

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er det økonomiske og monetære samarbejde i EU. Temaet er også genstand for en konference, som alle tidsskriftets læsere samtidig indbydes til. Tid, sted og program er angivet efter dette forord.

Andrew Hughes Hallett og *Svend Erik Hougaard Jensen* analyserer i den første artikel behovet for yderligere koordination af den økonomiske politik i EU. De konkluderer, at der er behov for en bedre, »blød« koordinati-on mellem såvel finanspolitikken og strukturpolitikken som mellem finanspolitikken og pengepolitikken.

I den næste artikel evaluerer *Claus Vastrup* ØMU'en nu næsten otte år efter dens etablering. Han konkluderer for det første, at ØMU'en har øget integrationen af de finansielle markeder i deltagerlandene. For det andet har ØMU'en imidlertid ikke medført et så stort pres på tilpasningen af strukturerne på vare- og arbejdsmarkederne, som mange havde ventet. For det tredje har ØMU'en bidraget til den europæiske lavinflation. For det fjerde har ØMU'en muligvis lagt en dæmper på den finanspolitiske reaktion på den ringe beskæftigelsesudvikling.

I den efterfølgende artikel behandler *Finn Østrup* også spørgsmålet om, hvorvidt euro-samarbejdet har været en succes eller en fiasko. Han konkluderer, at euro-samarbejdet

har været en succes med hensyn til den praktiske implementering, for så vidt angår den finansielle integration, og når det drejer sig om målet om lavinflation. Derimod er der ikke skabt konvergens med hensyn til pris- og lønudviklingen, hvilket har skabt store forskelle i landenes konkurrencemæssige stilling.

Uden for temaet analyserer *Martin Paldam* sammenhængen mellem demokrati og økonomisk vækst. Han viser, at økonomisk vækst baner vejen for demokrati. Samtidig peger analysen på to andre barrierer for demokratiet udover fattigdommen. Den ene er socialismen, men denne barriere ser ud til mindskes. Den anden barriere er islam, som omvendt ser ud til at vokse på grund af islamismen.

I den afsluttende artikel analyserer *Peter Gundelach* solidaritet som en socialdemokratisk vision. Det sker med udgangspunkt i et datamateriale, som udspringer af diskussionerne i en række socialdemokratiske refleksionsgrupper. Han konkluderer, at solidaritet er en afgørende ledetråd i Socialdemokraternes verdensopfattelse, som imidlertid ikke altid lige let lader sig anvende i praksis, bl.a. med hensyn til etisk-politiske spørgsmål eller udlændingepolitik.

Peter Nedergaard
Redaktør

Forum Europa og International Center for Business and Politics indbyder Økonomi & Politik's læsere til

Temakonference om »Økonomisk og monetær politik i EU
– otte år efter ØMU'ens etablering.«

Afholdes den 27. oktober kl. 14.00 – 16.30 i
»Kilen«, CBS, Kilevej 14 A, Lokale: Ks43, 2000 Frederiksberg.

Program:

- Kl. 14.00: Indledning v/ professor, centerleder Ove K. Pedersen, CBP, CBS
Kl. 14.10: Oplæg v/ tidl. viceformand for Kommissionen, formand for Forum Europa Henning Christophersen: »Fremlæggelse af policy paper om økonomisk og monetær politik i EU«.
Kl. 14.30: Oplæg v/ professor Svend Erik Hougaard Jensen, CBS:
»Økonomisk politik i Europa: Er der behov for mere koordination?«
Kl. 14.50: Oplæg v/ lektor Finn Østrup, Institut for Finansiering, CBS:
»Euro-samarbejdet: Succes eller fiasko?«
Kl. 15.10: Oplæg v/ professor Claus Vastrup, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet: »ØMU'en efter næsten otte år: En evaluering«.
Kl. 15.30: Debat og spørgsmål
Afslutning: Henning Christophersen og Ove K. Pedersen

Ordstyrer: Lektor *Peter Nedergaard*, CBP, CBS, Redaktør af Økonomi & Politik.

Man kan tilmelde sig konferencen ved at emaile til Anne Keiding på ak.cbp@cbs.dk eller ved at ringe på 38 15 35 82.

Økonomisk politik i Europa: Er der behov for mere koordination?

Af Andrew Hughes Hallett og Svend E. Hougaard Jensen*

1. Indledning

Behovet for mere fleksible arbejdsmarkeder står i dag i centrum for den økonomisk-politiske debat i Europa, og midlet til at opnå denne fleksibilitet er strukturreformer i bred forstand. Det er en udbredt opfattelse, at mere fleksible økonomier i Europa er nødvendige ikke blot for at få den økonomiske og monetære union (ØMU) til at fungere tilfredsstillende, men også for at genskabe en stærk europæisk konkurrencekraft i forhold til USA og Asien. Disse vigtige emner bringes ofte frem i regi af den såkaldte Lissabon Agenda.

Initiativer rettet mod at skabe mere fleksible (arbejds)markeder besluttet af nationale organer uden hensyntagen til de virkninger, som sådanne tiltag måtte have på andre lande. Som bekendt eksisterer der ikke en formel institution i EU med den særlige opgave at koordinere de reformer, der iværksættes i de enkelte medlemslande. Ej heller er viljen eller evnen til at gennemføre strukturreformer gjort til noget krav i forbindelse med optagelse i ØMUen, ligesom et eksisterende medlem af ØMUen ikke kan ekskluderes med den begrundelse, at landet har store problemer med at få sit arbejdsmarked til at fungere. Man kan diskutere, om der ikke burde

udfoldes større bestræbelser på at sikre en bedre international koordination af initiativerne på dette centrale politikområde.

Også på de mere traditionelle politikområder – penge- og finanspolitik – kan man rejse spørgsmålet, om der i Europa i dag er en tilstrækkelig koordination. Ikke mindst i lyset af den nylige udvidelse af EU fra 15 til 25 medlemslande forekommer dette at være en vigtig problemstilling.

Det er ikke kun på tværs af lande, at det kan være vigtigt at koordinere den økonomiske politik. Måske mindst lige så afgørende er det at koordinere på tværs af forskellige politikområder, herunder mellem penge- og finanspolitik, mellem strukturreformer og finanspolitik, eller mellem velfærdspolitik og finanspolitik.

Emnet for denne artikel er således en vurdering af behovet for yderligere koordination i Europa. Vi starter med kort at forklare, hvad koordination er. Dernæst følger en diskussion af de centrale politikområder, hvor der kan være behov for koordination i EU. I den forbindelse berøres også betydningen af EU-udvidelsen mod øst. De aktuelle problemer knyttet til Stabilitets- og Vækstpagten analy-

seres kritisk, og artiklen præsenterer et alternativt bud på rammevilkår for penge- og finanspolitikken i EU. Endelig afrundes med nogle konklusioner.

2. Hvad er koordination?

Lidt begrebsafklaring

Koordination involverer en form for forhandling eller fælles beslutningstagning, hvor der tages højde for, at man ved at hjælpe *andre* til et bedre økonomisk forløb også gør det muligt *selv* at klare sig bedre. Koordination indebærer et *trade-off*: På den ene side giver man afkald på fuld råderet over egne instrumenter, hvilket alt andet lige er en omkostning. På den anden side vil koordination reducere de negative eksternaliteter for andre lande, hvilket betyder, at de får et bedre økonomisk forløb, som igen skaber et bedre økonomisk forløb i hjemlandet. Et land ønsker selvsagt kun at engagere sig i koordination, hvis resultatet er positivt på bundlinien.

Mens ovennævnte fokuserer på relationerne *mellem* lande, er det oplagt, at de samme argumenter kan anvendes til at beskrive forholdet mellem politik-skabende institutioner (fx penge- og finanspolitiske) *indenfor* et land. Man kunne måske endda argumentere for, at rationalet for koordination her er endnu stærkere, fordi beslutninger taget af sådanne institutioner typisk har betydning for alle markeder og ikke blot markeder for internationalt handlede varer og fremmede investeringer. Her kunne koordination reducere de negative afsmittningseffekter, som en ensidig forfølgelse af målsætningen for en enkelt institution ellers ville skabe. Fx ville en ukoordineret stram pengepolitik med henblik på at sikre lav inflation kunne forårsage større svingninger i output eller lavere vækst, end hvis initiativet var koordineret med fx de finanspolitiske myndigheder.

Koordination skal være *incitaments-kompatibelt* for at blive til noget, dvs. det skal kunne betale sig for begge parter – og altså ikke kun

være en fordel vurderet »på gennemsnittet«. Koordination har størst effektivitet, når spillover virkningerne er stærkest, eller når en *policy-maker* har en komparativ fordel i at nå målene med et instrument, og en anden *policy-maker* har en komparativ fordel med hensyn til anvendelsen af et andet instrument. I dette tilfælde vil koordination kunne betale sig, fordi det muliggør en reallokering af de økonomisk-politiske instrumenter, så de bliver placeret i hænderne på dem, der får relativt mest ud af dem.

Det følger også, at koordination er noget ganske andet end harmonisering. Således kan harmonisering være svært at forene med at udnytte komparative fordele. Det er kun, hvis landene er identiske med hensyn til økonomiske strukturer, eller hvor effektiviteten af forskellige økonomisk-politiske instrumenter er den samme på hvert mål, at harmonisering kan være at foretrække.

Kort sagt betaler koordination sig, når der er gensidig afhængighed mellem målene for den økonomiske politik, og når der er asymmetrier i strukturen eller den transmission, der bestemmer, hvordan målene for den økonomiske politik reagerer på ændringer i den økonomiske politik. Koordination mellem lande er centralt, men koordination på tværs af forskellige politikskabende institutioner indenfor et enkelt land er måske endnu vigtigere, eftersom transmissionen da vil operere gennem såvel indenlandske som internationale markeder. Derfor: i den aktuelle virkelighed i Europa er initiativer med henblik på at koordinere på tværs af politikområder (pengepolitik, finanspolitik, strukturreformer) formentlig vigtigere og mere effektive end koordination på tværs af lande på hvert af disse politikområder.

3. Koordination i EU:

Hvad er de vigtigste politikområder?

3.1. Pengepolitik

Det pengepolitiske set-up i EU spænder ganske vidt: I 15 ud af de 25 EU-lande, som frembringer ca. 70 pct. af det samlede BNP i EU, er der en monetær union; i Storbritannien, Sverige, Polen, Slovakiet, Tjekkiet og (muligvis) Ungarn praktiseres en form for inflationsmål (»inflation targeting«); og i de resterende lande føres pengepolitik i overensstemmelse med ERM-II eller anden form for fastkurspolitik. Eftersom en monetær union er en slags koordination, og landene uden for enten har flydende valutakurser eller er for små til at kunne påvirke euroens stabilitet, synes der ikke umiddelbart grund til at være bekymret for holdbarheden af dette pengepolitiske arrangement.

Hvis der imidlertid skulle være problemer med pengepolitikken, så vil de formentlig komme fra enten ustabilitet i forbindelse med euroens eksterne værdi (fx i forhold til dollaren) eller i form af asymmetriske effekter af den fælles pengepolitik – hvis transmissionsmekanismen er forskellig i de enkelte lande, eller hvis der ikke er fælles konjunkturcyklus. Det første problem kunne håndteres ved at koordinere med den amerikanske pengepolitik, hvilket er uden for emnet for denne artikel. Det andet problem kan bedst adresseres i form af en fleksibel finanspolitik i de enkelte lande, eller i form af fleksible økonomiske strukturer (fx mere fleksible arbejdsmarkeder). De vil derfor blive taget op i forbindelse med henholdsvis finanspolitik og strukturreformer.

Man kan godt diskutere hensigtsmæssigheden af en fælles pengepolitik, hvor målsætningen er at reducere den gennemsnitlige afvigelse af ØMU-landenes inflationsrater fra et bestemt mål. Ved at forfølge denne målsætning sker der det i perioder, hvor der samlet set er inflation i ØMU-landene, at lande med inflation under gennemsnittet bliver straffet

og tvunget til at stramme *lige så meget* som de lande, der har inflation over gennemsnittet. På tilsvarende vis gælder, at hvis ØMUen samlet set står over for deflation, så vil lande med inflation over gennemsnittet blive tvunget til at lempe pengepolitikken helt på samme måde som dem under gennemsnittet. Fx er det p.t. en udbredt opfattelse, at Danmark er ved at komme ud af fase med ØMU-landene, fordi væksten er højere i Danmark end i disse lande. Det betyder, at den såkaldte Taylor-rente i Danmark stiger, dvs. at stabilisering i Danmark efter indenlandske hensyn ville tilsige en højere rente end den, som fastsættes af ECB. Når der så netop ikke kommer en rentestigning, er der naturligvis en risiko for en overophedning af dansk økonomi.

En mulig måde at imødekomme denne kritik på ville være at tage bedre højde for nationale forskelle i udformningen af pengepolitikken. Det kunne ske ved at inddrage et spredningsmål som fx variansen i inflationsraterne, når renten bestemmes af ECB. Alternativt kunne man justere den vægt, hvormed det enkelte land indgår i beregningen af det pan-europæiske inflationsindeks. Det kunne ske på en måde så jo mere et lands inflation afviger fra ECBs inflationsmål, jo større vægt vil det pågældende land indgå med i beregningen af dette index. Der er en lang række praktiske forhold forbundet med dette, som fortjener nærmere analyse, men som ligger uden for denne artikels fokus.

3.2. Finanspolitik

Det finanspolitiske set-up i EU består i hovedsagen af bestemmelserne i Maastricht-traktaten (herefter blot Traktaten) og den såkaldte Stabilitets- og Vækstpagt (herefter blot Pagten). Traktaten indeholder øvre tilladelige grænser for budgetunderskud og offentlig gæld som andel af BNP (hhv. 3 og 60 pct.) samt procedurer for, hvad der skal ske, hvis et land har ekstraordinært store underskud (»excessive deficit procedure«). Pagten, som blev introduceret noget senere end Trak-

taten, foreskriver, at medlemslandene skal stræbe efter en budgetsaldo på det mellem-lange sigt, som er tæt på balance eller i overskud. Denne målsætning søges nået ved en løbende overvågning (»multilateral budgetary surveillance«) af de offentlige finanser i medlemslandene, og Ministerrådet (Ecofin) kan udstede tidlige advarsler (»early warnings«) til lande, som ikke vurderes at udvise tilstrækkelig finanspolitisk disciplin.

Formelt set indebærer dette set-up, at der iværksættes sanktioner i forhold til lande, som bryder bestemmelserne. Men i praksis har det vist sig at være ineffektivt af mindst tre grunde:

Den *første* grund er, at det ikke har været muligt at håndhæve bestemmelserne i praksis. Det skyldes, at Ministerrådet (Ecofin) skal blive enige om, at underskuddet i et land faktisk overstiger 3 pct. af BNP. Det indebærer naturligvis en mulighed for, at Ministerrådet kan vurdere, at underskuddet *ikke* ligger udover den tilladte ramme! Begrundelsen kan fx være, at det kun er meget midlertidigt, eller at det rapporterede underskud er målt »forkert«, eller er opstået af grunde, som ligger uden for regeringens kontrol.

Som bekendt er budgetunderskud i meget betydeligt omfang endogene – i en konjunktur-nedgang falder (stiger) de offentlige indtægter (udgifter) automatisk. I en velfærdsstat som den danske er denne indbyggede mekanisme meget stærk. Dette giver selvsagt masser af rum for at udlægge et stort underskud som midlertidigt, uforventet og udenfor ens kontrol. Det er også værd at nævne, at 2 store lande – Frankrig og Tyskland – i 2 år havde underskud på mere end 3 pct. af BNP uden at ville acceptere Traktatens/Pagtens sanktioner og planer om reduktion af underskuddet. Det blev indberettet til EF-domstolen, og her vandt Tyskland og Frankrig sagen med den begrundelse, at Ministerrådet jo ikke havde fundet, at underskuddet var for stort!

En *anden* grund til de nuværende finanspolitiske rammebetingelsers manglende effektivitet hænger også sammen med bestemmelsen om, at Ministerrådet skal erklære, at et land har overtrådt proceduren i forbindelse med et for stort budgetunderskud. En sådan bestemmelse involverer en slags »sinners sitting in judgement of sinners«. Sagen er, at Rådet nødvendigvis vil inkludere repræsentanter for det land, der har overtrådt reglerne, og der kræves enstemmighed i sager vedrørende skat og finanspolitik. Selv hvis man fjernede bestemmelsen om enstemmighed¹, så er der kun et meget lille incitament til at stemme for de sanktioner, der følger i henhold til bestemmelserne. Landet, som er under beskyldning, vil have et naturligt incitament til at nedlægge veto mod beslutninger, der involverer bøder e.lign. Man kan i hvert fald ikke fortænke disse lande i, at de vil *prøve* at få et veto. Tilsvarende gælder for de øvrige medlemmer, at uanset om de har for store underskud eller ej, så har de også et stærkt incitament til at undgå sanktioner med den begrundelse, at »det bliver vores tur næste gang, så et veto nu vil sikre os et veto næste gang«.

Et bekymrende perspektiv er muligheden for, at landene vil støtte hinanden ved at danne koalitioner for at undgå beslutninger om sanktioner, og at de vil gøre det ud fra en egeninteresse på kort sigt. En begrundelse kunne være, at det ville være for farligt for resten af fællesskabet i form af deflationære spillovers, hvis det anklagede land ville blive tvunget til at foretage markante beskæringer af sit underskud. Der er efterhånden en del empirisk belæg for at sige, at større lande er mindre disciplinerede mht. at nedbringe deres underskud og gæld – og er mere tilbøjelige til at lade hånt om reglerne. Det korte af det lange er, at under Stabilitetspagten i dens nuværende form vil der næppe opstå en situation, hvor et land »dømmes« for at have overtrådt reglerne og som følge deraf blive udsat for sanktioner. Og dette gælder især, hvis der er tale om et stort land.

Den tredje grund er, at selv hvis der kun var et beskedent incitament til at overholde Pagtens bestemmelser i den oprindelige form, så er der ingen oplagt grund eller incitament til at overholde bestemmelserne efter, at der skete lempelser tilbage i 2005. Der er ingen tvivl om, at det med disse lempelser er blevet nemmere at overholde Pagten. Men det er ikke det samme som at sige, at man vil ønske eller prøve at gøre det! Problemet er, at så snart en overskridelse opfattes som »tilladelig«, så kan den endnu lettere gå upåtalet hen end under den »gamle« Pagt. Den reviderede Pagt er dybest set en ny liste af undtagelser, som er føjet til definitionen af, hvad et »alt for stort« underskud er.

For at være mere konkret, så gælder det nu, at reglerne i tilfælde af et for stort underskud sættes ud af kraft, hvis:

- i) Der enten er negativ vækst eller vækst under potentialet over en længere årrække – som det vurderes af Kommissionen.
- ii) Underskuddet ikke er alt for stort efter at følgende udgiftskomponenter er trukket fra:
 - udgifter til offentlige investeringer;
 - forsvarsudgifter og udgifter til udviklingsbistand;
 - udgifter forbundet med at konvertere det offentlige PAYG pensionssystem til et fuldt funded system;
 - udgifter til strukturreformer, såfremt det kan godtgøres, at disse vil forbedre holdbarheden af finanspolitikken eller vækstpotentialet på længere sigt.

Dertil kommer, at ekstra 6 måneder er lagt til den periode, hvor et alt for stort underskud kan tolereres, inden sanktioner iværksættes, samt at yderligere et underskud på 1 pct. af BNP kan accepteres, hvis de efterfølgende budgetstramninger udgør mindst ½ pct. af BNP om året. Endvidere bliver budgetunderskuddet som andel af BNP nu vurderet over konjunkturcyklen – og altså ikke på en år-efter-år basis.

Alt i alt synes der nu at være endnu mere elasticitet end på noget tidligere tidspunkt for at konkludere, at et budgetunderskud langt ud over de »tilladte« 3 pct. af BNP alligevel ikke er for stort i henhold til Traktatens/Pagtens bestemmelser.

3.3. Øger udvidelsen af EU behovet for koordination?

Efter vores opfattelse rejser østudvidelsen ikke i sig selv i nogen nævneværdig grad behov for yderligere koordination af finanspolitikken i Europa. Det er der tre grunde til. For det første er der ikke i nogle af de nye EU-lande tale om en økonomisk udvikling, som vil virke skadelig på ØMU-landene. Væksten i disse lande er lidt højere (catching-up) og inflationen er også lidt højere, men fra et lavere niveau. Samlet set må man forvente, at det lavere prisniveau i de nye EU-lande vil bidrage til at lægge pres på prisniveauet i ØMU-landene, ligesom det vil bidrage til en samlet større handel. For det andet er de nye lande forpligtet til at efterleve Maastricht traktaten. Indtil videre må man sige, at den sanktion, der består i at blive holdt uden for ØMUen, har været den mest effektive i relation til at gennemføre reformer og bestræbelser på konvergens. Derfor vil disse lande på tidspunktet, hvor de træder ind i ØMUen, have monetære og finanspolitiske betingelser svarende til dem, der gælder i resten af ØMUen. Endelig vil det gælde, at selv om de måtte fortsætte med at performe anderledes, efter at de er indtrådt i ØMUen, så vil det alligevel næppe være et problem på grund af landenes beskedne størrelse.

4. Finans- og pengepolitik: behov for nye rammebetingelser?

Stabilitetspagten i dens nuværende form er i betydeligt omfang blevet ignoreret. I de første 6 år af dens levetid har således 6 ud af 12 ØMU-lande overtrådt reglen om, at et budgetunderskud højst må udgøre 3 pct. af BNP. Og i endnu flere tilfælde er gældsbe-

stemmelsen blevet overtrådt. Til trods for de lempelser af Pagten, der er sket i de seneste år, er der et fundamentalt problem bestående i et manglende incitament til at overholde reglerne, når asymmetriske strukturer, asymmetriske chok og fravær af fleksible markeder (især arbejdsmarkeder) gør det nødvendigt med mere finanspolitisk fleksibilitet for at stabilisere økonomierne i medlemslandene.

På den anden side er Pagten også blevet kritiseret for at være for restriktiv. Det har resulteret i, at velfærds- og andre offentlige udgifter er blevet holdt tilbage i flere lande. Og de indbyggede automatiske stabilisatorer er næppe stærke nok til at stabilisere de nationale økonomier, når de udsættes for en fælles pengepolitik.

Pointen er, at manglende koordination mellem pengepolitikken og finanspolitikken (samlet set) synes at være et stort problem. Det kan på den baggrund være relevant at spørge, om det er muligt at ændre rammebetingelserne for den makroøkonomiske politik i EU, så den sikrer *såvel* finanspolitisk disciplin/ansvarlighed *som* en større grad af koordination mellem finanspolitik og andre politikområder? Det forsøger vi at svare på i det følgende, som koncentrerer sig om to alternative modeller.²

4.1. Stabilitetsråd

Forslaget om et uafhængigt »stabilitetsråd« el-ler en »voldgiftsmand« til at bedømme holdbarheden af de finanspolitiske planer, som medlemslandenes regeringer indleverer, blev fremsat i 2003 i en rapport fra det uafhængige forskernetværk CEPR i London.³ Idéen med et sådant organ er, at det skal have kompetencen til offentligt at udstede advarsler om holdbarheden af såvel de indleverede planer som af den finanspolitik, som regeringen aktuelt fører. Institutionen skal efter forslaget også have magt til at komme med anbefalinger – både offentligt og privat hvis det vurderes, at finanspolitikken var ude af kurs i det pågælden-

de land. Men institutionen skal ikke have magt til at kritisere eller kommentere størrelsen af den offentlige sektor, sammensætningen af de samlede offentlige udgifter og indtægter, eller mere generelt de prioriteringer, som den offentlige sektor har.

Dette afspejler, at der i forbindelse med supranational kontrol/overvågning skal være respekt for i hvert fald to grundlæggende principper:

For det *første* skal de finanspolitiske regler fokusere på *balancer* som budgetsaldo og offentlig gæld. Man skal ikke kontrollere hverken de samlede udgifter eller deres sammensætning, som i stedet skal bestemmes af vælgerne og de regeringer, der vælges. Begrænsninger på disse valg skal kun pålægges af hensyn til at sikre holdbarhed og begrænse eksternaliteter på andre lande.

For det *andet* skal man undgå at øge det såkaldte »demokratiske underskud« i EU. Det betyder, at de finanspolitiske beslutningstagere har behov for et forum, hvor de fremlægger deres planer og prioriteringer, så de kan blive vurderet uafhængigt af især ECB og Kommissionen for deres holdbarhed og konsistens med andre planer. Der er altså ikke behov for et nyt ikke-folkevalgt organ, der formelt træffer beslutninger om finanspolitikken.

Hvis begge disse krav blev imødekommet, ville en stabilitetsråd måske være et seriøst bud. Det er ret oplagt, at hvis folkevalgte politikere har mistet kontrollen med pengepolitikken, så vil de prøve at lægge større pres på for, at deres ønsker bliver imødekommet via tilbageværende instrumenter, hvilket i hovedsagen vil sige finanspolitik. Risikoen er naturligvis, at et sådant regime ender med at blive »populistisk« og uholdbart, og hvis den risiko er stor, kan et system med en stabilitetsråd være et godt bud. I hvert fald ville et land have meget få incitamenter til at afvige fra et finanspolitisk program, som var kom-

met i verden efter aftale med et anerkendt stabilitetsråd eller »voldgiftsmand«.

Det finanspolitiske program ville få betydelig legitimitet, hvis det udadtil var kendt for at være opnået i enighed med stabilitetsrådet. Det kunne fx indeholde en flerårig fremskrivning af tiltag med tilhørende forventede resultater. Det ville også tilskynde til at overholde aftalen, hvis stabilitetsrådet havde rettigheder og midler til at publicere sin udlægning af forløbet. Udsigten til offentlig ydmygelse, beskyldninger for inkompetence, og måske ikke mindst vælgerne barske reaktion ved næste valg kunne formentlig modvirke tilbøjeligheden til at afvige fra det fastlagte program.

Til trods for disse åbenlyse meritter er vi alligevel tilbøjelige til at nære nogen skepsis ved et sådant regime. Hvad skulle få en regering, som fuldt og helt har overdraget kontrollen over pengepolitikken til ECB, til at opgive en væsentlig del af kontrollen over finanspolitikken eller overgive sig til »ydre disciplin« på et så politisk følsomt område. Til trods for de fordele, vi har forsøgt at skitsere, er regimet alligevel genstand for samme ulempe som Stabilitetspagten, nemlig at den er svær at håndhæve i praksis – og af stort set samme grunde som det er svært at håndhæve Stabilitetspagten.

Tilbage står en afgørende pointe, som er, at finanspolitik og pengepolitik forbliver gensidigt afhængige også i en verden med uafhængige centralbanker. Man kan ikke være sikker på, at ECB kan forhåndsgarantere et bestemt design af pengepolitikken, hvis ikke finanspolitikken også er båndlagt til at følge en kurs, som er holdbar og gensidigt konsistent med pengepolitikken. Det kræver koordination – ganske enkelt! Men denne koordination skal tilvejebringes uden at krænke centralbankens uafhængighed eller involvere den i andre direkte forhandlinger med andre beslutningstagere i den økonomiske politik. Det er en unægtelig en svær balancegang.

4.2. Finanspolitisk lederskab

Vi står altså tilbage med spørgsmålet om, hvordan man sikrer en bedre koordination mellem den fælles pengepolitik og finanspolitikken i EU. En anden mulighed at håndtere dette på er i form af et såkaldt finanspolitisk *lederskab* (»fiscal leadership«) indenfor rammerne af en fuldstændig uafhængig centralbank (ECB). Denne mulighed vil blive uddybet i den resterende del af artiklen.

Grundsynspunktet er, at finanspolitik egner sig rigtig godt til, at der bliver formuleret et langsigtsmål som fx et gældsmål (»debt targeting«). Det har været rammen om finanspolitikken i Danmark over en lang årrække og har vist sig at være meget succesfuld. Det indebærer, at de finanspolitiske myndigheder påtager sig et *lederskab*, som kan kombineres med en uafhængig pengepolitik rettet mod kortsigtede stabiliseringsmålsætninger. Derved skabes en basis for en *regelbaseret* koordination mellem de centrale økonomisk-politiske myndigheder – uden noget egentligt behov for eksplicite forhandlinger. Hvert politikområde ville så operere i overensstemmelse med, hvor det har en komparativ fordel.

En vigtig motivation for dette forslag er, at finanspolitik typisk formuleres i form af langsigtsmål (herunder lav offentlig gæld, intergenerational balance m.v.). Dertil kommer, at det ikke er nemt uden videre at »sadle om« på det finanspolitiske område. Det hænger sammen med, at der reelt er bindinger på, hvor hurtigt man kan ændre på den offentlige service, sociale udgifter m.v. Endvidere er det ikke nemt bruge finanspolitikken til stabilisering, hvis der skal være en vis konsistens på tværs af tid og mellem forskellige politikområder. Dertil kommer, at enhver politikændring – uafhængig eller ej – skal betinges af økonomiens faktiske tilstand. Jfr. diskussionen i afsnit 2, så følger en forbedret koordination fra det faktum, at et politikområde bliver justeret med henblik på at reducere de begrænsninger, som et sæt af initiativer

sætter op for initiativer på et andet politikområde. Pointen er, at mindre konflikt og bedre betingelser for at lade de enkelte politikområder komme til udfoldelse vil føre til bedre resultater i den økonomiske politik.

Nøglen til en mere effektiv tilrettelæggelse af den økonomiske politik ligger altså i at sikre, at politikområdet finder anvendelse der, hvor det har en komparativ fordel: Finanspolitik skal rettes ind efter langsigtede mål for de offentlige finanser, og pengepolitikken skal tilrettelægges efter hensynet til en troværdig stabiliseringspolitik.

I enhver finanspolitik er der indbyggede automatiske stabilisatorer, som indebærer, at pengepolitikken skal tage højde for den finanspolitiske stilling på ethvert tidspunkt. Det muliggør, at økonomien bibeholder fordelene ved en uafhængig pengepolitik, men også sikrer en vis grad af fleksibilitet og koordination mellem de to centrale aktører i den økonomiske politik – den pengepolitiske og den finanspolitiske. Bedre koordination opstår, fordi en finanspolitisk lederskabsrolle – som der er enighed om – vil reducere de eksternaliteter som uafhængige, men selviske agenter ellers ville lægge på hinanden. Resultatet er derfor en Pareto-optimal situation i forhold til den sædvanlige ikke-kooperative løsning – opnået uden at mindske centralbankens mulighed for at agere uafhængigt i forhold til dens kortsigtede stabiliseringsmålsætninger.

Et vigtigt spørgsmål rejser sig, nemlig hvilket gældsmål der skal formuleres. Efter vores opfattelse er et »blødt« gældsmål at foretrække frem for et »hårdt«. Derved bliver det formentlig nemmere at undgå konflikter mht. den præcise definition og måling af gældsmålet. Derudover byder et blødt mål også på nogen fleksibilitet, herunder muligheden for at mindske det procykliske træk ved et hårdt mål. Altså: hvis økonomien kommer ind i en lavkonjunktur, og hvis finanspolitikken styres efter et hårdt gældsmål, så vil den finans-

politiske reaktion forstærke denne lavkonjunktur.

Et blødt mål har yderligere den fordel, at det ikke på samme måde som et hårdt mål vil blokere for økonomiske reformer, hvis disse har kortsigtsomkostninger forbundet med sig (fx en stigning i ledigheden). Udover bedre at være i stand til at akkommodere et budgetunderskud, så muliggør et blødt gældsmål, at der tages hensyn til forskelle i nationale prioriteringer. Det kan være en vigtig egenskab, når man tager i betragtning, at det vil være mest rimeligt at fordrø, at landene (stort set) skal have samme gældsmål på langt sigt.

Gældsmål er også at foretrække for underskudsmål, fordi de eksplicit adresserer problemet med holdbarhed på længere sigt. Men med et blødt mål får man en bedre mulighed for at udjævne over tid, så et underskud accepteres i dårlige år, mod at der til gengæld er overskud i gode år.

Det er i princippet relativt nemt at operationalisere dette alternative bud på en rammebetingelse for penge- og finanspolitikken i EU. De pengepolitiske myndigheder (ECB) fortsætter uændret med at holde prisstabilitet, og de finanspolitiske myndigheder skal styre efter et eksplicit mål for den offentlige gæld på langt sigt. Dette mål bør være fælles for alle ØMU-lande, men der skal være betydelig fleksibilitet med hensyn til at formulere *delmål* over tid henimod denne langsigtelsesætning. Derved eksisterer der en klar »pre-commitment technology« til at binde de finanspolitiske myndigheder op på.

De finanspolitiske myndigheder skal tvinges til at fremlægge deres langsigtsplaner først. Heri ligger også tanken om *lederskab*. Allerede her vil det naturligvis være et krav, at de offentlige finanser er holdbare. Koordination vil også opstå som resultat: når de pengepolitiske myndigheder kender forløbet af finanspolitikken, så kan ECB vælge en pengepoli-

tik, som »passer bedst« med hensyn til at opnå bankens mål.

Hvis finanspolitikken skulle afvige fra den udmeldte kurs, så kan pengepolitikken straks reagere og neutralisere virkningen af den uventede finanspolitik. Der vil hele tiden eksistere en trussel om straf (»punishment threat«), og denne burde være tilstrækkelig til at binde de finanspolitiske myndigheder til at holde fast i den kurs, der oprindeligt er blevet udstukket.

En sådan model med finanspolitisk lederskab udgør således en rammebetingelse for større koordination mellem institutioner, og – om end i mindre udstrækning – også mellem lande. Samtidig gør modellen det muligt at have fleksibilitet med hensyn til finanspolitikken på det korte sigt uden samtidig at begrænse troværdigheden af en fælles, men uafhængig pengepolitik orienteret mod prisstabilitet. Efter vores opfattelse får vi med et sådant set-up en alternativ måde at sætte grænser op for anvendelsen af finanspolitik uden at ødelægge koordinationen mellem penge- og finanspolitik – endsige begrænse fleksibiliteten i finanspolitikken, som er et problem, der p.t. udfolder sig i en lang række europæiske lande.

5. Sammenfatning

I denne artikel har vi forsøgt at etablere to vigtige pointer: finanspolitik skal koordineres både på tværs af lande mellem de forskellige finanspolitiske myndigheder for at undgå negative spillovers og i forhold til de pengepolitiske myndigheder for at sikre konsistens og *commitment* med hensyn til EU's målsætning om prisstabilitet og finansiell disciplin. Det er vigtigt, at finanspolitikken håndteres på denne måde for at undgå, at den underminerer den pengepolitiske disciplin og for at undgå, at finanspolitikken ikke udløser en overreaktion fra de pengepolitiske myndigheder, når de nationale regeringer forsøger at bekæmpe arbejdsløshed eller nå målsætninger i velfærdspolitikken e.lign.

Derudover kan det være nyttigt at fastslå, at selve logikken i en møntunion antyder, at egentlig fiskal harmonisering er uhensigtsmæssigt. Om det kan være godt af politiske grunde er en anden sag. Det er klart, at hvis markederne i sig selv var meget fleksible, så ville behovet for finanspolitisk fleksibilitet være mindre og den økonomiske risiko ved finanspolitisk harmonisering være mindre. I betragtning af den udbredte stivhed, der råder mht. de økonomiske strukturer i Europa i dag, så er der behov for strukturreformer. Det følger heraf, at der også er behov for koordination mellem finanspolitik og strukturpolitik – helt i tråd med behovet for koordination mellem finans- og pengepolitik.

Endelig rummer artiklen et forslag til en anden rammebetingelse i relation til penge- og finanspolitikken i EU. Udgangspunktet er en uafhængig pengepolitik, som sigter mod prisstabilitet, og at finanspolitikken skal bindes op på et eksplicit, men blødt formuleret gældsmål. Vores synspunkt er, at inden for denne overordnede ramme skal finanspolitikken udvise lederskab – forstået sådan, at de finanspolitiske myndigheder er bundet over en længere årrække til at forfølge et gældsmål, mens pengepolitikken »rydder op« i det daglige og sikrer stabile priser.

Noter

- * Kontaktperson: Svend E. Hougaard Jensen; direktør, professor, PhD; Centre for Economic and Business Research, Porcelænshaven 24B, DK-2000 Frederiksberg C; E-mail: shj.cebr@cbs.dk.
- 1. Det har været foreslået, men det vil nok gøre Rådet og Kommissionen yderligere sårbar i forhold til beskyldninger om udvanding af demokratisk kontrol.
- 2. En mulighed, der ikke diskuteres, er finanspolitisk harmonisering. Dette har dog ikke store chancer for at blive vedtaget politisk, og det er ej heller foreneligt med princippet om incitaments kompatibilitet, som tidligere diskuteres.

ØMU'en efter næsten 8 år: En evaluering

Af Claus Vastrup, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

Det er snart 8 år siden, at den europæiske ØMU og dermed den fælles europæiske centralbank, ECB, blev etableret. Perioden siden den 1. januar 1999 er derfor så tilpas lang, at der er grundlag for en foreløbig vurdering af erfaringerne med et af efterkrigstidens største valutariske og monetære eksperimenter. Verden har tidligere set andre møntunioner, men i nyere tid ikke blandt højt udviklede og selvstændige lande. Historiske eksempler på møntunioner med nogenlunde de samme karakteristika er Den latinske møntunion 1865-1914 og Den skandinaviske møntunion 1873-1914, men de virkede under andre økonomiske og politiske vilkår. En tilsvarende henvisning til nye forhold kan fremføres om den fælles pengepolitik og ECB, der uden at være tyngt af historisk arvegods og traditioner, har haft mulighed for at formulere sin politik med udgangspunkt i de nyeste erfaringer og viden på det pengepolitiske område. ECB og Euro'ens rolle i det internationale monetære system er et særskilt emne, som dog ikke omtales.

Da ØMU'ens medlemskreds til dato kun er blevet forøget med et medlem (Grækenland i 2001), har den geografiske dækning og i hvert fald tyngden af de deltagende økonomier været næsten uændret siden ØMU'ens start. I en økonomisk vurdering er det også

uden større betydning, at den fælles mønt, euroen, først blev introduceret fysisk den 1. januar 2002. Det væsentlige er de fastlåste valutakurser, den fælles pengepolitik, samordningen af deltagelandenes formelt selvstændige finanspolitik, den gennemførte harmonisering og liberalisering af lovgivningen om finansielle forhold og endelig introduktionen af den fælles regneenhed.

Valutakurser, penge- og finanspolitik vedrører især udviklingen med hensyn til inflation og andre konjunkturrelle forhold, mens lovgivning og fælles regneenhed især har betydning for den strukturelle og dermed langsigtede udvikling. ØMU'ens betydning for det sidste forhold blev almindeligvis under vurderet i diskussioner omkring ØMU'ens etablering (se f.eks. Rådet for Europæisk Politik (2000)). De strukturelle ændringer vil i det følgende blive behandlet først. Dernæst omtales først pengepolitikken og siden den tilknyttede regulering af medlemslandenes finanspolitik.

2. Strukturelle virkninger

ØMU'ens betydning for de strukturelle forhold har især vist sig ved forøget økonomisk integration. Denne integration har været mest udtalt på de finansielle markeder, hvor der har været tale om en hurtigere og kraftigere integration, end mange havde ventet. Den har

især vist sig ved grænseoverskridende indsnævring af forskelle og forøget samvariation mellem rentesatser, kurser og andre finansielle vilkår. Den forøgede samvariation for rentebærende fordringer gælder både for store og små lande i Eurozonen og er mere udtalt end for den samvariation, som også findes mellem medlems- og ikke-medlemslande som følge af globaliseringen. Dertil kommer, at stabiliteten i både de korte og de lange renter er blevet forøget (Goldberg og Klein (2005)). Både den forøgede samvariation og den større stabilitet kan formentlig i stor udstrækning tilskrives, at valutakurserne mellem medlemslandene er blevet låst fast. Der er ikke længere usikkerhed om valutakurserne og mulighed for valutakriser, hvilke var almindelige især fra begyndelsen af 1970'erne til begyndelsen af 1990'erne.

Niveauet og ændringen i samvariationen er mindre for aktier end for rentebærende fordringer, hvortil kommer, at denne samvariation er mere udtalt for store end for små medlemslande. Modsat integrationen på penge- og obligationsmarkederne er der ikke blevet etableret grænseoverskridende finansielle institutioner i større omfang. Dog er der i tilknytning til ECB gradvist blevet opbygget en fælles finansiell infrastruktur i form af grænseoverskridende betalingssystemer mv. Den forøgede finansielle integration for især rentebærende fordringer har betydning både for de makroøkonomiske variables indflydelse på rentestrukturen og for risikopræmierne i denne rentestruktur, se Capiello m.fl. (2006).

Forøget varehandel som følge af en monetær union blev fremhævet af Kommissionen allerede i forbindelse med fremlæggelsen af forslaget om oprettelse af ØMU'en, men ikke taget særlig alvorligt af den akademiske verden, før Rose (2000) påviste en meget betydelig positiv handelseffekt ved dannelsen af monetære unioner. Størrelsesordenen af den effekt, som Rose fandt, er siden blevet revurderet og væsentlig reduceret. Endvidere var

resultaterne i stor udstrækning båret af møntunioner mellem meget små, meget fattige og meget åbne økonomier og derfor ikke direkte anvendelige på Eurozonen. Der er imidlertid en betydelig grad af enighed om, at handels-effekten af møntunioner er signifikant positiv. Selvom det er vanskeligt at udsondre forskellige forholds betydning for samhandelen, tyder nyere beregninger på, at dannelsen af Eurozonen har betydet en forøgelse af samhandelen mellem de deltagende lande i størrelsesordenen 5 til 10 pct. (se Baldwin (2006) for en oversigt og diskussion). Effekten er derfor ikke uvæsentlig sammenlignet med f.eks. de anslåede handelsvirkninger af dannelsen af EU's indre marked.

Andre markeder kan også tænkes påvirket af ØMU'ens etablering, men her vil virkningerne ofte være indirekte i form af politiske beslutninger om økonomiske reformer. Samtidig vil selv de direkte virkninger ikke nødvendigvis være entydige. Således forøger ØMU'en som følge af handelseffekten konkurrencen på varemarkederne, hvilket reducerer mulighederne for, at nogle grupper på arbejdsmarkedet skaffer sig en overnormal aflønning, mens andre grupper uden en tidligere monopolagtig stilling får en fordel af den forøgede konkurrence gennem en højere realløn. Den første virkning vil svare til og formentlig også føre til yderligere strukturreformer.

Man ikke udelukke, at sådanne strukturreformer, inden ØMU'en blev dannet, især i de store lande har været fulgt op af en akkommoderende finans-, penge- eller måske endog valutakurspolitik. Formålet skulle i givet fald have været gennem forøget efterspørgsel at opsume den ekstra kapacitet, som reformerne som oftest har til formål at skabe, men som det tager tid at få udnyttet gennem en tilpasning via de selvregulerende kræfter. Da ØMU'en reducerer henholdsvis forhindrer en sådan akkommoderende politik, kan man ikke udelukke, at ØMU'en har nedsat reformtempoet især i de store lande.

Duval og Elmeskov (2006) har da også fundet antydning af, at reformtempoet i OECD-området har været lavere i store lande, der pengepolitisk er bundet f.eks. i et valutasarbejde, end i andre OECD-lande. Det harmonerer med, at reformtempoet i ØMU-landene var lavere i 1999-2004 end i 1994-1998. Den samme reduktion er ikke observeret i andre OECD-lande, herunder EU-lande, som ikke deltager i ØMU'en. Danmark og Sverige (men ikke UK) er i den forbindelse både ikke-ØMU og mindre lande, hvor man skal forvente, at den strukturkonserverede effekt har mindre betydning. Små lande får en større direkte efterspørgselseffekt end store lande af en forbedring af deres konkurrenceevne og har derfor ved strukturreformer mindre behov for akkommoderende politik.

Som venteligt har de strukturelle virkninger af ØMU'en været størst på de markeder, der er direkte berørt af den fælles mønt. Det gælder de finansielle markeder, hvis stabilitet og dybde er blevet forøget. En sådan dybde er i anden sammenhæng påvist at have en positiv betydning for den økonomiske vækst ved f.eks. at sikre en bedre fordeling af ressourcerne mellem mulige investorer med forskelligt afkast. ØMU'en har også forøget varehandelen mellem landene i Eurozonen og dermed konkurrencen på varemarkederne. Indirekte har det også betydning for arbejdsmarkederne, men det er endnu usikkert, hvor stor denne effekt har været, og om nogle af virkningerne stadig mangler at vise sig. Men det forekommer tvivlsomt, om der har været en virksom effekt af ØMU'ens etablering på de politiske reformprocesser på arbejdsmarkederne. Datagrundlaget er meget spinkelt og de politisk-økonomiske processer mangfoldige og ikke entydige i deres formål og virkning.

For alle analyser gælder, at antallet af observationer siden ØMU'ens etablering i 1999 er begrænsede, hvortil kommer, at integrationsprocesserne ikke nødvendigvis er ført til ende. Forklaringen på den integration og de

strukturelle ændringer, som har fundet sted, skal generelt søges i reducerede transaktions- og vekselomkostninger, valutakursstabilitet samt større prisgennemsigtighed som følge af fælles regneenhed. Dertil kommer virkningerne af liberaliseringer og harmoniseringer af love og regler. Som følge af et naturligt ønske om at skabe ensartede virkninger af den fælles pengepolitik har dette især haft betydning på de finansielle markeder.

3. ECB og den fælles pengepolitik

Maastricht-traktaten fastlagde de overordnede målsætninger for pengepolitikken i Eurozonen. Samtidig bestemte politikerne i traktaten, at den fælles centralbank, ECB, skulle være uafhængig af politiske organer vedfølgelsen af de fastlagte mål for pengepolitikken. ECB er således uafhængig med hensyn til anvendelsen af de pengepolitiske instrumenter, men ikke med hensyn til de pengepolitiske målsætninger. De sidstnævnte er i Maastricht-traktaten ordnet hierarkisk, således at prisstabilitet har første prioritet, og først når det hensyn er tilgodeset, skal ECB tage hensyn til EU-målsætninger om høj beskæftigelse og økonomisk vækst. Det er også bestemt, at ECB ikke er uafhængig med hensyn til og i nogle tilfælde ikke har formel indflydelse på beslutninger om overordnede valutariske forhold.

ECB har selv formuleret sin pengepolitiske strategi som bestående af 2 såkaldte søjler, hvor den ene er en bredt baseret vurdering af prisudvikling og inflation og den anden en vurdering af den finansielle udvikling og især udviklingen i en bredt afgrænset opgørelse af pengemængden. Den sidste søjle, der oprindeligt kom med for at videreføre en tradition fra den tyske forbundsbank, er, for så vidt angår pengemængden, gradvis blevet nedtonet fra at være et muligt pengepolitisk mål eller mellem mål og synes ikke længere at spille den rolle end at være en blandt flere informationskanaler til vurdering af den

økonomiske udvikling. Om den første søjle præciserede ECB i oktober 1998, at målsætningen om prisstabilitet ville blive defineret som en årlig stigning på mindre end 2 pct. i et forbrugerprisindeks for Euro-zonen (HICP). Den formulering blev i maj 2003 ændret til at være en prisstigning under (men tæt på) 2 pct. Ændringen har formentlig især haft betydning ved at gøre det lettere for ECB at kommunikere, hvilket kan påvirke troværdigheden af dens adfærd og tilkendegivelser.

På trods af den hierarkiske opdeling af de to hovedmålsætninger for ECB's pengepolitik, inflation og fuld beskæftigelse, opfattes de to målsætninger ofte som sideordnet, men således at hensynet til inflationen er et mellem- eller langfristet mål og hensynet til beskæftigelsen kun et kortsigtet mål. Denne opdeling er i overensstemmelse med den almindelige opfattelse, at penge på lang sigt er neutrale dvs. uden betydning for produktion og beskæftigelse og derfor alene har betydning for prisudviklingen. På kort sigt vil træghed i pris- og løndannelsen derimod medføre, at pengemængden, den nominelle rente og dermed pengepolitikken også har realøkonomiske konsekvenser. Det er baggrunden for, at den akademiske verden almindeligvis rubricerer ECB's pengepolitiske strategi som »flexible inflation targeting«. »Inflation targeting«, fordi en stabil, lav inflation er en eksplicit målsætning, og »flexible«, fordi pengepolitikken foruden en inflationsmålsætning på samme måde skal forfølge en målsætning om at udjævne konjunktursvingninger omkring fuld udnyttelse af produktionskapaciteten dvs. fuld beskæftigelse bortset fra den strukturelle arbejdsløshed.

Selvom ECB ikke har gjort noget for at tilbagevise en sådan rubricering, har den vist heller ikke offentlig anvendt eller medgivet, at dens strategi kan beskrives på denne måde. Den manglende tilkendegivelse skyldes formentlig et ønske om ikke at blive krævet til regnskab for sine handlinger og synspunkter

målt i forhold til den nye teori om optimal pengepolitik. Andre lande, hvor pengepolitikken kan rubriceres som »flexible inflation targeting«, er UK, Sverige, Norge, New Zealand, Australien m.fl. Derimod diskuteres det stadig i USA, om Federal Reserve Systemet skal udmelde en eksplicit målsætning for inflationen, hvilket som nævnt kræves, for at pengepolitikken kan betegnes som »inflation targeting«. Alle de nævnte lande har fleksible valutakurser.

Den pengepolitiske transmissionsmekanisme, der forbinder centralbankens anvendelse af sine pengepolitiske instrumenter med de endelige mål, har forskellige karakteristika, hvoraf nogle er generelle og andre mere specifikke for Euro-zonen. Generelt har de pengepolitiske instrumenter, dvs. især den korte rente, som fastsættes af centralbanken, kun med forsinkelse virkninger på de endelige mål. Centralbanker er derfor nødt til løbende at udarbejde prognoser for den økonomiske udvikling, herunder for inflationen. Det gør ECB selvfølgelig også, og efter et par års tøven offentliggør den også halvårligt sådanne makroøkonomiske prognoser, der har en tidshorisont på 2 år. Denne horisont svarer stort set til den forsinkelse, hvormed pengepolitiske ændringer slår igennem på inflation, produktion og beskæftigelse.

Prognoserne kan tillige med centralbankens handlinger, tilkendegivelser mv. have betydning for markedets forventninger og dermed for renterne på andet end det helt korte pengemarked. Det er disse lange renter, som især har betydning for pengepolitikken virkninger, hvorfor graden af troværdighed af centralbankens adfærd og forskellige signaler til markedet har pengepolitisk betydning. Troværdighed anses normalt for at være afhængig af graden af politisk afhængighed, åbenhed om procedurer, prognoser, modeller samt efterkritik mv. Ifølge Eijffinger og Geraats (2006) har ECB forøget sin troværdighed siden sin oprettelse, men mangler f.eks. på pro-

cedure-området at offentliggøre fyldestgørende referater fra besluttende møder, diskussion af beslutningerne på disse og efterkritik af prognoser mv.

Virkningerne af den fælles pengepolitik er ikke identiske i alle medlemslande, således at en given ændring i den pengepolitisk fastsatte rente har en forskellig virkning i forskellige geografiske områder. Det er et af de største specifikke problemer for ECB's pengepolitik. Denne asymmetri skyldes, at medlemslandenes økonomiske strukturer ikke er identiske på grund af f.eks. investeringernes forskellige rentefølsomhed, forskellig størrelse af den offentlige og/eller udenlandske gæld og forskellige finansielle strukturer i øvrigt. Asymmetri kan også gøre sig gældende for så vidt angår de isolerede forstyrrelser eller stød, som rammer et stort område som Euro-zonen. I alle tilfælde af asymmetri kan medlemslandenes individuelle finanspolitik spille en vis rolle som instrumenter til at rette op på og dermed udjævne disse virkninger (se herom nedenfor).

Oplysninger i form af et enkelt tal eller gennemsnit for udviklingen i Eurozonen kan derfor være mere eller mindre dækkende for udviklingen i delområder. Med det mindre forbehold kan det konstateres, at inflationen var betydelig højere i 1970'erne og 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne end efter etableringen af ØMU'en, hvor den som et gennemsnit for 1999-2005 har været 2,01 pct. Hermed være ikke sagt, at faldet i inflationen (alene) skyldes den fælleseuropæiske pengepolitik, idet den også er faldet i andre lande. Den gennemsnitlige inflation for de 7 år dækker også over en stigning fra godt 1 pct. i 1999 til eller lidt over 2 pct. i alle årene siden 2001. I et historisk perspektiv er der dog tale om et lavt og stabilt niveau, men samtidig kan det konstateres, at ECB i hvert fald på årsbasis ikke har formået helt at ramme sin erklærede målsætning.

Undersøgelser af forventningerne til inflationen tyder imidlertid på, at det i større udstrækning er lykkedes at fastholde disse forventninger i underkanten af 2 pct., men forskellen mellem den forventede og den realiserede inflation afhænger selvfølgelig af tidshorisonten og er begrænset for de kortere horisonter. Faldet i variabiliteten for den lange rente er imidlertid et indicium for, at det også er lykkedes ECB at etablere stabile forventninger om lav inflation på lang sigt. Det er tilfældet, selvom bankens kommunikation er blevet kritiseret for til tider at have været uklar (se f.eks. Canova og Favero (2005)).

Et lavt og stabilt niveau er også en rimelig beskrivelse af den årlige vækst i det reale BNP, som i gennemsnit for 1999-2005 har været lige i underkanten af ½ pct., hvilket svarer til væksten i perioden 1990-1998. Den årlige variabilitet i det reale BNP har været lidt mindre efter ØMU'ens etablering end i 1990'erne. Euro-zonen har haft et moderat konjunkturtilbageslag fra 2001 til 2004, hvorfor arbejdsløsheden også har været holdsvis høj. Tilbageslaget har dog været mindre end i både begyndelsen af 1990'erne og begyndelsen af 1980'erne, ligesom det seneste tilbageslag modsat de to foregående ikke udløst valutakursspekulationer og -kriser. Det er nærliggende at antage, at årsagen til den seneste valutakursstabilitet er den fælles mønt.

4. Taylor-regler

Centralbanker er som regel meget tilbageholdende med at omtale, at pengepolitikken foruden for inflationen også spiller en rolle for stabiliteten i produktion og beskæftigelse. Det gælder også ECB og kan være et forsøg på at opnå større troværdighed i inflationsbekæmpelsen og dermed en bedre sammenhæng mellem inflation og produktion/beskæftigelse (i den forventningsforhøjede Phillips-kurve).

Imidlertid afslører mange økonometriske undersøgelser af forbindelsen mellem på den ene side centralbankers fastsættelse af den pengepolitiske korte rente og på den anden side både inflation og kapacitetsudnyttelse/produktion, at der som oftest er en sådan sammenhæng også med de realøkonomiske forhold. Sammenhængen går under betegnelsen en »Taylor-regel« og beskriver centralbankers nominelle rentefastsættelse som en funktion af – foruden inflationen og den lange realrente – inflationens afvigelse fra inflationsmålsætningen og af kapacitetsudnyttelsen/output-gabets størrelse. Samtidig kan en Taylor-regel vises at være udledt af og dermed et resultat af den tidligere optimale pengepolitik i en model med forholdsvis få begrænsende forudsætninger.

Som en første approksimation kan Taylor-reglen således udledes fra en model for »flexible inflation targeting« og kan derfor vises at være en optimal pengepolitisk reaktion, hvor både inflation og kapacitetsudnyttelse/produktion indgår som signifikante variable i forklaringen af centralbankers rentefastsættelse. Væsentligt for et optimalt resultat er, at stabilisering af inflationen kræver, at centralbanken reagerer tilstrækkelig kraftig på ændringer i inflationen, idet en sådan situation kræver, at realrenten ændres. Samtidig er det værd at bemærke, at Taylor-regler kun er beskrivelser af centralbankers adfærd. En normativ analyse af penge- og rentepolitik kræver, at hele modelapparatet fra »inflation targeting« tages i anvendelse.

Selvom det umiddelbart er fristende, skal man derfor være forsigtig med ud fra inflationsdata alene at konkludere, at ECB's rentefastsættelse har været for kontraktiv i 1999 og for ekspansiv i alle årene efter f.eks. 2001. Output-gab, data- og prognoseproblemer samt timelag og dermed rentefastsættelsens (senere) virkninger på inflation og produktion skal også tages i betragtning. Med et sådant udgangspunkt konkluderer bl.a. Sauer

og Sturm (2004) ved estimation af diverse Taylor-regler, at ECB's pengepolitik forudsat et fremadrettet sigte har forsøgt at stabilisere inflationen tilstrækkeligt aggressivt, men også på signifikant vis har taget hensyn til produktion/outputgab. Denne konklusion understøttes af den simple observation, at inflationen i de sidste 5 år ikke er steget, men har holdt sig på et stabilt og forholdsvis lavt niveau. Dertil kan føjes, at recessionen 2001-2004 var forholdsvis mild.

5. Finanspolitik

Hidtil har det været inflation, produktion mv. for hele Euro-zonen, som har været i fokus. Det skyldes, at pengepolitikken er fælles for alle medlemslandene. Det samme gælder ikke for finanspolitikken, der formelt er medlemslandenes ansvar, selvom deres beslutninger overvåges og er underlagt Stabilitets- og Vækstpagtens (SVP) bestemmelser. Samtidig er den økonomiske udvikling i medlemslandene ikke identisk på grund af de tidligere omtalte asymmetrier, og der kan derfor være behov for, at medlemslandene individuelt træffer beslutninger om finanspolitikken med henblik på en stabilisering af inflation og konjunkturer. Dette behov for individuel konjunkturregulering bliver ikke mindre af, at medlemslandene ved overgangen til den fælles mønt i hvert fald i princippet opgav at føre en selvstændig både penge- og valutakurspolitik.

Over for dette behov for en selvstændig finanspolitik står behovet for en samordning, som følge af at det ene medlemslands finanspolitik har betydning for den økonomiske udvikling i andre medlemslande. Det er selvfølgelig især de store medlemslande, som har betydning for de andre, men af forståelige grunde er der fastsat identiske regler for både store og små medlemslande til håndtering af den samordning, som følger af den gensidige økonomiske afhængighed. Disse regler er samlet i den nævnte SVP og bør i princippet være resultatet af en afvejning af hensynet til

medlemslandenes ønsker om en individuel konjunkturregulering og hensynet til undgåelse af negative virkninger (og helst skabe positive virkninger) for andre af de enkelte medlemslandes beslutninger om egne forhold. Samtidig skal regler for at være troværdige og kunne ændre adfærd være veldefinerede, gennemskuelige og derfor simple, hvorfor de vanskeligt samtidig kan være fleksible og tilpasset komplekse situationer.

For at kunne vurdere behovet for regulerende bestemmelser i SVP er det nødvendigt at se både på medlemslandenes målsætninger for den økonomiske udvikling, her især konjunkturudviklingen, og på de årsager eller kanaler, igennem hvilke afhængigheden mellem landene gør sig gældende. Om målsætninger gælder, at hvis medlemslandene alle er enige om de konjunkturpolitiske målsætninger (for alle lande), er der ikke behov for en overordnet samordning af den økonomiske politik, som derfor kan overlades til de enkelte landes individuelle beslutninger (Dixit og Lambertini (2003)). Selvom der er gensidig afhængighed, vil ingen skade andre, men individuelt tage de beslutninger, som er bedst for alle. Det er således væsentligt, at medlemslandene indbyrdes diskuterer og tilpasser målsætningerne for deres økonomiske politik, hvilket da også er en opgave, som er taget op af ECOFIN (og Rådet af Økonomi- og Finansministre i Euro-zonen).

Når der ikke er enighed om alle målsætninger, er der behov for en samordning af den økonomiske politik. Dette behov afhænger foruden af forskellene i målsætninger af karakteren af den gensidige afhængighed, der som oftest antages – men bestemt ikke behøver alene – at have sit udspring i underskuddene på de offentlige finanser. Som årsag til den gensidige afhængighed nævnes ofte, at medlemslande i en monetær union ikke selv bærer de fulde rentemæssige (og valutariske) konsekvenser af en ekspansiv finanspolitik, som i den forbindelse som regel

betragtes som identisk med et underskud på de offentlige finanser. Det er en væsentlig årsag til, at ECB's rentefastsættelse – som tilfældet er – skal være uafhængig og underlagt et væsentligt hensyn til prisstabilitet.

Hvis et land ikke er medlem af en monetær union, vil en (for) ekspansiv finanspolitik føre til en stigning i renten og et underskud på betalingsbalancen med mulige konsekvenser for værdien af dens valuta på de internationale markeder. Disse disciplinerende effekter ophæves i hvert fald delvis ved et medlemskab af en monetær union. Faini (2006) har for Euro-zonen vist, at et medlemslands ekspansive finanspolitik påvirker både det fælles renteniveau (dvs. andre medlemslandes renter) og landets eget renteniveau og således, at effekten er mere signifikant for det fælles end for landets renteniveau.

Årsagerne til en tendens i retning af store offentlige underskud kan være mange, herunder at politikere udnytter vælgerens manglende forståelse for den intertemporale budgetrestriktion og derfor forøger de offentlige udgifter og sænker skatterne f.eks. i forsøg på at blive genvalgt. Det kan være ved politisk at fremkalde en højkonjunktur eller ved at foretage indkomstfordelinger mellem generationer el.lign. Dornbusch (1997) har illustreret betydningen af offentlige underskud i en model, hvor politikerne har præferencer med hensyn til både beskæftigelse, inflation og offentlige underskud. I den diskretionære løsning vil større underskud føre til højere inflation, idet en sådan reducerer den reale byrde af underskuddene. Derfor kan begrænsninger på offentlige underskud reducere inflationen. Det er umiddelbart rimeligt at antage, at det, som gælder for inflationen, også gælder for den fælles rente. Samlet bekræfter det behovet for en eller anden form for restriktioner på medlemslandenes individuelle finanspolitiske beslutninger.

Når man i forhold til SVP skal afveje behovet for medlemslandenes individuelle konjunktur- og dermed finanspolitik over for behovet for at begrænse tendensen til politisk fremkaldte, offentlige budgetunderskud, skal man kende – som belyst af Faini (2006) m.fl. – størrelsesordenen af de enkelte effekter og deres virkninger, men også behovet for den individuelle frihed i finanspolitikken. Det sidste kan man få et indtryk af ved at se på, i hvilket omfang medlemslandenes konjunkturudvikling er fælles, og i hvilket omfang de afviger fra hinanden. Da man i en sådan analyse ofte anvender tal fra en historisk periode, kan resultaterne afhænge af de regler, herunder SVP, og den konjunkturpolitik, der har været ført i den betragtede periode.

Med det forbehold har mange forsøgt at vurdere, hvor meget der er fælles og hvor meget der er afvigende konjunkturudvikling i ØMU'ens medlemslande. Michael Artis har således lavet flere analyser af spørgsmålet, om der findes en særlig europæisk konjunktur. Til det formål beregnes korrelationen af de cykliske afvigelser i konjunkturdata mellem på den ene side Tyskland og på den anden side de øvrige medlemslande. Herefter sammenlignes med tilsvarende tal beregnet i forhold til USA. Atris (2006) viser, at tidligere perioders (1979:4-1993:12 i forhold til 1961:1- 1979:3) bevægelse mod relativ højere korrelation med Tyskland på det senere (1994:1 -2000:12) er blevet afløst af en stor set identisk korrelation for (de andre) medlemslandenes konjunkturer i forhold til USA henholdsvis Tyskland. Måske som følge af en høj korrelation mellem den tyske og amerikanske konjunktur kan der således ikke identificeres en særlig europæisk konjunktur fremkaldt af den monetære integration i ØMU'en. Camacho m.fl. (2006) finder ligesom andre heller ikke, at samvariationen mellem medlemslandenes økonomier er blevet signifikant forøget efter ØMU'ens etablering.

Giannone og Reichlin (2006) finder (med en undtagelse for Irland's »catching up«) hverken konvergens eller divergens for produktionsniveauerne i de europæiske lande. Samtidig er samvariationen indenfor Euro-zonen dog større end mellem Euro-zonen og den øvrige verden. De finder også, at de cykliske asymmetrier mellem medlemslandene er forholdsvis små og uden strukturelle ændringer. Asymmetrierne er af samme størrelsesorden som i USA. Samtidig viser de, at fælles stød med ensartede spredningsmekanismer er hovedårsagen til, at medlemslandenes økonomier har svingninger. Lande-specifikke stød har kun små, men dog forholdsvis langvarige virkninger.

Lane (2006) finder, at forskellene i medlemslandenes inflationsrater er af samme størrelsesorden som mellem regionerne i USA. Dog er inflationsforskellene i Euro-zonen mere vedvarende, således at de kumulative virkninger har været forholdsvis væsentlige. Med ØMU'ens faste valutakurser er det ensbetydende med tilsvarende ændringer i de reale valutakurser mellem medlemslandene. Honohan og Lane (2003, 2004) har dog tidligere fundet, at valutakurskanalen, herunder især kursen for US-dollar, har en væsentlig indflydelse på inflationsforskellene mellem medlemslandene i Euro-zonen. Lane (2006) finder tillige, at ØMU'en har bidraget til større handel mellem medlemslandene, men da samhandlen med omverdenen også er steget, har dette ikke dramatisk forøget den relative betydning af den interne handel i Euro-zonen.

Hovedindtrykket af de empiriske undersøgelser er således, at ØMU'en ikke har ført til forøget samvariation mellem konjunkturerne i Euro-zonens medlemslande. Det kan skyldes den korte observationsperiode, men da nogle mønstre genfindes i tal for USA, kan det også være et strukturelt resultat. BNP- eller industrikonjunkturer er dog ikke ene afgørende for de konjunkturrelle virkninger af ØMU'en. Som omtalt har den finansielle in-

tegration været betydelig, hvilket har givet forøgede muligheder for risikospredning og dermed for udjævning af det private forbrug (Artis (2006)). Giannone og Reichlin (2006) har i den forbindelse vist, at siden begyndelsen af 1990'erne er samvariationen mellem medlemslandenes private forbrug blevet forøget, hvilket reducerer de velfærdsmæssige omkostninger ved en divergerende udvikling i den samlede produktion. Den forbrugsmæssige samvariation kan fortolkes som en følge af forøget risikospredning og dermed af den finansielle integration.

6. Stabilitets- og vækstpagten

Den politiske afvejning af hensynet fleksibilitet i finanspolitikken henholdsvis restriktioner for at imødegå politisk-økonomiske forvriddningseffekter i finanspolitikken er foretaget i Maastricht-traktaten og især i SVP. I henhold til den konkrete formulering i sidstnævnte må et medlemslands underskud på de offentlige finanser kun overstige 3 pct. af BNP i tilfælde af »et alvorlig økonomisk tilbageslag«. Et sådant tilbageslag blev oprindeligt defineret som en situation, hvor BNP-væksten er lavere end minus 2 pct. (dog lavere end minus $\frac{3}{4}$ pct. hvis ECOFIN giver tilladelse). I marts 2005 blev definitionen af »et alvorligt økonomisk tilbageslag« ændret til en negativ BNP-vækst eller et akkumuleret produktionstab over en længere periode med meget lav vækst i forhold til den potentielle vækst.

På historiske data for 1980-2004 ville det have betydet, at 2 pct. tærskelen ville have været overskredet i 1,45 pct. af tilfældene, at $\frac{3}{4}$ pct. tærskelen ville have været overskredet i 6,91 pct. af tilfældene, og at 0 pct. tærskelen ville have været overskredet i 9,82 pct. af tilfældene (Artis og Onorante (2006)). Stabilitets- og vækstpagtens grænser blev således væsentlig lempet i 2005. Dertil kommer, at medlemslandene fik lov til at se bort fra bestemte udgiftskategorier og fik en længere periode til genopretning, hvis et års budgetunderskud har overskredet 3 pct. grænsen.

Det har altid været op til ECOFIN og dermed en politisk beslutning at træffe afgørelse, om strafbemmelserne i tilfælde af en overskridelse skulle benyttes.

Det er selvfølgelig et væsentligt spørgsmål, om SVP har begrænset medlemslandenes reelle handlefrihed i konjunkturpolitikken og således fået landene til at ændre adfærd i forhold til den finanspolitik, som de ellers ville føre. Gali og Perotti (2003) har undersøgt dette spørgsmål ved at opdele (de primære) budgetændringer i automatiske og diskretionære og herefter undersøge, om den diskretionære adfærd i forhold til den ledige kapacitet henholdsvis BNP-væksten har været forskellig før og efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992. De finder, at den diskretionære finanspolitik har været svagt pro-cyklisk i Euro-zone landene før Maastricht-traktaten, mens den var mod-cyklisk i andre lande. Der er endvidere en klar tendens til mindre diskretionære reaktioner efter Maastricht-traktaten, hvilket for Euro-landene vil sige, at finanspolitikken er blevet mindre pro-cyklisk. Finanspolitikken i Euro-landene har således haft en tendens til at forstærke konjunkturudsvingene, men denne tendens er blevet begrænset efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten. Den reelle handlefrihed til at udjævne konjunkturerne er således ikke blevet begrænset, idet der heller ikke er tegn på, at de automatiske stabilisatorer er blevet forhindret i at arbejde. Derimod har der været en bevægelse i retning af en mere neutral politik, således som den føres i andre industrilande. Det kan både skyldes etableringen af den fælles pengepolitik og/eller SVP.

Artis og Onorante (2006) har for Euro-landene på næsten samme vis fundet, dels at finanspolitikken kun har haft en begrænset betydning for udjævning af konjunkturerne, og dels at SVP i en overordnet vurdering kun har haft begrænset betydning for den fiskale disciplin. Den manglende reaktion i 2003 på de franske og tyske overskridelser af 3 pct.

grænsen synes at bekræfte især det sidste udsagn. Artis og Onorate finder også, at 2005-ændringerne i bestemmelserne kun vil give medlemslandene begrænset ekstra handlefrihed, da denne ikke tidligere har været væsentlig begrænset.

Det synes således nærliggende at konkludere, at hvis SVP har begrænset medlemslandenes muligheder for at påvirke konjunkturudviklingen, har denne begrænsning snarere tendret at skabe en fælleseuropæisk konjunktur end det modsatte. Hvis det er tilfældet, har SVP overladt mere homogene konjunkturer til regulering gennem den fælles pengepolitik. Det er dog også muligt, at SVP ikke har haft væsentlig økonomisk betydning, og at den efter ændringerne i 2005 vil have det i endnu mindre omfang. Det er i så tilfælde især den blødere og mere overordnede samordning af medlemslandenes målsætninger og finanspolitiske foranstaltninger i ECO-FIN, som har betydning. Reglerne for denne samordning har også udviklet sig over tiden, men de er ikke forbundet med de samme politiske muligheder for formelt at straffe medlemslandene. De har formentlig især de samme virkninger som en måske forholdsvis langvarig læreproces.

7. Konklusion

De strukturelle ændringer som følge af etableringen af ØMU'en i 1999 er mest omfattende på det finansielle område, hvor integration og dermed risikospredning over landegrænser har været betydelig. Fastlåsningen af valutakurserne har elimineret tidligere tiders valutakriser, som nok var forårsaget af omfattende kapitalbevægelser, men disse var spekulative og medvirkede ikke til nogen væsentlig eller varig risikospredning. Dette har haft betydning for den finansielle integration og gennem forøget risikospredning for en stabilisering af det private forbrug og et højere velfærd. Samhandlen med varer er også blevet forøget, mens der kun har været et ringe om noget direkte pres for strukturæn-

dringer på vare- og arbejdsmarkedet. Det betyder, at tendensen til harmonisering af medlemslandenes produktions- og konjunkturudvikling som følge af ØMU-fremkaldte strukturændringer ligeledes har været begrænset.

Stabilitets- og Vækstpagten har ikke lagt reelle begrænsninger på medlemslandenes anvendelse af finanspolitikken med henblik på en udjævning af landespecifikke stød til konjunkturer og andre asymmetrier. Hvis der har været reelle begrænsninger på finanspolitikken, har disse snarere bidraget til, at medlemslandenes konjunktursvingninger er blevet mere ensartede. Der er dog heller ikke tegn på en mere udtalt europæisk konjunktur.

Den mest betydningsfulde virkning af ØMU'en og dermed den fælles mønt har – foruden den finansielle integration og risikospredning – naturligt nok været etableringen af den fælles pengepolitik og dermed ECB. Det har betydet, at lav inflation har fået en fremtrædende placering som målsætning, og at den europæiske inflation er nedbragt til et lavt og stabilt niveau.

Muligvis som følge af begrænsede finanspolitiske reaktioner, der i så fald ikke skyldes Stabilitets- og Vækstpagten, har den europæiske beskæftigelsesudvikling været ringere end den amerikanske både før og under recessionen 2001-2004. Det kan skyldes strukturelle eller institutionelle forhold i Europa (for en oversigt, der interessant nok ikke nævner ØMU'en, se Blanchard (2005)). Men et fald i produktion og beskæftigelsen inden for et kort tidsinterval kan vanskeligt alene tilskrives selvstændige forringelser af strukturer eller institutioner. Sådanne forringelser kommer enten som følge af forringede konjunkturer eller over en længere årrække og derfor af andre årsager. På trods af en forholdsvis vellykket implementering af ØMU'en og den fælles pengepolitik synes der således stadig at være uløst konjunkturproblemer i Europa.

Noter

1. Det vil ændre sig i de kommende år, eftersom 10 central- og østeuropæiske lande samt Malta og Cypern blev EU-medlemmer i maj 2004 og derfor er forpligtet til også at blive ØMU-medlemmer. Det forudsætter dog, at de såkaldte konvergenskriterier om nominelle tilpasninger er opfyldt, og dertil kommer et krav om 2 års forudgående, stabilt medlemskab af valutasamarbejdet ERM 2. Det er besluttet, at Slovenien bliver det første af de central- og østeuropæiske lande, som bliver ØMU-medlem. Det sker allerede 1.januar 2007.
2. Da der i troværdige omgivelser med stabile inflationsforventninger vil være en statistisk pæn sammenhæng mellem inflation og kapacitetsudnyttelse/produktion, vil centralbankens rentefastsættelse ofte også være pænt korreleret med kapacitetsudnyttelsen/outputgabet alene eller med inflationen alene.

Litteratur

- Artis, M. 2006. What do we now know about currency unions? Bank of England Quarterly Bulletin (Summer) 46: 243-254
- Artis, M. og L. Onorante. 2006. The economic importance of fiscal rules. CEPR WP No. 5684.
- Baldwin R. 2006. The Euro's trade effects. ECB's WP No. 594
- Blanchard O. 2005. European unemployment: The evolution of facts and ideas. NBER WP No. 11750.
- Canova F. og C.A.Favero. 2005. Monetary Policy in the Euro area: Lessons from five years of ECB and implications for Turkey. CEPR WP No. 5101.
- Cappiello L., P Hørdahl, A Kadareja og S. Mangelli. 2006. The Impact of the Euro on financial markets. ECB WP No. 598.
- Camacho, M., G.Perez-Quiros og L. Saiz. 2006. Are European business cycles close enough to be just one? Journal of Economic Dynamics & Control 30:1687-1706.
- Dixit A. og L.Lambertini. 2003. Symbiosis of monetary and fiscal policies in a monetary union. Journal of International Economics 60:235-247
- Dornbusch R. 1997. Fiscal Aspects of Monetary Integration. American Economic Review, Papers 87:221-223.
- Duval R. og J. Elmeskov. 2006. The effects of EMU on structural reforms in labour and product markets. ECB WP No. 596.
- Eijffinger S.C.W. og P.M.Geraats. 2006. How transparent are central banks? European Journal of Political Economy 22:1-21.
- Faini R. 2006. Fiscal policy and interest rates in Europe. Economic Policy 47:443-489.
- Gali J.og R.Perotti. 2003. Fiscal policy and monetary integration in Europe. Economic Policy 37:535-572.
- Giannone D. og L. Reichlin. 2006. Trends and cycles in the Euro Area. How much heterogeneity and should we worry about it? ECB WP No. 595.
- Goldberg, L.S. og M.W.Klein. 2005. Establishing Credibility: Evolving perceptions of the European Central Bank. NBER WP No. 11792.
- Honohan P. og P.R.Lane. 2003. Divergent inflation rates in EMU. Economic Policy 37:359-394.
- Honohan P. og P.R.Lane. 2004. Exchange rates and inflation under EMU: An update. Economic Policy Web Essay.
- Lane, P. R. 2006. The real effects of EMU. IIIS (Trinity College Dublin and CEPR) Discussion Paper No. 115.
- Rose, A. 2000. One money, one market: Estimating the effects of common currencies on trade. Economic Policy 30:9-45.
- Rådet for Europæisk Politik (Hoffmeyer, Jespersen, Sørensen og Vastrup). 2000. Danmark og ØMU'en. Økonomiske aspekter. Systime, Århus
- Sauer S.og J-E. Sturm. 2004. Using Taylor rules to understand ECB monetary policy. CESifo WP No. 1110.

Euro-samarbejdet: succes eller fiasko?

Af Finn Østrup, Institut for Finansiering, Copenhagen Business School

1. Indledning

Med virkning fra januar 1999 etablerede 11 EU-lande (Benelux-landene, Finland, Frankrig, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig) en fælles pengepolitik, hvilket indebærer også en fastlåsning af valutakurserne mellem landene. Med virkning fra januar 2001 har også Grækenland deltaget i samarbejdet, og med virkning fra januar 2002 blev det pengepolitiske samarbejde befæstet ved, at de nationale pengeenheder blev afløst af en fælles møntenhed (euro). De pengepolitiske beslutninger i euro-samarbejdet træffes af Den Europæiske Centralbank (ECB).¹

Det er spørgsmålet, om euro-samarbejdet har været en succes. Det er i den sammenhæng særlig spørgsmålet, om de lande, som har deltaget i euro-samarbejdet, har klaret sig bedre end de lande, der har opretholdt den pengepolitiske selvstændighed baseret på et system med en flydende valutakurs.

Det vil være målet med artiklen at vurdere, om euro-samarbejdet rent faktisk har været en succes. Vurderingen vil blive set fra tre synsvinkler: (i) den praktiske implementering af euro-samarbejdet, (ii) de økonomiske resultater i euro-landene, samt (iii) de politiske konsekvenser af euro-samarbejdet, hvil-

ket ses ud fra et mål om at udbygge den europæiske integration. Det vil endvidere blive vurderet, om euro-samarbejdet er holdbart.

2. Den praktiske gennemførelse

Der er givet, at euro-samarbejdet med hensyn til den tekniske gennemførelse har været en succes. Bankerne har således generelt været tilfredse med den måde, hvorpå pengepolitikken praktisk er blevet implementeret. Gennem sin tilførsel af likviditet til bankerne i euro-området er det lykkedes ECB at stabilisere den korte rente, således at udsvingene i den korte europæiske rente ikke er større end de udsving, som bankerne i USA står overfor.² Det er også lykkedes at få erstattet de nationale pengeenheder uden problemer i form af mangel på sedler etc.

Ved starten af euro-samarbejdet var der kritik af, at der var for lidt information blandt markedsdeltagerne om ECBs overvejelser. Blandt andet blev det kritiseret, at der ikke sker en offentliggørelse af de overvejelser, som finder sted ved møderne i ECBs styrelsesråd, hvor der træffes beslutning om fastsættelse af den korte rente i euro-området. Kritikken synes gennem de seneste år at være forstummet, og det er tvivlsomt, om den er berettiget. Det bidrager således til en god information af markedsdeltagerne, at præsiden-

ten for ECB umiddelbart efter de månedlige møder i ECBs styrelsesråd, hvor den pengepolitiske situation drøftes, afholder en pressekonference, hvor han først gennem en indledende redegørelse forklarer ECBs beslutninger og derefter besvarer spørgsmål fra de fremmødte journalister. Der offentliggøres et referat fra pressemødet. En uge efter pengepolitiske møder i ECBs styrelsesråd fremlægges der i ECBs månedsrapport en grundig gennemgang af den økonomiske situation samt af ECBs pengepolitiske overvejelser.

Ved erstatningen af de nationale pengeenheder med euroen i januar 2002 var der kritik af, at euroen førte til store prishop, hvor virksomheder ved overgangen til den nye pengeenhed bl.a. benyttede lejligheden til at afrunde opad. Flere undersøgelser med detaljerede prissammenligninger tyder imidlertid ikke på, at der generelt har været en sådan ekstraordinær stigning i prisniveauet. En sammenligning med den danske prisudvikling tyder heller ikke på, at der i euro-landene har været markante prisstigninger i forbindelse med euroens indførelse.

3. De økonomiske resultater

(i) Målet om lav inflation

I henhold til Maastricht-traktaten er det målet for euro-samarbejdet i første række at skabe prisstabilitet samt derefter – i det omfang målet om prisstabilitet er nået – at understøtte de øvrige økonomiske politikker i EU. Som mål for inflationen ser ECB på stigningen i det harmoniserede forbrugerprisindeks (på engelsk: Harmonised Index of Consumer Prices, forkortet HICP).

Euro-samarbejdet har været en succes, fordi der fra starten har været troværdighed omkring ECBs vilje og mulighed for at fastholde en lav inflation. Dette er bemærkelsesværdigt, fordi man kunne have ventet, at der ville gå en tidsperiode, inden markedsdeltagerne opnåede et kendskab til den nye institution, og at troværdighed derved ville blive op-

bygget gradvist over en periode. Man kunne også have ventet, at ECBs troværdighed ville have svaret til den ”gennemsnitlige” troværdighed for de centralbanker, som indgår i euro-samarbejdet. Rent faktisk viste det sig, at rentesatserne på både korte og lange eurofordringer ved euro-samarbejdets begyndelse tilpassede sig til det tyske niveau, dvs. til det laveste niveau, hvilket indikerer, at ECB har overtaget den tyske centralbanks troværdighed med hensyn til inflationsbekæmpelse. Endvidere viser undersøgelser foretaget over forventningerne til den fremtidige prisudvikling, at markedsdeltageres forventninger stort set har svaret til det mål for inflationen, der har været sat af ECB.

Euro-samarbejdet har også været en succes i den forstand, at det er lykkedes at nå en bemærkelsesværdig stabilisering af inflationen. Stigningen i forbrugerpriserne målt ved det harmoniserede forbrugerprisindeks har således siden 2000 konstant ligget mellem 2 pct. og 2,5 pct. Udsvingene i prisstigningstakten i euro-området har været mindre end i andre industrilande.

Ved starten af euro-samarbejdet blev målet for stigningen i det harmoniserede forbrugerprisindeks sat til mellem 0 og 2 procent. I maj 2003 blev dette mål omdefineret til, at stigningen i forbrugerprisindekset skal ligge under, men tæt på 2 procent. Det er mindre tilfredsstillende, at stigningen i forbrugerpriser siden 2000 konstant har ligget over ECBs eget inflationsmål. Det er også utilfredsstillende, at man i maj 2003 efter konstante overskridelser ændrer definitionen af inflationsmålet. Det bidrager ikke til troværdighed, at ECB ændrer inflationsmålet i stedet for at stå fast på at få målet gennemført.

Har pengepolitikken i euro-landene været en succes i den forstand, at det er lykkedes at nå en lavere inflation end i andre lande? I tabel 1 er givet en oversigt over inflationen i euro-landene og i en række af de industrilande, der

har beholdt den pengepolitiske selvstændighed. Inflationen er (med undtagelse af Australien, Canada og Norge) opgjort som stigningen i priserne på de varer, der indgår i bruttonationalproduktet, hvorved den direkte effekt af udefra kommende prisstigninger – f.eks. prisstigninger på importeret olie – er holdt uden for opgørelsen. Det fremgår af tabel 1, at den gennemsnitlige prisstigning i euro-landene (undtaget Grækenland, Irland og Portugal) stort set har ligget på linie med ikke-euro-landene, ligesom der i syv-års-perioden 1998-2005 (dvs. perioden for den fælles europæiske pengepolitik) har været stort set samme udvikling i euro-landenes prisstigning som i den tidligere syv-års-periode. Generelt peger opgørelsen i tabel 1 således ikke i retning af, at euro-landene (med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal) har klaret sig specielt bedre end ikke-euro-landene. For Grækenland og Portugal viser opgørelsen i tabel 1, at det i perioden 1999-2005 er lykkedes at nå en stor nedgang i inflationen, hvilket tyder på, at deltagelsen i euro-samarbejdet for disse landes vedkommende med hensyn til målet om en lav inflation har haft positive konsekvenser.

(ii) Produktionsstigning

Før iværksættelsen af euro-samarbejdet blev det fremhævet, at den fælles valuta kunne føre til omfattende ressourcebesparelser, særlig inden for den finansielle sektor.³ Dette ville igen kunne give stødet til en ny europæisk dynamik med øget vækst i produktionen. Det må i dag konstateres, at disse forventninger ikke er blevet indfriet. Det fremgår således af tabel 2, at produktionsstigningen i euro-landene over syv-års perioden 1998-2005 har ligget lidt lavere end i den foregående syv-års periode. Det fremgår dog også af tabel 2, at euro-landene i syv-års-perioden 1998-2005 har klaret sig lidt bedre i forhold til ikke-euro-landene end i den foregående syv-års-periode, selv om den økonomiske vækst i euro-landene fortsat ligger under væksten i ikke-euro-landene.

Tabel 1. Prisudviklingen i udvalgte industrilande¹

	<i>Stigning i priser 1991-98 (procent)</i>	<i>Stigning i priser 1998-2005 (procent)</i>
Euro-lande:		
Belgien	15,0	14,8
Danmark ²	10,5	14,2
Finland	13,7	8,8
Frankrig	9,8	10,6
Grækenland	93,5	27,1
Holland	14,4	26,3
Irland	28,5	31,0
Italien	28,8	19,9
Portugal	46,6	24,3
Spanien	29,1	33,8
Tyskland	12,4	4,6
Østrig	11,2	11,8
Gennemsnit ³	16,1	16,1
Standardafv. ⁴	7,5	9,2
Andre lande:		
Australien	13,8	23,2
Canada	10,4	17,0
Norge	16,7	16,0
Schweiz	5,2	6,3
Storbritannien	20,3	17,0
Sverige	14,9	10,1
USA	13,8	17,1
Gennemsnit ⁵	13,6	15,2

1. Tabellen viser den samlede forøgelse af prisindekset for den indenlandske produktion (BNP-deflatoren) over perioden 4. kvartal 1991-4. kvartal 1998 samt over perioden 4. kvartal 1998-4. kvartal 2005. For Australien, Canada og Norge er dog vist stigningen i forbrugerprisindekset over de viste perioder. Kilde for statistik: OECD National Accounts.
2. Da Danmark siden 1999 har opretholdt en fast valutakurs over for euroen, er Danmark i tabellen opført under euro-lande.
3. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
4. Standardafvigelsen af prisstigningen i de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
5. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande.

Det er spørgsmålet, om det ville være muligt for de europæiske økonomier at nå en højere vækst, hvis euro-samarbejdet ikke eksisterede.

Det er formentlig den mest udbredte holdning blandt økonomer, at den manglende vækst i de europæiske lande særlig skyldes manglende fleksibilitet i de europæiske økonomier, og at midlet må være strukturreformer, der skaber større fleksibilitet på arbejdsmarkedet samt reformer, der øger konkurrencen på produktmarkederne. Dette har også været synspunktet i ECB, der ved flere lejligheder har kritiseret manglen på strukturelle reformer i de europæiske økonomier.⁴ Nogle økonomer og politikere har dog været mere kritiske, idet de har fremhævet, at det vil være muligt at nå en højere økonomisk vækst, hvis der bliver ført en mere ekspansiv økonomisk politik.⁵ I denne sammenhæng har der været peget på erfaringerne fra USA, hvor de pengepolitiske myndigheder har reageret mere aktivt med renteændringer i forhold til konjunkturbevægelserne, end det har været tilfældet i euroområdet, ligesom det også har været fremhævet, at der i USA under konjunkturaftmatningen 2000-2003 blev gennemført en meget ekspansiv finanspolitik (se tabel 3).

Det er spørgsmålet, om euro-samarbejdet indirekte bidrager til målet om en højere produktion ved at tilskynde til strukturreformer. Et synspunkt er, at lande, som ikke længere har mulighed for at påvirke økonomien gennem pengepolitik, vil være mere tilskyndet til at gennemføre strukturreformer for på denne måde at øge produktionen. Modsat kan det dog også argumenteres, at lande med pengepolitisk selvstændighed har en stærkere tilskyndelse til at gennemføre strukturreformer. Dette skyldes, at strukturreformer kan føre til en reduktion i efterspørgslen, hvilket i lande med pengepolitisk selvstændighed kan imødegås gennem en mere ekspansiv pengepolitik.⁶

Det er en kendsgerning, at der gennem de seneste årtier i euro-landene er blevet gennem-

Tabel 2. Produktionsstigningen i udvalgte industrilande¹

	<i>Stigning i BNP 1991-98 (procent)</i>	<i>Stigning i BNP 1998-2005 (procent)</i>
Euro-lande:		
Belgien	12,0	16,8
Danmark ²	20,0	13,6
Finland	24,2	22,2
Frankrig	11,9	15,8
Grækenland	13,2	33,2
Holland	21,4	12,2
Irland	61,6	55,4
Italien	8,2	9,5
Portugal	18,1	11,3
Spanien	17,2	27,0
Tyskland	10,1	9,6
Østrig	15,9	15,7
Gennemsnit ³	15,7	15,8
Standardafv. ⁴	5,5	5,7
Andre lande:		
Australien	34,0	24,7
Canada	24,3	25,1
Norge	33,1	16,3
Schweiz	6,6	11,3
Storbritannien	22,5	19,7
Sverige	15,4	19,7
USA	29,1	21,8
Gennemsnit ⁵	23,6	19,8

1. Tabellen viser den samlede forøgelse af bruttonationalproduktet over perioden 4. kvartal 1991-4. kvartal 1998 samt over perioden 4. kvartal 1998-4. kvartal 2005. Kilde for statistik: OECD National Accounts.
2. Da Danmark har opretholdt en fast valutakurs over for euroen, er Danmark i tabellen opført under euro-lande.
3. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
4. Standardafvigelsen af stigningen i bruttonationalproduktet i de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
5. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande.

ført omfattende reformer både af arbejdsmarkederne og af produktmarkederne.⁷ Det er

imidlertid tvivlsomt, i hvilket omfang euro-samarbejdet har bidraget til disse reformer. Således er omfanget af gennemførte reformer gået ned efter euro-samarbejdets iværksættelse. En nylig undersøgelse gennemført af Duval og Elmeskov (2006) peger i retning af, at der for store økonomier er en større tilbøjelighed til at gennemføre reformer, hvis der er pengepolitisk selvstændighed.

(iii) Udvikling i offentlige budgetter

Det fremgår af tabel 3, at de europæiske lande gennem 1990'erne gennemførte en omfattende konsolidering af de offentlige budgetter, idet der skete en meget kraftig reduktion i underskuddene på de offentlige budgetter. En afgørende drivkraft bag denne konsolidering var landenes ønske om at kvalificere sig til deltagelse i euro-samarbejdet, og man kan derfor sige, at euro-samarbejdet på denne måde har bidraget til at skabe en mere holdbar situation for de offentlige finanser. Det fremgår dog samtidig af tabel 3, at også ikke-euro-landene gennem 1990'erne gennemførte en konsolidering af de offentlige finanser, og at ikke-euro-landenes stramning af de offentlige finanser var lige så omfattende som den konsolidering, der blev gennemført i euro-landene.

Det er målet med stabilitets- og vækstpigten vedtaget i 1997 at fastholde den finanspolitiske disciplin i euro-landene, idet landene som princip skal stile efter balance på de offentlige finanser, ligesom det offentlige budgetunderskud skal holdes under 3 procent af bruttonationalproduktet. Efter pres fra særlig Tyskland og Frankrig blev der i 2005 gennemført en ændring i stabilitets- og vækstpigten, således at der nu er indført mulighed for en række undtagelser. Det er en udbredt opfattelse, at stabilitets- og vækstpigten med disse ændringer i praksis har mistet betydning.⁸ Det kan dog konstateres, at der hidtil ikke har været tendens til, at de offentlige finanser i euro-området er kommet ud af kontrol. Således fremgår det af tabel 3, at der på

Tabel 3. Den konjunkturkorrigerede finanspolitik for udvalgte industrilande¹

	<i>Stigning i netto- budgetoverskud som pct. af BNP 1992-99 (pct.point)</i>	<i>Stigning i netto- budgetoverskud som pct. af BNP 1999-2006 (pct.point)</i>
Euro-lande:		
Belgien	8,3	0,1
Danmark ²	2,7	1,9
Finland	3,0	- 0,3
Frankrig	3,4	- 1,2
Grækenland	9,7	- 1,0
Holland	5,1	- 1,4
Irland	3,4	- 1,8
Italien	8,8	- 2,3
Portugal	2,2	0,6
Spanien	3,8	1,9
Tyskland	1,9	- 0,9
Østrig	- 0,2	2,0
Gennemsnit ³	4,1	0,3
Andre lande:		
Australien	5,5	- 0,8
Canada	8,9	0,3
Norge	4,6	- 0,4
Schweiz	2,3	0,0
Storbritannien	6,0	- 4,2
Sverige	8,4	- 1,2
USA	5,6	- 4,3
Gennemsnit ⁴	5,8	- 1,1

1. Tabellen viser den samlede forøgelse af nettooverskuddet i den konjunkturkorrigerede budgetsaldo (cyclically-adjusted general government balance) opgjort som procent af det potentielle bruttonationalprodukt over perioden 1992-1999 samt over perioden 1999-2006. En positiv ændring angiver en stramning af finanspolitikken, mens en ændring med negativt fortegn angiver en lempelse. Kilde for statistik: OECD Economic Outlook.
2. Da Danmark har opretholdt en fast valutakurs over for euroen, er Danmark i tabellen opført under euro-lande.
3. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
4. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande.

trods af den lave økonomiske vækst som helhed i euro-landene ikke er sket nogen lem-

pelse af den konjunkturkorrigerede finanspolitik, idet den konjunkturkorrigerede budgetsaldo som gennemsnit for euro-landene har ligget stort set konstant siden 1999.

(iv) Integration af vare-og tjenestemarkeder samt af finansielle markeder

Et mål bag euro-samarbejdet har været at øge integrationen af de europæiske markeder for varer og tjenesteydelser. I en omfattende undersøgelse af tidligere valutaunioner nåede Rose (2000) frem til den konklusion, at valutaunioner fører til en meget stor stigning i samhandelen mellem deltagerne i unionen. Der har siden været en omfattende litteratur om spørgsmålet. Det er resultatet i de senere undersøgelser, at effekten ikke er så stor, og i flere undersøgelser stilles der endog spørgsmål ved, om der overhovedet er en virkning.⁹

Det kan konstateres, at der gennem det sidste tiår har været en stor stigning i samhandelen mellem euro-landene, hvilket kunne tyde på, at euro-samarbejdet har haft en betydelig effekt i form af større integration af markederne for varer og tjenester. Der kan dog rejses tvivl, om stigningen i samhandelen virkelig skyldes euro-samarbejdet. For det første ligger stigningen i samhandelen overvejende i årene 1997 og 1998, dvs. før iværksættelsen af euro-samarbejdet. For det andet er det muligt, at der er sket en oppustning af samhandelen bl.a. på grund af reeksport samt svindel med moms.¹⁰

Det kunne tyde på større integration af de europæiske vare-og tjenestemarkeder, hvis der er en tilnærmelse mellem priserne i de enkelte lande. Opgørelser over priser i de europæiske storbyer tyder på, at der gennem 1990'erne er sket en tilnærmelse mellem euro-landene, men at denne konvergens ikke er fortsat efter 1999.¹¹

Det har ligeledes været et mål bag euro-samarbejdet, at der skal skabes et integreret europæisk finansielt marked, hvilket bl.a. kan

skabe grundlag for en mere effektiv kapitalfremskaffelse i erhvervsvirksomheder. Endvidere er det målet med et integreret europæisk finansielt marked at bidrage til lige konkurrencevilkår ved at sørge for ensartethed med hensyn til erhvervsvirksomhedernes finansieringsomkostninger.

Det ser ud til, at målet om et integreret europæisk finansielt marked i stort omfang er blevet nået. Undersøgelser gennemført af ECB tyder således på, at pengemarkederne i euro-landene er blevet næsten fuldstændig integreret.¹² Der er også kun små renteforskelle mellem i øvrigt ens statsobligationer udstedt af forskellige regeringer, og ligeledes synes der at være nået en stor ensartethed i renten på erhvervsobligationer udstedt i euro, således at udsteders hjemland kun spiller en mindre rolle. Derimod har der ikke været tegn på integration af markederne for bankindskud og banklån til små erhvervskunder og privatkunder.

På trods af finansiell integration er målet om ens konkurrencevilkår med hensyn til finansieringsomkostninger ikke blevet nået. I tabel 4 er der en opgørelse over den lange realrente for en række industrilande. Det fremgår, at der i perioden siden euro-samarbejdets iværksættelse har været en større spredning med hensyn til niveauet for realrenten i euro-landene end i den foregående periode, dvs. at der er blevet større forskelle mellem euro-landene med hensyn til finansieringsomkostninger. Den større spredning med hensyn til realrenten i euro-landene skyldes, at den nominelle rente på grund af den finansielle integration ligger på et meget ensartet niveau, mens der er blevet større forskelle mellem landene med hensyn til prisstigningstakt, jfr. tabel 1.

Tabel 4. Realrenten (10-årige statsobligationer) for udvalgte industrilande¹

	<i>Realrente (10-årige stats- obligationer) 1992-1998 (procent)</i>	<i>Realrente (10-årige stats- obligationer) 1999-2006 (procent)</i>
Euro-lande:		
Belgien	4,57	2,45
Danmark ²	5,49	2,33
Finland	6,13	3,02
Frankrig	5,32	3,02
Grækenland	–	1,34
Holland	4,50	1,18
Irland	3,59	0,61
Italien	5,52	1,93
Portugal	4,07	1,39
Spanien	4,60	0,23
Tyskland	4,25	3,67
Østrig	4,32	2,89
Gennemsnit ³	4,97	2,30
Standardafv. ⁴	0,66	1,06
Andre lande:		
Australien	6,45	2,52
Canada	5,79	2,44
Norge ⁵	4,89	3,08
Schweiz	3,25	2,11
Storbritannien	4,67	2,55
Sverige	5,98	3,36
USA	4,71	2,62
Gennemsnit ⁶	5,11	2,67
Standardafv. ⁷	1,07	0,41

1. Tabellen viser den lange realrente vist som et gennemsnit over perioden januar 1991-december 1998 samt over perioden januar 1999-juli 2006. Den lange realrente er opgjort som renten for 10-årige statsobligationer fratrullet stigningen i BNP-deflatoren. Kilde for statistik: Danmarks Nationalbank, OECD National Accounts.
2. Da Danmark har opretholdt en fast valutakurs over for euroen, er Danmark i tabellen opført under euro-lande.
3. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
4. Standardafvigelsen af stigningen i bruttonationalproduktet i de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
5. Den lange realrente er opgjort som renten på 10-årige statsobligationer fratrullet stigningen i forbrugerprisindekset.
6. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande.
7. Standardafvigelsen for de ovenfor viste lande.

4. De politiske konsekvenser

Det har været filosofien i den neofunktionalistiske tilgang til det europæiske samarbejde, at det europæiske samarbejde udvikler sig gennem 'spill-over' effekter, hvor samarbejde på et område øger nødvendigheden af samarbejde på andre områder, således at det europæiske samarbejde gradvist vil blive udstrakt til stadig flere områder. På forhånd kunne det forventes, at iværksættelsen af en fælles pengepolitik i euro-landene ville føre til en udvidelse af det europæiske samarbejde på andre områder.

Forventningen om 'spill-over' effekter fra euro-samarbejdet til andre europæiske samarbejdsområder er delvist blevet indfriet. På det finansielle område er der siden 1999 gennemført en række direktiver. Med fremlæggelsen af en grønbog i juli 2005 om realkredit og en hvidbog i december 2005 om finansielle tjenester har EU-Kommissionen taget initiativ til en række yderligere tiltag, der vil øge den finansielle integration. Der er også blevet iværksat et styrket samarbejde med hensyn til finansielt tilsyn. Med Lissabonstrategien fra 2000 er der indledt et forstærket samarbejde om strukturpolitik, men det er spørgsmålet, hvilken praktisk betydning dette samarbejde har.

Euro-samarbejdet har bidraget til, at der i de nye medlemslande, som blev optaget i EU i maj 2004, er blevet gennemført en mere stabilitetsorienteret politik med reduktion af budgetunderskud og inflation, idet det er målet for de nye medlemsstater at deltage i euro-samarbejdet. Slovenien vil deltage i euro-samarbejde fra 2007, mens der for de andre nye medlemsstater er forskellige mål om deltagelse i 2008-2010, dog har den polske regering endnu ikke fastsat en dato for forventet deltagelse.

Som en negativ konsekvens kan det nævnes, at der gennem de seneste år har været protektionistiske tendenser i EU-landene. Specielt

den franske regering har vendt sig mod udenlandske overtagelser af franske virksomheder. Det er spørgsmålet, om denne – endnu kun spirende – tendens kan have sammenhæng med euroen. Hvis et land ikke har mulighed for at påvirke økonomien gennem penge-og valutapolitik, kan et alternativ være en politik med støtte til nationale virksomheder.

Det er spørgsmålet, om euro-samarbejdet generelt har haft en positiv indflydelse på den videre udvikling af det europæiske samarbejde. Det fremgår af en undersøgelse foretaget af Eurobarometer i oktober 2005, at der i flere lande (Grækenland, Tyskland og Holland) fortsat er et flertal mod euroen. I euro-området som helhed har 38 pct. af de spurgte en negativ indstilling til euroen, mens 51 pct. synes, at euroen har været en fordel.¹³ Det er et udbredt synspunkt, at utilfredshed med euroen var en medvirkende årsag til særlig udfaldet af den hollandske folkeafstemning i juni 2005, hvor vælgerne stemte nej til den europæiske forfatningstraktat.

Politikerne fra euro-landene har formentlig bidraget til den negative stemning ved hyppigt at kritisere ECB for at føre en for restriktiv pengepolitik samt ved også at kritisere stabilitets- og vækstpakten. Mest opsigtsvækkende var det, da formanden for EU-Kommissionen, Romano Prodi, i oktober 2002 betegnede stabilitets- og vækstpakten som ”dum”. Ved mange andre lejligheder har der været skarp kritik af ECB for at sætte renten for højt. Da ECB i december 2005 indledte en politik med renteforhøjelser, vakte det således skarp kritik fra en række af finansministrene i euro-landene. Formentlig er kritikken af ECB et fænomen, der vil fortsætte også i de kommende år. De valgte politikere har oplagte fordele ved at kritisere de europæiske institutioner, dels fordi de herved viser handlekraft i form af den fremførte kritik, dels fordi de herved over for vælgerne på en synlig måde kan fralægge sig ansvaret for dår-

lige økonomiske resultater. Det er på denne baggrund spørgsmålet, om euro-samarbejdet vil bidrage positivt til en videre udbygning af det europæiske samarbejde.

5. Er euro-samarbejdet holdbart?

Gennem de seneste år har der fra flere sider været stillet spørgsmål ved, om euro-samarbejdet er holdbart. Det har været fremhævet, at der siden 1999 har været tale om meget store forskelle med hensyn til prisudviklingen samt med hensyn til udviklingen i konkurrencestilling i euro-landene. Det fremgår således af tabel 5, at arbejdsomkostningerne per produceret vareenhed i Italien, Spanien og Grækenland er vokset med henholdsvis 20,9 pct., 13,7 pct. og 13,2 pct. i forhold til landenes samhandelspartnere, når der tages højde for valutakursændringer. Dette skal ses i sammenhæng med et fald i Tysklands relative enhedsarbejdsomkostninger på 12,3 pct. i forhold til landets samhandelspartnere. Det fremgår således, at særlig Italien, Grækenland og Spanien siden euro-samarbejdets start har oplevet en stor forringelse af konkurrencestillingen, mens særlig Tyskland har haft en stor forbedring. Forskellene med hensyn til udviklingen i landenes konkurrencestilling har været lige så store i perioden siden 1999 som i den foregående periode syvårsperiode 1991-98, hvor der var valutakursfleksibilitet.

I flere af de lande, som har oplevet en forringelse af konkurrencestillingen, har produktionen siden 1999 været holdt oppe af en stor stigning i det private forbrug, hvilket igen skyldes store stigninger i priserne på ejerboliger. Således har der særlig i Spanien, men også i Italien, været tale om store stigninger i priserne på ejerboliger.

Det har medvirket til stigningen i priserne på ejerboliger i Spanien og Italien, at realrenten i begge lande på grund af den højere inflation har været lav, jfr. tabel 4. Problemerne omkring den forskelligartede prisudvikling i

euro-landene kan herved ses som en bekræftelse af den kritik, som Margaret Thatchers økonomiske rådgiver, Alan Walters, i 1980'erne fremførte mod en valutaunion. Walters argumenterede, at en forskellig prisudvikling for landene i en valutaunion vil føre til forskellige realrenter, hvilket igen ville have en selvforstærkende effekt på den økonomiske udvikling.¹⁴ Lande med kraftig økonomisk vækst og høj inflation vil således opleve en lav realrente, hvilket yderligere vil bidrage til højkonjunktur i disse lande.

Det følger af teorien om optimale valutaområder, at lande kun bør indgå i en valutaunion med fælles pengepolitik, hvis landene har ens økonomiske strukturer. Forskellene mellem euro-landene med hensyn til pris- og lønudvikling samt med hensyn til prisudviklingen på ejerboliger kan ses som et udtryk for, at euro-området ikke udgør et optimalt valutaområde.

Spørgsmålet er, hvad der vil ske, hvis det kommer til et stort fald i ejerboligpriserne. Det er vurderingen bl.a. i ECB, at der i flere af euro-landene er en betydelig overvurdering af priseniveauet for ejerboliger. Resultatet af et fald i ejerboligpriserne vil blive en stor stigning i ledigheden i bl.a. Italien og Spanien. Vil en sådan stigning i ledigheden være politisk acceptabel? Eller vil der blive et stort politisk pres i de pågældende lande for at øge beskæftigelsen ved at forlade euro-samarbejdet og gennemføre en stor depreciering? Det har tidligere vist sig, at valutakriser ofte har fundet sted i forbindelse med en stigning i ledigheden. Der har også været flere eksempler på lande, som har opløst en valutaunion, f.eks. var dette tilfældet for Storbritannien og Irland i marts 1979, hvor det irske punt efter gennem mange år at have haft samme værdi som det britiske pund fik sin egen kurs.

Tabel 5. Konkurrencestillingen i udvalgte industrilande¹

	<i>Stigning i relative arbejdsomk. per produceret enhed 1991-98 (procent)</i>	<i>Stigning i relative arbejdsomk. per produceret enhed 1998-2006 (procent)</i>
Euro-lande:		
Belgien	- 1,7	4,1
Danmark ²	9,3	3,8
Finland	- 14,6	- 6,2
Frankrig	- 5,1	- 5,8
Grækenland	13,0	13,2
Holland	6,9	6,4
Irland	- 4,7	5,7
Italien	- 13,4	20,9
Portugal	6,6	5,4
Spanien	- 7,9	13,7
Tyskland	14,4	- 12,3
Østrig	- 13,1	- 5,0
Gennemsnit ³	- 2,8	2,2
Standardafv. ⁴	10,8	10,6
Andre lande:		
Australien	- 17,6	24,6
Canada	- 18,6	16,8
Norge	11,5	39,0
Schweiz	22,8	10,9
Storbritannien	14,8	7,3
Sverige	- 16,0	- 5,9
USA	2,4	- 0,8
Gennemsnit ⁵	- 0,1	13,1

1. Tabellen viser ændringen i landes konkurrencestilling opgjort ved landets enhedsarbejdsomkostninger opgjort i forhold til landets samhandelspartnere og justeret for valutakursændringer (relative normalized unit labour costs) opgjort over perioden 4. kvartal 1991-4. kvartal 1998 samt over perioden 4. kvartal 1998-2. kvartal 2006. Kilde for statistik: IMF Financial Statistics.
2. Da Danmark har opretholdt en fast valutakurs over for euroen, er Danmark i tabellen opført under euro-lande.
3. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.

4. Standardafvigelsen af stigningen i bruttonationalproduktet i de ovenfor viste lande med undtagelse af Grækenland, Irland og Portugal.
5. Gennemsnittet af de ovenfor viste lande.

6. Sammenfatning og konklusion

Har euro-samarbejdet været en succes? Der kan peges på en række områder, hvor euro-samarbejdet klart har været en succes, således med hensyn til den praktiske gennemførelse af pengepolitikken samt med hensyn til at øge den finansielle integration. Selv om inflationen konstant har ligget over ECBs officielle mål, er det også lykkedes inden for euro-området at skabe stabilitet omkring prisudviklingen. Det største problem for euro-samarbejdet har været, at der i medlemslandene har været en meget forskellig pris- og lønudvikling, hvilket har skabt store forskelle med hensyn til landenes konkurrencestilling. Dette kan gennem de kommende år give problemer, særlig hvis der bliver et fald i priserne på ejerboliger. Den endelige vurdering af euro-samarbejdet må derfor afvente den fremtidige økonomiske udvikling.

Noter

1. For at lette fremstillingen tales der i artiklen om, at pengepolitikken besluttes af Den Europæiske Centralbank (ECB), hvilket er i overensstemmelse med den almindelige sprogbrug. Dette er imidlertid ikke formelt korrekt. Med virkning fra 1999 blev kompetencen med hensyn til pengepolitik overtaget af Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB), der består af Den Europæiske Centralbank (ECB) samt af de nationale centralbanker, der deltager i euro-samarbejdet.
2. Se Bartolini og Prati (2003).
3. Se vurderingerne i Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (1990).
4. Se f.eks. tale holdt den 5. maj 2006 af Jean-Claude Trichet, præsident for ECB, til Frankfurt Chamber of Industry and Commerce.
5. I Tyskland har der været en omfattende diskussion om spørgsmålet. Synspunktet om en mere ekspansiv økonomisk politik har bl.a. været fremført af Peter Bofinger, der er medlem af Sachverständigenrat (svarende til Det Økonomiske Råd i Danmark).
6. For en diskussion, se Duval og Elmeskov (2006).

7. Se Blanchard (2004) samt Duval og Elmeskov (2006).
8. Se f.eks. Feldstein (2005).
9. En oversigt over litteraturen findes i Baldwin (2006).
10. Se Baldwin (2006).
11. Se Engel og Rogers (2004).
12. Se European Central Bank (2005). En diskussion findes også Codogno, Favero og Missale (2003).
13. Se Eurobarometer (2005).
14. Se Walters (1990).

Litteratur

- Baldwin, R. (2006). The Euro's Trade Effects. *European Central Bank*, Working Paper Series, No. 594.
- Bartolini, L. og A. Prati (2003). The Execution of Monetary Policy: A Tale of Two Central Banks. *Economic Policy*, 37 (October), 435-467.
- Blanchard, O. (2004). The Economic Future of Europe. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 3-26.
- Codogno, L., C. Favero og A. Missale (2003). Yield Spreads on EMU Government Bonds. *Economic Policy*, 37 (October), 503-532.
- Duval, R. og J. Elmeskov (2006). The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. *European Central Bank*, Working Paper Series, No. 596.
- Engel, C. og J. H. Rogers (2004). European Product Market Integration after the Euro. *Economic Policy*, 19, 347-384.
- Eurobarometer (2005). *The euro, 4 years after the introduction of banknotes and coins*.
- European Central Bank (2005). *Indicators of Financial Integration in the Euro Area*.
- Feldstein, M. (2005). The Euro and the Stability Pact. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 11249.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (1990). One Market, One Money – An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. *European Economy*, No. 44 (October).
- Rose, A. K. (2000). One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade. *Economic Policy*, 15, 7-45.
- Walters, A. (1990). *Sterling in Danger*. London: Fontana.

Mønstret i demokratiets udbredelse i verden

Af Martin Paldam, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet¹

For nogle lande er der ingen tvivl om styreform. Fx har Danmark demokrati og Nordkorea diktatur. De fleste lande har det dog som Rusland – de har både demokratiske og diktatoriske træk. Det har medført 3-4 forsøg på at lave et *demokrati indeks* – herfra **D-tal** – der angiver, hvor lande befinder sig på en sammenlignelig D-skala. Dette essay diskuterer resultaterne af en analyse af de to vigtigste D-tal, der er beregnet for næsten alle lande, jf henvisningerne. Tallene har en betydelig målefejl, og de indeholder mange historiske tilfældigheder; men når man anvender statistiske metoder, findes et mønster i tallene, der *ikke* kan være tilfældigt. Formålet med artiklen er at se på dette mønster. Det kræver, at mange, mange forbehold og interessante digressioner har måttet udelades.

Det vigtigste er, at demokrati er en funktion af indkomsten: Fattigdom er den værste barriere for demokratiet. Desuden finder man to andre barrierer: Socialisme og Islam. Heldigvis er socialismen på retur, men til gengæld vokser gabet mellem de muslimske landes og resten af verdens D-tal. *Det muslimske gab* er nu så stort, at det er blevet et kriseskabende element i international politik. Det er derfor vigtigt at studere dets dynamik. Før vi diskuterer disse resultater, er der brug for et indblik i, hvordan D-tallene laves.

1. G- og P-indekset

De to vigtigste D-tal er *Gastil* og *Polity* indekset – kort G- og P-indekset. Tabel 1 viser, hvorfra de kommer, hvor mange lande og år de dækker, og hvilke skalaer de benytter. P-indeksets styrke er, at det dækker hele det

Tabel 1. Oversigt over de to store D-tal

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Index	Organisation	Lande	Periode dækket	Skala ^(c)	Dækket i	Omskalering
navn			Start Slut	Min Max	Papirer ^(d)	mellem index ^(e)
G: Gastil	Freedom House	171	1972 2005	7 1	(1), (3), (4)	$P = (40 - 10G) / 3$
P: Polity	CIDCM ^(a)	166	1900 ^(b) 2005	-10 10	(2)	$G = 4 - 0,3P$

Noter: (a) Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland. (b) 15 lande har tal tilbage til 1800. (c) Min er fuldt diktatur, medens Max er fuldt demokrati. (d) Se literaturliste. (e) Formlerne for omskalering er rigtige i endepunkterne, men tegnes de to datasæt op imod hinanden, er P-indekset mere optimistisk undervejs mellem endepunkterne.

20^{de} århundrede. G-indekset er det mest vel-dokumenterede, men dækker kun årene fra 1972. De to konkurrerende indeks laves af organisationer, der hæger om deres politiske uafhængighed – for dét, de vurderer, er *ikke*, hvad der står i forfatningen, men hvad der gælder i praksis. Stalins styre i Sovjetunionen er således ikke angivet som et perfekt demokrati, som forfatningen viste, men som et hårdt diktatur i P-indekset.

G-indekset laves af en NGO, der hedder Freedom House. Den foretager en omfattende indsamling af primære data, der omfatter alt, hvad der kræves af et demokrati: Er der en opstillingsret for alle politiske partier efter klare og retfærdige regler? Er valgene frie og afstemningen hemmelig? Er der presse og forsamlingsfrihed? osv. Alle de primære data offentliggøres i organisationens Årbog og på nettet.² Oplysningerne sammenfattes så til et indeks med en skala fra 1 for fuldt demokrati til 7 for fuldt diktatur.

P-indekset laves af en gruppe på 4-5 forskere på University of Maryland. Det offentliggøres også på nettet, og her kan man også downloade en manual, der gør rede for, hvordan tallene er beregnet.³ Her går skalaen fra -10 for fuldt diktatur til 10 for fuldt demokrati.

De to D-skalaer vender omvendt og har forskellig afstand mellem pointene: Får et land et G-point mere, falder demokratiet med $16\frac{2}{3}\%$ af skalaen, men får det et P-point mere, stiger demokratiet med 5% af skalaen. Det er forvirrende, men for ikke at skabe yderligere forvirring, bruges de oprindelige skalaer. Alle tabeller og figurer gør dog opmærksom på, om der anvendes P- eller G-skalering.

De to D-tal er to uafhængige mål for det samme. Det er vigtigt, at de har næsten det samme gennemsnitsforløb jf figur 1. De årlige tal har en korrelation på $-0,90 \pm 0,2$.⁴ De sammenhænge, vi har udledt fra de to indeks, er

også næsten ens. Der er dog en vis uenighed om nogle landes placering: P-indekset er fx betydeligt mere positiv over for Iran, Tyrkiet og Rusland end G-indekset. Det kan ikke undre, at det unikke teokratiske system i Iran vurderes forskelligt; men forskellen på Tyrkiet og Rusland er overraskende.

Ser man således på de sidste 10 år, er begge de to index enige om, at Australien, Canada, Cypern (G), Danmark, Holland, Irland, Finland, New Zealand, Norge, Portugal, Schweiz, Sverige, USA og Østrig har fuldt demokrati. De er også næsten enige om de næste 10 lande.⁵ Ligeledes er der en betydelig enighed om de 10 mindst demokratiske lande: Regner man det ud fra den gennemsnitlige rækkefølge, er de ti mindst demokratiske lande: Sudan, Qatar, Myanmar, Libyen, Cuba, Usbekistan, Syrien, Irak, Nordkorea og – som verdens mindst demokratiske land – Saudi Arabien.⁶

Alle fulde demokratier er rige vestlige lande. De nyrige asiatiske lande er på vej op på listen, men først efter at de er blevet rige. De er i den demokratiske *konsolideringsfase*. Omvendt finder man på top tyve listen over de mindst demokratiske lande de sidste kommunistiske lande og en del muslimske lande, hvoraf ikke mindre end ni er arabiske. Det er også karakteristisk, at landene på den mindst pæne liste enten er fattige eller har en rigdom, der alene skyldes ressourcer (olie).

Demokratiets idé går tilbage til oldtidens Grækenland; men dets moderne form er udviklet i Vesten i det 19^{de} århundrede. Det fandt først den form, vi kender, i årene omkring Første Verdenskrig. Det har så bredt sig ud over verden siden Anden Verdenskrig. De vestlige lande har derfor haft et historisk forspring. Nogle siger, at demokrati repræsenterer en særlig vestlig »værdi«, og at der findes andre politiske systemer, med andre slags demokrati. Dette synspunkt anser jeg for meningsløst. Der er andre idealer i verden end

demokrati, fx guds frygt, fædrelandskærlighed, en høj levestandard, lighed, trofasthed over for regeringspartiet og dets ideologi osv, men disse andre værdier er *ikke* demokrati.

2. Hele det 20^{de} århundrede

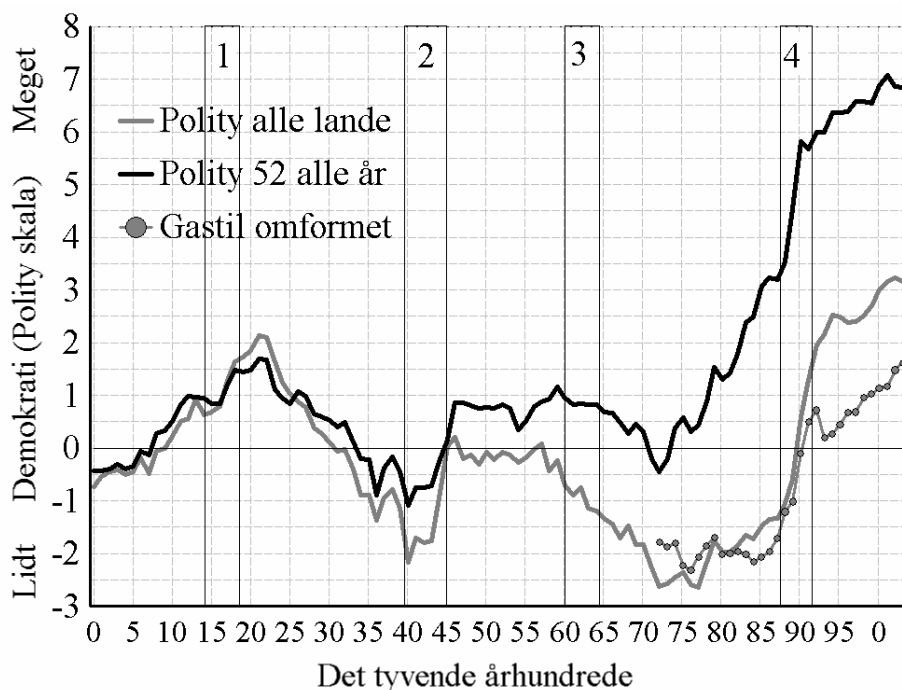
Figur 1 viser, hvordan de to index forløber. Kurverne er gennemsnit, hvor Kina har den samme vægt som Estland. P-indekset dækker 52 lande (den sorte kurve), for (næsten) alle år, men da flere og flere kolonier bliver selvstændige, vokser antallet til 166 (den grå kurve). G-indekset er næsten helt uden huller for 171 lande fra 1972 til 2005 (kurven med runde markører) – der er desuden spredte tal for en snes (typisk små) lande, som ikke er medtaget. På figuren er G-indekset omformet til P-skala, med formlen fra kolonne (7) i tabel 1.

De 52 lande, P-indekset har med alle årene, er domineret af vestlande, der har været rige længe (18), samt østeuropæiske (5) og latin-amerikanske (18) lande, medens der kun er få muslimske (4) og afrikanske lande (2) med.

De vigtigste politiske begivenheder i det 20^{de} århundrede er aftegnet som de fire høje tynde kasser: (1) og (2) er de to verdenskrige, der begge gav et knæk i kurverne. Hele mellemkrigsperioden havde faldende P-tal. Der er stor forskel på næsten alle områder mellem 1920^{ne} og 30^{ne} (se Paldam *et al*, 2006); men det viser sig ikke som et knæk i disse tal. Skiftet imod autoritære styreform i mellemkrigsårene skyldtes tydeligvis ikke krisen i 1930^{ne}.

Figur 1. Udviklingen fra år 1900 til 2004 for verden

P-skala: Når kurverne går opad, bliver der mere demokrati



Kasserne (3) og (4) er de sidste to af tre store selvstændighedsbølger: **Bølge 1** 1800-20, hvor de spanske og portugisiske imperier i Latinamerika blev slået, er uden for den analyserede periode. (3) er **bølge 2**, 1960-64, hvor de franske og engelske imperier i Asien og Afrika blev opgivet, og endelig er (4) **bølge 3** de 5 år omkring 1990, hvor det sidste store imperium – det russiske – pludselig kollapsede.⁷

Bemærk at bølge 2 ikke førte til mere demokrati, da de nye lande startede med mindre demokrati end de gamle og derfor vejede de gennemsnittet ned. De nye lande startede ganske vist typisk med et højt D-tal – især de tidligere engelske kolonier – men det varede sjældent ret længe, jf. afsnit 8. Først i 1970^{ne}

3. Fire teorier: Den demokratiske transition og konsolidering, samt socialisme og kultur som barrierer. Modkausalitet

Der er fremsat mange teorier til at forklare udbredelsen af demokratiet. Vi skal koncentrere os om de fire, som nævnes i overskriften.⁸ To af de teorier, vi ser på, drejer sig om to processer, der begge kaldes *transitioner*, se tabel 2. De bevirker begge en ændring imod mere demokrati.

Den store transition er den grundlæggende udviklingsproces, hvor et land går fra at være et fattigt land med en lille produktion til at blive et rigt land med en stor produktion. Det tager typisk 200 år. Processen indebærer en dybtgående ændring af alt i samfundet. Et moderne højt produktivt samfund kræver så-

Tabel 2. De to transitioner

Store transition	bnp stiger 40 gange	Transitionsprocessen:
Fra lavindkomstland Via MIK-land Til højindkomstland	Grænse ca. Indien Grænse ca. Tjekkiet	Samfundet omstilles fra en lille produktion til en stor, dvs. uddannelse, urbanisering, erhvervsstruktur, familiemønster, osv. ændres radikalt
Lille transition	Socialismegrad ned fra (langt) over 50% til (langt) under	
Fra socialisme	Socialismegrad over 50%. I kommunistiske lande 75-95%	
Til kapitalisme	Socialismegrad under 50%. I vestlige lande 15-25%	

Note: MIK er en forkortelse af mellemindkomst. Socialismegraden: Den andel af BNP, der produceres af kollektivt ejet realkapital.

vendte skuden imidlertid stævnen stejlt opad. Siden er der år for år blevet mere demokrati. Bølge 3 gav desuden demokratiet et yderligere skub opad.

Man kan altså læse en hel del ud af de kurver, der er tegnet på figur 1, sådan at forstå, at mange af de teorier, som er i omløb, enten be- eller afkræftes. Når man så giver sig til at regne på disse tal, viser der sig en hel del mere.

ledes en omfattende uddannelse af befolkningen og opbygningen af et stort kapitalapparat. Den store transition ændrer folks opfattelse af religion, deres familiemønster, korruptionen og kriminalitet falder kraftigt, osv.

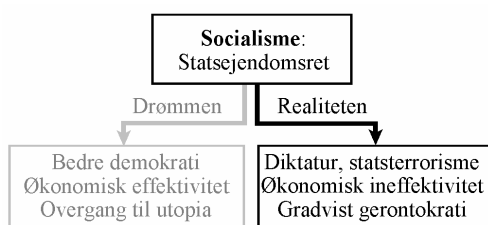
Den store transition medfører desuden en *demokratisk transition*. Næsten alle højindkomstlande, og næsten ingen lavindkomstlande, er demokratier. Det vil sige, at fattigdom er en barriere for demokratiet.⁹ Betegnelsen »den demokratiske transition« place- rer denne mekanisme som en del af en hel række lignende transitioner: Transitionen til

ærlighed, lav kriminalitet, høj social kapital.¹⁰

Lande kan blive rige uden at gennemløbe transitionsprocessen, hvis der findes en *resource* i landet, som giver en *rente*,¹¹ der er tilstrækkelig stor. Det bedste eksempel er her olie, der udvindes af få eksperter med en helt igennem international teknologi, og som derfor i alt overvejende grad påvirker landet gennem den pengestrøm, der tilflyder statskassen. Der er også enkelte smålande, der er blevet rige af transfereringer fra andre lande (fx Grønland).

Den lille transition: Vi har ikke tal for, hvor socialistiske alverdens lande er, men vi ved, at der findes 33 lande i dag, der før 1989 var en del af en gruppe på 15 lande (incl. to opløste konføderationer USSR og Jugoslavien), der blev regeret af kommunistiske regeringer. De var alle *meget* socialistiske; men deres socialisme viste sig at være langt fra den socialistiske drøm, jf. figur 2. I dag er kun 3-5 af disse lande socialistiske.¹² De resterende 28-30 lande har i forskellig grad gennemført den lille transition fra socialistisk planøkonomi til kapitalistisk markedsøkonomi.

**Figur 2. Socialismens tragedie:
Kløften mellem drøm og realiteter**



Perioden fra begyndelsen af 1980'erne og ca. 20 år frem så ikke blot den lille transition, men der var også i resten af verden en bølge af liberaliseringer, hvor de fleste lande gennemførte privatiseringer af statsindustrier, se Parker og Saal (2003) og Köthenbürger *et al*

(2006). Socialismen i verden er blevet reduceret ganske meget siden 1980.

Hvad angår den lille transition, er vores teori den simple, at *socialisme medfører diktatur*. Forklaringen går tilbage til Hayek og Schumpeter, m.fl. Vi har kun testet denne teori systematisk, for så vidt angår de kommunistiske lande, men den holder formentlig mere generelt: Både den afrikanske og den arabiske socialisme har ført til diktaturer, der skiller sig ufordelagtigt ud også i de nævnte regioner.

Det betyder, at den lille transition var et historisk eksperiment, der omfattede et systemskifte i 28 lande, som indebar et nyvalg af politisk system. Det er forskelligt, hvem der traf dette valg i praksis, men der var typisk et vist folkeligt pres, og der opstod 28 nye politiske systemer. Her er det interessant at se, hvordan de er blevet.

Den tredje teori siger, at demokrati er en proces, der kræver *tid at konsolidere*. Ét er at indføre demokrati, men før samfundet bliver demokratisk, går der en rum tid. I Danmark gik der fra 1849 til 1920. Under konsolideringen opbygges en fælles tillid til, at alle respekterer de demokratiske spilleregler¹³ og politiske partier, som folk kender og identificerer sig med. Denne teori betyder, at et skift mod et bedre D-tal indebærer en senere fortsat forbedring. Da den spanske konge (gen) indførte demokratiet efter Francos død i 1975, blev det fortsat bedre i de næste 16 år. Det er først nu, at det spanske demokrati for alvor er blevet konsolideret.

Den sidste teori er kulturteorien, efter hvilken demokrati har en kulturel basis. Dvs. at nogle kulturer er lettere at forene med demokrati end andre. Der er mange kulturer, og der har været fremsat mange kulturteorier. Men som vi skal se, er det lettere at lave skønlitteratur om den slags teori end at underbygge den med beviser, der er baseret på en systematisk gennemgang af data. Der er

altid anekdoter, der peger både den ene og den modsatte vej.

(1) Velkendt er således teorien om, at demokrati bygger på særlige vestlige værdier. Den behandler vi som det bedste eksempel på konsolidering. Vesten blev rig først, og demokrati opstod i Vesten. Dvs at Vesten havde en fordel på mindst 100 år, og det har medført, at Vestens demokratiske institutioner er blevet meget velkonsoliderede.

Frankrig har betydet meget for demokratiets udvikling, men udviklingen af demokrati i det øvrige Latineuropa er kommet noget senere end i Nordeuropa. Nogen har tilskrevet dette til en »latinsk« forkærlighed for det ekstreme. Vi bemærker, at også den økonomiske udvikling kom til Latineuropa med en betydelig forsinkelse.

(2) Nært beslægtet med teorien om den sene latineuropæiske indhentning er opfattelsen af Latinamerika som et halveuropæisk område, med en tradition for populistiske halvmilitære regimer, som i dag Venezuela. Der var da også en lang periode fra 1930^{ne} til midt i 1980^{ne}, hvor Latinamerika fulgte en pakke af økonomiske politikker – kaldet *Strukturalismen* – der isolerede de enkelte lande fra verdensmarkedet og fra hinanden. Det var i den periode verdensdelen sakkede agterud økonomisk, og den er præget af store inflationer, populisme og mange militærdiktaturer. Her var der mange teorier om, at når det gik så dårligt, skyldtes det den særlige latinamerikanske kultur.

(3) Der er også en teori om, at der er særlige *asiatiske værdier*. Efter denne teori skulle folk i Østasien have mindre forkærlighed for demokrati end vesterlændinge, men til gengæld foretrække politisk stabilitet og økonomisk vækst. Teorien havde en vis blomstring i 1990^{erne}, og er blevet fremlagt af adskillige asiatiske statsmænd, især Lee Kuan Yew.¹⁴

(4) Man hører af og til en teori om afrikanske værdier, efter hvilken afrikanere kan lide deres *stærke mænd*. Denne teori fandtes også om de slaviske folk – fx er den fremsat med stor poetisk kraft af F.M. Dostojevskij.

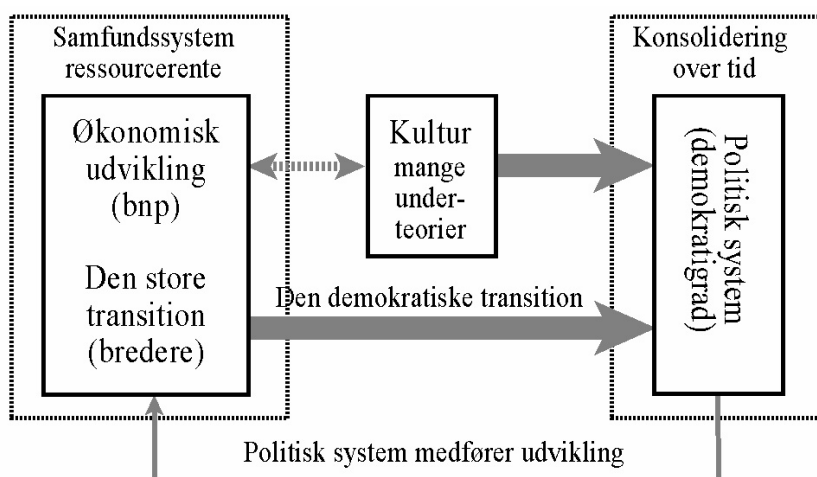
(5) Der er endelig et helt sæt af teorier, der hævder, at den muslimske kultur er svær at kombinere med demokrati. Dem skal vi vende tilbage til.

Kulturteorier opstår, fordi man observerer, at områder med en særlig kultur har særligt høje eller lave D-tal. Heraf slutter man, at det ene forklarer det andet, og da kulturer er gamle, må kausaliteten gå fra kultur til D-tal. Men fordi man observerer en sammenhæng på ét tidspunkt, er det ingenlunde sikkert, at den er *permanent*.

Man kan nemlig tale om kulturelle *klubber*, hvor landenes institutioner smitter af, sådan at alle landene i klubben bevæger sig nogenlunde i takt med hinanden.¹⁵ Ideen om kulturer som klubber betyder, at lande i klubben påvirker hinanden indbyrdes, men ikke vil/kan lære af lande uden for klubben. Den kan også betegnes som en naboeffekt, men pointen er, at »naboer« er de lande, der følger sig beslægtet: USAs naboer er Canada, UK og Australien mere end Mexico og Guatemala. Marokkos naboer er Algeriet, Tunesien og Egypten mere end Spanien og Portugal, osv.

Figur 3 giver en oversigt over de fire mekanismer. Der er tegnet en pil ud over de, der allerede er diskuteret. Det er pilen for den omvendte kausalitet, der går fra D-tallet til den økonomiske udvikling. Der findes vidt forskellige hypoteser om denne sammenhæng: Nogle påstår, at demokrati er fordelagtigt for den økonomiske udvikling. Det giver åbenhed, forudsigelighed og retssikkerhed, som er så vigtig for investeringslysten. Andre tror, at sammenhængen har det modsatte fortegn: Lande kan have institutioner, der på en gang er populære og udviklingsfjendske. Her er

Figur 3. Hovedsammenhængen i det store mønster



det så nødvendigt med en hård hånd – en Atatürk eller en Pinochet – for at få ændringer igennem. Dette arguments problem er, at mange herskere har brugt deres hårde hænder til at lave økonomiske ulykker.

Der er skrevet ikke mindre end 90 artikler, der har forsøgt at finde en sammenhæng fra D-tallet til den økonomiske vækst. Resultatet er ikke ret klart, så vi skal ikke gøre meget ud af den omvendte kausalitet.

Tabel 3. Det formelle apparat, der er anvendt

$D_{it}^T = a + bD_{it-1} + cy_{it-1} + d_1K_{1i} + d_2K_{2i} + \dots + e_1Kom_i + e_2Oil$		Estimeret regressionsligning
Navn	Definition	Karakter af variabel
i	Landeindeks	Heltal, hver land har et nummer
t	Tidsindeks, det år hvor T begynder	Årstal
$t-1$	Startværdi, året før T begynder	Årstal
T	Gennemsnit for variabel for T år	Heltal, typisk 16 til 32 i analyserne
D_{it}^T	Demokrati indeks for land i	gennemsnit for de T år der begynder i t
D_{it-1}	Startværdi for demokrati indeks	G- eller P-indeks for år $t-1$
y_{it-1}	Logaritmen (naturlig) til bnp, dvs BNP, pr indbygger	Tal i PPP-\$, fra Maddison (2003)
K_{1i}	Kultur 1 er dominerende i landet	Binær: 1 hvis ja, ellers 0
K_{2i}	Anden kultur – der er prøvet 5	Binær: 1 hvis ja, ellers 0
Kom_i	Regeret af kommunistisk parti	Binær: 1 hvis ja, ellers 0
Oil_i	Eksport domineret af olie	Binær: 1 hvis ja, ellers 0
$a, b, \dots e$	Koefficienter, der beregnes	

4. Analyseteknik – en kort introduktion

Dette essay er ikke skrevet for at forklare det tekniske, men de læsere, der interesserer sig for teknik, kan studere tabel 3. Den anførte ligning er estimeret for forskellige T 'er, med og uden tilpasningsledet, bD_{it-1} , med forskellige kombinationer af de forklarende variable, for både G- og P-indekset, for forskellige tidsperioder, osv. Ud over egne estimater henviser mine artikler også til en del studier på området foretaget af andre.

Analysen skal håndtere to problemer: Det ene er at holde styr på samtlige mulige effekter. Det gøres ved hjælp af multipel regressionsanalyse. Det andet er at holde styr på tidsdimensionen. Det gøres bl.a. ved at indbygge tilpasningsmekanismer i modellerne, jf næste afsnit. Desuden er der lavet en korrektion for modkausalitet, dvs effekten af den nederste pil på figur 3. For at reducere denne effekt, er der brugt startværdien for indkomsten i ligningen. Fordi tilpasningerne er langsomme, kan der stadig være lidt modkausalitet tilbage, men det er der også korrigeret for.¹⁶

Der er to vigtige pointer, som er indbygget som »tekniske detaljer«. Indkomsten er logaritmisk, og der er en tilpasningsmekanisme.

(1) Indkomsten er logaritmen til bnp, dvs BNP pr indbygger (PPP). Det betyder, at det ikke er den absolutte indkomst i kroner og ører, der er afgørende, men den *relative* indkomst, dvs den procentuelle forskel. A-land har et bnp på \$ 1000. Lad os sige, at vores beregninger viser, at A-lands P-indeks går op med 1,5 P-point, hvis bnp stiger med \$ 500. De \$ 500 udgør 50% af det gamle bnp. B-land har et bnp på \$ 5000. En absolut model ville nu sige, at B-lands P-indeks ville stige med 1,5 point, hvis bnp steg med \$ 500. Vores relative model siger, at for at øge P-indekset med 1,5 point skal B-lands bnp øges med 50%. Det er \$ 2500. Det er data, der har valgt, at det er de *relative* forskelle, der tæller, ikke de absolutte forskelle – i hvert tilfælde indtil en grænse.¹⁷

(2) Der er indbygget en tilpasning af D-tallet til indkomsten, ved at ledest, bD_{it-1} er medtaget i ligningen. Bemærk det lille -1 i fodtegnet, som betyder, at det er D-tallet for året før perioden T . For $T = 20$ bliver b på ca 0,6. Dvs at ændrer indkomsten sig med $y\%$, så har D-tallet taget højde for 60% af denne indkomstændring i løbet af de 20 år.¹⁸ Den fulde tilpasning tager derfor 60-80 år. Det ses tydeligt i D-tallene for de asiatiske tigerøkonomier, hvor indkomsten voksede ekstremt stærkt. Her er der først efterhånden ved at være demokrati.

De anvendte modeller kan naturligvis ikke forklare *hele* den variation, der er i data. Økonomer bruger et mål, der kaldes R^2 for forklaringsgraden.¹⁹ Modellen i tabellen opnår R^2 på mellem 0,6 og 0,8 i de forskellige perioder og varianter, så den har en betydelig forklaringskraft, men der er en del, den ikke forklarer. Politik indeholder meget, som er uforudsigeligt. Fx blev demokratiets (gen) indførelse i Spanien forsinket en del, fordi general Franco havde et usædvanligt godt helbred, osv.

5. Størrelser af effekterne

Tabel 3 opregner 10 mulige forklarende variable, og vi har prøvet i alt 15. De fleste viser sig ikke at have nogen forklaringskraft. De giver ofte en vis forklaring, hvis de er alene i ligningen, men de overskygges af andre variable: De mangler robusthed og statistisk signifikans.

Et eksempel er variabelen for Afrika. Afrikanske lande er mindre demokratiske end andre; men hvis man har både variabelen *Afrika* og *indkomst* inde samtidig, dominerer *indkomst*, medens *Afrika* falder ud. Det betyder, at afrikanske lande er udemokratiske, fordi de er fattige, ikke fordi de har en afrikansk kultur.

De vestlige lande er kun mere demokratiske, fordi de er rige og har været det længe. Latin-amerikanske og orientalske lande er enten mindre rige, eller også er de blevet rige for

nyligt, så demokratiet er ikke fuldt konsolideret. Japan er dog næsten efterhånden blevet lige så demokratisk som fx England. Sydkorea, der er lige så rigt som Spanien, men er blevet det for nyligt, er allerede næsten lige så demokratisk.

set er kultureffekten størst, men i beregningerne for P-indekset er olieeffekten størst. Der er dog typisk en signifikant effekt for begge variable. Desværre er det ikke muligt at få nok lande med observationer for begge de to variable, til at beregningerne kan laves før 1960.

Tabel 4. Sammenligninger af de beregnede effekter

Tidshorisont	P-skala point		G-skala point			
	P-indeks		P-indeks		G-indeks	
	20 år	langt sigt	20 år	langt sigt	16 år	langt sigt
Logaritmisk indkomst ^{a)}	1,6 ^{a)}	4 ^{a)}	-0,5 ^{a)}	-1,2 ^{a)}	-0,5 ^{a)}	-1,2 ^{a)}
Muslimsk land	1,3	2,8	0,4	0,9	0,8	1,6
Olieland	3,8	6,7	1,1	1,8	0,6	1,4
Kommunistisk land	3,5 ^{a)}	8,0 ^{b)}	1,2 ^{b)}	2,7 ^{b)}	1,5	3,0

Note: Tallene stammer fra alle de fire papirer i projektet. (a) Omregnes i tabel 5. (b) Ikke opgivet i papirerne.

Tabel 4 giver resultaterne for de fire variable, der forklarer mest, og som er både signifikante og robuste. Der er kun én af de 5 kulturteorier, der er både robust og signifikant. Det er, at muslimske lande er mindre demokratiske end andre lande.²⁰ Selv om der er kontrolleret for indkomst, olie, og uanset hvor mange andre kulturvariable, der er medtaget, har de muslimske lande mindre demokrati end andre lande. Skiller man de arabiske lande ud – med en særlig variabel – er de endnu mindre demokratiske end andre muslimske lande.

De to »systemvariable« for hhv. kommunisme og olie slår klart ud og har de forventede fortegn. De to variable er både robuste og signifikante. Kommunistiske lande er hele tre G-point mindre demokratiske end andre lande, og olielande er 1,4 til 1,8 G-point mindre demokratiske end andre lande.

Det ikke er let at adskille effekten af olie og muslimsk kultur. I beregningerne for G-indek-

Tabel 5. Omregning af effekten af logaritmiske indkomster til G- og P-point

Fra	Indkomst gab i antal gange					
	Tabel 4	1.5	2	3	5	10 50
Effekt	G-points					
Inden for 16 år	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8	-1,1 -1,9
Fuld tilpasning	-1,2	-0,5	-0,8	-1,3	-1,9	-2,8 -4,7
Effekt	P-points					
Inden for 20 år	1,6	0,6	1,1	1,8	2,6	3,7 6,3
Fuld tilpasning	4,0	1,6	2,8	4,4	6,4	9,2 15,6

Som omtalt er effekten beregnet for logaritmen til indkomsten, fordi der er tale om en relativ effekt. Tabel 5 omsætter tallene til de typiske relationer. Danmark har et bnp, der er ca 50 gange større end i det typiske afrikanske land. Vores beregninger viser, at det giver en forskel på små 5 G-point, dvs at hvor Dan-

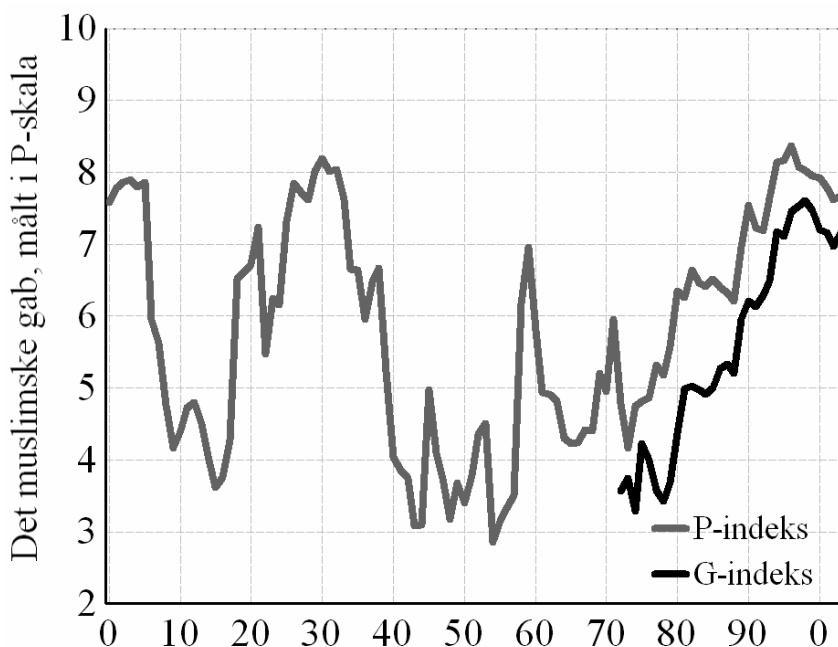
mark har et G-tal på 1, har det typiske afrikanske land knapt 6 på denne skala. Det passer ganske godt. De østeuropæiske lande ligger på ca 1/3 af det danske bnp niveau, så de skulle have et G-tal på ca 2,3. Det passer igen ganske godt.

Bemærk at dette estimat betyder, at *hele* den forskel, der er mellem D-tallene i fattige og

munistiske regimer er indkomstens vækst i landene. Ser man på bnp-tallene for østblokkens lande i den kommunistiske tid, er det bemærkelsesværdigt, at de voksede nogenlunde lige så meget som de vesteuropæiske, så afstanden mellem det rige Vesteuropa og det noget fattigere Østeuropa holdt sig konstant. Efter vores demokratimodel var det ikke fordi, de kommunistiske lande var en øko-

Figur 4. Udviklingen i det muslimske gab i de to indeks

P-skala: Når kurverne stiger, bliver D-gabet til de muslimske lande større



rige lande, skyldes forskellen i indkomst. Heri ligger også, at denne teori siger, at den centrale årsag til sammenbruddet i de kom-

nomisk fiasko, men fordi de faktisk havde en vis vækst, at regimerne brød sammen.

6. De to gab: Det muslimske og det kommunistiske

Figur 4 viser det muslimske gab i begge indeks. P-indekset er baseret på et stigende antal lande: Indtil 1920 er der kun 5 muslimske ud af 52 lande, så stiger antallet gradvist, og i 1960 er der 41 muslimske ud af 154 lande. Det lille antal lande før Anden Verdenskrig bevirker, at tallene er ret usikre. Gennemsnittet for hele århundredet er 5,8 point, og det svarer til 1,9 G-point. Der er dog noget af olie-lands-effekten med i dette tal. For perioden fra 1972 viser G-indekset, der omfatter 45 muslimske lande, et lidt mindre gab, hvis der korrigeres for skalaforskellen, men som sædvanlig fortæller de to indeks den samme historie.

Hvis vi kun ser på perioden efter 1950 – hvor der er så mange lande, at man kan have en betydelig tillid til, at tallene ikke fortæller om tilfældigheder, er der en konstant vækst i det muslimske gab. Tallene fortæller historien om det stigende gab mellem Vesten og Den muslimske Verden. Det er præcis det gab, der har bevirket, det stigende *moralske og politiske* pres på de muslimske lande fra Vesten. Et pres som ophidser mange i Den muslimske Verden.

Figur 5 og 6 ser kun på udviklingen fra 1972 og bruger G-indekset. Dvs at de bruger den omvendte skala af figur 4. Nu er de mest diktatoriske lande øverst, så det gælder om at få en faldende kurve, sådan som gruppen af *andre* lande har det.

Figur 5 viser udviklingen fra 1972 til 2004 for de 143 lande, der ikke har taget del i den lille transition. De er delt i tre grupper, og i hver er der indlagt en trendlinje – de har alle tre en signifikant hældning. Den kraftigste

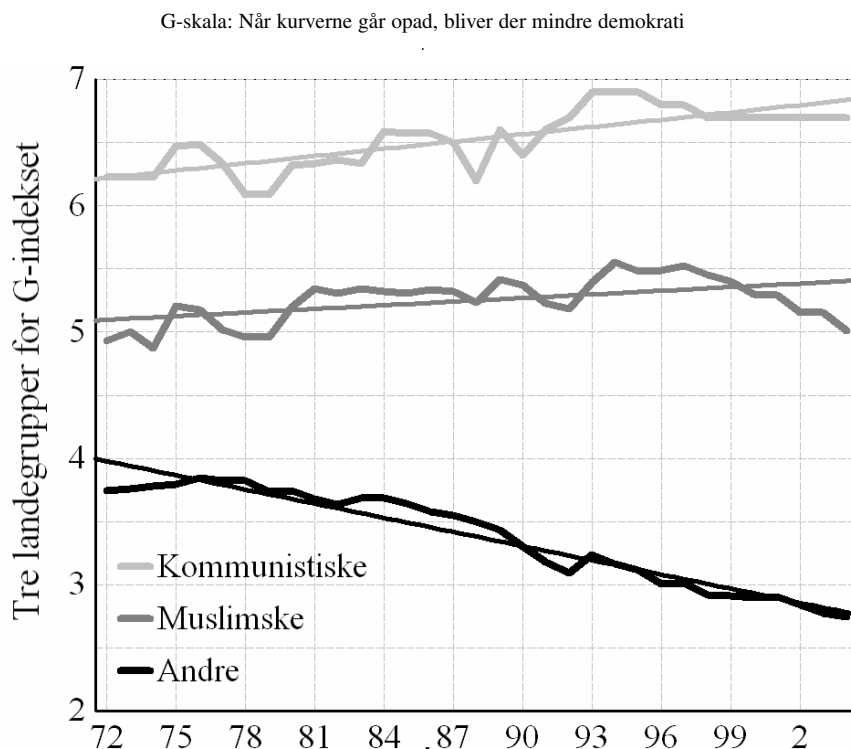
udvikling sker i den nederste gruppe af *andre* lande. De er blevet over 1 G-point mere demokratiske. Der er derimod en udvikling mod mere diktatur både i de kommunistiske og muslimske lande, men den er kun halvt så stærk. Stramningen af diktaturet er nok en reaktion over for udviklingen i resten af verden. Det er nødvendigt at blive stadig mere barsk, hvis et diktatur skal bevares i en stadig mere demokratisk verden.

De kommunistiske lande skiller sig ufordelagtigt ud, fordi socialisme²¹ har vist sig ikke at kunne kombineres med demokrati. Så her fører det stigende pres for demokratisering, når indkomsten vokser, først til et system-sammenbrud. I andre lande fører presset til en trappeliggende kurve, hvor der fra tid til anden er en reform i demokratisk retning, men i de socialistiske lande starter trappen med et meget stort trin.

De to nederste kurver på figur 5 viser, hvordan det muslimske gab er vokset fra ca 1,2 til ca 2,5 G point. Kun 0,3 point heraf skyldes, at G-tallet for de 38 muslimske lande er vokset, medens hele 1 point skyldes, at de øvrige lande er blevet en del mere demokratiske.

Når den statistiske analyse, der omtales i afsnit 5, gennemføres for de 45 muslimske lande, hvor der er tal, er der intet tegn på en sammenhæng fra indkomst til demokrati. Det gælder også, hvis der korrigeres for olie, og selv om der er en særlig variabel for de arabiske lande. I de muslimske lande er der ikke et pres for demokratisering, når indkomsten vokser. Dette problem er alvorligere end det tilsvarende kommunistiske problem, fordi religion ikke er et »system«, der kan udskiftes. Der er dog, som nævnt ovenfor, inden for de fleste religioner foregået en betydelig *tilpasning* til udviklingen.

Figur 5. Udviklingen i G-indekset, 1972-2004 for tre grupper af lande, med indlagt trendlinje (beregnet af regression med tiden som eneste regressor)



I de sidste 30 år har de muslimske lande ikke set en bølge af demokrati, men derimod en bølge af islamisme, der er imod sådanne tilpasninger, og herunder imod vestlige ideer som fx demokrati. Næste afsnit indeholder nogle bemærkninger om den *islamistiske* bevægelse, der er blevet til den vigtigste opposition i mange muslimske lande. Da regeringerne i disse lande ved, at denne opposition er modstander af de demokratiske spilleregler, har de heller ikke nogen grund til at iagttage dem.

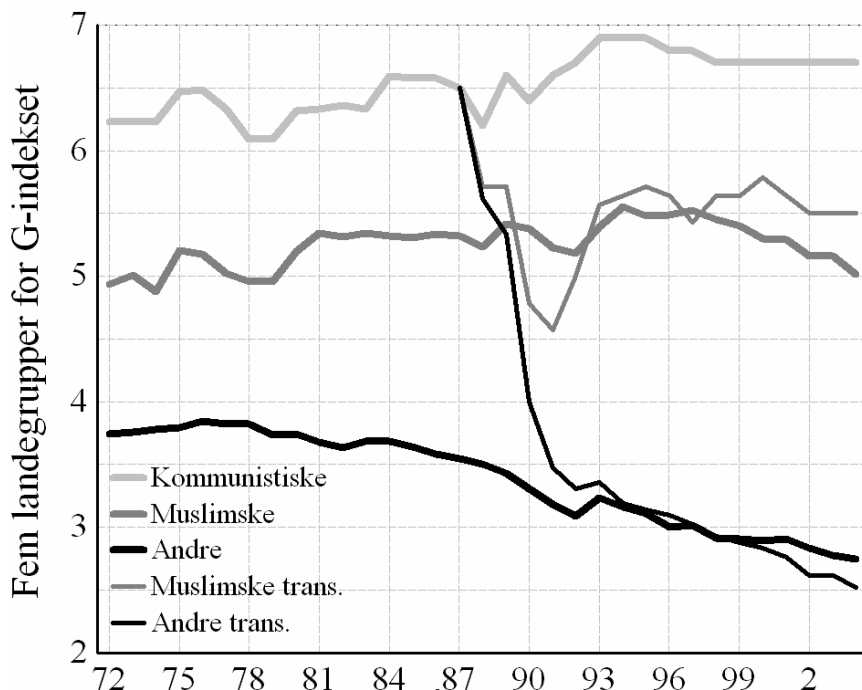
I alt 28 lande forlader den kommunistiske gruppe og tilslutter sig de øvrige to landegrupper som vist på figur 6. Syv af disse lan-

de er muslimske, og 21 lande tilhører gruppen af andre lande. Kurverne viser, at efter et kort demokratisk forår 1990-92 er de ex-kommunistiske muslimske lande blevet almindelige muslimske lande med autoritært styre, og de 21 andre lande er ligeledes blevet typiske medlemmer af gruppen af andre lande.

Det er klart, at de muslimske transitionslande er noget fattigere end de andre lande, så der er brug for en multipel analyse – som forklaret i afsnit 4. Den har jeg også lavet, og den bekræfter det klare billede, der fremkommer på figur 6.

Figur 6. De 28 lande under transition fra socialismen indtegnet.

Det er 7 muslimske lande og 21 andre



7. Den islamistiske trussel mod demokratiet

Denne islamistiske bølge bygger på en ideologi, som næppe har en helt fast form, men er et væv af ideer og følelser.²² Et forsøg på en forenkling kunne være, at ideologien starter ud fra et *problem* (1), og efter en *analyse* (2), når den frem til en *kur* (3) til *løsning* (4) af problemet. Udgangspunktet er en ukontrolleret observation:

(1) *Problemet*: Den muslimske Verden er i de sidste 400 år sakket stærkt bagud i fh til Vesten på så godt som alle områder.²³ Det har skabt en stor muslimsk *frustration*. En del af dette problem er et klassisk udviklingspro-

blem, men andre gange hører man argumenter, der primært har muslimsk politisk og militær magt som mål.

Det er svært at nå en anden konklusion ud fra (1), end at så må man gå i gang med at lære fra Vesten. Dét er der en række folk i fjernøsten, der har haft stort held med. Denne konklusion afviser islamisterne. Hertil bruger de en analyse (2), der bygger på nogle yderligere påstande, der er både historisk tvivlsomme og irrelevante:

(2) Da Vesten var bagud i fh til Den muslimske Verden for 6-7 hundrede år siden, havde den en strengere form for Islam. I dag, hvor

muslimerne er sakket bagud, er troen blevet udvandet af vestlig påvirkning. Heraf drager man så en slutning:

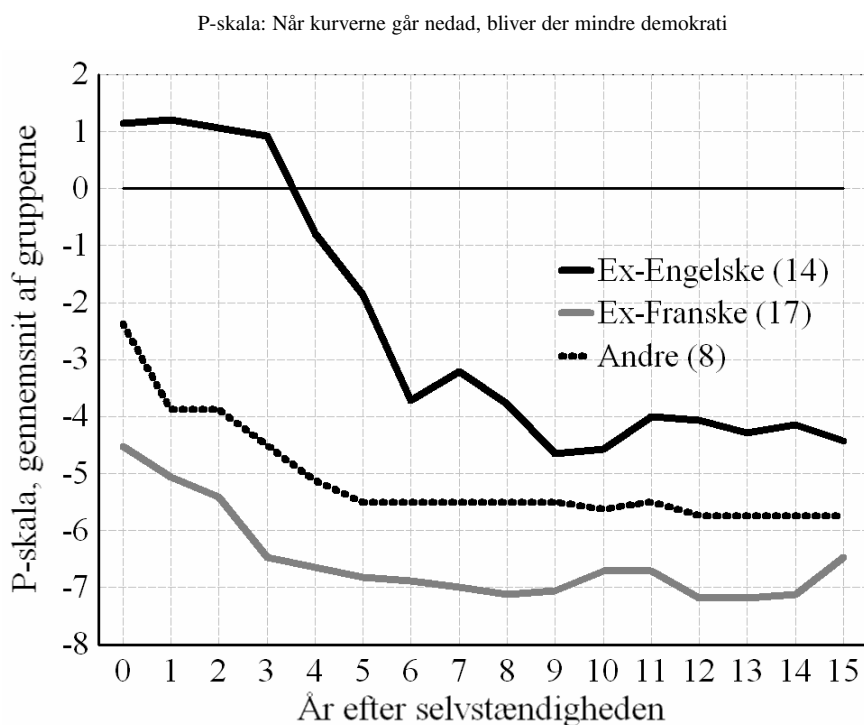
(3) *Kuren*: For at genoprette den muslimske magt og selvrespekt skal alle muslimer vende tilbage til en streng version af Islam, og udrydde al vestlig indflydelse.

(4) Hermed er *løsningen* blevet en *drøm*: Når den islamiske renselse er sket, vil der opstå et mægtigt rige, *Kalifatet*.

te Vest, hvis repræsentant Israel har erobret et stykke arabisk jord. Det bliver så til, at den relative tilbagegang for Den muslimske Verden er Vestens skyld.

Der må være mange muslimer, der inderst inde ved, at kuren ikke kan løse, men tvært imod kun kan øge problemet. Det er udsigtsløst at ville løse et udviklingsproblem i det 21^{ende} århundrede ved at søge tilbage til sine rødder i det 7^{ende} århundrede. Analysens basale urimelighed fremmer Den muslimske Ver-

Figur 7. Udviklingen i P-indekset fra selvstændighed og 15 år frem for 39 afrikanske lande



Denne ideologi er suppleret med et væld af historiske *fortællinger*, der ofte kun har en svag forbindelse med virkeligheden. Centralt i historierne står konflikten mellem den gode og rene Islam og den aggressive og dekadent-

dens frustration. Når den bliver dyb nok, fører det til hysteriske og voldelige udbrud ved den mindste provokation, og i sidste ende til terrorisme.

Hvad der er involveret, ses af historien om Irak i de sidste 20 år. Mange muslimer tildelte Saddam Hussain en heltestatus pga hans forsøg at opbygge et arabisk storrige gennem oprustning og erobring. Han var nok en barsk diktator, men Irak havde kun ét point mere diktatur på G-skalaen end gennemsnittet af de øvrige arabiske lande. De lande, der stod for tur til at blive erobret af Irak, støttede ganske vist, at USA jog Irak ud af Kuwait, men det ydmygede mange arabere, at USA kunne gøre dette næsten uden tab. Da USA så siden invaderede Irak og afsatte helten, blev det for meget.

Centralt for den vestlige udvikling er den frie og kritiske tænken, der har domineret vestlig videnskab siden Renæssancen, og som også har krævet store tilpasninger inden for teologien. Her er Islams problem, at det er en central trossætning, at Koranen er Guds egne ord, som ikke kan tilpasses. Den videnskab, man kommer til at dyrke, bliver derfor fyldt med tabuer og koncentreret om emner, som ikke interesserer andre.²⁴ Det er da også karakteristisk, at der er få udvekslingsaftaler mellem arabiske og vestlige universiteter. Ved internationale konferencer (i hvert tilfælde inden for økonomi) møder man tyrkere og pakistanere; men der er sjældent arabiske deltagere.

I nogle muslimske lande er islamisterne en lille gruppe – de har således ikke forhindret, at Indonesien er blevet demokratisk – og det er heller ikke en enig gruppe. Men i så forskellige lande som Algeriet, Pakistan, Egypten og Jordan er islamister den dominerende gruppe i oppositionen. De har regeret i Afghanistan og nyligt fået magten ved et valg i Palæstina.

Hvis man accepterer denne analyse er det svært at se, at Vesten kan gøre andet end at håbe på en ny slags *kulturrevolution* i den Islamiske verden, noget der dog ikke er tegn på.

Indtil dette er sket, har vi to kendsgerninger at forholde os til: (i) Der er ikke nogen ten-

dens hen imod demokrati i Den muslimske Verden. (ii) Der er en stærk frustration blandt muslimer (især arabiske), som ikke kan kureres af noget Vesten kan gøre, men kun af, at muslimer selv finder frem til en realistisk kur imod deres problemer.

Til slut i dette mistrøstige afsnit skal det nævnes, at der måske er en tendens i de sidste 5 år mod mere demokrati i Den muslimske Verden, hvis man ser på den relevante kurve på figur 5. Tendensen viser sig også i de tekniske analyser. Den er dog ikke signifikant, og den omfatter ikke de arabiske lande.

8. Tilpasning til selvstændighed

I analysen af figur 6 så vi, at når et land skal vælge politisk system, tager det ca 6-10 år, før det nye system er på plads. Vi har et andet historisk eksperiment, der giver næsten det samme resultat. I perioden mellem 1960 og 75 blev 39 afrikanske lande, der er dækket af P-indekset, selvstændige. Det blev de med en forfatning, som var lavet i samarbejde med den gamle kolonimagt. Den har landenes beslutningstagere så efterhånden tilpasset. For at tegne figur 7 har vi startet P-indekset i befrielsesåret som år 0, og så fulgt det de næste 15 år. De 39 landes indeks præsenteres som gennemsnit for engelske, franske og andre landes ex-kolonier.

De forskellige kolonimagter startede deres ex-kolonier med ret forskellige politiske systemer. Englænderne var optimistiske, medens franskmændene var mere realistiske, med portugisere, spaniere og belgiere ind imellem. De 39 landes P-tal begyndte dog hurtigt at konvergere imod et niveau på omkring -6. De franske ex-kolonier er typisk relativt fattige, så de ligger lidt lavere end de engelske ex-kolonier. Efter ca 9 år holdt kurverne op med at falde – landene havde fået de politiske systemer de foretrak.

9. Hvad har vi lært?

Ovenfor har vi set på resultaterne af en analyse af to datasæt, der forsøger at måle demokrati-graden for alverdens lande. Analyserne viser et klart mønster, når man ser på landegrupper, og anvender statistiske metoder, hvis formål er at vise, hvad der *ikke* kan være tilfældigt.

Den store underliggende kraft er, at efterhånden som verdens indkomst vokser, giver det et betydeligt pres på alle slags diktatorer. Et moderne højt produktivt samfund kræver, at befolkningen har en høj uddannelse, og meget realkapital. Store investeringer kræver retssikkerhed, lav korruption, fri handel og kommunikation med hele verden, osv. Så opstår der et ønske – der bliver stærkere og stærkere – om civile rettigheder, og om regeringer, der med regelmæssige mellemrum, skal stå til ansvar over for befolkningen.

Tiden efter Anden Verdenskrig har set en historisk stærk stigning i verdens produktion og velstand. Det har med en vis forsinkelse ført til en stærk stigning i demokrati-graden i verden. Det skyldes ikke kun den store koloniale frigørelse fra det russiske/sovjetiske imperium i årene omkring 1990, men den har naturligvis også gjort sit. Der er dog stadig mange lande, der endnu ikke er blevet rige, og som ikke vil blive det foreløbig. Disse landes fattigdom er den største barriere for demokratiet i verden.

Analysen har peget på to andre barrierer for demokratiet. Den ene er socialismen. Det er heldigvis en barriere, der er blevet mindre. Dels har mange kommunistiske lande afskaffet deres system, og dels har mange lande reduceret omfanget af den socialistiske sektor. Det største kommunistiske land – Kina – er godt på vej til at blive et velstående kapitalistisk land. Det skulle være mærkeligt, om det ikke også får et demokratisk styre. Min vurdering er, at det vil ske inden for de næste 25 år. Man kan håbe, at ændringen på det po-

litiske plan bliver lige så smertefri, som den var i Sydkorea og Taiwan.

Så i dag er den næststørste barriere for demokratiet, at det har vist sig svært at forene Islam med demokrati. Det kan lade sig gøre, men det er øjensynlig ikke let. Medens resten af verden er blevet stadigt mere demokratisk, er udviklingen i de muslimske lande lige så stille gået den anden vej. Det skyldes formentlig den kraftige islamistiske bølge, der især hærger i de arabiske lande, hvor mange vender sig til religionens rødder i det syvende århundrede, rødder som ikke er demokratiske.

Gabet mellem demokratigraden i de muslimske lande og andre lande er vokset ca 2½ gange i de sidste 50 år. Det betyder, at der er tale om et dynamisk fænomen. Dvs at det også må kunne vende og gå den anden vej. Der er en tendens i de sidste 5 år til en vending, men den er (stadig) usikker. Det betyder også, at der i dag er et stort demokratisk gab mellem Vesten og Den muslimske Verden. Gabet udgør et politisk problem, der ikke vil forsvinde i overskuelig fremtid. Det bliver ikke bedre af, at dét Den muslimske Verden især kræver af den dominerende vestlige verden er *respekt*, for i Vesten synes meget få, at lande, der scorer 5 point eller mere i Gastils indeks for demokratiske og civile rettigheder, er respektable.

Noter

1. Jeg ønsker at takke mine medforfattere Vani Borooah og Peter Sandholt Jensen for ideer, der afspejles i analysen.
2. Freedom House har netadressen: <http://www.freedomhouse.org>. Det er en typisk NGO. Formlen for indekset er lavet af Raymond Gastil, som ikke mere arbejder for organisationen.
3. Netadressen er: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>.
4. Korrelationerne kan beregnes for hvert af 33 år for 156 lande. De 33 korrelationer er uden trend.
5. De øvrige vestlande, som fx UK, Frankrig og Tyskland, har et næsten perfekt demokrati. Desu-

den er der en række smålande som Island og Malta, der har et perfekt demokrati i G-indekset, men som mangler i P-indekset.

6. De 10 næste er: De Forenede Arabiske Emirater, Swaziland, Oman, Ækvatorial Guinea, Bahrain, Laos, Vietnam, Bhutan, Kina og Tadjikistan, der igen står i en rækkefølge med faldende demokrati.
7. Bemærk forskellen i de tre store frigørelsesbølger: Det spanske imperium i Latinamerika blev slået af en stribe oprør af spanske koloniboere. De engelske og franske imperier blev opgivet, da de skiftede fra at være en dårlig til en meget dårlig forretning. Afgivelsen af kolonierne havde (næsten) ingen politiske konsekvenser i moderlandene. Det russiske imperium brød sammen under transitionskrisen, og alle gik fredeligt hver til sit.
8. Przeworski *et al* (2000) giver en oversigt over den omfattende litteratur. Anbefales kan også Lipset (1994).
9. Der bruges også betegnelsen *Lipsets Lov* efter den amerikanske politolog Seymour Martin Lipset, der formentlig var den første, der pegede på denne sammenhæng, se Lipset (1959).
10. Se Bjørnskov og Paldam (2005), Paldam (2001, 2002), Eisner (2001).
11. Ressourceren er defineret som salgspris minus alle produktions- og distributionsomkostninger, incl en normal forrentning. Det er altså den merindtægt ressourcen giver, fordi den er knap.
12. Kina og måske også Vietnam har allerede en socialismegrad på under 50%, og Hviderusland har ikke gennemført ret store privatiseringer. Jeg har dog fulgt den gængse fremgangsmåde og regnet Kina og Vietnam som kommunistiske og Hviderusland som en transitionsøkonomi i de statistiske analyser.
13. Hvis en regering tror, at oppositionen vil afskaffe demokratiet, har det et problem.
14. Man kan vel også sige, at troværdigheden af teorien blev lidt reduceret af, at dens hovedtalsmand var netop Lee Kuan Yew, der regerede Singapore fra 1959 til 90. For han skabte et ret udemokratisk styre.
15. Klub-tanken medfører et statistisk problem: G-indekset dækker fx 16 arabiske lande med samme kultur. De er relativt udemokratiske. Vi behandler det som 16 uafhængige observationer. Pga. kultur/klub-fællesskabet er de 16 observationer ikke uafhængige, men svarer til et noget mindre antal uafhængige observationer.
16. Det er gjort ved TSIV-estimation, hvor indkomstvariablen, y_{it-1} , er instrumenteret med de variable for sidste periode, dvs for perioden $t-2$. Det viser, at der kun er en meget begrænset modkausalitet.
17. Data har en egenskab, der hedder *opad afskåret*. Det betyder, at fra et vist niveau opad er alle lande, der har gennemgået den store transition, blevet perfekte demokratier, og så kan en yderligere stigning i indkomsten ikke bevirke en yderligere stigning i D-tallet. Denne egenskab kan man korrigere for, se Jensen og Paldam (2005).
18. Tilpasningen er $s_n = 100 \cdot (1 - (1 - 0.6)^n)\% = 60\%, 85\%, 94\%, 97\%, 99\%$ for de første 20, 40, 60, ... år.
19. Det er et tal, der går fra 0, hvis modellen intet forklarer, til 1, hvis 1 hele variationen i data forklares.
20. Der er undtagelser: Tyrkiet er det muslimske land, der har været mest demokratiske i de sidste 50 år, med Malaysia på andenpladsen. Lige nu er også Indonesien, Bangladesh og Mali nogenlunde pænt demokratiske.
21. Analysen har som nævnt kun kunnet udskille de ekstremt socialistiske lande (dvs de kommunistiske lande), men de skøn, jeg har kunnet lave, tyder på, at resultatet generaliserer til alle socialistiske lande.
22. Denne analyse bygger ikke på dybtgående studier, kun på flittig læsning af aviser samt halvpopulær historiefilosofi – som Huntington (1996) og Lewis (2002) – og rejseessays som Naipaul (1981), samt 3 års rejser og ophold i muslimske lande.
23. Maddison (2003) giver sammenlignelige bnp tal for 20 vestlande og 16 arabiske lande for perioden fra 1950 til 2001. Her voksede vestlandene med 2,7% og de arabiske lande med 1,3%, om året. Så gabet i levestandard voksede med 1,4% pr år. Forskellen på 2,2 gange i levestandard i 1950 var derfor vokset til 4,4 gange i 2001.
24. Det Muslimske Kulturhus i Kuala Lumpur har en boghandel, der tilstæber at have det bedste som er udkommet på engelsk inden for muslimsk tænkning. Her har jeg fundet en hylde med en håndfuld bøger om økonomi. De var skrevet af folk, der præsenteredes som førende forskere på de ledende muslimske universiteter. Bøgerne handlede om, hvad der kan udledes af økonomisk teori fra

Koranen. Det var, så vidt jeg kunne se, ikke ret meget.

Henvisninger i 2 afdelinger:

Papirerne i mit demokrati projekt:

- (1) Paldam, M. 2005. *The big pattern of democracy. A study of the Gastil Index*. Kommer i Marciano, A., Josselin, J.-M., eds. *Democracy, Freedom and Coercion: A Law and Economics Approach*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Udkommer nok først 2007
- (2) Jensen, P.S., Paldam, M., 2005. *The pattern of democracy in the 20th century. A study of the Polity Index*. Kommer i Casas, J., Schwartz, P., eds. *Problems of Democracy*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Lovet ud sidst på året 2006.
- (3) Borooah, V.K., Paldam, M., 2005. *Why is the world short of democracy? A cross-country analysis of barriers to representative government*. Optaget i *European Journal of Political Economy*.
- (4) Paldam, M., 2005. *Explaining the Gastil Democracy Index. Using the Polity scale for comparison*. Baggrundspapir til (1) – (3).

Andre henvisninger:

- Bjørnskov, C., Paldam, M., 2005. Corruption trends and social capital. Cpt 4, 59-75 in Lambsdorff, J.G., Taube, M. Schramm, M., eds., 2005. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy, Abingdon and New York
- Eisner, M., 2001. Modernization, self-control and lethal violence. The long-term dynamics of European homicide rates in theoretical perspective. *British Journal of Criminology* 41, 618-38

- Huntington, S.P., 1996. *The Clash of Civilizations: And the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, N.Y.
- Köthenbürger, M., Sinn, H.W., John Whalley, J., eds 2006. *Privatization Experiences in the European Union*. The MIT Press, Cambridge, MA
- Lewis, B., 2002. *What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response*. Weidenfeld & Nicolson, London U.K.
- Lipset, S.M., 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review* 53, 69-105
- Lipset, S.M., 1994. The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address, *American Sociological Review* 59: 1-22
- Maddison, A., 2003. *The World Economy: Historical Statistics*. OECD, Paris
- Naipaul, V.S., 1981. *Among the Believers: An Islamic Journey*. Alfred A. Knopf, New York
- Paldam, C.S., Andreasen, R.V., Paldam, M. Paldam, C., 2006. *Mellemkrigstiden: Litteratur, kunst, historie og økonomi*. Systime, Århus (udkommer sidst på året)
- Paldam, M., 2001. *Corruption and Religion. Adding to the economic model*. *Kyklos* 54, 383-414
- Paldam, M., 2002. The big pattern of corruption. Economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy* 18, 215-140
- Parker, D., Saal, D., red., 2003. *International Handbook on Privatization*. Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Przeworski, A., Alvarez, M.E., Cheibub, J.A., Limongi, F., 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge UP, Cambridge, UK.

Solidaritet som socialdemokratisk vision?

Af Peter Gundelach, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

1. Politiske visioner

Et par måneder efter valgnederlaget den 8. februar 2005 udgav nogle yngre socialdemokrater tidsskriftet *Vision*. I lederen står der: »Vi Socialdemokrater har siden 1970'erne bevæget os rundt i ørkenen uden pejling eller retning. Vi glemte at fortælle, hvad vi vil med vores samfund«. Har de ret, og hvis der er nogle visioner, hvordan ser de så ud. Det er formålet med denne artikel empirisk at udforske eventuelle visioner blandt danske socialdemokrater. I udgangspunktet kan man studere politiske visioner ud fra to forskellige perspektiver. Det ene perspektiv er det som partiet tilsyneladende selv anlægger, men som efter tidsskriftet *Vision*'s opfattelse ikke i tilstrækkelig grad gælder rent faktisk. I partiprogrammet fra 2004 skriver partiet: »Politik næres af menneskers drømme, ønsker og behov. Og politik skabes der hvor virkeligheden møder visionerne«. Partiprogrammet afstikker de centrale socialdemokratiske værdier og disse er retningsgivende på mange forskellige politikområder. De »socialdemokratiske kerneværdier er frihed, lighed og solidaritet«, skriver man i partiprogrammet. Denne opfattelse svarer til den rolle der traditionelt tildeles de politiske partier.

På den anden side kan man anlægge en fortolkning af politik (inspireret af Lyotard (1984)) hvorefter de store fortællinger er døde og politik ikke baseres på de store klassiske ideologier. Partierne fragmenteres, poli-

tik kommer til at handle mere om moralske og etiske spørgsmål end om materielle. I stedet for at politikerne vejledes af fortolkningen af ideologier, bliver de altså enkeltsagsorienterede og hopper fra tue til tue i deres stillingtagen. Samtidig, siger denne fortælling, er der sket en individualisering hvilket for befolkningen indebærer at socialt tilhørsforhold spiller en ret lille rolle for stemmeafgivelsen. I stedet bestemmes den af medieskabte oplevelser af politikernes personligheder. Det er en politisk verden hvor selv de sociale bevægelser er ophørt med at skabe utopier og hvor vi med Aronowitz's ord (1988) »ikke forventer os noget af dem (politikerne) eller deres partier andet end opretholdelsen af status quo«.

Hvis man skal vurdere frugtbarheden af disse to forskellige *approaches* (det moderne og det postmoderne) vil det mest relevante være, at ændringerne i politikken skulle kunne ses stærkest i de partier, som blev grundlagt i de store fortællingers tid. Disse partier var engang båret af stærke visioner, men hvad sker der med dem i en visionsløs tid?

I en dansk sammenhæng er socialdemokraterne det mest oplagte valg for en sådan analyse. Claus Brylds (2004) analyse af den socialdemokratiske ideudvikling viser at det oprindelige projekt (eller hvad vi her også kan kalde visionen) var socialistisk. Dette projekt forsvandt gradvist, men ophørte en-

deligt i slutningen af 1950'erne hvor det blev afløst af velfærdsstatsprojektet. I dag, mener Bryld, er dette projekt i krise. Det er blevet overtaget af arbejderbevægelsens modstandere Venstre og Dansk Folkeparti, samtidig med at der ikke er »større tegn på at et nyt ideologisk projekt er ved at tage form fra socialdemokratisk side« (Bryld, 2004: 19). Denne opfattelse ligner en postmoderne beskrivelse, men hvor en postmodernist ville mene at nutidens politik per definition må være visionsløs, er det en situation som Bryld beklager, og han slutter sin bog med at skitsere nogle muligheder for udviklingen af visioner. I denne artikel vil jeg undersøge om Brylds noget triste karakteristik af socialdemokratiske visioner har gyldighed ved at redegøre for en række interview som er gennemført blandt to grupper socialdemokrater (dataindsamlingen vil blive beskrevet nedenfor).

I udgangspunktet kan man forvente tre resultater af denne analyse: Den ene er at socialdemokraterne holder fast ved det traditionelle projekt – velstandsprojektet med Brylds betegnelse. Ifølge Bryld er dette projekt som sagt gradvist kommet ud af trit med samfundsudviklingen og er ikke i stand til at levere svar på de nutidige udfordringer. Derfor forekommer partiets politik mere og mere forældet. Denne udvikling vil resultere i dalende tilslutning til partiet. Den anden mulighed er at socialdemokraterne følger tidens tendens og opgiver visionerne til fordel for en politik der er mere båret af konkrete og pragmatiske forhold. Det er måske en holdning som er udbredt i partiet. I et interview i *Politiken* (11.6.2005) har partiformand Helle Thorning Schmidts taleskriver således sagt at »langt hen ad vejen er det socialdemokratisk selvpineri at stille krav til os selv om et stort forkromet projekt«. Endelig er der den tredje mulighed: at man skaber et nyt projekt ved at tilpasse og udvikle det traditionelle velfærdsprojekt. I sidstnævnte tilfælde vil et af problemerne være hvordan man kan udvikle so-

cialdemokratisk politik på områder, fx etiske spørgsmål, som ikke så let kan udledes af det klassiske projekt.

2. Touraines approach

Denne artikel er led i et projekt om kollektive politiske visioner. Projektet tager udgangspunkt i Alain Touraines teori om sociale bevægelser (Touraine 1981), men som det vil fremgå, modificeres Touraines teori på en række områder. Ifølge Touraine er der en fundamental social bevægelse i samfundet. I industrisamfundet var det arbejderklassen, men i det postindustrielle, såkaldt programmerede samfund, er den centrale konflikt knyttet til viden. Allerede her kan man komme med den første indvending. Der er imidlertid ingen grund til at antage at et samfund er præget af en fundamentalkonflikt og at der kun er en social bevægelse. Tværtimod kan der være mange politiske aktører og mange konflikter.

Touraines teoriapparat indeholder tre centrale begreber. For det første visionen. En i bredeste forstand politisk organisation har en samfundsmæssig målsætning, en ide om et bedre samfund. En vision kan ikke ses isoleret, men må betragtes i forhold til to andre dimensioner: Identitet og opposition. I enhver organisation skal der være mekanismer der definerer dens identitet. Bare fordi et organisationsdiagram siger at der er tale om en samlet organisation, betyder det ikke at den ene helhed og dette fællesskab opleves af deltagerne i organisationen. Identitet skal skabes og analysen af hvordan dette sker, er afgørende. Endelig er fastlæggelsen af såvel identitet som vision relationel. De udvikles i forhold til andre grupper som er i opposition til den konkrete aktør.

Ifølge Touraine er det sociologiens opgave at skabe en forståelse hos sociale bevægelser af deres historiske rolle. Det gøres gennem en interventionsproces, hvor forskeren sammen med repræsentanter for bevægelsen udvikler bevægelsens vision og dermed medvirker til

at skabe en forståelse af bevægelsens samfundsmæssige kapacitet. Der er altså tale om en form for aktionsforskning.

Denne artikel er inspireret af Touraines approach både med hensyn til teori og metode. Imidlertid er Touraines approach blevet modificeret på forskellige måder. I forhold til teorien er det centrale, som antydte ovenfor, at de tre centrale elementer ikke opfattes som faste størrelser, men som variable. Der kan være mange sociale aktører i et samfund og deres visioner kan være mere eller mindre entydige. Desuden er selve aktørens enhed, som påpeget af Melucci (1989) en konstruktion, og dermed noget forskeren ikke skal tage for givet, men skal gøre til del af sin forskning. Endelig kan man forestille sig at oppositionen knyttes til forskellige politikområder og at man derfor ikke kan udpege en enkelt opponent.

Dataindsamlingen er sket gennem diskussioner i to grupper af aktive socialdemokrater i hhv. Øst- og Vestdanmark. Ifølge Touraine er den eneste måde at undersøge kollektive aktørernes potentiale gennem gruppediskussioner mellem medlemmerne. Forskerne deltager aktivt i diskussionerne og giver gruppen løbende tilbagemeldinger om udviklingen i diskussionerne (for en oversigt og kritik af metoden se Brincker og Gundelach 2005). Hos Touraine arbejdede man oprindeligt med et stort antal grupper over meget lang tid, men som påpeget af to af Touraines medarbejdere (Dubet & Wieviorka, 1995) har man senere arbejdet med færre grupper og anvendt kortere tid – ikke mindst af ressource-mæssige grunde.

I samarbejde med partiet udvalgte vi en række deltagere til at indgå i hvad jeg med Holmilas (1997) ord vil kalde for *refleksionsgrupper*. Grupperne mødtes henholdsvis seks gange (Vestdanmark) og fire gange (Østdanmark). Grupperne bestod af seks til otte deltagere. Alle personer havde en eller anden

formel tilknytning til partiet – alt fra menige medlemmer til folketingsmedlemmer. Hvert møde varede ca. tre timer. Med en enkelt undtagelse der skyldtes sygdom, var der altid to forskere med til hvert møde. Møderne blev – med deltagernes accept – optaget på video og transskriberet. For at udvikle visionerne gav forskerne forskellige input og i overensstemmelse med Touraines approach blev der også inviteret gæster til gruppen. Det var for østgruppens vedkommende en politisk sympatisør, og for vestgruppens vedkommende dels en sympatisør, dels en politisk modstander. I begge tilfælde accepterede gæsten det som sin opgave at hjælpe gruppen til at udvikle visionen.

Udgangspunkt for den følgende analyse er at vurdere hvordan og i hvilken grad partiets vision lever blandt medlemmerne. Vi skal altså spørge om hvordan medlemmerne oplever partiets historicitet dvs. partiets bevidsthed af dets (mulige) rolle som bærer en samfundsmæssig udvikling.

3. De svages beskytter

Visioner handler om drømme, og derfor er det naturligt at spørge deltagerne om hvad det er for nogle drømme, Socialdemokratiet står for? Det typiske svar lyder »*Jamen det er drømmen om fællesskabet*« (vestgruppen møde 2). For socialdemokraterne er det helt afgørende at der skabes et fællesskab der omfatter de svage i samfundet. Denne solidaritet er helt fundamental i en socialdemokratisk opfattelse. »*Socialdemokratiet har altid haft en vision om, at man ville have de svage med*« (vestgruppen møde 1). Der er, siger en deltager, nogle hvis muligheder for at få et godt liv er begrænsede, og »*det må vi aldrig nogensinde glemme at have fokus på*« (vestgruppen møde 1). Kernen i en socialdemokratisk opfattelse som den bliver udtrykt i refleksionsgrupperne er at »*vi er der jo for de svageste, vi er tækkerør for de svageste i samfundet*« (østgruppen møde 2).

Det synspunkt stiller indirekte spørgsmålet om hvem der egentlig er de svage i agens Danmark. Ud fra industrisamfundet logik udgjorde klasse modsætningen den centrale opsplitning i samfundet. Denne modsætning var baseret på økonomi: ulighed mellem ejer og ansatte, mellem forskellige indkomstniveauer, og til den økonomiske modsætning svarede politiske og kulturelle modsætninger. I overensstemmelse med denne opfattelse var arbejderne en svag gruppe og endnu svagere var besiddelsesløse der ikke kunne opnå arbejde. Denne samfundsopfattelse var grundlaget for Socialdemokratiets dannelse.

Hvordan opfatter socialdemokraterne situationen i dag? Hvem er de svage? Der var stor enighed i refleksionsgrupperne om at afvise industrisamfundets fortolkning af hvem der er de svage. Efter deltagernes opfattelse var en arbejder typisk ikke en svag person. Han eller hun er i beskæftigelse, og mange arbejdere har en høj løn. De svage er i dag derimod de ekskluderede. Derfor, argumenterede en deltager, er det ikke den økonomiske formåen der er afgørende for om man skal opfatte en person som svag

Før i tiden havde man en tendens til at definere de svage ud fra et økonomisk synspunkt; det er ikke det, det passer med i dag, for mig at se ... generelt så er det ikke sådan, at jeg tænker på en svag person (vestgruppen møde 1)

Dermed følger socialdemokraterne den tendens der også har været i sociologien til at sætte begrebet eksklusion på dagsordenen (Elm Larsen, 2004) Man benægter ikke de økonomiske modsætninger, men påpeger at der sker en »ufrivillig, ikke-deltagelse gennem ... udelukkelsesmekanismer og – processer som det ligger uden for individets og gruppens mulighed at få kontrol over« (Elm Larsen, 2004: 71) I et sådant perspektiv handler det ikke så meget om individets materielle ressourcer som om vanskeligheder ved at deltage i samfundet.

Dette synspunkt deles af de interviewede socialdemokrater. Med et eksempel fra østgruppen er de svage »dem, som ikke har de åndelige eller medmenneskelige ressourcer til at leve op til de forventninger vi har til hvad det er at være en menig medborger« (østgruppen møde 1). Som det er udtrykt her, handler svaghed ikke om *performance* dvs. om de handlinger den enkelte udfører, men om ressourcer. Det handler om mennesker der »ikke er udstyret med eller er frarøvet redskaberne til at skabe sig selv et lykkeligt liv« (østgruppen møde 1). Fokus er på rammerne og ikke på individet. Opgaven er at indrette samfundet, så alle har samme muligheder for det gode liv. Det er netop her, solidariteten skal vise sig. Derfor er en person – som kunne rubriceres som svag – kun svag hvis han eller hun ikke får hjælp. Med et eksempel om handikappede: »hvis vedkommende får den hjælp, vedkommende skal have, så er de sgu ikke svage« (østgruppen møde 3).

Inklusion eller eksklusion kan være sammenfaldende med økonomiske forhold. Det gælder, som en deltager fremhævede, for mange indvandrere at de er ekskluderede fra samfundet og at deres økonomiske niveau er lavt, men generelt er der ikke en entydig sammenhæng mellem eksklusion og økonomi. Det afgørende er individets mulighed for at kunne bestemme over eget liv. Og dermed bliver samfundet opgave at sørge for at folk har ressourcer til at gøre det med.

En ting er naturligvis fortolkningen af hvilke dele af befolkningen der tilhører de svage. Noget andet er hvad man skal gøre ved det. Socialdemokraterne mener at det er en offentlig opgave at hjælpe de svageste. Ikke én deltager i refleksionsgrupperne taler om, at det kan være det civile samfund, for slet ikke at tale om markedet, der skal løfte opgaven med at bringe de ekskluderede ind i samfundet igen. Argumentet er ideologisk og pragmatisk. Det offentlige, staten, eller *fællesskabet*, som socialdemokraterne ynder at kalde

det, skal stå for hjælpen til de svage. »Det er ... fællesskabet, der skal løfte den opgave, for hvis ikke det er fællesskabet, der gør det, så magter vi det ganske enkelt ikke«. (vestgruppen møde 2).

Solidariteten skal udmøntes i tilbud til de svage så de kan integreres, men det betyder ikke at socialdemokraterne mener at offentlig hjælp er uproblematisk. For det første skal man ikke bare hjælpe. Men skal også stille krav. At stille krav er det samme som ansvarliggørelse og indebærer dermed at man har respekt for de svage. De krav man stiller, må have udgangspunkt i de forventninger man normalt kan have til et menneske i Danmark. Centralt står her fordringen om selvforsørgelse. Man må kræve at den enkelte kan forsørge sig selv, hvis det overhovedet er muligt.

For det andet »er meget offentlig hjælp også problematisk fordi der er en risiko for at det offentlige er bureaukratiseret og overtager kontrollen med den pågældendes liv« (vestgruppen møde 1) Efter gruppens mening er risikoen ved at samfundet går ind og hjælper folk at staten reproducerer de ekskluderes svaghed fordi de offentlige systemer gør folk magtesløse. »Systemet, hvis jeg må bruge sådan et fyord, har overtaget kontrollen med deres liv« (vestgruppen møde 1), som en deltager siger.

Til trods for disse indvendinger mod den konkrete udformning af hjælp er solidaritet noget helt centralt for socialdemokraterne. Begrebet anvendes igen og igen i grupperne. Det er selve fundamentet i den socialdemokratiske verdensopfattelse, og for socialdemokraterne et dette at hjælpe de svage ikke blot noget man gør af pligt, men det »kan gøre ens følelse god, hvis man har nogen, der er svage og man hjælper dem op. Dét giver jo et fællesskab«. »Ja«, supplerer en anden deltager: »En vis følelse af kærlighed, tror jeg« (vestgruppen møde 2) . Som alle andre fællesskaber har også det socialdemokratiske en emotionel del. Fællesskabet bekræftes

gennem solidariske handlinger. For socialdemokraterne er hjælp til de svage noget helt afgørende, konkret og emotionelt.

4. Frihed, lighed og minoriteterne

Påberåbelse af solidaritet er et væsentligt element i skabelse af fællesskab blandt socialdemokrater. Det udmøntes i en generel enighed om at staten skal hjælpe de svageste. Men der er også områder der er præget af stor uenighed, og hvor det kan være vanskeligt at se hvordan de forskellige synspunkter i partiet kan forenes. Det måske vigtigste eksempel herpå er opfattelsen af de etniske minoriteter.

Der er næppe tvivl om at socialdemokraterne først relativt sent anså indvandrerspørgsmålet for en vigtig politisk sag. Da Mogens Lyketoft i 1994 skrev bogen *Sans og Samling* – en diskussion af socialdemokratiets historie og dets udfordringer – blev indvandrer-spørgsmålet stort set ikke nævnt. Indvandrer-spørgsmålet er meget prægnant i debatten i dag, og på baggrund af det ovenstående kan man se to mulige socialdemokratiske fortolkninger af dette spørgsmål. Med Nils Mortensens (2004) metaforer kan vi skelne mellem en horisontudvidelse eller en horisontændring. Horisontudvidelsen består i at der melder sig nye forhold som ikke kan tolkes ind i den eksisterende vision. I dette tilfælde drejer det sig om at man for alvor får øje for at den nationale identitet er en væsentlig faktor i folks orientering. Dermed opstår en ny brudflade eller en ny virkelighedstolkning som ikke er forenelig med den eksisterende. Denne tolkning anlægges fx af Goul Andersen og Borre (2003) når de taler om at der udvikles en ny værdidimension i dansk politik. Den anden position er at der sker en horisontforskydning, idet indvandrerne sætter den etablerede velfærdsstat under pres på grund af deres antal, deres kvalifikationer eller baggrund eller deres kultur og værdier, men at dette ikke repræsenterer en kvalitativ forskellig problematik, og at fænomenet kan tolkes det med de eksisterende briller på.

Når Mogens Lykketoft i midthalvfemserne ikke omtalte indvandring i nævneværdig grad, kan man antage at dette ikke skyldes politisk blindhed, men at han, og at man i Socialdemokratiet i almindelighed, anså indvandring for et politisk spørgsmål på linje med andre. Dvs. at man mente at der ikke var forskel på indvandrere og andre (svage) sociale grupper. Det kan man se som en almindelig del af arbejderbevægelsens internationale orientering og et ønske om at udbrede solidariteten til alle grupper i samfundet dermed at spørgsmålet er udtryk for en horisontforskydning. Sådan er det ikke længere. I partiprogrammet fra 2004 skriver man bl.a. at de etniske minoriteter »på mange måder (er) en berigelse«, men at man ikke ønsker at »befolkningsgrupper lever isoleret med egne normer og værdier«. Her bliver de etniske minoriteter fortolket i værdimæssige termer, og i partiprogrammet står der også at »Vi socialdemokrater ønsker at holde fast i en række centrale værdier«. Men værdier er ikke nok. Dobbelttheden i kravene til indvandrene fremgår også af at det står i partiprogrammet at de »skal kunne fungere på lige fod med andre – med de forpligtelser, rettigheder og muligheder, som et demokratisk samfund bygger på«. Tolket ud fra partiprogrammet repræsenterer de etniske minoriteter på den ene side – ud fra deres værdier – noget kvalitativt forskelligt fra tidligere, på den anden side – ud fra deres placering i samfundet – skal de opfattes på samme måde som danskerne.

Man kan genfinde denne dobbeltheden i refleksionsgrupperne. Der var meget store forskelle mellem grupperne, og der var også store uenigheder indbyrdes i grupperne, ikke mindst i østgruppen. Der var dog enighed på et område: ikke en af deltagerne fremsatte et egentligt nationalistisk argument. Tværtimod. Man distancerede sig kraftigt fra Dansk Folkeparti som man identificerede med en lukkethed omkring det nationale og med en os-dem holdning som socialdemokrater ikke bør acceptere.

En stor del af diskussionen kom til at handle om 24 års reglen som var meget omdiskuteret på det tidspunkt hvor refleksionsgrupperne mødtes. Der var væsentlige forskelle i tolkningen af indvandrerspørgsmålet i vest- og østgruppen, hvilket naturligvis, som også bemærket af en deltager, kan forklares med at der simpelthen er langt færre indvandrere i Vestjylland end i Københavnsområdet.

I vestgruppen havde man et ambivalent forhold til 24 års reglen. I min fortolkning tilsluttede man sig den fordi det er partiets linje, en linje det havde været svært at opnå enighed om og som man derfor ikke kunne tillade sig at anfægte. Og en stillingtagen der var en nødvendighed af hensyn til positionering i forhold til Dansk Folkeparti. Det var altså ikke så meget de konkrete erfaringer med minoriteterne, men et spørgsmål om at vise at man bakkede op om partilinen, der var afgørende for vestgruppens stillingtagen.

Opslutningen omkring partilinen kan man se i følgende citat:

24 år er grænsen; det har jeg lært at sige nu, at det er 24 år, der er grænsen (lille latter), det har jeg lært at sige nu, om jeg mener det eller ej, men det er vi blevet enige om, for det er det, der kan lade sig gøre, ikk' ås' (vestgruppen møde 4)

Citatet viser at gruppemedlemmet ikke er begejstret for partiets politik på dette område, men hun mener at man må støtte partiets beslutning. Men, som sagt: »det er det vi er blevet enige om«. Ubehaget ved beslutningen præger i det hele taget vestgruppen. Det var en politisk vedtagelse som de intuitivt havde svært ved at forene med partiets politik, og som de derfor ikke syntes om. Man forsøgte derfor at knytte en tråd mellem en traditionel socialdemokratisk solidaritetslogik og den begrænsning som 24 års reglen er udtryk for. Dette skete ved at knytte solidaritet og ansvarlighed sammen: 24 års reglen er i virke-

ligheden – sådan lød argumentet – en beskyttelse af unge fra de etniske minoriteter mod tvangsægteskaber. Tvang står højere end frihed hvis friheden medfører at man vælger det der opfattes som det forkerte.

Og der mener vi jo så, at tvangsægteskaber er et brud på nogle menneskerettigheder, og det er et brud på en samfundsnorm, som bygger på vores frihedsbegreb og en demokratisk tankegang. Og derfor er vi nødt til at gøre noget ved det. Det er vi nødt til at værne os imod (vestgruppen møde 4).

24 års reglen knyttes direkte sammen med tvangsægteskaber, og deltagerne spørger ikke sig selv om hvor almindelige tvangsægteskaber egentlig er eller hvori tvangen egentlig består. De mener at reglen er nødvendig. Den begrænser ganske vist menneskets frihed, men friheden må ofres på grund af et større perspektiv, nemlig at mennesker ikke altid selv ved hvad der er det bedste for dem. Tvang i privatlivet er dårligt, og det må derfor begrænses af samfundets tvangsformer. En af deltagerne går meget langt i den fortolkning:

Du kan jo vælge at blive gift ... det kan du jo godt. Hvis min datter vil giftes, før hun bliver 24 med en fra Tyskland eller USA eller hvad det er, jamen så kan hun da godt det. Det er der ikke nogen, der forhindrer hende i! ... De kan bare ikke bo her i landet før de er 24 år ... Vi behøver ikke gøre problemet større end det er (vestgruppen møde 4)

Selv om man begrænser muligheder for ægteskab i Danmark, hæmmer det efter denne deltagers mening åbenbart ikke individets frihed. Man er jo fri til at bo i et andet land – et noget drastisk skridt for de fleste, må man mene.

I østgruppen – blandt folk fra det Storkøbenhavnske område – er situationen helt anderledes. Da jeg beder gruppen om at forholde sig

til spørgsmålet om de etniske minoriteter, er den første kommentar at »det gider vi ikke«. Da jeg spørger om de er trætte af at snakke om det etniske kommer følgende replikskifte:

Deltager A: *Vi synes faktisk ikke, at indvandrere er noget problem! Det problem vi har nu, er de 24 år!*

Deltager B: *Det passer ikke! Det er fordi vi er rygende uenige!* (østgruppen møde 2)

Herefter fulgte en diskussion af indvandrer-spørgsmålets placering i partiet og om forskellige fløje. Der er en række forskellige opfattelser hvoraf to er de mest prægnante:

Den første position fokuserer på kulturelle forskelle. Denne opfattelse repræsenteres af B. Han mener at de andres kritik af de etniske minoriteter indvandrere skal tolkes kulturelt, altså at minoriteterne opfattes som et kulturelt, værdimæssigt problem. Han mener desuden, at vi Danmark er så rige at det ikke er noget problem at støtte indvandrerne. B siger: »Altså min oplevelse er, at Socialdemokratiet officielle politik er, at »I må gerne være her, hvis I ligner os på en prik. Hvis I ikke gør det, så kan I sgu godt rejse hjem.« (østgruppen møde 2) B's position kan tolkes på den måde at han deler socialdemokraterne op i nationalister og ikke nationalister, og han tilhører selv den ikke-nationalistiske fløj.

Denne dikotomi accepteres ikke af C – en anden deltager der er en støtte til A. Hun svarer: »Ja lige præcist det du har sagt der, det cementerer jo lige præcist min oplevelse af, at du ikke fatter en skid af det hele!« (østgruppen møde 2) Denne deltagers position deler ikke indvandrerspørgsmålet op i en dikotomi der handler om det nationale, men opfatter derimod spørgsmålet om de etniske minoriteter som en diskussion af et socialt problem. Deltagere med dette synspunkt bringer sig i en situation hvor de kan anvende det almindelige socialdemokratiske repertoire. I deres

optik er folk fra de etniske minoriteter en svag gruppe, der repræsenterer et socialt problem der skal løses. For dem er fx spørgsmålet om 24 års reglen ikke et spørgsmål om at holde de etniske minoriteter ude af Danmark, fordi de repræsenterer en kulturel trussel, men fordi

hvis ikke vi dæmmer op for de der arrangerede ægteskaber, så begynder vi forfra hvert 16. år med en ny generation, der starter i børnehaven og ikke kan dansk og når de går ud af 10. kan man dårligt forstå det dansk, de taler selvom de har gået i en dansk skole. Det er ikke dem alle sammen, det er ikke sådan. Det er måske fem procent. Men vi er nødt til at få løst det problem (østgruppen møde 2)

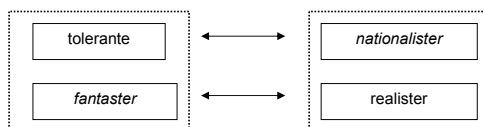
I denne gruppe har man også lettere ved at fremhæve såkaldt danske værdier eller kvalifikationer som noget afgørende – præcis som det gøres i partiprogrammet. Lige som man ikke kan acceptere folk fra etniske minoriteter der ikke kan tale dansk, fordi det betyder at de klarer sig dårligt i samfundet, kan man ikke acceptere etniske minoriteter der fx er imod ligestilling. Som et eksempel nævner en deltager et mandligt muslimsk partimedlem som ikke kunne acceptere et dokument i den lokale partiorganisation hvori der stod at kønnene er ligeværdige, både i forhold til løn, arbejdsmarked og retten til at bestemme over egen tilværelse. En sådan distancering er ikke acceptabel, mener disse socialdemokraterne. De etniske minoriteter må tilpasse sig et dansk værdisæt.

De to positioner har fællestræk. Ingen lægger vægt på religion eller påklædning som fx om man bærer tørklæde eller ej. Men de to positioner taler også forbi hinanden. Den første position definerer spørgsmålet om de etniske minoriteter i forhold til nationalisme og hævder at man blandt socialdemokraterne vender sig mod minoriteternes indtrængen i det danske samfund. Men tilhængere af denne position mener samtidigt at de selv tilhører en

helt forskellig og tolerant gruppe i partiet. Den anden position mener at indvandringen skaber nye sociale problemer der må løses ved at stille krav til de etniske minoriteter, og at det er uacceptabelt at lade være. De mener at socialdemokrater der ikke indser dette er naive og at de i realiteten svigter minoriteterne.

Relationen mellem synspunkterne er skitseret i figuren, hvor jeg anvender nogle betegnelser som ikke blev benyttet af deltagerne. De, der selv kalder sig for tolerante ser sig selv som værende i modsætning til nationalisterne. De, der opfatter sig som realister, ser på de tolerante som fantasier. I analysen var der som nævnt ikke tegn på egentlig nationalistiske holdninger blandt deltagerne. Derimod var det tydeligt at nogle af »realisterne« opfattede »de tolerante« som »fantaster«, og at »de tolerante« opfattede »realisterne« som nationalister.

Forskellige positioner i socialdemokraternes (østgruppen) opfattelse af etniske minoriteter



Figuren illustrerer en debat hvori deltagerne taler forbi hinanden. Det skyldes at man opstiller diskursive former som gør kommunikationen vanskelig. Hver af parterne opstiller antagonismer som ikke accepteres af den anden part. Og eftersom diskussionsparterne stiller sig selv i den moralsk stærkeste position, indeholder antagonismerne også en hierarkisering som gør det svært at bygge bro mellem synspunkterne.

I forhold til visioner er de to positioner også forskellige. Den ene position, som her er kaldt den tolerante, opfatter spørgsmålet om

de etniske minoriteter som en horisontudvidelse. Det danske samfund er blevet anderledes på grund af globaliseringen, dvs. fordi der er kommet flere kulturer til. Dermed må der ske en ændring af det socialdemokratiske projekt på dette område. Den anden holdning, her kaldet for realisterne, indebærer en horisontændring. Disse medlemmer mener at det eksisterende socialdemokratiske projekt (solidaritet, lighed, frihed) er rummeligt nok til at partiets værdier i forhold til minoriteterne kan integreres i det.

Forståelsen af de etniske minoriteter viser, hvordan det ikke er let at give en entydig fortolkning af det socialdemokratiske projekt. For nogle er minoriteterne en udfordring for det der opfattes som danske værdier, og de repræsenterer derfor noget kvalitativt nyt i dansk politik. For andre skal de etniske minoriteter opfattes og behandles på lige fod med alle andre borgere i Danmark – og de kan derfor opfattes af velfærdsstatsprojektet – de skal have særlig støtte fordi de er svage, men støtten skal kobles med ansvarliggørelse.

Omdrejningspunktet i diskussionerne er solidaritet og hvordan den skal udøves. I refleksionsgrupperne brugte man mindre tid på at diskutere de andre grundpiller i det socialdemokratiske projekt som det er fastlagt i principprogrammet: lighed og frihed. Disse to elementer blev snarere underordnet solidariteten sådan som det også er antydnet gennem citaterne ovenfor. Solidaritet betyder at man skal hjælpe de der er ekskluderet i samfundet. Solidariteten betyder ikke at man bevidstløst skal give de svage sociale ydelser. Det afgørende er at hjælpe dem, så vidt muligt, til at blive selvforsørgende. Uenigheden blandt socialdemokraterne opstår når man skal fastlægge solidaritetens grænser.

Opsummerende kan de to positioner blandt socialdemokraterne illustreres med to begreber der er hentet fra Jodi Dean (1996). Konventionel solidaritet indebærer fælles tilslut-

ning til fælles opfattelser eller mål der forener folk i medlemskab (Dean 1996: 18). Det er denne type solidaritet der kan bruges som karakteristik af de socialdemokrater der lægger vægt på værdifællesskab. Det er en solidaritet der omfatter de der er som os. Efter Deans opfattelse er den konventionelle solidaritet ikke tilstrækkelig i et samfund der har en postmoderne tilstand (som hun foretrækker at kalde det). Her er der brug for en refleksiv solidaritet der er kendetegnet ved at forholde sig til uenighed og altså omfatte de der ikke er som os selv. I denne position værdispluralisme noget givet og solidaritet må ses som en dynamisk, stadigt ændrende refleksiv proces. Det typiske blandt socialdemokraterne er at de tilslutter den konventionelle solidaritet – den type solidaritet der traditionelt har været en del af det socialdemokratiske projekt hvad enten det var det socialistiske eller det velfærdsstatslige projekt. Problemet opstår når grænserne for den konventionelle solidaritet udfordres. Hvor skal man trække grænserne for hvem der skal omfattes af solidariteten? Alle socialdemokraterne er enige om at solidariteten skal omfatte de svage, men problemet opstår når man skal fastlægge betingelserne for at skabe solidaritet med de der er anderledes. På basis af diskussionerne i refleksionsgrupperne må man sige at socialdemokraterne ikke har et klart fælles svar på dette spørgsmål. Forskellighederne i opfattelse gælder imidlertid ikke spørgsmålet om hvem der er Socialdemokraternes modstander – det er Venstre.

5. Modstanderen: Venstre

For Touraine er fastlæggelse af en modstander en central del af at identificere en bevægelses projekt. Et projekt defineres altid i forhold til et andet. Derfor bad vi deltagerne i grupperne hver for sig om at skrive om de mente at der var en eller flere samfundsmæssige modsætninger og i givet fald hvem der står på hver side af disse modsætninger. Der blev nævnt adskillige forskellige modsætninger, men den mest hyppigt nævnte modstan-

der var Venstre, og modsætningen blev beskrevet som værende mellem solidaritet og egoisme.

Både i øst- og vestgruppen havde man en klar opfattelse af hvad der adskiller Socialdemokraterne og Venstre. Det blev dog udtrykt noget forskelligt. I østgruppen havde man en mere bramfri tone end i vestgruppen. Eksempelvis sagde et medlem af østgruppen om forskellen mellem Socialdemokratiet og Venstre: » Venstre har den der sådan lidt vulgære tilgang til tingene, hvor den kører lidt på melodien: Jeg vil gerne nyde min egen velstand, og så vil jeg gerne lige lukke øjnene for, at der er nogen, der er på røven. Altså det er vel indfølingen, der giver forskellen« (østgruppen møde 2)

Her spurgte intervieweren om indføling er det samme som medlidenhed, men blev mødt med et opgivende suk:

Altså hvis du er en kammerat, så siger du til din kammerat: »Ved du hvad, nu tager du dig sammen, kære kammerat. Og jeg skal nok hjælpe dig undervejs, ikk', men du skal krafteddeme tage dig sammen, ikk'«. Og det er jo ikke medlidenhed. Det er, at man står skulder ved skulder ... Medlidenhed, altså det kan vi lade hattedamerne om (østgruppen møde 4)

I vestgruppen havde man fuldstændigt de samme holdninger, men de blev udtrykt noget mindre malende. Her talte man om nødvendigheden af at prioritere fællesskabet. Kun gennem et stærkt fællesskab kan den enkelte være fri.

Frihed i fællesskabet ... du har et fællesskab, så kan du få en frihed; hvis du er enkeltperson, så får du sværere ved at få en frihed, altså så tænker du kun på dig selv, så tænker du mange gange økonomisk. Og det er det, Venstre gør: De siger, du skal være fri. Du skal frit kunne vælge det og det og det; men du skal have penge til at vælge. Her der siger

vi, at hvis vi har et fællesskab, som er stærkt, så kan vi være frie, så kan vi give hinanden friheden til at vælge (vestgruppen møde 2)

Intervieweren spurgte om socialdemokraterne i virkeligheden mener at man først skal underkaste sig fællesskabet før man kan opnå frihed. »Nej«, svarer et medlem fra vestgruppen,

altså i min verden hedder det ikke at underkaste sig; det er et fællesskab, vi er lige. Vi har alle sammen ret til at have en mening, vi er frie til at have en mening, vi er frie til at få ind i det fællesskab. Hvis vi går ind i et fællesskab, så kan vi også blive frie. (Vestgruppen møde 2)

Igen og igen fremhæver socialdemokraterne fællesskab og solidaritet som det helt centrale. Det er konkret levende begreber for dem. Som et medlem af vestgruppen siger: » Her har vi det dyrebareste ..., og det skal vi passe på« (vestgruppen møde 2). For en udenforstående kan begreberne let lyde flotte og måske overfladiske, men sådan er det ikke for socialdemokraterne. Det er begreber som er retningsanvisende på alle politikområder.

Nogle af deltagerne i refleksionsgrupperne oplevede forskellen mellem de (sympatiske og solidariske) socialdemokrater og de (usympatiske og egoistiske) venstrefolk helt konkret i det daglige politiske arbejde: » Så snart man kommer ind i mødelokalet: De sætter sig straks, de har den bedste udsigt; i flyet bestiller man alt, hvad man overhovedet kan få; ... Jamen der er bare ingen grænser for, hvor man kan kræve ind!« (vestgruppen møde 2).

Den traditionelle modsætning til Venstre lever altså i bedste velgående blandt socialdemokraterne. Den negative holdning synes ikke påvirket af den politiske ændring der er sket i Venstre i den seneste år. Som Hans Engells (2002: 78-79) har sagt det. »At Venstre på kun fire år kunne skifte hele det politiske

møblement ud, lægge kursen om og gøre det med stigende vælgertilslutning, må anses for at være et af den nyere danmarkshistories mest vellykkede kup«. Dette kursskifte iagttages af Socialdemokraterne: »*De er ligesom kamæleoner, ikk'»* (østgruppen møde 2). Socialdemokraterne i refleksionsgrupperne anså imidlertid ikke Venstres kursskifte som ægte, men derimod som traditionel liberal politik der blev udført under dække af at være midtersøgende med henblik på at få størst mulig vælgertilslutning. Socialdemokraterne formulerede det som en konflikt mellem de individualistiske og solidaritetsorienterede – konkret repræsenteret ved partiet Venstre og Socialdemokratiet. Her står deltagerne altså på sikker og traditionel socialdemokratisk grund. De er ikke i tvivl om at Venstre er deres modstander, og at konfliktlinjen går mellem egoisme og fællesskab.

6. Identitet: Hvem er socialdemokrat?

Ifølge bevægelsesforskeren Alberto Melucci (1989) kan man som nævnt ikke gå ud fra at deltagerne i en social bevægelse kan trække klare grænser for hvem der er med i bevægelsen og hvem der ikke er med. Det hænger sammen med bevægelsens netværkskarakter, men det skyldes og så at selve oplevelsen af fællesskab til stadighed må konstrueres. Man kan videreføre Meluccis argument for mere formelle organisationer som politiske partier. Det er formelt set klart hvem der er medlemmer af socialdemokraterne. Men medlemskort er ikke nok til at skabe enhed. Der må også være en oplevelse af fællesskab, og der må være myter og ritualer som bekræfter fællesskabet. For at undersøge oplevelsen af enhed spurgte vi deltagerne i refleksionsgrupperne om hvem der er den typiske socialdemokratiske vælger.

I grupperne var der typisk enighed om man ikke på forhånd kunne besvare dette spørgsmål ud fra folks erhverv. Man bør kunne finde folk fra alle erhvervsgrupper blandt dem, der stemmer på socialdemokratiet – måske

med undtagelse af nogle topledere af store virksomheder, lyder svarene. Deltagerne anlægger altså ikke en materiel betragtning i forhold til hvem der er potentielle – eller faktiske – socialdemokrater. Derimod lagde man i grupperne vægt på det værdimæssige. En socialdemokrat er en person der er solidarisk, sådan som vi har set i beskrivelserne ovenfor.

Det rejser spørgsmålet om hvordan man kan udvise socialdemokratiske værdier. Med inspiration fra det såkaldte *new social movement theory* – som først blev formuleret i 1980erne af bl.a. Touraine og Melucci, jf. Cohen (1986) – kan man sige at politiske værdier ikke kun skal vise sig i den formelle politik – fx hvad man stemmer – men skal gennemsyre hverdagslivet. Det er sådanne opfattelser vi også kan genkende 1980- og 1990ernes sociale bevægelse (miljøbevægelsen, kvindebevægelsen).

I grupperne gik vi derfor videre og provokerede deltagerne til at tænke over om – og hvordan – de socialdemokratiske værdier spillede ind i dagliglivet. Og om det egentlig burde være sådan. Deltagerne var alle personer der havde en formel tilknytning til socialdemokraterne – for de fleste gennem en eller anden tillidspost fx som formand for en parti-afdeling eller en position i kommunalbestyrelsen. Det var denne formelle tilknytning der var den mest vigtige for deltagerne, fordi – som en deltagerne sagde –

jeg tror, at det kan godt være, at det mest er de formelle kampladser, som interesserer os mere fordi vi er allround i forhold til politikudvikling, men at vi selvfølgelig også qua det at vi er Socialdemokrater, tager nogle valg og tager nogle fravalg i den måde, vi lever på og på den (vestgruppen møde 3)

Citatet åbner for en refleksion over om partitilhørsforholdet skal spille en rolle for tilværelsen i det hele taget. Den diskussion svarer til en fortolkning af politikens grænser.

Her var der meget delte meninger blandt socialdemokraterne både i øst- og i vestgruppen. Den ene yderpunkt var en deltager der mente at politik primært skal handle om økonomi og sagde

for mig der er dørrinnet helligt, det private dørrin ... at gå ud med de vejende faner omkring holdning og hvad der er krav til at være en god borger og så videre og så videre, det er et religiøst projekt, det er ikke et politisk projekt (østgruppen møde 1)

En anden deltager i samme gruppe var helt uenig. Han sagde: »Det her handler om, at vi som bevægelse skal sætte nogle normer...« Hvortil den første svarede: »Vi er sgu ikke en bevægelse, vi er et parti«. Her er de to forskellige politikforståelse klart præciseret over for hinanden, og af disse to positioner følger også forskellige holdninger til hvad parti og politikken skal fylde i hverdagslivet. Det ene synspunkt er at politik handler om det formelle politiske system. Det andet synspunkt er at politik skal integreres i hverdagslivet.

De socialdemokrater der mente at man skulle integrere socialdemokratiske værdier og personlige handlinger i det daglige liv, havde mange overvejelser herom. De refererede til en indre dialog om hvad de kunne tillade sig at gøre som socialdemokrater. Et eksempel handler om at købe ind i et storcenter som partiet havde været var mod opførelsen af. En deltager fortalte at han tog derud alligevel. Der var nemlig et musikarrangement i centret og så kunne man undskylde sig med at »jeg skal ned og høre musikken og så kan jeg lige købe ind« (vestgruppen møde 3). Replikken blev mødt med megen latter i gruppen, og som man kan se forsøgte dette gruppe-medlem at reducere sin kognitive dissonans mht til at forene politik og adfærd ved at forklare sig selv hvorfor det er i orden at gå i storcenteret til trods for partiets modstand. Et andet eksempel på reduktionen af kognitiv dissonans kan man finde i følgende citat der

desuden viser hvordan deltageren forsøger at *frame* den »problematiske« adfærd i en traditionel socialdemokratisk tankegang. Med *framing* refereres her til Goffmans klassiske begreb hvor *framing* tillader individer to »locate, perceive, identify and label« begivenheder og handlinger Goffman (1974: 21). Der er også et kollektivt element i *framing*. En politisk organisation vil skabe »attention on some bounded phenomenon by imparting meaning and significance to elements within the frame and setting them apart from what is outside the frame« (Buechler, 2000: 41).

Som vi har set ovenfor er solidaritet en af de vigtigste måder man kan vise sit socialdemokratiske tilhørsforhold på. Derfor bliver en reference til solidaritet en måde at forene det uforenelige på. En deltager siger

Jamen hvis du tager ude i de små samfund ... hvor små folkeskoler bliver lukket og så opretter forældrene en privatskole og så må kommunen alligevel betale til den privatskole, fordi de vil have den, jamen der er der selvfølgelig også socialdemokrater, som har deres børn i den privatskole, men det er jo ikke et bevidst tilvalg (vestgruppen møde 3)

Og får følgende kommentarer fra andre medlemmer i gruppen

Deltager A: *Det er faktisk en form for solidaritet, kan man sige!*

Deltager B: *Sådan tror jeg også, de vil begrundede det*

Modsætningen ophæves. Når en handling er solidarisk, er den i overensstemmelse med det socialdemokratiske projekt og dermed i orden. Den socialdemokratiske optik *framer* solidaritet som det helt centrale. Som vi har set i diskussionen om hverdagslivet og tidligere i fortolkningen af indvandrerspørgsmålet, kan begrebet solidaritet stoppe enhver diskussion. Solidaritet er en flydende betegnelse

for at anvende et udtryk fra Laclau og Mouf-fes (1985) diskursteorier. Det betyder at solidaritet ikke har noget præcist indhold. Tværtimod er indholdet omstridt, og det kan anvendes helt forskelligt. For socialdemokraterne er solidaritet uanset betydningsindholdet noget positivt. Hvis noget kan kaldes for solidarisk er det uangribeligt – uanset hvad begrebets indhold er.

7. Politik og vision

I *Det belejrede samfund* skriver Zygmunt Bauman (2004: 261 f) at »politik« giver kun mening ... i det omfang, vi tror på, at fremtidens kan formes ... [men] ... kun få vidnesbyrd tjener til at bestyrke sådan en tro. Og lidt senere »Håb og drømme er fløjet andre steder hen« (2004: 344). Bauman erklærer at utopier og drømme om et bedre sted er et udpræget moderne fænomen, der ikke kan eksistere i et postmoderne, globaliseret, individualiseret mobilt samfund. Denne artikel har vist at der er mennesker der arbejder intenst på at modbevise Baumans opfattelse.

De aktive socialdemokrater der har deltaget i refleksionsgrupperne, var ikke i tvivl om at deres indsats nytter. I modsætning til postmoderne opfattelser var der hos deltagerne bred tilslutning til en moderne politikforståelse – dvs. at partiet bør formulere omfattende ideer om et bedre samfund. Men deltagerne syntes at udviklingen af nye visioner var vanskeligt. Man opfattede sig som i defensiven

... hele vores diskussion har da vist, at vi er nået så langt og »vi har sejret ad helvede til«, men nu er der ligesom krav om at formulere en ny vision. Og så er det da problematisk, at vi i så høj grad kommer til at koncentrere vores energi om at holde fast i, hvad der er allerede (vestgruppen møde 2)

Det projekt der gik igen i diskussionerne var knyttet til solidaritet, men i grupperne blev der identificeret i hvert fald tre vanskeligheder ved at fastholde et sådant projekt: For det første

gør individualiseringen det vanskeligere at opretholde det kollektive, solidariske projekt. Mange unge anser fx ikke fagforeningsmedlemskab for at være noget indlysende. Her er det socialdemokraternes opfattelse at man i fagbevægelsen skal være dygtigere til at argumentere så folk kan blive bedre til at forstå hvad konsekvenserne vil være af den manglende tilslutning til fagforeningerne

Globaliseringen udgør det andet problem. Socialdemokraterne har generelt en offensiv holdning til globalisering. »Svaret er ikke at lukke os inde, fordi vi er bange for globaliseringen« (vestgruppen møde 3), men det er vigtigt at den globale kapital skal kunne styres. Mere konkret drejer globalisering sig jo også om stigende indvandring. Det er som påvist et vigtigt emne blandt socialdemokraterne, og der var enighed om at man ikke skal tolke indvandringsspørgsmålet i nationalistiske baner. Derudover var der betydelig forskel på vurderingerne af hvor restriktiv man skulle være med hensyn til omfanget af indvandring og hvordan man skulle udforme indvandrerpolitikken. Jo tættere indvandrerne var på den enkelte deltagers hverdag, desto mere restriktiv og kravstillende var han eller hun.

Det tredje spørgsmål drejer sig om hvor retningssgivende det socialdemokratiske projekt er i en verden med store forandringer fx af teknologisk art (genteknologi) eller etisk (fx ægteskab mellem homoseksuelle) som ikke umiddelbart synes at kunne rummes inden for den traditionelle socialdemokratiske logik. En deltager siger

min pointe er, at det der synspunkt (den traditionelle socialdemokratiske solidaritetsprojekt) kan jeg ikke rigtig bruge til noget, når vi snakker genetik og når vi snakker om vi skal gennem børns navlestamceller og sådan noget (østgruppen møde 2)

Der starter herefter en længere diskussion om hvorvidt det traditionelle socialdemokratiske

projekt kan bruges til at udvikle politikforståelse inden for hvad vi med Giddens (1996) kan kalde for livspolitik. For socialdemokraterne – både i øst- og vestgruppen – er problemet at der kommer til at mangle et politikgrundlag hvis man ikke kan basere sig på solidaritetstanken som det fundamentale princip for at afgøre hvordan man skal forholde sig til forskellige fænomener. Det er klart at man må have en politik på de etiske områder, men der mangler noget principielt at basere denne politik på. Nogle af medlemmerne i refleksionsgrupperne mener at dette grundlag kan findes i solidaritet – i en eller anden form – eller i økonomikritikken – etiske forhold skal ikke styres af markedet eller store virksomheder. Andre mener at der må etableres nye værdier der kan bringes i spil inden for disse nye, moralske, eksistentielle områder. Her er altså usikkerhed om hvorvidt den traditionelle ideologiske opdeling kan bruges i politikformuleringen eller ej.

Hvis vi nu vender tilbage til Touraines teori, kan man sige at Socialdemokraterne tilsyneladende har i hvert fald dele af elementer der skal til for at være en succesfuld kollektiv aktør. De har en identitet og et fællesskab, et projekt (solidaritet og velfærdsstat) og en klart defineret modstander (partiet Venstre). Men projektet er ikke klart defineret og det forholder sig på en uklar måde til de samfundsmæssige ændringer. De etiske spørgsmål og forholdet til de etniske minoriteter er eksempler på at projektet ikke er særlig veldefineret og at den traditionelle appel til solidaritet som grundprincip ikke er tilstrækkelig til politikformulering.

I refleksionsgrupperne var der kun få eksempler på en samfundsanalyse der kunne skabe en konkret forståelse af samfundsændringer og hvordan man kunne bevare det klassiske projekts grundprincipper hertil. Og der ville ikke være villighed til at vælge *Den tredje vej* som Giddens (1999) er fortaler for.

Til trods for forskelle i opfattelserne i forbin-

delse med konkrete politikområder var deltagerens opfattelse at man ikke vil acceptere at man i partiet nedtoner eller helt opgiver de klassiske visioner og erstatter dem af en række konkrete (men ikke nødvendigvis sammenhængende) politisk appellerende tilkendegivelser der måske ville øge partiets mulighed for at manøvrere sig til positioner der giver adgang til regeringsmagten. Tværtimod: Selv om man havde betydelige vanskeligheder med at forbinde de klassiske socialdemokratiske værdier med de nutidige politiske problemer, var tilslutningen til disse værdier – og især solidaritet i – en afgørende ledetråd i socialdemokraternes verdensopfattelse.

Litteratur

- Aronowitz, S. (1988) Postmodernism and Politics. *Social Text* 18: 99-115
- Bauman, Z. (2004) *Det belejrede samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brincker, B. og Gundelach, P. (2005) Sociologists in Action: A Critical Exploration of Alain Touraine's Intervention Method. *Acta Sociologica* 48 (4): 365-376.
- Bryld, C. (2004) *Den socialdemokratiske idearv. Politiske grundværdier i dansk arbejderbevægelse før velfærdsstaten. En antologi*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Buechler, S. M. (2000) *Social Movements in Advanced Capitalism. The Political Economy and Cultural Construction of Social Activism*. Oxford University Press, New York.
- Cohen, J. (1985) Strategy and Identity. New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research* vol. 52, no. 4, pp. 663-716.
- Dean, J. (1996): *Solidarity of Strangers*. Berkeley: University of California Press
- Dubet, F. and Wieviorka, M. (1995) Touraine and the method of sociological intervention. I Clark, J. and Diani M., *Alain Touraine*, pp. 55-77, London: Falmer Press
- Elm Larsen, J. (2004) *Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet
- Engel, H. (2002) Hvad fanden laver den mand på mit kontor. I H. Qvortrup (red.) *Exit Nyrup*. København: Høst og søn, pp. 65-81.
- Goffman, E. (1974) *Frame analysis : an essay on the organization of experience*. New York: Harper.

- Goul Andersen, J. og O. Borre (red.) (2003) *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime
- Holmila, M. (ed.) (1997) *Community Prevention of Alcohol Problems*. London: Macmillan.
- Laclau, E. & C. Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategies*. London: Verso.
- Lyotard, J.-F. (1984) *The Post-Modern Condition: A Report on Knowledge*. Manchester: Manchester University Press
- Lykketoft, Mogens (1994) *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*. København: Samleren.
- Melucci, A. (1989) *Nomads of the present*. London: Hutchinson Radius.
- Mortensen, Nils (2004) *Det paradoksale samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Qvortrup, H. (2002) Indledning. I H. Qvortrup (red.) *Exit Nyrup*. København: Høst og søn, pp. 7-10.
- Touraine, A. (1981) *The voice and the eye*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vision nr. 1. www.visionaeretanker.dk (26. maj 2005)

Anmeldelser

Susanne Hegelund & Peter Mose:

Håndbog for statsministre. Politik, magt og ledelse
København: Gyldendal, 2006.

Håndbog for statsministre fokuserer på et centralt emne: Hvorledes bør den øverste politiske ledelse udøves? Hvad adskiller en god statsminister fra en dårlig – idet vi ser bort fra politikken men alene ser på statsministeren som leder. I store dele af bogen er det Anders Fogh Rasmussens ledelsesstil, der er i centrum. Op mod Fogh og hans ledelsesstil diskuteres andre politikere. Hvad gør Fogh, som Nyrup ikke gjorde? Har Helle Thorning noget med sig, som Fogh ikke kan? Og en stribe af andre politikere drages ind i diskussionen: Anker Jørgensen, Auken, Schlüter, Dyremose, Thor Pedersen, Connie Hedegaard, Lene Espersen, Bendt Bendtsen etc. Vi kommer godt rundt i vurderingen af, om den ene eller anden politiker har en (god) statsminister i maven eller ikke, og på den måde kommer vi faktisk godt ind på livet af et meget stort politisk persongalleri.

Samtidig tager bogen i sine 29 (typisk ret korte) kapitler en række temaer op. Bogen indledes lige på og hårdt med en beskrivelse af Fogh som en frygtindgydende modstander med fokus på hans stramme styring af sine ministre og embedsmændene, hans ledelse af koncernen Danmark A/S. Herefter følger en bred vifte af temaer. Et uprioriteret udpluk er f.eks. Bendt Bendtsen som holdspiller, direktionen bestående af Hjorten, Løkke og Thor, Socialdemokratiet som en syg organisation, de menige ministre som driftschefer, de fire musketerer i Dansk Folkeparti, Frank Jensens vildveje som statsministerkandidat, kvinder og ministerposter, inspiration fra udlandet, spin, politiske rådgivere, ministre udefra, indavl osv.

Som man kan se, kommer man meget vidt omkring, og bogen kunne være blevet en alt-godt-fra-havet-

bog, hvor de to vidende forfatterjournalister får fortalt alle de gode historier, de gennem årene har samlet op. Det, der redder bogen fra at falde i den grøft, er den systematiske brug af fem lederdyder, fem krav, som enhver topleder skal leve op til. Det skaber rygrad og sammenhæng i bogen. Det er de krav, de alle bliver holdt op mod. Det skaber til en vis grad også en provokation. Kan man anvende ledelsesteori (hentet fra det private erhvervsliv) på landets øverste ledelse? Det vender jeg tilbage til.

De fem lederdyder er: Enhver topleder 1) skal have en vision, 2) kunne kommunikere overbevisende, 3) have gode samarbejdsevner, 4) kunne skaffe resultater og 5) have evne og vilje til at arbejde med sit eget lederskab. Det er næppe nogen stor overraskelse for læseren, at forfatterne giver Fogh høje karakterer på de første fire dyder. F.eks. har Fogh et udførligt regeringsgrundlag og en kontrakt med vælgerne, og derfor kan det også kontrolleres, om ministrene leverer. Faktisk kan det virke, som om lederdyderne er udledt af Foghs succesrige ledelse af koncernen Danmark A/S. Han er modellen. Derimod synes det at knibe med den sidste lederdyd, og det er i høj grad den bogen handler om. Men lad de konkrete karaktergivning-er ligge her. Læseren af bogen vil utvivlsomt finde det både fornøjeligt og oplysende at få vredet diverse politikere igennem lederdydsmaskinen. Her hjælper det også, at bogen er meget velskrevet og veloplagt fortællende i sin stil.

Men bogen har også et bestemt sigte, nemlig at få placeret politisk topledelse som et centralt spørgsmål. Forfatterens udgangspunkt er her, at politisk topledelse er et vanrøgtet område. På statskundskabsinstitutterne har man (vi) berøringsangst over for ledelsesteori, og på handelshøjskolerne interesserer man sig ikke for politisk ledelse, hedder det. Derfor er det nyt (og provokerende) at anvende ledelsesteori fra den

private sektor på politisk topledelse. Om det er nyt eller ej – lad det ligge. Men er det valgte ledelsesperspektiv interessant, og hvor dækkende er det?

Jeg tror, jeg må rundt om bogens terminologi, for bedre at kunne svare på spørgsmålet. Danmark optræder ikke som en nation eller som en stat men som en koncern – Danmark A/S – en spiller på et globalt marked. Indercirklen i regeringen er en direktion. Når en driftschef (læs minister) lever op til kravene i regeringsgrundlaget, så leverer han. Venstre og Dansk Folkeparti laver forretninger med hinanden. Partier er virksomheder på et marked, der kæmper om kunderne. I kapitel 14 hedder det, at Nyrup ikke tør skære igennem med en klar forretningsstrategi. »En dygtig købmand vil ellers straks notere, at han skal skaffe nye varer hjem for at holde på kunderne«. Der tales om efterspørgsel, om den socialdemokratiske butik, om anprisning af varerne, Auken omtales som tidligere butikschef og Lykketoft som regnskabschef.

Denne privatkapitalistiske terminologi benyttes konsekvent bogen igennem. Men hvorfor benyttes den overhovedet? Er det udtryk for en tidsånd, der mentalt har indlejret sig, således at forfatterne mere eller mindre automatisk – dvs. uden synderlig refleksion – bruger dens begrebsverden? Sådan udtrykker vi os i dag, og sådan ser verden altså ud? Er det den terminologi, som de centrale politiske ledere selv bruger, og som derfor må anvendes for at gengive deres verden? Er det en terminologi, der så at sige ad bagvejen følger med anvendelsen af bestemte ledelsesteorier fra den private sektor? Eller er det forfatternes bevidste provokation for at demonstrere, at vi godt kan forstå politisk ledelse med begreber og virkelighedsforståelser hentet fra den private sektor, fordi forskellene mellem offentlig og privat nemlig er så tilpas små, at det ikke er noget argument for at ville undgå privat ledelsesteori.

Jeg tror, at alle de nævnte svar kan have noget på sig, men jeg kan ikke udpege det vigtigste. Det må forfatterne hjælpe mig og læseren med. Selvom der ikke er nogen tvivl om, at forfatterne leverer et frisk input til ledelsesdebatten, er det ret indlysende, at terminologien og private ledelsesteorier kan have og faktisk har en både analytisk og normativ bias. For det første er ledelse i bogen top-down-orienteret. Selvom der i bogen er lidt tvivl indimellem, så er ledelse noget med at skære igennem og presse handling og resultater frem. Lederen har sin vision, kommunikation er et middel til

at skabe forandring i den ønskede retning, samarbejde handler om at opbygge forandringskoalitioner, der kan hjælpe visionen igennem, og så skal der vises resultater. Dvs. ledelse er ikke kun hierarkisk orienteret, den er også handlingsorienteret. Altså følger, at ledelse, der ikke har disse egenskaber, er dårlig ledelse. Det siges meget direkte i kapitel 13 (om Dansk Folkeparti): »Et totalt topstyret parti, hvor en stærk ledelse behændigt udstikker kursen. Her er der ingen ledelsesmæssig slinger i valsen. På den måde er det et moderne og anderledes parti.« God ledelse er således hierarkisk ledelse. Denne positive værdidom ligger i de ord, der er valgt. Behændig. Ingen slinger i valsen. Moderne. Anderledes. En interessant værdidom kommer også i den efterfølgende sætning: »Det (altså Dansk Folkeparti, red.) er kun ganske lidt afhængigt af sine medlemmer«. Javel, ja, det er altså en ledelsesmæssig fordel i en politisk organisation! Andetsteds (p.96) står der, at den gode statsminister som Fogh skal »skabe en centraladministration, der kører effektivt og velsmurt som en koncern«. Velsmurt som en koncern? Er koncerner noget, der altid kører velsmurt? Men man noterer sig selvfølgelig, at det at være en koncern eller koncernagtig altså er noget godt.

Problemet udspringer naturligvis af, at statsministerens og andre politiske leders rolle implicit afgrænses til den ene halvdel af deres liv, nemlig at skabe og stå i spidsen for handlingsorganisationer. Her drejer det sig om effektivitet, koordination, styring, forfølgelse af bestemte mål etc. Men selv inden for denne ramme er der nu nok nogle, der vil mene, at hierarkisk ledelse er gammeldags ledelse. Moderne ledelse er værdibaseret ledelse, ledelse ved delegering etc. Men det er åbenbart blevet moderne at være gammeldags.

Den anden halvdel af den politiske leders rolle er netop ikke at handle men at reflektere. At tage bestik af samfundsudviklingen. At lytte. At tage pulsen. Eller som den svenske forsker Nils Brunsson ville sige: at afspejle de værdier, der er i det omkringliggende samfund. Man kan her indvende, at den allerførste lederdyd netop er, at lederen skal have en vision. Men der står intet om, hvorfor denne vision skal komme, hvordan man bør arbejde sig henimod den, hvem der skulle inddrages i visionsudarbejdelsen. En vision er noget den gode politiske leder kommer med. Far har ret. Og i Dansk Folkeparti har Mor ret, for partiet er som nævnt meget praktisk ganske uafhængigt af sine medlemmer. I Microsoft har topboss Steve Balmer ret, når han skriger ud til masserne af ansatte: »I love

this company«, og Fogh har ret, når han i skjorteærmer i mere end en time manuducerer sine tilhængere i den rette tro. Politisk lederskab handler tilsyneladende ikke om, hvorledes den gode politiske leder skaber sin vision, men om hvordan den kommunikeres. Denne vinkel understreges mange gange. Kapitellet om kommunikationslederen afsluttes med et citat fra Rylberg, koncernchef i ISS: »Der er en ting der er drønvigtig: Det er det samme budskab, du skal gentage – igen og igen – indtil du bliver idiot. Det skal du gøre igennem mange, mange år. Og det skal være meget simpelt. Complicerede budskaber har ingen gang på jorden.«

Der er flere ting at sige til et sådant citat. Stærke politiske ledere af mindre behageligt tilsnit har ikke mindst i nyere tid brugt denne kommunikationsopskrift med held for at ensrette masserne. Ingen nævnt ingen glemt. Og citatet står uimodsagt. Hvad betyder det? At forfatterne mener det samme? At de blot vil lade Rylberg komme til orde? Eller at forfatterne selv som journalister har meget nemt ved at føle sig tiltrukket af kommunikationssynsvinklen?

Det bringer mig hen til spørgsmålet om bogens metode og argumentationsform. I kildematerialet indgår samtaler med ca. 150 politikere, embedsfolk, erhvervsledere etc. Hvem de er, ved vi kun meget sporadisk, og hvilken rolle de indhentede synspunkter spiller, er uklart. Nogle gange er et citat næsten en gentagelse af, hvad der står overfor i brødteksten. Nogle gange bliver der sagt ting, der er i modstrid med tidligere udsagn. Nils Åkerstrøm Andersen har således nogle meget anderledes synspunkter, som der desværre ikke følges rigtig op på. Andre gange står citaterne mere løsrevne. Konklusion mangler. Det er indimellem svært at vide, hvad forfatterne selv mener.

Men læs bogen. Den er velskrevet og forfriskende.

Torben Beck Jørgensen
Professor
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

*John L. Campbell, John A. Hall
& Ove K. Pedersen (red.)*

**National Identity and the Varieties of Capitalism.
The Danish Experience**
Copenhagen: DJØF Publishing.
544 s. kr. 275.

Det er for tiden almindeligt at fremhæve det danske samfunds dyder. Det gælder arbejdsmarkedet, hvor det er lykkedes virkeligheden at bevise, at det strukturproblem, der ville gøre det umuligt at komme under en arbejdsløshed på 6-8 pct., slet ikke findes – selv i de fjerneste egne har man snart hørt om den danske flexicurity-model; det gælder rigets generelle økonomiske tilstand med rigtige fortegn på alle de parametre, der i 1970'erne havde de forkerte; og det gælder den demokratiske udvikling, der ikke viser forfald i samme grad som de lande, vi normalt sammenligner os med.

The Danish Experience er et prisværdigt forsøg på at forklare, hvorfor Danmark i hvert fald i økonomisk henseende »has turned out to be so succesful« (p. 3). At det sidste er tilfældet søges godtgjort i indledningskapitlet, som er forfattet af John L. Campbell og John A. Hall. Det slipper de udmærket fra, om end en del af det statistiske materiale uden problemer kunne være opdateret. Kapitellet præsenterer også de to teoretiske hovedsynsvinkler, som de resterende bidrag mere eller mindre – nogle slet ikke – forholder sig til; nemlig litteraturen om småstatskorporatisme med udgangspunkt i Katzensteins Small States in World Markets og varieties of capitalism-litteraturen. Endelig trækker indledningskapitlet også en række historiske tråde, som uddybes i nogle af bogens kapitler. Kapitellet undgår generelt den rene lobhudning af det danske samfund, men anmelderen har svært ved at gøtte følgende konklusion på, hvorfor det homogene og decentraliserede danske samfund har en komparativt set stærk kompetence til problemløsning: »The point is that major challenges like these (1970'ernes og 1980'ernes økonomiske krise, anm.) have helped to keep everyone focused and in agreement on the big picture – that is, on basic national objectives – so that the conflicts and struggles that transpire have revolved primarily around how to best achieve these common objectives« (s. 28). Fint til en festtale, men som anmelderen husker det, gik fx den nødvendige suspension af den automatiske dyrtidsregulering i midten af 1980'erne ikke helt stille af sig. Og enighed om målene kan man vel altid opnå, hvis man blot formulerer dem tilstrækkeligt abstrakt. Artiklen viser en god forståelse for det danske samfund, om end den danske medredaktør burde have forhindret en sætning som »Indeed, since 1903 the governments has been run exclusively by coalition, minority governments« (s. 29).

Ud over indledningskapitlet er der 15 kapitler, som ikke alle kan blive omtalt her. I bogens første del »Inventing Denmark«, peger Uffe Østergård på, at Danmark allerede tidligt – i slutningen af det 18. og begyndelsen af den 19. årh. – havde kapacitet til at gennemføre relativt vidtgående og top-down styrede reformer af statsapparatet. Og mobiliseringen af bønderne i andelsbevægelsen i slutningen af det 19. årh. skete som bekendt uden særlig statslig indgriben. Det danske imperium, som igennem årene blev decimeret til en mindre, men komparativt set særdeles homogen nationalstat, havde således både en stærk stat og et stærkt civilsamfund. At Grundtvig fik en hel unik betydning for den danske selvforståelse er, som Østergård påpeger, en tilfældighed, men altså med massive konsekvenser for det danske samfund.

Lars Bo Kaspersen har også et langt historisk perspektiv i artiklen »The Formation and Development of the Welfare State«. Artiklen handler mere om velfærdsstatens historiske, politiske, institutionelle og kulturelle betingelser og omgivelser end om velfærdsstaten, der i øvrigt forstås meget bredt. Det gør ikke kapitlet mindre interessant, blandt andet fordi han relaterer udviklingen til Katzensteins Small States...

Peter Abrahamsen beskæftiger sig også med den danske velfærdsstat – men i det helt korte perspektiv; reformer siden 1990. Analysen kommer ikke så langt ud over den hjemlige debat og er i passager mere politisk kommenterende end analyserende. Mere svung er det over Per Kongshøj Madsens analyse, »How Can It Possibly Fly?«, af det danske arbejdsmarked og de seneste snart 12-13 års reformer heraf. Et mirakel, ja, men heller ikke uden problemer i forhold til integration af indvandrere og det tiltagende pres på de dårligst uddannede, som det påpeges.

Hjalte Rasmussen har et spændende bidrag, hvor han peger på, at danske parlamentariske forhold – mange partier, mindretals- eller koalitionsregeringer – har beredt vejen for en lax – blød – holdning til domstolene. »(T)he Danes preferred to be governed not by law but by man« (s. 201). Domstolene har stort set holdt sig tilbage fra at prøve politiske beslutninger, og embedsmænd og politikere har gjort deres bedste for at undgå det. De vil kunne handle så frit som muligt. Domstolene er slappe i vurderingen af grundlovens kapitel VIII om rettigheder. Eksempelvis er § 72 om boligens ukrænkelighed undermineret af angiveligt

200 lovbestemmelser, som hjemler myndigheders adgang til privat grund og bolig. Udformningen af grundlovens § 20 om suverænitetsafgivelse uden at følge grundlovens besværlige regler for grundlovsændringer er ifølge forfatteren et godt eksempel på, at man har skrevet loven, så den ikke stod i vejen for Danmarks internationale interesser. Faktisk er grundlovens kapacitet til at begrænse politisk udfoldelse så begrænset, at »it may be analytically helpful to conceptualize the Small State of Denmark as if it were in reality governed by an unwritten set of unenforceable constitutional customs and conventions« (s. 200). Så langt så godt. Men hvorfor finder danskerne sig i, at »the Privy League« – som er de toneangivende politikere fra Venstre, de konservative, de radikale og Socialdemokraterne – udfolder deres politiske håndværk uden kontrol fra domstolene? Svaret er enkelt og klart: Det er, fordi velfærdsstaten er så generøs, at »90 percent of the citizens pay via their taxes for a slightly differently composed other 90 percent« (s. 209). Så enkle forklaringer er ellers sjældne i samfundsvidenskaberne.

Nydeligt inden for bogens tema og teoretiske rammer falder Cathie Jo Martins bidrag, »Corporatism in the Post-Industrial Age«, som bygger på hendes danske bog Aktivisering af arbejdsgivere. Hendes komparative undersøgelser af dansk og britisk arbejdsmarkedspolitik illustrerer nogle af korporatismens konsekvenser for virksomhedernes holdninger og adfærd. Hun viser blandt andet, at de danske arbejdsmarkedsreformer har nydt langt større opbakning fra arbejdsgiverne end de tilsvarende britiske, og at én af forklaringerne er DAs engagement i implementeringen af reformerne. Hertil kommer naturligvis en incitamentsstruktur, der var forenelig med arbejdsgivernes præferencer.

Peer Hull Kristensens bidrag fokuserer også på erhvervslivets strategier i lyset af virksomhedernes institutionelle omgivelser. Han peger på, at samspillet med myndighederne på mange niveauer og inden for mange forskellige områder har formet en særegen og langt hen ad vejen vellykket erhvervsstrategi med en stærk integration i den globale vidensøkonomi. Han peger også på det indbyggede problem i korporative strukturer, at myndigheder og organisationer kan være relativt afkoblede fra virksomhedernes problemer, muligheder og erfaringer.

Morten Kelstrup får i sin analyse af den danske EU-politik godt fat på de problemer, som EU-integratio-

nen stiller det danske corporate democracy over for, men viser også, at den pragmatiske danske EU-politik ganske godt formår at håndtere problemerne – endnu.

Bogen har tre afslutningskapitler. I de to første – glimrende ide i øvrigt – lader redaktørerne Peter Katzenstein og Peter Hall – fremtrædende eksponenter for bogens to teoretiske perspektiver – kommentere på bogens bidrag. Det giver dynamik til afslutningen. På vanlig amerikansk vis er de to reviewere venlige og imødekommende, men de har også skarpe kommentarer. Peter Katzenstein langer således ud efter nogle af bogens hovedforklaringer på det danske samfunds succes, nemlig antagelsen om homogenitet og decentralisering. Mange af bogens forklarende forhold kan gøre sig gældende også i mindre homogene samfund, påpeger han. Peter Hall har kritiske kommentarer til begrebet negotiated economy, som han har svært ved at passe ind i en empirisk komparativ kontekst.

Bogen skal roses for at forsøge at sætte det danske samfunds udvikling gennem de seneste årtier ind i en historisk ramme og i forhold til den internationale litteratur. Men bogen er ikke ganske vellykket. Den lider først og fremmest af to skavanker, som kendetegner mange – måske endda de fleste – antologier. Den er for lang. De 525 sider kunne med fordel have været reduceret betydeligt. Op mod 50 sider lange antologibidrag er en uting, når man vil have så mange bidrag med. Det andet problem hænger sammen med det første: Redaktørerne har ikke været tilstrækkeligt skrappe i redigeringen. Det giver meget ujævne bidrag, som gør det vanskeligt for læseren – ikke mindst den ikke særligt kyndige på danske samfundsforhold, som jo må være en væsentlig del af målgruppen – at få fat på, hvad bogens/bidragenes hovedbudskaber egentlig er. Nogle forfattere forholder sig direkte til bogens to teoretiske perspektiver, nogle gør det ganske overfladisk, og nogle gør det slet ikke. Nogle forfattere har relativt lange ikke alt for klare teoretiske indledninger, mens andre hopper ud i empiriske analyser fra linie 1. En tredje skavank, som især generer denne anmelder, er behandlingen af korporatismebegrebet, som spiller en stor rolle bogen igennem. Ud over at være et lille, homogent og decentraliseret samfund er Danmark et konsensus-samfund i kraft af institutioner, som har mange år på bagen. I de fleste bidrag anvendes korporatismebegrebet, som det gøres inden for political economy-tradi-

tionen, dvs. som en koordineringsmekanisme på arbejdsmarkedet (fx ss. 318, 20, 39, 438). Andre steder henvises der blot til korporatisme som koordination (ss. 271ff.), mens korporatisme også betegner en institution for interessediering inden for andre politikområder (fx ss. 392, 264, 318). For så vidt udmærket, men det giver et alt andet end klart billede af den danske korporatisme. Tilmed er der selv i Ove Kaj Pedersens kapitel med titlen »Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy« kun vage diskussioner af ændringerne i de korporative strukturer i den periode, som har bogens hovedinteresse; de seneste ca. 30 år. Ud over at fastsættelsen af løn- og arbejdsvilkår er blevet mere decentraliseret gennem de seneste årtier, overlades læseren til en noget uklar fornemmelse for udviklingen i den institution, der antages at have så stor betydning for det danske konsensus-samfund.

Peter Munk Christiansen
Professor
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

*Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen,
Nils Edling & Per Haave (red.)*

The Nordic Model of Welfare.

A Historical Reappraisal

Museum Tusculanums Forlag

Københavns Universitet

2006. 432 sider. Pris kr. 350,00.

Begrebet »den nordiske velfærdsmodel« er velkendt fra den politologiske litteratur og internationale velfærdsforskning, men holder begrebet ved en nærmere efterprøvning? Siden slutningen af 1990'erne har en gruppe nordiske historikere arbejdet med sammenlignende studier af velfærdsstaternes udvikling i de nordiske lande. Formålet har været at finde lighedspunkter såvel som forskelle i udviklingen af velfærdssystemerne i Norge, Sverige, Finland, Island og Danmark i det 20. århundrede. Bogen udfordrer ikke radikalt begrebet »den nordiske velfærdsmodel«. Begrebet har fortsat en vis berettigelse, men fra forfatterens historiske perspektiv er forskellene mellem landene alligevel så store både i udviklingen over tid og i indholdet af velfærdsstaterne, at det vil være mere korrekt at tale om »en model med fem undtagelser«.

I bogen findes en detaljeret sammenligning af udviklingen i de nordiske lande indenfor alderspension, ar-

bejdsløshedsunderstøttelse, og hospitalssektoren. Det er karakteristisk for alle tre områder, at lige så snart man begynder at kradsede lidt i overfladen krakelerer glansbilledet af en fælles nordiske model. Forskellene er mest åbenlyse indenfor arbejdsløshedsforsikringen, som Nils Edling har givet en meget indsigtfuld behandling. Der er en række oplagte lighedspunkter, men der er også interessante forskelle. Danmark, Norge og Finland havde indført frivillige arbejdsløshedskasser med offentlige bidrag før eller under 1. verdenskrig, mens Sverige først kom med i 1934 og Island så sent som 1955. Vanskelighederne ved at se en fælles nordisk strategi bliver ikke mindre, når man får at vide, at Norge indførte en tvungen forsikring i 1938, mens et tilsvarende forsøg i Sverige mislykkedes efter krigen. Forskellene forstærkes yderligere, når man sammenligner de enkelte nordiske landes regler for dækningsgrad, karenstage og det maksimale antal dage med understøttelse. Det er åbenbart, at forskelle i de enkelte landes politiske styrkeforhold og i arbejdsmarkedets struktur har haft en afgørende betydning for hvorledes arbejdsløsheds-systemerne har udviklet sig.

Alderspensionen er et andet område hvor de nordiske lande har valgt differentierede løsninger. Forskellene er her mindre iøjnefaldende, hvis man gør status i årene efter 1. verdenskrig, hvor der tegner sig et billede af en bevægelse mod en universel, stort set indkomstaafhængig alderspension. Men Klaus Petersen og Klas Åmark viser, at der er forskel på, hvor hurtigt man bevægede sig hen mod dette system. Finland og Norge fik først gennemført alderspensionsreformer i 1930'erne, og frem til verdenskrigen var der store forskelle i pensionsalder, i brugen af indkomstaafhængige ydelser og i finansieringsmåden, hvor skattefinansieringen i nogle lande blev suppleret med bidrag. Afvigelser fra standardmodellen skulle også blive betydelig fra 1960'erne, hvor supplerende bidragsfinansierede pensionsordninger blev introduceret i meget forskellig takt. Der blev valgt forskellige udformninger i de enkelte lande, men generelt har den universelle, skattefinansierede alderspension fået stadig mindre betydning, og i Finland er denne pensionstype helt udfaset fra 2000.

Den offentlige sundhedssektor er en af grundpillerne i velfærdsstaten, og Per Haave fokuserer i sit kapitel på hospitalerne. Hospitalssektoren er speciel, fordi den nok har været offentlig og skattefinansieret, men den har hovedsagelig været et anliggende for de loka-

le myndigheder. Den statslige planlægning af hospitalssektoren er institutionaliseret på et relativt sent tidspunkt, og det er et område, hvor der har været udpræget national konsensus. Fra 1990'erne har hospitalssektoren været karakteriseret ved et opbrud, og det nordiske enhedspræg er blevet opløst. Sverige er gået længst med at indføre konkurrence i sektoren, mens Norge har valgt at overføre ansvaret for hospitalssektoren fra det lokale til det statslige niveau. Man må håbe, at en historiker på et senere tidspunkt giver sig i kast med at analysere forskelle og lighedspunkter indenfor den primære sundhedssektor, som kun bliver berørt sporadisk i kapitlet.

Klas Åmark's kapitel om udviklingen i kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet giver en interessant gennemgang af hvorledes ændringer i sociale normer gennem århundreder har påvirket kvindernes adgang til arbejdsmarkedet. Det er ikke kun et spørgsmål, om der var brug for dem på arbejdsmarkedet, men også om det var muligt for dem at tage et job udenfor hjemmet. Igen er der nok nogle grundlæggende fælles træk, men der er også interessante forskelle mellem de nordiske lande. Frem til 1970'erne var erhvervsfrekvensen for gifte kvinder fortsat lav i Norge, mens finske kvinder havde en meget høj erhvervsdeltagelse. Artiklen adskiller sig fra de øvrige bidrag i bogen ved at fokusere på det eksisterende statistiske materiale, mens der kun i begrænset omfang er henvisninger til selve debatten om kvindernes ret/pligt til at være tilknyttet arbejdsmarkedet.

To af bogens kapitler analyserer det formaliserede nordiske samarbejde. I Klaus Petersens bidrag om nordisk socialpolitisk samarbejde, behandles de regelmæssige møder mellem nordiske embedsmænd, politikere og ministre i perioden frem til 1950'erne. Det nordiske samarbejde resulterede i en række praktiske resultater som konventionerne om det nordiske arbejdsmarked og den gensidig anerkendelse af sociale rettigheder. Samarbejdet førte ikke frem til en fælles nordisk model, men de nordiske møder blev et forum, hvor der foregik en gensidig inspiration og konkurrence. Netop konkurrencen og de nationale modsætninger fremhæves i flere af antologiens bidrag som en hindring for det nordiske samarbejde. Det nordiske interessefællesskab virker umiddelbart så indlysende, at man ofte overser, at behov for at skabe en selvstændig national identitet har gjort Norge og Finland forbeholdne overfor et alt for tæt samarbejde specielt i mellemkrigstiden.

Urban Lundberg analyserer samarbejdet indenfor den nordiske arbejderbevægelse med udgangspunkt i SAMAK-rapporterne dog primært fra 1980'erne og 1990'erne. Interessant er behandlingen af forsøget i midt-1980'erne på at formulere en fælles udviklingsstrategi for den nordiske region, som kunne genskabe den fulde beskæftigelse på et solidarisk grundlag. Dette forslag fik ikke en lang levetid. Men det er ikke kun i dag, at det virker virkelighedsfjernt; allerede ved fremkomsten forekom det at være ude af trit med udviklingen. Mere varig betydning fik SAMAK-rapporten om fornyelse af den offentlige sektor gennem decentralisering og anvendelse af private virksomheder til produktion af offentlige ydelser. Desværre behandler forfatteren ikke, hvordan SAMAK-rapporterne blev anvendt til at omformulere de enkelte nationale socialdemokratiets politikker, og man må håbe at andre historikere vil fortsætte med at undersøge dette område.

Bogen indeholder 3 yderligere kapitler som alle er kendetegnet ved at være landestudier, mens det komparative aspekt er stærkt begrænset. Det betyder ikke, at kapitlerne ikke kan være læseværdige, men de står ikke centralt i forhold til bogens tema. Inger Elisabeth Haavet giver en fascinerende gennemgang af norsk familiepolitik, men det nordiske perspektiv indgår kun som en referenceramme, og det er ikke muligt at vurdere om den norske debat er unik. Et tilsvarende problem har læseren med Riitta Oittinens behandling af sundhedsspørgsmålet med udgangspunkt i et finsk socialdemokratisk kvindetidsskrift. Artiklen giver dog et værdifuldt indblik i den finske debat, og vil kunne anvendes ved en senere komparativ be-

handling af de nordiske lande. Pauli Kettunen afstår i sit bidrag helt fra at inddrage de øvrige nordiske lande og vælger i stedet at se på Finland som en illustration på et nordisk samfund. En noget speciel tilgang i et kapitel, der handler om styrken ved internationale sammenligninger.

Det ville nok have været en fordel, hvis de 3 sidstnævnte bidrag med primært nationalt sigte ikke var blevet medtaget. For redaktører kan det være svært at sige nej, når manuskripterne viser sig ikke at holde sig indenfor de udstukne rammer, men som universitetsforlag burde Museum Tusculanum nok have stillet krav om en større homogenitet i produktet. Det er beklageligt, for det er en god bog bedømt ud fra de øvrige kapitler og den glimrende indledning og afslutning, som Nils Finn Christiansen har skrevet sammen med Pirjo Markkola og Klaus Petersen.

Der er ingen tvivl om, at bogen vil blive et standardværk fremover, selv om der selvfølgelig er vigtige områder, der ikke er blevet behandlet i denne omgang. Mest markant føles savnet af en sammenligning af den basale sociale forsorg i de nordiske lande, for her vil man umiddelbart forvente at finde nogle af de største forskelle. Men det ville også være oplagt at se på sygekasser, invalideforsikring og sygedagpenge, hvor den konkrete udformning af ordningerne ofte vil variere fra land til land, selv indenfor det nordiske område.

Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet