

Nordisk konsensuspolitik: Samarbejde og reformkapacitet

I de nordiske lande – og Danmark i særdeleshed – kombineres en konsensusføgende politik og stor inddragelse af samfundets organisationer med en høj reformkapacitet. Med udgangspunkt i en ny bog vises det, hvordan denne konsensus og dette samarbejde har udviklet sig over tid, og hvordan det er blevet tilpasset skiftende udfordringer.



Af Peter Munk Christiansen,
professor ved Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet

Mere for mindre

Ens og forskellig var titlen på en bog, Lise Tøgeby udgav i 1980'erne om græsrodsbevægelser i Norden (Tøgeby, 1989). Mange, der har beskæftiget sig med komparative analyser af de skandinaviske lande, kender fornemmelser af, at hvad der starter med at ligne tre (nogle gange fire) ret ens politiske eller forvaltningsmæssige systemer udvikler sig til at være ganske forskellige, når man dykker ned i substansen. Derfor kommer man nemt i tvivl om, hvorvidt der faktisk findes nordiske modeller for ret meget.

Sammenligner man en række indikatorer for forhold, som helt eller delvist er konsekvenser af politiske beslutninger, fremkommer imidlertid det mønster, at de skandinaviske lande er med i top-10, ofte top-5. Det gælder tilfredshed med tilværelsen, tillid til medmennesker, tilfredshed med demokratiet og demokratisk deltagelse. Det gælder også mere materielle forhold, når man sammenligner med andre vestlige lande: økonomisk lighed, velfungerende arbejdsmarkeder, få prekariære job, lav korrupsion, få hjemløse mv. Det er ikke sådan, at de skandinaviske lande er verdensmestre i alle discipliner, men de optræder hyppigt blandt de lande, der klarer sig bedst.

I min bog *Consensual Policy-Making in the Nordic World* (Christiansen, 2024) søger jeg at forbinde nogle af disse resultater med et træk ved de skandinaviske samfund, som jeg sammenfatter under betegnelsen consensual policy-making. Det er på en eller anden måde lykkedes at skabe samfundsmæssige institutioner, som bidrager til at løse politiske, sociale og økonomiske problemer på en komparativt set fredelig måde. Det skyldes ikke, at skandinaver er udstyret med særligt fredelige gener. Tænk blot på det danske arbejdsmarked. Det blev ikke til i fredsommelighed. Det blev til efter voldsomme konflikter, lockouts og strejker. Septemberforliget fra 1899 blev en realitet, fordi begge parter så en fordel heri – på baggrund af mere end tre måneders lock-

out. Forliget har som bekendt været grundlaget for den danske arbejdsmarkedsmodel, som har visse træk til fælles med de norske og svenske. Det gælder eksempelvis en aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus incitamenter, uddannelse og offentligt støttede job, komparativt set høje indkomsterstatningsniveauer ved arbejdsløshed og for Danmark og Sveriges vedkommende administrationen af arbejdsløshedsdagpengene af a-kasser, hvoraf de fleste er tilknyttet fagforeninger.

Et tidligt neutralt og ukorrump bureaukrati

Vi skal dog længere tilbage for at finde en del af baggrunden for nogle af de skandinaviske samfunds succeser. Det gælder den tidlige udvikling af et neutralt og ukorrump bureaukrati i alle tre lande – endda på trods af den forskellige stilling, som bønderne og kirken havde i de tre lande. En neutral og ukorrump embedsstand har betydning for udviklingen af andre samfundsinstitutioner, fordi folk kan handle i tillid til at få en forudsigelig behandling af forvaltningen og i den sidste ende af retsvæsenet. En af konsekvenserne var mere fredelige landbrugsreformer i Skandinavien end i lande som fx Prøjsen og Frankrig. Tilmed skabte landbrugsreformerne mindre ulighed blandt de skandinaviske bønder – igen sammenlignet med Kontinentaleuropa.

Mobilisering fra neden

Senere viste de danske bønder sig som en samfundsklasse med stor kapacitet til at løse fælles problemer. Andelsbevægelsen og dens mange virksomheder gav en helt anden fornemmelse af kapacitet til fælles løsninger end virksomheder udviklet på et kapitalistisk grundlag. Andelsbevægelsen har endda fortsat konsekvenser for landbruget, selv om erhvervet er fundamentalt omstruktureret siden de glade dage i slutningen af 1800-tallet. Det gælder eksempelvis ejerformen i de selv i international sammenhæng meget store virksomheder som Arla og Danish Crown. Andelsbevægelsens rolle var størst i Danmark.

Til gengæld var det ikke et specielt dansk fænomen, da arbejderklassen blev mobiliseret et par årtier efter andelsbevægelsens start. Her var Sverige længe forud for både Danmark og Norge. Ikke desto mindre fik alle tre lande stærke fagbevægelser og stærke socialdemokratiske partier, som har spillet en vigtig rolle som regeringsbærende partier i store dele af det 20. århundrede.

Disse historiske træk har været medvirkende til at forme de skandinaviske samfund, som vi kender i dag. Det gælder inddragelsen af privilegerede interesseorganisationer i politiske og administrative beslutninger, som fortsat præger de tre lande. Det gælder arbejdsmarkedet. Det gælder også en række andre politikområder, som er kendetegnet ved et mere balanceret forhold mellem økonomiske og andre interesser, fx forbrugerområdet. Det gælder også de nordiske parlamenter, hvor mange afstemninger ender med brede og store flertal.

Privilegeret pluralisme

Det er et velkendt træk ved de skandinaviske lande, at korporative strukturer i mange politiksektorer blev skabt i løbet af det 20. århundredes første halvdel. Det indebar inddragelsen af privilegerede (økonomiske) interesseorganisationer i forberedelsen af offentlig politik. Det gælder arbejdsmarkedet, store dele af erhvervspolitikken samt dele af landbrugspolitikken. Det var kendetegnende for de første årtier efter 2. verdenskrig, at korporative traditioner blev overført også til udbygningen af uddannelses- og sundhedssektorerne tillige med socialektoren. Kendetegnende for mange af disse reformer var et forudgående kommissions- eller udvalgsarbejde, som sørgede for, at de privilegerede organisationers ønsker og forbehold blev hørt og i videst muligt omfang inkluderet i kommissionens anbefalinger – i nogle tilfælde i den lovtekst, som kommissionerne formulerede.

Kommissionerne findes endnu, men de er blevet sjældnere, og de har typisk fået flere eksperter – især fra universiteterne – som medlemmer. Under korporatismens storhedstid var det næsten en selvfølge, at de privilegerede organisationer blev tidligt og tæt inddraget, når staten påtænkte beslutninger, som ville påvirke organisationerne og deres medlemmer.

Sådan er det ikke mere. Automatikken er væk. Det er snarere sådan, at ministeriet og ministeren i forbindelse med påtænkte beslutninger fra starten overvejer, hvilke orga-

nisationer de vil inddrage i hvilke faser og med hvilke formål. Kan en organisation ikke forventes at bidrage med viden eller politisk støtte (eller fravær af kritik), skal den heller ikke nødvendigvis være med.

Det betyder langt fra, at organisationerne er uden betydning. Netop i kraft af korporatismen blev organisationerne store og stærke. Det gælder fagforeningerne, som i kraft af mange medlemmer også har store økonomiske ressourcer. Det gælder erhvervslivets toporganisationer, DI, DE, Landbrug & Fødevarer, SMVDanmark m.fl, og det gælder mange af brancheorganisationerne. Der er også kommet civilsamfundsorganisationer til, som har betydelig indflydelse inden for områder som klima og miljø, sport og fritid.

Selv om korporatismen ikke er, hvad den har været, træffes mange politiske beslutninger fortsat i et samspil med organisationerne. De må til gengæld være bedre til at levere den vare, som det er at hjælpe minister og ministerium foruden sig selv. Kravet til organisationernes bytterelation er skærpet. Opbakning til beslutningerne fra organisationerne er fortsat værdsat, men det er også evnen til at træffe effektive beslutninger. Der er mere pluralisme, men der er fortsat nogle organisationer, der er særligt privilegerede i den politiske proces.

De stærke fagforeninger

De stærke skandinaviske fagforeninger har haft massiv indflydelse på ikke blot arbejdsmarkedspolitikken, men også på udformningen af arbejdsvilkårene for de enkelte arbejdstagere i alle tre lande. Til tider har det været sådan, at kunne arbejdsgivere og arbejdstagere blive enige, kunne de få det næsten, som de ville. Sådan er det ikke mere, blandt andet fordi den aktive arbejdsmarkedspolitik, som har været nødvendiggjort af økonomiske kriser og ændringer i arbejdstyrkens sammensætning, ikke har kunnet gennemføres med begge parter fulde billigelse. Ikke desto mindre har de skandinaviske lande et arbejdsmarked med høj beskæftigelse, høje lønninger, gode arbejdsforhold og relativt god arbejdsløshedsforsikring, hvis man sammenligner med andre lande.

Bredt parlamentarisk samarbejde

Bredt samarbejde præger med variationer også de skandinaviske parlamenter. De skandinaviske lande har mange partier repræsenteret i deres respektive parlamenter, og især Danmark og Norge har en lang tradition for mindretalsregeringer. Landene har også en

” Sådan er det ikke mere. Automatikken er væk. Det er snarere sådan, at ministeriet og ministeren i forbindelse med påtænkte beslutninger fra starten overvejer, hvilke organisationer de vil inddrage i hvilke faser og med hvilke formål.

” Men det er svært at komme uden om, at det er lande, der har en ganske stor reformkapacitet – trods en samarbejdende tilgang til de politiske beslutninger. Også – og måske især – i Danmark.

tradition for veldefinerede blokke, som spiller en central rolle for flertalsdannelsen i parlamenterne.

Alligevel vedtages mange love i enighed eller med langt større flertal end nødvendigt for at få lovgivningen igennem – det vil sige med superflertal. For Danmark gælder det, at i perioden efter jordskredsvalget i 1973 og til og med 2023 blev mellem 13 og 45 pct. af al lovgivning vedtaget enstemmigt i Folketinget. Efter årtusindskiftet er det i alle årene 30 pct eller mere. Er kravet mindre restriktivt end enstemmighed, men større flertal end nødvendigt, er tallene for samme periode mellem 39 og 88 pct. af alle love. Love alene gennemført med blokflertal varierer mellem 0 og 25 pct. Selvom brede flertal er det hyppigst forekommende, træffes der altså også beslutninger i Folketinget, hvor kun den ene side stemmer for. Forholdene i Norge og Sverige er ikke væsensforskellige fra de danske.

Den danske tradition for politiske forlig er til gengæld ret unik. Forlig adskiller sig fra et almindeligt flertal for en politisk beslutning derved, at der knytter sig nogle særlige normer til forligene. Det gælder blandt andet, at forlig uden slutdato skal opsiges før et valg, hvis et parti ønsker at udtræde af et forlig, og det har først virkning efter valget. Et forlig indebærer også, at der er vetoret fra de deltagende partier mod ændringer i forliget og sågar vetoret mod at knytte nye partier til et forlig – bortset fra de tilfælde, hvor et parti indtræder i en regering og automatisk overtager gældende forlig. Forligsnormerne er uformelle, og de har ændret sig over tid. De har generelt gjort det nemmere for danske mindretalsregeringer at skabe gode arbejdsbetingelser for sig selv.

Reformkapacitet

Umiddelbart kunne man tro, at politiske systemer, som har en tradition for samarbejde og brede forlig, og som ovenikøbet har en stærk tradition for inddragelse af magtfulde interesseorganisationer, gør det sværere at gennemføre reformer – især upopulære reformer. Ikke meget tyder på, at det er tilfældet i en skandinavisk sammenhæng. Og da slet ikke i Danmark. Vi har gennem de seneste 25-30 år set en række upopulære reformer gennemført. Mange – nok de fleste – er gennemført med et bredt flertal i Folketinget bag sig. Den nuværende flertalsregering med Socialdemokratiet, Moderaterne og Venstre gennemfører ikke sine reformer med sit snævre flertal. Den forsøger at skabe bredere flertal end egentlig nødvendigt.

De senere års mange danske reformer er dog langtfra alle blevet til i bred enighed. Blandt de større og vigtigere reformer gennemført i dette århundrede har nogle været stærkt konfliktfyldte. Det gælder f.eks. den store kommunal- og regionsreform besluttet i 2004, som blev vedtaget under modstand fra den ene hovedaktionær i det kommunale Danmark, Socialdemokratiet. Halveringen af dagpengeperioden og fordoblingen af optjeningsperioden besluttet i 2010 og den stærke beskæring af efterlønnen året efter blev vedtaget under stor modstand fra Folketingets venstre side foruden under fagbevægelsens store protester. Det er dog også lykkedes at tæmme potentielt meget konfliktfyldte politiske spørgsmål i brede forlig – f.eks. den pensionsreform, som i 2006 bandt levealderen sammen med pensionsalderen.

Der findes også mange eksempler på reformer, som er mislykkedes helt eller delvist. Inddrivelsesreformen og omlægningen af ejendomsvurderingen fra 2005 hører til i katastrofeenden, fordi de har medvirket til store økonomiske tab for statskassen (inddrivelsen) og en stærk mistillid til ”systemet” (ejendomsvurderingen). Folkeskolereformen i 2013 hører heller ikke til blandt de mest populære reformer. Landbrugsreformen fra 2015 indløste aldrig de opstillede mål for reduceret kvælstofudledning – effekten har så vidt vides været tæt på nul.

Reformer skal virke i en fremtid, der ikke er fuldt kendt. Derfor kan man ikke berettiget forvente, at alle reformer indfrier deres målsætning 100 pct. Det gør de heller ikke i hverken Danmark eller de andre skandinaviske lande. Men det er svært at komme uden om, at det er lande, der har en ganske stor reformkapacitet – trods en samarbejdende tilgang til de politiske beslutninger. Også – og måske især – i Danmark.

Litteratur

Christiansen, Peter Munk (2024). *Consensual Policy-Making In the Nordic world*. Aarhus og Madison: Aarhus University Press & The University of Wisconsin Press.

Togeby, L. (1989). *Ens og forskellig: græsrodsdeltagelse i Norden*. 1. udgave, 1. oplag. Aarhus: Politica.