

Redaktionelt forord

I den aktuelle debat om den internationale økonomiske verdensorden fremhæves ofte, at omdrejningspunktet for vækst, innovation og handel i stigende udstrækning kan lokaliseres i de nye vækstøkonomier. Verdensøkonomiens aktørkonstellation siges at være under forandring. Finanskrisen, den økonomiske krise, bankkriserne og gældskriserne siges at have undermineret Europas og USA's centrale placeringer i verdensøkonomien. Nu er det tilsyneladende i Kina, Brasilien, Indien og Rusland, at tingene sker. Nogle vil hævde, at forandringerne er dybere end som så. Det er selve kapitalismens idébase, der er under forandring. Det neo-liberale tankegods hyldes nu ikke længere som det eneste saliggørende. Det er blevet mainstream at tale om reguleringskapitalisme. Det er disse udviklingstendenser, der diskuteres i dette temanummer, der er redigeret af *Henrik Plaschke*.

Temaet aktualiseres af, at der er uenighed om, hvorvidt der overhovedet finder et paradigmeskifte sted eller ej. På den ene side står bidragsyderne til dette temanummer, der samlet set viser, at de nye økonomier indtager en stadig mere dominerende realøkonomisk og ideologisk position på det internationale økonomiske verdenskort. På den anden side står internationale økonomiske meningsdannere som Financial Times og The Economist, der med udgangspunkt i en mere dagsaktuel og måske endda ahistorisk analyse hævder, at der ikke er tale om nogen hegemonisk krise af den ene eller den anden art, alene af den

grund at de såkaldte BRIK-lande i de seneste år har skuffet forventningerne. Hertil kommer, at særligt USA er ved at dreje ind på en vækstkurs, og at der rundt omkring i Euroområdet kan anes spinkle tegn på økonomisk opsving.

Morten Ougaard peger på, at verdensøkonomien befinder sig i en helt afgørende definationsfase. Det er nu det afgøres, hvilke forestillinger og aktørkonstellationer der i de næste mange årtier vil indtage hegemonisk status. Med udgangspunkt i en analyse af de kræfter der, var på spil i 1970'ernes hegemonikrise, drages paralleller til nutiden. Det konkluderes, at det næste hegemoniske projekt muligvis kan få karakter af en omstilling til en miljømæssigt, socialt og økonomisk bæredygtig kapitalisme. Men intet er afgjort endnu. Der vil i de kommende år finde hårde ideologiske kampe sted, blandt andet i en lang række internationale økonomiske organisationer.

Også *Laurids Sandager Lauridsen* peger på, at vi i øjeblikket befinder os ved et helt afgørende vendepunkt i verdensøkonomien – industripolitikens genfødsel. Industripolitik – forstået som bevidste politikker, der sigter på direkte at påvirke industrien som sektor, industriel vækst, industriens forandringspotentiale og strukturelle mønstre – har i tre årtier været ugleset. Men nu viser en række nuværende og især tidligere udviklingslande, hvilket potentiale der muligvis kan være i forskellige former for industripolitik. Selvom

industripolitikken tydeligvis også er på vej frem i tænkningen i den akademiske verden, i Verdensbanken og i Udviklingsbankerne, så har praksis i særligt de gamle økonomier det imidlertid med at halte bag efter.

Steen Fryba Christensen retter opmærksomheden mod Brasilien, der netop i de senere år har haft succes med industripolitik. Erfaringerne fra 1990'ernes nyliberale udviklingsmodel er blandede. Der blev tilvejebragt lavinflation, men ikke vækst. I 2000'erne blev kursen ændret. Social lighed skulle skabe grundlaget for en større national efterspørgsel, og nationale virksomheder skulle hjælpes til eksport, samtidig med at der blev etableret en lang række barrierer for konkurrence udefra. Dette gav resultater, og Brasilien stod godt rustet, da finanskrisen gjorde sit indtog andre steder i verden. Det betyder imidlertid ikke, at alt er rosenrødt. På det seneste er væksten aftaget, og regeringen møder stigende krav fra en stadig mere bevidst befolkning om velfærdsgoder.

Verdensøkonomiens historiske vendepunkt behandles også i *Poul Thøis Madsens* artikel. Han gennemfører en systematisk undersøgelse af, hvorvidt de mest anvendte økonomiske lærebøger har formået at indarbejde finanskrisen i deres analyse og teoriudvikling. Er der gode forklaringer på finanskrisens ophav, omfang og konsekvenser? Og hvad betyder finanskrisen for vores måde at teoretisere verdensøkonomien på? Det konkluderes, at lærebøgerne, selvom de er udkommet i flere udgaver siden 2008, slet ikke er rustede til at håndtere så drastiske ændringer, som den finansielle krise repræsenterer. Økonomien bliver stadig præsenteret som stabil og selvregulerende og uden det store behov for hverken penge- eller finanspolitiske indgreb.

I sin reviewartikel retter *Jens Lehrmann-Rasmussen* sin opmærksomhed mod den måde, vi studerer velfærdsstaten på. Det interessante er, at vores velfærdsstat på én og samme tid synes at være urørlig og at være truet på livet. På den ene side tør ingen politikere eller andre beslutningstagere kritisere selve ideen om en velfærdsstat. På den anden side fremmanes ofte truslerne mod velfærdsstaten som én af vor tids største udfordringer. Og her refereres ofte til globaliseringen generelt og finanskrisen mere specifikt. I modsætning til verdensøkonomien lader det imidlertid ikke til, at velfærdsstaten i dag er mere truet end den har været tidligere.

Rune Møller Stahl sammenligner i sin reviewartikel to danske analyser af den finansielle krises ophav, omfang og konsekvenser. Begge bøger konkluderer, at der blev begået fejl i optakten til krisen, som ramte Danmark hårdere end vore naboer. Hverken politikere, embedsmænd eller forskere forstod, hvad der var på vej. Alle troede tilsyneladende, at »den nye økonomi« kunne rumme ubegrænset international låntagning og boligpriseres himmelflugt. Ingen kom med advarsler, ingen havde forstået nationaløkonomiens grundlæggende mekanismer. Fra hver deres udgangspunkt anbefaler bøgerne, at staten meget mere aktivt går ind og regulerer økonomiens aktører. Hvilken rolle det internationale styringsniveau spiller i den forbindelse, er mindre klart.

Uden for temaet inkluderes *Lars Billes* politiske kronik for 1. halvår 2012.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Hegemonikrise og kampen om den næste økonomiske verdensorden

**Morten Ougaard, professor i international politisk økonomi,
Department of Business and Politics, Copenhagen Business School,
mo.dbp@cbs.dk**

Den nuværende krise analyseres som en hegemonikrise i den globale magtblok med fokus på magtregulationerne mellem transnationale sociale kræfter. Der er lighedspunkter med 1970'ernes krise, der varede omkring et tiår, og en tilsvarende varighed er mulig i dag. Ud over den mere kortsigtede konflikt om stram versus ekspansiv politik går de centrale konfliktlinjer i den globale magtblok mellem den transnationale kapital, industrielle og finansielle fraktion, hvor sidstnævnte var hegemonisk i det neoliberale projekt op til krisen, mellem »grøn« og »sort« industriel kapital, og mellem de gamle og de opkommende økonomier, hvis øgede betydning er en vigtig del af den politiske krise. Resultatet kan blive et nyt hegemonisk projekt, hvor den transnationale kapital, grønne fraktion er hegemonisk, og de nye magters interesser og sociale hensyn i højere grad tilgodeses, men der er også andre muligheder, herunder at der sker en genetablering af finansfraktionens hegemoni.

»Krise er, kort sagt, den nye normal«. – »Der er en voksende mangel på konsensus om den globale vej frem«, forsideartikel i *International Herald Tribune* 23.1.2013 om årets møde i World Economic Forum i Davos (oversat af forfatter).

Verdensordenen er ikke kun i økonomisk krise, men befinder sig også i en politisk ledelseskriser, hvis man skal tro ovenstående citat. Tilsvarende vurderinger finder man andre steder. Den amerikanske politolog John Ikenberry skrev således i 2011, at »den gamle ordens kompromisser og institutioner er un-

der stress« (Ikenberry, 2011: 279, oversat af forfatter) og han betegnede situationen som »en autoritetskrise i den liberale internationale orden« (Ikenberry, 2011: 280) (oversat af forfatter). Fra kritisk og neo-marxistisk hold var den samme vurdering eksempelvis et gennemgående tema i bogen »Global Crises and the Crisis of Global Leadership« (Globale kriser og krisen for global ledelse) redigeret af Stephen Gill (Gill, 2012), og andre forskere og iagttagere har givet udtryk for et tilsvarende synspunkt, som også er udgangspunktet for nærværende artikel.

Det følgende er et bidrag til analysen af den aktuelle internationale politiske krise betragtet som en *transnational hegemonikrise*, hvor der både indgår magtforhold mellem sociale kræfter på tværs af landegrænser og magtregulationer mellem stater. Videre argumenterer jeg for, at der er grund til at se på nogle erfaringer fra den seneste tilsvarende hegemonikrise, der fandt sted i 1970'erne, og derfor gives der i det følgende afsnit et tilbageblik på magtforholdenes udvikling. Dernæst karakteriseres i hovedtræk i den globale udviklingsmodel, der voksede ud af 1970'ernes krise, og som i samfundsforskningen har fået navnet neoliberalisme. På denne baggrund diskuteres de konfliktlinjer, der definerer den aktuelle hegemonikrise, og afslutningsvis vil

konklusionen kommentere på mulige udviklingsveje.

Politiske kriser, magtblok og hegemoni

Hegemonibegrebet spiller en central rolle i det følgende, og skal derfor præsenteres nærmere. Selve ordet hegemoni spiller en fremtrædende rolle i nogle i øvrigt ret forskellige forskningstraditioner, der beskæftiger sig med international politik. Der er en omfattende litteratur om *USA's hegemoni* forstået som USA's ledende rolle i verdenssamfundet. Her henviser hegemoni til en stats position i det internationale system, såvel strukturelt med hensyn til økonomiske, militære og andre magtressourcer, som politisk-ledelsesmæssigt med hensyn til at definere, forsvare og udvikle grundelementerne i den internationale orden (f.eks. Keohane, 1984; Gilpin, 1987; Ikenberry, 2011). En anden strømning er den såkaldte neo-Gramscianisme, hvor begrebet henviser til to forhold, nemlig dels at den globale orden svarer til bestemte klasseinteresser, og dels at denne orden kun kan være nogenlunde stabil, hvis den hviler på en bred accept. Der skal herskes ved konsensus og ikke (kun) ved tvang. Hegemoni henviser således både til de ideationelle aspekter af verdensordenen, den herskende ideologi, og til de klasseinteresser, som denne orden modsvare (f.eks. Cox, 1987; Gill, 1990; Morton, 2007).

Statsteoretikeren Nicos Poulantzas har imidlertid udviklet et tredje hegemonibegreb og koblet det sammen med en teoridannelse om politiske kriser på en måde, der er relevant for forståelsen af den aktuelle krise. Det skal dog bemærkes, at Poulantzas' analyse rettede sig mod det nationale niveau, dvs. analyser af kriseforløb i enkelte nationalstater, men centrale ideer i hans analyser kan overføres på internationale forhold (Ougaard, 2004, 2013).

Poulantzas er som neo-Gramscianerne inspireret af Gramsci, og den ideationelle di-

mension indgår også i hans hegemonibegreb. Men han giver det sin egen distinkte drejning, hvorved hans forståelse kommer til at adskille sig fra såvel Gramsci som neo-Gramscianerne. Denne drejning hænger snævert sammen med begrebet *magtblok*, der er et af Poulantzas' kernebegreber. Dette begreb udviklede han i sin første bog og anvendte det derefter i empiriske analyser af fascismen og nazismens gennembrud, af de sydeuropæiske diktaturers fald i 1970'erne samt af de vesteuropæiske samfunds udvikling i 1970'erne. Dette og det følgende er baseret på en læsning af Poulantzas værker, der er præsenteret i Ougaard (2011 og 2013), hvortil der henvises for referencer til Poulantzas.

Kort fortalt er magtblokken de dominerende klasser i et samfund. Det er i sig selv en pointe, at flertalsformen anvendes. Eksempelvis bestod magtblokken i lange stræk af de europæiske samfunds udvikling af det traditionelle jordejende aristokrati og det kapitalistiske borgerskab, hvor det sidstnævnte kunne være splittet mellem fraktioner, hvis interesser ikke altid var sammenfaldende. Poulantzas så især i forlængelse af Marx på delingen mellem industri-, handels- og bankkapital, men tilføjede også interessekonflikter mellem storkapital og små og mellemstore virksomheder, og mellem national og international kapital, og forskellige andre mulige konfliktlinjer. Poulantzas rettede her opmærksomheden mod et fænomen, der senere i neo-pluralistisk teori er blevet analyseret som »business conflict« (Falkner, 2010), altså det forhold, at borgerskabet ikke er en monolitisk blok, men er gennemskåret af interne konflikter, der kan være særdeles betydningsfulde.

Netop på grund af magtblokkens sammensatte karakter er hegemonibegrebet centralt. Poulantzas' pointe er, at magtblokken kun kan fungere, hvis en af dens klasser eller fraktioner er ledende eller hegemonisk, således at dens særlige interesser sætter præmisserne for samfundsudviklingen og for de

kompromisser, der hele tiden forhandles og genforhandles mellem de andre klasser og fraktioner i magtblokken og mellem denne og samfundets øvrige sociale kræfter. Dette hegemoni har både at gøre med strukturel økonomisk magt, med politisk organisering, relationer til statsapparaterne, evne til at skabe bredere folkelig støtte og legitimitet, og således også med den form for ideologisk hegemoni, som er centralt i andre Gramsci-inspirerede analyser. Et sådant hegemoni udmøntes i det, som Bob Jessop med en nyttig videreudvikling har kaldt et *hegemonisk projekt* (Jessop, 1985: 343 ff), der ikke skal forstås som et nedskrevet politisk program, men som en nogenlunde konsistent og fungerende samlet retning på den statslige politik.

Politiske kriser, hegemonikriser og institutionelle kriser

Poulantzas skelner mellem politiske kriser af forskellig karakter og alvor. Der er *fundamentale kriser*, hvor de mest basale elementer i samfundsordenen er truet, og hvor samfundets magtforhold omvælttes totalt, så den gamle magtblok mister al magt, som det skete i de franske, russiske og kinesiske revolutioner. Resultatet kan også være en genetablering af den gamle orden, men en radikal omvæltning er en åben mulighed i en sådan krise. Anderledes forholder det sig med *hegemonikriser*, der er kriser for magtforholdene *inden for* magtblokken og ikke fundamentale kriser mellem samfundets top og bund. Eksempelvis var det ifølge Poulantzas sådanne hegemonikriser, der banede vejen for nazismen og fascismen i Tyskland og Italien, hvor samfundets grundlæggende kapitalistiske karakter ikke blev anfægtet, og det var hegemonikriser, der i 1970'erne førte til, at diktatur blev afløst af demokrati i Grækenland, Spanien og Portugal. Situationen her var, at den økonomiske internationalisering og afhængige industrialisering havde udviklet en ny fraktion i erhvervslivet, der havde en stærkere tilknytning til udenlandsk kapital end de hidtil dominerede fraktioner, men som var

udelukket fra at kæmpe for sine særinteresser i diktaturets institutionelle former. Dette medførte et stadigt større pres for en revision af magtforholdene inden for magtblokken.

Poulantzas peger videre på, at politiske kriser og hegemonikriser er forbundet med, hvad han kaldte kriser for staten (Poulantzas, 1979: 209-12), men som jeg foretrækker at kalde *institutionelle kriser*. Der er altid konflikter og spændinger i de politiske processer, og de politiske institutioners samspil er aldrig gnidningsfrit. Men i en krise sker der en mærkbar intensivering og forværring af sådanne spændinger, og det politiske konfliktniveau fremtræder som højnet. Som eksempler nævner Poulantzas konflikter mellem den eksekutive og den lovgivende magt om den politisk-økonomiske kurs, øgede vanskeligheder med at formulere kompromisser mellem de politiske partier, voksende problemer mellem politiske partier og deres baglande, skærpet uenighed internt i partierne, opbrud af traditionelle samarbejdsrelationer mellem partier og interesseorganisationer, og spændinger og konflikter mellem forskellige dele af statsapparaterne som for eksempel mellem finans- og miljøministerier.

Institutionelle krisetræk af denne karakter kan således ses som symptomer på en bagvedliggende krise for magtforholdene. Men hvor institutionelle krisetræk ofte vil være iøjnefaldende på den åbne politiske scene, selv om nogle af dem måske kun kommer til udtryk bag lukkede døre og uden for offentlighedens søgelys, så kan den nærmere karakter af den krise i magtrelationerne, der ligger bag den institutionelle krise, ikke umiddelbart lade sig aflæse. Dette har den vigtige metodiske implikation, at analysen af krisen i magtforholdene rummer et element af fortolkning på grundlag af tilgængelige mere eller mindre indirekte indikatorer.

Hvorledes kan nu de centrale begreber magtblok, hegemoni og politisk krise anvendes

i analyser af globale politisk-økonomiske problemer? Først skal det påpeges, at der hos Robert Gilpin og andre liberale hegemoniteoretikere findes et *rèsonnement*, der på slående vis minder om Poulantzas', blot med stater og ikke klasser i hovedrollen. Den internationale institutionelle orden udtrykker og konsoliderer magtforhold mellem stater; den underliggende økonomiske udvikling, der altid er ulige, skaber pres for og forudsætning for justering af magtforholdene, der udløser en institutionel krise efterfulgt af genopretning af status quo eller institutionel forandring (Gilpin, 1987; Keohane, 1984). I magtforholdene indtager én stat den hegemoniske rolle (USA) i en globalt dominerende koalition («Vesten»), og en hegemonikrise er ikke nødvendigvis en krise for den underliggende samfundsorden som sådan. Tankegangen genfindes hos Ikenberry, når han som ovenfor citeret taler om »en autoritetskrise i den liberale internationale orden« og derefter fremhæver, at det ikke er »en krise for selve den liberale internationale orden« (Ikenberry, 2011: 280).

Der er primært to grunde til, at jeg ikke finder dette statscentrerede svar fyldestgørende (for en nærmere redegørelse, se Ougaard, 2004 og 2013). For det første tager svaret ikke højde for samfundenes interne konflikter og interessemodsætninger, som Poulantzas' bidrag netop fremhæver. Staternes ageren i verdenssamfundet og især deres udenrigsøkonomiske politik er ikke hævet over disse interne modsætninger, men skal derimod forstås som den udadrettede side af en politik, der udspringer af interne magtforhold. Den anden grund er, at den omfattende og flerdimensionale samfundsforandring, der populært går under betegnelsen globalisering, har tilført klasseforholdene en stadigt stærkere international dimension, så interessekonstellationer og magtforhold i stigende grad er et internationalt fænomen (se f.eks. Pijl, 1998: 123 ff.; Cox, 1987: 355 ff.; Ougaard, 2004: 157 ff.). Det kalder på et transnationalt perspektiv på

den aktuelle krise, hvor begreberne magtblok og hegemoni henviser til relationer mellem sociale kræfter på tværs af landegrænser. Men det vil være for vidtgående helt at se bort fra magtrelationer mellem stater. Det har betydning, hvor stærk en position den hegemoniske stat indtager i det mellemstatlige spil og med hvilken styrke andre stater gør sig gældende, og dette skal derfor også tages i betragtning i det følgende.

Hegemoniske projekter efter anden verdenskrig

Den følgende periodisering deler verdenssamfundets historie op i lange stræk med udvikling under relativt stabile magtforhold, hvilket ikke er det samme som statiske perioder uden udvikling og forandring, og kriseprægede perioder, hvor magtforholdene udfordres og forandres i større eller mindre grad. Bemærk, at der ses bort fra den centrale ændring, som den kolde krigs ophør omkring 1990 udgjorde. Før da var verdenssamfundet dybt præget af konflikten mellem to modstående samfundsordener, mens kapitalisme og markedsøkonomi efter den kolde krig er blevet næsten enerådende og i hvert fald klart dominerende i den økonomiske verdensorden, samtidig med at liberalt demokrati i forskellige varianter er den fremherskende politiske og mest legitime politiske organiseringsform, omend ikke enerådende (Ougaard, 2004: 53). Det følgende omhandler altså magt- og hegemoniforholdene inden for denne orden, der igennem de sidste godt tyve år er blevet i det store og hele sammenfaldende med den globale orden.

Den første periode med relativt stabile magtforhold har fået forskellige navne. I den liberale internationale politik tradition er den betegnet som »*indlejret liberalisme*« (Ruggie, 1982). Herved forstås en orden, hvor fortsat liberalisering af den internationale handel var en central komponent i den politik, som blev ledet af den hegemoniske magt USA, men hvor dette skete på en måde, der gjorde det

muligt at opretholde Keynesianske eller socialdemokratiske velfærdsstater internt i de deltagende lande. Den overordnede frihandelsorientering var indlejret i velfærdsstater med stærk statslig indblanding i økonomien. I marxistisk inspirerede analyser med fokus på økonomisk-strukturelle forhold og forholdet mellem sociale klasser, specielt forholdet mellem kapital og arbejde, er perioden karakteriseret ved *Fordisme* og *Keynesiansk velfærdsstatspolitik*. Heri ligger, at man fremhæver samlebåndsteknologiens betydning, og mindst lige så vigtigt at en afgørende økonomisk dynamik udgik fra masseproduktion af forbrugsvarer til arbejdere og den brede befolkning generelt (Lipietz, 1987: 35 ff.; Aglietta, 2000: 116 ff. og 407; Jessop, 2002: 56 ff.). Produktivitetsstigninger og fortsat vækst, der også blev fremmet af handelsliberaliseringer, gik hånd i hånd med stigende materiel levestandard for arbejderklassen, og muliggjorde samtidig en udbygning af velfærdsstaten, baseret på et politisk samarbejde mellem fagbevægelse og erhvervsliv, der var om ikke konfliktfrit, så dog præget af en fælles accept af nogle grundlæggende spilleregler.

Det er symptomatisk, at perioden har fået forskellige navne, da den netop var karakteriseret ved en relativ adskillelse af nationale og internationale aspekter af samfundsordenen. Derved adskiller den sig fra den efterfølgende udviklingsmodel, der både i sine interne og internationale dimensioner er blevet kendt som neoliberalisme. Selv om handelsliberaliseringerne efterhånden også blev fulgt op med liberalisering af kapitalbevægelserne, hvilket fremmede vejen for de transnationale selskabers direkte udlandsinvesteringer, så var kapitalens internationale ekspansion domineret af vareeksport, hvilket kunne kombineres med nationale udviklingsprojekter (Lipietz, 1987: 39). I et magtteoretisk perspektiv var den ledende kraft, hvis langsigtede interesser satte præmisserne for samfundsudviklingen, derfor den nationalt forankrede industrielle kapitalisme i de gamle industrilande.

Den internationale magtblok bestod således af en alliance af nationale men internationalt orienterede borgerskaber, primært funderet i Nordamerika, Vesteuropa og Japan, med den industrielle kapitalisme som hegemonisk fraktion. I det interstatslige perspektiv var det samtidig en periode, hvor USA's hegemoni var stærkt og uantastet (Keohane, 1984: 138 f.; Gilpin, 1987: 341 ff.; Nye, 1990: 69 f.).

1970ernes krise

Denne internationale udviklingsmodel kom imidlertid i en dyb politisk-økonomisk og ideologisk krise begyndende sidst i 1960'erne. Krisen havde mange komponenter, der interagerede med hinanden på mangfoldige måder. Man kan nævne Vietnamkrigen og de udbredte protester imod den, vilde strejker og andre udtryk for øget militans blandt arbejderne, den amerikanske borgerretsbevægelse, studenter- og ungdomsoprør i store dele af den vestlige verden, skærpede internationale konflikter mellem udviklingslande og industrilande, den såkaldte »oliekrise«, øget inflation kombineret med vigende beskæftigelse, voksende uro på valutamarkederne og sammenbruddet for det hidtidige dollar-guld-baserede internationale valutasystem. Mere kunne føjes til. Mange forskere har analyseret krisen eller aspekter af den (f.eks. Crozier o.a., 1975; Lipietz, 1987; Overbeek, 1990; Maddison, 1991; Brenner, 2002; Frieden, 2002), og der er ikke fuld enighed om den relative betydning af de forskellige økonomiske, politiske og ideologiske, nationale og internationale komponenter, og om hvordan de spillede sammen. Men blandt fælles trækkene er, at det var en ganske dybgående krise, at den var af sammensat økonomisk og politisk karakter, og at den økonomiske internationalisering var blandt årsagerne til, at det hidtidige indlejret liberalisme/fordisme/keynesiansk velfærdsstatsprojekt ikke kunne fortsætte.

En vigtig erfaring fra denne krise er dens varighed. Krisetegnene begyndte at vise sig

sidst i 1960'erne, et af de større institutionelle brud fandt sted i 1971 med transformationen af det internationale valutasystem, stagflation (dvs. kombination af høj inflation og ledighed) var en realitet fra omkring 1973, og først nogle år senere begyndte en konsensus at dannes blandt økonomer og i tænketanke om at gøre kampen mod inflation til en hovedmålsætning, f.eks. med McCracken rapporten (McCracken, 1977). Derefter gik der yderligere nogle år før et nyt og handlekraftigt politisk lederskab var etableret med valget af Margaret Thatcher i UK i 1979 og af Ronald Reagan i USA i 1980. I Danmark kom kursskiftet, da Statsminister Anker Jørgensen i september 1982 opgav at videreføre det socialdemokratiske projekt og trådte tilbage (Lidegaard, 2011: 348 f.), og i Frankrig skiftede den socialistiske Præsident Mitterrand i marts 1983 radikalt kurs fra en venstreorienteret reformpolitik til nøjsomhed og frimarkedsorientering (Encyclopedia Britannica, 2013). I forskellig rytme og med nationale særtræk skete en tilsvarende udvikling i de fleste andre udviklede kapitalistiske samfund. Derefter gik der yderligere nogle år, før konturerne af den nye udviklingsmodel blev tydelige, og først i løbet af 1990'erne blev ordet neoliberalisme udbredt i (dele af) den samfundsvidenskabelige litteratur som navn for den nye model (Peck, 2010: 13). Den relevante erfaring for vurderingen af nutidens krise er altså, at når en international hegemonisk orden kommer i politisk krise, *kan* det tage et tiår eller mere, før et nyt hegemoni er stabiliseret.

En anden vigtig erfaring er, at neoliberalismen ikke udfoldede sig på grundlag af et færdigt formuleret og nedskrevet politisk-økonomisk program eller økonomisk doktrin. I de første år blev den økonomiske tænkning, der informerede beslutningstagere, især kendt under etiketterne monetarisme og supply-side economics og forbundet med navnet Milton Friedman, mens neo-liberalismen, repræsenteret ved navne som Mises og Hayek, først

senere blev navn og symbol. Som påpeget af Jamie Peck er neoliberalismen ikke nogen fast og veldefineret økonomisk doktrin, men snarere en teoretisk- politisk strømning, der ikke har veldefinerede teoretiske fixpunkter (Peck, 2010: 20), og som ikke er forenet af et fælles positivt program, men som snarere holdes sammen af en »fælles antipati mod [...] de invariante ideologiske andre: Keynesianisme, socialisme, og udviklingsøkonomi« (ibid: 17, oversat af forfatteren). Der var tale om en åben historisk situation, hvor det nye hegemoniske projekt udvikledes i en langvarig og konfliktfyldt politisk proces.

Neoliberalismen

Hovedtrækkene ved den nye udviklingsmodel skal blot opregnes kort (fyldige analyser med forskellige vægtninger kan findes i Brenner, 2002; Harvey, 2005; Frieden, 2006; McNally, 2009, 2011). I forhold til udviklingslandene fortsattes og videreudvikledes den liberaliseringspolitik, der i det store og hele var blevet fastholdt gennem kriseårene. Uruguay runden, der førte til oprettelsen af WTO i 1995 var et væsentligt led heri, og det samme var bestræbelser på at liberalisere internationale kapitalbevægelser, også uden for OECD landenes kreds, og at fremme afregulering, begrænse statsinterventionisme, og holde måde med offentlige udgifter under de såkaldte strukturelle tilpasningsprogrammer.

I industrilandene landene markeredes den nye kurs blandt andet ved nogle hårde opgør med den organiserede arbejderbevægelse. I USA fyrede Præsident Reagan i 1981 de strejkende flyveledere og udelukkede dem fra al fremtidig offentlig ansættelse, et skridt som Robert Brenner betegnede som »nådestødet til den amerikanske arbejderbevægelse« (Brenner, 2002: 51). I England indførte Thatchers regering forskellige begrænsninger i strejkeretten først i 1980'erne og tilførte de strejkende minearbejdere et afgørende nederlag i 1985 (Overbeek, 1990: 187 f.). Også i de udviklede lande var bestræbelser på at

mindske den offentlige sektors relative vægt i samfundsøkonomien og effektivisere den på forskellig vis et karakteristisk træk, og samlet set udgjorde disse tiltag et generelt pres på den brede befolknings materielle levestandard i de rige lande, med voksende ulighed til følge ikke mindst i USA (Hacker og Pierson, 2010: 15 ff.).

Den nyliberale vækstmodel blev stærkt kritiseret på grund af dens sociale konsekvenser i såvel i- som u-lande. Men samtidig er der grund til at holde fast i, at det også var en dynamisk vækstperiode, hvor op imod en halv milliard mennesker blev løftet ud af ekstrem fattigdom fra 1980 til 2008 (World Bank, 2012), og hvor verdensøkonomien gennemgik omfattende teknologiske og strukturelle forandringer. I denne periode vandt ordet »globalisering« almindeligt indpas såvel i offentligheden som i samfundsforskningen, hvilket afspejlede at uddybet økonomiske internationalisering var et hovedtræk ved udviklingen. Antallet og størrelsen af transnationale selskaber voksede, og liberaliseringen af lande som Kina og Indien førte til en vældig tilgang af billig arbejdskraft, som kunne udnyttes af udenlandske selskaber. Men det var ikke kun transnationale selskaber med rod i de gamle industrilande, der var drivende i denne udvikling. Også det nationale erhvervsliv i de såkaldte »emerging economies« bidrog til udviklingen og involverede sig stærkere i den globale økonomi, blandt andet med det resultat at transnationale selskaber med rod i lande som Indien, Kina, Brasilien, Mexico, Sydafrika og Tyrkiet blev aktive spillere i den globale økonomi (Nölke og Taylor, 2010: 156 f.). Et markant træk var derfor også, at sådanne landes vægt i den samlede internationale økonomi øgedes kvalitativt, og at det især var her, man fandt de dynamiske vækstpoler. Med McNallys ord skete der en dramatisk social, teknologisk og geografisk omstrukturering af verdenskapitalismen, med indførsel af informationsteknologi, automatisering, udflytning af produkti-

on og hastig industrialisering i de nye vækstpoler især i Asien (McNally, 2009: 43, 53).

Yderligere et vigtigt træk ved perioden, er at de globale miljøproblemer skærpedes. Ikke mindst kom den globale opvarmning til at indtage en fremtrædende plads på den internationale politiske dagsorden. Markeret af milepæle som UNIFCC, Kyoto, Bonn, København og Durban blev spørgsmålet om hvorledes, hvor hurtigt og hvor effektivt der skal gribes ind over for udledningen af drivhusgasser en vigtig dimension i international politik.

Et sidste træk ved den globale økonomis udvikling i den nyliberale periode fortjener særlig opmærksomhed, nemlig den såkaldte *finansialisering*. Herved forstås at forskellige typer af værdipapirer og kreditformer – finansielle produkter – kom til at spille en voksende rolle i de økonomiske kredsløb, og at der skete en voksende gældsætning i virksomheder og private husholdninger.

I en første fase, der varede fra midt i 1980'erne til omkring 1997, var finansialiseringen i vid udstrækning drevet af den internationale industrielle kapitals behov. Efter at det gamle fastkurssystem var brudt sammen først i 1970'erne, var den internationale økonomi præget af vedvarende valutakursfluktuationer og generel uforudsigelighed. Dette medførte usikkerhed omkring rentabiliteten i større investeringsprojekter på tværs af landegrænser, og i kombination med den uddybede økonomiske internationalisering skabte dette et voksende marked for finansielle instrumenter, der kunne afdække denne type risici. Finansialisering var derfor en medvirkende årsag til den økonomiske vækst og internationalisering, der fandt sted i perioden (McNally, 2009: 58). Men fra sidst i 1990'erne begyndte den finansielle sektor at løsrive sig fra den underliggende reale økonomi, og herefter blev den fortsatte vækst i stadigt stigende omfang drevet af en øget gældsætning.

Mekanismerne i denne udvikling er analyseret af mange samfundsforskere, og her skal blot fremdrages nogle hovedpunkter, som der synes at være enighed om blandt politiske økonomer (f.eks. McNally, 2009; Panitch og Gindin, 2010; Duménil og Lévy, 2011; Duncan, 2012). En ting var ganske enkelt den finansielle sektors kreativitet kombineret med dens jagt på hurtige og store profiler. Der blev udviklet stadigt nye produkter, hvis forbindelse til den reale økonomi blev stadigt svagere, så der blev tale om spekulative og højrisikable værdipapirer og udlånsforretninger, der hvilede på tvivlsomme eller uholdbare risikovurderinger. Dette blev understøttet af en afregulering og/eller lempelig regulering af den finansielle sektor, ikke mindst som følge af sektorens egen betydelige indflydelse på reguleringens udformning (Tsingou, 2010). Dertil kom at bredere befolkningsgrupper i betydeligt omfang benyttede sig af muligheden for at kompensere for stagnerende eller dalende realløn ved belåning af deres boliger og andre former for låntagning. Endvidere førte det toneangivende land USA en særdeles lempelig pengepolitik i fast tiltro til, at markedsmekanismen af sig selv ville sikre stabilitet i den finansielle sektor. Og endelig betød USAs underskud på statsbudgettet og handelsbalancen kombineret med dollarens rolle som international reservevaluta, at der hele tiden blev pumpet ny likviditet ind i verdensøkonomien (Duncan, 2012:10).

Resultatet af alt dette blev, at de finansielle markeders størrelse voksede nærmest eksplosivt, og at finansielle, højrisikable og rent spekulative aktiviteter blev markant mere lukrative end produktion af varer og tjenesteydelser. De finansielle institutioners andel af den samlede profit i den private sektor voksede betydeligt (Duménil og Lévy, 2011: 66-70), indtil krisetegnene begyndte at vise sig i 2007 og boblen brast i 2008.

Magtteoretisk tolkning

Anlægger vi nu et magtteoretisk perspektiv

på dette forløb, er der ikke tvivl om, at den transnationale kapitalisme i denne periode etablerede sig som den globalt dominerende økonomisk-politiske kraft. Gennem 1970'ernes krise tippede balancen mellem det nationale og det transnationale, således at det sidste nu var det fremherskende træk ved magtblokken. En tydelig indikation på dette er, at »globaliseringen« i vid udstrækning opfattedes som en uafvendelig udvikling, på linje næsten med naturkræfterne, som ingen har mulighed for og i vide kredse heller ikke ønske om at bremse eller vende. Det er den transnationale kapitalisme, først og fremmest organiseret i store multinationale selskaber, af hvilke der bliver flere og flere, og som bliver større og større, der grundlæggende sætter præmisserne for den økonomiske verdensordens udvikling, og som har været drivkraften i de seneste årtiers dramatiske omstrukturering af verdensøkonomien.

Men den transnationale kapitalisme er på linje med tidligere tiders kapitalisme ikke en monolitisk blok. Den er gennemsåret af flere konfliktlinjer på tværs af og mellem lande, og dens dominerende position er betinget af accept og støtte fra brede dele af befolkningen. Dette skal diskuteres nærmere i det følgende. Her skal blot fremhæves tre karakteristika ved magtforholdene som de udfoldede sig i den neoliberale fase. For det første peger hele udviklingsforløbet på, at det i begyndelsen af perioden var den industrielle fraktion, der indtog den hegemoniske position, da det især var transnationale industri- og i nogen grad handelsvirksomheder, der kunne ekspandere under neoliberalismens samlede policy-mix. Men i årene omkring årtusindskiftet tog finansialiseringen til, og den finansielle fraktion etablerede sig som hegemonisk, således at det var dette hegemoni, der var neoliberalismens definerende træk frem til krisens gennembrud.

Dermed er også sagt, at et af de definerende træk ved den aktuelle krise netop er en svæk-

kelse af finansfraktionen. Dens legitimitet har lidt et tilbageslag, og det policy-mix, specielt hvad angår regulering af den finansielle sektor selv, som muliggjorde dens voldsomme ekspansion, blev i vide kredse miskrediteret.

For det andet var den folkelige støtte af en anden karakter end tilfældet havde været under den indlejrede liberalismes hegemoniske projekt. En ny, bred og sammensat folkelig bevægelse – ofte kaldet det nye højre – havde i forskellige nationale afskygninger vundet frem i mange samfund, forenet af temaer som kritik af statsligt formynderi og høje skatter, individualisme og personlig frihed, kulturel og religiøs konservatisme, nationalisme, modstand mod »fremmede« og multikulturalisme, til tider grænsende til racisme. Mens det danske Fremskridtsparti kan ses som et af de første skud på denne stamme, er den amerikanske Tea Party bevægelse formentlig det nyeste. Selvom disse nye strømninger også havde en ikke ubetydelig tilslutning i arbejderklassen, synes det primære sociale grundlag for dem at have været småborgerskabet og dele af de nye mellemlag især i den private sektor – altså funktionærer, mellemledere og tilsvarende privatansatte lønmodtagere. Disse politisk-ideologiske strømninger kunne de dominerende klasser i magtblokken alliere sig med, således at de fungerede som støtteklasser for det hegemoniske projekt, mens det tidligere samarbejde med den organiserede arbejderbevægelse enten var opsagt eller kun spillede en underordnet rolle.

Det neoliberale projekt mødte dog også modstand. Protester og demonstrationer, somme tider af ganske radikal og voldelig karakter, og ofte med mobilisering af mange mennesker, blev et fast islæt ved internationale topmøder og konferencer. Man kan nævne mobiliseringen mod en multilateral investeringsaftale i 1998 (Walter, 2001: 60 ff.) og mod WTO topmødet i Seattle 1999 og efterfølgende G7 topmøder, og etableringen af det årlige World Social Forum med titusindvis af

deltagere første gang i Brasilien i 2001 (Pleyers, 2010). Alt sammen udtryk for en voksende kritik af det neoliberale projekt. Der var dog tale om en heterogen og sammensat bevægelse, der ikke udviklede et fælles sammenhængende alternativt hegemonisk projekt, men som måske alligevel bidrog til at svække neoliberalismens legitimitet.

For det fjerde skete der væsentlige forskydninger mellem de gamle og de nye industrilande, hvis betydning for den samlede verdensøkonomi som bemærket ovenfor blev markant større, med en deraf følgende styrkelse af disse landes borgerskaber i den samlede magtblok til følge. Dette vigtige tema vender jeg mere udførligt tilbage til i næste afsnit.

Endelig hører det med til billedet, at der skete en svækkelse af USA's lederrolle i de interstatslige relationer. Dette havde flere årsager, såvel interne som eksterne. Man kan nævne Irak-krigen, der blev ført på et forløjet grundlag, den store statsgæld og den fastlåste situation i Kongressen, der begrænsede præsidentens handlefrihed på det udenrigsøkonomiske område, og det forhold at finanskrisens udspang i USA og dermed svækkede den amerikanske models legitimitet. Uanset dette forblev USA verdens stærkeste økonomiske, politiske og militære magt og den mest indflydelsesrige deltager i de fleste internationale organisationer, og der tegnede sig ikke nye kræfter, der kunne tage over fra den svækkede amerikanske hegemon. EU er den mest oplagte kandidat, men mangler udenrigspolitisk slagkraft og har sine egne indre problemer og konflikter at slås med. Til tider peges der på Kina som den kommende arvtager til USA's globale rolle med henvisning blandt andet til landets vægt i verdensøkonomien, befolkningsstørrelse, militære oprustning og aktivistiske udenrigsøkonomiske politik. Men som grundigt påvist af David Shambaugh er Kina kun en »partiell stormagt«, der er langt fra at kunne gøre USA rangen stridig (2013: 309).

Den neoliberale udviklingsmodel endte altså i en dyb krise af sammensat karakter. Finanskrisen var udløsende, men den førte videre til en dyb økonomisk krise og en politisk krise, hvor der som anført i det indledende citat ikke er konsensus om, hvilken politik der skal føres, og hvor der endnu ikke tegner sig noget klart nyt lederskab. I 1970'ernes krise gik der hen imod ti år, før et nyt hegemonisk projekt var dannet, og det kan ikke udelukkes, at det samme vil være tilfældet nu.

Konfliktlinjer i den globale magtblok

For en umiddelbar betragtning drejer de væsentligste stridsspørgsmål sig om, hvorledes man på kort sigt får verdensøkonomien ud af krisen. Mange dimensioner indgår i dette, men forenklet kan det sammenfattes som en strid om, hvorvidt man skal spare eller ekspandere sig ud af krisen, eller rettere sagt, hvordan de to elementer skal prioriteres i forhold til hinanden. De vigtigste parter i denne strid er USA og EU, og der er både interne uenigheder hos begge og international uenighed mellem dem. Begge steder føres der en meget lempelig pengepolitik med et historisk rekordlavt renteniveau, men samtidig er der begge steder skarpe politiske konfrontationer om balancen mellem offentlige besparelser og investeringer. Trods modstand fra republikanerne i Kongressen forsøger præsident Obama en mere ekspansiv politik, mens de toneangivende kræfter i EU indtil videre har prioriteret finanspolitisk konsolidering højere, om end ikke uden kritik og modstand (se f.eks. artiklen »Europe Split Over Austerity as a Path to Growth«, New York Times, 15.4.2013) (»Europa er splittet over nøjsomhed som vej til vækst«, oversat af forfatteren). I april 2013 foretog den amerikanske finansminister en rundrejse til europæiske hovedstæder med det formål at påvirke den europæiske politik i en mere ekspansiv retning, men dette forsøg blev afvist »høfligt, men bestemt« (International Herald Tribune, 10.4.2013).

Disse uenigheder er utvivlsomt vigtige på kort sigt, og de valgte strategier vil have konsekvenser på længere sigt. Men i en magtteoretisk tolkning vedrører disse valg ikke så meget konflikter i magtblokken, som de vedrører den samlede politiske situation i landene og forholdet mellem magtblokkens økonomiske interesser og niveauet for offentlige ydelser og lignende, samt interessekonflikter mellem forskellige grupper af lønarbejdere, herunder offentligt og privat ansatte. Da den aktuelle krise ikke er en almindelig recession, men en økonomisk krise med dybgående strukturelle komponenter (Plaschke, 2010: 76) kombineret med en politisk hegemonikrise, skal vi derfor fokusere på de centrale konfliktlinjer i den globale magtblok.

Finansfraktionen i defensiven?

I lyset af finansfraktionens hegemoniske position før krisen er det naturligt at begynde med dennes placering i den globale magtblok. Som allerede bemærket havde branchen selv en meget betydelig direkte og indirekte indflydelse på, hvordan den blev reguleret. Repræsentanter fra de store internationale banker og andre finansielle virksomheder var centrale og indflydelsesrige deltagere i udformningen af såvel national som international regulering (Tsingou, 2010: 141 ff.). Flere forhold muliggjorde dette, blandt andet at det kræver omfattende teknisk indsigt og ekspertise overhovedet at forstå aktiviteterne i sektoren, og at denne ekspertise først og fremmest findes i sektoren selv, samt at de relevante myndigheder anført af den amerikanske centralbank under Allan Greenspan havde en uforbeholden tro på, at et selvregulerende marked ville skabe stabilitet.

Da krisen var brudt ud, måtte Greenspan erkende, at denne tro havde været fejlagtig. I en kongreshøring i 2008 sagde han, at »hele den intellektuelle konstruktion ... kollapsede sidste sommer« (Coll, 2008, oversat af forfatter), hvilket er en klar markering af, at krisen havde ændret den politisk-ideologiske situa-

tion radikalt. Politikere og tilsynsmyndigheder gik i offensiven i forhold til sektoren og tog en række initiativer til styrkelse af såvel regler og standarder som tilsynets effektivitet, nationalt og ikke mindst internationalt (Se f.eks. Baker, 2010). Det allerede eksisterende internationale Financial Stability Forum fik et styrket mandat og blev omdøbt til Financial Stability Board. Man udviklede de såkaldte Basel III standarder, og som et markant skift introduceredes *makroprudentiel* regulering (Baker, 2012), der til forskel fra den hidtidige mikroprudentielle regulering, der kun fokuserede på de enkelte finansielle virksomheders reisikoeeksponering hver for sig, nu skal basere reguleringen på »på risiciene i det finansielle system som helhed« (Harmsen, 2010: 93). Sidstnævnte forudsætter blandt andet, at tilsynsmyndighederne har langt mere information end hidtil om aktiviteterne i hele det internationale finansielle system, og at det for eksempel er muligt at identificere præcist, hvem der står bag en given finansiell transaktion. Derfor indgår det også i pakken af initiativer, at der skal udvikles et system, hvor alle deltagere i internationale finansielle transaktioner kan identificeres entydigt ved et unikt nummer – altså en slags internationalt erhvervsregister for finansielle virksomheder (Financial Stability Board, 2012).

Kort sagt er der tale om en betydelig national og international offensiv i retning af skærpet tilsyn med og strammere regulering af den finansielle sektor. Men der er grund til også at hæfte sig ved, at de internationale aftaler og standarder skal udmøntes og implementeres i de enkelte landes lovgivning og regulering, og det indebærer en risiko for, at der sker en udvanding på nationalt niveau. Så sent som i oktober 2012 advarede den forhenværende britiske finans- og premierminister Gordon Brown om risikoen for et kapløb mod bunden med hensyn til finansielle standarder (Brown, 2012: 32). Dertil kommer som påpeget af Andrew Baker, at selv om der er sket en institutionel styrkelse af tilsynsmyndighederne na-

tionalt og internationalt, så er finansbranchen som interessegruppe fortsat tæt forbundet med og til dels integreret i de politiske institutioner, blandt andet fordi kun den besidder det nødvendige detaljerede branchekendskab (Baker, 2010, 2012; Tsingou, 2010). Dermed er den godt placeret til at påvirke regelværkets videre udvikling og implementering.

I skrivende stund er processen altså ikke afsluttet. Statusrapporter fra henholdsvis G20 og Basel komiteen noterer både betydelige fremskridt og udtrykker bekymring på nogle områder. Erklæringen fra G20 mødet for finansministre og centralbankledere i februar 2013 udtrykte således bekymring over, at samordningen af regnskabsstandarder er blevet forsinket, og opfordrede alle jurisdiktioner til hurtigst muligt at få indført de Basel III reformer, som man er blevet enige om, og man opmuntrede kraftigt alle jurisdiktioner til fortsat at samarbejde om at undgå konflikter og manglende konsistens mellem de nationale udmøntninger af reformerne (G20, 2013). I en statusrapport fra april 2013 anførte Baselkomiteen, at bankerne har gjort betydelige fremskridt med at møde de nye kapitalkrav (Basel Committee, 2013: 7) og kunne også notere fremskridt på andre områder, men opfordrede samtidig stærkt alle jurisdiktioner til nu at få reguleringerne på plads (ibid:1), og påpegede at der fortsat er stor variation i landenes måde at vurdere risici i den finansielle sektor (ibid: 2).

Konklusionen er for det første, at der er sket ikke uvæsentlige indgreb i den finansielle sektor, som politisk er i defensiven, og at flere reguleringer og indgreb i dens handelfrihed er undervejs, og for det andet at processen ikke er afsluttet, og at branchen fortsat har betydelige indflydelsesmuligheder. Dertil kommer, at en ting er forholdene i den nuværende recession, hvor afvikling af gæld og genskabelse af tillid til den finansielle sektor står centralt, og noget andet er, hvordan situationen vil være i en situation, hvor dårlig

gæld så at sige er rensat ud af systemet, og hvor der igen er fremgang i verdensøkonomien, så mulighederne for mere dristige finansielle transaktioner igen bliver fristende. Som påpeget af Baker er det først i en sådan situation, at den nye reguleringsarkitektur for alvor vil stå sin prøve (Baker, 2012: 131). Der er altså sket et kvalitativt skift i styrkeforholdene og finanssektoren er i trængt defensiven, men det kan ikke udelukkes at den genvinder sin politiske styrke, og det må forventes at den internationale regulering af denne branche vil have en fremtrædende plads på den politiske dagsorden adskillige år frem. Den bagvedliggende konfliktlinje vil fortsat være central i den globale magtblok.

Grøn og sort kapital

Dette er imidlertid ikke den eneste væsentlige transnationale konfliktlinje. Nok så vigtig er den konfliktlinje, der er opstået omkring miljøspørgsmål i almindelighed og den globale opvarmning i særdeleshed. I kritiske analyser har der måske været en tendens til at se dette som en konflikt mellem erhvervslivet på den ene side og miljøbevægelsen og langsigtede samfundsmæssige interesser på den anden, men det er blevet tydelig og veldokumenteret, at der nu er tale om en konflikt, der deler det internationale erhvervsliv (det følgende er især baseret på Falkner, 2010; Vormedal, 2011; Vormedal, 2012, se også Newell, 2012; Newell og Paterson, 2010).

På den ene side står brancher og virksomheder, der støtter og har interesse i en omstilling til miljømæssigt bæredygtig vækst i almindelighed, og i en effektiv indsats mod den globale opvarmning i særdeleshed. Det gælder virksomheder, der ser fremtidige afsætnings- og indtjeningsmuligheder i grønne teknologier, eller som ser mulige konkurrencemæssige fordele i reguleringskrav, som de har lettere ved at opfylde end konkurrenterne f.eks. pga. teknologiske forspring. Det gælder også virksomheder, der imødeser tab som følge af global opvarmning, ikke mindst blandt de store

internationale forsikringsselskaber. Dertil kommer, at omdømmefølsomme virksomheder risikerer negative forbrugerreaktioner, hvis de optræder miljømæssigt uansvarligt.

På den anden side står de dele af erhvervslivet, der har en interesse i at fortsætte en kulstof-intensiv udviklingsvej, som ønsker at undgå omkostningerne ved en grøn omstilling til fordel for indtjening på kort sigt, eller som af andre grunde har en præference for generelt at undgå statslig regulering. Netop modstanden mod og bestræbelsen på at begrænse politisk regulering er i øvrigt en fællesnævner, der kan binde forskellige grupperinger i erhvervslivet sammen – in casu kulstof-intensive brancher og dele af finansverdenen.

Den globale klimapolitik er et sammensat felt, der dels udvikler sig i globale forhandlinger under FN's Framework Convention on Climate Change fra 1992 og Kyotoprotokollen fra 1997, herunder serien af Conferences of the Parties, hvor man vel husker COP15 i København i 2009, der er efterfulgt af årlige konference, og dels i forskellige regionale, nationale og subnationale initiativer som EU's system for handel med udledningskvoter og initiativer på by- og delstatsniveau i USA (Vormedal, 2012: 264).

I denne proces er der sket en væsentlig udvikling i erhvervslivets positioner og deltagelse. Her skal blot angives nogle hovedpunkter, for en detaljeret analyse henvises til Vormedal, 2011 og 2012. I de første år var billedet domineret af modstand mod bindende aftaler og reduktionsmål, hvor specielt erhvervslobbyen *Global Climate Coalition* (GCC) spillede en fremtrædende rolle. Men efterhånden som Kyotoprocessen fik momentum og andre initiativer blev iværksat, svækkedes denne modstand, og i 2002 nedlagde GCC sig selv. Samtidig voksede en række andre erhvervsorganisationer frem, såsom *The International Emissions Trading Association*, *World Busi-*

ness Council for Sustainable Development, the 3C Business Leaders Initiative og flere andre, som var fælles om at støtte bindende internationale aftaler om reduktionsmål, og som samtidig satsede på at gøre den kommende regulering så erhvervsvenlig som muligt.

Dette betød ikke, at modstanden mod bindende aftaler forsvandt i erhvervslivet, men det indebar en ændring af styrkeforholdet mellem »grønne« og »sorte« dele af erhvervslivet. Dette fik Vormedal til at konkludere, at man havde passeret et »tipping point«, således at erhvervslivet nu var blevet en aktiv støtte for en effektiv klimapolitik (Vormedal, 2011, 2012). I lyset af de seneste års udvikling må man dog vurdere, at denne konklusion var forhastet. Forholdet kompliceres ganske vist af, at forholdet mellem gamle og nye industrilande, og især USA og EU på den ene side og Kina og Indien på den anden, også er en central konfliktdimension i klimapolitikken, som jeg vender tilbage til nedenfor. Men i både EU og USA er der væsentlige interne uenigheder om klimapolitikken, og der er tungtvejende stemmer fra erhvervslivet på begge sider i disse. Et friskt eksempel er fra EU, hvor Kommissionens forslag til en revision af kvotesystemet blev nedstemt i Parlamentet med et knebent flertal (Politiken, 16.4.2013). 42 store europæiske virksomheder havde støttet Kommissionens forslag med en helsidens annonce i Financial Times (Financial Times, 15.4.2013), mens den centrale erhvervsorganisation Business Europe havde lobbyet aktivt imod (Politiken, 15.4. 2013). I USA har Præsident Obamas klimapolitiske initiativer på den ene side fundet støtte fra grønne virksomheder og erhvervsorganisationer som dokumenteret af Vormedal (Vormedal, 2011), men har på den anden side også mødt stærk modstand i Kongressen fra især republikanske politikere, der modtager betydelige kampagnebidrag fra olie-, gas- og kulindustrierne (Hamby, 2011).

Klimapolitikken og mere generelt miljøpolitikken er altså også et område, hvor væsentlige spørgsmål fortsat er uafklarede, og hvor den globalt dominerende sociale kraft – den transnationale kapitalisme – er delt i to fraktioner med modsatte interesser med et fortsat uafklaret indbyrdes styrkeforhold. Givet klimaproblemernes alvor må denne kamp betragtes som en væsentlig komponent i kampen om den næste globale vækstmodel.

De nye magter

I modsætning til de første to konfliktlinjer følger den tredje splittelse i den globale magtblok nationale grænser og kommer til udtryk i konflikter mellem nationalstater, nemlig mellem de gamle og nye opkomne økonomiske stormagter som Kina, Indien, Brasilien, og Sydafrika. Dette betragtes altså som en konfliktlinje *inden for* den globale magtblok, således at de dominerende klasser i lande som Brasilien, Indien, Kina og Sydafrika, betragtes som nationalt afgrænsede fraktioner af den globale magtblok. Væsentlige dele af erhvervslivet i disse lande er integrerede i den internationaliserede økonomi og har i løbet af de senere årtier styrket deres position i de nationale magtblokke. Et tydeligt udtryk for dette er fremvæksten af globalt opererende transnationale selskaber med rod i lande som Kina, Indien, Brasilien, Mexico m.fl. (Nölke og Taylor, 2010). En mangeårig iagttagelse af udviklingsprocesser i den tredje verden, Peter Evans (2008: 283) siger om de »økonomiske eliter« i disse lande, at »forskellene mellem deres og den i Nord baserede kapitals økonomiske dagsorden synes at blive mere og mere marginal og mindskes over tid« (oversat af forfatteren). Dette er dog at gå for vidt. Som vi straks skal se, er der væsentlige konflikter mellem de nye og de gamle økonomiske sværvægttere, men det ville ikke være overbevisende at karakterisere det profitable, dynamiske og internationalt ekspanderende erhvervsliv i lande som de nævnte som udbyttede og undertrykte klasser. De skal be-

tragtes som nationalt afgrænsede fraktioner af den transnationale magtblok.

Det er ofte påpeget, at BRIC-landene, eller for den sags skyld den mindre gruppering BISA (Brasilien, Indien, Sydafrika), langt fra er enige i alle spørgsmål, og at disse og andre mere eller mindre institutionaliserede koalitioner af udviklingslande også har indbyrdes interessemodsatninger (se f.eks. Oliveira og Onuki, 2010). Men i nogle økonomisk-politiske spørgsmål af stor betydning for verdensøkonomien har de sammenfaldende interesser og har vist sig i stand til at gøre fælles front. Det gælder ikke mindst de handelspolitiske forhandlinger i Doha-runden i WTO, som mere eller mindre har stået i stampe i mere end ti år. Her er det endnu ikke lykkedes at finde et kompromis mellem nord og syd i spørgsmål som u-landenes adgang til i-landenes markeder i almindelighed og især for landbrugsvarer, i-landenes eksportsubsidier til landbrugsvarer, samt i-landenes adgang til u-landenes markeder for industrivarer (Page o.a., 2008; Pakpahan, 2013). Altså en helt elementær interessekonflikt om, hvor gunstige eller ugunstige vilkår man skal have på hinandens markeder. Dertil kommer flere andre spørgsmål hvor nye og gamle magter står over for hinanden i WTO forhandlingerne (ibid.).

En anden konfliktdimension vedrører staternes mulighed for at regulere finansielle transaktioner med udlandet. BRIC-landene har i varierede grad imødekommet Vestens krav om at liberalisere kapitalbevægelserne, men de har ikke afskrevet sig retten til at bruge dette instrument, og de er afvisende overfor forslag fra IMF om internationale regler, der indskrænker denne mulighed (Bloomberg, 2011). Dertil kommer, at BRIC-landene finder reformtempoet i de internationale finansielle institutioner og specielt IMF for langsomt (Wade, 2011: 365 f.), med andre ord at deres egen indflydelse fortsat er for lille, hvorfor de i 2013 tog initiativ til at skabe en

ny international udviklingsbank, der bedre ville svare til deres interesser (Bloomberg, 2013).

Klimapolitikken er også, som tidligere bemærket, et område hvor der er en tydelig konfliktlinje mellem gamle og nye magter. Der har i de senere år været en vis bevægelse, og der er tydelige forskelle på Brasiliens, Kinas og Indiens politik, hvor de to førstnævnte har været mere villige til at acceptere mål for reduktion af CO₂-udledningen (Hurrell og Sengupta, 2012: 471 f.). Men der er fortsat vigtige uenigheder om, hvor store forpligtelser gamle og nye industrilande skal påtage sig, og om i hvilket omfang de nye lande skal kompenseres med overførsel af »grøn teknologi« på gunstige vilkår (Boyle, 2012).

Der kunne føjes flere elementer til dette billede, for eksempel OECD's bestræbelser på at forbedre investeringsklimaet i ikke-medlemslande (OECD, 2013), men ovenstående er tilstrækkeligt til at fastslå, at der er tale om en betydningsfuld konfliktlinje i den globale magtblok. Dette understreges af, at det netop er i disse økonomier, at den mest dynamiske vækst forventes at finde sted i de kommende år. Konflikten drejer sig således ikke om, hvorvidt landene skal fortsætte integrationen i de kommende år, eller om der fortsat skal ske en kapitalistisk industrialisering af dem. Det centrale er, hvilke politiske rammebetingelser og hvis præmisser denne kapitalistiske udvikling skal finde sted på. Det afgørende nye i situationen er, at de nye magters vægt i verdensøkonomien er øget kvalitativt, og at de strukturelt set har øget deres magt betydeligt i forhold til tidligere, omend de fortsat har status af juniorpartnere i den globale magtblok. Disse ændrede styrkeforhold må derfor på en eller måde reflekteres i et nyt hegemonisk projekt.

Konklusion: fortsat kamp om den ny økonomiske verdensorden

Konklusionen er, at der efter fem års politisk

krise endnu ikke har tegnet sig et nyt hegemonisk projekt, der definerer de politiske retningslinjer for en ny økonomisk verdensorden. Der blev argumenteret for, at den transnationale kapitalisme siden 1970ernes krise har været den dominerende sociale kraft, og der er ikke noget der tyder på, at dette vil ændre sig som resultat af den nuværende krise. Det er i hvert fald svært at få øje på overbevisende alternativer. Men inden for den dominerende blok er magtforholdene fortsat uafklarede, og det er uvist, hvorledes en ny hegemonisk ledelse vil blive udformet. Det afhænger af, hvordan styrkeforholdene omkring de væsentlige konfliktlinjer i magtblokken udvikler sig.

I det foregående pegede jeg på følgende hovedkonfliktlinjer i magtblokken: en konflikt om vejen ud af krisen på kort sigt, populært sagt om der skal spares eller investeres og forbruges, forholdet mellem produktiv og finansiell kapital og spørgsmålet om, hvor stramt og effektivt finanssektoren skal reguleres, kapitalens deling i en »grøn« og en »sort« fraktion, samt konflikten mellem den gamle magtblok i Nord og de nye magter i Syd. Et nyt hegemonisk projekt vil blive formet af de mange små og store kampe, der udspiller sig omkring disse hovedkonfliktlinjer. Det vil ske igennem forhandlinger, konflikter og kompromisser internt i de betydningsfulde lande og i internationale organisationer og fora som G20, WTO, FN, IMF, Verdensbanken, OECD, og det klimapolitiske institutionelle kompleks. Det er både et spil mellem stater og et transnationalt spil mellem sociale kræfter, og selv om hovedsagen er forholdet mellem magtblokkens forskellige elementer, så påvirkes disse styrkeforhold også af sociale kræfter uden for denne. De konkrete aktører i denne proces er politikere både i og udenfor regeringerne, nationale embedsværk, internationale organisationers stabe af eksperter og bureaukrater, erhvervslivets interesseorganisationer og civilsamfunds NGO'er samt vælgere og aktivister.

Ét muligt scenarie er, at det næste hegemoniske projekt får karakter af omstilling til en miljømæssigt, socialt og økonomisk bæredygtig kapitalisme. Bag en sådan udvikling vil ligge en re-konfiguration af magtblokken, hvor den grønne fraktion af den transnationale industrielle kapital bliver hegemonisk, mens de rent finansielle interesser forbliver på en underordnet plads, og de nye magters position styrkes, så deres interesser i højere grad end nu imødekommes. Projektet vil kunne baseres på støtte fra arbejderbevægelsen og indrømmelser på beskæftigelses- og velfærdsområdet til denne og andre grupper uden for magtblokken samt en øget hensyntagen til de fattigste i udviklingslandene. Det vil være en slags tilbagevenden til en fordistisk udviklingsmodel, hvor vækst og beskæftigelse kædes sammen med materielle forbedringer, men nu i global skala og således at grøn omstilling indgår i projektet. En sådan dagsorden er i øvrigt allerede formuleret i helt generelle termer i internationale organisationer og tænketanke, for eksempel i en erklæring fra OECD's Ministerråd i 2009, hvor ministrene: »enedes om at gøre alt, hvad der er nødvendigt for at overvinde krisen og gå videre med at bygge en stærkere, renere, og mere retfærdig verdensøkonomi« (OECD, 2010: 24, oversat af forfatter).

Uanset disse gode intentioner er dette scenarie langt fra det eneste mulige. Som vi så i det foregående møder elementerne i dette projekt modstand fra flere sider, ikke mindst fra dele af magtblokken. Et andet scenarie er, at finansinteressernes hegemoni genetableres, måske i alliance med den »sorte« del af den produktive kapital og andre dele af erhvervslivet, der kan gøre fælles sag om at begrænse statslige reguleringer så meget som muligt og om at fortsætte presset på offentlig service og befolkningens levevilkår. Den folkelige støtte til et sådant projekt vil formentlig kunne hentes i befolkningsgrupper, der kan samles om temaer som individualisme, stats- og skattekritik, nationalisme og fremmedfjendskhed.

Men hvor langtidsholdbart et sådant projekt vil være i økonomisk og miljømæssig henseende er et åbent spørgsmål.

Disse to scenarier er ikke de eneste muligheder, og de skal snarere ses som yderpunkter i et felt af kombinationsmuligheder. Der kan opstå konfliktlinjer, der deler magtblokken på nye måder, og der kan ske overraskende forskydninger i forskellige befolkningsgruppers tilslutning til og afstandtagen fra de løsningsmuligheder og forslag, der bringes i spil på de politiske scener. Det kan således ikke udelukkes, at der dannes nye alliancer og koalitioner på tværs af de mønstre, der definerede den neoliberale fase. Under alle omstændigheder vil et nyt hegemonisk projekt være et resultat af politisk handling i mange fora og på mange fronter, nationalt og internationalt.

Litteratur

- Aglietta, Michel (1979), *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, London: NLB.
- Baker, Andrew (2010), »Restraining Regulatory Capture? Anglo-America, Crisis Politics and Trajectories of Change in Global Financial Governance«, *International Affairs* 86 (3): 647-63.
- Baker, Andrew (2012), »The New Political Economy of the Macroprudential Ideational Shift«, *New Political Economy*, 18(1): 112-39.
- Basel Committee on Banking Supervision (2013), *Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on monitoring implementation of Basel III regulatory reform*, April, www.bis.org/publ/bcbbs249.pdf.
- Bloomberg (2011), »BRICS »Wary« of IMF Rules on Capital Controls, South Africa's Davies Says« Apr 17, www.bloomberg.com/news/2011-04-17/brics-wary-of-imf-rules-on-capital-controls-south-africa-s-davies-says.html.
- Bloomberg (2013), »BRICS Nations Plan New Bank to Bypass World Bank, IMF« af Mike Cohen og Ilya Arkhipov – Mar 26, www.bloomberg.com/news/2013-03-25/brics-nations-plan-new-bank-to-bypass-world-bank-imf.html.
- Boyle, Jessica (2012), »Scenarios and Sticking Points under the Durban Platform: The Long and Winding Road to 2020«, *Policy Update 13*, International Institute for Sustainable Development.
- Brenner, Robert (2002), *The Boom and the Bubble. The US in the World Economy*, London: Verso.
- Brown, Gordon (2012), »Let's Stick Together«, *International Herald Tribune Magazine*, November 30: 32-4.
- Coll, Steve (2008), »The Whole Intellectual Edifice«, *The New Yorker*, October 23. www.newyorker.com/online/blogs/stevecoll/2008/10/the-whole-intel.html.
- Cox, Robert W. (1987), *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington og Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- Duménil, Gérard og Dominique Lévy (2011), *The Crisis of Neoliberalism*, Cambridge: Harvard University Press.
- Duncan, Richard (2012), »A New Global Depression?«, *New Left Review* 77: 5-33.
- Encyclopedia Britannica (2013), »François Mitterrand«, www.britannica.com/EBchecked/topic/386335/Francois-Mitterrand, accessed 13.3.2013.
- Evans, Peter (2008), »Is an Alternative Globalization Possible? *Politics and Society*, 36(2): 271-305.
- Falkner, Robert (2010), »A Neo-Pluralist Perspective on Business Power in Global Environmental Governance«, i Morten Ougaard og Anna Leander, red., *Business and Global Governance*, London: Routledge, pp. 99-117.
- Financial Stability Board (2012), *A Global Legal Entity Identifier for Financial Markets*, 8. June 2012, www.financialstabilityboard.org/publications/r_120608.pdf.
- Frieden, Jeffry A. (2006), *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York: W.W. Norton.
- G20 (2013), *Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors Moscow, 15-16 February*, www.g20.org/documents/.
- Gill, Stephen (1990), *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, Stephen (ed.) (2012), *Global Crises and the Crises of Global Leadership*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.

- Hacker, Jacob S. og Paul Pierson (2010), *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*, New York: Simon and Schuster.
- Hamby, Chris (2011), »Greenhouse cash: Oil, gas and coal money favored Republican campaigns 4-to-1«, *Center for Public Integrity*, July 5, www.publicintegrity.org/2011/04/05/3939/greenhouse-cash.
- Harmsen, Mads Peter Pilkjær (2010), »Basel III: Makroprudentiel regulering ved hjælp af modcykliske kapitalbuffere«, *Nationalbankens Kvartalersigt – 4. kvartal*: 93-109.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew og Sandeep Sengupta (2012), »Emerging powers, North-South relations and global climate politics«, *International Affairs*, 88(3): 463-84.
- Ikenberry, John G. (2011), *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Jessop, Bob (1985), *Nicos Poulantzas. Marxist Theory and Political Strategy*, Houndmills: Macmillan.
- Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Lidegaard, Bo (2011), *En fortælling om Danmark i det 20. århundrede*, København: Gyldendal.
- Lipietz, Alain (1987), *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*, London: Verso.
- Maddison, Angus (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- McCracken, Paul et. al. (1977), *Towards Full Employment and Price Stability. A Report to the OECD by a group of independent experts*, Paris: OECD.
- McNally, David (2009), »From Financial Crisis to World Slump: Accumulation, Financialization, and the Global Slowdown«, *Historical Materialism* 17: 35-83.
- Morton, Adam David (2007), *Unravelling Gramsci. Hegemony and passive revolution in the global economy*, London: Pluto Press.
- Newell, Peter (2012), *Globalization and the Environment. Capitalism, Ecology and Power*, Cambridge: Polity Press.
- Newell, Peter og Matthew Paterson (2010), *Climate Capitalism. Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nölke, Andreas og Heather Taylor (2010), »Non-triad Multinationals and global governance: still a North-South conflict?« i Morten Ougaard og Anna Leander, red., *Business and Global Governance* edited by, London: Routledge, pp. 156-78.
- Nye, Joseph S. (1990), *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books.
- OECD (2010), *Secretary-General's Report to Ministers 2010*, Paris: OECD.
- OECD (2013), *The Policy Framework for Investment (PFI)*, www.oecd.org/daf/inv/mne/pfi.htm.
- Oliveira, Amâncio de og Janina Onuki (2010), »India, Brazil and South Africa: Collective Action, Divergent Positions«, *New Global Studies* 4(2): 1-23.
- Ougaard, Morten (2004), *Political Globalization: State, Power, and Social Forces*, Houndmills and New York: Palgrave Macmillan.
- Ougaard, Morten (2011), *Nicos Poulantzas*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ougaard, Morten (2013), *Neo-Poulantzian Perspectives in IR and the Current Crisis, Working Paper in Business and Politics No78*, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School, http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8678/Morten_Ougaard.pdf?sequence=1.
- Overbeek, Henk (1990), *Global Capitalism and National Decline. The Thatcher decade in perspective*, London: Unwin Hyman.
- Page, Sheila, Massimiliano Cali og Dirk Willem te Velde (2008), *Development Package at the WTO? What do developing countries want from the Doha Round?*, London: Overseas Development Institute.
- Pakpahan, Begin (2013), »Can the WTO deliver on its promise to find a breakthrough for Doha Round Talks in Bali?« *Global Policy Columns* March 21, www.globalpolicyjournal.com/blog/21/03/2013/.
- Panitch, Leo og Sam Gindin (2010), »Capitalist Crises and the crisis this time«, *Socialist Register 2011*: 1-20.
- Peck, Jamie (2010), *Constructions of Neoliberal Reason*, Oxford: Oxford University Press.
- Pijl, Kees van der (1998), *Transnational Classes and International Relations*, London: Routledge.
- Plaschke, Henrik (2010), »Den finansielle krise som systemkrise« i Kristian Weise og Malthe Mun-

- køe, red., *I orkanens øje. Erfaringer fra og løsninger på den globale finanskrisen*, København: Ceva, pp. 75-93.
- Pleyers, Geoffrey (2010), »The Global Justice Movement«, *Globality Studies Journal* 19, <http://globality.cc.stonybrook.edu/?p=146>.
- Poulantzas, Nicos (1979), »The political crisis and the crisis of the state« i J.W. Freiburg, red., *Critical Sociology: European Perspectives*, New York, pp. 373-393, genoptrykt i James Martin, red. (2008), *The Poulantzas Reader. Marxism, Law and the State*, London & New York: Verso, pp. 294-322.
- Ruggie, John Gerard (1982), »International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order« *International Organization*, 36: 379-415.
- Shambaugh, David (2013), *China Goes Global. The Partial Power*, New York: Oxford University Press.
- Tsingou, Eleni (2010), »Transnational Governance Networks in the regulation of finance«, i Morten Ougaard og Anna Leander, red., *Business and Global Governance*, London: Routledge, pp. 138-55.
- Vormedal, Irja (2011), »From Foe to Friend? Business, the Tipping Point and U.S. Climate Politics« *Business & Politics* 13(3): 21-9.
- Vormedal, Irja (2012), »States and markets in global environmental governance«, *European Journal of International Relations*, 18(2): 251-75.
- Wade, Robert H. (2011), »Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF«, *Politics and Society* 39: 347-77.
- Walter, Andrew (2001), »NGOs, Business, and International Investment: The Multilateral Agreement on Investment, Seattle, and Beyond«, *Global Governance* 7(1): 51-73.
- World Bank Data and Research (2012), »New Estimates Reveal Drop In Extreme Poverty 2005-2010«, <http://go.worldbank.org/4K0EJIDFA0>.

Globalisering, industripolitik og økonomisk udvikling i det 21. århundrede

**Laurids S. Lauridsen, professor i internationale udviklingsstudier,
Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, lsl@ruc.dk**

Denne artikel beskæftiger sig med industripolitikens fødsel, død og genfødsel i en udviklingsammenhæng. Den bliver drøftet i lyset af globaliseringens forskellige faser – med en særlig vægt på globaliseringens tredje (1980-2000) og fjerde (2000-) fase. Artiklen forsøger at svare på følgende spørgsmål: Hvilken udformning og hvilken betydning har industripolitikken haft i globaliseringens forskellige faser? Hvilke muligheder og begrænsninger har den økonomisk-politiske globalisering de seneste tre-fire årtier sat for industripolitiske tiltag i udviklingslandene? Hvilke centrale argumenter har der været fremført for og imod industripolitik som et udviklingsinstrument? Hvordan kan en ny industripolitik i det 21. århundrede begrundes i en udviklingskontekst, hvilken udformning ser den ud til at få? Der argumenteres både teoretisk og empirisk for vigtigheden af at bringe både en vækstorienteret makropolitik og en pro-aktiv industripolitik tilbage i udviklingsdebatten, dog tilpasset de ændrede rammebetingelser i det 21. århundrede.

Industripolitikens genfødsel

Gennem mere end 30 år har industripolitik været parkeret i udviklingspolitikens skamsekke. Industripolitik blev betragtet som en hovedkilde til både mikroøkonomisk ineffektivitet og regeringsfejl, og blev derfor ikke anset for at være et brugbart middel til at fremme ulandes bevægelse opad i det internationale økonomiske hierarki. Denne forståelse synes dog at være på vej til at ændre sig dramatisk, blandt andet fordi industripolitikken igen officielt er kommet på dags-

ordenen i OECD-området. Således har EU formuleret »en integreret industripolitik for globaliseringsæraen« (European Commission 2010). I en dansk sammenhæng har bl.a. »Mandag Morgen« fremhævet, at den økonomiske krise er ved at bane vej for en innovativ erhvervspolitik (Strand og Møller 2011). Dani Rodrik (2008) har talt om behovet for en »normalisering af industripolitikken«, så den vurderes på lige fod med andre politikker, og Verdensbankens just fratrådte chef-økonom Justin Lin har fremhævet behovet en pro-aktiv industripolitik, som kan accelerere strukturændringer og teknologisk udvikling. Samtidig ser det ud til, at handlerummet for at introducere industripolitiske tiltag er vokset, nu hvor mange ulande har fået rettet op på deres makroøkonomiske ubalancer. Ligeledes har de nye vækstøkonomier for at beskytte sig imod en destabiliserende global finanssektor opbygget betydelige valutareserver, iværksat styring af kapitaltilstrømning, samt opbygget obligationsmarkeder i lokal valuta. Dermed er der opstået en makroøkonomisk robusthed, der skaber bedre rammer for en aktivistisk udviklingspolitik, som kan udnyttes såfremt de politiske eliter har en institutionel kapacitet og politiske incitamenter til at følge en sådan politik.

I denne artikel vil industripolitikens fød-

sel, død og genfødsel blive drøftet i lyset af globaliseringens forskellige faser – med en særlig vægt på globaliseringens tredje (1980-2000) og fjerde (2000-) fase. De globale rammebetingelser og de globale styringstiltag har altid været, og er fortsat, af stor betydning for de muligheder ulandene har for at udforme og implementere politikker, der skal gøre det muligt for dem at indhente verdens rige lande. Artiklen er derfor rettet imod at svare på følgende spørgsmål: Hvilken udformning og hvilken betydning har industripolitikken haft i globaliseringens forskellige faser? Hvilke muligheder og begrænsninger har den økonomisk-politiske globalisering de seneste tre-fire årtier sat for industripolitiske tiltag i udviklingslandene? Hvilke centrale argumenter har der været fremført for og imod industripolitik som et udviklingsinstrument? Hvordan kan en ny industripolitik i det 21. århundrede begrundes i en udviklingskontekst, hvilken udformning ser den ud til at få? Endelig vil artiklen undervejs, især afslutningsvist, kort berøre industripolitikens placering i en lidt bredere udviklingsstrategisk sammenhæng.

Globalisering og industripolitik – definitioner

Når der i det følgende tales om globalisering refererer det til de grænseoverskridende aktiviteter i form af varer, tjenesteydelser, kapital, arbejdskraft og ideer samt den gensidige afhængighed, der hermed skabes. Globaliseringen er foregået i flere faser. Hvis man holder sig til de sidste 150 år, kan der identificeres fire globaliseringsbølger. Den første globaliseringsbølge (1870-1913) var præget af øget handel, stor migration og kapital-eksport til etablering af infrastruktur i Syd, men samtidig også en periode med engelsk hegemoni og kolonialisme. Den anden globaliseringsbølge (1950-1980) var karakteriseret af øget handel og direkte investeringer samt af Bretton Woods systemet, amerikansk hegemoni, keynesianske ideer og uopfyldte krav om en Ny økonomisk Verdensorden. Den tredje globaliseringsbølge (1980-2000)

var præget af liberalisering af handel og kapitalbevægelser, som sammen med den informationsteknologiske revolution banede vejen for på den ene side produktionsudflytning og globale produktionsnetværk, og på den anden side finansliggørelse og finansiell globalisering med tilhørende finansielle kriser, især i det globale Syd. Idémæssigt var inflationsbekæmpelse og udbudsreformer i centrum – i Syd i form af stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammer. Den fjerde globaliseringsbølge (2000-) ser ud til at blive præget af de asiatiske giganters indmarch på verdensmarkedet for industri- og serviceprodukter, hvilket har haft umiddelbare globale makroøkonomiske virkninger på lønninger, råvarepriser og renter, men også virkninger gennem en forstærket globaliseringsbølge fra Øst imod Syd.

Der er ingen enighed om, hvordan man skal definere industripolitik. I denne artikel referer det til bevidste politikker, der sigter på at have en direkte virkning på industrien som sektor, på industriel vækst, og på industriens forandringspotentiale og strukturelle mønstre (Lauridsen, 2008: 128). Hermed udelades generelle erhvervspolitikker samt politikker, som tilfældigvis har en virkning på den industrielle sektor. Ligeledes udelades generelle makroøkonomiske politikker og valutapolitik, men disse vil dog undervejs blive taget op til drøftelse. Omvendt tager denne definition en bred vifte af politikinstrumenter med, og indbefatter således dele af handelspolitik, innovations- og teknologipolitik, uddannelsespolitik, offentlig indkøbspolitik, skattepolitik og kreditallokeringspolitik. Når der tales om strategisk industripolitik henvises der til målrettede statslige politikker, som sigter på skabe ny industriel aktivitet, diversificere produktionen, skabe inter- og intra-sektorelle koblinger samt fremme læringsprocesser og opgradere produktionen teknologisk. Endelig bruges termen industri i en bred forstand, således at den ud over fremstillingsindustrien også dækker de dele af servicesektoren, der

over tid er blevet udskilt herfra. Industripolitik kaldes i nogle sammenhænge for produktiv udviklingspolitik, hvorved der markeres, at den også kan medtage flere erhvervssektorer f.eks. den ikke-traditionelle landbrugssektor og tjenesteydelser som turisme.

Industripolitik i globaliseringens første to bølger

Under globaliseringens første bølge blev industripolitik flittigt anvendt af de lande, som forsøgte at indhente England, og det blev reflekteret i den økonomiske litteratur (f.eks. Alexander Hamilton og Friedrich List). I forholdet mellem fattige og rige lande udvikledes en klassisk international arbejdsdeling, hvor ulandene blev tildelt rollen som råvareleverandører og importører af industrivarer. I mange kolonier blev dette understøttet af forbud imod, at lokalbefolkningen startede industrivirksomhed. I de uafhængige latinamerikanske lande var det de stærke landbrugs- og handelsinteresser, troen på »at udviklingen kom udefra« og amerikanske stokkemetoder, som understøttede en udadrettet udviklingsmodel med fokus på eksport af primærvarer. Dog blev der i den sidste halvdel af perioden startet fremstillingsindustri i flere latinamerikanske lande (f.eks. Brasilien).

Under globaliseringens anden bølge var keynesiansk makroøkonomisk tænkning i højsædet og industripolitik indgik, som en naturligt del af politik-porteføljen i mange udviklede lande. Det forekom derfor ret indlysende, at aktiv statsintervention i form af industripolitik var en nødvendig betingelse for at indhente de førende økonomier (se f.eks. Amsden, 2001 og Chang, 2002). Det blev også reflekteret i den keynesiansk baserede udviklingsøkonomi, hvor fattigdomscirkler skulle brydes gennem en aktiv statsintervention – det være sig som »big push« (Rosenstein-Rodan) eller »ubalanceret vækst« (Hirschman). Som beskrevet af Lindauer og Prittchet (2002) var de store ideer i udviklingsøkonomien i 1962 præget af en kritisk holdning til direkte uden-

landske investeringer (FDI), en betydelig eksportpessimisme, og en stærk tro på, at staten skulle drive den økonomiske forandringsproces bl.a. gennem at sikre stordriftsfordele, skabe eksternaliteter og koordinere investeringer. I forlængelse heraf var importsubstitutionsindustrialisering (ISI) den dominerende industrialiseringsstrategi, der dog i mange lande blev suppleret med enklaver af udadrettet industriudvikling i form af eksportfrie zoner (EPZs). De asiatiske tigerøkonomier satsede dog relativt tidligt på eksportrettede aktiviteter – også uden for EPZ'ere. I både i- og u-lande var det en »gylden periode« med økonomiske vækstrater, som (bortset fra Asien) klart overgik den efterfølgende globaliseringsperiode (se f.eks. ECLAC, 2004a: 22).

Industripolitik og globaliseringens tredje bølge

Den tredje bølge af globalisering var forbundet med et nyliberalt angreb på statsintervention og en tro på markedets velsignelser. John Toye (1987) beskrev skiftet som en »modrevolution« i udviklingsteori og -politik. Lindauer og Prittchet (2002) beskrev de nye herskende ideer om udvikling i 1982 som værende følgende: at staten nu var en del af problemet snarere end en del af løsningen; at privatsektorudvikling var nøglen til udvikling; at handel var vigtig, fordi eksport giver dynamiske fordele medens import sikrer den nødvendige disciplin af lokale virksomheder; at statslig låntagning var et problem, medens FDI burde fremmes. Det var efter denne »modrevolution«, at industripolitik forsvandt under radaren i både det globale Nord og Syd.

Industripolitik blev nu anset for både unødvendig og skadelig. Unødvendig, fordi en liberalisering af de interne markeder kunne give et effektivitetsspring, og fordi globalisering i form af øget handel og øgede FDI i sig selv ville fungere som »en tidevandsbølge, som hæver alle skibe« (Dollar og Kraay, 2002). Videre var den skadelig, fordi det var en ineffektiv og ikke konkurrencedygtig form

for produktion, og fordi den skabte statsfejl og »rent-seeking«. En aktivistisk selektiv industripolitik blev af Pack (2000) beskrevet som værende »en langsomt virkende gift« snarere end en »vækst-eleksir«. Selv i lande som Sydkorea og Taiwan, der havde ført en aktiv og selektiv industripolitik og undgået de værste negative konsekvenser af en sådan politik, var industripolitikken højest et mindre væksthormon. Hertil kom, at den skadede den finansielle sektor og sektorer, som ikke modtog støtte eller beskyttelse. Budskabet var derfor, at u-lande burde satse på en sund makroøkonomisk politik og generelle vækstfremmende tiltag, såsom opbygning af en effektiv infrastruktur, primær- og sekundær uddannelse mv., men helt undgå eller være ekstremt forsigtige med en aktivistisk industripolitik (Noland og Pack, 2001).

Debatten omkring industripolitikken kom i høj grad til at handle om, hvorvidt en markedsbaseret og åben eksportrettet industrialisering (EoI) var bedre end en statsstyret og indadrettet industriudvikling (ISI). Studier af den sidstnævnte fremhævede udbredte »ISI-fejl« i form ineffektivitet, forældede produkter, begrænset beskæftigelseseffekt på grund af høj kapitalintensitet, belastning af handelsbalancen og teknologisk afhængighed. Studier af den førstnævnte pegede omvendt på »EoI-fejl« i form lav lokal værditilvækst, få lokale koblinger og spillovers, overudbygning af typisk unge kvindelige arbejdere samt ustabilitet på grund af stedløse TNS'ere og afhængighed af de mest konkurrenceudsatte dele af verdensmarkedet.

Empiriske studier (f.eks. World Bank, 1987) havde store problemer med at påvise, at åbenhed/lukkethed henholdsvis stat/marked var de afgørende determinanter. Der var således vanskeligt at påvise, at åbenhed fører til øget eksport, som igen fører til øget økonomiske vækst. Den første sammenhæng kom til at fremstå uklar bl.a. fordi de succesrige NIC-lande havde kombineret en selektiv ISI (ka-

pacitetsfremmende protektionisme) med en selektiv EoI (produktivitetsfremmende udadrettethed). Den anden sammenhæng, altså at øget eksport fører til øget økonomisk vækst, var mere oplagt, bl.a. fordi de samme lande var succesrige eksportører. Men her var det kausalitetens retning, der skabte problemer, altså om man blev rig af at eksportere eller det blot var rige lande som eksporterede. Der synes dog, at være en enighed om at kausaliteten i dette tilfælde er kompleks og sandsynligvis går begge vej. Hertil kom, at det måske ikke er hvor meget man eksporterer, men snarere hvad man eksporterer og eksportens kobling til det øvrige produktionssystem, der er vigtig for økonomisk vækst (se f.eks. Rodrik, 1999: 32ff; Booth, 1999: 309).

I den anden halvdel af perioden var der en øget opmærksomhed på regeringsfejl i form af inkompetence, fordelingskoalitioner og korruption, idet disse ansås for at være tæt forbundet med en aktivistisk industripolitik og ISI. Da det viste sig, at disse fænomener ikke forsvandt, da landene gik over til en åben og markedsorienteret politik, blev institutionerne »opdaget«, og 1990'erne satte derfor fokus på god regeringsførelse – afregulering, beskyttelse af ejendomsretten, retsstatsprincipper og korruptionsbekæmpelse (Naim, 2000: 514f). Under pres fra den Japanske regering, som selv havde ført aktivistisk industripolitik, og som udadtil forsøgte at udbrede »den japanske model«, udarbejdede Verdensbanken så en rapport (World Bank, 1993), som præsenterede den institutionelle basis for »shared growth«. Den nåede, omend noget usammenhængende, også frem til, at selektive interventioner havde bidraget til de asiatiske økonomiske mirakler, men advarede imod gentagelser (ibid.: 5-7, 23-25, 87-89, 347-61, 366-67).

Det var imidlertid ikke denne drejning, der blev afgørende for de politikanbefalinger, som Verdensbanken og store donorlande fremførte. I stedet lægger man vægt på, hvad

Altenburg og Drachenfels (2006) betegner som en ny minimalistisk approach (NMA) for privatsektorudvikling (PSD). NMA er for det første karakteriseret ved en kritik af statsstøttede og statsdrevne PSD-politikker. De foreslås erstattet af kommercielle løsninger, der skaber lige konkurrencevilkår, og hvor private servicevirksomheder står for rådgivning og træning indenfor produktudvikling, standardisering, marketing, og logistik. For det andet lægges der vægt på en begrænsning og forenkling af reguleringer, hvilket tydeligt reflekteres i Bankens »Doing Business« rapporter. For det tredje er der en optimistisk tro på den uformelle sektors udviklingspotentiale, hvor »død kapital« vil forvandles til produktiv kapital, når blot de formelle ejendomsrettigheder bliver sikret, og når der samtidig tilføres den nødvendige (mikro-)kredit.

Til trods for den nye politiks pro-fattige udformning, kan der dog stilles spørgsmål ved politikken forudsætninger og resultater (ibid.:399-408). Moore og Schmitz (2008) kritiserer således overbevisende NMA for at prioritere forretningsklimaet (sænke omkostninger ved at drive erhverv) frem for investeringsklimaet (sænke investorernes usikkerhed omkring fastholdelse af resultatet af deres investeringer). Ligeledes kritiseres den for at lægge vægt på statsminimalisme, på armslængdeprincippet, og på begrænsning af politikken indflydelse gennem formelle love og regler, snarere end på at forstå under hvilke forhold, tætte forbindelser mellem politikerne og erhvervsliv faktisk fremmer investeringer og skaber nye sektorer henholdsvis fører til kammerateri (»crony« kapitalisme).

I hvert fald i Afrika og Latinamerika var de faktiske industripolitikker i denne periode også præget af statsminimalisme og opgøret med selektive indgreb. Peres (2009) har således påvist, hvordan de sektorelle politikker i Latinamerika forsvandt ud af billedet i 1980'erne, og i det efterfølgende årti blev erstattet af såkaldte horisontale politikker, som

brugte neutrale instrumenter, der rettede sig imod faktormarkedene, og her benyttede sig af efterspørgselsorienterede incitamenter. Erhvervspolitikken tog overvejende form af konkurrencepolitik og rettede sig imod de eksisterende sektorer. Det var således den primære sektor (olieindustrien, minedrift, kommercielt landbrug), infrastruktur samt visse servicesektorer som turisme – der kom i centrum. I det omfang nye sektorer blev understøttet, skete det især gennem politikker, som skulle tiltrække FDI. Disse bidrog godt nok til diversificering af produktionen, men var samtidig kendetegnet ved lav lokal værditilvækst og få lokale koblinger. Herudover var der også horisontale politikker, som skulle fremme brugen af informationsteknologier eller udvikle virksomhedsklynger på subnationalt eller lokalt niveau. Disse klyngepolitikker, samt de mere målrettede sektorpolitikker, blev imidlertid ikke implementeret særlig succesfyldt, hvilket igen medvirkede til, at industripolitik i Latinamerika mistede sin legitimitet (ibid.: 178-86; se også ECLAC, 2004a: 27-260).

Resultatet var, at de fleste latinamerikanske lande i denne periode oplevede, hvad Ocampo (2004-05: 296) kalder en strukturel forringelse, og hvad Shapiro (2007: 161) ser som resultatet af »for megen liberalisering og for tidligt«. Tilsvarende påviser Dani Rodrik (2011: 30-3), at der fandt en »pervers, vækst-reducerende« strukturel forandring sted både i Latinamerika og Afrika.

Uanset om man mente, at industripolitik var nødvendig eller ej, var der dog stadig spørgsmålet om den var mulig og fortsat relevant i globaliseringen tredje fase. Et aspekt af industripolitikken (u)mulighed drejede sig om statens evne (statskapacitet) og statens vilje (elite-orientering) til at formulere og især at implementere en aktiv industripolitik. Denne diskussion tenderede som nævnt til at bevæge sig i retning af, at dette kun var muligt i ekstraordinære tilfælde (de asiatiske NIC-lande),

og der var som nævnt implementeringsproblemer i mange latinamerikanske lande.

Et andet aspekt var de nye globale *de jure* rammebetingelser i kølvandet på de multilaterale og bilaterale handelsaftaler. Med afslutningen af Uruguay-runden i 1994 og etableringen af WTO blev en række af de politikinstrumenter, som NIC-landene havde brugt, indskrænket eller forbudt. Det var især TRIPS- og TRIM aftalerne, som havde denne effekt. TRIPs-aftalen strammede beskyttelsen af patenter, varemærker og copyrights. TRIM-aftalen begrænsede især muligheden for at opstille særlige betingelser for udenlandske firmaer. Hvor man tidligere havde fokuseret på udenlandske virksomheders pligter (undgå restriktive forretningsmetoder såsom indkøbsklausuler, markedsopdeling og transfer priser) var opmærksomheden i TRIMs nu rettet imod deres rettigheder. Dette betød bl.a., at man ikke længere måtte stille krav om anvendelse af lokale halvfabrikata eller forlange balancering af import og eksport (Morrissey, 2001; Wade, 2003; DiCaprio and Gallagher, 2006). Mange af de restriktive bestemmelser fik dog først virkning efter år 2000.

Industripolitik og globaliseringens fjerde bølge

Der er langt større usikkerhed omkring den fjerde globaliseringsbølge. Den er for det første karakteriseret af den globale finanskrisen, som især berører det nordatlantiske-europæiske område. I den forbindelse er det fortsat uklart, om den finansielle globalisering vil blive udfordret af nye reguleringer og skatter, ligesom de socio-politiske reaktioner først er under udfoldelse, men alt andet lige må disse politikker forventes at ville have samme deflationære virkning, som var tilfældet i resten af verden i 1980'erne og 1990'erne. Den fjerde globaliseringsbølge er dog især karakteriseret af de nye vækstøkonomiers – især Kina og Indiens – fremmarch i det globale syd.

Den manglende tro på at en oppustet finanssektor kan føre til en bæredygtig vækst, samt den fortsatte udflytning af produktion og arbejdspladser til de nye markedsøkonomier har ført til et fornyet krav om industripolitik i det globale Nord. Vi har allerede ovenfor nævnt EU Kommissionens udspil til en integreret industripolitik, som også indeholder sektor-specifikke politikker (European Commission, 2010: 23ff). »Erhvervsministrene« fra Spanien, Portugal, Italien, Frankrig og Tyskland fulgte dette op med et fælles indlæg i Wall Street Journal (10.12.2012) om behovet for en aktiv industripolitik. Inden da havde den britiske erhvervsminister Vince Cable skrevet et brev til premierministeren om behovet for en strategisk og pro-aktiv industripolitik, der kunne udpege samt støtte nøgleteknologier og nøgleindustrier (The Telegraph, 6 March 2012). Hans initiativ blev fulgt op af en rapport om en ny industripolitik fra Confederation of British Industries (CBI 2012). Endelig har Obama-administrationen understreget behovet for at bringe den forarbejdende industri tilbage til USA, og støtte den gennem en selektiv regional- og innovationspolitik (White House, 2013). Alt i alt er der grund således grund til at tro, at den strategiske industripolitik er på vej til at få en renæssance i OECD-landene (se også The Economist, 2010).

De nye tider har også sat sit aftryk på de internationale finansielle institutioner. For Verdensbanken var det indledende skridt en selvkritisk vurdering af 1990'ernes reformer (World Bank, 2005). I denne forbindelse blev det fremhævet, at forsøgene på via vækstregressionsanalyser at finde robust evidens for sammenhængen mellem på den ene side bestemte styreform (f.eks. demokrati) eller bestemte politikker (f.eks. frihandel, finansiel liberalisering, reduktion i offentlige overskud, reduktion af inflation), og på den anden side øget vækst havde vist sig at være ufrugtbare (ibid.: 50). I stedet blev der argumenteret for, at der ikke findes reformpolitik, som kan bruges overalt. »Forskellige politik-

ker kan have samme effekt, og den samme politik kan have forskellige virkninger, afhængig af konteksten» (ibid.: 13, oversat af forfatteren). Dertil kom en fremhævelse af, at vækst og strukturel forandring bør stå i centrum, samt at det drejer sig om at identificere og afhjælpe de »bindende væksthindringer« gennem en proces præget af læring og eksperimenter. Tilsvarende blev forestillingen om, at der findes »best practice« institutioner, som kan eksporteres overalt kritiseret, fordi også institutioners virkninger afhænger af konteksten, og fordi der er betydelig institutionel variation, således at forskellige institutioner kan være effektive i forskellige sammenhænge (ibid.: 13-18).

Der blev også gjort op med 1990ernes teknokratiske reformer af den offentlige sektor, som kun havde givet beskedne resultater og ikke taget hensyn til de politiske realiteter. Det sidste førte til en understregning af, at det var nødvendigt med en dybere forståelse af den politiske dynamik bag udviklingspolitikker og – institutioner. På tværs af demokratier og diktaturer var der således et stort behov for at forstå mekanismerne bag ansvarlighed og troværdighed. Formuleret anderledes så skulle man nu fokusere på »det ufuldkomne politiske marked« (Ibid.: 24-5, 313-24).

Nogle af de samme ideer kom til at gennemsyre »Spence-Rapporten« fra den Verdensbank-tilknyttede »Commission on Growth and Development«, dog således, at der i kommissionen ikke kunne opnås enighed omkring vigtigheden af industripolitik (CGD, 2008: 7, 48-9). I denne rapport blev der lagt stor vægt på, at væksten skulle være inklusiv. Det stemte overens med en tilsvarende prioritering i Verdensbanken selv, men banken understregede dog, at en sådan pro-fattig vækst ikke skulle forveksles med industripolitik. »Det at fremme en bred-baseret og inklusiv vækst betyder *ikke* en tilbagevenden til stats-sponsorerede industripolitikker, men betyder i stedet, at vægten lægges på politikker, som

fjerner forhindringer for vækst og skaber lige konkurrencevilkår for investeringer« (World Bank 2009: 1, oversat af forfatteren). Dette stod omvendt i skærende kontrast til de positive vurderinger, som Verdensbankens cheføkonom og vicepræsident Justin Lin samtidigt fremførte, og som vi vil vende tilbage nedenfor. Hvis man ser bort fra praksis og begrænser sig til Verdensbankens ideologi, kan man i denne periode med Naim (2000) tale om en »Washington forvirring« snarere end en »Washington konsensus«.

Denne forvirring og det begyndende opgør med tabuiseringen af industripolitik åbner selvfølgelig også nye muligheder i det globale Syd. Det samme gør den nye østlige globalisering, der tager form af et forstærket handels-, investerings- og bistandsmæssigt samarbejde mellem BRIC-landene (Kina, Indien, Brasilien) og fattigere ulande – bl.a. landene i Afrika syd for Sahara. Industripolitikens renæssance er tydeligst i Latinamerika, hvor heterodoks økonomisk teori og især (neo-)strukturalistisk økonomisk teori er velforankret. I denne sammenhæng lavede FN's organisation for Latinamerika i rapporten om »Productive development in open economies« (ECLAC, 2004a og 2004b) en gennemgribende analyse af regionens socioøkonomiske problemer og kom med et forslag til en ny politik på området. Rapporten tog udgangspunkt i, at til trods for at den økonomiske vækst i perioden 1990-2003 var en smule bedre end i 1980'erne, så var Latinamerika præget af: lav og meget omskiftelig økonomisk vækst; fortsatte handelsbalanceproblemer (importvækst større end eksportvækst); beskedne koblinger mellem eksport og resten af produktionssystemet; beskedne stigninger i investeringer og produktivitet; ødelæggelse af store dele af den eksisterende produktionsbase (gennem importkonkurrence); samt en markant udvidelse af den uformelle sektor og uformel beskæftigelse. (ECLAC, 2004a: kapitel 2). For at komme ud af denne situation foreslog organisation, at der blev introduceret

en omfattende produktiv udviklingspolitik, der tog udgangspunkt i, at økonomisk udvikling er en »ikke-gentagende proces«, der finder sted på et bestemt tidspunkt og bestemt sted«, og som vil være et resultat af en serie af svar på problemer, der løbende opstår. (ECLAC, 2004b: 35).

Som den første komponent i en sådan politik foreslås en makroøkonomisk politik og en finansiel sektor politik, som ikke er indrettet på lav inflation men på økonomisk vækst og produktivitetstgevinster. Det vil sige en politik, som fremmer vækst, makroøkonomisk stabilitet og dermed forbundet forudsigelighed, samt gennem en dynamisk opsparings- og investeringspolitik fremmer både produktive private investeringer og investeringer i den nødvendige infrastruktur (ECLAC, 2004a: 115-22).

Den anden komponent er en produktiv udviklingspolitik, der igen falder i fire dele (Ibid.: kapitel 5-8). Først en politik der forbedrer et lands international position ved at øge og diversificere eksporten og især satse på nye eksportprodukter med et højt teknologiindhold, samtidig med at den nødvendige imports substitution understøttes. Dernæst en aktiv national innovationspolitik, der øger produktivitet og konkurrencedygtighed, og dermed skaber forudsætningerne for både eksport og effektiv imports substitution. Her kombineres proaktive horisontale politikker (f.eks. støtte til FoU, teknologisk service og træning) med målrettede, selektive politikker, hvor et centralt element er sikring af en sammenhængende national innovationsstrategi. Der er videre tale om politikker, som understøtter foretagervirksomhed og som fremmer vertikale koblinger mellem store og små virksomheder, horisontale koblinger mellem små virksomheder, samt territoriale koblinger indenfor virksomhedsklynger. Endelig indgår politikker, som sigter på konsolidering og udvikling af strategiske sektorer.

Den tredje komponent handler om de fordelingsmæssige aspekter af en produktiv udviklingspolitik og dermed også dens legitimitet. Mere præcist foreslås en social samhørighedspagt omkring jobskabelse, social beskyttelse samt uddannelse og træning, alt sammen på en måde, som er konsistent med finanspolitisk ansvarlighed (ibid.: kapitel 9-10).

Endelig beskæftiger rapporten sig mere tværgående med institutionel forandring og de overordnede principper bag en produktiv udviklingspolitik. Med hensyn til det institutionelle er budskaberne blandt andet vigtigheden af: at styrke staten (bedre, ikke mindre, regering); at styrke evnen til at implementere politikker; at sikre gennemsigtighed; at udvikle en evalueringskultur; at bygge videre på det man har, snarere end at importere universelle såkaldte »best practice« institutioner; at være opmærksom på betydningen af statserhvervslivs såvel som stat-civilsamfunds institutioner samt i forhold til de internationale relationer proaktivt at skabe »a level playing field.« Vedrørende den produktive politik fremhæves vigtigheden af: at skelne mellem uformelle mikro-virksomheder, små- og mellemstore virksomheder, samt store nationale eller udenlandske selskaber, da det kræver en differentieret politik; at rette politikkerne imod de konkrete væksthindringer på en ikke-dogmatisk måde; at sikre koordinering af politikker; samt endelig at tilpasse politikvalg til de forhåndenværende administrative kapaciteter og politiske ressourcer (ECLAC, 2004a: 83-5, 257-60, 344-50; ECLAC, 2004b: 36, 53, 57).

Vi har valgt at give en forholdsvis udtømmende beskrivelse af ECLAC rapporten, fordi budskaberne heri danner baggrund for en række senere FN-rapporter med samme overordnede budskab. Således har FN's Økonomiske og Sociale Råd i sit årlige survey analyseret årsagerne til »divergent growth« og politikker, som kan modvirke dette (ECO-

SOC, 2006), ligesom UNCTAD i tre årsrapporter om de mindst udviklede lande – i årene 2006, 2007 og 2009 – indgående har fokuseret på teknologisk kapacitet, på udvikling af produktiv kapacitet, samt på betydningen af stat og institutioner (UNCTAD, 2006, 2007, 2009).

Medens der således ser ud til at udvikle sig en udbredt forståelse for nødvendigheden af en aktiv industripolitik, så tilbagestår stadig spørgsmålet, om denne politik nu også er mulig. For så vidt angår *de jure* begrænsningerne er det ikke blevet lettere i det nye århundrede. I kølvandet på forhandlingssammenbruddet i Doha-forhandlingerne er der blevet indgået en række regionale og især bilaterale handels- og investeringsaftaler. Denne »WTO-plus model« har yderligere indskrænket staternes handlerum.

Dog er der samtidig overvejende enighed om, at det fortsat er muligt for at føre en aktiv og selektiv industripolitik inden for WTO-plus rammerne. Der er også enighed om, at der er forskel på »de jure« og »de facto«, og at det kan virke i både mere restriktiv og i mere fleksibel retning. Det første, fordi ulande er svage i forhandlinger og retstvister samt kan være underlagt et betydeligt uformelt pres (f.eks. i forbindelse med bistand). Det andet, fordi flere u-lande i praksis har opretholdt ikke-WTO-kompatible politikker, og fordi det stadig er muligt, at introducere nye politikinstrumenter inden for f.eks. teknologipolitik, kompetenceudvikling og regional politik (se f.eks. DiCaprio og Gallagher, 2006; Mayer, 2009; DiCaprio 2010).

Der er selvfølgelig også andre »de facto« faktorer i spil, hvoraf nogle er tæt forbundet med »de nye økonomiske magter«. Således har mange (især ressource eksporterende) u-lande i Afrika indgået samarbejdsaftaler med Kina, og sidstnævnte har i mange henseender fulgt samme linje som Japan tidligere i historien med vægt på de kommercielle relatio-

ner og en afslappet holdning til (ny)liberale forestillinger om marked og demokrati. Da råvarepriserne samtidig er steget, som følge af især Kina voksende behov for råvarer, har disse lande også fået øgede eksportindtægter, hvilket i sig selv har øget det nationale beslutningsrum. Det giver mulighed for at føre en mere selvstændig politik (herunder også en politik i retning af strukturel afindustri-lisering og stigende real valutakurs – »hol-landsk syge«).

Det er ligeledes i en række mellemindkomst-lande lykkedes at øge den politiske auto-nomi, fordi de i kølvandet på den asiatiske finanskriser har opbygget betydelige valuta-reserver. Det er en dyr måde at forsikre sig på, men i en verden med udbredt mangel på en global finansiell infrastruktur, har det i de seneste fem år vist sig at være en fornuftig disposition.

Som en sidste faktor skal nævnes udviklin-gen inden for internationale underleverancer. Der kan ikke være tvivl om, at udlægning af produktion til lavlønslande under den forrige globaliseringsbølge skabte nogle muligheder for at diversificere eksporten fra landbrugs-varer til letindustrielle varer og senere til arbejdsintensive processer i mere teknolo-gikrævende sektorer. Dette vindue blev formentlig også større med overgangen fra indu-strielle udflytninger (f.eks. Philips) til kom-mercielle udflytninger (f.eks. Apple), idet der blev åbnet et større »window of opportunity« – og blev efterspurgt flere kompetencer – hos lokale u-landsleverandører. Samtidig var det en udvikling, der vanskeliggjorde traditionel national orienteret industripolitik og fordrede en industripolitik, der var orienteret imod op-gradering indenfor globale værdikæder.

Dette billede er nu af flere grunde mere mud-ret. For det første tager globale kontraktpro-ducenter (f.eks. Foxconn) over inden for både elektronik- og bilindustri, hvilket hæver ad-gangskravene for lokale underleverandører,

hvorved disse marginaliseres (se f.eks. Lauridsen, 2008: 726-32). For det andet kan den tredje industrielle revolution med nye digitale produktionsteknologier (samt lønstigninger bl.a. i Kina) underminere fordelene ved udflytning, og føre til en vis tilbageflytning. For det tredje er det spørgsmålet, om opbygningen af kinesiske produktionsnetværk inden for en række middelteknologi varer vil give andre ulande »en ny chance«, eller om de tværtimod vil underminere disse landes eksportmuligheder. Endelig sætter denne udvikling spørgsmålstejn ved holdbarheden af en ensidig eksport-drevet vækst og presser på for en re-balancering af vækst over imod det indre marked (Palley, 2006).

Den nye industripolitik – hvordan kan den begrundes?

Vi kan således konstatere, at der er en stigende interesse for produktiv udviklingspolitik eller industripolitik. Vi har til en vis grad berørt den historiske og empiriske begrundelse for, at industripolitik er vendt tilbage til udviklingsdagsordenen, men ikke diskuteret, hvorledes man teoretisk kan begrunde brugen af industripolitik. Derfor vil vi i det følgende gennemgå nogle centrale teoretiske argumenter for vigtigheden af (ny) industripolitik for økonomisk vækst og strukturel forandring.

Med inspiration fra Shapiro (2007) og ul Haque (2007) kan man argumentere for, at der er to hovedrationaler. Det ene rationale tager udgangspunkt i markedet som en allokationsmekanisme, og forbinder nødvendigheden af en industripolitik med markedsfejl. Det andet rationale er virksomhedsorienteret, og beskæftiger sig med udviklingen af virksomhedernes teknologiske evner, herunder betydningen af virksomhedseksterne faktorer.

Det første rationale tager for givet, at der findes et principielt set sundt markedssystem, men erkender samtidig, at der findes markedsfejl som leder til suboptimale resultater.

Det kan skyldes ufuldkommen konkurrence, eksternaliteter, og utilstrækkelige informationsstrømme. I den klassiske udviklingsøkonomi indgik også markedsfejl som følge af investeringers udelelighed, gensidigt afhængige investeringer, samt vanskelighederne ved privat at tilegne sig frugterne af teknologisk udvikling og opkvalificering af ansatte. Den mere ortodokse tilgang til løsningen af disse markedsfejl vil være at pege på mere effektive private arrangementer og markedsvenlige funktionelle indgreb, men samtidig advare imod selektive statslige politikker. Denne forståelse har imidlertid udviklet sig i retning at pege på nødvendigheden af selektive aktivistiske statslige tiltag.

Således har Verdensbankens tidligere chef-økonom Justin Lin argumenteret for, at det er vigtigt at bevæge ud over laissez-faire og en dynamisk privat sektor. Lin anser markedet for at være den basale allokationsmekanisme, men peger samtidig på nødvendigheden af en pro-aktiv stat, der understøtter fremkomsten af nye virksomheder, industrier og sektorer; subsidierer industriel og teknologiske opgradering med små og temporære incitamenter; og understøtter den private sektors evne til at udnytte dens komparative fordele. Lin baserer sin analyse på, hvad han betegner »New Structural Economics« (NSE), som er en neo-klassisk tilgang til struktur og forandring. NSE adskiller sig fra den klassiske strukturalisme ved nok at studere strukturelle forskelle, men samtidig fastholde, at de er endogene i forhold til faktorudrustning og bestemt af markeds kræfterne. For hvert udviklingstrin findes der en forskellig optimal struktur, og snarere end en opdeling i i-lande og ulande, hævdes lande at bevæge sig langs et kontinuum (Lin, 2010: 3, 12-3, 19-21). I modsætning til de ustabile porteføljeinvesteringer anser NSE direkte udenlandske investeringer for at være en central mekanisme i den strukturelle udviklingsproces i u-landene (ibid.: 26-7).

Ud over at pege på, at alle succesrige økonomier historisk har benyttet sig af en pro-aktiv industripolitik, begrundes nødvendigheden heraf i, at udviklingsøkonomier er fulde af markedsfejl. De stammer dels fra informationsproblemer og eksternaliteter, dels fra koordineringsproblemer mellem virksomheders behov for opgradering og de samtidige behov for forbedringer inden for økonomi, finansiering, retslige institutioner og infrastruktur (Lin & Chang 2009). Det leder til en to-ledet »Growth and Facilitation Framework« (GIF), hvor staten er aktiv såvel ved at identificere nye industrier som ved at lette deres udvikling. Lin lægger derfor vægt på statsintervention »som faciliterer strukturel forandring ved at afhjælpe de informations-, koordinerings- og eksternalitets-problemer, der er iboende i industriel opgradering og diversificering. Sådanne interventioner sigter på at give information, kompensere for eksternaliteter, samt koordinere forbedringer i den »hårde« og »bløde« infrastruktur, som behøves, for at den private sektor kan vokse synkront med dynamiske forandringer i økonomiens komparative fordele« (Lin og Monga, 2011: 265, oversat af forfatteren).

Den faciliterende stat skal fungere som en fødselshjælper, der støtter virksomhederne med at udnytte de fordele i form af let teknologiadgang, der er forbundet med at industrialisere sent. Det er ifølge Lin kunsten at støtte de sektorer, hvor der er latente komparative fordele, og undgå at støtte både meget avancerede industrier og industrier, som har mistet deres komparative fordele. Derfor foreslås en seks-trins GIF model, der starter med at identificere en liste af varer og tjenester med udgangspunkt i lange erfaringer fra lande med samme faktorudrustning og med et BNP på cirka det dobbelte af landets eget (ibid.: 279ff).

Rodrik og Hausman peger også på nødvendigheden af målrettet støtte til specifikke industrier, men de er langt mere optaget den

meget specifikke karakter af markedsfejlene, og finder ikke, at standardhandelsteori er til megen hjælp i relation til industripolitik. I deres tilgang er fundamental usikkerhed, stiftafhængighed og agglomerationsfordele derimod helt afgørende. Økonomisk udvikling er grundlæggende et spørgsmål strukturel forandring, og det handler om at producere nye varer med nye teknologier og at flytte ressourcerne over i de nye felter. Diversificering er vigtig, fordi »du er, det du eksporterer« (Hausmann og Rodrik, 2006: 6, oversat af forfatteren). I forhold til den strukturelle forandringsproces anser forfatterne ikke horisontale politikker for at være til megen nytte (Rodrik, 2008: 6). Der er i stedet behov for politikker, som kan takle de utallige specifikke markedsfejl, der karakteriserer denne proces, og som kan bidrage til at forbedre og udvide de meget komplekse og meget specifikke produktive evner, der behøves for at en strukturel tilpasning bliver succesrig (ibid.: 21).

Mere specifikt peger de på tre typer markedsfejl. For det første informationseksTERNALiteter – også betegnet »selvopdagelseseksternaliteter« – som refererer til det at finde ud af, hvilke nye aktiviteter som kan produceres profitabelt i landet til lave nok omkostninger. Her er der behov for politikker, som gennem »gulerødder« (subsidiering) og »stok« (præstationskrav samt monitorering heraf) kan understøtte pionervirksomhedernes eksperimenteren i denne fundamentalt usikre proces, hvor der vil være »first mover« ulemper. For det andet koordineringseksTERNALiteter, som stammer fra, at nye økonomiske aktiviteter kræver samtidige og sammenhængende investeringer (op-/nedstrøms eller parallelt) – og som markeder ikke er gode til at tilvejebringe. Sådanne eksternaliteter er særlig akutte, når der er tale om nye aktiviteter, og derfor er der igen behov for aktivitetsspecifikke industripolitikker. For det tredje er der manglende inputs. Da disse sædvanligvis er meget specifikke er der behov for politikker, som

specifikt er indrettet på at levere disse input – typisk uden om markedet. Når staten ikke hensigtsmæssigt kan levere alle specifikke inputs til alle potentielle aktiviteter, er man ifølge forfatterne tvunget til at vælge, altså at føre selektiv industripolitik (Hausmann og Rodrik, 2006: 21-5; Hausmann *et al.*, 2007: 2ff; Rodrik, 2007: 104-9).

Industripolitik fremstår på denne baggrund som en nødvendig men usikker proces, hvor man kun i begrænset omfang kan forlade sig på *ex ante*-viden. Derfor er en god industripolitik en politik: der fremkalder viden om de specifikke vækstblokeringer i »nye« aktiviteter; der er procesorienteret og baseret på et tæt samarbejde mellem statslige og private aktører; der fremmer generelle samfundsmæssige interesser snarere end snævre bureaukratiske eller virksomhedsmæssige interesser. Videre, da kernen i økonomisk udvikling er diversificering og ikke som hos Lin specialisering; da industripolitik i høj grad er »a state of mind«; og da der er fundamental *ex ante*-usikkerhed, drejer det ikke om at vælge vindere (»picking winners«) men om at lade vindere vælge sig selv (»winners pick themselves«), og om at eliminere tabere (Rodrik, 2007: 107; Rodrik, 2008: 26ff).

Ifølge Rodrik og Hausmann kan industripolitikken antage to hovedformer, nemlig på den en side »industripolitik i det små«, som gradvist udvikler de eksisterende økonomiske aktiviteter, og på den anden side »strategisk industripolitik«, der kan sikre de større spring fremad, som kan accelerere den økonomiske vækst. Begge former er eksperimentelle, men de institutionelle forudsætninger er forskellige, ligesom risici og gevinster er højere ved den strategiske politik. Hausmann og Rodrik har også udviklet en vækstdiagnose model, hvorigennem man via et problemtræ kan analysere sig frem til, hvad »de bindende forhindringer for vækst« er i hvert enkelt tilfælde (»picking the problem«). Modellen er udtænkt på landeniveau, men kan

måske også udvikles så den bliver anvendelig på sektorniveau (Rodrik, 2007: 56-95).

Samlet set kan man således udvikle et teoretiske rationale, der bevæger sig ud over ortodokse markedsfejl og kigger på de »strategiske fejl«, som kan være forbundet med strategiske valg mellem alternative veje eller typer af strukturel forandring. Her er der dog den afgørende forskel, at medens Lin mener, at man gennem benchmarking kan udpege vindere i modne industrier, så er Rodrik og Hausmann mere forsigtige i den henseende, men til gengæld meget selektive industripolitisk.

Styrken i markedsfejlrationalitet er, at det bygger på en veludbygget teori om markedet som allokeringmekanisme. Svagheden er, at det tager for givet, at det er uproblematisk for økonomisk vækst, når markedet fungerer godt; at det ikke formår at indfange de forskellige logikker i de forskellige udgaver af kapitalisme; at fokus er på inputs på udbudssiden uden at statslige politikker i forhold til efterspørgslen efter input medtænkes tilstrækkeligt; samt at det privilegerer en form for koordinering af økonomiske aktiviteter (markedet), hvorved man undervurderer betydningen af de ikke-markeds-mæssige former for organisering – hierarki, netværk, sammenslutninger (ul Haque 2007: 3-4; Cimoli *et al.*, 2009: 20-1). Disse svagheder forsøges udbedret i det andet rationale, som vi nu kort vil præsentere. Det skal dog samtidig nævnes, at jo mere man inddrager »first mover«-fordele, stiafhængighed, multiple ligevægtstilstande, stigende skalaafkast, tavs teknologisk viden, kollektiv viden, begrænset rationalitet og fundamental usikkerhed, desto nærmere kommer markedsfejltilgangen til det andet rationale.

Det andet rationale for industripolitik har mindre tiltro til markedet og beskæftiger sig ikke med makroproblemstillinger som faktorudrustning, ligevægte (markedsclearing),

reduktion af transaktionsomkostninger osv., men starter med problemstillinger på virksomhedsniveau især opbygning af teknologiske evner. Videre betragtes komparative fordele ikke som noget lande er udrustet med, men noget de skaber (konkurrencefordele). Endelig tænkes markedet i et evolutionært og schumpeteriansk perspektiv med vægt på: uligevægte, de impulser, der kommer fra konkurrencen, og den udvælgelse, som sker via markedet.

Således anskuer Alice Amsden (2001) økonomisk udvikling som den proces, hvori der opbygges »vidensbaserede aktiver«, der gør det muligt for ejeren at producere og sælge et produkt over de almindelige markedspriser eller under markedsomkostningerne. I dette perspektiv er »rents« ikke en del af problemet (som i »rent-seeking« litteraturen) men en del af en dynamisk økonomisk udvikling, fordi de sikrer overnormale profitter til driftige foretagere. Da producenter i ulandene konkurrerer med mere produktive udenlandske virksomheder må den læreproces, som skaber de virksomhedsspecifikke evner, nødvendigvis subsidieres, hvilket omvendt gør det nødvendigt at disciplinere modtagerne af subsidier med præstationskrav f.eks. eksportkrav (Amsden, 2001: 3, 286ff).

Læring og teknologi er tilsvarende kernen i den »teknologisk evne« tilgang, som Sanjaya Lall udviklede, og hvor kernen var de tekniske, managementmæssige og organisatoriske kvalifikationer, der gør det muligt for virksomheder i ulandene at importere, anvende, tilpasse og forbedre eksisterende teknologier (Lall, 2004: 11). Da teknologi har en tavst element, er der tale om en krævende læreproces, som ikke bare er langsom, men også risiko- og omkostningsfyldt. De politikker, der skal understøtte disse teknologispecifikke læreprocesser, må derfor nødvendigvis være specifikke og dermed være selektive. Det kommer tydeligt frem i de prioriteringer, incitament og institutioner, som indgår i det,

som Lall og Teubal (1998) kalder en markedsstimulerende teknologipolitik (MSTP). Denne kræver et sæt af koordinerede og integrerede politikker, og den adskiller sig markant fra den markedsvenlige politik, som de internationale finansielle institutioner udviklede, og som betragtede teknologi som noget, der kunne »tages ned fra hylden«.

Interaktionen og kollektiviteten kommer endnu klarere frem i Innovationsystem (IS) tilgangen. Den fokuserer på den systemiske interaktion og gensidige afhængighed i produktion, anvendelse, og diffusion af viden. De centrale elementer i et innovationssystem er institutionerne (de formelle og uformelle spilleregler) og organisationerne (spillerne). I denne sammenhæng fremstår virksomheder som en vigtig, hvis ikke den vigtigste, organisation. Innovation forstås i bred forstand og henviser til de aktiviteter, som fører til nye produkter, processer eller forretningsmodeller. I stedet for at forstå innovation lineært med udgangspunkt i FoU, arbejdes der med en interaktiv forståelse, hvor akkumulation af teknologiske evner kan ske gennem firmainterne læreprocesser, gennem relationer mellem virksomheder (»lære fra hinanden«), eller gennem de læreprocesser, som foregår i et tæt samarbejde mellem virksomheder og offentlige/halvoffentlige leverandører af teknologiservice (Lundval, 1992).

I et IS-perspektiv giver det ikke mening at tale om et optimalt innovationssystem. Innovationsprocesser er evolutionære størrelser med et betydelig element af stiafhængighed, så betegnelsen markedsfejl bliver irrelevant. »Vi ved ikke om den potentielt optimale sti er blevet fulgt. Hvad mere er, systemet opnår aldrig ligevægt, og betegnelsen optimal er irrelevant i en innovationssammenhæng. Deraf følger, at vi ikke kan specificere et ideelt eller et optimalt innovationssystem. Derfor bliver en sammenligning mellem et eksisterende system og et optimalt system ikke mulig, hvorfor det ikke giver mening at tale om op-

timale politikker. Hermed mister betegnelsen markedsfejl sin mening og anvendelighed. I stedet taler vi om systemiske problemer. (Edquist og Chaminade, 2006: 115, oversat af forfatter). Hvad staten bør og kan gøre, er at stimulere de faktorer, som har betydning for udvikling og spredning af innovationer, samt at løse de systemiske problemer, som kapitalistiske virksomheder og markeder ikke kan løse spontant. De sidstnævnte indbefatter bl.a. kapabilitetsproblemer (som begrænser virksomhedernes mulighed for at anvende eller producere nye teknologier); lock-in problemer (der kan skyldes socio-teknologisk træghed); institutionelle problemer (stammende fra formelle eller uformelle regler); og netværksproblemer (problemer fra for stærke eller for svage relationer) (ibid.; Chaminade og Edquist, 2006: 7-8).

Det er en vigtig pointe, at de systemiske problemer ikke kan afdækkes abstrakt-teoretisk, men kun analyseres empirisk i en bestemt sammenhæng. Dernæst kan IS-baserede politikker ikke være neutrale, men består af selektive politikker, der kan være lokaliserede på det sektorelle (SIS), det regionale (RIS) eller det nationale niveau (NIS). Der er således behov for en industripolitik, der understøtter såvel udviklingen af de enkelte elementer i en IS som relationerne mellem disse og hele systemet. Derfor er det statens rolle at fungere som en fødselshjælper, som fører en politik, der direkte påvirker innovations- og diffusionsprocesser i virksomhederne, og indirekte styrker den omkringliggende infrastruktur af institutioner og organisationer.

Til forskel fra teknologisk kapacitetstilgangen er IS-teorien udviklet ud fra studier i OECD-området. Man kan derfor spørge om denne tilgang også er brugbar i en udviklingssammenhæng. Det synes at være muligt, men man må nødvendigvis tage højde for, at innovationssystemer, i det omfang de findes i ulandene, er svagere og mere fragmenterede. Derfor bliver der her tale om at opbygge, snarere end blot at stimulere, dem.

Derudover spiller FDI en langt større rolle i ulandene, men de transnationale selskaber har som oftest ikke en tæt opkobling på et lokalt IS. Endelig spiller grænseoverskridende vidensstrømme og -netværk en større rolle i ulandene, der som nævnt ovenfor typisk tilpasser eksisterende teknologier snarere end skaber helt nye (Gu, 1999).

Vi kan altså samlet konstatere, at man med udgangspunkt i både markedsfejlstænkning og teknologisk evne/innovationssystemtænkning kan begrunde nødvendigheden af, at føre en aktiv industripolitik. Der synes også, at være gode teoretiske grunde til, at en industripolitik må have en selektiv udformning, men der er mindre enighed omkring, hvorvidt man skal vælge vindere eller kan nøjes med at vælge problemet, samt om hvorvidt vinderne kan vælge sig selv eller skal vælges af andre, typisk staten. Ikke desto mindre er der mange ligheder mellem de to overordnede rationaler, når man som Rodrik og Hausmann bevæger sig ned på det mikro- og mesoniveau, hvor Amsden, Lall og Lundvall i forvejen befinder sig.

Industripolitik i det 21. århundrede

Igennem det første årti i det nye århundrede bevægede debatten sig fra om man skulle føre en aktiv industripolitik over i en diskussion af hvordan, og specielt hvilke former for industripolitik, der var velegnede under hvilke betingelser. Det giver selvfølgelig også mening, fordi de nu avancerede kapitalistiske lande, som også fremhævet af Lin og Monga (2010: 8-12), alle benyttede en industripolitisk tilgang under deres opstigen, ligesom det har været tilfældet ved alle eksempler på succesrig senindustrialisering efter 2. Verdenskrig.

Der er tilsvarende en mere afslappet holdning til spørgsmålet om generelle versus selektive politikker. Det skyldes dels, at de såkaldte generelle politikker i deres virkning ofte favoriserer bestemte sektorer eller typer af

virksomheder, dels at det selv i en mere ortodoks optik giver mening at udbedre de mange markedsfejl, »der hvor de nu er«, og de er ofte meget specifikke. Heroveni kommer så behovet at spare på de knappe administrative ressourcer, hvilket er særligt betydningsfyldt i en ulandssammenhæng.

Der er også en bred erkendelse af, at den klassiske ISI-politik ikke var uproblematisk, fordi man beskyttede eksisterende virksomheder snarere end understøttede nye virksomheder, nye processer og nye produkter med det resultat, at de nævnte »ISI-fejl« dukkede op. På den anden side har en generel åbning af økonomierne i Syd tenderet til at udradere de produktive kompetencer, man trods alt have fået udbygget under ISI-fasen. Det har betydet, at mange lande i Latinamerika og Afrika befinder sig i en »pervers strukturel forandring«, hvor primære sektorer og uformelle sektorer er vokset på bekostning af fremstillingsindustrien og moderne servicebrancher. Hertil kommer, at en ensidig satsning på montagefunktioner i eksportindustrier ofte har ført til de »EOI-fejl«, som også blev listet ovenfor, men hvis EOI i stedet refererer til udviklingen af internationalt konkurrencedygtige, eksporterende industrier – så er dette netop kernen i den nye industripolitik.

Det betyder også, at en ny industripolitik strategisk må integrere den nationale økonomi i den internationale økonomi, hvilket indebærer: en gradvis importliberalisering, eksportfremmende foranstaltninger; samt selektiv tiltrækning og styring af de transnationale selskaber, som kan bidrage til en økonomisk udvikling. Herudover drejer det sig ikke mindst en stærk styring af kapitalbalancen for at undgå tilstrømning af for megen og for ustabil porteføljekapital.

Hvis den udsigtsløse modstilling af ISI og EOI er forsvundet, så gælder det samme for stat versus marked, hvor den nye industripolitik er mere fokuseret på pragmatisk

problemløsning og på en mere præcis forståelse af problemernes specifikke karakter. I forlængelse heraf er der ingen forestilling om den alvidende bureaukrat, men i stedet opmærksomhed på, hvordan man lokke information ud af de private virksomheder, som alt andet lige må formodes at »have fingeren på pulsen«, når det kommer til den detaljerede problemanalyse. Endvidere er der mindre vægt på *ex-ante* planlægning og mere vægt på processer, der i en verden præget af en grundlæggende usikkerhed, kan føre frem til problemløsninger. Der er også en større forståelse for, at fejl er uundgåelige inden for industripolitik – ligesom inden for andre politikområder. Derfor lægges der vægt på, at man indretter politikprocesserne således, at man kan lære af sine fejl. Videre skal man, som beskrevet i det forrige afsnit, ikke undervurdere betydningen af »industripolitik i det små« – altså en industripolitik, der er præget af de små skridt fremad, af små puf (»nudging«) og af pragmatiske løsninger udviklet i fællesskab med nuværende producenter. Denne form for industripolitik spillede da også ifølge Robert Wade (2010) en vigtig rolle i Taiwan økonomiske udviklingsproces.

Den mere strategiske industripolitik er også i stigende grad præget af »pick-the-problem«-tænkning og systemisk tænkning. Både den klassiske ISI-politik og dens afløser – den neoliberale markedspolitik – er for universelle og for grovkornede til at løse de problemer, udviklingslandene står over for, både når de skal igangsætte en industriudvikling, og når de skal forsøge at indhente de rige lande. Der kræves i stedet en langt mere præcis problemanalyse og en specifik dosering af løsninger, der mindre er præget af »fysikerens generelle lovmæssigheder« og mere af »lægens diagnostiske tilgang.« Det betyder, at man er nødt til at skelne mellem en erhvervsudvikling, som blot udnytter og specialiserer sig i forhold til eksisterende komparative fordele, og én som handler om industriel diversificering, uddybning og opgradering, hvor problemer-

ne omkring kollektiv handlen tager forskellig form alt efter hvilken af de tre processer, et land eller en sektor står overfor.

Derfor starter en strategisk industripolitik også med de strategiske udfordringer i en konkret situation. En sådan politik skal leve op til de fire K'er. Den må være kontekstuel og forlade optimalitets- og ligevægtstænkning. Den må være kohærent, således at de forskellige politikinstrumenter ikke modvirker hinanden, og sådan at tiltag på udbudssiden (f.eks. uddannelse af flere højtuddannede teknikere) suppleres af tiltag, som virker på efterspørgselssiden (f.eks. forbedrede afskrivninger på FoU-investeringer). Den bør være konkurrenceorienteret og understøtte nye producenter og nye konkurrencefordele, som over tid kan ændre landets eksportstruktur over imod områder med højere produktivitet og værditilvækst. Endelig bør politiken være komplementær i den forstand, at den afspejler de styrker og svagheder, som de forskellige økonomiske koordinationsmekanismer repræsenterer.

Endelig har vi set, at den ny industripolitik har en læringsorienteret og temporær kvalitet. Den er læringsorienteret, idet der forsigtigt »trædes fra sten til sten,« udvikles nye løsninger, foregår en konstant monitorering i forhold til klart opstillede mål, og læres af de uundgåelige fejltagelser. Den er temporær, i og med at der fokuseres på at beskytte læreprocesser, hvorfor politikker altid bør have en udløbsklausul, således at man ikke ender med at støtte virksomheder og aktiviteter, som ikke har brug for støtte.

Industripolitik i et bredere udviklingsstrategisk perspektiv

Vi har i denne artikel fokuseret på industripolitik, men for at virke må den nødvendigvis være en del af en bredere vækst- og udviklingspolitik, som igen er funderet i en national udviklingsstrategi (Rodrik, 1999). Som nævnt tidligere i forbindelse med ECLAC's

rapport om produktiv udvikling, og som fremhævet af Ocampo (2005:11-6) og Mayer (2009: 381-4), fører dette til, at man også skal inddrage finanspolitik, pengepolitik, indkomstpolitik, valutapolitik, samt politik overfor kortsigtede kapitalstrømme. Dette bredere perspektiv er også kernen i »New Developmentalism« (ND), som har udviklet Ti Teser som et modsvar til Washington Consensus (og til den gamle udviklingsøkonomiske tænkning). En af hovedfigurerne i denne bestræbelse er Luiz Carlos Bresser-Pereira (2011a, 2011b, 2012), som dels har udviklet en »structuralist macroeconomics of development« (SMD), dels har været initiativtager bag ND (se f.eks. Ten Theses, 2010).

Til forskel fra indeværende artikel lægger Bresser-Pereira mindre vægt på industripolitik og mere vægt på makro-politikker. Industripolitik bør godt nok være strategisk og eksportrettet, men dens betydning overskygges af vækstflaskehalsens efterspørgselsside og af betydningen af ansvarlighed i både fiskal og valutakursmæssig henseende. Bresser-Pereira beskæftiger sig kun med middelindkomstlande (som Brasilien) og hans SMD identificerer to afgørende strukturelle blokeringer for den hjemlige og udenlandske efterspørgsel og derigennem en lav investerings- og opsparingskvote. For det første tendensen til, at lønningerne på grund af det store udbud af arbejdskraft ikke følger med produktivitetsudviklingen. Det skaber ikke bare ulighed og begrænser den hjemlige efterspørgsel, men hæmmer investeringer rettet imod det lokale marked. For det andet tendensen til en cyklisk overvurderet valuta, som via »hollandsk syge« undergraver moderne industrielle virksomheders eksport og dermed væksten.

Løsningen på de to blokeringer er på den ene side en minimumsløn og en indkomstpolitik, der sikrer, at lønninger følger produktivitet, og på den anden side en aktiv valutakurspolitik og en politik, som imødegår kapitalind-

strømning. Det sidste kan lade sig gøre, fordi væksten ifølge forfatteren kan finansieres via lokal opsparring og kan fungere sammen med både betalingsbalanceoverskud og offentlige budgetoverskud. Samlet lægges der op til en særdeles aktiv udviklingsstat, som følger en national udviklingsstrategi, der ud over en strategisk og begrænset industripolitik aktivt driver en makroøkonomisk og valutakurspolitik samt en styring af den finansielle sektor, der alle sigter på en balanceret vækst med både en løndrevet og en eksportdrevet vækst (Bresser-Pereira, 2011a, 2011b, 2012).

Forslaget til en ny makroøkonomisk tilgang i ND, må ses som en del af en ny »Southern Consensus.« Med de ændrede magtforhold i verden og den fjerde globaliseringsbølge er den bedrevidende tilgang til udvikling kraftigt udfordret – ikke mindst, fordi eliterne i Syd siger fra overfor Vestens paternalisme. I denne situation skabes der mere plads til heterodokse, lokalt tilpassede problemløsninger og til en aktivistisk industripolitik, som tillader sig at benytte det udvidede handlingsrum helt til kanten. Industripolitikken vil selvfølgelig som beskrevet tidligere være presset af den hastige teknologiske udvikling, de skiftende globale produktionsnetværk og WTO-plus-bestræbelser. Videre er politikker som nævnt tidligere kun interessante, hvis ikke de bare designes, men også implementeres, håndhæves og monitoreres effektivt, hvilket stiller store krav til den statslige og bredere institutionelle kapacitet. Her er forestillingerne om den centrale betydning af institutionel terapi (god regeringsførelse) for økonomisk udvikling også på vej ud i glemslens tåger. I stedet retter opmærksomheden sig imod at bygge videre på det, som allerede forefindes af institutionel kapacitet, og på de formelle og uformelle institutionelle former, som er »passende«. Derudover er der også en fornyet interesse i analyser og politikker, der fokuserer på de politiske magtforhold og landenes politiske økonomi (Lauridsen, 2012).

Medens der er et tydeligt skift på vej i tænkningen i den akademiske verden, i Verdensbanken og i Udviklingsbankerne, så har praksis det med at halte bag efter. Det er også for tidligt at sige noget præcist om, hvor mange lokale »udviklingskoalitioner«, der vil opstå i Syd, samt hvad den nye konkurrence fra producenter i Kina (og andre BRIC-lande) vil betyde for mulighederne for succesrig strukturel forandring i andre dele af det globale Syd.

Denne artikel har beskæftiget sig med industripolitik og udvikling i det globale Syd, men nu hvor de vestlige lande er i gang med at nytænke erhvervspolitikken, kunne det også være interessant, om denne renæssance kunne få betydning for erhvervspolitikken herhjemme. De nye industripolitikker, hvor det drejer sig om »pick-the-problem« med staten som brobygger, passer fortrinligt til den danske model med lang tradition for samarbejde. Den passer omvendt dårligt til den manglende tradition for en aktiv erhvervspolitik, og måske noget overraskende heller ikke til den fremherskende økonomisk-politiske orientering, hvor kortsigtet erhvervsfremme fortsat prioriteres frem for langsigtet udvikling af nye erhvervsområder gennem offentlig-private samarbejde. Ikke desto mindre kan Danmark hente værdifuld inspiration både i den akademiske debat om »den ny industripolitik« og den udrulning af en sådan, som finder sted rundt omkring i Europa og i udvalgte dele af det globale Syd.

Litteratur

- Altenburg, Tilman og Christian van Drachenfels (2006), »The »New Minimalist Approach« to Private Sector Development: A Critical Assessment«, *Development Policy Review*, 24(4): 387-411.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of »The Rest«*. *Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Booth, Anne (1999), »Initial Conditions and Miraculous Growth: Why is South East Asia Different

- From Taiwan and South Korea?», *World Development*, 27(2): 301-321.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2011a), »Structuralist Macroeconomics and New Developmentalism« Sao Paulo School of Economics of Getulio Vargas Foundation, June 2, Tilgængelig via <http://bresserpereira.org.br/listar.asp?cat=21> [Besøgt 13. februar 2013].
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2011b), »An account of new developmentalism and its structuralist macroeconomics«, *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(3), 123: 493-502.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2012), »The New Developmentalism as a Weberian ideal type«, paper in honor of Roberto Frankel in his 70 years Festschrift, September 22, <http://bresserpereira.org.br/listar.asp?cat=21>.
- CBI (Confederation of British Industries) (2012), *Playing our strongest hand. Maximising the UK's industrial opportunities*, London: CBI.
- CGD (Commission on Growth and Development) (2008), *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington: The World Bank.
- Chaminade, C. and C. Edquist (2006), »Rationales for public policy intervention from a systems of innovation approach. The case of Vinnova«, *CIRCLE Electronic Working Paper Series* 2006/04, Lund Sweden: Center for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE).
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking away the Ladder. Development Strategy in a Historical Perspective*, London: Anthem Press.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi og Joseph Stiglitz , red. (2009), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford: Oxford University Press.
- DiCaprio Alisa (2010), »US Free Trade Agreements and Policy Flexibility: Will New Rules Hinder Industrialisation?«, *Development Policy Review*, 28(4): 387-410.
- DiCaprio Alisa and Kevin P. Gallagher (2006), »The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the Bite?«, *Journal of World Investment and Trade* 7(5): 781-803.
- Dollar, David and Aart Kraay (2002), »Spreading the Wealth«, *Foreign Affairs* January/February, 81(1): 120-33.
- ECLAC (2004a), *Productive development in open economies*, Thirties Session of ECLAC, San Juan Puerto Rico 28 June-2 July, LC/G.2234(SES.30/3).
- ECLAC (2004b), *Productive development in open economies, Summary*. Thirties Session of ECLAC, San Juan Puerto Rico 28 June-2 July, LC/G.2247(SES.30/4).
- ECOSOC (2006), *World Economic and Social Survey 2006. Diverging Growth and Development*. New York: The Economic and Social Council of the United Nations.
- European Commission (2010), »An integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage.« *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, COM (2010) 614.
- Gu, Shuling (1999), »Implications of National Innovation Systems for Developing Countries: Managing Change and Complexity in Economic Development«, *UNU-INTECH Discussion Paper Series* 1999-3, Maastricht: United Nations University Institute For New Technologies.
- Hausmann Ricardo, Dani Rodrik og C. Sabel (2007), »Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa«, Revised Version, August 31. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP08-031*, Harvard Kennedy School.
- Hausmann, Ricardo og Dani Rodrik (2006), »Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament«, Paper prepared for the first Blue Sky seminar organized by the Center for International Development at Harvard University on September 9, 2006, First draft September 2, Harvard University, <http://ksg-home.harvard.edu/~drodrik/doomed.pdf>.
- Lall, Sanjaya (2004), »Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness«, *G-24 Discussion Paper Series*, No. 28, April, New York and Geneva: UNCTAD.
- Lall, Sanjaya og Morris Teubal (1998), »»Market-Stimulating« Technology Policies in Developing Countries: A framework with Examples from East Asia«, *World Development*, 26(8): 1369-85.
- Lauridsen, Laurids S. (2008), *State, Institutions and Industrial Development. Industrial deepening and upgrading policies in Taiwan and Thailand compared*, Vol. 1-2. Aachen: Shaker Verlag.
- Lauridsen, Laurids S. (2012), »From Good Governance to Developmental Governance – How Policies, Institutions and Politics Matter«, *Forum for Development Studies* 39(3): 337-66.
- Lin, Justin (2010), »New Structural Economics. A

- Framework for Rethinking Development», *Policy Research Working Paper* 5197, Washington D. C.: The World Bank.
- Lin, Justin og Célestin Monga (2011), »Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change«, *Development Policy Review*, 29(3): 264-390.
- Lin, Justin og Ha-Joon Chang (2009), »DPR Debate. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang«, *Development Policy Review*, 27(5): 483-502.
- Lindauer, David L. og Lant Pritchett (2002), »What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth«, *Economia* 3.1(Fall): 1-39.
- Lundvall, Bengt-Åke (1992), Introduction, in Bengt-Åke Lundvall, red., *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.
- Mayer, Jörg (2009), »Policy Space: What, for What, and Where?«, *Development Policy Review*, 27(4): 373-95.
- Moore, Mick og Hubert Schmitz (2008), »Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries«, *IDS Working Paper* 307, Brighton: Institute of Development Studies.
- Morrissey, Oliver (2001), »Investment and Competition Policy in the WTO: Issues for Developing Countries«, *Development Policy Review*, 20(1): 63-73.
- Naim, Moises (2000), »Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?«, *Third World Quarterly*, 21(3): 505-28.
- Noland, Macus and Howard Pack (2001), »*Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience*«, Prepared for the Fifth Annual Conference of the Central Bank of Chile »Challenges of Economic Growth«, Santiago, Chile, 29-30 November.
- Ocampo, José Antonio (2004-05), »Beyond the Washington consensus. what do we mean?«, *Journal of Post-Keynesian Economics*, 27(2):293-314.
- Ocampo, José Antonio (2005), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford: Standard University Press and The World Bank.
- Pack, Howard (2000), »Industrial Policy: Growth Elixir or Poison«, *The World Bank Observer*, 15(1):47-67.
- Palley Thomas (2006), »Developing the Domestic Market«, *Challenge*, 49(6): 20-34.
- Peres, Wilson (2009), »The (Slow) Return of Industrial Policies in Latin America and the Caribbean«, in Cimoli et al (eds), *Industrial Policy and Development* (Chapter 7)
- Rodrik, Dani (1999), »The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work«, *Overseas Development Council, Policy Essay*, No. 24: 1-165.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2008), »Normalizing Industrial Policy«, *Commission on Growth and Development, Working Paper No. 3*, March, Washington D.C.: IBRD/The World Bank.
- Rodrik, Dani (2011), »*The Future of Economic Convergence*«, Paper prepared for the 2011 Jackson Hole Symposium of the Federal Bank of Kansas City, August 25-27.
- Shapiro Helen (2007), »Industrial Policy and Growth«, Chapter 6 in Ocampo, J.A., K.S. Jomo and R. Vos, eds, 2007, *Growth Divergences. Explaining Differences in Economic Performance*, London and New York: Zed Books (with United Nations), pp. 148-171.
- Strand, Ida og Bjarke Møller (2011), »Erhvervspolitikens renaissance: Pick the problem«, *Mandag Morgen*, 14. juni: 11-15.
- Ten Theses of New Developmentalism* (2010), Tilgængelig via <http://www.tentheseesonnewdevelopmentalism.org/> [Besøgt 13 Februar 2013]
- The Economist* (2010), »The global rival of industrial policy – Picking winners, saving losers«, August 5th: 54-6.
- The Telegraph* (2012), »Vince Cable's letter on industrial policy in full«, March 6th www.telegraph.co.uk/news/politics/9126795/Vince-Cables-letter-on-industrial-policy-in-full.html.
- Toye, John (1987), *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, First Edition, Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell.
- ul Haque, Irfan (2007), »Rethinking Industrial Policy«, *UNCTAD Discussion Papers*, No. 183, April, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2006), *The Least Developed Countries Report 2006. Developing Productive Capacities*, Geneva: UNCTAD.

- UNCTAD (2007), *The Least Developed Countries Report 2007. Knowledge, Technical Learning and Innovation for Development*, Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD (2009), *The Least Developed Countries Report 2009. State and Development Governance*, Geneva: UNCTAD.
- Wade, Robert (2010), »After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income countries« *Global Policy*, (1)2:150-61.
- Wade, Robert Hunter (2003), »What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of »policy space««, *Review of International Political Economy* 10(4): 621-44.
- The Wall Street Journal, Opinion Europe: »A New Industrial Policy for Europe« (by José Manuel Soria, Alvaro Santos Pereira, Corrado Passera, Arnaud Montebourg and Philipp Rösler). Tilgængelig via <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324024004578170932984407010.html> [Besøgt 25. februar 2013].
- White House (2013), President Barack Obama's 2013 State of the Union Address, www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2013.
- World Bank (1987), *World Development Report*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle. A World Bank Policy Research Report*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (2005) *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington D. C.: The World Bank.
- World Bank (2009), *What is Inclusive Growth?* <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>.

Brasiliens udviklingsstrategier i en foranderlig global økonomi

Steen Fryba Christensen, lektor,
Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet,
sfc@cgs.aau.dk

Mellem 1930 og 1980'erne førte Brasilien en udviklingsstrategi, hvor industripolitikker og en aktiv rolle til staten i økonomien spillede en central rolle. I 1990'erne blev denne strategi afløst af en ny-liberal udviklingsmodel baseret på økonomisk åbenhed, de-regulering og privatisering af statsvirksomheder. Det lykkedes ad denne vej at få styr på inflationen men ikke at sikre langsigtet økonomisk stabilisering som grundlag for økonomisk vækst. Som svar på dette problem og på en international økonomisk kontekst, hvor den økonomiske magt gradvist forskød sig i retning af store udviklingslande som Kina og Indien, startede Brasilien at genoverveje sine udviklingsstrategier. Lula-regeringen (2003-2010) genindførte industripolitikker sammen med en lang række andre strategiske initiativer. Blandt disse var en stærk prioritering af øget social lighed som et grundlag for økonomisk vækst. Den nye udviklingsstrategi fokuserede på sikring af en øget efterspørgsel både gennem en mere geografisk spredt og voksende eksport men også gennem en voksende efterspørgsel nationalt. Den nye strategi havde succes med at skabe en ny tendens til økonomisk vækst med øget social lighed, der gjorde det muligt for Brasilien at imødegå den internationale finanskrisen, der startede i 2008, uden en større økonomisk tilbagegang. Krisen har dog skabt nye udfordringer for Brasiliens fortsatte økonomiske succes.

Den globale økonomi har undergået væsentlige forskydninger i perioden efter den internationale finanskrisen, der brød ud i 2008 efter krakket i Lehman Brothers. Denne krise ramte i særlig grad USA og Europa og gjorde det

klart, at den dynamiske økonomiske udvikling i årene op til 2008 var bygget på et ustabil fundament. Krisen forstærkede desuden en proces af økonomisk magtforskydning i retning af store perifere økonomier som Kina, Indien og Brasilien, en forskydning, der allerede havde været undervejs forud for krisens udbrud.

BRIK-landene (Brasilien, Rusland, Indien, Kina) har været i verdens øjne som det mest synlige aspekt af processen af økonomisk magtforskydning, der indbefatter en lang række andre udviklingslande, som Parag Khanna (2012) omtaler med begrebet »Second World«. Jan Nederveen Pieterse (2012) argumenterer for, at denne magtforskydning kan ses som en proces, hvor magten gradvist går fra det traditionelle økonomiske tyngdepunkt i det globale Nord og Vest og i stigende grad tipper i retning af det globale Øst og Syd, altså Asien og udviklingslandene.

Dette mønster dækker imidlertid over en lang række forskelle både inden for landene i Nord og Syd. Blandt de udviklede lande er det især en række europæiske økonomier, der er blevet særligt hårdt ramt, nemlig de såkaldte »PIIGS«-lande: Portugal, Italien, Irland, Grækenland og Spanien. Dette har i særlig grad udstillet EU som den relativt set

mest økonomisk udfordrede region i verden. Blandt udviklingslandene er der ligeledes væsentlige forskelle. Store perifere lande som Kina, Indien og Brasilien fremstår som lande, der i særlig grad har formået at sikre en væsentlig relativ økonomisk styrkelse gennem alternative nationale udviklingsstrategier, der afviger fra den moderne ny-liberale tendens (Soares de Lima, 2008).

I denne analyse vil jeg beskæftige mig med Brasiliens nuværende økonomiske udviklingsstrategi set i relation til ændringerne i den globale økonomi. Brasilien er af flere årsager en interessant case i relation til de igangværende forskydninger i verdensøkonomien. For det første er Brasilien et meget stort land. Det er det femtemest folkerige land i verden og den sjette- eller syvendestørste økonomi i verden. I løbet af de sidste ti år er Brasilien således klatret fire pladser op af ranglisten over de største nationale økonomier i verden. Det der især gør Brasilien interessant er dog den måde dette er sket på. Brasilien er et eksempel på et land, der siden 2003 har forfulgt en udviklingsstrategi, der har kombineret ideer fra ortodoks og heterodoks økonomisk teori. På denne måde er Brasilien et eksempel på Laurits Lauridsens diskussion i en artikel i dette nummer af, hvordan der i nyere tid har været mange eksempler på lande, der har genindført industripolitiske tiltag efter at disse var gået af mode i 1980'erne og 1990'erne. Lauridsen peger her på, at Latinamerika er den region, hvor heterodoks økonomisk tankegang har vundet størst indpas og indflydelse på udviklingsstrategierne. Brasilien er et interessant og væsentligt eksempel på dette, og nærværende analyse vil ligeledes vise, at der er en række aspekter, der indgår i Brasiliens overordnede udviklingsstrategi ud over industripolitikken som svar på de problemer landet har stået over for og står over for på nuværende tidspunkt efter den internationale finanskrisens udbrud. Nogle af disse elementer, såsom en efterspørgselsorienteret strategi og kombinationen af budgetansvar-

lighed med kontracykliske budgetpolitikker, der inkluderer en styrket socialpolitisk indsats, har bredere relevans i forhold til den krise, der har ramt store dele af verden efter finanskrisens udbrud i USA i 2007-2008. Brasilien har endvidere insisteret på behovet for i visse situationer at regulere internationale kapitalbevægelser og har været meget aktiv og innovativ i sin politik rettet mod at sikre et velfungerende finanssystem. Denne politik har hjulpet økonomien igennem finanskrisen uden den alvorlige destabilisering af finanssystemet, som har ramt en lang række OECD-lande, herunder ikke mindst lande som Spanien og Grækenland. Brasilien er således en interessant case på baggrund af landets eksperimenter med alternative udviklingspolitikker til den ny-liberale trend, der har været dominerende de sidste 20-30 år. Disse politikker har haft som resultat, at det interne marked i voksende grad er blevet dynamoen i den brasilianske økonomi i modsætning til eksempelvis i PIIGS-landene, der søger at imødegå krisen med restriktive finanspolitikker. Brasiliens strategi har været ret succesrig, idet den har sikret økonomisk vækst, nedbringelse af det statslige gælds niveau samt en nedbringelse af fattigdom og ulighed og opadgående social mobilitet, der har ført til en stor vækst i middelklassens rækker. Samtidig med Brasiliens imponerende økonomiske succes siden 2003 står landet nu over for fornyede udfordringer for fortsat udviklingsmæssig fremgang. Disse er blevet gradvist tydeligere efter den internationale finanskrisens udbrud i 2008. Udfordringerne vedrører en række problemer i den måde hvorpå Brasilien er integreret i den globale økonomi.

Dette betyder også, at Kina, Indien og Brasilien langt fra skal betragtes som en homogen gruppe. De er tre store perifere økonomier, men der er en lang række væsentlige forskelle mellem dem, blandt andet i deres økonomiske strukturer, der stiller dem i vidt forskellige situationer i relation til den frem-

tidige udviklingsproces. I forhold til Kina især står Brasilien over for store udfordringer i sikringen af en fortsat økonomisk vækst på et stabilt grundlag, der kan sikre landets langsigtede udvikling.

Med udgangspunkt i et historisk-baseret teoretisk perspektiv fokuserer den følgende del på forandringer i det internationale økonomiske system og i den økonomiske verdensorden fra 1970'erne og frem til nutiden. Dernæst følger en kort historisk baggrundsanalyse af den brasilianske økonomis udvikling i det 20. århundrede, der lægger særlig vægt på institutionelle aspekter ved den brasilianske økonomi samt på samspillet med den internationale økonomi. På baggrund af denne teoretiske gennemgang analyseres Brasiliens udvikling og udviklingsstrategier fra årtusindsskiftet i lyset af de økonomiske udfordringer og muligheder, som landet har stået over for i forbindelse med globaliseringsprocessen.

Det internationale økonomiske system fra 1970'erne til i dag: Et teoretisk perspektiv

Den internationale økonomi er gået igennem en række forandringer fra 1970'erne og frem til nutiden. Disse forandringsprocesser er blevet diskuteret og analyseret ud fra ideen om, at den internationale økonomi har gennemgået en globaliseringsproces.

Den økonomiske globalisering er blevet forstået på forskellige måder alt efter teoretisk perspektiv, men vedrører i de fleste perspektiver en forståelse af en proces hvorigennem den internationale økonomi er blevet stadig mere integreret. I den specialiserede litteratur på området, er der dog ikke enighed om den voksende internationale økonomiske integration bør ansues som væsensforskellig fra tidligere tiders internationale økonomiske integration eller ej, og om der således er/ikke er grund til at tale om globalisering frem for internationalisering (Hirst og Thompson, 1996: 1-2). Denne diskussion lægger op til en skelnen mellem forskellige grader af økono-

misk integration i verdenssystemet, ligesom begrebet globalisering ville indikere en mindre væsentlig rolle til nationalstaten.

Perspektivet for nærværende analyse er, at økonomisk globalisering bedst ses som en historisk proces, der er gået igennem forskellige faser. Set fra et historisk strukturelt og metodologisk perspektiv har verden været kendetegnet ved globalisering fra skabelsen af det verdenssystem, der opstod med den europæiske ekspansion fra slutningen af det 15. århundrede og starten af 16. århundrede, hvor Latinamerika, USA, Canada og andre verdensregioner blev indlemmet i ét verdensomspændende system (Bernal-Meza og Christensen, 2012: 16). Dette betød, at de enkelte dele af dette system ikke med rimelighed kunne forstås som enkeltstående nationale eller regionale systemer, der alene fungerede ud fra egne interne karakteristika, men i stedet måtte forstås som en del af det internationale system, der spillede ind på de enkelte deles måde at fungere på.

Dette verdenssystem, der består af både en økonomisk og en politisk komponent, er gået gennem forandringer i løbet af historien. I den seneste fase af kapitalismens udvikling, og ikke mindst efter afslutningen på den Kolde Krig i slut-80'erne, er denne blevet kaldt for globalisering.

I 1970'erne oplevede den internationale økonomi væsentlige omstillinger på baggrund af den kapitalistiske krise i kølvandet på dollarens devaluering og oliekrisen først i 1970'erne. Disse begivenheder førte til voksende inflation og til store udfordringer for velfærdsstaterne i de førende industrilande, hvor der opstod en kapitalakkumuleringskrise. I 1980'erne førte dette til ændringer i det økonomiske system, der hidtil havde været domineret af industriel kapitalisme. Nu opstod en ny situation, hvor finanssektoren kom til at spille en mere og mere fremtrædende rolle gennem kapitalens øgede

bevægelighed på tværs af nationale grænser (Bernal-Meza og Christensen, 2012: 16). Dette førte til en styrkelse af interesser og grupper knyttet til den transnationale finanskapital. Stephen Gill (1994: 80) peger på, at de væsentligste aktører bag denne tendens var store multinationale selskaber, herunder institutionelle investorer på de internationale finansmarkeder, og ledende kapitalistiske stater. Der var altså stærke interesser bag denne udvikling, som ikke mindst blev promoveret af USA og af de internationale finansinstitutioner Verdensbanken og den Internationale Valutafond.

Bernal-Meza og Christensen (2012: 16-17) argumenterer for, at dette førte til en voksende opbakning til en økonomisk politik, der var i overensstemmelse med transnationale finanskapital-interesser. Denne tilgang var i tråd med USA's dagsorden om en øget internationalisering af det kapitalistiske system (Bernal-Meza, 1994: 41), en dagsorden, som Verdensbanken og den Internationale Valutafond promoverede i den Tredje Verden gennem en långivningspolitik, der stillede betingelser om gennemførslen af strukturtilpassningspolitikker og øget økonomisk åbenhed og en tilbagetrækning af staten. Denne tilbagetrækning indebar både mindre protektionisme, privatisering af statsvirksomheder og et opgør med aktiv industripolitik (Bernal-Meza og Christensen, 2012: 16-17). Som Stephen Gill (1994: 79) påpeger, forstås den ny-liberale orientering bedst som et resultat af en styrkelse af den økonomiske teoretiske ny-liberale doktrin selv og i den politiske opbakning til denne. Med Sovjetunionens sammenbrud og Sovjet-blokkens fald styrkedes den ny-liberale tendens på et globalt plan.

Ud fra denne beskrivelse står det klart, som Bernal-Meza og Christensen påpeger (2012: 16), at globaliseringsprocesserne fra 1970'erne og frem gik hånd i hånd med og påvirkedes af et ny-liberalt idesystem og verdenssyn. Dette idesystem blev promoveret af

sociale kræfter i de ledende industrilande og ikke mindst USA. Udviklingslande med store internationale gældsforpligtelser stod i den sammenhæng i en svag position i forhold til de internationale finansielle institutioner og kreditorlandene i forbindelse med ustabiliteten på de internationale finansmarkeder fra slutningen af 1970'erne.

Hirst og Thompson påpeger (1996: 17 og 51) ud fra en økonomisk synsvinkel, at hvor international handel var den dominerende faktor der drev verdensøkonomien mellem 1945 og 1973, blev direkte udenlandske investeringer og voksende kapitalmobilitet den drivende faktor efter 1980. Dette førte til væsentlige omstruktureringer af verdensøkonomien. De fremhæver, at den øgede internationale handel og de øgede udenlandske investeringer var domineret af henholdsvis Nordamerika, Europa og Japan, altså de traditionelle førende industrilande.

For udviklingslandene og transitionslandene fra den tidligere Sovjet-blok drejede det sig derfor om at integrere sig i disse processer på en måde, der sikrede den bedst mulige udvikling. Latinamerikanske lande var generelt set udfordret på dette område på grund af deres store udlandsgælds-byrder, som de søgte at få styr på. Dette svækkede kapaciteten til at finansiere en dynamisk udvikling af de nationale økonomier og førte til en stærk fokusering på en økonomisk politik, der kunne sikre en bedre adgang til ekstern finansiering, da denne var blevet mere eller mindre blokeret på baggrund af udlandsgældskrisen. Dette gjaldt også for Brasilien, for hvem det var en målsætning at sikre sig kontrol over finansielle aspekter af økonomien og at blive aktivt integreret i internationale produktionsnetværk gennem udenlandske investeringer i Brasilien.

Globaliseringsprocesserne blev i 1990'erne af de fleste analytikere betragtet som domineret af de traditionelle industrilande som USA,

Japan og en række europæiske lande. Samtidig var der en parallel proces undervejs, nemlig den gradvise styrkelse af en række udviklingslande. Dette gælder ikke mindst de store udviklingslande Kina og Indien, men senere også Brasilien. Denne parallelle proces har gradvist ført til magtforskydninger i den globale økonomi til fordel for udviklingslandene. Tendensen har taget yderligere fart efter finanskrisen i 2008, der i særlig grad ramte de traditionelle industrilande i Nord og Vest. En række af disse lande oplever nu vigende økonomisk vækst, stagnation eller ligefrem negativ økonomisk vækst, samtidig med at statsgælden har været kraftigt voksende. Dette har været med til at sætte ny-liberalismen under pres såvel politisk som teoretisk. Maria Regina Soares de Lima (2008) fremhæver i denne sammenhæng, at flere af de store perifere økonomier har opnået deres succes ved hjælp af udviklingsstrategier, hvor staten har spillet en central rolle i planlægningen af den økonomiske udvikling gennem aktive politikker på forskellige områder. Disse tendenser har sat det ny-liberale idesystem og de førende vestlige lande under pres.

Det kapitalistiske system er altså i nutiden karakteriseret ved væsentlige forskydninger i den globale økonomis struktur, ligesom det ny-liberale idesystem, der opnåede en meget stærk position efter 1980 og endnu mere efter den Kolde Krigs afslutning, er under udfordring.

Efter denne korte teoretiske diskussion af det internationale økonomiske system fra 1970'erne til i dag er der nu skabt et grundlag for analyserne af Brasiliens nyere udviklingsstrategi.

Brasiliens økonomiske udvikling før 1990

Brasilien oplevede den tredjestørste gennemsnitlige årlige økonomiske vækst i det 20. århundrede indtil 1980 (Abreu, 2002: 15). Efter den internationale økonomiske krise i 1930'erne, der også berørte Brasilien kraf-

tigt, blev denne succes i vid udstrækning sikret igennem den »klassiske« latinamerikanske udviklingsstatsstrategi, der baseredes på stærk statslig involvering i økonomien og høje toldbarrierer og i særlig grad søgte at styrke landets industrialisering (Soares de Lima, 2005; Boschi og Gaitán, 2010). Udviklingsstrategien var bygget op omkring en by-industri akse, der reflekterede ændringer i den politiske kontekst i Brasilien efter 1930 til fordel for denne orientering (Boschi og Gaitán, 2010: 2). Den stærke statslige involvering kom til udtryk såvel i statens funktion som producent på centrale og strategiske områder som stålproduktion og olieudvinding og igennem dens regulering af økonomien og investeringer i infrastruktur. Den statslige sektor voksede sig større og større, ikke mindst under militærregimet fra 1964 til 1985. Hvor der i begyndelsen af denne periode var knap 200 statsvirksomheder, nåede tallet op på knap 700 i slutningen af militærdiktaturet (Pang, 1989: 129). Endvidere etablerede staten udviklingsbanken BNDE i 1952 (Boschi og Gaitán, 2010: 4). Denne var ansvarlig for at imødekomme behovet for langsigtet kredit og at stimulere investeringer i sektorer, der blev set som strategiske (Hermann, 2010: 193). Der er således tale om, hvad vi kan kalde for en klassisk udviklingsstatsstrategi. Ifølge Hermann var BNDE den eneste brasilianske kilde til langsigtet finansiering af industrisektoren, og bankens bidrag som kilde til finansiering af investeringer i produktionssystemet steg i hver fase af industrialiseringsprocessen frem til 1980'erne, da Brasilien i lighed med resten af Latinamerika blev ramt af den internationale finanskrise, som indvarslede det såkaldt »tabte årti« for latinamerikansk udvikling.

Forud for krisen var det lykkedes landet at diversificere sit produktionssystem i retning af stadig mere avanceret industriel produktion. Brasiliens succesrige kontinuerlige økonomiske vækst og modernisering står i kontrast til Argentina, der oplevede flere perioder

med økonomisk ustabilitet og tilbagegang og et faldende industrialiseringsniveau sidst i 1970'erne (Boschi og Gaitán, 2010: 15).

Finanskrisen, der ramte Brasilien i 1980, havde dog yderst alvorlige konsekvenser for den brasilianske udvikling. Den monetære og økonomiske ustabilitet i 1980'erne førte til en væsentlig svækkelse af BNDE, som så et fald i långivningen på 64 % mellem 1979 og 1990 (Hermann, 2010: 196). Dette skal forstås i konteksten af den voksende udlandsgæld, der ramte landets finansielle system og formåen. Udlandsgælden var vokset stærkt i hele perioden under militærdiktaturet fra 1964, men især i de første år i 1980'erne. I den ustabile internationale finansielle kontekst steg rentesatserne på gælden stærkt, ligesom adgangen til ny ekstern låntagning mindskedes. Dette skabte en negativ udvikling med negativ økonomisk vækst, og som svar indførtes statslige budgetnedskæringer efter den Internationale Valutafonds anbefalinger mellem 1983 og 1985. Disse ramte statslige lønninger, offentlige subsidier til erhvervslivet, herunder subsidieret kredit, ligesom statsvirksomhedernes adgang til låntagning i udlandet blev ramt (Pang, 1989: 128-30). Situationen forblev alvorlig og førte til hyperinflation og økonomisk stagnation sidst i 1980'erne og først i 1990'erne.

Indførslen af en ny-liberal økonomisk model i Brasilien i 1990'erne

Den alvorlige ustabilitet i den brasilianske økonomi og vanskeligheden ved at sikre fornyet økonomisk vækst førte til en kraftig revision af udviklingsstrategien i 1990 og fremefter. I 1990 gennemførte den nye præsident Collor de Mello således en handelsliberaliseringspolitik (Furtado, 2000: 29) og en politik for afmonteringen af den store statslige sektor i økonomien gennem programmet for national »af-statificering« (PDN). Allerede forud for dette havde den nu omdøbte nationale udviklingsbank BNDES presset aktivt på til fordel for privatiseringen af virksom-

heder indenfor strategiske sektorer som stålproduktion og gødningsfremstilling på baggrund af BNDES' utilstrækkelige muligheder for at tilbyde kredit under krisen i 1980'erne (Fishlow, 2011: 51). Collor de Mellos privatiseringer i starten af 1990'erne sigtede imod at stabilisere økonomien og få styr på statsfinanserne, men var relativt beskedne i omfang i forhold til den massive privatiseringsbølge, der fulgte efter under Fernando Henrique Cardosos første regeringsperiode mellem 1995 og 1998. Under Collor var det især nationale aktører, der overtog statsvirksomhederne, mens det under Cardosos periode især var udenlandske multinationale selskaber (Fishlow, 2011: 52).

Ifølge Arbix og Martin (2010: 10) var det Collor de Mellos målsætning at gøre fuldstændigt op med den tidligere udviklingsmodel. Denne tendens blev fortsat under præsident Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) med handels- og finansliberalisering og privatiseringer af statsvirksomheder. Modsat det store fokus på industripolitik og industriel udvikling i den forudgående periode udtalte Cardoso-regeringens finansminister Pedro Malan: *»Den bedste industripolitik er ikke at have nogen industripolitik«* (oversat af forfatter) (Arbix og Martin, 2010: 11). Brasilien deltog således i den internationale mod-revolution inden for udviklingspolitisk tænkning, som Laurits Lauridsen taler om i dette nummer. Cardoso-regeringen indførte endvidere en finansiel liberaliseringsmodel som led i sin stabiliseringspolitik. Den finansielle liberaliseringsmodel byggede på to søjler i den økonomiske politik, nemlig deregulering og åbning af finanssystemet samt en makroøkonomisk politik med budgettilpasning og prisstabilitet som permanente kortsigtede målsætninger, der blev understøttet af en fastkurspolitik (Hermann, 2010: 197-198). Privatiseringen af statsvirksomheder og statslige banker skal ses som et led i tilpasningspolitikken, der sigtede mod at stabilisere økonomien, få styr på statens finanser og sikre økonomisk vækst.

Boschi og Gaitán (2010: 5) sammenfatter orienteringen i den økonomiske politik i denne periode som en politik, der omdefinerede statens strategiske rolle i forhold til organiserede aktører i samfundet og økonomien. Hvor staten tidligere havde ført en meget aktiv udviklingspolitik, blev markedet nu indsat som den centrale reguleringsmekanisme. Forfatterne påpeger dog på den anden side, at Brasilien bevarede mekanismer for dialog og afstemning mellem stat og marked modsat eksempelvis Argentina, der førte en mere radikal ny-liberal tilpasningspolitik end Brasilien (Boschi og Gaitán, 2010: 15). Amado Luiz Cervo (2012: 37) fremfører ligeledes, at selvom Brasilien i 1990'erne indførte en ny-liberal udviklingsmodel, så var det det eneste land i Latinamerika, der var tøvende over for strategien. En væsentlig grund skal findes i Brasiliens mere udbyggede industrisektor og de samfundsmæssige interesser, der ønskede at forsvare industrisektorens interesser.

Åbenhedsstrategien blev kombineret med en regionalistisk strategi med etableringen af Mercosur i 1991. Mercosur bestod i starten af Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay, men er nu blevet udvidet med Venezuela og Bolivia. Mercosur startede som en frihandelsaftale med henblik på en senere etablering af et fællesmarked. Handelsaftalen førte til en stigende samhandel mellem medlemslandene, men USA og EU forblev de klart største samhandelspartnere for Brasilien i 1990'erne. I 2002, der var Cardosos sidste år som præsident gik 50,7 pct. af den samlede eksport til de traditionelle handelspartnere i Nord, USA og EU (Christensen, 2012: 239).

Den ny-liberale strategi havde en vis succes, da den sikrede nogen økonomisk vækst og konsoliderede prisstabiliteten i perioden 1995 til 1998 (Hermann, 2010: 198). Også den nationale udviklingsbank BNDES' andel i den samlede kredit i finanssystemet steg i denne periode til 5 pct. mod 3 pct. i perioden 1989-1994, ligesom den steg yderligere i den

efterfølgende periode. Med andre ord betød den finansielle liberaliseringspolitik ikke, at den nationale udviklingsbank blev irrelevant, tværtimod fortsatte den med sin traditionelle virksomhed med en voksende kreditgivning efterhånden som den finansielle situation i landet forbedredes (Hermann, 2010: 199 og 202).

Den ny-liberale strategi førte til en rekonstrueret kapitalisme i Brasilien, især hvad angår den industrielle sektor, der i voksende grad blev internationaliseret via udenlandske investeringer, især på de områder, hvor der var behov for store investeringer (Boschi og Gaitán, 2010: 5). Denne proces tog særlig stor fart i perioden 1995 til 1999, hvor der var en kraftig vækst i udenlandske investeringer fra ca. 2,6 milliarder US \$ i 1994 til over 31 milliarder US \$ i 1999. En stor del af disse investeringer gik til de privatiserede statsvirksomheder, mens en endnu større del gik til fusioner og udenlandske overtagelser af eksisterende private virksomheder (Zockun, 2000: 92 og 96).

På den ene side kan man argumentere for, at denne proces sikrede en konsolidering i den industrielle sektor, men på den anden side var konsekvensen også, at der opstod en øget international ejerandel i den brasilianske industrisektor med deraf følgende tab af national kontrol og pres på betalingsbalancen ad forskellige kanaler. Betalingsbalancen var i forvejen presset på grund af et handelsunderskud og store omkostninger til renteudgifterne på den voksende udlandsgæld. Problemet med handelsunderskuddet og voksende eksterne ubalancer var en konsekvens af handelsliberaliseringspolitikken og indførslen af en ny valuta i 1993, der blev brugt som anker i anti-inflationspolitikken. Mellem 1987 og 1994 var de gennemsnitlige toldsatsen blevet sænket fra omtrent 50 pct. til blot 10 pct. I første omgang førte dette dog ikke til store importstigninger på grund af de løbende devalueringer, men med indførslen af den nye

valuta »Real« eksploderede importen med en stigning på omtrent 50 pct. i løbet af de sidste seks måneder af 1994 (Fishlow, 2011: 67-8).

På denne baggrund steg underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kraftigt i Cardosos første regeringsperiode. Fra et beskedent underskud på knap 2 milliarder US \$ i 1994 steg underskuddet til over 33 milliarder US \$ i 1997 og 1998 (Corrêa de Lacerda, 2000: 136). Denne udvikling førte til finansiell ustabilitet, høje finansieringsomkostninger for staten og en deraf følgende stigning i statsgælden og Brasiliens udlandsgæld. En konsekvens af dette var en stigende mistillid til den brasilianske valuta på de finansielle markeder, som gjorde, at den brasilianske stat i stigende grad følte sig tvunget til at finansiere underskuddet på de offentlige budgetter og renteudgifterne på den statslige gæld med statsobligationer udstedt i amerikanske dollars eller i Real men med flydende rentesats (Ocampo, 1999: 98). Konsekvensen var samtidig, at Brasilien i forbindelse med finansuroen, der ramte landet efter udbruddet af finanskrisen i Asien i 1997, øgede SELIC-renten kraftigt for at forsvare valutaen, og dermed kom til at stå med den højeste realrente i verden (Fishlow, 2011: 45). SELIC-renten er den grundlæggende rente i det brasilianske finanssystem og bruges som reference i den monetære politik. Således lykkedes det ikke at opnå en troværdig stabilisering i denne periode til trods for gennemførelsen af massive privatiseringer, der ifølge Fishlow (2011: 58-9) havde indbragt staten 73,4 milliarder US \$ mellem 1995 og 1998 til sammenligning med et beskedent provenu på mellem 8 og 9 milliarder US \$ mellem 1990 og 1994. Denne ustabile udvikling pressede Brasilien ud i en devaluering i starten af 1999 i en situation, hvor landet ud over at stå over for en stærkt voksende statsgæld og en voksende udlandsgæld også var ramt af økonomisk stagnation.

Den ny-liberale strategi var blevet implementeret med henblik på at opnå international

troværdighed og tiltrække udenlandsk kapital for ad denne vej at sikre fornyet økonomisk vækst. Dette lykkedes i et vist omfang på kort sigt, men det viste sig altså hurtigt, at strategien ikke havde skabt et stabilt grundlag for den økonomiske vækst og således heller ikke havde sikret den ønskede troværdighed i de finansielle markeder. Dette førte til en bredere genovervejelse af udviklingsstrategien fra 1999, som tog en yderligere drejning med valget af en ny præsident fra det venstreorienterede Arbejderpartiet (PT), Luiz Inácio »Lula« da Silva. Lula overtog præsidentposten i 2003.

Korrektioner i den økonomiske udviklingsstrategi fra 1999 til finanskrisen i 2008

Finanskrisen og devalueringen i 1999 førte til en voksende kritik af den ny-liberale dagsorden. Præsident Cardoso selv deltog i denne kritik med argumentet om, at Brasilien var offer for »asymmetrisk globalisering« (Cervo, 2012: 37). Dette indvarslede visse ændringer i udviklingsstrategien i hans anden regeringsperiode (1999-2002).

På det makroøkonomiske område, indførte regeringen en ændret monetær politik, der skulle holde inflationen i skak efter devalueringen gennem en politik med en fleksibel valuta frem for fastkurspolitikken i de foregående år. Budgetpolitikken blev underlagt en regel om opnåelse af målsætninger for det primære budgets overskud (før medregning af renteudgifterne på statsgælden). Denne politik blev yderligere institutionaliseret med en budgetansvarligheds klausul i Grundloven i år 2000, der begrænsede muligheden for gælds-sætning. Der indførtes endvidere fireårige budgetplaner med henblik på at nedbringe statsgældens andel af bruttonationalproduktet (Fishlow, 2011: 48). Endvidere indførte den brasilianske centralbank krav til høje kapitalhensættelser i det nationale finanssystem for at sikre dets stabilitet (Hermann, 2010: 198).

I forhold til Brasiliens internationale økonomiske politik kunne kritikken af den »asymmetriske globalisering« og ny-liberal markedsorientering spores i Cardoso-regeringens voksende fokus på relationerne til Sydamerika og i en mere aktivistisk holdning i Verdenshandelsorganisationen. I år 2000 igangsattes således på Brasiliens initiativ et sydamerikansk præsidenttopmøde, der senere skulle føre til etableringen af Unasur, den Sydamerikanske Union, i 2008. Cardoso-regeringen definerede Sydamerika som en præferentiel platform for Brasiliens konkurrencedygtige indplacering i globaliseringen (Lessa, Couto og Farias, 2009: 97). Det nye samarbejde i Sydamerika fokuserede i første omgang på infrastrukturintegration, og dermed en opgradering af den fysiske integration og, frem for alt, statslig planlægning, og ikke som i 1990'erne en enøjet fokusering på åbenhed og frihandel. Ligeledes udfordrede Brasilien i år 2000 USA's tolkning af patentregler i Verdenshandelsorganisationen i relation til aids-medicin med henblik på at sikre lavere priser til aids-medicin i det brasilianske sundhedssystem for således bedre at kunne sikre behandlingen af aids-patienter. Brasilien trak sig ud af denne konflikt som vinder, da USA trak sin klage mod Brasilien tilbage (Christensen, 2010: 83). Dette kan ses som et eksempel på en ny og mere kritisk holdning til den »asymmetriske globalisering« og dennes favorisering af de rige lande i Cardosos sidste præsidentperiode.

Endeligt opstod der i slutningen af Cardoso-perioden en voksende konsensus om ønskværdigheden af en voksende eksport og behovet for etableringen af handelsoverskud for at mindske den eksterne økonomiske sårbarhed. Devalueringen i 1999 og indførslen af en fleksibel valutakurs var en medvirkende årsag til et gradvist voksende handelsoverskud og overskud på betalingsbalancens løbende poster efter år 2000 (Hermann, 2010: 200). Dog skal det bemærkes, at denne positive udvikling for de eksterne balancer i

særlig grad tog fart efter præsidentskiftet i 2003, hvor det brasilianske Arbejderparti (PT) leder Lula blev præsident for en koalitionsregering. Det er under Lulas regeringsperiode (2003-2010), at konturerne af en ny udviklingspolitik med et fornyet fokus på statens funktion som aktiv planlægger af den økonomiske og sociale udvikling samt af en konkurrencedygtig integration i den globale økonomi tager form.

Der er aspekter ved Lula-regeringens udviklingspolitik, der kan ses som en fortsættelse af den tidligere regerings politik såsom bevarelsen af relativt liberale handelspolitikker og stramme budgetpolitikker (Burgess, 2009: 195-96), men overordnet set blev udviklingspolitikken omlagt efter 2003. Lula-regeringens udviklingsstrategi var baseret på et verdenssyn og en forståelse af Brasiliens muligheder og begrænsninger i forhold til globaliseringsprocessen, der afveg markant fra den tidligere regerings, om end nogle af ændringerne i Cardosos sidste regeringsperiode pegede i samme retning.

Lula-regeringen kritiserede fra starten den ny-liberale model, der var blevet indført i Brasilien i den foregående periode, ligesom denne kritik også blev rettet mod de ledende industrilande, der havde promoveret den ny-liberale dagsorden i udviklingslandene og dermed bidraget til finansiell ustabilitet og voksende global social og økonomisk ulighed. I stedet forsvarede den nye regering behovet for et nationalt udviklingsprojekt, der placerede staten som en central og aktiv aktør.

Med Lula-regeringen udviser Brasilien en ny tro på Brasiliens mulighed for at sikre sig social og økonomisk udvikling og for at gøre Brasilien til en stormagt. Den internationale økonomiske politik blev udformet af en regering, hvor den såkaldte »autonomi«-strømning stod stærkt i udenrigsministeriet *Itamaraty*. Denne strømning stod i modsætning til

den dominerende gruppe i 1990'erne, der havde vægtet behovet for at tilpasse sig globaliseringen og opnå tillid i finansmarkederne via en ny-liberal strategi med økonomisk åbenhed, privatisering og en tilbagetrukket rolle til staten (Souza, 2002: 19-23). Da Lula-regeringen trådte til var der konsensus mellem regeringen og de førende organisationer i erhvervslivet om behovet for at få styr på den eksterne økonomiske sårbarhed gennem en aktiv industripolitik, eksportorientering og en politik, der skulle få statsfinanserne under kontrol (Xing og Christensen, 2012: 41). Hvor finansmarkederne havde været bekymrede for en mulig uansvarlig budgetpolitik, signalerede den nye regering, at den havde til hensigt at fortsætte med at søge en reduktion af statsgælden gennem primære budgetoverskud. Regeringen hævdede således målsætningen for det primære overskud fra 3,75 pct. af bruttonationalproduktet til 4,25 pct. i 2003 (Fishlow, 2011: 71). Der var således elementer af kontinuitet i den overordnede makroøkonomiske politik i forhold til den netop afgåede regering.

Den nye regerings udviklingspolitik antog dog samtidig en anden og mere aktivistisk tilgang til globaliseringen, der fokuserede på statens vigtige funktion som en aktiv og strategisk aktør i sikringen af den sociale og økonomiske udvikling og som en aktiv forsvarer af de nationale interesser i internationale handelsforhandlinger gennem forskellige koalitioner. Regeringen så muligheder for at sikre fornyet vækst gennem statslig strategisk handlen, hvor industripolitik og »autonomi gennem diversificering« stod centralt, ligesom socialpolitikken blev opprioriteret. Det skulle hurtigt vise sig, at den nye regering indførte en aktiv industripolitik, der orienterede sig i retning af at sikre øget national produktion gennem en voksende efterspørgsel såvel i den nationale økonomi som på eksportmarkederne. Socialpolitikken var en del af strategien om at sikre øget efterspørgsel efter nationalt producerede varer, da de

fattige oftest retter deres efterspørgsel mod basale fornødenheder, der produceres lokalt og nationalt. Man kunne også kalde dette for en aktiv og strategisk tilgang til integration i globaliseringen frem for den mere passive åbenhedstilgang i 1990erne, der ikke havde sikret overbevisende resultater. I det følgende diskuteres den nye tilgang.

I 2004 introducerer regeringen sin industripolitik (PITCE), der viser en tilbagevenden til aktive industripolitikker, der stort set var blevet forladt i 1990'erne, hvilket var en del af en international tendens, som Laurits Lauridsen redegør for i dette nummer. Denne politik integrerede eksportpromovering i programmer for industriel udvikling, hvor der er særligt fokus på sektorer med gode muligheder for en konkurrencedygtig deltagelse på det internationale marked (Hermann, 2010: 201). Samtidig bevarede dog åbenhedspolitikken og de strikse makroøkonomiske politikker, som også den tidligere regering havde ført (Burgess, 2009: 195-196). Således kan man ikke tale om, at Brasiliens genindførsel af aktiv industripolitik er en tilbagevenden til den »klassiske« udviklingspolitik (Boschi og Gaitán, 2008: 3-4) fra perioden imellem 1930 og 1989, hvor der havde været en højere grad af toldbeskyttelse af producenter etableret på det brasilianske marked, ligesom sektoren af statsvirksomheder havde vokset sig større og større. I denne nye variant af »udviklingsstaten« antog politikken en mere »globalistisk« orientering, hvor Brasilien søgte at øge sin eksport, internationalisere økonomien og styrke konkurrenceevnen (Cervo, 2012). I starten af Lulas regeringsperiode blev der lagt stor vægt på Sydamerikas betydning som platform for Brasiliens konkurrencedygtige indplacering i den internationale økonomi. Dette indbefattede en fortsat opbakning til infrastrukturintegration og energisamarbejde, ligesom regeringen og BNDES bakkede op om internationaliseringen af brasilianske selskaber. Imellem 1999 og 2005 gik de direkte brasilianske investeringer for størstedelen

vedkommende til nabolandene i Sydamerika (Cervo, 2012: 50). De udenlandske investeringer voksede især efter Lula kom til magten. Ifølge Fishlow (2011: 73) voksede den akkumulerede brasilianske udenlandske investeringer således fra 11 milliarder US \$ i 2003 til 43 milliarder US \$ i 2006. Brasiliens investeringer i udlandet i 2006 oversteg for første gang i historien udenlandske investeringer i Brasilien i løbet af et kalenderår. Der var ofte tale om virksomheder i energisektoren, indenfor minedrift og byggesektoren (Fishlow, 2011: 73). Inden for denne sidste sektor stod brasilianske entreprenørvirksomheder for infrastrukturelle investeringer i Sydamerika. Dette bidrog til forbedrede transportmuligheder til fordel for blandt andet den brasilianske råvareeksport til Asien. Fra 2006 var tendensen vendt, og de store brasilianske virksomheder har hovedsageligt investeret i resten af verden, med hovedvægten på USA, men også Afrika, Europa og Canada (Cervo, 2012: 50).

Denne proces blev understøttet aktivt af den brasilianske stat, der søgte at bakke op om transnationaliseringen af kernen af de førende brasilianske virksomheder (Boschi og Gaitán, 2010: 9; Baumann, 2010: 33-34), bl.a. med BNDES kreditlinjer (Arbix og Martin, 2010: 3). Størstedelen af disse virksomheder og af investeringerne var at finde inden for naturressourceområdet (Cervo, 2010). Jens Arnold (2010: 25) peger på, at BNDES fortsat er den eneste kilde til langsigtet kredit i Brasilien, hvorfor banken er helt afgørende for den strategiske kreditgivning, der her er tale om. Støtten til store nationale virksomheders internationalisering på et globalt niveau har fået voksende strategisk prioritet fra 2008 ifølge Markus Kröger (2008). Denne opgradering af prioriteringen af kredit til internationaliseringen af store brasilianske virksomheder hænger uden tvivl sammen med den nye industripolitik »Program for Produktiv Udvikling« (PDP), som regeringen annoncerede i 2008. PDP var en meget produktionsorienteret politik, der bl.a. lagde vægt på opbakning

til etablering af konkurrencedygtige sektorer og forsvar af allerede eksisterende globalt førende sektorer i Brasilien samt politikker til forsvar af sektorer, der stod i en vanskelig konkurrencemæssig situation (Christensen, 2010: 89). PDP var et forsøg på at styrke innovation og konkurrenceevne på industriområdet og således opgradere den brasilianske industrisektor. Finanskrisen i 2008 kom dog i vejen for en succesfuld udmøntning af strategien (Fishlow, 2011: 78-80).

Under Lula-regeringen har der endvidere været stort fokus på etableringen af institutionelle kanaler til dialog mellem staten og ledende interesseorganisationer i samfundet som vejen til at udarbejde Brasiliens udviklingsstrategier. I forhold til udviklingsstaten i perioden 1930 til 1989 er der den forskel, at der i denne nye periode lægges mere vægt på en kontinuerlig dialog mellem staten og samfundets organiserede interesser såvel fra arbejdsgiver- og arbejdstager-side som med deltagelse af offentlige aktører såsom repræsentanter fra ministerier og BNDES. Ifølge Boschi og Gaitán (2008: 8) er koordineringskapaciteten mellem stat og samfund således blevet forbedret på initiativ fra staten selv. Eksempler på sådanne nye institutioner er »Rådet for Økonomisk og Social Udvikling« (CDES) og det »Brasilianske Agentur for Industriel Udvikling« (ABDI). BNDES' rolle er ligeledes blevet øget væsentligt. For det første deltager BNDES i disse koordineringsmekanismer, ligesom banken også spillede en vigtig rolle i debatten omkring den nye industripolitik. Helt centralt er det dog, at BNDES oplever en stor ekspansion i kreditgivning imellem 2004 og 2006 (Hermann, 2010: 201) og derpå yderligere en skarp acceleration efter 2006 (Arnold, 2011: 20) med indførslen af »Programmet for Acceleration af Væksten« (PAC) i 2007. PAC-planen lagde op til, at Brasilien skulle opnå en vækstrate på 4,5 pct. i 2007 og i de efterfølgende tre år en årlig vækstrate på 5 pct. (Fishlow, 2011: 75). PAC

er et regeringsprogram for investeringer på en lang række områder med tung vægt lagt på infrastrukturinvesteringer (Boschi og Gaitán, 2008: 22). Fishlow forklarer, at PAC-planen for 2007-2010 var fokuseret på tre sektorer, nemlig infrastruktur, energi og sociale investeringer i eksempelvis boligbyggeri og opgradering af boligområder. Størstedelen af investeringerne, hele 60 pct., forudsås inden for energisektoren, der således var kraftigt prioriteret (Fishlow, 2011: 76). Tilsammen skulle de statslige initiativer inden for PAC og PDP sikre regeringens strategiske målsætninger for økonomisk vækst, opgradering af den industrielle sektor inden for avancerede områder samt sikre social fremgang og et stabilt grundlag for etableringen af masseforbrug, hvor de fattige befolkningsgrupper blev inddraget.

Netop det sociale område er meget centralt i Brasiliens nye udviklingsmodel. Arbix og Martin (2010: 4-5) ser det som et strategisk skift i den statslige intervention i økonomi og samfund i det meget socialt ulige Brasilien, at den sociale beskyttelse af de fattigste grupper i samfundet er blevet stærkt opprioriteret via målrettede pengeoverførsler til den fattigste fjerdedel af befolkningen. Herudover har regerings mindstelønspolitik også spillet en væsentlig rolle for reduktionen af ulighed i Brasilien under Lula-regeringen, da mindstelønnen er steget omtrent 60 % i hans regeringsperiode (Christensen, 2010). Finansminister Guido Mantega har lagt stærk vægt på det sociale aspekts centrale betydning i udviklingsstrategien, og han har argumenteret for, at Brasilien under Lula har indført en ny udviklingsmodel, som han kalder for »social developmentalism« (Arbix og Martin, 2010: 7-8), altså en statslig udviklingspolitik, der lægger stor vægt på en målsætning om at sikre økonomisk vækst med øget lighed. Det er værd at bemærke, at regeringen i denne sammenhæng har lagt vægt på, at øgede forbrugsmuligheder for de laveste indkomstgrupper ud over dets sociale sigte også skal

ses som et centralt bidrag til at sikre økonomisk vækst via et dynamisk internt marked i Brasilien. Dette emne er endvidere yderst interessant både fra en teoretisk og en praktisk synsvinkel, idet en række sociale ydelser såsom pensioner er knyttet til mindstelønnen (Neri, 2009), hvorfor stigninger i mindstelønnen betyder et større statsligt forbrug. Dette har ført til kritik af regeringen for en overdrevent lempelig finanspolitik. Regeringen har dog ikke taget denne kritik fuldstændigt til sig, da den har argumenteret for, at dette højere statslige forbrug skal ses både som en retfærdig politik og som en investering, der har væsentlige dynamiske effekter for den økonomiske vækst. Det skal i denne sammenhæng også bemærkes, at de sociale udgifter/investeringer er blevet gennemført samtidig med regeringens bevarelse af en stram politik for primære budgetoverskud. Man kan altså tale om socialpolitikken som et redskab til at modvirke økonomisk stagnation. Denne tankegang og politik kunne måske også være relevant i andre nationale kontekster under den nuværende krise – eksempelvis i flere europæiske lande.

Den brasilianske udviklingsstrategi under Lula indeholder som tidligere nævnt yderligere et meget centralt komponent på det internationale økonomiske område, som Vigevali og Cepaluni har kaldt »autonomi gennem diversificering«. Dette begreb dækker over en tilgang, der satser på en øget geografisk spredning af den brasilianske eksport i retning af udviklingslandene, både i landets egen region og blandt utraditionelle partnere som Afrika, Kina, Indien blandt andre. Gennem diversificering skulle autonomien styrkes både ved hjælp af øget eksport og en reduktion af afhængigheden af de traditionelle markeder blandt de førende industrilande. Ønsket om en øget spredning af eksporten skal dog også ses både som et bidrag i regeringens stabiliseringsstrategi og som et element i den produktionsorienterede strategi og afsøgningen af et øget forbrug af brasiliansk

producerede varer og serviceydelser både i og uden for Brasilien. Autonomi gennem diversificering strategien dækker også over en international politisk dimension, nemlig skabelsen af Syd-Syd koalitioner og indgåelse af partnerskaber med ikke traditionelle partnere som Kina, Sydafrika, Indien og Rusland, der kunne øge Brasiliens indflydelse i internationale forhandlingsarenaer på det økonomiske (og det politiske) område og derved forsvare den nationale interesse med en kritisk tilgang til eksempelvis forhandlinger om international handelsliberalisering og udviklingen af globale regler på dette område (Vigevani og Cepaluni, 2007).

Hensigten med disse forskellige elementer i den brasilianske udviklingsstrategi var at stabilisere økonomien og opnå ny økonomisk vækst med større social lighed, samt en styrkelse af industriens konkurrenceevne. Dette viser også strategiens fokusering på konkrete problemstillinger i brasiliansk økonomi og samfund og på hvordan disse kan afhjælpes igennem en strategi med mange forskellige komponenter, og altså ikke blot eksempelvis industripolitik. Den store vægtning af statslige strategiske handlinger, samarbejde mellem staten og det private erhvervsliv og en stabilisering ved hjælp af en kraftig vækst i en til stadighed mere geografisk diversificeret eksport har skabt bemærkelsesværdige resultater for Brasilien, selvom landet fortsat oplever store økonomiske udfordringer, ikke mindst efter finanskrisens udbrud i 2008.

Blandt analytikere er der nogen uenighed om den rette tolkning af den udviklingsmodel, der udfolder sig i Brasilien efter 2003. Nogle mener som Sean W. Burges (2009), at der er tale om en fortsættelse af ny-liberalismen dog med særlige brasilianske karakteristika såsom en forstærket social orientering og en aktiv stat. Blandt kritikerne af Brasiliens strategi finder vi Markus Kröger (2012), der taler om en ny-merkantilistisk udviklingsmodel baseret på en netværkskultur af samarbejde

mellem de politiske eliter og de økonomiske eliter i de største brasilianske multinationale selskaber, der svækker arbejdstagernes indflydelse. Institutionalismeanalytikere som Arbix og Martin (2010) og Boschi og Gaitán (2008 og 2010) lægger vægt på, hvordan Brasilien har indført en ny type udviklingsstat, der har genindført samarbejdet mellem staten og samfundet i bred forstand, herunder men ikke udelukkende erhvervseliterne, men nu på en anderledes måde end i den klassiske udviklingsstat Brasilien havde imellem 1930 og 1989. Væsentlige forskelle fra den klassiske udviklingsstat i Brasilien er den nuværende globalistiske tilgang med dens fokus på at sikre en stærkere brasiliansk konkurrenceevne, og derudover den sociale politiks centralitet i den nuværende strategi. Amado Luiz Cervo (2012) lægger i modsætning til Kröger vægt på, at staten under Lula støtter op om en lang række samfundsinteresser og altså ikke bare eller især de økonomiske eliter, hvor aktørerne er i indbyrdes konflikt, og i den sammenhæng formår gennem dialog med samfundsinteresserne at udvikle en strategi, der bredt imødekommer de forskellige interessegrupper og på denne måde forsvare den nationale interesse på harmonisk vis. Der skal ikke her argumenteres for et forsvar af en bestemt fortolkning. Formålet er blot at skitsere forskellige forståelser og vurderinger af Brasiliens udviklingsstrategier, om end perspektivet bag denne analyse ligger tættest op af de institutionalistisk orienterede analyser og Amado Luiz Cervos fortolkning.

Efter Lula blev præsident oplevede Brasilien et sandt eksportboom. Fra en eksport på 60,4 milliarder US \$ i 2002 voksede eksporten til 197,9 milliarder US \$ i 2008 (Christensen, 2012: 238) trods en gradvis styrkelse af den brasilianske valuta. Dette bidrog til en relativt succesrig økonomisk vækst på omtrent 4,5 pct. i årligt gennemsnit mellem 2003 og 2008 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 14) og en væsentlig styrkelse af betalingsbalancens løbende poster samt en eksplosiv udvikling i

landets valutareserver og en stærk reduktion i udlandsgældens relative vægt i forhold til eksporten. Ligeledes faldt den brasilianske stats udlandsgæld skarpt. Dette har bidraget til større international tillid til den brasilianske økonomi (Baumann, 2010: 34-37). Eksportens geografiske sammensætning havde ændret sig markant i 2008 i forhold til i 2002. Andelen der gik til USA og EU var således faldet fra 50,7 pct. til 37,4 pct. i denne periode (Christensen, 2012: 239). Denne trend er fortsat efter 2008 og skyldes i særlig grad den stærke stigning i eksporten til Syd som helhed men også til Asien som region. Hvor USA's andel i Brasiliens eksport er faldet fra over 25 pct. i 2002 til under 10 pct. i 2011 er Afrikas andel gradvist vokset til over omtrent 4,5 % (Romano Schutte, 2012: 64 og 70). Men, den helt store ændring kommer dog fra Kina, der i dag er Brasiliens største eksportmarked. Brasiliens eksport til Kina voksede med 780 pct. imellem 2003 og 2009, hvor den nåede op på US \$ 36 milliarder (Haibin, 2010: 188) eller 13,3 pct. af Brasiliens totale eksport (Xing og Christensen, 2012: 47). Eksporten til Kina har efterfølgende fortsat sin himmelflugt.

Imidlertid er Brasiliens eksport i stadig stigende grad naturressourcebaseret, og landets andel i den globale eksport af produkter fra fremstillingsindustrien har været uforandret 0,7 pct. mellem år 2000 og år 2008, mens Kinas andel til sammenligning i samme periode er vokset fra 5,0 pct. til 11,5 pct. ifølge Kevin Gallagher (2010: 5). Brasiliens andel i den globale eksport som helhed i samme periode er steget fra 0,95 pct. til 1,06 pct. (Baumann, 2010: 34), hvilket reflekterer den stigende betydning af eksport i primærsektoren. Laurits Lauridsen peger i sin artikel på det problematiske ved en sådan specialisering, men han peger dog også på, at de forbedrede priser på råvareeksporten, som Kinas voksende appetit efter import på dette område medførte i denne periode, kunne være med til at sikre mere politikrum eller autonomi i den nationale ud-

viklingspolitik. I den sammenhæng skal det påpeges, at Brasiliens eksport- og vækstsucces mellem 2003 og 2008 sammen med politikken for primære budgetoverskud bidrog til, at det lykkedes Brasilien at reducere den interne statsgæld væsentligt. Et voksende skatetryk har ligeledes bidraget væsentligt. Statens skatteindtægter er således steget gradvist fra 24 pct. af bruttonationalproduktet i 1995 til 37 pct. i 2008 (Fishlow, 2011: 25). Alt i alt har dette bidraget til, at finansmarkedernes tillid til den brasilianske økonomi er blevet væsentligt styrket, siden Lula kom til magten. Dette betyder også, at Brasilien i dag kan finansiere sin gæld i national valuta. I 2011 udgjorde den offentlige sektors nettogæld 32,2 pct. af BNP og andelen af den føderale regerings gæld optaget i udenlandsk valuta var faldet til 0 pct. mod omtrent 25 pct. i 2001 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 65, 67 og 71).

Hvis vi ser på en række sociale indikatorer, tegner der sig ligeledes et meget positivt billede. Således er fattigdommen faldet med 36 pct. og absolut fattigdom med 50 pct. imellem 2003 og 2008 (Arbix og Martin, 2010: 28-9). Ligeledes er uligheden faldet drastisk imellem 2002 og 2010 både i en sammenligning af de rigeste og de fattigste 10 pct. af befolkningen, mellem mænd og kvinder, sorte og hvide (Dauvergne og Farias, 2012: 908). Såvel sociale politikker, som kraftige stigninger i mindstelønnen og skabelsen af millioner af jobs i den formelle sektor i en kontekst med lav inflation og makroøkonomisk stabilitet har bidraget til denne udvikling (Arbix og Martin, 2010: 28-9), der endvidere har ført til en stor stigning i befolkningsandelen i middelklassen. Dette betyder endvidere, at det hjemlige marked i Brasilien i voksende grad er blevet den centrale dynamo for den økonomiske vækst, selvom eksporten også har spillet en vigtig rolle. Dette faktum og det forhold, at den brasilianske stats finansielle kapacitet er blevet kraftigt styrket i perioden op til finanskrisen i 2008 har haft afgørende

betydning for Brasiliens svar på finanskrisen og de udviklinger der er fulgt efter finanskrisen. I den følgende analysedel er fokus på Brasiliens udviklingsstrategier og udviklingsmæssige resultater og problemstillinger efter finanskrisens udbrud i 2008.

Brasiliens udfordringer og udviklingsstrategier efter finanskrisens udbrud i 2008

Den succesrige udvikling i perioden 2003 til 2008 efterfulgtes af en opbremsning efter finanskrisens udbrud i 2008. En konsekvens af den internationale finanskrisen var et skarpt fald i Brasiliens eksport i 2009 og en svækkelse af de eksterne økonomiske balancer. Imidlertid havde den succesrige cyklus i forvejen skabt en nedadgående trend for resultatet i betalingsbalancens løbende poster efter rekordåret 2006, hvor Brasiliens overskud nåede op på omtrent 14 milliarder US \$. I 2008 blev resultatet et underskud på 28 milliarder US \$ (Baumann, 2010: 50). Derfor skabte det store fald i den brasilianske eksport i 2009 nye udfordringer i håndteringen af de eksterne balancer. På kort sigt var disse udfordringer dog til at håndtere, blandt andet fordi Brasilien i 2009 havde en negativ nettoudlandsgæld, da de opsparede reserver oversteg udlandsgælden (Baumann, 2010: 48). Eksporten faldt dog drastisk fra 197,9 milliarder US \$ i 2008 til 153 milliarder \$ i 2009 med en stadigt voksende andel til Kina, der var den eneste eksportdestination, der udviste en stigning i 2009 (Christensen, 2012: 238). Denne udvikling førte til et beskedent fald i bruttonationalproduktet i 2009, men det lykkedes hurtigt at sikre ny vækstdynamik gennem en række politiske tiltag. Regeringen svarede igen på den økonomiske nedgang med kontracykliske initiativer med en værdi på omtrent 1 % af landets bruttonationalprodukt. Endvidere udvidede regeringen dets store program for pengeoverførsler til de fattigste familier (Arbix og Martin, 2010: 30) og stimulerede investeringer gennem dets Program for Acceleration af Væksten. Regeringen øgede også lønningerne i den offentlige sektor og

søgte at stimulere kreditgivning i den private banksektor ved at reducere kravene til dens hensættelser af likviditet i Centralbanken (Xing og Christensen, 2012: 48). Som i mange andre lande førte finanskrisen til et tilfrosset kreditmarked, som regeringen således søgte at optø. I denne politik kunne regeringen i særdeleshed bruge de offentlige banker. Således steg kreditgivningen fra de offentlige banker, som led i regeringens politik, med hele 50 pct. imellem finanskrisens udbrud i september 2008 og januar 2010 (Arnold, 2011: 21). Disse heterodokse politikker bidrog til fortsat jobskabelse og vækst i den hjemlige efterspørgsel, hvilket sikrede et begrænset samlet fald i bruttonationalproduktet i 2009 på 0,3 pct. og en tilbagevenden af den økonomiske vækst i 2010 på hele 7,5 pct. (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 14).

Denne udvikling førte imidlertid også til en stadig stigning i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, der i 2010 nåede op på 47,3 milliarder US \$ (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 86-7) som konsekvens af den stærke økonomiske vækst og den medfølgende stigning i importen og som konsekvens af den forværrede konkurrencesituation for store dele af den industrielle sektor.

Eksporten til Kina og Asien fortsatte tendensen med at øge sin vægt i Brasiliens samlede eksport. I 2011 nåede den totale eksport således op på US \$ 256 milliarder, hvoraf 44,3 milliarder US \$ svarende til imellem 17-18 pct. af Brasiliens eksport gik til Kina alene, mens Asien i sin helhed stod for 76,7 milliarder US \$ svarende til 30 pct. af den totale eksport mod 18,9 pct. i 2008. Til sammenligning var USA's andel i Brasiliens samlede eksport 25,9 milliarder US \$ i 2011 svarende til 10 pct. og EU's andel udgjorde 52,9 milliarder US \$ svarende til 21,6 pct. (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 88 og 109; Christensen, 2012: 239). Dette betyder, at andelen af Brasiliens eksport, der går til disse to destinationer har fortsat sin relative

nedgang siden 2008, mens især Asiens og her især Kinas andel har været stærkt voksende. Latinamerika og Caribien havde en andel på 57,2 milliarder US \$ i 2011 svarende til 23,2 pct. og er således stadig et vigtigt marked for Brasilien ikke mindst fordi en stor del af eksporten fra fremstillingssektoren, hvis andel har været for nedadgående i den brasilianske eksport, går til regionen. Hele 47,3 pct. af Brasiliens samlede eksport fra fremstillingssektoren gik således til regionen i 2011 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 95).

Konkurrencesituationen for fremstillingssektoren i Brasilien er imidlertid samlet set blevet stærkt forværret efter finanskrisens udbrud. Dette skyldes ikke mindst presset fra konkurrencen fra Kina men også fra flere andre lande på det brasilianske hjemmemarked og på tredje markeder i Latinamerika, USA og Europa. Dette skyldes ikke mindst de vidt forskellige nationale svar på finanskrisen. På denne baggrund voksede bekymringen i den brasilianske fremstillingssektor for en stærk stigning i importen fra Kina i 2010. Trods et brasiliansk handelsoverskud samlet set over for Kina, var Kinas bilaterale handelsoverskud inden for denne sektor meget stort. Således eksporterede Kina for 24,9 milliarder US \$ til Brasilien inden for dette område mod en brasiliansk eksport på blot 1,4 milliarder US \$ i 2010 (Xing og Christensen, 2012: 49). I denne vanskelige kontekst for den brasilianske fremstillingssektor og med voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster, begyndte Brasiliens finansminister Guido Mantega i slutningen af 2010 at tale om eksistensen af en global valuta- og handelskrig. Hans argument var, at især USA men også EU eksporterede inflation til udviklingslandene gennem deres meget ekspansive monetære politikker efter finanskrisens udbrud. Han pegede endvidere på, at Kina for at bevare sin konkurrencefordel fulgte dollaren med meget begrænsede og kontrollerede opskrivninger af den kinesiske valuta. Dette bevirkede en undervurderet kinesisk valutakurs

og en urimelig konkurrencefordel for bl.a. Kina i forhold til Brasilien og en række andre semi-perifere økonomier som Brasilien, der som konsekvens blev ramt på eksporten fra fremstillingssektoren til USA, EU og Latinamerika (IPEA, 2011: 14; BRICS Policy Center, 2011: 3). Brasiliens valuta styrkedes således med 38 pct. fra starten af 2009 til starten af 2011 ifølge The Economist (13. januar 2011). Disse tendenser i retning af »hollandsk syge« var et alvorligt problem for den brasilianske udvikling, som regeringen forsøgte at svare på efterfølgende. I en nylig artikel forsvarer Barry Eichengreen (2013) dog USA's og Japans ekspansive monetære politikker, idet han påpeger, at disse er yderst positive i forhold til deres egentlige formål, nemlig at undgå økonomisk recession. Han argumenterer yderligere, at konsekvenser af disse politikker i udviklingslande i form af kapitalindstrømning og en styrket valuta måske nok skaber vanskeligheder for disse, men at alternativet, altså recession i lande som USA og Japan, ville ramme dem endnu hårdere. Endeligt påpeger han, at udviklingslandene nu i højere grad deler dette synspunkt, og at de frem for at kritisere disse politikker med en diskurs om at de bidrager til »valutakrig«, nu i stedet fokuserer på at gennemføre passende foranstaltninger i reguleringen af internationale finansbevægelser og af egne finanssystemer. I denne sammenhæng er det dog værd at pointere, at eksempelvis Brasiliens regulering af finanstilstrømningen til Brasilien efter 2009 gik imod de normer, de internationale finansinstitutioner forsvarede på daværende tidspunkt. Chwioroth (2013) argumenterer i en nylig analyse af Brasiliens og Sydkoreas politikker i forhold til internationale kapitalbevægelser efter finanskrisen, at Brasiliens strategi på dette område var at gå frontalt til angreb på de dominerede normer og i stedet forsvare den ide, at forskellige typer af reguleringer af finansbevægelser kunne være nyttige i visse situationer, og i stedet kraftigt kritiserede den dominerende norm. Dette har efterfølgende bidraget til en

voksende accept i de internationale finansinstitutioner og i de ledende vestlige lande af, at reguleringer af internationale finansstrømme til tider kan være en god politik ifølge Chwieroth. Dette peger Eichengreens netop refererede tekst ligeledes på.

I forhold til finansministerens udpegning af en række andre landes politikker som ansvarlige for Brasiliens forværrede konkurrencevilkår, kan man imidlertid også argumentere for, at en række andre forhold, både eksterne og interne, bidrog til denne udvikling. Således kom stærkt stigende råvarepriser brasiliansk råvareeksport til gode, men bidrog samtidig til valutaens styrkelse og vanskeliggjorde industriens konkurrenceevne (IPEA, 2011: 3-4). En anden årsag til den brasilianske valutas styrkelse var at finde i Brasiliens i globalt perspektiv rekordhøje realrente, der tiltrak en stor spekulativ kapitalindstrømning. I 2011 var realrenten på gennemsnitligt 4,8 pct. i en kontekst med ekstremt lave realrentesatser internationalt, og Brasilien oplevede en rekordhøj nettokapitalindstrømning på 65,3 milliarder US \$ (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 53 og 85). Den styrkede valutakurs og den deraf følgende vanskelige udvikling for fremstillingsindustriens konkurrenceevne førte til stor utilfredshed i den brasilianske industrisektor og til en skarp kritik fra BNDES' præsident Luciano Coutinho af regeringens politik (Folha, 2011). Med andre ord anså Coutinho rentepolitikken, som en væsentlig årsag til den manglende konkurrenceevne i den brasilianske fremstillingssektor, ikke mindst på grund af dens bidrag til en styrket Real. Regeringens egen forskningsenhed IPEA advarede i en rapport om, at udviklingen og især Kinas betydning for konkurrenceforholdene inden for fremstillingsindustrien i værste fald kunne føre til en ændring i den internationale arbejdsdeling på mellemlangt sigt, der ville betyde en svækkelse af fremstillingsindustrien i Brasilien. På denne baggrund anbefalede IPEA en række

initiativer til beskyttelse af den brasilianske fremstillingsindustri (IPEA, 2011: 12-5).

Som svar på den truende udvikling indførte finansminister Mantega i løbet af 2011 en række tiltag, der havde til formål at ændre de problematiske tendenser i den brasilianske økonomi for så vidt angik den stærke valutakurs og fremstillingsindustriens forværrede konkurrencemæssige situation. Politikkerne faldt inden for to hovedområder. For det første indførtes en række initiativer, der skulle gøre det mindre attraktivt for udenlandske investorer at efterspørge spekulative investeringer i Brasilien, ligesom den brasilianske Centralbank påbegyndte en politik af rentesænkninger i sidste halvdel af 2011 og videre ind i 2012. For det andet indførte Brasilien en ny industripolitik ved navn »Program Større Brasilien« i august 2011 (forfatters oversættelse).

Lad os først se på regeringens indførsel af øget regulering af kapitalindstrømningen. Brasilien stod i 2011 i et dilemma. En helt central komponent i den makroøkonomiske politik, der havde været med til at stabilisere økonomien og skabe et fundament for den succesrige vækst efter devalueringen i 1999, var, at Centralbanken fastsatte den grundlæggende SELIC rente ud fra forventninger til udviklingen i inflationen. Men, grundet den stigende inflation, der blandt andet skyldtes de stærkt stigende råvarepriser, krævede Centralbankens model, at SELIC-renten blev justeret opad, hvilket Centralbanken også gjorde i slutningen af 2010 og den første del af 2011, hvor den nåede op på 12 pct. (Arnold, 2011: 20). Imidlertid tiltrak den høje rentesats i Brasilien spekulative investeringer. Denne udvikling havde en række uheldige utilsigtede konsekvenser, der viste ulemperne ved den førte makroøkonomiske politik: Den styrkede valutakursen og svækkede landets konkurrenceevne, især for fremstillingsindustrien, og dette førte til en forværring af betalingsbalancens løbende poster.

Som svar på dette dilemma indførte finansminister Guido Mantega en række reguleringer af kapitalindstrømningen. I starten af 2011 indførtes en 6,38 pct. skat på brasilianeres brug af kreditkort i udlandet og i april 2011 øgede finansministeren beskatning på kortsigtet kapitalindstrømning til 6 pct. fra den 2 pct. skat, der var blevet indført i 2009 for at mindske den kortsigtede gæld i fremmed valuta. Ligeledes indførtes krav til at banker, der modtog kortsigtede spekulative investeringer, hensatte en stor del af disse i Centralbanken (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 82-83; Chwioroth, 2013: 18-19). Kritikken af den brasilianske rente- og valutakurspolitik har formentlig spillet ind på det gradvise fald i realrenten. Således begyndte Centralbanken gradvist at nedsætte den grundlæggende SELIC-rente, som endte året på et fortsat højt men dog reduceret niveau med en realrente på 4,2 pct. (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 53). Faldet i realrenten er taget til i styrke efter 2011, og på nuværende tidspunkt (marts 2013) er SELIC-renten 7,25 pct. mens inflationen er mellem 6 og 6,5 pct. (Fleischer, 2013a). Realrenten er altså omtrent 1 pct. Den brasilianske politik med kontrol af kapitalbevægelser mødte nogen modstand internationalt, men er efterhånden også blevet mødt med nogen forståelse fra den Internationale Valutafond, hvor finansminister Guido Mantega forsvarede Brasiliens ret til og behov for at indføre politikker, der kunne sikre økonomiens stabilitet, mens han gik skarpt i rette med de stemmer, der talte imod retten til nationale reguleringspolitikker i forhold til kapitalbevægelser (Christensen, 2013; Chwioroth, 2013: 30-31).

Udover disse tiltag indførte regeringen, som nævnt, også en ny industripolitik »Program Større Brasilien«. Denne politik imødekom nogle af erhvervslivets krav til en øget beskyttelse og promovering af fremstillingssektoren. Fokus i den nye industripolitik var på udenrigshandel, forsvar af industrisektoren og af det hjemlige brasilianske marked

samt på en styrkelse af investeringer og innovation. På udenrigshandelsområdet nedsattes skat på eksport, ligesom man styrkede eksportfinansieringen. I forhold til forsvar af fremstillingsindustriens konkurrenceevne indførtes desuden en nedsættelse af arbejdsgivernes sociale bidrag i forhold til løn fra 20 pct. til 0 pct. frem til december 2012 på en række sektorer, der stod i en vanskelig konkurrencemæssig situation, nemlig inden for konfektion, sko, møbler og software. Endvidere indførtes en styrkelse af handelsforsvaret i overensstemmelse med Verdenshandelsorganisationens regelsæt (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 77-9).

Alle disse tiltag var udtryk for, at man tog problemerne for industriens konkurrenceevne alvorligt, men samtidig var behovet for disse tiltag også udtryk for, at den internationale finanskrisen var kommet i vejen for de store ambitioner i den nye industripolitik PDP fra 2008. Problemerne for fremstillingsindustriens konkurrenceevne er desuden heller ikke blevet løst til trods for, at det er lykkedes Brasilien at reducere realrenten og svække den brasilianske valuta. Brasilien har fortsat vanskeligheder med at skabe ligevægt i de eksterne balancer, og industriproduktionen har været faldende i 2012 (Fleischer, 2013b). Denne tendens er fortsat ind i 2013 og der er forventninger til voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster fra Centralbanken og i endnu højere grad fra den private banksektor, hvor der tales om et muligt underskud på US \$ 90 milliarder i 2013 og US \$ 100 milliarder i 2014 (Fleischer, 2013c). Ligeledes er den økonomiske vækst faldet yderligere fra de beskedne 2,7 pct. i 2011 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 14) til blot 0,9 pct. i 2012 (Fleischer, 2013b), og Brasilien er således gået ind i 2013 med store udfordringer i forhold til sikringen af en fortsat succesrig vækst- og udviklingsmodel.

Afsluttende betragtninger

Brasilien er gået igennem en række udvik-

lingsmæssige udfordringer i løbet af de sidste omtrent 30 år, der er blevet imødegået med forskellige udviklingsstrategier. Den økonomiske ustabilitet i 1980'erne fik Collor-regeringen og de efterfølgende regeringer til at forlade tidligere tiders industripolitikker og andre statsinterventionspolitikker og i stedet satse på økonomisk liberalisering og åbenhed. Det lykkedes dog ikke at skabe et solidt fundament for økonomien ad denne vej i 1990erne. På denne baggrund indførtes en række ændringer i udviklingspolitikkerne efter den brasilianske devaluering i 1999. Især efter at Lula og Arbejderpartiet overtog regeringsmagten har statslige strategiske tiltag fået en ny central rolle. Disse tiltag er sat sammen af en lang række forskellige elementer, der søger at imødegå forskellige problemstillinger i den brasilianske økonomi og samfundsudvikling. Centrale komponenter er genindførslen af en aktiv industripolitik, en stærk satsning på socialpolitiske tiltag, internationalt orienterede politikker, samt reguleringer af finanssystemet, der sigter imod at sikre dets stabilitet. Derudover har en lang række andre politikker også spillet en central rolle. Man kan nævne de øgede skatteindtægter, som sikredes gennem et øget skattetryk og en positiv udvikling i bruttonationalproduktet, en stram budgetpolitik og forsøg på at sikre en konkurrencedygtig valutakurs, selvom dette har været vanskeligt. Den nye udviklingsmodel skabte en lang række udviklingsmæssige succeser, herunder ikke mindst store sociale forbedringer, økonomisk vækst og en stabilisering af økonomien på et solidt grundlag med en reduktion af statsgælden og af eksterne økonomiske ubalancer samt opbygningen af en stor valutareserve.

Finanskrisen i 2008 skabte udfordringer for Brasiliens fortsatte succesrige udvikling, som dog i stor udstrækning blev håndteret effektivt og sikrede yderligere jobskabelse, sociale forbedringer og ny økonomisk vækst uden en dyb økonomisk nedtur. Det hjemlige marked og offentlige kreditgivere spillede en væsent-

lig rolle i denne succesrige håndtering af finanskrisens effekter for Brasilien. Imidlertid har effekterne af finanskrisen og de forskellige nationale svar på denne i andre dele af verden skabt en række nye udfordringer for Brasilien. Ikke mindst oplever landet en vanskelig konkurrencemæssig situation, især fra den kinesiske konkurrence inden for fremstillingssektoren. Selvom Brasilien har formået at reducere sin realrente og at gøre sin valutakurs mere konkurrencedygtig, og selvom regeringen har indført en ny industripolitik i 2011, er det ikke lykkedes regeringen at vende situationen. Brasilien har ganske vist fortsat en stabil økonomi, men den økonomiske vækst er vigende, og landet står med voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster, ligesom handelsoverskuddet er aftagende.

Udviklingen i den internationale økonomi fra starten af 2000'erne skabte gode betingelser for Brasiliens succesrige udvikling imellem 2003 og 2008, ikke mindst på baggrund af stigende priser på landets eksport af naturressourcer, som Kinas voksende efterspørgsel har været med til at sikre. Imidlertid ser Brasilien på nuværende tidspunkt ud til at stå over for de mere langsigtede problematiske effekter af Kinas udviklingssucces, der er en væsentlig faktor bag Brasiliens udfordringer i forhold til en succesrig udvikling af fremstillingssektoren. Brasilien søger at håndtere disse udfordringer med aktive industri- og handelspolitikker, men oplever fortsat store vanskeligheder på dette område. Det vil formentlig være vigtigt for Brasilien at sikre en forbedring på dette område, hvis landet fortsat skal sikre bedre levevilkår for befolkningen på længere sigt.

Alt i alt skal det dog fremhæves, at Brasiliens heterodokse udviklingspolitikker efter 2003 har været succesrige. Strategien med at fokusere på landets forskellige konkrete udviklingsmæssige problemer og søge at løse dem gennem en pragmatisk strategi, der

kombinerer ortodokse politikker, eksempelvis på budgetområdet, med heterodokse politikker, eksempelvis med indførslen af reguleringer af internationale kapitalbevægelser, aktive industripolitikker og socialpolitikker, der tænkes ind i en strategi om at øge efterspørgslen i det interne marked som vejen til øget økonomisk aktivitet og vækst, har vist sig at give gode resultater. Andre lande kunne måske lære noget af Brasiliens eksempel. Eksempelvis kunne Brasiliens aktive socialpolitik som middel til en øget efterspørgsel og en øget økonomisk vækst være relevant i europæiske lande, der er kommet ind i en negativ spiral af offentlige nedskæringer og faldende bruttonationalprodukter. Ligeledes kunne Brasiliens meget aktive politik for regulering af det nationale finanssystem og af kapitaltilstrømning være relevant for andre lande, ligesom den økonomiforståelse, der ligger bag disse politikker kunne tænkes at bidrage til udviklinger inden for økonomisk teori mere overordnet.

Litteraturliste

- Abreu, Marcelo de Paiva (2002), »The Political Economy of Economic Integration in the Americas: Latin American Interests«, *Texto Para Discussão* 468, Department of Economics, PUC-Rio, Rio de Janeiro: PUC-Rio.
- Arbix, Glauco og Scott B. Martin (2010), »Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism«. Præsentation ved »Workshop on »States, Development, and Global Governance« Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison, March 12-13, 2010.
- Arnold, Jens (2011), »Raising Investment in Brazil«, *OECD Economics Department Working Paper*, 900, October 2011, Paris: OECD.
- Baumann, Renato (2010), »Brazilian External Sector so far in the 21st century« i *Revista Brasileira de Política Internacional (special edition)*: pp. 33-53.
- Bernal-Meza, Raúl (1994), *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Latinoamericanos.
- Bernal-Meza, Raúl (2010), »International Thought in the Lula Era« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (*Special edition*), pp. 193-212.
- Bernal-Meza, Raúl og Steen Fryba Christensen (2012), »Latin America's Political and Economic Responses to the Process of Globalization« i Manuela Nilsson og Jan Gustafsson, red., *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS: Palgrave Macmillan, pp. 16-35.
- Boschi, Renato og Flavio Gaitán (2008), »Gobiernos Progresistas, Agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile« i *Análise de Conjuntura (n. 1, jan, 2008)*. Downloaded. Observatório Político Sul-Americano den 25-06-2008 på <http://observatorio.iuperj.br>
- Boschi, Renato og Flavio Gaitán (2010), »Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina« i *Análise de Conjuntura (n. 11, nov, 2010)*. Downloaded. Observatório Político Sul-Americano den 30-03-2011 på <http://www.opsa.com.br>
- BRICS Policy Center (2009), »A recuperação da economia mundial e a Guerra Cambial: Brasil e China em foco« i BRICS Policy Brief, No. 2, Maio de 2011, Rio de Janeiro: PUC-Rio, BRICS Policy Center.
- Burges, Sean W. (2009), »Brazil: Toward a (Neo)Liberal Democracy?« i Jean Grugel og Pia Rigirozzi, red, *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, pp. 195-215.
- Cervo, Amado Luiz (2012), »Brazil in the Current World Order« i *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.1, n.2, Jul-Dec 2012: pp. 35-57.
- Cervo, Amado Luiz (2010), »Brazil's Rise on the International Scene« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (*Special edition*), pp. 7-32.
- Christensen, Steen Fryba (2010), »Brasilien: Den kalejdoskopske vestlige BRIK«, i Christensen, Steen Fryba, Jørgen Dige Pedersen, Clemens Stubbe Østergaard, Mette Skak og Stig Thøgersen, red, *Fremtidens Stormagter: BRIK'erne I det globale spil. Brasilien, Rusland, Indien og Kina*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 73-113.
- Christensen, Steen Fryba (2012), »Brazil's South-South Relations« i Manuela Nilsson og Jan

- Gustafsson, red., *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS: Palgrave Macmillan, pp.231-252.
- Christensen, Steen Fryba (2013), »Brazil's Foreign Policy Priorities« i *Third World Quarterly*, Vol. No. 2, pp. 271-286.
- Chwieroty, Jeffrey M. (2013), *Managing and Transforming Policy Stigmas in International Finance: Emerging Markets and Capital Controls after the Crisis*. Konferencartikkel præsenteret ved International Studies Association ved dets årlige møde i 2013 i San Francisco, Californien, 3-6. april 2013.
- Corrêa de Lacerda, Antônio (2000), »Desenvolvimento e inserção externa da economia brasileira« i Antônio Corrêa de Lacerda, red, *Desnacionalização: Mitos, Riscos e Desafios*, São Paulo: Editora Contexto, pp. 129-141.
- Dauvergne, Peter og Déborah BL Farias (2012), »The Rise of Brazil as a Global Development Power« i *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 5, 2012: pp. 903-917.
- Den Brasilianske Centralbank, BCB (2012), *Relatório Anual: 2011*, Brasília: BCB.
- Eichengreen, Barry (2013), »The world wisely edges away from talk of a currency war« i *Financial Times*, 28/4/2013.
- Fishlow, Albert (2011), *Starting Over: Brazil since 1985*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Fleischer, David (2013a), *Brazil Focus, March 13th to 19th 2013*. Newsletter sent from David Fleischer.
- Fleischer, David (2013b), *Brazil Focus, February 23rd to March 1st 2013*. Newsletter sent from David Fleischer.
- Fleischer, David (2013c), *Brazil Focus, May 4th to 10th 2013*. Newsletter sent from David Fleischer.
- Folha (2011), »Presidente do BNDES volta a criticar política cambial« i *Folha.com*, 12/4/2011. Downloaded on April 14, 2011 from Folha de São Paulo's homepage at <http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww.1.folha.uol.com.br%2Fpod...>
- Furtado, João (2000), »Globalização das empresas e desnacionalização« i Antônio Corrêa de Lacerda, red, *Desnacionalização: Mitos, Riscos e Desafios*, São Paulo: Editora Contexto, pp. 13-42.
- Gallagher, Kevin P. (2010), »China and the Future of Latin American Industrialization« i *Issues in Brief*, 18. Oktober 2010. The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer Range Future.
- Gill, Stephen (1994), »Knowledge, Politics, and Neo-Liberal Political Economy« i Richard Stubbs og Geoffrey R. D. Underhill, red, *Political Economy and the Changing Global Order*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and London: Palgrave Macmillan, pp. 75-88.
- Haibin, Niu (2010), »Emerging Global Partnership« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (Special edition), pp.183-192).
- Hermann, Jennifer (2010), »Development banks in the financial-liberalization era: the case of BNDES in Brazil« i *CEPAL REVIEW* 100, April 2010: pp. 189-203.
- Hirst, Paul og Graham Thompson (1996), *Globalization in Question*, London: Polity Press.
- Khanna, Parag (2012) »Surge of the »Second World««, *The National Interest*, 119, May/June 2012: pp. 62-69.
- Kröger, Markus (2012), »Neo-mercantilist Capitalism and Post-2008 Cleavages in Economic Decision-making power in Brazil« i *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 5, 2012: pp. 887-901.
- Lessa, Carlos Antônio, Leandro Freitas Couto og Rogério de Souza Farias (2009), »Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 52 (1). Brasília: IBRI.
- Li, Xing og Steen Fryba Christensen (2012), »The Rise of China and the Myth of China-led Semi-periphery Destabilization: The Case of Brazil« i Xing Li og Steen Fryba Christensen, red, *The Rise of China: The Impact on Semi-Periphery and Periphery Countries*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Neri, Marcelo (2009), »Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil« i Lael Brainard og Leonardo Martínez-Díaz, red, *Brazil as an Economic Superpower?: Understanding Brazil's changing role in the global economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ocampo, José Antonio (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*. Santiago de Chile: CEPAL og Fondo de Cultura Económica.
- Pang, Eul-Soo (1989), »Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony in Brazil« i Barbara Stallings og Robert Kaufman, red, *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, San Francisco and London: Westview Press, pp. 127-142.
- Pieterse, Jan Nedervie, »Global Rebalancing: Crisis

- and the East-South Turn« i *Development and Change*, 201, pp. 22-48.
- Romano Schutte, Giorgio (2012), »Neo-Developmentalism and the Search of a New International Insertion« i *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 1, n.2, Jul-Dec 2012: pp. 59-93.
- Soares de Lima, Maria Regina (2005), »A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul.« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), pp. 24-59.
- Soares de Lima, Maria Regina (2008), »Brazil Rising: Emergence on Global Stage Leaves Brazilians Divided« i *Spiegel Online*, 10/08/2008. Downloaded 11-02-2013 fra adressen [http://www.spiegel.de/international/world/brazil-rising-emergence-on-global-stage-le ...](http://www.spiegel.de/international/world/brazil-rising-emergence-on-global-stage-le...)
- Soares de Lima, Maria Regina og Daniel Ricardo Castelan (2012), »Os Grandes Países Periféricos na Política Externa Brasileira« i *Boletim de Economia e Política Internacional*, No. 9, Jan-Mar 2012: pp. 127-138.
- The Economist (2011), »Waging the currency war« i *The Economist*, January 13th 2011.
- Vigevani, Tullo og Gabriel Cepaluni (2007), »Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification« i *Third World Quarterly*, Vol. 28 (7): 1309-1326.
- Wigglesworth, Robin (2013), »Markets: The road to redemption« I *Financial Times*, January 31, 2013. Download fra internettet 1. Februar 2013 fra [http://www.ft.com/intl/cms/s/0/613c7dac-6adf-11e2-9670-00144deab4 ...](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/613c7dac-6adf-11e2-9670-00144deab4...)
- Zockun, Maria Helena (2000), »Desnacionalização e vulnerabilidade externa« i Antônio Corrêa de Lacerda, red, *Desnacionalização: Mitos, Riscos e Desafios*, São Paulo: Editora Contexto, pp. 91-104.

Hvad gør den finansielle krise ved den amerikanske økonomilærebog?

**Poul Thøis Madsen, lektor Ph.d., kand. samf. øk.,
ForskningsCenter for Evaluering, Institut for Statskundskab,
Aalborg Universitet, pmadsen@dps.aau.dk**

Den finansielle krise udgør en alvorlig udfordring for økonomer og for den økonomiske teori, men også for den økonomiske lærebog. De tolv mest udbredte amerikanske lærebøger er imidlertid relativt upåvirkede af den finansielle krise. Men set som et samlet hele, er der mere overraskende ganske markante ændringer at spore. Det indikerer, at den finansielle krise kan have et betydeligt forandringspotentiale på lidt længere sigt for såvel lærebøgerne som økonomisk teori i almenhed. Hvorvidt potentialet forløses i fremtidige udgaver afhænger af, hvorvidt krisen fortsætter eller ej og af den generelle holdning blandt økonomer til den finansielle krise.

»Det økonomiske tilbageslag 2007-2009 traumatiserede økonomien og den økonomiske profession. Begivenhederne vil blive dissekeret i årevis for at udvikle en klarere forståelse af, hvordan økonomien fungerer, men også af hvad der gik galt« (McEachern, 2012: 530).¹

Hvorfor lærebøger og finanskrisen?²

Bør læserne af Økonomi & Politik finde det interessant, hvad der står i amerikanske økonomilærebøger? Ja, af to grunde. Siden finanskrisen – forstået som det, der udløste krisen og de deraf følgende økonomisk politiske konsekvenser – slog igennem i 2008, har der for det første været ganske mange røster fremme om, at det burde føre til reaktioner hos økonomerne såvel som til afgørende ændringer af den økonomiske teori. Det er imidlertid ikke let at finde en målestok for,

om der reelt er sket noget, selv om der i udvalgte forskningsmæssige sammenhænge har været ganske markante reaktioner (internationalt set, dog med to gange dansk deltagelse, i Colander et al, 2010 og en ren dansk i Birch Sørensen, Andersen og Andersen, 2011).

Et muligt bud på, hvordan man kan undersøge, om økonomer og økonomisk teori har flyttet sig, er at se nærmere på amerikanske introducerende lærebøger – som en case på, hvordan økonomer har håndteret og kan håndtere den finansielle krise. Stik mod, hvad man måske kunne forestille sig, så er amerikanske økonomiske lærebøger nemlig ganske omstillingsparate og opfanger derfor tidligt nye signaler fra økonomien, økonomer og økonomisk teori (jf. også klassikeren Stiglitz, 1988). Dertil kommer, at selv om der har udviklet sig et stadigt større gab mellem den økonomiske forskning og lærebøgerne (jf. også Colander, 2005), så afspejler lærebøgerne stadig en form for alment accepteret konsensus blandt mainstreamøkonomer om, hvad økonomisk teori egentlig er for en størrelse p.t.

Det andet argument for at rette fokus mod amerikanske lærebøger er, at amerikanerne dominerer inden for økonomisk teori. Deres lærebøger er derfor de mest udbredte i ver-

den, og de udgør som sådan også en model for ikke-amerikanske økonomilærebøger og for, hvordan en majoritet tænker økonomi. Dermed påvirker de selv sagt også såvel undervisere som de underviste. Derfor er det også vigtigt, hvis og på hvilken måde lærebøgerne ændres.

Det er dog et åbent spørgsmål, hvornår lærebøger kan forventes fuldt ud af have fordøjet konsekvenserne af den finansielle krise. De analyserede 12 lærebøger (markeret med * i litteraturlisten) har alle kun haft et skud i bøssens til at integrere den finansielle krise.³ Det er derfor for tidligt til at afdække de endelige konsekvenser. Mit hovedargument for at foretage en analyse allerede nu er, at jeg – som det vil fremgå – rent faktisk kan påvise reelle forandringer af lærebøgerne.

På forhånd vidste jeg også, at der blandt amerikanske økonomer var en forventning om, at lærebøgerne vil blive ændret en del som en direkte følge af den finansielle krise. En fremtrædende lærebogsforfatter som Colander (2010b: 383) spåede således, at lærebøger fremover vil have et kapitel om kriser, og at den makroøkonomiske del vil blive reorganiseret, så den bedre kan forklare krisen. En anden kendt amerikansk lærebogsforfatter Blinder (2010: 386-7) forventede med udgangspunkt i sin egen lærebog, at krisen fører til betydelige ændringer af lærebøgerne i retningen af »større vægt på konjunkturer«, »en sund dosis Keynes', modeller med mere end én (!) rente og en mere udviklet dækning af den finansielle sektor.

Derimod eksisterer der meget lidt viden om hvilke ændringer, der rent faktisk er sket med lærebøgerne som følge af den finansielle krise. En nyere generel analyse af hele 26 introducerende amerikanske lærebøger (Lopus og Paringer, 2012: 300) dækker således særdeles kortfattet (12 linjer!) konsekvenserne af finanskrisen for lærebøgerne. Her refererer og tilslutter de sig Blinders generelle vurderin-

ger. Derudover fremhæver Lopus og Paringer, at lærebøgerne nu i højere grad dækker den finansielle sektor (dog uden at dokumentere eller sandsynliggøre, hverken at det er sket, eller hvorvidt det er en direkte følge af den finansielle krise). Ingen har således systematisk undersøgt, hvordan de økonomiske lærebøger rent faktisk er blevet ændret som følge af den finansielle krise. Denne artikel søger at råde bod herpå.

I det følgende redegør jeg først kort for de centrale metodiske valg. Dernæst præsenterer jeg de mest centrale resultater. På baggrund af lærebøgernes *samlede* indsats diskuterer jeg endelig, hvordan der i endnu højere grad kan ske reelle ændringer af den *enkelte* lærebog. I den forbindelse demonstrerer jeg, hvorfor selv sådanne mere omfattende ændringer langt fra løser de problemer, som den finansielle krise har stillet lærebøgerne overfor. I konklusionen sammenfattes hovedresultatet, og jeg diskuterer årsagerne til lærebøgernes træghed og mulighederne for, at især lærebøgerne men også den økonomiske teori ændres mere i et mere langsigtet perspektiv.

Hvordan undersøger man, om lærebøger er forandret?

Det første trin var at identificere 12 lærebøger, som er revideret *efter* den finansielle krise. Det har jeg gjort med udgangspunkt i en liste over de 27 mest solgte introducerende lærebøger i 2010 fra en amerikansk forelægger. Jeg har valgt at fokusere på de mest bredt anvendte lærebøger, de såkaldte »principles of economics«, der dækker såvel mikro- som makroøkonomi i én samlet bog (som den kendte lærebog af Paul A. Samuelson).

Det næste trin var at afdække, hvad der står i de 12 lærebøger om den finansielle krise. Det er sket dels med udgangspunkt i bøgernes forord, hvor de væsentligste ændringer gerne beskrives (hvis vi ser bort fra Arnold, 2011 og Mankiw, 2012, der ikke har et forord), dels ved at indkredse stikord, der direkte og

indirekte henviser til finanskrisen. Derudover har jeg sammenlignet med sammenfatninger og begrebsanvendelsen i tidligere udgaver af de 12 lærebøger. Overordnet set har jeg, som det vil fremgå nedenfor, underkastet al tekst relateret til den finansielle krise en kvantitativ såvel som en kvalitativ analyse.

Én konsekvens af metoden er, at det, som også fremhævet af en af reviewerne, virker som, at lærebøgerne får en noget uens behandling. Skævheden er imidlertid et resultat i sig selv, da det er en naturlig følge af de store forskelle, der er i, hvor alvorligt lærebøgerne, jf. tabel 1 nedenfor, tager den finansielle krise (for en nærmere beskrivelse af metoden, se nedenfor og Madsen, 2013).

Overvejende kvantitative ændringer af den introducerende lærebog

I første omgang udviklede jeg forskellige kvantitative mål for den finansielle krises påvirkning af forskellige dimensioner ved lærebøgerne (for en oversigt, se tabel 1). Den første optælling tog udgangspunkt i de omfattende stikordsregistre, som er et særligt kendetegn ved den amerikanske introducere-

rende lærebog. Her er den finansielle krise i høj grad nærværende. Der er fra 42 op til 90 stikord for 10 af lærebøger, som ved opslag fører til en omtale af den finansielle krise. Den ældste af lærebøgerne (Colander, 2010 – udgivet allerede september 2009) og den nyeste (Krugman og Wells, 2013) falder uden for ved at have henholdsvis 236 og 150 relevante stikord.

For det andet har jeg optalt det antal sider, der rummer en omtale af den finansielle krise – alt gående fra en enkelt linje til en fuld side. Resultatet er, jf. tabel 1, en dækning på 23 til 72 sider, hvilket skal sammenholdes med lærebøgernes standardlængde på ca. 800 sider (jf. sidetalsangivelsen i litteraturlisten). En stor del af den reelle omtale af den finansielle krise henvises gerne til bokse i 10 af lærebøgerne (fra 7 til 34 sider med bokse) – tydeligt og tydeligt adskilt fra den øvrige tekst – bogstaveligt såvel som indholdsmæssigt, idet hovedteksten som hovedregel ikke forholder sig til bokse om den finansielle krise. Der er således i høj grad tale om isolerede øer af finansiel krise, der reelt ikke interagerer med det øvrige indhold.

Tabel 1: Antal begreber, stikord, sider og bokse relateret til den finansielle krise i 12 US-lærebøger

	Colander (2010)	Parkin (2010)	Bade & Parkin (2011)	Hubbard & O'Bri-en (2011)	Miller (2011)	Schiller (2010)	Arnold (2011)	Case, Fair & Oster (2012)	Mankiw (2012)	Mc-Eachern (2012)	Mc-Connell, Brue & Flynn (2012)	Krugman & Wells (2013)
Stikord	236	41	86	90	42	64	61	79	67	71	79	150
Forskellige begreber	15	15	7	11	7	6	11	11	5	10	10	14
Genbrug af begreber	5	1	0	2	3	2	1	4	0	2	1	1
Sider	53	23	35	72	40	67	29	36	32	41	33	87
Bokse	6	16	19	30	34	23	9	7	19	23	7	39

Note: Lærebøgerne er rangeret efter deres faktiske udgivelsestidspunkt. Ved »Genbrug af begreber« menes der, at begreberne også blev anvendt i udgaver, der blev udgivet før finanskrisen. For referencer til tidligere lærebøger, som der sammenlignes med, se Madsen (2013).

Krugman og Wells (2013) og Colander (2010) skiller sig ud på trods af, at Krugman og Wells også synes at »bokse« krisen. Hele 39 ud af 87 sider har bokse om den finansielle krise. Men 15 af de 39 sider med bokse rummer også seriøse passager om krisen uden for boksene. Dertil kommer, at hovedteksten i modsætning til de øvrige lærebøger også gerne refererer direkte til boksene. Hvad angår Colander (2010), så er der kun 6 sider med bokse ud af 53 sider med finanskrisen.

At krisen ofte behandles påklisset, underbygges også af andre mere kvalitativt orienterede observationer. Når lærebogsforfatterne i deres forord søger at »sælge« bogen og herunder også vil overbevise læseren om, hvor alvorligt lige netop denne lærebog tager den finansielle krise, så afslører omtalen indirekte, at der i høj grad er tale om, at den finansielle krise er inddraget forholdsvis overfladisk: »friske illustrationer« (Schiller, 2010: xv) eller »ny dækning« (Hubbard og O'Brien, 2010: 7) lyder det. Hubbard og O'Brien formår alligevel at integrere den finansielle krise på en naturlig og pædagogisk set overbevisende måde – i starten af flere af de makroøkonomiske kapitler – men i modsætning til Krugman og Wells (2013) og Colander (2010) sker det uden at modificere det teoretiske indhold (mere om det senere). Krisen behandles m.a.o. overvejende deskriptivt i 10 af lærebøgerne.

For det tredje har jeg indkredset de betydelige dele af bøgerne, hvor den finansielle krise *ikke* behandles. Førsteprisen går her til én af de absolut nyeste udgivelser (McConnell et al, 2012: 39-523), der kan mobilisere hele 485 sider i træk uden reel omtale af den finansielle krise. Det er imidlertid langt fra enestående, eftersom alle lærebøger med to undtagelser (McEachern, 2012 og Krugman: 263, 284 og 285) har valgt at anskue den finansielle krise som et rent makrofænomen, hvorfor der som en logisk følge bortabstraheres fra finanskrisen i mikrodelen.

Endelig så har jeg undersøgt et andet mere kvalitativt orienteret spørgsmål, som kan kvantificeres og er relateret til ovenstående: Sker der en samlet fremstilling af finansielle krisers anatomi, eller er behandlingen spredt ud over lærebogen? De fleste af lærebøgerne rummer faktisk en samlet og ganske lang fremstilling af finanskrisen gående fra 1-2 sider til et helt kapitel med fokus på den aktuelle finansielle krise i Colander, (2010), Arnold (2011) og Krugman and Wells (2013).

Kvalitative ændringer af lærebøgerne

Forskningsspørgsmålet kan imidlertid også belyses rent kvalitativt: Har det været nødvendigt for lærebøgerne at ændre det normale indhold for at være i stand til at håndtere den finansielle krise? Ud fra et eksplorativt forskningsdesign har jeg gennem flere år ad flere – også forgæves – veje gradvist indkredset fire veje til at spore centrale kvalitative forandringer: *forord, begreber, kapitelsammenfatninger* (»summaries« o.l.) og endelig *kapitler om finansiell krise*.

Analysen peger på, at *forordet* som hovedregel søger at »sælge« lærebogen ved at give de stedfundne ændringer større opmærksomhed, end de egentlig fortjener – set i lyset af deres substans. Til gengæld letter det analysearbejdet, da selv helt ubetydelige tilpasninger til den finansielle krise, som ellers let kunne overses, hermed bliver fremhævet.

Af to af bøgernes forord fremgår det, som forudsagt af Colander, at den makroøkonomiske del af lærebogen er reorganiseret for bedre at kunne håndtere den finansielle krise. Bade og Parkin (2010: xxv) har således ændret rækkefølgen på to centrale makroøkonomiske kapitler om henh. inflation og arbejdsløshed, så ledighedskapitlet nu kommer først – ud fra den vurdering, at ledighed efter finanskrisen udgør et større problem end inflation i USA. Tilsvarende har McEachern (2012: xviii) som noget nyt valgt at integrere makroøkonomiske fluktuationer i den mikroøkonomiske del

(kapitel 1), samtidig med at to makroøkonomiske kapitler, »På spor af økonomien« og »Ledighed og inflation«, er blevet rykket frem i bogen.

To forord henleder eksplicit opmærksomheden på, at der er to økonomisk-teoretisk funderede begreber, som anvendes for at begribe den finansielle krise. Bade og Parkin (2010) har vurderet, at det har været nødvendigt at introducere et økonomisk begreb, der er nyt for lærebogen: »misligholdelsesrisiko« (»default risk«, s. xxv). Medens Parkin (2010) angiveligt har foretaget »omfattende ændringer« (s. viii) af den tidligere udgaves fremstilling af det såkaldte nitteproblem (»lemon problem«).⁴

En anden mere implicit ændring sker direkte i Schillers (2010) forord. Ved at sammenligne forordene i de to seneste versioner af Schillers lærebog fremstår det klart, at der er sket noget med forordets ånd. I 2010-udgaven fremhæver Schiller med stor selvfølgelighed: »Jeg har altid understreget de problemer, der er fundet med ustabilitet på kort sigt« (s. vii). Denne særlige tilgang blev ikke nævnt i forordet til Schiller (2008). En sandsynlig fortolkning af den slående forskel er, at den finansielle krise gør det mere legitimt og oplagt at præsentere kapitalismen som et ustabilt økonomisk system. I 2008 var Schiller derimod oppe mod den daværende særdeles udbredte forestilling blandt især amerikanske økonomer om »the great moderation«: at de økonomiske recessioner nu var blevet markant kortere, ikke nær så dybe som tidligere og nu forholdsvis enkelt kunne overvindes gennem en aktiv pengepolitik.

Endelig kan det tilføjes, at flere af lærebogsforfatterne lidt paradoksalt har valgt at forholde sig til finanskrisens mikroøkonomiske dimensioner i forordet: Ifølge én af lærebøgerne er det således ikke en selvfølge, at man ser bort fra finanskrisens mikroeffekter. McEachern (2012) fremhæver, at »der ingen

grund er til at isolere mikroemner fra makroeffekter« (s. xvi), hvorfor han ifølge eget udsagn har integreret den finansielle krise i mikrokapitlerne (s. xvi).⁵ En anden af lærebogsforfatterne fremfører, at: »Selve *forestillingen* om, at markedet er effektivt til at allokere knappe ressourcer, blev der nu stillet spørgsmålstegn ved, idet nogle politiske ledere proklamerede kapitalismens undergang og starten på en ny økonomisk verdensorden« (Parkin, 2010: vii, tekstens egen fremhævelse). Tilsvarende skriver Schiller: »Den store økonomiske recession 2008-2009 mindede os nok en gang om, at markeder er magtfulde, men ikke perfekte ...« (2010: vii). De tre citater indikerer, at den finansielle krise er noget, som mikrodelen i princippet kunne spille op mod, men det er ikke en bold, der tages op i hovedteksten.

Hvad angår *begrebsanalysen*, kan man heri gennem forholde sig til følgende spørgsmål:

- a) Anvendes det hidtidige teoretiske begrebsapparat på krisen?
- b) Hvilke nye begreber kan observeres, og er de teoretisk funderede?
- c) Anvendes de nye begreber også på andre økonomiske problemstillinger end den finansielle krise?

Sammenfattende har jeg således undersøgt følgende centrale problemstilling: Er den finansielle krise begrebsmæssig isoleret, eller indgår den som en integreret del af den samlede fremstilling?

Ved at sammenligne det nyeste stikordsregister med tidligere versioners kan man iagttagende, at næsten alle de hyppigst anvendte begreber relateret til den finansielle krise er nye for bøgerne (jf. tabel 1), ofte stammer fra den amerikanske mediedebat, og derfor af samme grund typisk ikke er teoretisk funderede. Undtagelserne er »run på banker« (»bank run«), »indskydergaranti« og »obligationer«.

Obligationer var også et stikord i 5 af bøgerne udgivet før finanskrisen. På den anden side er der centrale økonomiske begreber, som helt er overset i tidligere versioner af lærebøgerne. Mest slående er »finansiel krise« et nyt stikord i *alle* lærebøger på nær Colander (2010). Men heller ikke centrale begreber som »bailout« (løskøb af enten finansielle virksomheder eller stater), »default« (forsømmelse af gæld) og »investeringsbank« blev tidligere set som en del af kernepensum.

To af lærebøgerne (Colander, 2010 og Case, Fair og Oster, 2012) synes på forhånd, jf. tabel 1, med henh. 5 og 4 genbrugte begreber, at være begrebsmæssigt relativt bedst klædt på til at håndtere den finansielle krise. Det kan på den baggrund konkluderes, at den finansielle krise i realiteten har nødvendiggjort udviklingen af et helt nyt begrebsapparat, men at dette apparat er næsten helt isoleret fra bøgernes gennemgående begrebsapparat og samtidig i vid udstrækning er ateoretisk.

Hvad angår *sammenfatningerne*, er de analyseret ud fra den antagelse, at det, der står i en sammenfatning om den finansielle krise, er det, som lærebogsforfatterne også betragter som særligt vigtigt og af almen gyldighed. I det perspektiv er det interessant, at to af lærebøgerne end ikke nævner den finansielle krise i sammenfatningerne (Mankiw, 2012 og Parkin, 2010), medens en række andre (Colander, 2010; Bade og Parkin, 2010; Miller, 2011; Schiller, 2010 og Arnold, 2011) kun har et par linjer i et par sammenfatninger (bortset fra, at Arnold og Colander selvsagt som Krugman & Wells har én lang sammenfatning af finanskrisekapitlet). Fem lærebøger skiller sig ud ved at rumme adskillige linjer i sammenhæng om den finansielle krise i flere sammenfatninger (Hubbard og O'Brien, 2010; McEachern, 2012; McConnell et al, 2012; Case et al, 2012; Krugman og Wells, 2013).

Hvad angår indholdet i sammenfatningerne,

så er det også her et særligt kendetegn, at den finansielle krise beskrives snarere end analyseres – med tre generelle undtagelser (igen er Krugman og Wells, 2013 uden for kategori og behandles derfor særskilt nedenfor, mens Colander, 2010 på dette punkt er på linje med de 10 andre lærebøger):

- 1) *Pengepolitik*: I tre tilfælde forholder lærebøgerne sig til den amerikanske centralbanks nye mere aktivistiske rolle. McEachern (2012) noterer sig, at den finansielle krise har demonstreret, at Fed »vil gøre, hvad det end måtte kræve for at sikre, at banksystemet og økonomien overlever« (s. 614). To andre lærebøger refererer til de værktøjer, som Fed anvender til samme formål: »kvantitative lempelser og lempelige kreditter« (Bade og Parkin, 2010: 845), mens Schiller (2010) lidt mere udførligt betoner, at Fed i en så alvorlig krisituation vil »låne banker flere penge, opkøbe svage aktiver, og endog påtage sig medejerskab« (s. 286).
- 2) *Finanspolitik*: Det er velkendt, at den finansielle krise også har ført til en langt mere aktivistisk finanspolitik – ikke mindst i USA – selv om det før krisen var en integreret del af amerikanske økonomers konsensus, at finanspolitikken primært skulle udgøre en stabil ramme for markedet. Lidt overraskende er det dog kun Bade og Parkin (2010), som observerer »sprækker i [den] konsensus« (s. xxv): »Finanspolitikken blev kontroversiel under 2008-2009 recessionen: keynesianere slog til lyd for aggressive finanspolitiske lempelser, mens andre stod for en mere forsigtig tilgang« (s. 845).
- 3) *Det finansielle system*: Kun Hubbard og O'Brien (2010) forholder sig til den rystelse, som den finansielle krise har givet det finansielle system set som en helhed: »I sidste instans stabiliserede de nye politikker det finansielle system, men de langsigtede effekter er stadig genstand for debat« (s. 895). Og: »Nogle økonomer

og politikere frygter, at den amerikanske centralbanks tiltag under 2007-2009 recessionen kan have reduceret dens uafhængighed« (s. 976).

Hvad angår Krugman og Wells (2013) ellers ret uforandrede kapitelsammenfatninger, kan man iagttagende, at de har brugt den finansielle krise til at videreudvikle deres forståelse af især penge- og finanspolitik i hele fire sammenfatninger (s. 668, 836, 874, og 978). De behandler centrale spørgsmål som uenigheden blandt økonomer om behovet for omfattende besparelser i økonomier, der allerede er i tilbagegang (s. 668), crowding out (s. 836) og den rolle som finans- og pengepolitik nu spiller (s. 978).

Sammenfattende kan det konstateres, at enten ignoreres den finansielle krise i sammenfatninger eller også behandles den deskriptivt, mens mere generelle politiske eller teoretiske implikationer – som man måske netop kunne forvente – er få eller ikke-eksisterende. Den eneste direkte reference til mulige økonomisk-teoretiske implikationer af den finansielle krise er ordet »keynesianere«.

Den sidste af de fire valgte analytiske veje ind i lærebørgernes verden er de tre helt nye *finanskrisekapitler* i hhv. Arnold (2011), Colander (2010) og Krugman og Wells (2013). Analysen heraf dækker tre forskellige spørgsmål, som jeg behandler ét for ét:

Anlægges der et (nyt) teoretisk perspektiv på den finansielle krise?

Ved udarbejdelsen af et sådant kapitel har forfatterne måttet overveje, hvorvidt bogens generelle tilgang uden modifikationer kan håndtere den finansielle krise. Arnold (2011) introducerer eksempelvis en ny distinktion for bogen mellem den reale og finansielle sektor, som reelt ikke anvendes i resten af bogen. I tråd hermed men mindre vægtigt har Krugman og Wells (2013) udviklet deres forståelse af bankvirksomhed og herunder in-

troduceret begrebet »banking crisis«, medens Colander (2010) er nået frem til, at (finansielle) bobler udgør essensen af den finansielle krise, hvorfor dette begreb introduceres i kapitlet og udvikles.

Hvordan er kapitlet om finansielle kriser koblet til resten af bogen (begrebs- og indholdsmæssigt)?

Alle tre kapitler introducerer meget naturligt en hel serie af nye begreber, der også anses for vigtige nok til både at være stikord og til at gentages i kapitelsammenfatninger (med begrebet »behandling« (af finanskrisen) i Colander, 2010 som en enkelt undtagelse). Nogle begreber er nævnt i tidligere kapitler, men for det meste defineres de først i dette kapitel, med tre undtagelser i Arnold (2011): statusopgørelse (»balance sheet«), Taylor-reglen og subprimelån (i en boks).

Et andet kendetegn ved kapitlerne er, at der kun gøres få forsøg på at koble dem til de øvrige kapitler. Krugman og Wells (2013, 934) fremhæver dog, at deres kapitel 30 om finansielle kriser »udvikler diskussionen ... i kapitel 29«. De to andre kapitler har ingen tydelige koblinger bagud eller fremad og er i den forstand fuldstændigt isolerede (bortset fra den begrebsmæssige kobling nævnt før i Arnold). Colander (2010) opererer dog med implicite koblinger: Han videreudvikler to fundamentale modeller fra tidligere kapitler (udbud-efterspørgselsmodellen og AS/AD), så de også indkorporerer forventninger. Og han afslutter kapitlet med en general diskussion af, hvordan den finansielle krise rejser spørgsmålet om, hvordan »hvordan økonomiske modeller kan anvendes i virkeligheden« (s. 773), hvilket er en mere generel diskussion, der har betydning for *hele* lærebogens modelforståelse.

Hvor omfattende er dækningen? (Er der en diskussion af økonomers uenighed, af finanskrisen set i et historisk lys og af mulige langsigtede konsekvenser af krisen?)

En integreret del af den nuværende finansielle krise er, at den har fremhævet uenigheden mellem økonomer, hvorfor man kunne forvente, at det også ville blive taget op. Men uenigheder nævnes stort set ikke i Colanders (2010) og Arnolds (2011) kapitler, mens der er en hel sektion om stramme/lempe-debatten i Krugman og Wells (2013: 950).

Hvor det er vigtigt for Colander og Krugman & Wells at sætte den nuværende krise i et historisk perspektiv (især ift. krisen i 30'erne), så end ikke nævner Arnold denne krise i kapitlet (en så ahistorisk tilgang er langt fra unik, jf. analysen af lærebøgernes undladelssynd på dette område af Giedeman og Lowens, 2008).

Hvad angår de langsigtede konsekvenser (for eksempelvis inflation, globalisering eller den fremtidige finansielle arkitektur nationalt og globalt), så er der næsten tavst. Krugman og Wells stiller et par spørgsmål (2013: 953) medens Colander (2010: 771-73) giver et par fremtidsorienterede råd angående reguleringen af den finansielle sektor.

Læren af finanskrisen for lærebøgerne?

Et oplagt spørgsmål, man kan stille sig selv på baggrund af analysen, er: hvad har lærebøgerne så lært af den økonomiske krise? Svaret er: ikke ret meget set som individuelle bidrag. Tager vi i stedet udgangspunkt i de ændringer, som lærebøgerne har foretaget som samlet hele, har den enkelte lærebog – uden at rokke ved den paradigmatisk kerne – et stort spillerum for i langt højere grad at integrere den finansielle krise i den eksisterende præsentation. Det kan ske enten ved at anvende det eksisterende begrebsapparat eller integrere nye begreber og teorier til at analysere:

a. de underliggende teoretiske årsager, der

ligger til grund for, hvorfor økonomer er uenige om mulige årsager til, midler imod og konsekvenser af den finansielle krise;

- b. ændringerne i den førte penge- og finanspolitik (årsagerne hertil og de sandsynlige konsekvenser vurderet ud fra forskellige økonomiske teorier);
- c. de forskellige mulige langsigtede konsekvenser af den finansielle krise såvel som mulige veje ud af den.

Hvis lærebogsforfatterne tager højde for de tre punkter og samtidig forholder sig til finansielle kriser i et historisk perspektiv, så kan den økonomiske lærebog imødegå en del af den kritik, der i kølvandet på den finansielle krise generelt har ramt økonomer og den økonomiske teori for at være for snæver og have en for kort historisk hukommelse.

Graver vi et stik dybere, så er der imidlertid grænser for, hvor godt lærebøgerne selv set som kollektiv indfanger den finansielle krise. At et centralt økonomisk begreb som »finansiel krise« kun er opslagsord i 8 af de 12 analyserede lærebøger og kun i én af de næstnyeste udgaver, indikerer, at det fænomen langt fra ses som en del af det grundlæggende pensum i økonomi på trods af, at der i virkelighedens verden hele tiden opstår finansielle kriser.

Lærebogsforfatterne kunne også i endnu højere grad have anvendt – ikke bare, hvad vi ved om finansielle kriser historisk (sammenfattet i Rogoff og Reinart, 2009, der også nævnes i to af lærebøgerne), men også teoretisk (eksempelvis centrale forfattere som Keynes og Hyman Minsky). Nøglebegreber fra den økonomiske teori som forventninger og likviditetsfælden kunne med fordel igen (!) få en plads i lærebøgerne kombineret med et begreb som finansiel instabilitet. Samtidig kunne lærebøgerne i langt højere grad – som Colander (2010) allerede gør det i en vis udstrækning – forholdes til typiske årsager til finansielle kriser, finanskrisers forskellige ty-

piske faser, den typiske længde af alvorlige finansielle kriser og de historiske erfaringer med at imødegå finansielle kriser politisk.

Om lærebøgernes problem med at håndtere den finansielle krise nu og fremover

»Alt må forandres, for at alt kan forblive, som det er« (Giuseppe Tomasi di Lampedusa i *Leoparden* fra 1958).

Analysen peger klart på, at lærebogsforfatterne har reageret på den finansielle krise, men at der især for 10 af analyserede bøger er et godt stykke vej, førend man kan tale om, at den finansielle krise tages alvorligt, endsize er reelt integreret i den samlede præsentation. Men hvad er årsagerne hertil, og er der noget, som peger på, at det vil ændre sig fremover?

Hvad angår årsager, så er der antydning af forskellige forklaringer ovenfor. At man i høj grad forholder sig ahistorisk til den finansielle krise skyldes, at der, jf. Giedeman og Lowen (2008), gennem længere tid har været en tendens til at skrive historien ud af lærebøgerne, hvorved teoriapparatet fremstår som tidløst. For det andet er det ikke kun økonomien, men også lærebøgerne, der har brug for en tilpasningstid. For det tredje var lærebøgerne slet ikke rustet til at håndtere så drastiske ændringer, som den finansielle krise repræsenterer, fordi økonomien i en vis udstrækning blev præsenteret som stabil og selvregulerende og uden det store behov for hverken penge- eller finanspolitiske indgreb (som også argumenteret af Gray og Miller, 2011 i deres analyse af mere avancerede lærebøgers muligheder for at håndtere en finansiell krise teoretisk).

Endelig er det ikke mærkeligt, at lærebøgerne kun i begrænset omfang reagerer på den finansielle krise, når konsensus blandt mainstreamøkonomer generelt er, at der skal laves så lidt om som muligt. Nok er der generel enighed om, at den finansielle krise bør føre

til genovervejelser af den økonomiske teori, og Spiegler og Milberg (2011) har observeret hele fire forskellige typer af økonomreaktioner på »det finansielle sammenbrud«, men konkluderer, at selv om den økonomiske teori og økonomerne kom afgørende til kort, så har krisen ikke ført til en »dyb debat« (s. 2). »Konsensus-synspunktet«, der vandt debatten, erkender, at økonomi som disciplin ikke har klaret sig optimalt under krisen, men vurderer, at der forholdsvist let kan lappes på inden for den eksisterende økonomiske metodologi (s. 6).

Så når økonomerne generelt er træge, så er lærebøgerne det også.

Og dog. I en af de før nævnte konsensusøkonomers seneste lærebog (Colander, 2013) sker der langt, langt større ændringer end i nogen af de 12 analyserede lærebøger. Selv rapporterer Colander følgende ændringer *oveni* de ret omfattende ændringer, jeg allerede har redegjort for:

»Dette er ikke en »ændre lidt få ord her og der« revision ... For at gøre diskussionen relevant for disse vanskelige tider er der tilføjet nogle nye kapitler, sket en reorganisering af dele af indholdet og en ændring af rækkefølgen af nogle eksisterende kapitler. Særligt har jeg tilføjet et nyt kapitel med en fortolkning af den nuværende økonomiske nedtur som strukturel stagnation, og kontrasteret den med standardmodeller ... [dertil kommer] en væsentlig opprioritering af diskussionen om den finansielle sektors rolle i krisen ... og [så diskuteres] vanskelighederne med at anvende penge- og finanspolitik til at trække økonomien tilbage til en holdbar vækst« (pp. x-xi)

Det er således muligt inden for en mainstreamlærebogsramme at foretage ganske omfattende ændringer, mens omfanget afhænger af, hvilken tilgang lærebogsforfatterne har til, hvad en lærebog er, kan og skal. Det skal således understreges, at Colander i modsætning til de 11 andre lærebogsforfattere generelt ser det som en dyd at afprøve grænserne for det konventionelle lærebogsformat.

I hvilket omfang der også vil ske større ændringer af de øvrige lærebøgers næste udgave, afhænger selvsagt også af incitamentet til at ændre på lærebøgerne. Stiglitz (1988) fremhævede i sin tid, at der et vist incitament, da det er en del af lærebøgernes raison d'être at forholde sig til, hvad der »aktuelt set optager de studerende«. Og det gør finanskrisen erfaringsmæssigt i høj grad.

Dertil kommer, at lærebøgernes kraftige betoning af, hvor alvorligt de tager finanskrisen, viser, at det at vie finanskrisen opmærksomhed vurderes at være et væsentligt konkurrenceparameter. Så meget at Miller (2011) ikke er en revision, men en opdatering alene med henblik på også at få finanskrisen med. Stiglitz fremhæver imidlertid også, at der er grænser for, hvor store ændringer man kan forvente, og vi skal ikke regne med, at revisionen fører til »en fundamental ændring af indholdet« (1988, 173).

Meget vil også – som i 30'erne – afhænge af den generelle økonomiske udvikling. Hvis den vestlige kapitalisme fortsat stagnerer, vil det øge presset på såvel økonomer, økonomisk teori som lærebøger for at forholde sig til mere til finanskriser, den økonomiske historie øvrigt og til teorier, der ikke p.t. betragtes som mainstream.

Noter

1. De mange korte og lange citater på engelsk, der oftest tjener som dokumentation af resultaterne, har jeg selv oversat.
2. Økonomi & Politik's to anonyme reviewers og ansvarshavende redaktør professor Martin Marcusen takkes for nyttige kommentarer.
3. En dansk lærebog i økonomi som Biede (2012) har faktisk allerede i 2012 i højere grad end de 12 analyserede bøger integreret den finansielle krise.
4. Det har ingen betydning for forståelsen af analysens hovedpointe, hvad begreberne dækker over.
5. Der er dog tale om en særdeles begrænset og lidet synlig mikroøkonomisk dækning.

Litteratur

- Arnold, R.A. (2011), *Principles of economics*, 10. udgave, International Edition, Mason: South Western CENGAGE Learning. 856 s.*
- Bade, R. og M. Parkin (2011), *Foundations of economics*, 5. udgave, International Edition, Boston: Addison-Wesley. 876 s.*
- Biede, H.J., (2012), *Makroøkonomi – videregående uddannelser*, 3. udgave, København: Hans Reitzel.
- Birch Sørensen, P., T.A. Andersen og P. Andersen (2011), *Udfordringer for økonomisk forskning i lyset af den finansielle krise*, Forsknings- og Innovationsstyrelsen, september.
- Blinder, A. (2010), »Teaching Macro Principles after the Financial Crisis«, *The Journal of Economic Education*, 4: 385-90.
- Case, K.E., R.C. Fair og S. Oster (2012), *Principles of economics: global edition*, 10. udgave, Boston, Mass.: Pearson. 813 s.*
- Colander, D. (2010a), *Economics*, 8. udgave, Boston, McGraw-Hill/Irwin, International Student Edition. 901 s.*
- Colander, D. (2010b), »Introduction to Symposium on the Financial Crisis and the Teaching of Macroeconomics«, *The Journal of Economic Education*, 41(4): 383-4.
- Colander, D. (2013), *Economics*, 9. udgave, Boston, McGraw-Hill/Irwin, International Student Edition.*
- Colander, D., H. Follmer, A. Haas, M. Goldberg, K. Juselius, A. Kirman, T. Lux og B. Sloth (2009), »The financial crisis and the systemic failure of academic economics«, *Discussion Paper No. 09-03*. March 9. Copenhagen, Denmark: University of Copenhagen, Department of Economics.
- Colander, David (2005), »What Economist Teach and What Economist Do«, *Journal of Economic Education*, 36(3): 249-60.
- Giedeman, D.C. og A. Lowen (2008), »The Use of Economic History in Introductory Economics Textbooks«, *Journal of Economics and Economic Education Research*, 3: 47-66.
- Gray, J.D., og J.M. Miller (2011), Intermediate macro texts and the economic crisis of 2008-09, *International Review of Economics Education*, 10(1): 133-47.
- Hubbard, R.G. og A.P. O'Brien (2010), *Economics*, 3. udgave, Global Edition, Upper Saddle River: Prentice Hall Pearson. 1038 s.*

- Krugman P. og R. Wells (2013), *Economics*, 3. udgave, New York: Worth Publishers. 1014 s.*
- Lopus, J.S. og L. Paringer (2012), »The Principles of Economics Textbook; Content, Coverage and Usage«, *International Handbook on Teaching and Learning Economics*, Gail, M. Hoyt og Kim Marie McGoldrick, eds. Cheltenham UK/Norhampton, MA, USA: Edward Elgar, pp. 297-306.
- Madsen, P.T. (2013), »The financial crisis and principles of economics textbooks«, *Journal of Economic Education*, 44(3): 197-216.
- Mankiw, N.G. (2012), *Principles of Economics*, 6. udgave, International Edition, Mason: South Western CENGAGE Learning. 856 s.*
- McConnell, C., R. Brue, L. Stanley og S.M. Flynn (2012), *Economics: principles, problems, and policies*, 19. udgave, International Student Edition, Boston: McGraw-Hill International. 855 s.*
- McEachern, W.A. (2012), *Economics: a contemporary introduction*, 9. udgave, International Edition, Mason: South-Western CENGAGE Learning. 814 s.*
- Miller, R.L. (2011), *Economics today. Updated edition*, 15. udgave, International Edition, Boston: Addison-Wesley. 890 s.*
- Parkin, M. (2010), *Economics*, 9. udgave, Global Edition, Boston: Pearson. 984 s.*
- Rogoff, K.S. og C.M. Reinhart (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press.
- Schiller, B.R. (2008), *The Economy Today*, 11. udgave, International Edition, Boston, McGraw-Hill/Irwin.
- Schiller, B.R. (2010), *The Economy Today*, 12. udgave, International Edition, Boston: McGraw-Hill/Irwin. 796 s.*
- Sørensen, P.B., T.M. Andersen og P. Andersen (2011), *Udfordringer for Økonomisk Forskning i Lyset af den Finansielle Krise*, Forsknings- og Innovationsstyrelsen, september.
- Spiegler P. og W. Milberg (2011), »Methodenstreit 2011? Historical perspective on the contemporary debate over how to reform economics«, October, *Working Paper* 06/2011, Department of Economics, The New School for Social Research.

Politisk kronik

1. halvår 2012

Lektor Emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

I den første nytårstale i Danmark holdt af en kvindelig statsminister varslede Helle Thorning-Schmidt strenge tider. Hun sagde, at de fede år lå bag danskerne og de skulle forberede sig på nogle magre år, som ville kræve meget af alle. Nogle finansfolk havde jagtet den hurtige gevinst og flyttet rundt på investeringer, som om det var matadorpenge og ikke menneskers arbejde, hverdag og opsparing. Det stillede, mente hun, regeringen over for mindst to store udfordringer. Der skulle være styr på de offentlige underskud og virksomhederne skulle igen være blandt de mest konkurrencedygtige i verden. Det kunne lade sig gøre, hvis alle forstod, at de skulle yde det, de kunne, til fællesskabet. Ingen kunne blot kræve. Enhver måtte spørge sig selv, hvad de kunne bidrage med. Kun på den måde kunne det danske velfærdssamfund bevares og udvikles. Kort sagt en parafrasering over præsident John F. Kennedys berømte sætning fra hans tiltrædelsestale i januar 1961: Spørg ikke om, hvad samfundet kan gøre for dig, men om hvad du kan gøre for samfundet. Talen kan også ses som et forsøg på at genoplive det gamle socialdemokratiske slogan: Gør din pligt og kræv din ret. I den rækkefølge. Det var blevet mere og mere normalt, at sige ret og pligt, underforstået, at først skal jeg have, hvad jeg har ret til, og derefter kan jeg overveje, om jeg vil gøre min pligt.

Talens primære sigte var at forberede danskerne på fortsat krise, ubehagelige, men nødvendige prioriteringer og omfordelinger samt på, at de ikke skulle forvente hurtige forbedringer af den generelle økonomiske situation hverken i Danmark eller i Europa. Talen indeholdt ikke konkrete politiske initiativer, der kunne relancere regeringsprojektet og -grundlaget og udviske billedet af en svag regering, der var kommet dårligt fra start med meget dårlige meningsmålinger til følge. Kommentatorerne undlod ikke at fremhæve den forspildte mulighed, og det skuffede også dele af regeringspartiernes baglande, men glædede selvfølgelig oppositionen. Den fik hurtigt mere at glæde sig over: Betalingsringen.

Forslaget om at etablere en betalingsring i hovedstadsområdet blev lanceret i Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis fælles skatteudspil »Fair Forandring« fra 2009. Det blev gentaget i de to partiers økonomisk plan »En Fair Løsning« fra 2010. Forslaget sigtede mod at mindske biltrafikken i det indre København, afhjælpe de miljø- og sundhedsmæssige problemer, bilernes udstødning skabte for beboerne, og skaffe flere penge til bedre og billigere kollektiv trafik. Socialistisk Folkeparti havde under valgkampen op til valget i september 2011 agiteret kraftigt

for en sådan trafikløsning og lovede på store busreklamer 40 procent billigere tog- og buskort i København. Det lykkedes partiet trods en udtalt modstand blandt de socialdemokratiske borgmestre i de københavnske omegnskommuner at få en betalingsring med i regeringsgrundlaget. Her stod, at regeringen ville fremsætte forslag om en betalingsring i hovedstadsområdet, at regeringen ville sikre en høringsfase og inddragelse af alle relevante interessenter, at ringen indførtes for at nedbringe trængslen i og omkring hovedstadsområdet, og at indtægterne – som forventedes at udgøre ca. 2 milliarder kroner – skulle anvendes til bedre og billigere kollektiv trafik i og omkring hovedstadsområdet.

Oppositionen var klart imod et sådant forslag, og borgmestrene i omegnskommunerne samt LO i København intensiverede deres modstand. De fandt, at en betaling for at køre i bil til arbejde var at ligne med en ekstraskat for deres befolkninger og medlemmer. Desuden var det uklart, hvor ringen præcist skulle ligge, og hvordan den skulle udformes. Statsministeren erkendte i begyndelsen af januar 2012, at ringen ikke var en perfekt løsning, så gode forslag var velkomne. I begyndelsen februar var hun dog stadig af den opfattelse, at den ville blive til noget, og dette til trods for, at nye beregninger tydede på, at provenuet kun ville blive i omegnen af 800 millioner kroner og ikke de forventede ca. 2 milliarder. Et betydeligt større beløb i tilskud fra staten end først antaget var derfor nødvendigt. Det ville den socialdemokratiske finansminister Bjarne Corydon ikke acceptere.

På pressemøde efter pressemøde måtte statsministeren svare eller træde vande på den byge af spørgsmål, som den danske verdenspresse stillede. Det var åbenbart, at der var opstået en intern uenighed i regeringen mellem Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti. At den var alvorlig, kunne offentligheden aflæse af det faktum, at forhandlingerne nu ikke længere fandt sted i

Trafikministeriet, men foregik direkte mellem finansministeren og skatteminister Thor Möger Pedersen (SF). Det Radikale Venstre forholdt sig bemærkelsesværdigt tavs, mens der udspillede sig en sand magtkamp mellem de to andre regeringspartier.

Den endte med, at regeringen den 21. februar helt droppede betalingsringen. I stedet ville regeringen hæve registreringsafgiften på demo- og leasingbiler, så den kom op på samme niveau som på almindelige biler. Det ville indbringe staten omkring en milliard kroner årligt, som for den ene halvdel vedkommende skulle bruges til flere tog til pendlerne i hovedstadsområdet og den anden halvdel til målrettede takstnedsættelser i den kollektive trafik. Enhedslisten udtrykte stor utilfredshed med, at ringen blev opgivet, men ville dog trods alt støtte regeringens forslag om at skaffe midlerne til at få en bedre og billigere kollektiv trafik.

Et vigtigt punkt i regeringsgrundlaget var opgivet. Løftebrudsdebatten i efteråret 2011 havde taget sit afsæt i de løfter, regeringspartierne havde afgivet under valgkampen, der ikke var blevet medtaget i regeringsgrundlaget. Nu fik debatten ny næring, fordi selv ikke det, der var kommet med i regeringsgrundlaget, kunne vælgerne regne med blev gennemført. Forløbet havde demonstreret en famlende ledelse af regeringen og en dårlig politisk forberedelse af forslaget, der resulterede i en alvorlig intern uenighed og et nederlag til Socialistisk Folkeparti. Utilfredsheden blandt medlemmerne med ledelsen i Socialistisk Folkeparti steg. Regeringens popularitet faldt yderligere, og mon ikke Enhedslistens politiske ordfører Johanne Schmidt-Nielsen ramte den generelle stemning meget godt, da hun bramfrit kaldte regeringen en flok klaphatte.

Regeringen havde i november 2011 fremlagt et udspil til en langsigtet energiplan. Den indeholdt afgiftsstigninger på samlet 5,6 milliarder kroner, når den var fuldt indfaset i 2020.

Sigtet var at gøre Danmark uafhængig af olie og kul inden 2050. De grønne organisationer modtog udspillet meget positivt. Venstre og De Konservative derimod var meget skeptiske. De havde i august 2011 fremlagt deres udspil til en klimaplan, som indeholdt stignende afgifter på 3,6 milliarder kroner. Afgiftsniveauet skulle sænkes betragteligt, hvis de skulle indgå forlig med regeringen. Enhedslisten fandt, at afgifterne vendte den tunge nedad, og krævede derfor en mere socialt afbalanceret finansiering.

Det var regeringens ambition at indgå et bredt forlig og dermed opretholde den mangeårige tradition for brede energiforlig samtidig med, at den kunne demonstrere dens vilje og evne til at samarbejde hen over midten. Men det holdt hårdt. Selvom regeringen i januar 2012 skar omkring en milliard kroner af skatte- og afgiftsbyrderne, fastholdt Venstre sin modstand. Det fik nogle jyske venstreborgmestre til i et brev at appellere til Lars Løkke Rasmussen om at vise lidt mere forhandlingsvilje. Også De Konservative pressede Venstre for at nå til et forlig. Da regeringen i februar nedsatte afgifts- og skatteniveauet med yderligere 750 millioner, løste det sammen med presset på Venstre fra erhvervsorganisationer og eget bagland op for situationen. Med enighed om den økonomiske ramme forhandles der videre om blandt andet udfasning af olie-fyr, om størrelsen af den andel af el-produktionen, der skulle komme fra vindkraft, om andelen af energiforbruget der skulle komme fra andre former for vedvarende energi såsom biogas og bølgeenergi, og om tilskudsordninger til grøn omstilling for virksomheder og private husholdninger.

Den 21. marts indgik alle Folketingets partier undtagen Liberal Alliance et energiforlig. Forliget ville i 2020 betyde, at 49,5 procent af Danmarks el kom fra vind, at energiforbruget ville være faldet med 12 procent i forhold til 2006 og CO₂-udledningen faldet med 34 procent i forhold til 1990. Forliget var en hårdt

tiltrængt succes for regeringen. Et næsten helt enigt Folketing stod bag realiseringen af meget store dele af regeringsgrundlagets centrale punkter om grøn omstilling, og regeringen havde vist, at den kunne arbejde hen over midten, noget der også stod som et selvstændigt punkt i regeringsgrundlaget.

Den 8. maj fremlagde regeringen sin 2020-plan »Danmark i arbejde«. I den lagde regeringen sig på samme niveau som den tidligere regering med hensyn til, hvor stor væksten i det offentlige forbrug skulle være frem til 2020, nemlig 0,8 procent. Det var et stykke under de 1,4 procents vækst Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti havde agiteret for under valgkampen, men de økonomiske konjunkturer i Europa og verden som helhed tilsagde altså nu den lavere vækst. Regeringen havde dog skrevet »mindst« 0,8, idet der var muligheder for at øge det offentlige forbrug lidt mere, hvis alle de reformer regeringen havde i støbeskeen gennemførtes og konjunkturerne i øvrigt bedrede sig lidt. Det var her, kanten til den borgerlige opposition lå. Den ville bruge et eventuelt ekstra økonomisk råderum til skattelettelser og ikke til øget offentligt forbrug. Regeringens støtteparti var klart utilfreds med de 0,8 procent. Det offentlige forbrug skulle stige lige så meget som det private, var kravet.

Overordnet var det ambitionen med planen at skaffe 22 milliarder kroner ekstra i statskassen og øge beskæftigelsen med 180.000 personer fem mod 2020. 9 milliarder kroner skulle bruges til at lukke hullet i statskassen og til en beskeden realvækst i det offentlige forbrug, 2 milliarder kroner til at få flere unge ind på de videregående uddannelser, hvor målet er, at 60 procent af en ungdomsårgang skulle have en videregående uddannelse. 6 milliarder kroner skulle bruges til investeringer i eksempelvis vækst, grøn omstilling, uddannelse og velfærd samt andre 5 milliarder kroner til nye opgave i den offentlige sektor.

De 22 milliarder kroner ville regeringen finde gennem besparelse på forsvaret (2), rabat på Danmarks bidrag til EU (1), en trepartsaftale med fagbevægelsen og arbejdsgiverne (4), en skattereform (3), en reform af førtidspension og fleksjob (2), en SU-reform (2), reformer af blandt andet integration og kontanthjælp (3) samt endelig fra besparelser og effektiviseringer i den offentlige sektor. Planen fik rosende ord med på vejen af en række fagøkonomer, som dog samtidig understregede, at det var en meget ambitiøs plan, der forudsatte, at regeringen i alt væsentligt kom igennem med hele dens reformprogram. De første politiske reaktioner fra partierne indikerede, at det kunne blive nok så vanskeligt.

En af de første hurdler, regeringen skulle passere på vejen mod realiseringen af planen, var at gennemføre trepartsforhandlinger med fagbevægelsen og arbejdsgiverne. Sådanne forhandlinger var en hjørnesten i den økonomiske politik, som Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti gik til valg på i 2011. Kort fortalt var det dengang de to partiers opfattelse, at hvis sådanne forhandlinger kunne føre til, at arbejdsmarkedets parter gik med til, at lønmodtagerne arbejdede 12 minutter mere om dagen, så ville det være et meget vigtigt bidrag til en bedring af de offentlige finanser og Danmarks konkurrenceevne, hvorfor det så ikke var nødvendigt med en omfattende reform af efterlønsordningen.

Som bekendt fik VK-regeringen med Det Radikale Venstres støtte aftalt en efterlønsreform lige forud for valget, og da det flertal stadig bestod efter valget, blev reformen vedtaget. Helle Thorning-Schmidt erklærede efterfølgende, at det var klart, at fagbevægelsen ikke skulle betale to gange. Ønsket om at øge arbejdsudbuddet via en forøgelse af arbejdstiden indgik alligevel i regeringsgrundlaget, hvor der stod, at målet var at indgå en trepartsaftale, som netto øgede arbejdsudbuddet svarende til ca. 20.000 personer frem mod 2020. Det ville betyde færre udgifter til over-

førsler og flere skatteindtægter, så de offentlige finanser forbedredes med netto ca. 4 milliarder kroner. Disse midler skulle reserveres til arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer i bredeste forstand. Frygten for, at lønmodtagerne trods statsministerens udsagn ville komme til at betale to gange, havde deres organisationer med ind i forhandlingslokalet.

Inden de konkrete trepartsforhandlinger begyndte, skulle overenskomsterne på det private arbejdsmarked forhandles på plads og et kommissorium udarbejdes. Den 18. marts tiltrådte LO og Dansk Arbejdsgiverforening en af forligsmanden udarbejdet mæglingsskitse, som herefter blev sendt til urafstemning blandt de omkring 500.000 privatansatte lønmodtagere. Skitsen indeholdt et løft af lønningerne på 1,2-1,7 procent over en to-årig periode. Det var en stigningstakt, der var mindre end den, der fandt sted i de lande, Danmark konkurrerede med. Derudover var der en række forbedringer, såsom højere løn under forældreorlov, forhøjelse af det særlige pensionsbidrag under barsel, hurtigere ret til løn under sygdom, flere midler til efteruddannelse og seniorordninger.

Overenskomsterne blev vedtaget med et komfortabelt flertal, men det var kun 29,3 procent af medlemmerne, der deltog i afstemningen. Det var en historisk bundrekord og udtryk for et resigneret ja. Med så lave lønstigninger havde fagbevægelsen i erkendelse af den økonomiske krises omfang vist tilbageholdenhed og det endda så meget, at der med en inflation på 2,8 procent om året var udsigt til en udhuling af reallønnen. Bevidstheden om dette havde lønmodtagerorganisationerne også med ind i forhandlingslokalet.

De enkelte lønmodtagerorganisationer fremlagde hver især deres oplæg til de forestående trepartsforhandlinger. Et gennemgående træk var, at arbejdstiden først skulle øges, når der opstod et konkret behov for flere hænder, altså når ledigheden faldt markant. Organisa-

tionerne fandt, at det var en umulig opgave at overbevise deres medlemmer om, at de skulle arbejde mere, samtidig med at der var en høj arbejdsløshed. Det var ikke udbuddet af arbejdskraft, der i øjeblikket var problemet. Det var efterspørgslen af arbejdskraft derimod. Arbejdsgivernes synspunkt var, at længere arbejdstid ikke skulle fastlægges gennem overenskomsterne, men gennem lovgivning i form af afskaffelse helligdage eller helst feriedage.

Den 19. april mødtes statsminister Helle Thorning-Schmidt og finansminister Bjarne Corydon med LO's daglige ledelse. Ifølge pressen blev stemningen på mødet så tilspidset, at spekulationerne om, at trepartsforhandlingerne ikke ville ende med en aftale, tog til. Det var i hvert fald klart, at den gensidige tillid ikke var ovevældende. Den 22. maj holdt LO's daglige ledelse et ekstraordinært møde, hvor fagforeningsformændene skulle tage stilling til det udkast til kommissorium, som regeringen havde udarbejdet. Efter at have fået medtaget et par nye emner om arbejdsmiljø og forebyggelse af sygefravær var der enighed om kommissoriet, og trepartsforhandlingerne begyndte officielt den 24. maj med finansminister Bjarne Corydon som forhandlingsleder.

Dagen forinden havde statsminister Helle Thorning-Schmidt for første gang siden valget budt Venstre formand Lars Løkke Rasmussen på en kop kaffe i Statsministeriet og orienteret ham om regeringens økonomiske plan og trepartsforhandlingerne. Han havde advaret regeringen om at bruge trepartsforhandlingerne til at betale »blodpenge« til fagbevægelsen eller til at solde provenuet fra en øget arbejdstid op med Enhedslisten. Den advarsel fastholdt han efter mødet og tilføjede, at Venstre enten kunne modsætte sig enkeltforsalg fra trepartsaftalen, når der skulle stemmes i folketingsalen, eller kunne tilbagerulle de elementer, partiet var uenig i, hvis det lykkedes at generobre regeringsmag-

ten. Bevidstheden om den trussel havde alle forhandlerne med ind i forhandlingslokalet.

Det hed i kommissoriet, at forhandlingerne blandt andet skulle håndtere følgende udfordringer: 1) stigningen i arbejdsudbuddet på netto ca. 20.000 personer skulle tilvejebringes gennem øget arbejdstid for eksempel via ændringer i antallet af ferie- og helligdage, normalarbejdstiden, mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse, flere på fuld tid frem for deltid, mindre sygefravær mv.; 2) flere unge skulle gennemføre en erhvervsuddannelse, frafaldet nedbringes, kvaliteten i uddannelserne højnes og praktikpladsproblemet løses; 3) der skulle peges på nye muligheder for at voksne kunne få et kompetenceløft både fra ufaglært til faglært og fra faglært til videregående niveau og gode muligheder for efter- og videreuddannelse for personer, der allerede havde en videregående uddannelse; 4) overvejelser om, hvordan den danske model, indsatsen mod social dumping og for sikring af et godt arbejdsmiljø kunne styrkes; 5) en vurdering af, om arbejdsdelingen mellem a-kasser og jobcentre kunne justeres; 6) drøftelse af regeringens ungepakke, som skulle sikre flere praktikpladser og begrænse ungdomsledigheden; 7) drøftelse af hvordan afbureaukratisering og målretning af ressourcerne kunne øge fokus på de offentlige kerneydelser og at arbejdet i den offentlige sektor i højere grad orienteredes mod resultater og i mindre grad mod opfyldelse af proceskrav og endelig 8) yderligere muligheder for vækstskabende initiativer inden for rammerne af 2020-planen, herunder om og hvordan øget anvendelse af Offentlig-Privat Partnerskab kunne bidrage til en modernisering af offentlige anlæg og bygninger. Afslutningsvis hed det, at trepartsforhandlingerne sigtede mod, at parterne tilslutter sig et fælles, forpligtende slutdokument.

I sandhed en endog meget omfattende, ambitiøs og åben dagsorden, som, hvis det lykkedes at få en aftale i hus, ville være noget

nær en historisk bedrift. Der var nogle pejlemærker i kommissoriet, men de var ikke særlig detaljeret eller præcist formuleret. Det mest præcise var, at arbejdsudbuddet skulle øges med netto 20.000 personer ved at øge arbejdstiden, men hvordan det konkret skulle ske, var det overladt til forhandlerne at nå frem til. Lønmodtagerorganisationerne opfattede det imidlertid sådan, at nu skulle deres medlemme igen betale noget, selvom de allerede havde betalt ved forringelserne af efterlønsreformen, halveringen af dagpengeperioden og det magre overenskomstresultat. Det blev denne længe kendte uoverensstemmelse, der væltede hele læsset.

Det toneangivende fagforbund Dansk Metal udsendte den 7. juni efter et hovedbestyrelsesmøde en pressemeddelelse, hvori der stod, at forbundet ikke kunne eller ville indgå en aftale, der indebar afgivelse af hellig- eller feriedage, hvilket var, hvad regeringen og arbejdsgiverne tydeligvis stiledede efter. Når Dansk Metal havde indtaget det standpunkt, var sandsynligheden stor for, at flere fagforbund ville følge trop. Derfor meddelte finansminister Bjarne Corydon den 8. juni, at han ikke kunne få enderne til at mødes. Trepartsforhandlingerne var brudt fuldstændig sammen.

Straks begyndte abekasteriet: regeringen havde præsteret et dårligt politisk håndværk, og fagbevægelsen havde ikke haft mod til at tænke ud af boksen. Hvorom alting er, var det et enormt prestigetab både for regeringen og for fagbevægelsen med potentielt vidtrækkende konsekvenser. Det var ikke lykkedes for regeringen og især ikke for statsministeren at få demonstreret over for vælgerne, at det gjorde en forskel, om det var en socialdemokrat, der var statsminister, eller om det var en borgerlig politiker. Historisk havde partiet og fagbevægelsen været to tæt sammenvævede grene af den samme bevægelse – arbejderbevægelsen. De tætte forbindelser var gradvist blevet løsnet mere og mere, og i

1995 havde de kappet de formelle bånd, der sikrede en gensidig repræsentation i hindens styrende organer.

Nu var det kommet så langt, at det stod klart for enhver, at partiet ikke havde den fornødne gennemslagskraft i den faglige gren til at få sin politik igennem, og fagbevægelsen havde mistet det, de hævdede adskilte den fra de nye lønmodtagerorganisationer, nemlig direkte politisk indflydelse på en socialdemokratisk ledet regerings politik. Det kunne på sigt medføre, at Socialdemokraterne ville få endnu sværere ved at hente de tabte stemmer hjem igen, og at medlemsflugten fra fagbevægelsen ville fortsætte med uformindsket styrke. Her og nu betød sammenbruddet, at regeringen manglede 4 milliarder kroner, for at 2020-planens mål om en offentlig vækst på 0,8 procent kunne nås. Andre finansieringskilder måtte findes, og her blev de igangværende forhandlinger om en skattereform interessante.

Skatteminister Thor Möger Pedersen havde i en kronik i Berlingske Tidende den 18. januar løftet sløret for nogle af de overordnede principper, der ville blive lagt til grund for det forslag til en skattereform, som regeringen havde varslet i regeringsgrundlaget. Han skrev blandt andet, at skattereformen startede og sluttede med de hårdtarbejdende lønmodtagere, der stod tidligt op om morgenen, smurte leverpostejmadder, afleverede ungerne og tog på arbejde. Det var dem med jævne lønninger, en skattereform først og fremmest skulle tage hensyn til ved markant at sænke skatten på jævne lønindkomster. Det var et mål for regeringens skattereform, at det i højere grad, end det var tilfældet, skulle kunne betale sig at tage et arbejde i stedet for at være på overførselsindkomst. Det betød, at studerende og kontanthjælpsmodtagere måtte stå over i denne omgang. Han udtrykte håbet om, at et bredt flertal af Folketingets partier ville stå bag en skattereform, fordi reformen

var politikernes forpligtelse til at anerkende dem, der fik det hele til at hænge sammen.

Det var et interessant skifte i betoningen af, hvis interesser der nu skulle prioriteres. Carinasagen havde sat sit aftryk. Den opstod i november 2011 i forbindelse med en diskussion mellem Joachim B. Olsen fra Liberal Alliance, som hævdede, at der ikke var fattigdom i Danmark, og Socialistisk Folkepartis socialordfører Özlem Cekic, som påstod det modsatte. Som bevis for sin påstand fremlagde hun kontanthjælpsmodtageren Carinas budget, som viste, at hun fik udbetalt 9.800 kroner i kontanthjælp efter skat, 3.019 kroner i boligsikring og 2.909 kroner i børnepenge, i alt 15.728 kroner om måneden.

Det affødte mange forargede indlæg i medierne fra lønmodtagere, som følte sig til grin, fordi de havde mindre, det samme eller kun marginalt mere til rådighed end hende, selv om de arbejdede. Socialminister Karen Hækkerup (S) udtalte, at danskerne skulle holde op med at betragte samfundet som et tagselv-bord, som de ikke selv bidrog til. Pligt og ret, – i den rækkefølge. Özlem Cekic erkendte, at det var et dårligt eksempel, hun havde fundet, og hun beklagede den skade, hun dermed havde forvoldt på debatten om fattigdom i Danmark. Den borgerlige lejr fandt derimod eksemplet særdeles gavnligt. De var blevet bekræftet i det, de hele tiden havde hævdet, nemlig at det for alt for mange ikke kunne betale sig at tage et arbejde. Hvorom alting var, havde det afsløret, hvor silden stod i det danske folkehav, og det havde regeringstoppen tilsyneladende taget til sig.

Den 29. maj fremlagde regeringen sit udspil til skattereformen »Danmark i arbejde«, som Socialistisk Folkepartis formand og udenrigsminister Villy Søvndal betegnede som en rugbrødsreform. Det var et meget omfattende reformforslag, som samlet set forventedes at øge arbejdsudbuddet med 14.600 personer og betød skattelettelser i størrelsesordenen

14 milliarder frem til 2022. De største skattelettelser fik lønmodtagerne i kraft af, at beskæftigelsesfradraget på selvangivelsen blev gradvist forhøjet, samt at der skulle indføres en ekstra forhøjelse til enlige forsørgere og i kraft af, at topskattegrænsen gradvist blev forhøjet fra 409.100 til 467.000, hvorved yderligere ca. 250.000 ikke skulle betale topskat. Desuden forhøjedes ældrechecken og pensionstillægget for pensionister med de laveste indkomster.

Skattelettelserne skulle finansieres ved blandt andet at reducere rentefradraget med ca. 1 procent om året fra 2017, forhøje en række afgifter, forhøje beskattningen af finansielle institutioner via en forhøjelse af lønsumsafgiften, flytte 13.600 kroner fra folkepensionens grundbeløb til pensionstillægget, et tillæg, som rige pensionister ikke har krav på at få udbetalt, øget beskatning af fri bil, aftrapning af børne- og ungeydelsen for personer med en årsindkomst på over 700.000 kroner og endelig, at overførselsindkomsterne (kontanthjælp, dagpenge og førtidspension) fremover skulle reguleres efter prisudviklingen og ikke som hidtil efter lønudviklingen. Det betød, at stigningstakten blev mindre, end den ellers ville have været.

Udspillet viste, at regeringen var parat til at rokke ved nogle af Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis traditionelle mærkesager i sine bestræbelser for at øge arbejdsudbuddet og gøre det mere attraktivt at arbejde frem for at få offentlig støtte. Et grundlæggende princip i den danske velfærdsmodel er, at alle er berettigede til at få udbetalt det samme beløb, eksempelvis børnepenge og folkepensionens grundbeløb, uanset indkomstens størrelse. Nu ville størrelsen på udbetalingen blive gjort indtægtsafhængig. Det var også nye toner, at de, der var på overførselsindkomster, skulle være med til at finansiere skattelettelserne for dem, der var i arbejde – oven i købet med en lettelse af topskatten.

Det var da også disse dele af udspillet, der udgjorde de største udfordringer i forhandlingerne, som regeringen håbede kunne være afsluttet inden sommerferien. Det var åbenbart, at de afgørende forhandlingsparter på den ene side måtte være regeringens støtteparti Enhedslisten og på denne anden Venstre. Kun få forventede, at disse to partier kunne deltage i det samme forlig, så regeringen stod i et valg mellem et smalt forlig med venstrefløjnen eller et bredt forlig med deltagelse af et eller flere af de borgerlige partier. Dansk Folkeparti meldte sig ud af forhandlingerne den 14. juni med en salut om, at reformudspillet var ubrugeligt, uretfærdigt og socialt skævt. Betydningen for de parlamentariske muligheder for regeringen af De Konservatives dårlige valgresultat viste sig nu, da partiet manglede fire mandater i at kunne danne flertal alene med regeringen. Det placerede partiet i en marginal forhandlingsposition og indsnævrede regeringens manøvre muligheder.

Enhedslistens position var utvetydigt, at den ikke under nogen omstændigheder ville være med til at forringe vilkårene for modtagere af overførselsindkomster. Skete det, truede partiet med ikke at ville stemme for finansloven for 2013. Den udtrykte skepsis med hensyn til at gøre folkepension og børnecheck indkomstafhængig og med hensyn til de foreslåede afgiftsforhøjelser, fordi de ville ramme lave indkomster forholdsmæssigt hårdest. Men der var trods alt ikke tale om en total og fuldstændig afvisning af at kunne forhandle om dette og meget andet. Selvom lettelse i topskatten bestemt ikke var partiets kop te, tilkendegav det alligevel, at en mindre stigning i topskattegrænsen end den, regeringen havde foreslået, kunne der også forhandles om. Ellers var den generelle holdning, at de rigeste i samfundet skulle betale mere, og at der skulle gøres mere for de arbejdsløse.

Venstre gik til forhandlingerne med krav om væsentligt større skattelettelser, end regeringen havde spillet ud med. I regeringens

2020-plan budgetterede den med at skaffe 22 milliarder gennem en række reformer, der blandt andet strammede reglerne for kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister, fleksjobbere og studerende. Venstre var enig med regeringen i at bruge 9 milliarder kroner på offentligt forbrug, men de resterende 13 milliarder kroner ville Venstre bruge på »reelle« skattelettelser, som det blev udtrykt. Lars Løkke Rasmussen så intet perspektiv i bare at flytte penge fra en lomme til en anden. Ville regeringen ikke gå med til det, var Venstre ikke interesseret i at forhandle skattereform. Venstres regnestykke blev kritiseret af både fagøkonomer og politiske modstandere for ikke at hænge sammen, da partiet efter deres mening brugte nogle af milliarderne to gange, når partiet både ville give »reelle« skattelettelser og samtidig opretholde væksten i det offentlige forbrug på 0,8 procent frem mod 2020. Med de manglende 4 milliarder kroner, som de forliste trepartsforhandlinger ikke kunne skaffe, blev hullet endnu større. Men Venstre stod fast på kravet.

Det lykkedes den 3. juni regeringen at få tilslutning til fra Enhedslisten og de borgerlige partier til at gennemføre en mindre del af skatteudspillet. Det handlede om at lade virksomhederne afskrive 115 procent af beløbet mod de gældende 100 procent, hvis de investerede i maskiner og andet inventar i 2012 og 2013. Ifølge regeringen ville dette investeringsvindue skabe 7.500 nye arbejdspladser. Både Enhedslisten og Venstre understregede, at dette lille forlig ikke skulle tages som udtryk for, at en aftale om hele skattereformen var rykket nærmere.

Forhandlingerne fandt sted på baggrund af en Megafon-måling, der viste en tilslutning til Socialdemokraterne på bare 16,9 procent. Da efterlønskrisen i 1998 var værst for Socialdemokraterne, var tilslutningen 17,7 procent. Socialistisk Folkeparti gik markant tilbage til 5,7 procent mod 9,2 ved valget. Derimod var der stor fremgang til Enhedslisten, som

nu fik 11,3 procent mod 6,7 ved valget. Ingen tvivl om, at de røde vælgere sendte et klart signal om, at de helst så, at regeringen sluttede forlig med Enhedslisten fremfor med de borgerlige partier. Med en frem gang fra 26,7 procent ved valget til 34,0 kunne Venstre gå til forhandlingerne med den selvtillid, det nu engang giver i det politiske miljø at have gode meningsmålinger i ryggen.

Kritikken af Venstres regnestykke, et stigen- de pres fra Venstres bagland, fra erhvervs- organisationerne og fra De Konservative og Liberal Alliance om, at det var på tide, at Venstre bevægede sig ud af hængekøjen, førte til, at partiet på et møde med finansministeren den 14. juni fremsatte et forslag om en lille skattereform, der ikke rakte længere frem end til 2015. Det indeholdt blandt andet en opgivelse af en væsentlig del af de »reelle« skattelettelser, yderligere topskattelettelser, en ny mellemskat, ingen ændringer i folke- pensionens grundbeløb og rentefradraget for boligejere. Regeringen ændrede også i sit ud- spil, blandt andet med tre milliarder kroner til erhvervslivet og infrastruktur samt en udsky- delse til 2016 af reguleringen af overførsels- indkomsterne. Det sidste var nødvendiggjort af, at Dansk Folkeparti var en del af det for- lig, der afgør reguleringerne af overførslerne, så da partiet forlod forhandlingerne, havde det stadig vetoret på området frem til næste folketingsvalg.

Udspillene var i høj grad taktisk bestemte, for nu gjaldt det tilsyneladende alene om at få placeret ansvaret for forhandlingernes sam- menbrud. Det blev en kendsgerning den 17. juni, da Lars Løkke Rasmussen meddelte, at fordi regeringen ikke ville forhandle med af- sæt i Venstres nye skitse, ville der ikke blive yderligere forhandlinger med Venstre. Partiet aflyste et berammet møde i Finansministeriet med den begrundelse, at Lars Løkke Rasmus- sen var rejst til klimamøde i Rio de Janeiro. Herefter begyndte et noget usædvanligt for- handlingsforløb.

De Konservatives leder Lars Barfoed udtryk- te stærk utilfredshed med Venstres adfærd, og han kunne sammen med Liberal Alliance komme til at spille en vigtig rolle, fordi begge partier stadig forhandlede med regeringen og tilsammen kunne skaffe regeringen et flertal. Det mest sandsynlige så dog ud til at være, at regeringen nu måtte forhandle sig frem til et forlig med Enhedslisten. Det var ikke mange konkrete informationer, der slap ud fra for- handlingerne, men det generelle indtryk på Christiansborg var, at et forlig med Enheds- listen om en mindre omfattende reform var inden for rækkevidde.

Det pressede Venstre yderligere, og da det kom frem, at skatteforhandlingerne unødigt havde ligget stille nogle dage, fordi Lars Løkke Rasmussen var taget en omvej til USA for at besøge sin datter og altså ikke, som begrundelsen for aflysningen ellers lød, var taget direkte til Rio de Janeiro. Han foreslog i noget, der lignede en mild panikhandling, at han og Helle Thorning-Schmidt, som også var i Rio de Janeiro, kunne forhandle skat- tereform under klimamødet. Det blev selvføl- gelig afvist af statsministeren, som lakonisk sagde, at skatteforhandlingerne foregik i Fi- nansministeriet i København. Lars Barfoed var usædvanlig skarp i sin kritik af Venstre, og han ledsagede kritikken med en advarsel om, at der nu var en kæmpe risiko for, at det hele endte med en skatteaftale med Enheds- listen. Det ville bestemt ikke være i overens- stemmelse med erhvervslivets og de borgerli- ges interesser. Lars Løkke Rasmussen måtte omgående komme hjem eller sende en for- handlingsdelegation til Finansministeriet.

Så fortog Venstre en kovending af de større. Den 21. juni sagde Lars Løkke Rasmussen på direkte TV2 fra Brasilien, at Venstre var åben for at forhandle, blot ikke om ændringer i rentefradragsretten og overgreb mod folke- pensionisterne. Herefter gik det forbløffende stærkt. Den 22. juni kom en forhandlingsde- legation fra Venstre til møde i Finansmini-

steriet. Lars Barfoed blev under forhandlingerne smuglet ind i forhandlingslokalet ad en hemmelig dør, og efter sammenlagt blot fire timers forhandlinger indgik regeringen en aftale med Venstre og De Konservative.

Forliget indebar, at regeringen på meget lange stræk var kommet igennem med dens udspil. Den måtte dog opgive at nedsætte rentefragdet, opgive ændringen af folkepensionens grundbeløb og pensionstillægget. Reguleringen af overførselsindkomsterne blev flyttet til perioden 2016-2023, og folkepensionister fik samme forøgelse i topskattegrænsen som andre skattepligtige. Men ellers var det regeringens udspil, der kom igennem. Den havde fået forhandlet en bred aftale igennem og dermed opfyldt et af regeringsgrundlagets mål.

Med en så høj grad af gennemførelse af et oprindeligt udspil, som det her var tilfældet, ville det normalt blive betragtet som en politisk sejr. Men det var ikke normalt. Forliget mødte voldsom modstand fra to fronter. Enhedslisten var rasende. Den mente, at de havde indgået en aftale med regeringen, som blot manglede at blive godkendt i partiets hovedbestyrelse. Den beskrivelse af begivenhedsforløbet kunne finansminister Bjarne Corydon slet ikke genkende. Han erklærede, at der forelå en skitse, som var regeringens tilbud til Enhedslisten, og til det tilbud var deres klare tilbagemelding, at de krævede yderligere indrømmelser, før den kunne tiltrædes. Påstand mod påstand. Senere historieforskning må afgøre, hvem der havde ret eller snarere mest ret.

Under alle omstændigheder udtrykte den politiske ordfører Johanne Schmidt-Nielsen sin harme i et for et folketingsmedlem ganske usædvanligt sprog, da hun sagde, at det, regeringen havde valgt at gøre, var at pisse på de mange mennesker, som havde stemt på en ny regering i den tro, at der skulle gøres op med den ulighedsskabende politik, som Lars Løkke Rasmussen og Pia Kjærsgaard

havde ført i ti år. Hun erklærede i samme toneleje, at partiet ikke længere var støtteparti for regeringen, og at de svinestreger, der var lavet i skatteaftalen over for de arbejdsløse og førtidspensionisterne, skulle rettes krone for krone, hvis regeringen skulle gøre sig nogen som helst forhåbninger om at lave en finanslov med Enhedslisten. Godt nok havde regeringen sikret sig en bred aftale med et solidt flertal bag sig, men den havde til gengæld skabt usikkerhed, om den kunne overleve efterårets forhandlinger. Dens kalkule var, at det nok skulle gå, når gemytterne var faldet lidt til ro, og Enhedslisten havde trods alt endnu ikke sagt, at den ville stille et mistillidsvotum til regeringen

Den anden front udgjorde på sigt et nok så alvorligt problem med hensyn til regeringens overlevelse. Socialistisk Folkeparti havde været igennem et konfliktfyldt næstformandsvalg i april. Det havde afsløret en grundlæggende uenighed i partiet mellem dem, der mente, at partiet skulle appellere til de hårdtarbejdende lønmodtagergrupper, og dem, der mente, at det var et for snævert sigte, hvor de svage grupper i samfundet blev overset. De sidste følte sig bekræftet i deres synspunkt, da regeringen indgik skatteforliget med Venstre og De Konservative. Det mødte direkte modstand blandt nogle af Socialistisk Folkepartis folketingsmedlemmer, flere af tillidsfolkene og mange af partimedlemmerne. Der havde fra tid til anden været røster fremme om, at Socialistisk Folkeparti burde trække sig ud af regeringen. Dens politik lå ganske enkelt for langt fra det, der burde være partiets politik. Det krav steg nu i styrke.

Socialordfører Özlem Cekic og EU-ordfører Lisbeth Bech Poulsen bekendtgjorde, at de ville stemme imod aftalen i Folketinget. Sidstnævnte meddelte dog grådskvalt efter et møde i folketingsgruppen, at hun alligevel stemte for, mens Özlem Cekic fastholdt sit nej. Hun fik herefter fratrækt sine ordførerskaber. Det fik uroen i Socialistisk Folkeparti

til yderligere at vokse, og det var kun med meget besvær, at partiets landsledelse havde godkendt skatteaftalen. Et oprør mod partiledelsen ulmede, alt imens den sydeuropæiske gældskrise fortsat belastede de økonomiske konjunkturer i Europa.

Det havde været et ret så begivenhedsrigt 1. halvår med mange trængsler og færre oplyftende begivenheder for regeringen. På nær Det Radikale Venstre var regeringspartierne kommet ganske alvorligt ud af takt med deres vælgere. Betegnelsen »Løftebrudsregeringen« klæbede stadig til den. Det kunne

derfor være en øjenåbner for mange og en slags trøst for regeringen, at »Mandag Morgen« den 20. juni offentliggjorde en analyse, der viste, at Helle Thorning Schmidt og Villy Søvndal havde fået gennemført langt flere af deres forslag, end mediedebatten havde givet indtryk af. Ud af 315 fælles S-SF-forslag fra før valget gik 270 forslag igen i regeringsgrundlaget. 218 af disse havde regeringen allerede gennemført eller taget initiativ til at gennemføre. Analysens konklusionen var, at historien om danmarkshistoriens største løftebrud snarere var historien om et af de mest vellykkede spin i nyere dansk politik.

Hvordan skriver man en bog om velfærdsstaten?

Jens Lehrmann Rasmussen, ekstern lektor,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
jenslehr@gmail.com

Review af

Bent Greve (2012)

Velfærdssamfundet – en grundbog

2. udg., København: Hans Reitzels Forlag.

Carsten Jensen (2011)

Velfærdsstaten – en introduktion

København: Hans Reitzels Forlag.

Jan Plovsing (2013)

Velfærdsstaten og dens udfordringer

Serien Erhverv & Samfund

København: Handelshøjskolens Forlag.

Vores velfærdsstat synes på én og samme tid at være urørlig og at være truet på livet. Ingen politikere eller andre beslutningstagere, som ønsker sig en fremtid, tør kritisere ideen om en velfærdsstat. Omvendt fremmanes ofte truslerne mod velfærdsstaten som én af vor tids største udfordringer.

Der er derfor god grund til at beskæftige sig med velfærdsstaten. Det er der også rigtig mange, der gør. En uges avislæsning vil være nok til at overbevise de fleste herom, men der er selvfølgelig også skrevet bøger om velfærdsstaten. Her skal diskuteres tre af de nyeste tilbud på markedet, skrevet af Bent Greve, Carsten Jensen og Jan Plovsing.

Bøgerne er valgt, fordi de er aktuelle og repræsenterer forskellige tilgange til problematikken. Det følgende er imidlertid ikke en egentlig anmeldelse, men skal snarere ses som et forsøg på at besvare overskriftens spørgsmål i en aktuel kontekst. Dog vil jeg også knytte et par bemærkninger til de enkelte bøger.

Udvalget af bøger er på ingen måde udtømmende. Hvis det skulle være tilfældet, måtte man som minimum have Gunnar Viby Mogensens *Det Danske Velfærdssamfunds Historie* fra 2010 med. Det samme kan siges om Velfærdskommissionens rapport (*Fremtidens velfærd – vores valg*, december 2005) samt de debatindlæg, som har knyttet sig til denne (ikke mindst »Den alternative velfærdskommissions« udgivelser). Disse bidrag bruges i det følgende som referencepunkter, men tages ikke som sådan under behandling.

Hvad kan man forvente af en bog om velfærdsstaten?

Dette er naturligvis helt subjektivt, og jeg kan ikke gøre andet end at besvare spørgsmålet, som jeg finder det rigtigt. Endvidere afhænger svaret selvfølgelig af målgruppen, om end der er nogle grundlæggende forhold, som efter min mening bør tages op i en bog om velfærdsstaten. Disse er:

- En grundlæggende definition og beskrivelse af velfærdsstatens indhold
- En nærmere redegørelse for de vigtigste elementer i velfærdsstaten, f.eks. social sikring, sundhedsvæsen og uddannelse
- En diskussion af de basale årsager til, at velfærdsstaten opstår og opretholdes
- En redegørelse for velfærdsstatens udfordringer og muligheder i fremtiden

Der kan naturligvis være mange andre prioriteringer, som den enkelte forfatter kan anlægge. Dette ses også tydeligt i de foreliggende bøger. I det følgende vil jeg imidlertid primært undersøge bøgernes dækning af ovennævnte emner.

Definitioner

Alle forfatterne beskæftiger sig i forskelligt omfang med at definere de grundlæggende begreber. De gør det på forskellig måde, hvilket understreger, at begreberne nok debatteres livligt, men ikke er defineret konsensuelt.

En banal distinktion – og dog – må straks gøres: Forskellen mellem velfærd, velfærdsstat og velfærdssamfund. Greve bruger flere sider på begrebet *velfærd*. Han giver ikke en egentlig definition, men diskuterer forskellige tilgange, bl.a. fra økonomisk teori, hvor velfærd med Greves ord er omtrent det samme som nytte for den enkelte borger, som primært i denne tilgang betragtes som forbruger. Greve gør opmærksom på, at nytte/velfærd er individuelle, at f.eks. betydningen af fritid kan være vidt forskellig fra person til person. De klassiske problemer med at opgøre nationalproduktet får også en omgang.

I denne forbindelse kunne en diskussion af værdiansættelsen af offentlige goder og offentlig service være særdeles interessant. Ingen af forfatterne finder anledning til at referere til Amartya Sens arbejder, selvom han er bredt anerkendt som en vigtig bidrager til litteraturen om velfærd (se f.eks. Sen, 1999).

Velfærdssamfund defineres af Plovsing som »relativt velstående, demokratiske lande med markedsøkonomi, som anvender en væsentlig del af samfundets ressourcer på social sikring, sundhed og uddannelse til borgerne« (pp. 8-9). Plovsing definerer herefter *velfærdsstater* som de velfærdssamfund, »hvor staten ... spiller en afgørende rolle for borgerenes sociale sikring, sundhed og uddannelse«.

Denne definition passer ganske godt til den virkelighed, vi kender, men hvad hvis f.eks. Sverige helt afskaffer offentligt engagement i sundhedsvæsenet, men til gengæld etablerer offentlig kontrol med boligmarkedet? Er det så ikke længere en velfærdsstat? Det forhold, at Plovings definition passer udmærket til virkeligheden, siger noget vigtigt om velfærdsstatens og -samfundets afgrænsning. Det indikerer også, at velfærdsstaterne har nogle fælles træk, som næppe er tilfældige.

Velfærdsstat defineres af Greve således (p. 24):

»Ved en velfærdsstat forstås et institutionaliseret system, hvor agenterne staten, markedet og civilsamfundet indgår i skiftende relationer med det formål at optimere samfundets velfærdsfunktion, og hvor graden af offentlig involvering er tilstrækkelig stor til at kunne modvirke konsekvenserne af markedsfejl, herunder sikre en garanteret minimumslevestandard ...«

Det er selvfølgelig noget rod at blande staten og andre aktører ind i definitionen af velfærdsstaten (definitionen ville have passet bedre til velfærdssamfundet), men bortset fra det bringer Greve to vigtige elementer i spil: *Civilsamfundet* spiller en vigtig rolle i de fleste velfærdssamfund bl.a. som »bagstopper« for de offentlige bistandssystemer og som sparingspartner. Ofte er civilsamfundets organisationer også igangsætter på områder, hvor staten (endnu) ikke er aktiv. Desværre gør ingen af forfatterne noget videre ud af dette.

Markedsfejl er også særdeles vigtige i forbindelse med velfærdssamfundet/staten. Disse

ses ofte som selve velfærdsstatens raison d'être: Markedsfejl medfører, at velfærdsstatens ydelser som sundhed, uddannelse mm. ikke kan tilvejebringes af markedsaktører i tilstrækkelig grad. Dette skyldes forekomsten af asymmetrisk information og »adverse selection«, se herom i standardlitteraturen om offentlig økonomi, (f.eks. Rosen og Gayer, 2010).

Jensen har den mest teoretiske tilgang af de tre forfattere og foreslår denne definition (p. 17):

»En velfærdsstat er en stat, hvor organiseret magt er anvendt til at modificere markedskræfterne på to måder. For det første ved at garantere individer og familier en minimusindkomst uafhængigt af markedsværdien af deres arbejdskraft og ejendom. For det andet ved at reducere usikkerheden i forbindelse med en række sociale begivenheder ...«

Her ses igen et fokus på markedernes utilstrækkelighed. Ingen af de nævnte definitioner – eller bøger i det hele taget – gør imidlertid noget ud af at forklare, hvorfor vores velfærdsstater ser det som sin opgave at påtage sig netop disse opgaver og ikke nogle helt andre. Det vil jeg forsøge på i det følgende afsnit.

Afgrænsning af velfærdsstaten

Forfatterne er altså nogenlunde enige om, at velfærdsstaten er karakteriseret ved at påtage sig visse opgaver i større eller mindre grad. Blandt disse indgår

- Sikring af en minimal levestandard
- Uddannelse til alle (gratis eller til beskedne priser)
- Gratis sundhedsvæsen (evt. med en beskednen brugerbetaling)
- Beskyttelse mod visse (men ikke alle) »sociale begivenheder«, herunder
 - Sygdom
 - Alderdom
 - Arbejdsløshed

Der er almindelig enighed om, at en velfærdsstat bør omfatte ovennævnte forhold. Dette gælder de nævnte forfattere og i øvrigt også de allerfleste valgte politikere. I ét eller andet omfang gælder dette også for alle de lande, som betegnes som velfærdssamfund/stater. Graden af konsensus er så stærk, at der næsten aldrig stilles spørgsmål ved velfærdsstatens afgrænsning. Netop derfor havde det været forfriskende, hvis de tre forfattere havde taget dette spørgsmål op. Det gør de desværre ikke. Et par oplagte eksempler:

Bolig: Hvis velfærdsstaten skulle garantere en minimumsstandard, burde det vel også omfatte en minimal bolig? Men hver sensommer opleves en markant mangel på boliger blandt studerende, uden at det opfattes som velfærdsstatens problem. (At der bygges kollegier mm. med offentlige tilskud er så noget andet; men en egentlig forpligtelse fra velfærdsstatens side findes ikke).

Mad: Det samme kan siges om fødevarer. Borgerne har ret til kontanthjælp mm. for at kunne opretholde en minimal levestandard, men en egentlig garanti for forsyning med fødevarer gives næppe.

Beskæftigelse: Arbejdsløshed betragtes som én af de nævnte sociale begivenheder, hvor velfærdsstaten udbetaler understøttelse. Dette betragtes naturligt som en del af velfærdsstatens opgaver. Men garanti for beskæftigelse findes som bekendt ikke.

Dette er blot tre eksempler på problemer, som udmærket kunne tænkes at være omfattet af velfærdsstatens opgaver. Alligevel er der almindelig enighed om, at dette ikke bør være tilfældet. Hvorfor? Dette spørgsmål kunne man godt forvente, at forfattere til bøger om velfærdsstaten/samfundet tog op. Det er desværre ikke tilfældet her.

I øvrigt er svaret enkelt: Bolig, mad og beskæftigelse menes at være behov, som i ri-

meligt omfang kan dækkes gennem markedsaktørernes aktiviteter. Boliger, mad og jobs bliver simpelt hen udbudt på markedet, uden at det offentlige behøver at blande sig i det på anden måde end ved at sikre borgerne en minimal indkomst. Om dette så er rigtigt, kan i de enkelte tilfælde diskuteres.

Velfærdsstatens fremkomst – historie og teori

Velfærdsstatens tidligste spirer siges som regel at fremkomme i slutningen af 1800-tallet. Bismarcks berømte reformer i Tyskland dannede forbillede også i Danmark, hvor man ofte sætter velfærdsstatens startmærke ved indførelsen af aldersrenten i 1891. Derefter er det som bekendt gået slag i slag, således at de offentlige nettoudgifter til velfærdsstaten i 2007 udgjorde 24 pct. af BFI (Plovsing s. 18; 2007, er valgt for at undgå de konjunkturbestemte ændringer i kølvandet på finanskrisen). Nedenfor nævnes nogle hovedpunkter som gengivet i Plovsing kap. 5 (pp. 89-109):

- 1891 Aldersrenten
- 1892 Sygekassen (erstattes i 1970 af den offentlige sygesikring)
- 1907 A-kasser og arbejdsløshedsunderstøttelse
- 1921 Invalidere, i dag kendt som førtidspension
- 1933 (Steinckes) Socialreform, som indfører retsprincipper
- 1957 Folkepension
- 1976 Bistandsloven

Med bistandsloven kan det med en vis ret hævdes, at velfærdsstaten er fuldført. Efter denne periode er reformerne som hovedregel karakteriseret ved at være udgiftsneutrale eller sigte mod reduktion af det offentlige udgiftsniveau.

Så vidt historien. Men hvorfor skete det? Og hvorfor er det, i ét eller andet omfang, gået tilsvarende i mange andre lande? Dette diskuteres udførligt i Jensen, til gengæld kun spo-

radisk i de andre bøger. Jensen diskuterer to stridende forklaringer: Magtressource teorien og Varieties of capitalism-tilgangen.

Magtressource teorien lægger vægt på fremkomsten af arbejderklassen i forbindelse med industrialiseringen. Arbejderklassens vækst indebærer, at den politiske magt i stigende grad tilfalder denne, særlig når en stærk arbejderbevægelse er til stede. Kernen i denne teoridannelse er altså, at velfærdsstaten bliver skabt for at imødekomme arbejderklassens behov. Styrken af arbejderklassens organisering er herefter afgørende for velfærdsstatens konkrete udformning, se nedenfor.

Jensen gør også rede for en konkurrerende tilgang, nemlig *varieties of capitalism*. Ifølge denne skyldes velfærdsstatens fremkomst en alliance mellem arbejdere og kapitalejere. Sidstnævnte har nemlig en egeninteresse i, at arbejderne kan klare sig under omstillinger, som erhvervslivet må gennemgå i en dynamisk kapitalistisk økonomi. Hvis velfærdsstaten ikke fandtes, ville kapitalejerne miste en stor del af de værdier, de har investeret i uddannelse og oplæring af arbejderklassen, hver gang økonomien kom i krise, eller større strukturændringer fandt sted. Kapitalejerne har altså selv en interesse i velfærdsstaten, hvilket ifølge denne tilgang er årsagen til, at indførelsen af velfærdsstaten er gået forholdsvis smertefrit.

I Jensen findes en interessant diskussion om de alternative teoris forklaringsstyrke. Imidlertid er der ikke i Jensens fremstilling nogen forklaring på, at velfærdsstaten under sin udvikling er kommet til at omfatte de ovennævnte elementer og ikke nogle helt andre. Og dog er forklaringen enkel, nemlig markedsfejl, se ovenfor.

De nævnte goder (minimumsindkomst, syge- og arbejdsløshedsforsikring og uddannelse) er desuden karakteriseret ved en høj indkomstelasticitet. Når indkomsterne stiger,

vil befolkningen efterspørge mere af de pågældende goder. Den procentvise stigning i efterspørgslen vil typisk være højere end den procentvise indkomststigning (eller, på økonomifagsprog, indkomstelasticiteten er større end 1). Dette er den såkaldte *Wagners lov*, som omtales hos Jensen p. 85. Denne forklarer ikke bare velfærdsstatens fremkomst, men også hvori væksten af den offentlige aktivitet består. Dog forklarer den ikke alt, idet f.eks. at USA's gennemsnitsindkomst er højere end de fleste europæiske landes, men velfærdsstatens omfang er mindre.

Også et andet forhold kan Wagners lov forklare. Forfatterne er enige om, at etableringen af et vist økonomisk niveau er nødvendigt for at etablere en velfærdsstat, så de findes faktisk kun i forholdsvis rige lande. Dette forklares ikke nærmere bortset fra vage hentydninger til, at fattigere lande »ikke har råd« til en velfærdsstat. Dette argument holder imidlertid ikke, da fattige lande ganske rigtigt har færre ressourcer, men til gengæld vil både overførselsindkomster og serviceydelser være tilsvarende billigere end i de rige lande. Wagners lov kan derimod forklare forholdet, idet befolkningen i fattigere lande med lave indkomster simpelt hen ikke prioriterer velfærdsstatens ydelser. Andre behov som den umiddelbare forsyning med mad, bolig mm. prioriteres højere.

Velfærdsstatens typologi

De forskellige typer af velfærdsstater er genstand for en omfattende diskussion i litteraturen. For en ordens skyld gengives typologien her:

Den universelle eller nordiske velfærdsstat, hvis ydelser og service er universelle rettigheder for borgerne, og som fortrinsvis er finansieret gennem skatter.

Den kontinentale velfærdsstat, hvor rettigheder til de forskellige ydelser er afhængig af borgernes deltagelse på arbejdsmarkedet.

Finansieringen foregår primært gennem den enkelte borgers og arbejdsgivernes forsikringsindbetalinger. Denne type velfærdsstat er almindelig i det kontinentale Europa.

Den liberale velfærdsstat, som fortrinsvis hviler på frivillige forsikringsordninger og statens garanti for en minimumsindkomst. Finansieringen foregår ved forsikringsindbetalinger og gennem skatter. Denne type tilskrives almindeligvis de angelsaksiske lande og muligvis Japan.

Som det understreges i bøgerne, er denne inddeling meget grov og har mange afvigelser. F.eks. er det danske a-kassesystem netop ikke universelt. Det er derimod USA's food stamp ordning.

Forklaringer på typologien

Kan de ovennævnte teorier forklare, hvorfor de respektive lande har valgt de pågældende modeller? Svaret er, ikke overraskende, delvis ja. Wagners lov er, som vi har set, i vanskeligheder. Ganske vist hører de nordiske lande til de rigeste, hvilket kunne forklare det relativt høje niveau af velfærdsudgifter. Men USA, Schweiz og Japan har også høje indkomster og relativt små velfærdsudgifter. Der må altså være andet på spil.

Magtressource-teorien har en bedre forklaring: Velfærdsstaten bliver størst i de lande hvor arbejderbevægelsen er stærkest og vice versa. Occams rasekniv har godt fat her, der er ingen grund til at gøre mysterierne større, end de er. Dog kunne man ønske sig en fremstilling, der gik et spadestik dybere. Nemlig en forklaring på, hvorfor arbejderbevægelsen så er stærkere i f.eks. Danmark end i Storbritannien.

Varieties of capitalism forklarer forskellene mellem velfærdsstaterne på følgende måde (Jensen pp. 65-75). Virksomhederne i de enkelte lande specialiserer sig i overensstemmelse med deres komparative fordele. For

en række lande indebærer det et behov for, at arbejderne uddanner sig i overensstemmelse med disse komparative fordele. Det betyder imidlertid større usikkerhed for arbejderne, idet der altid er en risiko for, at det job, man har uddannet sig til, bliver forældet på grund af erhvervsudviklingen. Arbejderne vil derfor være tilbageholdende med at investere i uddannelse, med mindre der er et velfærdssystem, som giver indkomstsikkerhed i tilfælde af arbejdsløshed samt mulighed for omskoling. Derfor skulle lande, som er højt specialiserede, have et større behov for velfærdsstatens ydelser og vice versa.

Ifølge denne tankegang skulle velfærdsstaten være størst i de lande, hvor specialiseringen er mest vidtgående og omvendt. Logikken er god nok, men dette må jo være et empirisk spørgsmål.

Der er da også produceret en del empiri om spørgsmålet, refereret i Jensen pp. 72-4. For flere bidrag gælder det, at begrebet »koordination« benyttes som forklarende variabel. Jensen gengiver ikke den eksakte definition på dette begreb, hvilket for en ikke-specialist er en påfaldende mangel. Endvidere påvises ikke nogen klar sammenhæng mellem arbejdsløshedsunderstøttelse og koordination – hvilket ikke virker overbevisende for teoriens gyldighed. Der påvises derimod en klar sammenhæng mellem koordination og jobbeskyttelse. Men dette sidstnævnte er netop ikke en del af velfærdsstaten, som vi har defineret den ovenfor. Vores hjemlige højt besungne flexicurity-model harmonerer heller ikke med høj jobbeskyttelse.

Men det bliver værre. For hvis vi et øjeblik accepterer, at der er en sammenhæng mellem »koordination« og velfærdsstatens beskaffenhed, må det jo være sådan, at f.eks. USA ikke har noget stort koordinationsbehov, hvorimod f.eks. Tyskland har. Dette skulle på sin side være forårsaget af, at tyske virksomheder har specialiseret sig i produktion af va-

rer, som kræver uddannet arbejdskraft; modsat USA, hvor virksomhederne angiveligt har specialiseret sig i varer, som ikke kræver høj uddannelse. Troværdigt?

Velfærdsstatens udfordringer

Det er næppe overraskende, at velfærdsstatens udfordringer primært er *globaliseringen* og *befolkningsudviklingen*. Det betyder ikke, at der ikke er andre problemer knyttet til velfærdsstaten, f.eks. det store antal offentligt forsørgede, integration af indvandrere mm. Men i modsætning til de to nævnte er dette gamle problemer, som har bestået i mange år.

Plovsing har den mest minutiøse gennemgang af velfærdsstatens udfordringer. I kapitel 3 nævner han hele syv forskellige udfordringer: finansieringen, globaliseringen, befolkningsudviklingen, antallet af offentligt forsørgede, arbejdsløshed og incitamenter til at arbejde, indvandring og integration samt befolkningens forventninger. Med så mange emner er det klart, at der opstår en høj grad af overlapning. Jeg vil derfor i det følgende koncentrere mig om de to ovennævnte samt en interessant diskussion om befolkningens forventninger og såkaldte asymmetriske drivkræfter.

Globaliseringen skaber ifølge Plovsing udfordringer på tre måder. For det første gennem *skattekonkurrence*. Især selskabsskat og forbrugsskatter er lavere i store dele af det nære udland og skaber dermed vanskeligheder for mulighederne for at finansiere velfærdsstaten gennem skatteindtægter. Dette er jo ikke nyt, men kan siges at blive værre, efterhånden som restriktionerne for grænsehandlen er blevet afskaffet, og kapitalens mobilitet er øget, således at selv mindre virksomheder kan have fordel af at etablere sig som multinational, dvs. foretage investeringer i andre lande.

For det andet udfordres velfærdsstaten gennem globaliseringen på grund af *lønkonkur-*

rence. Det er jo heller ikke nyt, at det danske lønniveau er højt i international sammenhæng. Det nye er imidlertid, at transaktionsomkostningerne (udgifter til transport, kommunikation, told osv.) i forbindelse med udflytning af især industriproduktion på grund af globaliseringen er faldet til et niveau, hvor selv små virksomheder kan udnytte denne mulighed.

Det har inden for de sidste årtier bl.a. betydet, at tekstil- og beklædningsindustrien i Danmark stort set er forsvundet, og at industribeskæftigelsen har været faldende også i årene før krisen. Til trods for dette har den samlede beskæftigelse i såvel den private som den offentlige sektor været stigende indtil 2008. Man kan altså spørge sig, hvor stor betydning lønkonkurrencen egentlig har.

Endelig skaber globaliseringen problemer på grund af det udbredte *universalitetsprincip* i vores velfærdsstat. Indvandrere fra f.eks. andre EU-lande er umiddelbart berettiget til velfærdsydelser, hvilket alt andet lige vil forøge disse udgifter, uden at der nødvendigvis kommer flere skattekrone til. Senest har sager om børnefamilieydelse og SU vakt opmærksomhed.

Befolkningsudviklingen er den anden store udfordring, som velfærdsstaten står overfor. I modsætning til de fleste af ovennævnte udfordringer, som har været kendt i mange år, er udfordringen fra befolkningsudviklingen først begyndt for alvor at gøre sig gældende omkring 2010 (selvom udviklingen har været forudset længe).

Som det er velkendt, er problemet, at befolkningsandelen i de erhvervsaktive aldre falder på grund af stigende levealder og faldende fødselstal. Indvandringen stiger, men heri ligger en anden udfordring, nemlig integrationen af indvandrere og efterkommere.

Udfordringer og overlevelsesmuligheder

Så velfærdsstaten er udfordret. Men er det værre, end det har været før? I sig selv er det næppe tilfældet. Løsninger på de problemer, vi står overfor, er da også fremkommet: Højere tilbagetrækningsalder, forbedret integration, satsning på forskning og innovationsevne, ansvarlig politik på arbejdsmarkedet osv. bør kunne føre velfærdsstaten frelst igennem de oprørte vande.

Værre er det, hvis det politiske system af den ene eller den anden grund er ude af stand til at gennemføre de politikker, som kan løse problemerne. Her nævner Plovsing nogle forhold, som kan skabe alvorlige problemer i forhold til dette. Plovsing taler om *asymmetriske drivkræfter*. Disse forklarer, hvorfor velfærdsstaten har vanskeligheder ved at tilpasse sig. Der nævnes bl.a. »den fiskale illusion«, som kommer af, at befolkningen i almindelighed er uvidende om velfærdsstatens omkostninger.

Endvidere diskuterer Plovsing »asymmetriske omprioriteringer«, som indebærer, at et større behov for f.eks. skoler typisk medfører øgede bevillinger, men det omvendte er ikke tilfældet; det ses sjældent, at f.eks. faldende børnetal medfører mindre bevillinger til skoler.

Heller ikke disse mekanismer er jo nye. Men der kan argumenteres for (selvom Plovsing undlader det), at effekten af disse drivkræfter akkumuleres over årene, så systemet bliver stedse vanskeligere at reformere. Dermed bliver velfærdsstatens tilpasningsevne efterhånden mindre.

Også Jensen er inde på denne tankegang. Med reference til Pierson (1994) argumenteres for tilstedeværelsen af et »krydspres« mellem det fiskale råderum og vælgerbefolkningens ønsker. Det fiskale råderum bliver mindre af bl.a. ovennævnte grunde, mens befolkningens ønsker er upåvirkede. Der tales

om, at politikernes mål er skiftet fra »credit claiming« til »blame avoidance«. Hvor politikerne oprindelig vandt valg på at love forbedringer af velfærden, taber de nu valg på at gennemføre reformer med (beskedne) forringelser.

Hvor starter og slutter velfærdsstaten, og er den i krise?

Den litteratur, som er blevet omtalt her, fremstiller velfærdsstaten med hver sit udgangspunkt og for hver sin målgruppe. Hvor Greve har fokus på administrationen af velfærdsstaten (og rummer bl.a. et udmærket afsnit om evalueringer), er Jensens hovedprioritet at diskutere forskellige teorier om velfærdsstatens fremkomst og udformning. Heroverfor er Plovings bog koncentreret om at bibringe empirisk viden om velfærdsydelser i Danmark og udlandet.

Det er som nævnt tidligere ikke min hensigt at give bøgerne karakter. Jeg kan dog sige, at alle bøgerne er læseværdige, og at overlappningen mellem dem er overraskende lille, så det kan anbefales at læse alle tre.

Bøgerne har dog nogle mangler, som jeg har fundet påfaldende eller i hvert fald beklagelige.

For det første savnes en forklaring på velfærdsstatens afgrænsning. Hvorfor påtager velfærdsstaten sig de opgaver, som er valgt, og ikke nogle helt andre? Ønsket om bedre levevilkår for de underprivilegerede kan ikke alene forklare den konkrete udformning, som velfærdsstaterne over hele verden har fået.

For det andet gives ingen forklaring på velfærdsstatens tilpasningsmuligheder og overlevelsessevne. Mange af velfærdsstatens udfordringer, som diskuteres i bøgerne, er af ældre dato og har udfordret velfærdsstaten i årtier. Hvordan har velfærdsstaten overlevet før i tiden? Svarene på dette spørgsmål er ikke bare interessant i sig selv, men kan højst sandsynligt være nyttigt i forbindelse med håndteringen af fremtidens udfordringer.

Referencer

- Den alternative velfærdskommission (2005), *Velfærdssamfundets fremtid*, Socialpolitisk Forlag.
- Mogensen, Gunnar Viby (2010), *Det danske velfærdssamfunds historie*, København: Gyldendal.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the welfare state*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosen, Harvey S. og Ted Gayer (2010), *Public Finance* 9th edition, McGraw Hill.
- Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Velfærdskommissionen (2005), *Fremtidens velfærd – vores valg*, København: Finansministeriet.

Review-essay: Hvem har skylden for krisen?

Rune Møller Stahl, PhD-stipendiat, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, rms@ifs.ku.dk

Christen Sørensen (2013)
Finanskrisen – kleptokratiets konsekvens
Tiderne Skifter, 227 sider, kr. 250,-

Jørgen Goul Andersen (2013)
Krisens navn
Frydenlund Academic, 135 sider, kr. 199,-

Mens det internationale bogmarked på det nærmeste har været oversvømmet med beskrivelser, forklaringer og analyser af krisen, har det været langt mere fattigt med udbuddet i Danmark. Langt den mest af debatten om krisen har foregået i avisernes spalter, eller i akademiske tidsskrifter. Dette giver imidlertid problemer. I det første tilfælde fordi den begrænsede plads kun giver plads til meget forsimplede forklaringer eller kun belyser enkelte aspekter af krisen, såsom boligpriser eller arbejdsløshed. Og når det handler om akademiske tidsskrifter når de sjældent ud til mere end en relativt snæver kreds af eksperter. Dermed har vi i høj grad manglet samlede, dybdegående analyser af krisen, som er henvendt til en bredere offentlighed.

Yderligere har mange forklaringer på krisen koncentreret sig om den internationale udvikling – det være sig udviklingen på det amerikanske boligmarked op til det finansielle sammenbrud 2007-8, eller problemerne i

Eurozonen siden 2010, med særlig fokus på Euroen som struktur eller på gældsproblemerne i Sydeuropæiske lande som Grækenland. Der er derimod blevet skrevet langt mindre om krisens konsekvenser, årsager og forløb i Danmark. Dette betyder at langt de fleste, selv blandt den læsende offentlighed, ikke er klar over i hvor høj grad Danmark faktisk blev ramt af krisen. Danmark havde før krisen et af de mest oppustede boligmarkeder i Norden, og under den første runde af krisen 2008-9 oplevede Danmark et samlet fald i BNP på 6,5 procent. Selv efter de mest optimistiske vækstske, kommer der til at gå adskillige år før økonomien igen har nået niveauet fra 2007. Dermed er Danmark en af de udviklede økonomier udenfor problemlandene i Sydeuropa der er blevet allerhårdest ramt af krisen.

I den sammenhæng falder Christen Sørensens »*Finanskrisen – Kleptokratiets konsekvens*« og Jørgen Goul-Andersens »*Krisens navn*« på et tørt sted.

Begge bøger har specifikt fokus på krisens forløb i Danmark, især på det politiske niveau. Og begge retter en relativ hård kritik af den førte politik op til og under krisen. Mens der er forskelle på bøgernes form og emnevalg, er analyserne så relativt parallelle, at det

giver mening at se på dem under et. De to bø-
ger deler ikke bare emne, men også en række
styrker og svagheder.

Først er det dog nødvendigt at se på hvert af
de to værker for sig.

Christen Sørensen: »Finanskrisen

– Kleptokratiets konsekvens«

Hovedsigtet med den tidligere overvismands
Christen Sørensen's bog *Finanskrisen – Klep-
tokratiets konsekvens* er inkvisitorisk. Der
skal placeres et ansvar for de fejltagelser, som
ledte til, at Danmark blev så relativt hårdt
ramt af finanskrisen. Og Christen Sørensen
har en klar adresse for sin kritik: »Svækkel-
sen af dansk økonomi i årene op til finanskri-
sens udbrud skyldtes at helt afgørende aktø-
rer svigtede: Regeringen, Nationalbanken,
og (...) de økonomiske vismænd« (s.69). I
forordet slås det fast, at Sørensen ser bogen
som et kritisk korrektiv til udvalget om Fi-
nanskrisens årsager under ledelse af profes-
sor Jesper Rangvid. Sørensen forventer, at
det store antal repræsentanter fra ministerier
og Nationalbanken i udvalget vil betyde, at
den endelige rapport vil mangle den nødven-
dige kritik af disse institutioner.

Bogen er opdelt i tre kapitler. Et introduce-
rende kapitel om finanskrisens rødder i den
amerikanske finanssektor, derefter en gen-
nemgang af finanskrisen forløb og dybde i
Danmark, og til sidst et kapitel med anbefal-
linger til konkrete politiske reformer. Bogens
tyngde og analytiske styrke ligger klart i gen-
nemgangen af den danske situation. Kapit-
let om krisens baggrund i USA er nærmest
udelukkende baseret på den store rapport fra
Kongressens *Financial Inquiry Commision*
fra 2011. Hvis man har fulgt sporadisk med i
debatten siden 2008, indeholder dette kapitel
ikke meget nyt, og det er bemærkelsesvær-
digt, at der nærmest ikke nogen diskussion af
den efterhånden store litteratur med analyser
af krisen.

Det er tydeligere, at Christen Sørensen er
langt mere hjemme i diskussionen af det
danske kriseforløb og den danske økono-
miske politik. Hovedproblemet for Christen
Sørensen er her, at skiftende danske regerin-
ger har ført en procyklisk konjunkturpolitik.
I de gode tider i midten af 00'erne pustede
man til en økonomi, der allerede var ved at
blive overophedet, hvilket man blandt andet
kunne se på boligprisernes himmelflugt. Og
siden krisen ramte i 2008, har vi ført en stram
finanspolitik, der har skadet beskæftigelsen
og væksten ved at fokusere på gælds niveau
og konkurrenceevne frem for at stimulere ef-
terspørgslen gennem offentlige investeringer.
Samtidig tillod Nationalbanken, at de danske
banker optog store lån på de internationale
kapitalmarkeder, hvilket var med til at sætte
yderligere gang i boligmarkedet, og i øvrigt
forøge bankernes egen finansielle sårbarhed.

Det er imidlertid ikke kun regeringen og Na-
tionalbanken, der står for skud. Som tidligere
overvismand har Christen Sørensen også en
hård kritik til vismændene i det økonomiske
råds formandskab. De overså den voksende
boligboble igennem 00'erne og fremførte
gennemgående, at der ikke var tale om nogen
overophedning af dansk økonomi. Det er især
rapporten fra foråret 2006, som får særlig kri-
tik for at afvise behovet for en finanspolitisk
stramning, ligesom formandskabets mang-
lende vilje til efterfølgende at indrømme de-
res fejl springer Christen Sørensen i øjnene.
Også bankerne får kritik for deres uansvar-
lige og risikable profitjagt inden krisen, hvor
de var med til at puste boligboblen op samt at
lokke deres kunder ud i tvivlsomme investe-
ringer mens bankernes topansatte bevilgede
sig selv store lønstigninger. Christen Søren-
sen fremfører især det såkaldte principal-
agent problem, idet direktører og ledelse i
banker som Roskilde Bank og Amagerban-
ken formåede at køre om hjørner med alt for
passive bestyrelser.

Ud over den kraftige kritik kommer Christen

Sørensen også med en lang række politiske anbefalinger. Disse indeholder en række policy-tiltag, der vil fungere som automatiske stabilisatorer på finanspolitikken, og derved afdæmpe fremtidige overophedninger og lavkonjunkturer – herunder en konjunkturafhængig dagpengeperiode og en »intelligent boligbeskatning«, der stiger i takt med pristigninger på boligmarkedet (s.150).

Der fremføres ligeledes en række forslag til regulering af den finansielle sektor, via en styrkelse af Finanstilsynet, en opdeling af pengeinstitutter i investerings- og privatbanker efter Glass-Steagall-princippet og en indførelse af en tobinskat, det vil sige en finansiell transaktionsskat. Til sidst anbefaler Christen Sørensen også, at der foretages en personudskiftning i »ministerier, Nationalbanken og det økonomiske råd«, der vedrører de personer, der overså problemerne i første omgang (s. 215).

Christen Sørensen beskriver sin position som revisionistisk, »en holdning, der afviser ekstreme løsninger – utopisk liberalisme/socialisme – og i stedet baserer sig på, at reformer er nødvendige for at forbedre et ikke perfekt samfund«.

Det må siges ikke at være specielt oplysende. Men på trods af manglende lyst til at vedkende sig nogen skole flugter de fleste af Christen Sørensens forslag med en moderat keynesianisme og en videreførelse af den regulerede kapitalisme, vi så før den nuværende bølge af finansiell deregulering startende i 1980'erne.

Bogen leverer solid dokumentation for sine hovedpåstande og formår at sandsynliggøre kritikken af såvel regering som økonomer, som svigtede op til finanskrisen. Bogen er klart stærkest i sin kritik af de politisk-økonomiske beslutninger i de sidste år før krisen. Den meget konkrete, og til tider personlige, kritik af økonomer, politikere og direktører er skarp og præcis. Men samtidig kommer det

store fokus på at placere skyld hos enkeltpersoner til at skygge for en mere systematisk analyse af de idemæssige og institutionelle forandringer, der førte op til krisen. Bogen rummer også nogle fremstillingsmæssige problemer, der i nogen grad skygger for hovedargumentet. For det første er bogens hovedkapitler efterfulgt af appendikser med uddybende information, der i nogle tilfælde er næsten lige så lange som kapitlerne. I nogle tilfælde indeholder disse appendikser information, der er essentiel for argumentationen mens det i andre tilfælde er mere tvivlsomt, hvad formålet er. Dette er med til at skabe forvirring i argumentationen. Yderligere sætter bogen sig til en vis grad mellem to stole, hvad angår målgruppe. På den ene side vil mange almindelige læsere blive skræmt af den store mængde dokumentation, kilder og tabeller. På den anden side vil mange akademikere gå forgæves efter en diskussion af den relevante forskningslitteratur, som, især hvad angår finanskrisen i USA, er enorm.

Jørgen Goul Andersen: »Krisens Navn«

Mens Christen Sørensen lægger sit hovedfokus på politikken op til finanskrisen, forsøger Jørgen Goul Andersen i *Krisens Navn* at evaluere den danske krisepolitik. Hovedpointen i bogen er, at regeringens krisepolitik er med til at forværre den økonomiske situation. Årsagen er, at regeringens politik primært er rettet på at forbedre den danske konkurrenceevne ved at forbedre vilkårene for eksporterhvervene. Men eksporten er ifølge Jørgen Goul Andersen kommet godt ud af krisen, og Danmark har rekordstore overskud på betalingsbalancen. Problemet for økonomien er snarere den manglende indenlandske efterspørgsel – og her er regeringens politik, med nedskæringer og øget utryghed, med til at gøre ondt værre. Resultatet er, at Danmark realistisk set står over for et såkaldt »tabt årti« uden økonomisk vækst, ligesom Japan oplevede det i 1990'erne. Baggrunden for de dystre udsigter er, at krisen har ramt Danmark langt hårdere end vores nabolande, og

at krisen siden 2008 repræsenterer den værste økonomiske nedgangstid i Danmarkshistorien – værre end kriseårene i 1970'erne og de tidlige 80'ere – og udgør det største samlede fald i Danmarks BNP i fredstid siden de første anslåede målinger i 1820 (s. 26).

På denne baggrund er det af uomtvistelig væsentlighed at slå fast, hvorfor det er gået så galt i Danmark, sammenlignet med vores nabolande. Og Jørgen Goul Andersens svar er klart – det er på grund af opbygningen af en boligboble i årene op til 2007, som var blandt de største Europa og langt overgik hvad vi så i USA, der ellers anses som finanskrisens hjemsted. Mellem 2003 og 2007 steg boligpriserne i Danmark med sammenlagt 53,6 procent, langt mere end i USA, der kun oplevede stigninger på 15,6 procent og oven i købet mere end i Spanien, der kun nåede 37 procent stigning i perioden (s. 38). Baggrunden for det store boom i boligpriserne var liberalisering af lånemarkedet med afdragsfrie lån og lån med variable rente. Tilsammen satte disse finansielle innovationer gang i et selvforstærkende spekulativt boom. En boligboble af denne størrelse må nødvendigvis betyde en voldsom og smertefuld tilpasning. På den måde falder den internationale finansielle krise mere sammen med den finansielle nedsmeltning i den danske boligsektor, end den udgør den egentlige årsag. Krisen kom ikke til Danmark udefra, som hævdede af flere politikere. Det var snarere de ændrede konjunkturer på de internationale finansmarkeder, der skubbede til et i forvejen skrøbeligt korthus, som var blevet bygget i Danmark. Hovedansvaret for situationen ligger ifølge Jørgen Goul Andersen alene på politikerne. Hverken banker eller finansmarkeder, kan for alvor tilskrives en rolle, idet reguleringen af banker og finansmarkeder er fastsat af politikerne, »hvorfor det til syvende og sidst er et politisk ansvar« (s. 43).

Samtidig med de dystre vækstudsigter ser Jørgen Goul Andersen dog også relativt lyst

på den danske økonomi på længere sigt. Som anført klarer den danske eksport sig godt, og vi har store og stigende overskud på betalingsbalancen. Yderligere står Danmark, i modsætning til en lang række andre udviklede økonomier, ikke over for en ældrebyrde af særlig stor betydning idet skatteindtægter fra pensionsopsparing og hævet pensionsalder betyder, at Danmark ikke kommer til at opleve noget nævneværdigt pres på de offentlige finanser (s. 71). Ligeledes mener Jørgen Goul Andersen ikke, at globaliseringen eller det høje skatteniveau for alvor truer den nordiske velfærdmodel eller arbejdsmarkedet. Den relativt gunstige situation på langt og mellemlangt sigt gør, ifølge Jørgen Goul Andersen, at der ikke er behov for langsigtede strukturreformer. I stedet er der behov for akutte krisetiltag, der forbedrer beskæftigelsen og forhindrer, at ungdomsarbejdsløsheden bider sig fast og skaber en tabt generation, som aldrig får fodfæste på arbejdsmarkedet. Men de skiftende regeringer har siden 2008 satset på strukturreformer, der skal forbedre konkurrenceevnen. Og det paradoksale resultat har været, at Danmark har været et af de lande, der har været hårdest ramt af krisen, på trods af en økonomisk situation, som på lange stræk er sundere end hos de fleste andre udviklede økonomier.

Grunden til den fejlslagne politik er for Jørgen Goul Andersen primært kognitiv. Det er problemopfattelse, snarere end ideologi eller interesser, der har afgjort regeringens respons. Ifølge Jørgen Goul Andersen er der to hovedfortællinger om krisen, der har domineret den politiske debat. Den ene fremstiller krisen som en »konkurrenceevnekrise«, hvor problemet er, at de danske lønninger er vokset for meget i forhold til udlandet og vi derfor nu må tilpasse os for igen at blive konkurrencedygtige. Den anden hovedfortælling er, at krisen er en »finans- og konsolideringskrise«, hvor problemet er at skabe gang i efterspørgslen igen efter det økonomiske kollaps (s. 89). Mens de to kriseforklaringer ikke

udelukker hinanden, kræver det fuldstændigt modsatte politiske svar at bekæmpe de to former for krise. En konkurrenceevnekrise knyttet til underskud på betalingsbalance og dårlige eksporttal kræver øget opsparing, lønnedgang og at man spænder livremmen ind. At komme ud af en finansiel krise kræver omvendt, at der bliver investeret og skabt gang i efterspørgslen. Når regeringen ifølge Jørgen Goul Andersen fører en skadelig politik, er det, fordi man lægger overdreven vægt på fortællingen om konkurrenceevnen, mens man fuldstændigt ignorerer finans- og konsolideringskrisen. Dermed er regeringen med til at skabe faldende indenlandsk efterspørgsel gennem direkte nedskæringer, hvilket i øvrigt er med til at skabe øget utryghed blandt lønmodtagere med faldende forbrug til følge. Jørgen Goul Andersen når langt omkring i den lille bog på 135 sider, der henviser bredt i den politologiske og institutionelle kriselitteratur. Især de mange internationale sammenligninger er med til på overbevisende vis at dokumentere, hvordan Danmark adskiller sig fra vores nabolande.

Kritiske anmærkninger:

Som det fremgår, er sigtet i de to bøger i høj grad polemisk. Både Jørgen Goul Andersen og Christen Sørensen er utilfredse med den førte økonomiske politik op til krisen og argumenterer eksplicit for en mere lempelig finanspolitik og strammere finansiel regulering. Selvom begge siger, at de ikke tilhører nogen økonomisk skole, er det dog klart, at deres anbefalinger flugter med en moderat keynesianisme, som på internationalt plan fremføres af økonomer som Joseph Stiglitz, Bradford Delong eller Paul Krugman. Det polemiske sigte er dog også med til at skygge for analysen af baggrunden for den førte politik. Grundlæggende er forklaringen hos begge forfatterne, at politikere og økonomer simpelthen har misforstået, hvilken situation vi står i. Og løsningen er at vende tilbage til en mere afbalanceret økonomisk politik, som vi så i 80'erne og 90'erne.

Mens det rent retorisk er effektivt at demonstrere, at ens modstandere tager fejl, savner man en diskussion af, hvorfor det er tilfældet. Hos Christen Sørensen er det en ubalanceret og verdensfjern liberalisme, der er problemet (s. 11). Men der levnes ikke meget plads til en diskussion af, hvordan eller hvorfor liberalistiske misforståelser kom til at dominere fagøkonomi og regering. Hos Jørgen Goul Andersen er det især kriseforståelsen, der fremføres som forklaring på den førte politik, der har været afgørende. Problemet har været kognitive misforståelser snarere end ideologi eller interesser. De to bøger argumenterer på den måde overbevisende for, at politikere og økonomer har taget fejl, men kommer ikke særligt dybt i analysen af, hvorfor de har taget fejl.

Begge bøger ville her kunne være styrket af en mere eksplicit diskussion af den nyliberale udvikling, som de kritiserer, samt en analyse af, hvorfor den politiske respons på krisen har styrket, frem for svækket udviklingen mod økonomisk liberalisering. I den internationale litteratur kunne man f.eks. have rettet blikket mod bøger som Colin Crouchs »the strange non-death of neoliberalism« (2011) eller Mark Blyths »Austerity – the history of a dangerous Idea« (2013).

Et andet element, man savner i begge bøger, er en analyse af den internationale udviklings betydning for krisen i Danmark. Mens interessen for de danske beslutningstagere er med til at fokusere fremstillingen, kunne man godt have ønsket sig en større refleksion over Danmarks indlejring i større internationale sammenhænge. Finansiel deregulering er ikke noget specielt dansk fænomen. Det er en udvikling, som vi har set over hele verden. Man kan ikke forstå den globale trend mod deregulering uden at forstå den rolle, disse internationale processer spiller. Danmark fører ikke politik i et vakuum. Vi er ikke alene påvirket af vores medlemskab af EU samt af de internationale standarder sat af IMF

og WTO. Vi er også i stigende grad under pres fra internationale kapitalmarkeder, hvor manglende vilje til erhvervsvenlig politik kan føre til at angreb fra store markedsaktører med stigende renter til følge. Når det handler om finanspolitikken er spørgsmålet endnu klarere. Danmark er i, alt andet end navn en del af Eurozonen og vi har valgt at binde os til finanspagtens skrappe krav til underskud på de offentlige finanser.

Disse indvendinger skal dog ikke skygge for at både Jørgen Goul Andersen og Christen Sørensen formår at levere både velresearchede og kritiske indspark i den danske debat om krisen. Begge bøger fungerer som et godt oplæg til den ventede Rangvid udredning om den finansielle krise, der ved redaktionens afslutning endnu ikke er offentliggjort. Man må endvidere håbe, at vi i de næste år ser flere forskere, der vover sig ud med en samlet analyse af, hvorfor Danmark stadig befinder sig i en af de dybeste økonomiske kriser i historien.

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 begges 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 faktiske 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. suverænitetshåndhævelse, 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. trussels-perceptioners 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

Abstracts

The crisis of hegemony and the struggle over the next economic world order

Morten Ougaard,
Professor in International Political Economy,
Department of Business and Politics,
Copenhagen Business School

The current crisis is analyzed as a crisis in the relations of power between transnational social forces and states *within* the global power bloc. The previous crisis of this kind was the crisis of Fordism/embedded liberalism in the 1970s which lasted the better of 10 years; a similar duration is a possibility today. In addition to the shorter term conflict over austerity versus stimulus, the main lines of conflict are between transnational industrial and financial capital (the hegemonic fraction until the crisis), between »green« and »black« capital, and between capital from the emerging economies and from the global North. The forging of a new hegemonic project based on the leadership of the green fraction of industrial capital and a more accommodating stance towards the emerging capitalisms and towards popular welfare interests is one distinct possibility, but there are also other possibilities, including a reconstruction of financial hegemony.

Globalisation, industrial policy and economic development in the 21st century

Laurids S. Lauridsen, Professor
in International Development Studies,
Institute of Society and Globalization,
Roskilde University

The present article deals with the birth, death and rebirth of industrial policy in relation to economic development in the global South. This is discussed with reference to the different phases of globalisation – with a particular emphasis on the third (1980-2000) and fourth (2000-) wave. The article tries to answer the following questions: What has been the role and form of industrial policy during the different phases of globalisation? What opportunities and constraints have the economic-political globalisation provided for industrial policy during the last three-to-four decades? What have been the central pros and cons for using industrial policy as an economic development instrument? What are the arguments behind the new industrial policy of the 21st century and what are the core characteristics of that policy? It is argued that there are good theoretical and empirical arguments for getting both a growth-oriented macroeconomic policy and a proactive industrial policy back into the development debate and prac-

tice – though in a form that is adjusted to the global conditions in the 21st century.

Brazil's development strategies in a changing global economy

Steen Fryba Christensen,
Associated Professor,
Institute for Culture and Global Studies,
Aalborg University

Between 1930 and the 1980s, Brazil pursued a development strategy where industrial policies and an active role of the state in the economy played a significant role. This strategy gave way to a neo-liberal development model of economic openness, deregulation and privatization of state companies in the 1990s. The new strategy was successful in bringing down inflation but did not assure long-term economic stabilization as a basis for economic growth. In response to this problem and to a changing global economic context with a process of economic power diffusion towards big peripheral economies such as China and India, Brazil started to reassess its development strategies. The Lula government (2003-2010) re-introduced industrial policies and a plethora of other strategic initiatives including the novelty of a strong emphasis on broadly shared economic growth as a basis for assuring growth based not only on growing and increasingly geographically diversified

exports but also on dynamic demand in the domestic market. The new strategy has assured a new path of shared economic growth for Brazil that allowed Brazil to weather the international financial crisis starting in 2008 without major disruption, although it has created new challenges for Brazil's continued economic success.

What does the financial crisis do to principles of economics textbooks?

Poul Thøis Madsen, Associated Professor,
Ph.d., Research Centre for Evaluation,
Institute of Political Science

The financial crisis constitutes a real challenge, not only to economists and economic theory, but to economics textbooks as well. However, the first editions published after the financial crisis of twelve of the most widely used textbooks are rather untouched by the financial crisis. More surprisingly, taken as a whole, one can observe clear indications of rather encompassing changes. This indicates that the financial crisis might become a real game changer in the longer run concerning textbooks as well as economic theory in general. Whether or not is very dependent on the future economic development and on the general attitude among economists towards the financial crisis.