

# Boganmeldelser

## **Peter Bjerre Mortensen og Søren Serritzlew (2012)**

*Aaron Wildavsky,*  
serien: Statskundskabens klassikere,  
København: Jurist- og Økonomforbundets  
Forlag. 132 sider.

Hvis man i dag slår op i statsbudgettet for et typisk vesteuropæisk land, så finder man blodrøde tal overalt. Den økonomiske krise er i høj grad også en budgetkrise. Udgifterne matcher ikke indtægterne, og ethvert forsøg på at skrue op for indtægterne eller dæmpe udgifterne bliver afsporet af folkelige protester. Teknisk betragtet kan det selvfølgelig virke lidt uforståeligt. Hvorfor får de ikke bare pengene til at passe? Hvor svært kan det være?

En anden stor debat er misforholdet mellem tilførslen af ressourcer til offentlig service og borgernes tilfredshed. Sammenhængen mellem ressourceforbrug og tilfredshed er svag og flere midler til et særligt område sætter sig sjældent igennem via øget tilfredshed. Hvorfor er beslutninger ikke virkningsfulde, når de ellers vedtages med brede flertal i Folketinget? Hvorfor sætter politiske initiativer sjældent det aftryk på verden, som vi forventer?

Den amerikanske politolog Aaron Wildavsky (1930-1993) har bidraget med svar på spørgsmålene til både budget- og implementeringsproblemer. Begge hovedbidrag er således også omdrejningspunktet i Peter Bjerre Mortensen og Søren Serritzlews bog om Wildavsky. Samlet set giver bogen et rigtig fint introducerende overblik til Wildavskys forfatterskab. Wildavsky er en svær mand at præsentere i kortfattet form, fordi han ikke primært er kendt for én teori eller analyse. Hans forfatterskab spreder sig over mange felter, hvor budgetter og implementering kun er to af dem. I dag kan implementeringsforskere leve i tryk uvidenhed om Wildavskys bidrag til budgetteori, og budgetforskere kan gøre karriere uden at kende til Wildavskys implementeringsarbejder. Men for begge felters vedkommende gælder, at Wildavsky er svær at komme udenom.

Som Mortensen og Serritzlew bemærker, så har Wildavskys forfatterskab været så succesfuldt, at en præsentation af hans ideer oftest virker meget selvindlysende. Hans tanker har været så dominerende, at de i vidt omfang har overtaget vores »common sense«-forståelse af en række problemer. Tag f.eks. spørgsmålet om budgetlægning. Her er det Wildavskys pointe, at budgettet ikke bare er et teknisk problem, som skal løses. Budget-

tet er i stedet dybt politiseret, og vi skal derfor forstå de politiske kræfter, der er på spil i budgetprocessen, for at forstå, hvorfor budgetter ser ud, som de gør. Mange tænker i dag disse budgetkampe via Wildavskys begreber om udgiftsvogtere og udgiftsadvokater. Dvs. dem, der kæmper for flere udgifter til deres specifikke områder (udgiftsadvokater), og dem som, vogter over, at udgifterne ikke stiger yderligere (udgiftsvogtere). Et andet eksempel er inkrementalisme-hypotesen om, at et dette års budget i overvejende grad er en funktion af tidligere års budgetter. Det kender vi i dag alle fra finanslovsforhandlinger hvert efterår.

Wildavskys andet store bidrag er at vise den lange vej fra vedtagelse af politik til politikens faktisk udførelse. Det er, hvad vi i dag kender som implementeringsprocessen. Wildavsky viser med sine implementeringsstudier, at »politik« ikke stopper, når en beslutningen er truffet, men at politiske interesser sætter sig igennem, helt indtil borgerne modtager en konkret offentlig service. I dag er dette en selvfølgelighed. Vi har derfor et blik for de mange politiske kampe om implementeringen af offentlige initiativer. Tænk bare på debatterne om offentlige overenskomster, mål- og resultatstyring og overvågning af offentlige ansatte. I dag ved de fleste godt, at der er langt fra folkeskolelovens formålsparagraffer og til den faktiske undervisning i matematik for 7B på Ålholmskolen i Hillerød. Det er i vidt omfang Wildavskys fortjeneste.

Bogen gør et godt arbejde i forhold til at placere Wildavsky i litteraturen. F.eks. får man i præsentationen af Wildavskys ideer om inkrementalisme i budgetlægningen en klar ide om, hvordan dette er et nybrud, samt hvordan senere forskning har kritiseret eller fornyet inkrementalisme-begrebet. Det samme ses også for implementeringsbidraget. Det er god måde at vise vægten af Wildavskys forfatterskab på. På den ene side får vi et klart

blik for, hvorfor han i sin tid repræsenterede en fornyelse på en række felter. På den anden side bliver det vist, hvordan hans ideer lever videre selv efter hans død. Wildavsky er altså stadig relevant.

Et andet indtryk fra bogen er, at den indirekte minder læseren om, at statskundskaben ikke skal glemme policy-analysen. I dag får policyanalyse måske en lidt for stedmoderlig behandling på nogle statskundskabsuddannelser og i de store videnskabelige tidsskrifter. Måske har det noget at gøre med, at policyanalyse både bedrives af økonomer, politologer og jurister uden at faget har en selvstændig profession. Det kan dog omvendt have den fordel, at policyanalyse-feltet er fri for de faggrænser, der kan hæmme det videnskabelige fremskridt. Det må altid være en kerneopgave for statskundskaben at forstå variationer i politikker, hvad enten det er via analysen af implementeringsprocessen eller budgetternes udvikling over tid. Wildavsky viser hvorfor.

Asmus Leth Olsen  
Ph.d., post.doc.  
Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

**Bertel Heurlin, red. (2013)**

*Kinas Sikkerhedspolitik:  
Stabilitet og spændinger*  
København: Jurist- og Økonomforbundets  
Forlag

Bertel Heurlin har samlet tretten bidrag under titlen *Kinas Sikkerhedspolitik*. Begrebet sikkerhedspolitik defineres bredt med nationale og internationale dimensioner og omfatter moderne temaer som f.eks. sult, giftige fødevarer og klimaforandringer såvel som mere traditionelle problematikker som f.eks. alliancedannelse og kernevåbenproblematikker. Heurlin anerkender, at Kina er en kompleks

størrelse, som består af mange aktører i staten med modsatrettede interesser i forhold til sikkerhedspolitiske problemstillinger. Bogen vælger dog at behandle Kina som enhedsaktør for at fastholde fokus på kompleksiteten i de mangfoldige sikkerhedspolitiske problemstillinger Kina står over for. Udgangspunktet for bogen er den velkendte betragtning om, at Kina er blevet en afgørende aktør i verdenspolitikken i det 21. århundrede. Vi ser ifølge bogen et mere og mere selvstændigt Kina, som i over 30 år har haft verdens største vækst, som står for verdens største produktion, den største eksport og det største energiforbrug. Ligeledes ifølge bogen har Kina i antal verdens største militær og det næststørste militærbudget. Bogens problemstilling opstilles på side 16. Dens meget brede sigte er at indfange hvordan Kina forholder sig til nye internationale og globale dynamikker, som afgørende vil præge det internationale system, og som Kina selv i høj grad er eksponent for.

På det grundlag diskuteres Kinas sikkerhedspolitiske doktrin, Kinas sikkerhedspolitiske selvforståelse, Kinas identitet, Kinas forhold til EU, USA, Japan, Rusland, Danmark, interne sikkerhedsproblemer, suverænitetskonflikter med omverdenen og det militære instruments og energiforsyningsens rolle i Kinas sikkerhedspolitik. Kapitlerne er skrevet af et bredt udsnit af sikkerhedspolitiske analytikere, primært fra universiteter, tænketanke, statsadministration og dagspressen. Bogen konkluderer at mange forskellige aspekter skal tages i betragtning når man vurderer Kinas kommende position på den globale scene. På det grundlag opstilles tre scenarier, der anses for at være sandsynlige udviklingsmuligheder for Kinas position og rolle i det internationale system. Der gives en kritisk behandling af forhold, der taler for og imod, at (1) USA bevarer sin dominerende stilling i det internationale system, (2) at flere stormagter som f.eks. Rusland, Japan og Indien vil gøre sig gældende i fremtidens

internationale system, og (3) at Kina bliver ligeværdig med USA i magt og indflydelse, uden at bogen argumenterer for, at et scenario er mere sandsynligt end et andet. Denne kaleidoskopiske tilgang er kendetegnende for bogens behandling af Kinas sikkerhedspolitik.

Helt centrale problematikker, der udgør en del af kernen i kinesisk sikkerhedspolitik, er ikke selvstændigt dækket i bogen. Det gælder emner som f.eks. det kinesiske militærs rolle i sikkerhedsproblematikker som f.eks. suverænitets håndhævelse, Kinas forhold til FN, Kinas forståelse af Responsibility to Protect (R2P) problematikker i internationale operationer og Kinas rolle i grupperinger som f.eks. BRICS og G-20. Det skyldes antagelig, at bogen giver en i det store og hele udmærket oversigt over kinesisk sikkerhedspolitik med udgangspunkt i den danske debat og forståelse af sikkerhedspolitiske prioriteringer. Derfor bliver emner som energipolitik, mindretal, USA, EU og Danmark tungtvejende elementer i publikationen. Bogens synsvinkel og sprog betyder, at dens berettigelse er at levere et analytisk bidrag til debatten om, hvordan Danmark forholder sig til Kina som sikkerhedspolitisk aktør. Eftersom det danske syn på Kina præger udvælgelsen af analyser og information, kan det undre, at bogen ikke behandler spørgsmål som f.eks. Kinas Arktis-politik og Kinas deltagelse i anti-pirateri-operationer ved Afrikas Horn. Bogen leverer ikke nyskabende stof til den internationale debat, hvor spørgsmål som f.eks. trusselsperceptioners betydning for mediernes dækning af kinesisk sikkerhedspolitik og Kinas udenrigsøkonomiske udfordringer samt relative økonomiske svækkelse og disse forholds betydning for sikkerhedspolitikken er nogle af de emner, der er i centrum for debatten. Bogen er heller ikke præget af originale analyser eller indsigter, der ville kræve mere tyngde og pålidelighed i bogens datagrundlag. Denne type analyser ville have givet en mere nuanceret gennemgang af problemstil-

linger vedrørende Kinas økonomiske og militære formåen og konsekvenserne heraf for Kinas sikkerhedspolitik. Men bogen leverer en fornuftig præsentation af kendt stof for et dansk publikum med udgangspunkt i danske interesser og synsvinkler.

Liselotte Odgaard  
Lektor  
Institut for Strategi  
Forsvarsakademiet