

Sven Bislev

Danmark i globaliseringsfælden?

For Danmark betyder "globalisering" eller internationalisering, at den traditionelle småstats-status både skærpes, på grund af den større sammenhæng, og mildnes, ved deltagelsen i internationalt samarbejde. En del af statens traditionelle grundlag, både politisk og økonomisk, falder bort og opretholdelsen af en national identitet og et nationalt demokrati bliver af større betydning. "Globaliseringsfælden" består for Danmarks vedkommende i, at velfærdsstaten mister virkemidler, og at den socio-økonomiske og politiske balance, som velfærdsstaten er udtryk for, trues.

Indledning

For en lille stat som den danske er der klart modsatrettede tendenser i globaliseringen: På den ene side forsvinder noget af det prerogativ, som stater har besiddet eksklusivt siden den Westphalske fredsslutning i 1648: retten til uindskrænket råderet over sit "eget", af andre anerkendte, territorium. Globaliseringen underminerer suveræniteten. På den anden side vokser det internationale samarbejde: der opstår flere internationale organisationer, som staten kan deltage i, og der etableres flere internationale reguleringer, som staten kan påberåbe sig i internationale anliggender. Globaliseringen udvider handleområdet.

I den intense danske debat om europæisk integration har denne forandring i statens betingelser mest været anskuet ud fra synsvinklen "suverænitetsstab": fra en nationalistisk vinkel kan man argumentere med, at en række danske anliggender ikke længere kan afgøres af danske myndigheder. Der er uomtvisteligt "afgivet suverænitet" på en lang række områder - afgrænsede eller ej. Den demokratiske proces i det indenlandske politiske system er brudt - danske politiske balancer kan ikke umiddelbart udmøntes i nye reguleringer. Modsat kan man anføre, at den faktiske suverænitet - i modsætning til den formelle - alligevel ikke lader sig opretholde. Det danske demokrati er ikke

effektivt i isolation, og europæisk integration har medført den forbedring, at Danmark er med i forhandlingerne om alle fælles-europæiske anliggender. Om danske repræsentanter udøver indflydelse af nogen betydning i forhandlingerne, lader sig i sagens natur ikke afgøre umiddelbart, men forhandlingsstyrken i international sammenhæng kan ikke blive mindre af et formelt medlemskab.

Spørgsmålet om den formelle suverænitet skal ikke forfølges nærmere her - selv om der er interessante momenter i processen; i EF-sammenhæng er de nationale højesteretters accept af EF-rettens forret et spændende eksempel på en integrationsproces, som tilsyneladende har sin egen, måske professions-styrede, dynamik, og som forløber uden om de formelle set "suveræne" myndigheders kompetencer (Stone, 1996). I en bredere sammenhæng, uden for EF/EU, er spørgsmålet om formel suverænitetsafgivelse ikke hyppigt på dagsordenen; FN-systemet er bygget op på en anerkendelse af den "Westphalske" dagsorden. Der er dog grænser for suveræniteten - den formelle - men de markeres kun når meget store magtinteresser - altså den reelle suverænitet - er på spil.

Man kan sikkert antage, at en faktisk suverænitet næppe lader sig opretholde på en række områder af mere eller mindre umiddelbar international karakter:

Sven Bislev

Danmark i globaliseringsfælden?

For Danmark betyder "globalisering" eller internationalisering, at den traditionelle småstats-status både skærpes, på grund af den større sammenhæng, og mildnes, ved deltagelsen i internationalt samarbejde. En del af statens traditionelle grundlag, både politisk og økonomisk, falder bort og opretholdelsen af en national identitet og et nationalt demokrati bliver af større betydning. "Globaliseringsfælden" består for Danmarks vedkommende i, at velfærdsstaten mister virkemidler, og at den socio-økonomiske og politiske balance, som velfærdsstaten er udtryk for, trues.

Indledning

For en lille stat som den danske er der klart modsatrettede tendenser i globaliseringen: På den ene side forsvinder noget af det prerogativ, som stater har besiddet eksklusivt siden den Westphalske fredsslutning i 1648: retten til uindskrænket råderet over sit "eget", af andre anerkendte, territorium. Globaliseringen underminerer suveræniteten. På den anden side vokser det internationale samarbejde: der opstår flere internationale organisationer, som staten kan deltage i, og der etableres flere internationale reguleringer, som staten kan påberåbe sig i internationale anliggender. Globaliseringen udvider handleområdet.

I den intense danske debat om europæisk integration har denne forandring i statens betingelser mest været anskuet ud fra synsvinklen "suverænitetsstab": fra en nationalistisk vinkel kan man argumentere med, at en række danske anliggender ikke længere kan afgøres af danske myndigheder. Der er uomtvisteligt "afgivet suverænitet" på en lang række områder - afgrænsede eller ej. Den demokratiske proces i det indenlandske politiske system er brudt - danske politiske balancer kan ikke umiddelbart udmøntes i nye reguleringer. Modsat kan man anføre, at den *faktiske* suverænitet - i modsætning til den formelle - alligevel ikke lader sig opretholde. Det danske demokrati er ikke

effektivt i isolation, og europæisk integration har medført den forbedring, at Danmark er med i forhandlingerne om alle fælles-europæiske anliggender. Om danske repræsentanter udøver indflydelse af nogen betydning i forhandlingerne, lader sig i sagens natur ikke afgøre umiddelbart, men forhandlingsstyrken i international sammenhæng kan ikke blive *mindre* af et formelt medlemskab.

Spørgsmålet om den *formelle* suverænitet skal ikke forfølges nærmere her - selv om der er interessante momenter i processen; i EF-sammenhæng er de nationale højesteretters accept af EF-rettens forret et spændende eksempel på en integrationsproces, som tilsyneladende har sin egen, måske professions-styrede, dynamik, og som forløber uden om de formelt set "suveræne" myndigheders kompetencer (Stone, 1996). I en bredere sammenhæng, uden for EF/EU, er spørgsmålet om formel suverænitetsafgivelse ikke hyppigt på dagsordenen; FN-systemet er bygget op på en anerkendelse af den "Westphalske" dagsorden. Der er dog grænser for suveræniteten - den formelle - men de markeres kun når meget store magtinteresser - altså den reelle suverænitet - er på spil.

Man kan sikkert antage, at en *faktisk* suverænitet næppe lader sig opretholde på en række områder af mere eller mindre umiddelbar international karakter:

sikkerheds- og handelspolitik er oplagte kandidater, nogle tekniske politikområder (miljø, tekniske standarder) kan tilføjes: materielle og naturlige processer respekterer ikke af sig selv administrative grænser. Men på de centrale socio-økonomiske politikområder er spørgsmålet om "faktisk suverænitet" vigtigt - og det i stigende grad: når de økonomiske processer internationaliseres, påvirker det indlandske fordelingsforhold og reguleringen af produktionen, og dermed betingelserne for det sociale liv. Skal en regulering af det sociale liv opretholdes, kræves en handledygtig stat. Specielt for de spørgsmål, der vedrører individuelt ansvar og selvstændighed, spørgsmålene om forsørgelse, social sikring og fordeling, er der tale om emner af central betydning for det demokratiske system.

Artiklen her vil, med udgangspunkt i den europæiske udvikling og med fokus på velfærdsstaten diskutere problemet om statens handleevne og handlebehov. Problemet er ikke så meget om "staten" vil bestå og kunne handle - det er i en vis forstand et lidet interessant, teknisk problem; snarere spørges det, om dens handleevne stadig er tilstrækkelig til at bevare den demokratiske nationalstat¹ - eller, eftersom spørgsmålet nok ikke lader sig besvare med et absolut ja eller nej, hvilke forandringer i og for den demokratiske nationalstat, der følger af globaliseringen? Hvordan påvirkes de interne processer, og hvad sker der med de eksterne handlemuligheder? Materialet er den eksisterende litteratur om stat og globalisering, specielt europæisk integration, som kobles med diskussionen om velfærdsstatens forandringer. Efter dette indledningsafsnit ser vi på nogle statsteoretiske overvejelser over staten i et internationalt system og integrationens følger. Derefter følger indplaceringen af velfærdsstaten

som det dominerende demokratiske politikfelt, og til sidst diskuteres nogle forslag til periodiseringer: både samfund, stat og velfærdsstat er blevet foreslået anskuet på nye måder i det globale, informations-teknologiske, post-industrielle servicesamfund.

Statsteori og globalisering

Det kan synes ulogisk at anvende europæisk integration som eksempel på globalisering - EU er netop regionalt til forskel fra globalt. Men hvis globalisering betyder internationalisering - at de nationalstatsligt afgrænsede samfund åbner sig mod hinanden - er EU langt det bedste eksempel. Globalisering i egentlig forstand - en verdensomspændende åbning - er kun i sin spædeste begyndelse (Hirst og Thompson, 1996). Økonomisk målt handler OECD-landene kun med landene uden for OECD for 4 pct. af BNP og EU med andre lande for 10 pct. (Regeringen, 1997: 7). Politisk og kulturelt er verden mere åben og sammenhængende end før, med større udveksling af informationer, flere internationale organisationer, og en klart større bevidsthed om eksistensen af en global sammenhæng (Robertson, 1992: 58f.). Men der er tale om kvantitativ små mængder af information (internettet er stadig for de specielt interesserede) og om organisationer hvis vedtagelser sjældent binder medlemmerne.

Forstår man globalisering lidt løsere, som internationalisering, er EU et kvantespring i den retning - om end stadig et famlende. EU har klart til hensigt delvist at opløse de deltagende nationalstater til fordel for en nyskabelse, en form for supratat (Schmitter, 1996a; 1996b). Det er dels helt nyt og uprøvet, dels en kraftigere opløsning af formel national selvbestemmelse, end man hidtil har oplevet.

Integrationen i EU er gået langt - den indre samhandel er 3-4 gange større end den ydre; på alle vigtige økonomiske og tekniske politikområder kan der kun træffes politiske beslutninger i fællesskab; processen frem mod åbne grænser og fælles mønt er i gang, muligvis allerede irreversibel. For tiden (efteråret 1997) synes integrationsprocessen at være i krise, men det har den været hver gang, man har hævet integrationsniveauet, og specielt hver gang man har søgt at gå fra "negativ" integration (fjernelse af skranker) til "positiv" integration (fælles indsatser) (Scharpf, 1996). De aktuelle udfordringer er på den ene side udvidelsen mod Øst og den kolossale økonomiske indsats, som en modernisering af Østeuropa kræver,² og på den anden side den potentielle politiske krise som ligger i en voldsom vækst i de sociale uligheder. Disse problemer har bremset den politiske beslutningsproces og skabt en Amsterdam-traktat med lidet indhold - men med det allerede opnåede niveau af samfundsmæssig integration er det formentlig en rimelig antagelse, at processen vil fortsætte, hurtigt eller langsomt.

Den samfundsmæssige integration mellem staterne i EU er nået længere end noget tidligere integrationsprojekt i nyere tid,³ og de deltagende stater er således på vej til at være i mindre grad stater end før. Denne gradbøjning giver naturligvis anledning til at overveje statsbegrebet - hvornår ophører man med at være stat? I denne sammenhæng er det ikke så interessant at forsøge at trække en absolut nedre grænse for statslighed; som sagt er interessen mere de forandringer, som sker med den demokratiske nationalstat. Alligevel kan det være relevant at inddrage forskellige teorier om, hvad der er det "strukturelle grundlag" for en stat - hvormed man også peger på,

hvad der måske danner grænsen for, at en stat stadig eksisterer.

Ifølge Tilly (1990) byggede de tidlige statsdannelser på en koncentration af enten økonomiske ressourcer eller fysisk magt. Caporaso (1996) peger, med sit begreb om en "Westphalsk" stat, på den internationale anerkendelse som en tredje selvstændig faktor i dannelsen af nationalstaterne og deres system. Her er tale om en senere fase, ved overgangen til den demokratiske nationalstats etablering som universel norm. Demokratiet er den fjerde faktor - staten som ramme for et identitets- og interessefællesskab, og de tilhørende politiske processer. I perioder har identitet og demokratisk politik været set som modsætninger (Herder vs. Cassirer), men mod dette århundredes slutning kan man anskue dem som to sider af den demokratiske faktor. I løbet af det 20. århundrede vokser så den femte faktor frem - reguleringen (Caporaso, 1996; Majone, 1996): En stat er en fælles ramme for et antal institutioner, som står for den samfundsmæssige regulering.

Ud fra denne korte skitse af statsteori kan man umiddelbart se, at en økonomisk drevet internationalisering vil true tre af de fem faktorer, som historisk kan hævdes at udgøre de for staten grundlæggende strukturer. Tilbage står det internationale systems anerkendelse af suverænitetsbegrebet, samt den demokratiske faktor. Ressourcerne bliver omfordelt, der opstår nye centre, behovet for regulering på tværs af landegrænser bliver akut; hvad sker der da med den formelle, gensidigt anerkendte suverænitæt, og med identiteten og de politiske processer?

En funktionalistisk tankegang vil hævde, at nationalstaten er ude af trit med de behov, der er for samfundsmæssig regulering - at de internationale processer af økonomisk, fysisk og kulturel art nødven-

diggør, at andre reguleringsniveauer tager over fra de nationale (Ohmae, 1995). Suveræniteten og demokratiet er institutionelle faktorer, som den funktionelle nødvendighed fjerner fra nationalstatens domæne (Beetham, 1990; Held, 1991). En institutionalistisk tankegang vil derimod fremhæve, at institutioner ikke bare er produkter af andre faktorer, men har deres egen historiske vægt; og at institutionel ændring hverken behøver at følge en bestemt funktionel logik eller at være centreret om et bestemt omdrejningspunkt. Forskellige sektorer og deres interesser har forskellige funktionelle logikker og er kun delvist sammenkoblede (Olsen, 1996).

I forskningen om de europæiske nationalstater og virkningen af europæiseringen på dem har der udviklet sig et begreb om et politisk system med flere niveauer (multi-level governance). Med lån af begreber fra føderalismeforskningen i specielt Forbundsrepublikken Tyskland og med empirisk grundlag i studier af forskellige policy-områder i EU har man formuleret den tese, at udviklingen går mod en deling af reg(ul)erings-funktionerne mellem nationale og regionale niveauer - og med regioner forstås både sub- og supra-nationale (Leibfried og Pierson, 1995; Hooghe, 1997; Kohler-Koch, 1997).

I Europa har man altså en situation hvor dele af det strukturelle grundlag for nationalstaten forsvinder eller svækkes, og dens funktioner spredes på flere sektorer og niveauer. De politiske processer er blevet multi-centrerede, og fokus for en bestemt policy-udvikling kan skifte fra den ene periode til den anden. Som led i den konstitutionelle udvikling af det europæiske samarbejde har man desuden besluttet at fjerne eller dele betydelige elementer af den formelle suverænitæt - det

fælles retssystem har fået forrang for de nationale, man har indført unionsborgerskab og lægger op til at fjerne betydelige dele af de økonomisk-politiske kompetencer.

Det eneste, EU-medlemstaterne har tilbage at basere deres statslighed på, er den demokratiske faktor - subjektive størrelser som identiteter, ideologier og den politiske kultur. I Europa er selv disse størrelser under angreb - de regionale identiteter vokser (Marks, 1996) og der er aktive bestræbelser i gang på at bygge en europæisk identitet (Garcia, 1993). Denne opbygning har krævet meget store "politiske investeringer" af de deltagende regeringer - de har måttet arbejde hårdt både udad- og indadtil for at legitimere opbygningen af et fælles politisk system med andre folk, og andre kulturer og traditioner.

Forskerne er ikke enige om, hvorvidt udviklingen har betydet en styrkelse eller svækkelse af nationalstaterne. "Realisterne" ser nationalstaterne som de egentlige aktører i den europæiske udvikling; staterne er derfor blevet styrkede, fordi de kan bruge det nye og magtfulde instrument, der hedder de europæiske fællesskaber (Moravcsik, 1991; Milward, 1993). Både "funktionalister" og "institutionalister" ser nationalstaterne som svækkede af det europæiske centrums vækst i betydning. Kohler-Koch (1996) peger på, at udviklingen ikke behøver at være et nulsumspil: samarbejdet mellem stater og fællesskabsinstitutioner kan give forøget betydning til begge. Hun overser dog de socioøkonomiske effekter af den internationale åbning - effekter som staterne selv åbner for, men som kan skabe problemer for deres politiske systemer. Mere om det nedenfor.

I en større, egentlig "global" sammenhæng, har man beholdt den formelle su-

verænitetets konstruktion. Man kan forestille sig et scenario, hvor mange nationalstater opløses i regioner; blandt andet den post-koloniale udvikling har vist, at det er en klar mulighed i områder, hvor staterne ikke er dannet på sammenhængende traditionelle identiteter (Holm, 1997). Man kan også pege på nogle af de samme strukturelle og funktionelle pres, som underminerer nationalstaten globalt; og dermed på en vis svækkelse af suverænitetetsbegrebet (Rosas, 1993). Det er dog vanskeligt at forestille sig, at den politiske proces, der i Europa har ført til, at man har opgivet dele af den formelle suverænitet, integreret sine politiske systemer og arbejdet på at opbygge en fælles identitet skal kunne lade sig gennemføre, endog delvist, på et globalt plan. En del kulturforskere hævder, at selv i Europa er effekterne endnu næppe mærkbare (Hofstede, 1996). Og i andre dele af verden er det karakteristisk, at integrationsbetræbelserne er langt mere forsigtige. Således har de amerikanske og asiatiske frihandels- og samarbejdsorganisationer helt eksplicit undladt at opbygge fælles politiske institutioner, eller de har nøjedes med det absolut minimale (Appendini og Bislev, 1998).

I det omfang, den danske stat er truet af "globalisering", drejer det sig primært om den europæiske integration. Det er med de europæiske lande, at samhandelen og den øvrige sociale interaktion primært udvikles, og specielt er det i EU, at den politiske proces er i gang, som overfører identitet og politisk dynamik til et fælles niveau. De nye internationale regimer - selv innovative traktater som WTO og klimakonventionerne - er dels langt mindre indgribende end EU's fælles reguleringer, dels indfører de ikke reguleringer som er "fremmede" for den danske stat. Endelig er det som EU-med-

lem, at Danmark deltager i opbygningen af disse nye globale reguleringer; EU er, som andre stormagter, meget optaget af, at internationale forpligtelser ikke bliver for byrdefulde for stormagten selv.

Den åbning af samfundet som sker gennem politisk-juridisk institutionalisering - medlemskab af diverse økonomiske internationale organisationer, begrænsninger pålagt i andre traktater - har internationaliserende effekter på to måder: ved at muliggøre et større og bredere udvalg af internationale transaktioner, og ved at indføre begrænsninger for den danske stats handlemuligheder.

De vigtigste internationale transaktioner er de transnationale virksomhedsaktiviteter. Internationale virksomheds-overtagelser og internationalt markedsførte varer og tjenesteydelser er internationaliseringsfaktorer af væsentlig betydning - gennem dem konfronteres danske borgere og virksomheder med andre politiske og økonomiske systemer, og med andre kulturer. Og konfrontationen sker i en sammenhæng, hvor der er meget på spil - markedsandele, arbejdspladser, forbrugsmønstre, levevilkår. Men effekten er ikke nødvendigvis, at borgerne bliver meget "globale" i deres udsyn, eller bliver underkastede normer fra andre kulturer - og derved mister deres loyalitet over for det nationale fællesskab. Der kan lige så vel være tale om mod-reaktioner af lokal og national karakter, og om indpasning af nye impulser i national kultur. (Howes, 1996; Gertsen *et al.*, 1996; Djur-saa og Kragh, 1997).

Begrænsningerne på statens handlemuligheder er allerede berørt i omtalen af suverænitetetsbegrebet og dets udvikling. Ser vi på de økonomisk-politiske områder, er det for Danmarks vedkommende ikke revolutionerende begrænsninger, vi er blevet pålagt: fordi dansk øko-

nomisk politik aldrig har været stærkt nationalistisk, er det af begrænset betydning, hvor stor effekt det har, at vi ikke må diskriminere til fordel for indenlandske virksomheder. Danmark har aldrig ført nogen videre aktiv industripolitik, og begrænsningerne på subsidier rammer derfor mest landbruget, som til en vis grad kan stå i læ af andre landes landbrug, der er endnu kraftigere subsidieret. En række "sociale" minimumskrav til virksomhederne ligger som oftest under, hvad der er opfyldt i danske virksomheder. Det samme gælder delvist tekniske standarder, som er komplicerede og arbejdskrævende at harmonisere, men hvor de internationale tekniske standarder kun sjældent stiller voldsomme krav til omstilling af danske virksomheder.

Det store problemkompleks for Danmark ligger derimod i kombinationen levestandard - indkomstfordeling - skattesystem - velfærdsstat. Her kan en gennemført internationalisering for alvor røkke ved etablerede danske strukturer.

Strukturforandringer og handlemuligheder

I alle de "industrialiserede" - dvs. velstående - lande spiller staten en stor økonomisk rolle i kraft af sin andel af nationalproduktet. Mellem 15 pct. og 50 pct. af BNI omsættes via staten, og statens måde at bruge ressourcerne på har stor betydning for de sociale forhold. I stater med en udviklet velfærdsstat har denne en umiddelbar betydning for fordelingen af levevilkårene. Ændringer i velfærdsstaten ændrer det sociale grundlag for det politiske system - hvad enten de skyldes politiske tiltag eller økonomiske strukturforandringer. Sker der økonomiske strukturforandringer, er det vigtigt at staten er i stand til at modvirke dem med politiske

foranstaltninger, ellers vil det sociale grundlag forrykkes og det politiske system være ude af balance.

Internationaliseringen er en sådan økonomisk strukturforandring, og problemet for den danske stat - og andre vesteuropæiske - er, at midlerne til at imødegå de sociale effekter af internationaliseringen bliver mindre. Det helt dominerende problemkompleks på det sociale område er beskæftigelsen; og i en direkte omkostningskonkurrence er det meget svært for vesteuropæisk arbejdskraft at konkurrere med produktion fra lande, hvor løn og levestandard ligger på en brøkdel af den vesteuropæiske. I sammenligning med de to andre velstående globale regioner, Nordamerika og Østasien, halter Vesteuropa alvorligt efter i evnen til at skabe arbejdspladser.

Når det ikke har været helt umuligt for Vesteuropa at konkurrere, skyldes det at effektiviteten på en række områder - organisation, infrastruktur - er meget høj i Vesteuropa, og så at der er tradition for beskæftigelsespolitik. Det er imidlertid beskæftigelsespolitikken, som har fået problemer i den senere tid. I fremstillingsbrancherne har produktivitetsstigningen været højere end produktionens væksttempo, og industribeskæftigelsen har derfor været faldende. Det giver et omstrukturingsproblem, som forværres af den vækst i arbejdsstyrken, som følger af den nye kønsarbejdsdeling.

I en sådan situation kan nye arbejdspladser skabes på to principielt forskellige måder - en neoliberal, hvor lønnen får lov at falde til alle er i arbejde, og en socialstatslig, hvor staten tager ansvaret for omstruktureringen. Den neoliberale kræver aktive indgreb mod fagforeningerne og lønarbejdernes rettigheder - det kræver en stat, som er politisk stærk, men lader markedsmekanismerne om den kon-

krete implementering. I USA og Storbritannien har staten i den neokonservative periode under Reagan og Thatcher været tilstrækkeligt stærk, og arbejdsløsheden i de to lande er klart under gennemsnittet for Vesteuropa. Til gengæld er fordelingsproblemet blevet stort, og begrebet "the working poor" er opstået.

I det kontinentale Vesteuropa er socialstatsløsningen den foretrukne - i to versioner: en stimuleringspolitisk ("keynesiansk"), som satser på at øge den effektive efterspørgsel og dermed efterspørgslen på arbejdskraft; og en strukturpolitisk ("schumpeteriansk"), som ved opkvalificering af arbejdskraften, støtte til fleksibilitet og målrettede disciplinerende foranstaltninger søger at give arbejdskraften de kvaliteter, der gør den salgbar på det forandrede arbejdskraftmarked.

I den Europæiske Unions Hvidbog om Vækst, Konkurrenceevne og Beskæftigelse (CEC, 1994) ses de to versioner af socialstatsløsningen i aktion på samme tid: Hvidbogens forslag til løsning er dels at skabe finansiering til en række investeringsprojekter, især de "trans-europæiske netværk", dels at iværksætte en række strukturforanstaltninger for yngre og ældre arbejdsløse. Efter nogle år med politisk strid om løsningerne, enedes man på Luxembourg topmødet i november 1997 om at lade den Europæiske Investeringsbank arbejde på en finansiering af den stimuleringspolitiske del, og at sætte nogle kvantificerede mål for dele af strukturpolitikken - eksempelvis frister for arbejdstilbud til arbejdsløse.

Baggrunden for de europæiske initiativer er uden tvivl, at de deltagende nationalstater har følt sig for svage til at gennemføre dem på egen hånd. Stimuleringspolitik er katastrofal i en reelt åben økonomi, og strukturpolitikken fungerer bedst, hvis alle arbejder i samme retning.

Strukturpolitik hæver på kort sigt omkostningsniveauet i økonomien, og hvis et eller flere af landene undlader at afholde de omkostninger, der følger med, kan det konkurrere med de andre lande på billig arbejdskraft - lave lønninger og skatter.

Den danske stat har været meget aktiv i at fremme den socialstatslige og strukturpolitiske løsning på EU-niveau. Danmark kan ikke stimulere sin indenlandske efterspørgsel uden at få underskud på betalingsbalancen, og forsøgene på strukturpolitik har skabt et højt løn- og skatteiniveau, som ikke kan opretholdes på langt sigt i en åben økonomi. De makroøkonomiske balancer har udviklet sig positivt i Danmark i et årti, hvor der har været ført en konsekvent liberal politik med hensyn til eksterne transaktioner og et begrænset statsunderskud, men omkostningerne har været, at den danske stat ikke har haft kontrol over de sociale konsekvenser - beskæftigelsen, velfærdsstaten og fordelingen. I de senere år er væksten i arbejdsløsheden standset, men de nødvendige strukturforanstaltninger har været kostbare.

Udadtil har Danmark altså arbejdet på at udnytte den handleevne, som EU-staterne har i fællesskab. Indadtil har det seneste årti været præget af uafbrudte diskussioner om nye velfærdsstatsmodeller og initiativer til reformering af velfærdsstaten: regeringsinitiativer som Socialkommission, Velfærdskommission og kampagnen Virksomhedernes Sociale Ansvar, en strøm af partipolitiske udmeldinger og en flom af debatbøger. Denne voldsomme politisk-symboliske aktivitet viser, hvorledes de ændrede betingelser for statens styring af det velfærdspolitiske område sætter det politiske system i bevægelse.

Velfærdsstat og nationalt demokrati

I en moderne demokratisk nationalstat spiller identitet og politisk system en afgørende rolle; intet demokrati med almindelig stemmeret og juridisk-parlamentarisk kontrol med regeringen kan overleve uden dels en fællesskabsfølelse, som binder befolkningen sammen og begrunder accepten af fælles reguleringer, omfordeling, osv., - og dels en politisk proces, hvor forskellige værdier og opfattelser kan konfronteres og udvikles. Disse to elementer trues ikke umiddelbart af en internationaliseringsproces - den skaber ikke en identitet, der kan konkurrere med den nationale, og internationale politiske systemer er langt fra så tæt på individerne som de nationale. Internationaliseringsprocesser truer derimod demokratiets - og dermed statens - sociale grundlag.

En demokratisk nationalstat kan eksistere på forskellige typer af socialt grundlag - mere eller mindre ulige fordeling, mere eller mindre udviklet velfærdsstat, forskellige balancer mellem stat, marked og civilsamfund. Men der er brug for en balance eller harmoni mellem det pågældende sociale grundlag og statens institutioner og strukturer. I Danmark er den sociale fordeling relativt lige, velfærdsstaten tilsvarende institutionelt præget og staten indtager en stærk rolle i forhold til markedet og det civile samfund. Modsat er det for eksempel i Italien, hvor man finder større social ulighed, en udpræget korporativ velfærdsstat og en stor rolle for marked og civil samfund. For begge stater er det et problem, hvis det sociale grundlag forrykkes - hvis fordelingsforholdene ændres, arbejdsmarkedet skifter karakter, det almene velstandsniveau falder, osv.

Tilpasningen mellem det sociale grundlag og statens institutioner er en

tovejsproces: Det politiske system opfanger ændringer i det sociale grundlag og formidler deres virkninger i form af politiske forandringer - og omvendt ændres de sociale forhold af politisk vedtagne initiativer. Ingen af processerne er umiddelbare og enkle - tilpasningerne tager tid og kræver institutionelle og ideologiske omstillinger, som har deres egne dynamikker. Disse dynamikker kan opfattes forskelligt: for en neoliberal opfattelse er der tale om en irrationel proces, hvor regeringerne er "...inextricably committed to providing the civil minimum to various sets of claimants" (Ohmae, 1995: 139), på bekostning af nødvendigheden for at etablere en "vibrant local industrial base linked with the rest of the world" (Ohmae, 1995: 126). For en socialistisk opfattelse er der tale om at regeringerne har chancen for at afbøde nogle af de værste virkninger af kapitalismens utøjlede huseren - en chance som udnyttes for lidt i det for tiden gældende politiske klima (Martin og Schumann, 1997). Fra en position midt imellem kan man iagttage, at

"The western European nation-state of 1995 is not that of 1964. It is governed in the interest of social groups whose income over their life cycle has different origins from thirty years ago...Political parties ...in the 1950s...served as conduits through which the demands of electors for security reached the floors of national parliaments. Now...policies [are decided centrally and then] handed down to local parties and to the electorate and then sold to them through media management" (Milward, 1996, p. 163).

Under alle omstændigheder er resultatet af samspillet mellem socioøkonomiske forandringer og det politiske system ikke nødvendigvis en "tilpasning" - en ny, fungerende balance; det kan lige så vel være en langvarig krisetilstand. Fra 1970'erne

og til i dag foreligger der en omfangsrig litteratur om krise i det politiske system (Svensson, 1996) og i velfærdsstaten (Ploug, 1994; Rothstein, 1994) - affødt af den voldsomme omstrukturering i 1970'erne, hvor den offentlige sektor voksede, industrien rationaliserede, nye strukturer voksede frem i det sociale system og på arbejdsmarkedet. 1970'ernes krise lå i fremkomsten af nye værdier og nye interessegrupper - statens politiske og sociale grundlag ændrede sig, men dens handleevne voksede stærkt. Den herskende mening blandt velfærdsstatssociologer og politologer i dag er, at det politiske system har tilpasset sig og at demokrati og velfærdsstat fungerer.

1990'ernes udfordring er en anden: Internationaliseringens fremmarch, europæisk integration og nye globale regimer. På den ene side arbejder staterne med på internationaliseringen - alle betydende regeringer går i dag ind for en udvikling af åbenheden. På den anden side underminerer selvsamme internationalisering staternes evne til at opfylde den brede befolknings sociale behov. For en neoliberal forståelse, som ikke tillægger staten nogen evne til at påvirke det almene velstandsniveau, hænger tingene godt sammen: staterne skal blot berede vejen for markederne. For en socialstatslig opfattelse er det et problem, at hverken stimulerings- eller strukturpolitik lader sig gennemføre som tidligere. Men uanset opfattelsen af den korrekte økonomiske styring, kan det blive et problem, at et politisk system, der efter 1970'ernes krise bygger på et langt snævrere delta-gelsesgrundlag og en mere flygtig politisk identitet, skal opfange og formidle den omfattende omstilling.

Noter

1. Den demokratiske nationalstat er ikke nogen realitet, men et ideal - endda et ideal med brede fortolkningsmuligheder. Men det er et ideal, der rummer alment accepterede normer, og som er så vigtigt, at det respekteres i praksis. Derfor kan det anvendes analytisk.
2. Ganske typisk for en tung politisk problemstilling har den offentlige debat mere drejet sig om et rent teknisk detailproblem ved Østudvidelsen - styringsteknikken i et kommende EU med mange medlemmer.
3. Verden har tidligere kendt til imperier, hvor Østrig-Ungarn, Rusland eller andre stormagter indlemmede nabostater i sig; og til sammensmeltninger af ikke-konsoliderede stater i nye statsdannelser (Italien, Tyskland); men ikke til opløsning og sammensmeltning af konsoliderede, demokratiske stater.

Litteratur

- Appendini, Kirsten og Sven Bislev (eds.) (1998). *Deficient Institutionalization - EU and NAFTA Integration*, London: MacMillan (under udgivelse).
- Beetham, D. (1990). "The Future of the Nation-State", pp., 208-233 i Gregor McLellan, David Held og Stuart Hall (eds.), *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes: Open University Press.
- Caporaso, James (1996). "The future of European Integration and Forms of State: Westphalian, Regulatory and Post-Modern", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 1.
- CEC 1994, *Growth, Competitiveness and Employment, the challenges and ways forward into the 21st century - white paper*, Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities.
- Djursaa, Malene og Simon U. Kragh (1997). "The Globalisation of Consumption Patterns", Department of Intercultural Communication and Management *Working Paper # 16*, København: Handelshøjskolen i København.
- Garcia, Soledad (1993)(ed.). *European Integration and the Search for Identity*, London: Pinter.
- Gertsen, Martine, AnneMarie Soderberg og Jens

og til i dag foreligger der en omfangsrig litteratur om krise i det politiske system (Svensson, 1996) og i velfærdsstaten (Ploug, 1994; Rothstein, 1994) - affødt af den voldsomme omstrukturering i 1970'erne, hvor den offentlige sektor voksede, industrien rationaliserede, nye strukturer voksede frem i det sociale system og på arbejdsmarkedet. 1970'ernes krise lå i fremkomsten af nye værdier og nye interessegrupper - statens politiske og sociale grundlag ændrede sig, men dens handleevne voksede stærkt. Den herskende mening blandt velfærdsstatssociologer og politologer i dag er, at det politiske system har tilpasset sig og at demokrati og velfærdsstat fungerer.

1990'ernes udfordring er en anden: Internationaliseringens fremmarch, europæisk integration og nye globale regimer. På den ene side arbejder staterne med på internationaliseringen - alle betydende regeringer går i dag ind for en udvikling af åbenheden. På den anden side underminerer selvsamme internationalisering staternes evne til at opfylde den brede befolknings sociale behov. For en neoliberal forståelse, som ikke tillægger staten nogen evne til at påvirke det almene velstandsniveau, hænger tingene godt sammen: staterne skal blot berede vejen for markederne. For en socialstatslig opfattelse er det et problem, at hverken stimulerings- eller strukturpolitik lader sig gennemføre som tidligere. Men uanset opfattelsen af den korrekte økonomiske styring, kan det blive et problem, at et politisk system, der efter 1970'ernes krise bygger på et langt snævrere deltagesgrundlag og en mere flygtig politisk identitet, skal opfange og formidle den omfattende omstilling.

Noter

1. Den demokratiske nationalstat er ikke nogen realitet, men et ideal - endda et ideal med brede fortolkningsmuligheder. Men det er et ideal, der rummer alment accepterede normer, og som er så vigtigt, at det respekteres i praksis. Derfor kan det anvendes analytisk.
2. Ganske typisk for en tung politisk problemstilling har den offentlige debat mere drejet sig om et rent teknisk detailproblem ved Østudvidelsen - styringsteknikken i et kommende EU med mange medlemmer.
3. Verden har tidligere kendt til imperier, hvor Østrig-Ungarn, Rusland eller andre stormagter indlemmede nabostater i sig; og til sammensmeltninger af ikke-konsoliderede stater i nye statsdannelser (Italien, Tyskland); men ikke til opløsning og sammensmeltning af konsoliderede, demokratiske stater.

Litteratur

- Appendini, Kirsten og Sven Bislev (eds.) (1998). *Deficient Institutionalities - EU and NAFTA Integration*, London: MacMillan (under udgivelse).
- Beetham, D. (1990). "The Future of the Nation-State", pp., 208-233 i Gregor McLellan, David Held og Stuart Hall (eds.), *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes: Open University Press.
- Caporaso, James (1996). "The future of European Integration and Forms of State: Westphalian, Regulatory and Post-Modern", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 1.
- CEC 1994, *Growth, Competitiveness and Employment, the challenges and ways forward into the 21st century - white paper*, Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities.
- Djursaa, Malene og Simon U. Kragh (1997). "The Globalisation of Consumption Patterns", Department of Intercultural Communication and Management *Working Paper # 16*, København: Handelshøjskolen i København.
- Garcia, Soledad (1993)(ed.). *European Integration and the Search for Identity*, London: Pinter.
- Gertsen, Martine, AnneMarie Soderberg og Jens

- Erik Torp (1996). "Kulturmøder i forbindelse med virksomheders internationaliseringsproces", Department of Intercultural Communication and Management *Working Paper #1*, København: Handelshøjskolen i København.
- Gustavsson, Sverker og Leif Lewin (eds.) (1996). *The Future of the Nation-State*, London: Routledge.
- Hirst, Paul og Graham Thompson (1996). *Globalization in Question*, Cambridge: Polity.
- Hofstede, Gert (1996). "The Nation-State as a Source of Common Mental Programming: Similarities and Differences across Eastern and Western Europe", pp. 19-48 i Sverker Gustavsson og Leif Lewin (eds.) (1996), *The Future of the Nation-State*, London: Routledge.
- Holm, Hans-Henrik. (1997). "Svage stater og et stærkt internationalt system", *Politica*, 29. årg., nr. 2, pp. 180-192.
- Hooghe, Liesbeth (ed.) (1997). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford: Clarendon Press.
- Howes, David (1996). *Cross-cultural consumption - global markets, local realities*, London: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate (1996). "The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU", pp. 169-210 i Sverker Gustavsson og Leif Lewin (eds.) (1996), *The Future of the Nation-State*, London: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate (hrsg.) (1997). *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske und Budrich.
- Leibfried, Stephan og Paul Pierson (eds.) (1995). *European Social Policy*, Washington: Brookings.
- Majone, Giandomenico et al. (1996). *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Marks, Gary (1996) "Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union", i Gary Marks et al. (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Martin, Hans-Peter og Harald Schumann (1997). *Globaliseringsfælden*, København: Borgen.
- Milward, Alan (1993). *Then European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- Milward, Alan (1996). "The Frontier of National Sovereignty", pp. 149-167 i Sverker Gustavsson og Leif Lewin (eds.) (1996), *The Future of the Nation-State*, London: Routledge.
- Moravcsik, Andrew (1991). "Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45, no. 3, pp. 660-696.
- Ohmae, Kenichi (1995). *The end of the nation-state*, London: Harper-Collins.
- Olsen, Johan P. (1996). Europeanization and Nation-State Dynamics, i Sverker Gustavsson og Leif Lewin (eds.) (1996), *The Future of the Nation-State*, London: Routledge.
- Ploug, Niels (1994). "Velfærdsstatens krise - fup eller fakta?", *Økonomi og Politik*, vol. 67, no. 2, pp. 36-43.
- Regeringen (1997). *Danmark som Foregangsland. Globaliseringen og Dansk Økonomi*, København: Finansministeriet.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization*, London: Sage.
- Rosas, Allan (1993). "The Decline of Sovereignty: Legal Perspectives", pp. 130-158 i Jyrki Iivonen (ed.), *The Future of the Nation-State in Europe*, Aldershot: Edward Elgar.
- Rothstein, Bo (1994). "Det svenske socialdemokratis krise og den universalistiske velfærdsstats fremtid", *Grus*, 15. årg., nr. 42, pp. 16-36.
- Scharpf, Fritz W. (1996). "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", pp. 15-39 i Gary Marks et al. (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Schmitter, Philip C. (1996a). "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories", pp. 1-14 i Gary Marks et al. (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Schmitter, Philip C. (1996b). "Imagining the Future Euro-Polity with the Help of New Concepts", pp. 121-150 i Gary Marks et al. (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Stone, Alec (1996). Constitutional dialogues in the European Community, *EUI Working Paper*, nr. 95/38.
- Svensson, Palle (1996), *Demokratiets Krise*, Århus: Politica.
- Tilly, Charles (1992). *Capital, Coercion, and European States*, Cambridge: Blackwell.