

Redaktionelt forord

Danmarks »institutionelle konkurrenceevne« er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*. Er den »danske model« og velfærdsstaten som vi kender den en del af løsningen eller snarere en del af problemet for Danmarks konkurrenceevne i den globale økonomi? Tænk tanken Fremtidens Vækst og Velfærdskommissionen fremlagde hver deres diagnose i løbet af 2005. Budskabet var klart – Danmark kan ikke hvile på laurbærrene og den offentlige sektor skal af forskellige grunde reformeres for at sikre erhvervslivets konkurrenceevne og velfærdsstatens finansierbarhed (uden at forværre konkurrenceevnen gennem skattestigninger). Temanummeret beskæftiger sig med den samme problematik uden dog at være en decideret kommentar til de to væsentlige rapporter fra officielt hold.

I den første artikel af *John L. Campbell og Ove K. Pedersen* lancerer forfatterne deres begreb »institutionel konkurrenceevne« som bredt henviser til de fordele som virksomheder har ved at operere inden for rammerne af en bestemt gruppe institutioner, f.eks. hvor uddannelsessystemet er i top. Forfatterne betragter den danske institutionelle konkurrenceevne som høj på baggrund af dansk økonomis stærke performance i 1990-erne, bl.a. sat i forhold til USA.

Jørgen Goul Andersen anlægger et internati-

onalt komparativt perspektiv og sætter spørgsmålstegn ved, om den tiltagende globalisering nu udgør så stort et problem for den danske velfærdsstat som ofte antaget. Velfærdsstaten synes i høj grad at underbygge konkurrenceevnen.

Gert Tinggaard Svendsen stiller, med udgangspunkt i empiriske målinger af forskellige landes »sociale kapital« spørgsmålet, hvorfor netop de nordiske velfærdsstater er blandt verdens rigeste lande, når de angiveligt har ringe økonomiske incitamenter. Artiklen præsenterer helt nye data omkring social kapital og søger at forklare »hvordan brumbassen flyver«.

Martin Ågerup og Mads Lundby Hansen argumenterer for, at Danmarks aktuelle høje konkurrenceevne er på trods af velfærdsstaten og ikke i kraft af den. Forfatterne identificerer nogle svaghedstræk og skitserer nogle mulige liberal-økonomiske reformer, der vil styrke Danmarks konkurrenceevne.

Jonny Trapp Steffensen argumenterer for at den hjemlige offentlige sektor kan stå stærkere i den globale konkurrence ved at være bedre end andre stater til at udnytte viden. »Den lærende stat« introduceres som en generel reformstrategi, der dog udgør et supplement snarere end et alternativ til eksempelvis øget udlicitering af offentlige tjenesteydelser.

Peter Kurrild-Klitgaard, Robert Klemmensen og Martin Ejner Hansen runder af uden for temanummeret med en langsigtet analyse (1953-2005) af de fire klassiske partiers parlamentariske samarbejde og konflikter.

Jonny Trapp Steffensen, gæsterektor

Tænkertanken Fremtidens Vækst (2005): Det nytænkende og fleksible samfund, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Velfærdskommissionen (2005): Fremtidens velfærd – vores valg.

Øko
no
mi
Poli
tik

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



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

Danmarks institutionelle konkurrenceevne

Af John L. Campbell og Ove K. Pedersen,¹ International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School

1. Indledning

Danmark er kendt for usædvanligt høje skatteprocenter, en omfattende velfærdsstat og en høj grad af offentlig regulering af virksomheder.² På trods heraf har Danmark siden 1980'erne klaret sig glimrende i konkurrencen med andre avancerede kapitalistiske økonomier inden for en bred vifte af økonomiske, sociale og finanspolitiske områder. Dette på trods af, at den danske økonomi er meget åben og dermed sårbar over for konkurrencemæssig påvirkning som følge af den økonomiske globalisering.³ Danmarks succes er overraskende ud fra et neoliberalt synspunkt. Ifølge neoliberal tænkning er det den direkte modsatte skatte-, velfærds- og reguleringspolitik, der er forudsætningen for at kunne konkurrere i den globale økonomi. Hvorfor det? Fordi høje skatter og velfærdsudgifter og tunge administrative byrder menes at modvirke den tilstrømning af investeringskapital, der er nødvendig for at udvikle nye teknologier, produkter og industrier, forbedre arbejdskraftproduktiviteten, stimulere den økonomiske vækst og i det hele taget forbedre den nationale konkurrenceevne (McKenzie og Lee 1991; Ohmae 1995, 1990).⁴ Hvordan har Danmark været i stand til at trodse de neoliberale forskrifter og alligevel opleve fremgang? Dette essay fremfører det synspunkt, at Danmarks succes i betydelig grad bygger på dets institutionelle konkurrenceevne, hvorved menes evnen til at

opnå økonomisk fremgang som følge af de politiske, økonomiske og kulturelle institutioner.⁵

Den institutionelle konkurrenceevne udspringer af de fordele, virksomheder opnår ved at operere inden for rammerne af en bestemt gruppe institutioner – fordele, der giver dem et forspring i forhold til deres konkurrenter. Hvis en virksomhed for eksempel drives et sted, hvor uddannelsessystemet tilbyder adgang til et program af nationalt koordinerede lærepladser i stedet for blot almindelig undervisning, vil medarbejderne være bedre uddannede fra starten og have bedre muligheder for at videreudanne sig gennem hele karrieren (Thelen 2004). Hvis en virksomhed drives et sted, hvor finansieringskapital normalt stammer fra banker snarere end fra aktiemarkedet, vil presset for at maksimere indtjeningen på kort sigt ofte være mindre, og man vil anlægge en mere tålmodig linje med vægt på forøgelse af markedsandelen og langsigtet vækst (Dore 2000; Zysman 1983). Med andre ord: Den pågældende virksomhed vil være institutionelt konkurrencedygtig, hvis den befinder sig i et land, hvor arbejdsstyrken har et højt kvalifikationsniveau, hvor investeringskapitalen er tålmodig, hvor der eksisterer partnerskab og samarbejde mellem ledere og ansatte, og andre lignende forhold, der sætter virksomheden i stand til at producere varer af høj kvalitet, anlægge langsigte-

de strategier for investeringer og benytte sig af udvalg bestående af medarbejdere og ledere til i fællesskab at løse produktionsrelaterede og andre problemer. Virksomhedens konkurrencemæssige fordel bunder i de institutioner, inden for hvis rammer virksomheden drives. Hermed ikke sagt, at institutioner er det eneste grundlag for virksomheders konkurrenceevne. Men de udgør et vigtigt aspekt af den konkurrencemæssige fordel.

2. Forudsætninger for mindre landes konkurrencemæssige succes

Man har længe vidst, at små avancerede kapitalistiske lande med åbne økonomier, såsom Danmark, er grundlæggende anderledes end større lande i samme kategori. Større lande kan tilpasse og bøje reglerne for den internationale politiske økonomi, hvilket mindre lande ikke kan. Mindre lande er mere sårbare over for ændringer i den internationale politiske økonomi og skal kunne præstere fleksibel tilpasning for at kunne svare igen på internationale udfordringer. Flexibel tilpasning kræver til gengæld, at politiske og økonomiske aktører deltager i politisk læring. Små lande må systematisk opsamle erfaringer, overvåge omverden og lægge opdateret viden til grund for politiske og andre fremadrettede beslutninger. Hvis ikke vil deres økonomiske konkurrenceevne blive udhulet (Katzenstein 1984, 1985, 2002; Senghass 1985).

Hvad er små avancerede kapitalistiske landes vigtigste egenskaber i forhold til læring og fleksibel tilpasning? I hvert fald siden anden verdenskrig har et af de vigtigste aspekter til forklaring af de små staters evne til at tilpasse sig internationale eller globale udfordringer været den gruppe institutioner, kendt som demokratisk korporatisme, der består af tre elementer: en nationalt udbredt forestilling om et socialt fællesskab; et centraliseret og koncentreret system af interessegrupper; samt en frivillig og uformel koordinering af modstridende interesser via forhandling mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, regering,

parlament og politiske partier. Det klassiske eksempel var kollektive overenskomstforhandlinger på nationalt plan. Faktisk var det forhandlingssamarbejdet mellem de tre grupperinger, der udgjorde kernen i efterkrigstidens trepartsarrangementer (f.eks. Pedersen 1993; Schmitter 1979; Schmitter og Lehmbruch 1979; Shonfield 1965; Zysman 1983).

De mindre lande fulgte en dobbelt strategi via den demokratiske korporatisme. De accepterede den internationale liberalisme (f.eks. økonomisk åbenhed og lave toldafgifter), og de gennemførte politikker for indenlandsk kompensation, hvilket vil sige at de indførte generøse velfærdsprogrammer (f.eks. overførselsindkomster, aktiv arbejdsmarkedspolitik, indkomstpolitik osv.) som en stødpude mellem befolkningerne og de potentielle skadevirkninger af den internationale liberalisering (f.eks. Cameron 1978; Iversen og Cusak 2000; Katzenstein 1985). I den senere tid har flere forskere betragtet politikker for indenlandsk kompensation som vigtige for mindre lande i en global økonomi (f.eks. Garrett 1998; Swank 2002).

3. Institutionernes vigtighed

Hvorfor er institutioner vigtige? Institutioner påvirker det samspil, der er afgørende for økonomiske aktørers adfærd – i særdeleshed det strategiske samspil, der vedrører en række vigtige koordineringsproblemer, som ethvert avanceret kapitalistisk samfund skal løse. Disse omfatter eksempelvis håndtering af forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, mellem arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelser, mellem virksomhedsledelse og teknologisk fornyelse, samt mellem virksomheder og forbrugere. Sådan betragtet er der i store træk to forskellige former for kapitalisme – liberal og koordineret markedsøkonomi (Hall og Soskice 2001a, 2001b; se også Albert 1993). Liberale markedsøkonomier (liberal market economies, LME), såsom USA og Storbritannien, koordinerer primært deres aktiviteter gennem

markeder og virksomhedshierarkier, hvor aktørerne reagerer på prissignaler og på den baggrund træffer strategiske beslutninger. Koordinerede markedsøkonomier (coordinated market economies, CME), som f.eks. Tyskland, Frankrig, Østrig, Schweiz og Japan, koordinerer i højere grad deres aktiviteter gennem ikke-markedsrelaterede relationer, såsom uformelle netværk og andre samarbejdsaftaler – og her igen især demokratisk korporatisme. I CME'er er velfærdsstaten og den offentlige sektor ofte større og skatteniveauet højere end i LME'er. Kort sagt er LME'er baseret på en shareholder capitalism-model, hvor aktionærernes interesser har førsteprioritet, og hvor kortsigtet virksomhedsrentabilitet er det styrende princip. Derimod bygger CME'er på stakeholder capitalism, hvor flere interesser tages i betragtning, og hvor virksomheden er mere tålmodig og ikke nær så optaget af kortsigtet rentabilitet (Dore 2000; Roe 2003). Stakeholders er alle de aktører, der har en direkte interesse i, at det går virksomheden godt, herunder investorer, medarbejdere, kunder, leverandører og det lokale samfund.

Opdelingen i LME og CME er blevet kritiseret for at være for upræcis, hvorved flere vigtige undertyper af kapitalismen ikke bliver taget i betragtning (Zeitlin 2003; se også Crouch og Streeck 1997; Hollingsworth og Boyer 1997; Crouch 2005; Kenworthy 2005). Af særlig interesse er en vigtig undertype af CME, som vi kalder forhandlingsøkonomier (negotiated economies, NE; se Pedersen 1993, 2006a). Hertil hører for eksempel Danmark, Holland, Finland og Norge. NE'er har mange egenskaber til fælles med den overordnede CME-type. Faktisk har NE'er udviklet sig fra denne type. I løbet af de sidste 20 år har NE'er dog udviklet flere unikke karakteristika, hvorved de skiller sig fra den klassiske CME. For det første er den centraliserede form for korporatisme udviklet til en mere decentraliseret form. For det andet er den politiske læringsproces på plura-

listisk facon blevet åbnet for et bredere udvalg af interesser ud over arbejdskraft og kapital. Dette har fremmet en bredtfavnende og løbende dialog mellem en langt større gruppe af aktører, hvilket har hjulpet med til at mobilisere politisk konsensus om nationale strategier for international konkurrenceevne (Kjær og Pedersen 2001; Pedersen 2006a). For det tredje er de gamle korporative arrangementer blevet forvandlet til en række institutioner, der måske bedst kan beskrives som nykorporatisme, og som indeholder yderligere fire elementer: en samfundsøkonomisk forestilling, der understreger behovet for at tilpasse sig den internationale konkurrence ved hjælp af nationale strategier udviklet til at fremme bestemte branchers og virksomheders komparative fordele; et multi-level system af interessegrupper og virksomheder, der tager del i den politiske læring på såvel nationalt som sub-nationalt plan; et system af frivillig politisk forhandling i både centraliserede og decentraliserede fora, hvorved politikker og institutioner finjusteres, så de kan hjælpe virksomheder med at tilpasse sig den internationale konkurrence; samt en kollektiv vidensdannelse, der gør det muligt at opbygge en fælles forståelse for samfundsmæssige problemer og lægge grundlaget for nationale strategier (Molina og Rhodes 2002; Pedersen 2006a; Traxler et al. 2001; Visser og Hemerijck 1997).

På et mere overordnet plan kan man sige, at NE'er som undertype af CME'er er baseret på en model af stakeholder capitalism, hvor en virksomheds stakeholders er repræsenteret i nationale, regionale og lokale institutioner til fremme af såvel virksomheders som branchers komparative fordele. I NE'er forsøges udviklet komparative fordele ved en beslutningsdannelse, der involverer virksomheder, erhvervslivets sammenslutninger, fagforbund, andre interesseorganisationer, politikere samt embedsmænd i et generelt system for politisk forhandling og beslutningsdannelse (Pedersen 2006a, 2006b). Forudsat at stake-

holders gives denne opmærksomhed, vil CME'er og især NE'er skabe muligheder for politisk læring, nationalt lederskab og samordning på tværs af politikker gennem forhandlinger og drøftelser. Forhandlingsinstitutioner, såsom trepartsforhandlinger, offentlige udvalg og politiske institutioner, er vigtige, fordi de fremmer konsensusudvikelse, som derefter forstærker den fælles forståelse af international konkurrence og andre nationale udfordringer.⁶ Det samme er vidensinstitutioner, såsom forskningsinstitutter, kommissioner, tænketanke, vismandsinstitutioner, teknologiske institutter m.v., fordi de hele tiden overvåger udviklingen internationalt og nationalt og udpeger udfordringer for den politiske beslutningsdannelse. Med andre ord: forhandling og kollektiv vidensdannelse fremmer aktørernes evne til at håndtere nye eller ukendte udfordringer ved at sætte dem i stand til at udvikle en fælles forståelse af situationen og enes om en fælles reaktion. Forhandling fremmer aktørernes evne til at koordinere deres interesser og handle i fællesskab. Kollektiv viden fremmer en fælles fortolkning og forståelse af de udfordringer, der udspringer af den globale økonomi. Endelig fremmer forhandling virksomheders og andre gruppers støtte til socialpolitikker, der opbygger social samhörighed og tillid (Martin og Swank 2004).

På denne måde fremmer forhandling, tillid og samarbejde den form for læring og fleksibel tilpasning, der ofte kræves af små lande, der er aktive på globale markeder. Faktisk har økonomer erkendt, at alt andet lige, så har lande med et højt tillidsniveau tendens til at klare sig bedre økonomisk end lande med lave tillidsniveauer (Zak og Knack 2001). Et enkelt eksempel belyser dette. Under perioden med stagflation i 70'erne og de tidlige 80'ere havde lande med centraliseret korporativ forhandling større held med at kontrollere inflation og fremme vækst end lande uden sådanne institutioner (Lindberg og Mäler 1985).

På den baggrund kan vi foreløbigt konkludere. For det første at man ikke kan fremhæve én bestemt praksis som den bedste hvad angår national økonomisk præstation. Forskellige typer kapitalisme rummer hver deres institutionelle egenskaber med hensyn til at håndtere markedsudfordringer. Og hvert sæt af egenskaber kan have unikke fordele i forhold til at konkurrere i den globale økonomi. Med andre ord: LME'er, CME'er og NE'er har hver deres unikke komparative institutionelle fordele. På den ene side har LME'er typisk deres styrke i storstilet, radikal innovation. Det skyldes, at virksomheder i LME'er nemt kan afskedige og ansætte arbejdskraft, lukke produktionsfaciliteter og hurtigt overføre store mængder kapital fra én sektor til en anden uden den store modstand fra stakeholders. Dette er for eksempel nogle af årsagerne til, at USA var i stand til at lancere helt nye industrier som computere, mikrobølge-telekommunikation og bioteknologi, som har bidraget væsentligt til USA's globale konkurrenceevne. For det andet er CME'er bedre til inkrementiel innovation, såsom indføring af banebrydende teknologier, der er udviklet andetsteds, eller løbende forbedringer af eksisterende produkter og produktionsprocesser, på måder der sætter dem i stand til at levere produkter og tjenesteydelser af meget høj kvalitet, tit i relativt små partier eller specialfremstillet efter en kundes behov.⁷ Dette skyldes, at virksomheder i CME'er modtager omfattende institutionel støtte til blandt andet livslang erhvervsuddannelse og tæt samarbejde mellem ansatte og ledelse. Dette er årsagen til, at Japan og Tyskland er kendt for computerisering og anvendelse af robotter i bilproduktionen. For det tredje er NE'er bedre til at udvikle nationale strategier og fastholde disse gennem et stabilt samarbejde mellem mange aktører og dermed fleksibelt at tilpasse sig den globale økonomis krav. Men også at gøre det ved at udnytte mange af både LME'ernes og CME'ernes fordele. NE'er er både økonomisk åbne, har meget liberale arbejdsmarkeder og er samtidig gode

til inkrementel innovation. Pointen er, at vejen til succes kan være forskellig for forskellige slags kapitalisme.

For det andet: Hvad angår politikplanlægning på nationalt plan er LME'er bedre til at formulere politikker, der styrker konkurrencen, mens CME'er er bedre til at formulere politikker, der forstærker aktørernes evner inden for ikke-markedsmæssig koordinering og forhandling (Hall og Soskice 2001b, ps. 45-51), og NE'erne bedre til at forstærke aktørernes evne til at arbejde sammen og udnytte samarbejdet til en konkurrencefordel. Disse forskelle viser sig på mange måder. Eksempelvis har LME'er en tendens til at foretrække monopolpolitikker, der opretholder konkurrencen, mens CME'er ofte tillader karteldannelse (f.eks. Djelic 1998). På grund af LME'ers prioritering af markedsmæssige former for koordinering er det tilsvarende mindre sandsynligt, at de giver sig af med målrettede industripolitikker, der sigter mod at fremme bestemte branchers eller virksomheders komparative fordele, end at CME'er gør det (Katzenstein 1985). Og for så vidt at LME'er har mindre velfærdsstater og lægger mere vægt på koordinering af økonomisk aktivitet gennem markedet, har de som regel en højere grad af social ulighed end CME'er. NE'erne er således blandt de samfund i verden med størst social lighed (f.eks. United Nations 2004). Som følge heraf har vi en formodning om, at CME'er, og i særdeleshed NE'er, også baserer sig på en højere grad af social samhørighed og tillid end LME'er (f.eks. Katzenstein 2000; Zak og Knack 2001).

For det tredje udvikler alle typer kapitalisme institutionelle komplementariteter (Hall og Soskice 2001b, s. 17). Det vil sige, at alle typer kapitalisme består af komplekse grupper af politiske og økonomiske institutioner, der udvikler sig gradvist med tiden. Når først disse har udviklet sig, vil de passe sammen på en sådan måde, at én institutions virke af-

hænger af og fremmer de andres virke. De udvikler med andre ord institutioner, der indbyrdes er funktionelt afhængige.⁸ Forståelsen heraf er vigtig for offentlige og private beslutningstagere, fordi det betyder, at ændringer i én institution – især hvis de gennemføres på en radikal måde – kan udløse en række følgevirkninger, der breder sig som ringe i vandet til andre institutioner, måske med utilsigtede og uønskede konsekvenser. Endelig siges det i dag ofte, at nøglen til national økonomisk succes er at gennemføre neolibérale ideer og programmer. Som tidligere bemærket betyder det tre ting: at reducere skatter på virksomheder og investorer; at reducere velfærdsprogrammer; og endelig at reducere den bekostelige administrative byrde på virksomheder. Samlet set er antagelsen, at skattelettelser, nedskæringer i velfærden samt mindre regulering vil sænke prisen for at drive forretning, hvilket vil forbedre virksomheders konkurrenceevne og de nationale økonomier generelt.

Vor teoretiske tilgang siger noget andet! Den siger: at selv om virksomheder og nationaløkonomier kan konkurrere ud fra deres komparative omkostningsfordel, kan de også konkurrere ud fra deres komparative institutionelle fordel (Hall og Soskice 2001b). Det kan forekomme, at et land ikke er konkurrencedygtigt ud fra dets komparative omkostningsfordel, men alligevel klarer sig takket være dets komparative institutionelle profil. Institutionel konkurrenceevne kan være lige så vigtig som konkurrencedygtighed på pris. For hvorfor skulle virksomheder ellers fortsætte med at investere i lande med høje lønninger og andre omkostninger, hvis der findes andre muligheder?⁹ Hvorfor har virksomheder i lande med korporativ forhandling ellers en tendens til at støtte sociale velfærdsprogrammer for deres medarbejdere (Martin og Swank 2004)? Og hvorfor skulle virksomheder ellers forsvare medbestemmelse og samarbejdsudvalg (Thelen 2000)?

4. Dansk og amerikansk succes i 1990'erne

Påstanden om at man ikke kan fremhæve en bestemt praksis eller vej som bedre end andre, kræver en nærmere forklaring. Forskellige former for kapitalisme kan opnå sammenlignelige grader af fremgang, om end fremgangen nås ad forskellig vej. Det viser nyere danske og amerikanske erfaringer. For det første er Danmark en forhandlingsøkonomi, mens USA er en liberal markedsøkonomi. I overensstemmelse med denne karakterisering viser tabel 1, at størrelsen af statens udgifter i forhold til BNP var betydeligt højere i Danmark end den føderale regerings udgifter var i USA i 90'erne. Det samme gjorde sig gældende for sociale udgifter. Beskatningsniveauet, herunder kapitalbeskatningen, var også langt højere i Danmark end i USA. På trods heraf klarede begge lande sig bemærkelsesværdigt ens i 90'erne.

Tabel 2 sammenligner danske og amerikanske resultater på flere forskellige sociale, økonomiske og finanspolitiske områder. Blandt de sociale indikatorer ses, at selv om BNP pr. indbygger i Danmark er nogle tusind dollar lavere end i USA, ligger det stadig blandt de absolut højeste i verden. Begge lande oplevede voldsom fremgang, i særdeleshed når deres stort set identiske og meget høje placeringer på FN's Human Development Index tages i betragtning. Til gengæld overgik Danmark USA på andre områder. Her var betydeligt lavere indkomstulighed, kønsbaseret lønulighed, fattigdom og analfabetisme. Faktisk blev Danmark for nylig vurderet til at være bedst i verden med hensyn til at reducere indkomstulighed (World Economic Forum 2003, Danmarks landeprofil, s. 42).

Tabel 1. Offentligt forbrug og skatter i Danmark og USA.

	Danmark	USA
<i>Forbrug</i>		
Statens (USA: den føderale regerings; Danmark: den offentlige sektors) samlede udgifter 1998 (% BNP)	37.3%	19.9%
Statens (USA: den føderale regerings; Danmark: den offentlige sektors) samlede sociale udgifter 1998 (% BNP)	30.8%	14.5%
<i>Beskatning</i>		
Statens (USA: den føderale regerings; Danmark: den offentlige sektors) samlede provenu 1998 (% BNP)	38.5%	20.7%
Effektiv kapitalbeskatning ^a 1996	52.0%	37.0%

^a Den effektive kapitalbeskatning angiver den samlede skattebyrde for kapitalindkomst. Denne består af skatter på formueindkomst og fast ejendom plus skatter på overskud af virksomheder med og uden begrænset hæftelse plus skatter på kapitaltransaktioner og finansielle transaktioner, alle som procent af driftsoverskuddet.

Kilder: Den danske stats og den amerikanske føderale regerings provenuer og udgifter stammer fra World Bank (2001, Tabel 4.1); sociale udgifter er hentet fra OECD (2005); den effektive kapitalbeskatning er fra Swank (2004).

Tabel 2. Danmark's og USA's sociale, økonomiske og finanspolitiske resultater.

	Danmark	USA
<i>Sociale Indikatorer</i>		
BNP per capita, 1998 (1990 USD)	\$22,123	\$27,331
FN's. Human Development Index, 2002 ^a	.932	.939
Indkomstulighed, midt-1990'erne (gini)	.247	.401
Ulighed mellem køn, 2002 (kvinders indkomst i.f.t. mænd)	72%	62%
Fattigdomsrate, 2002 (% befolkning med mindre end 50% af medianindkomsten)	9.2%	17.0%
Analfabetisme 1994-1998 (% af befolkningen mellem 16-65, der er funktionelle analfabeter)	9.6%	20.7%
<i>Økonomiske Indikatorer</i>		
Gennemsnitlig vækst i BNP, 1996-2000	2.7%	4.0%
Gennemsnitlig vækst i produktiviteten 1996-2000	2.3%	2.2%
Gennemsnitlig arbejdsløshed 1996-2000	5.1%	4.6%
Gennemsnitlig inflation 1996-2000	2.3%	2.5%
<i>Finanspolitiske Indikatorer</i>		
Overskud/Underskud på statens finanser 1998 (procent af BNP)	+1.7	+0.8
Statsgæld 1998 (% af BNP)	64.0	42.8

^a Human Human Development Index er et samlet udtryk for forventet levealder ved fødsel, analfabetisme hos voksne, brutto-skoleindskrivelse og BNP per capita.

Kilder: BNP per capita stammer fra Maddison (2001, Tabel A-1c); Gini koefficienter stammer fra World Bank (Tabel 2.8); Human Development Index, fattigdomsrate, tal for analfabetisme og kønsulighed er fra United Nations (2004, s. 139, 140, 221, 249); alle økonomiske indikatorer er fra OECD (2002, Tabel 1, 13, 14, 19); alle finanspolitiske indikatorer er fra World Bank (2001, Table 4.1).

Blandt de økonomiske indikatorer afslører tabel 2, at de to lande igen lå meget tæt. Den bemærkelsesværdige undtagelse var en noget højere BNP-vækstrate i USA. Den danske vækstrate var dog også hæderlig med 2,7 procent. Ganske vist var den officielle ameri-

kanske ledighedsprocent en smule lavere, men heri er der ikke taget hensyn til, at et relativt stort antal fattige, uuddannede unge mænd – den del af befolkningen, der har størst sandsynlighed for at være arbejdsløs – sad i fængsel i USA og følgelig ikke indgik i

de officielle ledighedstal. Faktisk sad der 10 gange flere i fængsel i USA end i Vesteuropa i 90'erne. Hvis det blev taget med i betragtning, ville det amerikanske ledighedstal stige med op til et til to procentpoint, hvorefter Danmark ville have klaret sig bedre med hensyn til at nedbringe faktisk arbejdsløshed (Western og Beckett 1999). Endelig fremgår det af de finanspolitiske indikatorer i tabel 2, at Danmark havde større overskud på statsfinanserne end USA, selv om landets statsgæld i forhold til BNP var større. Danmark er desuden fortsat med at betale af på sin gæld og har bevaret et budgetoverskud på ca. 1 procent af BNP i hele 2004. I modsætning hertil har USA erstattet 90'ernes budgetoverskud med et underskud på op til 4,4 procent af BNP i 2004 – underskud, der har bidraget til en voldsom stigning i statsgælden, der ligger i omegnen af 7 billioner dollar (The Economist 2005, s. 97).

Pointen er, at to lande med yderst forskellige skatte-, velfærds- og reguleringsinstitutioner opnåede bemærkelsesværdigt ens grader af fremgang på de fleste indikatorer. Spørgsmålet bliver så, hvorfor det gik Danmark så godt, især i betragtning af, at Danmark er en betydeligt mere åben økonomi end USA.¹⁰ Som tidligere bemærket tror vi, at en stor del af Danmarks fremgang kan tilskrives den institutionelle konkurrenceevne (Campbell og Hall 2006; Pedersen 2006a, 2006b).

5. Eksempler på dansk institutionel konkurrenceevne

En komplet og systematisk analyse af Danmarks institutionelle egenskaber med hensyn til konkurrencemæssig succes ligger uden for rammerne for dette essay. Et par bør dog nævnes. Vi diskuterer arbejdsmarkedspolitik, strukturpolitik og politikker for erhvervsuddannelse og kompetenceudvikling. Derimod må diskussioner om, hvordan institutionel konkurrenceevne også kan stamme fra ting som bankbaserede investeringer, stakeholder kapitalism og lignende, vente.

Arbejdsmarkedspolitik. Dansk arbejdsmarkedspolitik har som regel bestået af en blanding af elementer fra idealtypiske LME'er og CME'er. Den danske arbejdsmarkedspolitik gennem 90'erne er blevet beskrevet som et »flexicurity«-system og består af tre grundlæggende dimensioner (Madsen 2004, 2006, Beskæftigelsesministeriet 2005).¹¹ For det første har danske ansatte i den private sektor begrænset ansættelsestryghed sammenlignet med europæisk standard. Arbejdsgivere har stor frihed til at ansætte og afskedige som reaktion på markedssignaler, hvilket er typisk for LME'er. Hvad dette angår, har Danmark og Storbritannien de mest fleksible arbejdsmarkeder i EU (World Bank 2003, s. 36). Blandt OECD-landene er det kun Ungarn, Schweiz, Irland og Storbritannien, der yder ansatte mindre beskyttelse mod afskedigelse end Danmark (OECD 2004, s. 72).¹² Som følge heraf er jobmobiliteten høj i Danmark sammenlignet med mange andre lande (Auer og Cazes 2003, tabel 2.1). For det andet tilbyder Danmark generøse arbejdsløshedsforsikringer, sygesikring og andre velfærdsydelser, som det ofte er tilfældet i CME'er, for at sikre at personer, der bliver arbejdsløse, har et socialt sikkerhedsnet, stærkt nok til at beskytte dem mod nogle af de værste problemer knyttet til arbejdsløshed. Danske arbejdsløshedsforsikringer er gavmilde sammenlignet med de fleste EU- og OECD-lande, herunder dem med omfattende velfærdssystemer som f.eks. Sverige, Tyskland og Holland (Hansen 2000, s. 33). For det tredje – hvilket igen minder om CME'er – udarbejdede Danmark i de tidlige 90'ere et sæt aktive arbejdsmarkedspolitikker, fastlagt ved lov og ved overenskomst, som hjælper ledige med at tilegne sig nye kompetencer og uddannelse, så de kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. Ledige modtager også hjælp og opmuntring til at finde og søge ledige stillinger. For så vidt at den globale økonomi stiller større krav til kvalifikationer, tilegnelse af ny viden og et fleksibelt arbejdsmarked (Powell 2001), er flexicurity-systemet velegnet til at hjælpe Danmark med at konkurrere globalt.

Som følge af arbejdsmarkedsreformer og korporativ forhandling, er vigtige dele af velfærdsprogrammerne, de aktive arbejdsmarkedspolitikker og overenskomstsyste-
met i de senere år blevet decentraliseret til regional plan og endda ned på virksomhedsplan. Dette har tilført systemet et ekstra element af fleksibilitet, som tilsyneladende passer arbejdsgivernes behov bedre – mange af dem er små og mellemstore virksomheder, som forsøger at tilpasse sig til den globale økonomi (Wilthagen og Tros 2004). Især uddannelse på det lokale arbejdsmarked er blevet tilpasset til lokale arbejdsgivers behov. Det lader således til, at det decentraliserede flexicurity-system har bidraget til Danmarks relativt lave ledighedstal i 90'erne (Madsen 2006). Pointen er naturligvis, at uden velfærdspolitikker og aktive arbejdsmarkedspolitikker og uden lønftaler og andre aftaler ville den danske økonomiske fremgang formentlig ikke have været så imponerende. Flexicurity-systemet udgør følgelig et afgørende element i Danmarks institutionelle konkurrenceevne og grundlaget for et af de mest fleksible arbejdsmarkeder blandt avancerede kapitalistiske lande (Estevez-Abe 2001, s. 154; Wilthagen og Tros 2004; Wilt-hagen 1998).

*Erhvervsuddannelses- og kompetenceudviklingspolitik.*¹³ En vigtig del af fundamentet for arbejdsmarkedsfleksibiliteten er et erhvervsuddannelsessystem, der generelt giver danske arbejdstagere et højt kvalifikationsniveau, og som gør det muligt for dem, at skifte fra et job til et andet med relativ lethed. Faktisk bruger danske arbejdstagere mere tid på uddannelses- og kompetenceudviklingsprogrammer end arbejdstagere i noget andet EU-land (EUROSTAT 2003). Der er talrige fordele ved dette system. Det gør det muligt for danske virksomheder at overlade store dele af beslutningsprocessen til de ansatte i stedet for at skulle overvåge dem på stive bureaukratiske måder (Dobbin og Boychuk 1999). Nært knyttet hertil er det forhold, at

høje uddannelsesniveauer sætter arbejderne i stand til at udvikle og anvende deres egne ideer og tage selvstændige initiativer i forbindelse med deres arbejde (Goul Andersen 2003). Denne selvstændighed kan forbedre virksomhedens effektivitet og produktivitet. Desuden fremmer det fleksibilitet og samarbejde, både mellem menige arbejdere og mellem arbejdere, ingeniører, og andre (Kristensen 1986, 2006; Kristensen og Høpner 1994). Endelig betyder et højt uddannelsesniveau, at medarbejderne let kan skifte mellem forskellige stillinger i og mellem virksomheder, hvilket også fremmer effektivitet og produktivitet.

Følgervirkningerne for konkurrenceevnen og innovationen er betydelige. Det danske erhvervsuddannelsessystem har længe gjort det muligt for arbejdstagere at tilegne sig nye kompetencer hurtigere og bredere end i mange andre lande. Dette skaber et incitament for virksomheder til teknologisk modernisering og til løbende at forbedre produktionsprocesserne og -strategierne for at forhindre, at deres bedst kvalificerede medarbejdere forlader virksomheden til fordel for mere interessante job med bedre fremtidsudsigter. Det betyder også, at virksomhedsudvikling og kompetencetilegnelse går hånd i hånd, hvilket gør det muligt for virksomheder hurtigt at lære og tilpasse sig ændrede muligheder i markedet og teknologier, hvilket igen sætter dem i stand til at udnytte små specialiserede nichemarkeder. Denne evne til læring betyder også, at det er let for dem at samarbejde med forskellige kunder, både på hjemmemarkedet og internationalt, og at forny sig som reaktion på deres krav og ønsker. Ydermere kan dette gøres med relativt lidt forskning og udvikling og uden at være stærkt afhængig af videnskabelige institutioner og ingeniører (Kristensen 1996; se også Kristensen og Zeitlin 2005).

Strukturpolitik. Udviklingen i de sidste 20 år af en strukturpolitik er måske et af de vigtig-

ste aspekter af Danmarks institutionelle konkurrenceevne (Kjær og Pedersen 2001). Med strukturpolitik mener vi samordning af politikker på tværs af en lang række politikområder (industri, velfærd, regulering, miljø, arbejdsmarked, erhvervsuddannelse osv.) på måder, der er rettet mod at forbedre konkurrenceevnen for økonomien som helhed. Dette skal ikke forveksles med det, der normalt kaldes industripolitik – anvendelsen af regulatoriske, finanspolitiske og andre politikker, der mere snævert er rettet mod at forbedre specifikke branchers eller virksomheders konkurrenceevne.

Udviklingen af strukturpolitikken skete over en lang historie, der startede i 70'erne og stadig er i gang. I slutningen af 70'erne forsøgte regeringen at udtænke en teknologipolitik, der skulle forbedre danske virksomheders teknologiske kapaciteter og dermed deres konkurrenceevne. I overensstemmelse med traditionelle former for industripolitik bestod denne af programmer, der enten var rettet mod bestemte brancher, f.eks. ved at opmuntre dem til at indføre nye produktionsteknologier, eller mod udvikling og forbedring af teknologier i sig selv og indebar ofte forskellige former for samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Den underliggende antagelse var, at Danmarks konkurrencemæssige position led under utilstrækkelig teknologisk udvikling. Fra midten af 80'erne lanceredes en bredere definition af Danmarks konkurrencemæssige problemer. Centralt stod begrebet strukturel konkurrenceevne, gennem hvilken dansk økonomis konkurrenceevne blev betragtet som forbundet til et meget bredere sæt af problemer og politikområder (Pedersen et al. 1992). Disse omfattede ikke blot utilstrækkelig teknologisk modernisering, forskning og udvikling, men også danske virksomheders skadelige orientering mod at producere til markeder med lav vækst i stedet for til markeder med høj vækst, foruden en generel mangel på tilpasningsevne og innovation. Mange argumenterede for,

at disse problemer kun kunne løses ved en koordineret indsats på flere områder end blot industripolitikken, og mente at politikdannelsen og især den politiske implementeringsproces havde behov for at blive decentraliseret og på andre måder reformeret. Som følge heraf var der sidst i 80'erne en stigning i lokale og regionale industri- og strukturpolitiske initiativer (Amin og Thomas 1996; Pedersen et al. 1992). De omfattede samordning af industripolitik med politikker fra andre områder, såsom arbejdsmarkedspolitik, forsknings- og udviklingspolitik, erhvervsuddannelsespolitik, beskæftigelsespolitik og administrative reformer inden for den offentlige sektor (Madsen 2003). Begrebet strukturelle problemer førte til et skift i orientering fra blot at fjerne forhindringer for vækst og tilpasning til proaktivt at forbedre konkurrenceevnen for det danske samfund som helhed. Opmærksomheden blev rettet mod den private sektor, men også mod den offentlige. Strukturpolitikken blev set som en løbende, samtidig og integreret tilpasning af den offentlige og den private sektor.

Et godt eksempel er moderniseringen af den offentlige sektor. Flere programmer og planer blev iværksat for at fremme nye former for styring af den offentlige sektor, herunder indføring af økonomistyring ved hjælp af mål-, ramme- og resultatkrav. Desuden blev indført nye relationer mellem offentlige og private organisationer, herunder forsøg med at udlicitere offentlig service til den private sektor, forskellige former for privatisering af offentlige forsyningsselskaber samt oprettelse af kontraktmæssige ordninger mellem ministerier og styrelser (Lægheid og Pedersen 1994, 1996; Jacobsson et al. 1999). Alt i alt var strukturpolitikken et forsøg på at forbinde og koordinere forandringer i ét politikområde med forandringer i andre for derved at forbedre Danmarks institutionelle konkurrenceevne i det lange løb (Pedersen 2006a).

6. Konklusion

Vi har argumenteret for, at Danmarks fremgang bl.a. skyldes landets institutionelle konkurrenceevne. Der er behov for yderligere forskning for at opnå en bedre forståelse af samtlige de fordele, der er knyttet til Danmarks nøgleinstitutioner. Det ville også føre til en bedre forståelse af de mulige ulemper ved det nuværende danske system. CME'er, LME'er og NE'er udviser både komparative institutionelle fordele og ulemper. Den eneste måde, vi kan påbegynde en afklaring af disse ting på, er gennem systematiske komparative analyser af forskellige lande, deres institutioner og forholdet mellem disse institutioner og social, økonomisk og finansiell formåen. Der er også behov for yderligere undersøgelser af mulige alternative forklaringer på Danmarks fremgang. For eksempel kan det argumenteres, at eftersom Danmark og USA har forskellige institutionelle arrangementer, men samtidig ret ens niveauer af fremgang, har institutioner i virkeligheden ikke meget at gøre med et lands konkurrencedygtighed. Måske har de to lande nogle betingelser til fælles, der endnu ikke er identificeret, men som er årsag til fremgangen i begge lande? En oplagt mulighed er pengepolitik! I begge lande blev renten holdt lavt i 90'erne, og som alle ved, er en lav rente med til at skabe vækst, fordi den giver adgang til billig kapital for forbrugere og investorer. Men det er ingen garanti for fremgang! Navnlig er en lav rentesats i sig selv ingen garanti for, at virksomheder vil låne, eller for, at de – såfremt de låner – investerer klogt. Endvidere var renten lav i mange lande i EU i denne periode, uden at de af den grund oplevede en nær så stærk økonomisk fremgang som Danmark og USA. Så selv om pengepolitik kan have bidraget til den økonomiske fremgang, er det ikke den eneste – endsige den vigtigste – faktor. Under alle omstændigheder er vort argument todelt. For det første siger vi ikke, at institutioner nødvendigvis er det eneste grundlag for et lands fremgang. Andre faktorer kan meget vel spille ind. For

det andet er der brug for mere forskning for at kunne afgøre hvorvidt et lands fremgang skyldes de institutionelle arrangementer eller noget andet.

Som vi har sagt, afhænger små kapitalistiske landes succes i stadig højere grad af deres evne til at lære og være fleksible. Det er imidlertid vigtigt at huske, at kollektiv læring, fleksibilitet og økonomisk fremgang ofte har rødder i en underliggende normativ konsensus i disse lande, som sætter arbejdsgiver- og arbejdstagergrupper samt andre i stand til at arbejde sammen mod et fælles mål (Katzenstein 2000; Zak og Knack 2001; se også Putnam og Goss 2002, ps. 5-7). Igenem årene har danske beslutningstagere dyrket konsensus og social solidaritet blandt forskellige status- og klassegrupper for at kunne hamle op med geopolitiske og senere hen internationale økonomiske udfordringer (Campbell et al. 2006). Dette har indbefattet udvikling og modifikation af indbyrdes afhængige velfærds- og arbejdsmarkedsinstitutioner (Campbell et al. 2006). Denne pointe relaterer sig direkte til spørgsmålet om den danske samfundsmodels fremtid. Er fortidens succes, nok til at sikre fremtidens? Den relaterer sig også direkte til de danske ledes rolle. I de sidste par årtier har ledere – både i den offentlige og den private sektor – forsøgt at lære, hvilke politikker der virker godt og mindre godt i forhold til at forbedre landets konkurrenceevne. De har samtidig via Velfærdskommission og Globaliseringsråd søgt at opbygge en indsigt i, hvilke udfordringer fremtiden stiller samfundsmodellen overfor.

For at kaste lys over dette vil vi tilføje en sidste dimension til diskussionen af institutionel konkurrenceevne. Tag et lands vidensregime. Et vidensregime består af tre dele: (1) vidensprocessen – hvordan kollektiv viden dannes og ændres? (2) vidensorganisation – hvordan vidensdannelsen er organiseret nationalt? og (3) vidensindholdet – den type viden, der dannes (Pedersen 2006b). Pointen

er, at der formentlig er knyttet et bestemt vidensregime til den danske forhandlingsøkonomi og dermed den viden, der dannes som grundlag for politiske beslutninger og samordning af politikker. Ydermere påvirker den type vidensregime, der findes i Danmark, hvilke økonomiske paradigmer (vidensindhold), der udgør grundlaget for makro- og mikroøkonomiske beslutninger. Og hermed også hvilke forestillinger om fremtidens udfordringer der tages alvorligt, og hvilke der ikke gør det. Følgelig findes der flere årsager til, hvorfor vidensregimer er vigtige.

For det første tror vi, at forhandlingsøkonomier er mere følsomme over for politiske og andre beslutninger end andre typer økonomier. Ikke alene er indsatsen højere – en hel nations overlevelse, herunder befolkningens økonomiske vækst og velfærd, er på spil. Derudover afhænger beslutningsdannelse også af ledernes evne til at fortolke samtidens økonomiske og andre vilkår for at handle, og til at gøre dette på en måde, der fører frem til vellykkede nationale strategier. Endelig er Danmark som et lille land tvunget af omstændighederne til at tilpasse sig geopolitiske beslutninger truffet af store lande og til at tilpasse sig økonomiske tendenser, der påvirkes af multinationale selskaber og internationale organisationer. Derfor opererer forhandlingsøkonomier måske mere end liberale og koordinerede økonomier i et højrisiko-miljø – en hel økonomis fremtidige skæbne afhænger af ledernes evne til at udvikle nationale tilpasningsstrategier gennem at skabe den rigtige viden om hvilke udfordringer, der skal løses. Argumentet kan uddybes i denne retning: I forhandlingsøkonomier mere end i andre økonomier er det livsvigtigt, hvad det er for en viden, der lægges til grund for tilpasningsstrategier. En sådan viden måde være baseret på scenarier over sandsynlig udvikling på udpegede parametre, herunder teknologiudvikling, omkostningsforhold, markedsudvikling, international regulering m.v. Den må også være systematisk, dvs. være ba-

seret på komparative data, mellem lande og over tid. Og så videre. Hurtige kig i krystal-kuglen, ligesom ensidige eller usystematiske udsagn er livsfarlige. I forhandlingsøkonomier er der mere på spil end i andre økonomier. Et helt lands og dets befolknings velfærd er på spil, og ikke blot en virksomheds fremtid eller formuen hos en ejerkreds.

For det andet er vi overbeviste om, at dette element af højt spil afslører sig i selve den måde viden er organiseret på i Danmark. I modsætning til andre lande er det danske vidensregime karakteriseret ved tre processer. Den første er læring. Læring handler om fortolkning og overvågning. I Danmark indbefatter det, hvordan overvågningen af den globale økonomis udvikling og fortolkning af de nationale udfordringer i den sammenhæng har udviklet sig til en bestemt forestilling eller et bestemt økonomisk paradigme kaldet den samfundsøkonomiske forestilling, som alle væsentlige økonomiske og politiske beslutningstagere tænker, overvåger og fortolker indenfor og refererer til, når de træffer beslutninger (Pedersen 2000). Hvis den danske forhandlingsøkonomi er udstyret med mekanismer, der fremmer forandring og tilpasning, er det formentlig, fordi der er udviklet en sådan kollektiv forestilling, der gør det muligt, at læring kan ske inden for rammer, der er kollektive og indbefatter alle de vigtigste aktører. Vidensdannelsen er således kollektiv, fordi den foregår inden for rammerne af en fælles samfundsøkonomisk forestilling. Den er også kumulativ, fordi al erfaring lagres i samme forestilling, og derfor bliver til en kollektiv hukommelse. Den vigtige pointe er dog, at et forhandlet vidensregime – i modsætning til et idealtypisk liberalt vidensregime – ikke er individuelt, men kollektivt; ikke er privat, men offentligt; og ikke er situationsbetinget, men filtreret gennem fortidens kollektive erfaringer.

Ledelse er den anden proces. Ledelse handler om, hvordan viden udnyttes. I den danske

forhandlingsøkonomi benyttes den kollektive hukommelse til at træffe beslutninger, hvori kollektive interesser kombineres med særinteresser. Sådan er det sket gentagne gange siden 2. verdenskrig, men måske især i tiden fra midten af 80'erne og frem til i dag. Der er ingen tvivl om, at dansk økonomis aktuelle succes afhænger af den reformbølge der startede med fastkurspolitikken i 82, blev videreført med budgetstyringen af de offentlige udgifter fra 84, og kartoffelkuren i 86, fortsatte med fælleserklæringen på arbejdsmarkedet 87, og blev ført videre af de socialdemokratiske regeringer i 90'erne med gentagne arbejdsmarkedsreformer, fortsat stram budgetstyring af den offentlige sektor, samt omlægninger i efterlønsordninger i 98, og så videre. Denne kontinuerede reformering, på tværs af regeringer og stabilt over tid, er den første årsag til, at lederskab er vigtigt i en forhandlingsøkonomi – de mange særinteresser skal forenes til én fælles interesse og fællesinteressen skal fastholdes ligegyldigt regeringssammensætning og flertalskoalitioner. En anden årsag er, at denne fælles interesse skal formuleres ud fra en fortolkning af, hvad der skal til, for at landet kan tilpasse sig udviklinger i den globale økonomi og det geopolitiske miljø. I dag er dansk politik desuden fremtidsorienteret, da videnskannere forsøger at forudse, hvordan den åbne og sårbare politiske økonomi bedst kan tilpasse sig globale vilkår i forandring. Lederskab i Danmark er derfor en kollektiv kunst, der ikke alene er baseret på personlig erfaring eller intuition, men på en kollektiv hukommelse, der bruges til at udvikle aggregerede og systematiske politikforskrifter om fremtiden. At træffe beslutninger for en hel økonomi med konsekvenser for en hel befolkning, ved at aggregerer mange forskellige interesser og koordinere et antal forskellige politikområder, gennem et altomfattende sæt strukturpolitikker, baseret på information, der er grundlæggende usikker og rettet mod fremtiden, indebærer selvsagt en betydelig grad af højt spil, hvilket måske gør lederskab endnu me-

re vanskeligt – og vigtigt – i Danmark end i andre samfundstyper.

Sluttelig er den tredje proces samordning. Samordning er det ultimative formål med læring og ledelse. Samordning opstår, når et stigende antal politikker koordineres, og når flere politikker er samordnet i samfundsmæssige aftaler eller via forhandlingsspil (Pedersen 2006a), så de bliver strategier for national handling. I den danske forhandlingsøkonomi fungerer samordning på mange planer. Faktisk kræver beslutningsdannelse, at man på samme tid holder sig de overnationale, nationale og lokale niveauer, foruden individuelle selskabers niveau for øje (Martin og Swank 2004).

Noter

1. Denne artikel er en omredigeret version af analyse udarbejdet for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Juli 2005.
2. Noget af materialet i dette essay er hentet fra Campbell (2004) og Campbell et al. (2006) samt fra Pedersen (2006a og b).
3. Med »økonomisk globalisering« menes den øgede bevægelighed for kapital, arbejdskraft, varer og tjenesteydelser på tværs af landegrænser.
4. Et lignende argument er tidligere blevet fremsat af venstreorienterede akademikere (f.eks. Block 1980; Kalecki 1971; Lindblom 1977; Prezwoński og Wallerstein 1988).
5. Termen institutionel konkurrenceevne er bredt anvendt til forskellige formål og på grundlag af forskellige teoretiske tilgange. Internationale organisationer har længe anvendt termen. Her skal alene refereres til European Commission 2002. Ud fra en transaktions teoretisk tilgang er termen anvendt i Danmark af Thomsen (1995).
6. Tænketanke i CME- og især NE-kontekst minder ikke meget om tænketanke i LME'er. I LME'er, som f.eks. USA og Storbritannien, er tænketanke langt mere partipolitiske eller ideologisk orienterede og søger aktivt at fremme bestemte politiske standpunkter, og gør ingen større indsats for at søge at skabe politisk konsensus (Stone 1996). LME-tænketanke er ikke »forhandlende« på en vidtfavnende og kooperative måde. I modsætning

hertil er tænketanke i CME'er mindre politisk færdige og mere forhandlende (f.eks. Mentzel 1999).

7. Denne innovative egenskab omtales ofte som enten fleksibel specialisering (Piore og Sabel 1984) eller differentieret kvalitetsproduktion (diversified quality production) (Streeck 1991).
8. Dette er ikke ensbetydende med, at institutioner er funktionelle i betydningen, at de nødvendigvis giver garanti for det mest effektive resultat. Det betyder kun, at den ens virke er afhængig af de øvriges fortsatte virke. Dette gælder for såvel LME'er som CME'er og NE'er.
9. For nylig har nogle kinesiske tøjproducenter givet afkald på fordelene ved billig hjemlig arbejdskraft og outsourcet produktionen af kvalitetstøj som silkebluser og kjoler til Italien, for ganske vist er italienske arbejdere dyrere, men de er også dygtigere og tager kvalitetskontrollen alvorligt, når det handler om at bearbejde disse fine materialer, takket være omfattende lærepladsprogrammer (Harney 2005)
10. I 1999 udgjorde handel med varer 67,8 procent af BNP i Danmark sammenlignet med kun 19,8 procent i USA. Ligeledes udgjorde udenlandske direkte bruttoinvesteringer 13,3 procent af BNP i Danmark og kun 5,2 procent af BNP i USA. Og private brutto-kapitalbevægelser over grænserne udgjorde 25,4 procent af Danmarks BNP og kun 13,6 procent i USA (World Bank 2001, tabel 6.1).
11. En detaljeret diskussion af flexicurity-systemets mange dimensioner findes i Wilthagen og Tros (2004) og Ferrera et al. (2001).
12. Det samme gør sig ikke gældende for ansatte i den offentlige sektor, som er vanskeligere at afskedige på grund af en række juridiske og kontraktmæssige beskyttelser.
13. Vi er Peer Hull Kristensen tak skyldig for hans hjælp med dette afsnit.

Litteratur

- Albert, Michel. 1993. *Capitalism vs. Capitalism*. New York: Four Walls Eight Windows.
- Amin, Ash og Damian Thomas. 1996. »The Negotiated Economy: State and Civic Institutions in Denmark.« *Economy and Society* 25(2): 255-81.
- Auer, Peter og Andrine Cazes. 2003. *Employment Stability in an Age of Flexibility*. Geneva: International Labor Organization.

- Beskæftigelsesministeriet. 2005. *Flexicurity*. Udfordringer for den danske model. København.
- Block, Fred. 1980. »Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects.« s. 227-40 i *The Socialist Register*, 1980, redigeret af Ralph Miliband og John Saville. London: The Merlin Press.
- Cameron, David. 1978. »The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis.« *American Political Science Review* 72:1243-61.
- Campbell, John L. 2004. *Institutionel forandring og globalisering*. København: Akademisk Forlag.
- Campbell, John L. og John A. Hall. 2006. »The State of Denmark: Small States, Corporatism, and the Varieties of Capitalism.« I *National Identity and The Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, redigeret af John L. Campbell, John A. Hall, og Ove K. Pedersen. Montreal: McGill-Queen's University Press og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Campbell, John L., John A. Hall, og Ove K. Pedersen, (red.). 2006. *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Crouch, Colin og Wolfgang Streeck, (red.). 1997. *Political Economy of Modern Capitalism*. Thousand Oaks: Sage.
- Crouch, Colin. 2005. *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.
- Djelic, Marie-Laure. 1998. *Exporting the American Model: The Postwar Transformation of European Business*. New York: Oxford University Press.
- Dobbin, Frank og Terry Boychuk. 1999. »National Employment Systems and Job Autonomy: Why Job Autonomy is High in the Nordic Countries and Low in the United States, Canada and Australia.« *Organization Studies* 20(2):257-292.
- Dore, Ronald. 2000. *Stock Market Capitalism, Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*. New York: Oxford University Press.
- European Commission, 2002. *European Competitiveness Report*, SEC(2002) 528
- The Economist. 2005. »Economic and Financial Indicators.« April 16-22, s. 96-97.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen, og David Soskice. 2001. »Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State.« s. 145-83 i *The Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative*

- Advantage, redigeret af Peter A. Hall og David Soskice. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck, og Martin Rhodes. 2001. »The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy.« I *The Global Third Way Debate*, redigeret af Anthony Giddens. Cambridge: Polity Press.
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Goul Andersen, Jørgen. 2003. *Over-Danmark og Under-Danmark. Ulighed, Velfærdsstat og Politisk Medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hall, Peter A. og David Soskice, (red.). 2001a. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- . 2001b. »An Introduction to Varieties of Capitalism.« s. 1-70 i *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, redigeret af Peter A. Hall og David Soskice. New York: Oxford University Press.
- Hansen, Hans. 2000. *Elements of Social Security*. København: The Danish National Institute of Social Research.
- Harney, Alexandra. 2005. »Mass Production Meets Quality Control.« *Financial Times*, Maj 18, Special Report on Business of Luxury, s. 5.
- Hollingsworth, J. Rogers og Robert Boyer, (red.). 1997. *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben og Thomas R. Cusak. 2000. »The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?« *World Politics* 52: 313-49.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægheid og Ove K. Pedersen, (red.). 1999. *Fra Opbygning til Ombygning i Staten*, vol. 3 i *Nordisk Projekt*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Kalecki, Michael. 1971. »Political Aspects of Full Employment.« s. 138-45 i *Selected Essays on the Dynamics of Capitalist Economy*, redigeret af Michael Kalecki. New York: Cambridge University Press.
- Katzstein, Peter J. 2002. »Small States and Small States Revisited.« Upubliceret manuskript, Department of Government, Cornell University.
- . 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1984. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kenworthy, Lane. 2005. »Institutional Coherence and Macroeconomic Performance«. Upubliceret manuskript, Department of Sociology, University of Arizona, July 15.
- Kristensen, Peer Hull. 2006. »The Danish Business System Transforming Towards the New Economy.« I *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, redigeret af John L. Campbell, John A. Hall, og Ove K. Pedersen. Montreal: McGill-Queen's University Press og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, Peer Hull. 1996. »On the Constitution of Economic Actors in Denmark: Interacting Skill Containers and Project Coordinators.« I *The Changing European Firm: Limits to Convergence*, redigeret af Richard Whitley og Peer Hull Kristensen. London: Routledge.
- Kristensen, Peer Hull. 1986. *Teknologiske Projekter og Organisatoriske Processer*. Roskilde: Forlaget for Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Kristensen, Peer Hull og James Høpner. 1994. *Fleksibilitetens Strukturform-Efteruddannelse, Virksomhedsorganisation og Arbejdskarriere i Danmark*. København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Kristensen, Peer Hull og Jonathan Zeitlin. 2005. *Local Players in Global Games: The Strategic Constitution of a Multinational Corporation*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjær, Peter og Ove K. Pedersen. 2001. »Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy.« s. 219-248 i *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, redigeret af John L. Campbell og Ove K. Pedersen. Princeton: Princeton University Press.
- Lindberg, Leon N. og Charles S. Maier, (red.). 1985. *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lindblom, Charles. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lægheid, Per og Ove K. Pedersen, (red.). 1996. *Integration og Decentralisering*, vol. 2 i *Nordisk Projekt*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

- Lægheid, Per og Ove K. Pedersen, (red.) 1994. Forvaltningspolitik i Norden, vol. 1 i Nordisk Projekt, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: A Millenium Perspective*. Paris: OECD
- Madsen, Per Kongshøj. 2006. »How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labor Market in a Scandinavian Welfare State.« I *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, redigeret af John L. Campbell, John A. Hall, og Ove K. Pedersen. Montreal: McGill-Queen's University Press og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- _____. 2004. »The Danish Model of Flexicurity: A paradise-With Some Snakes.« s. 243-65 i *Labour Market and Social Protections Reforms i International Perspective*, redigeret af Hedva Sarfati og Giuliano Bonoli. Aldershot: Asgate.
- _____. 2003. »Flexicurity Through Labor Market Policies and Institutions in Denmark.« I *Employment Stability in an Age of Flexibility*, redigeret af Peter Auer og Sabine Cazes. Geneva: International Labor Organization.
- Martin, Cathie Jo og Duane Swank. 2004. »Does the Organization of Capital Matter?« *American Political Science Review* 98:593-611.
- McKenzie, Richard og Dwight R. Lee. 1991. *Quick-silver Capital: How the Rapid Movement of Wealth Has Changed the World*. New York: Free Press.
- Mentzel, Maarten. 1999. »Think Tanks, Policy-Making, and a Dutch Advisory Council.« *Science and Public Policy* 26(3)171-78.
- Molina, Oscar og Martin Rhodes. 2002. »Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept.« *Annual Review of Political Science* 5:305-31.
- OECD. 2005. *OECD Fact Book, 2005*. Paris: OECD.
- _____. 2004. *Employment Outlook, 2004*. Paris: OECD.
- _____. 2002. *World Economic Outlook, No. 72*. Statistical annex. Paris: OECD.
- Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State*. New York: Free Press.
- _____. 1990. *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Harper Collins.
- Pedersen, Ove K. 2006a. »Denmark's Negotiated Economy.« I *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, redigeret af John L. Campbell, John A. Hall, og Ove K. Pedersen. Montreal: McGill-Queen's University Press og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- _____. 2006b. »Denmark-An Ongoing Experiment.« I *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, redigeret af John L. Campbell, John A. Hall, og Ove K. Pedersen. Montreal: McGill-Queen's University Press og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- _____. 2000. »Den samfundsøkonomiske forvaltning – om forvaltning og interesseorganisationer.« s. 127-150 i *Stat, Forvaltning og Samfund efter 1950*, redigeret af Peter Bogason, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- _____. 1993. »The Institutional History of the Danish Polity: From a Market and Mixed Economy to a Negotiated Economy.« s. 277-300 i *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, redigeret af Sven-Erik Sjöstrand. New York: M.E. Sharpe.
- Pedersen, Ove K., Niels Å. Andersen, Peter Kjær og John Elberg. 1992. *Privat Politik: Projekt Forhandlingsøkonomi*. København: Samfundslitteratur.
- Piore, Michael J. og Charles F. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Powell, Walter W. 2001. »The Capitalist Firm in the Twenty-First Century.« s. 33-68 i *The 21st Century Firm*, redigeret af Paul DiMaggio. Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam og Michael Wallerstein. 1988. »Structural Dependency of the State on Capital.« *American Political Science Review* 82:11-31.
- Putnam, Robert D. og Kristin A. Goss. 2002. »Introduction.« s. 3-20 i *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, redigeret af Robert D. Putnam. New York: Oxford University Press.
- Roe, Mark J. 2003. *Political Determinants of Corporate Governance: Political Context, Corporate Impact*. New York: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C.. 1979. »Still the Century of Corporatism?« s. 7-52 i *Trends Toward Corporatist Intermediation*, redigeret af Philippe Schmitter og Gerhard Lehmbruch. Beverly Hills: Sage.
- _____. og Gerhard Lehmbruch, (red.) 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Senghass, Dieter. 1985. *The European Experience: A Historical Critique of Development Theory*. Leamington Spa, U.K.: Berg.

- Shonfield, Andrew. 1965. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. New York: Oxford University Press.
- Stone, Diane. 1996. *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.
- Streeck, Wolfgang. 1997. »Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism.« s. 197-219 i *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, redigeret af J. Rogers Hollingsworth og Robert Boyer. New York: Cambridge University Press.
- . 1991. »On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production.« s. 21-61 i *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*, redigeret af Egon Matzner og Wolfgang Streeck. Aldershot: Edward Elgar.
- Swank, Duane. 2004. »The Spread of Neoliberalism: U.S. Economic Power and the Diffusion of Market-Oriented Tax Policy.« Center for European Studies Working Paper No. 120. Cambridge: Harvard University.
- . 2002. *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. 2000. »Why German Employers Cannot Bring Themselves to Dismantle the German Model.« s. 138-169 i *Unions, Employers and Central Banks*, redigeret af Torben Iversen, Jonas Pontousson og David Soskice. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomsen, Steen. 1995. »Erhvervspolitisk og Institutionel Konkurrenceevne.« *Økonomi og Politik* 2:23-31.
- Traxler, Frans, Sabine Blaschke, og Bernhard Kittle. 2001. *National Labor Relations in Internationalized Markets*. New York: Oxford University Press.
- United Nations. 2004. *Human Development Report, 2004*. New York: United Nations.
- Visser, Jelle og Anton Hemerijck. 1997. *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Western, Bruce og Katherine Beckett. 1999. »How Unregulated is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution.« *American Journal of Sociology* 104:1030-1060.
- Wilhagen, Ton. 1998. *Flexicurity-A New Paradigm for Labor Market Policy Reform?* Discussion paper FA I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Wilhagen, Ton og Frank Tros. 2004. »The Concept of »Flexicurity«: A New Approach to Regulating Employment and Labor Markets.« *Transfer* 2:4.
- World Bank. 2005. »Data and Statistics-Health.« April 22. (www.worldbank.org/data/databytopic.html.)
- . 2004. *Doing Business, 2004: Understanding Regulation*. Washington D.C.: World Bank.
- . 2001. *World Bank Development Indicators*. Washington D.C.: World Bank.
- . 1998. *World Development Indicators*. Washington D.C.: World Bank.
- World Economic Forum. 2003. *Global Competitiveness Report, 2003-2004*. Geneva: World Economic Forum.
- Zak, Paul J. og Stephen Knack. 2001. »Trust and Growth.« *The Economic Journal* 111(April):295-321.
- Zeitlin, Jonathan. 2003. »Introduction: Governing Work and Welfare in a New Economy-European and American Experiments.« s. 1-32 i *Governing Work and Welfare in a New Economy*. New York: Oxford University Press.
- Zysman, John. 1983. *Governments, Markets, and Growth*. Ithaca: Cornell University Press.

Velfærdsstat og global konkurrence: Sætter globaliseringen den danske velfærdsmodel under pres?

Af Jørgen Goul Andersen, Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Aalborg Universitet

1. Indledning

Selv om man i Danmark omtaler globaliseringen mere som en udfordring end som en trussel, har det dog været en udbredt opfattelse, at globaliseringen kan sætte velfærdsstaten under et vist pres. F.eks. argumenterede Velfærdskommissionens slutrapport (2005b) bl.a. for, at det danske arbejdsmarked og skattesystem kunne komme under pres, selv om man i øvrigt ikke så globaliseringen som uforenelig med en stor offentlig sektor. Velfærdskommissionens fortælling var en light-version i forhold til mere neoliberale udlægninger, men den var alligevel præget af et ret endimensionalt perspektiv på, hvad der lønner sig i den globale konkurrence. Og det var en ikke helt ringe del af kommissionens konkrete reformforslag, der blev hængt op på globaliseringsudfordringen.

Det er i overensstemmelse med hovedstrømmen inden for økonomisk teori i 1990'erne. Men ud fra disse teorier er det overraskende, at velfærdsstaterne hidtil ikke har udvist større konvergens i tilpasningen til globaliseringen (Pierson, 2001; Swank, 2002). Det må

også undre, at de nordiske lande slet ikke synes pressede af globaliseringen, selv om de forsynder sig mere end de fleste mod gængse økonomiske anbefalinger (OECD, 2005a: 126-135). Tværtimod har Norden siden 1995 outperformat resten af Europa på vækst og beskæftigelse. Der må være et eller andet, disse lande gør rigtigt,

Karakteristisk nok stillede Velfærdskommissionen aldrig spørgsmålet om, hvorfor den danske velfærdsstat – tilsyneladende – fungerer så godt økonomisk. Hvad er den danske velfærdsstats »komparative fordele« i den globale konkurrence? Her kunne man have hentet inspiration inden for nyere politisk økonomi, der netop har betonet de institutionelle forskelle mellem velfærdsstaterne og samspillet mellem velfærdsstaten og de økonomiske og ikke-økonomiske omgivelser (Hall & Soskice, 2001; Estvez-Abe et al., 2001; Esping-Andersen et al., 2002; Iversen, 2005; Bredgaard et al., 2005). Ud fra sådanne teorier kan nogle af den danske velfærdsstats »problemer« i forhold til globaliseringen måske snarere være en del af løsningen –

vel at mærke en del af løsningen på de *økonomiske udfordringer* og ikke kun de sociale.

Nærværende artikel skal dog først og fremmest argumentere empirisk for, at den danske velfærdsmodel i hvert fald ikke er nogen negativ konkurrenceparameter i forhold til globaliseringen. Dermed viser den danske og de nordiske velfærdsstater et alternativ til den sti, de angelsaksiske velfærdsstater har fulgt. De kontinentaleuropæiske velfærdsstater synes fanget i noget større problemer – selv om man skal være varsom med at ekstrapolere ud fra den aktuelle økonomiske situation. Der kan også argumenteres for, at de(n) nordiske velfærdsmodel(ler) direkte er en *positiv* konkurrenceparameter i den globale konkurrence og er en del af forklaringen på, at disse økonomier har klaret sig så godt i perioden 1995-2005. Men her er der trods alt mange alternative og supplerende forklaringer.

Efter en kort diskussion af globaliseringsbegrebet sætter artiklen fokus på de mekanismer, der teoretisk kunne give velfærdsstaten problemer i forbindelse med globaliseringen. Derefter diskuteres det, om den danske velfærdsstat er eller kommer under pres på de nævnte områder. Det påpeges, at der både er empiriske og logiske mangler i argumentationen, ikke mindst omkring skatteobjekters mobilitet. Herefter diskuteres mulige forklaringer på, at den danske velfærdsstat tilsyneladende klarer sig så godt økonomisk.

2. En note om aldringen

Den anden hovedudfordring for velfærdsstaterne – de demografiske ændringer med et stigende antal ældre – skal ikke diskuteres nærmere her. Blot skal det bemærkes, at de skandinaviske velfærdsstater også her ligger meget lunt i svinget. Det skyldes for det første, at de alle har været proaktive mht. at tilpasse pensionssystemerne (i Danmark med bl.a. arbejdsmarkedspensioner, ATP, SP og anden pensionsopsparing, der indebærer, at statens nettoudgifter til pension, fraregnet stigende

skattebetaling, ikke vil stige i nævneværdigt omfang som andel af BNP – i øvrigt er folkepensionens andel af BNP fra 1970 til 2003 faldet fra 5.6 til 4.5 pct. af BNP, jf. Det Økonomiske Råd, 2005: 105). For det andet har alle de skandinaviske lande fastholdt en fertilitet, der ligger pænt over det europæiske gennemsnit; dermed forbliver disse landes befolkninger relativt yngre end navnlig de central- og sydeuropæiske lande. Dette har igen forbindelse med, at velfærdsstaten i markant højere grad end i andre lande har overtaget omsorgsopgaver fra familien og dermed gjort det muligt for kvinderne både at arbejde og have et pænt antal børn – og fertilitetstallene underdriver (ligesom i andre lande) de reelle fødselstal en hel del, fordi de også afspejler udskydelsen af fødsler. Over livsforløbet ligger de etnisk danske kvinder stadig på ca. 1.9 barn pr. kvinde og indvandrere lidt højere.

Det offentliges overtagelse af omsorgsopgaver er, som vi skal se, også en vigtig international konkurrenceparameter. Det har i øvrigt ført til en ekstraordinær vækstrate i de offentlige serviceudgifter, som må antages at tage af fremover. Bl.a. Velfærdskommissionen har ofte tolket de stigende serviceudgifter som en velstandseffekt, men bortset fra stigende uddannelse må væksten navnlig tilskrives den ændrede arbejdsdeling mellem stat og familie, som nu er stort set tilendebragt (Borchorst & Goul Andersen, 2006). På et område som sundhed, hvor man skulle forvente en særlig kraftig velstandseffekt på udgifterne, er udgiften målt som andel af BNP i dag nogenlunde som i 1972/73 – og lavere end i 1981 (Goul Andersen, 2004a,b). Derfor er det ikke realistisk at forvente, at velstandsudviklingen i sig selv vil lægge noget større pres på serviceudgifterne fremover. Selv Velfærdskommissionens beregninger af de demografisk afledte udgiftsstigninger frem til 2045 kan på ingen måde betegnes som skræmmende (nogle få pct. af BNP), og de bygger i øvrigt i mange henseender på unødigt pessimistiske forudsætninger (Goul Andersen, 2006a). Det

udelukker ikke, at det kan være en god idé at øge tilbagetrækningsalderen i takt med stigende levealder, og det er da også allerede i fuld gang: Danmark og Finland er i forvejen de lande, der har den største fremgang i tilbagetrækningsalderen, og de nordiske lande (minus Finland) har sammen med Schweiz den højeste tilbagetrækningsalder i Europa. Danmark ligger på en andenplads i EU næst efter Sverige. I relation til de demografiske udfordringer er de nordiske lande overalt anerkendt som forbilleder i Europa – men spørgsmålet er så, hvordan de er indrettet til at klare globaliseringsudfordringerne.

3. Globaliseringspres mod velfærdsstaten?

Økonomisk globalisering henviser først og fremmest til øget frihandel (frem mod globale varemarkeder), øgede direkte udenlandske investeringer (mod transnationale virksomheder) og frie kapitalbevægelser (mod integrerede globale finansmarkeder). Vi kommer ikke i denne artikel ind på indvandringen fra såkaldt »mindre udviklede lande«, der er et vigtigt problemfelt for sig (se Goul Andersen, 2005a).

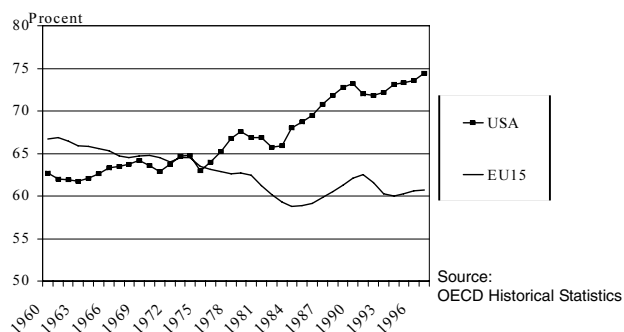
Som påpeget af skeptikere er globalisering hverken et nyt fænomen eller nogen naturlov. I sidste del af 1800-tallet foregik der en revolution i teknik, samfærdsel og kommunikation samt en ekspansion af verdenshandelen, som kan minde om i dag. Fra 1. verdenskrig løb globaliseringen imidlertid baglæns. Målt som andel af BNP er den danske udenrigshandel stadig lavere end i 1913 (Rasmussen & Andersen, 2002). Skeptikere har også peget på, at den altovervejende del af udenrigshandelen foregår med nabolandene og ikke på tværs af verdensdelene. Men betydningen af den økonomiske udvikling i Kina kan ikke måles alene ved at se på landets vægt i udenrigshandelen – bl.a. synes den at bremse tendensen til prisstigninger ved faldende ledighed. Og liberaliseringen af handel, investeringer og ikke mindst kapitalbevægelser har haft effekter, som endnu knapt er erkendt.

F.eks. akkumulerede Danmark i 1990'erne så store overskud på betalingsbalancen, at udlandsgælden på ca. 300 mia. kr. skulle være væk kort efter år 2000. Men som Nationalbanken lakonisk skrev i sin rapport fra 3.kvartal 2002, havde »...kursudviklingen på aktiemarkederne (...) siden ultimo 1999 skønmæssigt forøget udlandsgælden med 232 mia. kr.« (Danmarks Nationalbank, 2002). Dermed var 10 års indsats for at nedbringe udlandsgælden næsten slået tilbage til start pga. formueforvalternes uheldige investeringer på de globale aktiemarkeder – et tab, der i øvrigt ikke umiddelbart blev genvundet, fordi man solgte ud på bunden.

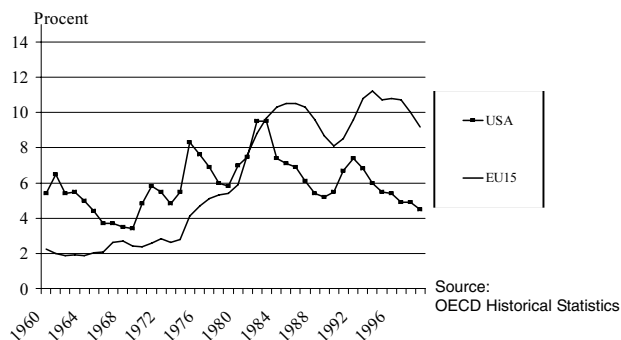
Der er ingen tvivl om, at globaliseringens betydning er enorm. Spørgsmålet er så, hvad globaliseringen betyder for den danske velfærdsstat, og hvad den danske velfærdsstat betyder for Danmarks internationale konkurrenceevne – er den en hæmsko, er den neutral, eller er den en integral del af landets komparative fordele? Modsat hvad nogle måske tror, taler sandsynligheden for det sidste: For et lille land har international konkurrenceevne altid været et grundvilkår, som også velfærdsstaten har måttet indrette sig på, og det er sket gennem utallige større og mindre tilpasninger gennem årtier.

En underliggende årsag til, at der i 1990'erne kom kritisk lys på de europæiske velfærdsstater, er forskellen i økonomisk udvikling i USA og Europa efter 1980, jf. figur 1. Indtil midten af 1970'erne havde den amerikanske arbejdsløshed typisk været dobbelt så høj som i Europa, men i 1980'erne vendte billedet, så det nu var den europæiske arbejdsløshed, der var omtrent dobbelt så høj som den amerikanske. Samtidig faldt arbejdsstyrken i Europa støt, mens der i USA var en konstant stigning. Tilmed må Europa se frem til store demografiske ændringer med flere ældre, som i langt mindre grad vil ramme USA. I den situation var det naturligt, at man begyndte at tale om »Eurosclerose« og lede efter »fejl« ved de europæ-

Employment rates 1960-2000
(Total employment as a percentage of population from 15 to 64 years)



Unemployment rates 1960-2000
(Unemployment as a percentage of total labour force)



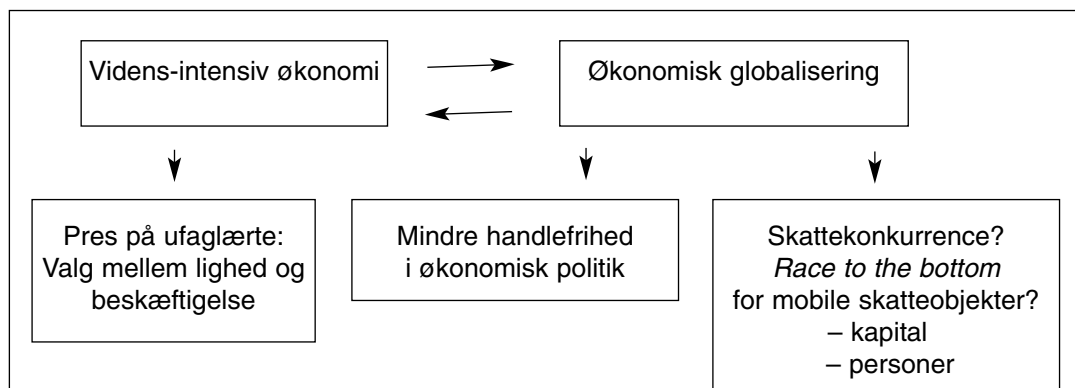
Figur 1. Arbejdsløshed og beskæftigelse i USA og EU-15, 1960-2000.
Anm.: Beskæftigelse i pct. af 15-64-årige samt arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken.

iske velfærdsstaters indretning. Og sådanne fejl var der nye økonomiske teorier med vægt på økonomiens udbudsside, der så rigeligt kunne identificere og forklare.

Fra tid til anden har globalisering eller ny teknologi også i Danmark været set som trussel mod beskæftigelsen, navnlig i situationer med stigende ledighed, f.eks. i begyndelsen af 1980'erne, begyndelsen af 1990'erne og i begyndelsen af 2000-årene. Men diskussionen døde hver gang bort under de efterfølgende højkonjunkturer. Den interne danske udvikling maner også til besindelse : I 1939 lå halv-

delen af Danmarks industri i Hovedstadsområdet – i dag er næsten det hele væk. Outsourcingen af arbejdspladser gik først til Jylland og senere til fjernere egne, men Hovedstadsområdet klarer sig ikke dårligere af den grund.

I faglitteraturen er der stort set enighed om, at af-industrialisering ikke truer den samlede beskæftigelse – men som vi skal se, har landene forskellige muligheder for at kompensere med nye servicejobs (OECD, 2005a). Diffuse henvisninger til, at globaliseringen truer velfærdsstaten, er også stort set forladt i forskningslitteraturen. I den nyere diskussion



Figur 2. Globaliseringens effekter for velfærdsstaten: 3 mulige mekanismer

kan man til gengæld udestillere tre hovedargumenter, skitseret i figur 2. Det første argument er, at globaliseringen (og europæiseringen) gør det sværere at føre traditionel økonomisk stabiliseringspolitik med henblik på at sikre fuld beskæftigelse – i hvert fald for mindre lande. I Danmark er det populært sagt blevet lettere at være nationalbankdirektør og sværere at være finansminister. Med faste valutakurser er markedsrenten bestemt udefra, og med kreditmarkedernes liberalisering er selv kreditpolitikken muligheder begrænsede. Finansministre har omvendt fået det sværere, fordi de ikke kan bruge de traditionelle stabiliseringsinstrumenter – i hvert fald ikke i et omfang som i 1982, hvor det danske statsunderskud nåede 11.5 pct. af BNP.

Det ville man tidligere have anset som et grundskud mod velfærdsstaten, og det er der nogle, der stadig gør (Mishra, 1999; Korpi, 2002). Men den almindelige opfattelse er i dag, at det ikke er en altafgørende restriktion – og at stabiliseringspolitikken frem til 1982 reelt var destabiliserende. I mere moderat form kan staten stadig påvirke efterspørgslen, men staten må i højere grad føre beskæftigelsespolitik via tiltag, der retter sig mod udbudssiden, herunder også aktiv arbejdsmarkedspolitik. Vi skal derfor koncentrere os om de to øvrige udfordringer: Det er for det

første det potentielle pres mod lønningerne, de sociale sikringer og beskæftigelsen for den lavtuddannede del af arbejdsstyrken, der udløses af den internationale varekonkurrence og outsourcing. Og for det andet skattekonkurrencen for mobile skatteobjekter – undertiden beskrevet som »race to the bottom« – der kunne tænkes at presse velfærdsstatens finansiering eller i hvert fald kræve skatteomlægninger.

4. Valg mellem lighed og beskæftigelse?

Når det gælder presset på den lavtuddannede arbejdskraft, er der to mekanismer. For det første reduceres efterspørgslen hastigt pga. den teknologiske udvikling, importen af billige forbrugsgoder fra lavtlønslande og outsourcing af arbejdspladser. Man kan diskutere, om den afgørende drivkraft er den teknologiske udvikling eller globaliseringen – mange økonomer betoner i højere grad teknologien (Rasmussen & Andersen, 2002), men den diskussion behøver ikke at optage os her. Og for det andet mindskes muligheden for at overvælde høje lønninger i priserne pga. den globale konkurrence.

Derfor kan der opstå en ufaglært »overskuds-befolkning«, som der ikke er arbejde til. Der er behov for arbejdspladser inden for service-sektoren, som kan opsuge den overflødige ar-

	P90/P10				Gini koefficient (x 100)			
	2000	mid-1990s	mid-1980s	mid-1970s	2000	mid-1990s	mid-1980s	mid-1970s
Danmark	2.7	2.6	2.8	...	22.5	21.3	22.9	...
Sverige	2.8	2.5	2.4	2.6	24.3	21.2	19.8	21.4
Norge	2.8	3.0	2.9	...	26.1	25.6	23.4	...
Finland	3.1	2.8	2.7	3.2	26.1	22.8	20.7	23.5
Nordisk gns.	2.8	2.7	2.7	(2.9)	24.8	22.7	21.7	(22.8)
Holland	3.0	3.1	2.7	2.6	25.1	25.5	23.4	22.7
Belgien	3.2	...	...	...	27.2	...	...	...
Østrig	3.3	3.0	2.9	...	30.5	30.5	31.2	...
Tyskland	3.5	3.4	3.2	...	27.5	27.7	26.3	...
Frankrig	3.4	3.4	3.3	...	27.3	27.8	27.5	...
Gns. af disse	3.3	3.2	3.1	...	27.5	27.7	27.1	...
Italien	4.6	4.8	3.9	...	34.7	34.8	30.6	...
Japan	4.9	4.4	3.9	...	31.4	29.7	27.7	...
Australien	4.1	4.3	3.9	...	30.5	30.5	31.2	...
Canada	3.8	4.0	3.8	...	30.1	28.3	28.7	29.5
UK	4.2	4.1	3.6	3.1	32.6	31.4	30.1	26.3
USA	5.4	5.5	5.5	4.8	35.7	36.2	33.8	31.7

Kilde: Beregnet ud fra Förster & d'Ercole (2005)

*Tabel 1. Økonomisk ulighed:
P90/P10 ratios og Gini koefficienter, 2000 og tidligere*

bejdskraft. Men pga. høje mindstelønninger opstår der for få nye jobs, og mindstelønnen holdes oppe af høje sociale sikringer, der betyder, at de lediges reservationsløn – den mindste løn, de er villige til at arbejde for – vil være høj. Derfor står de europæiske velfærdsstater angiveligt over for et dilemma – et valg mellem lighed og beskæftigelse. Vælger de ligheden, er prisen en strukturel ledighed, hvor mange ufaglærte bliver »unemployable«. Slækker man på ligheden, kan der til gengæld opstå mange nye lavproduktive servicejobs, der kan opsuge de overflødig-

gjorte. Dette dilemma kan også formuleres som et trilemma, hvis man medregner den offentlige sektors mulighed for at kompensere: Så er prisen et strukturelt underskud på de offentlige budgetter (Iversen & Wren, 1998). Da langtidsledighed alligevel fører til fattigdom på langt sigt, er det fristende at sænke mindstelønnen for at få folk i arbejde – også fordi indkomstmobiliteten kan bringe mange op i indkomsthierarkiet (Esping-Andersen et al., 2002). Lavere mindsteløn var OECD's hovedanbefaling i den berømte OECD Jobs Strategy (1994, 1997) – sammen med det, der

nærmest blev et mantra for OECD: *Make work pay*: Styrkelse af de økonomiske incitamenter til at arbejde.

»Make work pay« har fænget overalt. De sociale sikringsordninger for de ledige er strammet betydeligt op (Clasen et al., 2001) – dog også som simpel »cost containment«. Og velfærdsstaterne er blevet scannet for incitamentsproblemer. Rådet om lavere mindstelønninger har politiske ledere og fagforeninger i de europæiske OECD lande derimod ikke været tilbøjelige til at tage til sig (OECD, 1997).

Danmark er et af de lande, der forsynder sig mest mod sådanne anbefalinger. Den økonomiske ulighed er bevaret på et lavt niveau, og fordi uligheden har været stigende i andre lande, blev Danmark i 1990'erne det EU-land, der havde den højeste grad af økonomisk lighed, jf. tabel 1, uanset om vi måler med gini-koefficienter eller P90/P10 ratio.¹

Selv i Danmark har der dog været svagt sti-

gende ulighed siden midten af 1990'erne. Skyldes det så globaliseringen? Svaret synes at være nej. Som det fremgår af tabel 2, er uligheden i personlig indkomst ikke ændret – der synes altså ikke at være tale om, at den markedsskabte ulighed er vokset.² Skattelettelserne frem til 2000 er heller ikke »synderen« – her er omfordelingen uændret, trods den gradvise sænkning af marginalsatten i de tre skattereformer 1985, 1993 og 1998.³ Det er alene kapitalindkomst (kursgevinster, lejeværdi, lavere rentefradrag), der har givet stigende ulighed. Dvs. forklaringen er bl.a. aktiekurstigninger, rentefald og stigende ejendomspriser (kombineret med, at danske økonomer har for vane at indregne lejeværdi af egen bolig i opgørelser over indkomstulighed – og dét med en høj procentsats).

Det er dog omfordelingen over skatte-/velfærdssystemet, der giver den særligt høje lighed i Danmark. Selv om lønstrukturen er »sammenpresset«, er uligheden før skat og offentlige ydelser ikke markant afvigende (Förster & d'Ercole, 2005). Hovedproblemer-

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-2000
Gini personlig indkomst	38.6	38.7	38.1	38.2	38.6	38.9	38.7	+0.1
- skat heraf	-19.6	-19.4	-19.1	-19.1	-18.6	-19.6	-19.3	+0.3
Pers.indkomst efter skat	19.0	19.2	19.1	19.1	19.9	19.3	19.4	+0.4
kapitalindkomst	0.6	1.1	1.5	2.3	2.6	3.2	3.9	+3.3
– skat heraf	0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.5	-0.7	-1.1	-1.2
Kapitalindk. efter skat	0.7	0.9	1.3	2.0	2.1	2.4	2.8	+2.1
– pens.indbetaling	-1.5	-1.4	-1.5	-1.6	-1.9	-1.3	-1.3	+0.2
Gini disp.indkomst	18.2	18.7	18.9	19.5	20.1	20.5	20.9	+2.7

Kilde: Finansministeriet (2002: 48).

Tabel 2. Bidrag fra personlig indkomst og kapitalindkomst til forskelle i disponibel indkomst for 25-29-årige, 1994-2000. Gini koefficienter/ændringer i gini koefficienter.

ne, set fra en økonomisk synsvinkel, er høje mindstelønninger og svage incitamenter for ledige. Ganske vist er der sket meget siden 1980'erne. Varigheden af dagpenge er afkortet, der er indført særregler for unge, rådighedskravene og sanktioner er skærpet, og dagpengenes kompensationsgrad falder år for år i kraft af satsreguleringens underkompensation for lønstigninger. Men kompensationsgraden for de lavestlønnede er fortsat i særklasse med en dækning op til 90 pct. (til gengæld har Danmark en ekstremt lav kompensationsgrad for de højtlønnede, jf. Hansen, 2001). Hertil kommer den lange varighed af dagpenge (4 år) og den forholdsvis lette adgang til genoptjening af ret til dagpenge – i princippet kan man bevare adgang til dagpenge i det uendelige ved at være beskæftiget ½ år hvert 4. år.

Den danske mix af høje mindstelønninger, lang varighed og høje dagpenge for de

lavtlønnede burde give store strukturelle ledighedsproblemer for de ufaglærte. Men det er ikke tilfældet. Kun én indikator bekræfter delvist den konventionelle visdom. Det er den lave langtidsledighed i USA, jf. tabel 3. De langtidslediges andel af ledigheden er kun 12.7 pct. i USA mod 42.4 pct. i EU-15. Men der er stor forskel inden for EU. I de kontinentaleuropæiske lande på nær Holland ligger andelen typisk mellem 40 og 50 pct. I UK er andelen kun 21.4 pct. Men de nordiske lande, der har den mest generøse sociale sikring (Goul Andersen, 2006b), ligger på linje med UK – med Norge markant lavere og Finland væsentligt højere. Og disse forskelle er stabile over tid (Goul Andersen & Bendix Jensen, 2002).

En mindst lige så nærliggende indikator er imidlertid arbejdsløsheden blandt lavtuddannede. Her burde USA jo være en succes. For at få et mindre konjunkturfølsomt mål sam-

	ledighed, opdelt efter uddannelse, 2003 (age groups: 25-64) ¹⁾				besk.frekv. blandt lavtudd. mænd	langtidsledige (>12 md.) i pct. af alle ledige 2004
	(1) Kun folkeskole	(2) Ungdoms- uddannelse	(3) Videre- gående	(1) : (3)		
USA	9.9	6.1	3.4	2.9	68.9	12.7
EU-15	10.9	7.3	4.9	2.2	70.9	42.4
UK	6.9	3.9	2.4	2.9	61.9	21.4
Italien	.	.	.		.	49.7
Frankrig	12.1	7.5	6.1	2.0	68.3	41.6
Belgien	10.7	6.7	3.5	3.1	61.9	49.6
Holland	.	.	.		.	32.5
Tyskland	18.0	10.2	5.2	3.5	61.2	51.8
Danmark	7.2	4.4	4.7	1.5	71.6	22.6
Sverige	6.1	5.2	3.9	1.6	73.3	18.9
Norge	3.9	3.6	2.5	1.6	71.7	9.2
Finland	11.1	9.2	4.3	2.6	60.4	23.4

1) OECD-kategorierne er: Less than upper secondary, upper secondary, tertiary.

Kilde: OECD (2005a) Employment Outlook.

Tabel 3. Ledighed, opdelt efter uddannelse, beskæftigelsesfrekvens blandt lavtuddannede mænd, samt langtidsledighed. 2003. Pct.

menlignes også forholdet mellem lavt- og højtuddannedes ledighed. Det har tidligere ligget helt oppe omkring 3.5-4.0 for USA og UK, men er i 2003 nogenlunde på niveau med de kontinentaleuropæiske lande, jf. tabel 3. Men Danmark, Norge og Sverige har klart lavere ledighed blandt de lavtuddannede end i USA, og de har også et mere jævnt forhold mellem de lavt- og højtuddannedes ledighed end USA. Det gælder også i forhold til UK.

Nu kunne det skyldes, at mange lavtuddannede i Danmark er helt uden for arbejdsmarkedet og derfor ikke tæller med i ledighedsstatistikken. Men beskæftigelsesfrekvensen for lavtuddannede mænd viser et helt andet billede. Her ligger både USA og UK under EU-15 og under Danmark, Norge og Sverige, jf. tabel 3. De nordiske lande har altså både en usædvanlig lav ledighed og en usædvanlig høj beskæftigelse blandt lavtuddannede, sammenlignet med USA og UK, selv om mindstelønninger og dagpenge skulle tale for det modsatte.

Vi har ikke skudsikre forklaringer på, hvorfor de nordiske lande klarer sig så godt. Men fsv. angår de svage incitamenter, tyder de to danske panelundersøgelser på mikro-niveau (Albrekt Larsen, 2003; Smith et.al, 2003) sammenfaldende på, at kortsigtede økonomiske incitamenter ikke har betydning for overgangen til beskæftigelse for de længerevarende ledige (over 6 måneder) – hvilket indebærer, at f.eks. forslag om gradvis aftrapning af dagpenge næppe kan forventes at være effektive. Forklaringen kan måske være, at incitamentseffekter og ressourceeffekter ophæver hinanden: Færre økonomiske ressourcer kan give større tilskyndelse til at finde arbejde, men det er også veldokumenteret, at forringede økonomiske ressourcer giver større afmagt, handlingslammelse, passivitet eller ligefrem udstødning fra samfundet. »Passiv understøttelse« er i høj grad aktiverende – og det er næppe tilfældigt, at det netop er i USA, man taler om »dependency culture« (Murray,

1984). Andre forklaringer er den høje »employment commitment« – også blandt ledige – i de skandinaviske lande (Svallfors et al, 2001). Hvilket ikke blot skyldes normer og værdier, men også, at arbejdet dækker sociale behov og behov for selvrealisering. Også ufaglærte følger ret stort engagement i arbejdet og ret høj indflydelse på arbejdspladsen (Goul Andersen, 2003).

Men jobbene skal også være der. Er den gode beskæftigelse blandt lavtuddannede så udtryk for, at langvarig højkonjunktur ligesom i gamle dage har genskabt beskæftigelsesmulighederne for de ufaglærte, der ryger først ud og sidst ind? Det spiller ind, men er ikke hovedforklaringen. Hovedforklaringen er, at de ufaglærte er gået kraftigt tilbage i antal (jf. også Velfærdskommissionen, 2005b: kapitel 3). Mao. betyder den generelle opkvalificering af arbejdsstyrken, at man har kunnet undgå en høj ledighed blandt de lavtuddannede. De klarer sig ikke så godt på arbejdsmarkedet som de højtuddannede, men bedre end lavtuddannede i mange lande, hvor uligheden er større. Hvis der er tilstrækkelig få ufaglærte, er det langt lettere at finde arbejde til dem uden at skulle ty til lavere mindsteløn eller subsidieret beskæftigelse som f.eks. hjemmeservice – der er trods alt store dele af det danske arbejdsmarked, der ikke er udsat for international konkurrence.

Prisen for denne strategi er dyre serviceydelser. Høje lønninger betyder, at f.eks. en McDonalds burger bliver meget dyr. Det reducerer forbruget – og dermed antallet af jobs i denne sektor. Men det sidste er jo ikke noget problem, hvis arbejdskraften er knap. Og det første vil ernæringseksperter nok se som en gevinst. Ovenstående udelukker dog ikke, at indslusningsordninger med subsidier eller lavere løn (afhængig af, hvem der skal bære byrden) kan være relevante for nærmere afgrænsede grupper af særligt svage ledige, men heri er der ikke noget nyt.

5. Skatterne

Den anden potentielle udfordring er skatterne. Her kan velfærdsstaten blive klempt på finansieringsgrundlaget, hvis skatteobjekterne er mobile og skatterne i omgivelserne er lave. Her talte man i 1990'erne ofte om skattekonkurrence (Steinmo, 1993), måske ligefrem »a race to the bottom« (Carey, 1974), men det sidste synspunkt ses sjældent i faglitteraturen i dag. I den danske policy-diskussion er det vareskatterne, selskabsskatten og indkomstskatten, der tales om – mens ejendomsskatter ofte ses som et alternativ. Er vareskatterne for høje, risikerer man stor grænsehandel, er selskabsskatten for høj, risikerer man kapitalflugt, og er personskatterne (eller – som vi skal se: de samlede skatter) for høje, risikerer man udvandring af attraktiv arbejdskraft. Spørgsmålet er, om det sætter de danske skatter under pres.

I forhold til andre lande udmærker Danmark sig først og fremmest ved høje vareskatter (moms og afgifter), både som andel af det samlede skatteprovenu og som andel af BNP. Forskellen er dog stærkt aftagende (OECD, 2005c). Beskatningen af fast ejendom er omkring det europæiske gennemsnit, men lavere end i de angelsaksiske lande, der traditionelt prioriterer denne form for beskatning. Til gengæld har disse lande lave personskatter, hvor Danmark ligger omkring det europæiske gennemsnit, undtagen når det gælder marginals-katten for høje indkomster, jf. nedenfor.

Vareskatterne

I årene efter vedtagelsen af den Europæiske Fælles Akt i 1986 var det en udbredt opfattelse på Christiansborg, at Danmark ville miste et betydeligt skatteprovenu pga. behovet for at tilpasse vareskatterne. Det sås bl.a. i de store »planer«, der var til forhandling i 1989 (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004). Men en kombination af få, målrettede afgiftslettelser i Danmark og forhøjede afgifter i nabolandene har fjernet det meste af pres-

set. Momsforskellen mellem Danmark og Tyskland på 9 pct. ligger lige under smertegrænsen, og med udsigten til højere moms i Tyskland synes det kun at være ændrede EU-regler, f.eks. omkring registreringsafgift på biler, der kan bringe de danske vareskatter under pres.

Selskabsskatten

Med en selskabsskat, der er blevet sænket fra 40 pct. (en kort overgang i 1980'erne 50 pct.) til 28 pct. fra 2006, har Danmark deltaget i et længerevarende europæisk »race to the bottom« fsv. angår selskabsskatten. Danmark ligger i dag lidt under EU-gennemsnittet (Velfærdskommissionen, 2005b: kapitel 11). Skattesænkningen skal dog tages med et gran salt. Det er især sket ved at sanere fradrag, og såvel i Danmark som i andre EU-lande har provenuet fra selskabsskatten udgjort en stigende andel af BNP (OECD, 2005c: 73).

Der er dog mange andre industrilokaliserende faktorer (nærhed til markeder, infrastruktur, arbejdskraft, offentlig administration osv.), som hver for sig kan være mindst lige så vigtige (Rasmussen & Andersen, 2002). Der er også usikkerhed om effekten: Eksemplet Irland, der over to årtier med lav selskabsbeskatning er gået fra at være et af de fattigste lande i EU til at være det næstrigeste efter Luxembourg, ægger til efterlignelse. Men kvantitative landesammenligninger finder ingen systematisk effekt på direkte udenlandske investeringer, hverken ind- eller udgående (Garrett & Mitchell, 2001). Garrett & Mitchell foreslår, at det ikke er globaliseringen, men diskursen om globaliseringen, der har skabt skattekonkurrencen. Resultaterne er dog omdiskuterede, og andre typer af undersøgelser når ofte frem til, at der trods alt er en vis effekt. Under alle omstændigheder indbringer selskabsskatten i Danmark kun ca. 6 pct. af det samlede skatteprovenu og har ikke hidtil været under pres. Der er heller ingen tegn på, at den kommer det.

Skat på arbejde og andre skatter

I modsætning til varer og kapital regnes personer normalt som et immobilt skatteobjekt. I EU havde man store forhåbninger til arbejdskraftens fri bevægelighed, men den europæiske arbejdskraft er fortsat uhyre immobilt, både på tværs af og sågar inden for landets grænser.

Der hersker på dette felt mange misforståelser. For det første er det stadig en ret udbredt

fejlopfattelse i offentligheden, at indkomstskatten er høj i Danmark. Men skatten for en gennemsnitsindkomst ligger i dag lidt under EU-gennemsnit (EU-15), jf. tabel 4. Belgien, Tyskland og Sverige ligger markant højere. Skatten i de kontinentaleuropæiske velfærdsstater er blot i høj grad finansieret ved obligatoriske sociale bidrag, der fungerer som en proportional indkomstskat (uden bundfradrag, men ofte med loft) til finansiering af de fleste velfærdsudgifter. Da halvdelen af disse

	single			progression	gift, 2 børn, 100+67 % APW
	67 % APW	100 % APW	167 % APW		
Belgien	46.9	54.2	60.3	13.4	46.0
Tyskland	45.4	50.7	55.7	10.3	42.7
Sverige	46.2	48.0	52.4	6.2	43.2
Frankrig	32.5	47.4	50.6	18.1	37.6
Ungarn	41.5	45.8	55.6	14.1	35.4
Italien	41.7	45.7	50.5	8.8	41.5
Østrig	38.6	44.9	50.4	11.8	33.9
Finland	38.6	43.8	49.7	11.1	37.5
Tjekkiet	41.9	43.6	46.0	4.1	39.4
Holland	38.1	43.6	40.5	2.4	37.3
Polen	41.9	43.1	44.1	2.2	42.6
Tyrkiet	41.8	42.7	44.4	2.6	42.2
Danmark	39.4	41.5	49.9	10.5	36.3
Spanien	33.6	38.0	41.9	8.3	34.6
Norge	33.8	36.9	43.4	9.6	31.8
Grækenland	34.4	34.9	41.0	6.6	34.7
UK	26.4	31.2	34.2	7.8	24.1
USA	27.3	29.6	34.8	7.5	23.6
Irland	15.6	23.8	35.0	19.4	14.4

Kilde: OECD (2005b) Taxing Wages. 2003-2004, p. 47.

*Tabel 4. Kombinerede indkomstskatter
som pct. af bruttolønudgiften, opdelt på forskellige familietyper. 2004.*

bidrag typisk pålignes arbejdsgiverne og ikke står på lønsedlen, er det blot en mindre »synlig« indkomstskat end den danske.

Det er på baggrund af de høje sociale bidrag ikke mærkeligt, at man i Tyskland ofte refererer til den danske velfærdsstat som en »employment-friendly welfare state« (Scharpf, 2000). Det er dog en sandhed med modifikationer. Hvis vi ser på efterspørgselssiden, så er det afgørende for arbejdsgiverne den samlede udgift pr. arbejdstime, og den er ikke længere lavere i Danmark, fordi lønnen er steget mere end i Tyskland. Og hvis vi ser på spørgsmålet om *arbejdsudbud*, bør man også tage marginals-katten i betragtning. Det er trods alt den, der i givet fald har betydning for ønsket om at arbejde ekstra. Om lavere skat så får folk til at arbejde mere eller mindre, er til gengæld et klassisk (og uafklaret) tema. Der er på den ene side en substitutions-effekt, som kan få folk til at påtage sig mere arbejde pga. incitamentet, men der er også en *indkomsteffekt*, som kan få folk til at arbejde mindre, fordi lavere skat gør det muligt at tjene til de nødvendige fornødenheder på kortere tid.

Under alle omstændigheder er marginals-katten vigtigst, når man diskuterer *arbejdsudbud*. Derimod er marginals-katten irrelevant, når man diskuterer, om personer har en *økonomisk tilskyndelse til at flytte udenlands*. Det er en temmelig udbredt misforståelse, som man ofte støder på i den danske økonomisk-politiske debat. Men det afgørende for flyttebeslutningen er den *samlede indkomst efter skat*. Og her er Danmark et ganske attraktivt land, hvad indkomstskat angår. Selv for indkomster 2/3 over en gennemsnitsindkomst ligger Danmark pænt – og seks procentpoint under Tyskland. For de højeste indkomster er forholdet et andet, men f.eks. skal man dog som enlig i Tyskland tjene op mod en million kroner årligt, før man slipper billigere i samlet indkomstskat i Tyskland end i Danmark.

Skatten på arbejde stiller således Danmark ret gunstigt i forhold til de fleste europæiske lande på nær UK og Irland. Men faktisk er det heller ikke disse skatter, der er den relevante faktor, når vi taler udvandrings. En familie kan sådan set være ligeglad med, om den sparer på moms eller på indkomstskatten – det afgørende er, hvad der er tilbage af forbrugsmuligheder, og her er moms og afgifter lige så vigtige som indkomstskatten. Dermed ryger Danmark alligevel et hak ned af listen over skatteattraktive lande, for moms og afgifter er fortsat højere i Danmark end i de fleste andre lande.

Men argumentet rækker videre endnu. For så vidt som ejendomsskatter er en udgift, den enkelte familie må betale oven i de øvrige boligudgifter, så er det en lige så vigtig faktor for flyttebeslutningen som personskatten. Derfor er det *som udgangspunkt* fejlagtigt at hævde, som både Velfærdskommissionen og Det økonomiske Råd undertiden gør, at en omlægning fra skat på arbejde til skat på mursten ville påvirke *migrationer*. Det kan tænkes at påvirke *arbejdsudbuddet* og f.eks. være en pisk, der kunne tvinge ældre mennesker til at arbejde længere for at have råd til at kunne blive boende i sit hus. Men om skatten betales på den ene eller den anden måde, er irrelevant for *flyttebeslutningen*. Der er kun én mekanisme, der kan indebære, at ejendomsskatter er mindre skadelige for tilbøjeligheden til at udvandre end personskatterne: Det er den mekanisme, der får priserne på fast ejendom til at falde, hvis ejendomsskatterne sættes i vejret. På *langt sigt* vil prisen dog afhænge af bygge- og renovationsomkostninger, såfremt der i øvrigt hersker fri konkurrence, og der er ubegrænset tilgang til nybyggeri. Det sidste er bl.a. ikke tilfældet i de større byer. Men ellers giver ejendomsskatter og personskatter i princippet nøjagtigt samme tilskyndelse til at flytte eller blive boende.

Derfor er det *principielt forkert* at forbinde

	Offentlig Bruttoudgift	Total netto sociale udg. (incl.privat)	Rang nettoudg.
Sverige	35.1	30.6	3
Danmark	34.2	26.4	5
Frankrig	33.0	31.2	1
Tyskland	30.6	30.8	2
Norge	27.0	23.6	8
Holland	24.3	25.0	6
UK	25.4	27.1	4
USA	15.7	24.5	7

Tabel 5. Netto velfærdsudgifter 2001, i pct. af BNP i faktorpriser

globalisering med skatteomlægninger, mens det er principielt korrekt at forbinde arbejdsudbud med skatteomlægninger. Argumentet om globaliseringen er kun korrekt, hvis det kan vises, at ejendomsskatter ikke påvirker den samlede boligudgift, hverken på kort eller langt sigt, fordi grund- og ejendomspriserne falder permanent i takt med, at skatten hæves.

Men stadig under forudsætning af, at de økonomiske incitamenter er afgørende, kan vi ikke stoppe her. Folk vil fortsat have behov for social sikring, og i en række lavskattelande er det i vid udstrækning en privat opgave. Her har OECD-økonomen Willem Adema lavet en serie interessante beregninger af »net social expenditures« på makroniveau, jf. tabel 5. De viser, at hvis man modregner for den skat, der betales af sociale overførsler og indregner den samfundsmæssige nettoudgift af private velfærdsudgifter, så er de sociale ud-

gifter forbløffende ens fra land til land – og Danmark ligger ingenlunde i top.⁴ I 1995 lå Danmark endda en anelse under USA. Nu mangler vi at få disse analyser oversat til mikro-niveau for forskellige typer af husstande. Men i kraft af de større udgifter til privat velfærd – hvor et helt eller delvist privatiseret sundhedsvæsen som i USA kan være ekstremt fordyrende for borgerne – er incitamenterne til at flytte til et andet land altså ikke specielt indlysende, selv for personer med relativt høje indkomster.

Men hertil kommer endelig, at man også må se på, *hvilke aldersgrupper*, der er mobile. Det er først og fremmest de yngre aldersgrupper op til ca. 35 år – pensionisterne kunne i princippet blive det, men er det indtil videre i meget begrænset omfang.

Her spiller velfærdsstaten nøje sammen med incitamenterne til at flytte. Den danske vel-

færdsmodel giver ualmindelig høj prioritet til børn og unge – og dermed til børnefamilierne – mens ældre er forholdsvis »billige«. Mens tommelfingerreglen i mange lande har været, at én ældre koster cirka lige så meget som fire børn (OECD, 1988), er forholdet i Danmark næsten lige, hvis vi ser bort fra de ældste over 85 år (Velfærdskommissionen, 2005c, kapitel 3). Sagt på en anden måde: Hvis man ønsker høj-kvalitetsbørnepasning for børn mellem 0 og 10 år – og det gør ikke mindst de højtuddannede – er det svært at finde lande, det er økonomisk mere attraktivt at bo i end de nordiske. OECD har på det seneste rettet stor opmærksomhed mod dette forhold – ud fra interessen for arbejdsincitamenter (Immerwoll & Barber, 2005) – og har dokumenteret, hvor radikalt de nordiske lande adskiller sig fra resten af Europa på dette punkt.

Ikke-økonomiske motiver

Nu er hele den ovenstående diskussion måske baseret på forkerte præmisser, for vi har ingen som helst evidens for, at det er *økonomiske* incitamenter, der får folk til at flytte. Eksempelvis er det i modstrid med al økonomisk fornuft, at danske uddannelsessøgende søger til de to største byer, når de kunne få væsentligt lavere leveomkostninger andetsteds. Men oplevelsen af at bo i en storby vejer tungere. Formentlig er det også primært ikke-økonomiske motiver, der kan få højtuddannede til at flytte fra Danmark.

Det interessante er imidlertid, at selv om vi antager, at folk flytter *udelukkende ud fra økonomiske motiver*, så er det antagelig kun få mennesker i de relevante aldersgrupper, der har noget klart incitament til at forlade Danmark, såfremt de stifter familie og får børn. I den situation vil mange – antagelig de fleste – snarere have et økonomisk incitament til at flytte hjem (og så har vi i øvrigt slet ikke berørt spørgsmålet om boligudgiften i London, New York og andre storbyer, som det er mest almindeligt at flytte til).

Netop ud fra en økonomisk betragtning er der således ikke grund til at tro, at der kan opstå et fraflytningsproblem. Hvis der sker, er det snarere fordi Danmark af kulturelle, politiske, klimatiske eller andre ikke-økonomiske grunde opleves som et mindre attraktivt land at bo i – eller fordi der ikke er beskæftigelsesmuligheder.

En sådan fortolkning er i modsætning til Velfærdskommissionens fortolkning konsistent med data. Siden Personskatteudvalget i 1992 har man gang på gang talt om, at udvandring kunne blive et problem. Problemet er bare aldrig opstået. Hvis der var tendenser i den retning, skulle man i det mindste forvente, at kurverne krummede lidt opad, og det var der i øvrigt også mange ikke-økonomiske grunde til at forvente. Men tre successive undersøgelser har inden for de seneste år klart påvist, at det ikke er tilfældet (Det Økonomiske Råd, 2001; Pedersen et al., 2003; Velfærdskommissionen, 2005a). Inden for de enkelte uddannelsesgrupper er udvandringen fuldstændig konstant, og nu som tidligere vender 80 pct. hjem igen. Vi kan nøjes med at citere Velfærdskommissionens egen – let forundrede – konklusion: »*Der er ikke tegn på, at udvandringstilbøjeligheden for danske statsborgere har ændret sig systematisk i perioden 1989-2002. Dette er tankevækkende – især i lyset af den stigende internationalisering af de videregående uddannelser*» (Velfærdskommissionen, 2005a: 162). Og videre »det skal understreges, at det hidtidige udvandringsniveau ikke udgør noget problem for velfærdssamfundet« (til gengæld er der stigende udvandring blandt højtuddannede indvandrere). Hvis Velfærdskommissionen havde stillet sig spørgsmålet, hvorfor danskerne ikke fristes af udvandring, var man måske kommet på sporet af, at det ikke behøver hvile alene på hjemstavnsbundethed og høj livskvalitet, men også kan begrundes med kølige økonomiske overvejelser.

Velfærdskommissionen fortjener ros for, at

den i analyserapporten (2005a) klart har lokaliseret, hvor der er problemer (højtuddannede indvandrere), og hvor der ikke er problemer (højtuddannede danskere). Men analyserapporten er der næppe mange, der læser. I pjecen, der sammenfatter rapporten, får man akkurat nævnt forbeholdet. Men herefter hedder det igen og igen, at »Velfærdssamfundets finansieringsgrundlag kan udhules af øget udvandring«, »udvandring kan blive dyrt, fordi det offentlige betaler for uddannelse i Danmark«, »det kan være fristende (at) .. flytte til for eksempel England« osv. I den endelige rapport hedder det kort og godt – endda i analyserapporten – »Uden tilpasninger vil øget migration have meget store konsekvenser for den danske velfærdsmodel« (2005c, kapitel 1: 21) og »Samtidig sætter udviklingen skattesystemet under pres. Nogle skatteobjekter bliver mere mobile og dermed sværere at bringe til beskatning« (2005c, kapitel 2:6). Først i kapitel 10 får en en passant en bemærkning om, at der ikke

har været problemer indtil nu. Det er kritisk, at dokumenteret viden på denne måde har måttet vige for rent hypotetiske betragtninger – betragtninger, der som ovenfor omtalt næppe er realistiske.

Til gengæld kan der muligvis være reelle skatteproblemer, som Velfærdskommissionen imidlertid ikke behandler. F.eks. klager erhvervslivet ofte over, at skatten gør det svært at trække udenlandske eksperter til Danmark. Det er muligvis rigtigt, også fordi sådanne personers arbejdsdeling i familien kan være en anden. Men det ville formentlig kunne løses ved en justering af de skatteregler, der gælder for udstationerede udenlandske eksperter i dag. Sat på spidsen har Velfærdskommissionens rapport prioriteret løsningsforslag på ikke-eksisterende problemer, mens der både mangler analyser og forslag ift. de muligvis reelle problemer, globaliseringen skaber.

	danske statsborgere			udenlandske statsborgere		
	antal	akk. genindvandring 6 år	akk. genindvandring 10 år	antal	akk. genindvandring 6 år	akk. genindvandring 10 år
1973	16960	66.8	77.6	13711	21.6	24.7
1978	15727	67.7	81.0	10852	23.0	26.8
1983	16628	70.5	81.6	9011	21.2	25.0
1988	23532	72.1	80.9	10527	20.1	23.2
1993	22278	75.9	81.0	9921	17.8	20.8
1998	24580	70.0		15475	15.9	
2003	25163			18037		

Kilde: Velfærdskommissionen, 2005a: 154-154

Tabel 6. Udvandring af danske og udenlandske statsborgere

Alt i alt synes der således hverken at være teoretiske eller empiriske grunde til at frygte skattekonkurrence i forbindelse med globaliseringen, men der kan muligvis være grund til at justere skatteregler for udstationerede eksperter. Det drejer sig dog netop om småjusteringer.

6. Økonomisk performance

Som nævnt scorer de nordiske lande højt på næsten alle økonomiske indikatorer, selv om de iflg. dominerende økonomiske forestillinger egentlig ikke burde gøre det ud fra den velfærds- og skattepolitik, de har fulgt. Tilmed outperformer de tilsyneladende i stigende grad de øvrige europæiske lande i takt med, at globaliseringen skrider frem. Den økonomiske vækst er pæn, arbejdsløsheden er lav, balancen på de offentlige budgetter og betalingsbalancen er i orden. Navnlig under den intensiverede globalisering efter 1995 har de nordiske landes økonomiske præstationer været imponerende.

Nu skal man naturligvis ikke være blind for, at konjunkturerne svinger op og ned. Billedet af de nordiske lande var et ganske andet i begyndelsen af 1990'erne, hvor massearbejdsløsheden toppede. Men den flotte performance omfatter også en lang række mere strukturelle parametre. Arbejdsstyrken i pct. af 15-64 årige er i top; de nordiske lande (bortset fra Finland) har sammen med Schweiz den højeste tilbagetrækningsalder i Europa, i modsætning til andre europæiske lande er en stigende andel af arbejdsstyrken fuldtidsbeskæftigede, osv.

Særligt er der måske grund til at hæfte sig ved produktivitetsudviklingen i den private sektor, der jo er afgørende for konkurrenceevnen på længere sigt, jf. tabel 7. Her ligger de nordiske lande i top i Europa over de sidste 25 år, hvis man ser perioden under ét. Og tallene bliver bedre og bedre. Både i 1990'erne og i perioden efter 2000 har alle de nordiske lande en produktivitetstigning på over 2

pct. årligt, mens Euro-landene går tilbage fra 1.6 til 0.7 pct. i gennemsnit. Selv lande med lav arbejdsløshed som Østrig og Holland kan ikke følge den nordiske produktivitetsudvikling. Kun UK og USA kan nogenlunde følge med. Billedet svarer helt til de vurderinger af landenes konkurrenceevne, man finder i eksempelvis World Economic Forum (2005). Her er de fem nordiske lande alle på top-10 listen i 2004-2005 rapporten, jf. figur 3. På del-indekset om »public institutions« indtager Norden fem ud af de seks første pladser, men ellers har hovedparten af de indgående indikatorer ikke umiddelbart nogen relation til (velfærds-)staten.

At få kortlagt denne relation – hvis der er nogen – er måske en af de mest påtrængende opgaver. Der er inden for de senere år udviklet en række teorier om institutionel konkurrenceevne, der bl.a. peger på sammenhængen mellem landenes uddannelsessystem, velfærdssystem (beskyttelse af ledige mv.) og landenes komparative fordele. Blandt andet tilskrives de angelsaksiske lande stor evne til radikal innovation pga. det store udbud af højtuddannede, mens kontinentaleuropæiske lande tilskrives større evne til »besser machen«-strategier (Iversen, 2005). I sådanne analyser grupperes de nordiske lande ofte sammen med de kontinentaleuropæiske. Men Danmark adskiller sig ved sin tradition for hastig omstilling mhp. at udnytte nichestrategier. Og det spiller fint sammen med nogle af de punkter, hvor den danske velfærdsstat lægger markant større vægt på fleksibilitet end de øvrige nordiske lande, først og fremmest den mangelfulde beskyttelse mod afskedigelser.

Pladsen tillader desværre ikke en længere diskussion, hvor der bl.a. savnes en større sammenkobling mellem velfærdsstatsteori og teorierne om institutionel konkurrenceevne. Vi skal kort forfølge én hovedlinje i denne debat, som netop vedrører velfærdsstaten, først og fremmest omkring flexicurity-dis-

	1978-2005	1978-1989	1990-1999	2000-2005
Danmark	1.8	1.1	2.4	2.1
Sverige	2.5	2.2	3.1	2.1
Norge	2.2	1.4	2.8	2.7
Finland	3.0	3.6	2.8	2.3
Gns. nordiske lande	2.4	2.1	2.8	2.3
Holland	0.9	0.8	1.1	0.9
Belgien	1.9	2.4	1.6	1.2
Østrig	2.1	2.3	2.4	1.2
Tyskland	1.4	1.3	1.8	0.8
Frankrig	1.9	2.6	1.5	1.2
Italien	1.6	2.3	1.7	0.2
Euro-landene	1.7	2.3	1.6	0.7
Japan	2.0	2.9	1.1	1.7
Australien	1.7	1.5	2.3	1.0
Canada	1.2	0.9	1.5	1.3
UK	2.1	2.1	2.1	2.1
USA	1.6	1.1	1.7	2.6

Tabel 7. Produktivitetsudviklingen i det private erhvervsliv. Pct.

kussionen (for sammenhængen mellem velfærdsstat og innovation, se i øvrigt Goul Andersen & Lundvall, 2006).

7. Globaliseringen og den danske velfærdsmodel i komparativt perspektiv

Der må være ét eller andet, vi gør rigtigt i den danske velfærdsstat, som ikke er indfanget i de dominerende økonomiske policy-diskussioner. Man savner i dansk økonomisk teori en større erkendelse af, at globaliseringen påvirker velfærdsstaterne forskelligt, fordi de har forskellig indretning. Vi skal blot dvæle ved et enkelt aspekt: Fleksibilitet og social tryghed.

I den overvejende *liberale velfærdsmodel* i den angelsaksiske verden har tilpasningen til globaliseringen væsentligst bestået i at gøre velfærdsstaten endnu mere liberal og markedsorienteret. Man kan sige, at nøgleordet er *flexibility*. Nogle af de vigtigste elementer er:

- stort udbud af højtuddannet arbejdskraft, der giver høj innovation
- mange lavtlønnede servicejobs (og stærke incitament), der giver høj beskæftigelse
- men også stor hyppighed af working poor
- som kompenseres gennem »in-work benefits« (beskæftigelsesfradrag el.lign., målrettet lavindkomstgruppen)

- | | |
|-----|------------|
| 1. | Finland |
| 2. | USA |
| 3. | Sverige |
| 4. | Danmark |
| 5. | Taiwan |
| 6. | Singapore |
| 7. | Island |
| 8. | Schweiz |
| 9. | Norge |
| 10. | Australien |
| 11. | Holland |
| 12. | Japan |
| 13. | UK |
| 14. | Canada |
| 15. | Tyskland |

Figur 3. Global konkurrenceevne, rangorden 2005 iflg. World Economic Forum

Det sidste har dog ikke kunnet forhindre fattigdomsproblemer, og samtidig kan der let opstå samspilsproblemer. Som vi har set, har disse lande heller ikke imponerende præstationer, når det gælder bekæmpelse af arbejdsløshed blandt lavtuddannede. De har desuden uløste problemer vedr. offentlig service på omsorgsområdet, både i forhold til børn og ældre.

I den *kontinentaleuropæiske velfærdsmodel* har vægten traditionelt været lagt på tryghed – *security*. De kendetegnes bl.a. ved

- stor vægt på de faglige uddannelser
- sociale rettigheder knyttet til beskæftigelse
- høj beskyttelse mod afskedigelse
- lav mobilitet

Denne velfærdsmodel har sine styrker, og man skal ikke undervurdere f.eks. den tyske industris konkurrenceevne. Men selv med de typer af produkter, disse landes erhvervsliv specialiserer sig i, kan manglende markeds-konformitet og fleksibilitet være et problem.

Der er udprægede insider/outsider problemer – både i økonomisk og sociologisk forstand. Fordi rettigheder er knyttet til fast ansættelse, har der været en stigende dualisering af arbejdsmarkedet, hvor en stigende andel arbejder uden fast arbejdskontrakt. Beskæftigelsesmæssigt er disse lande kendetegnet ved underskud af servicejobs, fordi disse lande traditionelt har været familie-orienterede («male breadwinner» modellen) og derfor ikke har udbygget den offentlige servicesektor. Samtidig har de ret høje mindstelønninger, der begrænser antallet af servicejobs i den private sektor. De efterlades således med underskud af såvel private som offentlige servicejobs. Samtidig har næsten alle disse lande problemer med børnepasning og utilstrækkelig fertilitet (Esping-Andersen et al., 2002).

De *nordiske velfærdsstater* universalisme giver en mere markedskonform social sikring. Danmark afviger inden for den nordiske model med en meget lav jobbeskyttelse, der synes at spille positivt sammen med landets erhvervsstruktur og tradition for nichepro-

duktion. Man har valgt løsninger, der belaster erhvervslivet mindst muligt: Danske arbejdsgivere er næsten fri for sociale bidrag og sociale forpligtelser i øvrigt, herunder beskyttelse mod afskedigelser. Til gengæld har de ansatte en god basistryghed. Den danske model skyldes, at danske virksomheder traditionelt var små og skulle aflastes for socialt ansvar – den var ikke tilsigtet. Men den danske *flexicurity-model* – kombinationen af ringe beskyttelse mod ledighed og relativt god beskyttelse under ledighed (samt efterløn), plus aktiv arbejdsmarkedspolitik – beskrives ofte som en »gylden trekant«, der fremmer evnen til innovation og nicheproduktion (Bredgaard et al., 2005). I hvert fald indebærer modellen en ualmindelig høj mobilitet på niveau med de angelsaksiske lande. Den indebærer også, at virksomheder tør hyre, når de kan fyre, og den indebærer for lønmodtagerne en større villighed til at løbe en risiko ved at skifte job.

Hvad beskæftigelse angår, giver de høje mindstelønninger et underskud af lavproduktive servicejobs i den private sektor. Men det opvejes af de mange servicejobs i den offentlige omsorgssektor – jobs, der nok er lavtlønnede, men ofte er semi-professionelle og tildels prestigefyldte. Det aflaster arbejdskraften for omsorgsarbejde og er hovedforklaringen på, at »double-earner families« er blevet det typiske, hvor man i det øvrige Europa fortsat har en ringe udnyttelse af kvinders arbejdskraft. En yderligere sideeffekt er en relativt høj fertilitet. Ikke helt høj nok til at reproducere befolkningen, men markant højere end i de fleste europæiske lande.

Endelig har Danmark indtil nu haft europarekord i at undgå social marginalisering blandt ledige (Goul Andersen, 2003). Her skiller de nordiske lande sig ud, men Danmark skiller sig også ud inden for Norden. Det er sandsynligt, at dette har betydning for den store sociale sammenhængskraft i de nordiske samfund – herunder en social tillid, der er blandt de allerhøjeste i Europa – og det fore-

kommer sandsynligt, at dette også er en vigtig drivkraft i økonomien.

Alt i alt kan man ikke se velfærdsordningerne isoleret. Velfærdsordninger, uddannelsessystemet, arbejdsmarkedet, erhvervslivets specialisering, og hele den sociale struktur spiller sammen. I forhold hertil kan navnlig 1990'ernes økonomiske mainstream-teorier være mere vildledende end vejledende, fordi de ser velfærdsordningerne isoleret og ser dem i forhold til en endimensional opfattelse af, hvad der skaber konkurrenceevne.

8. Velfærdsstaten som konkurrenceparameter – og andre faktorer

Nu skal man være varsom med at give velfærdsordningerne hele æren for Danmarks øjeblikkelige økonomiske succes. Trods alt var nogle af de nævnte faktorer også til stede, dengang dansk økonomi var ved »afgrundens rand«. Blandt de alternative forklaringer er bl.a. (jf. også Schwartz, 2001; Goul Andersen, 2002b):

- omslaget til en »sund økonomisk politik« i 1980'erne
- en heldig timing af den makroøkonomiske politik siden »kick-starten« i 1993 (og gunstige forhold i omgivelserne, bl.a. den tyske genforening, i årene op til dette)
- saltvandsindsprøjtningen fra olie- og gasseressourcerne i Nordsøen, der alene til staten giver indtægter på 25-30 mia. kr. i 2005 og 2006.

Men der er mange andre faktorer:

En vigtig faktor er formentlig den *sociale kapital*, hvis oprindelse er usikker. Traditionelt har man peget på foreningslivet som en hovedkilde (hvilket mikro-niveau data dog gennemgående taler imod, jf. Goul Andersen, 2004). Men formentlig har den sociale kapital også forbindelse med velfærdsstatens evne til at opretholde social sammenhængskraft. Under alle omstændigheder ligger Danmark i top (Goul Andersen, 2004), og det

er notorisk et problem knyttet til de angelsaksiske lande, at den sociale tillid falder (Albrekt Larsen, 2006).

Kulturelle faktorer spiller formentlig også en rolle. Danmark har haft en heldig produkt-sammensætning, bl.a. med vægt på miljøteknologi, der igen har forbindelse tilbage til den store *miljøpolitiske mobilisering*, der i omfang var unik for Danmark i 1970'erne (Goul Andersen, 1990). Ikke mindre vigtig er den antiatoritære kultur, der betyder, at danske lønmodtagere dels er de mest tilbøjelige af alle til at søge forhold rettet på en virksomhed, hvis de er utilfredse, dels føler størst indflydelse på jobbet. Hertil kommer, at blot fra 1985 til 2000 voksede andelen, der selv gennemfører egne ideer og planlægger vigtige arbejdsopgaver, fra 1/3 til 2/3 (Goul Andersen, 1990; 2003: 104-134; 2004: 163-192).

Endelig kan man heller ikke udelukke, at *tilpasningen til nogle af de (mainstream) økonomiske råd* har spillet ind. Det gælder f.eks. lavere marginalsatter (for de højeste indkomster betød sænkningen fra 73 til 63 pct. næsten 40 pct. øgning i det, der er tilbage efter skat). Og det gælder stramninger på arbejdsmarkedet, vægt på arbejdslinjen osv. Men det ændrer ikke ved den forsigtige hovedkonklusion, at den danske velfærdsstat snarere skal ses som et aktiv end som et passiv i forbindelse med globaliseringen. Indtil man har forstået de nærmere mekanismer i dette, skal man være forsigtig med at ændre på den. Man kunne nemt komme til at hælde barnet ud med badevandet.

Noter

1. Gini-koefficienten måler afvigelsen fra en fuldstændig lige indkomstfordeling. Gini er 0, hvis alle har præcis samme indkomst og 100, hvis én person i samfundet har al indkomst. P90/P10 ratioen angiver forholdet mellem den 90. og den 10. percentil i en rangordning fra den laveste til den

højeste indkomst. Det anvendte indkomstmål er »ækvivaleret disponibel indkomst«, dvs. indkomst efter skat og justeret for husstandsstørrelse og -sammensætning (der er stordriftsfordele – at være fire i en husstand koster rundt regnet kun det dobbelte af at være én single). Der er udviklet talrige forskellige ækvivalensskalaer. Den simpleste dividerer ganske enkelt den disponible husstandsindkomst med kvadratroden af antal personer i husstanden.

2. Dog har toplederes lønninger været hastigt stigende, og der ses en særlig fremgang for den procent, der har de højeste indkomster. Men generelt er det politiske faktorer, nemlig omfordelingen over skatte- og velfærdssystemet, der er afgørende for indkomstuligheden – ikke globaliseringen eller andre anonyme kræfter »ude i samfundet«. I forhold til diskussioner om målretning af sociale ydelser er det også vigtigt at understrege, at ingen velfærdsstater i verden er mere omfordelende end den danske, jf. Goul Andersen (2003). Forestillingen om, at omfordelingen kan øges ved at målrette ydelser yderligere, må generelt betegnes som illusorisk.
3. Forklaringen er, at skattelettelserne i toppen overvejende blev finansieret med fradragssaneringer, som også ramte hårdt i toppen. Denne mulighed er dog (næsten) udtømt fremover: Evt. stigende lejeværdibeskatning kan ikke matche indkomstskatten mht. omfordeling (Goul Andersen, 2003).
4. Den største private velfærdsudgift i Danmark er pensioner, da Danmark har et af de mest privatiserede pensionssystemer blandt de rige lande.

Referencer

- Adema, Willem & Maxime Ladaïque (2005). *Net Social Expenditure, 2005 Edition. More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration Papers # 29.
- Albrekt Larsen, Christian (2006). *The Three Worlds of Deservingness*. London: Ashgate
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette & Jørgen Goul Andersen (2006). »Er kvinder en underskudsforretning? Om Velfærdskommissionens kønsperspektiv og mangel på samme«, i Anette Borchorst og Ann-Dorte Christensen (red.) *Kønsrefleksioner – Om magt*

- og mangfoldighed. Aalborg: Aalborg Universitets forlag.
- Carey, William L. (1974). »Federalism and Corporate Law: Reflections upon Delaware«. Yale Law Journal, 83, 4, 663-705.
- Clasen, Jochen, Kvist, Jon & vanOorschot, Wim (2001) »On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes«, pp. 198-231 i Mikko Kauto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist & Hannu Uusitalo, eds., *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge.
- Danmarks Nationalbank (2002). *Danmarks udlandsgæld, 2. kvartal 2002*. København: Danmarks Nationalbank.
- Det Økonomiske Råd (2001). *Dansk Økonomi. Efterår 2001*. København: Det Økonomiske Råd.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Estwez-Abe, Margarita, Torben Iversen & David Soskice (2001). »Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State«, pp. 145-183 i Peter A. Hall & David Soskice, eds., *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansministeriet (2002). *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Förster, Michael F. (2000) *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers # 42. Paris: OECD.
- Förster, Michael F. & Pearson, Mark (2002). *Income Distribution and Poverty in the OECD Area. Trends and Driving Forces*. OECD Economic Studies 34. 2002/1. Paris: OECD.
- Förster, Michael & Marco Mira d'Ercole (2005). *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers # 22. Paris: OECD.
- Gallie, Duncan, Jacobs, Sheila & Paugam, Serge (2000). »Poverty and Financial Hardship among the Unemployed«, pp. 47-68 in Duncan Gallie & Serge Paugam, eds., *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrett, Geoffrey & Deborah Mitchell (2001). »Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD«. *European Journal of Political Research* 39, 3, 145-177.
- Goul Andersen, Jørgen (1991) »Dansk identitet og dansk økonomi« pp. 17-30 in *Dansk Kultur og Identitet som Økonomisk og Politisk Kraft*. Copenhagen: Det danske Kulturinstitut.
- Goul Andersen, Jørgen (2002) »Denmark: From the edge of the abyss to a sustainable welfare state«, pp. 143-62 in Goul Andersen, Jørgen, Clasen, Jochen, van Oorschot, Wim & Halvorsen, Knut (2002) *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark?* Aarhus: Aarhus University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2004a). »Velfærd som problem eller velfærdsproblemer?«, *Social Kritik*, 94, pp. 46-55.
- Goul Andersen, Jørgen (2004b). »Pensionsbomber og pensionsreformer. Danmark som rollemodel«. *Social Kritik*, 94, pp. 24-45.
- Goul Andersen, Jørgen (2005). *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State*. Paper prepared for NOPSA Conference, Reykjavik, Aug.10-12, 2005.
- Goul Andersen, Jørgen (2006a). »Splinten og bjælken«. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* (in press.)
- Goul Andersen, Jørgen (2006b). *forthcoming kapitel i bog om marginalisering i Norden*. Liber Förlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Jan Bendix Jensen (2002) »Different Routes to Improved Employment in Europe«, pp. 59-90 i Hedva Sarfati & Giuliano Bonoli, eds., *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?* London. Ashgate.
- Goul Andersen & Lundvall (2006). *forthcoming paper*, ISA Conference, Durban July 2006.
- Hall, Peter A. & David Soskice (2001). »An introduction to varieties of capitalism«, pp. 1-68 i Peter A. Hall & David Soskice, eds., *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Hans (2001) *Elements of Social Security. A Comparison Covering Denmark, Sweden, Finland, Austria, Germany, the Netherlands, Great Britain, Canada*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Immervoll, Herwig & David Barber (2005). *Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives*. OECD Social,

- Employment and Migration Working Papers # 31.
- Iversen, Torben & Anne Wren (1998). »Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy«, *World Politics*, 50, 4, 507-546
- Iversen, Torben (2005). *Capitalism, Democracy and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Mishra, Ramesh (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Murray, Charles (1984). *Losing ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- OECD (1988). *Ageing Populations*. Paris: OECD
- OECD (1997). *The OECD Jobs Strategy. Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries' Experiences*. Paris: OECD.
- OECD (2005a). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2005b). *Taxing Wages. 2003-2004*. Paris: OECD.
- OECD (2005c). *Revenue Statistics 1965-2004*. Paris: OECD.
- Pedersen, Peder J., Marianne Røed & Lena Schröder (2003). »Emigration from the Scandinavian Welfare States«, pp.76-104 i Torben M. Andersen & Per Molander, eds., *Alternatives for welfare policy. Coping with internationalisation and demographic change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001). »Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies«. pp. 410-456 i Paul Pierson, ed., *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Scharpf, Fritz W. (2000) »Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities«, in F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (eds) *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp125-228.
- Schwartz, Herman (2001). »The Danish Miracle: Luck, pluck or stuck'. *Comparative Political Studies*, 34, 2, 131-55.
- Smith, Nina, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen & Marie Louise Schultz-Nielsen (2003). *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft. Arbejdsliv i Danmark i det nye årtusind*. København: Spektrum.
- Steinmo, Sven (1993). *Taxation and Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Swank, Douane (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velfærdskommissionen (2005a). *Fremtidens velfærd og globaliseringen*. Analyserapport, marts 2005.
- Velfærdskommissionen (2005b). *Slutrapport*. December 2005. Cit. fra foreløbig version lagt på Internettet 7.12.2005.
- World Economic Forum (2005). *Global Competitiveness Report 2005-2006*. Geneva: WEF.

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

den 30. maj 2006, kl. 16.30 i
 DJØF Forlags mødelokale
 Lyngbyvej 17 – 4. sal, 2100 København Ø
 Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne

Hvordan flyver brumbassen?

– Social kapital og velfærdsstaten

Af Gert Tinggaard Svendsen,¹ professor i offentlig politik,
Aarhus Universitet

1. Institutionel konkurrenceevne

De fire nordiske velfærdsstater (Danmark, Sverige, Norge og Finland) er blandt de rigeste lande i verden. Paldam (2004a) mener, at denne økonomiske succes synes at benægte tyngdekraften, eftersom den nordiske velfærdsstat via høje skatter og overførselsindkomster ikke giver de rigtige incitamenter til en effektiv samfundsøkonomi.²

Det nordiske velfærdssystem kan således hævdes at indeholde kimen til sin egen undergang. Hvis »gratister« (free riders) i stigende grad modtager velfærdsydelser uden at betale skat, vil indkomstskatten i sidste ende stige til 100%. Hvordan kan det så være, at de nordiske velfærdsstater har klaret sig så godt over tid i økonomisk henseende på trods af stærke indbyggede incitamenter til alene at »nyde«, men ikke at »yde«? Jeg foreslår her, at et »missing link« i denne forklaring kunne være beholdningen af social kapital.

Social kapital kan bredt defineres som individers evne til at indgå frivilligt samarbejde. Hvis individer har let ved at samarbejde mindskes transaktionsomkostningerne i økonomien når uformel selvhåndhævelse af kontrakter kan finde sted uden indblanding af tredjepart.³ Én måde at operationalisere denne definition på er at anvende tillidsmål.

Allerede Adam Smith (1997 [1766]) observerede hvorledes graden af tillid varierer mellem lande og konkluderede, at hollænderne var bedst til at holde ord. Her var »et ord et ord«, som et gammelt dansk ordsprog lyder. Ligeledes skrev John Stuart Mill (1848), at der er lande i Europa, hvor det er svært at gennemføre forretninger på grund af snyd og manglende tillid.

Fukuyama (1995, 153) har defineret tillid på følgende måde: »Trust arises when a community shares a set of moral values in such a way as to create regular expectations of regular and honest behavior.« Videre definerer Offe (1999) konkret tillid som tillid til personer, der udspringer fra tidligere erfaringer med konkrete personer. I forlængelse af disse to definitioner foreslår jeg, at tillid defineres i forhold til de tre dimensioner, som diskuteres i afsnit 2, nemlig som: »forventningen om, at en person du kender (konkret tillid), en fremmed (generel tillid) eller en formel institution (institutionel tillid) vil følge en given norm«. Med andre ord rummer tillid forventningen om, at en anden person eller bureaukrat i en formel institution ikke vil bryde normen og snyde dig hver gang, der kan være en privat nettofordel ved at gøre det. En norm definerer hvilken handling der er rigtig eller forkert. For eksempel kunne

»arbejdsnormen« i en primitiv stamme være, at det er godt at bidrage til jagten på en mammut. Tilsvarende foreskriver velfærdsstaten, at det er godt at de der kan, arbejder og bidrager til den fælles pulje, som finansierer velfærdsydelserne.

I det efterfølgende vil jeg fokusere på social kapital og gruppedannelse i positiv forstand, dvs. når social kapital fremmer økonomisk vækst i et land som en ny produktionsfaktor. Jeg ser altså bort fra de tilfælde, hvor social kapital, som det f.eks. er tilfældet i mafiaen og andre kriminelle organisationer, hæmmer den økonomiske vækst. Vedrørende traditionelle produktionsfaktorer, er de fleste eksperter enige om, at menneskelig kapital (uddannelse) forklarer ca. halvdelen af det økonomiske niveau i et land mens fysisk kapital forklarer ca. en fjerdedel.⁴ Med andre ord kan økonomer ikke forklare den sidste fjerdedel. Denne mangel i økonomisk teori kunne netop skyldes et »missing link« som social kapital, der således får den nordiske brumbasse på vingerne. Social kapital, som baseret på normer, er grundlæggende en uformel institution, hvor intet nedskrives. Derfor kan der her tales om »uformel« institutionel konkurrenceevne.

Efter at have foreslået et mål for social kapital baseret på tillid til individer og institutioner (afsnit 2), anvender jeg dette mål i forhold til 86 lande, herunder nye data fra vort SoCap (2005) projekt.⁵ En sådan rangordning af lande vil vise det relative niveau af social kapital i de nordiske velfærdsstater (afsnit 3). Herefter sammenfatter jeg resultaterne og kommer med anbefalinger til fremtidig forskning (afsnit 4).

2. Velfærdsstaten og social kapital

2.1. Konkret tillid og sociale sanktioner

For at motivere social kapital-tilgangen til den moderne velfærdsstat kan det være nyttigt at gå tilbage til de tidlige jæger/samler samfund for at spore rødderne til gruppeor-

ganisering. I disse primitive samfund organiserede mennesker sig frivilligt i små stammer (50-100 medlemmer) med henblik på jagt eller indsamling af føde (Svendsen, 1995). Hver stamme opretholdt et omfordelingssystem. For eksempel, hvis en jæger brækkede et ben under mammutjagten, tog resten af gruppen sig af ham. Jægere og samlere stolede altså på, at de andre i gruppen ikke overlod dem til en krank skæbne.⁶

Små grupper tilskynder regelmæssig ansigt-til-ansigt kontakt og dermed udvikling af konkret tillid til de specifikke personer, som du kender i forvejen. Opbygningen af konkret tillid i små grupper muliggør, at omfanget af »free riding« reduceres pga. de sociale sanktionsmuligheder. Denne idé udspringer af Elinor Ostroms arbejde. Hun skriver: »If the norm is shared with others, the individual is also subject to considerable *social censure* for taking an action considered to be wrong by others« (Ostrom, 1990: 35).

Hvad er social sanktionering? Coleman ([1987] 2003: 139) definerer sanktioner som: »...either some sort of *reward* for carrying out a prescribed action (for example, approval and prestige from teammates to an athlete who has played especially hard [worked hard] or some sort of *punishment* for carrying out a proscribed action [for example, disapproval from friends or neighbours]« (ibid., 139)(min kursivering). Acceptabel adfærd ift. den givne norm disciplineres via gentagne ansigt-til-ansigt interaktioner i den lukkede gruppe. Hvis nogen ikke følger normen, kan gruppen udstøde en person socialt og således kontronfrontere denne med de ekstra omkostninger forbundet med ikke-samarbejde. Disse sociale omkostninger, som potentielt kan påføres den enkelte, kan være så høje, at free riding og opportunistisk adfærd minimeres (Svendsen og Svendsen, 2004).⁷

For at kunne opretholde sådanne sociale

pressionsmekanismer og skabe forudsigelig adfærd i forhold til de givne normer i en gruppe er det afgørende, at gruppen ikke bliver for stor. Mange primitive stammer fra tiden før opdagelsen af landbrugsteknikker havde således ikke engang høvdinge. Hvis en gruppe voksede sig for stor, delte den sig (Olson 1993:567).

2.2. *Generel tillid*

Denne situation ændrede sig efter sidste istid for omkring 10.000 år siden. Menneskene begyndte at opdyrke markerne og opdagelsen af nye landbrugsteknikker medførte enorme forøgelse i fødevarerproduktion, befolkningstal og urbaniseringsgrad (Olson, 1993). Samfundet bevæger sig dermed fra små til store grupper, altså kontekster, hvor folk ikke længere kan (gen)kende alle andre medlemmer dér hvor de bor. Social pression og konkret tillid svækkes således eftersom det, alt andet lige, er vanskeligere at selvhåndhæve sociale normer i store moderne samfund.

Generel tillid til fremmede (nogle, du ikke konkret har mødt før) bliver efterhånden en nødvendighed i det moderne samfund, fordi det ikke længere er muligt at kende alle mennesker. I modsætning til gamle dage, hvor vi sjældent bevægede os uden for vores landsby, og hvor der var stor skepsis over for fremmede. Da baserede folk overvejende deres tillid på konkret tillid i lukkede netværk.⁸

Der er dog to grunde til her at se bort fra konkret tillid i forhold til vores social kapital definition. For det første indeholder konkret tillid både positive og negative elementer. Her bruger vi, som nævnt i indledningen, social kapital begrebet i positiv forstand, dvs. når frivillig gruppedannelse fører til økonomisk vækst i et land og således bliver en konkurrenceparameter, der kan medvirke til at forklare forskelle i nationernes velstand (Svendsen and Svendsen, 2003). Social kapital kan også være negativ hvis gruppedan-

nelsen skader den samfundsøkonomiske vækst, selvom gruppens aktiviteter giver store privatøkonomiske fordele for gruppe-medlemmerne. Mafiaen og andre kriminelle organisationer er baserede på konkret tillid, hvor det er afgørende at ingen sladrer til politiet eller dræber de andre gruppe-medlemmer. Denne »mørke« del af social kapital eller »Hells Angels problemet« skulle i princippet modregnes i den akkumulerede positive del af konkret tillid i et samfund. Begrebet er dog vanskelig at håndtere og måle. Vi ser derfor bort herfra i det efterfølgende, eftersom det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at adskille »the good, the bad and the ugly« respondenter (Rothstein, 2003, 50). Fordi konkret tillid både kan være positiv (f.eks. medlemsskab af en tennisklub) og negativ (f.eks. medlemsskab af en Hells Angels støt-tegruppe), så er denne tvetydighed den første begrundelse for ikke at medtage konkret tillid i vores social kapital definition.

Den anden grund er, at det som interesserer os her er generel tillid, fordi den nordiske velfærdsstat essentielt vedrører omfordeling af midler mellem fremmede snarere end konkrete tillidsforhold. Bjørnskov (2004: 2005) og Uslaner (2002) argumenterer for, at konkret og generel tillid ikke er korrelerede. De konkluderer begge, at mens Putnam (1993) formoder at konkret tillid opbygget i frivillige organisationer vil spredes ud det omgivende samfund som generel tillid, så har en serie af nye studier sandsynliggjort, at dette langt fra tilfældet.

Snarere skyldes deltagelse i frivillige organisationer at de, som i forvejen er bærere af høj generel tillid, også er dem, som er mest villige til at deltage i sådanne organisationer. Bærere af lav generel tillid bliver hjemme foran fjernsynet. Derfor er Putnam's idé en misforståelse og dens udbredelse (specielt blandt økonomer) skyldes givetvis, at det pågældende forhold mellem frivillige organisationer og tillid passer godt med allerede ek-

sisterende spilteoretiske begreber såsom om-dømme-effekter (Bjørnskov, 2004).

I hvert fald afviger generel tillid grundlæggende fra konkret tillid ved at blive udvidet til at omfatte mennesker, som den stolende part ikke har nogen direkte information om. Tillid til ikke-specifikke personer (fremmede) bliver målt i afsnit 3 via spørgsmålet om, hvorvidt en person mener at man kan stole på de fleste mennesker.⁹ Tillid til de fleste (men ikke alle) personer under de fleste (men ikke alle) omstændigheder betyder simpelthen, at vi stoler på de fleste fremmede i den moderne velfærdsstat.

2.3. *Institutionel tillid*

Omfordeling fra rige til fattige via velfærdsinstitutioner kan ske af to grunde (Fong, Bowles og Gintis, 2003). Først, fordi de fattige er som de rige, men har været uheldige. For det andet fordi de fattige gerne vil forbedre deres situation. Denne omfordeling fra de »heldige« til de »uheldige« kan derfor ses som en kollektiv forsikning. For eksempel overføres penge fra raske til syge.¹⁰ (Andersen 2004; Nannestad 2004b).

Problemet er, at: »Any insurance contract has moral hazard problems if the insurance is against contingencies that can be affected by the insured. In this respect, the attitudes and norms associated with receiving social assistance play a key role« Andersen (2004, 751). Derfor fungerer forsikringssystemet kun hvis en stærk norm forhindrer free riding. Normer kan således ændres over tid og kan medføre hurtige ændringer i mulighederne for velfærds politikker ved ikke-bæredygtige kombinationer af overførselsindkomster og skattniveau (ibid., 752).

Risikoen for ændrede velfærdsnormer øges via tilstedeværelsen af det såkaldte »Samaritanerens Dilemma.« For tredive år siden foreslog James Buchanan (1975) at de riges altruisme og velgørenhed kunne give de fat-

tige et incitament til at gøre sig selv hjælpeløse for at udløse pengeoverførslerne. For eksempel ville en fattig spare for lidt op, vel vidende at en rig ville træde til når penge-kassen var tom.¹¹ Hvis den fundamentale velfærdsnorm om, at alle der kan, skal bidrage, svækkes over tid, så vil den universelle nordiske velfærdsstat hurtigt havne i en ond cirkel, hvor beskatningen af indkomster når 100%. Folk vil hurtigt miste den generelle tillid til at andre bidrager, hvis free ridere ikke længere stigmatiseres og dermed holdes nede i antal.

Generel tillid til at andre bidrager til den fælles indkomstkage er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse til at sikre opretholdelsen af det kollektive forsikrings-system og tilvejebringelsen af andre kollektive goder. Borgerne skal også kunne stole på at institutionerne fungerer, og at skatteindtægterne investeres og omfordeles som lovet, således at de sikres en forrening heraf. Skattepengene skal forrentes og institutionerne skal rent faktisk implementere de ønskede velfærds politikker og levere »value for money« eller »bang for the buck« (som en Pentagon-general engang udtrykte det) til gengæld for det høje skattniveau.

Derfor føjer jeg nu institutionel tillid til vores definition af social kapital. Social kapital på nationalt niveau defineres herefter som summen af generel og institutionel tillid. Før de empiriske resultater beskrives i afsnit 3, vil jeg kort diskutere kausalitetsproblemet i næste afsnit.

2.4. *Kausalitet*

Er det velfærdsstatens institutioner som genererer social kapital eller muliggør en allerede tilstedeværende beholdning af social kapital velfærdsstatens fortsatte overlevelse? Kausalitetsretningen er stadig et åbent spørgsmål i litteraturen.¹²

Rothstein (2003) antager, at den institutionelle

kvalitet af velfærdsstaten er hovedårsag til social kapital niveauet i et samfund. Hans hovedkonklusion er: »...the more universal, uncorrupted and impartial the government institutions responsible for the implementation of laws and policies are, the more social capital you will get. It makes no sense to trust »most people«, if they are generally known to bribe, threaten or in other ways corrupt the impartiality of government institutions in order to extract special favours« (ibid., 69), se også Knack and Zak (2002). Med andre ord vil vel fungerende formelle institutioner reducere risikoen for at blive snydt og dermed øge akkumulering af social kapital. Rothstein (2003) foreslår endvidere, at lige adgang til velfærdsydelser i de nordiske velfærdsstater også øger mængden af social kapital fordi sociale konflikter herved minimeres.

Både institutionel kvalitet og lige adgang til offentlige velfærdsydelser indikerer en tilgang hvori institutioner er væsentlige, hvor kausaliteten hovedsageligt løber fra den institutionelle indretning til social kapital. Men kausaliteten, vil jeg hævde, kan også løbe den anden vej. Lande med stor beholdning af social kapital har kunnet opbygge og vedligeholde omfattende velfærdssystemer netop fordi de høje tillidsniveauer har medført, at de fleste har bidraget, mens kun relativt få individer har været free ridere. Lande med meget social kapital får en konkurrencefordel, fordi de sparer ressourcer – størstedelen af befolkningen behøver myndighederne ikke at overvåge, når free rider problemet og risikoen for snyd er lille. Derfor kan de nordiske velfærdsstater tilsyneladende holde sig på vingerne og opretholde generøse velfærdssystemer uden at bukke under for omkostninger, som ellers ville have skudt brumbassen i sænk i lande med mindre beholdning af social kapital.

Den nordiske tradition for høj tillid både til fremmede og til institutioner kan eksemplificeres via følgende anekdote. På et officielt

besøg i København i starten af 1600 tallet, spørger den forbavsedede russiske zar Christian IV om, hvorfor han ikke har soldater til at passe på sig mens de rider rundt i byen. Kongens berømte svar er, at han ingen soldater behøver, fordi folket passer på ham (Bjørnskov 2004). Svendsen og Svendsen (2004) foreslår, at yderligere akkumulation af tillid accelererer i de decentraliserede vestlige markedsøkonomier fra starten af 1800 tallet. De drivende kræfter var her frivillige bevægelser såsom andelsbevægelserne, og en nærmere undersøgelse af Danmark og Polen synes at bekræfte denne idé.

Endelig argumenterer Uslaner (2004) for, at general tillid indlæres hos børn på et tidligt tidspunkt fra forældre og skole og at niveauet herefter er stabilt gennem hele livet. Faktisk, hævder han, kan tillid overført fra forældrene spores tilbage til bedsteforældrene osv. Således kan immigranter bære generel tillid fra deres hjemland til deres nye lande. F.eks. kommer de mest tillidsfulde personer i USA fra de nordiske lande. Hvis du stammer fra Danmark, Norge, Sverige eller Finland, bærer du ca. 10% mere generel tillid end gennemsnittet. Immigranter fra Storbritannien har 5% mere end gennemsnittet i USA, mens immigranter fra østeuropa, Rusland, Frankrig, Italien og Tyskland ikke adskiller sig fra det amerikanske gennemsnit. Hvornår immigranterne er ankommet til USA, har ingen betydning for disse resultater (ibid). Uslaner sporer disse kulturelle rødder til religion som en hovedforklaring. Nordeuropæiske lande, der er overvejende protestantiske, har 28% mere generel tillid end de katolske sydeuropæiske lande.¹³

Forventningen i det efterfølgende er, at nordiske velfærdsstater er korrelerede med et højt niveau af social kapital. Som nævnt i indledningen vil vi ikke her søge at fastlægge kausalitetsretningen mellem velfærdsstatens institutioner og niveauet af social kapital. Formodentlig går kausaliteten begge veje.

	<i>Early 80s</i>	<i>Early 90s</i>	<i>Mid 90s</i>	<i>2000</i>	<i>SoCap 2002-05</i>	<i>Average</i>
1. Denmark	56,0	57,7		66,5	77,6	64,5
2. Norway	61,2	65,1	65,3			63,9
3. Sweden	57,1	66,1	59,7	66,3		62,3
4. Finland	57,2	62,8	47,6	58,0		56,4
5. Netherlands	46,2	55,8		59,8		53,9
6. New Zealand			49,1		56,1	52,6
7. Canada	49,6	52,4		38,8		47,0
8. Australia	47,8		39,9		53,0	46,9
9. Indonesia				51,6	41,7	46,7
10. Iceland	39,8	41,6	43,6	41,1	60,6	45,3
11. North Ireland	47,4	44,8		39,5		43,9
12. Switzerland		43,2	41,0			42,1
13. USA	46,8	50,0	35,6	35,8		42,1
14. Japan	40,8	41,7	46,0	43,1	38,3	42,0
15. Vietnam				41,4		41,4
16. Ireland	41,1	47,4		35,2		41,2
17. Thailand					38,9	38,9
18. India		34,6	39,2	41,0		38,3
19. Taiwan			38,2			38,2
20. Egypt				37,9		37,9
21. United Kingdom	44,4	43,6	29,7	29,7		36,9
22. Germany	29,8	37,9	41,8	34,8		36,1
23. Spain	34,5	33,8	29,8	36,2		33,6
24. Montenegro			32,3	33,7		33,0
25. Austria		31,8		33,9		32,8
26. South Korea	38,0	34,2	30,3	27,3		32,5
27. Italy	26,3	35,3		32,6		31,4
28. Belgium	30,2	33,2		30,7		31,4
29. Russia	35,2	37,5	23,9	23,7	35,5	31,2
30. Belarus		25,5	24,1	41,8		30,5
31. Ukraine			31,0	27,2		29,1
32. Bulgaria		30,4	28,6	26,9		28,6
33. Jordan				27,7		27,7
34. Czech Republic		30,2	28,5	23,9		27,5
35. Hong Kong					26,8	26,8
36. Dominican Republic			26,5			26,5
37. Luxembourg				26,0		26,0
38. Pakistan			20,6	30,8		25,7
39. Albania			27	24,4		25,7
40. Hungary	33,2	24,6	22,7	21,8		25,6
41. East Germany		25,6	24,9			25,3
42. Lithuania		30,8	21,9	24,9	23,3	25,2
43. Mexico	17,6	33,5	28,1	21,3		25,1
44. Armenia			24,7			24,7

45. Estonia		27,6	21,5	22,8	26,2	24,5
46. Serbia			29,8	18,8		24,3
47. Greece				23,7		23,7
48. Morocco				23,5		23,5
49. Israel				23,5		23,5
50. France	24,8	22,8		22,2		23,3
51. Poland		34,4	17,9	18,9	20,1	22,8
52. Nigeria		23,0	19,5	25,6		22,7
53. Singapore				16,9	28,0	22,5
54. Ghana			22,4			22,4
55. South Africa	30,6	28,4	18,2	11,8		22,2
56. Bangladesh			20,9	23,5		22,2
57. Bosnia			28,3	15,8		22,0
58. Slovakia		23,0	27,0	15,7		21,9
59. Croatia			23,6	18,4		21,0
60. Argentina	27,0	23,3	17,5	15,4		20,8
61. Malta				20,7		20,7
62. Chile		22,7	21,9	22,8	14,8	20,5
63. Azerbaijan			20,5			20,5
64. Uruguay			22,1		18,7	20,4
65. Latvia		19,1	24,8	17,1	15,8	19,2
66. Georgia			18,7			18,7
67. Moldova			22,2	14,7		18,4
68. Slovenia		17,4	15,5	21,7		18,2
69. Portugal		21,4		10,0		15,7
70. Romania		16,1	18,7	10,1		15,0
71. Venezuela			13,7	15,9		14,8
72. El Salvador			14,6			14,6
73. Puerto Rico			6,0	22,6		14,3
74. Zimbabwe				11,9		11,9
75. Algeria				11,2		11,2
76. Macedonia			8,2	13,5		10,9
77. Colombia			10,8			10,8
78. Turkey		10,0	5,5	15,7		10,4
79. Malaysia					10,3	10,3
80. Ecuador					9,5	9,5
81. Tanzania				8,1		8,1
82. Peru			5,0	10,7		7,8
83. Uganda				7,6		7,6
84. Costa Rica					7,4	7,4
85. Philippines			5,5	8,4	5,8	6,6
86. Brazil		6,7	2,8			4,8
<i>Gennemsnit</i>	40,1	35,1	26,8	27,2	30,4	28,1

Note: Afrundede tal.

Kilde: Inglehart et al. (2004); SoCap (2005).

Tabel 1. Generel tillid i 86 lande

3. Måling

Lad os nu operationalisere social kapital i form af generel og institutionel tillid. Generel tillid kan måles som den procentdel af befolkningen, der svarer »ja« når adspurgt om de mener, at man kan stole på de fleste andre mennesker. Institutionel tillid måles som den tillid folk har til de fire vigtigste formelle institutioner, nemlig retssystemet, politiet, administrationen og regeringen (SoCap, 2005).

De generelle tillidsdata fra 86 lande er hentet fra de fire undersøgelser i World Values Survey (Inglehart et al., 2004) og fra vort social kapital project (SoCap, 2004), se Tabel 1. Landene er rangeret i forhold til deres gennemsnitlige score (sidste søjle).

Resultatet er utvetydigt. De fire nordiske velfærdsstater skiller sig ud i toppen med

mere generel tillid end de øvrige lande. Danskerne er verdens mest tillidsfulde folk efterfulgt af Norge og Sverige (alle med over 60% af respondenterne, der stoler på de fleste andre mennesker). Finland ligger nummer fire med 56% tæt efterfulgt af Holland (som bekræfter Adam Smiths bemærkning i indledningen om, at hollænderne holder deres ord). De observerede scorer for generel tillid giver således en første forklaring på, hvordan de fire nordiske brumbasser holder sig i luften.

Under denne førergruppe finder vi andre vesteuropæiske lande efterfulgt af forskellige asiatiske, østeuropæiske, afrikanske og sydamerikanske lande. Brasilien, Phillipinerne, Costa Rica og Uganda ligger lavest med scorer under 10%. Gennemsnittet for alle 86 lande er 28%. Mest bemærkelsesværdigt er

	Generel Tillid	Institutionel Tillid				Gns.
		Retssystem	Politi	Administration	Regering	
Denmark	77,6	90,4	95,5	76,9	73,2	84,0
Malaysia	10,3	76,8	72,3	79,9	90,3	79,8
Singapore	28,0	77,2	81,1	73,2	83,1	78,7
Iceland	60,6	77,0	90,4	78,1	66,0	77,9
Thailand	38,9	83,1	55,4	78,1	71,8	72,1
Indonesia	41,7	50,1	53,5	85,8	56,1	61,4
Australia	53,0	53,4	83,1	56,3	40,5	58,3
New Zealand	56,1	53,2	81,2	46,3	45,7	56,6
Japan	38,3	86,5	59,3	41,2	27,0	53,5
Hong Kong	26,8	46,3	79,6	40,4	36,8	50,8
Poland	20,1	43,1	62,4	46,9	44,8	49,3
Philippines	5,8	50,6	45,1	46,2	51,5	48,4
Estonia	26,2	39,5	34,7	55,1	46,9	44,1
Slovenia	-	44,2	46,9	31,4	31,0	38,4
Chile	14,8	19,0	37,8	30,6	35,0	30,6
Russia	35,5	30,5	21,7	29,9	29,5	27,9
Latvia	15,8	26,1	30,0	32,8	19,7	27,2
Uruguay	18,7	26,4	33,0	30,6	7,9	24,5
Lithuania	23,3	21,0	26,4	21,1	21,9	22,6
Costa Rica	7,4	21,8	22,0	21,0	13,2	19,5
Ecuador	9,5	6,7	13,3	11,2	10,1	10,3

*Tabel 2. Generel og institutionel tillid:
Retssystemet, politiet, administrationen og regeringen*

	Gns. Gen tillid	Gns. Instit tillid	Rangering Gen tillid	Rangering Instit tillid
Denmark	77,6	84,0	1	1
Iceland	60,6	77,9	2	4
New Zealand	56,1	56,6	3	8
Australia	53,0	58,3	4	7
Indonesia	41,7	61,4	5	6
Thailand	38,9	72,1	6	5
Japan	38,3	53,5	7	9
Russia	35,5	27,9	8	15
Singapore	28,0	78,7	9	3
Hong Kong	26,8	50,8	10	10
Estonia	26,2	44,1	11	13
Lithuania	23,3	22,6	12	18
Poland	20,1	49,3	13	11
Uruguay	18,7	24,5	14	17
Latvia	15,8	27,2	15	16
Chile	14,8	30,6	16	14
Malaysia	10,3	79,8	17	2
Ecuador	9,5	10,3	18	20
Costa Rica	7,4	19,5	19	19
Philippines	5,8	48,4	20	12

Note: Slovenien er udeladt pga. manglende generel tillid score.
Kilde: SoCap (2005).

*Tabel 3. Generel og institutionel tillid:
Gennemsnit og rangering for 20 lande*

det, at Frankrig (23%) og Portugal (16%) scorer lavt sammenlignet med deres naboer.

Vedrørende det andet mål, institutionel tillid, bruger vi data fra de 21 lande i SoCap (2004). Danmark er den eneste nordiske velfærdsstat i denne database og tages som repræsentativ for de øvrige tre nordiske velfærdsstater, jf. Tabellerne 2 og 3 ovenfor. Bemærk at tillid her er målt som den procentdel, der har svaret »A great deal« eller »Quite a lot« i modsætning til »Not very much« eller »None at all«.

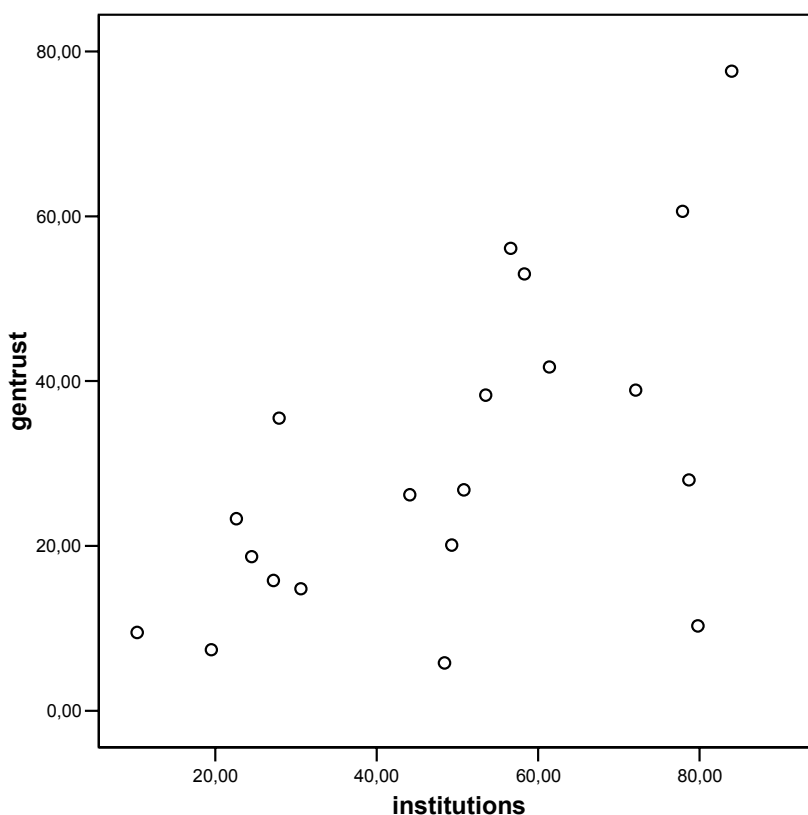
Tabel 2 viser den procentvise fordeling for alle fire kategorier af formelle institutioner. Gennemsnittet er igen vist i sidste søjle. I Tabel 3 er landene rangeret i forhold til det generelle tillidsniveau fra SoCap databasen (fra Tabel 1). Til sammenligning er de gennemsnitlige institutionelle tillidsniveauer vist i næste søjle (fra Tabel 2). De sidste to søjler sammenligner rangeringerne og indikerer stærk korrelation mellem generel tillid og institutionel tillid. Danmark og Island topper denne hitliste, mens Costa Rica og Ecuador ligger nederst. Kun to lande bryder det

overordnede mønster, nemlig Malaysia og Singapore; begge lande scorer overraskende højt på den institutionelle tillidsdimension.

Figur 1 nedenfor illustrerer også denne korrelation, som måske er en indikator på at den institutionelle indretning, udtrykt ved borgernes tillid til institutionerne, betinger niveauet af generel tillid i et land. Men kausaliteten kan også gå den anden vej.

4. Konklusion

Baggrunden for denne artikel var en undren over, at de nordiske velfærdsstater (Danmark, Sverige, Norge og Finland) er blandt de rigeste lande i verden trods svage økonomiske incitamenter. Jeg foreslog, at en mulig forklaring på hvorfor disse fire brumbasser rent faktisk flyver, kunne være tilstedeværelsen af en stor beholdning af social kapital. Social kapital kan her opfattes som en ny produktionsfaktor, der fremmer uformelle transaktioner og dermed fører til lavere transaktionsomkostninger, ikke blot mellem



Figur 1. Korrelation mellem generel og institutionel tillid

borgere, men også mellem borgere og formelle institutioner. Sådanne ressourcebesparelser giver en international konkurrencefordel.

Først definerede vi social kapital som summen af general og institutionel tillid. Dernæst målte vi social kapital på baggrund af data fra World Values Surveys og data fra vores nye SoCap database. Angående generel tillid, observerede vi, at de fire nordiske velfærdsstater topper listen med 86 lande. Et lignende forhold gør sig gældende for institutionel tillid i et mindre sample på 21 lande fra vort SoCap projekt.

Hovedkonklusionen er, at social kapital som uformel institution kan være det manglende led i kæden, der kan bidrage til en bedre forståelse af de nordiske velfærdsstaters konkurrenceevne og økonomiske succes. Som diskuteret, er det stadig uklart, hvordan denne akkumulation af social kapital har fundet sted. Her er mere empirisk forskning nødvendig til først og fremmest at bestemme kausalitetsretningen mellem den institutionelle indretning og det observerede social kapital niveau. Ligeledes må det eksakte forhold mellem konkret, generel og institutionel tillid kortlægges. Forskning af denne art vil også kunne fastlægge statens rolle og dets offentlige politik på området.

Hvis social kapital virkelig betyder noget, er det vigtigt at forstå hvordan beholdningen heraf bevares og eventuelt øges. Mister folk således tiltroen til at andre borgere vil bidrage eller at de formelle institutioner er i hele samfundets interesse, så starter en ond cirkel med skatteunddragelser, mindre skatteindtægter og dermed færre penge til velfærdsydelser, som igen vil medføre mindre tillid til hele velfærdssystemet – og uden beskatning af indkomst vil den nordiske velfærdsstat snart være en saga blot.

Noter

1. Professor i offentlig politik, Aarhus Universitet, og leder af det danske social kapital projekt (SoCap). E-mail: gts@ps.au.dk. Jeg takker Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Rockwool Fonden samt Verdensbanken for støtte til vort SoCap projekt. Særlig tak til Martin Paldam, Peter Nannestad, Christian Bjørnskov, Niels Bruhn Christensen, Anders og Odile Poulsen, Carsten Daugbjerg, Lise Tøgeby, Christoffer Green-Pedersen, Gunnar L.H. Svendsen, Jonny Trapp Steffensen og Else Løvdaal Nielsen. Dele af denne artikel indgår i bogen: *Social kapital – en introduktion* (af Gunnar L.H. Svendsen og Gert Tinggaard Svendsen), Hans Reitzels Forlag. Under udgivelse.
2. Vedrørende velfærdsstaten, se Esping-Andersen (1990), Andersen (2004) Green-Pedersen (2003), Green-Pedersen, Klitgaard og Nørgaard (2004), Inglehart og Baker (2000), Uslaner (2001), Fisman og Gatti (2002), Treisman (2000), Whiteley (2000), Svendsen (2003), Bjørnskov (2003) samt Paldam (2001).
3. Coleman (1988; 1987), Paldam (2000), Svendsen (1999), North (1990), Williamson (1975), Coase (1937), Schjødtt og Svendsen, (2003), Woolcock (2001). Poulsen og Svendsen (2005) definerer social kapital som en social norm, der udtrykkes via en persons villighed til at samarbejde i et »one-shot« Prisoner's Dilemma spil.
4. Paldam and Svendsen (2005), Knack og Keefer (1997), Whiteley (2000), Zak og Knack (2001), Beugelsdijk, Groot og van Schaik (2004), Svendsen og Svendsen (2003); Schjødtt og Svendsen (2004).
5. I SoCap (2005) projektet har vi stillet 30 spørgsmål til ca. 25.000 repræsentativt udvalgte personer i en international sammenligning mellem 21 lande. Denne nye social kapital database er den hidtil største af sin art.
6. Se Bowles og Gintis (2004) for en gennemgang af relaterede evolutionære modeller.
7. Andre eksempler på normer kunne være at en borger bør stemme, selvom det kan være rationelt for en borger at forholde sig uvidende om offentlige anliggender, eller at man ikke skal smide sit affald på fortovet, men hellere putte det i en affaldsspand (Downs, 1957; Svendsen 1998).
8. Uslaner (2002, 8) samt Andersen (2004) og Daugbjerg (1998).

9. Se Uslaner (2002, kapitel 3) og vort SoCap (2005) spørgeskema, spørgsmål 3.
10. Andersen (2004, 746). Se også Uslaner (2002, 86) vedrørende social og økonomisk egalitarisme, Fehr og Schmidt (1999) vedrørende »fairness« samt Nannestad (2004b) vedrørende rationelle egalitarister.
11. Amegashie og Kutsoati (2004); Coate (1995); Nannestad (2004a); Green-Pedersen, Klitgaard and Nørgaard (2004,
10. Buchanan (1975) mente at den stigende rigdom i Vesteuropa var årsag til »Samaritanerens Dilemma« i det tyvende århundrede. Rigdom gør det muligt at vælge »bløde« løsninger såsom blødsøden behandling af hårdkogte kriminelle.
12. Se Bjørnskov (2005a) som bl.a. citerer Knack and Keefer, 1995; Berggren, 2003; Dollar and Kraay, 2003; Rodrik et al. (2002).
13. Uslaner (2002, 232), Bjørnskov (2004) og Knack (2003). Se også Weber ([1906] 1930) og hans teori om den protestantiske etik samt Tøgeby (2004) for en interessant analyse af, hvorledes deltagelse i organisationer påvirker social tillid blandt andengenerationsindvandrere i Danmark.

Referencer

- Amegashie, J.A. and Kutsoati, E. (2004): »Welfare Stigma and the Samaritan's Dilemma.« Working paper, February 27, 2004.
- Andersen, T. (2004): »Challenges to the Scandinavian Welfare Model.« *European Journal of Political Economy*, 20, 743-54.
- Berggren, Niclas, 2003. The benefits of economic freedom: a survey. *The Independent Review*, vol. 8, 193-211.
- Beugelsdijk, S., de Groot, H.L.F. and van Schaik, A.B.T.M. (2004), »Trust and economic growth: a robustness analysis,« *Oxford Economic Papers*, 56, 118-34.
- Bjørnskov, C. (2003), The Happy Few. Cross-Country Evidence of Social Capital and Life Satisfaction, *Kyklos*, 56, 1, 3-16.
- Bjørnskov, C. (2004): »Determinants of Generalized Trust. A Cross-Country Comparison.« *Aarhus School of Business, Department of Economics*. Unpublished working paper.
- Bjørnskov, C. (2005a): »How Does Social Trust Affect Economic Growth? Exploring Potential Transmission Channels.« *Aarhus School of Business, Department of Economics*. Unpublished working paper.
- Bjørnskov, C. (2005b): *Investigations in the Economics of Social Capital*. PhD thesis, Aarhus School of Business.
- Bjørnskov, Christian and Gert Tinggaard Svendsen (2003): »How to Measure Social Capital? One Underlying Factor.« Mimeo.
- Bowles, S. and H. Gintis (2003): »The Origins of Human Cooperation,« in Peter Hammerstein (ed.) *Genetic and Cultural Origins of Cooperation* (Cambridge, MA: MIT Press, 2004).
- Buchanan, J. M. (1975). The Samaritan's Dilemma. Altruism, Morality, and Economic Theory. E. S. Phelps. New York, Russell Sage Foundation: 71-85.
- Coase, R.H. (1937), »The Nature of the Firm« *Economica*, 6, 386-405.
- Coase, Ronald (1960), »The Problem of Social Cost«, *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1-44.
- Coate, S. (1995). »Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy.« *American Economic Review* 85(1): 46-57.
- Coleman, J.S. ([1987] 2003): »Norms as Social Capital«, in Gerard Radnitzky and Peter Bernholz (eds), *Economic Imperialism: The Economic Approach Applied Outside the Field of Economics*, New York: Paragon House Publishers, 133-55. Reprinted in Ostrom, E. and Ahn, T.K.(eds.) *Foundations of Social Capital*. Edward Elgar Publishing, UK.
- Coleman, J.S. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Daugbjerg, C. (1998), *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*, Aldershot: Ashgate.
- Dollar, David, Kraay, Aart, 2003. Institutions, Trade, and Growth. *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, 133-162.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Brothers Publishers.
- Esping-Andersen, G., 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton Univ. Press, Princeton.
- Fehr, E. and Schmidt, K. (1999): »A Theory of Fairness, Competition and Cooperation«, *Quarterly Journal of Economics*, 114, 817-68.
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti (2002), Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics*, vol. 83, 325-345.

- Frey, B. and A. Stutzer (2002) Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton: London.
- Fong, C.M.; Bowles, S. and H. Gintis (2003): »Reciprocity, Self-interest and the Welfare State.« To appear in Jean Mercier-Ythier, Serge Kolm and Louis-André (eds.) *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism* (Amsterdam: Elsevier, 2004).
- Green-Pedersen, C. (2003). »Still there but for how long?: The counter-intuitiveness of the universal welfare model and the development of the universal welfare state in Denmark«, *Revue française des affaires sociales*, Vol. 57, No. 4, pp. 87-120.
- Green-Pedersen, C.; Klitgaard, M.B. and Nørgaard, A.S. (2004): *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker* – En rapport til velfærdskommissionen. April.
- Inglehart, Ronald and Wayne E. Baker. 2000. Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, vol. 65, pp. 19-51.
- Inglehart, R., Basañez, M., Díez-Medrano, J., Halman, L. and Luijckx, R. (2004). *Human beliefs and values*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Knack, Stephen, 2001. Trust, associational life and economic performance. In: Helliwell, John F. (Ed.), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*. Human Resources Development Canada, Quebec.
- Knack, Stephen, 2002. Social capital and the quality of government: evidence from the US states. *American Journal of Political Science*, vol. 46, 772-785.
- Knack, S. (2003): »Groups, Growth and Trust: Cross-Country Evidence on the Olson and Putnam Hypotheses.« *Public Choice* 117(304, December): 341-55, 2003.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997), Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1251–1288.
- Lindbeck, A., 1995. Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms. *Scandinavian Journal of Economics* 97 (4): 477-494.
- Mill, J.S. (1848), *Principles of Political Economy*, London: John W. Parker.
- Nannestad, P. (2004a): »Immigration as a challenge to the Danish welfare state?« *European Journal of Political Economy*, 20, 755-67.
- Nannestad (2004b): »Taxing the rich or the poor? Immigrants on the dole as the socially optimal policy outcome for rational egalitarians.« Working paper, April.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Offe, C. 1999. »Trust and Knowledge, Rules and Decisions: Exploring a Difficult Conceptual Terrain.« In Mark Warren, ed., *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1993), »Dictatorship, Democracy, and Development«, *American Political Science Review*, 87, 567–76.
- Ostrom, E (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.
- Paldam, M. (2000), »Social Capital: One or Many? Definition and Measurement«, *Journal of Economic Surveys*, 14 (5), 629–53. Special Issue on Political Economy.
- Paldam, Martin (2001): »Corruption and Religion. Adding to the Economic Model.« *Kyklos*, vol. 54, no. 2/3, pp. 383-414.
- Paldam, M. (2004a): »The Nordic Welfare State – Success Under Stress.« *European Journal of Political Economy*, 20, 739-42.
- Paldam, M. (2004b), *The Development of Russia, Poland and the Baltics: Light ahead after the change of the economic system*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Forthcoming.
- Paldam, M. and Svendsen, G.T. (2000), »An essay on social capital: Looking for the fire behind the smoke«, *European Journal of Political Economy*, 16, 339–66.
- Paldam M. and Svendsen, G.T. (eds) (2005), *Trust, Social Capital and Economic Growth: An International Comparison*, Edward Elgar, Cheltenham, UK. Forthcoming.
- Poulsen, A. and Svendsen, G.T. (2005): »Social capital and endogenous preferences.« *Public Choice*. In Press.

- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dan, Sumbramanian, Arvind, and Francisco Trebbi. 2002. Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. NBER working paper 9305, Cambridge, MA.
- Rosenberg, M. (1956): »Misanthropy and Political Ideology«, *American Sociological Review*, 21, 690-695.
- Rothstein, B. (2003), »Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanism.« *New Political Economy*, 8, 49–71.
- Schjødt, E.B. and Svendsen, G.T. (2002), »Transition to Market Economy in Eastern Europe: Interest groups and political institutions in Russia.« *Nordic Journal of Political Economy*, Vol. 28, Issue 2, 181–94.
- Schjødt, E.B. og Svendsen, G.T. (2004): »Institutionel økonomi og social kapital teori: Et integreret perspektiv på økonomisk vækst«. *Politica*, 2, 201-16.
- Smith, A., (1997 [1766]), »Lecture on the influence of commerce on manners«, reprinted in (D.B. Klein, ed.) *Reputation: Studies in the Voluntary Elicitation of good Conduct*, University of Michigan Press.
- SoCap (2005): Database completed by February 1, 2005. Contact: Gert Tinggaard Svendsen.
- Svendsen, G.T. (1995): »Den Stationære Bandit – og Lobbyisme«. *Økonomi & Politik*, 3, 24-31.
- Svendsen, G.T. (1998), *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in United States and CO₂ Taxation in Europe*, New Horizons in Environmental Economics, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Svendsen, G.T. (1999): »Social kapital – en ny produktionsfaktor?« *Økonomi & Politik*, 1, 35-40.
- Svendsen, G.T. (2003) *Political Economy of the European Union: Institutions, Policy and Economic Growth*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Svendsen, G.L.H. and Svendsen, G.T. (2003), »On the Wealth of Nations: Bourdieueconomics and Social Capital.« *Theory and Society*, 32(5), 607–631.
- Svendsen, G.L.H. og Svendsen, G.T. (2003): »Social kapital og økonomisk sociologi« *Distinktion*. 7, 105-18.
- Svendsen, G.L.H. and Svendsen, G.T. (2004), *The Creation and Destruction of Social Capital: Entrepreneurship, Co-operative Movements and Institutions*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Togeb, L. (2004), »It Depends...How Organisational Participation Affects Political Participation and Social Trust Among Second-Generation Immigrants in Denmark.« *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 3, 509-28.
- Treisman, Daniel. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Public Economics*, vol. 76, pp. 399-457.
- Uslaner, Eric M. 2001. Trust and Corruption. Paper presented at the Conference on Political Scandals, Past and Present at the University of Salford, 21-23 June.
- Uslaner, E.M. (2002). *The moral foundations of trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Uslaner, E.M. (2004): »Where You Stand Depends Upon Where Your Grandparents Sat: The Inheritability of Generalized Trust.« Working paper, University of Maryland, US.
- Volken, Thomas, 2002. Generalisiertes Vertrauen: Zur Reliabilität und Validität eines verbreiteten Messinstruments in Wirtschaftssoziologisches Forschungszusammenhängen. Mimeo, University of Zürich.
- Weber, M., [1906], 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, London: Allen and Unwin.
- Whiteley, P. F. (2000), Economic Growth and Social Capital. *Political Studies*, 48 (3), 443–466.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press.
- Woolcock, Michael. 2001. The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *ISUMA – Canadian Journal of Policy Research*, vol. 2, no.1, pp. 11- 17.
- Zak, P.J. and Knack, S. (2001), »Trust and growth«, *Economic Journal*, 111, 295–321.

Opskriften på succes er markedsøkonomi og reformer

Af Martin Ågerup, direktør, CEPOS og Mads Lundby Hansen, cheføkonom, CEPOS

1. Indledning

Den danske økonomi klarer sig relativt godt i disse år målt på en række makroøkonomiske nøgletal såsom økonomisk vækst, beskæftigelse, handelsbalance og balancen på de offentlige budgetter. I flere internationale sammenligninger, er den danske økonomi endvidere blevet vurderet til at være en af verdens mest konkurrencedygtige.

Samtidig er skattetrykket, marginals-katten og det offentlige forbrug betydeligt højere i Danmark end i de fleste andre OECD-lande.

Disse kendsgerninger bliver af nogle iagttagere udledt som værende et bevis for, at »høje skatter og udgifter ikke i sig selv er kilder til konkurrencemæssige ulemper«.² Argumentet er kort fortalt, at den danske (og skandinaviske) samfundsmodel har vist sig at klare sig godt i en international sammenligning. Dette skyldes indbyrdes afhængige velfærds- og arbejdsmarkedsinstitutioner, der ganske vist koster samfundet penge men er en god investering, fordi det indbyrdes samspil mellem disse institutioner skaber institutionel konkurrenceevne.

Skatteindtægterne betaler således for eksempel for den danske flexicurity-model, er-

hvervsuddannelserne og en veludbygget infrastruktur. Der argumenteres for, at væsentlige ændringer i beskatningsniveauet eller skattesystemets struktur ville bringe Danmarks institutionelle konkurrenceevne i fare. Årsagen til dette skulle angiveligt være, at skattelettelser ville nødvendiggøre en reduktion af de offentlige udgifter (i hvert fald på langt sigt), hvilket ifølge denne teori ville underminere de institutioner, der sikrer Danmarks institutionelle konkurrenceevne.

Denne artikel sætter spørgsmålstegn ved en sådan tolkning af dansk økonomis konkurrenceevne. Der argumenteres for, at:

1. styrkerne ved den danske model (i det omfang det giver mening at tale om en sådan) er først og fremmest, at den bygger på en høj grad af økonomisk frihed, samt at den løbende er blevet reformeret.
2. dansk økonomi er konkurrencedygtig på trods af snarere end på grund af skattetrykket og den offentlige sektors størrelse.
3. der vil være behov for betydelige reformer også i fremtiden.

Det skal understreges, at denne artikel er en kritik af en ganske bestemt tilgang til emnet institutionel konkurrenceevne som beskrevet

ovenfor. Vi anerkender, at flexicurity-modellen har sine styrker, men vi mener også, at modellen både kan og bør forbedres, og at sådanne reformer vil styrke Danmarks position i den internationale konkurrence.

2. Betydningen af økonomisk frihed

Selvom der ikke findes en universelt anerkendt definition af økonomisk frihed, er der alligevel en bred accept af den økonomiske friheds centrale elementer:³

- Sikring af ejendomsretten
- Kontraktfrihed – det vil sige retten til at indgå frivillige (og bindende) aftaler indenfor og på tværs af landegrænser
- Frihed fra statslig ekspropriering.

Statens rolle i sikring af økonomisk frihed er vigtig. Statens institutioner skal for eksempel netop beskytte borgernes ejendomsret mod overgreb og retsforfølge lovovertrædere, når sådanne overgreb alligevel finder sted. Men statens rolle i økonomien kan også blive så stor, at der er tale om en indblanding, som mindsker den økonomiske frihed, for eksempel gennem overdreven beskatning og omfordeling, regulering eller udhuling af borgernes formue med monetær inflation.

I den økonomiske litteratur er der blevet fremsat en række teoretiske argumenter for, at økonomisk frihed er positivt korreleret med økonomisk velstand.⁴ Her er der kun plads til helt overordnet at præsentere nogle af de vigtigste. Beskyttelse af ejendomsretten medfører, at borgerne kan regne med at kunne beholde frugten af deres arbejde. Hvis ejendomsretten er uklar eller usikker vil borgerne være mindre tilbøjelige til at investere kapital og arbejdskraft og i det hele taget gøre sig umage med at skabe nye værdier, hvilket vil være til skade for vækst og velstand. Borgerne vil også være mindre tilbøjelige til at passe på og vedligeholde de værdier, samfundet allerede har skabt. Kontraktfrihed er vigtig, fordi frivillige aftaler imellem mennesker er til gavn for begge

parter – ellers ville aftalen ikke blive indgået. Aftalefrihed og fri prisdannelse vil i langt de fleste situationer medføre den bedst mulige udnyttelse af de begrænsede ressourcer. Hvis borgerne gennem regulering eller handelshindringer forhindres i at indgå aftaler med hinanden bliver ressourceudnyttelsen mindre effektiv, og samfundet går samtidig glip af nogle af de gavnlige effekter af specialisering.

3. World Economic Freedom Index

De teoretiske argumenter for, at økonomisk frihed skaber velstand er blevet undersøgt empirisk ved at sammenholde velstand og økonomisk frihed i en lang række lande. Denne øvelse kræver et validt mål for såvel velstand som økonomisk frihed. Som mål for velstand kan anvendes købekraftskorrigeret BNP per indbygger. Som mål for økonomisk frihed kan Economic Freedom of the World Index⁵ anvendes. Indekset måler systematisk omfanget af økonomisk frihed på en række parametre-i alt 38 hoved- og delkomponenter, opdelt på fem hovedområder: 1. den offentlige sektors størrelse og skatternes omfang; 2. retssystem og ejendomsret; 3. pengepolitik; 4. handelspolitik; 5. regulering (som igen er underopdelt i områderne kreditmarked, arbejdsmarked og erhvervsliv).

2005-indekset (som er baseret på data for 2003) omfatter i alt 127 lande. Indeksets data går så vidt som det er muligt for de enkelte lande-tilbage til 1970.

I indekset er hvert land tildelt en indekssværdi på en skala fra 0 (mindst økonomisk frihed) til 10 (mest økonomisk frihed), både for hvert af de fem hovedområder og for økonomisk frihed generelt (som et gennemsnit af hovedområderne).

De data, som anvendes til at konstruere indekset, er alle enten objektive mål (priser, skattesatser o.l.) eller baseret i allerede publicerede, subjektive vurderinger foretaget af

andre (dvs. organisationer og personer udenfor Economic Freedom Network).

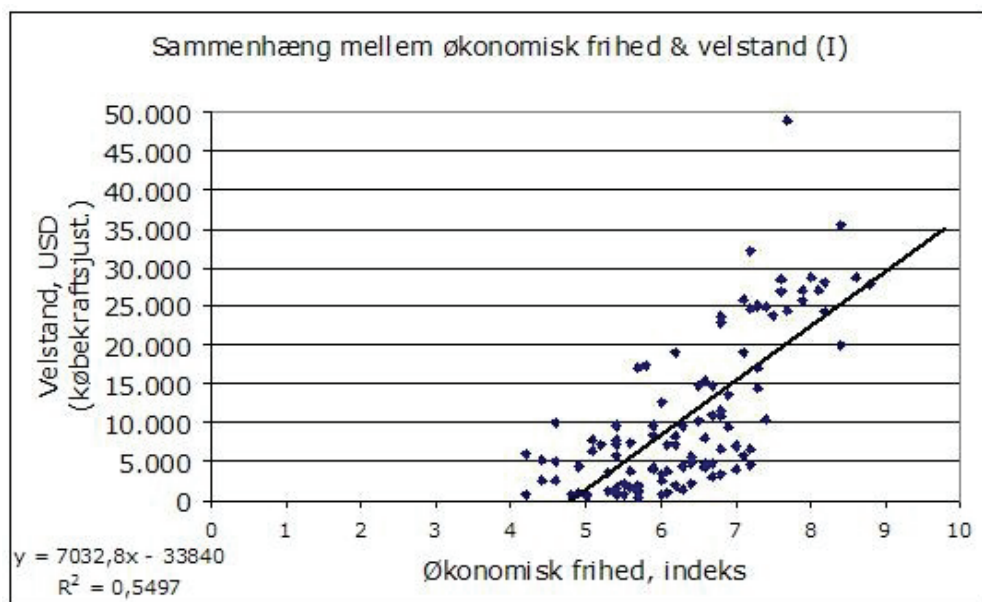
Som nedenstående figur 1 viser, er der en meget klar positiv sammenhæng mellem de 127 landes økonomiske frihed og deres velstand.⁶ Dette beviser selvsagt ikke en kausal sammenhæng, men den statistiske sammenhæng understøtter teorien om en sådan.

4. Årsagen til Danmarks velstand: Økonomisk frihed

I nogle tolkninger af ideen om institutionel konkurrenceevne skulle dét, som de kalder »den neoliberale tænkning«, være udfordret af det faktum, at dansk økonomi klarer sig relativt godt i disse år. Angiveligt skulle dansk økonomis nuværende sundhed bevise, at en stor offentlig sektor og et højt skattetryk ikke svækker et lands økonomiske formåen.

Problemet med dette argument er, at der er stor forskel på, om dansk økonomi klarer sig godt på *grund* af høje skatter eller på *trods* af høje skatter. Hvis man observerer, at en god ven spiser to flødeskumskager hver dag og alligevel er meget slank, ville man normalt ikke konkludere, at han er slank fordi han spiser flødeskumskager. Man vil tværtimod gå ud fra, at han gør noget andet, som holder ham slank på trods af flødeskumskagerne, for eksempel at han dyrker motion.

På samme måde – og set ud fra en liberal, fri-markedsorienteret synsvinkel – klarer dansk økonomi sig relativt godt i disse år på *trods* af en stor offentlig sektor og et højt skattetryk, fordi økonomien har andre styrker, der (indtil videre) opvejer disse svagheder.



Kilde: Kurrild-Klitgaard (2005)

Figur 1. Sammenhæng mellem økonomisk frihed & velstand (I)

Der er gode argumenter for en sådan tolkning af situationen. Først og fremmest bygger dansk økonomi faktisk langt hen ad vejen på liberale, demokratiske principper. Det fremgår blandt andet af en analyse af førnævnte Economic freedom of the World index udført for CEPOS af lektor (nu professor) Peter Kurrild-Klitgaard fra Syddansk Universitet.⁷

Samlet set ligger Danmark på en 13. plads med hensyn til økonomisk frihed.

Den fine placering på indekset bunder først og fremmest i, at Danmark ligger på en førsteplads med hensyn til respekt for individuelle frihedsrettigheder. Heraf er generel retssikkerhed og den private ejendomsret de vigtigste.

I en artikel om dansk institutionel konkurrenceevne fremføres, at »Danmark er kendt for...en høj grad af offentlig regulering for virksomheder«.⁸ Dette er ikke korrekt. Med hensyn til reguleringen af erhvervslivet er der ifølge Kurrild-Klitgaard kun 13 lande blandt de 127 lande i indekset med mindre regulering af erhvervslivet end Danmark.⁹ Endelig har vi en åben økonomi uden ret mange handelshindringer (en 23. plads) og med fri bevægelighed for kapital (en 8. plads), som tilsammen gør os i stand til at udnytte globaliseringen.

Ifølge en liberal tolkning af dansk økonomis relative succes i de senere år, skyldes denne altså økonomiens grundlæggende liberale træk. De frimarkedsbaserede kvaliteter i den danske samfundsmodel opvejer altså de forhold, der trækker nedad, for eksempel den store offentlige sektor og det høje skattetryk (115. plads) samt reguleringen af arbejdsmarkedet (71. plads).

Ifølge en sådan tolkning vil en yderligere forøgelse af graden af økonomisk frihed efter al sandsynlighed styrke økonomien yderligere og generere mere vækst.

Arbejdsmarkedet er et godt eksempel på dette. På den ene side er det danske arbejdsmarked meget frit sammenlignet med andre europæiske lande i den forstand, at en arbejdsgiver ikke via lovgivning eller kollektive overenskomster er tvunget til at beholde en medarbejder, som vedkommende ikke længere ønsker at ansætte. I andre lande medfører sådanne indgreb i kontraktfriheden, at færre ansættelseskontrakter bliver indgået. Arbejdsgiverne holder igen med at ansætte medarbejdere af angst for ikke at kunne slippe af med dem igen, hvis det skulle blive nødvendigt på grund af ændrede forudsætninger. Dermed bliver arbejdsmarkedet og hele økonomien mindre tilpasningsdygtig, arbejdsløsheden stiger og væksten falder.

På den anden side er andre aspekter af det danske arbejdsmarked kraftigt reguleret. Her tænkes for eksempel på regulering af arbejdsmiljø, funktionærloven og statsligt finansierede a-kasser. Endvidere medfører relativt høje overførselsindkomster i en international sammenligning, at mange lavtlønnede tjener meget lidt på at arbejde i forhold til at være på passiv forsørgelse.

5. Maskinmetafor

Teorien om institutionel konkurrenceevne bygger på en maskinmetafor. Dansk økonomi sammenlignes implicit med en maskine, hvis dele er blevet bygget og finjusteret, så maskinen nu virker optimalt. Begynder man at dreje på en knap eller skrue på et tandhjul, vil maskinen bryde sammen eller i det mindste blive mindre funktionsdygtig.

Maskinmetaforen overbeviser ikke. Tilhængerne af denne tolkning af teorien om institutionel konkurrenceevne forklarer for eksempel ikke, hvordan den indbyrdes afhængighed mellem de forskellige tandhjul skulle komme til udtryk. De har endvidere ikke forklaret, hvilke af velfærdsstatens mange tandhjul, der er omfattet af denne indbyrdes afhængighed. Så længe disse grundlæggende

præmisser ikke er gjort eksplicitte, kan man ikke med rimelighed udlede policy implikationerne af teorien.

Man kunne antage, at de relevante tandhjul er dagpengesystemet og bistandshjælpen (tryghed for ledige) og arbejdsmarkedspolitikken (beskæftigelse til og uddannelse af ledige). I givet fald ville der være tale om aktiviteter for 70 mia. kr., altså under 10 procent af det samlede offentlige budget. I den version ville vores institutionelle konkurrenceevne altså netop ikke stå og falde med en stor offentlig sektor, da over 90 procent af udgifterne i princippet kunne barberes væk uden at påvirke »maskineriet«.

Men man kunne også vælge at inkludere en lang række andre institutioner i modellen. For eksempel kunne man hævde, at flexicurity modellen er afhængig af det samlede uddannelsessystem, idet uddannelse af den nuværende og kommende arbejdsstyrke er en vigtig konkurrenceparamter for et samfund. Sundhedssystemet kunne man også tage med, idet sygeforsikring er en stor udgiftspost af stor betydning for såvel lønmodtagere som arbejdsgivere, som i nogle lande primært er finansieret via skatterne og i andre primært af arbejdsgiverne. Det samme gælder aldersforsikring, og derfor kunne man medregne folkepension, førtidspension og efterløn som værende nogle af tandhjulene i flexicurity modellen.

6. Reformen har styrket den danske model i fortiden...

Ser man på den økonomiske historie viser den, at enhver økonomi løbende og gradvist har måttet tilpasse sig nye vilkår.

De seneste 23 år har samtlige regeringer gennemført betydelige og nyttige reformer. Set over hele perioden kan man med rette diskutere, om der har været tale om én dansk model eller flere. Schlüter-regeringerne indførte således bl.a. fastkurspolitikken, styr-

kede incitamentet til at spare op og afskaffede dyrtidsreguleringen. Dette ændrede grundlæggende spillereglerne på det danske arbejdsmarked og for økonomien som helhed. Nyrup-regeringerne fortsatte reformerne ved at opstramme arbejdsmarkedspolitikken. Dagpengeperioden blev reduceret fra 7 til 4 år og dagpengebeløbet blev halveret for unge under 25 år. Nyrup-regeringerne strammede endvidere rådighedsreglerne, blandt andet ved øget aktivering af ledige og bistandsklienter. Marginalskatten på arbejde blev reduceret, herunder for dem der tjente mest, hvor marginalskatten reduceredes fra 68 til 63 pct. Endelig øgedes incitamentet til at spare op, ligesom der skete en betydelig konsolidering af de offentlige finanser.

Uden disse reformer ville dansk økonomi næppe i dag være at finde blandt verdens mest konkurrencedygtige. Summen af disse tiltag har muliggjort, at Danmark siden begyndelsen af 80'erne har kunnet rykke op på ranglisten over økonomisk frihed fra en position som nr. 28 til en placering omkring nr. 12-14 i de senere år.¹⁰

Lad os vende tilbage til arbejdsmarkedet. Ifølge teorien om institutionel konkurrenceevne skulle i det mindste det fleksible arbejdsmarked, dagpengereglerne (høje satser og lang dagpengeperiode) samt den aktive arbejdsmarkedspolitik være indbyrdes afhængige tandhjul i maskinen. Argumentet er, at disse tre tandhjul passer sammen. Man kan ikke ændre på det ene tandhjul uden at »maskinen« (flexicurity-modellen) bryder sammen – eller i hvert fald begynder at fungere dårligere. Holder teorien om indbyrdes afhængighed ikke for disse tre centrale elementer af arbejdsmarkedet, kan vi formentlig afvise den helt.

Støtterne af teorien om institutionel konkurrenceevne forklarer ikke, hvorfor lige netop den nuværende dagpengesats, den nuværende dagpengeperiode eller den nuværende

arbejdsmarkedspolitik skulle være optimale løsninger uden hvilke den danske arbejdsmarkedsmodel ville bryde sammen. Der fremføres ikke argumenter for, hvorfor man tidligere har kunnet »skrue på knapperne« med succes, mens dette ikke kan tilrådes i dag.

... og kan gøre det i fremtiden

Der er gode argumenter for, at justeringer af nogle af disse parametre netop ville styrke det danske arbejdsmarked. I Danmark anvendes for eksempel 17 mia. kr. på den aktive arbejdsmarkedspolitik. På trods af beløbets størrelse har man hidtil hverken i Danmark eller i udlandet kunnet påvise en beskæftigelsesfremmende effekt af indsatsen. Den gavnlige effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik kommer stort set udelukkende fra truslen om aktivering.¹¹

Muligheden for at opnå en høj dagpengeydelse over en længere periode har en tendens til at forlænge ledighedsperioden. Dette har en negativ virkning på den lediges chancer for at opnå beskæftigelse og øger risikoen for permanent marginalisering på arbejdsmarkedet. Endvidere lægger en længere ledighedsperiode end nødvendigt skatteyderne til last. Dette er baggrunden for, at CEPOS i maj 2005 på en konference arrangeret af Beskæftigelsesministeriet foreslog en forkortelse af dagpengeperioden fra 4 år til 2½ år, indførelse af årsindkomstmodellen (gradvis aftrapning af dagpengebeløbets størrelse i løbet af dagpengeperioden) samt ændrede overenskomster, der giver indvandrere bedre chance for at komme ind på arbejdsmarkedet, for eksempel gennem indslusningsløn.¹²

Velfærdskommissionen foreslår netop en forkortelse af dagpengeperioden fra 4 til 2½ år i sin endelige rapport fra december 2005 og skønner, at en sådan forkortelse af dagpengeperioden vil øge beskæftigelsen med 15.000 personer.¹³ Den første Nyrup-regering

forkortede dagpengeperioden fra 7 til 4 år, og det er svært at se de konkrete argumenter for, at en yderligere forkortelse til 2½ år skulle få negative følger for flexicurity-systemet. Tværtimod.

7. Den danske models svagheder

Men det ændrer ikke ved, at det for tiden går godt for dansk økonomi i en international sammenligning. Derfor kunne man hævde, at der ikke er grund til at gennemføre reformer: »if it ain't broke, don't fix it«. Der er imidlertid nok så stærke argumenter for et andet ord-sprog: Rettidig omhu. Dansk økonomi klarer sig aktuelt godt i en international sammenligning af helt overordnede makroøkonomske indikatorer, såsom BNP-vækst, arbejdsløshed og budgetbalancer. Men der er tale om et billede på den aktuelle situation. En vurdering af den danske models holdbarhed bliver imidlertid mindre rosenrød, når den ses i bl.a. et langsigtet perspektiv.

Svaghed 1: Holdbarhed på langt sigt

Først og fremmest er den nuværende danske model ikke holdbar på lang sigt. Ifølge Velfærdskommissionen indebærer den nuværende danske model, at en gennemsnitlig nyfødt over et livsforløb er en nettobelastning for de offentlige finanser. Dvs. at en nyfødt vil trække på den offentlige sektor (overførsler og offentlige service) mere end vedkommende vil bidrage med i skatter og afgifter. Et samfund, hvor det enkelte menneske trækker mere ud af fællesskabet, end det bidrager med til fællesskabet er ikke holdbart. Omregnet til makrotal skal der ifølge Velfærdskommissionen gennemføres en permanent forhøjelse af bundskatten med knap 9 procentenheder,¹⁴ hvis tandhjulene i den danske model ikke justeres. At hæve et af verdens højeste skattetryk yderligere næppe realistisk. Der er derfor tre mulige løsninger. Det ene alternativ er, at gennemsnitsdanskeren i løbet af sit liv arbejder mere og holder mindre fri. Det andet alternativ er, at gennemsnitsdanskeren modtager færre skattefinansierede velfærdsydelser end i

dag. Det tredje alternativ er en kombination af de to første.

Ved sådanne beregninger, der tager udgangspunkt i det lange sigt, er der en vis usikkerhed. Men det er interessant, at Velfærdskommissionen ganske optimistisk har antaget, at arbejdstiden på det danske arbejdsmarked fremover vil være konstant. Dette er et brud på årtiers udvikling med faldende arbejdstid år efter år. Det er lidt svært at forestille sig, at danskerne – med de nuværende incitamenter – ikke fortsat skulle ønske at holde mere fri. Hvis det derfor antages at arbejdstiden i de kommende årtier vil fortsætte med at falde halvt så meget, som det er sket de seneste årtier, vil det belaste de offentlige finanser mærkbart svarende til, at bundskatten sættes yderligere godt 6 procentenheder op.¹⁵ Det kunne indikere et behov for at justere incitamenterne således, at incitamentet til at arbejde ekstra stiger.

Herudover har Velfærdskommissionen i deres fremskrivninger (lige som Finansministeriet) antaget, at standarderne i den offentlige service holdes konstant i de kommende årtier. Dette er en interessant antagelse i forhold til, at politikere og borgere historisk har vist en præference for bedre velfærdsservice i takt med øget velstand. Er der mange der forestiller sig, at de danske politikere vil stoppe med at konkurrere om at løfte udgifterne til velfærdsservice som ældrepleje og sundhedsydelser? Hvis man antager, at der fremover vil ske en stigning i standarderne svarende til den historiske udvikling venter der en yderligere skattestigning på ca. 7 procentenheder ifølge Velfærdskommissionen. Alternativet hertil er øget brugerfinansiering (bl.a. gennem forsikringer) eller at hente produktivitetsgvinster i den offentlige sektor.

Selvom der er usikkerhed om sådanne scenarier underbygger de, at den danske model ikke er »optimal« og at der skal ske bety-

delige justeringer i forhold til de udfordringer der tegner sig. Med andre ord en skal nyfødt i højere grad være på arbejdsmarkedet og i mindre grad holde fri og trække på det offentlige.

Svaghed 2: Svage incitamenter til at dygtiggøre sig

Hertil kommer, at den danske model ikke tilskynder til uddannelse og kompetenceudvikling. Hvis dansk økonomi skal konkurrere på viden og kompetencer i den globale økonomi, er det afgørende, at danskernes uddannelsesniveau mindst følger med væksten i uddannelsesniveaet i andre lande.

Dette har dansk økonomi ikke formået igennem de sidste 30 år hvad angår andelen af befolkningen, som opnår en universitetsuddannelse, og Danmark ligger i dag ikke længere i førerfeltet blandt OECD-landene hvad dette angår.¹⁶ Det er derfor vigtigt, at tilskyndelse til at tage en lang videregående uddannelse forbedres.

Den økonomiske tilskyndelse til at tage en lang videregående uddannelse er beskeden. Velfærdskommissionen¹⁷ har vist at lønpræmien ved at dygtiggøre sig gennem uddannelse ligger helt i bund i Danmark.

Hertil kommer, at den meget beskedne lønpræmie ved fx at sidde på universitetsbænken bliver beskattet meget hårdt. Således er skatteprogressionen i Danmark ganske stor. Den laveste marginalsat ligger på 43 pct., mens den øverste marginalsat ligger på 63 pct.

Også OECD¹⁸ har sammenlignet afkastet¹⁹ af at tage en universitetsuddannelse i 10 OECD-lande, heriblandt Danmark. Danmark var det land, hvor det at tage en universitetsuddannelse gav det mindste afkast.

Svaghed 3: Integration af indvandrere

Den danske model har indtil nu været dårlig til at skabe beskæftigelse til indvandrere.

Beskæftigelsesfrekvensen blandt udenlandske statsborgere fra ikke-vestlige lande er lav i Danmark sammenlignet med andre lande.²⁰ Over 40 procent af indvandrerne fra ikke-vestlige lande modtager forskellige typer af overførselsindkomster²¹ mod knap 25 procent af hele befolkningen.²²

Eftersom en meget stor del af indvandrerne formentlig er kommet til Danmark for at blive, og eftersom indvandringen må forventes at fortsætte i mange år fremover, er den danske (og den skandinaviske) models manglende evne til at integrere indvandrere en alvorlig svaghed ved modellen.

En gruppe norske forskere har sammenlignet indtægterne hos sammenlignelige grupper af indvandrere til henholdsvis USA og Norge.²³ De fandt, at indvandrere til USA ganske vist startede på en lavere løn end i Norge, men at deres lønniveau til gengæld hurtigere indhentede de indfødtes lønninger. Indvandrerne til USA opnåede efter et stykke tid en højere løn end indvandrere til Norge.

8. Forslag til konkrete reformer

I lyset af ovenstående er der brug for betydelige justeringer af den danske samfundsmodel.

Den demografiske udvikling medfører 350.000 færre i den erhvervsaktive alder og 400.000 flere pensionister, som vil leve markant længere end tidligere. For at imødegå dette ville en fjernelse af efterlønnen være en oplagt mulighed, ligesom pensionsalderen i fremtiden bør stige i takt med levealderen.

Men herudover er der behov for ændringer i bl.a. vores arbejdsmarkedsmodel og skattesystem. Det skyldes en lang række problemer, som hidtil ikke er blevet løst af den danske model. Overordnet set skal:

- 1) Dagpengene og andre ydelser justeres, så der sker en styrkelse af den økonomiske tilskyndelse til at være i arbejde.

- 2) Den progressive skatter skal fjernes fra indkomstskattesystemet så det bl.a. bedre kan betale sig at arbejde ekstra og tage en uddannelse
- 3) Arbejdsmarkedet skal åbne op for indvandrere og efterkommere gennem lavere lønninger. Dermed får personer med mindre gode kvalifikationer bedre mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet

Muligheden for at opnå en høj dagpengeydelse over en længere periode har en tendens til at forlænge ledighedsperioden. Dette har en negativ virkning på den lediges incitament til at finde beskæftigelse og øger risikoen for permanent marginalisering på arbejdsmarkedet. Endvidere lægger en længere ledighedsperiode end nødvendigt de øvrige skatteydere til last. Hertil kommer, at mange danskere har betydelige problemer med den økonomiske tilskyndelse til at arbejde. Ca. 135.000 personer tjener under 50 kr. om dagen ved at være i arbejde frem for på overførselsindkomst.²⁴ Det er formentlig en medvirkende årsag til, at den danske model ikke vist sig at være effektiv hvad angår integration af indvandrere.

Bedre incitamentsstruktur for personer uden for beskæftigelse

Som nævnt bør der ske en forkortelse af dagpengeperioden, for eksempel fra 4 år til 2½ år. Forslaget vil øge beskæftigelsen med 15.000 personer. Herudover bør ungeindsatsen (der blev indført under Nyrup) udvides til at gælde for de unge under 30 år. I dag halveres dagpengene efter ½ års ledighed for unge under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse, ligesom kontanthjælpen reduceres til SU-sats. Forslaget vil skønsmæssigt kunne øge beskæftigelsen med 5.000 personer.²⁵ Endvidere bør der indføres en årsindkomstmodel, hvor dagpengene gradvist reduceres i løbet af ledighedsperioden. Man kunne endvidere overveje, om nogle få dages ledighed bør give ret til dagpenge.

Den danske satsregulering bør i en årrække ændres, således at overførselsindkomster følger prisudviklingen frem for lønudviklingen. Det vil give et øget incitament til at deltage på arbejdsmarkedet frem for at være på overførselsindkomst og vil endvidere give en betydelig budgetforbedring, som bl.a. vil kunne bruges til at sænke skatten på arbejde. En sådan ændret satsregulering vil øge beskæftigelsen med ca. 10.000 personer i løbet af 7 år. Hertil kommer en forbedring af de offentlige finanser på ca. 16 mia.kr.

Endvidere bør det sikres, at de danske overenskomster ikke længere skulle være en barriere for indvandreres mulighed for at finde et job. I dag er der ofte et betydeligt misforhold mellem indvandreres kvalifikationer og den overenskomstmæssige løn. Med andre ord kan mange indvandrere ikke producere det, der svarer til den overenskomstfastsatte løn. Derfor må arbejdsmarkedet tage hensyn hertil ved indførelse af indslusningsløn.

Fjernelse af de progressive skatter – bedre incitamenter til at arbejde ekstra og uddanne sig

Den nuværende progression i skattesystemet bør fjernes. Det vil øge tilskyndelsen til at tage en lang videregående uddannelse, til at gøre en ekstra indsats, til at tage ansvar på arbejdspladsen og til løbende at dygtiggøre sig. Herudover vil det være lettere at tiltrække dygtige veluddannede udlændinge. For den globale vidensarbejder har det naturligvis en betydning om man betaler 63 pct. i marginalskat som i Danmark, eller omkring 40 pct., som det er tilfældet i UK og USA. I den forbindelse må man bemærke, at mange danske studerende i dag tager til udlandet for at læse. Her bliver de bekendte med internationale forskningsmiljøer og virksomheder. Med andre ord bliver det for mange unge i fremtiden formentlig en mulighed at bosætte sig og arbejde i lande som USA, hvor arbejdet er mindst lige så spændende som i Danmark,

lønnen er højere og marginals-katten er betydeligt lavere. Derfor bør vi reducere den øverste marginals-kat mærkbart. Den lavere marginals-kat vil øge incitamentet til at arbejde ekstra – bl.a. for at undgå at arbejdstiden fortsat vil falde.

Baggrunden for disse forslag er bl.a. de gode erfaringer fra Nyrup-regeringernes reduktioner i marginals-katten på arbejde samt stramninger på arbejdsmarkedet, herunder reduktionen i dagpengeperioden fra 7 til 4 år. Initiativer der gennem 90'erne bidrog til nedbringelse af den strukturelle arbejdsløshed og fremgang i dansk økonomi.

Noter

1. CEPOS er en uafhængig og privat finansieret tænketank (www.cepos.dk). CEPOS står for Center for Politiske Studier.
2. Campbell og Pedersen (2005)
3. Hanke, Steve H. & Stephen J. K. Walters (1997)
4. Gwartney, James D., Robert Lawson, & Erik Gartzke (2005) Adam Smith (1776), David Landes (1998), Barro, Robert J. & Sala-i-Martin, Xavier (1995), North, Douglas C. (1990), Rothbard (1962)
5. Indekset er udarbejdet af Economic Freedom Network bestående af den canadiske tænketank Fraser Institute som bannerfører samt 69 tænketanke, forskningsinstitutioner og organisationer i mere end 60 lande heriblandt CEPOS fra dansk side ved Professor Peter Kurrild-Klitgaard. Igennem dette netværk udarbejdes det årlige Economic Freedom of the World indeks. Dette blev i 1990'erne til på initiativ af Nobelpristager i økonomi Milton Friedman, og siden har ca. 60 andre økonomer deltaget i arbejdet, bl.a. to andre Nobelpristagere (Gary Becker og Douglass North). Indekset blev første gang offentliggjort i 1996 og er siden blevet udviklet i samarbejde med bl.a. det britiske ugeskrift The Economist. Der findes et "konkurrerende" indeks udarbejdet af tænketanken Heritage Foundation (se <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>). Her ligger Danmark på en 8. plads.
6. Kurrild-Klitgaard (2005)
7. Kurrild-Klitgaard (2005)

8. Campbell & Pedersen (2005)
9. Med hensyn til erhvervsregulering tager Economic Freedom of the World indekset hensyn til, om markederne tillades at fastlægge priser, om regulering forhindrer adgang til markeder og om regulering øger produktionsomkostningerne (Gwartney, Lawson & Gartzke (2005), side 8)
10. Kurrild-klitgaard (2005)
11. Rosholm og Svarer (2004)
12. Beskæftigelsesministeriets konference om Flexicurity, 16. juni 2005 - se <http://www.bm.dk/flexicurity/program.pdf>
13. Velfærdskommissionen (2005c)
14. Velfærdskommissionen (2005b)
15. Velfærdskommissionen (2005b)
16. OECD (2005), side 32 Chart A1.3
17. Velfærdskommissionen (2005a)
18. OECD (2005), side 141 Table A9.6
19. Private internal rate of return (RoR)
20. Integrationstænketanken (2004), side 101 Tabel 4.2
21. Dagpenge, kontanthjælp, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob, førtidspension, introduktionsydelse, orlov, SU, sygedagpenge og barselspenge.
22. Beskæftigelsesministeriet (2005)
23. Barth, Erling, Bernt Bratsberg & Oddbjørn Raaum (2004)
24. Fordeling og Incitamenter 2004, Finansministeriet
25. Velfærdskommissionen (2005c)

Litteratur

- Barro, Robert J. & Sala-i-Martin, Xavier (1995), *Economic growth*, McGraw-Hill
- Barth, Erling, Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum (2004): *Mulighetenes land? Inntektsprofiler for innvandrere til Norge og USA, Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 45, nr 4, side 637-658 http://www.frisch.uio.no/pdf/TfS4_04Barth-BratsbergRaaum.pdf
- Beskæftigelsesministeriet (2005), serviceeftersyn – Flere i arbejde, Analysepapir 3 Overførselsindkomstmodtagere, langtidsledighed og marginalisering
- Campbell, John L. & Pedersen, Ove K. (2005), *Dansk*

institutionel konkurrenceevne i den globale økonomi, Finansministeriet (2004), *Fordeling og incitamenter*

- Gwartney, James D., Robert Lawson, & Erik Gartzke (2005). *Economic freedom of the World: 2005 annual report*, Vancouver: Fraser Institute.
- Hanke, Steve H. & Walters, Stephen J. K. (1997). *Economic freedom, prosperity, and equality: A survey*, *Cato Journal* 17(2), pp. 117-146.
- Hayek, F.A. (1944), *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press
- Integrationstænketanken (2004), *Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande*
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2004), *Adam Smith: Økonom, Filosof, Samfundstænk, Jurist- og Økonomforbundets forlag*
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2005), *Økonomisk frihed, vækst og velstand: Et dansk perspektiv*, CEPOS Notat http://www.cepos.dk/cms/fileadmin/user_upload/ceposfiles/PDF/EFW2005_CEPOS_Notat.pdf
- Landes, David (1998), *The Wealth and Poverty of Nations*, Abacus
- North, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- Rothbard, Murray N. (1962), *Man, Economy and State*, Mises Institute (2001)
- Rosholm, Michael & Svarer, Michael (2004) *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, Arbejdspapir, Aarhus Universitet
- Smith, Adam (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*
- Velfærdskommissionen (2005a), *Analyserapport marts 2005 »Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande«*, http://www.velfaerd.dk/fileadmin/template/main/files/martsanalyserapport/A_analyse_2_hele_rapporten.pdf
- Velfærdskommissionen (2005b), *Teknisk analyserapport*, http://www.velfaerd.dk/fileadmin/template/main/files/udgivelser/Samlet_teknisk_analyserapport.pdf
- Velfærdskommissionen (2005c), *Fremtidens velfærd – vores valg*, <http://www.velfaerd.dk/index.php?id=95>

»Den lærende stat« – en ny parameter i den globale konkurrence?

Af Jonny Trapp Steffensen, ph.d., adjunkt, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning¹

Hvis Danmark skal klare sig fremover i den globale konkurrence skal vi bevæge os yderligere i retning mod at blive en videnbaseret økonomi med flere offentlige investeringer i forskning, innovation og uddannelse. Det hersker der efterhånden en ret bred konsensus om, ikke alene herhjemme men i både EU og OECD-kredsen. Der er endvidere enighed om statens rolle som den nøgleaktør, der skal tilvejebringe en gunstig »viden-infrastruktur« for virksomheder for på den måde at bidrage til at fastholde erhvervslivets konkurrenceevne (OECD 2001; Viden-skabsministeriet 2003; Tænketanken Fremtidens Vækst 2005). Man kan karakterisere denne fremherskende måde at tænke videnøkonomi og konkurrenceevne på som et paradigme, der opfatter staten som »leverandør« af viden og viden-infrastruktur til erhvervslivet. Inden for rammerne af dette paradigme har debatten derfor naturligt gået på de offentlige investeringers omfang og nytte for navnlig virksomhederne og diverse brancher (Smith 2002; Larsen 2003). Men spørgsmålet er om »leverandørparadigmets« opfattelse af videnøkonomien ikke er for ensidig? I denne artikel vil jeg argumentere for, at Danmarks langsigtede konkurrenceevne netop også afhænger af om den offentlige sektors egne

aktiviteter er tilstrækkeligt videnbaserede. Ud fra det anlagte perspektiv vil jeg derfor anskue staten som en »bruger« af viden og jeg vil sandsynliggøre, at Danmark kan høste endog betydelige effektivitetsgevinster ved systematisk at øge videnindholdet i lovgivning, administration og navnlig i den offentlige serviceproduktion (pleje, undervisning o.s.v.). Under overskriften »Den Lærende Stat« forsøger jeg i artiklen at sammensætte hovedelementerne til en sådan reformstrategi. Den Lærende Stat bør ikke opfattes som et alternativ til andre reformstrømninger såsom digitalisering, LEAN og udlicitering inden for det offentlige, men snarere som en ledsagestrategi, der dog bør gives langt mere strategisk tyngde og opmærksomhed end det er tilfældet i dag.

I det efterfølgende vil jeg besvare spørgsmålene om hvad visionen om den »Den Lærende Stat« er, hvordan den kan realiseres og hvorfor den med fordel bør realiseres. I afsnit 2 vil jeg kort beskrive statens (den offentlige sektors) behov for viden og hvorledes dækningen af dette behov indirekte kan bidrage til at styrke Danmarks globale konkurrenceevne på længere sigt. I afsnit 3 beskriver jeg »Den Lærende Stat« og i afsnit 4 beskriver jeg nogle mulige reformskridt. I

det derpå følgende afsnit (5) vil jeg argumentere imod en teknokratisk og hierarkisk videndelingsmodel til fordel for en netværksmodel, hvor den enkelte offentlige ansatte desuden ses som en »reflekterende praktiker». Før konklusionen ser afsnit 6 ser på de barrierer der stiller sig i vejen for »Den Lærende Stat».

2. Hvorfor fokusere på »Den Lærende Stat»?

Hvor den kendte Harvard-professor Michael E. Porter (Porter 1998) og andre pegede på industripolitikken som en mulig konkurrencemæssig fordel for et land, så vil jeg fremhæve statens evne til at udnytte viden til mere effektiv serviceproduktion eller markedsregulering som en overset konkurrenceparameter. Den offentlige sektor udgør allerede mellem 40-50% af BNP i de fleste OECD-lande og kan se frem til voksende udgifter til overførsler på grund af demografien og borgernes skyhøje forventninger til serviceniveauet (se Velfærdskommissionen, 2005 for den danske case). Skattetrykket kan næppe stige yderligere uden at det vil have ganske negative konsekvenser for erhvervslivets konkurrenceevne og presset går måske snarere i retning af, at det er nødvendigt at sænke skatteniveauet for at fastholde konkurrencedygtigheden. Den offentlige sektor er derfor i de kommende år under et massivt »objektivt udgiftspres« som næppe kan løses alene ved omlægninger af velfærdsordninger. Vidtgående effektivisering af den offentlige sektor synes at være helt uundgåelig. Denne effektivisering kan realiseres på forskellig vis – gennem omfattende udlicitering af serviceproduktion til private aktører og gennem administrativ forenkling såsom digitaliseringen af den offentlige forvaltning og den nyligt gennemførte strukturreform.⁷

Den Lærende Stat er en ny form for effektiviseringsstrategi, der i princippet kan stå alene om end det antageligt vil udløse »dynamiske effekter« for den offentlige sektor, hvis denne reformtilgang kombineres med

digitalisering og udlicitering. »Den Lærende Stat« kan bidrage til at fastholde landets konkurrenceevne på andre måder end umiddelbart forudset inden for leverandør-paradigmet.

For det første ved at imødekomme et stigende behov for *tilførsel af viden* til den offentlige sektor. Det bliver stadigvæk vanskeligere for den offentlige sektor at foretage succesrige indgreb i socialt og teknologiske avancerede samfund, som tilmed er meget åbne og globalt eksponerede markedsøkonomier. I det såkaldte »risikosamfund« kræves høj grad af tekniske ekspertise fra den offentlige sektors side for eksempelvis at kunne regulere »optimalt« – det vil sige sikre et passende risikoniveau uden at foretage hverken over- eller underregulering af erhvervslivet. Komplekse samfund kræver »intelligente stater« som formår at balancere vækstfremme med risikoregulering under forudsætning af heftig konkurrence i den globale økonomi. For at kunne foretage intelligente indgreb har den offentlige sektor behov for at sikre sig adgang til teknisk-videnskabelig information om risici forbundet med nye teknologier såvel som viden om hvilke lovgivningsværktøjer, der virker bedst og mindst markedsforstyrrende. Måske lige så væsentligt – viden om hvordan konkurrerende stater/regioner regulerer deres erhvervsliv. Der er da også en stor interesse blandt stater for at følge nøje med i, hvilke politikker andre lande fører og med hvilket resultat – både i EU og i OECD-kredsen (Marcussen 2002; de la Porte and Nanz 2004). Politiske ideologier aftager i betydning og borgerne er i stigende grad højtuddannede (DeGraaf and Evans 1996), hvilket giver konkurrencepressede stater bedre muligheder for at legitimere deres politikker pragmatisk (evidens om hvad der virker) frem for ideologisk (hvilket værktøj foretrækkes normativt). Behovet for fortsat videntilførsel er også relevant for statens »problemløsningsevne« overfor tyngende eller truende problemer såsom dårlig integration af migranter og afbød-

ning af de skadelige effekter af klimaforandring o.s.v. Viden er desuden en central ressource for den offentlige sektor i markedsregulering såvel som i velfærdsstatens serviceproduktion – altså i alt fra naturbeskyttelse til omsorg og undervisning. Der er en del, der tyder på at viden og organisatorisk læringskapacitet bliver et af det 21. århundredes mest differentierende konkurrenceparametre i den globale økonomi. Det er imidlertid overset, at dette ikke alene gælder for virksomheder men også den offentlige sektor.

For det andet kan Danmarks konkurrenceevne øges ved at forbedre den offentlige sektors evne til at *udnytte* denne »kritiske viden«. Med rundt regnet 20 ministerier, 100 kommuner, en håndfuld regioner samt tusindvis af offentlige institutioner og ca. 850.000 ansatte kan man ikke uden videre antage, at al kritisk viden er effektivt udnyttet over alt. Eller sagt på en anden måde, så er mit udgangspunkt, at den offentlige sektor potentielt *kan* opnå effektivitetsforbedringer ved at styrke evnen til at identificere, lagre, dele og udnytte policy-relevant og praksis-relevant viden. Den offentlige sektor er langt fra en monolit, men er tværtimod fragmenteret og specialiseret. Der er en gennemgående strømning i moderne politisk filosofi og statskundskab, der er yderst skeptisk omkring statens anlæg for at foretage intelligente indgreb. I denne litteratur om »politikfejl« er udgangspunktet snarere, at staten er »strukturelt stupid« i forholdet til markedet. Det sker bl.a. med henvisning til den offentlige sektors manglende evne til at registrere (decentral, lokal) information om brugernes præferencer og i øvrigt at imødekomme dem (Hayek 1945; Scharpf 1987; Le Grand 1991). Omvendt er markedet strukturelt dårligt organiseret og motiveret til at reagere på viden, der peger på eksternaliteter ved markedsaktiviteter som forurening eller etiske omkostninger.

For det tredje kan konkurrenceevnen styrkes

ved at *høste gevinsterne* ved en mere videnbaseret offentlig sektor. Gevinsterne er forskelligartede. Statens mulighed for at skabe gode vækstvilkår for erhvervslivet centrerer som regel omkring parametre som skatteeniveauet i forhold til udlandet og i stigende grad omkring evnen til at sikre nogle gode rammebetingelser for vækst og innovation, f.eks. gennem uddannelsessystemet. En anden fordel er at man kan forvente en form for »videndividende« ved den lærende stat. Det ligger uden for denne artikels rammer at give noget konkret bud på, hvor stor videndividenden kan være for den hjemlige offentlige sektor, men den må formodes at ligge i milliardklassen. Skattekroneerne giver et større afkast og der er der mindre risiko for at offentlige indgreb erstatter markedssvigt med lige så skadelige politikfejl. Endelig kan en styrket kapacitet for videnudnyttelse konkret skabe en form for »multiplikatoreffekt« af de igangværende reformer af den offentlige sektor, der går i retning af privatisering, digitalisering og strukturtilpasning.

3. Hvad er »Den Lærende Stat«?

Som et nyt politisk-administrativt moderniseringsprogram går »Den Lærende Stat« ud på at udbygge det offentliges kapacitet til at integrere viden i sine planer og aktiviteter på en langt mere systematisk måde, end hidtil. Lignende tanker er ved at vinde indpas i internationale policy-miljøer (Beck 1997; OECD 2001; UN 2004). Nærværende artikel er et forsøg på at opsummere nogle hovedtræk med henblik på at skabe debat og yderligere forskningsinteresse for emnet.

Hvis vi betragter »Den Lærende Stat« som en form for idealtype (endestationen for reformprocessen) så er den kendetegnet ved, at både policy-formulering og implementering er stærk funderet i kritisk viden om, hvilke værktøjer der virker bedst. Kritisk viden er viden som er særligt udslagsgivende for effektive resultater. Dette skal ses i kontrast til det bredere begreb om videndeling

som underforstået henviser til at organisationens *samlede* viden og informationer skal være tilgængelige. Der kan være fordele ved i første omgang at lægge vægt på kritisk viden som er policy- og praksis-relevant viden med et særligt højt værdiskabende potentiale. Opsplitningen i kritisk og ikke-kritisk viden er ikke nem at foretage i praksis, men kan måske bedst anskueliggøres ved et eksempel. Hvis alle sagsbehandlere i landets kommune har fuldt kendskab til, hvordan man bør fortolke undervisningsministeriets bekendtgørelse om modersmålsundervisning vil det højne den administrative effektivitet – det sparer penge, reducerer fejl, sparer tid osv.

Eksempler på kritisk viden er nye forskningsresultater med høj validitet og praktisk relevans – eksempelvis om, hvordan praktiserende lærer tidligere kan diagnosticere visse kræftformer eller pædagogiske forskningsresultater, der kan omsættes til en bedre indlæring i folkeskolen. Kritisk viden behøver imidlertid ikke at stamme fra forskerkredse. Gode løsninger og »best-practice« fra nabokommunens hjemmepleje eller et fremmed lands politikker kan også være den kritiske viden som skal indsamles, spredes og omsættes til praksis. Også opsamlede erfaringer på den enkelte institution kan vise sig at være kritisk viden for den lokale situation. Det er i høj grad en leders opgave at identificere, hvad der er kritisk viden for organisationen. Identifikation af kritisk viden på de enkelte institutioner er således en nødvendig, men dog utilstrækkelig forudsætning for, at den offentlige sektor kan optimere sin problemløsningskapacitet eller effektivisere sin serviceproduktionen.

Der findes ikke nogen teori om »lærende stater« eller særligt videnbaserede offentlige sektorer som sådan. Det tætteste vi kommer, er indtil videre den videncentrerede del af public policy-litteraturen. Den anser »viden« som en integreret del af policy processen, en

såkaldt »endogen« faktor fordi viden ikke er en statisk mængde information, der eksisterer uden for politisk-administrative beslutningsprocesser, men netop også inden for rammerne af policy processen (Radaelli 1995). Den videncentrerede litteratur kan groft opdeles i en analytisk og i en anbefalende del. Den analytiske del som diskuteres nedenfor anlægger en videnskabelig vurdering af, hvilken rolle viden rent faktisk kan eftervises at spille i konkrete politisk-administrative processer.

Inden for den analytiske tilgang indsamles data omkring, hvor udbredt læring er i offentlige organisationer og beslutningsprocesser. Der tænkes på politisk-administrativ læring omkring, hvordan lovgivning virker eller ikke virker, om evalueringsviden og nye forskningsresultater udnyttes og om hvorvidt man kopierer løsninger fra andre jurisdiktioner som nabokommuner eller nabolande (Walker 1969; Etheredge and Short 1983; Albæk 1988; Argyris 1992; Bennett and Howlett 1992; May 1992; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Flyvbjerg 1998; Dolowitz and Marsh 2000; Dolowitz 2002; Steffensen 2002). En hovedkonklusion inden for denne forskning er, at eksempelvis samfundsvidenskabelig forskning kun undtagelsesvist udøver en direkte »en-til-en« effekt på konkrete politisk-administrative beslutninger. På kort sigt er der en tendens til at faglige rapporter og analyser anvendes selektivt til at underbygge ens ståsted i den politiske debat. Dog har man noteret sig, at forskningsresultater i høj grad kan påvirkere på længere sigt (årter) ved gradvist at ændre de »modeller« og den sprogbrug man bruger til at diskutere et policy problem. Skiftet fra keynsiansk til monetaristisk økonomisk tænkning i den statslige makroøkonomiske politik fremhæves som et skoleeksempel herpå (Weiss and Bucuvalas 1980; Hall 1993; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Rich and Oh 1994). Forskningen i det politiske beslutningsniveaues anvendelse af viden giver os derfor

som udgangspunkt grund til at være nærmest pessimistiske omkring mulighederne for at styrke vidensgrundlaget for lovgivningen. Forskningen har hovedsageligt koncentreret sig om, hvordan lovgiverne bruger teknisk-videnskabelig viden. Derimod er der ikke forsket særligt meget i, hvordan hjemmehjælperen, lægen og betjenten anvender ny viden (Weiss & Bucuvalas er en undtagelse). Vi ved altså generelt set for lidt om, i hvilken udstrækning ny viden egentlig formidles og omsættes af velfærdsstatens praktikere.

Overordnet set er den analytiske litteratur akilleshæl, i tråd med så megen anden samfundsvidenskab, dens begrebsklarhed og et forholdsvis svagt metodisk fundament.³ Det har gjort det vanskeligt at frembringe pålidelige målinger af, om viden nu også spiller en nævneværdig rolle. Det kan der imidlertid rettes op på ved at være blandt andet mere klar i mælet omkring de videnskabelige kriterier, der skal være opfyldt, før man kan sige god for en observeret kausal effekt af policy-relevant viden (f.eks. en forskningsrapport) på politiske beslutninger. En bedre integration af eksisterende metodiske værktøjer og en eksplicitering af »kausalkriterier« for en »videnpåvirkning« kan dog frembringe langt mere robuste og fintmaskede målinger af, om det offentlige »lærer« over tid. Eksempelvis vil man med en bedre metode opdage *hyp-pigere* læring, hvis måleredskabet også er sensitivt overfor politikforslag som ligger i embedsværkets skuffe med potentielle initiativer (”emergent policy”) og som mere uproblematisk kan opdateres i lyset af ny forskning, end den aktuelt gældende politik (Steffensen 2002). De forholdsvis dårlige metodiske redskaber har muligvis haft et medansvar for at fastholde et til tider overdrevent pessimistisk syn blandt samfundsforskere på mulighederne for at føre en videnbaseret politik. I hvert fald kan bedre målemetoder sætte os i stand til fremover at foretage bedre effekt-vurderinger af, om det lykkedes at styrke videngrundlaget for of-

fentlig lovgivning og dens faktiske gennemførelse i implementeringen i praksis.

Den anbefalende del af den videncentrerede public policy-litteratur er bedst beskrevet som en række »øer« frem for et sammenhængende kontinent. Det næste afsnit søger at give et overblik over nogle centrale anbefalinger for, hvordan man kan etablere en videnbaseret offentlig sektor, bl.a. på baggrund af nogle af disse teoretiske øer. Det skal understreges, at der i høj grad er tale om et første tagen bestik af området med de forbehold det indebærer.

4. Hvordan kan Danmark blive en »Lærende Stat?»

Hvordan kan vi kraftigt udbygge den offentlige sektors videnoptag og dermed høste effektivitetsgevinster? I dette afsnit vil jeg identificere nogle af de byggesten som kan indgå i et overordnet reformparadigme, der skubber den offentlige sektor i retning mod at blive mere videnbaseret. Selvom eksisterende lovgivning, forvaltning og offentlig serviceproduktion naturligvis allerede er baseret på relevant viden, så er præmissen for den fremlagte vision, at der stort eksisterer et uudnyttet potentiale for systematisk at udbygge det offentliges videnoptag. Ved en systematisk tilgang forstås en reformstrategi, der koordineres fra centralt hold, men som dog ikke indebærer at selve videndelingen skal være »top-down”. Nedenfor følger en række foreløbige forslag til, hvordan statens læringskapacitet og videndeling konkret kan løftes.

Hver policy-sektor har naturligvis sine egne problemstillinger og videnbehov. National-økonomiske størrelser er som regel ganske velunderbygget og man kender mange af de centrale kausalsammenhænge. Omvendt er hele området med integration af indvandrere på arbejdsmarkedet ikke velforstået og man arbejder stadig på at finde frem til de mest effektive virkemidler. Men der findes nogle

generiske reformer man kan tage i anvendelse for at styrke læringsprocesser og videnednyttelsen over en bred kam.

For det første kan vi styrke den offentlige sektors kapacitet for evidensbaseret politik og praksis. Evidensbaseret betyder, at love og implementering af lovgivning er baseret på »state-of-the-art« viden, f.eks. forskningsresultater og anden faglig relevant viden. Det kan komme på tale at styrke kommunikationen mellem »to verdener«. Nemlig forskerverdenen som sidder inde med ny relevant viden og praktikere som vil kunne have brug for denne viden, der jo i sidste instans kan omsættes til bedre service for borgerne. Hvor længe går der før ny, valideret forskningsviden omkring eksempelvis et meget lovende lægemiddel kommer ud på den sidste hospitalsafdeling eller lægepraksis i landet? I Storbritannien har man iværksat et større offentligt forsknings- og udviklingsprojekt omkring »lesson-drawing in public policy», der skulle udvikle metoder til spredning af evidens med relevans for den offentlige sektors praktikere. I forbindelse med projektet har man også opbygget databaser med forskningsresultater, »best practice», benchmarks og andet, der forbedrer videnbasen på forskellige praksisområder (Davies and Nutley 2000; Pawson 2001; Solesbury 2001; ESRC 2005; Gomersall 2005; UK 2005). Sådanne databaser vil være specifikke for et fagområde såsom evidensbaserede værktøjer til forebyggelse af kriminalitet eller kliniske rutiner på hospitaler o.s.v. Det britiske projekt rummer nogle spændende elementer som med fordel kan overføres til en dansk sammenhæng, om end man også skal være opmærksom på den evidensbaserede tilgangs begrænsninger. En af disse begrænsninger er at forskere ikke altid er enige om, hvad der foreligger »bevis for« ligesom den viden man har brug for her og nu blandt praktikere ofte ikke er for hånden.

For det andet bør den offentlige sektor opgøre

sit »strategiske videnbehov«. Det skal ske med henblik på at kunne foretage målrettede rekvisitioner af forskning og udviklingsarbejde, der skal medvirke til en effektivisering af lovgivning eller implementering inden for konkrete problemområder. Eksempelvis kan det komme på tale at tildele offentlige organisationer større frihed til at bestille viden hos private eller offentlige videnleverandører, der direkte skal anvendes til at forbedre service over for borgeren. I den aktuelle debat er der næsten udelukkende fokus på erhvervslivets behov for viden, hvilket risikerer at indebære et offentligt effektivitetstab. Interessen har koncentreret sig om, hvorvidt offentligt finansieret forskning fortrænger privat forskning og i hvilket omfang den offentlige forskning har fremmet erhvervslivets produktivitet og i øvrigt er tilstrækkelig (Smith 2002; Larsen 2003). Det kan være på sin plads at foretage en overordnet vurdering af den offentlige sektors fremtidige behov for viden, da dette indirekte kan påvirke erhvervslivets konkurrenceevne. Danmark kan risikere at bruge unødvendig mange ressourcer på den offentlige sektor i forhold til resultater, hvilket den fejlslagne integrationspolitik og folkeskolens komparative »under-performance« vel sagtens er gode eksempler på. Her synes den manglende ressource ikke at være penge, men snarere viden om »hvad der virker».

For det tredje kan man opgradere politisk-administrative processer så sagkundskabens råd høres mere systematisk og obligatorisk i formuleringen af ny lovgivning. Høringer i forbindelse med ny lovgivning og saglige bemærkninger til lovforslag går allerede et væsentligt skridt i denne retning. Men man kan i højere grad gøre det pligtigt for forvaltningen at offentliggøre alle relevante teknisk-videnskabelige undersøgelser man har kendskab til og som måske vil hjælpe til at identificere risikomomenter ved fremlagte lovforslag. Herunder hører også en obligatorisk offentliggørelse af uvildige analyser, eksempelvis forud for store anlægsinvesteringer

som Femern Bælt. Det kan ske med henvisning til at et åbent og »deliberativt demokrati« i princippet også vil føre til teknisk bedre gennemtænkte beslutninger, hvor især generelle interessegrupper og mindre lokale borgergrupper sikres en stærkere høringsret (Dryzek 1993; Schön and Rein 1994; Flyvbjerg, Bruzelius et al. 2003).⁴ Procesreform kan også med fordel indebære, at offentlige beslutninger lejlighedsvis underkastes en »videnrevision« som supplement til de velkendte revisionskriterier (Liebowitz 2000). En vidensrevision skal evaluere, om beslutningstagerne i tilstrækkeligt omfang har udnyttet forhåndenværende teknisk-videnskabelig viden i beslutningsgrundlaget. En vidensrevision foretaget af Rigsrevisionen eller andre kan være med til at give myndigheder et incitament til i højere grad at begrunde tiltag ud fra anvendt (og manglende!) viden uanset om denne er erfaringsbaseret eller videnskabelig. I Storbritannien er man eksempelvis i færd med at foretage en revision/benchmarking af forskellige ministeriers procedurer for indhentning og anvendelse af teknisk-videnskabelig viden (OST 2005).

For det fjerde bør man efteruddanne offentligt ansatte til i højere grad at være opmærksomme på at registrere og dele kritisk viden. Især mellemledere er godt placerede til at kunne identificere, hvor det er muligt for den enkelte institution at øge organisationens værdiskabning eller »public value« til gavn for borgerne – f.eks. ved at omsætte kritisk viden til en bedre pleje af demente i kommunens ældrecenter (Moore 1996).

”Lesson-drawing« indebærer, at der udarbejdes kurser og manualer til at screene det politisk-administrative landskab for effektive løsninger, som man i tillempet form kan »importere« fra udlandet eller eksempelvis nabokommunen (Rose 1993). Der har i den danske forvaltning naturligvis altid foregået en skæven til, hvad andre foretager sig f.eks. i OECD-regi eller inden for rammerne af KL

for kommunernes vedkommende (Hansen 2000; Marcussen 2002; Velfærdskommissionen 2005). Dansk arbejdsmarkedspolitik er således blevet fremhævet på EU-niveau som en effektiv »model« til efterligning. Det vi taler om er mere systematisk at træne offentlige ledere i lede efter gode løsninger udefra, at evaluere deres robusthed og tillempe dem til lokale forhold. Også evalueringer af politikker, servicelevering eller håndtering enkeltbegivenheder udgør selv sagt en guldgrube af erfaringer som sjældent udnyttes (Albæk 1988; Dahler-Larsen 2004). Evalueringer af enkeltstående begivenheder kender vi fra eksempelvis undersøgelsen af 11. september angrebene på USA eller mere hjemligt myndighedernes håndtering af fyrværkeri-ulykken i Seest (Plein 1994; NCTA 2004; Politiet 2005).

For det femte bør man se på om, der bør foretages en ny offentlig IT-satsning, der kan underbygge en bedre opsamling og deling af kritisk viden om hvad der virker inden for de konkrete fagområder og altså udover den igangværende digitalisering af papirgangen. En vision kunne være, at viden fra forskellige kilder (forskning, best-practice, lokale erfaringer) udtrækkes og integreres i én samlende og relevant brugerflade for den enkelte medarbejder – hvad enten i rollen som folkeskolelærer, miljøkonsulent eller onkolog. Som et led i den sådan vision vil der også skulle arbejdes på at have et »redigerende« led, der inden for hvert fagområde kan foretage en kvalificeret formidling af ny kritisk viden som så kan komme tusindvis af hjemmehjælpere til gode. Brugerfladen bør også kunne importere rent lokal viden, der kun vedrører de ansatte på det pågældende sted så der både er et centralt og decentralt input af viden på den enkelte medarbejders skræddersyede videnportal.

I dag sker opdatering og spredning af ny kritisk viden gennem omkostningsfuld kursusvirksomhed, gennem »mund-til-mund«

og via fagtidsskrifter såsom Ugeskrift for Læger. Såfremt den offentlige sektor i højere grad ulydicerer visse aktiviteter kan der være behov for at tilbyde offentlige og private leverandører adgang til sådanne videnportaler. Danmarks aktuelle e-government strategi er, på linie med andre førende lande, koncentreret omkring digitaliseringen af den offentlige papir- og sagsgang samt at højne borgernes informationsniveau om det offentlige ud fra en kunderelationsfilosofi (Holmes 2001; Accenture 2003). Derimod er der mindre opmærksomhed på at implementere IT som redskab til læring og til deling af kritisk viden med relevans for velfærdsstatens mange praktikere. Finansministeriets »manual« til at foretage viden- deling og etablere videnregnskaber er en lovende begyndelse som med fordel kan udbygges og fokuseres (på kritisk viden) (Finansministeriet 2000; Regeringen 2003; Digitale 2004).

Ovenfor er skitseret en række tiltag, der kan styrke den offentlige sektors læringskapacitet. I praksis bør mere konkrete pejlemærker for »Den Lærende Stat« udvikles så det er muligt at måle, hvor stor den enkelte institutions *læringskapacitet* er (til forskel for en statisk lageropgørelse af viden som i videnregnskaber). Der findes allerede inden for den erhvervsøkonomiske forskning nogle lovende metodiske redskaber til at måle videnressourcer og organisatorisk læringssevne (Senge 1990; Skyrme 1998; Malhotra 2002), men måling af læringskapacitet har generelt set endnu ikke vundet nævneværdig indpas i den offentlige sektor. Som nævnt er der behov for mere udvikling og dokumentation til støtte for visionen omkring »Den Lærende Stat«. Det gælder opgørelse af den potentielle videndividende, rutiner til at gøre lovforslag mere evidensbaserede og et bedre kendskab til, hvordan man kommunikerer kritisk viden i en form, der kan anvendes til at forbedre praksis, hvad enten modtageren er politimester eller hjemmehjælper. I det

næste afsnit vil jeg argumente for, at viden- delingen inden for et fagområde som krimi- nalitetsforebyggelse bør være baseret på en netværkstankegang og som desuden kom- binerer decentrale og hierarkiske videndel- ingsmetoder.

5. Offentligt ansatte som »reflekterende praktikere« i netværk

Selvom visionen om »Den Lærende Stat« med fordel kunne iværksættes fra centralt hold så ligger der imidlertid ikke en »top- down« videndelingsmodel til grund for de ovenstående forslag. Evidens fra forskerver- denen kan selvfølgelig som udgangspunkt spredes ud fra en hierarkisk model, f.eks. via undervisningsministeriet til landets folke- skoler. Men der genereres også af *praktikere* viden som egentlig er kritisk om, hvad der virker ude i virkeligheden og hvad der har vist sig ikke at have den store effekt. Tilmed har nogle forskere argumenteret for, at en del af den viden som har et særligt stort værdi- skabende potentiale skabes af – og som måske alene kan skabes – af den *individuelle* praktiker. Med andre ord er der dele af den kritiske viden som ikke uden videre lader sig overføre til andre praktikere endsige admi- nistrative enheder, fordi den i høj grad kan være resultatet af en opsamling af erfaring over en årrække. Her kan man tage ud- gangspunkt i Donald A. Schön's rammende beskrivelse af den »reflekterende praktiker« (Schön 2001). I den offentlige sektor kan det være embedslægen, hjemmehjælperen, skat- teinspektøren, politiassistenten og kontor- chefen i et ministerium.

Den reflekterende praktiker er motiveret af løn, men også af professionelle og institu- tionelle værdier om at udføre et godt stykke arbejde og et ønske om at lære af egne og an- dres erfaringer over tid inden for de givne rammer. Der er tale om et mere nuanceret billede af aktørmotivationen, end udtrykt i »homo oeconomicus« og som muligvis lig- ger tættere på Nørgaards begreb om »reason-

able rationality« (Nørgaard 1996). Mikroteorien under »Den Lærende Stat« både som studieobjekt og som reformstrategi bør tage udgangspunkt i individet som en aktør, der *er* interesseret i at blive bedre til at løse sine opgaver ud fra professionelle normer om at udvikle sig på arbejdet, noget som naturligvis kan styrkes ved økonomiske incitamentstrukturer, altså ved løntillæg og deslige.

6. Hvilke barrierer eksisterer for »Den Lærende Stat«?

Der vil altid i en politisk-administrativ proces være en række begrænsninger på viljen og evnen til at udnytte relevant viden fuldt ud. Reformen der sigter mod at øge den offentlige sektors udnyttelse af viden bør derfor tage bestik af den politisk-administrative virkelighed. Men omvendt så vil sådanne reformer alt andet lige være en nødvendig, omend utilstrækkelig, forudsætning for at gøre offentlige aktiviteter (endnu) mere videnbaserede. I praksis eksisterer der en række barrierer for bedre videnudnyttelse som man bør være opmærksom på.

For det første har Danmark ikke en overordnet strategi for den offentlige sektor som en »lærende stat«. Dermed er der en risiko for, at man går glip af nogle potentielle gevinster, der kunne høstes i sammenhæng med strategierne for digitalisering af den offentlige sektor og regeringens videnstrategi (Viden-skabsministeriet 2003). I første omgang vil det være nødvendigt med en diskussion om, hvorvidt »Den Lærende Stat« efter nærmere overvejelser er en farbar og ønskelig vej.

En anden barriere for »Den Lærende Stat« er fragmenteringen af den offentlige sektor. Den offentlige sektors mange administrative niveauer og enheder med kommuner, regioner, ministerier fungerer i hvert fald ikke som et »komparativt laboratorium«, hvor de bedste løsninger findes og spredes. (Dette er naturligvis ikke enestående for Danmark). I stedet opfindes den dybe tallerken måske lidt

for mange gange i de forskellige kommuner, bl.a. fordi spredning af gode løsninger sker på en ad hoc basis frem for som led i en systematisk tilgang. Her er der grund til at se om KL har udnyttet sin centrale placering godt nok som knudepunkt i et vidennetværk.

For det tredje er deling af kritisk viden en særdeles kompliceret affære. Det skyldes, at ikke al kritisk viden opstår centralt (forskningsresultater), men netop decentralt og individuelt (professionel erfaring). Det stiller helt nye krav til bl.a. IT, der både skal kunne understøtte en spredning af kritisk viden fra centralt hold – eksempelvis et ministerium såvel som lagring af den individuelle praktikers optegnelser med egne erfaringer til deling ude på institutionen alene. Videndeling er i sig selv ved at være en ny disciplin og man kan nok ikke sige, at »know-how« herom er fuldt integreret i praksis rundt omkring på velfærdsstatens institutioner.

For det fjerde er der en velbegrundet skepsis overfor tanken om, at det offentlige kan blive bedre til at udnytte viden. Med henvisning til eksempler på politikernes og embedsværkets ofte stedmoderlige behandling af tekniske anbefalinger og forskningsresultater vil især politologer være yderst skeptiske, grænsende måske til det overbærende overfor tanken (Flyvbjerg 1998; Albæk 2004). Også talsmænd for professions-grupper med høj prestige som lægestanden vil måske minde om, at man allerede i dag er på højde med forskningen og at praksis på landets sygehuse i høj grad afspejler eller nærmest *er* »best practice« og at det egentlige problem blot er manglende ressourcer. Man kan måske vende denne kritik på hovedet og spørge: anvendes *al* kendt kritisk viden *effektivt* stort set *over det hele* i den offentlige sektor? Kan man overhovedet forestille sig nogle tiltag, der kan *øge chancen* for at viden udnyttes betydeligt mere effektivt?

For det femte er der ofte videnskabelig dis-

sens eller manglende evidens om, hvordan man bedst kan løse ofte meget komplekse samfundsproblemer. Det skyldes, at især den samfundsvidenskabelige tilgang ikke har laboratorielignende forhold at operere under, at man ikke uden videre kan ekstrapolere forskningsresultater fra et geografisk, tidsmæssigt eller fagligt område til et andet. Derudover eksisterer der som regel flere paradigmer eller »skoler« som er dybt uenige om, hvilke råd politikere og praktikere skal modtage (Lindblom 1979; Albæk 1995; Radaelli 1995).

Endeligt har den videncenterede litteratur inden for public policy-litteraturen ikke været god til at danne overblik over »kendte barrierer« for viden på tværs af analyseniveauer. Det vil sige blokeringer på individ, gruppe/netværk, organisation og samfunds-niveauer. Dog kan man ud af litteraturen bl.a. udlede, at tidspres, ideologisk modvilje, fragmentering af beslutningsprocessen, rivalisering mellem ministerier, faglig-videnskabelig uenighed og fravær af politisk relevant forskningsviden hører til blandt vidensbarriererne (Steffensen 2002). Forskningen har derfor også en rolle at spille i at levere nogle bud på, hvordan man kan øge chancen for at overvinde de kendte barrierer for en bedre videnudnyttelse.

7. Konklusion

»Den Lærende Stat« handler om at skabe en global konkurrencemæssig fordel for Danmark ved at effektivisere den offentlige sektor gennem bedre videnudnyttelse. Denne viden kan stamme fra evidens fra forskningen eller spredning af gode løsninger om »hvad der virker« på tværs af institutioner og kommunegrænser. Ministerier kan desuden blive endnu bedre til at scanne andre lande for deres gode løsninger med henblik på hel eller delvis kopiering.

En mere videnbaseret offentlig sektor er naturligvis ikke en mirakelkur for statens og

samfundets dårligdomme og den er ej heller en tilstrækkelig løsning på velfærdsstatens finansieringsproblemer eller erhvervslivets fremtidige konkurrenceevne. Det »objektive« udgiftspres på velfærdsstaten er stigende og vi kan næppe stramme skatteskruen mere uden at det skader konkurrenceevnen. Derfor synes effektivisering gennem bedre videnudnyttelse inden for det offentlige at være en særdeles attraktiv ledsagestrategi til igangværende reformbestrebelse såsom øget udlicitering.

I denne artikel har jeg argumenteret for, at Danmark kan opnå en konkurrencemæssig fordel og har peget på en række konkrete tiltag som kan tænkes iværksat for at bevæge den offentlige sektor i retning af »Den Lærende Stat«. Tiltagene går ud på at styrke kapaciteten for evidensbaseret praksis og lovgivning, at vurdere det offentliges fremtidige behov for ny viden, at uddanne ledere og medarbejdere i videndeling og endeligt at skabe nye IT-løsninger, der kan styrke denne videndeling. Men der er mange hindringer på vejen, bl.a. en manglende opmærksomhed omkring den offentlige sektors strategiske behov. Artiklen her har søgt at rejse spørgsmålet om, hvorvidt Danmark kan åbne en ny dimension i den globale konkurrence om vækst og velfærd – nemlig hvem har den mest »intelligente« stat?

Noter

1. »Stat« anvendes i denne artikel synonymt med den offentlige sektor (stat, regioner, kommuner).
2. New Public Management (NPM) filosofien er sammenfattet i Osborne & Gaebler (1993). En vision for digitaliseringen af den offentlige sektor som bygger videre på NPM kan finde i Holmes (2001)
3. Steffensen (2002) foreslår løsninger på nogle af litteraturens begrebslige og metodiske problemer.
4. Jeg er dog ikke enig i den deliberative traditions normative hovederinde, som er at påvise, at det liberale demokrati, er magtfordrejet.

Referencer

- Accenture (2003). *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*. The Government Executive Series, Accenture. Consulting, Technology, Outsourcing.
- Albæk, E. (1988). *Fra sandhed til information*. Evalueringsforskning i USA - før og nu, Akademisk Forlag.
- Albæk, E. (1995). »Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making.« *Policy Sciences* 28: 79-100.
- Albæk, E. (2004). *Eksperter kan være gode nok, men...Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Argyris, C. (1992). *On organizational learning*. Cambridge, MA, USA, Blackwell Publishers.
- Beck, U. (1997). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage.
- Bennett, C. J. and M. Howlett (1992). »The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change.« *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Dahler-Larsen, P. (2004). *Evaluering og magt*. Aarhus, Magtudredningen.
- Davies, H. and S. Nutley (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press.
- de la Porte, C. and P. Nanz (2004). »The OMC - a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions.« *Journal of European Public Policy* 11(2): 267-288.
- DeGraaf, N. D. and G. Evans (1996). »Why are the young more postmaterialist? A cross-national analysis of individual and contextual influences on postmaterial values.« *Comparative Political Studies* 28(4): 608-635.
- Digitale, T. D. (2004). *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet*. Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. København, Den Digitale Taskforce.
- Dolowitz, D. P. (2002). »What works? Evidence-based policy and practice in public services.« *Public Administration* 80(3): 613-614.
- Dolowitz, D. P. and D. Marsh (2000). »Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.« *Governance* 13(1): 5-23.
- Dryzek, J. S. (1993). *Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. F. Fischer and J. Forester. London, UCL Press Ltd.: 213-232.
- ESRC (2005). *Evidence network*.
- Etheredge, L. S. and J. Short (1983). »Thinking About Government Learning.« *Journal of Management Studies* 20(1): 41-58.
- Finansministeriet (2000). *Videnstyring og videnregnskaber i staten*. Administrationspolitiske småskrifter. København, Finansministeriet.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality & Power*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, et al. (2003). *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gomersall, A. (2005). »Social Policy and Practice: a UK-focused database for social researchers and practitioners.« *Evidence & Policy* 1(1): 121-125.
- Hall, P. A. (1993). »Policy Paradigms, Social Learning, and the State.« *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hansen, H. F. (2000). »Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter.« *Politica* 32(3): 245-261.
- Hayek, F. A. (1945). »The Use of Knowledge in Society.« *The American Economic Review* 35(4): 519-530.
- Holmes, D. (2001). *eGov. eBusiness Strategies for Government*. London, Nicholas Brealey Publishing.
- Larsen, P. O. (2003). »Kan det betale sig? Udbyttet af forskning i den offentlige sektor.« *Økonomi & Politik* 76(4): 47-60.
- Le Grand, J. (1991). »The Theory of Government Failure.« *British Journal of Political Science* 21: 423-442.
- Liebowitz, J. (2000). »The Knowledge Audit.« *Knowledge and Process Management* 7(1): 3-10.
- Lindblom, C. a. D. C. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, Yale University Press.
- Malhotra, Y. (2002). *Measuring Knowledge Assets of a Nation: Knowledge Systems for Development*. Research Paper prepared for the Invited Keynote Presentation delivered at the United Nations Advisory Meeting of the Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. Ad Hoc Group of Experts Meeting. Knowledge Systems for Development. New York, United Nations.

- Marcussen, M. (2002). OECD og idéspillet. Game over? Copenhagen, Hans Reitzels Forlag.
- May, P. J. (1992). »Policy Learning and Failure.« *Journal of Public Policy* 12(4): 331-354.
- Moore, M. H. (1996). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press.
- NCTA (2004). The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Official Government Edition. Washington, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.
- Nørgaard, A. S. (1996). »Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis.« *European Journal of Political Research* 29(1): 31-57.
- Osborne, D. og T. Gaebler (1993). »Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector«. New York: Plume.
- OECD (2001). *Governance in the 21st Century. Future Studies*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OST (2005). *Science Review*. Office of Science and Technology (UK). London, Office of Science and Technology. 2005: Website of OTA www.ost.gov.uk.
- Pawson, R. (2001). *Evidence Based Policy: I. In Search of a Method*. London, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 3.
- Plein, L. C. (1994). »Agenda setting, problem definition, and policy studies.« *Policy Studies Journal* 22(4): 701-704.
- Politiet (2005). *Fyrværkerikatastrofen i Kolding 2004. Kolding, Politimesteren i Kolding og Rigspolitiet*.
- Porter, M. E. (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. Hounmills and London, MacMillan Business.
- Radaelli, C. M. (1995). »The role of knowledge in the policy process.« *Journal of European Public Policy* 2(2): 159-183.
- Regeringen (2003). *It med omtanke. It- og telepolitisk handlingsplan*. København, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- Rich, R. and C. H. Oh (1994). *The Utilization of Policy Research*. *Encyclopedia of Policy Studies*. S. Nagel. New York, M. Dekker: 69-92.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy. A guide to Learning Across Time and Space*. New Jersey, Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. and H. C. e. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/New York, Campus Verlag.
- Schön, D. A. (2001). *Den Reflekterende Praktiker. Hvordan professionelle tænker, når de arbejder*. Århus, Klim.
- Schön, D. A. and M. Rein (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, BasicBooks.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organization*. New York, Doubleday.
- Skyrme, D. (1998). *Measuring the value of knowledge. Metrics for the knowledge-based business*. London, Business Intelligence Limited.
- Smith, N. (2002). »Offentlige investeringer i forskning og udvikling - for lidt, for meget eller for meget?« *Økonomi & Politik* 75(3): 30-40.
- Solesbury, W. (2001). *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going*. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 1. London, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.
- Steffensen, J. T. (2002). *The second pillar of the CAP: the role of Commission policy learning in the creation and reform of EU rural development policy (1968-1999)*. Faculty of Social and Political Sciences. Cambridge, Pembroke College, University of Cambridge.
- Tænketanken Fremtidens Vækst (2005). *Det nytænkende og fleksible samfund*. København, Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- UK (2005). *Policy Hub. Links til britiske regerings database omkring »what works in policymaking«*: Linkssamling på website for »policy hub« under UK Cabinet Office.
- UN (2004). *The role of the public sector in advancing the knowledge society*. Report of the Secretariat. New York, United Nations. Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration.
- Velfærdskommissionen (2005). *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande*. København, Velfærdsinstitutionen.

Videnskabsministeriet (2003). Regeringens videnstrategi – viden i vækst. Baggrundsrapport – januar 2003. København. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Walker, J. L. (1969). »The Diffusion of Innovations among the American States.« The American Political Science Review 63(3): 880-899.

Weiss, C. H. and M. J. Bucuvalas (1980). Social science research and decision-making. New York, Columbia University Press.



Politisk interesseret?

Læs netavisen Altinget.dk

Netavisen Altinget.dk udgiver nyhedsbreve/portaler til målgrupper med særlig politisk interesse:

Altinget | Christiansborg, Altinget | Fødevarer, Altinget | Miljø, Altinget | Sundhed, Altinget | Integration.

Vi bringer nyheder, meningsmålinger, portrætter og debatartikler skrevet specielt til politikere, embedsmænd i stat, regioner og kommuner, organisationer, informationskonsulenter, journalister, forskere, studerende og biblioteker. Læses og anbefales af alle partier.

Abonnement?

Besøg **www.altinget.dk**, ring til kundeservice 33 34 35 40 eller mail adm@altinget.dk

Blokkpolitik og det »samarbejdende folkestyres« fire gamle partier, 1953-2005¹

Af Peter Kurrild-Klitgaard, professor, Københavns Universitet,
Robert Klemmensen, amanuensis, cand.scient.pol., Syddansk Universitet og
Martin Ejnar Hansen, ph.d., stipendiat, cand.scient.pol., Aarhus Universitet

1. Indledning

Under folketingsvalgkampe hører man i sagens natur mange beskyldninger fra de politiske partier mod hinanden, og valgkampen 2005 har ikke været nogen undtagelse. Her man igen – som før – hørte en opposition, der anklager en regering for at føre »blokkpolitik« og bruge »snævre flertal«. Omvendt har man kunnet høre repræsentanter for regeringspartierne beskylder oppositionen for at »ligge i hængekøjen«, o.s.v. Man får et indtryk af to sider, der står stejlt overfor hinanden og ikke samarbejder – og mange siger endog også, at dette skulle være blevet mere fremtrædende eller endog dominerende i de senere år.

2005-valgkampens bød da også – faktisk endnu inden den var udskrevet – på en række næsten enslydende udmeldinger af en sådan karakter. Svend Auken skrev: »Skal vi opretholde det nuværende VKO-flertals dominans og fortsætte med blokkpolitikken, eller skal vi have et nyt flertal, der vil samarbejde? ... Den dominans af et snævert flertal må afløses af åbenhed og samarbejde. ... Den fine danske tradition for det samarbejdende folkestyre må genoptages.«² So-

cialdemokraternes leder, Mogens Lykketoft, sagde f.eks., »Der har ikke været ført nær så meget blokkpolitik med en S-regering, som der gøres nu.«³

Hvis billedet var korrekt, ville det i sandhed være bemærkelsesværdigt, fordi man ellers tidligere har haft indtryk af, at dansk politik netop var det såkaldte »samarbejdende folkestyre«, hvor det i realiteten var de »fire gamle partier« – Socialdemokraterne (A), Det Radikale Venstre (B), Det Konservative Folkeparti (C), og Venstre (V) – der sammen stod for det meste af den førte politik.

Men hvad er fakta? Når man ser videnskabeligt – systematisk, grundigt og upartisk – på, hvordan partierne rent *faktisk* stemmer, viser det sig, at anklagerne i det store hele ikke kan bekræftes. Så får man i stedet et indtryk af et politisk system, hvor det fortsat er tilfældet, at politikken i langt overvejende tilrettelægges på eller henover »midten« i et mere eller mindre formaliseret samarbejde mellem de gamle partier.

2. Analyse

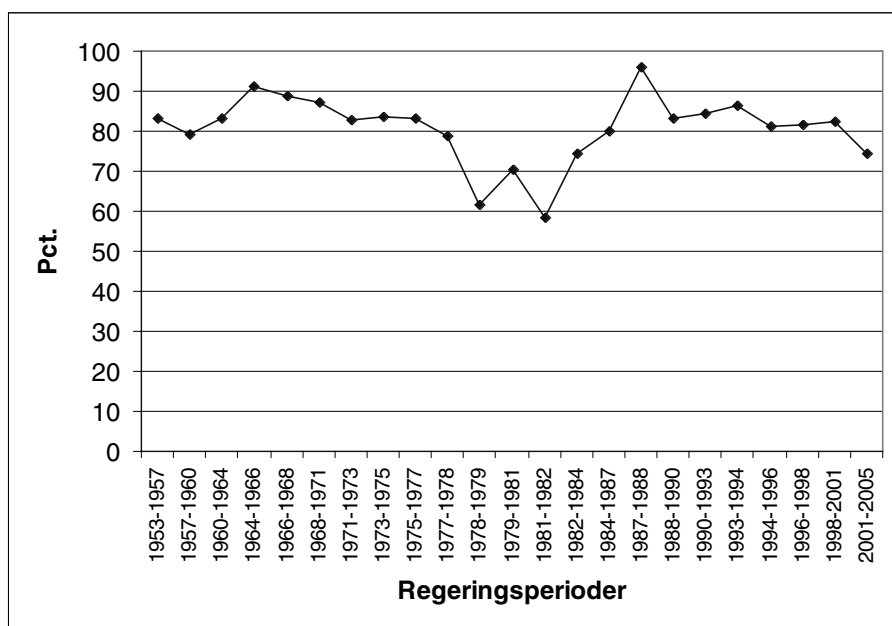
Nærværende analyser tager udgangspunkt i PAPPA-projektet og –datasættet (*Parties and Policies in Parliament*), udviklet ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet (Hansen, Klemmensen & Kurrild-Klitgaard 2004). Datasættet indeholder bl.a. informationer om afstemninger i Folketinget siden 1945, hvorudfra det er muligt at analysere mønstre i partiernes adfærd. Dette er en videreførelse af de studier og den metodologi, som Mogens N. Pedersen iværksatte i 1960'erne (Pedersen 1967a; Pedersen 1967b; Pedersen, Damgaard & Nannestad Olsen 1971). Metoden og disse data er også anvendt af bl.a. Hansen 2004.

I studiet er anlagt en relativt snæver definition af »blokpolitik«. Blokpolitik er her set som udtryk for, at de »fire gamle partier«,

Socialdemokraterne (A), Det Radikale Venstre (B), Det Konservative Folkeparti (C) og Venstre (V), ikke alle har stemt for et specifikt forslag. I praksis betyder det for f.eks. perioden 2001-05, at VK-regeringen og de to oppositionspartier (og tidligere regeringsfæller) A og B ikke samtidigt har stemt for en lov. Det er derfor en forsigtig definition fordi, det at have stemt hverken for eller imod, bliver regnet som et udtryk for blokpolitik; sidstnævnte forekommer, om end sjældent.

3. Resultater

Den historiske udvikling i andelen af den samlede lovgivning, der er vedtaget i »samstemmighed« i perioden 1953-2005 (altså med stemmer fra alle de fire gamle partier), er vist i grafen i Figur 1. Procentsatserne for de enkelte år, samt for de enkelte ministeriers ressortområder, er opsummeret i Tabel 2.



Kilde: PAPPA-databasen, Syddansk Universitet.

Figur 1. Andelen af afstemninger i Folketinget 1953-2005 med samstemmighed mellem alle »de fire gamle partier« (A, B, C, V).

3.1. Samstemmigheden blandt »de fire gamle partier«

Betrakter man data for perioden, vil det være muligt at danne sig et klarere billede af graden af samstemmighed mellem de fire gamle partier igennem perioden 2001-05. Heraf fremgår det, at den andel af samtlige afstemninger i Folketinget, hvor både de to regeringspartier (V og C) og de to oppositionspartier og tidligere regeringsfæller (A og B) stemmer ens, er fortsat meget høj. Den har under regeringen Fogh Rasmussen ligget så højt som 74,4 pct. I væsentligt mere end halvdelen af alle afstemninger er de fire partier altså enige.

Men er det så »meget« eller »lidt« i forhold til tidligere? Det er mindre end totalgennemsnittet for samtlige regeringer siden 1953 (80,2 pct.), og det er også mindre end under f.eks. Nyrup Rasmussens regering 1998-2001 (82,3 pct.). Det er omvendt nøjagtigt på niveau med Poul Schlüters første regering (1982-84).

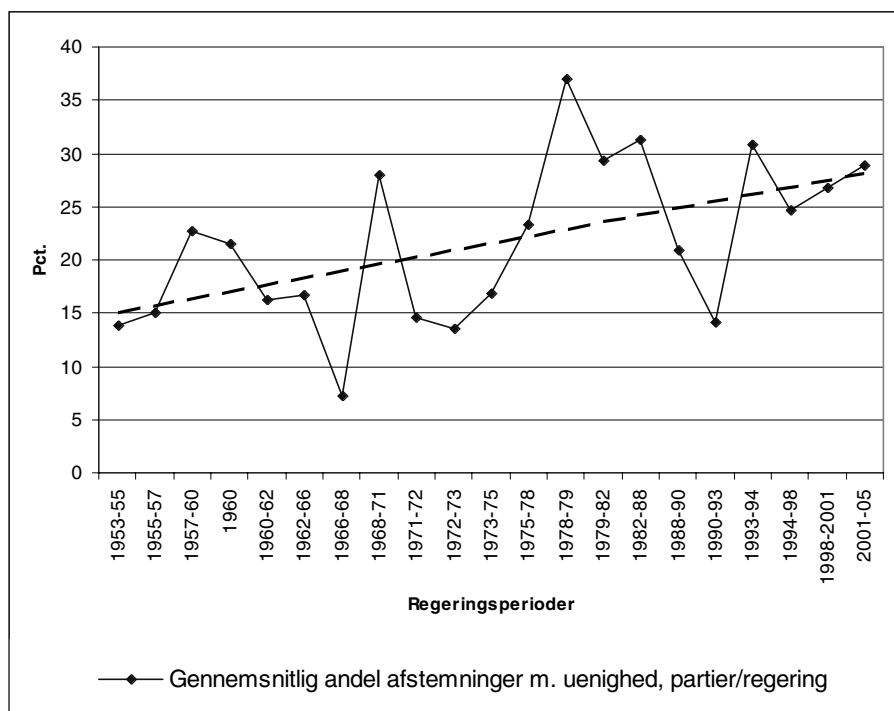
Men samstemmigheden er ikke beskeden, og anklager som f.eks., at Fogh-regeringen skulle være den regering, der har ført »mest blokpolitik«, finder ikke støtte i data. Den regeringsperiode siden 1953, der anskuet på denne måde, var mest karakteriseret af »blokpolitik« var faktisk en Socialdemokratisk med de Radikale som grundlag, nemlig Anker Jørgensens sidste regering (1981-82), hvor de fire partier kun var enige i 58,5 pct. af tilfældene. Også under Anker Jørgensens to foregående regeringer (1978-79, 1979-81) var andelen af afstemninger, hvor de fire gamle partier var uenige, faktisk væsentligt større end under Fogh Rasmussen. Den regering, hvor de fire partier stemte mest ens, var derimod en borgerlig, og paradoksalt en kortlivet og ellers konfliktfyldt én, nemlig under Schlüter 1987-88 (96,1 pct.). Med den fare, som der kan ligge i at sammenligne gennemsnit over en længere tidsserie, kan det være værd at bemærke, at gennemsnittet af

samstemmighed under de 15 analyserede perioder socialdemokratisk-ledede regeringer i perioden 1953-2005 har været 79,5 pct., mens den for de otte perioder med ikke-socialdemokratiske statsministre har været lidt højere, 82,9 pct. Med andre ord har der for regeringsperioderne i Tabel 1 i gennemsnit været en svagt højere tendens til at samle de fire gamle partier parlamentarisk under borgerlige regeringer end under socialdemokratiske regeringer.

3.2. Konfliktniveauet mellem regeringer og Folketingets partier

En anden måde at vurdere omfanget af »konflikt« i Folketinget på, kunne være at se nærmere på, hvorledes de enkelte partier stemmer i.f.t. den til enhver tid siddende regering. F.eks. Socialdemokraterne isoleret i forhold til VC-regeringen 2001-05, eller V og C i forhold til de forskellige socialdemokratisk-ledede regeringer. Grafen i Figur 2 angiver gennemsnittene, år for år i perioden 1953-2005, for hvilke partierne har stemt forskelligt fra regeringerne. Som det fremgår har der i perioden været en tendens til stigende gennemsnitlig uenighed mellem regeringerne og de øvrige partier i Folketinget – fra et niveau på gennemsnitligt 10-25 pct. fra 1953 og frem til slutningen af 1960'erne. Højdepunktet for »uenigheden« var i slutningen af 1970'erne, mens den siden begyndelsen af 1990'erne har ligget relativt stabilt på mellem 25 og 30 pct.

Af denne fremgår det f.eks., at Folketingets partier i 2001-05 i gennemsnit stemte forskelligt fra Fogh-regeringen i knap 28,9 pct. af alle afstemninger. Det var lidt oftere end under de to sidste Nyrupe-regeringer, men mindre end konfliktniveauet under f.eks. Nyrups første (1993-94), Schlüters første (1982-84) eller under begge Anker Jørgensens to sidste perioder (1978-82). I de perioder lå konfliktniveauet på mellem 29 og 37 pct. – altså væsentligt højere.



Kilde: PAPPA-databasen, Syddansk Universitet.

Figur 2. Gennemsnitlig pct. afstemninger i Folketinget 1953-2005, hvor partierne og regering har stemt forskelligt.

Men hvor forskelligt har de enkelte partier stemt under Fogh Rasmussen regeringen? Billedet ligner tydeligvis den gængse opfattelse: Det parti, der stemmer mindst sammen med regeringen, er ikke så overraskende Enhedslisten (knap 59 pct.), mens Dansk Folkeparti stemte mindst forskelligt fra regeringen («kun» 5,8 pct.).

Under Fogh Rasmussen regeringen har Socialdemokraterne og De Radikale ret ensartet stemt forskelligt fra regeringen, nemlig i henholdsvis 25,4 pct. og 24 pct. af tilfældene. Det var altså mindre end partiernes samlede gennemsnit. Omfanget kan sammenlignes med, at partiernes »gennemsnitlige uenighed« med Nyrups sidste regering var 26,8 pct., og V og C stemte forskelligt henholds-

vis 22,1 og 22 pct. af tiden. Der synes, med andre ord, heller ikke anskuet på denne måde at være den store forskel på konflikternes omfang under denne og Nyrups regeringer.

3.3. Konfliktområderne

Men hvor er det så, at partierne er uenige? Og er der forskelle på, hvor partierne er særligt uenige? Ja, det er der, og det fremgår også af Tabel 2. Der er ofte noget nær enstemmighed på nogle lovgivningsområder, f.eks. spørgsmål, der hidrører Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Kirkeministeriet. Omvendt er der politik-områder, hvor der traditionelt er relativt stor uenighed. Det er områder som knytter sig til arbejdsmarkedspolitik, boligpolitik, miljøpolitik, og skattepolitik.

Under Fogh-regeringen har de store konflikt-områder (altså dem hvor enigheden mellem de fire gamle partier har været væsentligt mindre end gennemsnittet) været arbejds-markedspolitik, miljøpolitik, skattepolitik, socialpolitik, undervisningspolitik og kultur-politik. På nogle områder har der altså 2001-05 været større uenighed end gennemsnitligt, og det er bemærkelsesværdigt, at dette netop er på »kulturkamps«-områder som kultur-, undervisnings- og socialpolitik.

At der under Fogh Rasmussen regeringen har været relativt mindre enighed om arbejds-marked, miljø og skatter end på andre om-råder, er der derimod ikke meget usædvanligt i. Det er »politics as usual«. Man kan endog bemærke, at selv der, hvor der har været min-dre samstemmighed mellem de fire gamle partier, er der ikke tale om nogen historisk set drastisk uenighed. Svend Auken har f.eks. hævdet, at Fogh Rasmussen regeringen har kørt sololøb på miljøpolitikken. Her kan man bemærke, at der i perioden 2001-05 ganske synligt kun har været enighed mellem VC og AB i 55,2 pct. af lovgivningen. Det er mindre end i de sidste år under Nyrup regeringerne, men det er mere end de 43,5 pct. i årene 1996-98 og ikke langt fra de 61,8 pct. i 1994-96 – hvor Svend Auken også var miljøminister.

Men hvad nu med indholdet af de ting, man har stemt om? Kunne det være, at der er ud-bredt enighed om en masse mindre, trivielle lovforslag, mens uenigheden – og »blokpoli-tikken« – karakteriserer nogle relativt få, store områder? Det kan ikke fuldstændigt afvises; det er således et faktum, at megen lovgivning i Folketinget har karakter af at være mere eller mindre tekniske ændringer.

Men hævder man, at dét er forklaringen på, at der f.eks. under Fogh Rasmussen regeringen har været knap 75 pct. samstemmighed mellem de fire gamle partier, så bliver dette først for alvor meningsfuldt, når man sam-

menligner med andre regeringer og regeringsperioder i nyere tid. Det ændrer f.eks. ikke på, at graden af samstemmighed har været omtrent lige stor under f.eks. Fogh Rasmussen og Nyrup Rasmussen på områder som skattepolitik, fødevarepolitik, økonomi- og erhvervspolitik. Man vil i givet fald også blive nødt til at forholde sig til, hvorvidt mængden af »ubetydelig« lovgivning i så fald har været større eller mindre under disse andre regeringer.

4. Sammenfatning og konklusion

Man kan sammenfattende sige to ting: Der har i de allerseneste år i praksis været marginalt større uenighed mellem partierne, end der typisk er – men det er ikke meget, og slet ikke dramatisk. Desuden må man jo anerkende, at der skal to til at danse politisk tan-go: Blokpolitik kan både føres af en regering, der ikke vil give indrømmelser til oppositio-nen, og af en opposition, der ikke vil tage medansvar for den foreslåede politik. Om det er A og B, der nu stemmer »mere« til »venstre«, end V og C stemte til »højre« un-der Nyrup, kan man dårligt sige noget meningsfuldt om.

Men en ting kan man sige med sikkerhed: Rygterne om »det samarbejdende folkesty-res« død er stærkt overdrevne. »Blokpolitik« og »snævre flertal« kan måske forekomme i enkelte tilfælde, men det er ikke det kende-tegnende – hverken under denne regering eller under flertallet af dens forgængere.

Noter

1. For nærmere oplysninger om undersøgelsen, kontakt: Peter Kurrild-Klitgaard, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet (pkk@ifs.ku.dk); Robert Klemmensen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet (rkl@sam.sdu.dk); Martin E. Hansen, In-stitut for Statskundskab, Aarhus Universitet (mar-tin@ps.au.dk).
2. Svend Auken, 19. januar, *Jyllands-Posten*. Jf. en lang række debatindlæg af samme, bl.a. 19. no-vember 2004, *Berlingske Tidende*: »Et sådant høj-

reflertalsstyre har Danmark ikke haft siden 1926-29 (under Fogh Rasmussens forgænger, Madsen-Mygdal), og flertallet til højre er blevet brugt flittigt. ... Og ingen af partierne i det nye flertal ønsker en fortsættelse af VKO-epokens blokpolitik.«; 19. januar 2005, *Politiken*: »Der er brug for samarbejde og nytænkning i stedet for blokpolitik.«; 5. december 2004, *Jyllands-Posten*: at det kommende folketingsvalgs hovedtema er et valg mellem »Blokpolitik eller samarbejde?«; 31. januar 2005, *Ekstra-Bladet*: Jeg og andre ønsker VKO-flertallet fjernet, fordi vi afskyr den nuværende regerings snævre blokpolitik og magtfuldkommenhed. Fogh sidder fuldstændig på den politiske [magt] ...«

3. Mogens Lykketoft, 17. januar, *B.T. Jf.* også samme, 18. januar 2005, *Kristeligt Dagblad*, »Der er brug for et kursskifte. ... Der er ikke brug for blokpolitik, men bredt samarbejde herinde [på Christiansborg].«

Reference

- Hansen, M. E. 2004. *Parlamentsafstemninger Og Partiprogrammer: En Analyse Af De Politiske Partiers Placering 1953-2003*, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hansen, M. E., Klemmensen, R., and Kurrild-Klitgaard, P. 2004. *PAPPA: Parties and Policies in Parliament, Version 1.0 (August 2004), Data Description*, Political Science Publications Faculty of Social Sciences, University of Southern Denmark, Odense.
- Pedersen, M. N. 1967a. 'Consensus and Conflict in the Danish Folketing 1945-65', *Scandinavian Political Studies* 2, 143-166.
- Pedersen, M. N. 1967b. 'Partiernes Holdning Ved Vedtagelsen Af Regeringens Lovforslag 1945-66', *Historie* 7(3), 404-435.
- Pedersen, M. N., Damgaard, E., & Nannestad Olsen, P. 1971. 'Party Distances in the Danish Folketing', *Scandinavian Political Studies* 6, 87-106.

Appendix

Regeringsperiode/Resortområde	Arbejdsmin.	Boligmin.	Miljøin.	Finansmin.	Fødevaremin.	Forvarermin.	Indenrigsmin.	Økonomi & Erhvervsmin.	Justitsmin.	Kulturturmin.	Skatte- min.	Social- min.	Stats- min.	Trafik- min.	Undervisningsmin.	Udenrigs- min.	Generalmenssit
1953-1957	83,3	66,7	n/a	77,5	91,8	66,7	86,7	83,8	84,4	100,0	n/a	88,2	90,9	64,7	78,9	100,0	83,1
1957-1960	75,0	71,4	n/a	72,8	66,1	87,5	81,3	78,8	90,0	80,0	n/a	76,3	87,5	81,8	71,4	90,0	79,3
1960-1964	69,2	57,1	n/a	79,8	53,8	100,0	83,3	70,6	88,9	100,0	93,8	n/a	91,7	100,0	80,0	81,6	83,0
1964-1966	87,5	100,0	n/a	69,1	74,2	n/a	73,9	100,0	95,7	100,0	100,0	n/a	93,8	100,0	90,0	100,0	91,3
1966-1968	100,0	71,4	n/a	55,8	52,6	100,0	84,6	88,2	100,0	100,0	94,4	n/a	100,0	100,0	85,7	100,0	88,8
1968-1971	75,0	73,1	n/a	77,9	86,0	75,0	89,2	88,6	100,0	100,0	92,9	n/a	80,0	100,0	93,5	77,2	100,0
1971-1973	85,7	53,8	n/a	45,1	80,6	100,0	78,9	89,8	89,7	100,0	100,0	n/a	69,2	100,0	78,8	80,0	83,0
1973-1975	71,4	80,0	n/a	61,5	83,3	n/a	88,9	57,1	57,1	100,0	100,0	n/a	91,7	100,0	80,0	100,0	83,6
1975-1977	76,9	60,0	100,0	84,2	87,1	67,8	90,0	63,2	80,0	100,0	100,0	n/a	85,4	66,7	83,3	90,9	83,2
1977-1978	69,2	59,1	75,0	90,0	87,0	77,4	87,5	77,3	78,3	80,0	100,0	n/a	97,4	50,0	75,0	59,1	78,9
1978-1979	25,0	22,2	33,3	83,3	60,0	52,2	60,0	37,5	60,0	100,0	100,0	n/a	71,4	n/a	100,0	20,0	61,7
1979-1981	46,7	44,0	78,6	57,1	88,0	32,0	85,2	74,2	68,2	75,0	100,0	64,7	54,8	100,0	70,0	66,7	70,5
1981-1982	14,3	80,0	70,0	50,0	81,8	0,0	60,0	50,0	58,3	100,0	100,0	33,3	70,0	n/a	25,0	42,9	58,5
1982-1984	28,6	58,8	88,9	100,0	84,6	n/a	72,7	76,9	60,0	100,0	42,9	55,3	58,3	n/a	100,0	100,0	74,4
1984-1987	66,7	64,9	85,7	90,9	87,2	66,7	70,1	69,7	63,0	100,0	85,7	69,3	71,1	100,0	90,0	86,4	80,2
1987-1988	100,0	83,3	100,0	100,0	66,7	n/a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	90,9	100,0	100,0	n/a	96,1
1988-1990	66,7	76,9	93,8	80,0	77,8	100,0	71,1	80,9	68,4	100,0	80,0	62,9	77,8	100,0	81,3	100,0	83,4
1990-1993	91,3	79,2	60,0	78,9	92,3	100,0	83,8	85,0	66,7	100,0	93,8	77,8	86,1	n/a	85,7	100,0	84,2
1993-1994	73,7	73,9	89,5	64,3	85,7	n/a	72,7	92,6	100,0	100,0	100,0	57,7	69,2	100,0	100,0	100,0	86,2
1994-1996	68,8	57,9	61,8	84,6	94,7	100,0	59,5	81,3	83,6	71,4	84,6	72,2	85,2	100,0	82,9	90,2	81,1
1996-1998	56,3	80,0	43,5	66,7	90,0	100,0	73,7	77,8	85,0	100,0	87,5	57,4	88,9	100,0	82,4	100,0	81,7
1998-2001	49,2	84,6	81,0	100,0	81,8	100,0	86,8	79,5	90,4	100,0	80,0	56,3	70,0	n/a	85,0	71,6	82,3
2001-2005	59,7	n/a	55,2	89,5	80,0	100,0	71,4	75,8	83,3	100,0	42,1	54,6	62,1	100,0	78,6	62,9	74,4
Gennemsnit	67,0	68,1	74,4	76,5	79,7	79,2	78,8	77,3	80,5	95,9	89,4	63,5	79,5	94,2	82,3	81,7	80,2

Andel af Folketingets samlede vedtagne lovgivning vedtaget med stemmer fra A, B, C og V, fordelt på ressortområder. Pct.

Anmeldelser

Marlene Wind: Den europæiske forfatningskamp – før, under og efter 2 x nej.

Forlaget Thomson 2006.

152 sider, kr. 196,- + moms.

Baggrunden for Marlene Winds bog er angiveligt »at komme lidt bag om« forfatningstraktaten med henblik på dens baggrund, fremtid og i sidste forbindelse betydning for retstilstanden i EU-landene (s. 14). Det er prisværdigt at skrive en bog herom i EU's såkaldte tænkepause.

Visse dele af bogen er da også ganske vellykkede. Der kommer i de dele af kapitel 2, som handler om charteret en udmærket redegørelse for Charteret om Grundlæggende Rettigheder (ss. 59-72). Heri argumenteres der for, at Charteret allerede før det eventuelt måtte blive vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af forfatningstraktaten vil få indflydelse på retstilstanden i medlemslandene, fordi det vil normere, hvordan domstolene her vil dømme i sager, der har at gøre med områder, som er behandlet i forfatningstraktaten. I fald forfatningstraktaten gennemføres, bliver denne indflydelse naturligvis endda større. Så skulle den forestilling, at Charteret er betydningsløst da være aflivet.

Også redegørelsen i afsnittet om EU's demokratiske underskud er interessant læsning (ss. 116-124). Her vejes argumenterne for og imod eksistensen af et demokratisk underskud i EU på nuanceret vis repræsenteret ved EU-forskerne Moravcsik på den ene side (intet demokratiunderskud, fordi EU ikke er en begyndende statsdannelse) og fx Siedentop på den anden (demokratiunderskud, fordi EU er en begyndende statsdannelse). Wind placerer sig vist nok midt imellem (intet særligt stort demokratiunderskud, men EU er en begyndende statsdannelse).

Når disse positive sider ved bogen er fremhævet, er der også nogle negative sider, som måske grundlæggende hænger sammen med, at forfatteren ikke har gjort sig klart, hvem det er, at forfatteren ønsker at skrive for. Den talesprogsagtige, »friske« og

klichéfyldte sprogstil kunne tyde på, at forfatteren ønsker at ramme det brede publikum, for hvem sproglig og begrebslig præcision ikke er afgørende. Vi hører i den forbindelse om, at regeringscheferne »siddet bag nedrullede gardiner og beslutter samarbejdets fremtid« (s. 21), at nogen vil gøre forrangprincippet til »det store dyr i åbenbaringen« (s. 41), at Domstolen »meldte hus forbi« (s. 44), at Domstolen forstod »et vink med en vognstang« (s. 45), at EU »måtte bede amerikanerne rage kastanierne ud af ilden« (s. 51), og der er mange andre eksempler.

Bogen har heller ikke mange overvejelser om teori, begreber, metode og lign., hvad der igen kunne tyde på, at målgruppen er bred. Selve gennemgangen af forfatningstraktaten på ss. 73-122 er fx ikke en analyse, selv om forfatteren hævder det, men er netop en ren gennemgang støttet på bl.a. pjecerne fra Folketingets EU-Oplysning.

På den anden side mødes det brede publikum allerede tidligt i bogen med jævnlige brud i teksten, hvor der citeres fra en engelsk tekst. Selv Laeken-erklæringen, der medførte etableringen af Konventet, som udarbejdede forfatningstraktaten, er gengivet på engelsk på trods af, at der naturligvis findes en dansk oversættelse (s. 19). Sine steder bliver teksten endda ligefrem fagjargonpræget, som når der tales om, at Blair søgte at trække debatten væk fra det »i England så omtvistede »F Word«« (s. 28), når det hævdes, at Charteret er et led i en international »retliggørelse eller retsglobalisering« (s. 56), eller når der tales om den britiske regerings »read-lines« (s. 61).

Udover, at forfatteren burde have gjort sig bogens målgruppe klar, kunne bogen også have vundet ved en ekstra gennembearbejdning. På den måde kunne man have undgået sætninger som, at »selve strukturen i EU-samarbejdet længe har båret præg af næsten uoverskuelige lappeløsninger i ordets bogstaveligste forstand.« (s. 20) (Lappeløsninger i bogstaveligste forstand vedrører som bekendt tøjstykker). Man kunne også have undgået, at vi i strid med dansk sprognorm skal have stavet bl.a. præsidentvalget,

professor, præsidiets og præsident med stort P, selv om ordene står midt i sætningen. Også usikkerheden om, hvorvidt det hedder EU-Domstolen (fx s. 36 og 49) eller EF-Domstolen (fx s. 38 og 59) kunne måske være løst. Endelig kunne en ekstra gennemarbejdning have fjernet visse indholdsmæssige selvmodsigelser, som når forfatteren s. 12 tilslutter sig en observatør, som siger, at der var lige så mange motiver til det franske nej ved folkeafstemningen om forfatningstraktaten, som der var vælgere, mens vi s. 65 får at vide, at analyser viser, at nej-sigerne stemte nej, fordi de gerne så EU udvikle en mere social profil, og når vi s. 80 får at vide, at beslutninger under EU's søjle 1 træffes med kvalificeret flertal, mens vi blot én side længere henne får at vide, at det gælder ikke generelt og bl.a. ikke for social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Peter Nedergaard, lektor, ph.d.,
Copenhagen Business School

**Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson og
Lise Tøgeby: »Gensyn med sofavælgerne
– Valgdeltagelse i Danmark».**

Aarhus Universitetsforlag, Aarhus, 2005
ISBN 87 7934 229 9. 250 sider. 268 kr.

Hvorfor har valgdeltagelsen været så relativ høj og stabil i Danmark, mens alle vores nabolande har oplevet et væsentligt fald? Dette er det store spørgsmål som forfatterne til *Gensyn med sofavælgerne – Valgdeltagelse i Danmark* kaster sig over.

Bogen anvender tre generelle kilder til at analysere valgdeltagelse: valglisterne kombineret med registerdata, officiel valgstatistik og interviewundersøgelser. Det er især valglisternes sammenfletning med registerdata, som er spændende. Det giver et datagrundlag med mere end 1,4 millioner vælgere eller omkring 1/3 af samtlige valgberettigede. Data på om vælgerne blev på sofaen eller fik udleveret en stemmeseddel er sammenflettet med registerdata fra Danmarks Statistik vedrørende køn, alder, uddannelse, indkomst, herkomst osv. Dette imponerende materiale er helt unikt – ikke bare i dansk sammenhæng – og det giver mulighed for en hel ny indsigt i valgdeltagelsen.

Kapitel to er en historisk komparativ analyse af valgdeltagelse op gennem tiden. Analysen bekræfter nogle institutionelle forklaringer på øget valgdeltagelse, fx indførelse af forholdstalsvalg, der be-

virkede at stemmerne fik betydning, selvom der ikke var dødt løb mellem kandidaterne i kredsen. Via brug af den officielle valgstatistik fremhæver analyserne historiske eksempler på hvordan kvinder, første-gangsvælgere og ikke-statsborgere synes at stemme mindre end gennemsnittet og hvordan klare politiske kampe mobiliserede vælgerne og, ikke mindst når den enkelte stemme kan gøre en forskel, påvirker valgdeltagelse i opadgående retning.

Det tredje kapitel tager læseren gennem de klassiske teoretiske forklaringer på hvorfor de valgberettigede deltager i valghandlingen. Grundlæggende kan disse forklaringer opdeles i instrumentelle forklaringer ("gør det en forskel og får jeg noget ud af det?"), institutionelle forklaringer (såsom barrierer som besværliggør vælgerregistrering, begrænset statsborgerskab, eller hvorvidt valgdagen er placeret på en arbejdsdag) og forklaringer baseret på samfundsmæssigt normpres for at stemme. I det institutionelle perspektiv savnes en diskussion om at give mulighed for at stemme elektronisk via telefon og Internettet. En af pointerne er at mange af disse forhold er ens i Danmark og i mange andre lande. Disse ens forhold kan altså ikke forklare forskelle i valgdeltagelsen.

Kapitel fire analyserer forskellige baggrundsvARIABLES påvirkning på valgdeltagelsen. De unge og de ældre, sammen med de kortest uddannede er oftest sofavælgere, og dette har grundlæggende ikke ændret sig de sidste 50 år. Sammenlignet med andre lande er udviklingen i Danmark konstant, mens forskelle i valgdeltagelsen mellem generationer er øget over tid i de andre lande. Der har altså ikke vist sig en generationseffekt på valgdeltagelsen i Danmark som i mange andre lande og livscykluseffekten er samtidigt svagest i Danmark. En generationseffekt vil betyde at bestemte generationer i hele livsforløbet har en anden adfærd end andre generationer, mens en livscykluseffekt vil betyde at bestemte aldersgrupper har en adfærd som afviger fra andre aldersgrupper.

Det femte kapitel anvender interviewundersøgelsen i sine analyser. Interviewundersøgelser giver mulighed for at undersøge vælgerens opfattelser til det at stemme sammenholdt med om de faktisk stemte eller ej. Det grundlæggende problem er den store skævhed i enhver interviewundersøgelse som der netop er på spørgsmålet om man stemte eller ej. Sammenlagt ser det ud som om at valgdeltagelsen er langt højere i in-

interviewundersøgelser end i de officielle valgliste-analyser, og ikke nok med det. Dem, som indrømmer at de er sofavælgere hører sandsynligvis til en særlig gruppe, som aldrig kunne drømme om at stemme. Disse problemer nævner forfatterne men glemmer dem ofte når konklusionerne trækkes op. En nærmere diskussion af interviewundersøgelsens fejl i forbindelse med konklusionerne havde været på sin plads. Den centrale konklusion er, at stemmenormen er stærk blandt danske vælgere og at denne pligtfølelse dominerer over effekterne af alder, uddannelse, politisk viden og interesse, samtidigt med at disse effekter indirekte styrker valgdeltagelse gennem stemmenormen. Det vil sige, at uddannelse og alder ikke har nogen direkte effekt på valgdeltagelsen, men at de har effekt på styrken af stemmenormen, der direkte påvirker valgdeltagelsen.

I kapitel seks analyserer forfatterne valgdeltagelsen ud fra den rationelle model. Idéen er, at vælgerne kun stemmer hvis omkostningerne ved at stemme er mindre end fordelene. På den baggrund er det muligt at opstille en simpel ligning som forskriver hvornår vælgerne deltager i valget. Analyserne finder moderat støtte til den rationelle model, især når modellen indrager vælgerens opfattelse af stemmenormen.

Kapitel syv og otte tager fat i valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter. De etniske minoriteter stemmer mindre end etniske danskere, men de etniske minoriteter har en højere valgdeltagelse i Danmark end i øvrige lande. Forklaringen skal findes i de samme forklaringer, som bliver nævnt i forhold til de etniske danskers relative højere valgdeltagelse. Det er nemlig grundlæggende de samme mekanismer, der er på spil blandt indvandrere i forhold til valgdeltagelse som blandt de etniske danskere. Derudover viser analyserne at netop de vælgere som har statsborgerskab benytter deres valgret i højere grad end de vælgere som ikke er danske statsborgere. Her savnes en lidt nærmere diskussion af hvad faktoren »statsborgerskab« egentlig er en indikator for. De indvandrere som er blevet danske statsborgere har ikke blot været i landet længere, men har også taget initiativet til at søge om statsborgerskab. Analyserne kontrollerer for et længere ophold i Danmark, men netop det at tage initiativ til at søge om og opnå statsborgerskab kunne diskuteres nærmere. Statsborgerskabet er delvis en indikator for bedre integration, men det er også værd at nævne, at ofte giver indvandrerne også slip på deres tidligere hjemlands statsborgerskab. Den

kollektive mobilisering af indvandrere er den anden centrale faktor for at forstå valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter – en mobilisering der varierer stærk mellem etniske grupper og mellem kommuner. Hvad der foregår på lokalt plan, som for eksempel opstilling af indvandretekandidater til valg, er en vigtigt indikator for en høj valgdeltagelse.

Kapitel ni opsummerer kontekstens betydning og går lidt på tværs af de andre kapitler. I det tiende og afsluttende kapitel fremhæves forskellige danske særtræk som forklaring på den høje og stabile valgdeltagelse i Danmark. Den første er den stærke opbakning til stemmenormen, som ikke synes at være svækket over tid. For det andet er det lykkedes at mobilisere de relative ressourcetsvage grupper til at stemme i højere grad end i andre lande. Arbejdsbevægelsernes evne til at mobilisere, og ikke mindst det høje politiske konfliktniveau i Danmark, bliver fremhævede som mulige forklaringer. Med det høje politiske konfliktniveau tænkes især på indvandredebatten og Fremskridtspartiets og senere Dansk Folkepartis evne til at mobilisere vælgere, som ikke følte sig hjemme hos de etablerede partier. Desuden nævnes forholdstalsvalg, lav spærregrænse og den afgørende betydning en personlig stemme kan have ved danske valg – ikke mindst ved kommunalvalg.

Forfatterne skal roses for deres metodiske systematik. Gennem hele bogen anvendes simple frekvenstabeller kombineret med forskellige statistiske test som kontrollerer for effekten af andre variable så det bliver muligt at isolere effekterne af de enkelte faktorer. De simple statistiske tests kombineret med grafiske fremstillinger er med til at selv læsere med ringe kendskab til statistiske procedurer kan følge argumenterne. Der er en klar rød tråd gennem bogen med fine delkonklusioner og overgangstekst mellem kapitlerne som binder analyserne sammen.

Problemformuleringen lægger op til en større komparativ analyse mellem Danmark og andre lande. Her har forfatterne nok lovet lidt for meget. De enorme datamængder der bliver analyseret i den danske case gør at de komparative elementer tit blot nævns i en sætning eller to uden en nærmere diskussion deraf. En måde hvorpå man kunne have opprioriteret det komparative studie er at opstille tabeller med forskelle og ligheder i parti- og valgsystem mv. mellem de lande som Danmark sammenlignes med undervejs. Der er langt imellem de læsere, der som forfat-

terne, kender valgsystemet ned i mindste detalje ikke blot i Danmark, men også i de lande der sammenlignes med. Dette er især vigtigt fordi netop disse forskelle gøres til en central forklaring i forhold til Danmarks højere og stabile valgdeltagelse.

Næste skridt i studier af valgdeltagelse må være at igangsætte en komparativ undersøgelse med identiske interviewspørgsmål i flere lande og indgå i forskersamarbejde om at sikre registerdata fra andre lande. Dette vil være med til i højere grad at kunne sætte fingeren på de mange årsager, der er til om man benytter sin valget eller blive på sofaen.

Bogens grundighed og systematik er dens styrke, men også samtidig dens svaghed. Fra et forskningsmæssigt udgangspunkt er der ingen tvivl om at bogen er en milepæl i forskningen om dansk valgdeltagelse. Modsat er detaljerigheden mere for *feinschmeckere* end den travle embedsmand. Her vil den kommende artikel på baggrund af bogen blive værdsat.

Bogen synes at være oplagt til brug i overbygningsfag på universiteterne om politisk adfærd ikke blot på grund af sin grundighed, men også som et godt eksempel på hvordan forskellige datakilder kan kombineres og hvordan simple statistiske metoder anvendes og ikke mindst formidles. Flere af kapitlerne kunne også indgå i undervisningen i samfundsfag i gymnasiet, især kapitel 4 om alder, køn, uddannelse og andre baggrundsfaktoreres betydning for valgdeltagelse ville være oplagt som udgangspunkt for en diskussion om forskelle i valgdeltagelsen.

Kasper Møller Hansen

Adjunkt ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Henrik P. Bang, Torben B. Dyrberg og Jens Hoff (red.) Magtens nye ansigt. Netværkspolitik, kulturstyring og ny elitisme.

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2005. 296 pp. Pris kr. 360,-

Magtens nye ansigt er et væsentligt bidrag til diskussionen af, hvordan vi kan forstå og analysere nutidig politik og styring. Antologien er især vigtig for de som ønsker at kaste et kritisk blik på magt uden at forfalde til at forstå magt som en kraft, der primært virker undertrykkende. Bogens gennemgående tese

er, at magt i dagens Danmark i stigende grad fungerer som »en produktiv og positiv kraft, der sætter individer, institutioner, organisationer, virksomheder m.fl. i stand til 'at gøre en forskel'« (p. 13). Denne magtens nye ansigt benævnes »republikansk elitisme», hvor de som forstår, kan og vil deltage i nye, skiftende beslutningstagende netværksdannelser vinder indflydelse på bekostning af de som ikke kan eller vil dette. Bogens grundlæggende tese er således, at der er ved at blive skabt en ny elite af »ekspertmedborgere», som forstår at indgå i »strategisk kommunikation», mens »læggfolk», som ikke mestrer denne kommunikationsform, i stigende grad ekskluderes fra indflydelse.

Tesen virker intuitivt overbevisende. Er det ikke blot den logiske konsekvens af udviklingen af det såkaldte netværkssamfund, hvor magten i stigende grad decenteres? Men ved nærmere eftertanke melder der sig mindst to spørgsmål. For det første: Hvilken generaliseringsgrad har denne tese? Flere steder i bogen får man indtrykket af, at der er tale om en generel samfundsdiagnose, f.eks. »Magt trænger således stadig dybere ind i intimsfæren og de lokale fællesskaber som en nye form for værdibaseret politisk kommunikation, der vil kompetence- og identitetsudvikle stadig større dele af befolkningen til at tage vare på og styre sig selv« (p. 18; se også p. 101). Denne og lignende sentenser i bogen rejser naturligvis det metodiske spørgsmål: Hvordan kan vi efterprøve tesen? Bogen indeholder ingen metodiske refleksioner herover. Uanset, at de fire valgte case-studier leverer nogle fine indsigter i styringens komplikationer på forskellige politikområder, så siger de ikke noget om generaliserbarheden af bogens hovedtese.

For det andet og mere væsentligt: Tesen hviler på distinktionen mellem på den ene side ekspertmagere eller ekspertmedborgere, der benytter sig af strategisk kommunikation for at blive inkluderet i relevante beslutningsnetværk, og på den anden side hverdagsmagere eller læggfolk, der benytter sig af en ikke-strategisk kommunikation, og derfor ekskluderes fra indflydelse. Men er det holdbart at ansue visse former for samtale, deltagelse og offentlighed, som »en folkelig ting« (p. 124), som noget, der er hævet over (står udenfor) politiske strategier og kalkuler? Rent historisk er det værd at bemærke, at dansk medborgerskab, nationalisme og patriotisme i høj grad er formet af politiske strategier, herunder de store militærreformer, som Danmark gennemløb i slutningen

af 1700-tallet.¹ Den danske og demokratiske folkelighed, som Bang efterlyser, er således om ikke et produkt af så i det mindste stærkt formet af statslige interventioner, hvilket selvsagt gør det problematisk at holde folkelighed op som et modstykke til strategisk kommunikation eller tænkning. Hvis vi vælger at se bort fra denne empirisk-historiske indvending, kan man dernæst spørge om ikke der opstilles et magtens catch-22, hvor modstand mod den nye magt umuliggøres: Ekspertmagerne vælger at underkaste sig kulturstyringen, fordi de kan se nogle fordele heri. Lægfolkene kan eller vil ikke underkaste sig og bliver dermed ekskluderet af den nye magtform. I det øjeblik de forsøger at forandre ting ved at deltage tvinges de til at kommunikere strategisk og er derved fanget i den nye magt. Der er kort sagt ingen vej ud. Dette er et problem for en forståelse, der reserverer magten til den strategiske kommunikation og »demokratiet« til den ikke-strategiske kommunikation, til det »folkelige«, eller til »det levede politiske liv« (p. 288).

Bogens kapitel 2 indeholder en kvalificeret og nuanceret diskussion af community power traditionen, herunder især magtens tre ansigter. Denne tour de force er på den ene side guf for magt-analytikere, men på den anden side virker den skudt lidt over målet i forhold til den pointe som udledes, nemlig at der er behov for en ny magtforståelse, som bedre kan begribe de ændringer magtudøvelse har gennemløbet siden 1960'erne. Mens behovet for en ikke-repressiv magtforståelse er evident for de fleste nutidige samfundsforskere, så kunne man lidt dristigt spørge om formuleringen af dette behov ikke snarere udspringer af en bredere teoretisk bevægelse i politisk analyse end af forandringer i selve magtens former siden 1960'erne? Ifølge Foucault, hvis magtforståelse bogen tydeligvis er inspireret af, så transformerades magtens former fra at være overvejende suveræn og juridisk-diskursiv til produktiv og disciplinerende fra omkring slutningen af 1700-tallet. Det betyder naturligvis ikke, at magten har været uforandret lige siden, men denne forandring kan ikke reduceres til et spørgsmål om produktiv versus repressiv magt sådan som redaktørerne synes at hævde. Her ville en uddybning af det unikke i den nyliberale styringstænkning i forhold til klassisk liberal eller social liberal styringstænkning have været på sin plads.

Bogens kapitel 3 tager sit udgangspunkt i de meget forskelligartede vurderinger af Magtudredningens analyser og konklusioner. I en glimrende analyse af

debatten omkring Magtudredningens slutrapport viser Henrik Bang, at de modstridende vurderinger af slutrapporten grundlæggende bundet i debattanternes forskellige magtforståelser. Bang argumenterer overbevisende for, at ingen af parterne formår at begribe, at den nye, faciliterende magt netop virker gennem (visse) borgeres aktive deltagelse og indflydelse på beslutningsprocesser. Når kritikerne overser dette skyldes det, at de ser magt som et repressivt instrument, som virker ved at manipulere den politiske dagsorden eller folkets objektive interesser. Når magtudredningens konklusion overser dette hænger det ikke så meget sammen med deres magtforståelse, som på mange måder ligner den som Bang, Dyrberg og Hoff plæderer for. Problemet opstår snarere fordi, hævder Bang, at Magtudredningen fastholder en metode, der stammer fra den traditionelle pluralistiske magtanalyse (p. 96).

Her har Bang efter min mening fat i et helt centralt spørgsmål, nemlig hvordan kan vi foretage konkrete analyser af magt, når denne begribes som en produktiv kraft? Bogen argumenterer for at analysen heraf skal være »kontekstnær« og ikke kun skal omfatte politikere og institutionaliserede interessegrupper (p. 19ff). Som udgangspunkt for bogens fire case-studier suppleres disse principper med fem fix-punkter: policy-felt, netværksdannelse, adgang og anerkendelse, identitetsskabelse og politiske beslutninger (p. 28). Mens disse fix-punkter er i fin overensstemmelse med redaktørernes begrebsforståelse, så er det mindre oplagt, hvorfor denne tilgang til magt kigger på »hvordan der styres, frem for hvem der styrer« (p. 29). Hvis kernen i argumentationen er, at den nye magtform producerer en ny elite og ekskluderer lægfolk, og hvis der samtidig lægges op til at fokusere på, hvem der har adgang og/eller anerkendelse, samt aktørernes identitet, hvorfor så gøre magtens hvem til en biting? Det viser sig da også at flere af case-studierne på bedste politologiske vis i højere grad fokuserer på, hvem der styrer og bliver styret (samt deres identiteter og selv-forståelser) end på hvordan, dvs. gennem hvilke teknikker, procedurer, værktøjer, og reformer styringen udføres.

På trods af meget forskellige genstandsfelter er der en klar linie gennem bogens case-studier, nemlig problemstillingen: Hvordan kan vi forstå og analysere politisk styring når magt ansues som produktiv og som de-centreret i diverse netværk? Det er ikke muligt her at gennemgå alle fire case-studier i detal-

jer, men det skal understreges, at de alle leverer interessante indsigter i aktuelle politiske praksisser. Derudover taler det til tre af studierne fordel, at de ikke har ladet sig styre for stramt af redaktørernes problematiske tese om skabelsen af en ny elite. Mens Henrik Bangs og Anders Hansens analyse af kvarterløftet i Kgs. Enghave (kap. 4) i store træk reproducerer redaktørernes elite-tese, så leverer Scarlett Zeeman en nuanceret analyse af ungemedarbejderes rolle som aktive i Københavns kommunens integrationsarbejde. Her kortlægges på fineste vis det mikrofysiske magtspil, som udgør materialiteten i den nye styringsform. Eneste anke er, at distinktionen mellem »systemets« / kommunens kulturstyring og ungarbejdernes »egen« og »spontane« politiske praksis er uklar (p. 191). Ja, ungemedarbejderne udøver modstand og ja, de forsøger at tilgodese egne interesser, men at dette skulle udgøre en »alternativ« – i forstanden ikke-strategisk – praksis er ikke oplagt. Er der ikke netop tale om temmelig bevidste modstandsstrategier, som udnytter styringens muligheder for frihedsudøvelse? Og falder denne frihedsudøvelse dermed ikke indenfor – snarere end udenfor – den nye magtforms rationaler?

Jens Hoffs analyse af erhvervspolitikken i Nyborg samt Karin Hansens og Allan Hansens analyse af politisk styring på skoleområdet leverer begge gode indsigter i de mange konflikter og dilemmaer, som den nye styreform og dens forsøg på at inddrage borgerne i beslutningsprocessen indebærer. Jens Hoffs analyse er især interessant fordi den viser, at sedimenteringen af en lokal erhvervspolitisk diskurs bidrager til at ekskludere den aktør som synes mest oplagt at inkludere, nemlig erhvervslivet. Og analysen af skolepolitisk styring glimrer ved at påvise at selv meget forskelligartede kommunale styringsmodeller kan lede til politisk dødvande.

Samlet set er bogen et væsentligt bidrag til diskussion om, hvordan vi kan begribe og analysere nutidig politik og styring. Uanset om man accepterer bogens hovedtese eller ej, så rejser bogen en række presserende begrebslige og metodiske spørgsmål til magt, som enhver politologisk forsker må forholde sig til. Derudover leverer den en række fine mikropolitiske magtanalyser, som viser, at politologien bevæger sig væsentligt i disse år. Skal vi mon også snart opleve politologiens afhugning af elitens hoved?

Peter Triantafillou, PhD., Adjunkt

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi
Roskilde Universitetscenter

Note

1. Se Tine Damsholt (2000) *Fædrelandskærlighed og borgerdyd*. København: Museum Tusculanums Forlag.

Thomas Bredgaard & Fleming Larsen (eds.), Employment Policy from Different Angles.

Copenhagen: DJØF Publishing
525 sider, kr. 485,-, ISBN 87-5741349-5.

Beskæftigelsespolitik er blevet *high politics*. Beskæftigelsespolitikken bliver i stigende grad anset for central både for den økonomiske vækst og dermed fundamentet for hele velfærdsstaten, såvel som for øget social integration og dermed sammenhængskraften i samfundet. Men kan politikkerne faktisk levere varen? Det spørgsmål var i centrum på en velbesøgt international konference på CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning på Aalborg Universitet) afholdt i efteråret 2004. En lang række af de præsenterede *papers* foreligger nu som en engelsksproget antologi. En sjælden fugl i den danske udgivelsesskov pga. den store tematiske spændvidde og grundet det mangfoldigt sammensatte panel af bidragsydere.

Ikke mindre end 25 *papers* har redaktørerne fundet plads til. De er skrevet af i alt 30 forfattere, hvoraf ca. halvdelen er danskere, en god håndfuld er fra Holland, der er enkelt-bidrag fra Australien, Belgien, England, Frankrig, Sverige, Tyskland og Østrig og endelig repræsenterer et lille firkløver af forfattere ETUI (European Trade Union Institute). Også de faglige bolsjer er godt blandede: der er økonomer, politologer og sociologer – som inden for hver disciplin repræsenterer forskellige teoretiske og metodiske retninger – og internationalt førende forskere blander sig mellem yngre og mere ukendte. Det vidner om internationalt og tværfagligt *networking* på højt niveau, at det lykkedes CARMA at få konferencen i stand, og at det siden hen er lykkedes redaktørerne at få bidragene samlet i en antologi.

De 25 bidrag er indordnet i fire tematiske grupper: 1. Den europæiske beskæftigelsesstrategi og aktiveringspolitik; 2. Udlicitering af arbejdsformidlinger; 3. Beskæftigelsespolitik fra et flexicurity perspektiv; og

endelig 4. Livslang læring som løftestang for beskæftigelse og arbejdsliv. Samlingen indledes med et introducerende kapitel, hvor temaet om beskæftigelsespolitikken som *high politics* kort slås an. Samtidig ekspliciteres det, at formålet med antologien endvidere er at belyse, hvad andre lande kan lære af den – på mange måder succesfulde – danske beskæftigelsespolitik og hvad vi i Danmark kan lære af andres erfaringer. Endvidere præsenteres de tematiske grupper og hvert af de 25 bidrag på otte sider. Det ville have bundet bogen bedre sammen, om man her havde valgt at lave en mere fyldig introduktion til hver tematiske gruppering og diskuteret mere omhyggeligt, hvordan de enkelte bidrag forholder sig til det givne tema og til hinanden. Så kunne introduktionen have været brugt mere indgående på at behandle de overordnede problemstillinger, om hvorvidt beskæftigelsespolitikken kan levere varen og hvad der kan læres af Danmark og hvad Danmark kan lære af andre.

Selvom læserne altså ikke bliver taget i hånden og får serveret en analyse af, hvordan de enkelte bidrag forholder sig til de overordnede problemstillinger, er det en styrke, at bogen giver mulighed for, at læseren selv kontrasterer danske erfaringer med erfaringer fra andre lande. Særligt bidragene om den europæiske beskæftigelsesstrategi (*European Employment Strategy, EES*) – herunder ikke mindst den åbne koordinations metode (*open method of coordination, OMC*) – om udlicitering af arbejdsformidlingerne og om flexicurity-begrebet dækker områder, der hidtil ikke blevet særligt indgående belyst i den danske litteratur og er derfor velkomne.

Bidragene i bogens første del om EES og aktiveringspolitikker er de, som stritter mest i hver sin retning. Blandt andet jo fordi EES – ikke mindst når man tager OMC med herunder – er mere end blot aktiveringspolitikker. Så er der mere samling over bogens øvrige tematiske grupperinger. De empiriske bidrag til temaet om udlicitering af arbejdsformidlinger viser på nydelig vis, hvor forskellig den »samme« proces kan falde ud i forskellige lande (Australien, Danmark, England, Holland). En tyk pæl rammes igennem enhver tanke om, at udlicitering »bare« er udlicitering og at måden det gøres på er politik-neutral. Samtidig taler landestudierne fint ind til Ludo Struyvens tankevækkende og klart argumenterede udredning af institutionelle karakteristika ved udliciteringsprocesserne og de dilemmaer, som de står overfor (eller midt i).

Flexicurity er det tema, som er bedst dækket i bogen. Flexicurity-begrebet har på det seneste fået gevaldig vind i sejlene, ikke mindst pga. både nationale og internationale myndigheders interesse for at finde en bæredygtig balance mellem fleksibilitet på arbejdsmarkedet og social sikkerhed for den enkelte – og interesse i at insistere på, at en sådan balance *kan* findes. Ton Wilthagen (der efter sigende opfandt begrebet) lægger ud med at klargøre, at flexicurity langt fra er ét system, men at fleksibilitet og sikkerhed netop kan kombineres på en lang række forskellige måder og niveauer. En række af disse forskelligheder tages op i de efterfølgende kapitler, hvor flexicurity-begrebet bruges til analyser af specifikke problemstillinger omkring ældre og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, køn og tendensen til en øget brug af midlertidige ansættelser. I de i alt otte kapitler i afsnittet anvendes flexicurity-begrebet på analyser, der spænder fra makro- til mikroniveauet, fra overordnede arbejdsmarkedssystemer og velfærdsregimer til specifikke politikker og problemstillinger.

Bogens sidste seks kapitler om livslang læring er de, som mest savner en overordnet opsamling og diskussion af, i hvilket omfang politikkerne kan levere varen og hvad der skal til, for at de gør det. Forfatterne bag de fleste af bidragene ærgres sig over, at trods den udbredte anerkendelse af nødvendigheden af livslang læring og de gode intentioner på området, så synes resultaterne at udeblive.

Med 25 kapitler er det ikke overraskende, at nogle er mere centrale end andre. Et af de bidrag, der skiller sig ud er skrevet af den franske sociolog Jean-Claude Barbier. Selvom Barbier er en af de udenlandske arbejdsmarkedseksperter, der måske ved allermest om dansk beskæftigelsespolitik, er det ikke i den egenskab, han skriver til bogen. Han giver derimod et bud på, hvordan man kan gå til analysen af EES og det, som i særdeleshed, har hans interesse, nemlig den åbne koordinations metode som instrument til politikgennemførelse. Derfor giver det mening, når han taler om OMC'er i flertal.

Barbiers hovedpointe er, at en OMC i bund og grund er en politisk diskurs. Derfor nytter det ikke, at ville analysere politikker, der føres frem via OMC med en traditionel policy analyse, hvor der fokuseres på substansen af politikken (fx de ressourcer, der afsættes), et policy program, politikkens normative orientering, implementeringsregler (hvilke tvangsforanstaltninger, der

kan anvendes) eller hvilke målgrupper, politikken berører. Man må i stedet analysere en gi-ven OMC i fht. hvor god den er til at udbrede normer og kognitive rammer. Det svære heri er først at dokumentere eventuelle forandringer og dernæst at slå fast, at kilden til eventuelle ændringer faktisk også er en OMC. Det modsatte kunne nemlig også være tilfældet: at en OMC er blevet påvirket af nationale politikker, normer og kognitive rammer (som fx når det fremføres, at skandinavisk beskæftigelsespolitik var inspirationskilde til EES'en). Til det brug opstiller Barbier derfor et analyseapparat, der (specifikt for EES) søger at indfange i hvilket omfang nye beskæftigelsespolitiske målsætninger bæres fra EU-niveauet til det nationale niveau. Nationalt skælnes mellem EESs indvirkning på policy processer og på tre forskellig dimensioner af policy substans og til hvert analyseniveau indikerer han, hvilke forskningsmetoder, han mener, er de mest brugbare. Det fremgår, at Barbiers analysemodel er omstændelig, men samtidig står det klart, at han tager OMC som instrument alvorligt. Hans analyse af OMC's gennemslagskraft er dermed med til at vurdere i hvilket omfang de enkelte lande faktisk påvirkes af politik på EU-niveau.

Bogens eksplicitte bias mod danske forhold burde nok have været afspejlet i titlen, i det »Employment Policy From Different Angles« giver indtryk af noget bredere, som bogen ikke leverer. Heller ikke tematisk synes den brede titel helt at leve op til sig selv. Uden at klandre, at de valgte temaer er væsentlige, så dækker de langt fra spektret af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik i dagens Danmark eller i Europa, for den sags skyld. Som læser sidder man og mangler bidrag fx om beskæftigelsespolitikens rolle i forhold til integration og svage ledige, om virksomhedernes sociale ansvar og om globaliseringens udfordringer. Og man kigger forgæves efter vurderinger af, hvad udvidelsen til EU-25 betyder både for indholdet af EES og for valget af OMC som instrument. En titel i retning af »Selected Employment Policies From Different Angles in a Danish Perspective« ville være mere dækkende, men naturligvis ikke så mundret.

Alt i alt er der dog grund til at glæde sig over, at der nu foreligger en lang række (næsten) spritnye danske og internationale forskningsresultater på centrale dele af beskæftigelsespolitikken samlet i én publikation.

Bodil Damgaard, forsker
Socialforskningsinstituttet

Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp og Simone Lieber, 2005, *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*

Cambridge University Press
ISBN 0-521-61513-5, £ 19.99, 404 sider.

Complying with Europe er resultatet af et grundigt og omfattende studie af EU-reguleringens konsekvenser for beskæftigelsespolitikken i medlemsstaterne. Bogen begrænser sig ikke, som langt hovedparten af de hidtidige implementerings- og europæiseringsstudier, til blot at studere implementeringen af ét eller få direktiver i ét eller få af EU's medlemslande. Den omfatter en række analyser af implementerings- og gennemførelsesprocesserne af seks forskellige EU-direktiver i femten medlemslande, hvilket altså alt i alt beløber sig til rundregnet halvfems forskellige cases. Det siger sig selv, at det tilgrundliggende arbejde og omfanget af det indhentede datamateriale har været enormt, men afkastet heraf må til gengæld også siges at have resulteret i et væsentligt skridt fremad for den empiriske forskning og litteraturen om EU's konsekvenser for national regulering. Hovedpointen er en kategorisering af *three worlds of compliance*, i form af tre kategorier over idealtypiske adfærdsmønstre, hvorigennem de europæiske medlemsstater forholder sig og tilpasser sig til EU-reguleringen. Danmark er et eksempel på et land, der i forbindelse med EU-regulering karakteriseres ved at være domineret af en logik om lovlighed (*world of law observance*), mens bl.a. flere kontinentaleuropæiske lande i højere grad er domineret af indenrigspolitiske interessekampe (*world of domestic politics*). Mange sydeuropæiske lande, men også Frankrig og Luxembourg, rubriceres som lande præget af forsømmelse (*world of neglect*) i forbindelse med implementering af EU-regulering.

Bogen baserer sig som sagt på et komparativt studie af implementeringen af seks forskellige direktiver i de femten lande, der var medlemmer af EU, før optagelsen af de nye medlemslande i 2004. Direktiverne omfatter henholdsvis direktiv 91/533/EØF om arbejdskontrakt- og ansættelsesforhold, direktiv 92/85/EØF om sikkerhed og sundhed i forbindelse med graviditet, direktiv 93/104/EF om arbejdstid, direktiv 94/33/EF om beskyttelse af unge på arbejdspladsen, direktiv 96/34/EF om forældreorlov, samt direktiv 97/81/EF om deltidsarbejde. På baggrund af en lang række interviews og spørgeskemaundersøgelser, så-

vel på fælleseuropæisk niveau som i de enkelte medlemsstater, har forskerne afdækket forløbet og konsekvenserne af de nationale implementeringsprocesser som følge af de pågældende direktiver.

I det indledende kapitel introduceres den overordnede problemstilling og de grundliggende forsknings-spørgsmål med fokus på EU's socialpolitiske (dvs. i substansen primært beskæftigelsespolitiske) regulerings effekt og konsekvenser for medlemsstaternes tilsvarende politikker. Endvidere redegøres der for det empiriske og metodologiske grundlag for den samlede undersøgelse. I kapitel 2 diskuteres den hidtidige teoretisk orienterede litteratur inden for implementerings- og europæiseringsforskningen. På baggrund heraf opstiller forfatterne en analyse ramme og et undersøgelsesdesign, med omdrejningspunkt i fire hypoteser om, hvilke faktorer, der kan medvirke til at foranledige implementeringsfejl i forbindelse med national implementering af EU-regulering. Implementeringsfejl kan således ifølge teorien tilskrives a) en ineffektiv offentlig forvaltning, b) en svag inddragelse af private aktører og andre interessenter, c) en decideret opposition imod EU-reguleringen, og/eller d) forekomsten af blokerende koalitioner på nationalt niveau, dvs. vetospillere, inden for politikområdet. I kapitel 3 redegøres der for udviklingen af og status for EU's beskæftigelsespolitik. I de efterfølgende kapitler 4-9 gennemgås og analyseres vedtagelsen og implementeringen af de seks respektive EU-direktiver. I kapitel 10 belyses konsekvenserne af de ikke-bindende EU-bestemmelser (*soft law*). Der kan hverken konstateres et ellers jævnlige proklameret *race to the bottom* (eller *race to the top* for den sags skyld) som konsekvens af medlemsstaternes opfølgning på ikke-bindende EU-regulering. Snarere er den dominerende logik ved *soft law*-implementering præget af en national determineret tilpasning, under hensyntagen til indenrigspolitiske forhold og interesser. I kapitel 11 gennemgås Kommissionens foranstaltninger til at sikre en korrekt gennemførelse af EU-politikken, herunder udmøntningen af opfølgningsproceduren ved manglende eller ikke korrekt implementering af den fælleseuropæiske regulering. I kapitel 12 fokuseres der på forholdet mellem stat og samfund, dvs. konfigurationer af samspil mellem offentlige og private aktører i de enkelte medlemsstater. I kapitel 13 etableres et analytisk overblik over implementeringen af de seks direktiver i de femten medlemsstater.

Danmark gør sig i komparativ belysning bemærket på

flere måder. Nok er danskerne skeptiske europæere, ikke mindst, når det kommer til omfanget af europæisk intervention på det beskæftigelsespolitiske område. Hvad angår tidsmæssig og substantiel korrekt implementering af EU-reguleringen, ligger Danmark dog i toppen, på trods af den udprægede skepsis. Disse oplysninger er dog ikke i sig selv overraskende nyt, i hvert fald ikke for danske EU-forskere. Fire ud af de seks belyste direktiver blev tidsmæssigt og substantielt fuldt ud korrekt implementeret i dansk lovgivning, hvilket er et fint resultat i komparativt perspektiv. For arbejdstidsdirektivets og forældreorlovsdirektivets vedkommende skyldtes forsinkelserne i nogen grad den uklare juridiske situation på området. Ikke alene danske embedsmænd, men også Kommissionens embedsmænd, havde vanskeligt ved at vurdere omfanget af de juridiske konsekvenser af disse direktiver. For arbejdstidsdirektivets vedkommende bl.a. i lyset af konsekvenserne for det særlige danske aftalesystem på beskæftigelsesområdet. For forældreorlovsdirektivets vedkommende var reguleringen i praksis allerede indført gennem frivillige aftaler, men ikke som decideret offentlig lovgivning, hvilke var påkrævet af EU. Også her affødte direktivet altså indirekte konsekvenser for det danske aftalesystem.

For Danmarks vedkommende konstateres det derfor klart, at det kollektive aftalesystem er under forandring som følge af EU-reguleringen. »Most importantly, Denmark has been forced to shift from its established model of social partner autonomy towards complementary legislation« (s. 242). Dette karakteriseres som et generelt skifte i politikkannelsesprocessen i Danmark, til forskel fra andre lande, hvor der kun konstateres enkelte, situationsbestemte ændringer i relation til specifikke direktiver. De substantielle krav i EU-reguleringen har altså ikke i sig selv haft bemærkelsesværdige konsekvenser for dansk regulering, men til gengæld har de indirekte konsekvenser af EU-reguleringen, for den traditionelle danske måde at drive beskæftigelsespolitik på, været omfattende. Danmark skiller sig altså markant ud fra mængden for såvidt angår EU-reguleringens konsekvenser for den nationale politiske proces.

I kapitel 14 revurderes de udledte hypotesers forklaringskraft, og det konstateres, at hverken de fire centrale hypoteser eller en række andre supplerende hypoteser har meget på sig i lyset af de tilgængelige data. Den hidtidigt centrale *goodness of fit*-hypotese in-

den for europæiseringslitteraturen afvises konsekvent; den er simpelthen for subjektivt ladet og dermed intetsigende i forhold til de empiriske data. For at opveje den utilfredsstillende forklaringskraft i hidtidige hypoteser, formulerer forfatterne som nævnt typologien over tre idealtypiske verdener til implementering af EU's beskæftigelsespolitiske regulering. Denne typologi kan, både ifølge forfatterne og undertegnede, med stor sandsynlighed også finde relevant anvendelse og gøre sig konstruktivt gældende inden for analysen af andre politikområder, omend dette fortsat har til gode at blive efterprøvet i praksis. Essensen i typologien er de tre overordnede kategorier af tværnationale logikker i implementeringsprocessen. Lande, der tilhører *world of law observance*-kategorien (Danmark, Sverige, Finland), er kendetegnet ved, at hensynet til korrekt implementering som oftest overskygger nationale politiske forhold og interesser. I *world of domestic politics*-kategorien (Tyskland, Østrig, UK, Holland, Belgien, Spanien) er en korrekt implementering af EU-reguleringen ofte kun ét mål blandt flere andre politiske hensyn i de forskellige og ofte sammenfaldende politiske processer på nationalt niveau. Hvis der er politiske interessekonflikter i forhold til EU-reguleringen, eller andre særlige indenrigspolitiske forhold at tage hensyn til, bliver implementeringen af EU-reguleringen altid afvejet i en politisk *cost-benefit*-optik, med henblik på at sikre den mest optimale varetagelse af de nationale interesser. For landene i *world of neglect*-kategorien (Grækenland, Portugal, Frankrig, Luxembourg, Irland, Italien) er korrekt implementering af EU-regulering ikke et mål i sig selv. Her bliver indenlandske standarder og hensyn ofte tillagt større værdi end fælleseuropæiske bestemmelser, hvad enten det så skyldes en bevidst politisk kalkulation eller en ineffektiv offentlig forvaltning. Som overordnet forklaring på disse kategorier peger forfatterne på, at der på medlemsstatsbasis skal skelnes mellem viljen

til tilpasning i det politiske system henholdsvis kapaciteten til tilpasning i det administrative system. For de lovyldige staters vedkommende er såvel den politiske vilje som den administrative kapacitet til korrekt implementering af EU-reguleringen som oftest tilstedeværende. For landene præget af nationale politiske hensyn er den administrative kapacitet til tilpasning også jævnlgt tilstede, men her strander den korrekte implementering ofte på politisk interessekamp eller manglende politisk vilje. I de implementeringsforsøommende lande kan der ofte spores såvel manglende administrativ kapacitet som manglende politisk vilje.

Samlet set er bogen udtryk for et fortrinligt og savnet studie i europæiseringens konsekvenser for offentlig politik i medlemsstaterne. Som forfatterne selv påpeger, er der fortsat meget at tage fat på inden for europæiseringsforskningen, ikke mindst i teoretisk perspektiv. En teoretisk videreudvikling fordrer dog en udpræget og kritisk testende tilgang til hidtil påståede kausalsammenhænge. Et bredere spektrum for valg af uafhængig variabel (fx forordninger og retspraksis) og mere intensive casestudier, kan være med til bedre at fremdrage reelle kausalsammenhænge mellem EU-regulering og national politik. Under alle omstændigheder er det dog befriende at læse og se resultatet af et godt og generaliserbart studie, baseret på en empirisk velfunderet komparativ analyse af implementeringen af seks forskellige EU-direktiver. Bogen er klart anbefalelsesværdig for alle med interesse for EU-politik, europæisering, offentlig regulering, implementering, national velfærds- og beskæftigelsespolitik mv.

Morten Kallestrup, Ph.d., Adjunkt
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg
Universitet