

Redaktionelt forord

Banebrydende begivenheder som den igangværende finansielle krise giver anledning til, at eksisterende paradigmer, ideologier og idéer tages op til fornyet overvejelse. Det gælder i udpræget grad for økonomiske ideer og den økonomiske politik. Idéer kan udgøre det normative eller faglige udgangspunkt for en ført økonomisk politik, de bliver videnskabeliggjort i økonomiske lærebøger, og de videreformidles i medierne af økonomiske eksperter og fagjournalister. Det ses tydeligt af den offentlige debat, at den finansielle krise har givet anledning til, at det økonomiske idé-pendul nu svinger mod mere og bedre offentlig regulering af de engang så frie markeder. Hvor det i flere år har været almindeligt accepteret visdom, at markeder i stor udstrækning er selvregulerende, er der nu opstået en situation, hvor forskellige former for offentlig styring atter bringes på banen – på nationalt niveau såvel som på internationalt niveau.

Lektor *Poul Thøis Madsen* ved Ålborg Universitet har som gæsteredaktør af dette temanummer af *Økonomi & Politik* valgt at sammensætte en række bidrag, der bringer os hele vejen rundt om disse aktuelle problemstillinger. I den første artikel af *Martin B. Carstensen* og *Jesper Møller Pedersen* gives der en introduktion til den efterhånden omfattende faglitteratur om idéers politisk-økonomiske betydning. De teoretiske pointer illustre-

res med den igangværende finanskriser. Artiklen konkluderer, at under de nuværende omstændigheder – midt i den finansielle og økonomiske krise – eksisterer der et idemæssigt vakuum, som forskellige politiske aktører søger at udfylde med netop deres verdensopfattelse.

Christian Albrekt Larsen og *Jørgen Goul Andersen* præsenterer et eksempel på, hvordan og under hvilke betingelser en central økonomisk idé udvikler sig i den økonomiske politik. Helt konkret illustreres det ved at undersøge synet på arbejdsløshed i Danmark, der via en stille revolution har udviklet sig fra et såkaldt konjunkturparadigme til et strukturparadigme, som nu deles på tværs af partiskel.

Balder Asmussen anlægger et bredere perspektiv og viser, hvordan et idé-pendul kan svinge fra en keynesiansk økonomisk politik til en politik præget af neoklassiske ideer for derefter at svinge tilbage igen i retning mod keynesianismen. Set i lyset af disse paradigmeskift i den økonomiske politik bliver det desto mere problematisk, som påvist af *Jesper Jespersen*, at de fleste økonomiske lærebøger overvejende er baseret på den ene af de to ideer. Neoklassisk generel ligevægts-teori lader til at udgøre et enerådende makroøkonomisk paradigme på de videregående uddannelser. I forlængelse af dette argu-

ment påviser *Poul Thøis Madsen*, at de økonomiske eksperter, der oftest refereres til i medierne, fungerer inden for det samme snævre neoklassiske paradigme. Det ved journalisterne tydeligvis ikke og fremstiller derfor den neoklassiske forestillingsverden som en sandhed. Det betyder, at økonomeksperterne ikke får noget fagligt modspil i offentligheden.

Som afslutning gives et eksempel på, at der findes internationale økonomisk-politiske idéer, som har svært ved at finde vej i den danske virkelighed. *Ole Helby Petersen* viser, hvordan idéen om offentlig-private partner-

skaber (OPP) udbredes verden over og undrer sig over, hvorfor Danmark indtil videre er gået ram forbi. Forklaringen skal primært findes i, at de centrale ministerier med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet som toneangivende spillere indtager modstridende positioner. Der er gået magtkamp i OPP. Konsekvensen er en delvist ukoordineret statslig politik for OPP og en meget langsom og begrænset omsætning af ideen til praksis.

Martin Marcussen og Karsten Ronit
Ansvarshavende redaktører

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

onsdag den 6. maj 2009, kl. 16.30
i DJØF Forlags mødelokale
Lyngbyvej 14, stuen, 2100 København Ø

Dagsorden er fastsat i henhold til vedtægterne.
Forslag til vedtægtsændring genfremsættes i overensstemmelse med vedtægterne.

Selv økonomer har brug for ideer: Ideers betydning i politisk økonomi og finanskriser

Martin B. Carstensen og Jesper Møller Pedersen
Elitekandidatstuderende, Center for Komparative Velfærdsstudier (CCWS),
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet,
martinbc@gmail.com og jmoll@socsci.aau.dk

Der er ingen manual til, hvordan man skal reagere på et kaos, man aldrig har været konfronteret med før

Henry M. Paulson, amerikansk finansminister,
18. november 2008

Den finansielle krise kan fortolkes som afslutningen på et paradigme og begyndelsen på et nyt. I den forbindelse spiller ideer en afgørende rolle, fordi aktørerne har brug for dem til at handle under stor kompleksitet og opbygge nye institutioner til konsolideringen af et kommende paradigme. Før man kan analysere ideers indflydelse på økonomiske aktørers handlinger, er en teori om ideers funktion og indflydelse nødvendig. Artiklen analyserer disse spørgsmål, og sandsynliggør vigtigheden af at medtage et ide-mæssigt perspektiv i studier af økonomiske og finansielle kriser. Gennemgangen af den eksisterende forskning demonstrerer ideers indflydelse i 1930'erne og 1970'ernes økonomiske kriser, hvilket styrker argumentet om, at også den nuværende krise bør analyseres ud fra et ideperspektiv.

Ideer og den aktuelle finanskrise

I 1990 udgav den tidligere investeringsrådgiver, Michael Lewis, en selvbiografisk fortælling om sine erfaringer som medarbejder i Wall Street-firmaet Salomon Brothers (Lewis, 1990). Lewis blev ansat i midten 1980'erne, men efter nogle år forlod Lewis firmaet. Han kunne ikke længere være en del

af, hvad han opfattede som et system baseret på grådighed, uansvarlighed og spil for galleriet. Lewis kunne ikke længere stå inde for sit eget arbejde. Eller som han formulerer sig om sine kvalifikationer: »Tro mig, når jeg siger, at jeg ikke havde nogen ide om, hvad jeg lavede« (Lewis, 2008). Hovedhistorien er imidlertid ikke, at den nuværende finanskrise har afsløret, hvordan verden i virkeligheden ser ud: At man handlede i vildelse og investerede folks penge uansvarligt og på baggrund af uvidenhed. Hovedhistorien er i stedet, at et bestemt politisk-økonomisk paradigme er brudt sammen og at et nyt med tiden vil tage dets plads. Som Francis Fukuyama formulerer det: »Finanskrisen er reaganismens endeligt« (2008). Der er ikke 'blot' tale om en finanskrise, der er tale om et paradigmes fald, en verdensforståelses afslutning.

Konsekvenserne af finanskrisen er ganske materielle, men aktørerne handlede før og under finanskrisen ud fra deres idemæssigt konstruerede opfattelser af verden. Den tidligere amerikanske finansminister, citeret ovenfor, formulerer det klart: der findes ingen manual til at håndtere en så fundamental

krise. Dermed bliver ideer særligt afgørende, fordi ideer der præsenterer nye problem- og løsningsopfattelser, er det eneste, som aktører i en sådan situation har at forholde sig til. En tilbundsående analyse af såvel baggrunden for og konsekvensen af den finansielle krise kan derfor ikke komme uden om ideers betydning.

Ideforskningen har de seneste år boomet i politisk videnskab og international politisk økonomi (Gofas og Hay, 2009). Denne forskningsgren kan være hjælpsom til at forstå den nuværende finansielle krise, men også mere generelt de økonomiske kriser der fra tid til anden har store politisk-økonomiske konsekvenser. Desværre taler flere grene af forskningen ikke sammen, og det kan dermed være svært at få et overblik over forskningens hovedresultater. Formålet med denne artikel er at give en introduktion til de vigtigste idemæssige problemstillinger, som en analyse af finanskrisen bør inddrage. Hovedspørgsmålene er: Hvad er ideer, og hvordan influerer de på politik og økonomi? Hvad er forholdet mellem forskellige typer ideer? Hvordan har forskningen tidligere analyseret ideers betydning i økonomiske kriser? Og hvordan kan et ideperspektiv hjælpe til at forstå udviklingen i den aktuelle finanskrise?

Hvad er ideer, og hvordan kan de typificeres?

For at få en forståelse af ideers politiske og økonomiske betydning, er det afgørende at fastslå, hvad ideer er, og hvilken funktion de har i politisk praksis. Det er påfaldende, hvor få eksplicite definitioner af, hvad ideer er, ideoforskningen indtil videre har tilvejebragt. Det sker ofte, at forskere kaster sig ud i et forsvar for ideers betydning for politik og økonomi uden at komme med egentlige definitioner. Dette har ført til ikke så lidt konceptuel og teoretisk forvirring (Campbell, 2008). Årsagen hertil er formentligt, at ordet og begrebet 'ide' er en omfattende og multifacetteret størrelse med rigtig mange år på bagen.

Begrebets filosofiske bagage er således overvældende for enhver, ikke mindst for politologer og økonomer. Hvis man efter denne erkendelse stadig holder fast i, at ideer er vigtige at studere, har man to valg: enten at komme med en definition, der passer til ens problemstilling eller simpelthen at ignorere problemet og anvende en implicit definition. Desværre vælger alt for mange den sidste løsning.

Selvom der i ideoforskningen er mangel på egentlige definitioner af, hvad en 'ide' er, skorter det ikke på teoretiske diskussioner. Hvad der ideelt set skulle være definitioner ender her som typificering og funktionsbestemmelse af ideer, dvs.: hvilke forskellige typer ideer findes der, hvordan forholder typerne sig til hinanden, og hvilken funktion spiller de i politik og økonomi. I det følgende diskuteres et af de få forsøg, der er gjort på at skabe overblik over de forskellige skoler, nemlig John L. Campbells (2001, 2004) typologi over ideer. Undersøger man den nuværende finansielle og økonomiske krise, viser det sig nemlig hurtigt, at ideer spiller forskellige roller og har varierende betydning. Visse ideer er rettet mod at løse konkrete problemer, andre mod grundlæggende at reformere de eksisterende systemer og endnu andre mod at legitimere disse tiltag overfor befolkningen. Og nogle ideer er større og mere omfattende end andre. En systematisk typologi over ideer- deres funktion og betydning – er derfor særdeles hjælpsom til at forstå, hvilken rolle ideer spiller i politik og økonomi, både i den nuværende krise, men også mere generelt.

De fleste ideorienterede teorier kan indplaces ud fra to dimensioner. På den første dimension eksisterer der en distinktion mellem latente, institutionaliserede ideer i *baggrunden*, der tages for givet og opfattes som ganske naturlige, og ideer, der er placeret i *forgrunden* af den politiske debat, og som eksplicit udtrykkes af de forskellige aktører. Ide-

er i forgrunden er som regel genstand for debat, hvorimod ideer i baggrunden under normale omstændigheder accepteres uden store diskussioner (Campbell 2004). På den anden dimension skelnes der mellem *kognitive* og *normative* ideer. Kognitive ideer er beskrivelser og teoretiske analyser, der indeholder en række kausale forestillinger om årsag og effekt. Der er med andre ord tale om en relativt problemløsende og funktionel type ide. Normative ideer er til gengæld funderet på værdier, holdninger og identitet og er generelt af en mere sociologisk natur (Campbell, 2004: 93). Ved at kombinere de to dimensioner fremkommer fire forskellige typer ideer: paradigmer, politisk kultur, programmatisk ideer og *frames*.

Paradigmer

Paradigmer er kognitive ideer, der befinder sig i baggrunden af debatter og generel politisk tænkning. I sin klassiske tekst 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State' definerer Hall (1993) et paradigme som

»en rammestruktur af ideer og standarder, der specificerer ikke alene politikens mål og hvilke instrumenter der kan anvendes for at nå dem, men også selve karakteren af de problemer, instrumenterne er rettet mod at løse« (Hall, 1993: 279).

Det er denne type ideer, Fukuyama (2008) henviser til, når han hævder, at finanskrisen fører til Reaganismens endeligt. Tidligere var det amerikanske, økonomiske system bygget op omkring et paradigme, der fremmede de-regulering og frie markeder, men dette paradigme kan ikke levere en meningsfuld løsning på det nuværende systems problemer, hvilket får paradigmet til at falde sammen.

Paradigmer opnår afgørende politisk betydning, idet de definerer området for politisk diskurs: »Når programmatisk ideer passer ind i det dominerende paradigme, fremstår de naturlige og bekendte, og som et resultat her-

af forhøjes sandsynligheden for, at de virker mere appellerende end alternativer, der ikke passer ind i paradigmet« (Campbell, 2001: 171). Paradigmer både begrænser og muliggør aktørers handling. På den ene side sætter paradigmet en ramme for, hvad aktørerne overhovedet kan forestille sig af problemer og løsninger. Sådanne institutionelt indlejrede forestillinger fungerer altså som en slags 'kognitive låse' (Blyth, 2002). Et eksempel herpå er, at keynesianismen som økonomisk paradigme i stor udstrækning influerede på politikeres perception af økonomiske problemer i 1970'erne og 1980'ernes økonomiske kriser. Paradigmet satte rammen for, hvad politikerne overhovedet kunne forestille sig af løsninger, og hvad man opfattede som et politisk problem. Sidenhen overtog monetarismen den paradigmatiske position som basis for økonomiske problem- og løsningsopfattelser (Hall, 1989, 1993).

I den sammenhæng er det vigtigt at holde fast i, at paradigmet ikke skiftede af funktionalistiske årsager, dvs. som et svar på at keynesianismen ikke kunne løse de økonomiske problemer, f.eks. stagflation. Aktørerne reagerede ikke på en 'objektiv' krise, men i stedet på en *opfattet* krise (Hay, 2001). Selvom paradigmet løber ind i en lang række forklaringsproblemer, er dette ikke den afgørende faktor. Det er i stedet opfattelsen af, at paradigmet ikke fungerer. En sådan krise blev opfattet og italesat omkring keynesianismens sammenbrud som paradigme i løbet af 1970'erne (Campbell, 2001: 171). Det nye monetaristiske paradigme, der fulgte, fik grundlæggende samme funktion som det keynesianske paradigme, nemlig at skabe en ramme for aktørernes opfattelse af verden.

På den anden side er det netop denne begrænsning af valgmuligheder, der i det daglige muliggør, at politiske aktører kan håndtere den kompleksitet og de divergerende interesser, der eksisterer i et politisk system. Den paradigmatiske ide om 'markedet' kunne ek-

sempelvis bruges af europæiske, politiske eliter til at skabe en ramme for et samarbejde, der kunne fungere på trods af markante forskelle i aktørernes politiske mål med EU (Jabko, 2006). I tråd hermed, var det pga. magtfulde politiske elitors konstante fokus på et overnationalt samarbejde – frem for et mindre forpligtende samarbejde mellem de europæiske nationalstater – der skabte et supranationalt paradigme for det europæiske samarbejde (Parsons, 2003: 2). Paradigmer hæmmer altså ikke kun handling, de kan også på flere måder fremme politisk handling (se også Blyth, 2002: 254-57 og McNamara, 1998: 56-61).

Politisk kultur

Ligesom paradigmet befinder den politiske kultur sig i baggrunden af debatter. Forskellen består i, at paradigmer er forbundet med teoretiske overvejelser om årsagssammenhænge og politiske problemers beskaffenhed, mens den politiske kultur er forbundet med normative og værdiorienterede spørgsmål. Den politiske kultur sætter en begrænsning på, hvilke programmer den politiske elite anser for legitime for dem selv og/eller for befolkningen. Campbell (2004) fokuserer på faktorer som offentlig opinion, identitet, kultur, etc. (s. 96; se også Goldstein og Keohane, 1993: 8, Schmidt, 2008a: 306 og Weir, 1992). Den politiske kultur fungerer som en begrænsning på aktørernes handlemuligheder, idet de sætter rammen for, hvilke reformer der kan gennemføres.

Et godt eksempel på vigtigheden af den politiske kulturelle kontekst kan findes i den ramme, den skandinaviske tradition for universalisme, solidaritet og uafhængighed af markedet sætter for ethvert forsøg på velfærdsstatsreform. En vigtig grund til, at den skandinaviske model stadig står stærkt, er blandt andet, at kerneværdier fortsat strukturerer opfattelsen af, hvordan den skandinaviske velfærdsstat skal udvikle sig, så vel som opfattelsen af dens historiske udvikling (Cox, 2004: 206).

Den overordnede normative ramme er bred nok til, at politikerne kan handle indenfor den, men stadig så smal, at den umuliggør store pludselige ændringer eller import af markant anderledes tankesæt. Nye ideer præsenteres således ikke i et vakuum. De indsættes i et politisk rum, der allerede er besat af ideologier formet gennem historien. Hvorvidt en ny ide konsolideres beror i høj grad på, hvor godt den passer til eksisterende ideologier (Sikkink, 1991). I den nuværende krisesituation er politikernes opgave altså dobbelt. På den ene side er dele af den eksisterende politiske kultur under angreb – ikke mindst troen på det uregulerede frie marked. På den anden side må nye tiltag relateres til den allerede eksisterende ideologi, hvilket virker begrænsende på hvilke ideer, der kan anvendes og evt. importeres fra andre systemer.

Programmatisk ideer

Programmatisk ideer befinder sig på et mere konkret niveau end paradigmer og politisk kultur. De er placeret i forgrunden af den politiske debat og fungerer med deres kognitive natur som løsninger på konkrete politiske problemer, ofte udtrykt som egentlige politiske udspil. Ideerne bruges bevidst af aktører til at fremme deres (opfattede) interesse, og er primært funderet på kognitive koncepter og teorier (Campbell, 2001, 2004, se også Weir, 1992).

Aktører bruger altså denne type ideer til at præsentere deres politik. I processen trækkes der på det eksisterende paradigme, mens der gøres forsøg på at foretage en effektiv framing af politikken. Et oplagt eksempel er den 700 mia. dollar store hjælpepakke netop iværksat i USA. Pakken trak bl.a. på kausalopfattelser om nødvendigheden af at redde disse firmaer for at genoprette tilliden til institutionerne.

Frames

Den fjerde og sidste type ide er 'frames'. Frames er normative koncepter, der befinder sig

i forgrunden af politiske debatter og den politiske proces (Campbell, 2004: 98-100). De kan bruges til at legitimere egne positioner eller deligitimere andre aktørers position og eksisterende institutioner. På denne måde kan ideer bruges som politiske våben (Blyth, 2002: 39). Evnen til at frame en policy på en politisk og kulturelt acceptabel måde er en afgørende faktor for at forklare, hvorfor én politik vinder frem foran en anden (Béland, 2005). Eksempelvis var forskellige politiske elitors evne til at frame monetarismen som et simpelt og effektivt modsvar på 1970'ernes økonomiske problemer en af hovedårsagerne til monetarismens politiske og økonomiske gennemslagskraft (Hay, 2001: 204; se også Campbell, 2001: 168). Skal politiske aktører med andre ord have succes med deres politiske forslag, er det nødvendigt at foretage en effektiv framing af politikken, og det var netop manglen på effektiv framing, der til dels forklarer, at det i løbet af 1990'erne ikke lykkedes at gennemføre større velfærdsreformer i Tyskland, mens det til gengæld lykkedes i Danmark og Holland (Cox 2001).

I forbindelse med forhandlingerne om den massive hjælpepakke til nødstedte amerikanske banker viste nødvendigheden af at frame sin politik sig med al ønskelig tydelighed. Politikerne forstod hurtigt, at man måtte undgå at få hjælpepakken til at se ud som elitens forsøg på at redde eliten. Flere aktører forsøgte således at frame hjælpepakken som nødvendig for at almindelige amerikanere ikke skulle miste deres arbejde, og man lagde stor vægt på, at hjælpepakken ikke blev gennemført for at støtte allerede forgyldte direktører på Wall Street. Ideer er nødvendige at bruge som aktivt våben – både i forsøget på at delegitimere af eksisterende institutioner, men ligeledes som legitimering af nye.

Hvordan har ideer politisk betydning? Forholdet mellem interesser og ideer

Indtil videre har vi cirklet omkring det helt afgørende spørgsmål i ideforskningen: På

hvilken måde har ideer politisk betydning? Den almindelige forståelse i statskundskab og økonomi er, at ideer blot dækker over materielle interesser. Det er en position, der længe har været repræsenteret i politisk teori, måske bedst kendt fra marxismens fokus på falsk bevidsthed og borgerlig ideologi (Berman, 1998). Denne holdning har også tidligere stået stærkt i statskundskaben, ikke mindst i de mere rational choice-inspirerede tilgange. Her opfattes ideer som 'kroge', som politikere hænger deres målsætninger op på, og som de bruger til at fremme egne interesser (f.eks. Shepsle, 1985). I det perspektiv er interesserne grundlaget for, at ideer opstår og formuleres, og for at de vinder indpas og betydning. Dermed har ideer ingen selvstændig forklaringskraft (Pedersen, 2003: 55-56).

Langt de fleste vil nok medgive, at ideer spiller en rolle i politik, særligt i perioder med stor usikkerhed eller egentlig krise. Spørgsmålet er derfor nærmere, om det er interesser eller ideer, der skal være den *primære* forklaringsfaktor i politisk-økonomisk analyse. Goldstein og Keohanes (1993) teori er et eksempel på en position, der hævder, at interesser er den primære forklaringsfaktor, men at man til tider må anvende ideer som supplerende variabel til at forklare, hvad interesser ikke kan forklare. Goldstein og Keohane (1993) vil således kun acceptere ideer som en forklarende variabel i den udstrækning, at de kan forklare anomalier i den rene interesse-model. Resultatet har været, at ideer opfattes som funktionelle institutioner, der reducerer transaktionsomkostninger ved at fungere som geografiske kort eller fokuspunkter for individernes forsøg på at maksimere deres interesse. Aktørerne kender deres interesser, men under usikkerhed og kompleksitet er det umuligt at fremskrive konsekvenserne af deres valg og dermed, hvordan deres interesser bedst realiseres (North, 1990). Ideer får således kausal betydning, idet de anviser en konkret strategi for, hvordan aktørerne kan over-

vinde et kollektivt handlingsproblem (Pedersen, 2003: 65; se også Busch, 2003).

Der er flere svagheder ved denne forståelse af ideer. For det første er det problematisk at *antage*, at interesser er den primære forklaringsfaktor og kun lade ideer forklare restsummen; for det andet er ideer uklart og for bredt konceptualiseret, og ligner nærmere, hvad man normalt forbinder med institutioner, der skaber et flow af informationer mellem aktører; for det tredje tillægges ideer ingen reel forklaringskraft ud over, at de er til nytte for aktørerne til at nå deres ønskede mål – ideer bliver dermed til en ad hoc-forklaring, der kan forklare, hvorfor man ikke opnår de forventede resultater med strenge, rationelle antagelser; for det fjerde kan det rationelle perspektiv ikke forklare, hvorfor én ide blev valgt over en anden ud over, at den viste sig mere effektiv; for det femte er det problematisk, at ideers indflydelse forklares ud fra en funktion, de menes at have i et større system – igen overlades ideer ingen reel forklaringskraft. Med andre ord hævdes det, at ideer har betydning, men denne tilkendegivelse er formel og kommer ikke egentligt til udtryk i analyserne (se de omfattende kritikker af rational choice-tilgangen til ideer i Pedersen, 2003; Blyth, 1997; Gofas og Hay, 2009).

Tilfældet er i nogen udstrækning det samme inden for den historiske institutionalisme. Her forklares valget af én ide over en anden med faktorer såsom det administrative systems åbenhed for ideen, de styrende partiers holdning til ideen, om ideen kan skabe politiske koalitioner mellem aktører, om de akademiske miljøer støtter ideen, osv. (Hall, 1989; Skocpol og Weir, 1985; se også Bélard, 2005; Lieberman, 2002). Herudover har det afgørende betydning, hvilke politiske og økonomiske ressourcer de aktører, der ønsker at fremme ideen, besidder (Berman, 1998, 2001). Igen kommer materielle interesser altså først i kausalkæden, og ideernes indflydelse medieres stærkt af eksisterende institu-

tioner. På denne måde får ideer også svært ved at forklare forandring, fordi ideerne skal passe ind i de allerede eksisterende institutioner. Ideer tildeles altså primært en bevarende funktion, hvor ideer støtter op om de eksisterende interessestrukturer. Når ideer først er institutionaliserede som paradigmer, har de imidlertid stor indflydelse på, hvordan forskellige aktører opfatter verden og dermed deres interesser.

I nyere historisk institutionel teori er der en stigende anerkendelse af, at ideer og interesser ikke skal adskilles så skarpt. Interesser er her en bestemt type ide blandt mange: »interesser, ligesom andre typer af ideer, er socialt konstruerede i den forstand, at de er baseret på individets eller gruppens tolkning af deres situation« (Campbell, 2004: 91). Dette skal bestemt ikke opfattes som en afvisning af, at der eksisterer en 'objektiv' verden, hvor materielle faktorer spiller en vigtig rolle. Pointen er derimod, at der ikke er objektive interesser forbundet til denne virkelighed (Schmidt, 2008b). Der kan derfor være god grund til at fokusere på interaktion og gensidig afhængighed mellem interesser og ideer frem for at forsøge at isolere to distinkte variable (Steinmo, 2008; Gofas og Hay, 2009; det modsatte argument findes i Goul Andersen og Larsen, 2009). Selvom det i stigende grad anerkendes, at den historiske opdeling mellem interesser og ideer er problematisk, er der dog inden for historisk institutionalisme gjort få forsøg på at drage de teoretiske og empirisk-analytiske konsekvenser af denne erkendelse.

Det mest radikale – og vel nok også mest teoretisk gennemarbejdede – opgør med dikotomien mellem ideer og interesser er formuleret i den konstruktivistiske lejr. Særligt Blyth (2002, 2009), Gofas og Hay (2009) og – inden for international politik – Wendt (1999) har gjort meget for at redefinere forholdet mellem ideer og interesser. Konstruktivismen adskiller sig fra f.eks. den historiske institu-

onalisme ved at hævde, at det er ideer, der er den primære nøgle til at forstå politisk handling, både teoretisk og i valget af empirisk fokus. Udgangspunktet er, at opdelingen mellem interesser og ideer er en falsk dikotomi (Gofas og Hay, 2009; Abdelal o.a., under udgivelse). I stedet skal interesser, som det også blev påpeget ovenfor, opfattes som én type ide, der er drevet af perception og holdninger. Det er dermed ideer, der definerer og leder materielle behov. Dette skal ikke opfattes som en afvisning af, at der er materielle kræfter på spil, men som et argument for, at disse materielle kræfter er begrænset til menneskets natur såvel som den fysiske og 'objektive' virkelighed (Wendt, 1999). At flygte fra en brand kan forklares med, at mennesker under normale omstændigheder har en stærk tilbøjelighed til at undgå fysisk smerte. Pointen er imidlertid, at kun få af menneskets handlinger kan forklares med rene materielle faktorer, der er forbundet med menneskets natur: »Vi vil have, hvad vi vil have, som et resultat af hvad vi tænker om det, og ikke som følge af objektets iboende egenskaber« (Wendt, 1999: 119).

På denne måde får ideer en central placering i forklaringen af politiske og økonomiske fænomener. Betydningen af ideer bliver endnu mere markant i situationer præget af ustabilitet og krise (Blyth, 2002, 2009).¹ Her kan aktører ikke handle, som de plejer, men er nødt til at tolke situationen ud fra deres kognitive og kulturelt funderede forståelsesrammer. Dette betyder, at ideer kan fremme både stabilitet og forandring. Stabiliteten kommer af, at aktører griber til deres idemæssige fortolkningsrammer i den daglige håndtering af kompleksitet, og forandringen kan på den anden side genereres af krisesituationer, hvor de sædvanlige fortolkningsrammer ikke længere skaber mening for aktørerne og nye må skabes: »komplekse idesæt, f.eks. ideer om hvordan økonomien fungerer, gør det muligt for aktører at skabe orden og handle i verden ved at samordne aktørernes opfattelser, øn-

sker og mål. Først da kan aktører diagnosticere den krise, de står overfor« (Blyth, 2002: 32). En analyse af aktørernes tolkning af en krise – der som regel foretages ud fra et paradigme som eksempelvis monetarisme eller neoklassisk økonomi – er dermed afgørende for at forstå f.eks. graden af økonomisk samarbejde og koordination mellem stater.

Ideers betydning i 1930'erne og 1970'ernes økonomiske kriser

Vil man forstå politiske og økonomiske aktørers handlen i den nuværende finansielle og økonomiske krise, kan der være god grund til at kigge tilbage i tiden. Ideforskningen har således leveret omfattende analyser af tidligere økonomiske kriser, særligt 1930'ernes depression og reaktionen på 1970'ernes oliekriser. Forskningen demonstrerer, hvordan politisk-økonomiske ideer påvirker aktørernes forståelse og håndtering af kriser, men også at der er vigtige forskelle mellem landenes reaktioner.

Da depressionen hærgede i 1930'erne havde man brug for at finde økonomiske teorier, der kunne forklare den økonomiske krise og tilbyde løsningsmuligheder. Man befandt sig i en situation, hvor den blinde tro på markedskræfternes selvregulerende mekanismer smuldrede, mens store dele af verden kæmpede med lav vækst, arbejdsløshed og fattigdom. Modsvaret på den økonomiske krise, der for alvor indtraf efter *Black Tuesday* på Wall Street i oktober 1929, mindede i stor udstrækning om teorier udviklet af økonomen John Maynard Keynes – det skal dog noteres, at der allerede inden Keynes spidsformulerede sine teorier blev ført, hvad der senere blev kendt som keynesianske politikker. De keynesianske ideers indtog i politisk økonomi bør endvidere ikke opfattes som en simpel, funktionel reaktion på de problemer, beslutningstagere verden over blev konfronteret med. Ganske vist begyndte man over en 20-30 årig periode at anvende Keynes' reformulering af eksisterende økonomiske begre-

ber, med et stærkt fokus på en mere aktiv stat og efterspørgselsstyring (Hall 1989: 363), men de keynesianske ideer blev brugt forskelligt. Perceptionen af krisen var ikke den samme i alle økonomier, og man fortolkede og brugte derfor Keynes' teorier forskelligt. Centrale aktører forstod og anvendte de nye økonomiske ideer med udgangspunkt i de politiske og institutionelle forhold i de enkelte lande. Der var således tale om eksperimentelle processer, hvor nye ideer blev formuleret undervejs og fremet ind i forskellige nationale sammenhænge. F.eks. var der markant forskel på, hvordan man brugte og inkorporerede keynesianske ideer i henholdsvis USA og Storbritannien. Årsagen skal findes i, at Storbritannien – med stærke fagforeninger og et relativt stærkt arbejderparti – var mere åben herfor rent politisk og institutionelt (Weir, 1989). Ud fra et lignende historisk institutionelt perspektiv viser Skocpol og Weir (1985), at de forskellige udmøntninger af keynesianske ideer i USA og Sverige bl.a. er en følge af, hvor direkte adgang akademiske eliter, der søgte at fremme de keynesianske ideer, havde til den politiske proces, og hvor godt de nye ideer passede til eksisterende statslige strukturer og politiske traditioner.

Et andet emne, der vies stor opmærksomhed i ideforskningen, er overgangen fra det keynesianske paradigme til et monetaristisk eller neoliberalt paradigme (Blyth, 2002, Hall, 1993, Hay, 2001, Kjær og Pedersen, 2001, Asmussen, 2007, Goul Andersen og Larsen, 2009). Flere økonomier stod i begyndelsen af 1970'erne i en økonomisk krisesituation, hvor man kæmpede med stigende inflation kombineret med lave vækstrater og store problemer med arbejdsløshed. Det keynesianske paradigme var under pres, da det ikke længere var i stand til at forklare krisen, endsize levere troværdige løsningsforslag (Hall 1993: 285). Modsvaret blev i en række lande fundet i den neoliberale økonomiske teori. Der var dog ikke tale om simpel konvergens mellem landene. I stedet har man i perioder med øko-

nomisk krise fortolket ideerne forskelligt, f.eks. i Storbritannien og Danmark (Campbell, 2004). I Storbritannien gjorde politiske og institutionelle forhold, at monetaristiske ideer slog igennem med Thatcher i 1980'erne. Thatcher formåede at bringe monetarismen i front af kampagnen i 1979, og man fik med succes fyldt kabinetterne med tilhænger af de neoliberale økonomiske ideer. Basis for måden at tænke økonomi begyndte dermed langsomt at ændre sig. Resultatet var i stor udstrækning et økonomisk paradigmeskifte (Hall, 1993). Det nye paradigme opnåede også folkelig tilslutning, fordi man i Storbritannien med stor succes framede krisens årsag som fejlslagen økonomisk politik baseret på keynesianske metoder, og samtidig fik opstillet en enkel og effektiv udvej i form af monetarismen (Campbell, 2004: 203-206). Tilmed blev Thatchers neoliberale reformer i 1980'erne med succes legitimeret ved at frame dem ind i Storbritanniens lange tradition for natvægterstat og liberale markedsprincipper (Campbell, 2004). På denne måde benyttede man sig i forsøget på at delegitimere det eksisterende paradigme af ideer som strategiske politiske våben (Blyth, 2002).

I forlængelse af 1970'erne og 1980'ernes økonomiske problemer kom neoliberale ideer til Danmark, dog gennem et særligt dansk filter. De nye ideer blev oversat gennem en selektiv proces og kombineret med eksisterende danske idesæt og institutioner. Mens neoliberale og monetaristiske ideer slog igennem som et paradigme i Storbritannien, var der i første omgang nærmere tale om programatiske ideer i Danmark, altså mere praktiske politiske tiltag rettet mod at løse konkrete problemer (Kjær og Pedersen, 2001). Dette forklares bl.a. af den politiske situation i Danmark i 1980'erne, hvor mindretalsregeringer og konsensusdemokrati forhindrede store liberale reformer. En anden forklaring er, at man i Danmark fortolkede problemerne anderledes end i Storbritannien.

Danskerne betragtede arbejdsløsheden og strukturproblemer på arbejdsmarkedet som de største problemer, mens briterne satte alt ind på bekæmpelse af inflationen (Campbell 2004: 143). Det er altså i høj grad forskel i perceptionen af ideerne, der er på spil. Et godt eksempel herpå er, at man i 1990'erne ikke tog entydigt afsked med keynesianske ideer i Danmark, men alligevel definerede en række samfundsøkonomiske problemer i neoliberale termer. Stor usikkerhed blandt centrale aktører betød, at man klamrede sig til forestillingen om, at den danske økonomiske situation var betinget af strukturproblemer, særligt på arbejdsmarkedet (Goul Andersen og Larsen, 2009).

Hvad kan vi bruge ideer til i studiet af politisk økonomi?

Da føromtalt investeringsrådgiver og spekulant, Michael Lewis, udgav sin storsælgende bog *Liar's Poker* (Lewis, 1990), havde han forhåbninger om, at bogen kunne underminere det eksisterende finanssystem ved at afsløre, at systemet var drevet af ufattelig irrationalitet og fuldstændigt inkompetente aktører. Han følte sig i hvert fald sikker på, at systemet ikke kunne opretholdes meget længere. Dertil var det ganske enkelt et for vanvittigt system. Lewis tænkte tydeligvis selv for rationelt. Det finansielle systems udvikling viser med al tydelighed, for det første at aktører handler ganske irrationelt, og, for det andet at systemer udmærket kan opretholdes på trods af denne irrationalitet. En vigtig årsag til systemernes stabilitet er, at aktører handler inden for fælles opfattelser af verden, og at disse opfattelser har stor indflydelse på aktørernes handlinger.

En stor del af Lewis' fortælling om livet på Wall Street handler om grådighed. Der er næppe tvivl om at de incitamentsstrukturer, der rådede (og stadig råder) i de nu kriserammede storbanker, har en stor del af skylden for, at tingene udviklede sig, som de gjorde. En central pointe i denne artikel er imidlertid, at

aktørernes interesser ikke er strukturelt givne, at interesserne ikke kan udledes af simple antagelser om individers nyttemaksimering. Aktører handler inden for rammerne af en bestemt idestruktur og må fortolke deres egen og andres position i forhold til denne ramme. Vil man forstå aktørernes handlinger – det være sig politiske såvel som økonomiske aktører – kan man således ikke komme uden om at analysere den konkrete idemæssige ramme for handlingerne. Vigtigheden af at placere den idemæssige struktur centralt i analysen bliver et så meget desto mere afgørende krav, når forskningen med tiden giver sig i kast med at undersøge, hvordan man oven på den nuværende krise når frem til et nyt finansielt- og måske økonomisk system. Aktørernes politiske og idemæssige kampe vil, som det er sket flere gange før, lede frem mod et nyt økonomisk paradigme, der skaber en ny fortolkning blandt aktørerne af deres interesse. Og aktørerne vil finde en ny skabelon til at håndtere det økonomiske systems kompleksitet med.

Som forholdene er nu – midt i den finansielle og økonomiske krise – er der god mulighed for at introducere nye ideer. Den nu tidligere amerikanske finansminister, Henry M. Paulson, formulerer de politiske aktørers problem ganske prægnant i artiklens indledende citat: Man har ingen manual til at løse krisen. Det giver rum til entreprenante politiske aktører med ideer, der indtil nu ikke har været plads til inden for det gældende paradigme. Forskellige politiske interessegrupper vil byde ind med deres perspektiv på, hvilke problemer man kæmper med, og ikke mindst hvordan de bedst løses. Det kan derfor også være vanskeligt at kortlægge det nuværende idélandskab. Man synes at befinde sig i en periode med stor usikkerhed, hvor der eksperimenteres med at opbygge nye institutioner. Noget kan dog tyde på, at de keynesianske lærebøger skal findes frem igen. Det 'gamle' paradigme synes at være bragt i grundlæggende miskredit, og man har ganske en-

kelt mistet tilliden til de neoliberale økonomiske institutioner (Wade 2008: 6). I første omgang kan politikernes reaktioner på den finansielle krise måske betragtes som et direkte funktionelt modsvar på en verserende krise. Vi mener nu, at økonomiske ideers indflydelse – og særligt perceptionen heraf – må stå centralt i studiet af den økonomiske krise. Den række af finansielle hjælpepakker, der er iværksat over hele verden kan i en idemæssig optik ikke betragtes som et funktionelt modsvar på den verserende krise. Som Keynes selv formulerede det om politikere: »Praktikere, der finder dem selv ganske fritaget fra intellektuel indflydelse, er som regel slaver af en hedengangen økonom« (Keynes, 1965: 383). Øjebliksbilledet af de økonomiske reaktioner på krisen tyder på, at der bliver trukket på 'gamle økonomiske ideer', der er stærkt præget af selv samme Keynes' teorier. For nyligt har Gordon Brown således, med nyvundet politisk momentum, gennemført momsned sættelser i Storbritannien, der har til formål at pumpe milliarder af britiske pund ud i økonomien – endda med eksplicit og direkte henvisning til Keynes. Endvidere synes flere fremtrædende økonomer at have succes med budskabet om, at det er tid til regulering af økonomien. Det gamle paradigme delegitimeres samtidig med, at keynesianismen køres i stilling som et af svarene på den økonomiske krise. Vi kan dog ikke med sikkerhed konkludere noget entydigt ud fra det nuværende mudrede billede af økonomiske ideer. Som sagt er der tale om en eksperimentel proces, hvorfra nye institutioner opstår og konsolideres. Derfor må det også betragtes som sandsynligt, at der kan opstå et nyt paradigme i selve perceptionen af de 'gamle' økonomiske ideer. Der kan blive tale om, at der opstår et helt nyt økonomisk mix af ideer, hvor keynesianske og neo-liberale ideer stykkes sammen af centrale politiske aktører, til et helt nyt paradigme. Det centrale er her igen, at der er tale om en relativt eksperimentel proces under stor usikkerhed og kompleksitet. Centrale aktører vil i en sådan

situation forholde sig til gamle som nye ideer, hvor brikkerne flyttes rundt. En afgørende faktor i denne kamp om at give krisen mening er, hvilken evne aktørerne har til at frame deres opskrift på succes på en appellerende, kulturelt acceptabel og for politikere letforståelig måde.

At lægge et ideorienteret perspektiv på den nuværende finansielle- og økonomiske krise er ikke en nem opgave. Det kræver omhyggelig definition af idebegrebet, hvad enten det er som uafhængig eller afhængig variabel. Tilfredsstillende forklaringer vil kræve velfunderede teoretiske argumenter, der kan operationaliseres til konkrete empiriske undersøgelser. Ideforskningen mangler stadig at udvikle sig mod et mere sammenhængende forskningsprogram, der kan levere generaliserbare forklaringsmodeller. I denne henseende vil finanskrisen være en vigtig prøvesten for ideoforskningens fremtidige relevans i den politisk økonomiske forskning.

Note

1. Se Hay (2004) og Culpepper (2008) for en kritik af Blyths forståelse af ideers betydning i krisesituationer. Se Seabrook (2009) for et argument om betydningen af ideer som legitimitetsskabende under stabile forhold.

Litteratur

- Abdelal, Rawi, Mark Blyth og Craig Parsons (red.) (under udgivelse), *Constructing the International Economy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Asmussen, Balder (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*, Aalborg: AAU, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Béland, Daniel (2005), »Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective«, i *Social Policy & Administration*, 39(1): 1–18
- Berman, Sheri (1998), *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press.
- Berman, Sheri (2001), »Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis«, i *Comparative Politics*, 33(1): 231–50

- Blyth, Mark (1997), »Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy«, i *Comparative Politics*, 29(1): 229-50.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2009), »ELEN Degenerates – or – Four (plus two) Reasons to Take Ideas Very Seriously Indeed«, i Béland, Daniel and Robert Cox, red., *Ideas and Politics in Social Science Research*, forthcoming.
- Busch, Andreas (2000), »From 'hooks' to 'focal points': The changing role of ideas in rational choice theory«, i Dietmar Braun and Andreas Busch, red., *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 30-40
- Campbell, John L. (2001), »Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy«, i John L. Campbell og Ove K. Pedersen, red., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (2008) »What do we know – or not – about Ideas and Politics«, i Campbell og Nedergaard, red., *Institutions and Politics: Festschrift in honour of Ove K. Pedersen*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, pp. 157-76.
- Cox, Robert H. (2001), »The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany«, *World Politics*, 53(3): 463-98
- Cox, Robert H. (2004), »The Path Dependence of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct«, *Social Policy and Administration*, 38(2): 204-19
- Culpepper, Pepper D. (2008), »The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining«, *International Organization*, 62(1): 1-33.
- Fukuyama, Francis (2008), »Finanskrisen er reaganismens endeligt«, *Information*, 2. sektion, 11. oktober.
- Gofas, Andreas og Colin Hay (2009), »The Ideational Turn and the Persistence of Perennial Dualities«, i Andreas Gofas og Colin Hay, red., *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, London: Routledge, forthcoming.
- Goldstein Judith og Robert Keohane, red., (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Goul Andersen, Jørgen og Christian Albrekt Larsen (2009) »How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State«, *Governance*, forthcoming.
- Hall, Peter, red. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain«, *Comparative Politics*, 25(3): 275-96
- Hay, Colin (2001), »The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach«, i John L. Campbell & Ove K. Pedersen, red., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Hay, Colin (2004), »Ideas, Interests and Institutions in the Comparative Political Economy of Great Transformations«, i *Review of International Political Economy*, 11(1): 204-26.
- Jabko, Nicolas (2006), *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca: Cornell University Press.
- Keynes, John Maynard (1965), *The general theory of employment interest and money*, New York, Harcourt.
- Kjær, Peter og Ove K Pedersen (2001), »Translating Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy«, i John L. Campbell og Ove K. Pedersen, red., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Theory*, Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, Michael (1990), *Liar's Poker*, New York: Penguin Books.
- Lewis, Michael (2008), »The End«, fundet på www.portfolio.com den 24. november 2008.
- Lieberman, Robert C. (2002), »Ideas, institutions and political order: explaining political change«, *American Political Science Review*, 96(4): 697-712
- McNamara, Kathleen (1998), *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parsons, Craig (2003), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pedersen, Lene Holm (2003), *Miljøøkonomiske ideer*

i en politisk virkelighed, Ph.D.-afhandling, Københavns Universitet.

Schmidt, Vivien A. (2008a), »Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse«, *Annual Review of Political Science*, 11: 303-26.

Schmidt, Vivien A. (2008b), »From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy«, *Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings*, Boston, august 2008.

Seabrook, Leonard (2009), »Everyday legitimacy and Institutional Change«, i Andreas Gofas og Colin Hay, red., *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, London: Routledge.

Shepsle, Kenneth A. (1985), »Comment«, i Roger Noll, red., *Regulatory Politics and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, pp. 231-37.

Sikkink, Kathryn (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*, Ithaca: Cornell University Press.

Skocpol, Theda og Margaret Weir (1985), »State

Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Depression in Sweden, Britain and the United States« i Peter B. Evans m.fl., red., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 107-63.

Steinmo, Sven (2008), »What should the state do? A political economy of ideas and institutions«, i John L. Campbell og Peter Nedergaard, red., *Institutions and Politics: Festschrift in honour of Ove K. Pedersen*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 195-226.

Weir, Margaret (1989), »Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States« i Hall, Peter, red., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press, 53-86.

Weir, Margaret (1992), »Ideas and the politics of bounded innovation«, i Steinmo, Sven, Kathleen Thelen og F. Longstreth, red., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 188-216.

Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Oko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Strukturledighed – et barn af økonomiske ideer?

Lektor Christian Albrekt Larsen og professor Jørgen Goul Andersen
Center for Komparative Velfærdsstudier (CCWS), Institut for Økonomi,
Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet,
albrekt@epa.aau.dk og goul@epa.aau.dk

Et nøgleeksempel på ideers rolle i dansk politik er skiftet fra et konjunktur- til et strukturparadigme i synet på arbejdsløsheden, der skete fra 1988 til 1992. Det nye syn på ledigheden, der blev et omdrejningspunkt i den økonomiske politik, blev hurtigt fælles tankegods for beslutningstagere på tværs af politiske skel. Artiklen analyserer, hvorfor dette skifte i Danmark kunne ske så hurtigt og stilfærdigt. Desuden påpeges det, at paradigmet nok udgjorde en begrænsning, men samtidig var konsistent med flere mulige policy spor. Endelig argumenteres for, at det er et godt eksempel på ideers *selvstændige* rolle i politik.

I politologisk forskning har der været stigen- de interesse for, hvorledes ideer – herunder specielt økonomiske ideer – påvirker politiske beslutninger. Et klassisk studium er Peter Halls beskrivelse af skiftet fra keynesianisme til monetarisme i den økonomiske politik i 1980'ernes Storbritannien under den konservative »jernlady« Margaret Thatcher (Hall 1993). Med henvisning til Kuhns (1962) teori om videnskabelige revolutioner beskrev Hall overgangen som et paradigmeskifte, dvs. som en overgang fra én grundlæggende forståelsesramme til en ny, der opererer med helt nye problemforståelser, målsætninger og løsninger. I Danmark skete der også et politisk skifte til en konservativt ledet regering i 1982, fulgt af betydelige ændringer af mål og prioriteringer i den økonomiske politik (stram finanspolitik og lavvækst i offentligt

forbrug, opgør med devalueringer, afskaffelse af dyrtidsreguleringen mv.). Men det blev ikke ledsaget af et fundamentalt opgør med den hidtidige forståelse af økonomiske sammenhænge og herunder specielt ledigheden. Større efterspørgsel efter arbejdskraft var stadig midlet til at nedbringe arbejdsløsheden. Det skulle blot ske via bedre konkurrenceevne og vækst i den private sektor.

Selve paradigmeskiftet i synet på ledigheden kom senere, nemlig i perioden 1988-92. Det gik delvist i samme retning som i Storbritannien under Thatcher, men de politiske følger var anderledes. De danske policy-instrumenter var forskellige, og det kom ikke til en dramatisk konfrontation. Det hænger sammen med, at det nye paradigme først rigtigt blev omsat i praktisk politik efter 1993, under socialdemokratisk ledede regeringer. Men også i Danmark fik det økonomiske paradigmeskifte stor betydning, fordi det udpegede nye problemer som afgørende. Det var ikke nok at øge den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft. Arbejdsløsheden blev set som overvejende strukturel – og en løsning krævede strukturelle reformer. Denne opfattelse satte sig også tydelige spor hos Socialdemokraterne.

I det følgende vises det, at der i årene om-

kring 1990 skete en »stille revolution« i synet på ledighed – både blandt økonomer og politiske beslutningstagere. Det førte til betydelige ændringer af arbejdsmarkedspolitikken, og bekymring for strukturledigheden blev et omdrejningspunkt for den økonomiske politik, uanset regeringens partifarve. I lighed med Halls (1993) analyse vises det, hvor stor betydning den sociale konstruktion af økonomiske problemer har for den økonomiske dagsorden og for de løsningsmuligheder, der står til rådighed. Men i modsætning til Halls antagelser fremgår det, at et paradigmeskifte kan ske fredeligt og næsten umærkeligt; det kan ske uden et totalt opgør med den hidtidige forståelse; og der er ikke kun én, men flere forskellige handlemuligheder inden for de rammer, som et nyt økonomisk paradigme afstikker.

Efter en kort diskussion af paradigmebegrebet og tilhørende principielle forståelser af ledighed beskrives det, hvorledes de nye økonomiske ideer kunne omsættes til et nyt grundlag for den økonomiske politik i Danmark. Herefter stilles spørgsmålet om, hvorfor der på tværs af politiske skel kunne opstå enighed om at opfatte ledigheden som overvejende et strukturproblem – i øvrigt nogle år før lignende opfattelser blev doceret internationalt af navnlig OECD (1994). Endelig problematiseres strukturdiagnosen. Ikke for at vise, at den er forkert, men for at kunne vise, at ideer – den *sociale konstruktion* af de økonomiske problemer – netop havde selvstændig betydning. Det forudsætter, at disse ideer principielt var én af flere *mulige* fortolkninger, ikke blot udtryk for større erkendelse (sådan som ideer, der sejrer, altid vil fremstille sig selv). Afslutningsvist diskuteres det kort, om de nye ideer fik regering og Folketing til at træffe beslutninger, som ikke blot kan forklares ud fra en klassisk interesse-synsvinkel (for uddybning heraf, se Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2009).

Paradigmeskifte:

Ledigheden som et strukturproblem

Flere studier har vist, hvordan der skete et skift i den økonomiske problemopfattelse blandt danske politiske beslutningstagere fra 1988 til 1992. Fra (implicit) at have set ledighed som et konjunkturproblem skiftede man til at opfatte ledighed som overvejende et strukturproblem, der skyldtes mere varige mismatchproblemer på arbejdsmarkedet (Goul Andersen, 1993: 295-301, 2002; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2003, 2004; Torfing 2004; Asmussen, 2007). Med henvisning til Peter Halls britiske studie kan man tale om et skifte fra et konjunktur- til et strukturparadigme.¹ Ifølge Hall er det kendetegnende for et policyparadigme, at det »er indlejret i selve den terminologi, igennem hvilken de politiske beslutningstagere kommunikerer ... og det er netop så indflydelsesrigt, fordi så meget bliver taget for givet og generelt er lukket overfor nærmere undersøgelse« (Hall, 1993:279).

Et skift i policy paradigme er for Hall den mest vidtgående af tre niveauer for policy-ændringer – såkaldte første-, anden- og tredjegradsændringer (Hall, 1993). Med et lån fra Kuhn (1962) beskrives forandringer af tredje grad som ændringer i policy paradigme. Det er ændringer i hele forståelsesrammen for, hvordan økonomien fungerer (begreber, årsags-virkningsrelationer osv.). Andengradsændringer henviser til skift i policy *instrumenter* inden for en given forståelsesramme, førstegradsændringer til ændringer i *indstillinger* for disse instrumenter – f.eks. ændrede satser.

Hall (1993) forbinder økonomiske paradigmeskift med regeringsskift og hård politisk konfrontation. Det stemmer med de britiske erfaringer, men forløbet i Danmark var anderledes. Regeringsskiftet i 1982 betød et markant skifte i mål og prioriteringer (»instrumenter« og »indstillinger«), men den grundlæggende makroøkonomiske forståelse

af ledigheden var ikke ændret. Både venstre- og højresiden var i 1970'erne og 1980'erne nogenlunde enige om, at problemet var utilstrækkelig efterspørgsel efter arbejdskraft. Midlerne til at øge efterspørgslen var blot forskellige. De socialdemokratiske regeringer i 1970'erne satte deres lid til politikker, der kunne stimulere indenlandsk efterspørgsel via ekspansiv finanspolitik, omlægning fra privat til offentligt forbrug mv. (se typologi over strategier i figur 1). Eller man søgte at reducere udbuddet af arbejdskraft, f.eks. med indførelse af efterlønnen under SV-regeringen. Godt nok blev det kombineret med stadig skrappe indkomstpolitik af hensyn

til konkurrenceevnen, men med regerings-skiftet i 1982 blev det erklærede mål, at den stigende efterspørgsel efter arbejdskraft primært skulle drives af eksporten og den private sektor. Uanset om man skulle forbruge eller producere sig ud af krisen, var den uudtalte forventning på begge sider, at alle kunne komme i arbejde, blot den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft var stor nok.

Denne forståelse af ledigheden skiftes imidlertid fra 1988/89 ud med et alternativt paradigme. Ifølge denne nye forståelse er en meget betydelig del af ledigheden af strukturel og således mere blivende karakter. Stigende

Figur 1. En typologi af ledighedsstrategier

	STRATEGIER OG UNDERSTRATEGIER; eksempler
Stimulere indenlandsk efterspørgsel	1. EFTERSPØRGSELSSTRATEGI: – Stimulere samlede efterspørgsel – Switch fra privat til off. forbrug
Omfordeling af arbejde	2. REDUKTION/OMFORDEDELING AF ARBEJDSUDBUD – Tidlig tilbagetrækning (efterløn, overgangsydelse) – Kortere arbejdstid, længere ferie – Orlovsordninger (f.eks. forældreorlov, uddannelsesorlov)
Konkurrenceevne/udenlandsk efterspørgsel	3. KONKURRENCEEVNE/EKSPORTSTRATEGI – Devalueringer – Løn tilbageholdenhed, indkomstpolitik – Lavere selskabsskatter/sociale bidrag/subsidier
Strukturpolitik	4. AKTIVERING/ OPKVALIFICERING – Uddannelse, omskoling, jobtræning 5. MARKEDS/INCITAMENT-STRATEGI – Lønstruktur: Lavere mindsteløn – Stærkere incitamenter til at arbejde – lavere understøttelse, afkortning af dagpengeperiode, – strengere krav for ret til dagpenge – skattefradrag/lavere skat for folk i arbejde – Mere fleksible afskedigelsesregler – Mere fleksible arbejdstidsregler 6. SUBSIDIER – Tilskud til servicearbejde (f.eks. hjemmeservice) – Lavere moms på visse serviceydelser 7. STÆRKERE KONTROL/STØRRE KRAV – Stærkere rådigheds- og mobilitetskrav – Pligt til at arbejde for understøttelsen

Kilde: Goul Andersen (2002: 65).

efterspørgsel efter arbejdskraft – selv om den er drevet af højere eksport – vil *ikke* løse problemet. I stedet for at bringe de ledige i arbejde vil efterspørgslen udløse stigende lønninger, med mindre man samtidig løser »strukturproblemerne« på arbejdsmarkedet. Det skal understreges, at begreberne »strukturledighed« og »strukturproblemer« blandt beslutningstagerne var ret uskarpe, tvetydige og rummelige – netop deri lå en del af forklaringen på deres gennemslag. Men opfattelsen bevægede sig klart i retning af den forståelse af strukturproblemer, der vandt frem i nye økonomiske teorier, og som senere blev kanoniseret i *OECD Job Study* fra 1994 (Goul Andersen, 2002; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2003; Torfing, 2004).

Det nye var, at den »naturlige ledighed« ikke blev skønnet til at være 2, 3 eller 4 procent, men tæt på den eksisterende ledighed i omegnen af de 10 procent. Skulle man længere ned, krævede det reformer, der kunne løse »strukturproblemerne« på arbejdsmarkedet. Strukturproblemer kunne være af flere slags. OECD (1994,1997) fremhævede de høje mindstelønninger i forhold til de svageste gruppers kvalifikationer. Dernæst kunne langvarige og generøse ydelser for de ledige begrænse jobsøgningen eller få de ledige til at sætte en for høj »reservationsløn« – den mindste løn, de ville acceptere for at komme i beskæftigelse. Utilstrækkelig faglig og geografisk mobilitet kunne – igen sammen med generøse ydelser – give andre matchingproblemer (»flaskehalsproblemer«), hvor mangel på arbejdskraft på nogle områder sameksisterer med høj ledighed på andre.

Samtlige disse mekanismer bidrager til, at arbejdsgiverne allerede på et højt ledighedsniveau begynder at konkurrere om den arbejdskraft, de har brug for, ved at byde lønningerne op. Der udløses således store lønstigninger allerede ved en temmelig høj ledighed. Og strukturel ledighed defineres af f.eks. OECD netop som den laveste ledighed, der er

forenelig med uændret lønstigningstakt.² Det er den »naturlige ledighed«, som man ikke kan komme under – uden at ændre på strukturerne.

Forskellige beregninger frem til midten af 1990'erne anslog typisk den strukturelle ledighed til 8-10 pct., i et enkelt tilfælde 11 pct. (Finansministeriet, 1996: 86). Dvs. en højkonjunktur ville kun reducere ledigheden til dette niveau. Faldt ledigheden yderligere, ville det føre til stærkt forhøjede lønstigninger, der ville kvæle opsvinget. Denne problemforståelse indebar, at arbejdsmarkedspolitik blev et afgørende element i den generelle økonomiske politik.

Inden for økonomisk teori har man altid kunne finde en skole, der hævdede, at ledigheden var mere betinget af udbudsproblemer end efterspørgselsproblemer (jf. Asmussen i dette nr.), men »udbudsskolen« lå i årtier underdrejet og blev knapt respekteret. Det interessante er, hvorledes denne forståelse pludselig blev revitaliseret og formåede at etablere en betydelig konsensus blandt danske policy eliter omkring problemets »natur«.

Fra økonomisk teori til policy muligheder

I de officielle udredninger starter strukturledighed med at blive italesat i Det Økonomiske Råds forårsrapport fra 1988 (Det Økonomiske Råd, 1988), dog i lidt forsigtige termer. Rådet havde bl.a. hentet inspiration i nye diskussioner om ledighedens »hysteresis« (Blanchard og Summers, 1986) – tendensen til, at høj ledighed bliver vedvarende bl.a. pga. tab af kvalifikationer – og i »insider/outsider teori« (Lindbeck og Snower, 1988), der beskrev muligheden for, at stabilt beskæftigede kunne opnå lønforbedringer trods stor ledighed pga. mekanismer og reguleringer, der afskærer de ledige fra de beskæftigedes arbejdsmarked og dermed også for muligheden for at underbyde de allerede beskæftigede lønmæssigt.

Et år senere – i forbindelse med fremlæggelsen af KVR-regeringens store økonomiske plan – fulgte regeringen (1989) op med en »Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer«. Det kom der ikke noget ud af. Men i december 1991 besluttede et enigt Folketing så at nedsætte 'Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer' – også kaldet Zeuthen-udvalget – hvor hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet blev repræsenteret sammen med Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Udvalget indeholdt også 8 uafhængige sagkyndige og blev betjent af et større sekretariat ledet af Finansministeriet, som undervejs fik bistand fra et betydeligt antal medarbejdere i en række ministerier.

I dette hurtigt arbejdende udvalg (arbejdet startede 22. januar, og rapporten forelå i juni 1992) nåede organisationerne til enighed om at forstå ledigheden som (overvejende) strukturel:

»Vanskelighederne med at nedbringe ledigheden har ført til synspunktet om, at ledigheden på længere sigt bestemmes af strukturelle forhold i økonomien, herunder strukturen på arbejdsmarkedet. Hvis det ved økonomisk-politiske indgreb søges at bringe ledigheden ned under det niveau, der bestemmes af strukturelle bindinger i økonomien, herunder på arbejdsmarkedet, vil det føre til højere lønstigninger. Det vil resultere i tab af arbejdspladser, og ledigheden vil derfor på længere sigt vende tilbage til det strukturbestemte niveau

... Størrelsesordenen af den strukturbestemte ledighed er usikker, men det kan anføres, at det økonomiske opsving i midten af 80'erne førte til højere lønstigninger og dårligere konkurrenceevne ved et ledighedsniveau på 7-8 pct. af arbejdsstyrken:« (Udredningsudvalget, 1992: 8-9).

På ét punkt var der også enighed om løsninger: En aktiv arbejdsmarkedspolitisk indsats i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, orienteret mod regionale behov. Nogenlunde samtidig arbejdede den såkaldte Socialkommission (1991-1993), der blev udpeget i au-

gust 1991. Strukturledighed og »hysteresis« (kaldt ledighedens »skraldeeffekt«) var ét af de vigtige omdrejningspunkter, som også blev direkte koblet til en socialpolitisk målsætning. Her kritiserede man arbejdsløshedsfælden ved langvarig forsørgelse og talte for at se på mindsteløn eller »indslusningsløn«. Endelig blev diagnosen om strukturproblemer bekræftet af Velfærdskommissionen (1995), der bl.a. pegede på lønsubsidier til »hjemmeservice« som løsning. I forhold til litteraturen om policy paradigmer er det samtidig interessant at konstatere, at en (nogenlunde) sammenfaldende problemforståelse af de tre kommissioner blev kombineret med temmelig forskellige løsningsmuligheder (jf. også figur 1).

Hvorfor blev strukturparadigmet bredt accepteret af beslutningstagerne?

Ud fra ovenstående kronologi tegner der sig således et billede af, at skiftet fra et konjunktur- til et strukturparadigme udspringer af den stigende interesse for udbudssiden inden for den økonomiske videnskab – krydret med stigende socialpolitisk bekymring. Der er heller ikke tvivl om, at hovedstrømmen i økonomisk teori drejede væk fra keynesiansk teori på makroniveau over mod en større vægt på neoklassisk inspireret teori på mikroniveau. Men det kan ikke i sig selv forklare skiftet blandt beslutningstagerne. Blandt politologer er politikere og interesseorganisationer kendt for i vid udstrækning at tage det, de kan bruge politisk, og udelade resten. Det er da også sigende, at den borgerlige regerings fokus på arbejdsmarkedets strukturproblemer, starten med Hvidbogen fra 1989, faldt sammen med bekymring over udviklingen i meningsmålingerne, som statsministeren mente, måtte forbedres ved at »genskabe ånden fra 1982«.

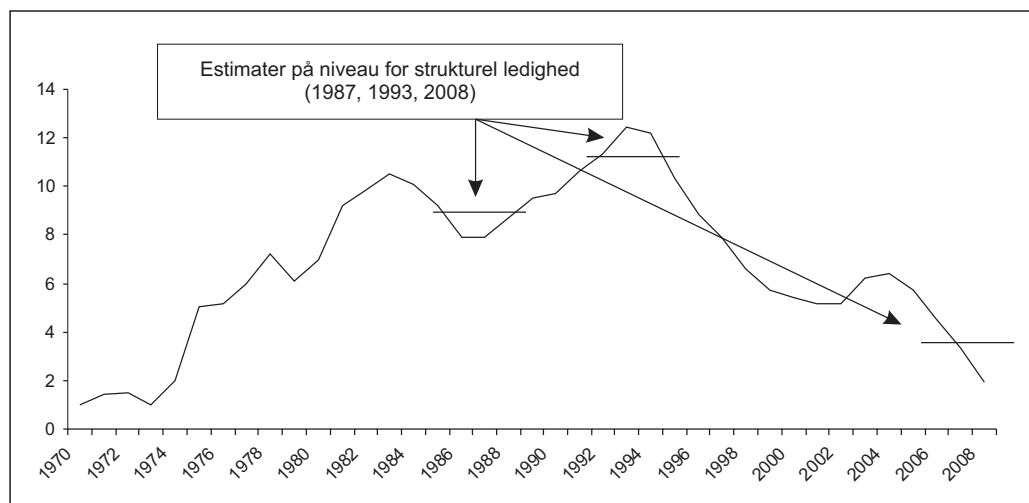
Omvendt er taktiske interesser eller legitimering dog ikke hele forklaringen. Man kan yderligere pege på tre forhold, der har været centrale forudsætninger for, at ideen om strukturel ledighed så hurtigt blev fælles tan-

kegods for hele den danske policy elite: Strukturparadigmet gav en forklaring på en anomali med høje lønstigninger i 1987, det kunne forenes med parternes interesser, og det muliggjorde en sammenkædning af økonomiske og socialpolitiske hensyn.

For det første er det en klassiker, at beslutningstagere ikke blot kæmper om interesser, men også prøver at finde ud af, hvordan verden ser ud. Med Heclos berømte udtryk »Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do ... Governments not only 'power' ... they also puzzle« (Heclo 1974: 305-6). Derfor er nye ideers gennemslag ofte styret af, at beslutningstagerne har *behov* for nye ideer, som kan forklare anomalier og reducere usikkerhed (Blyth, 2002: 11) – og det giver en særlig gennemslagsmulighed for de paradigmer, der netop på dét tidspunkt er til rådighed (Weyland, 2005; Béland, 2006).

Strukturparadigmet gav en plausibel forklaring på, at alle hidtidige strategier til bekæmpelse af ledigheden var slået fejl, og i særdeleshed på den uventede afbrydelse af midtfirsernes højkonjunktur i 1987. At ledigheden var faldet til et niveau, der lå under det strukturelle niveau, gav en fremragende forklaring på, at lønningerne begyndte at stige kraftigt i 1987 trods en høj ledighed på 8 pct. Peter Birch Sørensen (i 1992 medlem af Zeuthenudvalget og Personskatteudvalget, senere formand for Det Økonomiske Råd) bemærker 20 år senere (*Berlingske Tidende*, 25.8.2008), at de høje lønstigninger netop var en »øjeblikkelig« både »for økonomer, politikere og parterne på arbejdsmarkedet ... [At] lønningerne eksploderede selv i en situation med høj ledighed og beherskede prisstigninger (...) fik mange til at konkludere, at der var noget galt med strukturerne på arbejdsmarkedet, og begrebet 'strukturledighed' fik sit gennembrud.« Lønstigningerne i 1987 blev selve symbolet på strukturledigheden og et

Figur 2: Dansk ledighed fra 1973 til 2008 og estimer for strukturel ledighed



Kilde: Registeret baseret ledighed fra Danmarks Statistik. Estimer for strukturel ledighed baseret på Finansministeriet (1996:86; 2008:132).

fast referencepunkt i rapporter og redegørelser mv.

For det andet var diagnosen strukturledighed nogenlunde forenelig med både politiske interesser og ideer hos de vigtigste politikere og interesseorganisationer. Dels tillod diagnosen som omtalt flere forskellige strategier (markedstilpasning, aktivering/opkvalificering, lønsubsidier/hjemmeservice), dels var begrebet og diagnosen så tilpas upræcis, at den også var forenelig med elementer af tidligere tankegods hos de samme aktører. Som en centralt placeret fagforeningsmand udtalte:

»Det (strukturledighed) var jo bare et ord. Dets indhold var meget diffust, men det var ligesom noget, man kunne samles omkring. Og så kunne arbejdsgiverne sige, at der var noget galt med dagpengesystemet – med rådighedskontrollen og dagpengenes størrelse. Vi andre kunne sige, at der manglende kvalifikationstilpasning, og at man skulle sætte ind med aktiv uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik« (citater fra Torfing, 2004: 248).

Arbejdsgiverne ville gerne knytte strukturledighed til en markeds/incitaments-strategi, mens arbejderstagerne knyttede diagnosen til en aktiverings/opkvalificeringsstrategi (jf. figur 1). Begge fløje kunne tilslutte sig skrappe kontrol/større krav til de ledige – lønmodtagerens i bevidsthed om at have indflydelse på implementeringen. Termen »strukturledighed« var så tilpas rummelig, at man med lidt god vilje også kunne indlæse nogle af de problemer, navnlig fagbevægelsen tidligere havde kaldt strukturelle. Nogle beslutningstagere havde næppe helt forstået den nyere fagøkonomiske betydning. Snarere blev »strukturproblemer« (ligesom »globalisering« nogle år senere) en ritualiseret henvisning, der skulle udtales for at få adgang til det gode selskab.

For det tredje kunne diagnosen strukturledighed også knyttes til socialpolitiske diskurser om, at den hidtidige indsats var utilstrække-

lig. Det gjorde det hele mere spiseligt for traditionelle socialdemokrater. Hos Det Radikale Venstre var det en kærkommen lejlighed til at mane baglandets borgerlønstanker endegyldigt i jorden. Marianne Jøved startede en diskurs om »forsørgerkultur« (*Ugebladet Mandag Morgen* 4.12.1995) – et begreb, der ad omveje må have sin oprindelse i den angelsaksiske diskussion om »afhængighedskultur« (Murray, 1984). Tidligere tiders fokus på at sikre de lediges økonomiske tryghed blev italesat som »passiv forsørgelse«. Hvis ledigheden var strukturel, måtte den socialpolitiske indsats handle om mere end økonomisk tryghed. Per definition ville en kommende højkonjunktur jo ikke fjerne strukturledigheden. Tværtimod var der til strukturparadigmet knyttet en opfattelse af en ond cirkel (»hysteresis«), hvor ledighed avler mere ledighed pga. tab af kvalifikationer.

Kombineret med endnu en delvist ny forståelse af, at arbejde var den vigtigste kilde til inklusion i samfundet, ledte sidstnævnte ræsonnement nærmest til en opfattelse af, at et hvilket som helst arbejde er bedre end intet arbejde – og en hvilken som helst aktivering bedre end ingen aktivering. At stå helt udenfor arbejdsmarkedet blev set som en uundgåelig vej til social marginalisering. I hovedparten af 1990'ernes mange analyser og rapporter skelnede man overhovedet ikke mellem marginalisering på arbejdsmarkedet og social marginalisering (Goul Andersen, 1996). Det er således iøjnefaldende, hvordan ideerne om strukturledighed også bliver indbygget i socialpolitikken, og hvorledes dette ledsages af nye italesættelser.

Objektiv virkelighed eller socialt konstrueret problemopfattelse?

Det ligger i paradigmebegrebet, at ideer tildeles en vigtig selvstændig rolle. I opposition til en sådan fortolkning kunne man enten hævde, at de nye ideer mest afspejlede aktørers interesser, eller at de nye tanker simpelt hen var udtryk for en erkendelse af de

problemer, som 1990'ernes politikere stod overfor. I alt fald tidligere ville politologer ofte hælde til det første, økonomer til det sidste. Skal ideer tillægges en selvstændig rolle, må det sandsynliggøres, at ideerne faktisk får aktører til at handle anderledes, end de ellers ville have gjort ud fra deres interesser. Samt at det nye paradigme ikke blot er selvindlysende afspejling af den objektive virkelighed – at andre tolkninger var mulige.

For at starte med det sidste så ville datidens aktører formentlig *selv* pege på, at reformerne var foranlediget af nye problemer (f.eks. som følge af globaliseringen, jf. Velfærdskommissionen, 1995) og/eller af bedre problemmerkendelse – efter at alle hidtidige strategier var slået fejl. Sådan oplevede aktørerne det. Men den nye problemmerkendelse var ikke så selvindlysende, at den var den eneste tænkelige. Både forestillingen om ledigheden som overvejende et strukturproblem og forestillingen om »passiv forsørgelse« som kilde til social marginalisering hvilede på et relativt spinkelt grundlag.

I nyere policy teori er det en standardpointe, at et problem først bliver et problem, når nogen *definerer* eller *italsætter* det som et problem. Derfor er der stigende forskningsfokus på den del af den politiske proces, hvor problemer »frames« eller italesættes, og hvor den politiske dagsorden sættes. Processen, hvor beslutningstagere udvælger, hvilke problemer, der er vigtige og »behandlingskrævende«, og hvor de danner kausalforståelse af problemernes beskaffenhed, foregår ikke i den blå luft. Men den er heller ikke uafhængig af, hvilke briller man ser med: Sådanne perspektiver eller paradigmer udpeger nogle problemer som særligt vigtige og nogle årsagsforståelser som særligt indlysende.

På den økonomiske side var to varianter fremtrædende i den danske policy diskussion. I én variant blev strukturledigheden forbundet med globaliseringen; i en anden lagde

man hovedvægt på incitamentsproblemer. Når det gælder globaliseringen, har man i Danmark traditionelt tilsluttet sig det økonomiske standardsvar, at mere handel er gavnligt for alle parter. Netop i starten af 1990'erne var der dog stor opmærksomhed på Asiens »tiger-økonomier« og den potentielle trussel mod produktionen og beskæftigelsen i Europa – som allerede var i dyb recession. I den bredere offentlighed var det en udbredt frygt, at det ville blive umuligt at skabe arbejde til alle. Selv blandt økonomer begyndte nogle at vakle *lidt* i troen. Frygten var, at der kunne blive en ufaglært overskudsbefolkning uden mulighed for beskæftigelse, så længe mindstelønnen var så høj – og politisk realisme tilsagde, at det sidste næppe lod sig ændre.

I den danske centraladministration udviklede spørgsmålet sig til en fejde mellem Finansministeriet og Erhvervsministeriet, hvor sidstnævnte så ledigheden som en mere langvarig effekt af den teknologiske udvikling og globaliseringen (Erhvervsministeriet, 1997). Derfor var det nødvendigt med løntilskud à la hjemmeserviceordningen, hvis man skulle have de lavtuddannede i beskæftigelse. I opposition hertil argumenterede Finansministeriet for, at overledigheden blandt de lavtuddannede mest skyldtes almindelige konjunkturudsvingninger (Finansministeriet, 1997: kap. 2), forstærket af den såkaldte 'gøgeungeeffekt', hvor lavtuddannedes jobfunktioner i perioder med høj ledighed overtages af mere veluddannet arbejdskraft.

Trods denne uenighed opfattede man dog også i Finansministeriet ledigheden som strukturel. Her var man blot mere fokuseret på de indenlandske mekanismer (Finansministeriet, 1997, kap. 2). Bl.a. blev det utilstrækkelige økonomiske incitament til at arbejde et fokusområde, styrket af flere undersøgelser, der påviste, at mange havde en temmelig begrænset økonomisk gevinst ved arbejde (Smith og Pedersen, 1995, 1998; Finansministeriet, 2002). En sådan diagnose udstak igen

et politisk handlingsrum, hvor fløjene kunne levere hver deres løsning. I en borgerlig optik var en naturlig løsning at forbedre det økonomiske incitament ved at skære i de sociale ydelser. Det var dog ikke acceptabelt for venstresiden af det politiske spektrum, hvis mere »defensive« alternativ blev strammere rådighedsforpligtigelser og øget kontrol af de ledige.³

Også denne forklaring på strukturel ledighed var dog kontroversiel. Problemet er bl.a., om den *incitamentstruktur*, der blev så grundigt beskrevet i 1990'erne, reelt genererer negative *incitamenteffekter*, som »ansvarlige« regeringer nødvendigvis må gøre noget ved. Faktisk havde empiriske studier ofte svært ved at finde en entydig sammenhæng mellem økonomiske incitamenter ledighed. På makroplanet fandt enkelte internationale studier en (svag) sammenhæng. Men selve dagpenge-niveauet syntes ikke så afgørende, og selv når det gælder beskyttelsen mod afskedigelser, var det typiske svar, at det havde ringe effekt på ledighedens omfang, men derimod indflydelse på ledighedens sammensætning (se Goul Andersen, 2003 for oversigt). Størst enighed var der om, at dagpengeperiodens længde har betydning – og det var også der, man tog fat.

Test på mikroniveau bl.a. ved hjælp af surveydata er mere sjældne og peger i forskellige retninger (Gallie og Alm, 2000). Generelt synes incitamenteffekter hyppigst bekræftet i de angelsaksiske lande, mens de har været sværere at dokumentere i Skandinavien (Eriksson, Jensen og Pedersen, 1999; Bolinder, 1998; Bach, 1999; Clement og Goul Andersen, 2006; Rosdahl, 2006). Danske studier har påvist en sammenhæng mellem økonomiske incitamenter og overgang til beskæftigelse blandt korttidsledige, men ikke blandt langtidsledige (Albrekt Larsen, 2003a; Smith og Pedersen, 2003). Kritikere har desuden anfægtet den underliggende antagelse om, at ledige frit kan vælge mellem ledighed og be-

skæftigelse, ligesom de har peget på, at kortsigtede økonomiske incitamenter måske ikke betyder så meget i forhold til de mere langsigtede, navnlig ikke i et samfund med så høj indkomstmobilitet som det danske. Endelig har mere sociologisk orienteret forskning peget på betydningen af ikke-økonomiske motiver til at arbejde, som netop synes meget stærke i Skandinavien (Svallfors et al., 2001; Albrekt Larsen, 2003b).

I bagklogskabens lys tyder den markant fallende ledighed – f.eks. rundt regnet en halvering fra 1994 til 1999 – på, at niveauet for strukturledighed var overvurderet i 1990'erne. I et tilbageblik på den danske udvikling vurderer Det Økonomiske Råd, at Finansministeriets estimat for 1993 »forekommer tvivlsomt« (2002:135), og at halvdelen af ledighedsfaldet fra 1993 til 2002 formentlig blot må tilskrives de bedre konjunkturer (2002:133). Det Økonomiske Råd fastholder dog, at den resterende halvdel af ledighedsfaldet formentlig skyldes forbedrede strukturer på arbejdsmarkedet. Rådet tager mange forbehold, men i samklang med den gængse opfattelse i 1990'erne indledes argumentationen med, at »alene det faktum, at ledigheden i dag er ca. 75.000 under niveauet i 1986, samtidig med at lønstigningstakten er væsentligt lavere, tyder på, at der har været strukturforbedringer på arbejdsmarkedet« (2002:133).

Det sidste argument er imidlertid problematisk. Meget tyder nemlig på, at de kraftige lønstigninger i 1987 ikke primært var et symptom på et »overophedet« arbejdsmarked. Som påvist af Ibsen (1992) var lønglidingen forud for 1987-overenskomsterne ikke særlig stor, og navnlig var den ikke generel, men begrænset til enkelte sektorer. Lønstigningerne blev primært udløst ved overenskomstforhandlingerne. En alternativ tolkning er, at lønstigningerne primært må forstås som en »politisk lønfest«, der blev næret af, at 1987 var valgår, og at regeringen lige siden overenskomstindgrebet i 1985 havde

haft alvorlige problemer med vælgertilslutningen (Goul Andersen, 1988). Allerede forud for overenskomstforhandlingerne havde regeringen lovet pæne lønstigninger til offentligt ansatte, og fagbevægelsen havde hårdt brug for at vise sin eksistensberettigelse efter det ydmygende regeringsindgreb i 1985. Politisk var der således tale om en unik situation.

Alt i alt kan man dårligt tale om, at der var tvingende grunde til at acceptere strukturparadigmet. Noget lignende kan siges om det nye perspektiv på social inklusion, der understøttede strukturparadigmet: Langvarigt ledige var gennemgående ikke så socialt marginaliserede, som de ofte blev fremstillet (se f.eks. Goul Andersen 2003). Men der var gode grunde til, at det nye policy paradigme og dets iboende problemdiagnose føltes overbevisende for hovedparten af de »ansvarlige« aktører. Pointen er ikke, at man handlede »forkert«, men det forekommer rimeligt at tildele netop den »sociale konstruktion« af problemet en betydelig *selvstændig* rolle som forklaring. Man kan dårligt indkredse bestemte aktører som ophavsmænd – der var mange, og de arbejdede ikke nødvendigvis for at ændre beslutningstagernes opfattelser – men under alle omstændigheder kan det konkluderes, at nye forståelser både hos uafhængige økonomer og regeringens (især Finansministeriets) embedsmænd havde betydning.

Det kræver næppe yderligere begrundelse at konkludere, at forestillingen om strukturel ledighed har haft indflydelse på policy-udviklingen – også selv om det i årene op mod 2008 mest blev i forbindelse med bekymring for, om ledigheden nu var nået for langt ned. Syretesten er dog, om forestillingen får aktører til at opleve deres interesser anderledes og/eller til at handle imod tidligere tilkendegivne præferencer. Her bidrog forestillingen om strukturledighed utvivlsomt til at forklare, hvorfor Socialdemokratiet og fagbevægelsen i 1990'erne kunne sluge en del

kameler så som reduceret dagpengeperiode, strammere rådighedsregler og øget kontrol, selv om det må medgives, at man fik noget til gengæld, at man undgik det, der var værre (nedskæringer), og at den lavere ledighed bidrog til at mindske de sociale omkostninger.

I forhold til Halls (1993) teori om paradigmeskifte bør det dog understreges, at strukturparadigmet i Danmark ikke betød et *totalt* brud med fortidens instrumenter til bekæmpelse af ledigheden. I perioden 1989-1992 afstod man konsekvent fra traditionelle tiltag over for ledigheden (også under henvisning til andre problemer med »fine tuning« af finanspolitikken). Men både som medvirkende instrument i en »kick-start« af økonomien i 1994 og siden har man brugt finanspolitiske lempelser til at stimulere beskæftigelsen (Goul Andersen, 2002; Asmussen, 2007) – dog var der i 2004 tale om *permanente* skattelettelser. I starten af den socialdemokratiske regeringsperiode fra 1993 greb man endda midlertidigt til at reducere arbejdsudbuddet via overgangsydelse og orlovsordninger.

Der skete i Danmark et iøjnefaldende paradigmeskifte i synet på ledigheden i årene fra 1988 til 1992. Set i forhold til den internationale litteratur er det bemærkelsesværdigt, at det i Danmark skete som en »stille revolution«, og med en betydelig grad af konsensus, ikke som en altomfattende konfrontation. Det er samtidig karakteristisk, at de traditionelle makroøkonomiske instrumenter ikke blev smidt *helt* ud.

Men det nye paradigme *fik* afgørende betydning for såvel arbejdsmarkedspolitikken som den generelle økonomiske politik i Danmark, og det kom *tidligere* end i de fleste andre lande. Når det kunne lade sig gøre, skyldtes det en akkumulering af dårligere erfaringer – og i særdeleshed en kobling til de overraskende store lønstigninger i 1987 samt en mulig kobling til Socialdemokratiets arbejdsmarkeds- og socialpolitiske målsætninger. Det er i den

forbindelse også en vigtig pointe i forhold til den teoretiske litteratur, at det nye paradigme ikke dikterede én bestemt strategi. Tværtimod var det indenfor rammerne af det nye paradigme muligt at formulere flere forskellige sæt af strategier, som hver for sig var forenelige med væsentlige aktørinteresser. Endelig bør nævnes en vis vaghed i begreberne, der gjorde dem mere »rummelige« og mere forenelige med tidligere tanker.

Noter

1. Disse termer henviser mere specifikt til synet på arbejdsløsheden end Asmussens brug af termerne »keynesiansk« og »neoklassisk« paradigme i nærværende temanummer. Desuden ville mange af de aktører, der bekendte sig til strukturparadigmet, næppe vedkende sig en »neoklassisk« opfattelse.
2. »Strukturel ledighed er det niveau for arbejdsløshed, der er forenelig med konstant løninflation (non-accelerating wage rate of unemployment, NAWRU), eller konstant prisinflation (non-accelerating inflation rate of unemployment, NAIRU) under de givne økonomiske vilkår (egen oversættelse jf. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2580>).
3. Med skattelettelserne i 2003-04 tilkom en yderligere variant, nemlig at målrettede skattelettelser til de beskæftigede.

Litteratur

- Albrekt Larsen, Christian (2003a), »Økonomiske incitamenter, søgeadfærd og integration på arbejdsmarkedet« i Jørgen Goul Andersen, red., *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, København: Frydenlund, pp. 129-73.
- Albrekt Larsen, Christian (2003a), »Arbejdsomhed eller forsørgerkultur?« i Jørgen Goul Andersen, red., *Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, København: Frydenlund, pp. 214-229.
- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2003), »Konjunktur- og strukturparadigmet i 1990'ernes velfærdspolitik«, i Jørgen Goul Andersen, Jørgen, red., *Marginalisering og vel-*

færdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel. København: Frydenlund, pp. 75-98

- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2004), *Magten på Borgen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (2009), »How Economic Ideas changed the Danish Welfare State. The case of neo-liberal ideas and highly organised social democratic interests«, *Governance*, forthcoming.
- Asmussen, Balder (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*, Ph.d. afhandling. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Bach, Henning Bjerregård (1999), *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 99:12.
- Blanchard, Olivier og Lawrence Summers (1986), »Hysteresis and European Unemployment,« i Stanley Fischer, red., *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, Sept., pp.15-77. Reprinted in R. Cross, red., *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*. Basil Blackwell, 1988, pp. 306-364.
- Béland, Daniel (2006), »The Politics of Social Learning: Finance, Institutions, and Pensions Reform in the United State and Canada«, *Governance*, 19(4): 559-83.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolinder, Mats (1998), *Påverkas jobbchansen av sökbeteendet?* Long-term unemployment project Working Paper # 11. Umeå: Department of Sociology, Umeå University.
- Clement, Sanne Lund og Jørgen Goul Andersen (2006), *Delrapport 5: Ledighed og incitamenter: hvad ved vi? – En forskningsoversigt*, København. Beskæftigelsesministeriet.
- Det økonomiske Råd (1988), *Dansk Økonomi. Forår 1988*. København: Det Økonomiske Råd.
- Det Økonomiske Råd (2002), *Dansk Økonomi. Efterår 2002*, København: Det Økonomiske Råd.
- Erhvervsministeriet (1997), *Erhvervsredegørelsen 1997*, København: Erhvervsministeriet.
- Eriksson, Tor Peter Jensen and Peder J. Pedersen (1999). »Søgeadfærd og dagpenge – teori og empiri«, i Hege Torp, red., *Dagpengesystemene i Norden og tilpasning på arbejdsmarkedet*. Tema

- Nord Arbeidsmarked 1999:572. København: Nordisk Ministerråd, pp. 28-63.
- Finansministeriet (1996), *Finansredegørelse 1996*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1997), *Globalisering – sammenfatning og konklusioner* i serien *Danmarks som foregangsland*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002), *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2008), *Økonomisk redegørelse, august 2008*. København: Finansministeriet.
- Gallie, Duncan og Susanne Alm (2000), »Unemployment, Gender, and Attitudes to Work«, i Duncan Gallie and Serge Paugam, red., *Welfare Regimes and the Experiences of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 28-63.
- Goul Andersen, Jørgen (1988), *Vælgermosaik*. Småartikler om valg og vælgere 1986-88. Working Paper, Center for Kulturforskning, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (1993), *Politik og samfund i forandring*. København: Forlaget Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1996), »Velfærdssystem, marginalisering og medborgerskab«. *Dansk Sociologi*, 7(1): 7-39.
- Goul Andersen, Jørgen (2002), »Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency«, i Jochen Clasen, red., *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*. Bristol: Policy Press, pp.121-38.
- Goul Andersen, Jørgen, red.(2003), »Marginalisering og Velfærdspolitik. Arbejdsløshed, Jobchancer og trivsel«, København: Frydenlund.
- Hall, Peter A. (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain«. *Comparative Politics*, 25(3): 275-96.
- Heclo, Hugh (1974), *Modern Social Policies in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Ibsen, Flemming (1992), »Efter Zeuthen-rapporten«, *Samfundøkonomen*, no.6, pp. 7-45.
- Kuhn, Thomas (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindbeck, Asser and Donald Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Unemployment*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lødemel, Iver og Heather Trickey (2001), *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- OECD (1994), *The OECD Jobs study. Part I. Labour Market Trends and underlying Forces of Change*, Paris: OECD.
- Rosholm, Michael (2006), *Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitamenter, Delrapport 4*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Smith, Nina og Peder J. Pedersen (1995), »Kan det betale sig at arbejde?«, i G. Viby Mogenssen, red., *Hvad driver værket?*, København: Spektrum, pp. 31-44.
- Smith, Nina (1998), »Økonomiske incitamenter til at arbejde«, i Nina Smith, red., *Arbejde, Incitamenter og ledighed*. Århus: Rockwool Fondens Forskningsenhed/Aarhus Universitetsforlag, pp. 179-209.
- Smith, Nina og Søren P. Pedersen (2003), »Kan det betale sig at arbejde? – Nye beregninger for 2001«, i Nina Smith m.fl., red., *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, København, pp. 70-113.
- Torring, Jacob (2004), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse af skiftet fra forsørgelse til aktivering*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Udredningsudvalget (1992), *Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer. Juni 1992*. København: Udredningsudvalget.
- Velfærdskommissionen (1995), *Velstand og velfærd – en analysesammenfatning*. København: Velfærdskommissionen (»Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder«).
- Weyland, Kurt (2005), »Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform«, *World Politics*, 57 (2): 262-95.

Ideers indflydelse på dansk økonomisk politik 1974-1994

Balder Asmussen, Undervisningsassistent, Roskilde Universitet
Gymnasieadjunkt, Århus Katedralskole
jbsa@ruc.dk

»Til de herrer økonomer vil jeg sige: Der var sgu ingen af dem, der havde nogle bedre ideer.«

Anker Jørgensen til kritikere af hans økonomiske politik. Interview med forfatteren 2007

Ved at sammenholde forandringer i den økonomiske politik i Danmark 1974-1994 eftervises det, hvordan ideer øver indflydelse. Den danske regering udskiftede sin problemopfattelse vedrørende økonomisk politik i to omgange. I 1989 blev keynesianismen udskiftet med neoklassiske ideer, og i 1993 vendte man tilbage til keynesianismen. Disse skift efterfulgtes af en banebrydende omlægning af kursen i den økonomiske politik. Et procesorienteret studie af disse skift afslører, at ledende politikere er parate til at antage banebrydende nye ideer, hvis det tjener et centralt politisk formål.

Ideer som uafhængig variabel

Ideer øver en selvstændig indflydelse på dansk økonomisk politik. Det fremgår dog sjældent af den typiske samfundsvidenskabelige analyse, der kun gengiver et stilbillede af begivenhederne. Sådanne analyser arbejder almindeligvis med antagelsen om, at aktørerne primært forfølger deres interesser. At de politiske udmeldinger skal ses som et forsøg på at tækkes vælgerne. Men hvorfra ved politikere såvel som vælgere, hvor deres interesser kommer fra? Det kan analyser med et kortsigtet tidsperspektiv ikke svare på. I sådanne analyser er interesser noget, der ta-

ges for givet. Arbejder man i stedet med en længere tidshorisont, viser det sig, at ideer er med til at informere de politiske aktører om, hvad der udgør deres interesser (Blyth, 2002).

Ideer bør derfor behandles som en uafhængig variabel, der øver en direkte indflydelse på den førte økonomiske politik. Man kan således kun opnå et komplet billede af de dynamikker, der karakteriserer forandring i økonomisk politik, hvis man er opmærksom på ideernes betydning.

I det følgende analyseres en række hændelser i dansk økonomisk politik med det dobbelte formål at demonstrere, hvorledes ideers indflydelse kan eftervises, samt påvise at ideer rent faktisk spillede en rolle. Analysen afgrænses til tiden 1974-1994, en periode der kan karakteriseres som én lang arbejdsløshedskrise. Ledigheden begyndte at stige i 1974, og først i 1994 lykkedes de at få knækket kurven afgørende.

Økonomisk politik udgør den ultimative skillelinje i politik. De daglige politiske sammenstød handler primært om omfordeling af ressourcerne. Men økonomisk politik indeholder en dimension mere, nemlig ideer om hvad den økonomiske politik i det hele taget

kan og skal udrette. Metodisk er det artiklens pointe, at hvor kortsigtede analyser af årsagerne til økonomisk forandring er glimrende til at dokumentere den daglige kamp om fordelingen af ressourcerne, der kræver det en analyse over et længere tidsspænd for at indfange forandringer, der vedrører ideerne om mål og midler i den økonomiske politik. Artiklens empiriske analyse indfanger disse forandringer og retter fokus på centrale aktørers handlinger og motiver, hvorved det afsløres, at nye ideer vinder indpas på regeringsniveau, når de tjener til at legitimere regeringslederens politiske prioriteringer.

Ideer måles over tid

Den store udfordring til et undersøgelsesdesign, der vil måle ideers indflydelse, er, hvorledes man får isoleret ideers betydning. I et traditionelt komparativt positivistisk undersøgelsesdesign sammenligner man ofte flere »cases« med det formål at kunne isolere den variabel eller den kombination af variable, der antages at være årsagen til udfaldet (Ragin, 1987). Det tages for givet, at en case er den førte politik i et enkelt land, og at flere cases er den førte politik i flere lande.

I denne artikel bliver den underforståede opfattelse af en case udfordret. I stedet for at måle på tværs af rum kan man med fordel måle på tværs af tid inden for en enkelt case og derved i realiteten opnå flere cases. Man kan sammenligne en række hændelser fra det samme land, der ligger tidsmæssigt forskudt fra hinanden. Fordelen ved at måle over tid er, at man kan identificere forandring i en række variable, der normalt ikke måles på, fordi de i studier med en kort tidshorisont antages at være konstante (Pierson, 2004). Det gælder navnlig forandring i de underliggende ideer, der informerer de politiske aktører om, hvad der udgør de rigtige mål og midler i økonomisk politik.

Underliggende ideer forandrer sig sjældent, men når de forandrer sig, har det stor betyd-

ning for den politik, der føres (Hall, 1993). Ideers indflydelse kan imidlertid ikke eftervises, uanset hvor mange hændelser man undersøger, hvis de alle er fra en periode, hvor de samme ideer har været fremherskende blandt de ledende beslutningstagere. Sammenligner man i stedet hændelser over (længere) tid, kan man eftervise ideers betydning, hvis man har held til at indfange hændelser, hvor beslutningstagerne har trukket på forskellige sæt ideer.

Hvad er en ide?

Selve begrebet ide leder ikke tanken hen på noget specifikt. Synonymordbogen har 65 forslag til alternativer. At begrebet idé kan spænde så vidt, er vel også grunden til, at begrebet er blevet så udbredt. Alle forskere, der arbejder med paradigmer, normer, forestillinger, ideologi, diskurser m.v. som centrale begreber i deres forskning, kan i kraft af det samlende begreb ide, tilslutte sig den seneste tendens indenfor samfundsvidenskaberne med fornyet interesse for ideernes rolle, som også denne publikation er udtryk for. Men for at begrebet idé kan anvendes i en analyse, må det præciseres. Det indebærer, at vi skelner mellem forskellige måder, som ideer kan manifestere sig på.

Ideer optræder i forskellige former, alt efter hvor de befinder sig i den politiske proces (Campbell, 2004: 120). Der findes et indbyrdes hierarki imellem de forskellige manifestationer af ideer: Ideer kan manifestere sig som (1) *et paradigme*, en række antagelser om virkelighedens beskaffenhed, der tilsammen konstituerer en sammenhængende problemopfattelse. Ideer kan også være såkaldte (2) *programmatiske ideer*, konkrete visioner og lovforslag der henter deres legitimitet i et paradigme. Promoveringen af de programatiske ideer sker gennem (3) *diskursive rammer*, som de politiske aktører forsøger at forme, således at de kan kobles sammen med (4) *de offentlige holdninger*, der er underlig-

gende normer og værdier, der deles af store grupper af befolkningen.

Af denne skelnen mellem forskellige typer af ideer fremgår det, at paradigmerne er alle ideers moder. De er normsættende for de øvrige manifestationer af ideer. Når paradigmet, som de ledende aktører abonnerer på, udskiftes, så ændres også karakteren af de konkrete lovforslag. På denne vis får ideer indflydelse på den førte politik. Derfor er det paradigmeskift, der er i fokus i denne artikel.

Paradigmers indflydelse

En central egenskab ved paradigmer er, at de er en kilde til sporafhængig dynamik. Sporafhængighed indebærer, at valgmulighederne, som beslutningstagerne råder over, afgrænses af paradigmet problemopfattelse. At sporafhængigheden kaldes dynamisk referer til, at politikken hverken er fastlagt på forhånd, eller er forhindret i at udvikle sig, så længe den udstukne kurs ikke afviger fra paradigmet grundlæggende problemopfattelse (Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Det betyder, at beslutningstagerne kun vil lancere konkrete visioner og forslag (programmatiske ideer), der anses for mulige og passende indenfor de kognitive og normative rammer, som det dominerende paradigme fastlægger. Økonomiske paradigmer medvirker hermed til at holde udviklingen i den økonomiske politik på et bestemt spor.

Ideer i form af paradigmer har i kraft af denne sporafhængige effekt indflydelse på den daglige økonomiske politik. Men som en variabel, der leder til forandring, er der langt mellem, at paradigmer gør deres indflydelse gældende. Følgelig kan man blive nødt til at udstrække sin analyse over en forholdsvis lang periode for at påvise ideers evne til at skabe banebrydende forandring. Kravene til analysen bliver ikke mindre af, at det fordrer en nærlæsning af kilderne at identificere paradigmet bag den førte politik. Eftersom paradigmer er den underliggende problemop-

fattelse, som beslutningstagerne benytter sig af, reflekterer de ikke til dagligt over paradigmet, og derfor skal man læse mellem linjerne for at se det.

Det keynesianske vs. det neoklassiske paradigme

Hvordan identificerer man problemopfattelsen bag de programatiske ideer? Hvordan finder man frem til hvilket paradigme, der ligger bag den førte politik? For at kunne svare på det spørgsmål er det som første trin nødvendigt at udspecificere den problemopfattelse, der gør sig gældende i de paradigmer, der kan tænkes at være i spil.

Økonomisk politik i den vestlige verden efter Anden Verdenskrig har helt overordnet været præget af en rivalisering mellem to paradigmer, som i det følgende vil blive kaldt henholdsvis det keynesianske og neoklassiske paradigme. Eftersom ledighed er et centralt omdrejningspunkt for den økonomiske politik i perioden 1974-1994, er det de to paradigmers forståelse af årsagerne til ledighed, der fokuseres på i det følgende.

Det keynesianske paradigme indeholder den problemopfattelse, at økonomien ikke af sig selv søger mod ligevægt, men at politikerne med mellemrum er tvunget til at intervenere i økonomien for at sikre vækst og fuld beskæftigelse, som det også ses under den nuværende finanskrise. Omvendt er det problemopfattelsen i det neoklassiske paradigme, at arbejdsløshed (bortset fra friktionsledighed) netop skyldes politikernes intervention i økonomien, og at politikerne derfor ikke skal foretage sig andet end at fjerne de strukturelle problemer, der hindrer fri løndannelse.

For at identificere om en given problemopfattelse tilhører et af de to paradigmer, må man studere motivet bag den konkrete politik for at afgøre, om rationalet for den førte politik udelukker et af de to paradigmer. Det er

ikke nok, at man identificerer nogle antagelser, der stemmer overens med et givent paradigme. Der kan være mange begreber og antagelser, der ud fra en overfladisk betragtning synes identiske i de to paradigmer. For eksempel udtrykker begge paradigmer ønske om at reducere ledigheden, men det er ikke det samme som, at der hersker enighed om hvordan det skal gøres. Derfor kan et paradigme kun identificeres med sikkerhed, hvis et forslag til økonomisk politik motiveres med en antagelse, der udelukker det andet paradigme. Det kunne for eksempel være, at man hævdede, at det ikke var muligt at bekæmpe ledigheden gennem statsintervention, men i stedet hævdede, at et sådant indgreb ville føre til stigende ledighed – et klart eksempel på en neoklassisk problemopfattelse.

Paradigmernes indflydelse i en dansk kontekst

I det følgende undersøges paradigmernes rolle i dansk økonomisk politik. Empirien tager udgangspunkt i udviklingen af dansk økonomisk politik 1974-1994, som den er fremstillet i min ph.d. afhandling (Asmussen, 2007). Afhandlingen bygger på et omfattende kildearbejde og interview med politikere, embedsmænd og eksperter, der har været centrale aktører i den økonomiske politiks tilblivelsesproces.

Analysen bestræber sig på at eftervise under hvilke betingelser, ideer har øvet indflydelse på dansk økonomisk politik. Den økonomiske politik opdeles i fleres cases, hvor der redegøres for hvilke variable, der har været udslagsgivende for udfaldet af den økonomiske politik. I de situationer, hvor ideer har været afgørende, suppleres den variabelorienterede tilgang med fokus på nøgleaktørers overvejelser og handlinger.

Med det aktørorienterede fokus vil artiklen underbygge Blyths (2007) påstand om, at ideer udbredes gennem diskursive rammer, lanceret af centrale aktører, der har en inter-

esse i den politik, som kunne blive udfaldet af et paradigmeskifte. Hvorvidt disse aktører har succes med deres forehavende afhænger af tre forhold. (1) For det første skal aktuelle økonomiske begivenheder udpeges som et krisefænomen. (2) Det dominerende paradigme skal udstilles som utilstrækkelig til at imødegå denne krise. (3) Dernæst skal det alternative paradigme levere løsningen på denne krise.

1974-1975:

Ledighedsbekæmpelse har første prioritet

I efteråret 1974 begynder ledigheden at stige som en konsekvens af oliekrisen. Politikerne reaktion kommer prompte. Man prioriterer bekæmpelse af ledighed højere end de fremherskende økonomiske balanceproblemer, og man har den (keynesianske) problemopfattelse, at ledigheden kan afhjælpes ved at øge efterspørgslen. I vinteren 1974 giver venstre-regeringen skattelettelser svarende til 20 % af statens budget, og i foråret 1975 indfører den nye socialdemokratiske regering en midlertidig lavere moms.

Denne hændelse indikerer, at såfremt de ledende politiske aktører deler den samme problemopfattelse, er det politiske styrkeforhold underordnet, når det kommer til hvilke mål og midler, der karakteriserer den økonomiske politik. Oliekrisen udløser et behov for en handling, og den dominerende problemopfattelse dikterer de foreliggende muligheder. Den ifølge paradigmat nødvendige politik føres af politikere uanset partifarve.

1976-1978:

Krisestemningen indfinder sig gradvist

Den økonomiske politik er en succes i den henseende, at stigningen i den hjemlige efterspørgsel skaber flere arbejdspladser. Beskæftigelsen stiger med 75.000 personer i perioden 1975-1979. Dette afspejles imidlertid ikke i ledighedsstatistikken, fordi udbuddet af arbejdskraft stiger endnu mere. På trods af denne succes ændres den umiddelbare priori-

tering i den økonomiske politik. Det høje privatforbrug kombineret med svigtende efterspørgsel fra udlandet belaster udviklingen på betalingsbalancen og underminerer grundlaget for den hjemlige ekspansive økonomiske politik. Derfor strammes den økonomiske politik.

Stramningen er størst i 1976, derefter bliver den økonomiske politik gradvist mere lempelig. Den usikre kurs kan i et vist omfang tilskrives, at man fejlvurderer, hvilken indflydelse stramningerne vil få på det private forbrug. Man tror, at forbrugskvoten vil falde, men i stedet begynder folk at låne penge til forbrug. Denne adfærd skyldes de gunstige fradragsregler ved låntagning, der i kombination med den høje inflation i ekstreme tilfælde giver en negativ realrente.

Karakteristisk for perioden er to forhold: (1) Der indfinder sig en gradvis krisestemning blandt de ledende aktører om, at krisen vil vare længere end først antaget, og man derfor ikke kan tillade sig at se bort fra de økonomiske balanceproblemer. (2) Imidlertid er det svært for socialdemokraterne at holde en fast kurs, fordi de ikke kan finde fodslag internt og i deres samarbejde med fagbevægelsen, og fordi der ikke forefindes noget stabilt flertal i Folketinget. I 1978/79 eksperimenterer statsminister Anker Jørgensen med en samlingsregering hen over midten (SV regeringen) i håb om, at det kan skabe en mere ansvarlig økonomisk politik (og forhindre borgerlig samling). Det ender imidlertid med fiasko.

1979-1981:

Genopretningen af dansk økonomi indledes

I vinteren 1979 og det tidlige forår 1980 gennemføres den hidtil største stramning af den økonomiske politik. Denne stramning kan formentlig forklares med et sammenfald af især to forhold: (1) Folketingsvalget i 1979 styrker Socialdemokratiet, så det bliver mu-

ligt at tilvejebringe et handlekraftigt flertal mellem den socialdemokratiske mindretalsregering og midterpartierne. (2) Stramningen ansføres af den anden oliekrise, der forringer Danmarks konkurrenceevne i en situation, hvor man – igen – har præsteret et rekordstort underskud på betalingsbalancen.

At et eksogent chok som en oliekrise udløser en stramning af den økonomiske politik, kan umiddelbart forekomme paradoksalt. I 1974 anså man den første oliekrise som en modsat satte reaktion. Når man reagerer forskelligt på det samme input, kan det så være, fordi man har ændret problemopfattelse? Nej, den overordnede økonomiforståelse er stadigvæk keynesiansk. Men de erfaringer, man havde gjort sig gennem 1970'erne, kombineret med erkendelsen om, at krisen kunne blive ved i lang tid endnu gør, at man nu prioriterer betalingsbalanceproblemet højere end beskæftigelsen.

Et eksogent chok kan derfor ikke siges at have en forudsigelig effekt på den økonomiske politik. Heller ikke selvom problemopfattelsen holdes konstant. Det afgørende er den umiddelbare prioritering af de målkonflikter, der altid gør sig gældende i økonomisk politik. Denne prioritering afhænger af de erfaringer, man har gjort sig med den hidtil førte politik. Fortidens politik kan hermed identificeres som en variabel, der øver indflydelse på den aktuelle politik.

1982-1983:

Genopretningen genoptages

Den socialdemokratiske regering evner ikke at opretholde den stramme linje i den økonomiske politik i finansåret 1981-1982. Genopretningspolitikken er ellers en succes i den henseende, at konkurrenceevnen bliver forbedret, og man nu eksporterer mere, end man importerer. Men den forbedrede konkurrenceevne fører ikke til øget beskæftigelse, eftersom der hersker international lavkonjunktur.

Dette fører til rådvildhed og intern splittelse i Socialdemokratiet. Da man heller ikke kan få de traditionelle samarbejdspartnere i Folketinget med på en krisepolitik, som man anser for fordelingsmæssig acceptabel vælger statsminister Anker Jørgensen på opfordring fra fagbevægelsen at trække sig som statsminister og herved lade en borgerlig koalitionsregering tage over. Den nye regering gennemfører straks en stramning af den økonomiske politik (herunder en udhulning af realrentefradraget, et socialdemokratisk forslag, der skal reducere det lånefinansierede forbrug, men som de borgerlige hidtil har været imod).

Regeringsskiftet i 1982 er, ligesom det var tilfældet med regeringsskiftet i 1975, et bevis på, at en ny regerings tiltræden ikke nødvendigvis fører til en større omlægning i den økonomiske politik. Hverken den dominerende problemopfattelse eller den umiddelbare prioritering i den økonomiske politik ændrer sig i forbindelse med regeringsskiftet. I 1982 bliver det åbent erkendt, at man forventer, at ledigheden vil stige som følge af den førte økonomiske politik. Denne prioritering har man imidlertid de facto affundet sig med allerede i 1979, da man indleder genopretningspolitikken.

Fastkurspolitikken, en note

Fremstillinger af den økonomiske politik hæfter sig ofte ved fastkurspolitikken (en praksis om at afstå fra devalueringer, der bliver indført i forbindelse med regeringsskiftet i 1982), som værende udtryk for, at den økonomiske politik slog ind på et helt nyt spor. Dette synspunkt skal her imødegås.

Et bestemt valutakursregime kan ikke sættes i forbindelse med et bestemt paradigme. Det synes heller ikke rimeligt at sætte fastkurspolitikken i forbindelse med en nyliberal orientering af den økonomiske politik. Fastkurspolitik er jo et udtryk for, at staten (Nationalbanken) intervenserer i den økonomiske poli-

tik, hvad der ikke er særlig nyliberalistisk. Man havde også fastkurspolitik i Danmark før 1982, men man havde blot justeret kursen med jævne mellemrum. Det skete 12 gange under Anker Jørgensen. I 10 ud af 12 tilfælde som en automatisk følge af kursændringer blandt de andre deltagere i fastkurssamarbejdet og ikke på dansk initiativ. Selvom det meget ofte gentages, at fastpolitikken blev grundlagt i 1982, er det ikke sandt. Den seneste kursjustering fandt sted i 1987.

Fastkurspolitikken blev til, fordi man (navnlig nationalbankdirektøren, der var den samme person fra 1965-1994) var nået frem til den konklusion, at de mange justeringer af valutakursen havde en rentedrivende effekt. Det var altså ikke en ny problemopfattelse eller en ændret målsætning, der udløste fastkurspolitikken. Den var et resultat af politisk læring. At den nye praksis blev institutionaliseret i forbindelse med regeringsskiftet betyder ikke, at regeringsskiftet var årsagen. Regeringsskiftet udgjorde et opportunt øjeblik, hvor man med troværdighed kunne lancere en ny praksis i valutapolitikken, der var et resultat af en læreproces, man havde gjort sig i årene forud.

1984-1985:

Fætter Højben effekten

Den borgerlige regering får medvind i den økonomiske politik, da den tiltræder omtrent samtidig med, at de internationale konjunkturer vender. Under højkonjunkturen kan Danmark nyde godt af den konkurrenceevneforbedring, der er opnået i årene forud. Denne heldige omstændighed bliver af socialdemokraten Svend Auken omtalt som Fætter Højben effekten.

Som det ofte sker i Anders And historierne, viser det sig, at heldet ikke altid er en fordel for Fætter Højben. Under indtryk af rentefald, opsvinget og løfter om skattelettelser fra den konservative statsminister Poul Schlüter fordufter krisestemningen hos den danske

befolkning, og de begynder igen at forbruge for lånte penge. Under Anker Jørgensen var det lykkedes at reducere forbrugskvoten til 0,76, under Poul Schlüter stiger den til 0,84. Følgen heraf bliver Danmarksrekord i underskud på betalingsbalancen.

I modsætning til situationen i 1979 udløser det stigende underskud på betalingsbalancen ikke en ny stramning af den økonomiske politik. Situationen er ellers sammenlignelig. Ved valget i januar 1984 lykkes det den borgerlige regering og dens støtteparti Det radikale Venstre at skaffe sig flertal uden om det upålidelige Fremskridtsparti, og dermed skulle den parlamentariske hindring for en stram økonomisk politik være fjernet. Men politikken bliver ikke strammet, selvom regeringen advares om risikoen for en overophedning af økonomien. Umiddelbart efter valget advokerer nationalbankdirektøren offentligt for en stramning af den økonomiske politik.

Hvorfor strammede man ikke politikken? Ifølge de ansvarlige politikere, fordi man forventede, at øget eksport og løntilbageholdenhed ville være tilstrækkelig til at rette op på problemet. Det viste sig ikke at være tilfældet.

Årsagen til, at overophedningen ikke blev stoppet i tide, kan formentlig ikke findes ved målinger af variable såsom ændringer i ideer, forekomsten af eksogent chok eller den parlamentariske situation. Et fokus på de politiske aktørers offentlige udmeldinger afslører, at statsminister Poul Schlüters personlige retorik kan være en væsentlig del af forklaringen. Poul Schlüter var kendt for sin slagfærdighed og optimisme, og en stramning af den økonomiske politik ville compromittere hans gentagne løfter om skattelettelser. Den manglende iver for at stramme politikken skal derfor formentlig tages som udtryk for, at Poul Schlüter var bange for at virke utroværdig og beskadige de forestillinger, han havde bygget op vedrørende sine evner til at

skabe økonomisk fremgang. Det følger heraf, at de udeblevne stramninger af økonomien i hovedsagen skal forklares med politisk opportunisme.

1985-1987:

Brat opbremsning

Underskuddet på betalingsbalancen stiger til ny Danmarksrekord, og *det* udløser politisk handlen. En lang række økonomiske pakker vedtages med det formål at dæmpe forbruget. Der gribes ind i december 1985, påsken 1986, oktober 1986 (den berømte kartoffelkur), og endelig gennemføres en skattereform med virkning fra januar 1987, der gør det mindre attraktivt at låne til forbrug. Resultatet er som forventet: Arbejdsløsheden stiger, og betalingsbalanceunderskuddet svinder ind. Sidstnævnte kan ikke forklares med de politiske indgreb alene. Det forhold, at Danmark begynder at udvinde olie fra Nordsøen, er i væsentlig grad med til at mindske underskuddet på betalingsbalancen.

1988-1989:

Nye ideer kommer til

Nu følger to Folketingsvalg (i 1987 og i 1988) med nederlag til Venstre og Det konservative Folkeparti. De to partier fortsætter i regering, men fra 1988 i en ny konstellation nu sammen med Det radikale Venstre. Regeringen er kun få måneder gammel, da meningsmålingerne i august 1988 spår stor fremgang til Fremskridtspartiet på bekostning af Det konservative Folkeparti. Dette tolkes som et skatteoprør (men er nok snarere en protest mod tilgangen af flygtninge til landet).

Det er i denne situation, at regeringen slår ind på en banebrydende ny økonomisk tankegang. Til og med september 1988 lyder budskabet fra regeringen, at skattelettelser ikke kan komme på tale, da det vil lede til øget forbrug og dermed compromittere målsætningen om overskud på betalingsbalancen. Fra oktober 1988 ændres regeringens udmeldinger. Nu loves der skattelettelser. I 1989

fremføres visioner om en afskaffelse af mel-
lemskat og topskat.

Hvorfor laver regeringen denne kovending i sine visioner og konkrete forslag? Det fremgår af de indsamlede interview og læsning af samtidige publikationer, at regeringen kom under indflydelse af den problemopfattelse, der knytter sig til det neoklassiske paradigme. Her forestiller man sig, at man kan øge arbejdsudbuddet ved at sænke skatten på den sidst tjente krone. Øget arbejdsudbud vil ifølge det neoklassiske paradigme automatisk føre til øget beskæftigelse. Øget beskæftigelse vil føre til øgede skatteindtægter, og sådan går det til, at man kan få penge ind i statskassen selvom man sænker skatterne (de såkaldt dynamiske effekter).

Hvordan fik de neoklassiske ideer indflydelse på regeringens politik? Det afsløres ved at følge de ledende aktørers handlinger. Statsminister Poul Schlüter ønsker, foranlediget af førnævnte meningsmålinger, at give skattelettelser. Fra Finansministeriets embedsmænd får han at vide, at det ikke er muligt. I Finansministeriet har man en keynesiansk problemopfattelse, og den tilsiger, at skattelettelser vil øge forbruget, og dermed importen og underskuddet på betalingsbalancen. Utilfreds med Finansministeriets udmelding går Poul Schlüter til skatteminister Anders Fogh Rasmussen, der er de neoklassiske ideers fortalere i regeringen.

Skatteministeriets embedsmænd afviser de gængse keynesianske forestillinger. De argumenterer for en slankere offentlig sektor, fordi det kan finansiere en lavere skat. De argumenterer for ufinansierede skattelettelser for de rigeste, da det vil øge arbejdsudbuddet. De argumenterer for lavere dagpenge til de lavest lønnede, fordi det vil give mere lønfleksibilitet og dermed en bedre konkurrenceevne. De argumenterer imod, at efterspørgselsstyring skulle kunne øge beskæftigelsen, idet ledigheden skyldes strukturproblemer.

Så længe skatterne og dagpengesatserne er så høje, som de er, kan ledigheden ikke reduceres, hævder man i Skatteministeriet. Når folk går ledige, er det nemlig fordi, at de finder det mere attraktivt at gå på dagpenge end at arbejde. De står altså ikke reelt til rådighed for arbejdsmarkedet. Derfor vil det ikke nytte at skabe efterspørgsel efter deres arbejdskraft. Øget efterspørgsel vil blot føre til inflation.

I løbet af 1989 udbredtes denne problemopfattelse til hele regeringen, og i de følgende år udbredtes problemopfattelsen også blandt flere uafhængige økonomer og kan spores flere steder i samfundsdebatten. Det nye paradigmes popularitet blandt økonomer skyldes blandt andet, at flere fandt paradigmat velegnet til at forklare, hvorfor lønforhandlingerne i 1987 resulterede i ualmindeligt store lønstigninger, selvom der var udbredt arbejdsløshed (se Albrekt Larsen og Goul Andersen i dette temanummer). Når paradigmat bliver fasttømret på regeringsniveau, skyldes det ganske simpelt de magtstrukturer, der karakteriserer en regering. Den øverste chef Poul Schlüter vil have det sådan, og så må de øvrige ministre såvel som embedsmænd rette ind.

1990-1992:

Den økonomiske politik går i stå

Umiddelbart fører paradigmeskiftet imidlertid ikke til en synlig forandring i den førte politik. Ganske vist lancerer regeringen helt nye visioner og lovforslag motiveret i en helt ny problemopfattelse. Men regeringen er en mindretalsregering, og Folketingets øvrige partier er ikke overbevist om de nye ideers genialitet. I 1989 og 1990 forhandler regeringen med Socialdemokratiet om en skattereform. Forhandlingerne er seriøse for begge parter vedkommende, men det lykkes dem ikke at blive enige.

Efter forhandlingssammenbruddet i 1990 udskriver Poul Schlüter valg, hvor regeringens

forslag om delvist ufinansierede skattelettelser til de rigeste gøres til et hovedtema. Det bliver til en stor sejr for Socialdemokratiet, men på grund af stemmespild på venstre-fløjen får socialdemokraterne ikke nok mandater til at danne regering uden midterpartiernes støtte (og den får de ikke). Det konservative Folkeparti og Venstre fortsætter i regering, men nu uden Det radikale Venstre.

De følgende to år går den økonomiske politik i stå. Det er konsekvensen af regeringens paradigmeskifte. Der er for langt mellem regering og opposition i spørgsmålet vedrørende mål og midler i den økonomiske politik til, at man kan blive enige om en politik, der kan gøre noget ved ledigheden, der stiger til et niveau kun overgået af 1930'ernes krise.

I 1990 kom der overskud på betalingsbalancen, og i 1992 begynder keynesiansk inspirerede økonomer at argumentere for, at man nu kan ændre på de umiddelbare prioriteringer i den økonomiske politik. Der er ikke længere nogen grund til at vægte betalingsbalancen højere end ledigheden, der er steget uafbrudt siden 1987. Derfor foreslås en finanspolitisk lempelse.

Socialdemokraterne – der i mellemtiden har fundet sammen med Det radikale Venstre – presser ved finanslovsforhandlingerne for finansloven 1993 regeringen til at iværksætte en mindre finanspolitisk lempelse. Dette var KV regeringen af princip imod (men accepterede af pragmatiske grunde, da alternativet var at gå af). De borgerlige troede ganske simpelt ikke på, at en lempelig økonomisk politik ville føre til stigende beskæftigelse. I kraft af deres neoklassiske problemopfattelse var de af den overbevisning, at øget efterspørgsel ville føre til inflation. De mente, at stort set hele ledigheden var strukturelt bestemt. Det er derfor, at det først er, da en ny regering med nye ideer kommer til, at den økonomiske politik bliver omlagt.

1993-1994:

Nye ideer fører til ny politik

I januar 1993 træder KV regeringen tilbage på grund af en belastende rapport om lovbrud i Justitsministeriet, den såkaldte Tamilsag. En ny borgerlig regering afvises af Det radikale Venstre, der ikke længere føler sig på bølgelængde med Venstre og Det konservative Folkeparti, når det angår den økonomiske politik. I stedet dannes en ny socialdemokratisk ledet regering sammen med midterpartierne. Den gennemfører en lempelse af finanspolitikken kombineret med lempeligere kreditvilkår for boligejerne, der skal øge efterspørgslen – den såkaldte kickstart. Tiltag der i bogstavelig forstand havde været utænkelige for den forrige KV regering. Det keynesianske paradigme er vendt tilbage fra sit eksil.

Hvordan legitimerede de keynesiansk inspirerede økonomer og politikere denne tilbagevenden til keynesianismen? Keynesianerne delte hverken de neoklassisk inspirerede økonomers tolkning af, at det var strukturelle problemer på arbejdsmarkedet, der ledte til lønstigningerne i 1987, eller at disse lønstigninger fremprovokerede den stigende ledighed 1987-1993. De mente i stedet, at lønstigningerne kunne forklares ad hoc, da de var politisk motiverede, og at arbejdsløsheden var en konsekvens af de økonomiske indgreb 1985-1987 (se Albrekt Larsen og Goul Andersen i dette temanummer). Keynesianerne troede på, at et kontrolleret opsving sat i gang af regeringens økonomiske politik kunne reducere ledigheden langt ud over, hvad den forrige regering havde troet det muligt.

Begrebet strukturproblemer på arbejdsmarkedet overlevede regeringsskiftet, *men i en helt anden betydning*, idet man med begrebet i stedet refererede til manglende kvalifikationer blandt de ledige, som en medvirkende årsag til den høje ledighed. I starten af 1980'erne havde den socialdemokratiske regering satset stærkt på opkvalificering af de ledige som et middel til at bekæmpe ledighed, og

denne indsats intensiverede man igen, efter man atter havde fået regeringsmagten.

Den socialdemokratisk ledede regerings problemopfattelse var tydeligt keynesiansk, men dens politik skal ikke forstås som en direkte videreførelse af 1970'ernes keynesianisme. Der finder løbende læring sted indenfor paradigmerne, og den nye regering havde lært af tidligere tiders fejl, hvor man først alt for sent, havde bremset den økonomiske aktivitet, når der var optræk til overophedning. Denne gang ville man føre en mere forsigtig økonomisk politik, der ikke kompromitterede målene om lav inflation og balance i udenrigshandelen.

Blandt flere ledende embedsmænd og visse økonomiske eksperter var der en udbredt skepsis overfor de nye ideer. Eftersom deres problemopfattelse var neoklassisk, forventede de, at den øgede efterspørgsel hurtigt ville føre til stigende inflation og forringet konkurrenceevne. De måtte dog senere erkende, at sådan kom det ikke til at gå. Inflationen forblev lav, og der forblev overskud på betalingsbalancen (med 1998 som eneste undtagelse), alt imens ledigheden langsomt faldt. Fra 1994 til 1999 skabtes der årligt netto 25.000 nye arbejdspladser i Danmark.

Konklusion:

At eftervise ideers indflydelse

Denne artikel har eftervist ideers indflydelse med udgangspunkt i et sammenlignende studie, hvor forskellige variables indflydelse holdes op mod hinanden. Det drejer sig nærmere bestemt om (1) eksogent chok, (2) stabilt politisk flertal, (3) regeringsskift, (4) opportuniste, (5) læreprocesser og (6) ideer i form af paradigmeskift.

Konklusionerne er nået ved systematisk at sammenligne hvilke kombinationer af variable, der har været nødvendige for at fremprovokere banebrydende forandring. Analysestrategien tjente til at eksponere de kritiske

faser i udviklingen, hvor den politiske proces og de enkelte aktørers overvejelser og handlinger måtte studeres nærmere for at kunne dokumentere, *hvorledes* ideer fik indflydelse, og ikke kun *at* de fik indflydelse.

Omlægningen af den økonomiske politik i 1993 kan direkte henføres til, at der kom nye ideer ind i regeringskontorerne. Som påvist fører et regeringsskift ikke i sig selv nødvendigvis til en kursændring i den økonomiske politik. Hverken regeringsskiftet i 1975 eller 1982 førte til en banebrydende omlægning af den økonomiske politik, mens regeringsskiftet i 1993 førte til en ændret kurs i den økonomiske politik, fordi det faldt sammen med et paradigmeskift.

Paradigmeskiftet i 1989 førte også til en omlægning af den økonomiske politik, men det kan kun måles indirekte i form af, at den økonomiske politik gik i stå. Man kan sige, at forandringspotentialet ved paradigmeskiftet i 1989 ikke blev fuldt indløst, fordi der ikke var politisk flertal bag ideerne.

Det kan derfor konkluderes, at i et parlamentarisk system som det danske, hvor mindretalsregeringer er normen, er det muligt, at nye ideer, der udbredes på regeringsplan, ikke i sig selv leder til øjeblikkelig forandring. *Udbredelsen af nye ideer er en nødvendig forudsætning for en banebrydende omlægning af den økonomiske politik, men ideers fulde forandringspotentiale kan kun indløses, hvis der samtidig er politisk flertal for denne forandring.*

At nye ideer overhovedet kom på dagordenen, og blev indarbejdet i regeringernes økonomiforståelse, kan imidlertid ikke forklares gennem et variabelorienteret studie. Gennemgangen af den politiske proces med fokus på aktørerne afslørede, at der er findes bestemte mønstre for udbredelsen af nye paradigmer.

For det første: *De ledende politikere bruger paradigmer som et politiske våben og er parate til at antage et nyt paradigme, hvis det tjener et centralt politisk formål.* Poul Schlüter antog de neoklassiske ideer, fordi de kunne legitimere hans visioner om skattelettelser. Den socialdemokratiske ledede regering, der fulgte efter ham, brugte den keynesianske problemopfattelse til at legitimere kickstarten, og til at samle koalitionen om en fælles forståelse af, hvori problemerne i økonomien bestod, og hvordan de skulle gribes an.

For det andet: *Det er ikke økonomer og eksperter holdninger eller analyser, der leder til paradigmeskift. Der kan altid findes en gruppe eksperter, der har en observans der passer regeringens dagsorden.* Mange økonomer fandt i det neoklassiske paradigme en forklaring på lønstigningerne i 1987 og den efterfølgende stigning i ledigheden. Imidlertid var der også mange økonomer, der fastholdt en keynesiansk forståelse, og som kunne levere en keynesiansk diagnose af den høje ledighed i starten af 1990'erne. Det stod de skiftende regeringer frit for at vælge hvilke ideer, de ville abonnere på.

Denne indsigt bekræfter Blyths (2007) antagelse om, at udbredelsen af alternative problemopfattelser afhænger af aktørernes evne til at skabe en kriseforståelse og lade de alternative ideer fremstå som løsningen herpå. Blyths indsigt må imidlertid suppleres, for som det ovenstående studie har vist, er det langt fra tilstrækkeligt, at de nye ideer udbredtes blandt økonomer og eksperter. Skal ide-

erne lede til banebrydende forandring, må de udbredes på regeringsplan. Her er det ideernes evne til at fremme regeringslederens politiske dagsorden, der er udslagsgivende for ideernes udbredelse.

Litteratur

- Asmussen, Balder (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2007), »When liberalism changes: comparing the politics of deflations and inflations«, in Ravi K. Roy, Arthur T. Denzau and Thomas D. Willet, eds., *Neoliberalism, national and regional experiences with global ideas*, London: Routledge, pp. 71-96.
- Campbell, John L. (2004), *Institutionel forandring og globalisering*, København: Akademisk Forlag.
- Hall, Peter A. (1993), »Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain«, *Comparative Politics*, no. 25, issue 3, pp. 275-296.
- Mahoney, James (2000), »Path dependence in historical sociology«, *Theory and Society*, no. 29, issue 4, pp. 507-48.
- Pierson, Paul (2000), »Increasing returns, path dependence, and the study of politics«, *American political science review*, volume 94, number. 2, pp. 251-67.
- Pierson, Paul (2004), »Big, slow moving and ... invisible: macrosocial processes in the study of politics«, in James Mahoney and Dietrich Rueschmeyer eds., *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 177-207.
- Ragin, Charles (1987), *The Comparative Method*. Los Angeles: University of California Press.

Om gamle ideers sejlivethed – en kritik af den neoklassiske teoris dominans i moderne økonomilærebøger

Jesper Jespersen, Professor,
Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet,
jesperj@ruc.dk

Denne artikel redegør for det problematiske forhold, at de fleste lærebøger er baseret på neoklassisk generel ligevægtsteori som det enerådende makroøkonomiske paradigme. Det er problematisk, fordi den analytiske tilgang, der ligger bag generel ligevægt, udelukker inddragelse af usikkerhed som en væsentlig forklaringsfaktor. Det er en væsentlig årsag til, at den nye indsigt, som Keynes bibragte makroøkonomiske teori ikke blev indarbejdet i den stadigt dominerende neoklassiske makroteori. Det påvises efterfølgende, at den makroteori, der i traditionelle lærebøger angives at være keynesiansk med den begrundelse, at den bygger på antagelsen om »stive priser og lønninger«, ikke kan genfindes i Keynes' originale makroøkonomiske teori. Resultatet er en neoklassisk tolkning af Keynes, der har svært ved at forklare den faktiske udvikling i beskæftigelse og arbejdsløshed.

Nogle paradokser i neoklassisk makroteori

Det er et karakteristisk træk ved den dominerende makroøkonomiske diskurs, der er indeholdt i nogle af de mest anvendte lærebøger, bl.a. Mankiw (2000), Blanchard (2000),¹ at det uden nærmere diskussion antages, at det samlede makroøkonomiske system kan analyseres inden for rammen af en generel ligevægtsmodel.

Uanset at analysemodellen kaldes en generel ligevægtsmodel, så fremstilles arbejdsmarke-

det dog ofte som isoleret fra de øvrige markeder, der antages at være i ligevægt. Efterspørgslen efter arbejdskraft bliver bestemt af profitmaksimerende virksomheder, der opererer under antagelse af rationelle forventninger (der er et synonym for »fuld forudseenhed«). Disse forudsætninger implicerer, at efterspørgslen efter arbejdskraft i den private sektor modelteknisk kan fastlægges ved differentialkvotienten til samfundets produktionsfunktion (Snowdon og Vane, 2005: 43). Efterspørgselskurvens placering og form i den neoklassiske arbejdsmarkedsmodel er således udelukkende bestemt af produktionstekniske forhold. Efterspørgselskurven efter arbejdskraft vil kun ændres, hvis den bagvedliggende produktionsfunktion ændrer form, det vil sige, at de produktionstekniske forhold ændrer sig. Det kan ske, hvis forholdet mellem kapital og arbejdskraft ændrer sig, eller hvis teknologien ændrer sig. Forhold, der dog i den traditionelle konjunkturanalyse antages at være relativt konstante. Under disse forudsætninger foregår en ændring i beskæftigelsen langs efterspørgselskurven, det vil sige ved variation i reallønnen, og/eller ved forskydning i arbejdsudbudskurven.

Hvis reallønnen var fuldt fleksibel, så vil æn-

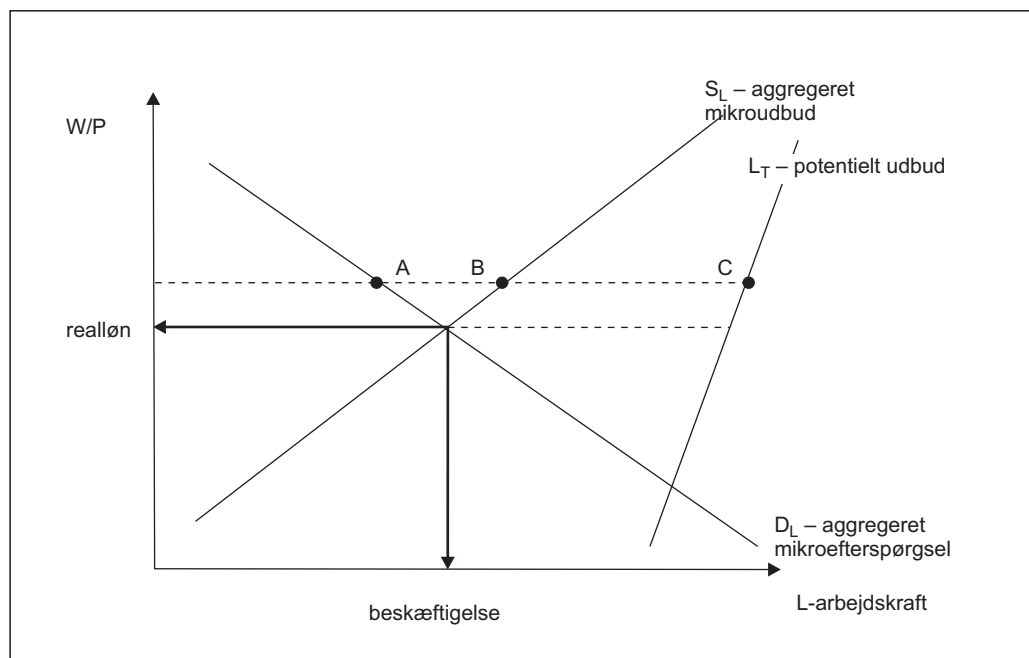
dringer i beskæftigelsen udelukkende være bestemt af variationer i arbejdsudbuddet, hvilket leder direkte til den fra neoklassisk teori så velkendte konklusion, at »udbuddet skaber sin egen efterspørgsel«. Herved kommer udbuddet af arbejdskraft til at spille den centrale rolle i neoklassisk beskæftigelsesteori. Den mikroøkonomisk begrundede standardantagelse er, at udbuddet af arbejdskraft er bestemt af reallønnen efter skat i forhold til niveauet for de sociale ydelser. Ydermere antages det, at substitutionseffekten mellem arbejde og fritid dominerer over indkomsteffekten, dvs. der udbydes mere arbejdskraft, når reallønnen efter skat stiger.² Beskæftigelsen (og reallønnen) i den neoklassiske generelle ligevægtsmodel er under forudsætning af fleksible priser og lønninger således bestemt af:

1. de produktionstekniske forhold
2. individuelt bestemt præference mellem arbejde og fritid

Beskæftigelsen er bestemt i »krydset« mellem »teknologi« og »aggregerede individuelle præferencer mellem arbejde og fritid« udledt på basis af teorien om repræsentative mikroøkonomiske agenter, rationel forventningsdannelse og fuldt fleksible priser og lønninger.

Hvis blot priser og lønninger er fuldt fleksible, er der ingen ufrivillig arbejdsløshed – kun såkaldt »naturlig« arbejdsløshed angivet ved afstanden mellem kurverne S_L og L_T . Denne afstand er bestemt af en række eksogene arbejdsmarkedsforhold, hvoraf ofte nævnes friktioner i søgeprocessen, mis-match

Figur 1. Neoklassisk/ny-keynesiansk arbejdsmarkedsmodel



i fagstrukturernes, arbejdsmarkedspolitikken reguleringer og ikke mindst velfærdsstatens udformning. Når denne form for arbejdsløshed kaldes *naturlig*, skal forklaringen søges i den antagelse, at den er i overensstemmelse med den naturlige egeninteresse at vælge betalt fritid frem for arbejde, hvilket begrundes den øgede afstand mellem de to linjer ved lavere lønniveau.

Hvis politikerne var villige til at gøre arbejdsmarkedets strukturerne mere markedskonforme eller mere »incitamentskorrekte«, så ville den aggregerede mikroudbudskurve S_L rykke mod højre og nærme sig det potentielle udbud L_T , hvorved den naturlige arbejdsløshed kunne reduceres. Den naturlige arbejdsløshed ses derfor også i den neoklassiske litteratur omtalt som *frivillig arbejdsløshed*.

I figur 1 kan *ufrivillig arbejdsløshed* derimod ikke forklares, så længe forudsætningen om fuld løn- og prisfleksibilitet opretholdes. Med ufrivillig arbejdsløshed forstås det forhold, at der er et antal personer, som til den gældende realløn *ikke* frit kan vælge mellem arbejde og fritid. Det er i figur 1 illustreret ved linjestykket AB. Den neoklassiske begrundelse for ufrivillig arbejdsløshed er derfor manglende reallønflexibilitet, forårsaget af stivhed i løn- og pristilpasningen. Som en medvirkende årsag til en sådan reallønstivhed henvises der ofte til fagbevægelsens mulighed for at udøve sin markedsmagt bl.a. ved udformningen af flerårige lønaftaler, hvilket kan være en direkte årsag til vedvarende ufrivillig arbejdsløshed, se f.eks. Birch Sørensen og Whitta-Jacobsen (2005). Ufrivillig arbejdsløshed tolkes derfor som et umiddelbart observerbart udtryk for, at lønfleksibiliteten er for lille. Som en konsekvens heraf vil det bedste – ja, vel det eneste – middel til at reducere den ufrivillige arbejdsløshed være at øge markedskræfternes indflydelse på løndannelsen, (ibid.: 382).³

Ser vi på en lille åben økonomi som den danske, så kan den ufrivillige arbejdsløshed forårsaget af en stiv pengeløn forstærkes af et prisfald på internationalt handlede varer (og tjenester), der sætter sig igennem på arbejdsmarkedet i form af en reallønstigning. Inden for rammerne af den neoklassiske/ny-keynesianske model kan ændringer i beskæftigelsen i den private sektor – for en given teknologi – således kun forekomme, hvis reallønnen ændres. Det betyder inden for denne models rammer, at f.eks. den stigning i beskæftigelsen, der fandt sted i perioden fra 2004-2008 på mere end 150.000 personer svarende til ca. 5 pct. af arbejdsstyrken, ville have fundet sted samtidig med, at der kunne registreres et reallønsskud i form af en ændret indkomstfordeling mellem profit og lønsum i den private sektor.

Det ville derimod være et teoretisk fejl-ræsonnement, hvis – på modellens forudsætninger – stigningen i beskæftigelsen blev henført til en stigning i efterspørgslen efter varer og tjenester, jfr. figur 1, idet efterspørgslen her udelukkende, som nævnt, er bestemt af, de produktionstekniske forhold. Hvis der argumenteres med, at efterspørgselskurven på grund af f.eks. et øget privat forbrug ville forskydes opad, så ville det bryde med en for modellen grundlæggende forudsætning, at virksomhederne profitmaksimerer under antagelse af fuld information. I den situation vil, som beskrevet ovenfor, en produktionsforøgelse beskrives som en bevægelse langs efterspørgselskurven afledt fra produktionsfunktionen.

Opgives derimod forudsætningerne om profitmaksimering og navnlig forudsætningen om fuld forudseenhed, så skrider det metodologiske fundament for den neoklassiske analysemodel baseret på metodisk individualisme, et eksplicit mikroøkonomisk fundament, samt antagelsen om generel ligevægt. Disse forudsætninger bag den neoklassiske efterspørgselskurve efter arbejdskraft skal være

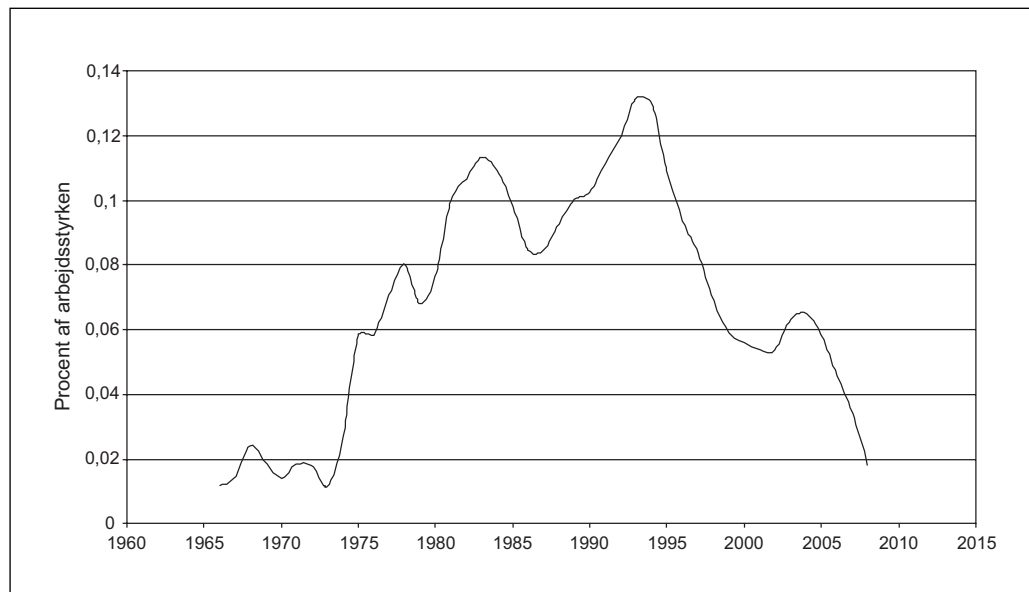
opfyldt, for at modellen har analytisk gyldighed (se f.eks. Andersen, 2000 og min diskussion heraf i Jespersen, 2007).

I forlængelse heraf må spørgsmålet stilles, om stigningen i beskæftigelsen i stedet kunne forklares ved en stigning i udbuddet af arbejdskraft. Svaret på dette spørgsmål må i så fald inden for den neoklassiske teori findes ved en analyse af udviklingen i de individuelle incitament til at øge udbuddet af arbejdskraft. Er der sket væsentlige ændringer i velfærdsydelse eller reduktion af de marginale indkomstskattesatser siden 2004? Der har rent faktisk fundet ændringer sted i form af en fortsat reduktion af ejendomsbeskatningen og en suspension af indbetaling til den særlige pensionsopsparing samt nedsettelse af kontanthjælpsloftet, indførelse af 300 timers reglen og begrænsning af de supplerende dagpenge. Der skal der naturligvis

gennemføres en grundig testning af, hvorledes arbejdsudbuddet påvirkes af disse ændringer, for at nå et svar. Men som nævnt ovenfor vil en forøgelse af udbuddet ikke af sig selv kunne øge beskæftigelsen *med mindre der sker et fald i reallønnen*. Hvis reallønnen forbliver uændret, vil det øgede incitament til at udbyde arbejdskraft blot rykke S_L -kurven mod højre i figur 1, hvorved det primært er fordelingen mellem ufrivillig og frivillig arbejdsløshed, der vil ændre sig. En ændring, der inden for den neoklassiske forståelsesramme vil styrke markedskræfterne og dermed øge trykket nedad på pengeløn og realløn.⁴

Betragtes den historiske udvikling i den registrerede arbejdsløshed, som et mål for den ufrivillige arbejdsløshed, fremgår det af figur 2, at der har været en række dramatiske udsving i både opad- og nedadgående retning,

Figur 2. Udviklingen i den registrerede arbejdsløshed i Danmark, 1966-2008



Kilde: Danmarks Statistik, Adambank

der vanskeligt udelukkende kan forklares ved ændringer i teknologien eller i reallønnen endelige ændringer i de velfærdsstatslige regler. Der synes at mangle en væsentlig forklaringsfaktor: den effektive efterspørgsel, der omvendt har udvist ganske betydelige variationer i den her betragtede periode, jfr. Jespersen og Lang (2006).

Historien synes at gentage sig

Denne diskussion af den neoklassiske arbejdsmarkedsmodels manglende evne til at forklare virkeligheden er ikke ny. Det var et af hovedargumenterne bag Keynes' kritik af sin Cambridge-kollega Pigous forklaring på årsagen til mellemkrigstidens høje arbejdsløshed. Den blev af Pigou (1933) henført til en kombination af fald i den private investeringsefterspørgsel kombineret med stivhed i løndannelsen – forårsaget af fagbevægelsen og de velfærdsstatslige ydelser. Det første argument kunne, som vi har set, ikke udledes fra den neoklassiske analysemodel; det andet argument var empirisk ukorrekt, idet penge-lønnen faldt ganske betydeligt fra midten af 1920'erne i England.

Keynes (1936) bemærkede således at:

»de klassiske økonomer var upåvirkede af den manglende korrespondance mellem deres teoretiske resultater og faktiske observationer. Et forhold som almindelige mennesker har bidt mærke i med det resultat, at økonomi ikke er omgærdet af den samme respekt som naturvidenskab. Muligvis repræsenterer den klassiske teori den måde, som samfundsøkonomien med fordel kunne fungere; men blot at antage, at den rent faktisk gør det, er at bortdefinere de spørgsmål, der skulle gøres til genstand for den økonomiske analyse« (s. 33-34), og han fortsætter, »det store mysterium er, hvorfor »effektiv efterspørgsel«, som Malthus dog havde arbejdet med, siden er forsvundet fra den økonomiske analyse. Man finder det ikke nævnt så meget som en eneste gang hos Marshall, Edgeworth eller Pigou, lige siden Say's og Ricardo's tid har økonomer doceret at udbuddet skaber sin egen efterspørgsel« (ibid.:18).

Denne modstrid mellem teori og virkelighed

trives som nævnt stadig i bedste velgående i undervisningen i makroøkonomi på de højere læreanstalter (og andre steder i undervisningshierarkiet).

Men sådan behøvede det ikke at være. Ved som foreslået af Keynes at indarbejde fænomenet *usikkerhed* i de teoretiske modeller ville man kunne bygge bro mellem teori og virkelighed. Det ville dog kræve en fundamentalt anderledes makroøkonomisk metode. Dette krav om et analytisk sporskifte blev desværre enten overset eller overhørt af Keynes' samtidige kolleger; selv af de, der grundlæggende var positivt indstillede over for teorien om den effektive efterspørgsel efter varer og tjenester som et afgørende nyt bidrag til forståelse af arbejdsløshedens årsager. Disse kolleger var dog delvist blevet ladt i stikken, idet de ikke i *The General Theory* havde fået de analytiske værktøjer, som ville gøre dem i stand til at give en modelmæssig præsentation, hvori betydningen af »fundamental usikkerhed« kunne fremgå.

Hvad kunne makroøkonomeerne have lært af Keynes?

Det er tankevækkende, at stort set alle standardlæreboøger i makroøkonomi, på den ene side anerkender, at Keynes er fader til nationalregnskabs opbygning og dets statistiske belysning af produktion og efterspørgsel, som i dag benyttes af alle empirisk orienterede makroøkonomeer; men på den anden side stort set ingen henvisninger giver til Keynes' egen makroøkonomiske teori og metode. Når der henvises til Keynes, er det som oftest til nyere fortolkninger, hvilket formentlig forklarer, hvorfra traditionen med at kalde makromodeller med »stive lønninger og priser« for keynesianske. For i kapitel 19 i *The General Theory* »med overskriften »Changes in Money-wage« analyserer Keynes mulige effekter af løn- og prisleksibilitet, hvori det blandt andet konkluderes, at »det økonomiske system kan ikke på denne måde gøres selvregulerende« (ibid.: 267).

Det er inddragelsen af usikkerhed, der skiller Keynes fra neoklassikerne

I Jespersen (2007) påvises det, at der i den makroøkonomiske litteratur helt tilbage fra begyndelsen af 1930'erne i diskussionen mellem Keynes og hans neoklassiske kolleger kan trækkes én skillelinje mellem den metode, der blev praktiseret af på den ene side »de klassiske økonomer« og på den anden side »de kætterske økonomer« (Keynes, 1934 optrykt i CWK, vol. XIII, 485-92).

For Keynes var det helt overordnede spørgsmål, hvorvidt et markedsbaseret makroøkonomisk system – selv i en perfekt udgave forstået som fuldkommen konkurrence med fuld pris- og lønfleksibilitet på alle markeder – af sig selv vil kunne etablere en generel ligevægt, hvor udbud og efterspørgsel er sammenfaldende på alle markeder (market-clearing). Svaret på dette spørgsmål ville være bestemmende for, hvilken overordnet analyseform, det vil sige metodologi, som makroøkonomisk teori bør benytte sig af. Keynes' foreløbige konklusion i 1934 var, at der på daværende tidspunkt ikke var et tilstrækkeligt empirisk grundlag for at afgøre dette væsentlige spørgsmål, hvilket skal ses i lyset af, at der endnu ikke var skabt en praksis for at udarbejde årlige nationalregnskaber. De (neo)klassiske økonomers dominans også på daværende tidspunkt kunne derfor skyldes, skriver Keynes, at den stort set havde al hidtidig økonomisk tænkning bag sig (CWK, vol. XIII: 487).

Keynes argumenterede ud fra ønsket om at benytte metodisk realisme i modsætning til neoklassikernes metodiske idealisme. Dette ændrede metodologiske fokus udsprang af hans syn på, hvad der i virkeligheden måtte være bestemmende for rationel mikroøkonomisk adfærd, og dermed for mulighederne for på den baggrund at gennemføre en realistisk makroøkonomisk analyse. Uenigheden knyttede sig ikke til spørgsmålet om antagelsen af rationel mikroøkonomisk adfærd; men

derimod til spørgsmålet om, hvilket informationsgrundlag de økonomiske aktører kan træffe deres rationelt begrundede valg på. For Keynes var det helt afgørende forhold, at individuelle valg træffes på baggrund af usikker viden om handlingens konsekvenser og om de fremtidige vilkår på såvel mikro- som makroniveau. Som han bemærkede i sin opfølgende diskussion med sine kritikere i 1937 (CWK, vol. XIV, s. 108-23), at for en række af vores beslutninger gælder det, at »vi ved det simpelthen ikke«. En konklusion, der skal tages meget bogstaveligt, idet noget af den manglende viden har en karakter, så den ikke kan erhverves end ikke med statistisk (u)sikkerhed. Dette ontologiske forhold kan formuleres sokratiske, at »det eneste, vi ved, er, at vi mangler viden, men vi ved ikke hvilken!«.

Dette ontologiske forhold har, hævder Keynes, afgørende betydning for vores adfærd som forbrugere, som investorer og som spekulanter og bør derfor ikke negligeres i en analytisk sammenhæng. De af Keynes udviklede makroøkonomiske begreber som f.eks. den marginale forbrugstilbøjelighed, kapitalens marginale effektivitet og likviditetspræference kan derfor kun forstås, hvis usikkerhed inddrages eksplicit som en væsentlig forklaringsfaktor bag den individuelle adfærd og dermed også bag den aggregerede makroøkonomiske adfærd. Men netop fordi aktørerne har både forskellige informationer og reagerer forskelligt på både de informationer, de har, og på de informationer, de ikke har, kan makro-adfærdsrelationerne ikke fremstilles i analytisk form på baggrund af teorien for én repræsentativ agents mikroøkonomiske adfærd. Og slet ikke med afsæt i den neoklassiske mikroteori, der bevidst har udeladt fænomenet usikkerhed ved at antage »fuld forudseenhed«, der er indeholdt i hypotesen om »rationelle forventninger«. Den makroøkonomiske adfærd blev hos Keynes som noget afgørende nyt en funktion af ikke-kvantificerbar usikkerhed, der i varierende grad må kendetegne ethvert makroøko-

nomisk system. Er man først nået til denne ontologiske erkendelse, er der et forholdsvist kort skridt til at betvivle, at det markedsøkonomiske system skulle være selvregulerende; for der kan netop i erkendelsen af betydningen af usikker viden ikke opstilles et *fælles* pejlemærke, som de økonomiske aktører kan orientere sig imod.

Det er baggrunden for, at Keynes udviklede begrebet »den effektive efterspørgsel«, der kan tolkes som den produktion, som virksomhederne – givet deres mangelfulde viden – forventer at kunne afsætte under antagelse af profitmaksimerende adfærd, jfr. Jespersen (2007) kapitel 8. Størrelsen af denne produktion fastsættes uafhængigt af omfanget af arbejdsløsheden. Effekten af et eventuelt faldende lønniveau må afhænge af, hvorledes den effektive efterspørgsel påvirkes, hvilket som nævnt bl.a. analyseres i kapitel 19 i *The General Theory*. Her er konklusionen, at det ikke er et ufleksibelt nominelt lønniveau, der er årsagen til vedvarende arbejdsløshed, men derimod virksomhedernes ofte »for små« og altid »usikre« afsætningsforventninger.

På dette analytiske grundlag vil det ikke være metodologisk korrekt a priori at antage, at det markedsøkonomiske system er selvregulerende, hvilket fik Keynes til kort efter udgivelsen af *The General Theory* at konkludere:

»Jeg er nu parat til at begrunde, at i en verden domineret af usikkerhed, hvor en usikker fremtid er forbundet uløseligt til den aktuelle nutid, vil det være forkert at antage, at en tilstand karakteriseret ved ligevægt overhovedet kan eksistere« (CWK, vol. XXIX: 222).

Hvorfor er Keynes' General Theory ikke »mainstream« makroøkonomi?

I erkendelsen af den analytiske betydning af usikkerhed er det vanskeligt at forklare, at Keynes' makroøkonomiske teori ikke indgår som en fast del af indholdet i de makroøkonomiske lærebøger, der i dag benyttes i un-

dervisningen. Ikke mindst i betragtning af, at Keynes' teoretiske model på et konsistent grundlag kan forklare vedvarende arbejdsløshed – uden at skulle gøre »vold på virkeligheden« ved brug af urealistiske forudsætninger.

Det spørgsmål der på den baggrund må melde sig er, hvorfor *Keynes'* (i modsætning til keynesiansk, se f.eks. Jespersen (2007), kapitel 1) makroøkonomiske teori aldrig blev »mainstream«? Det er ud fra en umiddelbar betragtning »ubegribeligt«, at »effektiv efterspørgsel« er gledet ud af lærebøgerne, som et centralt analytisk begreb, når det nu havde vist sig empirisk overlegent til forklaring også af den mere langsigtede økonomiske udvikling (se Jespersen og Lang, 2006).

Forklaringen herpå skal formentlig bl.a. søges i det forhold, at den første generation af keynesianske økonomer primært hæftede sig ved, at Keynes gav en teoretisk begrundelse for, hvorfor den aktive efterspørgselspolitik i 1930'erne, på trods af de neoklassiske økonomers skepsis, havde øget den økonomiske aktivitet markant. Policy-konklusionerne fra Keynes' makroteori gav den længe efterlyste forklaring på, hvorfor offentlige investeringer i en situation med arbejdsløshed vil give et positivt nettobidrag til beskæftigelsen, der ydermere ville overstige den initiale impuls (multiplikator-effekten). Hidtil havde argumentet fra Keynes' neoklassiske kolleger lydt, at offentlige investeringer blot ville substituere private investeringer, idet den klassiske antagelse var, at samfundets samlede opsparing havde en given størrelse. Den effekt, der i dag kendes fra lærebøgerne under betegnelsen *crowding out*. Det er således bemærkelsesværdigt, at Franklin D. Roosevelt iværksatte sit New Deal-program i 1933 på trods af rådgivningen fra universitetsøkonomerne, der hævdede, at offentlige investeringer kun ville have en kortsigtet ekspansiv virkning, idet den efterfølgende rentestigning ville reducere de private investeringer tilsvarende.

Keynes' *General Theory* kom dog for sent til at spille en afgørende teoretisk rolle for udformningen af 1930ernes økonomiske politik, men den gav en teoretisk forklaring på, hvorfor opsparingen ikke er en given størrelse; men derimod afhængig af det samlede omfang af offentlige og private investeringer. Til yderlig forståelse heraf havde Keynes også med sin likviditetspræference teori givet et vigtigt bidrag ved at påvise, at obligationsrenten ikke kun var bestemt af den økonomiske aktivitet, men også af de usikre forventninger til renten i fremtiden.

Det skulle dog hurtigt vise sig, at akilleshælen i *The General Theory* med hensyn til pædagogisk videreformidling var begrebet *usikkerhed*. Selv for Keynes' mest loyale disciple blev det et uoverstigeligt problem at gøre dette begreb analytisk operationel (King, 2002). Den analytiske forskel mellem genuint usikre forventninger til den fremtidige indkomst og den faktisk realiserede indkomst kom aldrig til at spille nogen central rolle i keynesiansk makroøkonomi.⁵ De keynesianske økonomer valgte i stedet at gøre den *aggregerede efterspørgsel* (i betydningen den samlede *faktiske* efterspørgsel) bestemt af pengemængdens reale værdi i kombination med træghed i pris- og løndannelsen til det teoretiske indhold i keynesiansk makroøkonomi. De udelod herved det for Keynes helt afgørende forhold, at det er den mikroøkonomiske (fundamentale) usikkerhed vedrørende konsekvenserne af dels aktørernes egne individuelle handlinger og dels aktørernes makroøkonomiske viden om fremtiden, der begrundes, hvorfor den af virksomhederne forventede afsætning (den *effektive* efterspørgsel) permanent kan afvige fra det produktionsniveau, der svarer til fuld beskæftigelse. Usikkerhed skyder selv i et fleksibelt markedsøkonomisk system en kile ind mellem det »systemet« potentielt kan producere og den produktion, der bliver effektueret. Det er denne ontologisk betingede mangel på viden, »Vi ved det simpelthen ikke«, der er ho-

vedargumentet bag Keynes' afvisning af Say's Lov, (»at udbuddet kan skabe sin egen efterspørgsel«).

Den helt afgørende analytiske betydning, som begrebet usikkerhed blev tildelt i *The General Theory*, blev negligeret af stort set alle datidens økonomer også af de, der »konverterede« til keynesianisme. De fokuserede udelukkende på sammenhængen mellem på den ene side den aggregerede efterspørgsel og på den anden side produktion og beskæftigelse. Ønsket – også fra politisk hold – om at kvantificere den makroøkonomiske udvikling satte efterfølgende en kvantificeringsproces i gang, hvis sigte var at gøre det Keynes-inspirerede makroøkonomiske system operationelt. Inspirationen hertil blev hentet fra Hicks' ISLM-model på trods af, at den ikke inddrog usikkerhed til forklaring af den makroøkonomiske udvikling.

Den neoklassiske syntese i makroøkonomi

Hicks' oprindelige artikel blev fremlagt allerede i efteråret 1936. Den havde titlen »Mr. Keynes and the Classics – a suggested interpretation«, hvor han fremstillede forskellene mellem den hidtidige (neo)klassiske og Keynes' makroøkonomiske teori inden for en og samme ligevægtsmodel! Hicks' konklusion blev derfor ikke så overraskende, at der ikke var nogen fundamental uenighed mellem »Keynes« og »the Classics«. De forskellige policy-konklusioner kunne henføres til forskellige antagelser om ligevægtsmodellens adfærdsmæssige parameterværdier – navnlig størrelsen af renteelasticiteten i hhv. opsparrings-, investerings- og pengeefterspørgselsfunktionerne. Spørgsmål der kunne afgøres empirisk, hvorefter striden ville være afklaret og efterfølgende bilægges.

Det bemærkes således, at det for Keynes helt centrale ontologiske forhold, at beslutninger, der træffes under usikkerhed, ikke kan analyseres inden for rammen af en ISLM-model blev fuldstændigt forbigået. De keynesianske

resultater kom til at fremstå som et postulat om en for høj rente begrundet i en given pengemængde og et konstant pris- og lønniveau. Alligevel kom ISLM-modellen til at indgå som en naturlig del af de fleste lærebøger for den var simpel og brød ikke på afgørende punkter med den teori, der hidtil var blevet undervist i – forskellen var af empirisk karakter.⁶

ISLM-modellen blev herved et første skridt på den neoklassiske vandring med det sigte at påvise, at Keynes' teori om den effektive efterspørgsel blot var et neoklassisk specialtilfælde begrundet i den specielle forudsætning, at priser og lønninger tilpassede sig trægt. Hicks' to-sektor model (penge- og varemarked) blev af Modigliani (1944) udbygget med et neoklassisk arbejdsmarked á la figur 1. Her var det fraværet af realløns-fleksibilitet, der begrundede en fortsat arbejdsløshed.

Patinkin (1955) supplerede ISLM-modellen med den såkaldte realkasseeffekt, der eksplícit knyttede en forbindelse mellem ændringer i priseniveau, som ændrede den givne pengemængdes realværdi og dermed forbrugernes købekraft. Hvis bare priseniveauet var tilstrækkeligt fleksibelt, så ville efterspørgslen efter varer og tjenester ændre sig, når realværdien af den givne pengemængde ændrede sig. Hermed var grundlaget for AD-kurven i det fra moderne lærebøger velkendte AD-AS diagram (med priseniveauet op ad 2. akse og produktion ud ad 1. akse, se f.eks. Snowdon og Vane (2005): 368) etableret. Den ligeså ofte benyttede stigende AS-kurve kan direkte udledes fra den neoklassiske mikroteori baseret på antagelsen om stigende marginale produktionsomkostninger i den repræsentative profitmaksimerende virksomhed.

Kritik af syntesen af »Keynes og klassikerne«

Der kan næppe herske tvivl om, at ISLM-modellen i sin oprindelige form var med til at berede den sejrsgang, som den keynesianske

efterspørgselsstyring (»Keynesian demand management«) oplevede i de første 20-25 år efter krigen afslutning. Politikerne havde herigennem tilsyneladende fået en teoretisk legitimering af brugen af finans- og pengepolitik som væsentlige styringsinstrumenter i konjunkturpolitikken.

Der udviklede sig i de første tiår efter krigen en sand styringsoptimisme både i finansministerierne og på de højere læreanstalter understøttet af Hicks' forførende pædagogik. Politikere, embedsmænd og keynesiansk inspirerede økonomer greb ISLM-modellen med stor – alt for stor skulle det hurtigt vise sig – begejstring. Finansministrene forsøgte at overgå hinanden i *fine tuning* af den økonomiske udvikling, hvor finans- og pengepolitik blev flittigt benyttet i konjunkturreguleringen og ofte tog form af en stop-go politik, der skabte en urealistiske forventning om, hvilke resultater, der kunne opnås på det foreliggende teorigrundlag, hvor usikkerheden var udeladt.

Styringsoptimismen begyndte dog at krakelere i takt med, at den makroøkonomiske udvikling løb ud af kontrol i 1970'erne og 1980'erne i form af lange periode med inflation og høj arbejdsløshed. *Stagflation* var et af de fænomener, som Hicks' ISLM-model ikke var gearet til at analysere, hvilket generelt bidrog til at bringe keynesiansk makroteori i miskredit. Det blev anskueliggjort, at en mekanisk styring af efterspørgslen ikke kunne sikre makroøkonomisk balance. Forståelsen af det makroøkonomiske system var mangelfuld, og den efterfølgende tilføjelse af den simple Phillipskurve i 1960'erne havde ikke givet et konstruktivt bidrag til forklaring af stagflation. Der var et åbenbart hul i den teoretiske viden, der gav de neoklassiske økonomer den platform, hvorfra de kunne kritisere den »keynesiansk« inspirerede *demand management* politik. En kritik, der samtidig faldt i tråd med en generelt ændret politisk orientering, navnlig i USA og Storbritannien,

i retning af ønsket om »mere marked« og mindre statslig regulering.

Den monetaristiske kritik tog afsæt i datidens mainstream lærebøgers fremstilling af IS-LM-modellen og dens begrænsning til kun at omfatte vare- og pengemarkederne. Hovedindholdet i kritikken var en påpegning af, at modellen ikke var udledt fra et eksplicit mikroøkonomisk fundament. Robert Lucas og kredsen af ny-neoklassisk og stærkt markedsorienterede økonomer argumenterede, at makroøkonomiske relationer for at være teoretisk tilfredsstillende burde kunne udledes på basis af rationelle individers økonomiske adfærd. For dem var makroteori intet andet end generaliseret mikroteori:

»Den mest interessante udvikling i makroøkonomisk teori forekommer mig at være genplaceringen af aggregerede problemer som f.eks. inflation og konjunkturbevægelser inden for rammen af generaliseret mikroøkonomisk teori. Hvis denne udvikling skal lykkes vil begrebet *makroøkonomi* forsvinde, som en selvstændig sprogbrug. I så fald vil vi fremover kun – lige som Smith, Ricardo, Marshall og Walras – tale om økonomisk teori« (Lucas, 1987: 108).

Argumentationen var på mange måder førende. Makromodeller burde ideelt set kunne udledes fra mikroøkonomisk adfærd; for det er individer, der handler. Det makroøkonomiske system vil i så fald kunne analyseres som summen af al mikroøkonomisk aktivitet. De ny-neoklassiske økonomer gav på denne baggrund den teoretisk bestemte mikroøkonomiske adfærd forrang i forhold til empirisk verifikation. Ny-neoklassisk (makro)teori kan med sit individualistiske afsæt i form af antagelsen af rationelle forventningsdannelse (fuld forudseenhed) i kombination med antagelsen om en ideal markedsmæssig tilpasning i videnskabsteoretisk henseende betragtes som den metodologiske antitese til Keynes' makroøkonomiske teori baseret på usikkerhed og kritisk realisme.

Andersen (2000) giver følgende begrundel-

sen for at benytte hypotesen om rationelle forventninger:

»Antagelsen om modelkonsistente (rationelle) forventninger er ikke, at dette nødvendigvis er en deskriptiv særlig præcis model for forventningsdannelsen. Begrundelsen er derimod, at forudsætningen tjener et nyttigt teoretisk formål ... (idet) formålet med teoretiske analyser er at opstille et laboratorium for afprøvning af forskellige hypoteser ... De metodiske aspekter opregnet her tjener alle det formål at pålægge analysen konsistens og disciplin i den forstand, at vi ønsker at afdække, om et givet problem kan forklares som et udslag af systematisk økonomisk adfærd. Særlig i relation til vurderingen af økonomisk politik er dette vigtigt ...« (ibid.:22).

Midlertidig ufrivillig arbejdsløshed bliver givet en teoretisk begrundelse med afsæt i rationel individuel adfærd, bl.a. begrundet i asymmetrisk information og transaktionsomkostninger, der kan begrunde en vis træghed i tilpasningen af såvel pengeløn som varepriser med en heraf følgende reduceret reallønsfleksibilitet. Afhængig af den tid det antages for agenterne at opnå den fulde og korrekte information og størrelsen af transaktionsomkostninger vil afvigelser fra fuld beskæftigelse kunne afhjælpes med et midlertidigt makroøkonomisk indgreb, hvilket er begrundelsen for at benytte betegnelsen *ny-keynesiansk* om denne teoriretning (se f.eks. Snowden and Vane, 2005: s. 363-401).

Den nyklassiske skole repræsenteret ved bl.a. Robert Lucas stillede sig dog fortsat skeptisk an overfor enhver form for aktiv makroøkonomisk politik. Han betvivlede, at de politiske myndigheder kan erhverve sig et bedre informationsgrundlag, end det de enkelte markedsdeltagere har, hvortil kan lægges en skepsis med hensyn til, om der er en politisk vilje til at varetage fællesskabets interesser frem for politikernes egne interesser, (Lucas, 1981).

Den ny-neoklassiske hegemoni inden for makroøkonomisk teori repræsenteret ved hhv.

den ny-keynesianske og den ny-klassiske generelle ligevægtsmodel var hermed blev fuldt ud genetableret og kunne uden nævneværdig diskussion atter indtage den helt dominerende position i de makroøkonomiske lærebøger.

Afslutning

Jeg har i ovenstående artikel ønsket at give en teoriehistorisk analyse af, hvordan den neoklassiske makroøkonomiske teori på trods af Keynes' væsentlige bidrag stadig kan udgøre hovedindholdet i enhver makroøkonomisk lærebog. Hvilket umiddelbart fremstår som et paradoks, idet Keynes oprindelige kritik fremkom som en konsekvens af, at datidens makroteori ikke kunne forklare den faktiske udvikling i produktion og navnlig arbejdsløshed. Problemet med Keynes' makroøkonomiske teori baseret på begrebet usikkerhed er, at den er vanskelig at gøre analytisk operationel. Keynes advarede således sine efterfølgere mod at have naturvidenskabelige ambitioner på vegne af den makroøkonomiske forskning; for meget få af de væsentligste makroøkonomiske sammenhænge kan gives en relevant beskrivelse ved brug af det matematiske ligningssprog. Denne advarsel blev dog overhørt, hvorved den eksisterende neoklassiske analysemodel baseret på antagelsen af generel ligevægt blev fastholdt som den anvendte model.

Denne udvikling inden for makroøkonomisk teori har resulteret i den på mange måder pinagtige situation, at de idag mest anvendte lærebøger har meget svært ved at forklare den faktiske makroøkonomiske udvikling med et stærkt varierende beskæftigelses- og arbejdsløshedsniveau.

Noter

1. I en dansk sammenhæng kan nævnes Birch Sørensen og Whitta-Jacobsen (2005), Clemmensen og Henriksen (2006) og f.eks. oversigtsartiklen »makroteori« udarbejdet af Andersen (2000).

2. En forudsætning, der sjældent efterprøves i praksis. Modelteknisk sikrer denne forudsætning, at udbuddet stiger, når reallønnen (efter skat mv.) øges.
3. »I følge den makroøkonomiske model med fagbevægelse gælder følgende:
Arbejdsløshed er en uundgåelig konsekvens (givet vore forudsætninger, der er en forudsætning for at kunne opstille en meningsfuld model)
Mere generøs arbejdsløshedsunderstøttelse vil resultere i højere strukturel arbejdsløshed
Mere markedsmagt (dvs. højere organisationsprocent) i arbejdsmarkedet vil indebære højere strukturel arbejdsløshed.«
4. Hvis udbuddet af arbejdskraft derimod blev gjort til en funktion af den faktiske beskæftigelse, så kunne en del af stigningen i arbejdsstyrken igen de seneste fire år bedre forklares; for beskæftigelsen er steget hurtigere, end arbejdsløsheden er faldet. Men en sådan ændring af forudsætningerne bag udbuddet af arbejdskraft ville bryde med en anden af den neoklassiske makroteoris grundantagelse, at husholdningerne er nyttemaksimerende og altid kan opnå den for dem optimale beskæftigelse givet forholdet mellem realløn og understøttelsesniveau.
5. Det var først et stykke op i 1950'erne, at den fulde konsekvens af denne forskel blev erkendt af bl.a. Joan Robinson, hvilket fik hende til at benytte det nedsættende udtryk »bastard keynesianisme« om brugen af ISLM-modellen i undervisningen (se opslag i King, 2003).
6. Hicks (1980/1981) nåede i en høj alder til den erkendelse, at ISLM-modellen ikke var en dækkende fremstilling af Keynes' makroøkonomiske teori. Det var dog for sent at rette fejltagelsen, idet ISLM-modellen var blevet indarbejdet som en del af det makroøkonomiske standardpensum, som netop på grund af sin simple matematiske form gives en næsten forførerisk pædagogisk fremstilling.

Litteratur

- Andersen, B. R. og J. Jespersen (2006), *Velfærdsdebatten på vildspor*, København: Tiderne Skifter.
- Andersen, T.M. (2000), kapitel 2 om »Makroteori« fra antologien »Udviklingslinjer i økonomisk teori«, redigeret af Chr. Hjorth-Andersen, København: DJØF's Forlag, pp. 19-46.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2008), *Arbejde*,

- vækst og velfærd – kort fortalt, København, september.
- Blanchard, O. (2000), *Macroeconomics*, 2. udg., New Jersey: Prentice-Hall.
- Clemmesen, K. og P. Henriksen (2006), *Økonomi*, København: Columbus.
- The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vols. I-XXX, red. Donald Moggridge, udgivet af Macmillan og Cambridge University Press for The Royal Economic Society i årene 1972-1989. Henvvisninger er angivet med »CWK« efterfulgt af det omhandlede binds nummer angivet med romertal.
- Friedman, M. (1968), »The Role of Monetary Policy«, *American Economic Review*, vol. 58, marts.
- Hicks, J. (1937), »Mr. Keynes and the »Classics«: A Suggested Interpretation«, *Econometrica*, april.
- Hicks, J. (1980/81), »IS-LM: an explanation«, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vinter.
- Jespersen, J. (2004), »Fra mangel på arbejde til fortsat mangel på arbejde«, *Kritisk Debat*, marts.
- Jespersen, J. (2005), *Introduction to Macroeconomic Theory: a Post Keynesian Perspective*, København: DJØFs Forlag.
- Jespersen, J. (2007), *Makroøkonomisk metodologi i et samfundsvidenskabeligt Perspektiv*, København: DJØFs Forlag.
- Jespersen, J. og D. Lang (2006), »The Danish (Un)-employment Miracle«, *European Studies Review*, Vietnamese Academy of Social Sciences, 1(07).
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, CWK, VII.
- King, J. (2002), *A History of Post Keynesian Economics since 1936*, Cheltenham: Edward Elgar.
- King, J. ed. (2003), *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lodewijks, J. (2003), *Bastard Keynesianism*, opslag i King (2003).
- Lucas, R. E. Jr (1987), *Models of Business Cycles*, Oxford: Basil Blackwell.
- Madsen, P. K. (2005), »The Danish Road to »flexicurity« Where are we? And how did we get there«, in Thomas Bredgaard og Flemming Larsen, eds., *Employment Policy from different Angles*, København: DJØF, Publishing.
- Mankiw, G. (2000), *Macroeconomics*, 4th ed., New York: Worth Publishers.
- Modigliani, F. (1944), »Liquidity Preference and the theory of interest and money«, *Econometrica*, januar.
- Patinkin, D. (1956), *Money, Interest, and Prices – an Integration of Monetary and Value Theory*, 2nd ed. (1966), New York: Harbor and Row.
- Pigou, A.C. (1933), *The Theory of Unemployment*, London: Macmillan.
- Skidelsky, R. (1983/1992), *John Maynard Keynes: Hopes betrayed, 1883-1920 and The Economist as Saviour, 1920-37*, London: Macmillan Press.
- Sørensen, P. B. og H. J. Whitta-Jakobsen (2005), *Introducing Advanced Macroeconomics: Growth og Business Cycles*, Maidenhead: McGraw-Hill Education.
- Varian, H. R. (1999), *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*, 5th ed., New York: W.W. Norton.
- Velfærdskommissionen (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg*. København: eget forlag.
- Økonomiske Råd, formandskabet (2007/2008), *Dansk Økonomi*, København: DØR.

Økonomiske sandheder eller bare sjusket journalistik? Om eksperter og mikrofonholderi

Poul Thøis Madsen

**Lektor, Center for Komparative Velfærdsstudier (CCWS),
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet,
pmadsen@epa.aau.dk**

De mest citerede økonomeksperter i Danmark trækker på de samme økonomiske ideer og er derfor enige om grundlæggende spørgsmål som skepsis overfor den offentlige sektors vækst, afskaffelse af topskat og afkortning af dagpengeperioden. Journalisterne udfordrer ikke denne konsensus, men kolporterer den. Derved bidrager journalisterne til forestillingen om økonomi som en objektiv videnskab, mens de ulemper, utilsigtede konsekvenser og store usikkerhed, der uvægerligt er ved økonomiske reformer, konsekvent ignoreres af såvel journalister som eksperter. Det er til skade for bredden og nuancerne i den offentlige debat.

Der er meget økonomi i danske medier. Så meget at det endda er blevet hævdet, at økonomi dominerer den danske samfundsdebat (professor Ove Kaj Pedersen i *Information*, 3. september 2008). Men hvad er det for noget 'økonomi', der er tale om? Der er i høj grad tale om økonomiske ideer, som formidles af økonom-eksperter. Vores viden om økonom-eksperter er imidlertid stærkt begrænset, da den danske og internationale ekspertforskning tenderer til at behandle eksperter en bloc. Derfor har jeg valgt at se nærmere på økonomer som ekspertgruppe for hermed at give et bidrag til den løbende diskussion af den rolle, som eksperter spiller i medierne (Albæk m.fl., 2002; Albæk, 2004; Arnoldi, 2005; Fairclough, 1998, Potter, 1996 og van Dijk, 1998).

Den danske ekspertforskning repræsenteret ved bl.a. Albæk m.fl. (2002) ser nærmere på samfundsvidenskabelige eksperter og skiller økonomerne ud som en dominerende gruppe, men går ikke i dybden hermed. Arnoldi (2005: 68) fremhæver ud fra et enkeltstående udsagn bankøkonomen Steen Bocian som et eksempel på en ekspert, der afgiver udsagn med en 'decideret politisk farvning', men uden at give udtryk for, at økonomer er en ekspertgruppe, der skiller sig specielt ud.

I det følgende undersøges det, hvorvidt økonomer skiller sig ud som ekspertgruppe. Artiklen peger for det første på, at de mest interviewede økonomer i modsætning til andre ekspertgrupper trækker på det samme paradigme. Økonomieksperter, der måtte gå mod strømmen, interviewes ganske enkelt ikke. For det andet – hvor ekspertforskningen peger på, at eksperter *generelt* ikke modsiges, der er manglen på modsigelse særligt udtalt for økonomer som ekspertgruppe. For det tredje argumenteres der for, hvorfor ovenstående er problematisk. Afslutningsvis diskuteres, hvad der kan gøres for at forbedre den økonomiske journalistik.

Hvad er en ekspert?

I den danske ekspertforskning opererer man med to væsensforskellige opfattelser af, hvad

en ekspert er. Den ene opfattelse opererer med en ideel forestilling om, hvad en ekspert er (Albæk m.fl., 2002; Albæk, 2004). En ekspert har en højt specialiseret viden og opererer *uafhængigt* af institutionelle interesser (Albæk m.fl., 2002: 25-26). Albæk m.fl. erkender, at definitionen ikke stemmer overens med den mere gængse og brede opfattelse af, hvad en ekspert er (2002: 24). Definitionen stemmer imidlertid overens med den almindelige opfattelse af en ekspert indenfor samfundsvidenskabene; den er empirisk håndterbar, og analytikeren undgår hermed at blande andre typer af aktører sammen med ekspertkategorien (Albæk m.fl., 2002: 24 og 25).

Ifølge Arnoldi (2005: 84-86) er en ekspert derimod en kilde, der i medierne forklarer og evaluerer udviklinger (bedømmer og legitimerer), og som ikke normalt bliver modsagt af journalisterne. Dermed er de økonomer, der behandles som eksperter, per definition eksperter – uanset hvem der aflønner dem.

Forskellen mellem de to tilgange til begrebet er i princippet vigtig i denne sammenhæng, idet bankøkonomer ifølge Albæk m.fl. ikke kan være eksperter, medens de ifølge Arnoldi kan være det. Dertil kommer, at Arnoldi lægger vægt på den rolle, som eksperterne spiller, medens Albæk uvægerligt antyder, at den viden, der er uafhængig, er mere pålidelig end den afhængige viden. I og med at fokus er på cheføkonom i Den Danske Banks Steen Bocian accepteres også Arnoldis ekspertopfattelse. Men Albæk m.fl. imødekommes ved at inddrage en ekspert ifølge deres definition – nemlig professor Torben M. Andersen.

Hvordan undersøger man ekspert-økonomers virke i medierne?

I det følgende er der taget udgangspunkt i én økonom. Det rejser selvsagt spørgsmålet om den generelle gyldighed af resultaterne, hvilket er en tilbagevendende kritik af den kvali-

tative metode. I dette tilfælde er det en relevant kritik, eftersom jeg argumenterer for, at det mønster, der tegner sig for Steen Bocian, også gælder andre økonomieksperter, der citeres hyppigt.

Inden for case studielitteraturen som de Vaus (2001: 237-240) diskuteres, hvornår én eller flere cases udtrykker noget dækkende om andre cases (ekstern validitet). Dette kan sikres ved for det første at udvælge en case strategisk ud fra en forhåndsviden. Eftersom Bocian er den mest citerede økonom i Danmark fra 2002-2006, er det krav opfyldt. Dertil kommer, at han ud fra en samlet vurdering af økonomer i medierne må sige at udgøre et typisk eksempel på en økonomiekspert.

For det andet styrkes den eksterne validitet ved at gentage 'eksperimentet' med en helt anden type case. Hvis en helt anden type økonom på centrale punkter mener det samme og heller ikke modsiges, så er det sandsynligt, at det resultat har en generel gyldighed. En anden type af økonom er offentligt ansatte universitetsøkonomer så som professor, tidligere overvismand og formand for Velfærdskommissionen, Torben M. Andersen, der er uafhængig i Albæk m.fl.'s forstand og den mest citerede 'uafhængige' økonom i 2005. For det tredje kan man netop bruge case studier til at undersøge teoretiske udsagn (de Vaus: 237). I tilfældet her undersøges, hvorvidt generaliseringerne om ekspertgrupper også gælder for en særlig ekspertgruppe – nemlig økonomerne – eller om generaliseringerne må modificeres.

Hvordan analyseres Bocians praksis? Som et første trin har jeg identificeret centrale udsagn ud fra 663 avisartikler bragt fra 1. januar til 24. august 2006. Der blev søgt på navnet Bocian i infomedia.dk og Børsens søgemaskine. De samme citater bringes i enslydende artikler i en række aviser på den samme dag. Slutdatoen d. 24. august er valgt, fordi analysen i sin tid startede d. 25. august

2006. Der er lagt særlig vægt på Børsen, fordi det er den mest økonomisk orienterede avis – Bocian optræder her 104 gange i den valgte periode.

Udsagnene er blevet analyseret med henblik på at identificere kontroversielle debatter om dansk økonomi. Ved kontroversiel forstås, at der er tale om debatter, hvor der gives udtryk for holdninger, der er politisk omstridte (Kamil, 2007: 117). Der er fokuseret på tre gennemgående debatter – gennemgående i den forstand, er der tale om en central debat, hvor Bocian har givet udtryk for holdningen mindst to gange i den analyserede periode. Ved at undersøge, hvordan journalisterne håndterer de tre debatter både ift. Bocian og ift. en anden og uafhængig ekspert Torben M. Andersen, er det muligt at foretage visse tentative konklusioner. Endelig blev Bocian interviewet af undertegnede i september, 2008 på mail om de argumenter, der ligger til grund for de holdninger, han udtrykker ift. de tre debatter. Formålet hermed har primært været at afdække de bagvedliggende økonomiske ideer frem for alene at postulere dem, som det sker i Madsen (2009).

Hvad siger Bocian?

En stor del af hans udsagn er relativt nøgterne konjunkturvurderinger, som økonomer på tværs af paradigmatisk forskelle normalt vil være helt eller delvist enige om som eksempelvis: 'Det kraftige investeringsopsving skal ses i lyset af det historisk stramme arbejdsmarked og den fortsat lave rente' (Børsen, 7. august 2006). Men Bocian tager også stilling til 3 økonomisk-politiske spørgsmål (debatter) uden entydige økonomisk-tekniske svar:

- 1) *Væksten i det offentlige forbrug.* Der udtrykkes bekymring over den høje vækst i det offentlige forbrug.¹
- 2) *Skattepolitikken mere generelt.* Han ser gerne en fjernelse af topskatten – for at få de allerede erhvervsaktive til at arbejde mere.²

- 3) *Arbejdsmarkedspolitik.* Der skal gribes ind overfor specielt arbejdstagere for at sikre et øget arbejdsudbud bl.a. ved at afkorte dagpengeperioden til 2 år.³

Man kunne tro, at udsagnene, der umiddelbart kan synes noget ideologisk prægede, alene afspejler det forhold, at han er en afhængig økonom, der formidler bankens interesser – en sagspart. Men hovedpointen i det følgende er, at udsagnene (også) udspringer af det bagvedliggende økonomiske paradigme.

Er udsagnene repræsentative for økonomeksperterne i medierne?

I det følgende påvises, at Torben M. Andersen i analyseåret 2006 har samme syn på de tre debatter. Torben M. Andersens holdning til debatten om det offentlige forbrug sammenfattes i følgende citat:

'Ifølge professor Torben M. Andersen, tidligere formand for Velfærdskommissionen, hænger Socialdemokraternes finanslovudspil ikke sammen. I planen lægges der op til at løfte den offentlige forbrugsvækst til ca. 2 pct. om året og samtidig holde skatterne i ro. Torben M. Andersen mener, at udspillet på kort sigt kan give yderligere risiko for en overophedning, hvilket støttes af flere bankøkonomer' (Børsen, 7. september 2006).

Holdningen til skattepolitikken: 'skattetrykket er alt for højt set i forhold til globaliseringen, siger Torben M. Andersen'. (Frederiksborg Amts Avis, 5. april 2006) – uden at Torben M. Andersen dog i 2006 direkte forholder sig til topskatten. Holdningen til arbejdsmarkedspolitikken: 'Endvidere ligger Danmark også højt på den internationale rangstige, når det gælder længden af den periode, der kan opnås dagpenge. En reduktion af de nuværende 4 år ville også øge bevægelsen fra ledighed til beskæftigelse' (Politiken, 11. maj 2006).

Min påstand er, at disse ligheder ikke er tilfældige, men udspringer af et fælles paradigme frem for af traditionel interessevareta-

gelse. Dvs. at der bag udsagnene gemmer sig et sammenhængende mønster af ideer om økonomiens natur herunder menneskers økonomiske adfærd – ikke fakta. Det paradigme ville træde klart frem, hvis journalisterne spurgte mere ind til, hvad der ligger til grund for holdningen til de tre debatter.

Dette viste sig, da jeg selv stillede uddybede spørgsmål til Bocians udsagn om de tre debatter. Uprovokeret svarede han for to af debatternes vedkommende: 'Det følger af hel gængs mainstream økonomisk teori, og burde ikke være kontroversielt', og det er 'et ganske ukontroversielt mainstream-resultat' (mail, 28. august 2008). Han oplyste endvidere, at han for de tre debatters vedkommende ikke trak på Den Danske Banks egne analyser, men derimod på analyser fra Det Økonomiske Råd og Velfærdscommissionen, som betegnes som 'meget grundige og fagligt stærke'. At han også tidligere har været ansat i Det Økonomiske Råds sekretariat er blot endnu en klar indikation på et fælles sæt af økonomiske ideer.

Får Steen Bocian og Torben M. Andersen et modspil?

Det er en vigtig pointe hos Arnoldi (2005: 55), 'at ekspertkilders udsagn ofte får lov til at stå uimodsagt'. I den analyserede periode er der kun identificeret ét eksempel på, at én af de to økonomer har fået et kritisk modspil:

»Jamen, vi kan da håbe, at vi kan få ledigheden længere ned. Men omvendt skal vi benytte lejligheden, når det går godt, til at gennemføre nogle af de reformer, som vil gøre ondt, når det går dårligt«. *Handler det ikke om, at arbejdsgiverne skal være bedre til at åbne for den arbejdskraft, som er til rådighed?* »Det gør det også. Det er et ansvar, der både hviler på arbejdsgivere, arbejdstagere og regeringen« (Politiken, 13. maj 2006).

Det typiske interview med en økonom er ren mikrofonholderi, hvor spørgsmålene primært fungerer som en støtte til formidling af økonomens budskab. Dertil kommer, at såvel mi-

ne studier som Hemmeths m.fl. (2008: 30) viser, at der ofte optræder flere økonomer i artiklerne, men der er ikke identificeret artikler, hvor der er uenighed om grundlæggende spørgsmål. Det enstonige billede bestyrkes af bilaget, hvoraf det fremgår, at de mest citerede har en meget ens ansættelses- og uddannelsesmæssig baggrund. Den eneste, der skiller sig ud ved at indtage et relativt fagforeningsvenligt standpunkt, er Flemming Ibsen, der imidlertid primært interviewes om arbejdsmarkedsforhold og dermed kun om én af de tre debatter.

Udgør brugen af økonomiekspertes i danske medier et problem?

Svaret er ja! Men hovedproblemet er ikke, at *afhængige* bankøkonomer dominerer debatten, som Hemmeth m.fl. (2008) synes at mene. Problemet er, at en bestemt økonomisk tankegang er altdominerende i medierne. Konsekvensen heraf er, at vi får en unuanceret diskussion i medierne af økonomiske problemer såvel som deres løsning. Hvor man a priori kunne forvente, at de økonomiske eksperter var med til at berige og nuancere den økonomiske politiske debat, så er de i stedet med til at gøre den endimensionel – godt hjulpet på vej af journalisterne.

Mange af præmisserne i de tre debatter er – på demokratisk vis – til diskussion, fordi det er yderst få økonomiske sammenhænge, der entydigt kan påvises statistisk. Økonomi er yderst sjældent en videnskab med klare svar, hvorfor økonomisk begrundede politikanbefalinger er omgærdet af stærke forbehold og 'på den ene og på den anden side'. Gennem journalistikken forvandles stærke præcise økonomiske udsagn om kontroversielle spørgsmål imidlertid til tilsyneladende objektive *kendsgerninger* frem for at blive udfordret. I det følgende påvises det, at der i forhold til de tre debatter i høj grad er plads til og behov for en mere nuanceret debat.

Offentligt forbrug. Her kan man stille spørgs-

målstegn ved den centrale underliggende teoretisk funderede antagelse, at der består et modsætningsforhold mellem det private og det offentlige forbrug. I praksis er de to sektorer filtret uhjælpeligt sammen. Den private sektor er stærkt afhængig af den offentlige sektors efterspørgsel – det offentlige indkøb af private varer og serviceydelser udgør typisk mellem 10-15 % af bruttonationalproduktet. Dertil skal lægges de offentlige ansattes købekraft, der i høj grad går til at aftage den private sektors varer. Derudover går dele af det offentlige forbrug til forskning, uddannelse osv., som er en forudsætning for fremtidigt privat forbrug. Den offentlige sektor er også gennem sit forbrug og skatteindkrævning med til at afbøde de værste konjunktursving, hvilket også mainstreamøkonomer betragter som noget positivt.

Endvidere er det underforstået, at privatforbruget i modsætning til det offentlige forbrug er hævet over kritik. For det første er det kun den offentlige sektors forbrug, der er 'skyld' i manglen på arbejdskraft – de såkaldte flaskehalse. Det er ikke let at argumentere for, at det offentlige forbrug i højere grad end privat forbrug bidrager til det problem. For det andet hører man intet om den ret klare sammenhæng mellem et voksende privatforbrug – ikke mindst af biler – og en stigende miljøbelastning. I stedet ses et højt og kraftigt voksende privatforbrug på 2-3 % per definition som noget positivt, medens et offentligt forbrug, der stiger mere end ½-1 %, ses som særligt bekymrende. Det er ikke udtryk for en objektiv vurdering. Der er mindst lige så gode argumenter for, at det i højere grad handler om at finde en holdbar balance mellem det offentlige og private forbrug frem for alene at begrænse væksten i det offentlige forbrug.

Topskatten. Hvad angår betydningen for arbejdsudbuddet, så er effekten usikker og langsigtet som også fremhævet af vismændene (Birch Sørensen m.fl., 2007). Dertil kom-

mer, at den sikre efterspørgselseffekt – at man øger købekraften i samfundet ved at lette skatten – vil dominere på kort sigt, hvorfor skattelettelser i en højkonjunktur som i 2005 er højst risikable. Sikre effekter på kort sigt som de tabte skatteindtægter og den skævere indkomstfordeling nævnes slet ikke.⁴

Arbejdsmarkedet. På samme vis kan man spørge: Med hvilken sikkerhed ved vi, at en afkorting af dagpengeperioden vil reducere ledigheden, og hvad er sideeffekterne? Det Økonomiske Råd (2007) har en overraskende præcis dokumentation for, at en sådan ændring vil virke efter hensigten, men dog i meget begrænset omfang. Vismændenes afgørende argument er, at man kan konstatere, at betydeligt flere dagpengemodtagere kommer i arbejde lige før dagpengeperiodens ophør, end det sker tidligere i dagpengeperioden. Dvs. lige før øksen falder, så er man særligt motiveret til at søge et job. Vismændene peger på den baggrund på, at ledigheden vil falde med ca. 2.160, hvis man afkorter dagpengeperioden. Det, vismændene ikke omtaler, er de fordelingsmæssige konsekvenser. Hovedeffekten er, at lidt under 20.000 ledige rammes på pengepungen for at få sænket den daværende ledighed fra 4,3 til 4,2 %. I forhold til hvor ofte det politikforslag lanceres af især økonomer, kunne man måske have forventet, at en så markant ændring ville få større effekter på ledigheden. Derudover kan man selvfølgelig diskutere forholdet mellem bi-effekter og hoved-effekten.

Pointen med den kritiske gennemgang af de tre debatter er ikke at påvise fejl eller politisering. Hovedpointen er, at der endog på paradigmets egne præmisser i høj grad er grund til at forholde sig mere kritisk til disse mainstreamudsagn. Der ligger ganske enkelt ikke et entydigt og overbevisende empirisk grundlag til grund for eksperternes politikanbefalinger, selv om det fremstår som sådan for den brede offentlighed.

Hvornår og hvorfor bliver økonomer til ideologer?

Hvis man nærmere analyserer i hvilke situationer, at økonomiske udsagn for alvor bliver kontroversielle, så er det ikke overraskende, at ideologi bliver mere synlig, når *udviklingen på længere sigt* diskuteres. De langsigtede effekter af en opbremsning af væksten i den offentlige sektor, fjernelse af topskatten og afkortning af dagpengeperioden er langt mere usikre end på kort sigt, og derfor må økonomer i højere grad trække på deres økonomiske ideer og ideologiske prioriteter for at udfylde det videnskabelige tomrum.

Når det kommer til *konkrete politikforslag*, er man her nødt til at skelne mellem intentionen og den faktiske virkning. Intentionen kan man begrunde ud fra den økonomiske teori, men den faktiske virkning må man undersøge ved at søge at måle på de efterfølgende konsekvenser af en ændring af eksempelvis dagpengeperioden. Det er imidlertid oftest særdeles vanskeligt, som det vil fremgå nedenfor.

Derfor trækker eksperterne også på deres bagvedliggende økonomiske idesæt, når de vil forudsige effekten af politiske forslag. Men herved antager de det, som skal eftervises, og dermed forlader de videnskabens verden. Når man efterfølgende måler på effekten, leder eksperterne efter den forventede effekt – at stramningen af dagpengereglerne fremmer beskæftigelsen – frem for at forholde sig åbent til spektret af effekter – herunder de negative fordelingsmæssige konsekvenser og evt. mere langsigtede effekter heraf. Dermed bliver det let til ren ideologi.

Men er økonomi ikke en videnskab?

Når man som jeg har søgt i interviewsituationer at forklare journalister noget af det ovenstående, får man let den fornemmelse, at de tror, at de taler med en konspirationsteoretiker. Kan det virkelig passe, at en respekteret økonom som Torben M. Andersen ikke base-

rer sine politik-anbefalinger på et solidt og objektivt videnskabeligt arbejde?

Det er det, som disse ofte interviewede økonomer prøver på, og det harmonerer også med deres selvopfattelse. Men som Bergman (2005) overbevisende viser, så bygger store dele af den økonomiske teori på aksiomer udtænkt bag et skrivebord. Dvs. at den økonomiske teori i en vis udstrækning afspejler, hvordan økonomer gerne så, at virkeligheden fungerede: helt fundamentalt, at markeder overladt til sig selv – uden politisk indblanding – er selvregulerende som i en nyliberal vision. Hvis den økonomiske videnskab alene holdt sig til at analysere verden, som den er, så ville den nyliberale dominans i de seneste 20-30 år have haft en langt mere begrænset gennemslagskraft, end tilfældet har været.

For det andet og i klar forlængelse heraf: Den økonomiske realitet foreligger ikke som noget objektivt målbart – den skal fortolkes, som også antydte ovenfor. Det kan ske på forskellig vis. Det kan ske gennem fremskrivninger baseret på en økonomisk model, der bygger på data fra fortiden. Det er her reglen snarere end undtagelsen, at model-fremskrivninger tager fejl – selv i et halv-årligt perspektiv, hvilket især skyldes pludselige skift i centrale data som olieprisen, der i vismandsrapportens efterårsrapport 2007 blev sat til 80 dollars i 2008, men da forårsrapporten udkom, var steget til 134 dollars.

Den anden gængse metode er at måle samvariationen mellem historiske data for to økonomiske faktorer som eksempelvis kortere dagpengeperiode og beskæftigelse, som, man på baggrund af en teori antager, hænger sammen (den såkaldte korrelationsanalyse). Her går man ud fra en teori om, at truslen om at miste retten til dagpenge vil presse modtagere til at tage et arbejde. Der er næppe tvivl om, at 'pisk' virker i en vis udstrækning, men er effekten stærk nok til at sikre hovedparten

af dagpengemodtagerne arbejde, og i hvilken udstrækning kan sammenhængen påvises statistisk?

Her er der det berømte 'alt andet lige' problem, som journalister ikke synes at kende til, og som rider samfundsvidenskaberne som en mare. Hvis man kan konstatere, at beskæftigelsen stiger, skyldes det så alene den negative tilskyndelse, der ligger i at miste dagpengene? Eller skyldtes det den generelt stigende beskæftigelse? Ville ledigheden også være faldet, hvis man ikke havde foretaget indgrebet?

Mange økonomer analyserer typisk sådanne spørgsmål ud fra et armslængde princip frem for at forholde sig til de konkrete studier, som ikke-økonomer rent faktisk har foretaget. I stedet gennemføres generelle og overordnede korrelationsanalyser, hvor der er en tendens til at gå ud fra, at hvis teorien og korrelationsanalysen peger i samme retning, så er sammenhængen så godt som bevist. Man glemmer her børnelærdommen fra statistikundervisningen – at selv ved en meget høj korrelation er den stærkeste konklusion, der kan drages, at man på dette grundlag ikke kan udelukke, at der er en sammenhæng. Kun undtagelsesvist overvejer økonomer, hvorvidt årsagssammenhængen kunne gå den modsatte vej – at en øget beskæftigelse gør det mindre attraktivt og sværere at få lov til at være på dagpenge. Vi kan således ikke ud fra korrelationsanalyser afgøre årsagssammenhængen. Hvis økonomer vil sandsynliggøre årsagssammenhænge, er de nødt til at lære af andre videnskaber og gå tættere på de fænomener, der studeres, gennem spørgeskemaundersøgelser og mere kvalitativt orienterede analyser, som økonomer tenderer til at se som uvidenskabelige og ikke tilstrækkeligt objektive!

Dertil kommer, at man typisk ser bort fra – holder alt andet lige – de skadelige effekter, som rammer de, der ikke fik arbejde. Men

hvordan trækker vi børnenes lidelser fra og de deraf langsigtede negative økonomiske konsekvenser? Kan vi i det hele taget holde os til et stringent målbart økonomisk univers, eller skærer vi derved så meget af dagpengemodtagernes virkelighed væk, at vi ikke kan forstå, hvorfor nogle finder et arbejde, medens andre hutler sig videre på bedste beskub?

Hvis vi kan konstatere en beskæftigelsesstigning, har vi allerede på forhånd antaget, at det må skyldes en afkortning af dagpengeperioden. Man behøver egentlig ikke empiri, fordi man allerede på forhånd ved, hvordan årsagssammenhængen er. Endvidere antages det også implicit, at de, der på kort sigt kommer til skade, på lang sigt vil nyde gavn af stramningen. Men det er ikke noget, vi ved med sikkerhed – det er noget, der antages. Man begriber med begreber og teorier, men fordi økonomi i højere grad end andre samfundsvidenskaber er en deduktiv videnskab, så er begrebernes kobling til den virkelighed, vi gerne vil forstå, ofte meget spinkel. Det gør det vanskeligt for såvel økonomer som journalister at skelne mellem, hvad der er forholdsvis sikker økonomisk viden – for der er naturligvis nogle sammenhænge, der er mere sikre og i højere grad hævet over ideologiske kontroverser – og hvad der i bund og grund udspringer af teorier, som ikke er udledt af den virkelighed, de angiveligt relaterer til.

Der, hvor den økonomiske videnskab især står datamæssigt på ret bar bund og let bliver nyliberal i sin orientering, er, når der gives politiske anbefalinger. Skærer man ind til benet, kan man ofte se, at anbefalingerne i realiteten sigter på at styrke de fri markeds kræfter. Men indenfor økonomi og inden for andre videnskaber er der en omfattende litteratur, der stiller en række kritiske spørgsmål ved konsekvenserne af en øget liberalisering for miljøet, det civile samfund, demokratiet osv. Ved at se bort fra væsentlige ikke-økonomiske og økonomiske 'bi-effekter' bidrager journalisterne til at gøre økonomi til en

ideologi frem for til en videnskab. Det ville offentligheden også kunne se, hvis journalisterne ydede eksperterne et minimum af modspil.

Er der en vej ud?

Ja, i princippet. Men det forudsætter, at journalister i højere grad kan og bør udfordre ekspertøkonomerne mere for herigennem at få klarlagt de præmisser, der ligger til grund for især de politiske anbefalinger. Men kræver det ikke en økonomiuddannelse? Ikke nødvendigvis. Det burde være nærliggende for netop journalister at stille simple journalistagtige spørgsmål som: 'Hvor ved du det fra?' eller 'Hvad bygger du det på?'. Eller i det hele taget stille udfordrende modspørgsmål som i citatet ovenfor fra Politiken, hvor ved journalisten får yderligere nuancer frem – uden at sætte ekspertens autoritet over styr.

Men eksperten vil måske søge at lukke diskussionen af ved at anføre at: 'det viser de historiske erfaringer', eller det viser 'statistikker', 'økonomiske undersøgelser' og 'vores analyser' – i den udstrækning, at sådanne overhovedet foreligger. I givet fald kan journalisten bede om konkrete eksempler og spørge ind til, hvorfra eksperten ved, at de er repræsentative, og om der ikke forefindes modeksempler. Eller mere generelt kan journalister, der interviewer eksperter, af og til spørge: 'Hvad er så modargumentet?'. Eller gøre det konkret: 'Ville du selv arbejde mere, hvis topskatten blev fjernet?'. Kort sagt – journalisten behøver ikke blindt acceptere det, som den økonomiske ekspert giver udtryk for, men kan i stedet trække på den 'naturlige' journalistskepsis, der kommer til udtryk, når eksempelvis politikere interviewes.

Herved kan de økonomiske spørgsmål og eksperterne ikke gemme sig bag en aura af 'ekspertthed'. Ved klarere at få lagt præmisserne frem for de forskellige vurderinger giver journalisterne også i højere grad offent-

ligheden muligheden for selvstændigt at danne sig en mening.

Ekspertøkonomer i medierne – vidensformidlere, opinionsdannere eller ...?

Overskriften rummer et spørgsmål. Svaret på spørgsmålet er, at eksperterne både producerer svar, som der er en intersubjektiv enighed om – men også producerer ideologi i form af nyliberalt orienterede politikanbefalinger. De anbefalinger fremstilles imidlertid i den økonomiske journalistik som økonomiske nødvendigheder – uden at hverken journalisterne eller andre interviewede eksperter modsiger eller bare stiller spørgsmålstejn ved anbefalingerne. Herved lukkes der af for en helt central debat – nemlig at der også vil være ulemper, utilsigtede konsekvenser og ganske enkelt en stor usikkerhed forbundet med ekspertøkonomernes politikforslag.

Den bagvedliggende årsag til den økonomiske journalistiks elendighed er forestillingen om objektivitet, hvilket fyndigt er blevet udtrykt af en anonym journalist på følgende måde:

»Hvis det er en økonomisk vismand der går ud og siger noget, så tænker vi, jamen så står det jo standset i stålplader og bøjet i neon, at det er nok sådan verden er, men det er jo ikke sandt« (Arnoldi, 2005: 98-99).

Her kunne det være journalistikkens opgave at påvise, at 'det er jo ikke er sandt' – i stedet for at ophøje økonomiske ideer til kendsgerninger.

Det vil dog kun ske, hvis journalisterne og ikke mindst deres arbejdsgivere vil det. Det er ikke givet. Hemmeth m.fl. (2008) påviser, at det især er Børsen, Jyllands-Posten og Berlingske Tidende, der trækker på Bocian i deres erhvervssektioner. Eftersom de aviser har den samme økonomiforståelse og anvender ham i sektioner, der er henvendt til det private erhvervsliv, så er det ikke let at se, hvad

Bilag

Børsens liste over de 10 mest citerede økonomer i 2006-2008

Plac. 2008	Plac. 2007	Plac. 2006	Firma	Uddannelse	Titel	Navn	Antal citeret i 2008
1	1	2	Handelsbanken/ Nordea	Cand. polit.	Cheføkonom	Jes Asmussen	418
2	2	1	Danske Bank	Cand. polit.	Cheføkonom	Steen Bocian	349
3	9	10	Nordea	Cand. polit.	Cheføkonom	Helge J. Pedersen	261
4	4	3	CEPOS	Cand. polit.	Cheføkonom	Mads Lundby Hansen	215
5	5	15	Nationalbanken	Cand. polit.	National- bankdirektør	Nils Bernstein	213
6	42	Ikke på listen	Forbrugerrådet	Cand. jur./HD (finansiering)	Økonom	Carsten Holdum	192
7	10	30	Aalborg Universitet	Cand. polit.	Lektor	Flemming Ibsen	170
	6	5	Københavns Universitet	Cand. polit.	Professor og overvismand	Peter Birch Sørensen	167
	3	4	Nordea	Cand. polit.	Chef- analytiker	Anders Matzen	159
10	11	8	BRFkredit	Cand. polit.	Cheføkonom	Ulrikke Ekelund	148

Kilde: *Børsen*, 8. januar, 2007, 21. december, 2007 og 22. december 2008. Den uddannelsesmæssige baggrund er fundet gennem egen forhåndsviden, hjemmesider og direkte henvendelse.

der kan udløse en forandring. Det skal imidlertid ikke afholde os fra at tage debatten.

Noter

1. *Børsen*, 7. juni, 9. august, 18. august, 9. august og *Berlingske Tidende*, 15. juni.
2. *Berlingske Tidende*, 24. august og *Børsen*, 3. maj.
3. *Thisted Dagblad* (og flere andre aviser), 8. august 2006. Se også *Børsen*, 10. marts, 24. maj, 11. august; *Berlingske Tidende*, 24. august og *Politiken*, 13. maj.
4. Det bør retfærdigvis anføres, at Bocian overfor mig fremførte, at sådanne skattelettelser bør være finansieret. At den centrale og ganske oplagte detalje – også for ikke-økonomer – ikke fremgår af de her undersøgte interviews siger noget om den manglende dybde i det journalistiske arbejde.

Litteratur

- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen og Lise Tøgeby (2002), *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*, Århus: Magtudredningen.
- Albæk, Erik (2004), *Ekspert kan være gode nok, men – om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*, Århus: Magtudredningen.
- Arnoldi, Jacob (2005), *Den offentlige ekspert*, København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Bergmann, Barbara R. (2005), »The Current State of Economics: Needs Lots of Work«, i *The Annals of the American Academy*, AAPSS, juli, pp. 52-67.

- Det Økonomiske Råd (2007), *Dansk Økonomi, forår 2007*, København: DØR.
- van Dijk, Teun A. (1998), »Opinions and Ideologies in the Press« i Allan Bell og Garret Peter, red., *Approaches to Media Discourse*, Oxford: Blackwell Publisher, pp. 21-64.
- Fairclough, Norman (1998), »Political Discourse in the Media« i Allan Bell og Garret Peter, red., *Approaches to Media Discourse*, Oxford: Blackwell Publisher, pp. 142-163.
- Hemmeth, Andreas, Janus Østergaard, Lars Hagen Petersen og Silke Wulff Mortensen (2008), *Steen Bocian – ekspert med mere*, Journalistik modul 2 projekt, RUC, forår.
- Kamil, Carolina (2007), »Partisk nyhedsdækning? Mod en forståelse og måling af upartiskhed«, i Martin B. Carstensen, Per Mouritsen og Flemming Svith, red., *'DR og TV2 – i folkets tjeneste'*, Aarhus: Forlaget Ajour, pp. 111-129.
- Madsen, Poul Thøis (2009), »Økonomer i medierne – eksperter eller ideologer«, i *Værdikampe. Økonomi og Samfund*, København: Frydenlund, pp. 54-70.
- Potter, Jonathan (1996), *Representing Reality*, London: Sage.
- Sørensen, Peter Birch, Jan Rose Skaksen og Michael Rosholm (2007), »Skattelettelser – Hvornår og hvordan?«, i *Kronik i Børsen*, 7. juni.
- de Vaus, David (2001), *Research Design in Social Research*, London: Sage Publications.

Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber i Danmark?

– Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner¹

Ole Helby Petersen
International Center for Business and Politics,
Copenhagen Business School
ohp.cbp@cbs.dk

Mens offentlig-private partnerskaber (OPP) udbredes verden over har Danmark reageret med afventen og tøven i forhold til at anvende OPP. Artiklen tager den danske reguleringsramme for OPP under behandling og belyser, hvorfor der ikke er sket mere på OPP-området i Danmark. Med udgangspunkt i en spilteoretisk inspireret analyseramme vises det, at de centrale ministerier med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet som toneangivende spillere indtager modstridende positioner. Det gælder både politikudvikling og administrativ regeludvikling. Spillene omkring reguleringsrammen er interessebaseret konfliktfyldte, og de institutionelle rammer er ikke gearret til at løse disse fundamentale interessekonflikter. Konsekvensen er en delvist ukoordineret statslig politik for OPP. Artiklen belyser Finansministeriets centrale rolle i de ministerielle koordineringsprocesser og giver et sjældent indblik i regeringens interne politisk-økonomiske politikformulering.

Offentlig-private partnerskaber på dagsordenen

Offentlig-private partnerskaber – forkortet OPP – er en af tidens store forvaltnings-trends. Med rødder i det britiske Private Finance Initiative (PFI) har partnerskaber mellem offentlige og private aktører fra de tidlige 1990'ere og fremefter ført privat kapital til en række store, offentlige anlægs- og infrastrukturprojekter i Storbritannien. Som eksempler kan nævnes sygehuse, skoler, fæng-

sler og forsvarsområdet. Mange landes regeringer – inklusive den danske – har op gennem 1990'erne og specielt efter årtusindeskiftet kigget til og forsøgt at efterligne de britiske erfaringer med OPP i et sådant omfang, at der kan drages paralleller til sen-firsernes og halvfemsernes New Public Management (NPM) bølge (Kettl, 2000).

Tanken om at forene offentlige og private aktører i forskellige partnerskabslignende konstruktioner er ikke i sig selv ny (Wettenhall, 2005), men OPP i sin nuværende form er af nyere dato. Der findes inden for partnerskabsliteraturen mange forskellige forståelser af, hvad et partnerskab indebærer (Weihe, 2005, opstiller fem forskellige forståelser). Enkelte hævder imidlertid, at partnerskaber hovedsageligt er et spil om ord og mening (Greve og Hodge, 2005: Kap.1). Jeg vil i denne artikel operere med en definition af OPP som en samlet aftale mellem en offentlig og privat part om planlægning, opførelse, drift og vedligeholdelse af et anlægsaktiv over typisk 25-35 år med systematisk deling af risici mellem parterne og med investering af privat kapital i projektet. Denne forståelse af OPP som et bygge- eller anlægspartner-skab med efterfølgende drift og vedligehold er identisk med den forståelse, som VK-rege-

ringen opererer med i sin Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber fra 2004 (Regeringen, 2004: 12-14; se også Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2004: 3). Andre anvendelser af partnerskabsbegrebet behandles derimod ikke i denne artikel.

I Danmark, som denne artikel omhandler, har reaktionen på OPP-bølgen været lige dele nysgerrighed og afventen. Finansministeriet introducerede i 1999 OPP-konceptet i en dansk kontekst (Finansministeriet, 1999: kap. 6). Herefter blev offentlig-privat samspil kort nævnt i en lille håndfuld af regeringens publikationer i 2002 og 2003 (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2002, 2003), men det er ingen overdrivelse at sige, at der skete meget lidt med OPP i disse år. I januar 2004 udsendte VK-regeringen *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)* (Regeringen, 2004), som var det første og til dato eneste egentlige policypapir på området. Handlingsplanen havde som eksplicit formål at sætte dagsordenen for OPP i Danmark samt at udpege konkrete pilotprojekter, hvor OPP-formen skulle prøves af. Ved udgangen af 2008, godt ni år efter introduktionen af OPP i en dansk kontekst og små fem år efter handlingsplanen, kan der kun tælles tre igangsatte danske OPP-projekter: En skole i Herning Kommune, en ny tinglysningsret i Hobro og opførelse af nye magasiner til Det Danske Rigsarkiv.² I 2008 er der indgået aftale om opførelse af en skole på Langeland, og et motorvejsprojekt i Sønderjylland samt et par domstolsbygninger er under planlægning. Det er dog ingen overdrivelse at tale om et dansk efterslæb i forhold til mange af de lande, vi normalt sammenligner os med (Greve og Hodge, 2007).

Denne artikel tager den danske reguleringsramme omkring OPP under behandling i et forsøg på at undersøge, hvorfor der ikke er sket mere på OPP-området i Danmark. Udgangspunktet er nylige resultater, som viser, at den danske reguleringsramme udgør en

delvis hindring for igangsættelsen af OPP projekter i Danmark, fordi centrale regelsæt er delvist modstridende, og reguleringsindsatsen er ukoordineret (Petersen, 2007b). *Spørgsmålet, som denne artikel skal besvare, er, hvorfor reguleringsrammen for OPP mangler denne styring og koordinering?* Den teoretiske ramme låner fra den tyske spilteoretiker Fritz Scharpfs aktør-centrerede institutionalisme (Scharpf, 1997), som består af tre centrale begreber; a) *intentionelt rationelle aktører*, b) *aktørkonstellationer* og c) *institutionelt understøttet beslutningskoordinering*. Der anlægges et *regulation inside government* perspektiv (Hood m.fl., 1999), hvilket betyder, at analysen fokuserer på processer internt i staten. Det giver mulighed for at zoome ind på de processer, forhandlinger og beslutninger, som udspringer sig mellem de centrale, statslige reguleringsaktører, hvor reguleringsstudier traditionelt har fokuseret mere på stat-marked relationen. Artiklen giver et sjældent indblik i de regeringsinterne koordinationsmekanismer og bekræfter Finansministeriets centrale rolle i de administrative koordinationssspil mellem ministerierne (se Jensen, 2003).

Artiklen er opbygget på følgende vis; I afsnit 2 opstilles den aktør-centrerede institutionelle analyseramme med spilteoretiske elementer. Herefter kortlægges i afsnit 3 de centrale reguleringsaktører og disses ageren. I afsnit 4 og 5 analyserer jeg to centrale spil omkring reguleringsrammen – henholdsvis omkring policy-udvikling og administrativ regulering. Afsnit 6 viser de institutionelle rammers manglende evne til at overkomme interessekonflikter i de to spil omkring OPP, hvilket leder til en forståelse af reguleringsrammens lave koordineringsgrad. Sluttelig giver jeg i afsnit 7 en perspektivering på artiklens resultater og konkluder i afsnit 8.

Aktør-centreret institutionalisme

To begreber er centrale i den aktør-centrerede institutionelle analyseramme: Intentionelt

rationelle aktører og institutioner. Aktører antages at være *intentionelt rationelle*, hvilket betyder, at de forfølger egennytte-hensyn³ men gør dette underlagt visse kognitive begrænsninger i form af begrænset adgang til information og begrænset evne til at analysere alle løsningsudfald (Horn, 1995: 7). Der er med andre ord tale om en begrænset rationel men formålspregnet handlingslogik. Normer kan spille en rolle, men aktørernes dominerende præferencer antages at være egennytte-hensyn. Et helt centralt begreb i teorien er begrebet *den sammensatte aktør* (Scharpf, 1997: kap. 3). Ministerier, styrelser og andre organisationer består alle sammen af en lang række individer, som via deres formelle ansættelse og mere uformelle socialisering udgør en sammensat aktør. Denne teoretiske manøvre foretages, fordi de fænomener, samfundsvidenskaben ønsker at undersøge, ofte er organisationer af individer og disses handlinger, hvorfor der metodisk er behov for at bevæge analysen fra individuelt til organisatorisk niveau (Rutherford, 1994: 36-37). De ministerier og styrelser, som skal behandles i denne artikel, er alle sammensatte aktører, og egennytte-hensyn skal derfor betragtes fra organisationernes perspektiv.

Nu er karakteristika ved aktørerne hver for sig ikke tilstrækkeligt til at analysere spil omkring reguleringsrammen. Fritz Scharpf opererer med begrebet aktør-konstellationer som udtryk for de relationer og spil, som aktørerne omkring reguleringsrammen spiller med i (Scharpf, 1997: kap. 4). Aktør-konstellationerne kan afdækkes ved at stille to centrale spørgsmål: *For det første*, hvilke interesser og strategier forfølger aktørerne i deres intentionelt rationelle ageren? Dette er aktørernes handlingsorienteringer. *For det andet*, hvilken mængde tid, indflydelse mv. aktiverer og investerer aktørerne i spillet? Dette er de investerede handlingsressourcer i spillene. Handlingsorienteringer og handlingsressourcer kan siges at udtrykke henholdsvis den retning og den kraft, som hver enkelt aktør indgår i spillene med.

Det centrale i institutionel teori består i kravet om altid at se aktørers ageren i en institutionel kontekst. Aktører handler med andre ord ikke i et vakuum, men altid inden for et sæt af institutionelle spilleregler. De institutionelle spilleregler kan både bestå af formelle regler og mere uformelle sociale normer, hvor teorien lægger vægt på de formelle in-

Tabel 1. Spilformer og institutionel organisering omkring reguleringsrammen

<i>Spilformer omkring reguleringsrammen</i>	Institutionel ramme (organisationsformer)			
	Ingen organisering	Netværksbaseret organisering	Forpligtende sammenslutning	En egentlig OPP-organisation
Ukoordinerede spil	X	X	X	X
Frivilligt forhandlede spil	–	X	X	X
Flertalsafgørelse i spillene	–	–	X	X
Hierarkisk styring af spillene	–	–	–	X

Kilde: Tilpasset fra Scharpf (1997: 47).

stitutioner men anerkender eksistensen af en bredere forståelse (Scharpf, 1997: 38). Den aktør-centrerede institutionelle analysemodel opstår i koblingen mellem de to begreber aktør-konstellationer og institutioner, jævnfør tabel 1. Vertikalt er opstillet fire spilformer, som aktørkonstellationerne udspilles inden for, og horisontalt er opstillet fire grader af institutionel organisering omkring reguleringsrammen.⁴

En bevægelse fra top mod bund i figuren indebærer en bevægelse fra ukoordinerede spil over frivilligt forhandlede spil til mere forpligtende spilformer med flertalsafgjorte og hierarkisk styrede spil. For den institutionelle ramme betyder en bevægelse fra venstre mod højre et skift fra ingen styring og organisering i de institutionelle rammer over en netværksbaseret organisering til en forpligtende sammenslutning og længst til højre en egentlig organisation. Som det er illustreret med et x i tabel 1 understøtter organisationsformerne i den institutionelle ramme hver især en række spilformer, men gør det langt fra i samme grad. Er der ingen institutionel organisering, kan hovedsageligt ukoordineret handling udspille sig omkring reguleringsrammen. Mere forpligtende spiltyper understøttes derimod ikke, og aktørerne vil ikke kunne bindes til koordineret handlen i tilfælde af interessekonflikter. Tilsvarende understøtter den netværksbaserede organisationsform både ukoordinerede spil og frivilligt forhandlede spil, men ikke flertalsafgørelser og hierarkisk styring af spillene. I tilfælde af mindre grader af interessekonflikt kan den netværksbaserede organisation understøtte aftaler mellem aktørerne, men stærke interessekonflikter vil ikke kunne løses, da organiseringen bygger på frivillighed. Den forpligtende sammenslutning og en egentlig OPP-organisation adskiller sig fra de to ovennævnte organisationsformer ved, at aktørernes egeninteresser kan overkommes via forpligtende beslutningsformer med sanktionsmuligheder. I den forpligtende sammenslut-

ning overkommes egeninteresser ved flertalsafgørelser af bindende karakter, men problemløsningskapaciteten er begrænset af, at flertal skal etableres og ikke mindst af, om disse flertal er stabile. Løsning på spil med omfattende interessekonflikter mellem de regulerende aktører, og hvor stabile flertal ikke kan etableres, kan på den vis kun koordineres i en decideret OPP-organisation med hierarkisk styring af spillene. Set fra et statsligt perspektiv er en stærk institutionelle ramme på den vis af afgørende betydning for, om ministerier og styrelser med forskelligt syn på reguleringen af OPP kan koordinere en fælles reguleringsrammen. Er den institutionelle beslutningsramme derimod svagere end interessekonflikterne, vil reguleringsrammen fremstå ukoordineret og præget af de enkelte aktørers initiativer.

Otte centrale reguleringsaktører

Analysen bygger på syv interview i staten som primær kilde og en systematisk indsamling af statslige dokumenter, lovgivning, vejledninger mv. om OPP som sekundær kilde.⁵ Interviewene er gennemført efter en krydsrefererende metodik, hvor de interviewede blev bedt om at forholde sig både til egen handlingsorientering og investering af handlingsressourcer samt til de øvrige regulerende aktører ditto. Otte aktører blev nævnt i alle interviews og må betegnes som de centrale reguleringsaktører, jævnfør tabel 3. Den krydsrefererende metodik giver et billede af reguleringsrammens centrale aktører gennem 56 individuelle målepunkter (7 interviews gange 8 aktører). En fordobling af antallet af målepunkter fremkom ved at tage højde for, at der blandt de interviewede indgår både departementer og styrelser, hvor departementerne på forhånd måtte forventes at være mest involveret i overordnet policy-udvikling omkring reguleringsrammen og styrelserne mere i administration, regeludvikling, tilsyn mv. Hver enkelt aktørs orienteringer blev derfor opdelt i henholdsvis policy-udvikling og administration, og denne analytiske opdeling,

som viste sig at genfindes i materialet, fordoblede antallet af målepunkter til 112. Resultaterne er samlet i tabel 2 nedenfor, hvor målingerne for hver enkelt aktør for overskuelighedens skyld er aggregeret. Pladsen tillader ikke en fyldestgørende gennemgang af hver enkelt aktør, men kodningen af interviewene viste to centrale variable, hvor de otte aktører placerer sig forskelligt: *Variabel 1*; funktion i forhold til regulering af OPP, og *variabel 2*; standpunkt i forhold til udbredelse af OPP i Danmark.

På den første variabel, funktion i forhold til regulering af OPP, inddeler aktørerne sig i tre grupper alt efter hvilken måde, de er involveret i regulering af OPP. Økonomi- og Erhvervsministeriets departement, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Finansministeriets departement har alle arbejdet med regulering af OPP på et tværministerielt niveau. Denne gruppe kan betegnes *OPP-aktører, som ind-*

går i tværministeriel regulering. Velfærdsministeriet, Skatteministeriet og Slots- og Ejendomsstyrelsen er mere indirekte blevet involveret i regulering af OPP ved, at OPP-regulering formuleret i den bredt regulerende og dagsordensættende gruppe har berørt vitale områder af hvert af de tre aktørers myndighedsområder, som henholdsvis er kommuneøkonomien, skattelovgivningen og administration af statens bygninger og ejendomme. Jeg kalder denne anden gruppe for *regelforvaltende OPP-aktører.* Endeligt er Transportministeriet og Kulturministeriet hovedsageligt involveret i OPP-regulering ved, at OPP-dagsordenen formuleret i gruppe ét har påvirket henholdsvis trafikområdet og kulturområdet i form af OPP-pilotprojekter udpeget i regeringens Handlingsplan for OPP (Regeringen, 2004: 18-30). Denne tredje gruppe betegnes *aktører involveret i OPP gennem pilotprojekter.*

Tabel 2. Kortlægning af otte centrale statslige OPP-reguleringsaktører

Otte centrale statslige reguleringsaktører ⁶	Policy-udvikling	Administration, regeludvikling, tilsyn mv.	Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark
Økonomi- og Erhvervsministeriets departement	Høj	Lav	Indgår i tværministeriel regulering	Positiv og bidrager til udbredelse
Erhvervs- og Byggestyrelsen	Høj	Høj	Indgår i tværministeriel regulering	Positiv og bidrager til udbredelse
Finansministeriets departement	Høj	Lav	Indgår i tværministeriel regulering	Tilbageholdende
Slots- og Ejendomsstyrelsen	Lav	Høj	Regel-administration	Positiv og bidrager til udbredelse
Velfærdsministeriet	Lav	Lav	Regel-administration	Neutral
Skatteministeriet	Middel	Middel	Regel-administration	Tilbageholdende
Transportministeriet	Middel	Middel	Pilot-projekter	Positiv og bidrager til udbredelse
Kulturministeriet	Lav	Middel	Pilot-projekter	Tilbageholdende

På den anden variabel, aktørernes standpunkt i forhold til udbredelse af OPP i Danmark, bliver disse første grupperinger delt yderligere op. Blandt de centralt regulerende OPP-aktører er Finansministeriet overvejende skeptisk og tilbageholdende over for brug af OPP i Danmark, mens Økonomi- og Erhvervsministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen har forsøgt at fremme OPP gennem udvikling af reguleringsrammen. Inden for gruppen af regelforvaltere er Velfærdsministeriet neutrale, mens Skatteministeriet gennem arbejdet med skatte- og momsreguleringen har optrådt tilbageholdende og sinket udbredelsen af OPP – i hvert fald på det administrative niveau, hvor ministeriet er mest aktiv. Slots- og Ejendomsstyrelsen har skiftet orientering fra at være tilbageholdende til i dag meget aktivt at udvikle statens første OPP-projekt, Rigsarkivet, og må samlet set betegnes som positiv. Den positivt udbredende tilgang, som umiddelbart kan forekomme overraskende i forhold til det tilbageholdende standpunkt i departementet (Finansministeriet), støttes imidlertid af Finansministeriet, der selv har udpeget styrelsen som projektsvarlig på Rigsarkivet. Endeligt observeres der mellem Kulturministeriet og Transport-

ministeriet en betydelig forskel i tilgangen til OPP, hvor førstnævnte har været skeptisk omkring fordelene ved at bruge ministeriets største byggeprojekt i mange år som pilot-projekt for OPP, mens Transportministeriet ser OPP i forlængelse af velkendte projekter, som bruges ved større infrastrukturprojekter. Kobles de to variable sammen fås et to-dimensionalt billede af aktørpositionerne omkring reguleringsrammen:

Aktør-konstellationerne viser sig at være komplekse ved, at kun departement og styrelse i Økonomi- og Erhvervsministeriet (hvilket ikke er så overraskende) har samme kombination af handlingsorienteringer på de to variable. De øvrige aktører har således højest interesser til fælles på den ene af de to variable, og der er ingen umiddelbare konstellationer på tværs af ministerområder. Det første billede af reguleringsrammen indikerer på den vis en relativt kompleks konfiguration af interesser og positioner. Billedet er imidlertid endnu kun halvt, da tabel 3 udtrykker aktørernes handlingsorienteringer på to variable men ikke aktørernes investering af handlingsressourcer. Divergerende interesser kan være mere eller mindre konfliktfyldte afhæn-

Tabel 3. Reguleringsrammens centrale aktører i to dimensioner

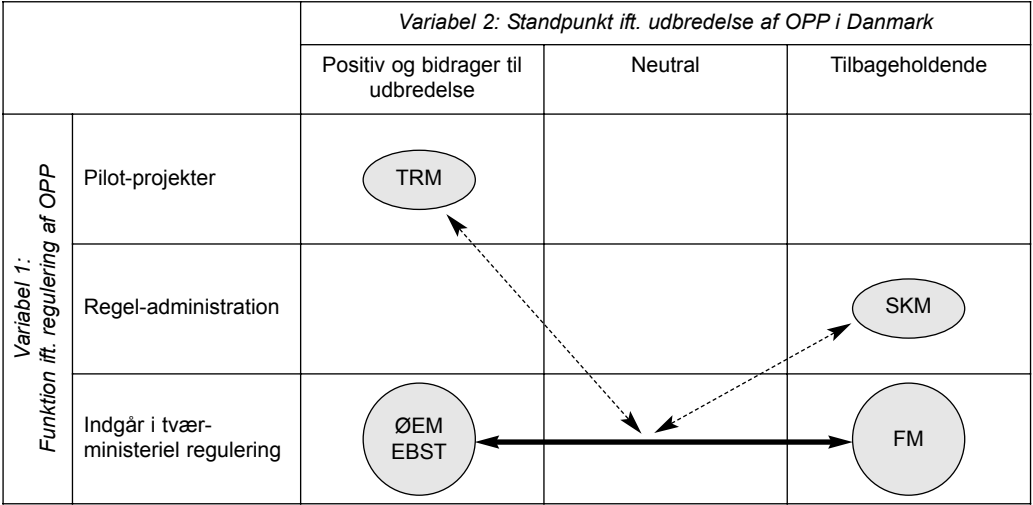
		Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark		
		Positiv og bidrager til udbredelse	Neutral	Tilbageholdende
Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Pilot-projekter	Transportministeriet		Kulturministeriet
	Regel-administration	Slots- og Ejendomsstyrelsen	Velfærdsministeriet	Skatteministeriet
	Indgår i tværministeriel regulering	Økonomi- og Erhvervsministeriet Erhvervs- og Byggestyrelsen		Finansministeriet

gig af, hvor stærkt aktørerne forfølger deres individuelle interesser. Det fulde billede af spillene omkring reguleringsrammen fås ved at koble det andet karakteristika ved aktørerne, investering af handlingsressourcer, på modellen. Opdelingen mellem policy-udvikling og administrativ regulering, jævnfør tabel 3 ovenfor, danner to centrale spil: Første spil står om policy-udvikling og andet spil om administrativ regulering af OPP.

Spil 1:
Policy-udvikling af reguleringsrammen
 Omkring policy-udvikling findes den centrale konstellation i relationen mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet/Erhvervs- og Byggestyrelsen (forkortet henholdsvis OEM og EBST) på den ene side og Finansministeriet (FM) på den anden, jævnfør figur 1. Dette er markeret med fed pil. Begge parter har en bred tværministeriel tilgang og interesse i regulering af OPP og investerer begge relativt store handlingsressourcer i at forfølge deres standpunkt. Økonomi- og Erhvervsministeri-

et ser på sin side OPP i en bred optik af erhvervsudvikling og inddragelse af private aktører i den offentlige opgaveløsning. Mens det lige efter årtusindeskiftet i høj grad var departementet, som var involveret i policy-udvikling, er meget af dette arbejde siden hen lagt over i Erhvervs- og Byggestyrelsen, der som den eneste danske aktør har oprettet en decideret enhed for offentlig-privat samarbejde. Finansministeriet, som traditionelt er bannerfører på moderniseringspolitikken, har i forhold til OPP hovedsageligt budgetvokterkasketten på. Ministeriet ser en række udgiftsstyringsmæssige problemer ved OPP-formen, og finanserne viser, modsat situationen i England i begyndelsen af 1990'erne, store overskud. Det offentlige kan derfor selv finansiere de fleste investeringer, er argumentet, hvorfor dyr privat lånekapital skal opvejes af endnu større effektiviseringsgevinster, hvis OPP skal være samfundsøkonomisk fordelagtigt (Finansministeriet, 2006: 41).

Figur 1. Policy-udvikling af reguleringsrammen for OPP



☐ Ressourcer investeret i policy-udvikling.

Relationen mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet er den primære policy-akse, hvor de to 'tunge' ministerier er uenige om, hvordan og i hvilken grad OPP skal udbredes i Danmark. Relationen må betegnes som interesselæst relativt konfliktfyldt, da de to ministerier forsøger at sætte henholdsvis en udbredende og en tilbageholdende tværstatslig dagsorden. Denne primære policy-akse suppleres af to sekundære akser i forhold til henholdsvis Skatteministeriet (SKM) (fed stiplede pil i figur 1) og Transportministeriet (TRM) (tynd stiplede pil). Kigges først på Skatteministeriet viser det sig, at ministeriet først i foråret 2005 blev involveret i OPP, da en problematik omkring OPP-projekters skatte- og momsmæssige status begyndte at optage skattemyndighederne. Aksen er derfor nyere end den primære akse, og kan også forventes at træde i baggrunden igen, når eller såfremt, skatte- og momsproblematikken løses. Der er hidtil ikke fundet en løsning trods vedholdende opmærksomhed i en særligt nedsat tværministeriel arbejdsgruppe. Udviklingen af OPP i Danmark afventer på den vis en løsning, hvor tolkningen fra de øvrige aktører er, at de danske skattemyndigheder tolker reglerne strikt og udgør en alvorlig hindring af yderligere udbredelse af OPP. Skatteministeriet må derfor siges at indgå i en meget konfliktfyldt aktørkonstellation med de øvrige OPP-aktører inklusive Finansministeriet, der trods en generelt tilbageholdende tilgang til OPP ikke vil lade skattesagen spænde ben for afprøvning af OPP-handlingsplanens pilotprojekter, herunder Slots- og Ejendomsstyrelsens projekt Rigsarkiv.

Transportministeriet har været med til at udvikle trafikdelen af den danske OPP-dagsorden og indtager på den vis en policy-udviklende rolle. Når ministeriet ikke placeres mere centralt i de policy-mæssige aktørkonstellationer, skyldes det, at de øvrige aktører peger på, at ministeriets tilgang mere har været knyttet op om fremme af konkrete pilot-tra-

fikprojekter end udviklingen af en bredere reguleringsramme. Der udtrykkes dog en tendens til, at ministeriet langsomt bevæger sig ind i en mere central rolle med udvikling af en egen OPP-model for trafikområdet. Relationen mellem Transportministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har et minimalt orienteringsmæssigt konfliktindhold, da begge aktører forsøger at fremme brugen af OPP, dog med vidt forskellige tilgange. Relationen til Finansministeriet er orienteringsmæssigt mere konfliktfyldt, jævnfør at Finansministeriet forsøger at modgå afledte udgiftsmæssige effekter ved OPP, mens Transportministeriet hovedsageligt investerer handlingsressourcer i at fremme store og udgiftstunge trafikprojekter på den statslige prioriteringsmæssige dagsorden.⁷ Det helt centrale policy-spil står dog mellem Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet med Skatteministeriet i en konfliktfyldt birolle.

Spil 2:

Den administrative regulering af OPP

Omkring den administrative OPP-regulering er Erhvervs- og Byggestyrelsen den helt centrale aktør, men også Slots- og Ejendomsstyrelsen, Transportministeriet og Skatteministeriet indgår aktivt. Kulturministeriet er hovedsageligt aktivt i forhold til arkivfaglige funktioner relateret til projekt Rigsarkiv men præger ikke det samlede reguleringsbillede meget. Den primære administrative reguleringsakse, markeret med den fede pil i figur 2, består af Erhvervs- og Byggestyrelsen (EBST), Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) og Transportministeriet (TRM). En supplerende og ikke uvæsentlig akse findes mellem disse tre aktører på den ene side og Skatteministeriet (SKM) på den anden side (markeret med stiplede pil).

Erhvervs- og Byggestyrelsen har de største ressourcer investeret i den brede reguleringsdagsorden, og styrelsen agerer som dansk OPP-kompetenceenhed. Slots- og Ejendomsstyrelsen har tillige store ressourcer investe-

Figur 2. Administrativ regulering af OPP i Danmark

		Variabel 2: Standpunkt ift. udbredelse af OPP i Danmark		
		Positiv og bidrager til udbredelse	Neutral	Tilbageholdende
Variabel 1: Funktion ift. regulering af OPP	Pilot-projekter			
	Regel-administration			
	Indgår i tvær-ministeriel regulering			

☐ Ressourcer investeret i administrativ OPP-regulering.

ret i at udvikle og udbyde Rigsarkivet som OPP-projekt, men ressourcerne er i høj grad bundet op på dette ene projekt. Transportministeriet har en særlig rolle ved, at OPP-projekter på trafikområdet ikke er helt ens med OPP-projekter på det øvrige bygeområde. Ministeriet og dets styrelser har derfor en central rolle i OPP-vurdering af de store trafikprojekter i Handlingsplan for OPP samt udvikling af en særskilt vejledning hertil.

Hovedkonstellation Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen og Transportministeriet viser, at den administrative OPP-regulering er kendetegnet ved tre spor: 1) et centralt og tværministerielt spor, 2) et konkret afprøvende byggespor samt 3) et pilotprojektspor på trafikområdet. Specielt omkring Rigsarkivet som OPP-projekt går der erfaringsopsamling på tværs af sporene, idet Slots- og Ejendomsstyrelsen bruger Erhvervs- og Byggestyrelsen som sparringspartner, men samtidig også sender systematisk erfaringsopsamling fra det konkrete pro-

jekt den modsatte vej. Der er blandt de tre centrale aktører forskel i hvilke funktioner, man varetager i forhold til OPP (variabel 1), men den centrale administrative akse er ikke som policy-aksen præget af modstridende interesser i udbredelsen af OPP i Danmark (variabel 2). Om end med forskellige funktioner og foci arbejder de tre aktører alle på at udvikle reguleringsrammen for OPP, og den administrative hovedakse må betegnes som konsensuspræget.

Som tilfældet er det for policy-udvikling, så er der i de administrative konstellationer en supplerende og konfliktfyldt akse i forhold til Skatteministeriet. Udover at sætte store dele af den statslige OPP-politik på usikker grund har skatte- og momsproblemet helt konkret betydning for både projekt Rigsarkiv og for Transportministeriets planlægning af OPP-projekter på trafikområdet. Eksempelvis er udbuddet af et motorvejsprojekt ved E45 i Sønderjylland udskudt som følge af skattesagen. I forhold til Erhvervs- og Byggestyrel-

sen er styrelsens OPP-basiskontrakt samt de øvrige OPP-vejledninger blevet udfordret i og med skatteproblematikken ikke har været medtænkt. Konstellationen mellem Skatteministeriet og de tre centrale administrative aktører må på den vis betegnes som orienteringsmæssigt konfliktfyldt ved at udfordre grundlæggende dele af reguleringsrammen, som disse aktører har investeret væsentlige ressourcer i at opbygge.

Ved at kigge på henholdsvis policy-udvikling og administrative funktioner omkring reguleringsrammen er to centrale spil opstillet. Policy-spillet er væsentligt mere konfliktfyldt end det administrative spil, men skatte- og momsproblematikken spiller væsentligt ind begge steder. I det følgende skifter analysen fokus fra aktørniveauet til en analyse og diskussion af de institutionelle rammer. Jeg undersøger hvilken grad af konfliktløsningskapacitet, der understøttes i de statslige, institutionelle rammer omkring beslutninger om brugen af OPP i Danmark.

De institutionelle rammers (manglende) koordineringskapacitet

Beslutninger om reguleringen af OPP tages i to centrale fora: 1) på embedsmandsniveau

findes en tværministeriel OPP-styregruppe samt en nedsat arbejdsgruppe til løsning af den tidligere omtalte skatte- og momsproblematik, og 2) på regeringsniveau er regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg stederne, hvor der træffes beslutninger om regeringens økonomiske politik. Disse to beslutningsfora kan betegnes som henholdsvis et tvunget formaliseret netværk og en forpligtende sammenslutning med hierarkiske elementer (uddybes nedenfor), og af tabel 4 fremgår det hvilke typer af spil, de to fora hver især understøtter.

Beslutningsfora på embedsmandsniveau

Den tværministerielle OPP-styregruppe blev nedsat i 2003 og består i dag af fem aktører: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Transportministeriet, Velfærdsministeriet og Skatteministeriet. Styregruppen mødes jævnligt, har en fast medlemskreds og er nedsat med det specifikke formål at drøfte OPP-spørgsmål og tage beslutninger i sådanne sager. OPP-styregruppen kan af tre grunde kaldes et *tvunget formaliseret netværk*:

1. For det første er deltagelse delvist tvungen ved, at aktørerne i praksis ikke kan undslå sig deltagelse. Alle aktørerne ser

Tabel 4. Spilformer og institutionel koordineringskapacitet

<i>Spilformer omkring reguleringsrammen</i>	Institutionel koordineringskapacitet	
	Tvunget formaliseret netværk	Forpligtende sammenslutning med hierarkiske elementer
Ukoordinerede spil	OPP-styregruppe Arbejdsgruppe omkring skattesagen	Ø-udvalg og K-udvalg
Frivilligt forhandlede spil	OPP-styregruppe Arbejdsgruppe omkring skattesagen	Ø-udvalg og K-udvalg
Flertalsafgørelse i spillene	–	Ø-udvalg og K-udvalg
Hierarkisk styring af spillene	–	(Ø-udvalg og K-udvalg)

ud til at dele en opfattelse og accept af, at den tværministerielle koordinering omkring OPP-politikken sker i OPP-styregruppen. Der er altså i vid udstrækning tale om, at aktørerne gensidigt anerkender et behov for koordinering af den statslige OPP-politik. Alternativet, at der slet ingen koordinering sker på tværs af ministerierne, ser ikke ud til at være en reel mulighed.

2. For det andet er netværkets formaliseringsgrad relativt høj med en fast formand (Finansministeriet), løbende møder og en fast defineret medlemskreds, hvor aktørerne hver især repræsenterer relativt veldefinerede ministerielle interesser.
3. For det tredje kan OPP-styregruppen ikke træffe egentlige flertalsbeslutninger, der kan overtrumfe enkeltaktørers handlingsorienteringer. Der er derfor, uanset de formaliserede og tvungne elementer, tale om en netværksform, som understøtter frivillige aftaler, men ikke mere forpligtende spilformer.

Som en afart af netværksformen kan OPP-styregruppen, jævnfør tabel 4, understøtte to typer af spil; *ukoordinerede spil* og *frivilligt koordinerede spil*. OPP-styregruppen understøtter derimod ikke flertalsafgørelser og hierarkisk styring af spillene. Spørgsmålet er, hvad dette betyder for løsning af interessekonflikter omkring udformningen af reguleringsrammen. Policy-udviklingens dominerende uenighed står mellem Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, mens Skatteministeriet både i forhold til policy-udvikling og den administrative del danner en sekundær og relativt problemfyldt relation. I begge tilfælde kan beslutningskoordinering omkring reguleringsrammen ikke forventes at blive understøttet af frivillige aftaler i OPP-styregruppen. Hertil er orienteringerne grundlæggende for konfliktfyldte, og koordinerede beslutninger kræver derfor elementer af tvang enten ved flertalsafgørelser eller hierarkisk styring. OPP-styregrup-

pen understøtter på den vis hverken koordineret handling på policy-delen, hvor Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet hovedsageligt agerer, eller omkring skatte- og momsproblemstillingen, som både spiller ind på policy-udviklingen og det administrative niveau. Resultatet er, at Økonomi- og Erhvervsministeriet på sin side positivt har søgt OPP udbredt via statsbyggelovgivningen, mens Finansministeriet på bevilningsområdet modsat behandler OPP efter en skærpet reguleringsprocedure, som tilmed giver usikkerhed i forhold udbudsprocesserne for OPP-projekter (Petersen, 2007b: 43). Reguleringsrammens delvist modstridende regelsæt kan på den vis forklares ved, at stærke orienteringsmæssige konflikter blandt de centrale policy-formulerende aktører klart overmatcher OPP-styregruppens koordineringskapacitet.

Omkring skatte- og momsproblematikken ses det, at Skatteministeriet sammenlignet med eksempelvis situationen i Storbritannien anlægger en relativt snæver tolkning af reglerne, hvilket har sat store dele af den statslige OPP-dagorden i venteposition både policy-mæssigt og administrativt. OPP-styregruppen og den særligt nedsatte arbejdsgruppe til løsning af skatteproblematikken har ikke kunnet nå frem til en løsning. Det faktum, at OPP placerer sig midt i et regelsæt opbygget mod selskabssvindler, må betegnes som en noget speciel veto-faktor, som gør aktørernes positionering yderst kompleks, da ingen er interesseret i at trumfe OPP afgørende igennem uden sikkerhed i lovgivningen og dermed åbne det skattemæssige hul igen. En manglende løsning af skatte- og momsproblematikken kan derfor ikke på samme måde som den lave grad af policy-koordinering ses som udtryk for lav koordinationskapacitet i OPP-styregruppen. Derimod må det forhold, at problematikken blev opdaget meget langt henne i arbejdet med OPP tolkes som et tegn på manglende styring og overblik omkring udformningen af regule-

ringsrammen. Det er derfor ikke i så høj grad skatte- og momssagen i sig selv, men derimod måden, hvorpå sagen er opstået og håndteret, som peger på OPP-styregruppens manglende kapacitet til at understøtte en løsning. Samlet peger det i retning af, at den ukoordinerede og delvist modstridende reguleringsramme omkring OPP må forstås som et produkt af, at OPP-styregruppen kun understøtter mere uforpligtende spilformer. I en situation med væsentlige orienteringsmæssige konflikter mellem flere af reguleringsrammens centrale aktører ville en mere koordineret reguleringsramme kræve enten flertalsafgørelse eller ligefrem hierarkisk styring af spillene omkring både policy-udformning og skatte- og momsproblematikken. Kort sagt overmatcher uenighederne i de centrale spil omkring reguleringsrammen de institutionelle beslutningssystemers koordinationskapacitet.

Det i denne artikel sidste, men afgørende spørgsmål, er, hvorfor der i denne situation ikke sker en større grad af politiks styring af reguleringsrammen, hvilket regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg potentielt kunne katalysere.

Regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg

Økonomiudvalget har til formål at koordinere regeringens økonomiske politik. Faste medlemmer er Finansministeren (formand), Økonomi- og Erhvervsministeren, Kulturministeren og Skatteministeren samt Statsministeriets departementschef, som repræsenterer Statsministeren i udvalget. Sammensætningen af udvalget kan ændres løbende og afspejler en intern balance mellem regeringspartierne (se Jensen, 2003, for en analyse af Økonomiudvalgets udvikling op gennem 1990'erne)⁸. Øvrige ministre kan deltage, hvis deres ministerium har sager på dagsordenen. Der afholdes ugentlige møder, som forudgående forberedes og koordineres i Styregruppen – et embedsmandsudvalg bestående

de af departementscheferne for ministrene i Økonomiudvalget samt en departementsråd fra Statsministeriet.⁹ Lotte Jensen har i sin bog om Finansministeriet vist, hvordan denne akse Styregruppe-Økonomiudvalg udgør regeringens centrale politisk-økonomiske koordinationsakse (Jensen, 2003).

Sager af mere principiel karakter kan imidlertid både blive behandlet i Økonomiudvalget og på højere niveau i regeringens Koordinationsudvalg, hvor Statsministeren sidder for bordenden.¹⁰ Organiseringen omkring Økonomiudvalget er derfor tæt sammenkædet med Koordinationsudvalget og sager kan tilmed »vandre« fra udvalg til udvalg og forsøges strategisk placeret i det ene udvalg frem for det andet (Jensen, 2003: 208-209). Disse regeringsinterne koordinationsprocedurer bygget op om Ø- og K-udvalg kan af tre grunde betegnes som en *forpligtende sammenslutning med hierarkiske elementer*:

1. For det første kan der træffes beslutninger selv i lyset af uenighed mellem ministrene, hvilket netop skete i forbindelse med beslutningen om at udbyde Rigsarkivet som OPP-projekt. Enkeltaktører kan på den vis overtrumfes af gruppen og forpligtes til at følge regeringens økonomisk-politiske linie.
2. For det andet er statsministeren via sin ret til at udpege og afsætte de øvrige ministre formelt såvel som uformelt placeret i toppen af koordinationshierarkiet. Under statsministeren vil de øvrige ministre i mere uformel forstand placere sig forskelligt i hierarkiet med vice-statsministeren og finansministeren på nogle af de efterfølgende pladser afhængig af sagens karakter og indhold.
3. For det tredje er der ikke tegn på, at nogen enkeltaktør hierarkisk kan styre koordinationsprocesserne. Selv statsministeren er – for at blive siddende – afhængig af opbakning fra resten af gruppen og fra baglandet, og på trods af hierarkiske elemen-

ter er der derfor grundlæggende tale om en afart af den forpligtende sammenslutning og ikke om en egentlig hierarkisk indrettet organisation.

Som en forpligtende sammenslutning kan Økonomiudvalget og Koordinationsudvalget understøtte flertalsbeslutninger, jævnfør tabel 4 ovenfor. Aktørerne vil kunne indgå koalitioner, som specielt vil stå stærkt i tilfælde, hvor flere højt placerede ministre står sammen, men den grundlæggende beslutningsform er forpligtende flertalsbeslutninger.

Spørgsmålet melder sig nu, hvorfor OPP-politikken ikke koordineres i disse regeringsinterne fora, når disse netop understøtter forpligtende beslutninger, hvilket OPP-styregruppen viste sig ikke at gøre. Datamaterialet anvendt i denne artikel er, som tidligere beskrevet, baseret på interviews på embedsmandsniveau. En forklaring på, hvorfor OPP i Danmark på politisk niveau hidtil har mødt beskeden opmærksomhed, kan derfor kun blive et første bud, som jeg giver i nedenstående perspektivering af artiklen. Den voksende mængde af forskning på området må efterprøve disse ansatser til forklaringer, og her vil både inddragelse af det politiske niveau i dataindsamlingen samt brug af internationale sammenligninger være oplagte metoder at gå videre med.

Hvorfor så beskeden politisk opmærksomhed omkring OPP?

En første forklaring på den hidtil beskeden politiske opmærksomhed omkring udbredelsen af offentlig-private partnerskaber i Danmark kan være reguleringens relativt tekniske og komplicerede karakter, hvor den egentlige reguleringsmæssige ekspertviden besiddes af embedsværket. Det er med denne logik ikke bare en fordel men tilmed en nødvendighed, at selve regeludviklingen sker i fora som OPP-styregruppen og den skatte- og momsmæssige arbejdsgruppe. Nært beslægtet med denne tanke er det forhold, at der

meget hurtigt ville ske et overload i de centrale koordinationsystemer, hvis den mere tekniske politikudvikling skulle ske der. Kun principielle sager som Rigsarkivet eller OPP-handlingsplanen hæves fra inter-ministerielt til regeringskoordinerende niveau. På trods af høj understøttelse af konfliktløsningskapacitet i de regeringsmæssige koordinationsprocesser viser der sig altså at være en række grunde til, at disse koordinationsmekanismer kun sjældent tages i brug af systemet. Hertil kan indvendes, at der fra politisk side kunne stilles krav om, at OPP-styregruppen og arbejdsgruppen omkring skatte- og momssagen uden involvering af de politiske systemer fik koordineret reguleringsrammen og løst uenighederne. En sådan argumentation støttes af begrebet »the shadow of hierarchy« (Scharpf, 1997), som udtrykker, at hierarkiet potentielt kan gøre sin indflydelse gældende, hvis sager ikke løses. Hierarkiets skygge kan føre til løsning af sager på lavere niveauer fordi alternativet i form af hierarkisk intervention er kendt og ofte uønsket af de spillende aktører, idet intervention fratager dem beslutningsretten. Hierarkiets skygge i form af regeringens Økonomi- og Koordinationsudvalg ser imidlertid ud til at være svag, og trods det at OPP præsenteres i officielle publikationer og udmøntes i enkelte pilotprojekter, har regeringen sat beskeden kraft bag opbygningen af en koordineret reguleringspolitik for brugen af OPP i Danmark.

Et andet bud på regeringens hidtil tilbageholdende tilgang til OPP er, at selve OPP-modellen på én og samme tid bærer potentielle fordele og ulemper med sig. Økonomi- og Erhvervsministeriets samt Erhvervs- og Byggestyrelsen tilgang kan tolkes som et forsøg på at åbne den offentlige sektor for yderligere privat inddragelse i forlængelse af velkendte begreber som udlicitering og selskabsdannelser. Finansministeriets tilgang kan derimod tolkes som udtryk for en bekymring over, hvordan offentlige opgaver på private hænder underkastes klassiske hensyn såsom

kontrol, ansvar og økonomistyring. Der ser altså ud til at være en vis usikkerhed om både fordele og ulemper ved brug af OPP, hvilket ikke mindst den 25 til 35-årige aftalehorisont bidrager til.¹¹

En tredje forklaring på den afventende tilgang kan være den meget omtalte Farum-sag, hvor en del af sagen omhandlede kommunens frigørelse af store mængder frie midler ved at bortsælge bygninger til private parter for derefter at leje dem tilbage (den såkaldte sale and lease-back model, Petersen 2007a: 14). En forklaring, som også kommer til udtryk enkelte steder i de gennemførte interviews, er, at hele Farum-sagen har spillet negativt ind på offentlige aktørers lyst til at eksperimentere med OPP. Savas (2000) refererer ligefrem til sale and lease-back som en afart af OPP-modellen, men som jeg har argumenteret andetsteds (Petersen, 2007a: 14), er der også væsentlige forskelle, som Savas overser. Vigtigst af disse er det, at den private part ved sale and lease-back slet ikke er involveret i projekterings- og opførelsesfasen, hvor blandt andre Bent Flyvbjerg har vist, at store risici er placeret omkring forsinkelser og budgetoverskridelser (Flyvbjerg, 2005). Farum-sagen kan dog ikke afvises som delårsag til en tøvende tilgang specielt i lyset af hele kommunalreformprojektet, som har trukket store ressourcer i mange kommuner landet over, hvilket må forventes at have nedsat lysten og overskuddet til at forsøge sig med OPP. Igen må yderligere undersøgelser af området til, førend den egentlige effekt af disse faktorer kan måles.

Et fjerde bud på en forklaring går ud over Danmarks grænser, hvor organisationer som EU og OECD ser ud til at have været relativt tavse. Sammenhængen mellem regulering af OPP på nationalt og europæisk niveau er et hidtil uopdyrket område, men noget tyder på, at OPP har været genstand for en grad af policy- og reguleringsmæssigt vakuum såvel nationalt som internationalt. Som peget på

ovenfor må yderligere undersøgelser af området til, og den voksende litteratur om offentlig-private partnerskaber er i den forstand både lovende og velkommen.

Interessekonflikterne overmatcher den institutionelle kapacitet for beslutningskoordinering

I denne artikel har jeg anvendt en spilteoretisk inspireret analyseramme til at analysere reguleringen af OPP i Danmark med fokus på aktører og institutioner. Analysen har vist, at den danske reguleringsramme for OPP udformes i to spil: Et spil omkring policy-udvikling og dagsordensættelse af OPP og et andet spil, hvor regler og vejledninger udvikles og administreres. Mens det administrative spil er forholdsvis problemfrit, er policy-spillet mere konfliktfyldt med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i divergerende positioner. Uenigheden mellem disse to centrale policy-formulerende ministerier er baseret på uenighed om og hvor hurtigt OPP skal udbredes i Danmark. Økonomi- og Erhvervsministeriet ser OPP i en bred optik af erhvervsudvikling og arbejder sammen med Erhvervs- og Byggestyrelsen aktivt på at udbrede OPP, mens Finansministeriet er mere skeptisk over for fordelene ved at bruge OPP. Den finansministerielle argumentation er, at den private parts låneomkostninger ved OPP er højere, end hvis den offentlige part selv finansierede projektet, og derfor beror fordelagtigheden ved OPP på, at der kan opnås effektiviseringsgevinster, som er større end de forhøjede låneudgifter. Uenighederne mellem de to »tunge« ministerier må betegnes som substantielle. En skatte- og momssag giver problemer for både policy-udvikling og det administrative arbejde med reguleringsrammen.

De institutionelle systemer omkring reguleringsrammen er potentielt stedet, hvor reguleringspolitikken kan koordineres og udformes. Analysen viser imidlertid, at beslutningssystemerne kun understøtter ukoordine-

rede spil og frivilligt indgåede aftaler. Den institutionelle koordineringskapacitet er lav, og aktørerne er ude af stand til at løse de identificerede interessekonflikter. Kort sagt overmatcher konfliktpotentialer i aktørkonstellationerne den institutionelle kapacitet for beslutningskoordinering. Resultatet er, at reguleringsrammen for OPP fremstår ukoordineret. Regeringens politisk-økonomiske koordinationsmekanismer, som potentielt kunne generere en styring af reguleringsrammen, er hidtil kun lejlighedsvist blevet taget i brug.

Denne artikel har fokuseret på den danske reguleringsramme, men forståelsen kunne have været udvidet yderligere ved at inddrage internationale og komparative aspekter. OPP er, som det blev præsenteret i artiklens indledning, langt fra et enestående dansk fænomen. Spørgsmålet er, hvordan regulering og policy omkring OPP udspiller sig i andre lande, og ikke mindst, hvordan nationale forskelle på et ellers verdensomspændende fænomen forklares. Jeg har i perspektiveringen peget på et behov for videre undersøgelser af feltet.

Noter

1. Tak til den anonyme reviewer for mange brugbare kommentarer og forslag til forbedringer af den første version af manuskriptet.
2. På Erhvervs- og Byggestyrelsens hjemmeside findes en oversigt over en række OPP-vurderede projekter (www.ebst.dk/OPPForundersoegelse). Af disse er kun de tre nævnte projekter igangsat.
3. Forfølgelse af egennyttehensyn kaldes også opportuniste, som betyder, at aktørerne agerer strategisk kalkulerende med henblik på så vidt muligt at maksimere egne nyttefunktioner. Horn (1995:7).
4. De fire spilformer og institutionel organisering er idealtypiske eksempler i Weberiansk forstand. Der kan i praksis tænkes findes hybridformer mellem de her nævnte.
5. Der er gennemført interview i Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Transportministeriet og Finansministeriet. Skatteministeriet blev

kontaktet flere gange, men ønskede ikke at deltage i et interview, og ministeriets position er derfor belyst via de syv interview i de øvrige departementer og styrelser. Den nærmere årsag til afslaget på forespørgslen om interview er ikke oplyst men kunne være udtryk for den relativt konfliktfyldte rolle, som Skatteministeriet indtager ift. regulering og policy omkring OPP i Danmark, hvilket bliver uddybet gennem artiklen. Interviewene er udført blandt fuldmægtige, special-, eller chefkonsulenter i de relevante kontorer eller afdelinger i de nævnte departementer og styrelser.

6. Konkurrencestyrelsen og Justitsministeriet er kun i mindre grad involveret i OPP og er derfor ikke inddraget i artiklen. Konkurrencestyrelsen administrerer de danske udbudsregler, som for OPP er omsat fra EU's udbudsdirektiv. Justitsministeriet er involveret via OPP-vurdering af et fængselsbyggeri i Østdanmark, som formentlig ikke gennemføres som OPP. De planlagte domstolsbygninger udbydes af Slots- og Ejendomsstyrelsen, selvom domstolsområdet hører under Justitsministeriet.
7. Der henvises til ATP-sagen, hvor Transport- og Energiministeren positivt advokerede for, at ATP kunne gå ind og overtage drift og vedligehold af det danske skinnenet i en længere årrække. Sammenholdt med det store overskud på de statslige finanser må vedligeholdelsesstandarden på skinnenettet i høj grad betragtes som en politisk beslutning frem for en konsekvens af manglende mulighed for offentlig finansiering. Sagen kan derfor tolkes som et trafikpolitisk forsøg på at fremme et højere udgiftsniveau ved at advokere for partnerskab med en privat leverandør. Det bør i den forbindelse bemærkes, at der ikke er tale om et OPP, men et driftspartnerskab.
8. Sammensætningen af Økonomiudvalget ses på <http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=93ogn=1ogh=4ogs=1> søgt d. 25. februar 2008.
9. Statsministeriet har på embedsmandsniveau en anden opbygning end de øvrige ministerier. Under departementschefen sidder tre såkaldte departementsråd, som hver især har ansvaret for en politisk søjle. Det er departementsråd for søjle 2 »Økonomi og indenrigspolitiske forhold«, som repræsenterer Statsministeriet i Styregruppen, mens Statsministeriets departementschef sidder i Økonomiudvalget sammen med ministrene fra de øvrige ministerier, jf. ovenfor.
10. Koordinationsudvalgets sammensætning;

<http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=93ogn=logh=4ogs=1> søgt d. 25. februar 2008.

11. Selv hvis der kigges til Storbritannien, som jf. indledningen til denne artikel igangsatte OPP-projekter i de tidlige 1990'ere, er projekterne anno 2008 kun cirka halvvejs i aftaleperioden. Erfarings- og evalueringshorisonten for denne type OPP er altså meget lang.

Referencer

- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2004a), *Vejledning til bekendtgørelse om OPP, partnering og oplysningsvarende til nøgletal*. www.ebst.dk.
- Finansministeriet (1999), *Budgetredegerelse 1999*. www.fm.dk.
- Finansministeriet (2006), *Budgetvejledning 2006*. www.fm.dk.
- Flyvbjerg, Bent (2005), »Policy and planning for large infrastructure projects: problems, causes, cures«. *Policy Research Working Paper 3781*. December 2005, The World Bank Group.
- Greve, Carsten og Graeme Hodge (2007), »Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark«, i Tom Christensen og Per Lægrend, red., *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. UK: Ashgate.
- Hodge, Graeme og Greve, Carsten. eds. 2005. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher m. fl. (1999), *Regulation Inside Government*. UK: Oxford University Press.
- Horn, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration*. UK/USA: Cambridge University Press.
- Jensen, Lotte (2003), *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: DJØF's forlag.
- Kettl, Donald (2000), *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Petersen, Ole Helby (2007a), *Offentlig-private partnerskaber i Danmark: En kortlægning og analyse af den danske reguleringsramme omkring OPP*. Speciale indleveret ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Petersen, Ole Helby (2007b), »Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark«. *Tidsskriftet Politik*, 10 (4), November 2007.
- Regeringen (2004), *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)*. www.ebst.dk.
- Rutherford, Malcolm (1994), *Institutions in Economics – The Old and the New Institutionalism*. UK: Cambridge University Press.
- Savas, E. S. (2000), *Privatisation and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games Real Actor Plays – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press, USA.
- Weihe, Guri (2005), »Public-Private Partnerships: addressing a Nebulous Concept«, *Working Paper no. 16*, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Denmark.
- Wettenhall, Roger (2005), »The public-private interface: surveying the history« i Hodge, Graeme og Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. UK, Cheltenham: Edward Elgar.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002), *Vækst med vilje*. www.oem.dk.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003), *Handlingsplan for en mere virksomhedsnær offentlig sektor*. www.oem.dk.

Interview

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Transportministeriet og Finansministeriet. Gennemført i sommeren 2006. Interviewene er anonymiserede.

Boganmeldelser

Bent Jensen

Hvad skrev aviserne om de arbejdsløse?

– *Debatten fra 1840'erne til 1990'erne*

Rockwool Fondens Forskningsenhed,
Gyldendal 2008, 369 sider, kr. 299,-

Umiddelbart kan det være svært at forstå, hvordan man kan skrive en tyk bog om det emne. Bogens titel yder dog ikke indholdet fuld retfærdighed. Hvad aviserne skrev om de arbejdsløse, er hele tiden sat ind i en bredere politisk og socialhistorisk kontekst. Gennem pressen skildrer forfatteren den politiske kamp om tolkningen af arbejdsløsheden og hvordan den skal bekæmpes, men samtidig får læseren en oversigt over de skiftende konjunkturer, arbejdskampene, udviklingen af A-kasser og arbejdsformidling samt den lovgivning, der historisk er sket på området.

Bogens kilder er således ikke begrænset til aviserne, men inddrager en lang række historiske værker, partiprogrammer, udvalgsbetænkninger, offentlig statistik m.v. Den primære kilde til debatten er dog hele vejen igennem de landsdækkende aviser: *Berlingske Tidende*, *Fyns Tidende*, *Jyllandsposten*, *Politiken*, *Socialdemokraten/Aktuelt* og *Vestkysten*, der suppleres med en række mindre nu afdøde aviser, heriblandt det konservative *Dagens Nyheder* (senere sammenlagt med *Nationaltidende*), det kommunistiske *Arbejderbladet* (senere *Land og Folk*) og det nazistiske *Fædrelandet*. Hele det politiske spektrum er på den måde dækket.

Dispositionen er kronologisk. Bogen starter med et kig på de første tiår efter 1848, dernæst tiden efter Socialdemokratiets dannelse i 1871 frem til Systemskiftet og den første lov om statsanerkendte A-kasser i 1907. Efterhånden som arbejderklassen vokser og arbejdsløshed derfor bliver et voksende samfundsproblem, bliver analysen mere »tæt«. Mens sidste halvdel af 1800-tallet afhandles på 28 sider, fylder første halvdel af 1900-tallet ca. 150 sider og den nyeste periode frem til midten af 1990'erne ca. 130 sider. Bogen afsluttes med en oversigt over de 150 års debat om de arbejdsløse samt to bilag indeholdende dels en kvantitativ analyse af debatten i *Berlingske Tidende* og *Socialdemokraten/Aktuelt* i tiden 1900-1990, dels en karakteristik af de aviser, der indgår i undersøgelsen. Teksten er gennem hele bogen levende illustreret med fotos, tegninger og avisklip.

Et væsentligt tema i bogen er den skiftende tolkning af begrebet arbejdsløshed. Under enevælden talte man om »næringsløshed«, og ordet arbejdsløs kom først ind i det danske sprog i forbindelse med den franske revolution i 1848, hvor parolen om »retten til arbejde« opstod og bredte sig til resten af Europa. Selvom man fandt kravet sympatisk, mente man – med filosofen John Stuart Mill – at en sådan garanti kunne få arbejderklassen til at vokse ukontrolleret. Markedet måtte sætte grænserne.

Arbejdsløshed blev på den tid i øvrigt overvejende betragtet som udtryk for dovenskab

eller andet selvforskyldt. Var man ikke arbejdsduelig, var man henvist til privat godgørenhed eller den offentlige fattighjælp med tab af visse borgerlige rettigheder.

Efterhånden som arbejderklassen voksede, blev det mere almindelig erkendt, at arbejdsløshed kunne være en uforskyldt følge af de økonomiske konjunkturer, og man anerkendte behovet for at reducere arbejdsløsheden ved forskellige politiske foranstaltninger. Historisk har disse taget mange forskellige former. Under den økonomiske krise i slutningen af 1870'erne fik højreregeringen gennemført statslån til kommunerne, så de kunne iværksætte lokale beskæftigelsesarbejder såsom bygning af skoler og anlæg af veje. Det battede dog ikke meget. Et sigende udtryk for nøden var, at *Socialdemokraten* foreslog statslige tilskud til de arbejdsløse, der havde lyst til at udvandre til USA, hvilket kunne reducere arbejdsstyrken. Det blev dog afslået af både Højre og Venstre. De eneste, der blev overtalte til at udvandre med en slags statstilskud i ryggen, var de revolutionære arbejderførere Louis Pio og Poul Geleff.

Ved siden af offentlige nødhjælpsarbejder har der siden været taget mange mere eller mindre effektive midler i brug for at forebygge ledighed. Vigtigst var den keynesianske konjunkturpolitik fra midten af 1900-tallet, men også forkortelse af arbejdstiden, længere ferie, forbud mod børnearbejde, effektiv arbejdsformidling, arbejdsdeling, mobilitetsfremmende foranstaltninger, efter- og videreuddannelse samt vor tids arbejdstilbud, jobtræning og efterløn har været motiveret med deres ledighedsdæmpende virkning.

Et tilbagevendende tema i bogen er forholdet mellem lønniveau og understøttelsessatser, der har medført politiske konflikter helt frem til nutiden. I midten af 1800-tallet var der bred politisk enighed om, at forsørgelse af arbejdsløse umuligt kunne være en statsopgave. Det ville blot føre til misbrug og tab af

»arbejdsmod«. Alligevel kom man ikke uden om at en elementær forsørgelse var nødvendig for at hindre sult blandt de ledige. I 1850'erne indførtes således »frie fattigkasser« uden de sanktioner, der ellers var forbundet med fattighjælp. Men både blandt bønder og byernes borgerskab var modviljen stor, og blandt nationaløkonomerne var der så sent som i 1890'erne fortalere for at indføre en »tvangsopsparring« for arbejdere, hvor de lovmæssigt blev pålagt at sætte en del af lønnen til side som sikring i tilfælde af ledighed.

I tilknytning til den faglige organisering, der tog fart i slutningen af 1800-tallet, begyndte arbejderne selv at organisere A-kasser, der kunne yde en vis støtte i tilfælde af arbejdsløshed. I 1883 dannedes den første landsdækkende A-kasse af typograferne og andre fag fulgte efter. Selvom det lykkedes arbejderbevægelsen – støttet af de radikale – at opnå borgerlig tilslutning til en statslig anerkendelse af A-kasserne i 1907, lukkede det ikke diskussionen om understøttelsessatsernes størrelse i forhold til lønniveauet. Fra borgerligt hold har der gennem hele 1900-tallet været bekymringer for om understøttelsen ville føre til misbrug og »slappelse af arbejdsviljen«, som *Nationaltidende* formulerede det i 1918.

I bogen oplyses det, at staten på det tidspunkt garanterede en minimumsunderstøttelse på 2,50 kr pr. dag for familieforsørgere. Men både her og andre steder, hvor understøttelsessatserne nævnes, savner man nogle oplysninger om, hvad det betød målt i købekraft. Hvad kostede f.eks. et rugbrød eller et kilo kartofler på den tid?

Den politiske diskussion om understøttelsens størrelse i forhold til lønnen har til tider været meget skarp. Da venstreministeren Sigurd Berg efter Første Verdenskrigs ekstraordinære lovgivning fik reduceret understøttelsessatserne, skrev *Socialdemokraten* i begyndelsen af januar 1921: »Eksellencen Bergs Nyårs-

hilsen til de Arbejdsløse var en *ond* Handling, en *samfundsnedbrydende* Handling, én af de Handlinger, der saar Had, som læges sent«.

Syndikalisterne og DKP fulgte op med trusler om generalstrejke og revolution, hvis man pressede arbejderklassen for hårdt. I bogen er der en levende skildring af konflikterne mellem den revolutionære venstrefløj og det reformistiske Socialdemokrati.

En borgerlig yndlingstanke har op gennem 1900-tallet været, at det er fagbevægelsens tilkæmpede høje lønniveau, der er skyld i ledigheden. Hvis lønnen blot sattes fri på markedet, ville alle komme i arbejde. Denne liberale tankegang har uafbrudt været i konflikt til arbejderbevægelsens »socialistiske« interessevaretagelse.

En væsentlig pointe i bogen er, at de store reformer i lovgivningen om arbejdsløshedsunderstøttelse kun har kunnet opnå bred politisk tilslutning under højkonjunkturer med lille arbejdsløshed. Det gælder både den statslige anerkendelse af A-kasserne i 1907 og den store reform i 1967, hvor understøttelsen blev defineret som »erstatning for tabt arbejdsfortjeneste« samtidig med, at den fik et væsentligt løft.

Desuden påviser forfatteren, at understøttelsens størrelse altid er kommet på dagsordenen, når der har været økonomisk krise og voksende arbejdsløshed. Så sent som i 1970'erne blev det fremført at understøttelsen var »for høj til at folk gider bestille noget«, hvilket i en opinionsundersøgelse vandt tilslutning blandt 55 pct. af vælgerne. *Berlingske Tidende* talte om »misbruget af dagpengene« og citerede Arbejdsgiverforeningen for det synspunkt, at de høje arbejdsløshedsdagpenge tvang virksomhederne til at sætte lønnen op til et niveau, som produktionen ikke kunne bære. Andre indlæg gjorde opmærksom på, at langtidsarbejdsløse fik smag for et behageligt fritidsliv betalt af det

offentlige. I 1980'erne kom Schlüter-regeringen igennem med væsentlige forringelser af understøttelsesmulighederne støttet af Vis-mændene, der mente at det danske dagpenge-system var for »rummeligt«.

Selvom bogen er velskrevet, bliver den næppe en bestseller. Dertil er emnet for specielt. For nogle vil analysen nok også forekomme lidt for lang og detaljeret – især i sidste halvdel af bogen. Men for den, der specielt er interesseret i en forståelse af, hvordan arbejdsløsheden er blevet tolket gennem tiderne og hvordan ledighedsbekæmpelsen er formet i en konjunktuel, socialhistorisk og politisk sammenhæng, kan den bestemt anbefales.

Tage Bild
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Hjalte Rasmussen

EU-ret i grundtræk. Grundlove, institutioner og lovgivere i EU og Danmark
Forlaget Samfundslitteratur, 2008,
254 sider, 249 kr.

Hjalte Rasmussens formål med EU-ret i grundtræk er at »åbne EU op« for et dansk publikum. Det lykkes på mange punkter rigtigt godt. Bogen introducerer EU's institutioner, Europa-Kommissionen, Ministerrådets forskellige sammensætninger, Europa-Parlamentet og EU-Domstolen, deres virkemåde og samspil, dog med særlig vægt på domstolen og mere juridiske aspekter af samarbejdet, så som processen omkring forfatningstraktaten, lovgivning i EU samt forholdet mellem EU lovgivning og den danske grundlov. En prioritering, der for en cand.scient.pol nok kan synes lidt skæv, men som må accepteres når det nu er en introduktion til »EU-ret« der er tale om. For denne læser modarbejder prioriteringen dog bogens formål – »at åbne EU op«, men langt fra nok til at gøre

stoffet om de øvrige institutioner (Kommission, Parlament og Rådet) for tyndt for en introducerende tekst.

Som læser må man holde sig for øje, at bogen er tænkt som introducerende. Med et vist basalt kendskab til EU's institutioner kan bogen med fordel virke som et opslagsværk. Mange begreber bliver forklaret, og som sådan har bogen også en berettigelse på bogreolen hos de mere EU kyndige. Som en ikke jura-kyndig læser, gav anden del af bogen en god og letforståelig introduktion til hvilke problemstillinger der fra et juridisk perspektiv ses som væsentlige i forhold til EU, og der er både overlap men også nye vinkler for en politolog. Der er ikke tvivl om, at Hjalte Rasmussen har sin egen dagsorden i forhold til Domstolens rolle i EU-samarbejdet, som det næste afsnit belyser. På den ene side er det godt stof til at give bogen et mere diskuterende præg. På den anden side, bør man være påpasselig med egne kæpheste, også de meget velargumenterede, i noget, der skal være en introducerende tekst.

I en introduktion til EU's institutioner må forholdet mellem de forskellige magtbastioner i samarbejdet altid berøres. Efter at have læst EU-ret i grundtræk sidder man tilbage med et indtryk af at det fremover ikke er bureaukraterne i Bruxelles man skal brokke sig over, men nærmere juristerne i Luxembourg. Bogen er spækket med eksempler på skelsættende domme afsagt i Luxembourg. Et eksempel, som er værd at tage fat i, er dommen, hvori Domstolen tvinger Østrig til at åbne sine universiteter for studerende fra andre lande. Østrigske universiteter er gratis og uden adgangsbegrænsning og har derfor været yderst populære blandt tyske studerende. For at undgå overbefolkning af de østrigske universiteter indførte østrigerne begrænsninger på adgang til universiteterne for ikke-østrigske statsborgere. Kommissionen indklagede Østrig for Domstolen og Østrig blev dømt til at åbne sine universiteter. Her stopper Hjalte

Rasmussen sin beskrivelse af endnu et eksempel på, hvordan Domstolen bruges til at lave mere integration, imod medlemsstaternes vilje. Men historien stoppede ikke her. Østrigerne gav ikke op, på trods af en dom fra Domstolen. Tværtimod brugte de den i de afsluttende forhandlinger om Lissabontraktaten. Østrigerne truede med at nedlægge veto mod traktaten, hvis ikke Kommissionen lovede dem at undlade at følge op på Domstolens afgørelse i en årrække. Historien endte med, at Kommissionen lovede østrigerne en periode med fred til at fortsætte deres praksis, på trods af dommen, hvis østrigerne så ville godkende Lissabontraktaten. Formålet med denne lille historie er ikke at sige, at Hjalte Rasmussen ikke har ret, når han siger at Domstolen politiserer og presser integrationen fremad. Det har han uomtvisteligt. Pointen er, at EU's karakter også muliggør at domme fx bliver ignoreret. Dommerne politiserer, men der sker også en politisk vurdering af de domme, der bliver afsagt. Dermed bliver billedet af de magtfulde dommere i Luxembourg om ikke et andet så lidt mere nuanceret end hvad Hjalte Rasmussen præsenterer.

EU-ret i grundtræk er på mange måder en god og lettilgængelig introduktion til EU. Hjalte Rasmussen lever dermed op til sit selverklærede formål. Man kunne dog som læser have ønsket at forlaget havde brugt lidt flere ressourcer på korrektur. Referencer tilbage til cases som først kommer senere i teksten, sidehenvisninger til »s. xx«, mangelfuld tegnsætning og enkelte uforståelige sætninger skæmmer bogen. Lad os håbe at bogen kommer i et andet oplag; både fordi det vil give forlaget mulighed for at gøre teksten helt færdig men også fordi der er meget god information i bogen, som man kun kan ønske bliver læst af så mange som muligt.

Caroline Grøn
Ph.d. stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Anders Ølgaard

Den syngende vismand

2008, 1. udgave, Nyt Juridisk Forlag,
445 sider Hæftet Pris: 298,00 kr.

Selv i dag, 32 år efter at Anders Ølgaard stoppede som formand for de økonomiske vismænd, er han fortsat den eneste danske universitetsøkonom, der er kendt af en bredere offentlighed. Man skal helt tilbage til Laurits V. Birck, der var professor i nationaløkonomi fra 1911 til 1933, for at finde en dansk økonom med en tilsvarende gennemslagskraft, og der er ingen grund til at tro, at der kommer flere i fremtiden. De to økonomer blev begge kendte, fordi de var villige til at bruge en betydelig energi på at deltage i den offentlige debat, og fordi de begge evnede at videreformidle økonomiske problemstillinger langt ud over fagøkonomernes rækker.

Det er altså ikke en tilfældig økonomiprofessor men »den store kommunikator« der udgiver sine erindringer. Det afspejler sig allerede i den noget specielle titel »den syngende vismand«, der er et godt eksempel på, at Ølgaard aldrig har været bleg for at pirre læserens nysgerrighed for at tiltrække sig opmærksomhed. Ølgaards mange aktiviteter indenfor og udenfor Universitetet gør det ikke muligt at opbygge erindringerne kronologisk. Forfatteren har derfor fornuftigvis valgt en mere emneorienteret fremstillingsform. Det begrænser behovet for gentagelser, men det svækker selvfølgelig indtrykket af den massive arbejdsindsats, som han har præsteret i perioder.

Bogens første del indeholder en kort gennemgang af den familiære baggrund men behandler mere indgående studie- og soldatertiden. Ofte vil denne type biografiske afsnit være af begrænset interesse, men i Ølgaards tilfælde giver det god mening at medtage dem. Født i Aabenraa i 1926 er Ølgaard vokset op med spændingen mellem tysk og dansk. Dette blev en ledetråd i hans aktive

deltagelse i debatterne forud for de danske folkeafstemninger om de europæiske fællesskaber. Igen og igen bliver det understreget, at det afgørende for ham personligt var den politiske værdi af, at Danmark deltog i et internationalt samarbejde, mens de økonomiske elementer blev nedtonet. På tilsvarende måde forstår man bedre, hvorfor Ølgaard har kunnet påtage sig så mange forskellige opgaver på kanten af det rent fagøkonomiske, efter at have læst om hans første studieår på jura. Jurastudiet tiltrækningskraft var dog begrænset, og efter første del valgte Ølgaard at skifte til polit-studiet. En medvirkende årsag til studieskiftet var en dyb skuffelse over den manglende enighed blandt universitetsjuristerne om retsopgøret. Det kan derfor forekomme paradoksalt, at han netop valgte økonomuddannelsen, hvor fraværet af enighed anses for naturligt, ja det er vel nærmest en beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Mens forholdene på polit-studiet i 1930'erne er velbelyste, så findes der meget få beretninger om studiet i 1950'erne og 1960'erne. Det er et forhold som Ølgaard råder bod på med sin beskrivelse af et studiemiljø med et begrænset antal studerende og et ofte noget bedaget pensum. Afstanden til lærerstaben fremgår tydelig af hans personskildringer af samtlige professorer. En mere positiv omtale får de deltidsansatte lektorer. Der står stor respekt om Jørgen Gelting, og det er vigtigt, at vi får en øjensvidneberetning til det skandaløse disputatsforsvar, som Hans Brems måtte stå model til. Her som andre steder lægger Ølgaard ikke fingrene imellem men blot lægger, hvor småligt universitetsmiljøet kan være, når det gælder om at holde personer væk fra faste stillinger. En tilsvarende indsigtfuld behandling gives den i dag helt glemte økonom Niels Lindberg.

Ølgaard var tilknyttet Det økonomiske Sekretariat fra 1950 til 1956, først som studentermedhjælp og senere som kandidat. Beskrivelsen af denne periode er ikke mindst inter-

essant, fordi vi får et indblik i institutionens arbejdsmetoder og af samspillet mellem de to centrale figurer Erik Ib Schmidt og Kurt Hansen. Her som andre steder er Ølgaard omhyggelig med at forklare de rammebetingelser, som institutionen arbejdede under, hvilket klart øger fremstillingens anvendelighed for fremtidige læsere, som ikke kan forventes at kende baggrunden.

Efter en kort gæsteoptræden som universitetslærer ved Lunds Universitet blev Ølgaard i 1956 ansat som deltidsansat lektor ved polit-studiet i København sideløbende med at han blev tilknyttet den senere nobelpristager Simon Kuznets' store internationale projekt om beskrivelse af den økonomiske vækst i en række europæiske lande. De to begivenheder skulle komme til at præge Ølgaards senere karriereforsøg. Ølgaard giver en indgående beskrivelse af, hvordan P. Nørregaard Rasmussen fik etableret et selvstændigt Økonomisk Institut og ikke mindst om problemerne med at skaffe lokaler. Men der var også behov for en modernisering af studiet, et arbejde som først blev afsluttet omkring 1970. Kuznets-projektet blev samtidig indgangen til Ølgaards eget forskningsområde, som var neoklassiske vækstmodeller og effekten af bytteforholdsændringer mellem sektorer. Fremstillingen giver et sjældent indblik i selve forskningsprocessen, og desuden er der levende beskrivelser af de mange impulser af teoretisk og personlig karakter, som han modtog under sit etårige ophold ved MIT, Cambridge Massachusetts.

Ved en tilfældighed blev opholdet i USA også startskuddet til Ølgaards karriere som medlem af ekspertudvalg. Bogen indeholder en indgående beskrivelse af opholdene i Kuwait og Malaysia samt af rådgivningsfunktionerne overfor Færøerne og Grønland. Kapitlerne skal ikke blot læses som sagsfremstillinger, for de indeholder tillige mange gode refleksioner over forholdet mellem rådgiveren og hans modpart, og her specielt Ølgaards un-

derstegning af, hvor vigtigt det er, at have respekt for modparten.

Det var som vismand fra 1966 til 1976, at Ølgaard for alvor blev kendt. Institutionens historie er blevet fortalt et utal af gange, men Ølgaard kan stadig bidrage med nye spændende synsvinkler. Det er først med denne fremstilling at man kan se, hvor målrettet Ølgaard arbejdede gennem interviews og kronikker, når et argument skulle ud til en bredere offentlighed. Man kan selvfølgelig spørge om medie gennemslagskraften også udmøntede sig i faglig indflydelse. I en række tilfælde har vismændenes analyser utvivlsomt påvirket den økonomiske politik i positiv retning, men Ølgaard nævner også en perlerække af analyser, som fik lov til at forsvinde lige så stille. Standardeksemplet er boligpolitikken, der allerede var behandlet i vismændenes rapport fra 1970. Området blev senere gennemanalyseret af Ølgaard sammen med Ellen Andersen og P.C. Matthiessen i årene 1987-1993. Selv om løsningsforslagene var forholdsvis enkle, skulle det endnu engang vise sig at blive et uoverstigeligt politisk problem at rokke ved velerhvervede retigheder hos centrale vælgergrupper.

Bogen indeholder selvfølgelig også mange refleksioner over Ølgaards erfaringer som professor og senere som demokratisk valgt institutbestyrer ved Økonomisk Institut gennem 7 år. Her som andre steder i bogen er han ikke bleg for at kalde en spade for en spade, hvilket går hårdt ud over studenterpolitikere, urimelige kolleger og ikke mindst rektor Mogens Fog. Kapitlerne er et partsindlæg, men det er spændende læsning, fordi Ølgaard giver sig tid til at diskutere det grundlæggende dilemma om polit-studiet skulle være en embedsmandsuddannelse eller en mere snæver økonomuddannelse, der primært rettede sig mod uddannelse af forskere. Her som i 1970'erne må man nok konstatere, at Ølgaard havde tidsånden imod sig, men han gav sig ikke uden sværds slag.

Det er ikke muligt at omtale alle Ølgaards aktiviteter i en anmeldelse, men afslutningsvis kan der være grund til at vurdere bogen som helhed. Der er ingen tvivl om, at alle der beskæftiger sig med studier af økonomisk politik og økonomisk rådgivning i efterkrigstiden må forholde sig til bogen, fordi den giver et unikt indblik i de interne overvejelser. På tilsvarende måde er bogen et vægtigt bidrag til Københavns Universitets og specielt Økonomisk Instituts historie. I tilgift får vi Ølgaards personlige vurderinger af en række centrale personer indenfor administration, politik og universitetsverdenen. Bogen giver endelig et godt indtryk af Ølgaards personlighed og hans arbejdsmetoder. Han lægger ikke skjul på, at hans høje aktivitetsniveau har haft omkostninger både for ham personligt og hans familie. Hans åbenhed på dette punkt er bemærkelsesværdig sammenlignet med andre mere traditionelle biografier. Dette bidrager til, at bogen ikke kun har interesse for specialister men også fortjener at blive læst af en bredere læserskare.

Niels-Henrik Topp
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

John P. Kotter (2008)

Haster! Fornemmelse for forandring
København: Gyldendal Business,
206 sider, kr. 299,-

Bestseller-forfatteren og erhvervsøkonomicguruen John P. Kotter begiver sig i denne bog i kast med at tackle organisationsproblemer, der affødes af behovet for adfærds- og organisationsforandringer i en omverden, der i sig selv er foranderlig. Det er frem for alt en bog, der retter sig til ledere i relativt store organisationer og som må danne sig et »billede« eller en »fornemmelse« af hvilke forandringer der er nødvendige, mulige og ønskelige, og samtidigt skal finde indikatorer på hvilke

handlemuligheder der foreligger i krisesituationer.

Bogens tema bygger på en idé om at arbejde med forandringer i en – i sig selv – foranderlig omverden må baseres på *urgency* – tvungende nødvendighed – og skelner mellem en konstruktiv, »ægte« oplevelse af tvungende nødvendighed, og en destruktiv »falsk« oplevelse af forandringsnødvendighed. Samtidig retter forfatteren, så vidt jeg kan forstå, en berettiget kritik mod den selvtilfredshed og arrogance man somme tider møder i organisationer, hvor man har slået sig til ro efter tidligere fremgange.

Uden at omtale det eksplicit retter han også en berettiget kritik af det vi siden Sandemoses bog, »En Flygting Krydser Sit Spor,« kender som »janteloven.« Den fungerer som en effektiv bremseklo for at gøre ting på en ny måde og for ønskelig nyskabende forandring. Det drejer sig også om en god kritik af den type af adfærd, der prioriterer tilsyneladende mål-løs aktivitet frem for produktivitet. Som eksempel fremholder Kotter chefen, der skriger på »implementering« og medarbejdere der sprinter afsted, holder møder uden at der er anledning til det, som sender e-mails uden noget organisationsrelevant budskab, og som i strid strøm opretter arbejdsgrupper, som siden bliver offer/modtagere for en endeløs strøm af PowerPoints, memoer og andre udmattende aktiviteter (ss. 20-1). Med andre ord kritiserer Kotter den slags bureaukrati, hvor klienter og kunder nærmest figurerer som irritationsmoment og forstyrrer de interne organisationsspil, som vi genfinder i alle slags store organisationer, offentlige såvel som private.

Kotter fremhæver at, »Ved selvtilfredshed eller en falsk oplevelse af tvungende nødvendighed retter folk blikket indad, ikke udad, og de tager fejl af, hvad der skal til for at sikre organisationens fremgang« (s.22). Forinden har han fortalt os at »En ægte oplevelse

af nødvendighed er drevet af beslutsomhed om at vinde og ikke af angst for at tabe« (s. 21), men beslutningsteoretikere som Amos Tversky og Daniel Kahnemann har i sin Nobel-priste »prospect-theory« netop fremhævet, at begge disse sider af centrale beslutninger er nødvendige for at forstå hvordan man afstedkommer forandringer.

I det hele taget savner man i denne management-håndbog akademisk brugbare analytiske distinktioner og diskussioner, for det er utilstrækkeligt at alene beskrive og forklare forandring ved brug af begreber som »selvtilfredshed«, »falsk urgency« og »ægte urgency.« En gang imellem er det måske berettiget at være »selvtilfreds,« og det er en truisme, at ingen ønsker at fremhæve nytten af »falsk tvingende nødvendighed.« Alle vil vi vel helst fremelske forståelsen og følelsen af en »ægte tvingende nødvendighed« når vi fremlægger planer om forandringer for vore medarbejdere.

Det er overfladiskhed, som kendetegner Kotters bog, og som for eksempel kommer frem i en diskussion af hvad »selvtilfredshed« er. Her henviser han til en leksikal definition (uden angivelse af kilde) og siger, at det drejer sig om »en følelse, der ofte er forbundet med manglende bevidsthed om farer eller problemer« (s. 33). Dette er en noget tynd definitionssuppe. Med tanke på den omfangsrige socialpsykologiske litteratur der findes om »self-esteem« og »the self-concept« er det besynderligt, at Kotter ikke mere klart uddyber hvad »selvtilfredshed« er for en størrelse, for eksempel gennem at diskutere hvordan for stor selvtilfredshed (»arrogance«) påvirker forandringsadfærd, og hvordan for lille selvtilfredshed (low self-esteem/selvudslettende adfærd) kan lede til stagnation eller kompensatorisk adfærd, med uventede og ofte uønskede konsekvenser for forandringsprojekter.

Kotter skriver, at selvtilfredshed ikke bare er en *tanke* men en *følelse*, og at det for det meste ikke drejer sig om en bevidst, rationel

analyse, men om en ubevidst følelse. Så langt så godt, men kan vi komme længere i analysen af denne ubevidste følelse end til en indirekte tilgang, som baseres på analyser af attityder?

For mit eget vedkommende mener jeg ikke, at den noget overfladiske diskussion af »selvtilfredshed« skaber nogle større problemer for det som Kotter vil sige når han illustrerer med mange empiriske eksempler fra sine år som virksomhedskonsulent og universitetslærer. Anderledes stiller det sig med distinktionen mellem »uægte« og »ægte« fornemmelser af »tvingende nødvendighed for at afstedkomme forandring.« Hvem kan afgøre hvad der er ægte eller uægte? Er det kun organisationslederen og den nærmeste kreds omkring ham eller hende? Hvordan skaffer lederen sig den information, som hun eller han behøver for at afgøre om man behøver at initiere omfattende forandringer i organisationen, medarbejdernes adfærd og i beslutningsprocessen?

Socialpsykologen Irving L. Janis og politologen Alexander L. George har, fra forskellige udgangspunkter, opholdt sig ved dette spørgsmål, som ikke har et entydigt svar, der kan bruges i alle sammenhænge. Afhængigt af om man omgiver sig med en hierarkisk organisation, en kollegial organisation eller en organisation, som udnytter intern konkurrence for at opnå opmærksomhed hos de, der tager beslutninger, vil resultatet genspejle forskellige former for »group-think.« En anden faktor, som også er af betydning i denne sammenhæng er om gruppen, som træffer beslutninger, består af medlemmer, der allerede kender hinanden, eller om de er nye i gruppen (»new-group-think«).

En yderligere komplikation har med omfanget af den foreslåede forandring at gøre. Dette får ikke tilstrækkelig plads i Kotters bog. Siden Chester Barnard i 1938 skrev *The Function of the Executive*, og Herbert Simon i 1947 skrev

Administrative Behavior, har organisationsforandring og adfærdsforandring i organisationer i samfundsvidenskabelige sammenhæng været diskuteret ud fra om det drejer sig om »inkrementelle« forandringer eller »strukturelt overgribende« forandringer. Kotter koncentrerer sig hovedsageligt om store og overgribende forandringer, men mange – måske de fleste – forandringer i verden er ikke specielt revolutionerende eller overgribende, men sker inkrementelt, dvs. trin for trin.

Måske kommer dette sig af, at vi i stadig mindre udstrækning diskuterer organisationer og samfund i form af ideologiske »blue-prints« og mere i form af konkret optimal nytte, på et »middle-range«-niveau. Dette kommer Kotter dog ikke ind på da hans mål med bogen *Haster! Fornemmelse for forandring* er mere normativt og rådgivende end videnskabeligt teoretiserende og forklarende. Hans bog hører nærmest hjemme i samme genre som Douglas Jays meget populære *Management and Machiavelli*, som også tilsidesætter demokratiske værdier for den organisatoriske opnåelse af effektivitetsværdier men som ikke desto mindre giver god indsigt i hvordan man afstedkommer adfærds- og organisationsforandring, selv i ideologiske dødvandeperioder.

Kotters bog bør læses sammen med anden litteratur om forandringsprocesser, for eksempel organisationsteoretiske klassikere eller den blandt erhvervsøkonomer så populære og moderne bog af Robert Cialdini, *Influence: The Psychology of Persuasion*. Kotters håndbog er i sig selv ikke særligt godt forankret i den videnskabelige litteratur, men kan måske være til gavn for de, der må nøjes med hastigt sammenkøgte tommelfinger-regler for hvordan man initierer organisatoriske og adfærdsforandringer i moderne bureaukratier.

Tom Bryder, docent
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Referencer

- Barnard, Chester (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge Mass. Harvard University Press.
- Cialdini, Robert (1993). *Influence. The Psychology of Persuasion*. New York: William Morrow and Co. Inc.
- George, Alexander L. (1980). *Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder Colorado: Westview Press.
- Janis, Irving L. (1982). *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Jay, Antony (1969). *Management og Machiavelli*: København Steen Hasselbalch.
- Sandemose, Aksel (1994 udg.). *En Flygtning Krydser Sit Spor*. København: Schønberg.
- Simon, Herbert A. (1976, orig. 1947). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.

Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.)

Danish Foreign Policy Yearbook 2008
Dansk Institut for Internationale Studier,
185 sider.

Den danske deltagelse i den amerikansk-ledede invasion af Irak i 2003 har givet udenrigspolitikken en hidtil uset plads i den politiske debat i Danmark. Fortalere for den nuværende udenrigspolitiske kurs finder, at de senere års militarisering og tætte samarbejde med USA er en nyttig varetagelse af danske interesser og at det eksplicitte fokus på at fremme liberal-demokratiske værdier udgør et solidt moralsk fundament. Kritikere hævder på den anden side, at Danmark på denne måde er med til at undergrave det internationale retssamfund og marginalisere de institutioner, som vi som lille land har langt større gavn af end stormagterne. Få stiller dog spørgsmålstejn ved selve aktivismen, der i forskellige udformninger har været et grund-

læggende træk ved dansk udenrigspolitik siden afslutningen af den Kolde Krig. Aktivismen er således på én gang kontroversiel i sin nuværende udformning og udgangspunktet for langt de fleste forsøg på at definere Danmarks rolle og muligheder i den nuværende verdensorden.

I dette politiske klima har en bog som *Danish Foreign Policy Yearbook 2008* en ganske særlig værdi: midt i den ophedede politiske debat er det nyttigt med en samling af analyser af både det, som tages for givet af alle debattører, og det, som de hver især stiller spørgsmålstejn ved. Bogen søger i lighed med tidligere års udgaver at give plads til både beskrivelser af væsentlige udviklinger og analyser af disse. Første kapitel er et overblik over udviklingen i dansk udenrigspolitik og de væsentligste udfordringer, som de ses af Udenrigsministeriets direktør Ulrik Federspiel. Analysen fokuserer på svage og skrøbelige stater, multilateralt samarbejde samt klima og energi. Dens gennemgang af danske prioriteter er interessant af to årsager. For det første viser den i hvor høj grad den danske udenrigspolitiske dagsorden i dag står i kontrast til en traditionel småstatspolitik: Danmark fremstår på godt og ondt som en risikovillig agent for forandring i international politik. For det andet er analysen interessant, fordi netop de udfordringer, som Federspiel udpeger, passer særdeles fint sammen med væsentlige aspekter af Barack Obamas udenrigspolitiske dagsorden for den kommende præsidentperiode. Der tegner sig således et billede af et fortsat tæt parløb med den amerikanske supermagt.

De øvrige artikler i bogen er skrevet af forskere og tager fat på tre grundlæggende aspekter af dansk udenrigspolitik: bistandspolitik, alliancepolitik og europapolitik. Carol Lancaster fra School of Foreign Service ved Georgetown University sammenligner i sin artikel dansk og amerikansk bistandspolitik. Artiklen lister en række forskelle i de to

landes bistandspolitik og en række mulige årsager til forskellene. Det er interessant at se, hvor forskelligt to lande som ellers i vidt omfang deler både interesser og værdier i udenrigspolitikken har organiseret deres bistandspolitik, men artiklen ville have vundet betydeligt ved en egentlig analyse af udvalgte aspekter af politikken. I den næste artikel analyserer Jens Ringsmose og Sten Rynning Danmarks transformation fra forbeholdent NATO-medlem til mønsterallieret. Ringsmose og Rynning giver en nyttig redegørelse for udviklingen og en spændende analyse af holdbarheden af den aktuelle danske sikkerhedspolitik. Danmark har gennem forsvarsreformer og udenrigspolitisk vilje til at bidrage – også når det er risikofyldt – placeret sig som centralt alliancemedlem, men nye udviklinger udfordrer den danske position: en tilnærmelse mellem NATO og EU på det sikkerhedspolitiske område vanskeliggør en klar position for Danmark, og et øget fokus på hvor meget landene bidrager med på bekostning af, hvordan de bidrager, betyder, at Danmarks relativt beskedne forsvarsbudget kan blive et problem. I bogens sidste artikel analyserer Catharina Sørensen den danske euroskepsis i et komparativt perspektiv. Der er tale om en nyttig systematisering af forskellige dimensioner af euroskepsis (økonomisk, suverænitetsbaseret, demokratisk og social), og analysen viser, at dansk euroskepsis både er mere kompleks og mindre markant end den offentlige debat typisk giver indtryk af. Analysen er særdeles samvittighedsfuld med mange hypoteser, kategorier, fakta og teoretiske og empiriske pointer, men det betyder også, at den gode historie om dansk euroskepsis ind i mellem drukner i detaljerigdommen. Forfatteren kunne således med fordel have reduceret kompleksiteten og dristet sig til lidt mere håndfaste konklusioner. Bogen afsluttes med et udvalg af dokumenter, statistiske oplysninger og opinionsundersøgelser samt en liste over udvalgt litteratur om dansk udenrigspolitik.

Alt i alt rummer *Danish Foreign Policy Yearbook 2008* en samling af refleksioner og redegørelser om dansk udenrigspolitik, der kan læses med udbytte af både den samfundsinteresserende borger og den videbegærlige studerende, der ønsker at grave et spadestik dybere end den løbende offentlige debat.

Anders Wivel
ph.d., lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Abstracts

Even economists need ideas: The role of ideas in political economy and during a financial crisis

Martin B. Carstensen*

og Jesper Møller Pedersen**

Elitekandidatstuderende, Center for
Komparative Velfærdsstudier (CCWS),
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,
Aalborg Universitet, *martinbc@gmail.com
og **jmoll@socsci.aau.dk

The financial crisis of 2008 might signify the end of a paradigm and the rise of a new. We argue that ideas are a major explanatory factor in times of crisis, because during such periods agents are placed in uncertain environments, unsure of their own and other agents' interest. Thus, to act purposefully actors fall back on existing as well as on new ideas. To fully understand the political significance of ideas, we need a discussion of the relationship between ideas and interest, and not least to discuss what an idea is and what functions ideas have in the political economy. Previous research on ideational change during economic and financial crises – especially in the 1930's and 1970's – supports the argument that ideas must be taken into serious consideration as explanatory factors, when analysing the financial crisis of 2008.

Structural unemployment – a child of economic ideas?

Lektor Christian Albrekt Larsen*

og professor Jørgen Goul Andersen**

Center for Komparative Velfærdsstudier
(CCWS), Institut for Økonomi,

Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet,

*albrekt@epa.aau.dk og **goul@epa.aau.dk

A fundamental shift in the perception of the nature of Danish unemployment took place in the period between 1988 and 1992. It was a shift from a business cycle paradigm to a paradigm of structural unemployment. The new diagnosis was developed among leading economists and became broadly accepted by policy makers. The article analyses why the shift took place so quickly and peacefully. Besides being an excellent example of the independent influence of economic ideas it is also demonstrated that a policy paradigm does not necessarily imply one single solution.

The role of ideas in Danish economic policy 1974-1994

Balder Asmussen,

Undervisningsassistent,

Roskilde Universitet. Gymnasieadjunkt,

Århus Katedralskole. jbsa@ruc.dk

Through comparison of several cases of change in Danish economic policy 1974-1994 it is shown how ideas influence policy. The Danish government changed its economic problem understanding two times. In 1989 Keynesianism was replaced by neoclassical ideas, while this process was reversed in

1993. The changes at the ideational level resulted in path braking change in economic policy. A process oriented study reveals how leading politicians are prepared to take on new ideas if it serves a greater political purpose.

On the rigidity of old ideas – a critique of the dominance of neoclassical theory in modern economics textbooks

Jesper Jespersen

Professor,

Institut for Samfund og Globalisering,

Roskilde Universitet, jesperj@ruc.dk

This paper asks why most economic textbooks present neoclassical macroeconomics as the only relevant paradigm. This is a problem because it excludes the very important insights presented by Keynes. From a theoretical point of view there is a vast difference between the neoclassical way of undertaking macroeconomic modelling and Keynes' methodology. This explains some of the differences between Keynes and the textbooks in their policy recommendations towards increasing employment in the short and longer run. This observation raises the question, how it can be that it is still the neoclassical paradigm which dominates major textbooks?

Economic truths or just sloppy journalism? On experts and the holding of microphones

Poul Thøis Madsen

Lektor, Center for Komparative

Velfærdsstudier (CCWS),

Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,

Aalborg Universitet, pmadsen@epa.aau.dk

The most frequently quoted Danish economic experts draw on the same economic ideas. They agree on basic issues such as fear of a growing public sector, abolition of taxes targeted at people with higher incomes and shortening of the period in which one can re-

ceive unemployment benefits. This consensus is not challenged by journalists but rather canvassed. Hereby, the image of economics as an objective science is 'sold' to the public. Drawbacks, unintended consequences and fundamental uncertainty related to the implementation of economic reforms are neglected by experts as well as journalists – to the detriment of a broader and more nuanced public debate.

Why are there so few Public-Private Partnerships (PPPs) in Denmark?

– A departmental game for power, interests and positions

Ole Helby Petersen

International Center for Business and Politics

Copenhagen Business School

ohp.cbpb@cbs.dk

Whereas public-private partnerships (PPPs) are used throughout the world, Denmark has taken a more reluctant stance towards PPPs. This article analyses the Danish regulatory framework for PPPs in an attempt to answer why Denmark displays so little action on PPPs. In an analysis inspired by game-theory it is shown how central government ministries such as the Ministry of Finance and the Ministry for Economic and Business Affairs take conflicting positions towards PPPs. The departmental games on Danish regulatory policies for PPPs are characterized by conflicting positions, and the institutional framework does not support a coordinated solution to these fundamental disagreements. The consequence is an uncoordinated governmental policy for PPPs. The article shows how the Ministry of Finance takes a dominant position in the inter-departmental coordination procedures, and provides a rare insight to the Danish Government's internal coordination procedures where the government's economic policies are formulated and coordinated.