

Anmeldelser

FN, verden og Danmark

Udgivet af Dansk Udenrigspolitisk Institut
470 sider, 250 kroner

Lad det være sagt med det samme: Dette er en god bog. Den bør stå på ethvert folkebibliotek og i gymnasiernes håndbogsbiblioteker. Den vil også kunne bruges som introduktion til FN-problematikken i undervisningen på højere niveau. Mange, som allerede er rimeligt inde i international politik og FN's problemer, vil kunne have glæde af den. Det skyldes den store grundighed, hvormed de enkelte delemmen behandles og den soberhed, der præger fremstillingen. En del mennesker vil formentlig nøjes med at læse det afsluttende kapitel, »Verden, FN og Danmark«, der over 40 sider resumerer bogens øvrige ti kapitler. De snyder sig imidlertid for meget ved at springe over selve teksten, der rummer et væld af gode iagttagelser, og som kommer ud i hjørner, hvor man ikke har været før. Der er viden at hente. Altsammen skrevet godt, med afvejede argumenter, sobre vurderinger og forsøg på forsigtigt at se lidt ind i fremtiden.

Bogen henhører under DUPI's udredningsafdeling, men er ikke blevet til efter opdrag fra regeringen. Der er tale om et initiativ udgået fra DUPI's bestyrelse. Man kan kalde det en udredning, men værket har i høj grad håndbogens karakter.

Bogen er opdelt i fire hovedafsnit: Første del giver et historisk rids set fra dansk side af FN-problematikken, efterfulgt af en introduktion til tre måder at anskue verdenspolitikken og FN på. Anden del er en grundig gennemgang af FN's opgaver, afsluttet med en gennemgang af FN systemets organisation, finansiering og reformbestrebelse. Tredie del udgøres af en sammenfatning af analyserne og en række overvejelser over Danmarks forhold til FN og FN's arbejdsområder. Sidste og fjerde afsnit omfatter en autoritativ oversættelse til dansk af FN-pagten, en oversigt over FN-syste-

met, en beskrivelse af de anvendte akronymer samt et sted- og personregister.

Bogen rummer ikke ret meget om Danmarks humanitære indsats i det tidligere Jugoslavien. DUPI forbereder en speciel udgivelse om denne.

Tilgangen

Man kunne have tænkt sig, at forfatterne havde brugt en funktionalistisk tilgang til FN, fordi meget af gennemgangen er helliget FN's forskellige funktioner, men dels vil bogen noget mere end blot at se på en organisation og dens enkeltfunktioner, dels ville en sådan synsmåde nemt kunne komme til at virke skematisk og stiv. Sigtet med udgivelsen er: »at give et billede af de globale udviklinger og organiseringsformer, der udgør rammerne for FN's virksomhed; at belyse FN's placering og rolle i forhold til disse rammer; og at analysere udviklingen af de vilkår, interesser og værdier, som er bestemmende for udformningen af dansk FN-politik«. I denne henseende har bogen i anmelderens øjne en del tilfælles med Inis Claude's institutionalistiske måde at anskue FN på i bogen »Swords into Plowshares«, der igennem årene er blevet revideret og optrykt mange gange. Det gælder også formen. Udredningen tager hensyn til udviklingen på verdensplan, men er på den anden side ikke så kontant i sin opfattelse af samspillet mellem den internationale politik og FN, som i sin tid John Stoessinger i hans elegante påvisning af, hvilke dele af FN-systemet, som fik størst betydning under skiftende konjunkturer i verdenssystemet (Udviklingen gik fra Sikkerhedsrådet til Generalforsamlingen, derfra til Generalsekretæren og tilslut tilbage til Sikkerhedsrådet). Forfatterens forståelsesramme er således hverken funktionalismen, institutionalismen eller realismen. I stedet benytter de på én gang tre perspektiver på verdenspolitikken og FN, hentet fra studiet af international politik, nemlig *det magtorienterede perspektiv, internationalt samfundsperspektivet og individ/verdenssamfundsperspektivet*. Det

rummer den fordel, at det bliver muligt at nuancere beskrivelsen inden for de enkelte funktionsområder, og at sammenkoble FN med verdenspolitikken på flere måder.

Det nye perspektiv

Det magtorienterede perspektiv, der ser verden som opbygget af stater, der konkurrerer om magt og indflydelse med alle midler, og som ser staternes fornemste opgave som den at sikre egen overlevelse, er naturligvis stadig relevant, ikke mindst i FN-sammenhæng. Dette perspektiv er inden for betydelige dele af det internationale system blevet dæmpet gennem etableringen af udbredte samarbejdsrelationer imellem grupper af stater på regionalt eller globalt plan, der tenderer i retning af en regulering af staternes adfærd på delområder. FN er i sig selv en del af dette reguleringssystem. Dette »det internationale samfunds« perspektiv, der har rødder tilbage til Hugo Grotius, findes måske bedst udmøntet af den såkaldte »engelske skole« i nyere tid. (I tråd med dette understreges det flere gange i bogen, at stormagtskrige ikke længere er sandsynlige. Det er en påstand, som nærværende anmelder ikke er enig i. Se hertil Ib Damgaard Petersen: *The World War Pattern*, Forlaget Politiske Studier, 1999). Dette andet perspektiv er vi også ret fortrolige med. Nyt er det derimod, at forfatterne trækker det såkaldte »individ/verdenssamfundsperspektiv« ind for blandt andet at forklare den betydning, som menneskerettighedsaspektet har fået for FN's arbejde igennem de seneste år.

I bogen lægges internationalt samfunds-perspektivet og individ/verdenssamfunds-perspektivet tæt op ad hinanden (se for eks. diagrammet side 107), som repræsenterende en på en gang normativ og organisatorisk dimension i verdenspolitikken. Spørgsmålet er, om forfatterne ikke her burde have bevaret en klarere tredimensional fortolkning. Introduktionen af individperspektivet er langt mere radikalt end det internationale samfundsperspektiv, som snarere burde ses som en modificeret udgave af magtperspektivet. Det er for mig også tvivlsomt om verdensføderalismen kan tage det kantianske individperspektiv til indtægt, som det gøres i bogen. Kant's vision om det borgerlige verdens-samfund, bygget på etikken og individet, var i hvert fald efter min mening statsløs. Det kan forekomme at være petitesser for lommeofilosoffer,

men i mine øjne er det vigtigt for at få den rette forståelse af udviklingen i FN-problematikken.

Hvorfor dukker individperspektivet op og øver indflydelse nu? Forfatterne synes at mene, at det er vokset ud af det grotianske perspektiv, som et element i skabelsen af en verdensorden. Derved underkendes det, at de tre perspektiver dækker over forskellige interesser, der er relevante i verdenspolitikken. Realismen er de statslige elites ideologiske verdensbillede. Det grotianske perspektiv inddrager magtfulde interesser i organisationsverdenen inden for handel og industri i samarbejde med de statslige eliter. Individperspektivet derimod er den almindelige befolknings perspektiv, der i dag er vokset udover det nationale civilsamfund til en forestilling om eksistensen af et internationalt civilsamfund. Den almindelige befolknings interesser er ikke nødvendigvis sammenfaldende med de statslige- og de organisatoriske elites. Vi kan bare tænke på menneskerettigheder i Burma eller på gensplejset mad, som de store multinationale firmaer ønsker at producere, uden at sikre sig, at det ikke er sundhedsfarligt, på den kemiske industri's sabotage af forskning i virkningen af pesticider på mennesker o.s.v.

Hvorfor er individ-perspektivet overhovedet blevet et varmt emne i FN-sammenhæng, og hvorfor nu? – Der findes klart nogle forudsætninger i FN-charteret selv, der blev til i atmosfæren efter 2. Verdenskrig, da forfølgelse af jøder og koncentrationslejrenes rædsler stod klart i den offentlige bevidsthed, og hvor Nürnbergdomstolen på naturretsligt grundlag fordømte krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden. Det har dog ikke afholdt nogen fra at udøve diktatur, foretage folkemord eller forfølge minoriteter i Tibet eller i Mellemamerika, ej heller stater i at være forbryderiske i deres krigsførelse.

Magt, demokrati og økonomi

Hvorfor får ganske almindelige menneskers interesser en chance for at blive hørt i dag? I mine øjne startede denne trend i 70'erne, da præsident Carter skulle vaske tavlen ren efter Vietnam-krigen og samle verdensopinionen omkring USA igen. Carter startede et menneskerettighedskorstog vendt imod Sovjet, baseret på dele af ordlyden i Helsinki-aftalerne. Kommunismen havde ganske vist

vundet i Vietnam og USA havde måttet acceptere Sovjet som en ligeværdig partner i den militære balance. USA kunne på den anden side hævde, at kæmpe for politisk frihed og på menneskerettighedsområdet sammen med de vesteuropæiske stater, at repræsentere et højere moralsk stade, som stater burde leve op til. I dette korstog blev indirekte legitimiteten i den kommunistiske stat og det kommunistiske herredømme i Sovjets lydlande angrebet. Vi ser denne udvikling ført videre i USA's stempling af visse stater som Nordkorea, Irak og Iran som røverstater, stater som ikke lever op til visse minimumsstandards for at være stater, og som derfor måske ikke har krav på samme beskyttelse af verdenssamfundet, som »normale« stater får. Dette synspunkt indgik implicit i FN-resolutionen om FN's indgriben i det nordlige Irak til beskyttelse af kurderne, der formentlig hovedsageligt var et middel til at stabilisere situationen langs Tyrkiets grænser til irakisk Kurdistan. Der har med andre ord været en magtpolitisk interesse i at hævde menneskerettighedsaspektet stærkere i folkeretten. Men det er ikke den eneste side af dette problem.

En parallel tankegang dukker op i de konditionaliteter, som Europarådet og EU opstiller for de østeuropæiske stater, der søger optagelse i Rådet og EU. De skal opfylde visse betingelser som stater både hvad angår organisation, demokrati og menneskerettigheder for at kunne gøre sig værdige til at indgå i kredsen af fredelskende og demokratiske stater i EU. (En absolut hensigtsmæssig og praktisk foranstaltning, som ville virke endnu bedre, hvis man også kunne smide stater ud af EU, der efter optagelse ikke levede op til disse krav). Her dukker et andet aspekt op, nemlig betydningen af et stærkt civilsamfund, der kan gøre sig gældende som det ideologiske grundlag for en demokratisk regional organisation, en miniudgave af den skrøbelige forestilling om en global »Ny Verdensorden«. Inden for denne europæiske ramme spiller den almindelige befolknings interesser i kraft af demokratiet en tilstrækkelig stærk rolle til at kunne påvirke regimet, hvilket som bekendt kun i beskedent omfang er tilfældet i store dele af Asien, Afrika og Latinamerika. Betydningen af beskyttelse af rettigheder, herunder menneskerettigheder, for investeringer og økonomisk udvikling i en global verden spiller naturligvis også en rolle, og det er her forbindelsen til det internatio-

nale samfunds-perspektiv knyttes, men det er som nævnt i mine øjne ikke den eneste kilde til aktualiseringen af menneskerettighederne.

Ny folkeret

Der skrives i bogen fremragende kapitler om menneskerettigheder versus suverænitet i FN, et spørgsmål der er blevet højaktuelt med NATO's intervention i Serbien. FN's charter fastslår suverænitets ukrænkelighed, men med interventionen på Balkan er der skabt ny folkeret. Der kan gribes ind uden Sikkerhedsrådets udtrykkelige godkendelse, hvis man dermed er med til at forhindre en humanitær katastrofe, og hvis det sker efter regler og med et mål, der senere kan vinde almen accept. Fortalerne for en NATO intervention uden eksplicit bemyndigelse fra FN har hævdet, at nødsituationen berettigede en humanitær intervention også uden eksplicit mandat, fordi en sådan opfyldte hensigten i tidligere FN-resolutioner. Der henvises i denne sammenhæng til interventionen i det nordlige Irak. Der er tale om en »coalition of the willing«, der handler ud fra FN-pagtens principper og »i skyggen« af Sikkerhedsrådet. Efterfølgende har Sikkerhedsrådet som bekendt sanktioneret det skete og autoriseret indsættelse af en fredsstyrke.

Det princip, man kunne tænke sig, at denne udvikling på længere sigt ville være med til at knæsette, er, at stater skal opfylde visse krav for at kunne være fuldgyldige medlemmer af det internationale samfund og, at hvis de ikke opfylder disse krav, at de da ikke længere nyder den beskyttelse, som normale stater har, og derfor legitimt kan udsættes for sanktioner efter bestemte regler fra andre staters side. Samtidig må man sige, at forestillingen om et internationalt civilsamfund, der skal beskyttes mod overgreb, er blevet styrket.

Lektor, dr.phil. Ib Damgaard Petersen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Henrik Christoffersen
Danmarks økonomiske historie efter 1960
Systime 1999

Det er med glæde men også med et vist vemod, at man ser at en gruppe på 4 økonomisk-historikere er gået sammen om at skrive en erstatning for Svend Aage Hansens lærebog om Økonomisk vækst i Danmark.

Det glædelige ved det nye bogprojekt er, at Svend Aage Hansens bog længe har trængt til en afløsning. Bogen har siden 1970 tjent som standardværk ved undervisning i dansk økonomisk historie, og der er forskningsmæssigt sket meget i de sidste 30 år som kunne begrunde en revurdering på en række områder. Hertil kommer, at det generelle syn på den økonomiske politik og hvilke instrumenter, der kan og bør anvendes, har ændret sig radikalt siden begyndelsen af 1970'erne. Det er således ikke længere helt så simpelt at kæde den keynesianske revolution sammen med et ønske om at bekæmpe arbejdsløshed med ekspansiv finanspolitik. Her har erfaringerne fra de seneste 25 år lært os, at mange af de klassiske økonomers argumenter mod en sådan politik, alligevel havde relevans.

Når det alligevel også er med et vist vemod, at man ser Svend Aage Hansens lærebog nu skal udgå, skyldes det, at bogen havde en række særlige kvaliteter, som kompenserede for dens svagheder. Den var skrevet direkte for økonomistuderende med udnyttelse af deres styrke indenfor økonomisk analyse, samtidig med at den forsøgte at kompensere for deres manglende forståelse for den historiske sammenhæng. Endelig var bogen – ligesom Erling Olsens bog fra 1962 – skrevet af en enkelt person, hvilket gav en homogenitet i valget af emner og perspektiv for hele den behandlede periode.

På begge punkter betegner det nye bogprojekt et brud med den hidtidige tradition. Bøgerne bliver skrevet af 2 økonomer og 2 historikere og den foreliggende bog synes at henvende sig til en større kreds af læsere end blot økonomistuderende. Det er en udvikling man må acceptere. Det er ikke længere i høj kurs at skrive lærebøger, og oversigtsværker om dansk økonomisk historie finder anvendelse også udenfor økonomernes kreds.

Henrik Christoffersens bidrag til projektet dækker tiden efter 1960. Bogen er ikke opbygget kronologisk, men er struktureret efter tre hovedtemaer. Bogen indledes og afsluttes med en generel oversigt over dansk økonomi og udviklingen i den økonomiske politik gennem de sidste 40 år. Henrik Christoffersen giver her en god oversigt over de udbuds- og efterspørgselsfaktorer, som var afgørende for det spring i økonomisk vækst, som kom i begyndelsen af perioden, og de efterfølgende års vækstproblemers betydning for fastholdelsen af velfærdsstaten.

Det andet tema, som tages op i bogen, er udviklingen i de enkelte erhverv, arbejdsmarkedet og udenrigshandlen. Henrik Christoffersen når på den begrænset plads at få trukket mange væsentlige hovedlinier op. Men da bogen skal fungere som grundbog og dermed nødvendigvis må dække emnet bredt, kan det ikke undgås, at mange erhverv kun kan beskrives i generelle vendinger på 1/4 eller 1/2 side. Det ville nok have været en fordel at nøjes med en mere overordnet beskrivelse af de grundlæggende problemer og den førte økonomiske politik, suppleret med henvisninger til de gængse standardværker indenfor samfundsbeskrivelse, der har plads til at behandle de enkelte erhvervs problemer mere indgående.

Bogens tredje tema er udviklingen i velfærdsstaten og de økonomisk politiske forsøg på at takle balanceproblemerne i dansk økonomi. Det er emner, som Henrik Christoffersen også tidligere har behandlet indgående i flere bøger, og forfatteren får i den nye bog på udmærket vis trukket hovedproblemstillingerne frem. Man kan selvfølgelig altid diskutere, hvor vægten skal lægges. Forfatteren har således valgt at illustrere »den offentlige serviceproduktion« ved en konkret gennemgang af udviklingen indenfor sygehus- og uddannelsesområdet. Her ville en mindre sektorspecifik gennemgang med vægt på det mere generelle udviklingstræk nok have været at foretrække.

Henrik Christoffersens nye bog er et godt bud på en beskrivelse af dansk økonomisk historie indenfor de seneste 40 år. Bogen vil få hård konkurrence fra fagbøger i samfundsbeskrivelse, der stort set dækker den samme periode. Men netop fordi Henrik Christoffersen lægger vægt på også at behandle de mere principielle økonomisk-politiske

problemstillinger, vil denne bog dække et væsentligt behov i undervisningen.

Lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
København Universitet

Klaus Petersen

LEGITIMITÄT UND KRISE

Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973

Übersetzt von Harry Werner. 337 sider. – Berlin Verlag Arno Spitz GmbH. Berlin 1998 – Nordeuropäische Studien Band 13. Herausgeber Prof.Dr. Bernd Henningsen

Bogens indhold er en praktisk talt uændret oversættelse til tysk af den besvarelse af Københavns Universitets prisopgave, der i 1995 skaffede forfatteren guldmedalje i samtidshistorie. Jeg var selv medforslagsstiller og medbedømmer, men når den nu udkommer som rigtig bog, må den jo bedømmes som sådan.

Forfatteren fortjener dog ros for at have ændret afhandlingens ret vildledende undertitel »Velfærdsstatens udvikling i Danmark ...1945-1973«. Heller ikke i bogform inddrager den lovgivningens sociale og andre konsekvenser – hvad man jo ville forvente af en fuldvoksen afhandling – men samler sig helt om materialet vedrørende lovenes fremkomst. Det anvendes som grundlag for analyse over tre faser: hvorledes velfærdsstatstanken forberedtes, formuleredes og indførtes i dansk politik 1950-58 – derpå opnåede et stærkt gennemslag og en hægemonisk status 1958-68 – for til sidst at se sin legitimitet problematiseret igen op mod 1973. Med et så vidtrækkende søgefelt er det fornuftigt at holde sig til summariske skildringer af lovgivningsprocessen – lovforberedelse, forhandlinger, almen debat o.s.v. og ikke mindst formuleringen af partiernes holdninger og strategi. Som helhed er denne gennemgang af hændelsesforløbet solid og velproportioneret, en reel håndsrækning for forskere i dansk politisk historie.

Navnlig de indledende afsnit har alvorlige fejl. F.eks. gentages den gamle påstand om relativ for-

armelse af arbejderne under krigen (s. 37) skønt Sv.Aa.Hansen længst har tilbagevist den (Dansk social historie 7, 1980) og skønt beskæftigtallene ignoreres. Kort forinden udlægges både V og KF generelt som tilhængere af »natvægerstaten«, skønt de frem til 1936 havde enten initiativet eller gennem landstinget reel vetoet i den danske sociallovgivning, der dengang ansås for meget ambitiøs – Sigurd Bergs aldersrentelov 1921 vakte furore blandt økonomer i ind- og udland. Endnu alvorligere er den påstand, at »Die Glaube an einen selbstregulierende Markt befand sich in Auflösung« i efterkrigstiden – fordi det modsatte var tilfældet, hvad man jo så i den stærke bølge af liberalisering og deregulering indadtil og udad, som gennemførtes i Danmark og andre vestlige lande fra ca.1948 (delvis under Marshallplanen og OEEC).

Det var faktisk tværtimod tankerne om statens styring af erhvervslivets drift og ejerforhold der »befand sich in Auflösung«. Socialisering, detailregulering og planøkonomi blev trinvis opgivet også af socialdemokraterne – tilsidst endog det norske (ca.1953), ret tidligt det danske, der i sin regeringsperiode 1947-50 end ikke nævnte »Fremtidens Danmark« og snart reelt helt afskrev den længe hengemte skuffedøm om et dansk socialistisk samfund. Men desto mere savnede partiet naturligvis et bæredygtigt grundlag for sin position. Foruden sikringen af fagforeningernes råderet og fodslæberi i liberaliseringen havde man jo prøvet lokkemidler som huslejestoppet, tilskudene til almennyttigt byggeri, sygekasser og Akasser. Men ingen af dem gav udelt positiv tilbagemelding fra hele den brede befolkning – og det stod nu klart, at den traditionelle kernegruppe af håndværkere og industriarbejdere i byerne ikke slog til i det lange løb.

Bedst hold fandt man da i reformismens klassiske fordelingspolitiske tandem af progressiv beskatning og rundhåndet offentlig uddeling af serviceydelser og pensioner. Den havde stået sin prøve fra »kommunesocialismens« gennembrud i 1890'erne til og med »folkehjemmet« i 30'erne, og den appellerede også til det strategiske HK-mellemlag. På landet kunne den også mobilisere mange småfolk, enten direkte til Socialdemokratiet eller til dets ret faste støtteparti RV, som selv hældede stærkt til en

sådan »socialliberal« politik. Det velkendte gamle instrument markedsførtes fra 1960 som velfærdsstaten, først og fremmest af teologen Jul. Bomholt, der havde måtte slippe undervisningsministeriet.

Når dette grundforhold er sat på plads, er det vanskeligt at godkende afhandlingens udvælgelse og afgrænsning af det behandlede lovgivningsområde. Det er ellers unægteligt stort nok, da det dækker næsten alle tunge offentlige udgifter udover forsvar og erhvervsforhold. Nemlig primært den offentlige socialsikring og hjælp mod alder, sygdom, ulykker, arbejdsløshed, tabt arbejdsevne og fattigdom i det hele taget, sekundært også boligbyggeri, uddannelsesvæsen, folkeoplysning og kulturpolitik – kun hospitalerne savnes. Men her drejer det sig om at finde velfærdsstatens årsagsgrundlag og legitimeringsgrundlag som politisk »projekt« – ikke bare om at skildre væksten i det offentliges civile udgifter. Og så er det højst betænkeligt at udelade finanspolitikens andre sider. Især beskattningen, som dels med sine fradragsregler m.v. altid har haft en social dimension, og dels med sit omfang og omfordelingseffekt logisk udgør bagsiden af de offentlige overførsels- og serviceudgifter.

Sandhedens ur begyndte først for alvor at tikke for velfærdsreformerne, da indkomstbeskattningen og oms/momsen hen mod 60'ernes sidste år lagde sig fast omkring halvdelen af gennemsnitsfamiliens indkomst – og da illusionerne omkring kildeskatten, derunder håbet om at fjerne ligningens lemfældighed, helt faldt sammen. Først da blev det også klart, at Danmarks ny rekord i velfærdsudgiftsløbet – second to Sweden only – også havde helt andre virkninger m.h.t. økonomiens vækst og balance end lovgiverne havde varslet. Til et klart billede af velfærdsrevolutionen hører derfor inddragelse af skattepolitikken, der førte frem til vort folkestyres kritiske år og den elendige krisepolitik fra 1973.

Den mangelfulde inddragelse af den økonomiske politik er en generel svaghed ved bogen. Dens overliggende tanke er ellers, at velfærdsstaten var et bevidst svar på samfundets moderniseringsbehov, hvori vidtrækkende sociale reformer indgår i en større samfundsmæssig sammenhæng. Den hidrører især fra professor Carl Axel Gemzells bog »Om politikens förvetenskapligande och vetenska-

pens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England« (stencil 1-3, KU 1989). Gemzell hævder, at en tro på rationalitetens ubegrænsede muligheder for at forme og styre samfundsudviklingen fra ca. 1930 gradvist bredte sig fra universiteternes økonomer, sociologer og naturforskere til embedsmænd og politikere på linje med funktionalismens sejr blandt arkitekter og kunstnere. Herfra stimulerede et bredt miljø til-venstre-for-midten til at udvikle planer om en selvforstærkende reformforbedring af befolkningens kår og muligheder – beskæftigelse, sociale ydelser, uddannelse – og denne version af social engineering flød under krigen sammen med Keynesianismen til en slags socialdemokratisk metastrategi, som realiseredes med vidtgående velfærdsreformer overalt i Vesteuropa i de næste 25 år.

Klaus Petersen har godtaget denne moderniseringstænkning – der løber parallelt med den norske historieprofessor Annelise Seips »Om velfærdsstatens fremvekst«, (Oslo 1981). Og selvom han bifalder Peter Baldwins og Jacob Christensens påpegning af sociale og politiske mellemlags indvirkning på den danske sociallovgivnings udformning og format, ender han dog med at betegne og (meget kortfattet) forklare den sejrende danske velfærdsstat som »et socialdemokratisk projekt« til samfundets modernisering. Hertil må man da for det første sige, at begrebet »modernisering« forudsætter et virksomt samfundsmæssigt helhedssigte, som man ihvertfald ikke kan demonstrere, hvis man holder sig til de sociale udgifter med lidt krydderi om skolen og teatret.

Dernæst må ordet »projekt« forudsætte, at der har eksisteret en plan, som en bestemt gruppe bevidst følger på strategisk niveau. Noget sådant er ikke påvist i dette tilfælde. Petersen har i forlængelse af Gemzells omtale af Englands Labourregering 1945 og på linje med Henning Fønsmarks »Historien om den danske utopi« (1990) heftet sig ved, at det danske Socialdemokrati i efterkrigsårene talte en række økonomer : cand.polit.erne. Flere kom til tops i partiledelsen og regeringen: Viggo Kampmann, J.O. Krag, Lis Groes, Henry Grünbaum, K.B. Andersen, Ivar Nørgaard, Jens Kampmann, Knud Heinesen og »næsten« Per Hækkerup. Andre i embedsvæsenet, offentlige kommissioner og styrelser: Erik Ib Schmidt, Henning Friis, Paldam, Jørgen Dich o.s.v. Denne kreds antages i

bogen at have udgjort en dominerende kraft i det samfundsvidenskabeligt/økonomiske fagmiljø og derudfra at have givet »projektet« til en dansk velfærdsstat en hægemonisk position og uimodståelig kraft.

Denne allegori – mere bliver det ikke – kan finde støtte i den uvenlige omtale af »cand.polit.erne« fra datidens højrefløj. Men den visner hurtigt, hvis man berører den. Et blik på folketingsgrupperne dengang viser, at der var nok så mange økonomer i andre partier som i S – relativt klart flere i RV og KF (se min artikel »Spejl eller vejviser?« i festskrift til Dronningen 1998). Og nationaløkonomiens store navne havde næsten alle andre politiske ståsteder – anført af Jørgen Pedersen, Iversen, Zeuthen m.fl. Den økonomiske sagkundskab udgjorde ikke nogen støtte til udbygningen af velfærdsstaten.

Og det gjorde faktisk heller ikke de fleste socialdemokratiske økonomer, som ikke selv var aktive politikere. Schmidt og Dich stod f.eks. afvisende eller forbeholdent til folkepensionens indførelse fra 1957, da deres prioriteringer gik i andre retninger, mod investering, produktivitetsoft og beskæftigelse. En af dem – på visse måder den centrale i gruppen, Erik Ib Schmidt – har senere flere gange udtrykkeligt og udførligt fraskrevet sig faderskab. Senest har han i »Red velfærdsstaten« (1997) skrevet, at det er »en forvrængning, når der jævnlige tales om den socialdemokratiske velfærdsstat« – og at der forelå »Ingen plan eller projekt« (s.26ff). Både »Eis« – hovedmanden i de kritiske »perspektivplaner« – og Jørgen Dich, der skrev »Den herskende klasse«, hørte også til dem, der i begyndelsen af 70'erne først problematiserede den hastigt gennemtvungne kæmpeekspansion af de offentlige udgifter.

Endelig må man også betvivle rimeligheden af at opstille J.M.Keynes' økonomiske teori som legitimering af »staatliche Einmischung« i almindelighed (som det siges s.38). Keynes var liberal, med den tilføjelse, at man ovenfra måtte skabe fuld beskæftigelse opnået gennem finans- og tildels pengepolitik. – som alternativ til 30'ernes og krigsårenes dirigistiske plantækning, der lå socialdeokraterne nærmest (også i Fremtidens Danmark). Keynesianismen var fra 1940/45 god latin også hos danske liberale økonomer fra Jørgen Peder-

sen, Thorkild Kristensen, Kjeld Philip og fremefter, fordi den åbnede vejen til at genindsætte markedsmekanismen som hoveddrivkraft – skønt ikke i samme form som før 1914, men indenfor en »rammeøkonomi«, hvor en regulerende finanspolitik sikrede den rigtige efterspørgsel til at nå fuld beskæftigelse og en sund betalingsbalance. Her var de ikke uenige med deres socialdemokratiske fagfæller – som altså heller ikke billigede da deres parti med politisk gevinst for øje skabte velfærdsstaten på skattetryk og lånte penge.

Bortset fra revalidering o.lign. synes efterkrigstidens økonomiske sagkundskab som helhed at have stået tøvende og modstræbende til forøgede sociale udgifter. Disse blev ligesom tidligere betragtet som forbrug og ikke som midler til at løse de økonomiske problemer – den lave vækst i de produktive erhverv, betalingsbalanceunderskuddet og den iboende tendens til løn- og prisstigninger.

Afslutningsvis bør det fremføres, at 60'ernes velfærdsstatsudvikling meget langt fra var en »Sonderweg« for »den danske utopi«, for Norden eller andre lande med socialdemokratisk dominans. En af pionererne var U.S. senator, senere præsident Lyndon B.Johnson, der til trods for al sympati ikke delte partifarve med J.O.Krag, og andre var kristelig-sociale, gaullister m.v. Prisopgaven, som fremkaldte denne bog, var udtrykkeligt begrænset til Danmark – ligesom Fonsmarks »danske utopi« og andre debatindlæg. Men de støder alle på den iøjnefaldende kendsgerning, at 60'erne indebar en eksplosiv vækst i alle vestlige staters offentlige udgifter og velfærdssystemer. Forskelle javel – men også ligheder.

Alle havde stigende velstand og brugte en stærkt stigende del af den på velfærdsordninger, skønt der var stærkt fald i den gammeldags fattigdom. Det kan man ikke ignorere i et forsøg på at finde velfærdsstatens rødder. I vore dage er det både nødvendigt og overkommeligt at inddrage sammenligninger med andre lande, også hvis man søger lange linjer i dansk politik og samfundsudvikling. Hvad man sikkert vil kunne se af Klaus Petersens fremtidige arbejder.

Professor, dr.phil. Niels Thomsen
Institut for Historie
Københavns Universitet

Peter Nannestad
Solidaritetsens Pris
Aarhus Universitetsforlag 1999
227 sider, pris 178 kr.

Peter Nannestads bog har den konstruktive tese, at der er fornuft i danskeres modvilje mod flygtninge og indvandrere, for der er både omkostninger og besværligheder ved indvandringen. Modviljen kan derfor ikke tilskrives driftkræfter i det ubevidste, formodet mediemanipulation eller andet, der reducerer individet til en marionet for kræfter uden for dets egen kontrol. Modviljen mod de fremmede kan tværtimod være ganske rationel.

Samtidig har »Solidaritetsens Pris« imidlertid et klart destruktivt præg, idet påvisningen af andres fejl synes lige så vigtig som underbyggelsen af Peter Nannestads egen tese, og specielt synes der ingen grænser at være for antallet af fejl, som forfatteren mener at kunne se i den undersøgelse af danskernes holdninger til de fremmede, som Øystein Gaasholt og Lise Togeby præsenterede med »I syv sind« (1995).

Tesen om danskernes fornuft er i sig selv fornuftig, i det mindste som udgangspunkt og arbejdshypotese. Man kommer nu engang længst i forståelse af andre ved at sætte sig i deres sted og se, hvilke argumenter de ud fra deres udgangspunkt kan have for opfattelserne, i stedet for straks at beskrive dem som fordomsfulde, som manipulerede eller lignende. Den principielle diskussion i bogens begyndelse af det mulige rationelle grundlag for modviljen mod fremmede, og den afsluttende diskussion på samme grundlag af mulighederne for sameksistens mellem nydanskere og gammel-danskere hører da også til bogens bedste afsnit.

Ind i mellem er kvaliteten i »Solidaritetsens pris« imidlertid diskutabel. Peter Nannestad søger belæg for sin principielle tese gennem en analyse af udsvingene i antallet, der i en serie af kvartalsvise undersøgelser fra Institut for Konjunkturanalyse har udtalt, at de er meget bekymrede over flygtninge og indvandrere, og Peter Nannestad omtaler konsekvent dette mål som udtryk for modvilje mod fremmede, og svingninger som udtryk i sving i modviljen. Logikken er den enkle, at skyldes modviljen mod fremmede f.eks. det forhold, at de fremmede belaster statsbudgettet, skal mod-

viljen stige, når indvandringen stiger, og tilsvarende for andre forhold.

Selve grundmetoden giver straks en begrænsning. Det kan godt være, at usikre borgere påvirkes af indvandringstakten, men analysen siger intet om bevæggrundene hos de stålsatte modstandere af fremmede i Danmark eller hos de inkarnerede flygtningevenner. For det er de usikre, der skifter fra kvartal til kvartal, mens de stålsatte og de inkarnerede er henholdsvis imod og for de fremmede, hvad der så end sker.

Denne begrænsning er ikke speciel for synet på fremmede. Metoden med at sammenholde forskellige typer af svingninger over tid er således meget brugt i analyser af, om vælgernes opslutning til regeringspartier svinger i takt med svingninger i arbejdsløshed, i inflation etc. og også her er der en begrænsning, nemlig at analysen alene siger noget om marginalvælgernes bevæggrunde, men intet om motiverne hos livsvarige socialdemokrater, venstremænd eller radikale. Ydermere får de virkeligt flyvske vælgere en særlig vægt, for de tæller med hver gang, de skifter, mens vælgere der foretager et permanent skift kun tæller med en enkelt gang. Denne slagside i retning af de flyvske kan gøre det usikkert, hvad analyserne siger om vælgere i bred almindelighed.

At begrænsningerne også findes i anden sammenhæng, fjerner imidlertid ikke begrænsningen i bogens sammenhæng, og konkret ville det have været rart med et skøn over, hvor mange der har faste og hvor mange, der har omskiftelige synspunkter på de fremmede. Det siger »Solidaritetsens Pris« imidlertid intet om, og kan også dårligt gøre det, da det er forskellige mennesker, der er spurgt fra gang til gang, således at man ikke kan følge ændringerne i de enkelte interviewedes opfattelse. Men det betyder til gengæld, at analysens gyldighedsomfang er uspecificeret. Man kan højst gisne: Ud fra kurven side 75 er der en forskel på ca. 25 procentpoint mellem det laveste antal, der nærer modvilje mod etniske minoriteter (knap 20 procent af samtlige udspurgte), og det højeste antal (godt 40 procent af samtlige udspurgte). Mindst en fjerdedel af alle danskere må derfor på et eller andet tidspunkt have ændret opfattelse, og rimeligvis er det mange flere. Men det er straks langt mere tvivlsomt, om det er så mange, at analysen

siger noget om holdningerne hos flertallet af danskere.

Samtidigt forekommer det, at der er meget slør i det mål, Peter Nannestad bruger på modvilje mod fremmede. Det argumenteres (s.63) med, at de, der er meget bekymrede over flygtninge og indvandrere, hyppigere end andre ønsker færre – eller slet ingen – flygtninge i deres egen kommune, og det er også rigtigt, for halvdelen af de meget bekymrede ønsker færre/ingen flygtninge i kommunen, mens kun en fjerdedel af samtlige udspurgte mener det samme. Men det er trods alt kun halvdelen af de meget bekymrede, der ønsker flygtningetallet ned, og det er noget usikkert, om – og hvor stærkt – bekymringen hos de resterende udtrykker egentlig modvilje.

Dertil kommer det generelle, at man kan være imod så meget – arbejdsløshed, inflation og valutaunderskud – uden at det i sig selv er grund nok til bekymring. Problemerne skal også have en vis tyngde. Nationalbanken udtrykker ikke bekymring over valutaunderskuddet i en situation med kæmpeoverskud på betalingsbalancen, men til gengæld tager bekymringen til i takt med en forværring af betalingsbalancen. »Bekymring« er sammensat både af (1) synspunkter for og imod forskellige ting og (2) vurdering af problemernes vigtighed, og dermed kan udsving i bekymringen lige så vel skyldes ændringer i vurderingen af vigtigheden som ændringer i synspunkter på, hvad man er for og imod.

Dette sidste forøger graden af »slør« i en analyse som den i »Solidaritetsens Pris«, for her påvises det som et hovedpunkt netop, at flere danskere bliver bekymrede over indvandringen, jo flere flygtninge, der kommer. Det er sandsynligt, at flere bliver direkte negative, når der kommer flere fremmede. Men andre kan være lige så positive eller negative, som de hele tiden har været, men blot konstatere, at nu er indvandringen noget man må tage så højtideligt, at der er grund til bekymring.

Alt dækkes ikke ind af denne kritik. Således er enkelte analyser ikke så stærkt fokuseret på udsvingene fra kvartal til kvartal, men koncentrerer sig mere om forskellene mellem forskellige grupper (opdelt efter uddannelse, indtægt etc.), og mens det næsten er for indlysende, at bekymringen over

indvandringen stiger med antallet af indvandrere, er det for eksempel knapt så indlysende at bekymringen skulle stige med arbejdsløsheden. Afgørende er imidlertid, at bogen ikke bruger et direkte mål på modvilje mod fremmede, men slutter indirekte fra bekymring, der nok har sammenhæng med modviljen, men også sammenhæng med andet, således at man ikke rigtigt ved, hvad det er der varierer over tid eller mellem de forskellige grupper.

Endelig er der 10.000 dollars spørgsmål: Hvad siger alt dette – hvis der ikke var andre problemer – om selve udgangspunktet, nemlig at modviljen mod fremmede skyldes rationelle overvejelser og ikke f.eks. ubevidste fordomme? Her er det en enkel, men afgørende konstatering, at analysen slet ingen data har til belysning af grundene til vælgerens bekymring over indvandringen, men alene benytter en deduktiv analyseform: Hvis vælgerne er rationelle, så må svingningerne over tid have det og det udseende. Deduktion er en udmærket metode, som især er god til afkræftelser: Hvis konklusionerne viser sig ikke at holde stik, må der være et eller andet galt med præmisserne. Men fremgangsmåden er mere betænkelig med henblik på positive bekræftelser, for der kan være så mange andre grunde til, at man får de resultater, man får, og for eksempel ville den borger, der var motiveret af en blind (ubegrundet) modvilje mod fremmede, også blive mere og mere sur, jo flere, der kom. Og så er man straks langt væk fra den rationelle model.

Stadig er de helt principielle overvejelser omkring modviljen mod fremmede interessante, men den empiriske analyse bærer ikke bogen igennem.

Dertil kommer kritikken af andre. Det er umuligt at tage stilling til de utallige indvendinger – det må de angrebne selv gøre – men tonen er dårlig. Peter Nannestad excellerer i citater fra Anden Mosebog (på hebraisk) og Yes Minister, fra Schiller og Suzanne Brøgger, fra Goethe og Bjørn Lomborg og får dermed demonstreret, at han ikke blot kan allehånde statistiske mål, men desuden er særdeles almindannet.

Dannelsen kniber det imidlertid med i omtalen af andre. I nogle tilfælde er selve ordvalget hånligt. Ole Borre og Jørgen Goul Andersen siges således

(s.40) at have genopdaget rationalitetstilgangen »i en noget udvandet udgave«, med tilføjelsen »tilsyneladende helt uden kendskab til tidligere arbejder på dette grundlag«, selvom Borre & Andersens literaturlister har en række referencer til rationalitetstilgangen, herunder til fire arbejder med Peter Nannestad som forfatter eller medforfatter. Tilsvarende er biskop Holm i Århus både »guddommelig« (s. 26 – det er ikke pænt ment), og »ufattelig kluntet« (s.49 og gentaget s. 214). I andre tilfælde er problemet ikke de enkelte ord, men argumentationens præg af ovenfra-og-belæring, der skæmmer fremstillingen. Dette gælder ikke mindst i omtalen af Togeby & Gaasholt.

Dermed er »Solidaritetsens Pris« ikke blot mindre vellykket, men også til tider en lidt ubehagelig bog for læseren. Bogen er også lidt af et mysterium: Peter Nannestad er normalt en af de skarpeste metodikere i dansk statskundskab, sagt som en ubetinget ros. Men i dette tilfælde synes aversionen mod andre analyser og fascinationen ved selve talknuseriet at have skygget kraftigt for de bredere metodiske overvejelser.

Lektor Hans Jørgen Nielsen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Pengepolitik i Danmark

Danmarks Nationalbank
Schultz, juni 1999, 100,- kr. inkl moms.

Begejstring. Det er min reaktion efter at have læst Nationalbankens nyeste udgivelse: PENGEPOLITIK I DANMARK, udarbejdet af Jacob Topp, Økonomisk Afdeling. En let læst, pædagogisk og faglig solid fremstilling, hvor traditionel pengepolitisk lærdom genopfriskes og ikke mindst revideres, en bog til alle med interesse i makroøkonomi. Det er faktisk 123 spændende sider, og jeg mener spændende, der i en samlet præsentation giver et godt indblik i dansk pengepolitik anno 1999, klemmt som den er mellem EUROen og Danmarks undtagelse.

Bogen er inddelt i fire afsnit. I første og anden del behandles Nationalbankens tilbageværende, aktuelle pengepolitiske instrumenter. Det er entydigt kun diskontoen (=folierenten på bankernes indlån

– dag til dag renten) og 14-dages renten på Nationalbankens resterende markedsoperationer (køb og salg af indlånsbeviser eller genkøbsforretninger, der er udlån mod sikkerhed i statspapirer og fra midten af 1999 også realkredit), begge renteinstrumenter praktiseret siden 1992 (side 23). Disse korte renter er retningsgivende på interbankmarkedet og for pengeinstitutternes ind- og udlånsrenter overfor kunderne. Bogen giver et solidt indblik i, hvorledes de konkrete transaktioner og kortsigtede effekter rent faktisk sker.

Sedler og mønter spiller ingen rolle i pengepolitikken, Nationalbanken skal blot sikre, at der er tilstrækkelig likviditet i banksystemet i løbet af dagen og ved afslutningen af dagen. Staten kan ikke låne i Nationalbanken (officielt siden Maastricht-traktaten 1993) for at undgå monetær finansiering af statens underskud, og Nationalbanken må ikke købe statspapirer direkte fra staten ved udstedelse (side 18, 75-77).

Siden 1986 har Nationalbanken, på grund af kapitalbevægelsernes liberalisering og størrelsen af obligationsmarkedet, opgivet at påvirke den lange rente. Køb og salg fra Nationalbankens egenbeholdning af obligationer anvendes ikke som pengepolitisk instrument. Den årlige omsætning af danske obligationer er ca. 6 gange BNP, Nationalbankens beholdning svarer til ca. 2 dage, i 1975 svarede den til mere end 1 års omsætning. Nationalbankens beholdning i dag udgør kun 2% i forhold til en samlet obligationsmængde på ca. 1.700 mia. kr. (side 21, 58-59).

Begrebet pengemængde diskuteres grundigt. Kreditmultiplikatoren afvises som udgangspunkt for styring af pengemængden, man kan i praksis ikke kontrollere pengeinstitutternes pengeskabelse, dels fordi kreditmultiplikatoren ikke er konstant over tid (da pengemængden overvejende består af bankindskud), og dels fordi der siden midten af 80'erne ikke er praktiseret kassereservekrav i Danmark (side 45-48, 54-56). Og da Nationalbanken ikke kan styre pengemængden direkte, er den ikke et instrument i pengepolitikken. Yderligere forkastes sammenhængen mellem pengemængde og prisudvikling (side 44-45), og dermed afvises monetaristernes traditionelle brug af kvantitetsligningen – den henføres til tidligere tiders uudviklede kapitalmarkeder.

En lille historie (mit valg) kan illustrere tankegangen: Bank of England i London har i sit centrale mødeværelse en skive, der er forbundet til en vejrhane. Den blev tidligere benyttet til at finde ud af, om behovet for sedler og mønter var stigende eller faldende. Når vinden stod i øst kunne sejlskibene komme op ad Themsen, og der kunne forudses behov for betalingsmidler til at købe varer, skibene medbragte. Når vinden stod i vest, kunne skibene ikke komme op ad Themsen, og der var mindre behov for betalingsmidler ! (side 8). Pengemængden i dag er en langt mere kompliceret størrelse.

I tredje og fjerde del behandles målsætninger i pengepolitikken og pengepolitikkenes reale effekter. Den overordnede målsætning er at sikre stabile priser, og pengepolitikkenes bidrag er alene at opretholde en stabil kronekurs. Det sker som bekendt dels ved regulering af den korte rente, dels ved køb og salg af valuta og ved Danmarks deltagelse i ERM II (Exchange Rate Mechanism). EMSen og ERM I (fastsættelsen af de gamle centralkurser for EU-landene) blev overflødig fra januar 1999 for eurolandene indbyrdes og afløstes derfor af ERM II, en tilsvarende valutakursmekanisme mellem euro og valutaer for EU-lande der ikke deltager i ØMUens tredje fase, i praksis Danmark og Grækenland (side 67-69). Ved at holde kronen stabil overfor euro fås den kendte tætte sammenhæng mellem inflationen i eurolandene og inflationen i Danmark – det er netop målsætningen.

Pengepolitikken bruges derfor ikke længere som konjunkturregulator, men påvirker indirekte, i et

komplikeret sammenspil med andre former for økonomisk politik, den realøkonomiske aktivitet. Derfor kan pengepolitikken ikke ses isoleret, men er en integreret del af den samlede økonomiske politik. Bogen peger på nogle overordnede sammenhænge fra den korte renteudvikling til centrale realøkonomiske størrelser.

Der gennemgås fire forskellige kanaler (der ikke nødvendigvis er uafhængige af hinanden): påvirkning

- via investeringerne (investeringskanalen)
- via private forbrug (forbrugskanalen)
- via ændringer i valutakurserne (valutakanalen)
- via ændringer i bankernes adfærd mht kreditgivning (kreditkanalen)

Gennemgangen genopfrisker og udbygger også i høj grad kendte økonomiske sammenhænge, godt dokumenteret med grafiske fremstillinger og pædagogiske figurer (side 94-108).

Bogen afsluttes med et appendiks: Modelsimulationer med Nationalbankens makroøkonomiske model MONA.

Alt i alt en solid fremstilling af den konkrete pengepolitik i Danmark i dag, hvor der trækkes mange tråde til teoretiske overvejelser.

En god bog at få overblik af. Døm selv.

Lektor Bjarne Villads Larsen
Bjerringbro Gymnasium