

Michael Baggesen Klitgaard og Christilla Roederer-Rynning Kapitalismens variationer og EU's østudvidelse¹

I denne artikel afprøver vi forklaringskraften i teorien om såkaldte *Varieties of Capitalism* (VoC), som i de senere år har fået en prominent position i komparativ politisk økonomi. Vores empiriske grundlag for at gøre dette er en analyse af de eksisterende vesteuropæiske EU-landes reaktion på EU's udvidelse med ti øst- og centraleuropæiske lande i 2004. Der er nemlig gode grunde til at forvente, at netop VoC kan forklare, hvilke policy-strategier de eksisterende EU-lande vælger over for de udfordringer, østudvidelsen foranlediger. Konkret består analysen af en komparation af Storbritannien, Danmark og Sverige, som imidlertid viser, at VoC ikke leverer en tilfredsstillende forklaring hverken på nationalstaternes policy-valg i forlængelse af EU's seneste udvidelse, eller på de processer, hvori sådanne valg træffes. Vi konkluderer derfor, at teorien bør integreres med politiske og institutionelle variable, og at VoC-sondringen mellem to typer markedsøkonomier i øvrigt bør nuanceres.

Ifølge et nyt og indflydelsesrigt bidrag kan udviklede markedsøkonomier karakteriseres som såkaldte *Varieties of Capitalism* (VoC). En af hovedantagelserne om disse er, at de på systematisk vis producerer forskellige politiske svar, når de i øvrigt konfronteres med ensartede udfordringer. Den bærende teoretiske ide er, at liberale henholdsvis koordinerede markedsøkonomier hver især besidder nogle komparative institutionelle fordele, som betinger en række af disse økonomiers reguleringsmæssige karakteristika samt organiseringen af stat-marked relationen generelt (Hall og Soskice, 2001). VoC er tidligere appliceret i en analyse EU-landenes forskellige reguleringsmæssige tiltag over for liberaliseringen af det såkaldte servicedirektiv (Menz, 2003). Vi følger i sporet af dette tidligere studie med en analyse af en lignende problemstilling; de oprindelige 15 Vesteuropæiske EU-landes (EU 15) reaktioner på udvidelsen af EU med ti øst- og centraleuropæiske lande (EU 10) pr. 1. maj 2004.

Som følge af østudvidelsen og EU 10-landenes tilslutning til det indre marked, skal EU 15-landene åbne deres markeder for varer og tjenesteydelser fra EU 10. Der er ikke noget nyt i, at eksisterende EU medlemslande frygter en bølge af indvandring fra nye medlemslande, når EU udvides, og østudvidelsen er da heller ingen undtagelse i så henseende. Selvsamme frygt har til gengæld fået konkrete implikationer i denne udvidelsesrunde. EU 15-landene er nemlig givet mulighed for via såkaldte overgangsordninger kun at åbne deres arbejdsmarkeder gradvist, eventuelt holde dem helt lukkede, for EU 10-borgerne frem til 2011.

Formålet med denne artikel er at afprøve, om EU 15-landenes reaktioner

på østudvidelsen – brug af overgangsordning eller ej – kan forklares med et VoC-genereret teoretisk perspektiv. VoC er i udgangspunktet en approach snarere end en sammenhængende teori. Vores intention er dog alligevel at udlede nogle testbare hypoteser på baggrund af de antagelser, som er grundlæggende for denne approach. Kort fortalt afprøver vi, om VoC kan forudsige, hvilke konkrete policy-output forskellige markedsøkonomier producerer som reaktion på en ekstern udfordring, og i øvrigt indeholder en plausibel teori om de processer, hvor sådanne output dannes. EU's østudvidelse tilbyder i den sammenhæng et glimrende empirisk genstandsfelt, eftersom forskellige markedsøkonomier på samme tidspunkt påføres en identisk ekstern påvirkning. Det er gunstige betingelser for at gennemføre en kontrolleret og teoretisk fokuseret komparativ analyse (jf. George og Bennet, 2005: 67-72).

Den empiriske analyse består af en komparation af Storbritannien, Danmark og Sverige, hvis respons på østudvidelsen, i forlængelse af VoC, formodes at være en funktion af landenes komparative institutionelle fordele. Idet VoC kategoriserer Storbritannien som en liberal markedsøkonomi, og Danmark og Sverige som koordinerede markedsøkonomier, er forventningen, at Danmark og Sverige ikke alene reagerer ensartet, men også reagerer på en måde, som er forskellig fra den britiske respons. I modsætning til den britiske økonomi forventes de to skandinaviske lande at indføre overgangsordninger, ligesom det forventes, at disse indføres via distinkte politiske processer. Herunder udfoldes artiklens teoretiske og metodiske grundlag mere detaljeret, hvorefter vi gennemfører de empiriske analyser, inden vi endeligt konkluderer og diskuterer vore resultater.

Moderne markedsøkonomier: liberale og koordinerede

VoC-litteraturens primære budskab er, at det institutionaliserede samspil, hvorigennem vigtige koordineringsopgaver mellem hovedaktørerne i moderne markedsøkonomier varetages, er centrale for markedsøkonomiernes konkurrenceevne. Disse koordineringsopgaver omfatter fx forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, mellem arbejdsmarkedets indretning og virksomhedernes behov, mellem sociale og velfærdspolitiske hensyn til arbejdstagerne og virksomhedernes evner til og behov for teknologisk fornyelse og innovation (Campell og Pedersen, 2006: 4). Hall og Soskice hævder på den baggrund, at moderne markedsøkonomier opdeler sig i to typer, som løser koordineringsopgaverne på forskellig vis. I de såkaldte liberale markedsøkonomier koordineres de fleste aktiviteter via markedsmekanismerne, hvilket betyder begrænset koordinering i det hele taget, mens de koordinerede markedsøkonomier er baseret på gensidige aftaler og tætte samarbejdsrelationer mellem økonomiske aktører og politiske myndigheder (Hall og Soskice, 2001).

Man kan ikke med rimelighed påstå, at VoC er det første bidrag, som peger på, at institutionerne er vigtige operationelle elementer i moderne økonomier (jf. Shonfield, 1965; Katzenstein, 1985; North, 1990; Albert, 1991). Til gengæld peger VoC som noget nyt på, at institutionerne i vid udstrækning betinger forskellige markedsøkonomiers tendens til at specialisere sig i særlige sektorer og brancher. Derigennem foretages der et markant analytisk brud med ideen om, at specialisering og konkurrenceevne skal forklares med den ricardianske lære om relative komparative fordele. VoC udvikler heroverfor tanken om såkaldte komparative *institutionelle* fordele, der betragtes som de fordele „a particular political economy provides firms ... for engaging in specific types of activities“ (Hall og Soskice, 2001: 37). Specialisering foregår altså ikke, fordi et land besidder en relativ fordel på et specifikt produktområde, men fordi institutioner og koordineringspraksis forsyner virksomhederne med incitamenter til en særlig adfærd. Institutionerne i liberale markedsøkonomier formodes på den baggrund at stimulere specialisering i sektorer kendetegnet ved hurtig og radikal innovation, mens institutionerne i koordinerede markedsøkonomier foranlediger specialisering i sektorer præget af længerevarende stabilitet (Hall og Soskice, 2001: 38-41).

Indtil for ganske få år siden var det en almindelig antagelse, at økonomiens internationalisering foranlediger konvergens mellem nationaløkonomierne om stærkt markedsorienterede løsninger. Heroverfor peger VoC på, at liberale henholdsvis koordinerede markedsøkonomier er tilbøjelige til at udvikle varierede responsstrategier over for internationaliseringen. Nationale regeringer søger at vedligeholde de institutionelle fordele, de i forvejen besidder, hvorfor liberale økonomier på den ene side forfølger markedsorienterede dereguleringsstrategier, som på den anden side kan underminere koordinerede markedsøkonomiers konkurrenceevne og derfor afvises eller modereres i disse (Fioretos, 2001: 213-244).

Overordnet indskrives VoC således i nogle af den komparative politiske økonomis klassiske diskussioner, men er dog samtidig mere ambitiøs end som så – fx præsenteres der også en alternativ og omdiskuteret forklaring på dannelsen af offentlig politik i moderne markedsøkonomier. Over for konventionelle forklaringer på velfærdspolitikken som resultatet af politisk kamp mellem socialdemokratiske partier og fagbevægelsen på den ene side, med højreorienterede partier og arbejdsgiverne på den anden (jf. Esping-Andersen, 1985; Cameron, 1978; Stephens, 1979), hævder VoC, at i det mindste arbejdsgiverne har været proaktive under udviklingen af visse velfærdspolitiske programmer. Generøse programmer for arbejdsløshedsforsikring og arbejdsmarkedsuddannelse kan fx hjælpe virksomheder med behov for særlig arbejdskraft, ligesom generøse indkomstkompenserende ydelser i det hele taget kan legitimere, at reglerne for virksomhedernes ansættelse og afskedigelse af medarbejdere

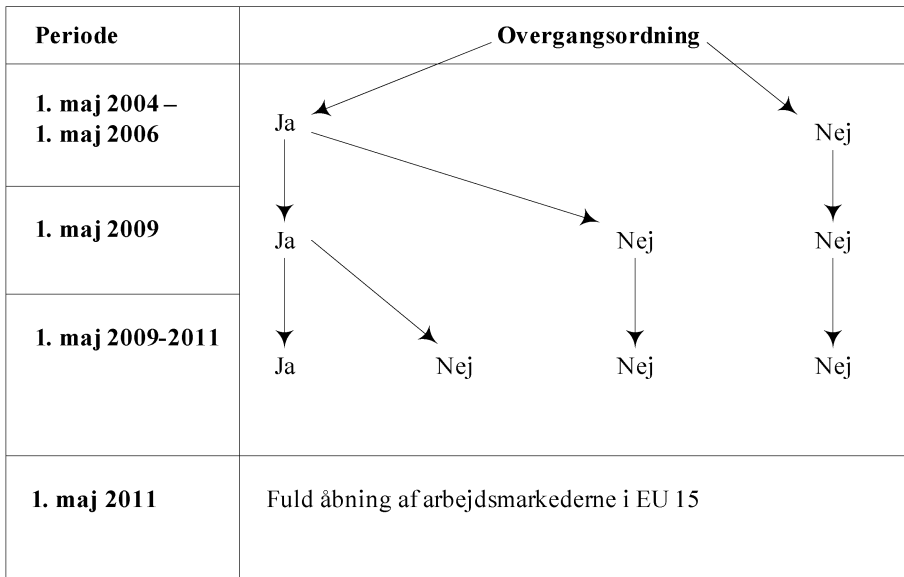
kan formuleres meget liberalt (Mares, 2001: 284-212; Hall og Soskice, 2001: 50; Iversen, 2005). I dansk sammenhæng er selvsamme argumentation ikke mindst kendt fra flexicurity-diskussionen (Madsen, 2006). Denne forklaring på velfærdspolitikken er som nævnt omdiskuteret og anerkendes langt fra af magtressourcetesens fremmeste eksponenter (se fx Korpi, 2006).

EU's østudvidelse og nationale reponsstrategier

VoC kan altså anskues som en approach og ikke en teori. Det er på den ene side en analytisk styrke, fordi VoC derved kan anlægges i forskellige varianter og appliceres på forskelligartede empiriske problemstillinger. På den anden side sløres VoC's selvstændige videnskabelige bidrag, hvis det blot betragtes som et perspektiv, der skal udfyldes teoretisk, inden det kan anvendes i empiriske analyser. I en tidligere analyse af EU 15-landenes strategier over for liberaliseringen af servicedirektivet er det således vanskeligt at vurdere VoC's selvstændige forklaringskraft, eftersom der ikke udledes hypoteser af grundantagelserne om markedsøkonomiernes komparative institutionelle fordele. I stedet anlægges VoC groft sagt som en korporatismevariabel (Menz, 2003: 536-539). I anden sammenhæng flettes VoC sammen med nationalstatsdannelse og formation af kulturel identitet (Østergaard, 2006), mens atter andre peger på, at vestlige markedsøkonomier også varierer på andre betydningsfulde parametre end måden, hvorpå markedsøkonomien er konfigureret (Wood, 2001).

Heroverfor forsøger vi mere snævert at udlede hypoteser af de grundlæggende VoC-antagelser, og vurderer, som nævnt, at EU 15-landenes respons på EU's østudvidelse tilbyder en god mulighed for at afprøve hypoteserne empirisk. Med østaftalen forpligter EU 15 sig til at åbne deres markeder for varer og tjenesteydelser, herunder arbejdsmarkederne, for arbejdstagere fra de nye medlemslande. Men EU 15 er samtidig givet en mulighed for at tilpasse og justere national lovgivning til den nye situation ved at indføre midlertidige overgangsordninger, hvor arbejdsmarkederne og velfærdssystemerne kan lukkes helt eller delvist for østarbejderne frem til 2011. Mulighederne for at benytte overgangsordninger er skitseret i figur 1.

Reglerne for at indføre overgangsordninger følger den såkaldte „2+3+2 formular“, som blev vedtaget i december 2002 og giver EU 15 en mulighed for at lægge betydelige restriktioner på EU 10-borgernes mulige vandring mod de vestlige arbejdsmarkeder i perioden mellem maj 2004 og maj 2011 (jf. Vestergaard og Sørensen, 2004: 15-17). Overgangsordninger kan indføres af først to års varighed, forlænges med yderligere tre år og derpå yderligere to år, hvis det kan dokumenteres over for EU kommissionen, at en åbning af arbejdsmarkedet vil medføre problemer i form af fx højere ledighed, øget strejkeaktivitet samt reguleringsmæssige problemer.



Figur 1: Muligheder for overgangsordning ved EU's østudvidelse

Det er op til EU 15-landene individuelt at beslutte, om de vil gøre brug af muligheden for at indføre en overgangsordning, og med baggrund i VoC forventer vi, at landenes individuelle beslutning samt beslutningsprocessens forløb kan forklares som en funktion af, om de er liberale henholdsvis koordinerede markedsøkonomier.

I forskellig grad og på forskellig vis udfordrer østudvidelsen nemlig markedsøkonomiernes formodede komparative institutionelle fordele. EU's østudvidelse og øget indvandring af uorganiseret arbejdskraft må særligt formodes at lægge pres på det koordinerede arbejdsmarked og de generøse velfærdspolitiske ydelser (jf. Kittel, 2002), der er en komparativ institutionel fordel for de koordinerede markedsøkonomier. Liberale markedsøkonomier, hvori et svagt reguleret arbejdsmarked og en mindre ekspanderet velfærdsstat er en væsentlig komparativ institutionel fordel, har i mindre udstrækning behov for at reagere politisk på østudvidelsen. Vi skal herunder præcisere dette teoretiske ræsonnement i en bestræbelse på at udvinde hypoteser om de policy-spor, forskellige markedsøkonomier af hensyn til disses respektive institutionelle fordele udvikler i forlængelse af østudvidelsen. Vi udvikler hypoteser om såvel markedsøkonomiernes forventede policy-output; regulering eller ikke regulering, som de processer hvorigennem outputtet produceres; via forhandling og koordinering eller gennem en hierarkisk proces.

Vi forventer for det første, at liberale markedsøkonomier åbner deres arbejdsmarkeder for EU 10-arbejdstagere i umiddelbar forlængelse af østudvidelsen. Overgangsordninger vil fra en liberal udkigspost betragtes som en restriktion, der hæmmer innovation og smidig markedstilpasning, dvs. liberale markedsøkonomiers institutionelle fordel. Det er ikke ensbetydende med, at liberale markedsøkonomier nødvendigvis vælger denne strategi under indtryk af bred politisk konsensus. Fagforeningerne kan sagtens tænkes at foretrække en overgangsordning for at beskytte deres medlemmer mod indvandring af lavtlønnet og uorganiseret arbejdskraft fra øst. Til gengæld er det ikke forventeligt, at denne præference omsættes i politik, eftersom beslutningstagerne ventes at agere på baggrund af de komparative institutionelle fordele, der knytter sig til en liberal markedsøkonomi (Wood, 2001). Dertil kommer, at velfærdspolitikken i liberale markedsøkonomier typisk er organiseret som residuelle minimumsordninger (Esping-Andersen, 1990, 1999) og derfor ikke kan antages at virke som en magnet på potentielle sociale turister.

Om liberale markedsøkonomier forventes for det andet, at policy-outputtet produceres i en hierarkisk proces, hvor det formelle politiske system afgør udfaldet relativt egenhændigt. Liberale markedsøkonomier er kendetegnet ved pluralistiske principper for interessegrupperepræsentation i beslutningsprocessen, hvilket betyder, at interessegrupperne ikke inddrages systematisk men *ad hoc*. Processerne foregår derfor typisk på det formelle politiske systems præmisser snarere end i regi af para-parlamentariske systemer som fx korporative arenaer (Pontusson og Kwon, 2003). Og det politiske system har et stærkt incitament til at producere markedskonforme policy-løsninger, eftersom koordinationsafhængige løsninger i et system med lav koordinationssevne som regel resulterer i fiasko (Moran, 2006). I bestræbelsen på at opretholde en institutionel fordel tilpasses policy-strategierne derfor virksomhedernes præferencer og eksisterende liberale institutioner (Wood, 2001: 259).

Om koordinerede markedsøkonomier forventes for det første, at disse indfører overgangsordninger i en bestræbelse på midlertidigt at beskytte arbejdsmarkedet, lønmodtagerne og velfærdspolitikken mod risikoen for omfattende indvandring fra EU 10-landene. Arbejdsmarkederne i disse økonomier er præget af stabilitet baseret på gensidige aftaler mellem de økonomiske aktører. Ikke mindst arbejdstagernes organisationer har en åbenlys interesse i at afskærme deres medlemmer fra konsekvenserne af øget indvandring af uorganiseret arbejdskraft – først og fremmest øget konkurrence på løn og aftalte arbejdsmarkedsstandarder (Hall og Soskice, 2001: 50). Derudover har koordinerede markedsøkonomier et stærkt incitament til at søge at beskytte et universelt velfærdssystem, hvor adgangen til ydelsessystemet

traditionelt er forholdsvis lempeligt (Esping-Andersen, 1990, 1999). Dette system kan netop formodes at fungere som magnet på de EU-borgere, der må karakteriseres som sociale turister snarere end vandrende arbejdstagere.

Om koordinerede markedsøkonomier forventes for det andet, at regulering i form af overgangsordning gennemføres i en korporativ proces og således er resultatet af koordinering og aftaler mellem arbejdstagernes organisationer, virksomhederne og det politiske system. Det er gennem sådanne processer, at disse markedsøkonomier i øvrigt løser typiske koordineringsopgaver og kollektive handlingsproblemer. Alt andet lige kan virksomhederne naturligvis forventes at arbejde for så begrænset regulering som muligt og derfor være imod overgangsordninger. Antagelsen om virksomhederne i koordinerede markedsøkonomier er dog samtidig, at de har en institutionel fordel i adgangen til en veluddannet og specialiseret arbejdskraft, hvor et generøst velfærdssystem styrker virksomhedernes incitament til at investere i uddannelse og særlige kompetencer (Hall og Soskice, 2001: 36-40; Mares, 2001; Pontusson og Kwon, 2003; Campell og Hall, 2006). Det er en fordel, som udfordres, hvis større grupper lavt uddannet arbejdskraft kan konkurrere på lave lønninger og sociale standarder, fordi det åbner et marked for lavtlønsbrancher.

Alt i alt knytter der sig til de koordinerede og liberale markedsøkonomier altså nogle hypoteser om det forventede udfald af de nationale processer, der foranlediges af østudvidelsen, samt nogle hypoteser om disse processers karakteristika. Hypoteserne er sammenfattet i figur 2.

Figur 2: EU 15 økonomiernes forventede reaktioner på EU's østudvidelse

	Koordineret markedsøkonomi	Liberal markedsøkonomi
Forventet output	Regulering; overgangsordning	Markedstilpasning; ingen overgangsordning
Forventet proces	Korporativ; koordinering	Hierarkisk; ingen koordinering

Metode og case-udvælgelse

De teoretiske antagelser afprøves i en komparativ analyse af Storbritannien, Danmark og Sverige. Ifølge VoC-litteraturen rangerer Storbritannien som et paradeeksempel på en liberal markedsøkonomi (Hall og Soskice, 2001: 20). Den britiske økonomis komparative institutionelle fordel antages ofte at være funderet på markedskræfternes styrke og begrænset regulering. Samtidig er Storbritannien et godt eksempel på, at interessegruppernes inklusion i den

politiske beslutningsproces typisk sker efter pluralistiske principper, og en økonomi, hvor kollektive handlingsproblemer i begrænset omfang løses gennem koordination mellem staten og de store interessegrupper. Ikke mindst i perioden efter Margaret Thatchers opgør med fagbevægelsen i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne (Wood, 2001: 247-274) er interessegrupperne kørt ud på et sidespor – Storbritannien rangerer således blandt de mindst korporativt organiserede økonomier blandt de udviklede demokratier (Lijphart, 1999: 17; Wilensky, 2002). Til gengæld er landet kendetegnet ved et politisk system, hvor magten i udpræget grad er koncentreret omkring regeringen, som har autonomi til at agere i overensstemmelse med den institutionelle konkurrenceevne og til at levere de markedskonforme løsninger, som særligt virksomhederne efterspørger.

Mens Storbritannien altså er udvalgt som repræsentant for de liberale markedsøkonomier, repræsenterer Danmark og Sverige to markedsøkonomier, hvor arbejdsmarkeds- og velfærdspolitiske problemstillinger ofte løses gennem koordination mellem staten, virksomhederne og arbejdstagerne organisationer (Hall og Soskice, 2001: 20; Campell og Pedersen, 2006). I begge lande er såvel overenskomstprocessen som andre reguleringsopgaver på arbejdsmarkedet overladt til arbejdsmarkedets hovedorganisationer, som via forhandlinger og aftaler stort set løser disse uden statens indblanding. Andre problemstillinger, herunder spørgsmålet om velfærdspolitikens samspil med den politiske økonomi, håndteres ofte i korporative fora af organisationerne og staten i fællesskab. Det er denne mulighed for koordinering og aftalebaseret regulering, der kan komme under pres ved indvandring af større grupper uorganiseret arbejdskraft. Det kan også disse markedsøkonomiers generøse, inkluderende og primært skattefinansierede velfærdssystemer, der som nævnt gør dem til potentielt interessante destinationer for sociale turister (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Ud over at beskytte koordineringsmekanismerne på arbejdsmarkedet mod risikoen for umiddelbare chok, eller i det mindste give mulighed for at justere disse til en ny situation, er overgangsordninger i koordinerede markedsøkonomier således også en midlertidig beskyttelse af de offentligt finansierede velfærdsydelse, der betragtes som et integreret element i den politiske økonomi (Mares, 2001: 86). Virksomheder og arbejdsgiverorganisationer i Danmark og Sverige forventes altså, på samme vis som fagforeningerne, at støtte overgangsordninger i bestræbelsen på at beskytte den institutionelle fordel, der ligger i fx flexicurity-arrangementet (Katzenstein, 1985; Madsen, 2006).

Hvis VoC-forudsigelserne altså er korrekte, skal vi empirisk observere, at Storbritannien i løbet af en proces hvor udfaldet determineres af det politiske hierarki, afstår fra at indføre en overgangsordning, men vælger den åbne og liberale løsning af hensyn til landets institutionelle konkurrenceevne. Samti-

dig skal vi observere, at Danmark og Sverige, som ikke blot er koordinerede markedsøkonomier, men også ligner hinanden på en række alternative variable, agerer ensartet men samtidig forskelligt fra Storbritannien ved netop at indføre en overgangsordning. En overgangsordning der formodes skabt i en korporativ politisk proces.

Vi vurderer, at denne metodiske strategi, hvor der afprøves hypoteser om såvel kausale effekter som kausale mekanismer, gør det ud for en forholdsvis stærk test af teorien, eftersom vi med den foretagne case-udvælgelse både skal observere bestemte forskelligheder og regulariteter. I de følgende empiriske analyser af de tre lande gennemgår vi først resultatet af de nationale politiske processer, der knytter sig til østudvidelsen, derpå de involverede aktørers præferencer og engagement i selve processen.

Storbritannien

Det er helt som forventet, at Storbritannien afstår fra at indføre restriktioner over for arbejdstagerne i EU 10, der optages som nye EU-medlemmer pr. 1. maj 2004. Under diskussionen om EU-udvidelsen er briterne da også hurtigt ude med budskabet om, at de ikke har planer om at indføre nogen former for overgangsordninger (Vestergaard og Sørensen, 2004: 23). Man kan ikke påstå, at dette udgangspunkt møder massiv og velkoordineret modstand, men det møder dog kritik fra en løst sammenhængende koalition af konservative underhusmedlemmer, tabloidpressen og visse indvandrerkritiske organisationer.

Til gengæld får regeringen samtidig stærk opbakning til „den åbne dørs politik“ fra virksomhedernes interesseorganisationer og fagforeningernes centrale forbundsorganisation TUC. At virksomhederne og erhvervslivet stiller sig positive over for regeringens foretrukne linje kan ikke overraske; de britiske virksomheder har en klar interesse i at opnå adgang til et øget udbud af arbejdskraft. Det er også den begrundelse, naturligvis blandt flere andre, regeringen anvender i sin argumentation for den valgte linje i spørgsmålet om østudvidelsen. Få måneder før udvidelsen træder i kraft, meddeler regeringen fx, at „we have spent a long time working on this. Unlike other countries, we have full employment and need a migrant labor force“ (*The Financial Times*, 14. februar 2004).

Mere overraskende er det nok, at også forbundsorganisationen TUC bækker op med argumenter, som den liberale markedsøkonomis bagmænd næppe kunne formulere bedre. TUC's generalsekretær anerkender eksempelvis regeringens holdning med ordene om, at „the TUC takes the view that the free movement of goods, capital and services within the EU should be matched by freedom for European workers to take jobs anywhere in the EU“ (TUC, 2004). Samtidig forlanger organisationen dog, at arbejdskraftens frie bevæ-

gelighed skal ledsages af en stærk indsats mod den del af den organiserede kriminalitet, som mere eller mindre direkte er baseret på indvandring af illegal arbejdskraft (*The Times*, 14. februar, 2004).

Denne reservation, hvor begrænset den end må forekomme, foranlediger enkelte af forbundets medlemsorganisationer til, i fællesskab med en række marginaliserede Labour-medlemmer af parlamentet, at lægge pres på regeringen. De formår ikke at få regeringen til at forpligte sig på en overgangsordning, men de formår at få regeringen til at sende visse modstridende signaler om dens egentlige linje, da regeringen erklærer sig villig til at indføre en form for administrativ kontrol med indvandringen fra øst for at bekæmpe organiseret kriminalitet. Det pres, der lægges på regeringen, lægges dog også inden for den generelt anerkendte ramme; at indvandrende østarbejdere skal have samme rettigheder og muligheder som andre arbejdstagere, og kort før østudvidelsen er en realitet, gentager TUC's generalsekretær organisationens positive indstilling til den britiske regerings liberale løsning: „Without migrant workers our economy would slow and that would make it harder to pay for public services and for pensions“ (TUC, 2004).

Den reelle opposition til regeringen kommer som nævnt fra en løs koalition af konservative underhusmedlemmer, dele af tabloidpressen og den indvandrerkritiske organisation „Migration Watch UK“. Det er en koalition, som dannes på en indvandrerkritisk platform og ligeledes bidrager til at svække regeringens evne til at forfølge sin foretrukne linje entydigt. Da premierministeren i begyndelsen af februar 2004 lufter muligheden for at skærpe kontrollen med indvandrende arbejdstagere fra øst, er det eksempelvis kun få dage efter, at indenrigsministeren har fastslået regeringens præference for en betingelsesløs åbning mod øst (*Financial Times*, 12. februar 2004; *The Times*, 14. februar 2004). Denne gruppe, som mere direkte arbejder for at få gennemført en overgangsordning, er en medvirkende årsag til, at indenrigsministeren i slutningen af februar 2004 fremlægger et forslag i Underhuset, som skal begrænse kritikken af „den åbne dørs politik“. Arbejdstagere fra EU 10-landene skal registreres hos indvandrermyndighederne senest en måned efter, at de har fået job, og deres britiske arbejdsgiver forpligtes på at kontrollere, at de faktisk registreres.² Derudover besluttet det, at arbejdsløse indvandrere ikke kan opnå ret til velfærdsydelser i de to første år af deres ophold i Storbritannien (*Daily Mail*, 24. februar 2004). Sådanne indrømmelser begrænser dog ikke østarbejdernes muligheder for at arbejde i Storbritannien.

Alt i alt er den britiske respons på østudvidelsen altså i fin forlængelse af VoC-teserne. Det er ligeledes klart, at dette output ikke er resultatet af forhandlinger og koordination mellem de økonomiske aktører, men resultatet af en proces, hvor en stærk og autonom regering lægger sig tæt op ad virksomhedernes præference, og i øvrigt bakkes op af også det meste af fagbevægelsen.

sen. Oppositionen til denne linje opnår meget marginale indrømmelser, men formår altså ikke at hindre, at Storbritannien vælger en liberal løsning på den problematik, der aktualiseres med EU's østudvidelse.

Danmark

I foråret 2004 implementerer den danske regering, og det er ligeledes helt som forventet, en overgangsordning. Den vedtages som følge af en bred politisk aftale mellem regeringen, bestående af Venstre og Konservative, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og SF, og indeholder ændringer, som skal beskytte både arbejdsmarkedet og velfærdspolitikken. Det besluttes, at der kun kan udstedes arbejdstilladelser til borgere fra Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn, såfremt disse opnår fuldtidsansættelse hos en dansk arbejdsgiver, som følger en anerkendt overenskomst mellem arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne. Arbejdstilladelser udstedes i øvrigt ikke permanent, men tilbagekaldes, hvis den indvandrende arbejdstager mister det job, tilladelsen er baseret på (Folketinget 2003-04: L157). Arbejdstagere fra disse otte nye EU lande forhindres derudover i at kunne optjene rettigheder til visse velfærdspolitiske ydelser såsom ydelser ved barselsorlov. Til gengæld får de mulighed for at søge økonomisk støtte til at rejse hjem, hvis de har opholdt sig i Danmark i tre måneder uden at kunne finde et job (Folketinget 2003-04: L153).

Denne overgangsordning beslutter forligsparterne i foråret 2007 at liberalisere ved at fjerne restriktionerne over for arbejdstagere fra Polen og de baltiske lande fra begyndelsen af 2008 og i øvrigt at fjerne de tilbageværende restriktioner fra og med 2009 (*Berlingske Tidende*, 30. juni 2007). Det er som nævnt i overensstemmelse med teorien, at Danmark vælger at indføre en overgangsordning. Det er så til gengæld også et output, som står i skærende kontrast til den løsning, både regeringen og de store interesseorganisationer lægger ud med at foretrække under den tidlige diskussion om østudvidelsen.

I udgangspunktet anbefaler både regeringen, virksomhederne og det meste af fagbevægelsen nemlig, at Danmark i lighed med briterne følger den åbne dørs politik, og anbefaler også de øvrige EU 15-lande at følge denne model. LO's formand går endog så vidt som til at proklamere, at arbejdstagere fra EU 10-landene skal have samme sociale rettigheder og beskyttelse som danske borgere (LO, 2001). Senere fremstår samme formand dog noget mindre entusiastisk. Det skyldes, at en af LO's medlemsorganisationer, Bygge-, Anlægs- og Trækartellet (BAT), kan rapportere om en række problematiske erfaringer med bygningsarbejdere fra især Polen og de baltiske lande, der arbejder uden overenskomst og under aftalte standarder. Derfor presser BAT på, for at der indføres en overgangsordning af en ikke nærmere angivet længde. Eftersom LO's præferencer ultimativt bestemmes af forbundets medlemsor-

ganisationer, foretager LO et markant politisk skifte og ender med at støtte op om en overgangsordning. Også DA reviderer sin oprindelige præference til fordel for at slutte op om en dansk overgangsordning. DA argumenterer for vigtigheden af at beskytte det danske aftalesystem på arbejdsmarkedet, som sammen med en række velfærdspolitiske ydelser kan komme under pres, medmindre der gennemføres visse former for restriktioner (DA, 2004).

På den ene side er det naturligvis i overensstemmelse med de teoretiske antagelser, at interesseorganisationerne lander på denne position, fordi den kan tolkes ind i en sammenhæng, hvor der værnes om væsentlige koordineringsmekanismer og dermed Danmarks institutionelle fordel. På den anden side anbefales overgangsordningen, efter at organisationerne har indtaget det modsatte synspunkt, ligesom det fremgår herunder, at den danske position ikke er et resultat af korporativ politik og koordination mellem de økonomiske hovedaktører.

I det hele taget er det vel fair at konkludere, at hensynet til Danmarks institutionelle konkurrenceevne ikke fylder alverden i den proces, hvor overgangsordning eller ikke-overgangsordning bliver et tema på den politiske dagsorden. Det er til gengæld en proces, hvor Dansk Folkeparti spiller en markant rolle. Siden 2001 har Dansk Folkeparti tiltrukket 12-13 pct. af vælgerne på en politisk platform, som kombinerer en hård linje i flygtninge- og indvandrerpolitikken med EU-skepsis og en positiv indstilling over for velfærdsstaten. Partiet er samtidig VK-regeringens parlamentariske grundlag på alle andre politikdimensioner end lige netop EU, og østudvidelsen giver Dansk Folkeparti en unik mulighed for at fusionere partiets tre hoveddagsordener til én sammenhængende dagsorden. Et år før regeringen laver en aftale med de øvrige EU-venlige partier i Folketinget om en overgangsordning, har Dansk Folkeparti således foreslået, at Danmark indfører så skrappe restriktioner som overhovedet muligt over for EU 10-landene. Partiet mener, at det danske arbejdsmarked og den danske velfærdsstat helt og aldeles skal lukkes for østeuropæiske immigranter frem til 2011 (Folketinget 2002-03: B56).

Dansk Folkepartis position bygger på to argumenter. For det første at de danske virksomheder må forventes at ansætte meget østeuropæisk arbejdskraft på ikke-overenskomstmæssige vilkår, hvis arbejdsmarkedet faktisk åbnes. For det andet at det velfærdspolitiske system risikerer at blive undermineret af massiv indvandring fra øst (Folketinget, 2002-03: B56). Et år senere er det de selvsamme argumenter regeringen anvender, da den præsenterer Folketinget for et beslutningsforslag til at gennemføre en overgangsordning, selvom regeringen ikke reelt anerkender østudvidelsen som en reel trussel mod hverken det danske arbejdsmarked eller den danske velfærdsmodel (Folketinget 2003-04: L153, L157).

Det politiske skifte fra at ville åbne grænserne umiddelbart til faktisk at

indføre en overgangsordning synes derfor først og fremmest at være et resultat af Dansk Folkepartis evne til at sætte dagsorden, samt BATs påvirkninger af LO. De EU-venlige regeringspartier og deres koalitions partnere har desuden stærke incitamenter til at reagere på Dansk Folkepartis dagsorden. Det skyldes, at disse partier meget gerne skal formå at berolige de EU-skeptiske vælgere, som Dansk Folkeparti appellerer til, forud for folkeafstemningen om EU-traktaten, som på tidspunktet for debatten om østudvidelsen er planlagt til afholdelse i 2005. Kort fortalt er det danske policy-output altså som forventet, mens den politiske proces, der ligger bag, ikke er forenelig med VoC-hypotesen.

Sverige

Den svenske regering meddeler som den første blandt EU 15-landene, at østarbejderne vil få adgang til det svenske arbejdsmarked på samme vilkår som borgerne i øvrige EU-lande umiddelbart efter 1. maj 2004. Denne overraskende og liberale løsning ender også med at blive det endelige resultat, omend det langtfra er indlysende hele vejen gennem processen. Den svenske statsminister meddeler officielt, at den svenske regering ikke har planer om at indføre særlige reguleringer over for EU 10-borgerne i forbindelse med topmødet mellem EU 15-landene i Gøteborg i 2001, hvor beslutningen om østudvidelsen træffes formelt (Vestergaard og Sørensen, 2004).

Allerede et år efter denne erklæring foretager den daværende socialdemokratiske regering et markant politikskift og foretrækker nu, at en overgangsordning faktisk gennemføres. Det sker, da en regeringskommission har analyseret, hvilke konsekvenser det kan få for Sverige, hvis grænserne åbnes fuldt og helt. Som et modtræk over for falske firmaer, der forsøger at „sælge“ falske jobs i Sverige som adgangsbillet til det svenske velfærdssystem, foreslår kommissionen, at immigrationsmyndighederne kun skal udstede arbejdstilladelser, hvis EU 10-borgerne er tilbudt et fuldtidsjob reguleret via det kollektive aftalesystem (SOU, 2002:116: 15).

Virksomheds- og arbejdstagerorganisationernes reaktion på regeringens nye positive holdning til en overgangsordning er specielt interessant, og de er i øvrigt rygende uenige om, hvilken politisk linje regeringen skal føre, hvilket ikke vidner om den store koordineringsevne på i hvert fald dette spørgsmål. Virksomhedernes interesseorganisation Svenskt Näringsliv afviser klart kommissionens anbefalinger, og mener, at problemet med de falske virksomheders operationer er overdrevet (Svenskt Näringsliv, 2003). Som sådan forbliver organisationen en stærk modstander af overgangsordninger gennem hele processen (Svenskt Näringsliv, 2004). Fagforeningernes forbundsorganisation LO når på samme måde som LO i Danmark at indtage radikalt forskellige holdninger i løbet af processen, men ender dog med at

støtte en overgangsordning. Få timer efter at regeringskommissionen har offentliggjort sin rapport, tilkendegiver LO's formand ellers støtte til en liberal løsning uden overgangsordning. Hendes opfattelse er, at den svenske arbejdsmarkedsmodel med regulering og koordination gennem det kollektive aftalesystem er robust nok til at modstå udfordringerne fra øst uden egentlig indblanding fra regeringsside. LO anbefaler på den baggrund at løse eventuelle problemer inden for arbejdsmarkedsmodellens rammer snarere end gennem lovgivningsprocessen (Socialförsäkringsutskottet, 2003/04).

Men på præcis samme måde som i Danmark lægger de svenske bygningsarbejdere pres på forbundet i en bestræbelse på at få det til at revidere sin position og anbefale en overgangsordning. De svenske bygningsarbejders fagforening har på dette tidspunkt en række dårlige erfaringer med uorganiserede lettiske arbejdere, som arbejder i Sverige for lettisk baserede virksomheder, der forsøger at smyge sig uden om overenskomsterne og kollektivt aftalte krav til løn og arbejdsvilkår (Byggnads, 2002). Sådanne problemer har blandt andet fået fagforeningen Byggnads til at engagere sig i en højtprofileret konflikt i Stockholm-forstaden Vaxholm – en konflikt der i øvrigt er indbragt for EF-domstolen.

Da den socialdemokratiske regering derfor beslutter sig for alligevel at fremlægge et lovforslag om overgangsordning for Riksdagen, er det efter pres fra LO, som selv er under pres fra Byggnads. Forslaget fremlægges i marts 2004 og indeholder forslag om, at arbejdere fra Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn kun skal have adgang til at arbejde i Sverige på grundlag af en særlig tilladelse fra indvandrermyndighederne. Regeringen foreslår desuden, at arbejdere fra de nævnte lande skal søge om en sådan tilladelse på den svenske ambassade i deres hjemlande, og at tilladelsen kun udstedes, hvis ansøgeren er tilbudt et job, som er reguleret via en kollektiv overenskomst (Proposition 2003/04:119). Den foreslåede overgangsordning vil altså ikke lukke det svenske arbejdsmarked for EU 10-borgere aldeles og minder en del om den danske løsning.

Den socialdemokratiske regering er imidlertid en mindretalsregering, og den kan ikke mobilisere et flertal for forslaget blandt riksdagspartierne. Vänsterpartiet og Miljöpartiet, som ellers er regeringens parlamentariske grundlag, vil ikke støtte et forslag, de anser som diskriminerende over for de nye EU borgere, og førstnævnte, som traditionelt har forsøgt at appellere til de socialdemokratiske kernevælgere, foreslår at håndtere den nye udfordring fra øst ved at styrke fagforeningernes politiske indflydelse og kontrol over arbejdsmarkedet generelt (Motion 2003/04:sf42). Når man tager i betragtning, at det konservative parti Moderaterne traditionelt har tætte forbindelser til de svenske virksomheder og arbejdsgivere, overrasker det ikke, at partiet modsætter sig et forslag, der beskrives som „bestilt“ af LO. Moderaterne mener,

vel ikke uden berettigelse, at en overgangsordning strider mod ideen om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser inden for EU. Partiet anerkender nok risikoen for social turisme som et reelt problem, men mener til gengæld også, at det skal løses via reformer i den svenske velfærdsmodel snarere end ved at lukke landets grænser (Motion 2003/04:sf40).

Var der således overraskende elementer i den danske case, er der endnu flere i den svenske – i det mindste så længe perspektivet er VoC. For det første støtter hverken regeringen eller de økonomiske aktører i form af virksomhederne eller arbejdstagerne oprindeligt en overgangsordning, men anbefaler tværtimod, at grænserne åbnes for østarbejderne allerede fra dag ét. For det andet står resultatet af den politiske proces i kontrast til forventningen, at koordinerede markedsøkonomier indfører en overgangsordning. For det tredje skal bemærkes, at selvom arbejdstagerne presser regeringen til at ændre præference, er processen karakteriseret ved fravær af koordination og gensidige aftaler mellem staten og de økonomiske aktører. Virksomhederne og arbejdstagerne agerer ikke fra en fælles platform, og regeringen må slutteligt opgive overgangsordningen på grund af manglende parlamentariske muligheder. Jf. vores tidligere teoretiske diskussion rejser den svenske case derfor berettiget tvivl ved, om VoC faktisk er i stand til at levere tilfredsstillende forklaringer på dannelsen af offentlig politik.

Østudvidelsen og nationale politiske økonomier

Den virkelige verden viser sig altid mere nuanceret, end selv den fineste teori er i stand til at forudsige. Derfor er det ikke som sådan overraskende, at visse empiriske udviklinger i vores cases hænger udmærket sammen med de anta-

Figur 3: Sammenfatning af de empiriske resultater

	Hypotesen støttet	Hypotesen afvist	Generel teoretisk evaluering
Storbritannien			
Ingen overgangsordning	X		Positiv
Hierarkisk proces	X		
Danmark			
Overgangsordning	X		Blandet
Korporativ proces		X	
Sverige			
Overgangsordning		X	Negativ
Korporativ proces		X	

gelsler, vi har gjort på baggrund af VoC-tilgangen. Som sådan er det heller ikke overraskende, at vi kan udpege elementer, som teorien ikke kan forklare. Men det er overraskende, at disse elementer er så markante, som tilfældet har vist sig at være. I det følgende diskuterer vi de empiriske resultater i lyset af de muligheder, vores komparative design giver. Resultaterne er sammenfattet i figur 3.

Det er klart, at både den britiske og danske reaktion på østudvidelsen er i harmoni med VoC-antagelserne. Briterne afstår fra at gennemføre en overgangsordning, og dette i løbet af en proces som foregår inden for rammerne af det politiske hierarki. Danmark gennemfører derimod en overgangsordning baseret på en bred parlamentarisk koalition, som i øvrigt er støttet af de store organisationer på arbejdsmarkedet. Til gengæld er det i uoverensstemmelse med teorien, at organisationerne og regeringen oprindeligt har præferencer for en umiddelbar åbning af det danske arbejdsmarked, hvorfor den politiske støtte til overgangsordningen er baseret på et markant præferenceskift under processen. Det er også i uoverensstemmelse med teorien, at outputtet først og fremmest er formet på den parlamentariske arena frem for at være et produkt af koordination mellem de økonomiske aktører på den korporative arena. Det afgørende skridt mod overgangsordningen tages, da Dansk Folkeparti sætter en politisk dagsorden, de andre partier nødvendigvis må reagere på.

Bringer vi sammenligningen videre og inddrager Sverige, indtræder en yderligere overraskelse, idet Sverige har fulgt den samme liberale linje som Storbritannien og ender med ikke at gøre brug af overgangsordning. Det er oven i købet resultatet af en proces, hvor korporativ politik og koordination mellem de økonomiske aktører heller ikke spiller nogen rolle for resultatet. Også i Sverige har begivenheder i den parlamentariske politikkanal ultimativt formet det endelige politiske valg. Sammenligningen af to typer markedsøkonomier viser med andre ord, at partipolitik og parlamentariske processer synes mere afgørende for nationale politiske økonomiers måder at håndtere eksterne udfordringer som østudvidelsen på, end netop måden hvorpå sådanne markedsøkonomier koordinerer de opgaver og problemer, der ligger mellem staten og markedet.

Det er ligeledes den forklaring, der træder frem som den mest oplagte, når vi skal besvare spørgsmålet om, hvorfor to ensartede politiske økonomier som Danmark og Sverige vælger forskellige løsninger. Men hvilke politiske og parlamentariske forskelle mellem disse to lande kan så forklare variationen på den afhængige variabel? I udgangspunktet er Danmark og Sverige karakteriseret ved at have relativt ensartede politiske systemer med et stærkt proportionalt valgsystem, som tenderer mod at producere flerpartisystemer og mindretalsregeringer i begge lande. En nøgleforskel i vores undersøgelses-

periode er dog, at Dansk Folkeparti har en stærk politisk position i Danmark, mens et lignende politisk parti ikke har fået parlamentarisk fodfæste i Sverige. Det kan blandt andet skyldes, at de to politiske systemer konstitutionelt er forskellige derved, at spærregrænsen for at opnå parlamentarisk præsentation er på 2 pct. i Danmark og 4 pct. i Sverige. Derudover at udlændingspørgsmålet de sidste ti år på en langt mere markant måde har været en betydningsfuld politikdimension i Danmark, mens de afgørende dimensioner i Sverige har været de socioøkonomiske. Denne forskel må antages at udmønte sig i, at vælgerne sammensætter de to parlamenter på forskellig vis.

Som nævnt i analysen er Dansk Folkeparti ikke et vigtigt parti i EU-politikken, men partiets evne til at kombinere en indvandrer- og EU-skeptisk dagsorden med en velfærdspositiv linje skaber alligevel så meget pres på de øvrige politiske partier, at de må reagere på den. Ikke mindst fordi det danske svar på østudvidelsen formes i skyggen af en forventet folkeafstemning om EU-traktaten, hvor nej-siden, herunder Dansk Folkeparti, gerne skal forhindre i at mobilisere stemmer på frygten for øget indvandring fra øst. De EU-venlige partier i den svenske Riksdag udsættes ikke for et sammenligneligt pres. Forskelle i den politiske og elektorale kontekst, herunder konkurrencen mellem de politiske partier, synes således også at tilbyde en relevant forklaring på de dansk-svenske forskelle.

Ovenstående giver som sådan en snæver forklaring på, hvorfor Danmark og Sverige reagerer forskelligt på østudvidelsen. Men der mangler fortsat et svar på, hvorfor beslutningstagerne i begge lande oprindeligt foretrækker den liberale løsning – dvs. afstår fra at indføre en overgangsordning. Svaret på dette spørgsmål kræver i vores øjne en mere nærgående analyse af den skandinaviske variant af de koordinerede markedsøkonomier. De skandinaviske økonomier adskiller sig fra de koordinerede markedsøkonomier i Kontinentaleuropa ved at kombinere den universelle velfærdspolitik med en meget liberal erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik (Campell og Hall, 2006). Det er centralt for de skandinaviske velfærdsstater, at de er stærkt afhængige af et velfungerede arbejdsmarked og erhvervsliv, og at virksomhederne derfor gives vide muligheder for at tilpasse arbejdsstyrken til skiftende markedsbetingelser. Selv fagforeninger accepterer dette, fordi velfærdsstaten står parat med indkomsterstatende ydelser, når konjunkturerne er dårlige, og efterspørgslen på arbejdskraft lav (Cameron, 1978; Swank, 2002; Madsen, 2006). I de senere år er denne tætte sammenhæng mellem velfærdspolitik, arbejdsmarkedspolitik og erhvervspolitikken blevet benævnt som et „flexicurity-arrangement“ og som sådan fremhævet som en væsentlig årsag til, at de nordiske økonomier er konkurrencedygtige også i den globale økonomi (Pedersen, 2006).

Konklusion

Vores analyse viser, at de teoretiske antagelser, der kan udledes af VoC-perspektivet har en del problemer med at forklare EU-processer – i hvert fald når disse determineres i den nationale politiske kontekst. Det er åbenlyst, at hensynet til eventuelle institutionelle fordele ikke kan fremhæves som en generel forklaring på nationalstaternes reaktioner på østudvidelsen. Vi peger derfor på, at forklaringen snarere skal søges i samspillet mellem de økonomiske og politiske institutioner, hvor de konkrete politiske løsninger skabes.

Behovet for at integrere netop politiske variable i VoC-perspektivet er vi ikke de første, som er på banen med (Wood, 2001; Iversen, 2005; Hancké et al., 2007), og vi har en stærk mistanke om, at vi næppe heller bliver de sidste. Vores anbefaling til den fremtidige forskning vil i dette lys være at undersøge, hvordan og hvornår politiske forhold og elektorale dynamikker så at sige *out-crowder* den logik, der ligger i at skabe policy med skyldig hensyntagen til de såkaldte institutionelle fordele. I Storbritannien ser det ud til, at kombinationen af et *first-past-the-post* valgsystem samt parlamentarisme skaber et resultat, som ligger tættest på den komparative institutionelle fordel. Vi formoder, det skyldes, at denne struktur er præget af en entydig kommandostruktur med magten og ansvaret koncentreret hos regeringen, mens oppositionen og oppositionelle grupper kun har få muligheder for at øve indflydelse (jf. Lijphart, 1999). I den anden ende af spektret ligger Danmark og Sverige, hvor parlamentet i begge tilfælde sammensættes efter et proportionalt repræsentationsprincip. På grund af den relativt store magtspredning og de meget typiske mindretalsregeringer, er der i denne institutionelle kontekst langt større chancer for, at der af politiske årsager skabes output uafhængigt af eventuelle institutionelle fordele. Regeringerne er ganske enkelt ikke stærke nok til at agere på den politiske økonomis betingelser alene, men må tage højde for også en række politiske begrænsninger.

Disse overraskende resultater er empirisk interessante og er fremkommet ved at udnytte den metodiske fordel, der ligger i ikke bare at analysere, om forskellige politiske og økonomiske systemer producerer de forventede resultater, men ligeledes at analysere om resultaterne er skabt gennem de forventede processer. Havde vi entydigt fokuseret på resultatet, ville VoC stå tilbage som en forholdsvis stærk forklaring, mens procesanalyserne foranlediger en helt nødvendig kritisk diskussion af teoriens potentiale.

Foruden vores påpegning af behovet for at være opmærksom på politiske variable, vil vi også pege på nogle tilsyneladende svagheder ved måden, hvorpå VoC kategoriserer de udviklede markedsøkonomier. Vores hovedanke er, at ideen om koordinerede markedsøkonomier lidt for snævert synes udviklet med Tyskland som forbillede og i øvrigt ikke er abstrakt nok til, at også de skandinaviske økonomier meningsfyldt kan omfattes af denne kategori (se

også Hall og Soskice, 2003). Hvis det altså kan lade sig gøre i det hele taget. For hvorledes skal de skandinaviske markedsøkonomier, med en kombination af universel velfærdspolitik og liberal erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik, overhovedet kategoriseres? Som koordinerede eller liberale markedsøkonomier eller som en blanding af begge dele?

Det bringer os slutteligt til spørgsmålet om, hvorvidt de anomalier, vi har observeret i dette studie, kalder på en mere drastisk revision af VoC. Dette og andre perspektiver inden for den politiske økonomi synes ikke sjældent baseret på lettere funktionalistiske antagelser om, at effektivitetslogikker og institutionelle forhold fastlåser nationale økonomier på specifikke spor. Men, som påpeget herover, kan det være svært at begribe fx de skandinaviske lande med de typologiseringer, der kommer ud af sådanne tilgange (jf. også Cameron, 1978; Katzenstein, 1985). Derfor konkluderer vi, at VoC bidrager med vigtig indsigt i dannelsen af institutionelle fordele og på den måde med indsigt i baggrunden for økonomisk specialisering mellem kapitalismens varianter. Til gengæld står perspektivet svagt, når opgaven er at forklare nationalstaternes præferencer og policy som reaktion på eksterne pres. Anerkendelsen af politik og politiske institutioners stærke betydning, samt udvikling af en mere nuanceret kategori for de koordinerede markedsøkonomier, er således vores forslag til at videreudvikle ideen om de moderne kapitalistiske økonomiers variationer.

Noter

1. Tak til Robert Klemmesen, Asbjørn Sonne Nørsgaard og en ekstern bedømmer for konstruktive kommentarer til artiklen. En tidligere version er præsenteret på 2007 årsmødet i Dansk Selskab for Europaforskning samt 2007 årsmødet i American Political Science Association. Tak til paneldeltagerne for gode kommentarer.
2. Gælder dog ikke selvstændige eller dem, der opholder sig i Storbritannien mindre end 28 dage (*The Financial Times*, 25. april 2006).

Litteratur

- Albert, Michel (1991). *Capitalisme Contre Capitalisme*, Paris: Seuil.
- Byggnads (2002). *Underremiss avseende utredningen EU:s utvidning och arbetskraftens rörlighet*, SOU 2002:116 (2002). <http://www.byggnads.se/byggnads/389,181.cs>
- Cameron, David (1978). „The Expansion of the Public Economy“, *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261.
- Campbell, John L. and John A. Hall (2006). „The State of Denmark: Small States, Corporatism, and the Varieties of Capitalism“, pp. 1-50 in John L. Campbell, John

- A. Hall and Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen (2006). „Danmarks institutionelle konkurrenceevne“, *Økonomi og Politik*, Vol. 79, No. 1, pp 3-19.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2004). Opbakning til aftale om nye EU-borgeres adgang til det danske arbejdsmarked. <http://www.da.dk/>.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Fioretos, Orfeo (2001). „The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Union“, pp. 213-244 in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Folketinget (2002-03: B56). *Forslag til folketingsbeslutning om overgangsordning for Danmark ved EU's udvidelse mod øst*. <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20061/MENU/00000002.htm>
- Folketinget (2003-04: L 157). *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven*. <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20061/MENU/00000002.htm>
- Folketinget (2003-04: L 153). *Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel*. <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20061/MENU/00000002.htm>
- George, Alexander L. and Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice (2001). „An Introduction to Varieties of Capitalism“, pp. 1-68 in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A and David Soskice (2003). „Varieties of Capitalism and Institutional Change: A Response to Three Critics“, *Comparative European Politics*, Vol. 1, pp. 241-250.
- Hancké, Bob, Martin Rhodes and Mark Thatcher (eds.) (2007). *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kittel, Bernhard (2002). „EMU, EU Enlargement, and the European Social Model: Trends Challenges, and Questions“, *MPIfG Working Paper 02/1*.
- Korpi, Walter (2006). „Power Resources and Employer-centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists“, *World Politics*, Vol. 58, pp. 167-206.
- Lipjhart, Arend (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- LO (2001). *Fri bevægelighed for nye EU-borgere*, København: LO.
- Madsen, Per K. (2006). „How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labor Market in a Scandinavian Welfare State“, pp. 321-355 i John L. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Mares, Isabela (2001). „Firms and the Welfare State: When, Why and How Does Social Policy Matter to Employers?“, pp. 184-212 in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Menz, Georg (2003). „Re-regulating the Single Market: national varieties of capitalism and their responses to Europeanization“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 532-555.
- Moran, Michael (2006). „The Company of Strangers: Defending the Power of Business in Britain, 1975-2005“, *New Political Economy*, Vol. 11, No. 4, pp. 453-478.
- Motion 2003/04:sf40. http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=410&dok_id=GR02Sf40&rm=2003/04&bet=Sf40
- Motion 2003/04:sf42. <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?sok=&rm=2003%2F04&parti=&subtyp=&titel=&bet=&tempbet=&datum=&tom=&nr=42&org=SfU&sort=rel&nid=400&a=s>
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pedersen, Ove K. (2006). „Corporatism and Beyond. The Negotiated Economy“, pp. 245-270 in John L. Campell, John A. Hall and Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Pontusson, Jonas and Hyeok Y. Kwon (2003). „Welfare Spending, Government Partisanship, and Varieties of Capitalism“. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31.
- Proposition 2003/04:119. *Särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från nya medlemsstater enligt anslutningsfördraget*. http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=10&dok_id=GR03119&rm=2003/04&bet=119
- Shonfield, Andrew (1965). *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, London: Oxford University Press.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande (2003/04:15). *Särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från EU:s nya medlemsstater, bilag 3*. http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3322&dok_id=GR01SFU15&rm=2003/04&bet=SFU15
- SOU 2002:116. *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/1634>
- Stephens, John D. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*, London: Macmillan.
- Svenskt Näringsliv (2003). *Remissyttrande med anledning af Betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*. <http://www.svensktnaringsliv.se/>
- Svenskt Näringsliv (2004). *Övergångsregler oacceptabla och osolidariska*. <http://www.svensktnaringsliv.se/>
- Swank, Duane (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- TUC (2004). TUC urges Prime Minister to protect migrant workers from new EU states. <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-7659-f0.cfm>
- Vestergaard, Anne M. og Catharina Sørensen (2004). *Østudvidelsen og arbejdskraften: Myter og realiteter*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Wilensky, Harold L. (2002). *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy and Performance*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Wood, Stewart (2001). „Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany“, pp. 247-274 in Peter A. Hall

and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Østergaard, Uffe (2006). „Denmark, A Big Small State – The Peasant Roots of Danish Modernity“, pp 51-98 i John Campell, John A. Hall og Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press 2006, 51-98.