løsning forudsætter ingen lighed mellem system og emne, idet systemet opfattes som en ren genrepræsentation af teorien, baseret på vedtagne

konventioner. Når vi kører systemet, får vi ikke viden om virkeligheden, men om teorien. Systemet er et hjælpemiddel til at finde frem til teoriens forudsigelser, men det er teoriens ansvar at generere hypoteser om virkeligheden. Den oprindelige opgave deles således i to. *Verificering* skal sikre, at simulatoren gengiver teorien korrekt, og *validering* skal sikre, at teorien er en acceptabel repræsentation af sit emne.

Figur 2. Homomorfi mellem teori og simulering. To veje skal føre til den finale teoritilstand



Den førstnævnte måde at håndtere validitetsspørgsmålet er velbegrunderet, såfremt model og emne er af samme slags materiale, idet begge så kan ses som specialiseringer af en fælles overordnet klasse. Fx. bruger man nedskalerede attrapper, når man skal undersøge strømningsforhold omkring skibsskrog. Både attrappen og skibsskroget er underklasser af den generelle klasse af fysiske legemer, og såfremt hydro- og aerodynamik er uafhængig af skala, giver det god mening at overføre resultater fra attrappen til det virkelige skibsskrog.

Computersimuleringer er imidlertid typisk ikke af samme materiale som deres emne. Kørsel af et computersystem består i, at computeren hele tiden skifter tilstand kontrolleret af et program. Disse tilstande er digitale, dvs. de består af en konfiguration af bits. Det er ikke specielt indlysende, at der er lighed mellem kørsel af et computersystem og sociale, økonomiske eller politiske processer, og derfor giver det sjældent mening at se computersystemet og dets emne som underklasser af samme abstrakte klasse, når vi simulerer etablering af samarbejdsrelationer, køb og salg af varer eller budgetlægning.

En (inden for statskundskab) sjældent forekommende mulighed er, at digital simulering og emne er manifestationer af samme formelle system (Andersen, 2000: 232). Hvis fx. et skibs vekselvirkning med dets omgivelser kan beskrives præcist ved et hydrodynamisk ligningssystem, og hvis simuleringen kører efter samme ligningssystem, så kan dette siges at være tilfældet. I så fald kan simu-

leringen bruges til at forudsige og genskabe bevægelserne hos et virkeligt skib. Dette benyttes blandt andet i digitale simulatorer til træning af søfolk og piloter. Kravet er, at simulatorerne skal være så naturtro, at kursisterne ikke indlærer forkerte reaktioner. Forudsætningen for dette er imidlertid, at der eksisterer ligningssystemer, der beskriver emnets adfærd nøjagtigt. Det er stort set aldrig opfyldt inden for det politologiske område, fordi politiske processer som regel er både komplekse og stokastiske. Vi kan ikke afvise, at det er muligt, men det er vores påstand, at med de nuværende politologiske teorier er det en fejl at tro, at en digital simulering i vores fag kan erstatte en empirisk test.

Hermed er vi ovre i den sidstnævnte måde at håndtere validitetsspørgsmålet på, hvor simuleringer ses som værktøjer til at klarlægge en teoris implikationer. Dette er specielt nyttigt, hvis teorien har form af forklaring af ”emergente” makroegenskaber (Gilbert, 2007: 118) ud fra en stor samling individers samvirke over tid. Gilbert (2007: 127) anbefaler, at man baserer sin simulering på en eksisterende teori, og i så tilfælde skal brug af simuleringer ses som et led i en generel videnskabelig metodologi bestående af opstilling af teori, forfining af teori, præcisering af teoriens implikationer samt indsamling af virkelige data, der kan falsificere teoriens implikationer (jf. også den endnu længere liste i Epstein, 2008). Vi mener med andre ord, at simuleringen altid bør tænkes sammen med hele den videnskabelige arbejdsproces. I modsat fald kan den let degenerere til et uforpligtende tidsfordriv for nørder (Midgley et al., 2007).

Alt i alt mener vi, at simulering inden for statskundskab primært kan bruges til at repræsentere en teori og derved forfine teorien og præcisere dens implikationer. Det er meget værdifuldt i sig selv at få flere observerbare implikationer af en teori (King et al., 1994), og mange politologiske teorier kunne godt trænge til at blive mere internt konsistente og mere præcist formulerede via en simulering (se også Knott og Hammond, 2003). For at kunne bruge simulering skal man imidlertid have et vist kendskab til de grundlæggende metodiske principper for simulering, og det er emnet for næste afsnit, som især fokuserer på agentbaserede simuleringer, som har det største potentiale for politologer.

Overvejelser ved brug af agentbaserede simuleringer

Agentbaserede simuleringer tillader forskeren at arbejde med på den ene side et stort antal individers samvirke over lang tid og på den anden side de globale mønstre i det samfundsaggregat, individerne indgår i. Dette er specielt relevant for statskundskab, og derfor berører dette afsnit en række problemstillinger, der er specielle for brug af denne type simulering vedrørende validering, dynamik, kausalitet og teoriudvikling.

Validering af agentbaserede simuleringer

For agentbaserede simuleringer stopper diskussionen om validering ikke ved ovenstående principielle betragtninger, idet der i denne type simulering findes to hovedniveauer: agenternes mikroadfærd og de globale aggregerede egenskaber. I projektet om offentlig budgetlægning havde vi fx. både oplysninger på mikroniveauet om de enkelte tiggeres fødselstidspunkt, konkurrencesituation og deres antal sendte og imødekomne ansøgninger samt oplysninger på makroniveauet om de aggregerede egenskaber såsom gennemsnit og fordeling af budgetændringerne.

I den forbindelse er det væsentligt at sikre, at programmet repræsenterer teorien korrekt, hvilket kan gøres på forskellig vis. Man kan fx. sammenligne individdata fra henholdsvis simulering, teori og virkelighed, således at både mikro- og makroniveauerne valideres (Midgley et al., 2007: 889). I forlængelse heraf foreslår Epstein (2005) at anvende psykologiske eksperimenter til at validere den individuelle adfærd. En tredje mulighed er at bruge kvalitative data. Yang og Gilbert (2008) beretter fx. om to projekter inden for ældreomsorg og biblioteksvæsen, hvor noter fra deltagerobservation blev brugt til at konstruere agenternes adfærd. Det viser, at simuleringer ikke primært er en kvantitativ foreteelse, og simuleringens styrke er netop at tilvejebringe en eksplicit og systematisk forbindelse mellem kvalitative individdata, som går i dybden med forståelsen af den enkelte agent, og kvantitative makrodata.

Dynamik i agentbaserede simuleringer

Mange forskere, der bruger agentbaserede simuleringer, interesserer sig specielt for *dynamik*, dvs. tidlige forløb bestående af mange agents indbyrdes interaktion, og det er også velbegrundet at bruge simulering i denne situation. Gilbert (2007: 118) fremhæver, at samfundsændringer er vanskelige at forudsige blandt andet pga. *stiafhængighed*, forstået som det, at udviklinger afhænger af historien langt tilbage i tiden og ofte sker i ryk, fordi tradition og historie (i modsætning til inden for naturvidenskaben) spiller en væsentlig rolle. Endvidere sker mange ændringer ofte samtidig, hvilket gør det vanskeligt at fastslå, hvilken ændring der var udslagsgivende. Især når eksperimenter ikke kan lade sig gøre (pga. vanskeligheder ved at manipulere med den eller de uafhængige variable), anbefaler vi at bruge simulering som et supplement til de traditionelle metoder for at præcisere teoriens forventning til dynamikkerne.

Computersimulering er god til at håndtere dynamik, fordi computeren arbejder ved hele tiden at skifte tilstand, styret af et program. Lomborg (1996) og Flentge et al. (2001) er typiske eksempler, idet de eksplicit interesserer sig for læring og evolution af strategier og normer. I artikler af denne type optræ-

der dynamikken som havende selvstændig interesse, og Epstein (2005) ophøjer denne nye mulighed for at behandle dynamik systematisk til en videnskabelig norm, *generative social science*, under mottoet: *If you didn't grow it, you didn't explain it*. Når man fremsætter en årsagsforklaring på et socialt mønster, er det fx. ikke nok at vise, at mønsteret er en Nash-ligevægt, man må også vise, hvordan en population af kognitivt plausible agenter, der samvirker under plausible regler, faktisk kan nå frem til mønstret inden for en begrænset tidsskala. Det kalder han "generativ tilstrækkelighed", og Epstein (2005) fremhæver simuleringer som gode værktøjer til at opbygge demonstrationer af sådan "generativ tilstrækkelighed".

Vores holdning til dette krav er, at det er rimeligt og frugtbart. Hvis man påstår at have forklaringen X på et fænomen Y, er det rimeligt, at man afkræves en argumentation for, hvordan X inden for en begrænset tidshorisont i den praktiske verden kan lede frem til Y. Erfaringen viser desuden, at kravet er frugtbart, fordi det kan sætte en række relevante spørgsmål på dagsordenen, som ingen havde tænkt over før. I eksemplet om offentlig budgetlægning førte dette blandt andet til, at vi prøvede at ændre, hvor let det var for tiggere at gå fallit, fordi vi ville have en bedre forklaring på, hvorfor individernes adfærd samlet set gav budgetændringer præget af leptokurtosis.

Kausalitet

Den typiske politologiske tværsnitundersøgelse med mange enheder bruger korrelationer mellem variable til at påvise årsagssammenhænge (Munch og Verkuilen, 2005), hvorimod agentbaserede simuleringer mere direkte fokuserer på de kausale mekanismer, hvormed et resultat følger af et sæt af initiale betingelser (Yang og Gilbert, 2008: 3-4). I førstnævnte undersøgelsestype er de målte værdier på de forskellige variable et snapshot af udvalgte tilstande, mens simuleringen giver kontinuert adgang til detaljerede data for hvert eneste tidsskridt. Årsags-virkningskæder kan således følges hele vejen. På den måde kan man sige, at simulering er teoriudviklingens *process-tracing* (George og Bennett, 2004: 206-207).

For helt at forstå simuleringens potentiale på dette felt er en diskussion af årsagsbegrebet på sin plads. Jf. Crane (1997: 189) skal årsager ses som samlinger af betingelser, af hvilke én eller flere er en *tilstrækkelig betingelse*, givet at *grænsebetingelserne* er opfyldt. En årsagsforklaring er modbevist i eksakt ét tilfælde, nemlig når årsag og grænsebetingelser er til stede, og virkningen ikke er til stede. En anden version af kausalitet er den kontrafaktiske kausalitet, hvormed der menes, at A er årsag til B, hvis B ikke ville have sket, såfremt ikke A var sket, givet at grænsebetingelserne er opfyldt (jf. Crane, 1997: 190).

I dette tilfælde ses A som en *nødvendig betingelse* for B. Denne årsagsforklaring bliver falsk, når grænsebetingelserne er til stede, årsagen ikke er til stede, og virkningen er til stede.

Simulering giver nogle unikke betingelser for at arbejde med kausalitet (se fx. Pearl, 2002), og det kan illustreres med en episode fra projektet om offentlig budgetlægning. Vi undersøgte her blandt andet en hypotese om, at afhængigheden mellem ansøgerne var en nødvendig betingelse for, at fordeling af budgetændringer var kendetegnet af leptokurtosis. Den ville blive falsificeret, hvis vi fandt et eksempel *uden* afhængighed og *med* leptokurtosis. Vi ræsonnerede, at hvis der kun var én tigger, ville ansøgerne være uafhængige, og vi gennemførte derfor en række simuleringer med denne modelspecifikation. I disse simuleringer viste nogle kørsler leptokurtosis og andre normalfordeling, så vi havde tilsyneladende modbevist påstanden om, at afhængighed mellem aktørerne er en nødvendig betingelse for fordelinger præget af leptokurtosis. Vi kiggede efter i agenternes livshistorie for at finde ud af, hvad der skete. Det viste sig, at ansøgeren i første iteration kunne have et budgetbehov, der lå langt over, hvad bevillingsgiverne havde. Han blev skåret ned og gik bankerot. I næste runde genereredes en erstatningsansøger, der også havde for højt et budget, fordi hans budget var fastlagt ved en normalfordeling, hvis middelværdi var den forrige ansøgers budget. Han blev skåret ned og gik bankerot. Det var altså den førstefødte ansøgers alt for store startbudget, der somme tider skabte leptokurtosis med én ansøger. Problemet ved indgrebet var imidlertid, at vi kom uden for teoriens grænsebetingelser (Koch, 2001: 8), for teorien forudsatte jo, at der var tale om mange agenter. Dette medførte, at en række irrelevante fænomener optrådte. Vi måtte derfor prøve andre former for indgreb.

For at fastslå om årsagen kunne ligge i nedskæringsmetoden, udskiftede vi den oprindelige nedskæringsmetode med ”grønthøstermetoden”, hvor alle nedskæres efter samme procentsats. Hvis årsagen til leptokurtosis lå i nedskæringsmetoden, burde grønthøstermetoden give en normalfordeling. Men resultatet var, at også grønthøstermetoden gav leptokurtosis, så nedskæringsmetoden kunne logisk ikke være en nødvendig årsag til fordelinger præget af leptokurtosis. Dette tyder stærkt på, at det faktisk er afhængigheden mellem agenterne, der skaber leptokurtosis, men det er endnu ikke lykkedes os at vise dette sikkert. Det er imidlertid et stort fremskridt, at vi nu kan gendrive en række alternative forklaringer på leptokurtosis.

Det minder jo en del om den eksperimentelle metode, som er kendetegnet ved, at forskeren manipulerer den eller de uafhængige variable (Munch og Verkuilen, 2005). Analogien skal imidlertid ikke føres for langt, eftersom manipulationen af værdierne på parametrene under digital simulering jo ikke foregår i

den virkelige verden, men på en simuleret virkelighed. Eksemplet viser imidlertid, hvordan simuleringen kommer til at indgå i tæt samspil med et traditionelt videnskabeligt ræsonnement. Reglerne for ræsonnementet er de samme, som de altid har været, men betingelserne, hvorunder det foregår, har ændret sig, fordi vi nu har muligheden for at intervenere i en dynamisk repræsentation af teorien. Ved hjælp af interventioner kan vi på en sikrere måde udpege årsager til det, vi ønsker at forklare.

Teoriudvikling

Verifikation består formelt i, at man søger at sikre sig, at simuleringen repræsenterer teorien, som "teoriejeren" havde tænkt sig. Men faktisk sker den modsatte proces også. Teorien ændres som følge af simuleringen. En af teorijerne i vores projekt bemærkede undervejs, at selvom de i starten havde defineret et formelt og præcist sæt af regler for modellen, havde det været umuligt at forudse, hvordan den ville udvikle sig under kørslen. Faktisk krævede det en detaljeret analyse af datarapporterne at etablere den underliggende dynamik. Eksempelvis viste det sig, at den oprindelige formulering af teorien tillod negative budgetter og bevillinger, hvilket førte til absurde konsekvenser i simuleringerne. Simuleringen viser således, hvis der er huller og inkonsistens i teorien, og disse oplysninger kan man bruge til at forbedre teorien. Derudover virker simulering også generelt disciplinerende i forhold til teorien, fordi man skal kunne udtrykke den meget præcist for at kunne simulere den.

Simulering kan også bruges til at sammenligne teorier. Fremskridt i videnskabeligt arbejde sker blandt andet ved at sammenligne teoriers forklaringskraft. Er to teorier ækvivalente derved, at de forudsiger samme fænomener? Eller er den ene et specialtilfælde af den anden, således at sidstnævnte forudsiger, hvad den første forudsiger, men herudover frembringer nye forudsigelser? Dette spørgsmål kan simuleringer hjælpe med at besvare.

Projektet om offentlig budgetlægning byggede på to teorier, som anså leptokurtosis for at være forårsaget af henholdsvis indre dynamikker i ansøgningsprocessen og forhold i omgivelserne (fx. påvirkning fra medierne). Som allerede nævnt viste de foreløbige resultater, at i hvert fald de indre dynamikker havde en betydning, og derfor brugte vi simuleringen til en mere direkte sammenligning af teorierne for at undersøge, om der også var en effekt af forhold i omgivelserne. Konkret lavede vi et *interventionsmodul*, der tillod os at simulere politiske indgreb. Eksempelvis prøvede vi at oprette nye finansieringskilder, nedlægge finansieringskilder og ændre budgettet for en af parterne. Generelt udnyttede dette potentiale ved simuleringer endnu ikke ret meget (Hales et al., 2003), men vi forventer, at det i fremtiden (med fremvæksten af standardtyper

af simuleringer) vil blive muligt langt mere præcist at sammenligne forskellige modeller fremstillet af to forskellige forskergrupper. Kan den ene gøre rede for alle data, som den anden gør rede for? Er der data, som kun den ene men ikke kan anden kan generere? Efter vores vurdering er dette et lovende potentiale for sammenligning af teorier via simulering, men lige nu ligger hovedanvendelsen af simulering til teoriudvikling inden for forbedring af den enkelte teori.

Sammenfattende gør agentbaserede simuleringer det lettere at kombinere individdata og globale data og på denne måde skabe teorier, der er mere konsistente. Simuleringer sætter dynamik på dagsordenen og understøtter via muligheden for interventioner udvikling af kausale forklaringer. Konstruktion af en simulering kan påvirke den teori, der skal repræsenteres, fx. ved at gøre uholdbare antagelser synlige. Endelig kan teknikken lette sammenligning mellem teorier, hvilket imidlertid ikke sker i ret stort omfang endnu. Der er altså mange fordele ved simuleringer. Det næste spørgsmål er, hvad ulemperne er.

Ulemper ved simuleringer

Dette afsnit behandler tre af de ulemper, der er ved brug af simuleringer i statskundskab. Først diskuterer vi den fejlkilde, det giver, at simuleringen kan være en forkert repræsentation af teorien. I forlængelse heraf kommer vi ind på vanskelighederne ved at finde én person, der kan afgøre, om simuleringen er en korrekt repræsentation af teorien. Endelig diskuteres begrænsninger for, hvilke typer af teorier der kan simuleres.

Verifikation: Simuleringens potentielle fejlrepræsentation af teorien

Relationen mellem simuleringen og teori skal som tidligere nævnt være en homomorfi. I projektet om offentlig budgetlægning betød det fx, at hvis en digital tigger ansøger om en digital bevilling og ikke får denne, så skal dette bringe tiggeren i en datatilstand af bankerot, som repræsenterer den teoretiske bankerottilstand, teorien forventer, at offentlige organisationer kommer i, når de gennemgår de nævnte ansøgnings- og nedskæringshandling med udgangspunkt i den teoritilstand, som repræsenteres af den initiale datatilstand (se også figur 2 ovenfor). I dette tilfælde er simuleringen en korrekt repræsentation af teorien (men man skal stadig huske, at vi ikke hermed sagt noget om, hvorvidt teorien er en god repræsentation af virkeligheden).

Muligheden for fejlkilder i simuleringens repræsentation af teorien betyder, at hvis simuleringen opfører sig underligt, kan det skyldes flere ting. Dels kan simuleringen være en ukorrekt gengivelse af teorien, dels kan teorien være en ukorrekt gengivelse af virkeligheden. Hertil kommer imidlertid to andre muligheder: For det første er det muligt, at der ikke er nogen fejl, men at teorien

implicerer underlige forudsigelser om virkeligheden, som kan vise sig at være sande. For det andet kan det være, at simuleringen demonstrerer en egenskab ved teorien, som vi ikke havde ventet, men som også kan vise sig at være rigtig.

Vi kan sikre os, at simuleringen er korrekt ved at undersøge, om såkaldte *invarianter* er overholdt. En invariant er en egenskab, som enhver datatilstand af simuleringen må overholde for at være en tro gengivelse af teorien. Eksempelvis må en filantrop ikke give flere penge ud, end hans budget tilsiger. Kan man definere et batteri af sådanne invariante som en slags arbejdsdefinition af teorien, så kan man i hver runde undersøge, om de er overholdt, og dermed forsikre sig om, at simuleringen faktisk er en korrekt repræsentation af teorien.

Læsbarhed: Identifikationen af en eventuel fejlrepræsentation

Den anden ulempe ved simulering er vanskeligheden ved at finde personer, der kan afgøre, om simuleringen er en korrekt repræsentation af teorien. Indsætter man pludselig 10.000 linjer kode i det videnskabelige kredsløb, kan der let ske forstoppelse. For hvem skal læse og kontrollere koden? Udvikleren kan selvfølgelig læse koden, men vedkommende har sjældent tilstrækkeligt kendskab til teorien. Og forskerne, der har den nødvendige fagkundskab, er ofte ikke i stand til at læse koden. Dette problem kan reduceres ved at inddele systemet i moduler, der hver har et veldefineret emne. Specielt skal teorirelevante moduler afsondres fra de øvrige, hvorved forskerne kun skal læse de teorirelevante moduler. I projektet om offentlig budgetlægning havde ca. 2000 ud af i alt 8.500 linjer et teoretisk indhold. Andre løsningsmuligheder er at vælge et programmeringssprog, der er kendt for læsbarhed (fx. Python) og at vælge intuitivt forståelige navne i programmet (fx. ”tigger”).

Begrænsninger

Den simulerede teori må dels indeholde et begreb om diskrete tilstande, dels have et begreb om aktører, der observerer og forandrer en tilstand til en anden. Kravet om diskrete tilstande skyldes simpelthen computerens natur. Den arbejder bare sådan. Teorier, der arbejder med kontinuerte processer, må derfor omformuleres til at arbejde med diskrete tilstandsforandringer. Bruger teorien differentiallyigninger, må disse erstattes med differensligninger. Diskrete processer kan dog normalt tilnærmes kontinuerte processer til den ønskede grad af præcision.

Der ligger derimod ikke krav om, at teorien skal være deterministisk, at processerne skal være rent sekventielle, eller at alt skal være formuleret som skarpe ja/nej-spørgsmål. Ikke-deterministiske processer kan simuleres ved at indføre

et stokastisk element, samtidige processer kan eftergøres, og kontinuerte variable kan repræsenteres ved såkaldt *fuzzy logic*.

Sammenfattende er de vigtigste ulemper ved simulering for det første, at der indføres endnu en fejlkilde i forskningen, nemlig usikkerhed om, hvorvidt simuleringen repræsenterer teorien korrekt. For det andet er verificering af koden en udfordring, da det er svært at finde én person, som både er velbevandret i teorien og kan gennemskue koden. Endelig er der begrænsninger på, hvilke typer af teori, der kan simuleres. Disse ulemper skal dog holdes op mod fordelene (primært i form af udledning af testbare implikationer og præcisering af teorien), og næste afsnit diskuterer metodens samlede potentiale inden for statskundskab.

Konklusion

Formålet med denne artikel var at diskutere, hvordan agentbaseret simulering kan bruges inden for statskundskab, og hvilke fordele og ulemper metoden har. Agentbaseret simulering er først og fremmest et redskab til at præcisere teorier, og de har den vigtige og gode egenskab, at de gør spændende teorier testbare og dermed kvalificerer dem som videnskabelige teorier. Specielt interessant er muligheden for at forbinde studier af enkeltindviders adfærd med kvantitative undersøgelser af globale variable. Dette er muligt, fordi agentbaserede simuleringer indeholder begge momenter og legemliggør testbare og præcise hypoteser om forholdet mellem de to niveauer. Agentbaserede simuleringer gør det også lettere at finde ud af, hvilke årsagsforklaringer ens teori implicerer. Grunden er, at man kan foretage interventioner i simuleringen. Hertil kommer, at selve det at udvikle simuleringer afslører uholdbare antagelser og manglende præcision i teorien. Der er altså en del fordele ved simuleringer, og disse skal afvejes mod den ulempe, der ligger i, at der introduceres en ny fejlkilde i forskningsprocessen via muligheden for, at simuleringen er en fejlrepræsentation. Denne ulempe bliver ikke bedre af, at undersøgelse af kodens korrekthed ikke er nogen nem opgave. Der er forskellige metoder til at formindske disse ulemper, men de vil sandsynligvis forblive en irritation. Endelig er der den generelle begrænsning, at teorien skal kunne formuleres som agenter, der forandrer en diskret tilstand til en anden. Alligevel mener vi, at simulering er en metode med et stort potentiale inden for statskundskab, hvis den vel og mærke bliver brugt rigtigt, altså som et redskab til præcisering af vores politologiske teorier. Det altoverskyggende argument herfor er, at vi ligesom Popper mener, at en af videnskabens vigtigste funktioner er at tænke dristige tanker, der kan falsificeres. Eftersom simuleringer øger mulighederne for dette, opfordrer vi hermed

dansk statskundskab til at tage simuleringen til sig som et nyt redskab i den politologiske værktøjskasse.

Noter

1. Vi vil gerne takke afdelingen for offentlig forvaltning på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet for mange gode kommentarer. En særlig tak skal gå til Søren Serritzlew, som deltog i projektet om offentlig budgetlægning og i flere omgang har givet meget nyttige kommentarer til denne artikel.
2. Afsnittet bygger på et upubliceret notat skrevet af førsteforfatteren sammen med Søren Serritzlew og Florian Prange.

Litteratur

- Andersen, Peter Bøgh (2000). "Genres as Self-Organising Systems", pp. 214-260 i P. B. Andersen, C. Emmeche, N. O. Finnemann og P. V. Christiansen (red.), *Downward Causation. Minds, Bodies and Matter*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Axelrod, Robert (1981). "The emergence of cooperation among egoists", *The American Political Science Review*, vol. 75, no. 2, pp. 306-318.
- Axelrod, Robert (1997). "Advancing the art of simulation in the social sciences", pp. 21-40 i R. Conte, R. Hegselmann og P. Terna (red.), *Simulating Social Phenomena*, Berlin: Springer.
- Bak, Per (1996). *How Nature Works*, New York: Copernicus.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Martial Foucault og Abel François (2006). "Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 7, pp. 1086-1103.
- Boyne, Georg, Rachel Ashworth og Martin Powell (2000). "Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981-1996", *Public Administration*, vol. 78, no. 1, pp. 51-73.
- Brehm, John og Scott Gates (1999). *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Breunig, Christian og Chris Koski (2006). "Punctuated Equilibria and Budgets in the American States", *The Policy Studies Journal*, vol. 34, no. 3, pp. 363-379.
- Crane, Tim (1997). "Causation", pp. 184-194 i A. C. Grayling (red.), *Philosophy. A guide through the subject*, Oxford: Oxford University Press.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1966). "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, vol. 60, no. 3, pp. 529-547.

- Eisenstein, Elizabeth L. (2005). *The printing revolution in early modern Europe*, 2nd edition, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Epstein, Joshua M. (2005). "Remarks on the foundations of agent-based generative social science", *CSED Working Paper no. 41*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Epstein, Joshua M. (2008). "Why Model?", *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, vol. 11, no. 4 12.
- Flentge, Felix, Daniel Polani og Thomas Uthmann (2001). "Modelling the Emergence of Possession Norms using Memes", *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, vol. 4, no. 4.
- Fudenberg, Drew og JeanTirole (1991). *Game Theory*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge MA: Belfer Center for Science and International Affair.
- Gilbert, Nigel (2007). "Computational social science: Agent-based social simulation", pp. 115-134 i D. Phan og F. Amblard (red.), *Agent-based modelling and simulation*, Oxford: Bardwell.
- Gilbert, Nigel og Klaus G. Troitzsch (2005). *Simulation for the Social Scientist*, Maidenhead: Open University Press.
- Hales, David, Juliette Rouchier og Bruce Edmonds (2003). "Model-to-Model Analysis", *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, vol. 6, no. 4.
- Hansen, Kasper Møller (2009). "Changing patterns in the impact of information on party choice in a multiparty system", *International Journal of Public Opinion Research* Advance Access published online on November 3, 2009.
- John, Peter og Helen Margetts (2003). "Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure since 1951", *Public Administration*, vol. 81, no. 3, pp. 411-432.
- Jones, Bryan D. og Frank R. Baumgartner (2004). "A Model for Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, no. 3, pp. 325-351.
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner og J.L. True (1998). "Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947-95", *Journal of Politics*, vol. 60, no. 1, pp. 1-33.
- Jordan, Meagan M. (2003). "Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, no. 3, pp. 345-360.

- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knott, Jack H. og Thomas H. Hammond (2003). "Formal theory and public administration", pp. 138-148 i B. G. Peters og J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Koch, Carsten A. (2001). "Causal explanation, intentionality, determinism, and prediction", paper for the Fifth *IACR Conference*.
- Lomborg, Bjørn (1996). "Nucleus and Shield: The Evolution of Social Structure in the Iterated Prisoner's Dilemma", *American Sociological Review*, vol. 61, no. 2, pp. 278-307.
- Midgley, David, Robert Marks og Dinesh Kunchamwar (2007). "Building and assurance of agent-based models: An example and challenge to the field", *Journal of Business Research*, vol. 60, no. 8, pp. 884-893.
- Mortensen, Peter Bjerre (2005). "Policy Punctuations in Danish Local Budgeting", *Public Administration*, vol. 83, no. 4, pp. 931-950.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). "Er inkrementalismen kun til de gode tider?" *Politica*, 23 årg., nr. 4.
- Munck, Gerardo L. og Jay Verkuilen (2005). "Research design", *Encyclopedia of Social Measurement*, vol. 3, pp. 385-395.
- Padgett, John F. (1980). "Bounded Rationality in Budgetary Research", *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 354-372.
- Pearl, Judea (2002). "Reasoning with Cause and Effect", *AI Magazine*, pp. 95-111.
- Petersen, Gorm Bo og Peter Kurrild-Klitgaard (2003) "Hvad nu hvis? Simulering af strategisk stemmeadfærd og valgresultaterne ved alternative danske spærregrens", *Politica*, 35. årg., nr. 3, pp. 319-337.
- Popper, Karl (1963/2007). *Conjectures and refutations*, London: Routledge.
- Russell, Stuart og Peter Norvig (2003). *Artificial Intelligence. A Modern Approach*, Prentice Hall.
- Serritzlew, Søren (2003). "Inkrementalisme og normer i budgetlægningen", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 84. årg., nr. 3, pp. 308-335.
- True, James L. (2000). "Avalanches and Incrementalism: Making Policy and Budgets in the United States", *American Review of Public Administration*, vol. 30, no. 1, pp. 3-18.
- Wildavsky, Aaron (1984). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company.
- Wooldridge, Michael (2002). *An Introduction to MultiAgent systems*, Wiley: Chichester.
- Yang, Lu og Nigel Gilbert (2008). "Getting away from numbers: Using qualitative observation for agent-based modeling", *Advances in Complex Systems*, vol. 11, no. 2, pp. 175-185.

Flemming Juul Christiansen

Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter

Reformer af statsbudgetterne i Sverige og Norge har forøget den politiske betydning af samlede afstemninger om de årlige statsbudgetter. Uformelle ændringer af den danske finanslovsproces har haft samme effekt. Denne artikel analyserer aftaler om statsbudgettet i de skandinaviske lande over de seneste 35 år. Dens resultater tyder på, at de skandinaviske landes regeringer som en følge af disse institutionelle forandringer i stigende grad indgår i forpligtende koalitionsformer med andre partier for at opnå flertal til at vedtage statsbudgetterne. For tre lande præget af mange mindretalsregeringer gælder det ikke nødvendigvis kun i form af regeringssamarbejde, men også gennem institutionaliseret inddragelse af støttepartier samt politiske forlig.

Iværksættere af institutionelle reformer søger at påvirke rammerne omkring aktørers adfærd, så de opnår tilskyndelser til i højere grad at handle i overensstemmelse med reformgiverens ønsker. Sverige og Norge har i 1990'erne gennemført omfattende reformer af procedurene for vedtagelsen af deres statsbudgetter, som har centraliseret beslutningsprocessen, hvorefter Riksdagen og Stortinget tager samlet stilling til indtægterne, udgifterne og deres fordeling. I Danmark er der sket en række væsentlige, uformelle ændringer omkring Folketingets vedtagelse af finansloven, som har betonet nødvendigheden for regeringen af at have et flertal på plads på forhånd, hvorimod de formelle ændringer har været beskedne. I hvert af de tre skandinaviske lande er det blevet vigtigt for regeringerne at vinde samlede afstemninger omkring statsbudgettets vedtagelse, hvis politiske betydning dermed er forøget.

Formålet med de formelle reformer har været at løse kollektive handlingsproblemer omkring overholdelsen af statsbudgetternes økonomiske rammer. Problemer med at føre en sammenhængende politik omkring blandt andet statsbudgettet viste sig især under svage mindretalsregeringer karakteriseret ved ikke at have støtte fra et fast og beslutningsdygtigt flertal, som havde forpligtet

sig til at støtte regeringens forslag. Modsat tidligere studier, som primært har studeret de økonomiske konsekvenser af denne type reformer, er formålet i denne artikel at undersøge de parlamentariske. De er vigtige, for det er gennem at påvirke de parlamentariske aktørers tilskyndelsesstrukturer, at reformerne kan have en virkning. Meget af litteraturen opererer i den sammenhæng med den forenklede, men samtidig også forældede opfattelse, at de væsentligste aktører består af en regering og et parlament. Parlamentariske systemer består imidlertid primært af politiske partier, som ofte må indgå i koalitioner med hinanden for at opnå beslutningsdygtige flertal. Hvis institutionelle reformer her skal have en virkning, så må det ske gennem at påvirke, hvordan denne flertalsdannelse foregår. Ved at inddrage litteratur om parlamentarisme argumenterer artiklen for, at reformerne, og de uformelle ændringer omkring vedtagelsen af finansloven i Danmark, har gjort selve vedtagelsen af det samlede statsbudget politisk mere betydningsfuld, hvilket har styrket det gensidige afhængighedsforhold mellem de partier, som danner flertal omkring vedtagelsen og dermed forøget deres tilskyndelse til at indgå i *forpligtende* koalitionsformer. Hermed menes regeringssamarbejde, institutionaliserede støttepartirelationer eller forpligtende aftaler om policy mellem regerings- og oppositionspartier. Forpligtelserne viser sig også i form af skriftlighed omkring aftalerne samt følgegrupper og udvalg omkring statsbudgettet. Endelig viser politiseringen af statsbudgettet og muligheden for oppositionspartier for at opnå indrømmelser sig ved, at de politiske forhandlinger kommer til at omfatte andre emner end de snævert økonomiske.

De uformelle danske ændringer omkring finanslovens vedtagelse har ikke i samme grad som de svenske og norske reformer blokeret for, at oppositionspartier kan opnå indflydelse på enkeltposter i statsbudgettet. Danske mindretalsregeringer har dermed i højere grad bevaret mulighederne for at indgå i skiftende flertal omkring finanslovens vedtagelse.

Artiklen undersøger specifikt, om der står mere forpligtende koalitionsformer bag de flertal, som har vedtaget statsbudgetterne, efter de institutionelle ændringer fandt sted i de tre skandinaviske lande end forud. I samme forbindelse undersøger den, om skiftende flertal har større betydning i Danmark end i Sverige og Norge. Artiklen fortsætter med at uddybe det teoretiske argument, og derpå gennemgås indholdet af de tre reformer. Derefter følger analysen af flertalsdannelserne over de seneste 35 år. Resultaterne diskuteres forud for konklusionen. Artiklens empiriske resultater bekræfter overvejende, at budgetkoalitioner i stigende grad er blevet resultatet af forpligtende koalitionsformer, efter at de institutionelle ændringer har fundet sted. Den danske case viser dog samtidig, at en tilsvarende udvikling er mulig gennem mere uformelle

forandringer. Ydermere har danske mindretalsregeringer bevaret en fleksibel mulighed for at indgå i skiftende flertal, som omvendt også gør dem mere sårbare, hvis de er svage.

Mindretalsregeringer og procedurer for statsbudgettets vedtagelse

Når fortidens konger og fyrster undertiden søgte tilslutning fra repræsentative forsamlinger, så var det ikke mindst for at kunne beskatte og rejse penge til deres aktiviteter (Rasmussen, 1972: 339-341). Senere blev bevillingsmagten et vigtigt middel i såvel Stortingets som Folketingets kampe for indførelse af parlamentarisme (Nordby, 2004: 220; Salomonsson, 1968). Efter udbygningen af betydelige velfærdsstater i de fleste vesteuropæiske lande i årtierne efter 2. verdenskrig, som har medført en betydelig ekspansion af de offentlige udgifter i de fleste OECD-lande, er der generelt kommet fokus på, hvordan det politiske system bedst kontrollerer de offentlige finanser. Beslægtet hermed har der været øget pres for at tilpasse velfærdsstaten til blandt andet globaliseringen (jf. Pierson, 1998). Dette problem bliver yderligere vanskeliggjort, hvis der sidder en regering uden et stabilt flertal, sådan som det i 1970'erne og 1980'erne blev almindeligt i de tre skandinaviske lande. Årsagerne til de reformer og uformelle forandringer, som studeres i denne artikel, må opfattes som forsøg på at besvare en kombination af disse politiske og økonomiske udfordringer, men det er de parlamentariske effekter af reformer af statsbudgetter, som er ærindet her.

Det er en generel påstand i litteraturen om institutionelle reformer, at de virker ved at påvirke aktørers tilskyndelser (Peters, 1999: 146). Det gælder også for de fleste af de eksisterende bidrag om reformer af statsbudgetter, herunder i Sverige og Norge, hvor samlede afstemninger løser et kollektivt handlingsproblem (Wehner, 2007: 316; Helland, 2000: 89-90; Molander, 2001). Det består i, at partier, som egentlig ønsker at holde sig inden for en bestemt udgiftsramme, alligevel har interesse i at stemme for enkelte udgiftsposter, hvorved rammen ender med at blive overskredet. Hvis statsbudgettets størrelse, og prioriteringen mellem dets poster, derimod finder sted i en samlet afstemning, så tvinges parlamentets partier til at tage stilling til forslag, der relaterer sig til helheden i budgettet (Molander, 2001: 42). De empiriske resultater af forskningen er blandede, om end muligvis med en overvægt af studier, der peger i retning af, at samlede afstemninger frem for separate bidrag til at opretholde budgetdisciplin (Wehner, 2007: 315-316).

Det er imidlertid ikke denne artikels ærinde at vurdere de økonomiske effekter af reformerne, men derimod deres virkninger på de parlamentariske aktører. I store dele af den institutionelle litteratur findes en tendens til at anskue

forfatningsorganerne parlament og regering som relevante aktører med adskilte interesser, der står over for hinanden (se fx. Alesina og Perotti, 1996: 402). Dermed ignoreres de politiske partier, som i parlamentariske systemer må regnes som de egentlige beslutningstagere i både regering og parlament (Andeweg og Nijzink, 1995). Det er dem, som påvirkes af institutionelle reformer, hvis disse virker. Det forudsætter, at de kan tilskynde politiske partier til at forpligte hinanden stærkere i form af mere faste koalitioner, når de opbygger og opretholder flertal.

Koalitionsstyringsmekanismer

Politiske partier befinder sig grundlæggende i et spændingsfelt mellem at afveje gevinster og omkostninger i forhold til at opnå deres målsætninger ved enten at indgå i samarbejde eller konflikt med andre partier. De har brug for hinanden for at opnå flertal, men er fortsat konkurrenter om ministerposter og stemmer på næste valgdag, ligesom de har – i det mindste delvist – forskellige ønsker og interesser i forhold til indholdet af den politik, der skal føres. De skal med andre ord formå at danne og opretholde aftaler med andre partier og samtidig tilfredsstillе vælgerne (Lupia og Strøm, 2008: 57). For en koalitionsregering er fænomener som skriftlige regeringsgrundlag, interne regeringsudvalg, juniorministre m.fl. at opfatte som mekanismer til ”koalitionsstyring”, hvormed partier i en koalition forsøger at håndtere problemer omkring udveksling af støtte, koordination og kontrol (Müller et al., 2008).

Der er ingen principielle problemer i at forestille sig koalitionsstyringsmekanismer, som omfatter såvel regerings- som oppositionspartier. I de skandinaviske lande findes der eksempelvis politiske forlig og faste støttepartiarangementer (Christiansen, 2008: 41). De er karakteriseret ved at etablere lovgivningskoalitioner, som forpligter såvel regerings- som oppositionspartier over tid, og evt. også på tværs af forskellige love eller beslutninger (Bale og Bergman, 2006b: 424). Koalitioner mellem partier kan dermed variere med hensyn til, hvor mange og omfattende lovgivningskoalitioner de etablerer med regeringssamarbejde som den mest omfattende samarbejdsform (Pedersen, 2005: 31). Forpligtende lovgivningskoalitioner giver en mindretalsregering større sikkerhed mod at blive stemt ned, men dermed reducerer den også sine manøvrer muligheder (Strøm, 1990: 97-98). Hvis en sådan regering står frit, kan den vælge det eller de partier, som tager sig billigst betalt for sin støtte til et flertal. En regering må derfor afveje fleksibilitet og sikkerhed (Pedersen, 2005: 29). Tilsvarende må oppositionspartier afveje på den ene side at opnå policyindflydelse over for evt. at medvirke til at holde regeringen ved magten samt at fremstå med en klar oppositionsprofil (Klemmensen, 2005: 442).

Teoretiske forventninger til effekter af reform

Reformer af statsbudgetter kan have en effekt, hvis de forøger graden af koalitionspartiers gensidige forpligtelse. I litteraturen om forhandlinger, parlamentarisme, koalitions- og mindretalsregeringer findes der en række argumenter for at forvente en sådan effekt.

Ifølge Strøm (1990: 42) vil et parti være mere villig til at deltage i en regering med andre partier frem for at forblive i opposition i lande, hvor ”det politiske indflydelsesdifferentiale” er større mellem de to tilstande. En institutionel reform, som indfører samlede afstemninger, burde ifølge samme logik forøge forskellen mellem at være med på det vindende hold i en sådan afstemning sammenlignet med at stå uden for, da der ikke længere kan opnås indflydelse gennem afstemninger om fritstående udgiftsposter (jf. Rasch, 2001: 43).

Bergman (1993) påviser, at i systemer med positiv parlamentarisme, dvs. hvor en regering ved sin indsættelse må påvise støtte fra et flertal i parlamentet, da bliver der stort set aldrig dannet mindretalsregeringer med en forholdsvis svag basis, operationaliseret som en opbakning på under 40 pct. af parlamentets pladser. Sådanne regeringer forekommer derimod med en vis hyppighed under negativ parlamentarisme, dvs. når regeringen kan blive siddende, så længe der ikke er konstateret et flertal imod den. Bergman har ikke eksplicit angivet den underliggende logik bag resultaterne, men den synes at være, at når potentielle regeringspartier tvinges til at påvise et flertal i en samlet afstemning, så har de incitamenter til på forhånd at sikre sig en bredere opbakning med flere partier i regering. Hvis en regering også hvert år skal sikre sig flertal for et samlet statsbudget, så er der grund til at forvente, at en tilsvarende logik gør sig gældende.

Diermeier og Feddersen (1998) argumenterer for, at parlamentariske tillidsprocedurer får regeringspartiers interne sammenhold i policy-afstemninger til at stige. Det er logikken i kabinetsspørgsmål, at regeringen sætter sit liv på spil og dermed presser sine støtter til at bakke op. I lande med tradition for forhandlinger og udbredt konsensus mellem partier som de skandinaviske (jf. Arter, 2006) vil virkningen imidlertid snarere kunne forventes at vise sig i mere forpligtende forhandlingsformer snarere end som ”revolverpolitik” med hyppig anvendelse af kabinetsspørgsmål. Argumentet i nærværende artikel lyder, at selvom tillidslignende afstemninger vil kunne bruges disciplinerende og skærpe den gensidige afhængighed mellem en mindretalsregering og dens parlamentariske støttepartier, da regeringen ellers risikerer at falde, så vil begge parter også på denne baggrund ofte befinde sig i en win-win-situation og på den måde have gevinster ved at indgå i en forhandling og forhandle en aftale (jf. Rognes, 2008: 23).

Parlamentslitteraturen fremhæver ydermere, at regeringer besidder en betydelig kontrol over den parlamentariske dagsorden (Braüninger og Debus, 2009). Denne kontrol er reduceret omkring vedtagelsen af statsbudgettet, som er en årligt tilbagevendende begivenhed. Det øger presset på regeringen for at sikre sig, at den har et flertal på plads.

De tre skandinaviske lande praktiserer alle negativ parlamentarisme, og indførelse af positiv parlamentarisme kræver forfatningsændringer. Hvis partier tager stilling til hver postering for sig i et statsbudget, men ikke til helheden, så kan en mindretalsregering tænkes at leve med at blive stemt ned i enkelte spørgsmål. Derimod er det svært at forestille sig en parlamentarisk regering, som kan leve med at få forkastet sit samlede forslag til statsbudget. Hvis en regerings fortsatte eksistens er afhængig af statsbudgettets vedtagelse, så svarer det *de facto* til en form for positiv parlamentarisme (jf. Mattson, 2003: 233; Helland, 2004: 393).

Behovet for at etablere et flertal bag det samlede statsbudget må forventes at forøge sandsynligheden for en flertalsregering (jf. Rasch, 2001: 43). Skulle der alligevel blive dannet en mindretalsregering, kan den enten gøre afstemningen om dens forslag til statsbudget til et kabinetsspørgsmål, dvs. true med at gå af eller udskrive valg, hvis dens forslag ikke vedtages. Eller også kan regeringen forsøge at opnå et flertal ved at afgive indrømmelser i forhandlinger med et tilstrækkeligt antal oppositionspartier. For oppositionspartier i regeringens parlamentariske grundlag, altså de partier uden ministerposter, som støtter regeringens overlevelse, gør muligheden for at opnå politiske indrømmelser det mere attraktivt at forpligte sig til en aftale om regeringens statsbudget. Omvendt bliver afstemningen om statsbudgettet en chance for de egentlige oppositionspartier til at forsøge at vælte regeringen samt – nok så meget – en anledning til at markere politisk afstand til regeringen.

Centraliserede afstemninger reducerer yderligere sandsynligheden for, at statsbudgetterne bliver vedtaget med skiftende flertal, da det vil kræve, at en regering fastlægger overordnede økonomiske rammer med en gruppe af partier og efterfølgende øremærker beløb på specifikke områder med anden gruppe. Med hyppige mindretalsregeringer i de seneste årtier udgør de tre skandinaviske lande en velegnet ramme til at undersøge effekten af institutionelle reformer af statsbudgettet i forhold til formerne for partipolitisk samarbejde mellem regering og opposition.

Formelle og uformelle ændringer af procedurerne for vedtagelse af statsbudgettet

I 1990'erne gennemførte Sverige og Norge gennemgribende reformer af deres statsbudgetter. I Folketinget fandt der fra 1980'erne nogle forandringer sted i den parlamentariske praksis, som forøgede den politiske betydning af finanslovens vedtagelse. I kortfattet form gennemgås i det flg. procedurerne for vedtagelse af statsbudgetterne samt de væsentligste forandringer, de har gennemgået.

I hvert af de tre landes forfatninger er magten over statsbudgettet tildelt parlamentet, idet de anfører, at ingen udgift kan afholdes, og ingen skat inddrives, uden at det har parlamentets godkendelse.¹ De nærmere procedurer for statsbudgettets vedtagelse er i Sverige reguleret af *Riksdagsordningen*, som i Sverige har en delvis forfatningsstatus, så det mindst kræver kvalificeret flertal at ændre den, samt en særlig budgetlov, *lag om statsbudgeteten*. I Norge er proceduren for vedtagelse af statsbudgettet fastlagt i Stortingets forretningsorden samt i et *bevillingsreglement*, der er vedtaget af Stortinget, men også indeholder en bestemmelse om, at et flertal kan beslutte at fravige reglerne. I Danmark vedtages statsbudgettet som en lov, *finansloven*, som regeringen ifølge Grundloven har pligt til at fremsætte mindst fire måneder forud for det flg. finansår.

I Sverige vedtog Riksdagen i 1995 en statsbudgetreform. Før reformen tog Riksdagens fagudvalg stilling til de enkelte poster, uden at Riksdagen, hverken i plenum eller i dens finansudvalg, nogensinde tog stilling til det samlede statsbudget (Mattson, 1996: 148). Efter reformen træffer Riksdagen én samlet rammebeslutning om skatternes og udgifternes størrelse samt deres fordeling på 27 specificerede udgiftsområder. Det sker ved, at Riksdagen vælger mellem de forslag til rammebeslutninger, som regeringen eller partierne har stillet. Derefter behandler fagudvalgene bevillingernes fordeling, omtrent 20 for hvert udgiftsområde, idet de også tager stilling til samlede fordelingsforslag, som skal overholde det allerede vedtagne loft (Molander, 2001: 35).

I 1997 gennemførte det norske Storting en reform svarende til den svenske, først som en forsøgsordning, men fra 2001 blev ordningen gjort permanent (Rasch, 2001: 5). Forud for reformen kom de enkelte udvalg med indstillinger til Stortinget om bevillingernes størrelse på deres respektive fagområder (Hagen, 1999: 27). Derefter foretog tinget en "saldering" i plenum, dvs. fastlagde justeringer i forhold til fagudvalgenes indstillinger, typisk på baggrund af indstillinger fra Stortingets finansudvalg (Rasch, 1993: 116). Ud af denne proces fremkom et endeligt budget, som Stortinget dog aldrig tog stilling til i en samlet afstemning. Efter reformen vedtager Stortinget forslag til en ramme for indtægternes og udgifternes størrelse og fordeling på henholdsvis to og 21 poster. Efter rammevedtagelsen specificerer Stortingets tolv fagudvalg bevil-

lingernes nærmere fordeling på enkeltposter, hvorefter det samlede statsbudget vedtages endeligt.

Det danske finanslovsforslag bliver som nævnt fremsat af regeringen. Den rummer for tiden 31 paragraffer, som hver kan indeholde både indtægter og udgifter. Såvel regeringen som folketingsmedlemmer kan fremsætte ændringsforslag til de enkelte paragraffer, som Folketinget tager stilling til, hvorefter det vedtager eller forkaster det således ændrede finanslovsforslag. Denne formelle ramme er ikke blevet ændret i årtier.² Tidligere blev Finansloven først og fremmest betragtet som en opsamlingslov, der registrerede de overvejende lovbundne indtægter og udgifter som meddelt af de enkelte ministerier. Et antal "ansvarlige" partier anså sig som forpligtede til at støtte den samlede Finanslovs vedtagelse uden at skele til dens indhold, medmindre der kunne sættes spørgsmålstegn ved, om et flertal ville stemme for den, og det blev der sjældent (Rasmussen, 1985: 58-59). De fleste udgifter er fortsat lovbundne, men omkring midten af 1980'erne fandt der en uformel ændring sted som følge af udviklingen i partisystemet væk fra, at regeringen enten havde flertal selv eller med et fast støtteparti: Danske mindretalsregeringer kunne ikke længere antage, at den nød et flertal, men måtte påvise det – typisk gennem forhandlinger med oppositionspartier (jf. Blom-Hansen og Laursen, 1999: 188). Forskellen kan synes beskeden, men kan udtrykkes sådan, at spørgsmålstegnet fra da af som udgangspunkt blev sat.

De danske ændringer må betegnes som uformelle. Uformelle regler adskiller sig ifølge Helmke og Levitsky (2004: 727) ved at være "skabt, kommunikeret og håndhævet uden for officielt sanktionerede kanaler". De formelle regler er i denne sammenhæng forfatningerne og de nærmere reguleringer af procedurerne for statsbudgettet. Uformelle regler kan i generelt velfungerende politiske systemer som de skandinaviske supplere formelle regler, når disse er vanskelige at ændre (Helmke og Levitsky, 2004). Det er særligt tilfældet med dens grundlovsregulerede danske finanslov.³

Fåles for de tre lande er der sket formelle eller uformelle ændringer, som enten har indført – eller forøget den politiske betydning af – de samlede afstemninger om statsbudgetterne. De svenske regler binder Riksdagen stærkere end de tilsvarende norske, som Stortinget kan vælge at fravige. Danmark har i modsætning til Sverige og Norge før reformerne hele tiden haft en samlet afstemning om statsbudgettet, men til gengæld finder afstemningen sted efter vedtagelsen af enkeltposterne og ikke før som i de to andre lande efter reformerne. På den baggrund må de institutionelle ændringer karakteriseres som mest omfattende i Sverige og mindst i Danmark.

I forhold til spørgsmålet om regeringens afgang i tilfælde af afstemningsnederlag i forbindelse med statsbudgettet, har danske regeringer i to tilfælde udskrevet valg, hvis finanslovsforslaget er blevet forkastet ved den endelige afstemning. Forkastelse af det samlede statsbudget er hverken forekommet i Sverige eller Norge. Formentlig gælder der i ingen af de tre lande en formel, statsretlig pligt til at gå af (Mattson, 2003: 233; Helland, 2004: 393; Germer, 1988: 42).⁴ I et parlamentarisk demokrati vil en forkastelse af et samlet forslag til noget så centralt som statsbudgettet være et nederlag, som en regering kun vanskeligt kan forestilles at leve med. Da Riksdagen opererer med parvise afstemninger, vil et nederlag til regeringen indebære, at et af oppositionens forslag til statsbudget bliver vedtaget. Mattson mener, at regeringen politisk vil opfatte det som et ”konstruktivt” mistillidsvotum, og at en ny regering vil blive dannet med støtte fra de partier, hvis statsbudget er blevet vedtaget (Mattson, 2003: 233). Stortinget opererer derimod med serielle afstemninger, hvilket indebærer en risiko for, at samtlige stillede, samlede budgetforslag forkastes (Rasch, 2001).

Forpligtende aftaler i forbindelse med statsbudgetterne

Den forøgede politiske betydning af statsbudgettets vedtagelse burde forøge tilskyndelsen for en regering til at sikre sig et flertal på forhånd, hvilket for en mindretalsregering kan forsøges opnået gennem at inddrage oppositionspartier i forhandlinger. Hvis et oppositionsparti vil søge indflydelse på indholdet af den førte politik, vil forhandlinger og aftaler med regeringen om statsbudgettet være en oplagt mulighed for at opnå indrømmelser. Omvendt må et parti, som ideologisk står regeringen fjernt og ønsker den væltet, også gøre op, om den ønsker at give regeringen en sådan form for støtte (jf. Klemmensen, 2005). Det problem er mindre i Danmark, hvor proceduren omkring finanslovens vedtagelse ikke udelukker, at forskellige partier opnår indflydelse på forskellige områder. For hvert af de tre lande rejser sig spørgsmålet, om de formelle og uformelle ændringer af procedurerne for statsbudgettets vedtagelse som forventet har medført, at de indgåede budgetkoalitioner i højere grad end forud er blevet resultatet af forpligtende koalitioner.

Udviklingen analyseres ud fra fire variable, som alle kan opfattes som relevante indikatorer for forpligtelse i koalitioner mellem partier i forbindelse med vedtagelse af statsbudgettet:

1. Er budgetkoalitionerne en følge af aftaler indgået forud for den parlamentariske forhandling?

2. I hvilket omfang benytter partierne bag statsbudgettet koalitionsstyringsmekanismer i form af udvalg, følgegrupper eller skriftlige aftaler?
3. Omfatter forhandlinger og aftaler om statsbudgettet også andre emner?
4. Gennemføres statsbudgettet med en fast kreds af partier eller med skiftende flertal?

Forventningen lyder, at punkterne 1-3 bekræftes for alle tre lande, mens der for det fjerde punkt forventes faste flertal i Sverige og Norge, mens både fast og skiftende flertal er en mulighed i Danmark.

Tabel 1 rummer en oversigt over budgetkoalitioner i de tre skandinaviske lande fra 1976 frem til 2010. Efter reformerne er for Sverige og Norge anført de partier, som har stemt for det samlede statsbudget. For Danmarks vedkommende er anført de partier, der indgik i den eller de centrale aftaler, som medvirkede til at sikre regeringens flertal for det pågældende års finanslov. Hvis der har været aftaler med flere grupper af partier, er koalitionerne anført som ”skiftende”. For Sveriges og Norges vedkommende var de skiftende koalitioner indtil reformernes gennemførelse udtryk for en lav grad af forpligtelse mellem partierne (Mattson, 1996: 173; Rasch, 1993: 132-133). For de to lande er oppositionspartier anført i tabellen i årene før reformerne, hvis kilderne indikerer, at de har medvirket til størsteparten af forslagene. Efter reformerne er for Sverige og Norge anført de partier, som har stemt for det samlede statsbudget. For Danmarks vedkommende betyder skiftende flertal, at der i Folketinget findes en form for forpligtende aftaler, som samtidig gør skiftende flertal mulige, nemlig de såkaldte kludetæppeaftaler, som udgør et sæt af delaftaler bestående af forskellige partikredse. Kludetæppeaftaler kan findes i tillæg til, at en kerne af partier sikrer et flertal for finansloven.

Sverige

Særligt for Sveriges vedkommende var hovedreglen for budgetforslagene før reformen i 1995, at der ikke fandt forhandlinger sted på forhånd mellem regeringen og oppositionspartierne. Mindretalsregeringerne konstaterede forslag for forslag, om der var flertal for dem, og derpå blev der forhandlet, hvis det var nødvendigt, eller hvis regeringen af andre grunde ønskede et bredere flertal (Mattson, 1996: 149). Derfor er der så hyppigt anført ”skiftende flertal”. De svenske regeringer tolererede også undertiden afstemningsnederlag på enkeltposter uden at gå af (p. 172).

Siden reformen i 1995 har de svenske mindretalsregeringer, alle regeringer af ét parti dannet af Socialdemokraterna, haft faste støttepartier i den økonomiske politik, som gav dem flertal. Indtil 1998 var det med Centerpartiet og

derefter til 2006 med Vänsterpartiet og Miljöpartiet. Inddragelsen af støttepartierne blev med tiden stadig mere institutionaliseret. Centerpartiet havde fra 1995 til 1997 en ”politisk sagkyndig” (*politisk sakkunnig*) ansat i Finansdepartementet (Bale og Bergman, 2006b: 432). Fra 1998 blev der nedsat en særlig arbejdsgruppe til koordination af de tre partiers fælles økonomiske politik, som blev benævnt med et akronym for partiernes navne: SVAMP. Den bestod af Finansdepartementets statssekretær for budgetspørgsmål – en politisk udpeget, ledende embedsmand – samt partiernes finansordførere og undertiden enkelte andre partirepræsentanter, men kun sjældent selve finansministeren, som var gruppens formelle leder (Ullström, 2005: 19). SVAMP fulgte den økonomiske udvikling på møder to gange om måneden og udgjorde på mange områder også den reelle ramme om de årlige forhandlinger om statsbudgettet, selvom de også i et vist omfang fandt sted på partilederniveau (p. 19). I tillæg hertil blev fra 2002 til 2006 på ny ansat ”politiske sagkyndige” i Finansdepartementet, op til fire for hvert støtteparti, hvis primære funktion var at forhandle og melde tilbage til deres egne partier (Ullström, 2005: 28-29).

De svenske mindretalsregeringer opnåede hvert år enighed om statsbudgettet med sine støttepartier om end ikke altid uden vanskeligheder (jf. Widfeldt, 2002: 1091). Støttepartierne opnåede ofte en række synlige indrømmelser, ikke mindst på miljøområdet (Bale og Bergman, 2006a: 201). Der indgik også emner, der ikke vedrørte statsbudgettet i snæver forstand, fx. en amnesti for afviste asylansøgere, som Miljöpartiet opnåede til gengæld for at støtte regeringens forslag til statsbudget for 2006 (Widfeldt, 2006: 1273). Den borgerlige flertalsregering 2006-2010 brugte sit eget flertal til at gennemføre sine budgetter og blev hvert år mødt af et samlet modforslag fra de tre oppositionspartier.

Norge

Forud for reformen af statsbudgettet i Norges Storting gav svage mindretalsregeringer ofte efter for pres for større udgifter (Nordby, 2004: 223). I salderingsrunden måtte regeringen enten finde skiftende flertal eller også opnå en samlet aftale. I tabel 1 kan man se, hvordan det gik de enkelte år. Det typiske har været at bygge på en fast koalition, også før reformerne. Nordby angiver dog, at der var mindretalsregeringer, som valgte at leve med afstemningsnederlag, hvorved statsbudgettets rammer fik lov at skride (p. 225). Efter reformerne har der hvert år været indgået en samlet aftale om statsbudgettet, med undtagelse af statsbudgettet for 2002, som den nyvalgte regering gjorde til et kabinetspørgsmål, dvs. den truede med at gå af, hvis den ikke fik flertal. Koalitionerne har skiftet fra år til år. Bondevik-regeringen 2001-2005 tog hvert år første forhandlingsrunde om statsbudgettet med Fremskrittspartiet, som var

Table 1. Budgetkoalitioner i de skandinaviske lande 1976-2009^{a)}

Budgetår ^{b)}	Sverige	Norge	Danmark
1976	S + sk.	A + sk.	S (ingen aftale)
1977	C, M, F	A + sk.	S + CD, R, KRF
1978	C, M, F	A + sk.	S (ingen aftale)
1979	F + sk.	A + sk.	S, V (ingen aftale)
1980	C, M, F	A + sk.	S (ingen aftale)
1981	C, M, F	A + sk.	S (ingen aftale)
1982	C, F + sk.	H + SP, KRF	S (ingen aftale)
1983	S + V + sk.	H + SP, KRF	K, V, CD, KRF (ingen aftale)
1984	S + V + sk.	H, SP, KRF	K, V, CD, KRF + (R) ^{c)}
1985	S + V + sk.	H, SP, KRF	K, V, CD, KRF + R
1986	S + V + sk.	H, SP, KRF + FRP	K, V, CD, KRF + R
1987	S + V + sk.	A + KRF, SP	K, V, CD, KRF + R
1988	S + V + sk.	A + KRF, SP	K, V, CD, KRF + S, R
1989	S + sk.	A + KRF, SP	K, V, R + sk.
1990	S + sk.	H, SP, KRF + FRP	K, V, R + FP, CD, KRF
1991	S + F + sk.	A + KRF, SP	K, V + CD, R, KRF
1992	M, F, C, K + sk.	A + KRF, SP	K, V + S, CD, R, KRF
1993	M, F, C, K + S + sk.	A + KRF, SP	K, V + S, CD, R, KRF
1994	M, F, C, K + S + sk.	A + KRF	S, CD, R, KRF
1995	S + C + sk.	A + KRF, SV	S, R, CD + V, K

1996	S + C	A + sk.	S, R, CD + K
1997	S + C	A + KRF, SP, V	S, R, CD + SF, EL ^{d)} +sk.
1998	S + C	KRF, SP, V + H, FRP	S, R + SE, CD, løsg. +sk.
1999	S + V, MP	KRF, SP, V + H, FRP	S, R + V, K, CD, KRF
2000	S + V, MP	KRF, SP, V + A	S, R + SE, CD +sk.
2001	S + V, MP	A + KRF, SP, V	S, R + SE, CD, ^{e)} (EL) ^{f)} +sk.
2002	S + V, MP	KRF, H, V (+FRP) ^{g)}	V, K + DF
2003	S + V, MP	KRF, H, V +FRP	V, K + DF + sk..
2004	S + V, MP	KRF, H, V +A	V, K + DF + sk.
2005	S + V, MP	KRF, H, V +FRP	V, K + DF + sk.
2006	S + V, MP	A, SV, SP	V, K + DF + sk.
2007	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + sk.
2008	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + NA + sk.
2009	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + LA + sk.
2010	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + sk.

a. Regeringspartier i kursiv. Sk. = Skiftende koalitioner.

b. Budgetterne har i hele perioden fulgt kalenderåret i Norge, i Danmark fra 1979 og i Sverige fra 1997. 1975 svarer til 1974/75 osv. Ufuldstændige budgetår i Danmark 1978 og i Sverige 1996 er udeladt i tabellen.

c. Ingen egentlig aftale, men Det Radikale Venstre medvirkede til at sikre flertal for regeringens forslag.

d. Enhedslisten sikrede regeringens flertal i den endelige afstemning ved at undlade at stemme.

e. CD støttede kun udvalgte dele af finanslovens ændringsforslag, men medvirkede til at sikre regeringen samlet flertal.

f. Enhedslisten støttede vigtige delaftaler, men stemte imod det samlede finanslovsforslag.

g. Kabinetsspørgsmål, hvori regeringen blev støttet af Fremskrittspartiet.

Kilder: Political yearbooks, European Journal of Political Research; Bille (2001, 2006); Overgaard (2000); Narud og Valen (2007: 223); Mattson (1996: 152-170); Frandsen (2008, 113); egne indsamlede data.

dens parlamentariske grundlag, og det endte med en aftale med dette parti to gange (Bolin, 2004). Flertalsregeringerne efter 2005 har gennemført sine budgetforslag alene.

I de senere år blev de norske mindretalsregeringers aftaler om statsbudgettet indgået skriftligt og offentliggjort. De fyldte kun nogle få sider og fulgte en form for skabelon: Først en erklæring om tilslutning til regeringens budgetforslag med de ændringer, som blev anført i aftalen. Herefter fulgte en række punkter, regeringen blev opfordret til at komme med initiativer i forhold til, som oftest, men ikke altid, relateret til statsbudgettet. Eksempler fra 2003 angik ”frit valg” i den offentlige sektor, fx. på sygehuse, samt strengere straffe for voldsrelaterede forbrydelser. Endelig indeholdt aftalerne en musketéred som flg. fra budgettet for 2005, der citeres for at vise karakteren og omfanget af partiernes indbyrdes forpligtelse:

Under behandlingen av fagbudsjettene forplikter avtalepartnerne seg til å sørge for flertall for de endringer som følger av denne avtale. Forutsatt enighet mellom avtalepartnerne kan det foretas endringer innenfor rammen ved fagbudsjettbehandlingen. Hvis det blir aktuelt for noen av avtalepartnerne å inngå flertallsallianser med andre partier om endringer av fagbudsjettene, forutsetter det enighet mellom avtalepartnerne. Videre forplikter avtalepartnerne seg ved fagbudsjettbehandlingen at opptre slik at det ikke blir flertall for forslag som har budsjettkonsekvenser for senere år enn 2005, med mindre det er enighet om dette mellom partene (Avtale mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet om statsbudsjettet for 2005).

Danmark

Som nævnt blev den danske finanslov tidligere opfattet som en lov, der registrerede udgifter og indtægter, som den øvrige politik gav anledning til. Økonomisk politik blev ført ved hjælp af særlige indgreb, hvis virkninger så siden kunne forventes at vise sig i finanslovsforslaget. Fra midten af 1980'erne har de danske mindretalsregeringer sikret sig flertal for den årlige finanslov i finanslovsaftaler (Blom-Hansen og Laursen, 1999: 188).⁵ Her kan der enten være tale om en aftale, der dækker den samlede finanslov, eller om kludetæppeaftaler. Tabel 1 viser, at de seneste mange års finanslovsaftaler har været kludetæppeaftaler. Ofte vil en bestemt kreds af partier dog have været stærkest inddraget i aftalerne. Siden 2001 har Dansk Folkeparti således været VK-regeringernes faste samarbejdspartner, i 2008 og 2009 suppleret med Ny/Liberal Alliance, mens de øvrige partiers fingeraftryk på de vedtagne finanslove har været af mindre betydning.

I processen med forhandlinger og aftaler bliver der typisk lagt vægt på, at forligspartierne opnår noget på konkrete mærkesager (Frandsen, 2008: 101). Ældrecheck og penge til dyrevelfærd har blandt andet hørt til de indrømmelser, som Dansk Folkeparti har opnået. I det hele taget har finanslovsforhandlingerne udviklet sig til et vigtigt forum for beslutninger om større og mindre reformer og anden lovgivning, der ikke nødvendigvis relaterer sig til statsbudgettets poster i snæver forstand (Loftager, 2004: 209). Finanslovsaftaler er velgennede til at indgå ”studehandler” på tværs af politiske sagområder. Fra 1992 til 2003 var mere end hver tiende af de vedtagne love en følge af en finanslovsaftale, hvilket var en markant stigning i forhold til tidligere, samtidig med at der ofte var tale om vigtige love (Christiansen, 2005: 434). Finanslovsaftaler er typisk etårige ligesom budgetåret, men det er derudover blevet almindeligt at fastlægge de budgetmæssige rammer for statslige driftsområder som fx. forsvar, politi eller teatre i flerårsaftaler.

Finanslovsaftalerne er siden 1980’erne blevet skrevet ned, fra 1990 begyndte de at blive udgivet af Finansministeriet, og i de allerseneste år er de også blevet optrykt i Folketingstidendes Tillæg D. Aftalerne er blevet længere og længere over tid. 1990-aftalerne indeholdt fx. tilsammen under 3.000 ord med bilag, i 1997 var der ca. 14.000 ord, og aftalerne for 2007 var oppe på 37.000 ord. De ældre tekster indeholdt forholdsvis nøgterne angivelser af de trufne beslutninger, hvorimod de nyere tekster også indeholder motivationer og begrundelser for beslutninger samt detaljerede bemærkninger om forskellige øremærkede initiativer. Procedurebemærkninger har typisk været få. I aftalen for 2005 fandtes flg. eksempel på en musketéred: ”Parterne er enige om at stemme for regeringens finanslovsforslag for 2005 samt regeringens ændringsforslag hertil ved 3. behandlingen i Folketinget. Endelig er parterne enige om at stemme for den lovgivning, som udmønter aftalen (Aftaler om finansloven 2005).”

De tre lande sammenholdt

I hvert af de skandinaviske lande bliver statsbudgettet nu vedtaget af koalitioner, som i større eller mindre grad har forpligtet hinanden på forhånd. I alle tre lande gælder også, at der er sket en institutionalisering, i Sverige i form af udvalg og ansættelse af partipolitiske embedsmænd fra støttepartierne. I Norge og Danmark er institutionaliseringen sket i form af skriftlige aftaler. De svenske former for forpligtelse må vurderes som de mest vidtgående, hvorimod de norske aftaler har været kortsigtede og primært dækket afstemningerne i Stortinget og fagudvalgene. De danske finanslovsaftaler er mere omfattende og de skriftlige dokumenter længere og mere detaljerede end i Norge. I modsætning til de to andre lande benytter danske regeringer mulighederne for at indgå

forpligtende aftaler med skiftende flertal og kombinerer dermed hensynene til fleksibilitet og sikkerhed. I Sverige og Norge er skiftende flertal ganske vist også teoretisk tænkelige på udvalgsniveau efter statsbudgetreformerne, men muligheden bliver tilsyneladende overflødig, når en bestemt gruppe af partier på forhånd skal enes om de samlede rammer for statsbudgettet og dets fordeling på hovedposter. I alle tre lande har den forøgede politiske betydning af vedtagelsen af statsbudgettet ført til, at stadig flere politiske emner bliver aftalt samtidig. Under en mindretalsregering har regerings- og oppositionspartier brug for at kunne udveksle støtte med henblik på at opnå flertal. Enighed vil ofte lettere kunne opnås, hvis flere emner kan komme i spil samtidig. Statsbudgettets vedtagelse etablerer en årligt tilbagevendende anledning til den type forhandlinger og er blevet et naturligt omdrejningspunkt for store dele af den politiske proces. Gennemgangen har sandsynliggjort, at reformerne af statsbudgettet i Sverige og Norge, samt de uformelle ændringer i Danmark, har bidraget til, at partierne i de tre landes parlamenter er blevet mere tilbøjelige til at indgå i forpligtende koalitioner med hinanden.

Diskussion: Mindretalsparlamentarisme som mulig dynamisk årsag til statsbudgetreformerne

De formelle svenske og norske reformer øger gevinsten af "at sidde med ved bordet" enten som medlem af regeringen eller i et tæt samarbejde med den. De reducerer dermed tilskyndelsen til, at der dannes mindretalsregeringer i første omgang (jf. Strøm, 1990). De danske ændringer gør det samme, men i mindre grad, da der stadig er mulighed for at forhandle fra sag til sag. Reformerne er derfor formentlig en medvirkende faktor blandt flere til at forklare tendenser i retning af flertalsparlamentarisme i de skandinaviske lande (Christiansen og Damgaard, 2008: 72). Til gengæld har svenske og norske mindretalsregeringer reelt ikke længere mulighed for at arbejde med skiftende flertal omkring statsbudgetterne. I den danske case er skiftende flertal derimod fortsat en reel mulighed. Hvis de lader sig udnytte af en mindretalsregering, så den opnår fleksibilitet, kan de være til dens fordel i forhold til at gennemføre politik. Danske mindretalsregeringer har da også vist sig i stand til at gennemføre en sammenhængende politik, hvis de råder over politiske manøremuligheder samt nyder støtte fra effektive blokflertal (Green-Pedersen, 2001: 96-99; Green-Pedersen og Hoffmann-Thomsen, 2005: 165). Ifølge Green-Pedersen (2001: 56) havde muligheden for kludetæppeaftaler stor betydning for, at Danmark kom på ret køl økonomisk gennem 1990'erne.

Omvendt kan det for en mindretalsregering uden blokflertal og manøremuligheder koste store indrømmelser til oppositionspartier at opnå flertal, hvilket

risikerer at reducere mulighederne for effektiv politisk styring. En sådan svag mindretalsregering kan fx. have vanskeligheder med at gennemføre nødvendige reformer med henblik på at afværge eller reducere en økonomisk krise. Skulle Danmark atter få svage mindretalsregeringer, vil landet formentlig stå dårligere rustet end tilsvarende regeringer i Sverige og Norge til at fastholde en bestemt finanspolitik. Det skyldes, at kludetæppeaftalerne gør det muligt for en partikreds at gennemføre forslag, uden at samme partikreds har ansvar for den samlede finanslov.

Konklusion

Sverige, Norge og Danmark har haft meget lange perioder med mindretalsregeringer. Institutionelle reformer og uformelle ændringer af procedurerne for vedtagelse af statsbudgetterne i de tre skandinaviske lande har i de seneste årtier etableret en årligt tilbagevendende samlet afstemning, som det er politisk afgørende for regeringen at vinde. Denne alternative form for positiv parlamentarisme har tilsyneladende tilskyndet de politiske partier til at indgå i forpligtende former for koalitioner med hinanden i form af regeringssamarbejde, støttepartiarrangementer eller politiske forlig. Statsbudgetterne er på den måde blevet et vigtigt omdrejningspunkt for udveksling af støtte mellem regering og oppositionspartier, når der sidder en mindretalsregering. Det viser sig ved, at koalitionerne bag de vedtagne statsbudgetter i stigende grad er resultatet af forhåndsftaler med en fast gruppe af partier, som cementerer deres aftaler på skrift eller i følgegrupper. I aftalerne inddrages stadigt flere politiske emner, herunder nogle der ikke relaterer sig til statsbudgettet i snæver forstand. Ved at kæde væsentlig, politisk substans sammen med afstemningen om statsbudgettet øges sandsynligheden for, at en forpligtet politisk koalition med et flertal står bag – enten i form af et regeringssamarbejde, et støttepartiarrangement eller et politisk forlig. Denne artikel kan ikke afgøre, om det er lykkedes i forhold til økonomien, men særligt de svenske og norske reformer har bidraget til at tydeliggøre, herunder ikke mindst over for vælgerne, hvilke partier, som har ansvaret for den økonomiske politik. Fremtidige studier bør vende tilbage til de økonomiske aspekter, men i højere grad, end det indtil nu har været tilfældet, tage udgangspunkt i adfærden hos de politiske partier, der søger at opnå flertal.

Noter

1. I Sverige findes reglerne i den ene af landets fire grundlove, Regeringsformen, i kapitel 9, og i Norge i Kongeriget Norges Grundlov, § 75. I Danmark findes til-

svarende bestemmelser i Danmarks Riges Grundlov, § 43 samt §§ 45-47. Alle tre lande har dog procedurer til at håndtere afholdelse af udgifter på forventet efterbevilling.

2. Administrative budgetreformer i 1960'erne og på ny i 1980'erne førte til øget rambestyring af ministeriernes udgifter med reduceret fokus på detaljer (Østergaard, 1998: 226).
3. Det ligger uden for denne artikels rammer at afklare, hvor vidtgående reformer af finanslovsprocessen som er mulige uden en grundlovsændring. Det står klart, at der kan vedtages love uden grundlovsrang, som regulerer processen (Germer, 1988: 154). Et ufravigeligt krav er dog, finanslovsforslaget fortsat gennemgår tre behandlinger i Folketinget, sådan som Grundloven kræver for al lovgivning (jf. pp. 82-85).
4. I dansk statsforfatningsretlig litteratur er der uenighed om dette spørgsmål. Germer (1998: 42) anfører, at forkastelse af finanslovsforslaget normalt vil føre til, at regeringen træder tilbage eller udskriver nyvalg, men at den ikke statsforfatningsretligt er forpligtet til det. Max Sørensen (1973: 252) sidestillede derimod forkastelse af finanslovsforslaget med et mistillidsvotum til regeringen.
5. En betydelig del af den offentlige sektors økonomi bliver derudover fastlagt i årlige aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer (Blom-Hansen og Laursen, 1999: 194-197).

Litteratur

Aftaler om finansloven. Flere år. København: Finansministeriet.

Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process", *American Economic Review*, vol. 86, no. 2, pp. 401-407.

Andeweg, Rudy B. og Lia Nijzink (1995). "Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MP's", pp. 152-178 i Herbert Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

Arter, David (2006). *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester: Manchester University Press.

Avtaler om statsbudsjettet. Flere år. Oslo: Finansdepartementet.

Bale, Tim og Torbjörn Bergman (2006a). "A Taste of Honey Is Worse Than None at All? Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand", *Party Politics*, vol. 12, no. 2, pp. 189-209.

Bale, Tim og Torbjörn Bergman (2006b). "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition*, vol. 41, no. 3, pp. 422-449.

- Bergman, Torbjörn (1993). "Formation rules and minority governments", *European Journal of Political Research*, vol. 23, no. 1, pp. 55-66.
- Bille, Lars (2001). *Fra valgkamp til valgkamp. Dansk partipolitik 1998-2001*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bille, Lars (2006). *Det nye flertal. Dansk partipolitik 2001-2005*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens og Søren Worsøe Laursen (1999). "Økonomisk politik: Interesseorganisationerne uden for døren", pp. 180-204 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Bolin, Niklas (2004). *Samarbete, stöd eller opposition? Majoritetsbyggande i Skandinavien*. Upubliceret D-uppsats. Umeå: Statsvetenskapliga Institutionen, Umeå Universitet.
- Bräuninger, Thomas og Marc Debus (2009). "Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, vol. 48, no. 6, pp. 804-839.
- Christiansen, Flemming Juul (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 423-439.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, Århus: Politica.
- Christiansen, Flemming Juul og Erik Damgaard (2008). "Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, no. 1, pp. 46-76.
- Diermeier, Daniel og Timothy J. Feddersen (1998). "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure", *American Political Science Review*, vol. 92, no. 3, pp. 611-621.
- European Journal of Political Research*. Political Yearbooks. Several years.
- Frandsen, Aage (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Germer, Peter (1988). *Statsforfatningsret I*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'", *Journal of Public Policy*, vol. 21, no.1, pp. 53-70.
- Green-Pedersen, Christoffer and Lisbeth Hoffmann Thomsen (2005). "Bloc Politics vs. Broad Cooperation. The Functioning of Danish Minority Parliamentarism", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 2, pp. 153-169.

- Hagen, Rune Jansen (1999). *Finanspolitisk tvangstrøye eller keiserens nye kler? Reformen af Stortingets budsjettbehandling i lys av nyere teori og empiri*, Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Helland, Leif (2000). "The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process Within Europe", pp. 87-106 i Rolf R. Strauch og Jürgen von Hagen (red.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Helland, Leif (2004). "Minority-Rule Budgeting under a De Facto Constructive Vote of No Confidence: A Cure for the Norwegian Illness?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, no. 4, pp. 391-401.
- Helmke, Gretchen og Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 4, pp. 725-740.
- Klemmensen, Robert (2005). "Forlig i det danske Folketing 1953-2001", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 440-452.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lupia, Arthur og Kaare Strøm (2008). "Bargaining, Transaction Cost, and Coalition Governance", pp.51-83 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjørn Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av Riksdagen och Folketinget*, Lund: Lund University Press.
- Mattson, Ingvar (2003). "Finansmakten", pp. 222-238 i Ingvar Mattson og Olof Petersson (red.), *Svensk författningsspolitik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Molander, Per (2001). "Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms", *Journal of Public Policy*, vol. 21, no. 1, pp. 23-52.
- Müller, Wolfgang C., Torbjørn Bergman og Kaare Strøm (2008). "Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction", pp. 1-50 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjørn Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem*, Oslo: N. W. Damm & Søn.
- Nordby, Trond (2004). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Overgaard, Pernille (2000). *Finanslovene – kontinuitet eller forandring? 1965-1999*, utrykt speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Pedersen, Helene Helboe (2005). *Politiske forlig i dansk politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*, utrykt speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London: Continuum.
- Pierson, Paul (1998). "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity", *Journal of Public Policy*, vol. 5, no. 4, pp. 539-560,
- Rasch, Bjørn Erik (1993) (red.). *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2001). *Budsjettbehandlingen i Stortinget. Bør alternativ votering benyttes?*, Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ politik 2. 2. udgave*, København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser – En historisk – politologisk debatanalyse 1894-1984", *Historie – Jyske Samlinger*, Ny række, XVI, pp. 56-118.
- Rognes, Jørn K. (2008). *Forhandlinger. 3. udgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsson, Per (1968) (red.). *Den politiske magtkamp 1866-1901*, København: Jørgen Paludans Forlag.
- Strom, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Max (1973). *Dansk statsforfatningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ullström, Anna (2005). *Samarbetskanslierna – Vårtor på, länkar till eller delar av Rege-
ringskansliet? Om den demokratiska styrningskedjan och samarbetskansliernas organi-
sering*, Stockholm: Score.
- Wehner, Joachim (2007). "Budget Reform and Legislative Control in Sweden", *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no. 2, pp. 313-332.
- Widfeldt, Anders (2002). "Sweden", *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 7-8, pp. 1089-1094.
- Widfeldt, Anders (2006). "Sweden", *European Journal of Political Research*, vol. 45, no. 7-8, pp. 1270-1274.
- Østergaard, Hans Henrik H. (1998). *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*, København: Finansministeriet.

Helene Helboe Pedersen

Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis

Politiske forlig er en velkendt del af den politiske virkelighed i Danmark. De uformelle regler, som forligsdannelse medfører, regulerer partiernes interaktion og gør politiske forlig til en afgørende uformel institution i dansk politik. I artiklen undersøges, hvordan og hvorfor politiske forlig etableres som institution i dansk politik, og det diskuteres, hvorvidt institutionen er blevet forandret. Politiske forlig opstår som følge af alvorlige problemer med at danne beslutningsdygtige flertal i Rigsdagen. Partierne var tvunget til at "opfinde" normer, der gjorde samarbejde muligt. Over tid er institutionen blevet udviklet og tilpasset den politiske situation og har siden 2001 været under pres pga. flere forligsbrud.

Politiske forlig er en væsentlig årsag til, at Danmark er blevet karakteriseret som et konsensusssystem (Luebbert, 1986: 9-45). Forligene regulerer partiernes adfærd og er med til at sikre et beslutningsdygtigt parlament i en situation, hvor intet parti har haft flertal alene. Nyhedsmediernes og partierne refererer hyppigt til forlig indgået i Folketinget om alt fra Boneloc-patienter til finanslov og forsvar. Nogle forlig har endog fået populære navne som Kanslergadeforliget, Kartoffelkuren eller Pinsepakken. Senest er forligene blevet valgkamps-emne, idet folkeskoleforliget blev en væsentlig del af diskussionen mellem den siddende regering og udfordrerne ved valgkampen i november 2007. Der er ingen tvivl om, at politiske forlig i dag er en almen anerkendt parlamentarisk praksis.

Til trods for politiske forligs centrale betydning i dansk parlamentarisme er fænomenet overraskende fraværende i politologien. Der henvises til politiske forlig flere steder (fx. Meyer, 1965; Rasmussen, 1985; Damgaard, 1987; Strøm, 1990; Jensen, 1999), men kun inden for de seneste år har forlig været fokus i politologiske studier (Christiansen, 2002; 2005; 2008; Klemmensen, 2005; Nørgaard og Klemmensen, 2009). Politiske forlig defineres som uformelt bindende lovgivningskoalitioner, som forpligter partierne til at stemme for den aftalte lov eller lovpakke i Folketinget og sikrer alle partier i forligskredsen vetoret i forhold til ændringer af den forligsbelagte lovgivning. Væsentlige resultater er, at forlig benyttes til at knytte flere policyområder sammen i større

aftaler (Christiansen, 2005), at svage regeringer indgår flere forlig end stærke regeringer (Pedersen, 2005; Klemmensen, 2005), og at partikonkurrencen er afgørende for, hvor meget lovgivning der er forligsbelagt (Christiansen, 2008). Vi mangler dog fortsat en nærmere forståelse af, hvordan og hvorfor politiske forlig er opstået som parlamentarisk praksis.

Hensigten med denne artikel er at undersøge, hvornår, hvordan og hvorfor politiske forlig opstår som uformel institution i dansk politik. Dette kan for det første give en bedre forståelse af, hvordan dansk politisk praksis er blevet formet, som den er med mindretalsregeringer og udstrakt samarbejde mellem opposition og regering. For det andet kan analysen også tilvejebringe en generel viden om, hvordan uformelle institutioner opstår og udvikles over tid i interaktion med de involverede aktører.

Analysen er hovedsageligt baseret på de første 100 år af dansk parlamentarisk historie, fra første gang Landstinget og Folketinget trådte sammen på Rigsdagen i 1850 til den nuværende Grundlovs ikrafttrædelse i 1953. Fokus er på disse tidligste år, fordi andre studier af parlamentariske normer viser, at de ofte opstår i den tidligste periode af institutioners eksistens (Norton, 2001). Uformelle institutioner er imidlertid ikke faste størrelser. De er under stadig udvikling, hvor de tilpasses de politiske omgivelser og aktørernes præferencer (Knight, 1992; Mershon, 1999). Derfor undersøges forligsinstitutionens udvikling i to kritiske perioder: umiddelbart efter jordskredsvalget i 1973, hvor antallet af partier i Folketinget blev fordoblet, og efter valget i 2001, hvor den borgerlige blok for første gang havde flertal uden støtte fra midterpartierne. I disse situationer ændres forhandlingssituationen i Folketinget drastisk, og der skabtes dermed særligt potentiale for ændringer af institutioner.

Etableringen og udviklingen af uformelle institutioner

Politiske forlig er en uformelt forpligtende lovgivningskoalition mellem partier i Folketinget. Forligsdannelse forpligter partierne til en bestemt adfærd i relation til en bestemt lov eller et bestemt lovkompleks. For det første skal partierne optræde loyalt, hvilket først og fremmest betyder, at et forlig skal overholdes. For det andet opnår partierne i forligskredsen vetoret over den forligsbelagte lovgivning, så ingen ændringer kan ske uden accept fra alle forligspartierne. For det tredje skal en opsigelse af et forlig ske tydeligt og umiddelbart før eller efter et valg (Nielsen og Pace, 2002; Frandsen, 2002: 325). Politiske forlig udgør således en uformel institution i dansk politik, idet de strukturerer partiernes interaktion med hinanden (Knight, 1992: 2), og fordi ingen (officiel) tredje part sanktionerer brud på forligsnormerne (Knight, 1992: 2; Helmke og Levitsky, 2006: 5).

Dette betyder ikke, at politiske forlig er mindre betydningsfulde for partiernes adfærd, eller at brud ikke bliver sanktioneret af de involverede aktører. Sanktioner i forbindelse med forligsbrud er særdeles ringe belyst i litteraturen, hvilket sandsynligvis skyldes de meget få registrerede forligsbrud. Men brud på forlignormerne synes at være forbundet med utroværdighed, som enten kan udstilles over for vælgerne eller kan medføre vanskelige forhandlingsbetingelser for personer og partier i fremtiden.

Men hvorfor opstår parlamentariske regler for adfærd? Hvorfor er partier villige til at pålægge sig selv adfærdsbegrænsninger og overholde dem? Der findes flere svar på disse spørgsmål. Institutioner er blevet analyseret som spontane strukturer, der opstår som følge af aktørers gentagne interaktion (Bates, 1988; Elster, 1989). Denne forklaring hviler på en funktionalistisk tankegang, fordi institutionerne anses som løsninger på et kollektivt handlingsproblem og dermed tilvejebringer kollektive goder. Problemet ved denne forklaring er, at institutioner ikke altid er perfekte, men kan være ineffektive eller ikke-pareto-optimale løsninger. Desuden er det vanskeligt ud fra denne logik at forklare, hvorfor ét samfund får én type institutioner, mens et andet får en anden type (Knight, 1992).

Udgangspunktet for denne artikel er, at aktører former institutioner for at opnå substantielle goder. Det er således de fordelingsmæssige konsekvenser af institutionerne, der er afgørende, frem for det kollektive handlingsproblem. Aktører kan have forskellige incitamenter til at danne uformelle institutioner, fx. ufuldkomne formelle institutioner, utilstrækkelige ressourcer til at ændre formelle institutioner eller en skjult måde at opnå officielt uacceptable goder på (Helmke og Levitsky, 2006: 19-22).

Knight forklarer institutioners opståen og forandring med udgangspunkt i den asymmetriske magtbalance mellem aktører. Institutioner opstår, fordi magtfulde aktører kan opnå substantielle fordele ved dem. Institutionerne er således et biprodukt af en strategisk konkurrence om substantielle goder (Helmke og Levitsky, 2006: 126). Uformelle institutioner opstår i en proces, hvor aktører gennem gentagen interaktion etablerer en særlig type interaktion, som viser sig at være succesfuld. Efterhånden som andre aktører anerkender denne praksis, vil de tilpasse deres strategier og adfærd dertil, og der opstår en selvopretholdende uformel institution (p. 143).

Carol Mershon (1999) har ladet sig inspirere af denne tilgang i forhold til institutioners betydning for koalitionsdannelse. Hendes tese er, at politikere skaber uformelle institutioner for at omgå formelle institutioner, der ikke arbejder til politikernes fordel (1999: 43). Ifølge Mershon etableres uformelle institutioner, når politikere efter gentagne spil over tid indser, at det intendede

og det realiserede resultat ikke er sammenfaldende pga. formelle institutioner, hvorfor disse enten må ændres eller omreguleres ved hjælp af uformelle regler.

I litteraturen er fokus typisk på institutioners etablering, da de ofte regnes for særdeles stabile. Men der er klart behov for også at fokusere på institutionel forandring (Helmke og Levitsky, 2006: 22; Mershon, 1999: 41). Der findes flere mulige årsager til institutionel forandring. Eksempelvis når (a) magtbalancen mellem aktørerne forrykkes, når (b) eksisterende institutioner ikke resulterer i tilfredsstillende outcome, når (c) nye aktører støder til, eller når (d) de formelle institutioner forandres (Knight, 1992: 127; Mershon, 1999: 49; Helmke og Levitsky, 2006: 22-25). Uformelle institutioner kan betragtes som resultater af strategisk interaktion og kan forandres som sådanne, når aktørernes magtrelationer eller incitamenter ændres. Institutioner skal således ikke betragtes som så rigide og fastlåste, som det ofte har været synspunktet inden for de nyinstitutionelle teorier (Mershon, 1999: 51).

Forventningen må derfor være, at politiske forlig er opstået som et produkt af magtfulde aktørers forsøg på at opnå substantielle goder, og at politiske forlig som institution er opstået som en løsning på en situation, hvor formelle institutioner ikke har kunnet tilvejebringe en tilfredsstillende løsning for de stærkeste aktører.

Men hvilke substantielle goder kan partier vinde ved forligsdannelse? Det antages, at partier er rationelle og søger at maksimere flere goder som fx. stemmer, politik eller magt. Forligsdannelse sikrer på den ene side mindretalsregeringers magtposition, fordi forligene forpligter forligspartierne til at stemme for forslagene i parlamentet og desuden øger forligspartiernes omkostninger ved at vælte regeringen. Forligsdannelse giver på den anden side oppositionspartierne politisk indflydelse, og ved at deltage i forlig kan et oppositionsparti undgå, at der bliver indgået en politisk mindre ønsket aftale med andre partier. Oppositionspartierne må til gengæld betale den pris, at de ikke kan føre benhård oppositionspolitik. Det er denne konkurrence om politik og magt, der kan medføre dannelsen af politiske forlig.

Det er endvidere forventningen, at politiske forlig som institution er særlig udsat for forandring, når magtbalancen mellem de politiske partier ændres. Institutioner, formelle såvel som uformelle, er dog altid vanskelige at ændre fundamentalt, fordi forandringer ændrer det ligevægtpunkt, som er blevet alment anerkendt blandt aktørerne. Omkostningerne ved forandring er derfor typisk høje, og forandring vil kun ske langsomt (Knight, 1992: 127).

Metodiske overvejelser og datamateriale

For at undersøge politiske forligs etablering ønsker jeg at spore normerne om loyalitet, vetoret og opsigelsesprocedure, som definerer forligene som institution. Uformelle institutioner som politiske forlig udvikles gradvist gennem praksis, der over tid bliver sædvane (Svensson, 1994: 7). Netop fordi disse sædvaner udvikles gradvist og ikke er statiske, er en analyse over et langt åremål nødvendig for at undersøge institutioners oprindelse, udvikling og institutionalisering.

Mine ”spor” er partiernes *motiveringer* for at indgå (eller afstå fra at indgå) forlig.¹ Hvor partiers *motiver* er afgørende for at analysere det strategisk-taktiske aspekt af parlamentarisk adfærd, er deres *motiveringer* afgørende for at analysere parlamentariske regler, fordi partierne i fremtiden ikke hæfter for deres skjulte motiver, men derimod for deres offentligt tilkendegivne motiveringer, som dermed bliver normdannende. Motiveringer forstås som de grunde, en taler eksplicit giver for sit standpunkt (Rasmussen, 1985: 58-61).

Kendskab til parlamentarikeres og partiers adfærdsmotiveringer kan erhverves fra flere kilder. Den mest centrale kilde, hvor partiernes adfærd og motiveringer er registreret, er *Rigsdags- og Folketingstidende*. *Rigsdagstidende* er vanskelig at arbejde med, fordi de mange 100.000 sider er uoverkommelige at læse i deres helhed og vanskelige at overskue. For etableringsfasen er data derfor produceret ved indledningsvis at konsultere sekundære kilder, hvori jeg har søgt efter episoder, der ”lugter” af forlig fx. i form af udtryk som *forlig*, *aftaler* eller *overenskomster*. Hovedkilderne til dette første led af dataindsamlinger er *De danske ministerier, bind I, II og III* (Thorsen, 1967, 1972; Kaarsted, 1977) og *Den danske Rigsdag, bind II* (Fabricius, 1951). Dernæst er *Rigsdagstidende* blevet konsulteret for hvert enkelt forlig og undersøgt for spor af forlig i udtalelserne i Folketing og Landsting.

I de historiske fremstillinger er der tendens til at benytte begreberne aftaler, forlig eller overenskomster i flæng. Dette er også tilfældet blandt parlamentarikerne (Frandsen, 2006: 322). Jeg kan derfor ikke henholde mig alene til benævnelserne i registreringen af forligene, men er derimod nødsaget til at undersøge de udtalelser, der knyttes til aftalerne og overenskomsterne, for at bestemme, om der er tale om et politisk forlig.

Der er god overensstemmelse mellem de sekundære kilder og *Rigsdagstidende*. Stort set alle forlig i de historiske fremstillinger blev bekræftet i *Rigsdagstidende*. Denne overensstemmelse er kontrolleret yderligere ved at registrere enkelte større reformer i de historiske fremstillinger, som ikke blev omtalt som forlig, aftaler eller overenskomster, og derefter kontrollere dem i *Rigsdagstidende*. Dette har en enkelt gang ud af 15 kontrolopslag resulteret i, at det på bag-

grund af *Rigsdagstidende* måtte konkluderes, at der var tale om forlig. Dette tilfælde var Landbrugsordningen fra august 1946.

For hvert enkelt forlig har jeg registreret de motiveringer, talerne har benyttet for at indgå forlig, og de eventuelle debatter, som har udviklet sig omkring forligsdannelse. Det fremgår af Knights beskrivelse af institutionalisering, at det handler om almen anerkendelse. Politiske forlig er etableret som parlamentarisk praksis, når de er alment anerkendte blandt politikere og/eller partier. Derudover opfattes det også som tegn på institutionalisering, jo mere eksplicit forligsnormerne formuleres.

Etableringen af politiske forlig 1850-1953

Et politisk forlig er i dag oftest forbundet med ansvarlighed og realitetssans. Der er positiv politisk symbolværdi i at kunne henvise til et *bredt forlig* og med et forlig at kunne gøre det klart, at man ikke bedriver blokpolitik (Wittrup, 1994: 50). Det har ikke altid været tilfældet. De tidligste forlig var bestemt ikke velsete og havde ikke positiv politisk symbolværdi. De var en simpel nødvendighed, såfremt man ønskede at gøre Rigsdagen beslutningsdygtig. Det er naturligvis stadig tilfældet, men man har efterhånden gjort en dyd ud af nødvendigheden. Aldrig har ét parti i Danmark haft flertal i begge ting på samme tid, og kun sjældent har én blok haft flertal i begge ting på samme tid. Samarbejde og koalitionsdannelse har været en nødvendighed også før parlamentarismens praktiske indførelse i 1901.

De tidligste debatter om forlig afspejler, at idealet i begyndelsen var, at Rigsdagens medlemmer gennem en åben saglig debat, ikke præget af partipolitiske fægtninger eller klassebaseret interessevaretagelse, nåede frem til den bedst mulige lovgivningsmæssige løsning for nationen. Idealet var dog meget vanskeligt at realisere. Dels var de forfatningsmæssige stridigheder mellem de to kamre, Folketing og Landsting, dominerende også på tværs af partiskel, dels var samfundsinteresserne ikke lette at forene til en samlet national interesse. Den nye klassedannelse i samfundet slog igennem politisk i form af politiske grupperinger eller partier, der kun nødigt gav indrømmelser til hinanden. Den politiske splittelse gjorde flertalsdannelsen i Rigsdagen særdeles vanskelig. Eksempelvis forsøgte man med ikke mindre end tre folketingsvalg i løbet af ti måneder i 1853-54 at gøre Rigsdagen beslutningsdygtig i forfatningssagen. Det lykkedes ikke for én politisk fraktion at skaffe sig flertallet (Hvidt, 2004: 75).

De tidligste forlig blev især kritiseret pga. (1) private forhandlinger og (2) de forpligtelser, forligene medførte i tingene. Det første registrerede forlig er forfatningsforliget tilbage i 1865 mellem J.A. Hansens Bondevenner, de Nationalliberale, de Konservative og Højre. I den forbindelse udtaler Tscherning

(Bjørnbakker), at forligsparterne ikke kan undskylde ”sig i så henseende, idet man siger, at man har indgaaet en Forpligtigelse, at man er bunden ved en Overenskomst, eller at man selv har overtaget denne Overenskomst; men dette kan ikke være rigtigt, man kan ikke være beføjet dertil” (*Rigsdagstidende*, FT, 1865-66, sp. 1555). Tscherning finder således, at forligsforpligtelser strider imod rigsdagsmedlemmernes beføjelser og dermed ikke kan accepteres.

Også Berg (det Nationale Venstre (NV)) vender sig imod forhandlinger uden for de faste rammer. Han betegner uidentingsforliget mellem Bojsen (MV) og Thomsen (H) i forbindelse med forsvarsordningen 1880 som ”Gift for det parlamentariske Liv” (*Rigsdagstidende*, 1879-80, FT, sp. 7468). Hovedårsagen til det bergske Venstres modvilje mod forlig var forfatningskonflikten og i særdeleshed provisorierne. Således slår Berg fast i forbindelse med forliget om øl- og sukkerafgifterne i 1891, at han ”altid har ment, at der ikke burde blive Fred her i Landet, før vi havde Grundloven rejst paa ret Køl og et Styr for Grundloven, der agter alle dens Bestemmelser” (*Rigsdagstidende*, FT, 1890-91, sp. 5849).

De moderate venstrefolk giver udtryk for, at de føler sig nødsaget til at indgå forlig for at undgå en værre politisk situation, end de konservative regeringer i øjeblikket byder dem. Man søger at opnå det bedst mulige og undgå det værst tænkelige. Således bekræfter også forligsdeltagerne blandt venstrefolkene det uhensigtsmæssige i forlig både politisk og principielt – de overgiver sig af nød.

De første forlig var særdeles vanskelige at opnå, og flere gange måtte regeringen ofre sit politiske liv eller i det mindste sætte det på spil for at opnå forlig. Valgmenighedsforliget i 1868 kom først i stand, efter Konseilspræsident Frijs gjorde spørgsmålet til et kabinetspørgsmål, og de moderate bøjede sig af frygt for at få et endnu mere godsejervenligt ministerium (Engelstoft, 1951: 46). Forligene handlede om at undgå en værre politisk situation, på daværende tidspunkt en mere konservativ og mindre folketingsvenlig regering. De tidlige forlig var i høj grad et udslag af magtpolitik frem for forhandling og var forhadte som sådan.

Loyalitetsnormen

Loyalitetsnormen er den mest komplekse forligsnorm. Overordnet handler den om, at man ikke bryder et forlig, men derudover gælder det også, at man loyalt bærer ansvaret for forliget og ikke udstiller tabere og vindere. Normen om loyalitet formuleres tidligt, og lige fra de første forlig synes *loyalitet* at være forbundet med politiske forlig, ligesom *ansvarlighed* er blevet forbundet med finanslovsnormen. Således udtalte Jagd (H) i forbindelse med finanslovsforliget i 1875, at ”[n]aar det er loyale Mænd, der afslutte en Overenskomst, følger det af sig selv, at de ikke kunne trække sig tilbage under alle mulige Paaskud”

(*Rigsdagstidende*, FT, 1874-75, sp. 6221). Ville man regnes blandt kredsen af loyale mænd, måtte man altså opfylde overenskomsten og holde ord.

I 1875 talte man i overensstemmelse med det daværende ideal om loyale mænd, men omkring århundredeskiftet blev partierne hovedsageligt de loyale deltagere i forliget. Dette kom til udtryk i en debat om forsvarsforliget i 1909, hvor det blev diskuteret, hvorvidt man måtte udtale sig offentligt imod forliget. Forsvarsforliget blev sluttet af tre venstregrupper: J.C. Christensens venstre-reformgruppe, Neergaards venstre-reformgruppe og det Moderate Venstre. Med i forliget var også den faste forligspartner i denne periode, de Frikonservative, mens flertallet i Højre støttede forsvarsordningen uden direkte at være med i forliget. Til forliget findes en forligstekst, som oplæses i Landstinget. Heraf fremgår det for det første, at Landbefæstningen skulle opretholdes til 31. marts 1922, hvor den ville blive nedlagt, hvis Regering og Rigsdag ikke forinden havde besluttet andet, og for det andet, at det var "Forudsætningen for Overenskomsten, at hver af Parterne bevarer sin Overbevisning angaaende Spørgsmaalet" (*Rigsdagstidende*, 1909, LT, sp. 272).

Madsen-Mygdal (partiløs²) syntes dog ikke at ville acceptere forudsætningen i forliget. "[J]eg skulle dog mene, at naar det ærede medlem og jeg afslutte en Overenskomst med hinanden, saa skulle vi da ogsaa føle os forpligtede til trods for hvilken Overbevisning vi have til at faa denne Overenskomst respekteret, ellers synes jeg ikke, vi handle som vi bør" (sp. 199). Madsen-Mygdal henviste hermed til de personlige forpligtelser i forbindelse med forlig. Forsvarsminister J.C. Christensen fandt derimod ikke forudsætningen problematisk, idet man ikke skulle "være blind for, at den Overenskomst ikke er truffen af Enkeltmænd. Det er ikke Enkeltmænd, der staar bagved her, det er Partierne, således som de er gaaet ud af Valgdagen" (sp. 163). J.C. Christensen henviste hermed til *partiernes* forpligtelse i forbindelse med forlig.

Spørgsmålet om, hvem forlig forpligter, blev også genstand for debat i forbindelse med grundlovsforliget i 1914 mellem Venstre Reformpartiet, de Radikale og Socialdemokratiet. Det var første gang, Socialdemokratiet deltog i forlig. Partiets deltagelse skyldtes især Grundlovens historiske betydning for partiet. Forliget føjede Socialdemokratiet til kredsen af forligspartier, og den før så kritiske Borgbjerg (S) gav for første gang offentligt til kende, at også Socialdemokratiet anerkendte loyalitetsnormen.

Forsvarsminister J.C. Christensen (VR) stillede et alternativt grundlovsforslag i bladet "Tiden" dagen efter, at Konseilspræsident Zahle (RV) havde fremsat regeringens forslag på Rigsdagen, hvilket vakte kritik. Under debatten tog J.C. Christensen (VR) flere gange ordet og understregede, at forslaget måtte stå for hans egen regning, hvorfor han ikke fandt, at hans adfærd var proble-

matisk (sp. 100-104). J.C. Christensen fastholdt altså, at det er partierne, der hæfter for forligene, ikke personerne. Men der var ikke fuldkommen enighed om dette normskifte. De øvrige udtalelser tyder snarere på, at både partier og enkeltpersoner var bundet af loyalitetsnormerne. Det er dog tydeligt, at det især er partiernes stilling, der er afgørende, idet Konseilspræsident Zahle (RV) i debatten ønskede at få slået fast, at Venstre Reformpartiet ikke fulgte sin partiformand i denne sag.

I forbindelse med grundlovsforliget blev også indgået valglovsforlig mellem Venstre, de Radikale og Socialdemokratiet. Indenrigsminister Rode (RV) gjorde det i forbindelse med dette helt klart, at loyalitetsnormerne ikke blot gjaldt enkeltpersoner, men også partierne, idet han udtalte, ”at en Mand er en Mand og et Ord et Ord, og hidtil gjaldt det ogsaa for Partierne, at et Parti er et Parti og et Ord er et Ord” (Rigsdagstidende, 1913-14, FT, sp. 5103).

Hvor det i forbindelse med de tidligste forlig var mest afgørende at binde parlamentarikerne personligt, eftersom partisammenholdet både på tværs af kamrene og også i hvert enkelt kammer var usikkert, blev det modsatte forhold gældende efter parlamentarismens indførelse. Man kunne i højere grad stole på partidisciplinen i forbindelse med loyalitetsnormen, mens det tilsyneladende blev vanskeligere at binde de enkelte parlamentarikere uden for tingene. Loyalitetsnormen overholdes af de politiske partier, fordi den er nødvendig for at sikre et gunstigt forhandlingsklima, der under de politiske omstændigheder er nødvendig for at lovgive. Derimod blev gentleman-normen om at holde ord mand og mand imellem mindre afgørende for politiske forlig som parlamentarisk praksis; men ikke nødvendigvis for det politiske arbejdsklima. Politiske forlig bliver en politisk praksis frem for en personlig aftale.

Vetoretten

Normen om, at man ikke kan ændre noget i et forlig, så længe det løber, medmindre alle parter i forliget er enige herom, formuleredes først eksplicit relativt sent, nemlig i forbindelse med grundlovsforliget i 1914. Men meget tidligere findes der spor af, at forligene også blev opfattet som bindende i fremtiden. Første gang var i forbindelse med det store forlig i 1894, hvor garantibeslutningen var et forsøg på at forhindre partierne i at bruge provisorier i fremtiden. I den forbindelse udtalte Thomsen (H), at man med forliget ikke blot afsluttede striden for en enkelt dag, men at det også skulle være en ”Frukt for Fremtiden” (Rigsdagstidende, 1893-94, FT, sp. 5361). Han udtalte desuden: ”Vi erkende nu vel, at en Rigdagsbeslutning som den, der her foreligger, ikke har nogen juridisk bindende Betydning, men der findes dog heldigvis her i denne Verden

ogsaa andre Baand, der ere lige saa stærke som de juridiske Former” (sp. 5362). Under denne debat blev en præcis vetoret dog ikke formuleret.

I forbindelse med forliget om valgretten i 1908 blev forligs fremtidige bindinger også taget op. Borgbjerg (S) udfordrede A. Nielsen (VR), idet han direkte spurgte, om flertallet ”vil [det] være med til, naar dette Forlig er gennemført, straks at kæmpe videre mod den sidste Rest, [...] af den privilegerede Valgret?” (Rigsdagstidende, 1907-08, FT, sp. 6989). A. Nielsen svarede, at det var hans overbevisning, at ordningen ville kunne holde ”en rum Tid” (sp. 6990). Han var ikke villig til at indlede kampen umiddelbart efter forliget, for ”[s]ådan ligger vi ikke Politik. Vor Politik er at arbejde for at skaffe en Løsning paa de store Spørgsmål og Fred og Ro paa de Omraader, hvor der trænges dertil” (sp. 6990). A. Nielsen (VR) fandt det ikke rigtigt, at Venstre Reformpartiet efter forliget gik direkte efter flere indrømmelser ved at samarbejde med andre partier.

Også i forbindelse med vetoretten er partierne de primære aktører fra århundredeskiftet. Forsvarsminister J.C. Christensen (VR) sagde om forsvarsforliget i 1909, der blandt andet omhandlede landbefæstningens fremtid, at det ville være umuligt for en kommende Krigsminister at sige: ”ja, så nedlægger jeg fæstningen næste år”. Det ville være i modstrid med forliget, og begge Rigsdagens ting ville kunne vende sig imod ham (sp. 161). Sikringen for dette var, at det ikke var enkeltmænd, men partier, der stod bag overenskomsten.

I 1914 formuleredes vetoretten endeligt. Borgbjerg (S) udtalte, at når man går frit ind i et forlig, ”saa har de overstemte ogsaa den Pligt loyalt at føre denne Overenskomst ud i Livet, indtil den maatte blive forandret med Samtykke af alle de andre Kontrahenter” (Rigsdagstidende, 1913-14, FT, sp. 5154). Dette er den første eksplicite formulering af vetoretten. Der har tidligere været eksempler på, at man ikke vil acceptere ændringsforslag, men for første gang gøres det klart, at forliget også i fremtiden er afhængig af en enighed i forligskredsen.

Opsigelsesnormerne

Opsigelsesnormen om, at man tydeligt og klart før, under eller umiddelbart efter et valg skal tilkendegive, at man ikke længere føler sig bundet af forliget, bliver ikke formuleret i de år, analysen dækker, 1850-1953. Der er således ingen tilkendegivelser om, hvordan man kommer ud af et forlig på en acceptabel måde. Dette er bemærkelsesværdigt, da forligene allerede senest fra 1894 har langsigtede målsætninger.

En mulig forklaring kan være, at man simpelthen ikke har haft behov for at opsigte forlig. Denne forklaring er dog ikke tilfredsstillende, fordi der faktisk opstod debat om forligsbrud allerede i 1875, hvor Højre, efter regeringen tilkendegav, at den vil indgive sin demission, såfremt de to ting ikke kom til enig-

hed om finansloven, indgik forlig med Landstingets flertal. Forinden havde de dog indgået forlig med Folketingets flertal. Berg (NV) reagerede meget skarpt på dette og anklagede Højre for ensidigt at have brudt aftalen (Rigsdagstidende, FT, 1874-75, sp. 6361). Scavenius (H) forsvarede sig med, at overenskomsten efter hans opfattelse blev indgået under den forudsætning, at man vedblev at stå over for samme politiske situation, hvilket ikke længere kunne siges at være tilfældet (sp. 6371).

Der udfoldes en længere debat om, hvem der har brudt forliget, men både de, der mente, det var et brud, og de, der ikke fandt, det var tilfældet, var enige om normen om, at man ikke ensidigt kunne træde tilbage fra en aftale (sp. 6389, 6395). Allerede i 1875 var der altså normer for, hvordan man *ikke* måtte løsrive sig fra forlig, men der var ingen positiv formulering af, hvordan man kunne løsrive sig fra forligets forpligtelser. Efter 1875 registreres der dog ikke flere direkte anklager om forligsbrud, hvorfor det er sandsynligt, at man ikke ofte har haft behov for en fast opsigelsesprocedure.³

Generel accept og positiv anerkendelse af politiske forlig

I de første hundrede år af dansk parlamentarisk historie udviklede politiske forlig sig fra at være et nødvendigt politisk onde til at være godt parlamentarisk arbejde, der skabte politisk stabilitet gennem bredt partipolitisk samarbejde. Efter den første modstand mod forligene udviklede der sig et nyt mønster i debatterne mellem de partier, der var med i forliget, og de partier, der stod udenfor. Partierne uden for forligene rettede ikke længere kritikken mod selve forligspraksissen, men i stedet mod (1) forligets indhold, hvor det ofte blev fremført, at en af parterne havde givet sig mest, eller (2) at nogle partier ikke var blevet inviteret med til forhandlingerne.

Debatterne var generelt mest hidsige, når der var tale om de såkaldte ”trekantede” forlig, hvor Venstre og Det Konservative Folkeparti splittedes, og traditionelle samarbejdsmonstre blev brudt. Dette fremgår blandt andet af Christmas-Møllers (K) lidenskabelige tale i forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933, hvor de Konservative ikke deltog. Han fremførte, at han ”ingen Bebrejdelse [har] at rette over, at fortrolige Forhandlinger, som vi alle vil have Krav paa at føre,” men han bebrejdede Statsministeren, at han ikke ”giver Offentligheden og Tinget Besked om, hvad der danner Baggrund for Muligheden for Gennemførelsen af dette Lovforslag” (*Rigsdagstidende*, 1932-33, FT, sp. 2816). Udtalelsen bærer tydeligt præg af, at private forhandlinger og forlig ikke længere var problemet. Problemet var at stå udenfor, så man ikke kunne deltage i de *reelle* forhandlinger.

Forligene blev allerede efter 1901 udsat for mindre principiel kritik, eftersom Venstrereformpartiet som forligsparti indstillede kritikken, og den principielle kritik forsvandt stort set efter 1914, hvor også Socialdemokratiet deltog aktivt i forligskredsen. Gradvist blev forligsdannelse en politisk dyd frem for et politisk onde. Eksempelvis udtalte Stauning (S) i forbindelse med det første kriseforlig, at ”just det, at der handles i denne Sag, er en værdifuld Styrkelse af det parlamentariske Liv” (Rigsdagstidende, 1931-32, FT, sp. 725). Samme holdning gjorde sig gældende i forbindelse med Landbrugsordningen i 1946, hvor S. Nielsen (DKP) mente, at finansminister Kristensen (V) for en gangs skyld ville få blomster, såfremt han brød løftet om at indføre en afgift på is, hvortil finansministeren svarede, at han ikke mente, det ”det vil højne det parlamentariske liv, hvis man kom ind på at bryde sine løfter” (Rigsdagstidende, 1946-47, FT, sp. 884).

Forlig og de ikke-juridiske bindinger, der følger heraf, er altså ikke længere gift for parlamentarismen, men derimod med til at højne det parlamentariske liv og gøre mindretalsregeringer handlingsdygtige. Analysen viser, at politiske forlig opstod som følge af gentagen interaktion mellem aktører, særlig Venstre og Højre. Højre trumfede de første forlig igennem for at fastholde regeringsmagten og opnå politiske resultater, hvilket havde vist sig umuligt pga. den permanente mindretalssituation, hvor det parlamentariske krav om flertal kun kunne skabe skrøbelige løsninger og eventuelt sammenbrud af systemet. Over tid bliver forligene alment accepteret som parlamentarisk praksis i takt med, at de øvrige partier tilslutter sig forligene og anerkender de positive effekter heraf. Men det er fortsat uafklaret, om forlig som institution gennem tiden er blevet forandret og i så fald på hvilken måde og af hvilke årsager.

Nye spillere i 1973. En forandring af institutionen?

Analysen ovenfor viser, at politiske forlig som uformel institution, der strukturerer konkurrerende partiers interaktion, blev etableret meget tidligt i dansk politik. Andre har imidlertid udråbt 1970'erne som tidspunktet, hvor politiske forlig blev etableret som parlamentarisk praksis. Ifølge Aage Fransen, tidligere folketingsmedlem for Socialistisk Folkeparti, blev forligene grundlagt som parlamentarisk praksis i 1975 med dannelsen af folkeskoleforliget, fordi det var det første forlig uden udløbsdato (Frandsen, 2006: 121), og Christiansen har påpeget, at veto retten muligvis blev nedfældet for første gang i en forligstekst i forbindelse med Augustforliget i 1976 (2002: 25). Det viser sig dog, at veto retten også er formuleret i boligforliget fra 1974, hvor det lyder: ”Partierne er enige om, at de ikke i denne fireårs-periode vil søge gennemført boligpolitiske

love, der ændrer indholdet af de i aftalen truffne beslutninger, medmindre der er enighed partierne imellem” (betænkning afgivet af boligudvalget 11/1 1974).

En analyse af forligshyppigheden viser endvidere, at antallet af forlig steg kraftigt omkring 1973⁴ (Pedersen, 2005). 1970’erne har således påkaldt sig opmærksomhed, når politiske forlig har været genstand for analyse og debat. Også ud fra en teoretisk synsvinkel er 1970’erne interessante, fordi antallet af partier i Folketinget blev fordoblet ved jordskredsvalget i 1973, hvilket må betragtes som et eksternt chok, som forandrede forhandlingssituationen i Folketinget drastisk. Spørgsmålet er, om politiske forlig som institution blev forandret i denne periode.

Både Frandsen og Christiansen fremhæver veto retten som det nye, der skete i 1970’erne. Analysen ovenfor viser, at veto retten allerede blev formuleret i forbindelse med grundlovsforliget i 1914. Der er således ikke tale om en ny norm i institutionen. Men der kan afgjort være tale om en højere grad af institutionalisering af denne norm i 1970’erne, hvor den ikke blot gives til kende af enkeltpersoner fra Folketingets talerstol, men nedfældes i de egentlige forligstekster, som partierne bliver enige om. Normen bliver dermed mere eksplicit og mere forpligtende.

Den øgede institutionalisering er et resultat af de ”gamle” partiers behov for at regulere nye spillere. De gamle partier har ikke erfaringer med de nytilkomne partier, som de kan bygge deres tillid på, og derfor var der øget behov for at sikre, at normerne blev overholdt. Den uformelle institution blev mere formaliseret, idet normerne blev nedskrevet og dermed kunne håndhæves med større fasthed over for de nye partier. Veto retten er ikke en ny opfindelse af 1970’erne, men normen institutionaliseres yderligere som følge af den ændrede magtbalance i Folketinget, der øgede behovet for gensidig forsikring imod svigt. Med andre ord blev politiske forlig som uformel institution styrket i 1970’erne.

Ny flertalskonstellation i 2001. En forandring af institutionen?

Siden valget i 2001 har der været bemærkelsesværdigt mange diskussioner om forligsbrud. Eksempelvis har der været diskussion om forligsbrud i forbindelse med folkeskoleforliget, valgkredsreformen, 10. klasse-forliget og gymnasierformen. En simpel søgning på ordet ”forligsbrud” på Infomedia for henholdsvis perioden 20. november 2001 til 20. november 2007 og den foregående seksårsperiode fra 20. november 1995 blandt fire af landets største landsdækkende dagblade⁵ viser, at der var i alt 223 artikler, som nævner forligsbrud i perioden efter valget i 2001, mens der i den forudgående seksårige periode var mindre end halvdelen, 106 artikler, som nævner forligsbrud.⁶ Der er således indicier på, at partiernes adfærd i forbindelse med forlig har ændret sig.

Frandsen mener, at der er sket en afgørende ændring i forligskulturen med regeringsskiftet i 2001. Særligt finder han, at regelgrundlaget for aftaler uden fast udløbsdato er blevet forsøgt omfortolket, så et parti har mulighed for at træde ud af et forlig, hvis man klart har sagt, at man ønsker ændringer, og/eller forliget har varet ganske mange år (2006: 328). Derudover finder Frandsen, at forhandlingskulturen har ændret sig ved det, at partierne ikke længere trækker en streg i sandet og ”lukker” et politikområde for en tid ved at indgå forlig. I stedet kan man fortsætte med at reformere og agere meget offensivt på området. Endelig er det blevet den mest udbredte kutyme, at der kun indgås forlig med fast udløbsdato (2006: 344-345). Aage Frandsen mener, at det er imod god parlamentarisk skik, at et flertal i Folketinget imod et mindretal laver en nyfortolkning af gældende regler (pp. 344-345).

Dette rejser to spørgsmål: Er forligsinstitutionen forandret, og er forandringen imod god parlamentarisk skik? Det sidste spørgsmål først. Den historiske analyse af etableringen af politiske forlig viser, at forligsinstitutionen er et produkt af magtfulde aktørers evne til at opstille en adfærdsregulerende institution. Politiske forlig er således blevet etableret af politisk stærke aktører og har som sådan skabt grobund for inddragelsen af mindretal i politiske beslutninger, men det er ikke ensbetydende med, at institutionen nogensinde har været en konsensusinstitution. Dette viser sig blandt andet ved, at flertalsregeringer indgår væsentligt færre forlig end mindretalsregeringer (Klemmensen, 2005), hvilket tyder på, at forligsnormerne er underlagt de parlamentariske vilkår. Desuden har politiske forlig ikke før været udsat for et nært så stort pres for forandring, hvorfor vi faktisk ikke ved, om der findes normer for ændringer af normer, som Frandsen antyder.

Det andet spørgsmål om, hvorvidt politiske forlig er blevet omfortolket, er mere vanskeligt at besvare. Den mest intense debat om forligsbrud handler om folkeskoleforliget fra 1993. Samtlige af Folketingets partier med undtagelse af Det Konservative Folkeparti deltog i folkeskoleforliget fra 1993. Der var således tale om et meget bredt forlig, hvor såvel SF som Fremskridtspartiet var med. Efter valget overtog Venstre og Det Konservative Folkeparti regeringsposterne og fik flertal sammen med støttepartiet Dansk Folkeparti. Det betød, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti samarbejdede parlamentarisk med Venstre, men stod uden for kredsen af partier, som havde sluttet forlig om folkeskolen. Regeringen havde flertal til at ændre folkeskoleloven, men ifølge forligsnormerne kan det kun ske ved, at alle forligspartier bliver enige. I dette tilfælde alle Folketingets partier med undtagelse af Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti.

Dette udgjorde et dilemma for regeringen. Birthe Rønn Hornbech (V) påpegede, at forlig kan udgøre et demokratisk problem, hvis de gøres så bindende, at en ny sammensætning af Folketinget forbliver uden konsekvenser (Politiken, 20/4 2002). Hvis regeringen ikke brugte sit flertal, havde den altså accepteret, at normerne mellem partierne på Christiansborg er vigtigere end vælgernes dom. Marianne Jelved (RV) fremførte derimod, at politiske forlig er nødvendige for at opretholde den tillid mellem partierne, som er nødvendig for at sikre politisk stabilitet (Weekendavisen, 1-7/2 2002). Hvis regeringen brød folkeskoleforliget, risikerede den at gøre uddannelsespolitikken til en kampzone og gøre elever, læreres og forældres hverdag mere ustabil og omskiftelig.

I april 2002 fremsatte regeringen et lovforslag om at afskaffe kommunernes pligt til at tilbyde modersmålsundervisning. Forslaget havde på forhånd flertal, fordi Dansk Folkeparti støttede det. De øvrige partier i forligskredsen protesterede, og 17. april 2002 udspillede der sig en debat i Folketinget som følge af et spørgsmål, Frank Jensen (S) stillede til statsministeren, hvori han bad statsministeren bekræfte, at regeringen havde begået forligsbrud. Forud havde undervisningsminister Ulla Tørnæs (V) udtalt, at hun vedkendte sig, ”at jeg bryder en mangeårig tradition, nemlig når regeringen nu ønsker et forslag vedtaget, som ikke har fuld opbakning i den tidligere forligskreds” (Politiken, 11/4 2002). Men statsministeren fandt ikke, der var tale om et forligsbrud og svarede på spørgsmålet, at: ”Undervisningsministeren ikke har sagt, at det her er et forligsbrud, og det er det heller ikke. Det er en fornyelse af en gammel aftale efter de regler, der gælder for det, nemlig at man inden valget annoncerer, at man ønsker sådanne ændringer, og derefter forhandler man med forligskredsen” (Rasmussen, 2002).

Dette er en ny fortolkning af forligsnormerne, fordi det hidtil ikke har været tilstrækkeligt før et valg at ytre, at man ønsker ændringer. Man skal derimod klart opsiges forliget for at signalere, at forhandlingsproceduren ændres, og vetoretten træder ud af kraft. Ifølge Aage Frandsen (SF), som sad med ved forhandlingerne om en ny folkeskolelov, blev forligsbruddet især fremtvunget af Det Konservative Folkeparti, som traditionelt har stået uden for folkeskolepolitikken, men som nu som regeringsparti havde en enestående chance for at gøre sin politik gældende. Ved en hård forhandlingskurs tvang de Venstre til at vælge mellem regeringsgrundlaget og forligskredsen, og så vægtede sammenholdet i regeringen trods alt mest (2006: 127-146).

I dette tilfælde er der altså tale om forligsbrud; men er ét brud lig med forandring af institutionen? For forandring taler, at der har været mange beskyldninger om forligsbrud i tiden efter VKO-flertallets etablering. Såvel oppositionspartier som regeringspartier har været beskyldt for forligsbrud. Imod

forandring taler, at statsministeren fastholder, at forligsbud ikke er acceptabel adfærd og dermed indirekte anerkender normen. Desuden har den seneste debat om endnu et muligt opgør med folkeskoleforliget bekræftet den hidtidige praksis. Således udtalte uddannelsesordfører Christine Antorini (S) under valgkampen i november 2007, at ”hvis der kommer en socialdemokratisk ledet regering efter valget, så melder vi nu, at vi ønsker en bredere forligskreds om folkeskolen, og dermed opsiges vi folkeskoleforliget” (Politiken, 31/10 2007).

Dermed handler Socialdemokraterne i overensstemmelse med de hidtidigt gældende regler for opsigelse af forlig: At forliget klart skal opsiges forud eller umiddelbart efter et valg. Normerne har muligvis været under pres, men ser ud til at bestå. Til gengæld er det muligt, at praksis er på vej til at ændre sig, så det bliver mere almindeligt at gøre brug af opsigelsesprocedurerne, end det hidtidigt har været. Dette betyder, at forlig fortsat vil forpligte partierne på en bestemt adfærd, men at forlig ikke er en nær så stærk forsikring om stabilitet på et politikområde. Dette betyder, at gevinsterne ved at indgå forlig falder, og man derfor muligvis enten vil se et fald i antallet af forlig, eller at forligene i højere grad bliver indgået med en fast udløbsdato.

Grunden til, at normerne er blevet udfordret og praksis muligvis forandret, er, at regeringen har haft styrken og incitamentet til det. Regeringen har haft styrken ved sit flertal med Dansk Folkeparti og har haft incitamentet, fordi særligt Det Konservative Folkeparti kunne opnå politiske gevinster ved at ændre folkeskoleloven. Socialdemokraternes udspil under valgkampen tyder endvidere på, at praksissen om at vægte regeringssamarbejdet over forligskredsen har vundet udbredt accept, idet Socialdemokraterne viser sig parat til at opsiges et forlig for at få samarbejdet med Det Radikale Venstre til at fungere. Der er således større tilbøjelighed til at ville udnytte flertallet, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at det inden for de seneste år har været muligt at danne flertal uden midterpartierne, hvorfor tendensen til blokpolitik har udfordret forligs langsigtede konsekvenser – i det mindste for forlig uden fast udløbsdato.

Politiske forlig: konsensus som følge af magtpolitik

De første forlig bliver indgået i Rigsdagens første år under pres fra de konservative regeringer, som hentede ressourcer fra, at kongen udnævnte regeringen, og det dermed var muligt for Højre at fastholde magten, selvom Venstre havde flertallet i Folketinget. Højre havde interesse i at indgå forpligtende aftaler med Venstre for at kunne anvende magten til at lovgive, og Venstre havde interesse i at indgå forlig med regeringen for at undgå, at en ny og mere konservativ regering blev indsat. Det er således de to magtfulde aktører i Landstinget og Folketinget, som finder sammen om at danne politiske forlig, og langsomt

spredes accepten af den nye parlamentariske praksis. Politiske forlig etableres som uformel institution i interaktionen mellem aktører, der hver især ikke har ressourcer til at ændre de formelle institutionelle omstændigheder (Grundloven) og derfor har incitament til at udvikle uformelle spilleregler, som gør politiske resultater mulige.

Forligsinstitutionen har været udsat for pres inden for de seneste år, hvor VK-regeringen har haft flertal alene med Dansk Folkeparti. Det Konservative Folkeparti havde interesse i at omfortolke eller bryde forligspraksis i forbindelse med folkeskoleforliget for at få indflydelse på et område, der i årtier havde været lukket land for partiet. Dansk Folkeparti har endvidere haft interesse i at bryde mangeårige samarbejds mønstre for at opnå optimal indflydelse og politiske indrømmelser til højrefløjen. Der har således været ressourcer og vilje til at lægge pres på forligsinstitutionen. Dette har medført nogle ændringer i praksis, således at forlig i højere grad vil blive opsagt, når den politiske situation tillader det, og partierne derfor i højere grad vil indgå forlig med fast udløbsdato. Dette ændrer dog ikke på, at de grundlæggende spilleregler fortsat står ved magt: Forlig må ikke brydes uregelmæssigt, og alle partier i forligskredsen har vetoret over den forligsbelagte lovgivning.

Analysen leder frem til to væsentlige konklusioner. Den ene af særlig interesse for dansk politik. Den anden af generel interesse for studier af uformelle institutioners etablering og forandring.

Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis viser, at det konsensusdemokrati, Danmark er blevet udnævnt som eksempel på, ikke er ensbetydende med fravær af politisk konflikt. Samarbejdet mellem konkurrerende aktører er blevet initieret af, at magtfulde aktører kunne vinde fordele ved samarbejdet. Desuden er brugen af politiske forlig betinget af magtbalancen i parlamentet mellem partierne og mellem regering og opposition. Dermed må konsensusdemokrati betragtes som en løsning på en konflikt og ikke som fravær af konflikt.

Politiske forlig opstår som følge af magtfulde aktørers interaktion i en situation, hvor formelle institutioner snarere udgør et problem end en løsning, uden nogle af aktørerne dog har magt til at ændre dem. Analysen viser, at uformelle institutioner er robuste, men ikke uforanderlige. Forligene bliver som institution tilpasset den aktuelle magtrelation mellem aktørerne. Således kan det være fordelagtigt at nedtone skellet mellem etablering og forandring i studier af uformelle institutioner og i stedet fokusere på den stadige vekselvirkning mellem aktørrelationer og uformelle institutioner.

Noter

1. Helmke og Levitsky har en udfoldet diskussion af de metodiske problemer ved at identificere uformelle institutioner. De præsenterer tre metoder: 1) hypoteseudvikling om aktørers adfærd, som kun vil forekomme, hvis en given institution er virksom, 2) interview med de involverede aktører, og 3) analyse af sanktionsmekanismer. Fremgangsmåde 2) og 3) er ikke anvendelige i dette tilfælde, da de involverede aktører er døde, og der findes meget få brud på forlignormerne i etableringsfasen. Den første mulighed kunne anvendes til identifikation af forlig tilbage i tiden, men den er ikke nær så egnet til at studere etableringen af forlig, hvor de adfærdsregulerende normer er under udvikling.
2. Madsen-Mygdal var med i venstrereformpartiet frem til 1909, hvorefter han optrådte som partiløs indtil 1913, hvor han kort før sin død blev medlem af Det Radikale Venstre.
3. Opsigelsesnormen bliver således ikke grundlagt i den analyserede periode. Alligevel indgår den som en definerende norm, fordi den senere er blevet identificeret som forlignorm blandt andet med udtalelser fra Mogens Lykketoft (S) og Marianne Jelved (R), der begge henviser til Poul Schlüter som ophavsmand (*Weekendavisen*, 2002; Nielsen og Pace, 2002: 106).
4. Denne tendens viser sig ikke, når den opgøres i andelen af forlignbelagt lovgivning (Christiansen, 2009: 72-5). Men det absolutte antal forlig stiger voldsomt, hvilket tyder på, at partierne indgår flere forlig om mindre i denne periode end tidligere.
5. *Politiken*, *Morgenavisen Jyllandsposten*, *Information* og *Berlingske Tidende*.
6. Øges sammenligningsperioden til ti år, dvs. fra 20. november 1991 til 20. november 2001, er antallet af artikler, som nævner forlignbrud, 142.

Litteratur

- Bates, Robert H. (1988). "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism", *Politics and Society*, vol. 16, pp. 387-401.
- Christiansen, Flemming J. (2002). "Politiske forlig og mindretalsparlamentarisme i dansk politik", *Politologiske Studier*, 5. årg, nr. 2, pp. 23-37.
- Christiansen, Flemming J. (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 423-440.
- Christiansen, Flemming J. (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, ph.d. afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Damgaard, Erik (1987). "Ændringer i den parlamentariske kultur", *Politica*, 19. årg., nr. 3, pp. 280-289.
- Elster, Jon (1989). "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, pp. 99-117.

- Engelstoft, Povl (1951). "Under grundloven af 1866", pp. 7-280 i Knud Fabricius (red.), *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, bind II, København: J.H. Schultz Forlag
- Fabricius, Knud (red.) (1951). *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, bind II, København: J.H. Schultz Forlag.
- Frandsen, Aage (2002). "Regeringen bryder parlamentarisk praksis", kronik i *Morgenavisen Jyllandsposten*, 16/4.
- Frandsen, Aage (2006). *Politik i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Helmke, Gretchen og Steven Levitsky (red.) (2006). *Informal Institutions & Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hvidt, Kristian (2004). "Det folkelige gennembrud 1850-1900", i Olaf Olsen (red.), *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, bind 11, København: Gyldendal.
- Jensen, Henrik (1999). "Folketingets partigrupper", pp. 103-130 i Stig Ole Andersen et al. (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*, København: Folketingets Præsidium.
- Klemmensen, Robert (2005). "Forlig i det danske Folketinget 1953-2001", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 440-453.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaarsted, Tage (1977). *De danske ministerier 1929-53. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Luebbert, Gregory M. (1986). *Comparative Democracy*, New York: Columbia University Press.
- Mershon, Carol (1999). "The Cost of Coalition: A Five-Nation Comparison", pp. 227-265 i Shaun Bowler, David M. Farrell and Richard S. Katz (red.), *Party Discipline and Parliamentary Government*: Ohio State University Press.
- Meyer, Poul (1965). *Politiske Partier*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- Nielsen, Rune A. og Katja K. Pace (2002). *Forligsdannelse i Folketinget Strategisk eller normstyret adfærd?* Speciale afleveret ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, marts 2002.
- Norton, Philip (2001). "Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure", *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, no. 3, pp. 13-33.
- Nørgaard, Asbjørn S. og Robert Klemmensen (2009). "Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag? Korporatisme og parlamentariske forlig i Danmark, 1958-1999", *Politica*, 41. årg., nr. 1, pp. 68-91.
- Pedersen, Helene H. (2005). *Politiske forlig i dansk politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*. Speciale afleveret ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Politiken*, 11/4 (2002). "Uforsonligt opgør med folkeskolen", 1. sektion, p. 6.
- Politiken*, 20/4 (2002). "Tendens: Forlig eller fornyelse", Debat, p. 5.
- Politiken*, 31/10 (2007). "S klar til at bryde folkeskoleforlig", 1. sektion, p. 1.
- Rasmussen, Anders F. (2002). Spm. nr. 1712 – besvaret 17/02-2002, http://www.ft.dk/Samling/20012/spor_sv/S1712.htm.
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser. En historisk-politologisk debatanalyse 1894-1984", *Historie*, 16, årg., pp. 56-118.
- Rigsdagstidende*, relevante år.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Svensson, Palle (1994). "Brud eller kontinuitet i nyere dansk parlamentarisme", *Politica*, 26. årg., nr. 1, pp. 6-11.
- Thorsen, Svend (1967). *De danske ministerier 1848-1901. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Thorsen, Svend (1972). *De danske ministerier 1901-1929. Et hundrede politisk-historiske biografier*, København: Pensionsforsikringsanstalten.
- Weekendavisen*, 1-7/2 (2002). "Bytte, bytte købmand", 1. sektion, p. 2.
- Wittrup, Jesper (1994). "Konflikt og konsensus i det danske Folketing", *Politica*, 26. årg., nr. 1, pp. 46-56.

Martin Ammitsbøll Husted

Rusland og globaliseringen – i fortid og nutid¹

Hvordan har Rusland mødt udfordringen fra den økonomiske globalisering? Artiklen undersøger spørgsmålet gennem en komparativ analyse af Ruslands globaliseringsevne under zarismen (1853-1914) og i dag (1991-2009) med fokus på åbenhed over for udenlandsk ekspertise og kapital samt værditilvæksten via eksport. De to perioder fremstår som de store globaliseringsrunder i verdenshistorien, og Ruslands udgangspunkt er i begge præget af krise og truende tab af stormagtsstatus. Artiklen understreger, hvorledes den russiske politiske elite i perioderne gennem statsintervention i strategiske sektorer forsøger at udnytte globaliseringens økonomiske muligheder med det mål at genopbygge landets stormagtsstatus – en statsadfærd, der i artiklen finder teoretisk forståelse i begrebsparret *geopolitics* og *geoeconomics*.

Efter Sovjetunionens sammenbrud har debatten centreret sig omkring Ruslands nye globale rolle. Debatten fremkaldes af Ruslands økonomiske udvikling i det seneste tiår, der kendetegnes af høj økonomisk vækst. Det har medført landets inklusion i gruppen af udviklende økonomier bestående af Brasilien, Rusland, Indien og Kina (BRIC landene). En gruppe finanshuset Goldman Sachs anser som nye økonomiske magtcentre, som fremtidens stormagter (O'Neill, 2001).

Russerne hilser udviklingen velkommen, men opfatter til forskel fra de tre andre opkommende stormagter ikke situationen som ukendt. Rusland har nemlig før i sin moderne historie gennemgået en kapitalistisk ekspansionsperiode, der fulgte i kølvandet på den første globaliseringsrunde. I 1853-1914 gennemgik det zaristiske Rusland en voldsom industriel moderniseringsproces, der ligesom i 1991-2009 kom som resultatet af en krisetilstand. Hvor Rusland af i dag måtte genrejse sig fra Sovjetunionens rester i 1991, måtte det zaristiske Rusland rejse sig fra nederlaget i Krimkrigen i 1856.

En værdifuld tilføjelse til debatten om forståelsen af Ruslands økonomiske og storpolitiske udvikling er sammenligningen mellem det nutidige Ruslands udvikling og det zaristiske Ruslands. Den komparative analyse mellem de to perioder tilføjer vigtige indsigter til den akademiske debat om landets storpolitiske og økonomiske udvikling. Derom handler det følgende.

Metode

Artiklen laver en komparativ analyse af Ruslands globaliseringssevne under zarismen (1853-1914) og i dag (1991-2009) med særligt henblik på landets åbenhed over for udenlandsk ekspertise og kapital samt værditilvæksten via landets eksport.

Analysen motiveres af de ligheder og forskelle, som Rusland og dets globale økonomiske omgivelser udviser i 1853-1914 og 1991-2009. Perioderne opfattes som to økonomiske globaliseringsrunder. Globaliseringsrunderne defineres som overbegreb for de makrohistoriske skift i global økonomisk udvikling i perioderne (Zakaria, 2008). Perioden 1870-1914 fremstår som den første globaliseringsrunde. Her knyttedes et globalomspændende handels- og finansielt netværk, der afsluttes med Første Verdenskrig. Perioden 1970-2009 fremstår som den anden globaliseringsrunde. Den er i sin grundstruktur ækvivalent til den første men i sin udførelse mere detaljeret. Anden globaliseringsrunde står fortsat på. Begge globaliseringsrunder har Rusland som en aktiv storpolitisk og økonomisk aktør.

Artiklen laver en diakron analyse af den russiske globaliseringsstrategi i 1853-1914 og 1991-2009 for at forstå ligheder og forskelle. En diakron analyse undersøger historiske fænomener over tid med vægt på forståelsen af fænomenernes oprindelse, udvikling og resultater. De udvalgte perioder indeholder mange ligheder, og derfor benytter artiklen et *most-similar design* som metode (Gerring, 2001). Designvalget begrundes med tre hensyn. For det første er 1853-1914 og 1991-2009 yderpunkter for den sovjetiske mellemperiode. Sovjetperioden bedømmes som nulpunktet for Ruslands integration i global økonomi. Artiklens udvalgte perioder udgør forbindelsen i analysen af det zaristiske Ruslands deltagelse i en globaliseret økonomi og lignende anstrengelser i nutidens Rusland.

For det andet er perioderne kapitalistiske ekspansionsperioder, hvor Rusland gennemgår kraftig økonomisk vækst. Her er statsintervention i fremvæksten og udnyttelsen af strategiske industrier centrale fællestræk.

For det tredje er Rusland storpolitisk engageret i begge globaliseringsrunder. Forskellen ligger i statens motivation for deltagelsen i globaliseringsrunderne. I 1853-1914 motiveres Ruslands globaliseringsstrategi af ønsket om reetablering af landets geopolitiske status i Europa. Sammenlignet med 1991-2009 fremstår Ruslands globaliseringsstrategi todelt. På første plan er målsætningen etablering af landet som geoøkonomisk global magtfaktor. På andet plan motiveres målsætningen stadig af geopolitiske ambitioner. Bedømt i et *most-similar design* fremstår Ruslands globaliseringsstrategi med tydelige ligheder og interessante forskelle.

Analysens teoretiske ramme

Afsnittet fremstiller analysens teoretiske begrebsramme. De følgende afsnit indeholder definitioner, der tjener som fundament for den teoretiske ramme og udgør grundlaget for den empiriske analyse af Ruslands globaliseringsevne.

Definitionen af globalisering

Globalisering forstås som processen af økonomisk interaktion og integration mellem stater på globalt plan. Processen stiller krav til stater, idet den forudsætter åbenhed, hvis stater vil deltage konkurrencedygtigt i globaliseringen. Globaliseringen stiller statslige eliter over for en skillevej. På den ene side kan eliterne reagere med åbenhed, der muliggør aktiv integration og udnyttelse af den økonomiske globalisering. På den anden side kan eliterne afvise kravet om åbenhed og lukke sig beskyttende om den nationale økonomi (Sørensen, 2009: 81-82).

Diskussionen om karakteren af nutidens globalisering kan forstås ud fra to argumenter. På den ene side fremføres argumentet om den ”globaliserede økonomi”. Nutidens globalisering anses her som en historisk nyskabelse. Den globaliserede økonomi er én, der i uset grad indarbejder nationale økonomier i et globalt økonomisk system baseret på interdependens, og hvor kapital- og informationsstrømme med stor hastighed overskrider landegrænser i globale bevægelser. Konsekvensen af nutidens globaliserede økonomi er, at staten mister størstedelen af sin regulerings- og interventionsmulighed over sin nationale økonomi (Hirst og Thompson, 1996: 28-32).

Det andet og kontrasterende argument er den ”internationale økonomi”. Argumentet medgiver, at nutidens ”globalisering” fremviser et højt handels- og investeringsniveau, samt at nationale økonomier baserer sig på en interdependens. Indvendingen er, at interdependensen har strategisk karakter, da stater bibeholder deres regulerings- og interventionsmulighed. Globaliseringen er resultatet af staters internationale økonomiske relationer, hvilket ikke betyder historisk nyskabelse. Argumentet støttes af sammenligningen med første globaliseringsrunde 1870-1914. Den kendetegnes af tilsvarende niveauer af økonomisk globalisering og interdependens og betød ikke mindre mulighed for statsintervention. Det centrale kritikpunkt er, at staten i begge globaliseringsrunder optræder som afgørende økonomisk og politisk aktør. Argumentet fastholder troen på staters medbestemmende rolle i udviklingen af international økonomi (Hirst og Thompson, 1996: 24-28; Weiss, 1998).

Artiklen stiller sig sympatisk over for det andet argument om den ”internationale økonomi”. Det følger af, at analysen af Ruslands globaliseringshistorie indeholder fund, der underbygger argumentet for statens fortsatte rolle i na-

tional og global økonomi, samt at økonomisk globalisering *ikke* er en historisk nyskabelse. Artiklen påpeger, hvordan den russiske stat er en afgørende politisk og økonomisk entreprenør i udnyttelsen af økonomiske muligheder i globaliseringsrunderne.

Åbenhed som et empirisk mål for globaliseringsevne

Artiklen benytter begrebet "åbenhed" som empirisk operationalisering af statens globaliseringsevne og globaliseringsstrategi. Åbenhed måles empirisk ud fra 1) statens niveau af samhandel og vidensdeling med udlandet, 2) sammensætningen af statens eksport og import, 3) tiltrækningen af direkte udenlandske investeringer (FDI) og af ekspertise (Skak, 2009a: 38-42).

Statens rolle i den økonomiske globaliseringsproces

Artiklen anser statens rolle i den økonomiske globaliseringsproces som værende bestemt af statens karakter. Den findes inden for de sammensatte begrebslige rammer af den *moderne westfalske* stat, der insisterer på suverænitets ukrænkelighed,² og i begrebet *konkurrencestat* (Cerny, 1990; Sørensen, 1998: 159-161).

Artiklens definition af "konkurrencestaten" ligger på linje med Palan et al. (1996). De definerer konkurrencestaten som resultatet af stateres adaption til den økonomiske globalisering. Under de forhold forfølger stater: "a set of policies that are explicitly aimed at improving the climate for business (national and/or multinational) and hence at enhancing the 'competitive' advantage of such countries in the global economy" (Palan et al., 1996: 6).

Den komplekse *moderne konkurrencestat* indeholder flere karaktertræk. Staten har træk fra "udviklingsstaten" (se nedenfor). Som udviklingsstat formår statsmagten at hæve sig over særinteresser og forankre sig i samarbejdet mellem civilsamfundet og erhvervslivet, der fremmer økonomisk udvikling. Endvidere er staten engageret i ejerskab og drift af strategiske virksomheder, hvor den udøver en form for statskapitalisme (Evans, 1995).

Bag om konkurrencestatens logik

Grundlaget for at anskue konkurrencestaten som en analytisk værdifuld vinkel findes i forståelsen af logikken mellem stater, der her betegnes "konkurrenceløse". Den er konsekvensen af økonomisk globalisering, hvor stater konkurrerer om markedsandele, tiltrækning af ekspertise og kapital. Logikkens grundlæggende forståelse fremstilles af Edward Luttwak (1990), der med sondringen *geopolitics* og *geoconomics* opstiller et interessant begrebspar.

Luttwaks argumentation antager, at stater indgår i mellemstatslig konkurrence. Konkurrencen er centreret om spørgsmålet om fordelingen af relativ magt (Waltz, 1979), og logikken hos Luttwak er determineret af magtpolitik. Magtpolitik medfører statsadfærd, der i forskellige historiske epoker udfolder sig i forskellige konkurrenceformer. *Geopolitics* forstås som den traditionelle militære rivalisering mellem stater. Konkurrenceformen er koncentreret om staternes militære kapabiliteter. *Geoeconomics* er staters konkurrence, nu koncentreret omkring maksimeringen af deres relative økonomiske konkurrenceevne og markedsandele. *Geoeconomics* er på overfladen en fredeligere konkurrenceadfærd, der i nutidens økonomiske globalisering har fortrængt traditionel militær rivalisering som konkurrenceformen mellem stormagter. Dog er rationalet for konkurrenceadfærden stadig determineret af magtpolitik med det konfliktmæssige perspektiv som kerne (Luttwak, 1990: 20-23).

Konkurrencestatens strategier

Konkurrencestatslogikken uddybes i fremstillingen af de strategier, konkurrencestaten benytter i den økonomiske globalisering. Palan et al. fremsætter i *State Strategies In The Global Political Economy* (1996) en typologi for konkurrencestatens strategier. Blikket rettes mod tre³ konkurrencestatsstrategier, der benyttes i analysen af den russiske stats globaliseringsevne: 1) *store regionale markeder*, 2) *udviklingsstaten*, 3) *hegemoni*.

Store regionale markeder

Strategien forstås bedst med eksemplet EU. Dannelsen af et fælles marked baseret på ensartede regelsæt, valuta og integration af de europæiske økonomier har gjort EU til et tiltrækkende investeringsmiljø i den globale økonomi. For konkurrencestaten er adgangen til store regionale markeder ensbetydende med konkurrencemæssig fordel på den globale økonomiske scene (Palan et al., 1996: 55-76).

Udviklingsstatsstrategien

Konkurrencestaten fører en strategi til at fremme den nationaløkonomiske udvikling. Statens identitet forstås ud fra to karakteristika. For det første er det en "udviklingsstat". For det andet en stat, der er bevidst om sin nationaløkonomiske svaghed vis a vis andre stater. Fra den erkendelse følger udviklingsstatsstrategien. Udviklingsstatsstrategien betinges af, at staten viser evne til sammensmeltning mellem det "private" og det "offentlige". En proces hvor den industrielle udvikling planlægges og udføres igennem statsintervention,

der fremhæver statsmagten som politisk entreprenør, der legitimerer den førte økonomiske politik med investeringsmæssige tiltag.

Udviklingsstatens teoretiske begrundelse fremstilles af økonomen Friedrich List. I *Das Nationale System der Politischen Ökonomie* (1841) argumenterer List for nødvendigheden af statsintervention i udviklingsstatens økonomiske udvikling med eksempelvis toldmure til beskyttelse af udviklende national industri. Kun gennem statsintervention og beskyttelse kan nationale industrier vokse sig konkurrencedygtige med allerede udviklede nationers industrier (Levi-Faur, 1997: 166-171; Skak, 2009a: 55-58).

Hegemoni

Hegemonistrategien udspringer af neorealismens fokus på fordelingen af relativ magt mellem stormagter og konsekvenserne for det internationale system. "Magt" refererer til stormagters militære, økonomiske og teknologiske kapabiliteter. Stormagter udviser magtbetinget adfærd, hvis endemål er hegemonisk dominans i det internationale system. Hegemonisk dominans forstås som besiddelsen af en magtposition, der tillader udøvelsen af dominans i hegemonens interessesfære. Eksempelvis kontrollen over regionens marked eller en strategisk ressource (Gilpin, 1981).

Hegemonistrategi kan teoretiseres ud fra en kritisk vinkel. Fokus er på de iboende svagheder, som enhver stormagt oplever i forsøget på at opretholde hegemoniet. Her er Paul Kennedys *The Rise and Fall of the Great Powers* (1988) og analysebegrebet *imperial overstretch* af central betydning. Kennedys analyse konkluderer, at hegemoner har tendens til overbelastning af økonomiske ressourcer gennem oparbejdelsen af for tunge militærbudgetter i forsøget på at opretholde hegemoniet.

Første hovedafsnit har redegjort for og ført en kritisk diskussion om udvalgte kernebegreber, der tjener to formål. For det første har diskussionen udfyldt den teoretiske ramme for artiklens empiriske analyse. For det andet fungerer den som artiklens begrebsramme for den empiriske analyse af Ruslands globaliseringsstrategi i de udvalgte perioder. Begrebsrammen tydeliggør de ligheder og forskelle, Ruslands globaliseringsevne oplever i de to perioder.

Zarismens Rusland 1853-1914

Analysen af første periode tager udgangspunkt i Ruslands nederlag i Krimkrigen i 1856. Her identificeres motivationen for den efterfølgende modernisering. På den baggrund analyseres effekterne af moderniseringen og den russiske globaliseringsevne ved inddragelse af konkurrencestatsstrategierne, hvis teoretiske forståelseskraft søges afprøvet med de empiriske data.

Krimkrigen og moderniseringens afgørende beslutningstagere

Nederlaget i Krimkrigen i 1856 åbnede øjnene på den russiske autokratiske-militære elite for realiteten, at Rusland ikke længere var fuldgældigt medlem af stormagtsklubben. Krigen afslørede en dyb kvalitativ forskel på de krigsførende magters kapabiliteter. På den ene side stod Rusland, på den anden Frankrig og Storbritannien. Analysen koncentrerer sig om den logistiske dimension af konflikten for at identificere den bagvedliggende økonomiske forskel som forklaringen på den kvalitative forskel.

Frankrig og Storbritannien vedligeholdte hele krigen en logistisk livline fra Krim til Marseille og Liverpool. Den forsynede krigsskuepladsen med tropper og materiel på tre uger og opretholdt en kampstyrke på ca. 200.000. En betragtelig præstation, hvis grundlag var økonomisk og industriel styrke. Til sammenligning førte russerne forstærkninger og forsyninger frem til Krim helt fra Moskva. En proces på tre måneder! Krigsindsatsen vanskeliggjordes af manglende jernbane syd for Moskva, svindende industriel produktion pga. blokade og truende statsbankerot (Kennedy, 1988: 218-228). Grundlaget for forskellen fremgår af tabel 1, som angiver BNP *per capita* for udvalgte europæiske stormagter i 1850-1890. Den kvalitative forskel er målt i velstandsniveau og afgør, hvorvidt staterne kan føre en længevarende krigsindsats, hvis nødvendige betingelse er adgangen til kapital.

Tabel 1. BNP per capita fra udvalgte europæiske stormagter i perioden 1850-1890

	1850	1860	1870	1880	1890
Storbritannien	458	558	628	680	785
Frankrig	333	365	437	464	515
Tyskland	308	354	426	443	537
Østrig	283	288	305	315	361
Rusland	175	178	250	224	182

Note: Opgjort efter 1960 US dollar. Rusland er fremhævet med fed.

Kilde: Kennedy (1988: 220).

Det fremgår, at de allieredes økonomiske styrke langt overgår den russiske. Samtidig gennemgår russisk økonomi en vækstperiode fra 1870'erne, efter moderniseringen slår igennem. Analysen påpeger, at russisk økonomi mangler styrke pga. manglende industrialisering. Rusland kunne ikke opretholde krigsindsatsen på mellemlangt sigt. Det gjorde sammenbruddet uundgåeligt.

Nederlaget medførte choktilstand i den politiske elite. En af tidens absolutte toppolitikere, zarens bror ærkehertug Konstantin Nikolaevich erkendte i 1856:

“We cannot deceive ourselves any longer. We are both weaker and poorer than the first-class powers, and furthermore poorer not only in material but also in mental resources” (Kennedy, 1988: 227). Erkendelsen af nederlaget som et resultat af Ruslands tilbagestående kom til udtryk i den ideologiske elite, der med Mikhail Pogodins ord erklærede: “The old system has outlived its time” (Eklof et al., 1994: 22).

Bevidstheden om statens militære svaghed som konsekvens af industriel tilbagestående førte til et moderniseringsprogram formuleret i gruppen centreret om ærkehertug Konstantin Nikolaevich. Gruppen anses som reform- og moderniseringsprogrammets mest betydningsfulde aktør, idet den på zarens ordre stod for hovedparten af det kommissionsarbejde, der udmundede i “De Store Reformere” i 1860’ernes Rusland, heriblandt ophævelsen af livegenskabet (Eklof et al., 1994).

Programmet skulle bringe Rusland tilbage som førsteklasses stormagt, men reformgruppen erkendte, at målet var urealiserbart med landets egne kræfter. Gruppen søgte derfor allerede i 1858 at formulere programmet ud fra visionen om at “strengthen our commercial links with foreign nations and to adopt therefrom the advances in science that have been achieved in recent years in Europe” (Eklof et al., 1994: 23).

Succeskriteriet for moderniseringen lå i åbningen af den russiske økonomi over for den internationale økonomiske udvikling og igennem tiltrækningen af udenlandsk ekspertise og kapital at modernisere landet.

Moderniseringen og den økonomiske udvikling 1860-1914

Moderniseringen i perioden 1860-1914 medførte gennemgribende ændringer af landets økonomi. Analysen bedømmer, om moderniseringen kan forklares som en statsstyret proces rettet mod forbedring af globaliseringsevnen. Det udfoldes i fire delafsnit, der hver analyserer reformer, der eksemplificerer moderniseringsprocessen.

Landreformerne

Moderniseringsprogrammet tog fart i 1861 med landreformerne, der førte til livegenskabets ophævelse. Med reformen i 1861 opmuntredes de frigjorte bønder til at søge mod uopdyrkede egne i Sibirien eller begynde dyrkelsen af egen jord. Statens rolle i ophævelsen af livegenskabet anses som et eksempel på statsmagtens autonomi. Reformen beviste, at staten var tilstrækkelig stærk til at gå mod grundlæggende interesser hos den landbesiddende godsejerklasse, der udgjorde en stor del af den autokratisk-militære elite (Gatrell, 2003: 28-36).

I efterfølgende landreformer er det især premierminister Stolypins regeringsperiode 1906-1911, der integrerer landbrugets udvikling i globaliseringsstrategien. Udskiftningsreformerne fra 1906 rettede sig mod udskiftningen af gårde fra landsbyfællesskabets uproduktivt dyrkede fællesarealer til effektive private brug. Reformerne gennemførtes med den danske udskiftningsmodel som forbillede under ledelse af danskeren C.A. Koefoed (Jensen, 1993).

Stolypins reformer fokuserede på tiltrækningen af udenlandske bønder og eksperter, der med kapital og ekspertise bidrog til opbygningen af en konkurrencedygtig landbrugssektor. Koefoeds viden om landsbrugets effektive indretning bidrog til reformprocessen. Det samme gjorde summen af anstrengelserne af de mange tilflyttede europæiske landmænd omkring Østersøen og i Sibirien, der formåede at modernisere driften (Hansen og Jensen, 1993).

Landreformerne er eksempel på vellykket statslig intervention. Reformerne baserede sig på statens autonomi og forankring i civilsamfundet samt målrettede udnyttelsen af den udenlandske ekspertise og kapital, der fulgte med politikken om åbenhed.

Statsadministrationens udvikling

Ruslands reform- og moderniseringsprogram afhang af, at det politiske system formåede at imødekomme udfordringen. Analysen fremdrager to betragtninger. Første betragtning fastslår, at det lykkedes at udvikle statens bureaukratiske netværk og institutioner i tilstrækkelig grad til at igangsætte reform- og moderniseringsprogrammet. Det ses i kapacitetsudvidelsen i antallet og uddannelsen af embedsmænd til central- og distriktsadministrationen. Embedsmænd blev i stigende grad universitetsuddannet og professionelle.

Kapacitetsudvidelsen ses ligeledes i udviklingen af det bureaukratiske system. Systemet gennemgik en funktionel differentiering. Der indførtes specialiserede ministerier, som erstattede det traditionelle kollegialsystem. Politiske beslutninger i kollegialsystemet blev truffet kollektivt inden for hvert kollegium, fx. krigskollegiet, der bestod af underordnede enheder eksempelvis hær og flådedepartementet. Systemets beslutningsproces var langsom og afløstes af effektive specialiserede ministerier. Professionalismen og specialiseringen bevirkede over tid, at der udvikledes en institutionel effektivitet i statsadministrationen, der øgede reformprogrammets fart (Shakibi, 2006: 432-435).

Anden betragtning fokuserer på det blivende problem i statsadministrationen. Ruslands absolutistiske system betød, at enhver debat om reform- og moderniseringsprogrammets retning og indhold afhang af zarens godkendelse. Problemerne begrænsedes, når zaren udviste politisk lederskab som fx. Alexander II (1855-1881) men øgedes markant, når zaren manglede politisk tæft eller

ikke var politisk interesseret fx. som Alexander III (1881- 1894) og Nikolaj II (1884-1917) (Barnett, 2004: 23-25). Den overordnede bedømmelse er, at det koordinerede reform- og moderniseringsprogram blev forsinket men gennemførtes som følge af statsadministrationens udvikling.

Den industrielle udvikling

Reformprogrammets centrale mål var udviklingen af industrien og infrastrukturen. Det bedømmes i analysen som essentielle sektorer i opbyggelsen af faktisk industriel styrke (Von Laue, 1954: 60-63). Udbygningen af Ruslands industri og infrastruktur betingedes af adgangen til udenlandsk kapital, ekspertise og entreprenører som følge af russisk tilbagestående. Derfor iværksattes initiativer designet til at tiltrække disse med tilbuddet om adgang til landets overskud af billig arbejdskraft, land og råstoffer. Finansminister Sergei Vitte fremstillede i 1899 zar Nikolaj II for følgende memorandum, der dokumenterer statens rolle i formuleringen i globaliseringsstrategien:

... We need capital, knowledge and the spirit of enterprise. Only these three factors can speed up the creation of a fully independent national industry ... The influx of foreign capital is ... the sole means by which our industry can speedily furnish our country with abundant and cheap goods. ... We have at our disposal cheap labour, tremendous natural riches, and only the high price of capital now stands in the way of getting cheap goods. So why not let foreign capital help us to obtain still more cheaply that productive force of which alone we are destitute? (Von Laue, 1954: 68).

Med strategien tog industrialiseringen fart i Rusland. Moskva og Skt. Petersborg udvikledes til industribyer, og anlæggelsen af jernbaner eskalerede voldsomt. Energiforbruget i form af kul, gas, petroleum og hydroelektricitet er her en sigende indikator for industrialiseringsprocessen, idet forbruget angiver landets økonomiske puls. I 1890 forbrugte landet 10,9 millioner tons kul. I 1910 lå forbruget på 41 millioner tons. Forbruget tyder på en støt industriel udvikling, der vidner om relativ succesfuld industrialisering, men sammenlignes Ruslands energiforbrug med andre stormagter, er udviklingen dog begrænset. USA's energiforbrug var i 1890 på 147 millioner tons og udviklede sig i 1910 til 483 millioner tons kul. Tysklands energiforbrug var på 71 millioner tons i 1890 og udviklede sig i 1910 til 158 millioner tons kul (Kennedy, 1988: 257-258).

Den industrielle udvikling gjorde sig gældende inden for eksportorienterede sektorer som sværindustrien, fx. kul og stål, hvor Ruslands output i 1913 over-

halede stormagterne Frankrig, Østrig-Ungarn og Japan. Økonomiens diversitet inkluderede russiske industrier, der var konkurrencedygtige i den kemiske, elektriske samt militære sektor (Gatrell, 2003).

Udviklingen indeholdt en strukturel svaghed i bestemte industrielle sektorer, hvor det næsten alt for godt lykkedes den russiske stat at tiltrække udenlandsk kapital og ekspertise. Det vanskeliggjorde udviklingen af nationale russiske industrier. En udvikling, der eksempelvis ses i strategiske sektorer som minedrift og olieudvinding, hvor henholdsvis 90 og 100 pct. var på udenlandske hænder. Styrkeforholdet mellem udenlandsk og russisk ejerskab af strategisk industri satte staten i et afhængighedsforhold til udenlandsk knowhow (Carstensen, 1983).

Smørekspporten som eksemplificerende case

Ruslands konkurrencestatsstrategi analyseres ved inddragelse af en specifik case i industrialiseringen: smørekspporten. Inddragelsen af smørekspporten understreger, at den russiske stat formåede at gennemføre forbedringer af globaliseringsevnen. Smørekspporten afhang pga. smørrets forgængelighed af effektiv infrastruktur, der realiseredes gennem statsintervention. Interventionens massive omfang tydeliggøres af, at smørproduktionens tyngdepunkt lå i Sibirien. Den enorme landmasse udviklede sig i 1880-1910 fra arktisk udørk til blomstrende produktionscentrum for verdens næststørste smørproduktion. At det lykkedes den russiske stat at "åbne Sibirien" og integrere et utilgængeligt landområde i en globaliseret økonomi, skyldes statens investering i anlæggelsen af den transsibiriske jernbane. Prisen for konstruktionen af den transsibiriske jernbane beløb sig i 1891-1900 på ca. 1000 millioner rubler. Investeringens omfang understreges af det faktum, at Ruslands årlige statsbudget i perioden var ca. 1500 millioner rubler (Waldron, 2006: 472).

Statsinterventionen betød, at smørekspporten i 1896-1913 blev syv gange større. Russisk smør etablerede sig succesfuldt på europæiske markeder fx. Tyskland og Storbritannien. Væksten i smørekspporten udviklede sig så voldsomt i 1896-1913, at landets procentvise andel af smørekspporten på verdensplan i 1902 etablerede Rusland som verdens næststørste eksportørland. En position kun overgået af periodens største smøreksporthører – Danmark (Larsen, 2007: 171, 291-310). Casen understøtter analysens fund om den aktive russiske statsmagt og den generelt vellykkede industrialisering i første periode.

Ruslands konkurrencestatsstrategi 1853-1914

Indsættes analysens fund i typologien fra begrebsrammen, bedømmes Rusland i 1853-1914 som en konkurrencestat, der gør brug af "udviklingsstatsstrate-

gien". Strategien udtrykkes i Vittes memorandum til zaren i 1899, der på to måder udviser Lists anbefalinger til udviklingsstatens økonomiske udvikling. For det første bør udviklingsstaten i overgangsperioden fra landbrug til industriøkonomi være bevidst om sin ufordelagtige udgangsposition vis a vis udviklede industrilande. For det andet måtte landet tiltrække udenlandsk kapital til bestemte sektorer. Russisk industri måtte beskyttes i opstartsfasen men udvikles til eksport til det internationale marked.

Toldpolitikken er interessant i bedømmelsen af, om eliten virkelig gjorde brug af Lists anbefalinger. Tabel 2 sammenligner udvalgte europæiske stormagters toldsats i 1870-1910. En fundamental observation fremhæves: Rusland er i perioden den mest protektionistiske stat.

Tabel 2. Toldsatser fra udvalgte europæiske stormagter 1870-1910

	Frankrig	Tyskland	Storbritannien	Rusland
1870	2.9*	#	6.6	12.8
1880	5.2	5.8	4.6	15.4
1890	8.0	8.8	4.8	34.4
1900	8.8	7.4	5.2	32.6
1910	8.2	7.4	4.9	27.8

Note: *Toldsatsen fremstår som pct. af importen, # angiver manglende data.

Kilde: Capie (1983: 20-21).

Det understøtter analysens argument, at eliten forsøgte at beskytte landets industri i opstartsfasen. Effekten af toldpolitikken kvalificeres i etableringen af russisk jern- og stålindustri, der hovedsagelig opstod som følge af udenlandske virksomheders etablering i Rusland, særligt tyske firmaer. Her fremstår toldbarrieren som værnet for industriens vækst, der først koncentrerede sig om imødekommelsen af russisk jern- og stålefterspørgsel og dernæst ekspanderede til et globalt marked. Det lykkes fra 1890'erne den russiske jern- og stålindustri at levere 91,7 pct. af alt jern og 97,1 pct. af alt stål til det russiske marked (Ananich, 2006: 415). Med Lists indflydelse formulerede Vitte en økonomisk politik med blandingen af åbenhed og tillukning som grundlaget for udviklingsstatsstrategien.

For det andet er Lists påvirkning gennemgående i den russiske elites opfattelse af industrialiseringens nødvendighed. Kun gennem udvikling af industriel styrke kunne Rusland opnå den militære styrke, dets stormagtsambition krævede. List anså selv stormagtsstatus, militær konkurrence og industriel styr-

ke som forbundet: “War or the very possibility of war makes the establishment of a manufacturing power an indispensable requirement of a nation of the first rank” (Kennedy, 1988: 697).

Delkonklusionen på første periode i den komparative analyse falder i tre punkter. For det første bør den russiske autokratisk-militære elites villighed til modernisering ved indtrædelse i den første globaliseringsrunde primært forstås ud fra behovet om modernisering af økonomien som et middel til genopretning af statens stormagtsstatus. For det andet underbygger analysens fund Luttwaks teoretiske opfattelse om den determinerende påvirkning fra magtpolitik på staters adfærd. Rusland er i 1853-1914 en konkurrencestat, der motiveres af magtpolitik af formen *geopolitics*. For det tredje er Rusland en udviklingsstat, der følger Lists strategiske anbefalinger i industriel udvikling, der bedømmes som vellykket givet udgangspunktet.

Nutidens Rusland 1991-2009

Rammen for de følgende delafsnit er Ruslands krise som følge af Sovjetunionens sammenbrud i 1991. Først redegør analysen kort for præsident Jeltsins reformer og deres konsekvenser. Derefter udfoldes analysen af præsident Putins forsøg på at genrejse Rusland storpolitisk og økonomisk efter 1999. Endelig diskuteres spørgsmålet om, hvilken form for konkurrencestatsstrategi Rusland forfølger.

Det nye Rusland 1991-1999. Sovjetunionens arv og Jeltsins reformer

I 1991 var Rusland i krise. Sovjetunionens sammenbrud tvang den politiske elite omkring præsident Boris Jeltsin til at genfortolke Ruslands storpolitiske og økonomiske stilling. Internationalt stod det klart, at supermagtstatusen var forsvundet og stormagtstatusen alvorligt svækket. Nationalt krævede krisen indgreb for at genrejse en sammenbrudt økonomi og genopbygning af staten (Waller, 2005: 13-18).

Baggrunden for de økonomiske og politiske problemer i 1990'ernes Rusland er to faktorer. Den ene centrerer sig om de strukturelle svagheder fra den sammenbrudte sovjetiske realøkonomi, det nye Rusland overtog som sin økonomiske grundstruktur. Strukturen domineres af storindustrielle komplekser med våbenproduktion og sværindustri som tyngdepunkt. Den industrielle infrastruktur var forældet, og de statsejede virksomheder var i udgangspunktet både urentable og ude af stand til at konkurrere i en global markedsökonomi (Waller, 2005: 192-196).

Den anden faktor er Jeltsins reformer og deres utilsigtede konsekvenser, der her inddeles i tre fokuspunkter. For det første var tiltroen til effekterne af en

liberal “chokkur” for stor. Igennem deregulering, privatisering af statsejede virksomheder samt indførelsen af markedsøkonomi forventedes reformerne at løfte Rusland ud af planøkonomien og ind i den globale markedsøkonomi. For det andet medførte tiltroen til effekterne af liberal deregulering en utilsigtet udvikling, hvis konsekvenser truede statsmagten med tabet af evnen til at handle som effektiv og autonom politisk aktør. Dereguleringen indebar en magtforskydning mellem center og periferi, idet centralmagts beføjelser og ansvar, fx. skatteinddrivningen, blev overtaget af de føderale enheder og regionale guvernører, der opstod som regionale magtcentre med egen dagsorden (Waller, 2005: 192-199).

For det tredje medførte den såkaldte “voucher-privatisering” samt “lån for aktier-privatiseringen” en begrænsning af centralmagts politiske og økonomiske autonomi. Voucher-privatiseringen i perioden fra 1992-1994 rettede sig mod privatiseringen af de ca. 15.000 statslige virksomheder. Her modtog hver russisk statsborger en voucher, der repræsenterede en andel af de statslige virksomheder. Mange borgere oplevede dog akut fattigdom og solgte deres voucher til fx. fabriksdirektører. Det fremmede privatiseringsprocessens fart, men på bekostning af statens indtægter ved voucher-privatiseringen, idet mange virksomheder blev solgt billigt (Skak, 2009b: 122-125).

Statsmagts manglende økonomiske og politiske råderum uddybedes markant med lån for aktier-privatiseringen fra 1994. Lån for aktier-privatiseringen motiveredes primært af behovet for at råde bod på statens budgetunderskud. Kort sagt blev aktier udbudt i statslige virksomheder, fx. energisektoren, mod at private investorer lånte staten penge. Dette åbnede for en korrump overtagesproces, der domineredes af en kapitalstærk erhvervselite med sin egen-interesserende dagsorden. Erhvervseliten, “oligarkerne”, opkøbte store dele af statsvirksomhederne og fik kontrol over strategiske sektorer som olie- og energisektoren. Sektorenes store indtægtsmuligheder betød, at oligarkerne snart øvede betydelig indflydelse på den økonomisk svage centralmagts beslutningsproces (MacFarlane, 2006: 43-46).

De samlede konsekvenser af Jeltsins reformer var statens tab af autonomi på væsentlige områder og forlængelsen af krisen. Analysen kan derfor ikke direkte identificere en klar globaliseringsstrategi i Jeltsin-perioden ud over ønsket om at indtræde i den økonomiske globalisering.

Putins Rusland

Den politiske og økonomiske situation var ustabil i 1999, da Vladimir Putin indtrådte i russisk toppolitik. Sammenlignet med Jeltsinperioden er Putins magtovertagelse i 1999 og tiden fremefter vigtig, idet analysen identificerer

politiske tiltag, der viser to centrale udviklingstræk. For det første formåede Putin at igangsætte genopbygningen af statsmagtens kapabilitet fx. i begrænsningen af oligarkernes politiske indflydelse. For det andet formuleres og gennemføres under Putins lederskab en konkurrencestatsstrategi, der klart baserer sig på Ruslands udnyttelse af mulighederne i den økonomiske globalisering. De to udviklingstræk har selvforstærkende karakter. Putins reetablering af statens centraliserede magt opfattes som betingelsen for gennemførelsen af en konkurrencestatsstrategi, der tillader Rusland at udnytte den økonomiske globalisering.

Analysen af de to udviklingstræk retter sig først mod statsmagtens rekonstruktion og vurderer, om den nødvendige betingelse opfyldes. Derefter vender analysen sig mod gennemførelsen af konkurrencestrategien.

Statsmagtens rekonstruktion

Analysen af Putins politik til genrejsning af statsmagten har fokus på centralmagtens forhold til periferien, dvs. de regionale guvernører samt i begrænsningen af oligarkernes politiske indflydelse. Styrkelsen af centralmagtens kapabilitet over for periferien finder sit udtryk i to tiltag fra år 2000. For det første udstedte Putin et præsidentielt dekret om nyordningen af Ruslands administrative struktur. Kernen lå i indsættelsen af præsidentielle udsendinge som kontrollanter for de regionale guvernører. Tiltaget styrkede centralmagtens magt over for periferien, idet den åbenlyse korruption og magtmisbruget nu faldt til lavere niveau. For det andet gennemførtes en skattereform med en privat indkomstskat på 13 pct. og virksomhedsskat på 20 pct. Tiltaget øgede statens indtægter og stabiliserede den generelle økonomiske situation, imens oprettelse af en føderal politistyrke for økonomisk kriminalitet og korruption styrkede centralmagtens kontrol over den regionalbaserede skatteinddrivelse (Skak, 2009b: 127).

Putins tiltag for at begrænse oligarkernes politiske indflydelse fulgte to spor. I det første satte Putin klare rammer for oligarkernes adfærd med ordene: "De kan beholde det, De allerede har stjålet, men fra nu af skal De følge reglerne, betale skat, foretage investeringer og holde Dem ude af politik" (Skak, 2009b: 128). Første spor vidner i sig selv ikke om centralmagtens ønske om direkte konfrontation med oligarkerne. Det ønske ses imidlertid i andet spor. Begrænsningen af oligarkernes politiske magt understreges med Putins vilje til aktivt at bruge statens magtmidler, fx. den førømtalte særlige politistyrke samt efterretningstjenesten FSB. Fokus i andet spor var at understøtte Putins advarsel med truslen om centralmagtens konsekvente indsats mod politisk aktive oligarker. Truslen realiseredes med Jukossagen i 2003. Den politisk aktive

oligark Mikhail Khodorkovskij blev anklaget og dømt for skattesnyd, og hans oliefirma Jukos nationaliseret (Goldman, 2004).

Putins genopbygning af statsmagtens kapabiliteter bedømmes som generelt vellykkede. Det lykkes at reetablere centralmagtens kontrol over regionerne, genskabe et stabilt grundlag for skatteinddrivelse og begrænse oligarkernes politiske indflydelse. Den russiske statsmagt fremstår således handlekraftig og opfylder den nødvendige betingelse for en konkurrencestatsstrategi.

Statens rolle i den russiske økonomi 2000-2009

Sideløbende med Putins genrejsning af statsmagten har den russiske økonomi oplevet en markant vækst. Økonomien har i tiåret 1998-2008 haft en gennemsnitlig årlig vækstrate på 7 pct.⁴ og må betragtes som genstartet i forhold til 1990'ernes problemer. Den russiske økonomi har siden 2000 været positivt påvirket af generelt stigende energipriser. Olieprisen⁵ er steget som følge af de indtil 2008 stigende internationale konjunkturer, og sammenhængen mellem Ruslands økonomiske vækst og energiprisen afspejler landets rolle som storeksportør af naturressourcer (MacFarlane, 2006: 53-56).

Det faktiske grundlag for størstedelen af økonomisk vækst i Rusland i perioden 2000-2008 kan tilskrives landets status som storeksportør af energi og olie til store regionale markeder samt den høje energipris. Netop dette grundlag for den økonomiske vækst har ført til en distinkt russisk konkurrencestrategi, designet til at udnytte de ressourcemæssige eksportmuligheder (Hancock, 2007: 87-94).

Putins strategi til udnyttelse af de russiske muligheder i den økonomiske globalisering kan analyseres fra ud fra følgende perspektiv: Udviklingsstatens fokus på nødvendigheden af statsintervention. Perspektivet åbner for delanalysen af den russiske konkurrencestatsstrategi. Den belyses ved udviklingen efter den omtalte Jukossag i 2003. Siden Jukossagen har russisk erhvervsliv i strategiske sektorer, især energisektoren, været under voksende indflydelse fra topembedsmænd, såkaldte *siloviki*. Eliten er centreret omkring Putin og har primært som Putin baggrund i efterretningstjenesten FSB. Betydningen af *silovikierne* anses som et godt argument for at betragte udviklingen i Rusland som resultatet af statsintervention (Skak, 2009b: 126-129).

Statens kontrol med dele af det russiske erhvervsliv bliver gennem eliten udbygget i så høj grad, at de dominerede sektorer de facto indgår i staten som integrerede institutioner. Putins konkurrencestatsstrategi formuleredes ud fra Ruslands mulighed for at eksportere naturressourcer til det globale marked. Det nødvendiggjorde statens kontrol med disse sektorer (Waller, 2005: 205-209). Analysen hæfter sig ved et præsidentielt dekret fra august 2004, der

udpegede “strategiske virksomheder” som centrale for russisk økonomi samt resulterede i “strategiske udnævnelser” til deres bestyrelser. Dekretet sikrede statens kontrol over 1.000 “strategiske virksomheder” i primært olie-, energi- samt minesektorerne gennem topembedsmændenes udnævnelse til bestyrelsesformænd (Waller, 2005: 208-209).

Bedømmelsen af Ruslands konkurrencestatsstrategi 2000-2009

Analyseres Putins globaliseringsstrategi ud fra typologien *udviklingsstaten*, udviser Ruslands konkurrencestatsstrategi siden år 2000 interessante træk. Grundlæggende er det klart, at den politiske elite bag Putin anså Ruslands svækkede stormagtsstatus i 1990’erne som konsekvens af den manglende økonomiske udvikling. Strategien har været at løse krisen og bringe Ruslands stormagtsstatus tilbage igennem økonomisk udvikling, hvilket stemmer overens med udviklingsstatens rationale.

Ruslands økonomiske udvikling har både været kendetegnet af en sammensmeltning mellem det private-offentlige regi og af aktiv statsintervention. Statslige entreprenører har intervenseret i strategiske sektorer, og den industrielle udvikling har til en vis grad været resultatet af statsintervention, idet strategiske virksomheder er blevet beskyttet samt ledet i bestemte retninger.

Argumentet for at inkludere typologierne *hegemoni* og *store regionale markeder* i bedømmelsen af Ruslands konkurrencestrategi er, at salg af naturressourcer spiller en bestemmende rolle i den russiske opfattelse af muligheden for at drage fordel af den økonomiske globalisering. Ruslands forsøg på at opbygge *store regionale markeder* får udtryk i bestræbelserne på at danne et fælles økonomisk rum i SNG-landene. Bevæggrunden for forsøg på at skabe et integreret økonomisk rum i nærregionen motiveres af økonomiske og storpolitiske overvejelser. For det første vil integrationen af nærregionens økonomier styrke afsætningsmulighederne for russisk eksport. Dannelsen af en toldfri zone i SNG-landene beskyttet udadtil med importrestriktioner vil tillade udvikling af konkurrencedygtig russisk industri. Et hensyn, der har ligheder med Lists anbefalinger til udviklingsstaten. For det andet betyder økonomisk integration øget russisk indflydelse i nærregionen. Den storpolitiske ambition er således at genopbygge russisk hegemoni i tidligere Sovjetrepublikker (Hancock, 2006).

Den russiske status som hovedleverandør til det europæiske energimarked taler for inklusionen af konkurrencestrategien *hegemoni*. Ruslands hegemoniske position over for sine europæiske handelspartnere på energimarkedet har tilladt Putin at udnytte den europæiske afhængighed til en anerkendelse af landets ønsker. Samme hegemoniske position determinerer Ruslands adfærd, der centrerer sig mod at bibeholde hegemoniet. Det kommer til udtryk i be-

tydningen, anlæggelsen af energiinfrastruktur til at forsyne Europa tillægges. Ruslands hegemoni afhænger af transitlande, og *pipeline politics* er derfor et spørgsmål om national sikkerhed. Rusland udviser derfor en storpolitisk adfærd, der arbejder for linjeføringen gennem transitlande, hvor landet har dominerende indflydelse. Adfærden stemmer overens med Luttwaks teoretiske sondring mellem *geopolitics* og *geoeconomics*. I begrebsparrets optik er stormagten Rusland engageret i magtpolitisk adfærd og benytter sig af økonomiske magtmidler i forsøget på at udvide stormagtstatusen i stedet for traditionelle militære (Gilpin, 1981).

Globaliseringsvanskeligheder for Rusland

Afslutningsvis er spørgsmålet, om Ruslands konkurrencestrategi(er) i anden periode er succesfuld(e). Fokus er på tre svagheder, hvis påvirkning er problematiske for fortsat russisk udnyttelse af globaliseringen. Første svaghed udspringer af Putins forsøg på at genrejse Rusland som stormagt. Problemet er, at Ruslands stormagtambitioner som følge af afhængigheden af udlandet ikke tillader traditionel stormagtsadfærd. Et eksempel er nationaliseringen af Jukos i 2003, som på den ene side betød, at staten fik kontrol med den strategiske energisektor, og på den anden side medførte en kapitalflugt på 7,7 mia. \$ i løbet af tre måneder. Et andet eksempel er Ruslands intervention i Georgien i 2008. Her understregede Rusland sin magt i nærregionen, men en direkte konsekvens af den russiske adfærd var en kapitalflugt på 30 mia. \$. (Skak, 2009b: 128, 141)

Begge eksempler viser, hvorledes russisk storpolitisk adfærd har en begrænsende effekt på stormagtsambitionerne, der får karakter af en *catch 22*-situation. På den ene side ønsker Rusland at opføre sig som traditionel stormagt, på den anden tillader selve grundlaget for stormagtsadfærd pga. afhængigheden af global økonomi ikke en sådan adfærd. Kapitalen flygter fra Rusland, når landet opfører sig som en sådan stormagt.

Anden svaghed betragtes som indholdsmæssig. Den opstår af mangelfuld erkendelse af, at Ruslands økonomiske udvikling afhænger af åbenhed over for globaliseringsprocessen. Her præges landets adfærd af yderst selektiv åbenhed. Den politiske elite har forbudt udenlandsk deltagelse i 1990'ernes privatiseringsprocesser, pålagt restriktioner på udenlandsk ejerskab af strategiske sektorer, fx. i naturressourcesektoren og våbenindustrien. Samlet begrænses omfanget af investeringerne i økonomien og efterlader industrier i en tilstand af manglende modernisering og udvikling. Eliten har til gengæld tilladt åbenhed for udenlandske investeringer i fx. finanssektoren, der indeholder totalt udenlandsk ejede banker (Waller, 2005).

Tredje svaghed er et strukturelt problem i russisk økonomi og konkurrencestatsstrategi. Overordnet påpeger analysen, at Ruslands økonomi og konkurrencestatsstrategi er for afhængig af energisektorens eksport. Bedømmelsen finder støtte i den økonomiske krise, økonomien oplever i forbindelse med den globale finanskrisen i 2008/2009. Økonomiens afhængighed udstilles, idet det russiske aktiemarked i september 2008 næsten reduceres med 70 pct. Grundlæggende er russisk økonomi for snæver i sammensætningen, hvor 72, 5 pct. af Ruslands samlede eksport⁶ udgøres af energisektoren, hvorimod 6,6 pct. kommer fra landbruget og 19,4 pct. fra industriel produktion (Skak, 2009b).

Den strukturelle svaghed i russisk økonomi præsenteres i tabel 3, der viser sammensætningen af udvalgte staters industrielle sektorer målt ud fra *Revealed Comparative Advantage* (RCA). Tabellens RCA tillader komparationen af staternes konkurrencedygtighed på det globale marked i graden af industriel specialisering. Tabellen fremhæver, at Ruslands økonomiske struktur er problematisk. Landet er i alle kategorier undtagen "Civile flyvemaskiner, rumfartøjer" og "Biler" på sidstepladsen (Cooper, 2006: 407-413).

Tabel 3. Ruslands RCA sammenlignet med andre de BRIK lande samt USA sammenlignet, 2004

Produktgruppe	Rusland	Kina	Brasilien	Indien	USA
Elektroniske komponenter	0,02	0,69	0,06	0,07	1,13
Computerudstyr	0,05	2,38	0,32	0,06	0,71
Traktorer	0,14	0,14	3,41	0,93	1,27
Civile flyvemaskiner, rumfartøjer	0,32	0,07	2,64	#	3,67
Biler	0,06	0,01	0,66	0,17	0,48
Forbrændingsmotorer	0,10	0,19	1,79	0,43	1,32
Medicinalvarer	0,04	0,67	0,23	0,81	1,77

Note: *Kursiv* = laveste RCA; **fed** = højeste. # = manglende data.

Kilde: Udvalgte tal fra Cooper (2006).

Den strukturelle svaghed forklares i økonomisk teori med begrebet "hollandsk syge". Begrebet forklarer sammenhængen mellem ensidig fokusering på udvinningen af naturressourcer med afindustrialisering i andre sektorer. Ligesom Holland i 1960'erne oplevede økonomisk stagnation som følge af et for ensidigt fokus på ressourceudvinning, oplever Rusland i dag bagsiden af energieventyret i 2000'erne (Auty, 1993).

Diskussionen af Rusland i anden periode har fokuseret på Putins genopbygning af statsmagten og stormagtsstatusen samt på afbenyttede konkur-

rencestatsstrategier. Den politiske elite har forfulgt en konkurrencestatsstrategi baseret på statsintervention i økonomien, der på kort sigt giver adgang til hurtige gevinster men på mellem og langt sigt fører landets udvikling ind i afhængighed af energiekporten. Ruslands globaliseringsstrategi indfanges i begrebsrammen som udviklingsstaten, suppleret af store regionale markeder og hegemonistategien.

Konklusion

Artiklens komparative analyse har undersøgt ligheder og forskelle mellem den første og den anden periode. For overskuelighedens skyld fremstilles analysens hovedpunkter i tabel 4.

Tabel 4. Oversigt over de udvalgte perioder i Ruslands historie. Lighed og uligheder

	Periode Rusland i 1853-1914	Periode Rusland i 1991-2009
International økonomi i perioden	Første globaliseringsrunde Omfattende mulighed for udenlandsk kapital og investeringer	Anden globaliseringsrunde Meget omfattende mulighed for udenlandsk kapital og investeringer
Landets udgangspunkt i perioden	Nederlag i Krimkrigen 1856 Stormagtstatus svækket Økonomisk tilbagestående vis a vis industrialiserede stormagter	Sovjetunionens sammenbrud 1991 Supermagtstatus forsvundet, stormagtstatus er svækket Økonomisk tilbagestående vis a vis andre BRIK lande
Landets globaliseringsstrategi i perioden	Industrialiseringsprogram. Moderniserings- og reformprogram med fokus på opbyggelse af konkurrencedygtig national industri og infrastruktur Brug af toldmure til beskyttelse af den udviklende russiske industri Selektiv tiltrækning af udenlandsk kapital og ekspertise	Introduktion af markedsøkonomi Reformfokus på styrkelsen af statsmagtens mulighed for intervention i strategiske virksomheder Eksport af naturressourcer til globale markeder Yderst selektiv åbenhed Dannelse af storpolitisk samarbejde i henholdsvis BRIK samt SNG lande

Analysens vigtigste fund er, hvorledes begge perioder har statsintervention som rød tråd i globaliseringsstrategien. Det medfører i begge perioder en ujævn

økonomisk udvikling, da den statslige konkurrencestrategi favoriserer bestemte strategiske sektorer på bekostning af andre. Grundlæggende må de favoriserede sektorer anses som dem, der med deres output på kort sigt formår at styrke statens kapabiliteter vis a vis udlandet.

De politiske eliter optræder i begge perioder som motiveret af nødvendigheden om genrejsningen af Rusland som stormagt inden for en kort tidsperiode. Konkurrencestrategierne er i 1853-1914 og 1991-2009 produktet af magtpolitik, der fører til ønsket om økonomisk integration i globaliseringen. Statsadfærden understreger Luttwaks pointe. Rusland forsøger i første globaliseringsrunde at modernisere sig ved at opbygge industri på højde med sine europæiske konkurrenter, der tillader magtbalancering i form af *geopolitics*. I anden globaliseringsrunde forsøger landet endnu engang at balancere mod sine konkurrenter. Denne gang gennem udnyttelsen af naturressourcer, der tillader magtbalancering i form af både *geoconomics* og *geopolitics*. Analysens konklusion er, at statsadfærden i begge perioder overordnet rettes mod udnyttelsen af globaliseringsrundernes muligheder for at reetablere Ruslands stormagtsstatus.

Noter

1. Stor tak til Lektor Mette Skak, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet for hjælp og vejledning. Ligeledes tak til Inge Marie Larsen, Statsbiblioteket, og kollegerne ved Århus Akademi for inspiration og hjælp.
2. Begrebet "moderne stat" sammenlignes med den "postmoderne stat", hvis opfattelse af suverænitets ukrænkelighed er afløst af villigheden til integration i overnationale institutioner, fx. EU (Sørensen, 1998).
3. Palan et al. fremstiller syv statsstrategier. Resterende bedømmes som irrelevante.
4. CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>.
5. OPECs gennemsnitspris i perioden. OPEC: <http://www.opec.org/home/basket.aspx>.
6. WTO Statistics Database: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=RU>

Litteratur

- Ananich, Boris (2006). "The Russian economy and banking system", i Dominic Lieven (red.), *The Cambridge History of Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London: Routledge.

- Barnett, Vincent (2004). *The Revolutionary Russian Economy 1890-1940*, London, Routledge.
- Capie, Forrest (1983). "Tariff Protection and Economic Performance in the Nineteenth Century", i John Black (red.), *Policy And Performance In International Trade*, London, Macmillan Press.
- Carstensen, Fred V. (1983). "Foreign Participation in Russian Economic Life: Notes on British Enterprise, 1865-1914", i Gregory Guroff og Fred V. Carstensen (red.), *Entrepreneurship in Imperial Russia and the Soviet Union*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cerny, Philip (1990). *The Changing Architecture of Politics. Agency and the Future of the State*, London: Sage Publications.
- Cooper, Julian (2006). "Can Russia Compete in the Global Economy?", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, no. 4, pp. 407-425.
- Eklof, Ben, John Bushnell and Larisa G. Zakharova (1994). *Russia's Great Reforms, 1855-1881*, Indianapolis: Indiana University Press.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gatrell, Peter (2003). "Modernisation strategies and outcomes in pre-revolutionary Russia", i Markku Kangaspure og Jeremy Smith (red.), *Modernisation in Russia since 1900*, Helsinki: Studia Fennica.
- Gerring, John (2001). *Social Science Methodology: A Critical Framework*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldman, Marshall I (2004). "Putin and the Oligarchs", *Foreign Affairs*, November/December, pp. 33-44.
- Hancock, Kathleen J. (2006). "The Semi-Sovereign State: Belarus and the Russian Neo-Empire", *Foreign Policy Analysis*, vol. 6, pp. 117-136.
- Hansen, Lars P. og S.P. Jensen (1993). "Statsråd C.A. Koefoeds rolle i Stolypins landbrugsreformer", i Svend Aage Christensen og Henning Gottlieb (red.), *Danmark og Rusland i 500 år*, København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Hirst, Paul og Grahame Thompson (1996). *Globalisation in Question*, Cambridge: Polity Press.
- Jensen, Bent (1993). "Det ny Amerika. Rusland og dansk erhvervsliv før 1917", i Svend Aage Christensen og Henning Gottlieb (red.), *Danmark og Rusland i 500 år*, København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Kennedy, Paul (1988). *The Rise and Fall of the Great Powers*, London: Fontana Press.
- Larsen, Inge Marie (2007). *Da smør var guld*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

- Levi-Faur, David (1997). "Friedrich List and the political economy of the nation-state", *Review of International Political Economy*, vol. 4, no. 1, pp. 154-178.
- List, Friedrich (1841). *Das Nationale System der Politischen Ökonomie*, Stuttgart/Tübingen.
- Luttwak, Edward (1990). "From Geopolitics to Geo -Economics", *The National Interest*, Summer.
- MacFarlane, Neil S(2006). "The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?", *International Affairs*, vol. 82, no. 1, pp. 41-57.
- O'Neill, Jim (2001). "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper* no. 66, November 30.
- Palan, Ronen, Jason Abbott og Phil Deans (1996). *State Strategies in the Global Political Economy*, London: Wellington House.
- Shakibi, Zhand P. (2006). "Central government", i Dominic Lieven (red.), *The Cambridge History of Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Skak, Mette (2009a). "Hvad er BRIK? Hvad har BRIK-magterne til fælles og hvad adskiller dem?", i Steen Fryba Christensen et al., *Fremtidens stormagter*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Skak, Mette (2009b) "Rusland – den store skakBrik", i Steen Fryba Christensen et al., *Fremtidens stormagter*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sørensen, Georg (1998). "Suverænitet og statstyper", i Birthe Hansen og Carsten Jensen (red.), *Grundbog i statskundskab*, København: Akademisk Forlag.
- Sørensen, Georg (2009). "Globalisering og Internationale Forhold", i Morten Bülow (red.), *Globalisering: samfundsvidenskabelige perspektiver*, Århus: Systeme.
- Von Laue, T.H. (1954). "A secret memorandum of Sergei Witte", *Journal of Modern History*, vol. 26, no. 1, pp. 60-74.
- Waldron, Peter (2006). "State finances", i Dominic Lieven (red.), *The Cambridge History of Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waller, Michael (2005). *Russian politics today*, Manchester: Manchester University Press.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*, New York: Cornell University Press.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*, London/New York: Allen Lane, Penguin Books.

Peter Lüchau

Religiøse politikere og sekulære vælgere? Den religio-nationale dimension i dansk politik

Flere teorier om sammenhængen mellem nation og religion antager, at religion kan give nationen øget legitimitet, fordi den sættes ind i en kosmisk ramme. Der findes i dansk politik blandt højrefløjspartier en diskurs, der kobler religion og nation. Det påstås, at Danmark er en kristen nation, og at det er unikt for en dansker at være kristen. Ved hjælp af data fra Valgundersøgelsen 2005 undersøges det, om koblingen af det kristne og det nationale, en religio-national dimension i dansk politik, kan genfindes i vælgermassen. Det kan den, og den er betydningsfuld i en bivariat analyse. Ved en multivariat analyse er den religio-nationale dimensions betydning for partivalg og politiske værdier marginal. En nærmere analyse af dimensionen viser, at den på individniveau styres af holdningen til muslimer. Det antyder dels, at koblingen af religion og nation ikke er slået igennem på individniveau, selvom koblingen burde give nationen øget legitimitet. Dels antyder det, at det nationale her er skilt fra det religiøse på individniveau. Religionen er vendt tilbage på den politiske scene i Danmark men ikke i vælgermassen.

Religion er vendt tilbage til den offentlige scene i de senere år. Efter utallige forudsigelser om religions snarlige død, har den vist sig at være både levende og særdeles aktuel. Dette både nationalt som internationalt. Fra Al Qaedas angreb på World Trade Center i New York til forsøget på at indskrive en reference til Europas kristne kulturarv i præamblen til det nu kuldsejlede EU charter, er religion blevet en faktor på den politiske scene. I en dansk kontekst er religion vendt tilbage i politiske diskussioner om et kristent grundlag for den danske nationalstat. Spørgsmålet er nu, hvilken form den tilbagevendte religion i det politiske rum har, og hvilken betydning det har for vælgermassen. Eller sagt mere direkte: Er der overhovedet en religiøs dimension i dansk politik, og har den i så fald nogen betydning for folks politiske holdninger?

Et eksempel på religion i dansk politik: det kristne Danmark

Religions genkomst på den politiske scene er i Danmark sammenfaldende med et politisk magtskifte på Christiansborg. Efter næsten ni år med en socialdemokratisk ledet regering overtog Venstre og Konservative regeringsmagten med Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag ved folketingsvalget i 2001 (Andersen og Borre, 2003). Dette var blandt andet muliggjort af et skift i dansk politik, således at fokus nu var på værdipolitik. Med et værdipolitisk fokus kan religion, navnlig i sin kristne form, forholdsvis let indpasses, og det er netop, hvad som er sket.

På trods af at Danmark har en etableret kirke, folkekirken, knyttet til staten via Grundlovens § 4, har religion ikke haft megen plads i nyere dansk politik. Læser man de danske politiske partiers principprogrammer igennem, står der meget lidt om religion. De fleste partier begrænser sig til at nævne, at de er modstandere af diskrimination på et religiøst grundlag. Religion syntes umiddelbart at være et rettighedsspørgsmål. Ser man nærmere på principprogrammerne, tegner der sig dog et distinkt mønster. Enhedslisten, SF, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre erklærer alle, at de er modstandere af religiøs diskrimination. Ud over det nævner de ikke rigtig religion. Enhedslisten og SF har en lidt negativ holdning til religion, mens Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre stiller sig mere neutrale.

Hvad angår religion, er der et skel mellem de fire ovennævnte partier og den nuværende regering plus dens parlamentariske grundlag. Både Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti har en positiv holdning til kristendom som den kan findes i Danmark. I Venstres principprogram står der fx., at fællesskabet i det danske samfund bygger på "værdier, der har deres baggrund i det kristne livssyn" (Venstre, 2006: 4). Derfor støtter Venstre den nuværende kirkestatordning. De Konservatives principprogram gør kristendom til en selvstændig værdi. De erklærer således, at kristendommen er en af de værdier, som knytter danskerne sammen (Det Konservative Folkeparti, 2000: 3). De erklærer også, at folkekirken er en af de institutioner, som det danske samfund bygger på (Det Konservative Folkeparti, 2000: 9). Dansk Folkeparti mener, ifølge sit principprogram, at kristendommen er en uadskillelig del af danskernes liv (Dansk Folkeparti, 2002: 1). Dansk Folkeparti mener også, at danskernes kultur er en forudsætning for Danmarks beståen. De definerer kultur som bestående af blandt andet et folks [kristne] tro (Dansk Folkeparti, 2002: 1).

Man kan argumentere for, at VK-regeringerne, som blev dannet efter valgene i 2001, 2005 og 2007, og deres støtteparti alle giver udtryk for, at danskerne som sådan er kristne, at kristendommen er en integreret del af dansk kultur, og at kristendommen er med til at skabe sammenhængskraft i Danmark. De

tre partier har trods deres parlamentariske samarbejde meget forskellige holdninger til fx. velfærd og EU, mens de er mere enige, når det gælder fx. rets- og indvandrerpolitik. Det er dog bemærkelsesværdigt, hvor enige de tre partier er på det religiøse og nationale område, når nu det samtidigt er der, hvor de formelt adskiller sig fra folketingets øvrige partier. Måske bindes regeringen og dens støtteparti primært sammen af en enighed vedrørende en religio-national dimension i Danmark?

Politiske partier har naturligvis mange mærkesager nævnt i deres principprogrammer, men langt fra alle er i spil i den politiske debat. Ideen om evangelisk-luthersk kristendoms særlige stilling i forhold til nationalstaten Danmark har dog haft en meget synlig rolle i de senere år. I et debatindlæg i *Politiken* fra 2006, hvis hovedbudskab var, at religion bør holdes ude af det offentlige rum, argumenterede daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen paradoksalt nok for, at sammenhængskraften i det danske samfund blandt andet skyldes, at "et massivt flertal af danskerne deler et fælles kulturkristent grundlag" (*Politiken*, 20. maj 2006, 3. sektion, s. 6). Ifølge statsministeren er dansk historie og kultur gennemsyret af kristen tænkning, fordi de fleste danskere er kristne. Man kan argumentere for, at Fogh Rasmussen derved gør sig til talsmand for netop de tre træk ved kristendom i Danmark, som Venstres, Konservatives og Dansk Folkepartis principprogrammer fremhæver: at danskerne er kristne, at Danmark er et produkt af kristendommen, og at kristendommen giver Danmark sammenhængskraft.

Foghs debatindlæg skabte en vis røre blandt andet hos de Konservatives daværende politiske leder Bendt Bendtsen. Uenigheden gik dog på religionens rolle i det offentlige rum og ikke på kristendoms betydning for danskerne og nationalstaten Danmark. I et interview i forbindelse med Foghs debatindlæg argumenterede den konservative leder nemlig for, at velfærdssamfundet er præget af kristendommen, og at det bygger på kristne værdier (*Politiken* 10. juni 2006, 1. sektion, s. 4). Her genfindes Foghs pointe med at koble et kristent værdigrundlag med nationalstaten Danmarks nuværende indretning og eksistens. Inden interviewet havde Bendtsen allerede luftet synspunktet i sin grundlovstale 5. juni 2006, hvor han argumenterede for, at kristne værdier har gjort Danmark til hvad det er i dag (Bendtsen, 2006).

Markante politikere fra Dansk Folkeparti har givet udtryk for lignende holdninger omend mere subtilt. I et interview fra 2007 er partiets leder, Pia Kjærsgaard, citeret for, at "Danmark er et kristent land" (*Jyllands-Posten*, 20. april 2007, s.4). Udtalelsen kom i forbindelse med en debat om, hvorvidt politikere må gå med Dagmarkors, og hvad et sådant kors udtrykker. Konteksten antyder, at hendes udtalelse postulerer et særligt forhold mellem kristendom

og nationalstaten Danmark, uden dog at gå i detaljer med hvad det indebærer. Partifællen og teologen Søren Krarup har udtrykt mere eller mindre det samme. I en diskussion om muslimske tørklæder og danskhed har han udtalt, at danskerne som folk er kristne (Fyens Stiftstidende, 25. januar 2004). Hans pointe var, at danskhed og Islam er uforenelige størrelser, fordi danskhed indebærer, at man er kristen. De to udtalelser fra Kjærsgaard og Krarup er ikke lige så direkte som citaterne fra Fogh og Bendtsen. Man kan dog argumentere for, at de postulerer et lighedstegn mellem at være dansk og være kristen. Og måske indirekte at nationalstaten Danmark kun kan eksistere, så længe danskerne er kristne.

Nation og religion: Religiøs nationalisme og civilreligion

Venstres, Konservatives og Dansk Folkepartis principprogrammer og de ovenstående citater antyder samlet eksistensen af en religio-national dimension i dansk politik. Kernen i denne religio-nationale dimension er tredelt: 1. Danskerne er kristne. 2. Fordi danskerne er kristne, er Danmark bygget på kristne værdier, og kristendom er en uadskillelig del af den danske nationalstat. 3. Uden kristendom ville den danske nationalstat ikke have sin stærke sammenhængskraft. Dimensionen indebærer en kobling af det nationale, danskhed, med det religiøse, kristendom. Det nationale er danskernes forestillede fællesskab (jf. Anderson, 1991). Det forestillede fællesskab er idéen om, at danskerne har noget tilfælles, og at dette gør dem til et folk. Ifølge Smith er en nation en navngivet gruppe af mennesker, som bebor et historisk territorium, og som har fælles myter, kultur, love og normer (Smith, 2003: 24). Den nationale identitet består så i, at individet identificerer sig med nationen og dens fælles myter, kultur, love og normer. I den religio-nationale dimension kobles det religiøse på, således at evangelisk-luthersk kristendom bliver en del af det fælles gods. De fornævnte principprogrammer og politiske udtalelser antyder, at det religiøse skal findes i nationens fælles kultur snarere end i de fælles myter, love og normer. At det religiøse i den religio-nationale dimension er religiøst kræver i og for sig ikke en definition af religion i sig selv. Ordet, som bruges, er kristendom, og man kan derfor argumentere for, at referencen til en verdensreligion i sig selv er religiøs.

I sin gennemgang af religiøs nationalisme definerer Smith religion med reference til et helligt kosmos (Smith, 2003: 25). Forestillingen om nationen får sin styrke, fordi den gennem religion har et helligt fundament (p. 4). Ved at referere til det overempiriske skilles nationen fra det tidslige og verdslige og får karakter af noget evigt. Folket er ikke længere en samling af tilfældige individer, som bor inden for de samme territoriale grænser, men derimod et helligt

fællesskab (p. 33). Religionens styrke ligger i, at den understøtter, forklarer, legitimerer og navnlig helliggør nationen. Den sætter nationen i relation til selve verden i sin helhed. Som oftest vil religiøs nationalisme eller religiøst understøttet nationalisme kræve, at folket deler religion. Når folkekirken havde ca. 83,3 pct. af befolkningen som medlemmer i 2005, kan man argumentere for, at danskerne deler religion i så høj grad, at muligheden for religiøs nationalisme i Smiths forstand er til stede. Evangelisk-luthersk kristendom og folkekirken kan teoretisk set understøtte det danske folk som et helligt fællesskab.

Smiths model for religiøs nationalisme virker bedst i monoreligiøse sammenhænge. En alternativ tilgang til forbindelsen mellem religion og nation, som kan fungere i en multireligiøs sammenhæng, kan findes i begrebet civilreligion. En civilreligion er en selvstændig religion, som deles af et flertal af befolkningen. Den er uafhængig af både kirke og stat og har sine egne myter, ritualer og hellige figurer (Bellah, 1967). Civilreligionen ser nationen i lyset af "ultimativ og universel virkelighed" (p. 18); nationen holdes op mod det hellige og bedømmes efter hellige normer. For at kunne bruges i en multireligiøs kontekst er civilreligion defineret som en slags metareligion. Den er formuleret specifikt nok til at påvirke folk, men samtidig så uspecifikt at den ikke støder nogen bort. Den eksisterer og deles sideløbende med traditionelt medlemskab af en religion, fx. folkekirken. Centrum i civilreligion er troen på en gud, som handler i historien og holder hånden over nationen, så længe denne lever op til de gudgivne idealer. Selve guden nævnes aldrig med et specifikt navn men refereres til med diverse aforismer, fx. skaberen, forsynet mv.

Det religiøse i den religio-nationale dimension er en formel reference til en specifik navngiven religion, kristendom, og ikke en direkte reference til et helligt kosmos. Ordene, som bruges af principprogrammer og fremtrædende politikere, er fx. "kristendom", "folkekirken" og "evangelisk-luthersk". Gud derimod nævnes ikke i principprogrammerne. Alle disse ord kan siges at referere til den specifikke nationale afart af protestantisk kristendom, som findes i Danmark, og som kan siges at være samlet i institutionen Den Danske Folkekirke. Både Smith og Bellah lægger vægten på den overempiriske reference i deres behandling af religion og nation. Dette sker ikke direkte i de ovennævnte eksempler på den religio-nationale dimension. Mere interessant er det, at både Bellah og Smith har pagt-begrebet som noget centralt (se fx. Smith, 2003: 49). Når religion og nation ses som sammenhængende, er det, fordi der er en særlig forbindelse og navnlig en særlig forpligtelse mellem folket og Gud. Folket er udvalgt af Gud. Nationen er, hvad den er, fordi folket opfører sig i overensstemmelse med Guds forordninger, og fordi Gud derfor holder hånden over nationen. Det er svært at argumentere for, at den religio-nationale dimension

indeholder en pagtstanke. Der refereres til kristendom og til kristne værdier, men ikke til hverken Gud eller særlige gudgivne normer. I den forstand er den religio-nationale dimension hverken religiøst legitimeret nationalisme (jf. Smith, 2003) eller en egentlig civilreligion (jf. Bellah, 1967). Den falder mere eller mindre uden for begge teorikomplekser, idet den mangler referencen til en højere magt.

Man kan argumentere for, at den religio-nationale dimension selv uden referencer til Gud har normative forventninger. Dels i form af et værdifællesskab, evangelisk-luthersk kristendom, dels i form af en forventning om en bestemt måde at tænke og handle på, som har skabt den danske nationalstat. Derved ligger den tæt op ad både religiøs nationalisme og civilreligion. Fordi den så direkte refererer til kristendom, er den ikke inklusiv nok til at være en civilreligion. Man kan derimod argumentere for, at den er et eksempel på religiøs nationalisme. Når forholdsvis få danskere tror på centrale kristne trosforestillinger og endnu færre går i kirke (se Larsen et al., 2002), kan man ikke forvente åbenlyse referencer til et helligt kosmos eller Gud i det politiske rum. Man må i stedet nøjes med mere indirekte referencer såsom kristendom og folkekirke. Bag disse referencer ligger så idéen om en pagt og folket som et helligt fællesskab. Smith åbner selv for, at pagten kan være latent og kun vise sig i krisesituationer (Smith, 2003: 79), og det er svært at argumentere for, at Danmark skulle have befundet sig i en krisesituation, der truede selve nationalstaten mellem 2001 og 2010. Den religio-nationale dimension er således et eksempel på religiøs nationalisme, som Smith beskriver det, idet den legitimerer det nationale fællesskab gennem en indirekte reference til det religiøse. Det forestillede fællesskab trækkes ind i en kosmisk ramme og hives ud af det historiske. Nationen får en autenticitet, som rækker langt ud over det enkelte menneske og den gældende statsform. Danmark bliver en integreret del af kosmos og ikke blot resultatet af tilfældige historiske begivenheder.

Religiøs nationalisme på samfunds- og/eller individniveau

Som defineret her er national identitet en overensstemmelse mellem individets værdier og nationens myter, normer, love og fælles kultur. Det interessante er ikke myters og normers indhold, som det faktum at de er fælles. De kan vælges men også fravælges; den enkelte kan frasige sig den nationale identitet. Når det religiøse kobles med det nationale i den religio-nationale dimension, betyder det ikke, at det at være kristen medfører tilslutning til nationen. Derimod betyder det, at for nogen er de to ting koblede, men det er et individuelt valg, om man ser tingene på den måde. Man kan sagtens forestille sig kristne, som ikke har en kristent orienteret national identitet og derfor ikke tilslutter sig de

nationale myter, love, normer og den nationale kultur. Det er plausibelt, at for nogen får religiøse normer forrang og bliver brugt til at afvise det nationale.

Set i det lys er den religio-nationale dimension interessant, fordi den giver en mulighed for at analysere forholdet mellem religion og nation både på samfundsniveau og på individniveau. Både Smith og Bellah analyserer forholdet mellem nation og religion på samfundsniveau via historiske kilder. De antager, at det, man ser på det ene niveau, også findes på det andet. Det er dog langt fra nogen selvfølge. Dobbelaere (2002) gør netop opmærksom på, at religion bør analyseres separat på samfunds-, organisations- og individniveau. Det gør han, fordi han kan påvise, at udviklingen på et niveau ikke nødvendigvis følger udviklingen på de andre niveauer. Dobbelaere viser det i forbindelse med sekularisering, men hans resultater har også konsekvenser for sammenkoblingen af religion og national identitet, som analyseres her. Når den religio-nationale dimension gør det religiøse til en uløselig del af nationens fælles kultur, sker det på samfundsniveau. På individniveau kan folk selv vælge og dermed også fravælge denne kobling. Man kan argumentere for, at individers religiøse værdier er ved at blive adskilt fra deres sekulære værdier, fx. national identitet (se Andersen et al., 2008), og dermed er der grund til at formode, at den religio-nationale dimension ikke nødvendigvis kan genfindes på individniveau.

Hvis den nationale identitet er et valg, og hvis det at være kristen ikke automatisk medfører en kristent national identitet, betyder det også, at det ikke giver megen mening at analysere kristne normers betydning for dansk nationalisme i en historisk kontekst. Det vigtige er ikke, om evangelisk-luthersk kristendom har påvirket den danske samfunds udvikling, men om folk mener, at den har. Som tingene står, kan man ikke med rette påstå, at folk tilslutter sig den religio-nationale dimension, blot fordi de er kristne. De tilslutter sig den, fordi de ønsker det, hvad deres religiøse baggrund så ellers måtte være. Om danskerne som helhed kan siges at være kristne, og om Danmark er bygget på kristne værdier, er umuligt at afgøre empirisk. Der er utallige kirker i Danmark, men alligevel går danskerne kun sjældent til gudstjeneste. De fleste danskere er medlem af folkekirken, men danskerne er samtidig blandt de mindst religiøse/kristne i verden. Den danske folkekirke har en juridisk særstilling med direkte og indirekte statsstøtte, men alligevel er kampvalg til menighedsråd et særsyn. Man kan argumentere både for og imod, at danskerne er kristne rent empirisk og historisk, men i sidste ende er det mindre vigtigt. Det vigtige er, om danskerne selv mener, at det at være kristen er en uløselig del af deres nationale identitet.

Den religio-nationale dimensions udbredelse blandt danskerne

Til at analysere den religio-nationale dimension på individniveau bruges data fra Valgundersøgelsen 2005, en survey udført på et repræsentativt udsnit af den danske befolkning i forbindelse med folketingsvalget i 2005. Der blev benyttet klyngesampling med efterfølgende personlige interviews, som resulterede i 2264 brugbare besvarelser (Andersen et al., 2005). Valgundersøgelsen er i sagens natur ikke lavet til analyser af religion, men den har dog en enkelt variabel, som måler individuel religiøsitet direkte, nemlig kirkegang. Kirkegang er et klassisk mål for kristen religiøsitet og et godt proxy mål for kristen tro (Lüchau, 2007). Kirkegang kan naturligvis ikke måle ikke-kristen religion, men da 83,3 pct. af danskerne var medlemmer af folkekirken i 2005, burde det ikke have nogen betydning for analyserne. Derudover har undersøgelsen i sagens natur en lang række items vedrørende politiske emner, inklusiv nogle som kobler det religiøse med det nationale.

Som den religio-nationale dimension i dansk politik er beskrevet ovenfor, er dens kerne, at man skal være kristen for at være dansker. Det defineres ikke, hvad det indebærer at være kristen, og det kan være kristen både i konfessionel forstand, men også blot at man er vokset op i en kristen kulturel ramme. Hvis et individs nationale identitet indeholder en kobling af det danske og det kristne, kan vedkommende siges at tilslutte sig den religio-nationale dimension. Valgundersøgelsen 2005 havde et item, som kan påstås at måle danskernes tilslutning til den religio-nationale dimension i dansk politik. Valgundersøgelsen spurgte respondenterne følgende:

Hvor væsentlige mener du, at hver af disse faktorer er, når det skal afgøres, om en person, der er født, opvokset og bosat i et andet land, skal kunne flytte til Danmark - kommer fra en kristen baggrund?

Respondenterne blev bedt om at svare på en skala fra 0, særdeles uvæsentligt, til 10, særdeles væsentligt. Spørgsmålet er kopieret fra European Social Survey, som stillede det i 2002. Spørgsmålet er blot et blandt flere med lignende indhold, som er blevet stillet i danske surveys gennem de sidste ti år. Alle har det til fælles, at de kan siges at måle tilslutningen til en kristen national identitet på tværs af forskellige formuleringer, surveys og tidspunkter (se Lüchau, 2008). Spørgsmålet spørger ikke, om danskerne er kristne, men det sætter et indirekte lighedstegn mellem at være dansker, her rent konkret at bo i Danmark, og det at være kristen. Hvis man mener, at det er væsentligt, at udlændinge, som ønsker at bo i Danmark, kommer fra en kristen baggrund, så kan det tolkes som en tilslutning til den religio-nationale dimension i dansk politik. Mener man,

at det er uvæsentligt, at indvandrere kommer fra en kristen baggrund, kan det tolkes som en afvisning af den religio-nationale dimension i dansk politik. Bemærk atter at det, som er i spil, ikke er, om udlændingene er kristne, men om de kommer fra en kristen baggrund. Der er ikke noget konfessionelt eller teologisk aspekt som sådan. Ligesom den religio-nationale dimension definerer danskerne som kristne i meget bred forstand, spørges der også i ovenstående item til en kristen identitet i bredeste forstand. Der er, som i formuleringen af den religio-nationale dimension blandt danske politikere, tale om kristendom som kultur, altså om noget bagvedliggende, en række værdier og tankemønstre som er svære at definere endsige sætte ord på. Det dér udefinerbare som gør os til danskere.

Tabel 1. Forekomst af religio-national holdning betinget af partivalg

Alle	21
Dansk Folkeparti	39
Venstre	25
Konservative	19
Det Radikale Venstre	8
Socialdemokratiet	18
SF	7
Enhedslisten	6

Tilslutningen til den religio-nationale dimension var ikke overvældende på individniveau. På en skala fra 0 til 10 var 0 det hyppigste svar. Omkring 35 pct. af de adspurgte valgte dette svar og mente således, at det var særdeles uvæsentligt, at indvandrere kom fra en kristen baggrund. Det svar, som skilte respondenterne i to cirka lige store grupper, medianen, var 2. Kun omkring 5 pct. af de adspurgte scorede den højest mulige værdi og mente således, at det var særdeles væsentligt at indvandrere kommer fra en kristen baggrund. For at gøre tingene lettere at overskue kan variabelen om tilslutning til den religio-nationale dimension reduceres til kun tre kategorier. Fra 0 til 3 er det negative svar, fra 4 til 6 er det neutrale svar, og fra 7 til 10 er det positive svar. Således opdelt var omkring 21 pct. af de adspurgte positive over for den religio-nationale dimension, hvilke næppe kan siges at være overvældende (se tabel 1). Der var tilsyneladende en diskrepans mellem den religiøse nationalisme identificeret på samfundsniveau og den enkelte danskers nationale identitet. Selvom koblingen mellem nationen og det kristne burde styrke legitimeringen af det nationale, lader det ikke til at have vundet gehør i den brede befolkning. Dette antyder, at nationalismeteor, og civilreligionsteori for den sags skyld, bør bruges med

en vis forsigtighed. Begge teorier antager en kontinuitet mellem samfunds- og individniveau, som ikke kan genfindes i dette specifikke danske eksempel.

Fordeler man tilslutning til den religio-nationale dimension på partivalg, giver det et interessant omend næppe særlig overraskende billede. Den stærkeste tilslutning til den religio-nationale dimension var blandt dem, som stemte på Dansk Folkeparti (se tabel 1). Omkring 39 pct. af Dansk Folkepartis vælgere var positive over for den religio-nationale dimension. Blandt dem, der stemte Venstre, var ca. 25 pct., og blandt dem, som stemte Konservative, var ca. 19 pct. positive over for den religio-nationale dimension. Det overraskende var, at de, som stemte på Konservative, lå så lavt og på samme niveau som de, der stemte på Socialdemokraterne. Omkring 18 pct. af dem, som stemte Socialdemokraterne, var positive over for den religio-nationale dimension. Dansk Folkeparti, Venstre og Konservative er de partier, som har formuleret den religio-nationale dimension, men det er vel i virkeligheden nok kun Dansk Folkeparti og måske Venstre, som havde vælgere, for hvem denne dimension er tiltalende. Det er måske også interessant at se, hvordan Socialdemokratiets vælgere, på trods af at Socialdemokratiet ikke formulerer en religio-national dimension, tilsyneladende var mere i trit med de højreorienterede vælgere end med de venstre/midterorienterede på dette punkt.

Den religio-nationale dimension og politiske værdier

På trods af den megen medieomtale lod danskerne ikke til at have taget den religio-nationale dimension til sig ved valget i 2005. Den religio-nationale dimension formuleredes af den daværende regering, Venstre og Konservative, og dens parlamentariske støtteparti, Dansk Folkeparti, og tilsyneladende var den én af de ting, som de tre partier var enige om. Gennem sin kobling af det nationale og det religiøse burde den religio-nationale dimension have ultimativ legitimitet. Eller i hvert fald større legitimitet, autenticitet og gennemslagskraft end værdier, der formuleres uden relation til et helligt kosmos. Har den religio-nationale dimension denne gennemslagskraft, er det oplagt at forvente, at den er afgørende for folks generelle politiske værdier og partivalg. I så fald burde en kristen national identitet være relateret til at stemme på Venstre, Konservative eller Dansk Folkeparti og at dele deres politiske synspunkter. Førstnævnte er allerede antydet i tabel 1.

Valgundersøgelsen havde fire items, der samlet målte respondenternes generelle politiske værdier. Disse var relateret til emnerne: den offentlige sektors størrelse, lov og orden, grøn politik og antallet af flygtninge. De fire items kan tolkes som målende respondenternes generelle syn på klassisk fordelingspolitik (offentlig sektor), retspolitik (lov og orden), miljøpolitik (grøn politik) og flygt-

ningepolitik (antallet af flygtninge). Det første emne burde være knyttet til placering på en klassisk venstre/højre skala, mens de sidste tre burde være knyttet til *new politics* målt ved placering på en autoritær/libertær skala (Borre, 1995; 2002). Respondenterne blev bedt om at besvare de fire spørgsmål på en skala fra 1, højreorienteret/autoritær, til 5, venstreorienteret/libertær. Af hensyn til analyserne er variablene omkodet, så en høj værdi udtrykker højreorienterede/autoritære værdier.

Tabel 2. Bivariat sammenhæng mellem religio-national holdning og partivalg samt politiske issues

	Religio-national
VKO	0,37
Offentlig sektor	0,20
Lov og orden	0,24
Grøn politik	0,26
Flygtninge	0,38

Gammakoefficienter $p < 0,001$ for alle sammenligninger

Der var en stærk sammenhæng mellem at tilslutte sig den religio-nationale dimension og stemme på VKO-blokken ved valget i 2005 ($\gamma = 0,37$). Ikke alene var den religio-nationale dimension unik for VK-regeringen og dens støtteparti, den var også unik for de personer, som stemte på dem i 2005. Hvad angår politiske værdier generelt, var individer, som tilsluttede sig den religio-nationale dimension, mere tilbøjelige til at være højreorienterede (tabel 2). Der var en medium sammenhæng mellem den religio-nationale dimension og synet på fordelingspolitik, retspolitik og miljøpolitik. Fordelingspolitik havde den svageste sammenhæng med den religio-nationale dimension fulgt af retspolitik og miljøpolitik. Den religio-nationale dimension slog stærkest igennem på flygtningepolitik, hvor der var en stærk sammenhæng mellem de to mål ($\gamma = 0,38$). Jo mere positive respondenterne var over for den religio-nationale dimension, jo mere mente de, at Danmark burde modtage færre flygtninge, end var tilfældet i 2005. Den religio-nationale dimension havde altså en indflydelse på folks politiske værdier, omend indflydelsen tilsyneladende var stærkest, når det gjaldt valg af partiblok og flygtningepolitik. Den religio-nationale dimension fandt kun begrænset tilslutning blandt danskerne, men blandt dem, som stemte på Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti, var tilslutningen større og tilmed betydningsfuld for deres politiske værdier. På overfladen lader der til at være en vis kontinuitet mellem de analytiske niveauer hos Venstre,

Konservative og Dansk Folkeparti og deres vælgere. Det er vel også, hvad teorien ville forvente.

Spørgsmålet er, om denne begrænsede kontinuitet holder ved et nærmere eftersyn. Det kunne jo være, at den religio-nationale dimension blot var et udtryk for folks generelle politiske indstilling eller strukturelle faktorer. I så fald er den ikke videre interessant at beskæftige sig med som andet end en national eller religiøs kuriositet. For at afdække den religio-nationale dimensions reelle betydning for folks politiske værdier, må en multivariat analyse udføres, som inkluderer et mål for generel politisk orientering. Da alle de variable, som hidtil er blevet benyttet, er ordinale, er det mest hensigtsmæssigt at benytte en *chain graph model*¹ til den multivariate analyse (Whittaker, 1993; Edwards, 2000).

Til at måle generel politisk orientering bruges en klassisk venstre/højre selvplaceringsskala. Politisk orientering er medtaget i analysen, fordi det kan afgøre, om den religio-nationale dimension er et udtryk for generelle politiske holdninger. Som resterende kontrolvariable er inkluderet kirkegang, xenofobi, uddannelse, køn og alder. Kirkegang er medtaget for at analysere, om den religio-nationale dimension er koblet til individuel religiøsitet. Xenofobi måles via et item, som spurgte, om respondenterne var enig eller uenig i, at "De muslimske lande udgør på længere sigt en farlig trussel mod Danmarks sikkerhed". Variablen er medtaget, fordi observationerne fra den politiske debat og principprogrammerne viser, at den religio-nationale dimension som oftest optræder i forbindelse med diskussioner af muslimer i Danmark. Det antyder, at den religio-nationale dimension kan være et andet udtryk for xenofobi, altså at det centrale ikke er danskernes kristne baggrund men derimod en general modvilje mod muslimer. Uddannelse, køn og alder er medtaget, fordi de er klassiske socioøkonomiske kontrolvariable. Af praktiske hensyn er alle variable undtaget de fire afhængige om politiske emner reduceret til tre eller fire kategorier.

I tabel 3 ses hvilke variable var styrende for valg af partiblok og fire centrale politiske emner. For hver af de fem afhængige variable, dvs. partiblok og de fire politiske issues, er lavet en multivariat model med de samme uafhængige variable. Hver kolonne repræsenterer en multivariat model på en af de fem uafhængige variable, mens rækkerne repræsenterer de uafhængige variable.² Det gjaldt for alle fem variable, at den religio-nationale dimension rent faktisk havde en indflydelse, men også at indflydelsen var ret begrænset. Alle fem variable var primært styret af politisk orientering og xenofobi. Generelt gjaldt det, at jo mere højreorienteret respondenterne var, og jo mere kritiske de var over for muslimer, jo mere højreorienterede/autoritære var deres holdninger og valg af partiblok. Når der blev kontrolleret for de andre variable, havde den religio-nationale dimension størst indflydelse på holdningen til flygtningepo-

litik og mindre indflydelse på valg af partiblok og holdningen til grøn politik, retspolitik og klassisk fordelingspolitik. Jo mere respondenterne tilsluttede sig den religio-nationale dimension, jo mere højreorienterede/autoritære var deres holdninger og valg af partiblok. Billedet ligner lidt det for de bivariate sammenligninger i tabel 2, men gammakoefficienterne er langt svagere. Det er normalt, at sammenhængene mellem variable er svagere i en multivariat analyse, men det vigtige er, om der er uafhængige variable, som er bedre end den religio-nationale dimension til at forudsige valg af partiblok og generelle politiske holdninger.

Tabel 3. Partielle sammenhænge mellem en afhængig og flere uafhængige variable

Uafhængige variable	Afhængig variabel				
	VKO	Offentlig sektor	Lov/orden	Grøn politik	Flygtninge
Religio-national	0,15	0,09	0,13	0,14	0,22
Kirkegang	0,20	0,10	-	0,08	-
Politisk orientering	0,94	0,62	0,39	0,51	0,38
Xenofobi	0,43	0,15	0,46	0,18	0,71
Uddannelse	-	-	-0,21	-0,11	-0,19
Alder	-	-	-0,13	-	-
Køn	-	0,30	0,08	0,10	-

Partielle gammakoefficienter (kun kontinuerte relationer).

Valg af partiblok, dvs. om folk stemte på Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti, var styret af fire variable. Den stærkeste indflydelse kom fra politisk orientering efterfulgt af xenofobi, kirkegang og den religio-nationale dimension. Den partielle gamma for politisk orientering var så tæt på 1, at det må konkluderes, at politisk orientering er synonymt med valg af partiblok. De andre variable havde en selvstændig indflydelse, men de var nærmest ligegyldige. Den religio-nationale dimension havde den mindste indflydelse af alle de betydningsfulde uafhængige variable, mindre end den fra kirkegang. Alt dette antyder, at den religio-nationale dimension ikke var det store fællespunkt for vælgerne, selvom den måske var det for Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti.

Holdningen til klassisk fordelingspolitik var primært styret af politisk orientering og køn. Højreorienterede og mænd var mere tilbøjelige til at mene, at den offentlige sektor trængte til at blive mindsket. Både xenofobi, kirkegang og den religio-nationale dimension havde en selvstændig indflydelse på hold-

ningen til klassik fordelingspolitik, men de partielle gammaer for kirkegang og den religio-nationale dimension var så lave, at det er bedst at ignorere dem. Det ville i hvert fald være forkert at tillægge disse to variable større betydning. Det samme gør sig gældende for holdningen til retspolitik og miljøpolitik. For begge politiske issues havde den religio-nationale dimension en selvstændig indflydelse, men i begge tilfælde var den relativt marginal set i forhold til betydningen af politisk orientering. For holdningen til retspolitik var xenofobi og politisk orientering de to styrende variable, mens uddannelse, den religio-nationale dimension, alder og køn havde mindre at skulle have sagt. Igen siger tilslutning til den religio-nationale dimension forbavsende lidt om holdningen til retspolitik. Hvad angår holdningen til miljøpolitik, var den primært bestemt af politisk orientering, og indflydelsen fra xenofobi, den religio-nationale dimension, uddannelse, kirkegang og køn var nærmest irrelevant.

Holdningen til flygtningepolitik var der, hvor den religio-nationale dimension havde den største indflydelse, men selv her var indflydelsen langt mindre end den fra xenofobi og politisk orientering. At den religio-nationale dimension havde så stor indflydelse kan naturligvis skyldes måden, den blev målt på. Fordi der blev spurgt, om indvandrere burde komme fra en kristen baggrund, sattes den religio-nationale dimension ind i en indvandrerkontekst, hvorfor det er forventeligt, at den vil have størst indflydelse i forbindelse med flygtningepolitik. Den religio-nationale dimension var dog ikke blot et udtryk for xenofobi, for så ville dens indflydelse helt forsvinde i den multivariate model. Generelt var det sådan, at jo mere xenofobiske og jo mere højreorienterede respondenterne var, jo mere højreorienteret/autoritære var deres holdning til flygtningepolitik. Det havde også en indflydelse, om de tilsluttede sig den religio-nationale dimension og var lavere uddannede, men igen var indflydelsen fra disse to variable markant svagere end den fra xenofobi og politisk orientering. Det er måske lidt overraskende, når nu den religio-nationale dimension ofte kommer til udtryk i politiske diskussioner om flygtningepolitikken i medierne.

Ser man på tabel 3, må konklusionen være, at betydningen af den religio-nationale dimension på individniveau ikke holder for et nærmere eftersyn. Den betydning af en kristen national identitet, som sås i tabel 2, forsvinder ved kontrol for andre variable. På trods af at den religio-nationale dimension havde en synlig position i dansk politisk debat, har den tilsyneladende ikke formået at påvirke danskernes politiske værdier. Det er naturligvis overraskende, når nu koblingen af det nationale og det religiøse burde gøre det nationale argument langt stærkere. Nationen sat i kosmisk ramme burde have større gennemslagskraft, autenticitet og legitimitet end "almindelige" politiske argumenter, men det er altså ikke tilfældet her. Set i et lidt større perspektiv antyder resultaterne,

at nationens fælles normer, myter, love og kultur ikke nødvendigvis overtages på individniveau. Blot fordi man kan finde religiøs nationalisme på samfundsniveau, behøver den ikke være andet end et elitefænomen. Idéen om, at danskerne er et kristent folk i nationalismeteorisk betydning, behøver ikke at blive afvist, men man gør klogt i ikke ukritisk at antage kontinuitet mellem samfunds- og individniveau. Eller sagt lidt mere firkantet: Idéen om de kristne danskere som grundlaget for Danmarks sammenhængskraft er primært et elitefænomen uden den store folkelige opbakning.

Hvorfor det er sådan, kan der være flere årsager til. Man kan argumentere for, at religiøse og sekulære værdier er blevet adskilt på individniveau som følge af samfundsudviklingen og sekularisering (jf. Andersen et al., 2008). Derfor er det nationale og det religiøse ikke koblet på individniveau. Man kan også argumentere for, at den religio-nationale dimension er en retorisk model, som egner sig godt til politisk brug. Den er så at sige retorik snarere end indhold, og bagved den ligger der måske andre motivationer for dens brug end blot en overbevisning om, at det er essentielt at være kristen for at være dansker. Dens styrke ligger i dens sammenkobling af det nationale og det religiøse, men sammenkoblingen kan være et spørgsmål om retorisk gennemslagskraft snarere end verdensbillede eller religiøs overbevisning. Ikke dermed sagt at de politikere, som formulerer den religio-nationale dimension, ikke er overbeviste om dens sandhed; man må som udgangspunkt tage deres holdninger for pålydende. Men den religio-nationale dimension har et sammenfald med flygtninge/indvandrerspørgsmålet og får måske i den forbindelse større vægt, end den ellers ville have fået, fordi den passer ekstremt godt ind. Dens betydning kommer måske mindre af, at politikerne mener, at danskerne er kristne, som at de mener, at muslimer ikke kan blive danske.

Faktorerne bag tilslutning til den religio-nationale dimension

Resultaterne i tabel 3 siger ikke noget om, hvilke uafhængige variable som øver indflydelse på den religio-nationale dimension. For at afgøre det spørgsmål er lavet endnu en multivariat model lige til de fem første, men med den undtagelse at den religio-nationale dimension er den afhængige variabel. Ved at se på hvilke variable som den religio-nationale dimension styredes af og hvor stærkt, kan det antydes, hvad den religio-nationale dimension var for en størrelse på individniveau. Navnlige om den primært var en religiøs størrelse, en nationalistisk størrelse eller en hybrid af det religiøse og det nationale. Fem kontrolvariable havde en direkte indflydelse på den afhængige variabel. Kun køn var irrelevant for tilslutningen til den religio-nationale dimension (se tabel 4). Langt den stærkeste indflydelse på den religio-nationale dimension blev

udøvet af xenofobi fulgt i langt mindre målestok af alder, politisk orientering, kirkegang og uddannelse. De, som sluttede op om den religio-nationale dimension, var generelt dem, som var skeptiske over for muslimer, var ældre, højreorienterede, flittige kirkegængere og lavere uddannet. De faktorer, som styrede folks tilslutning til den religio-nationale dimension, antyder, at den var et nationalistisk fænomen snarere end et religiøst. Der var en sammenhæng mellem tilslutning til den religio-nationale dimension og kirkegang, men det samlede billede i tabel 4 viser, at det var modvilje mod muslimer, som var den primære faktor bag tilslutning til den religio-nationale dimension.

Tabel 4. Partiel sammenhæng mellem religio-national holdning og flere uafhængige variable

	Religio-national
Kirkegang	0,10
Politisk orientering	0,16
Xenofobi	0,44
Uddannelse	-0,09
Alder	0,17
Køn	-

Partielle gammakoefficienter (kun kontinuerte relationer).

Endnu mere interessant bliver det, når man tager med i betragtning, at der ikke var nogen sammenhæng mellem xenofobi og kirkegang i den multivariate model. At være eksistentielt kristen er ikke forbundet med modvilje mod muslimer (se Lüchau, 2004). Det antyder, at for de fleste, som tilsluttede sig den religio-nationale dimension, var den et udtryk for deres generelle modvilje mod muslimer, mens den for et meget lille mindretal var et udtryk for deres kristne religiøsitet. Hvis man betragter xenofobi i Danmark som et nationalistisk fænomen, viser tabel 4, at den religio-nationale dimension primært var et nationalistisk fænomen og kun i meget ringe grad en hybrid af det nationale og det religiøse på individniveau. Det antyder dels, at teorien om religiøs nationalisme fejler ved at antage kontinuitet mellem de analytiske niveauer, dels at religiøse værdier er blevet skilt fra de sekulære.

Konklusion

Teorier om religiøs nationalisme og civilreligion forventer, at det nationale står langt stærkere, når det sættes i forhold til et helligt kosmos. Ved at indplacere nationen i den hellige orden får den ultimativ legitimitet og autenticitet. Det kan på den ene side forklare, hvorfor man ser formuleringen af en religio-na-

tional dimension blandt nogle danske politikere. Ved at påstå at danskerne er kristne, og dermed at Danmark er en kristen nation, gøres det nationalistiske argument stærkere. Når argumentet tilmed kobles til tanken om Danmarks sammenhængskraft, bliver det nærmest uimodsigeligt. At gå imod det er dels at krænke den hellige orden, dels at udsætte Danmark for faren for at miste sin sammenhængskraft og i sidste ende at ophøre med at eksistere.

På den anden side har argumentet ikke megen gennemslagskraft på individniveau. Danskerne har ikke taget den religio-nationale dimension til sig. Det antyder, at det muligvis ikke er det vægtige politiske argument, som teorien ellers lægger op til. Det antyder også, at teorier om religion og nation har en blind vinkel. Ved at fokusere på analyser af eliten overses den folkelige forankring. Den antages simpelthen. Men hvis ikke flertallet af befolkningen godtager nationens kultur, normer, love og myter, som eliten påstår den har, så bliver den religiøse nationalisme ligegyldig. Det kan godt være, at nationen findes, og at der er et forestillet fællesskab, men man har ikke fundet frem til, hvad dets kerne er. Som tingene står, indebærer kernen af den danske nation ikke en identifikation med evangelisk-luthersk kristendom. Hvilken kultur, myter, normer og love som er det særegne for den danske nation, er her usagt, men ingen af dem er identificerede med kristendom på individniveau.

Set fra en religionsfaglig vinkel er det også interessant, at en kristen national identitet på individniveau ikke umiddelbart er koblet til en kristen religiøsitet. Man kan argumentere for, at for en meget lille gruppe medfører deres stærke kristne religiøsitet, at de mener, at man skal være kristen for at være dansker. Men det er formentlig en meget lille gruppe, da danskerne kun i meget lille grad er stærkt kristne. Det overordnede billede er, at de fleste af de, som har en kristen national identitet, har det på grund af deres modvilje mod muslimer. I modviljen mod muslimer antager man den modsatte identitet, nemlig den kristne. Det antyder naturligvis, at den religiøse identitet er blevet skilt fra selve religiøsiteten på individniveau. Man påtager sig en kristen identitet uden nødvendigvis at tro på Gud eller gå i kirke. Det betyder, at individuel religiøsitet ikke nødvendigvis har nogen indflydelse på sekulære værdier længere; at religion er blevet atomiseret og adskilt fra resten af individets livsverden.

Det, som står tilbage, er, at religions genkomst i dansk politik er præcis det og intet andet. Det er ikke en bred eller generel religiøs genkomst, for den kan ikke genfindes på individniveau. Det er udelukkende en genkomst i det politiske rum. Danskerne er ikke blevet mere religiøse de senere år (se fx. Lüchau, 2005), og de har ikke påtaget sig en kristen national identitet. Det er visse politikere, som er religiøse, og det er dem, som har reintroduceret religion som politisk faktor, ikke deres vælgere. Vælgerne er sekulære i den forstand, at deres

religiøsitet, hvis de har en, ikke styrer deres nationale identitet. Rent retorisk burde inddragelsen af det religiøse styrke politikernes argumentation, men det har ikke været nok til at slå igennem i vælgermassen. Idéen om, at Danmark er kristent, fordi danskerne er kristne, er ikke blevet accepteret eller inkorporeret blandt danskerne som helhed. Det er ikke engang sket blandt et flertal af dem, som stemte på de partier, som har formuleret den religio-nationale dimension. I sidste ende bør man ikke tillægge religion og religiøse argumenter for stor vægt i analyser af vælgeradfærd i Danmark. Religion er muligvis vendt tilbage på den politiske scene, men den er ikke vendt tilbage i vælgermassen.

Noter

1. I modsætning til en *OLS multiple regression* tester en *chain graph model* for, hvordan de uafhængige variable påvirker hinanden. Af hensyn til overskueligheden vil tabellerne her kun vise de direkte påvirkninger af den uafhængige variabel, men der er altså taget højde for, hvordan de uafhængige variable påvirker hinanden indbyrdes. For yderligere at forsimple resultaterne af de multivariate modeller er kun kontinuerte relationer medtaget. Da variablene alle er ordinale, er gamma koefficienter anvendt som teststørrelse.
2. Ud for hvert par af variable er et tal som kan svinge mellem 0 og ± 1 . Jo tættere på 1 eller -1 tallet er, jo stærkere er sammenhængen mellem de to variable. Fordi modellen er multivariat, er gammakoefficienterne partielle, hvilket vil sige, at de udtrykker styrken af sammenhængen mellem de to variable, når man har taget højde for påvirkningen fra de andre variable. Er der intet tal ud for to variable, betyder det, at der ikke er nogen sammenhæng mellem dem.

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul og Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring: Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systime Academic.
- Andersen, Jørgen Goul, Jakob Rathlev, David Hedegaard Andersen og Thomas Dejgaard Pedersen (2005). *Valgundersøgelsen 2005: Teknisk rapport*, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Andersen, Peter B., Peter Gundelach og Peter Lüchau (2008). "Religion in Europe and the United States: Assumptions, Survey Evidence, and some Suggestions", *Nordic Journal of Religion and Society*, vol. 21, no. 1, pp. 61-74.
- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Bellah, Robert N. (1967). "Civil Religion in America", *Daedalus*, vol. 96, pp. 1-21.

- Bendtsen, Bendt (2006). *Bendt Bendtsens grundlovstale den 5. juni 2006*, København: Det Konservative Folkeparti.
- Borre, Ole (1995). "Old and New Politics in Denmark", *Scandinavian Political Studies*, vol. 18, no. 3, pp. 187-205.
- Borre, Ole (2002). "Partivalg, politiske værdier og livsverdenens værdier", pp. 195-231 i Peter Gundelach (red.), *Danskernes værdier 1981-1999*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Dansk Folkeparti (2002). *Principprogram*, København: Dansk Folkeparti.
- Det Konservative Folkeparti (2000). *Fornuft og fornyelse: Konservative værdier i det 21. århundrede*, København: Det Konservative Folkeparti.
- Dobbelaere, Karel (2002). *Secularization: An Analysis at Three Levels*, Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Edwards, David (2000). *Introduction to Graphical Modelling*, 2nd ed., New York: Springer-Verlag.
- Larsen, Christian Albrekt, Thomas Bay, Michael Baggesen Klitgaard, Mette Tobiasen, Jan Bendix Jensen og Jørgen Goul Andersen (2002). *Danskernes forhold til religionen – en afrapportering af ISSP 1998*, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Lüchau, Peter (2004). "Kristendom og tolerance i Danmark", *Dansk Sociologi*, 15. årg., nr. 4, pp. 41-54.
- Lüchau, Peter (2005). "Danskernes gudstro siden 1940'erne. Sekularisering eller individualisering?", pp. 31-58 i Morten Thomsen Højsgaard og Hans Raun Iversen (red.), *Gudstro i Danmark*, Frederiksberg: Anis.
- Lüchau, Peter (2007). "By Faith Alone? Church Attendance and Christian Faith in three European Countries", *Journal of Contemporary Religion*, vol. 22, no. 1, pp. 35-48.
- Lüchau, Peter (2008). *Religion and Societal Integration in Denmark: An Analysis of Civil Religion on the Individual Level*, København: Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet.
- Smith, Anthony D. (2003). *Chosen Peoples*, Oxford: Oxford University Press.
- Venstre (2006). *Venstres Principprogram – Fremtid i frihed og fællesskab*, Holte: Venstres Landsorganisation.
- Whittaker, Joe (1993). "Graphical Interaction Models: a New Approach for statistical Modelling", pp. 160-180 i Kathryn Dean (red.), *Population Health Research: Linking Theory and Methods*, London: Sage Publications.

Christian F. Rostbøll

Politisk teori og god statskundskab¹

Politisk teori anses oftest ikke som en nødvendig del af definitionen på god statskundskab. Det er en fejl, da der er behov for klargørelse og begrundelse af de normer og værdier, som politologisk forskning uafværgeligt bygger på. Politologer bør kunne forklare og forsvare de normer, som ligger bag deres undersøgelser, og de politiske strategier, som de anser som praktisk mulige. God statskundskab er ikke blot defineret ved metoden, men er tillige et spørgsmål om at bidrage til identifikation og løsning af vigtige politiske problemer. Normativ teori bør på sin side udvikles i dialog både med den forklarende statskundskab og offentligheden. Hvilken form for empirisk viden, der skal indgå i normativ teori, er afhængig af, hvor konkret dennes sigte er.

Er politisk teori en del af god statskundskab?² Med dette spørgsmål mener jeg ikke blot, om der er plads til politisk teori i den gode politologiske forskning og undervisning ved siden af den beskrivende og kausalteoretiske statskundskab. Spørgsmålet er ment mere grundlæggende: Er politisk teori en nødvendig del af god statskundskab? Kan man bedrive god statskundskab uden at integrere forskningen i politiske normer og værdiers begrundelse og gyldighed? I en artikel om god statskundskab i dette tidsskrift nævner Asbjørn Sonne Nørgaard (2007) ikke politisk teori som et nødvendigt aspekt,³ og hans position er ikke usædvanlig. Politisk teori anses oftest ikke som en integreret del af god politologisk forskning, men lever i en segregeret tilstand (Rothstein, 2005: 10f). Nogle gange spiller politisk teori endda rollen som den gode (videnskabelige) statskundskabs "anden" (Dryzek et al., 2006: 6f).

Mit fokus er ikke alt, hvad der går under betegnelsen politisk teori, men begrænser sig til normativ politisk teori, dvs. teori der beskæftiger sig med, hvilke værdier, normer og principper politiske institutioner bør indrettes efter, og politisk handling bør reguleres i henhold til. De fleste normative politiske teoretikere har ikke som mål at bevise værdiers absolutte eksistens – et mål som man ikke behøver at være videnskabelig værdirelativist for at anse som umuligt at indfri. Faktisk afvises eksistensen af absolutte værdier både af prominente analytiske politiske filosoffer som Brian Barry og John Rawls (Kelly, 2000: 227f) og af nutidens vigtigste tyske normative teoretiker Jürgen Habermas. Absolut viden forstået som viden om tingene i sig selv, viden uafhængigt af vo-

res menneskelige opfattelsesevne, sprog og kultur, er heller ikke noget, der kan opnås inden for andre videnskaber og bør derfor ikke afholde os fra at afsøge den viden, som vi kan opnå og har brug for (Putnam, 2002: 44f). Forskere, der har normativ politisk teori som deres felt, forsøger at afgøre hvilke politiske principper og normer, der understøttes af de bedste argumenter, de klareste og mest konsistente begrundelser, ikke i absolutte termer men for væsener “som os.”

Hvilken rolle, om nogen overhovedet, bør og kan den normative politiske teori således forstået have i politologisk forskning og undervisning? Statskundskabens særegne kendetegn – altså dét, der adskiller faget fra andre fag – anses ofte som at være dens fokus på at afdække årsagssammenhænge eller kausalrelationer (Nørgaard, 2007: 234; Ringsmose, 2005: 26). Der er naturligvis også politologer, der afviser denne søgen efter det generelle og nomotetiske og fremhæver det mere kontekstuelle og beskrivende, fortolkende og diskursanalytiske. Det vil bringe mig for vidt at komme nærmere ind på dette. Mit ærinde er at undersøge forholdet mellem den normative politiske teori og resten af statskundskaben, om den nu ser sig selv som kausalteoretisk eller mere beskrivende. Som samlebetegnelse for den ikke-normative statskundskab skal jeg bruge termen “forklarende statskundskab”, da dens fokus er at forklare, hvorfor og hvordan politiske fænomener finder sted. Mit spørgsmål er ikke blot, om den forklarende statskundskab behøver normativ politisk teori for at blive bedre statskundskab, men også det modsatte, om og hvordan normativ politisk teori har brug for forklarende politologi.

Statskundskab og neutralitet

Begrundelse af normer og værdier kunne måske anses som irrelevante for den gode statskundskab, hvis det kunne godtgøres, at den kan anses som en neutral videnskab, og hvis “er” kan holdes adskilt fra “bør”. Hvis den politologiske forskning kunne være helt værdifri og uden selvstændig effekt på den politiske virkelighed, som den studerer, så ville det måske ikke være så slemt, hvis den forklarende statskundskab ignorerede normativ politisk teori. Men jeg vil argumentere for, at disse hypoteser er uholdbare: Politologien kan ikke være neutral, og blandt andet derfor bør den forklarende statskundskab indgå i dialog med den normative politiske teori.

Neutralitet kan have forskellige betydninger, så lad mig præcisere, hvad jeg mener. Overordnet set henviser neutralitet til ideen om “ikke at tage side”. Jeg skelner mellem neutralitet i forskningsprocessen og resultatsneutralitet. Idealet om neutralitet i forskningsprocessen henviser til, at de mange valg, der tages i løbet af forskningsprocessen, valg af emne, problemstilling, metode osv. bør

være neutrale. Et ideal om neutralitet i forskningsprocessen ville betyde, at politologen ikke måtte være politisk eller normativt motiveret i sine valg, han eller hun må altså ikke vælge emne ud fra et ønske om at fremme visse positioner over andre, demokrati over totalitarisme, fred over krig, eller effektivitet over ineffektivitet (de-Shalit, 2006: 22-43).

Resultatsneutralitet henviser til, at resultatet af politologisk forskning ikke bør fremme én politisk eller normativ position over andre. Her taler vi ikke om forskerens motivation, men om de faktiske politologiske resultaters effekt på den politiske proces og forskellige normative positioner. Mit mål her er ikke at påvise fejl hos teoretikere, der forsvarer disse former for neutralitet, men derimod på den ene side at argumentere for, at manglende neutralitet ikke er et videnskabeligt problem og på den anden side at vise, hvorfor og hvordan dette gør det essentielt i højere grad at integrere normativ politisk teori og forklarende statskundskab.⁴

Ovenstående forståelse af neutralitet skal skelnes fra upartiskhed som et ideal for forskningsprocessen (de-Shalit, 2006: 30, 43-45). For mig at se er neutralitet hverken ønskeligt eller muligt – eller en forudsætning for at dyrke god statskundskab – men det betyder ikke, at der slækkes på det videnskabelige krav om upartiskhed. Upartiskhed betyder, at man ikke tillægger de forskningsresultater og argumenter, der understøtter ens egen politiske holdning, mere vægt end andre resultater eller argumenter. Man kan godt være motiveret til et bestemt forskningsprojekt ud fra en normativ position og anerkende, at resultaterne af ens forskning har en politisk effekt men samtidig opretholde idealet om upartiskhed i forskningsprocessen. Ens forskning kan godt støtte én side frem for en anden og være udført med denne motivation (altså være ikke-neutral), uden at forskeren har været partisk eller *biased* i hans eller hendes analyse eller diskussion af forskningsresultaterne. Dette er tilfældet, hvis sandheden, som forskeren så vidt han eller hun har kunnet afdække den, fremmer et bestemt politisk synspunkt.

Værdifri forskningsproces er umulig

Det er et velkendt argument, at videnskaben som sådan ikke kan operere helt uden værdier. Som et minimum må den bygge på værdien af at kende sandheden. Det er en værdidom, at det er bedre at kende sandheden end ikke at kende den. De, der mener, at videnskaben kan være værdifri, kan respondere, at det er rigtigt, at videnskab bygger på værdien i at kende sandheden, men at dette kun er én værdi, en ukontroversiel værdi og desuden ikke en *moralsk* værdi.

Hilary Putnam har i en klassisk artikel om “Fact and Value” argumenteret for, at det er for nemt og fejlagtigt at sige, at videnskaben kun bygger på

sandheden, og at dette ikke er en moralsk værdi. Videnskabelige udsagn har ikke den simple form: "x er sandt, fordi x faktisk er tilfældet". Snarere siger vi: "Vi ved, at x er sandt, fordi den måde, vi har fundet ud af, at x er sandt på, opfylder de kriterier, som vi har opstillet for, om noget er sandt". Grundlaget for videnskaben er altså ikke sandhed, men hvad Putnam kalder "criteria of rational acceptability". "[T]ruth is not the bottom line: truth itself gets its life from our criteria of rational acceptability, and these are what we must look at if we wish to discover the values which are really implicit in science" (Putnam, 1997: 341). Putnam taler om videnskab i det hele taget, men for politologer er værdien heller ikke sandhed men konsistens, kohærens, prediktabilitet, simpelhed osv. Alle disse er værdier, dyder ved en teori, ikke blot sandhed.

Kriterierne for rationel acceptabilitet er på deres side afhængige af vores værdier. Videnskaben, skriver Putnam (1997: 345), forsøger "at give en repræsentation af verden, som er karakteriseret af at være instrumentel effektiv, kohærent, omfattende og funktionel simpel. Men hvorfor?" Fordi vi værdsætter en sådan repræsentation af verden, den er en del af et godt liv og et godt samfund. Der er altså flere værdier involveret i videnskab end sandhed, og vi kan ikke vide, om vi har fundet sandheden uafhængigt af disse værdier (Putnam, 2002: 30-32).

Der laves nogle gange et skarpt skel mellem kausalteori, som kan være videnskabelig, og værditeori, som ikke kan være det. Men Erik Rasmussen (1968: 44), som laver denne sondring i sin klassiske lærebog *Komparativ Politik*, accepterer faktisk, at "sondringen er af rent logisk art, fordi vurderinger gør sig gældende i alle led af den kausalteoretiske forskning, og fordi enhver værditeori naturligvis rummer kausalteoretiske elementer". Han anerkender altså, at forskningsprocessen ikke kan være værdineutral. Dette punkt ser der dermed ikke ud til at være uenighed om: Begrundelsen for, hvad der forskes i og hvordan, afhænger af normative vurderinger og interesser.

Enigheden om, at forskningsprocessen aldrig kan være helt og aldeles værdifri, betyder dog ikke, at der ikke er visse typer af værdier, som bør holdes uden for visse dele af forskningsprocessen. Kasper Lippert-Rasmussen (2005: 282f) påpeger ganske rigtigt, at hvorvidt en givet empirisk dom p er sand, er uafhængig af, om man normativt set finder det ønskeligt – og også af om man rationelt kan argumentere for det ønskelige i – at p faktisk er tilfældet. Om der fx. er en årsagssammenhæng mellem indvandring og sammenhængskraft, er uafhængigt af, om man går ind for indvandring eller ej, om man mener, sammenhængskraft er godt eller ej, og af om man ønsker, at indvandring er forenelig med sammenhængskraft eller ej. Det er et brud på, hvad jeg har kaldt upartiskhed, hvis man lader, hvad man ville ønske var tilfældet, påvirke ens domme angående, hvad der faktisk er tilfældet. Men at visse værdier skal hol-

des ude fra visse dele af forskningsprocessen er foreneligt med, at andre værdier påvirker andre dele af forskningsprocessen, blandt andet hvad det er relevant at forske i, og værdier angående, hvad god forskning er.⁵

Der hvor den primære uenighed opstår, angår hvorvidt de værdimæssige vurderinger og valg, der uundgåeligt indgår i forskningsprocessen, selv kan gøres til genstand for politologisk forskning eller må komme "udefra". Dette er kernen i spørgsmålet om den videnskabelige værdirelativisme, som her skal defineres som den tese, at værdidomme ikke kan bestemmes videnskabeligt. Værdirelativismen udgrænser værdidomme fra politologien, den anser dem for hinsides videnskabelig undersøgelse, hvilket tillige udgrænser det meste af den politiske idéhistorie og hele den normative politiske teori som uvidenskabelige (jf. Loftager, 1989: 95).⁶

Det er ikke mit sigte at forsøge at vise, at værdier kan begrundes rationelt eller videnskabeligt, men derimod at vise, at *hvis* normative vurderinger og valg er arbitrære eller subjektive, så er dette ikke blot et problem for normativ politisk teori men for hele politologien (faktisk for al videnskab). Den eneste måde, hvorpå man kan undgå dette problem, er ved at vise, at forklarende statskundskab og normativ politisk teori er væsensforskellige, eller at der er en kløft mellem "er"-udsagn og "bør"-udsagn. Med andre ord kræver det, at man mener – og kan vise – at det er muligt at lave empiriske undersøgelser, som er helt fri for normative vurderinger og valg, men det er der vel ingen, der mener. Hvis man anerkender, at sondringen mellem empirisk politologi og normativ politisk teori er analytisk og "et spørgsmål om sigte", som fx. Rasmussen gør (1968: 45), så har man også accepteret, at det er umuligt i praksis at lave empirisk og forklarende forskning uden normative præmisser (Loftager, 1989: 102). Ikke desto mindre tages Rasmussen ofte til indtægt for, at kausalteori kan være videnskabelig og objektiv, mens normativ politisk teori ikke kan være det. Men det holder ikke. Hvis al forskning bygger på værdier, så må vi enten acceptere, at al forskning er subjektiv, eller vise, at værdier ikke behøver at være subjektive.

Ovenstående er ikke ment som en afvisning af nytten i at skelne mellem forklarende statskundskab og normativ politisk teori, men det er vigtigt ikke at gøre denne sondring til en dikotomi (Putnam, 2002: 9ff). En sondring er noget, vi laver med visse formål for øje og betyder ikke, at alt på den ene side af sondringen er x og overhovedet ikke y, og alt på den anden side er y og slet ikke x (fx. hvis vi skelner mellem videnssamfund og industrisamfund, betyder det ikke, at der i et videnssamfund ikke er noget industri og omvendt). En dikotomi henviser til væsensforskelle, hvor der på den ene side kun er x og på den anden side kun y. Problemet opstår, når man anser forskellen på forklarende

politologi og normativ politisk teori som en dikotomi, hvor den første kun indeholder fakta, og den anden kun indeholder værdier. Intet kunne være mere forkert, og intet kunne være mere destruktivt for dialogen mellem forklarende og normative politologer. Som Putnam (2002: 44) påpeger, er det værste ved fakta/værdi-dikotomien, at den stopper enhver diskussion af værdiers gyldighed, fordi disse på forhånd anses som uden for enhver rationel diskussion. Det er lige så slemt, hvis den politiske teori kun interesserer sig for værdier og idealer og ser disse som uafhængige af fakta og kausalrelationer.

Som nævnt er der enighed blandt både tilhængere og modstandere af den videnskabelige værdirelativisme om, at værdier spiller en rolle i alle led af forskningsprocessen. Jeg vil gerne fokusere på spørgsmålet om, hvad man finder relevant at forske i, ikke fordi der er nogen, der skal overbevises om, at dette involverer værdier, men fordi der er uenighed om, hvorvidt begrundelsen af disse værdier er en del af god statskundskab. Der kan laves masser af beskrivelser, som er sande, og måske findes mange årsagssammenhænge, som er fuldt ud verificerbare og falsificerbare – men som ingen samfundsforskere ville spille deres tid på. Når vi bedriver forskning, er vi ikke bare drevet af en interesse i at finde sandheden om noget, men i at afdække relevante årsagssammenhænge og fakta. Men hvad er relevant? Som politologer kan man pege på, at forskningen skal være relevant i forhold til de værdier, som er indlejret i det politiske system og den politiske kultur. Men det skubber os bare et trin tilbage. For man kan spørge, hvorfor er *det* relevant? Vi kan altså ikke undgå det *normative spørgsmål* angående, hvilke spørgsmål der er relevante og hvorfor. Vi må spørge os selv: Skal samfundsforskere stå i den dominerende opfattelses tjeneste og afdække, hvad flertallet mener, er relevant? Bag dette kunne ligge en bestemt (ukritisk) forståelse af demokrati. Eller skal politologer være kritiske og selv afgøre, hvad der er relevante spørgsmål at få afdækket? Hvis det er tilfældet, og hvis vi ikke bare ønsker, at det er politologers arbitrære præferencer, der kommer til udtryk i politologisk forskning, så har vi brug for normativ politisk teori, der systematisk diskuterer, hvad der er legitimt og illegitimt, relevant og ikke relevant.

Resultater er ikke værdifrie

Alle politologer håber vel, at resultaterne af deres forskning har en værdi. Flere nævner selv et ønske om, at statskundskaben skal være nyttig, bidrage til at løse politiske problemer og til at ændre på tingenes tilstand (Ringsmose, 2005: 27; Pedersen, 1972: 27; Nørgaard, 2007: 253). De fleste af den politologiske forsknings resultater vil støtte nogle værdier og gå imod andre.⁷ Man kan sige, at resultaterne af politologisk forskning ikke i sig selv er et argument for noget, fx. for bestemte institutioner eller politikker. Men politologiske forsknings-

resultater tipper let balancen i den offentlige debat, og politiske strategier og beslutningsprocesser ville se anderledes ud, hvis forskere havde valgt at forske i noget andet eller havde opnået andre resultater. Her skal man også være opmærksom på, at mål ikke formuleres uafhængigt af midler: politiske værdier får “først deres nøjagtige bestemmelse i forholdet til den teknisk mulige realisering” (Habermas, 2005: 107). Det betyder, at selv hvis man som politolog – eller embedsmand for den sags skyld – ønsker at holde sig til midler og overlade målene (værdierne) til politikerne, er dette umuligt.

Pointen om, at resultater ikke er værdifrie, er mere kompliceret end som så. Når valgforskere fx. undersøger, hvorfor Socialdemokraterne har mistet opbakning siden 1990’erne og tabt de seneste valg (Brugge og Voss, 2007), er deres resultater naturligvis af stor værdi for socialdemokrater. Når man samtidig opstiller mulige strategier for politiske partier (Goul Andersen, 2007: 36) eller taler om, hvad der er praktisk muligt, så er man endnu tættere på det normative domæne. Det er man, da det praktisk mulige ikke bare er et empirisk men også et normativt begreb (Miller, 2008: 42f). Hvad politologer opstiller som praktisk muligt tager oftest hensyn til de normer, der eksisterer i samfundet – ikke bare de normer, forskere gennem empiriske undersøgelser har fundet ud af, at flertallet af befolkningen støtter, men de normer, som politologer mere eller mindre bevidst formoder er generelt accepteret og selv deler: Socialdemokraterne kan ændre politik (blive mere indvandringskritiske for eksempel) for at få flere stemmer eller forsøge at overbevise deres vælgere om deres politik, men de kan ikke købe sig til flere stemmer eller stemmemaksimere ved at opstille mere sexede kandidater. Bemærk her, at det afgørende ikke er, om en strategi er lovlig eller ikke, for loven kan ændres. Min påstand er, at det afgørende for politologers brug af et begreb om det praktisk mulige inkluderer en normativ dimension: Mere sexede kandidater ville måske øge stemmetallet, men det er ikke en acceptabel strategi, det er fx. ikke befordrende for demokratiets kvalitet.

Nogle gange foreslår politologer ganske vist strategier, som ikke er fremmende for demokratiet, fx. brug af former for politisk kommunikation, som ikke bygger på saglighed men på kyniske kalkuler om magtopnåelse. Her er min pointe, at politologer altid implicit begrænser deres anbefalinger pga. normer, men at disse ikke altid er de bedst begrundede normer, og det er i denne sammenhæng, at behovet for normativ politisk teori viser sig. Politologer bør kunne forklare og forsvare de normer, som ligger bag deres undersøgelser og de politiske strategier, som de anser som praktisk mulige. Fordi politologiens resultater og hvordan de fortolkes og formidles ikke er neutrale i forhold til de politiske spørgsmål, som de behandler, har vi et ansvar for at begrunde vores

forskning. Og denne begrundelse kan umuligt være værdineutral, men må inkludere et forsvar for de kriterier for relevans, man har brugt, og de normer, som påvirker, hvad man anser som praktisk muligt.

Det mål, som forskningen er værdifuld for, er ikke nødvendigvis partipolitisk (et ønske om at Socialdemokraterne vinder næste valg), eller drevet af et ønske om at fremme en bestemt politisk sag (fx. strengere indvandringslove), men kan være demokratiet selv. De strategier, som valgforskeren opstiller, er almindeligvis begrænset af, hvad han eller hun anser som normativt foreneligt med – men ikke nødvendigvis, hvad han eller hun anser som optimalt for – et velfungerende demokrati. Forskning behøver altså ikke at støtte et bestemt partis politik for at være værdibaseret eller normativ, den er det også, når den er nyttig for demokratiet – eller freden, velfærden, effektiviteten. Man kan sige, at det sidste er uproblematisk, da det er værdier, vi alle deler. Men en af de indsigter, som den politiske teori kan bidrage med, er, at demokrati ikke bare er demokrati, og fred ikke blot er fred, men at der er mange forskellige måder at forstå disse begreber på – og at der er bedre begrundelser for nogle end for andre. Der er behov for både at få klargjort de demokratiske præmisser, der ligger bag valgforskningen (for at blive ved mit eksempel) og for at overveje, om de er velbegrundede eller ej. Det er ikke umuligt, at fx. valgforskningen er med til ikke blot at opretholde et bestemt – normativt set uholdbart – demokratisyn men også til at skabe det. Desuden er der ingen garantier for, at støtten til demokratiet – eller til den bedst begrundede demokratimodel – bliver ved med at være alment accepteret.

Metode, teori og problemdrevet forskning

“God statskundskab defineres ved metoden ikke genstandsfeltet”, ifølge Nørgaard (2007: 234). Selvom det ikke er helt ved siden af, kan denne påstand være misvisende. Nørgaard har ret i den forstand, at man (næsten) aldrig som fx. referee eller underviser vil kritisere en artikel eller en opgave pga. dens genstandsfelt, hvis det metodiske er i orden. Men hans formulering er misvisende, idet den kan lægge op til den fortolkning, at det er fuldstændig ligegyldigt, hvad man vælger at forske i, så længe ens metode er i orden. Det ville være en stor fejl. Det må være en del af definitionen på god statskundskab, at den beskæftiger sig med vigtige og relevante spørgsmål. Og hvad der er vigtigt og relevant er et normativt spørgsmål. Politiske teoretikere kan bidrage til at afgøre, hvad det er vigtigt at opnå viden om for at kunne indrette vores politiske handling på en måde, så den så vidt muligt lever op til de bedst begrundede politiske principper. Man kan naturligvis sige, at politiske teoretikere kun kan

give gode begrundelser for, hvad der er vigtige problemer ved at følge deres metode, og sådan forstået har Nørgaard ret i, at metoden er helt grundlæggende.

Det, vi skal undgå, er, hvad Ian Shapiro har kaldt metodedrevet og teori-drevet forskning. Politologisk forskning er ofte styret af metoder og teorier, hvorimod den burde være problem-drevet, "hvormed der menes, at problemformuleringen ikke bare er et kunstprodukt af den metode og teori, som anvendes til at studere den" (Shapiro, 2002: 598). Ifølge Shapiro er mange (amerikanske) politologer så meget i deres metode eller teoris vold, at de kun ser verden ud fra dette perspektiv og forstår verdens problemer kun ud fra dette perspektiv, og "if the only tool you have is a hammer, everything around you starts to look like a nail" (p. 598). Fx. interesserer rational choice-teoretikere sig overordentligt meget for kollektive handlingsproblemer, selvom sådanne sjældent findes i den virkelige verden (Dryzek, 1995: 112; Rothstein, 2005: 8ff). Jeg vil ikke gøre mig selv til dommer over, i hvor høj grad danske politologer er i deres teories eller metoders vold – det ville i sig selv kræve en omfattende empirisk undersøgelse. Men jeg tror, at Shapiro har ret i, at det er en fare, og eftersom vi ofte følger amerikanernes hegemoni inden for disciplinen, bør vi også lytte til dens kritiske røster. Det er vigtigt at være opmærksom på, at vores metoder og teorier både muliggør forskning og sætter grænser for, hvad vi anser som vigtige problemstillinger.

Faren for at være teoredrevet eksisterer i lige så høj grad for politiske teoretikere, som den gør for den forklarende statskundskab. Politiske teoretikere kan være blinde over for, hvad der virkelig foregår i verden omkring dem pga. deres fokus på begreber og pga. manglende empirisk viden og dermed ikke være i stand til at afgøre, hvad der er de mest relevante problemstillinger. Avner de-Shalit (2006: 6) har argumenteret for, at der er en uheldig tendens til, at "politisk filosofi er blevet en praksis, som har sig selv som genstandsfelt" frem for at beskæftige sig med egentlige politiske problemer og med det, offentligheden finder vigtigt. Andre mener dog, at der de seneste ca. 20 år har været en bevægelse hen imod, at politiske teoretikere er begyndt at beskæftige sig mere med konkrete politiske problemer, end man gjorde i 1970'erne og 80'erne (Dryzek et al., 2006: 10f; Levy, 2007; Smith, 2004). For at undgå teori- og metodeblindhed er der behov for udveksling både mellem politiske teoretikere og den forklarende statskundskab og blandt forskellige metode- og teoriretninger.

Det er værd at opholde sig ved ideen om, at politologien bør være problem-drevet. Statskundskaben vil "være til nytte ved løsningen af samfundets politiske problemer" (Pedersen, 1972: 27). Man må her overveje, hvad der udgør et problem, og hvem der afgør, hvornår noget er et problem. På grund af politologiens tætte tilknytning til politisk praksis er det nærliggende at se politikeres

eller offentlighedens problemer som de problemer, der er vigtige for politologien at beskæftige sig med og finde løsninger på. Der er imidlertid to problemer her. For det første er det ikke umiddelbart tilgængeligt, hvad politikere eller befolkningen anser for problemer. fx. er det et normativt spørgsmål, hvorvidt man bør lytte til, hvad politikere og befolkningen selv siger og skriver, spørge dem i en traditionel meningsmåling eller bruge en *deliberative poll*. Hvilke af disse metoder kan afdække de holdninger, som man bør lytte til, når man vil afgøre, hvad der udgør vigtige politiske problemer?

For det andet kan der være problemer, som ikke bliver anset som sådanne af politikere eller offentligheden selv. Det er ikke tilstrækkeligt, at politologer er behjælpelige med at løse de problemer, som offentligheden har erkendt, at den har, den må også kunne sige noget om de betingelser og procedurer, under hvilke et samfund konstituerer noget som et problem. Der kan være spørgsmål, som politikerne ikke stiller og offentligheden ikke diskuterer pga. magtstrukturer og ideologier i samfundet. Hvis samfundsforskere skal have en kritisk funktion og ikke blot være teknikere, der bidrager med midler til givne mål, så må statskundskaben kunne begrunde normer for, hvilke betingelser der kræves for, at problemkonstituering foregår på en legitim måde. Man kan sige, at fremgang i samfundsvidenskaberne afhænger af løsningen på problemer, som offentligheden har, men hvad offentligheden anser som problemer afhænger af kommunikationsstrukturer, og derfor må samfundsvidenskaberne være kritiske over for det, Habermas kalder fordrejet kommunikation, dvs. kommunikation som ikke styres af de bedste argumenter men af forskellige former for magt (White, 2004: 328f).

Shapiros krav om problemdrevet forskning relaterer til den pointe om relevans, som jeg tidligere har været inde på. Der er millioner af hypoteser, der kunne testes, vores empiriske metode fortæller os hvilke, der *kan* testes, men ikke hvilke, der *bør* testes. Normativ politisk teori kan spille en rolle ved at bidrage til at begrunde, hvilke hypoteser er vigtige normativt set (Swift and White, 2008: 61f). Politisk teori er heller ikke begrænset af at finde problemer, som teorien ved, hvordan man løser. Den behøver ikke at bekymre sig om, hvorvidt spørgsmålene kan testes. Hvad der er et relevant problem, er dog ikke udelukkende et normativt spørgsmål. For at svare på, hvad det er vigtigt at studere, må man have både empirisk viden og normative teorier. Politiske teoretikere skal være empirisk velfunderede for at kunne bidrage med vigtige hypoteser og relevante problemer.

Normativ teoris brug af forklarende statskundskab

Det kan diskuteres, hvilken form for empirisk viden politiske teoretikere har behov for, når de udvikler normative teorier, og hvor i den normative teoretisering den empiriske viden kommer ind. Der er nogle politiske teoretikere, der mener, at empirisk viden kun er af betydning for implementeringen af de idealer, som filosoffer udvikler. fx. skriver Leo Strauss (1959: 61) følgende: "De fleste tidligere politiske filosoffer, på trods af eller nærmere pga. den ikke-historiske karakter af deres tænkning, skelnede som en selvfølge mellem det filosofiske spørgsmål om den bedste politiske orden og det praktiske spørgsmål, angående hvorvidt denne orden kunne eller skulle etableres i et givet land på et givet tidspunkt." Problemet med Strauss' beskrivelse er, at den anser spørgsmålet om den bedste styreform som uafhængig af empirisk viden. For mig at se er den forklarende statskundskabs resultater ikke kun relevante i forhold til spørgsmålet om implementeringen af idealer men tillige i udviklingen af disse.

For at komme videre med spørgsmålet om, hvilken form for forklarende samfundsvidenskab normativ politisk teori har brug for, er det nødvendig at lave en række sondringer. For det første må vi skelne mellem abstrakt politisk teori og mere konkret politisk teori. Der er forskel på hvilken empirisk og kausalteoretisk viden, der er relevant for at udvikle meget abstrakte politiske principper, fx. som de findes i menneskerettighedsformuleringer, og så at foreslå specifikke politiske institutioner eller at komme med specifikke policy-anbefalinger. Formuleringen af menneskerettigheder er afhængig af viden om den menneskelige natur (fx. at mennesker har en bevidsthed og er i stand til at tænke, tale, vælge og føle smerte) men også af mere end det. Religionsfrihed og tolerance er fx. ikke blot produkter af abstrakt tænkning men af den historiske erfaring med religionskrige og undertrykkelse af anderledestænkende. Nu er denne form for empirisk viden naturligvis ikke den, som den forklarende statskundskab fokuserer på. Det skal også nævnes, at udviklingen af rettighedstænkningen siden ca. 1990 har vendt sig mod rettigheder for nationale og etniske minoriteter, og at denne teoriudvikling i højere grad bygger på empiriske undersøgelser end tidligere rettighedsteorier (Levy, 2007).

Den viden, som den forklarende statskundskab bidrager med, er nok mere relevant for politiske teoretikere, der beskæftiger sig med styreformer, institutioner og specifikke politikker. Et oplagt eksempel er her demokratiteori. For forskere, der beskæftiger sig med deliberativ demokratiteori fx, er det oplagt at tage udgangspunkt i nogle af de demokratiske problemer, som den forklarende statskundskab har vist eksisterer. I en bog, hvor de anbefaler en "deliberationsdag" før præsidentvalg i USA, tager Bruce Ackerman og James Fishkin (2004) fx. udgangspunkt i empiriske undersøgelser, der viser amerikanernes mang-

lende politiske viden. Hvis vi ikke viste, at der var et sådant vidensproblem, var der ikke megen grund til at anbefale mere deliberation. Men det er ikke tilstrækkeligt at vide, at der er et problem, men også om den foreslåede kur (mere deliberation) faktisk virker. Her er der behov for empirisk forskning, der kan vise, om deliberation har de ønskede effekter – en forskning, som allerede finder sted (fx. Andersen og Hansen, 2007).

En anden form for empirisk viden, der kunne være relevant i denne sammenhæng, angår, om folk er villige til at deltage i den form for politik, som offentlig deliberation er. Et aspekt af spørgsmålet om villighed til at deltage i politik vedrører, hvorvidt folk mener, at de bør deltage. Det er omdiskuteret, hvorvidt udviklingen af normative teorier bør – og i givet fald i hvor høj grad – tage hensyn til folks normer og værdier. Der findes empiriske undersøgelser, der viser, at mange ikke synes om at blive udfordret af andre i offentlige diskussioner, og at man har en ret til ikke at blive det (Conover et al., 2002). Dette er undergravende for idealet om deliberativt demokrati, men behøver det at betyde, at idealet bør opgives? Her kan vi også skelne imellem, om noget er et universelt faktum om mennesker og samfund eller blot et faktum om specifikke samfund. David Miller (2008: 44ff) mener, at politiske teoretikere bør tage hensyn til de værdier, som befolkningen i specifikke samfund har, for det første fordi politiske principper bør være nogle, folk kan handle på baggrund af og for det andet for at undgå, at politisk teori bliver arrogant og paternalistisk.

Bagsiden af denne brug af empirisk viden er, at den kan gøre politisk teori konservativ. Det er ikke tilfældigt, at Platon, der ingen interesse havde i, hvad athenienserne mente, foreslog, at kvinder kunne blive politiske ledere, mens Aristoteles, der altid begyndte med athenienserne fælles værdier, forsvarede slaveri som naturligt. Man kan spørge, om den politiske teoris rolle ikke netop er at udfordre de normer og værdier, som folk har frem for at blive udviklet i konformitet med disse. Her burde man måske i stedet for at bygge på undersøgelser om specifikke samfund interessere sig for, hvad der generelt er gældende for mennesker og samfund. Hvis modstanden mod politisk deltagelse – for at blive ved mit eksempel – ikke er universel men et resultat af specifikke omstændigheder, hvorfor så tillade, at den begrænser de idealer, vi opstiller? Problemet er dog her, at det er vanskeligt for den forklarende statskundskab at afgøre, om noget er partikulært eller universelt, fx. at afgøre hvorvidt folk ville være mere villige til at deltage i politik under radikalt anderledes betingelser, end dem vi lever under i dag.

Miller har en vigtig pointe i forhold til faren for, at politisk teori bliver arrogant, hvilket den gør, hvis den slet ikke tager hensyn til de normer, der findes blandt dem, den henvender sig til. For mig at se bør normativ teoriudvikling

finde sted i dialog ikke blot med den forklarende statskundskab men også med befolkningen selv, men ikke på en måde som er ukritisk over for den. Politisk teori kan bidrage til “en kognitiv udvidelse af den demokratiske diskurs” ved at skelne mellem og klargøre forskellige normer og handlingsmuligheder, der ellers overses i den offentlige debat (Buchstein og Jörke, 2007: 36f).

Curt Sørensen (2005: 309f) påstår i en artikel, der forsvare den videnskabelige værdirelativisme, at normativ politisk teori har en tendens til at underminere pluralisme og blive totalitær. Sørensen har nok ret i, at nogle former for normativ teori bør “disciplineres” for ikke at blive paternalistisk, men han tager fejl, når han mener, at denne disciplinering kan varetages “af den videnskabelige værdirelativisme” (p. 310). Ifølge Sørensen bør den videnskabelige værdirelativisme være en “grundnorm” for politologien (p. 303f), og han giver flere normative argumenter for, hvorfor pluralisme er vigtig. Nu er det i sig selv bemærkelsesværdigt at bruge normative argumenter mod brugen af normativ teori. Desuden kan man ikke forsvare den videnskabelige værdirelativisme som en grundnorm med henvisning til andet end en uvidenskabelig præference uden at have modsagt værdirelativismens hovedpointe (at normer ikke kan begrundes videnskabeligt). Mit forslag ville være, at normativ politisk teori bør “disciplineres” af et tættere engagement med den forklarende statskundskab på den ene side og ved at indgå i dialog med offentligheden på den anden side (Bauböck, 2008: 59). Der er intet autoritært i at argumentere for sin egen position, det er der derimod i ikke at anse offentligheden som i stand til at tage stilling til de argumenter, som fx. normative teoretikere fremfører.

Jeg vil gerne slutte dette afsnit af med at advare imod, at vi går for langt med sammentænkningen af normativ og forklarende statskundskab og ophæver enhver arbejdsdeling, da dette ville føre til ensartethed og underminere de gevinster, der opnås ved dialog mellem forskere, der beskæftiger sig med forskellige aspekter af et forskningsfelt. Hvis vi alle gør det samme, så kan vi ikke lære af hinanden. Dialog er kun interessant, hvis vi *ikke* laver det samme, og hvis vi hver især er gode til det, vi gør.

Når politiske teoretikere udvikler normative teorier om nye muligheder for menneskelig politisk organisering, skal de være empirisk velinformeret, de skal kende til de vigtigste resultater fra den forklarende statskundskab, såvel som forskning fra andre fag. Men vi kan ikke forvente og bør ikke kræve, at politiske teoretikere ikke laver teorier, som indeholder empiriske antagelser, der hverken er eller kan testes empirisk. Hvis normative teoretikere kun kan udtale sig om, hvad der er verificeret og falsificerbart, kan de ikke gøre deres arbejde. Politisk teori vil blive uinteressant (Smith, 2004: 83f).

Der er en spænding mellem videnskabelig præcision og normativ relevans, som Rogers Smith (2004: 68) har påpeget:

Vi [politologer] forsøger at opnå videnskabelig viden om politik, dvs. beskrivelser, forklaringer og argumenter, som er så præcist formuleret, logisk stringente, veltestede og empiriske nøjagtige som muligt. Vi forsøger også at give substantielle, nyttige og normativt overbevisende svar på politiske spørgsmål, som vi ... anser som ekstremt vigtige ... Der en spænding mellem disse mål.

Vi kan have videnskabelig testet viden om meget få og ofte ikke de mest interessante årsagssammenhænge. Hvad der er normativt set mest relevant, kan ofte ikke testes. Som Jon Elster har påpeget, ligger problemet i den enorme vigtighed af kontekst. Rational choice-teori og kvantitativ analyse kræver abstraktion fra kontekst: De kræver, at man ser bort fra visse variable for at se sammenhængen mellem andre. Men som Elster (2007: 467) siger: "Analysis, teasing apart, is doable. Synthesis, putting together, is much harder, and perhaps impossible." Politisk teori er ofte, men langt fra altid, interesseret i de store billeder og kræver den form for syntese, som rational choice-teori og kvantitative metoder ikke kan give. Den er derfor nødt til at gå ud over disses resultater. Hvis vi vil opnå syntese og ikke blot analyse, så må vi bygge på en række forskellige metoder og bruge både forklarende og normativ teori.

Normer og forståelsen af politik

Indtil nu har jeg fokuseret på politisk teoris rolle i forhold til, hvad det er relevant at studere eller forske i og på dens rolle i forhold til videnskaberne egen normativitet. Afslutningsvis vil jeg gerne foreslå, at politisk teori også kan bidrage til at opnå en bedre forståelse af politik. Det er ikke sådan, at politisk teori bare handler om, hvad der bør gøres – men aldrig faktisk gøres – den kan også bidrage til en forståelse af, hvad der faktisk foregår i det politiske liv.

"Hvis politik inkluderer politisk teori, må studiet af politik også inkludere politisk teori" (Grant, 2002: 588). Politiske aktører anser sig selv som handlende på baggrund af grunde, blandt andre etiske og moralske grunde, og det er sådanne grunde, politiske teoretikere beskæftiger sig med. Hvis vi vil opnå en bedre forståelse af den politiske virkelighed, må vi også forstå, hvordan politiske aktører forstår sig selv. Og de forstår sig selv som (a) frie og ansvarlige, (b) som handlende af gode grunde og (c) som handlende af etiske grunde. Politiske aktører opererer altså ud fra et perspektiv, som ligner det, nogle politiske teoretikere opererer med. På denne måde er politisk teori en del af politikken selv. Hvis vi ikke inkluderer det normative perspektiv, får vi et fordrejet billede

af den politiske virkelighed – et billede, som lægger vægt på egeninteresse og vilje til magt.

Vi kan også se dette argument i Habermas' termer om forskellen på strategisk og kommunikativ handling. Strategisk handling er handling, som er rettet mod et mål, og hvor drivkraften typisk er egeninteresse. Kommunikativ handling er rettet mod gensidig forståelse, og motivet her kan siges at være mere ideelt. James Johnson (1993) har foreslået, at kommunikativ handling kan ses som en kausalmekanisme, som kan supplere rational choice-teoriens fokus på strategisk handling. Vi skulle altså opnå en bedre forståelse af politik, hvis vi forstod begge mekanismer. Vi kan ikke opnå en fuldstændig forståelse af politik, hvis vi ikke forstår, at politiske aktører ikke altid handler strategisk, men at de nogle gange handler af moralske grunde eller ud fra ønsket om at opnå gensidig forståelse. Der er lavet empiriske studier af blandt andet sociale bevægelser og policystudier, der viser vigtigheden af kommunikativ handling (Dryzek, 1995; 102f, 108).

I undervisningssammenhæng giver politologer ofte de studerende et kynisk billede af den politiske virkelighed. Dette er ikke blot farligt men også forfalsket og muligvis ophav til en selvopfyldende profeti. Der findes empiriske undersøgelser, der viser, at økonomistuderende er dårligere til at samarbejde end andre, og at dette skyldes, at de tilegner sig rational choice-teoriens antagelse om strategisk handlende aktører (Rothstein, 2005: 9). Nu understreger rational choice-teoretikere naturligvis, at deres antagelser ikke må forveksles med beskrivelser af den menneskelige natur, men det er ikke desto mindre uheldigt, hvis man uddanner dårlige medborgere ved at underminere de evner, mennesker faktisk har for at handle på baggrund af normer om gensidighed, tillid og solidaritet (2005: 9). Her kan den normative politiske teori være et korrektiv og supplement, ikke blot som en teori, der foreskriver, hvordan vi bør handle, men til at forstå, at meget politisk handling faktisk er baseret på normer, principper og idealer.

Noter

1. Tidligere versioner af denne artikel blev, under titlen "Politisk teori og idéhistorie set i relation til politologiens andre underdiscipliner", præsenteret på Årsmødet i Dansk Selskab for Statskundskab, Nyborg Strand, 25-26. oktober 2007 og for Statskundskabsgruppen på Institut for Statskundskab, KU, november 2008. Tak til deltagerne, særligt Henrik Bang, Tom Bryder, Jørn Loftager og Kasper Møller Hansen.

2. Loftager (2009) behandler et lignende tema, men da den udkom efter indsendelsen af indeværende artikel – og efter mit oprindelige oplæg i 2007 – diskuterer jeg ikke hans pointer.
3. Nørgaard (2007: 253) slutter artiklen med et citat af John Stuart Mill, men uden at se dennes normative indsigter som en del af definitionen på god statskundskab. Nørgaard har i en tidligere artikel argumenteret for, at empirisk samfundsvidenskab bør undersøge moralske motiver for politisk handling og værdier som “adfærdsdeterminanter” (Nørgaard, 1998). Dette kan udgøre et vigtigt aspekt af dialogen mellem forklarende statskundskab og normativ politisk teori, men det inkluderer ikke politisk-teoretisk begrundelse af normer og værdier som en del af god statskundskab.
4. Bemærk at neutralitet, som jeg har defineret det her, ikke er identisk med den videnskabelige værdirelativisme, som jeg diskuterer nedenfor. Videnskabelige værdirelativister vil være mere tilbøjelige til at kræve neutralitet i forskning og undervisning, men det er ikke en nødvendig konsekvens af deres position.
5. Den ene af *Politicus* referees på denne artikel nævner, at Lippert-Rasmussens argument indebærer, at “politiske værdier kan og skal holdes ude af forskningsprocessen”. Men som jeg læser Lippert-Rasmussen, er hans argument begrænset til en specifik del af forskningsprocessen og til en bestemt slags værdidomme – værdidomme angående hvorvidt det er godt, at specifikke empiriske domme er sande eller ej. Hvis man mener, (i) at værdidomme kan begrundes rationelt, som Lippert-Rasmussen gør, og (ii) at ens politiske holdninger er understøttet af rationelle argumenter, er der vel heller ikke nogen grund til at holde disse holdninger helt uden for forskningsprocessen, fx. som led i spørgsmålgenerering. For mig betyder dette, at forskerens værdier og politiske holdninger ikke blot skal ekspliciteres, som nogle værdirelativister kræver, men at de skal begrundes – og at denne begrundelse er en del af god politologisk forskning.
6. Den videnskabelige værdirelativisme indebærer naturligvis ikke, at politologien ikke kan beskæftige sig med folks værdier, fx. med betydningen af værdier for politisk adfærd. Dét, den udgrænses, er videnskabelig diskussion af værdidommens gyldighed.
7. Det er muligt, at der ikke er nogen, der vil benægte dette. Min pointe er, at politologer ikke tager ansvaret for effekten af deres forskning, og at de burde gøre dette ved normativt at begrunde de valg, de tager i deres forskning.

Litteratur

Ackerman, Bruce og James Fishkin (2004). *Deliberation Day*, New Haven: Yale University Press.

- Andersen, Vibeke N. og Kasper M. Hansen (2007). "How Deliberation Makes Better Citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro", *European Journal of Political Research*, vol. 46, no. 4, pp. 531-556.
- Bauböck, Rainer (2008). "Normative Political Theory and Empirical Research", pp. 40-60 i Donatella della Porta og Michael Keating (red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press.
- Brugge, Jimmy van der og Henning Voss (2007) "Årsager til socialistiske partiers tilbagegang i perioden 1990-2005", pp. 127-151 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Det nye politiske landskab: Folketingsvalget 2005 i perspektiv*, Århus: Academica.
- Buchstein, Hubertus og Dirk Jörke (2007). "Die Umstrittenheit der Politischen Theorie. Stationen im Verhältnis von Politischer Theorie und Politikwissenschaft in der Bundesrepublik", pp. 15-44 i Hubertus Buchstein og Gerhard Göhler (red.), *Politische Theorie und Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Conover, Pamela Johnston, Donald D. Searing og Ivor M. Crewe (2002). "The Deliberative Potential of Political Discussion", *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 1, pp. 21-62.
- de-Shalit, Avner (2006). *Power to the People: Teaching Political Philosophy in Skeptical Times*, Lanham: Lexington Books.
- Dryzek, John (1995). "Critical Theory as a Research Program", pp. 97-119 i Stephen K. White (red.), *The Cambridge Companion to Habermas*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S. Bonnie Honig og Anne Phillips (2006). "Introduction", pp. 3-41 i John S. Dryzek, Bonnie Honig og Anne Phillips (red.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, New York: Oxford University Press.
- Elster, Jon (2007). *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2007). "Samfundskonflikter, partier i bevægelse og vælgere med omtanke: Rids af en generel teoretisk ramme", pp. 11-56 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Det nye politiske landskab: Folketingsvalget 2005 i perspektiv*, Århus: Academica.
- Grant, Ruth W. (2002). "Political Theory, Political Science, and Politics", *Political Theory*, vol. 30, no. 4, pp. 577-595.
- Habermas, Jürgen (2005). "Videnskabeliggjort politik og offentlig mening", pp. 97-117 i Habermas, *Teknik og videnskab som "ideologi"*, Frederiksberg: Det lille forlag.
- Johnson, James (1993). "Is Talk Really Cheap? Prompting Conversation Between Critical Theory and Rational Choice", *American Political Science Review*, vol. 87, no. 1, pp. 74-86.

- Kelly, Paul (2000). "Political Theory in Retreat? Contemporary Political Theory and the Historical Order", pp. 225-241 i Noël O'Sullivan (red.), *Political Theory in Transition*, London: Routledge.
- Levy, Jacob T. (2007). "Contextualism, Constitutionalism, and Modus Vivendi approaches", pp. 173-197 i Anthony Simon Laden og David Owen (red.), *Multiculturalism and Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2005). "Erik Rasmussens værdirelativisme: indhold og gyldighed," *Politica*, 37. årg., nr. 3, pp. 274-86.
- Loftager, Jørn (1989). "Saglig politisk argumentation? Kritiske bemærkninger til den videnskabelige værdirelativisme i politologien", pp. 95-117 i Steen Brock og Poul Pedersen (red.), *Dømmekraft: Objektivitet, subjektivitet og videnskab*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (2009). "God statskundskab?," *Politica*, 41. årg., nr. 2, pp. 231-248.
- Miller, David (2008). "Political Philosophy for Earthlings", pp. 11-28 i David Leopold og Marc Stears (red.), *Political Theory: Methods and Approaches*, New York: Oxford University Press.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1998). "Moral i politik?," *Politica*, 30. årg., nr. 4, pp. 388-404.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007). "God statskundskab: heksekunst eller håndværk?," *Politica*, 39. årg., nr. 3, pp. 233-255.
- Pedersen, Mogens N. (1972). "Nogle forskningspolitiske fodnoter til beretningen om behavioralismens gennembrud i statskundskaben", *Politica*, 5. årg., nr. 2, pp. 13-33.
- Putnam, Hilary (1997). "Fact and Value," pp. 338-362 i Louis Menand (red.), *Pragmatism: A Reader*, New York: Vintage Books.
- Putnam, Hilary (2002). *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and other Essays*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rasmussen, Erik (1968). *Komparativ Politik 1*, København: Gyldendal.
- Ringsmose, Jens (2005). "Den fysikmisundelige og antikvaren – et essay om politologer og samtidshistorikere", *Metode og Data*, nr. 91, pp. 20-28.
- Rothstein, Bo (2005). "Is Political Science Producing Technically Competent Barbarians?" *European Political Science*, vol. 4, pp. 3-13.
- Shapiro, Ian (2002). "Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, or What's Wrong with Political Science and What to do about It", *Political Theory*, vol. 30, no. 4, pp. 596-619.
- Smith, Rogers M. (2004). "Reconnecting Political Theory to Empirical Inquiry, or, A Return to the Cave?," pp. 60-88 i Edward D. Mansfield and Richard Sisson (red.), *The Evolution of Political Knowledge: Theory and Inquiry in American Politics*, Columbus: The Ohio State University Press.

- Strauss, Leo (1959). "Political Philosophy and History", pp. 56-77 i *What is Political Philosophy? And other Studies*, Chicago: Chicago University Press.
- Swift, Adam og Stuart White (2008). "Political Theory, Social Science, and Real Politics", pp. 29-48 i David Leopold og Marc Stears (red.), *Political Theory: Methods and Approaches*, New York: Oxford University Press.
- Sørensen, Curt (2005). "Videnskab eller ideologi? – et forsvar for den videnskabelige værdirelativisme, pluralisme og den videnskabelige autonomi", *Politica*, 37. årg., nr. 3, pp. 303-319.
- White, Stephen K. (2004). "The Very Idea of a Critical Social Science: A Pragmatist Turn", pp. 310-335 i Fred Rush (red.), *The Cambridge Companion to Critical Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Anmeldelse

Mark Bevir, *Democratic Governance*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010, 301 s., £1990.

Democratic Governance undersøger den moderne stats skiftende former og måder at fungere på, samt hvilke demokratiske udfordringer disse forandringer giver anledning til. Bogen er først og fremmest drevet af en bekymring for demokratiets aktuelle tilstand, som ifølge forfatteren lider under faldende legitimitet og ringe borgerdeltagelse. De politiske styringsformers udvikling i de liberale demokratier gennem de seneste to til tre årtier har skabt en række problemer for opretholdelsen af idealet om det repræsentative demokrati, som ifølge Mark Bevir synes stadig mere uholdbart som grundlag for en levedygtig politisk praksis. Disse problemer er delvist blevet erkendt af de folkevalgte politikere, men deres forsøg på at håndtere problemerne gennem en række nye styringsformer (governance) har blot forstærket dem. Bogen kan ses som et led i det opgør, som Mark Bevir (og hans kollega Rod Rhodes) gennem det seneste årti har haft med politiske styringsformer og politisk ekspertbaseret rådgivning i Storbritannien.

Den væsentligste årsag til de aktuelle demokratiske problemer skal ifølge bogen findes i de politiske teorier og den ekspertise, som har understøttet introduktionen af en række nye styringsformer og -teknikker siden 1980'erne. Videnskabelige teorier og ekspertise bidrager ikke blot til at beskrive verden, men også til at forandre den ved at skabe et særligt idégrundlag for identificeringen og håndteringen af politiske problemer. Især rational choice-tænkning og nyinstitutionelle teorier har haft indflydelse på bestræbelserne på at modernisere og effektivisere den offentlige sektor. Dette teoretiske tankegods kom i første omgang til udtryk gennem forsøgene på at markedsliggøre de offentlige ydelser, fx. via privatisering og udlicitering, og de mange New Public Management-reformer. I anden omgang kom dette tankegods til udtryk gennem etablering af en række nye policy-netværker bestående af diverse offentlige og private aktører samt oprettelse af offentlig-private partnerskaber. Denne anden bølge af reformer, som især er inspireret af sociologiske organisationsteorier, sigter mod at tilføje ressourcer, måleeffektivitet og legitimitet til den offentlige service. Mens Bevir ikke forholder sig til, hvorvidt disse reformer har bidraget til at fremskaffe flere ressourcer og øge effektiviteten, så fastholder han, at deres effekt har været yderligere at udfordre det repræsentative demokratis legitimitet. Selv hvis disse reformer i visse tilfælde har betydet, at flere aktører har fået

indflydelse på den offentlige politik, så er der tale om en meget skæv og elitær deltagelse, som hverken er pluralistisk eller bredt forankret i befolkningen.

Mere generelt påstår bogen, at såkaldt modernistiske politiske teorier, hvoraf rational choice og nyinstitutionalisme nok er de vigtigste men ikke de eneste, har sat spørgsmålstegn ved den måde, hvorpå ansvarlighed sikres i det repræsentative demokrati. Både politisk ansvarlighed, hvor politikere gøres ansvarlige over for borgerne, som har valgt dem, og administrativ ansvarlighed, hvor offentligt ansatte gøres ansvarlige over for deres politiske ledere, har ifølge teorierne vist sig at være fyldt med problemer. Politikere definerer bevidst uklare mål, manipulerer den politiske dagsorden, og allokerer ressourcer efter meningsmålinger, snarere end hvad der er til det fælles bedste. Ligeledes forsøger de offentligt ansatte at undgå enhver forandring, der kunne true deres jobs, samt at maksimere deres budgetter. På baggrund af denne public choice-inspirerede problemidentifikation er der i de liberale demokratier opstået en lang række nye ansvarlighedsmekanismer, som ifølge bogen hverken har styret det repræsentative demokrati eller sikret mere folkelig inddragelse.

Hvad er så bogens evidens for dens to grundlæggende påstande, dvs. at liberale demokratier lider under mangel på legitimitet og folkelig deltagelse, og at årsagen hertil især skal findes i de såkaldte modernistiske politiske teorier? Begge påstande søges dokumenteret gennem en række ganske detaljerede analyser af politiske reformer primært i Storbritannien under New Labour, men også i det øvrige EU, Australien og USA. Det drejer sig om konstitutionelle reformer, netværksbaseret politikudvikling samt reformer af det britiske retsvæsen og politi. Analysen af alle fire områder belyser i større eller mindre grad, hvordan reformerne udfordrer det repræsentative demokrati-ideal, samtidig med at New Labour holder fast i dette – frem for at udvikle nye demokratiske idealer. Imidlertid indeholder bogen kun anekdotiske eksempler på påstanden om, at den folkelige deltagelse i politiske beslutningsprocesser skulle være faldende.

Hvis vi godtager bogens påstand om demokratiets problematiske tilstand, hvilken løsning tilbydes vi da? Ikke overraskende mener Bevir, at vi er nødt til at udskifte de modernistiske teorier med et nyt perspektiv, nemlig fortolkende teori. Ligesom modernistisk teori ser den staten og den politiske styring som dybt fragmenteret og som bestående af en lang række mere eller mindre flygtige netværk af offentlige og private aktører, der bidrager til formulering og implementering af politikker. Forskellen består i, at den fortolkende teori ikke begår sig i formelle, ahistoriske modeller, der søger at forklare politiske aktørers adfærd, men i stedet tilbyder os fortolkninger af disses handlinger baseret på historisk specifikke (lokale) rationaliteter. Vigtigst: den fortolkende tilgangs politiske budskab er, at demokratiets repræsentative institutioner skal

forbedres og suppleres gennem nye former for demokrati frem for at trække på en formel og ahistorisk ekspertise, der søger at lappe på det eksisterende ideal.

Mark Bevirs alternativ lyder umiddelbart tiltrækkende, men er bestemt ikke uproblematisk. Afskaffelsen af ekspertise baseret på formelle, ahistoriske modeller lyder jo fint for enhver, der mener, at naturvidenskabelige idealer bør fylde så lidt som muligt i forståelsen af politiske fænomener. Og bogen indeholder flere fine eksempler på, hvor problematisk det kan være, når politiske reformer baserer sig ensidigt på økonomiske teorier, hvis universelle antagelser og modeller om den offentlige sektor ofte har meget lidt med virkeligheden at gøre. Her vil lidt historisk specificitet og viden om aktørers konkrete måder at ræsonnere og handle på være fint. Imidlertid er det næppe ønskeligt helt at opgive mere eller mindre generaliserbar viden om kausale relationer som udgangspunkt for politiske reformer, sådan som forfatteren synes at foreslå. For hvad kan en socialminister bruge den mening, som en gruppe borgere tilskriver en given reform, til – ud over at få et fingerpeg om, hvorvidt den anses som populær eller ej? Såfremt socialministeren og de borgere, hun er valgt af, har en interesse i at designe en reform, der rent faktisk leder frem til de ønskede resultater, fx. at flere borgere kommer ud af et misbrug og/eller får et job, så er det interessante ikke, hvilken mening reformen tilskrives, men de kausale sammenhænge mellem reformens indhold og målgruppens adfærd. Ved helt at forkaste mere eller mindre sikker viden om kausale relationer til fordel for den fortolkende, risikerer man at legitimere politik, som udelukkende er baseret på, hvorvidt denne har *street cred* – enten i form af forventet bonus i meningsmålingerne eller i form af at tilgodese en eller flere gruppers særinteresser. Selvom der er masser af eksempler på sådanne hensyn i dag, så kan vi vel langt hen ad vejen takke vores tro på kausalt orienteret ekspertise for, at sådanne politikformer stadig anses som illegitime. Sammenfattende bringer bogen kun i begrænset omfang nyt på banen i forhold til Mark Bevirs (og Rod Rhodes) seneste udgivelser, og dens bud på et politisk-videnskabeligt projekt for fornyelsen af vores demokrati er behæftet med flere problemer. Men uanset disse forbehold kan *Democratic Governance* varmt anbefales, især til nye læsere af Mark Bevir, idet bogen identificerer nogle væsentlige demokratiske udfordringer foranlediget af nyere politisk styringstænkning og -former, som i disse år vinder stadig mere udbredelse i de liberale demokratier.

Peter Triantafillou,
Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet

Abstracts

Peter Bøgh Andersen & Lotte Bøgh Andersen

Agent-based simulations: A Way to Specify Political Science Theories and Get More Testable Implications

There is a growing international interest in using digital simulations as a part of political science research. *Agent-based* simulations are particularly interesting, since they allow the researcher to work precisely and systematically with the relation between interactions between many individuals over a prolonged period of time and global patterns in the social aggregate they belong to. Simulations can, for example, shed light on why public grants show leptokurtosis, and under which conditions the norm of property rights can emerge and subsist among egoistic actors. In addition, digital simulation offers new opportunities to investigate causality, and new methods for theory development. On the other hand, new sources of error are introduced. The theory under investigation must not only be validated, but it must be verified that the simulation represents the theory correctly.

Flemming Juul Christiansen

The Government Needs Majority. Parliamentary Effects of Institutional Change in Sweden, Norway, and Denmark on Passing of State Budgets.

Reforms of the annual state budget processes in Sweden and Norway have created a top-down budgetary process instead of a bottom-up process. Informal changes of the Danish process have increased the importance of winning the final vote as well. This article analyses agreements over state budgets over the last 35 years in the three countries. Its results imply that, as a consequence of the reforms, the Scandinavian governments now commit themselves in more durable coalitions with other parties. In a region of numerous minority governments, this does not merely imply sharing cabinet offices but also support agreements and "forlig".

Helene Helboe Pedersen

The Formation of Political Accommodations as an Informal Institution in the Danish Folketing

Political accommodations are a well known praxis in Danish Politics. The government includes opposition parties in political agreements characterized by norms of veto, loyalty and exit-procedures. This is a crucial part of the ruling of minority governments in Denmark. However, we hardly know anything about the formation and development of this important informal institution. Based on data from 1853 until the beginning of the 21st century, the article concludes that the formation of political accommodations as an informal institution was initiated by strong actors in parliament that realized that the constitution did not solve the problem of building sufficient majorities in parliament. It was only possible to legislate and rule effectively through cooperation among competing actors. Over the years the institution has developed slowly and has since 2001 been under pressure due to notably more breaches of the norms regulating the institution.

Martin Ammitsbøll Husted

Globalization and Russia- Past and Present

How successful is the Russian state in its response to the challenge of economic globalization? The paper explores this issue in a comparative analysis of the Russian response in two time periods: 1853-1914 and 1991-2008. These periods are perceived as the two great rounds of economic globalization in macro world history and Russia is an important player in both. Russian economic backwardness presents the Russian elite with a challenge to the country's great power status in both periods and the analysis focuses on the success of a series of enterprises designed to strengthen the state and the economy to the needs of globalization. The paper concludes that the Russian response to globalization in both periods can be understood via the notions of state intervention, geopolitics and geoeconomics. The requirements of Russia's desire to regain its great power status are drivers of Russia's globalization.

Peter Lütchau

Religious Politicians and Secular Voters? The Religio-National Dimension in Danish Politics

Several theories on the relationship of nation and religion assume that religion can give the nation added legitimacy because it relates the nation to a holy cosmos. In Denmark rightwing parties have formulated a discourse that juxtaposes religion and nation. It is argued that Denmark is a Christian nation and that Danes as such are Christians. Using data from a 2005 election study it is analysed whether the juxtaposition of (Christian) religion and nation, what could be termed a religio-national dimension, in Danish political discourse can be found at the individual level. It can and it seems significant at first glance. A multivariate analysis reveals, however, that the religio-national dimension has only marginal influence upon political values at the individual level. It turns out that the religio-national dimension is primarily controlled by attitudes towards Muslims. This suggests that the juxtaposition of nation and religion has not spread to the individual level even though the juxtaposition of nation and religion should give the nation added legitimacy. It also suggests that the national is separated from the religious at the individual level. Religion has returned to the political arena in Denmark but it has not returned to the general public.

Christian F. Rostbøll

Political Theory and Good Political Science

Political theory is often not included in definitions of good political science. That is a mistake, since we need clarification and justification of the norms, which political scientific research inevitably builds on. Political scientists ought to be able to explain and defend the norms that lie behind their research and the strategies they recommend as feasible. Good political science is defined not only in terms of its methods but is in addition a question about contributing to the identification of and solution to important political problems. Normative theory ought on its side to be developed in dialogue with both explanatory political science and the public. Which forms of empirical knowledge ought to be attended to in political theory depends on how concrete its aims are.

Om forfatterne

Peter Bøgh Andersen, mag.art. i dansk sprog, dr.phil., på disputatsen *A theory of computer semiotics. Semiotic approaches to construction and assessment of computer systems*. Cambridge University Press, 1990. Professor ved Institut for Informations- og Medievidenskab, Aarhus Universitet. Fra 2009 professor emeritus. Nyere publikationer: Activity based design. *European Journal of Information Systems* 2006; Complex Mediation. *Human-Computer Interaction*. 2005; Genres as Self-Organising Systems. I: P. Bøgh Andersen, C. Emmeche, N. O. Finnemann, og P. Voetmann Christiansen (red.) *Downward Causation. Minds, Bodies and Matter*, 2000. Afgået ved døden 10. januar 2010.

Lotte Bøgh Andersen, ph.d., cand.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og Anvendt Kommunal Forskning. Forsker og underviser i offentlig forvaltning og kvantitativ og kvalitativ metode. Har blandt andet publiceret om offentligt ansattes strategier, økonomiske incitamenter i den offentlige sektor, køns betydning for adfærden og årsager til/effekter af public service motivation og om metoder indenfor statskundskab (fx. Komparativ forskning i statskundskab, *Politica* 2007 nr. 3). E-mail: Lotte@ps.au.dk

Flemming Juul Christiansen, ph.d., adjunkt ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Arbejder på et projekt om koalitionsstyring i vesteuropæiske lande og interesserer sig for parlamenter, partier og interesseorganisationer. I hans ph.d.-afhandling fra 2008 indgik bogen *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*. E-mail: fjc@ps.au.dk

Helene Helboe Pedersen, ph.d., ansat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig med betydningen af partiets organisering for deres adfærd i Folketinget. Har om dette emne publiceret i *Party Politics* og *Journal of Legislative Studies*. E-mail: helene@ps.au.dk

Martin Ammitsbøll Husted, cand. mag i Filosofi, Historie og Samfundsfag, adjunkt Århus Akademi, underviser ved Folkeuniversitet i Århus. E-mail: aaMH@AarhusAkademi.dk

Peter Lüchau, ph.d., adjunkt ved Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier, Syddansk Universitet. Seneste publikationer inkluderer "Religion in Europe and the United States: Assumptions, Survey Evidence, and some Suggestions" (med Peter B. Andersen og Peter Gundelach), *Nordic Journal of Religion and Society* 2008 og "Toward a Contextualized Concept of Civil Religion", *Social Compass* 2009. Hans fokusområder er sekularisering, religion og politik samt religion og national identitet i Danmark. Er p.t. involveret i både Værdiundersøgelsen 2008 og ISSP 2008 - Religion III spørgeskemaundersøgelserne. E-mail: pluchau@ifpr.sdu.dk

Christian F. Rostbøll, ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har udgivet *Deliberative Freedom* (2008) og artikler om demokrati, autonomi, respekt, ytringsfrihed og Habermas i blandt andet *Political Theory*, *European Journal of Political Theory*, *Philosophy and Social Criticism*, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. E-mail: cr@ifs.ku.dk