

Redaktionelt forord

Et vue over de senere års globale politiske udvikling har givet anledning til den iagttagelse, at Francis Fukuyamas berømte tese fra slut-1980'erne og start-1990'erne om historiens afslutning ironisk nok kun syntes gyldig nogle få år. I den udbredte rus over murens fald og østblokkens kollaps diagnosticerede Fukuyama en 'totalitarismens henvisen', der blev modsvaret af det liberale demokratis angiveligt historiske sejr (Fukuyama, 1993, s. 21). Med det liberale demokrati havde historien ifølge Fukuyama nået sin afslutning, ikke i den (indlysende absurde) forstand, at der ikke kunne indtræffe nye begivenheder, men i den forstand, at 'historien forstået som en eneste, sammenhængende, evolutionær proces der omfatter alle folkeslags erfaringer til alle tider' var ovre: 'selve *princippet* om det liberale demokrati' stod ganske enkelt uimodsagt (Fukuyama, 1993, s. 9, 10, kursiv i originalen).

I dag er talen ikke om historiens afslutning, men derimod om afslutningen på historiens afslutning (se fx Kagan, 2008). Det, som denne diagnose hæfter sig ved, er, at det liberale demokrati i tiltagende grad er under pres, og at netop det princip om det liberale demokrati, Fukuyama omtalte, i mange lande er særdeles udfordret. Diagnosen af afslutningen på historiens afslutning hviler på en yderligere iagttagelse: Hvor man tidligere med en vis empirisk rimelighed kunne antage en positiv sammenhæng mellem kapitalisme og liberalt demokrati (med en række vigtige undtagelser til dette mønster), er præcis denne kobling i dag i skred. Under navne som 'autoritær kapitalisme' eller 'statskapitalisme' (og med en lang række historiske forløbere) er vi vidner til, at autoritære regimer slår ind på et kapitalistisk spor, hvor et lands velstand søges skabt gennem en kombination af kapitalisme og et eksplicit illiberal styre.

Nærværende temanummer ønsker at tage pulsen på den voksende autoritære kapitalisme, der kan iagttages på globalt plan. Fokus er på fem forskellige lande, der hver især orienterer sig i autoritær-kapitalistisk retning, nemlig Etiopien, Kina, Rusland, Singapore og Ungarn. Hvor nogle af disse landes autoritære kapitalisme har tiltrukket sig megen opmærksomhed i medierne og forskningsmæssigt (Kina og Rusland), er andre mindre kendte (Etiopien, Singapore og Ungarn), ligesom det synes at have forbigået den almene offentligheds blik, at man med Ungarn aktuelt har et eksplicit illiberal regime om ikke i EU's midte, da i hvert fald i dets periferi.

Temanummerets fem artikler vil hver især besvare følgende fire spørgsmål: Hvad kendetegner det enkelte lands specifikke form for autoritær kapitalisme, politisk og økonomisk? Hvad har været den historiske baggrund for landets autoritære kapitalisme? Hvad har været de vigtigste effekter af landets autoritære kapita-

lisme? Og i hvilken retning bevæger landet sig aktuelt: mod en opblødning eller konsolidering af den autoritære kapitalisme? De fire spørgsmål vil blive besvaret med forskellig vægtning og ud fra forskellige vinkler i de enkelte artikler. Det er ambitionen, at disse forskellige vinkler vil tilvejebringe en række indsigter i de centrale forskelle og ligheder, der hersker mellem forskellige manifestationer af autoritær kapitalisme i dag.

Nummeret åbnes med Søren Christensens artikel 'Konsolidering gennem opblødning? Varianter af autoritær kapitalisme i Singapore'. Singapore har i mange år været et centralt omdrejningspunkt i diskussioner om autoritær kapitalisme, da fænomenet her har eksisteret i flere årtier. Christensen kortlægger den unikke historiske baggrund for Singapores autoritære kapitalisme og viser bl.a. de vigtige brud, der kendetegner regimets strategier, herunder de måder, hvorpå den autoritære kapitalisme er forsøgt legitimeret. At autoritær kapitalisme er en omskiftelig størrelse, får man med andre ord til fulde bekræftet med Singapores eksempel.

Den følgende artikel analyserer en nyere variant af autoritær kapitalisme. Under titlen 'Populistisk statskapitalisme i Rusland' tager Hans Aage således livtag med Putins regime. Aage viser bl.a., hvordan elementer af kapitalisme og liberalt demokrati i Rusland blandes sammen i en populistisk statskapitalistisk cocktail, som i hvert fald ikke bringer mindelser om Fukuyamas tese. Noget tilsvarende gælder Ane Cecilie Hess-Nielsens artikel 'Renaissance, sult og autoritær kapitalisme i Etiopien'. Med fokus på Etiopien viser Hess-Nielsen, at autoritær kapitalisme også trives i Afrika. Den specifikke etiopiske variant er bl.a. præget af særlige symbolske markører (fx det store dæmningsprojekt 'the Grand Ethiopian Renaissance Dam'), som trækker tråde til etiopisk historie. På trods af høj økonomisk vækst har den etiopiske autoritære kapitalisme ikke for alvor evnet at eliminere landets fattigdom, og i tillæg til en usund politisk kultur er landet fortsat sårbart over for fx tørke.

Ligesom der ikke er meget, der tyder på, at Etiopien skulle være på vej mod en liberal kapitalisme, er der heller ikke noget, der peger på, at Kina skulle være det. Nis H. Christensen viser i artiklen 'Kinas autoritære statskapitalisme og dens forudsætninger: Med industripolitikken som omdrejningspunkt', hvordan Kinas særlige variant af autoritær kapitalisme hviler på en forståelse af markedet som noget, der i bund og grund skal tjene staten, hvilket afspejles i landets industripolitik.

Nummeret afrundes af Søren Riishøjs artikel 'Ungarn under Orbán: illiberal demokrati og »ortodoks« økonomisk politik'. Med Viktor Orbán ved roret har EU i nu nogle år haft en rege-

ring, som eksplicit arbejder i 'illiberal' retning. Dette slår igenem i grundloven, i medielovgivningen og i Ungarns økonomiske politik. Selv om disse områder på forskellige måder tegner et billede af et populistisk Ungarn, som i nogen udstrækning isolerer sig fra sine europæiske samarbejdspartnere, er Orbáns politikker ikke udtryk for ønsket om en total isolation af landet. Tværtimod tegnes med hans styre konturerne af en udvikling, der muligvis vil blive endnu stærkere i årene fremover, og som i givet fald yderligere vil underminere Fukuyamas tese: Ungarn satser således på stadig tættere samarbejde med fx Rusland og Kina – altså to af de øvrige autoritært-kapitalistiske lande, som nummeret behandler. Måske er det netop sådanne akser, der fremover vil udgøre den væsentligste politisk-økonomiske udfordring til vesten.

Christian Borch
Institut for Ledelse, Politik og Filosofi
Copenhagen Business School, CBS

LITTERATUR

- Fukuyama, Francis (1993) *Historiens afslutning og det sidste menneske*. København: Gyldendal.
Kagan, Robert (2008) The End of the End of History, *The New Republic*, 23. april.

Konsolidering gennem opblødning? Varianter af autoritær kapitalisme i Singapore

Gennem en historisk analyse viser artiklen, at Singapores autoritære kapitalisme gennem de sidste 15 år har antaget en af-ideologiseret form. Denne opblødning ser dog ikke ud til at true det autoritære styre i Singapore – snarere tværtimod.



SØREN CHRISTENSEN
Lektor, Danmarks Institut for
Pædagogik og Uddannelse (DPU),
Aarhus Universitet

Det er næppe for meget at sige, at 1990'erne var præget af stor optimisme på det liberale demokratis vegne. Hvad enten det var med henvisning til Francis Fukuyamas (1992) famøse tese om 'historiens afslutning' eller til Samuel Huntingtons (1991) begreb om en 'tredje demokratiseringsbølge', var det en udbredt forventning, at demokratiseringsbølgen udgjorde en uimodståelig tidevandsbølge, der ville gøre det liberale demokrati til fremtidens globale politiske grundform.

I hvor høj grad denne optimisme er visnet, fremgår blandt andet af den popularitet, som begrebet 'autoritær kapitalisme' har opnået de senere år. I 1990'erne blev autoritære regimer, der indledte markedsøkonomiske reformer, typisk opfattet som værende 'i transition' (mod liberalt demokrati). Begrebet om 'autoritær kapitalisme' implicerer derimod, at regimer, der kombinerer autoritære styreformere med markedsøkonomi, ikke skal opfattes som overgangsformer, men derimod som en selvstændig model, der har vist sig levedygtig under globaliserings vilkår. Som den canadiske menneskerettighedsekspert Michael Ignatieff har sagt: »Kapitalismen som økonomisk system er politisk promiskuøs. I stedet for altid at gifte sig med friheden har vi set, at kapitalismen lige så vel kan hoppe i seng med autoritære herskere« (Rasmussen, 2015).

En af de stater, der hyppigst bruges som eksempel på denne nye autoritære kapitalisme, er Singapore. Den interesse, Singapore har påkaldt sig i diskussionerne om autoritær kapitalisme, har i hvert fald to grunde. Den første har at gøre med det, den bulgarske politolog Ivan Krastev har kaldt 'modernitetspakken' (2011, s. 20) – dvs. den forestilling (som i samfundsvidenska-

berne går tilbage i hvert fald til Barrington Moore og Seymour Martin Lipset), at demokrati og markedsøkonomi er knyttet nødvendigt sammen i et modernitetskompleks, der også omfatter industrialisering, urbanisering mm. Denne forestilling udfordrer Singapore formodentlig i højere grad end nogen anden stat i verden. I modsætning til de andre medlemmer af den autoritære kapitalismes klub (fra Ungarn til Kina) er Singapore et af verdens rigeste, mest veluddannede og kosmopolitiske lande. Som den amerikanske forsker Larry Diamond med tydeligt udgangspunkt i 'modernitetspakken' normativitet har udtrykt det, er Singapore derfor »efter enhver standard en massiv anomali«, »det mest økonomisk udviklede ikke-demokrati i verdenshistorien« (Diamond, 2012, s. 7).

Den anden grund til den interesse, Singapore har påkaldt sig, er den rolle, som Singapore er kommet til at spille som billede på et muligt fremtidigt Kina. Denne rolle har Kina i høj grad selv givet Singapore. Lige siden Kina begyndte at åbne sin økonomi i 1980'erne, har den kinesiske ledelse udvist en åbenlys fascination af Singapore. Denne fascination skyldes netop den singaporeanske regerings evne til at forene vedvarende økonomisk vækst med fortsat politisk kontrol – og mere specifikt dens succes med at minimere korruption uden at benytte sig af de former for 'checks and balances', som man finder i liberale demokratier (Duchâtel, 2008). I den forstand er Singapore interessant som muligt scenarie for et 'asiatisk århundrede', hvor et fortsat ikke-demokratisk Kina udgør den økonomisk førende magt. Det er netop et sådant perspektiv, den slovenske filosof Slavoj Žižek i en nylig kommentar om autoritær kapitalisme indskriver sig i, når han spør, at Singapores første premierminister Lee Kuan

Yew om 100 år vil blive hyldet som skaberen af en nu globalt dominerende autoritær kapitalisme, hvis succes består i dens kombination af en kapitalistisk økonomi med kollektivistiske og anti-demokratiske 'asiatiske værdier' (Zizek, 2015).

I denne artikel vil jeg imidlertid forsøge at vise, at hvis nutidens Singapore er et varsel om fremtidens autoritarisme, så er det ikke i kraft af denne kombination af kapitalisme med kollektivistiske asiatiske værdier. Ved hjælp af en historisk fremstilling vil jeg demonstrere, hvordan alliancen mellem autoritarisme og kapitalisme i Singapore over de sidste 50 år er blevet rationaliseret og legitimeret på meget forskellige måder, og hvordan den de sidste 15 år har antaget en underspillet og 'af-ideologiseret' karakter, der gør det vanskeligt præcist at identificere dens ideologiske kendetegn.

Formålet med denne fremstilling er at rejse spørgsmålet om, i hvilket omfang Singapores autoritære kapitalisme i dag overhovedet udgør en politisk-ideologisk model i traditionel forstand. Med reference til Ivan Krastevs analyse af 'den nye autoritarisme' vil jeg derimod argumentere for, at autoritær kapitalisme i nutidens Singapore snarere end en distinkt autoritær 'model' er en slags indistinkt ingenmandsland mellem autoritarisme og demokrati. Det betyder imidlertid ikke, at Singapore er 'i transition', for netop den gradvise afvikling af åbenlyst repressive begrænsninger på befolkningens frihed ser paradoksalt nok ud til at bidrage til opretholdelsen af det, Krastev kalder en 'vegetarisk' autoritarisme. I den forstand er det centrale spørgsmål for Singapores vedkommende måske ikke så meget, om den autoritære kapitalisme er under konsolidering eller opløsning, men hvordan den tilsyneladende er i stand til at konsolidere sig gennem opløsning.

Autoritær kapitalisme som national overlevelsesstrategi

De stater, der rubriceres under termen 'autoritær kapitalisme', er ikke blot stater, der kombinerer autoritære styreformer med markedsøkonomi. Det er typisk også stater, der kombinerer autoritære styreformer med udvalgte demokratiske institutioner – fx nationale valg mellem flere partier – hvis funktionsmåde de har tilpasset deres egne behov.

Det gælder også Singapore. Men hvor sådanne (pseudo-)demokratiske institutioner for mange andre staters vedkommende er udviklet som led i en tilpasning til den aktuelle globale politiske og økonomiske kontekst, er der for Singapores vedkommende snarere tale om en arv fra en tidligere historisk periode. I modsætning til mange andre autoritære stater er Singapore nemlig faktisk født som et 'rigtigt' demokrati.

Singapore blev grundlagt i 1819 som en britisk koloni. Over de næste mere end 100 år udviklede briterne Singapore til et af imperiets centrale handelsknudepunkter og importerede til det formål store mængder billig arbejdskraft især fra Kina, men også fra Indien og Malaya. Da Singapore i 1959 fik selvstyre, var det inden for rammerne af en parlamentarisk styreform efter britisk model. Vinderne af Singapores første parlamentsvalg var 'People's Action Party' (PAP), hvis ledende figurer –

med premierminister Lee Kuan Yew i spidsen – var uddannet på britiske universiteter og bekendte sig til en 'demokratisk socialisme' med det britiske Labour som forbillede. Måske lidt idealiseret, men stadig sigende beskriver en nutidig kommentator de tidlige år på denne måde:

Mellem 1955 [...] og 1963 [...] gik singaporeanerne til stemmeurnerne i gennemsnit en gang om året. [...] Gennem disse intenst udkæmpede, åbne og fair valg stillede folket regeringen til ansvar. Konkurrerende partier præsenterede forskellige idéer om, hvordan Singapore skulle indrettes, og det singaporeanske folk traf åbenlyst kloge valg, for Singapore kom til at opleve vækst og udvikling uden sidestykke gennem de næste årtier. (Thum, 2014, s. 139)

Allerede i begyndelsen af 1960'erne begyndte indskrænkningerne i denne demokratiske politiske kultur imidlertid at gøre sig gældende. I 1950'erne havde briterne udkæmpet en langstrakt junglekrig med de kommunistiske guerillaer i Malaya og havde i den forbindelse betjent sig rundhåndet af nødretslovgivning. Med henvisning til den fortsatte kommunistiske trussel videreførte PAP – med briternes billigelse – nu denne lovgivning og internerede en række kommunistiske politikere og fagforeningsfolk.

Det var dog først fra midten af 1960'erne, at noget, man kan kalde autoritær kapitalisme, for alvor begyndte at tage form i Singapore. I 1963 havde Singapore opnået selvstændighed som delstat i Malaysia, men allerede to år senere blev Singapore på grund af et stadig mere anstrengt forhold til centralregeringen i Kuala Lumpur nødt til at træde ud af Malaysia igen. Dermed var Singapore pludselig tvunget til at blive en selvstændig stat.

Indtil det øjeblik havde de færreste (og mindst af alle PAP selv) troet, at et selvstændigt Singapore – en mikroskopisk, kinesisk-domineret østat omgivet af langt større malayiske naboer – ville være en levedygtig stat. I den forstand blev Singapores uafhængighed uadskillelig fra en art negativ grundlæggelsesmyte – en myte om en stat, der egentlig var umulig, men som nu ikke desto mindre måtte blive virkelig, fordi der ikke var andre muligheder.

Den nye stats altoverskyggende politiske imperativ blev derfor simpelt hen *overlevelse* (Chan, 1971). Hvis nationen skulle overleve, måtte alle udvise disciplin og trække på samme hammel, og PAP afviklede derfor skridt for skridt de sidste rester af politisk pluralisme. Selv om PAP opretholdt en række af demokratiets formelle institutioner (først og fremmest regelmæssige parlamentsvalg), blev de underlagt regler, der satte de demokratiske rettigheder såvel som en åben politisk konkurrence næsten fuldstændigt ud af kraft. Parlamentsvalg blev udskrevet med meget kort varsel, og valgkredse blev konstant omdefinieret, så de matchede PAP's sejrskancer bedst muligt. De små oppositionspartier blev underkastet finansielle krav såvel som krav om repræsentation af etniske minoriteter, der gjorde det næsten umuligt for dem at opstille kandidater. Allermest effektiv var imidlertid PAP-ledernes systematiske forfølgelse

af politiske modstanderne gennem injuriersager, der ruinerede dem og samtidig gjorde ende på deres politiske karriere ved at fratage dem deres valgbarhed.

Ligesom nødvendigheden af national overlevelse kom til at fungere som begrundelse for opgivelsen af demokratiet, kom den også til at fungere som begrundelse for opgivelsen af enhver form for reservation over for kapitalismen. Singapores overlevelse forudsatte hurtig økonomisk udvikling, og i en situation, hvor Singapore var omgivet af fjendtlige naboer, kunne dette ifølge PAP kun ske gennem en alliance med den globale (dvs. vestlige) kapitalisme i form af multinationale virksomheder, der fra slutningen af 1960'erne med stor effektivitet blev lokket til Singapore med løfter om skattefordele, disciplineret arbejdskraft og en korrupsionsfri stat.

Dermed havde PAP skabt den første udgave af autoritær kapitalisme i Singapore. I og med at den var et svar på problemet om overlevelse, havde den imidlertid en udpræget anti-ideologisk karakter. Indskrænkningen af politiske friheder såvel som alliancen med global kapital blev begrundet som pragmatiske nødvendigheder, der ikke anfægtede PAP's principielle politiske målsætning om en 'demokratisk socialisme'. På samme måde fremhævede Lee Kuan Yew og de andre PAP-ledere fortsat den britiske velfærdsstat som en slags utopisk civilisationsideal, der blot ikke lod sig realisere i Sydøstasiens geopolitiske jungle.

Dette ændrede sig til gengæld dramatisk i 1970'erne. Det havde frem for alt at gøre med den sociale turbulens, der fra slutningen af 1960'erne havde grebet Vesten i form af ungdomsoprør, økonomisk krise og Vietnam-krig. PAP-lederne lagde ikke skjul på deres chok over disse forandringer, og de nåede i lighed med konservative kommentatorer i Vesten frem til den konklusion, at de var en uundgåelig konsekvens af velfærdsstatens underminering af disciplin og personligt ansvar. Dermed forsvandt velfærdsstaten én gang for alle som civilisationsideal for PAP-regeringen. I PAP's optik havde velfærdsstaten vist sig at føre til både moralsk og materielt forfald. Den havde tappet Vesten for den økonomiske og moralske kraft, som Vestens århundredelange globale førerposition havde været grundlagt på. Velfærdsstaten var derfor ikke længere noget, Singapore skulle stræbe imod, men noget Singapore skulle værnes imod. Denne bestræbelse kom om noget til at karakterisere den næste variant af autoritær kapitalisme i Singapore.

Asiatiske værdier som alternativ modernitet

Det var netop i lyset af dette nye syn på vestlig indflydelse som en trussel mod Singapores udvikling, at det sidenhen så omstridte slagord 'asiatiske værdier' blev lanceret. Hidtil havde spørgsmålet om asiatisk identitet ikke været noget, der stod PAP-ledernes hjerte nært. For dem var asiatisk raceidentitet frem for alt et problem – en trussel mod social harmoni og en distraktion fra moderniseringsprojektets pragmatiske nødvendigheder.

Nu blev race imidlertid en grundsten i moderniseringsprojektet. For PAP blev det et centralt politisk anliggende at forsyne befolkningen med en 'kulturel ballast', der gjorde dem i stand til at modstå moderniseringsprocessens skadelige påvirkninger fra Vesten. For at blive resistente over for Vestens dårligdomme skulle singaporeanerne styrkes i deres asiatiske raceidentiteter, hvilket blandt andet kom til at ske gennem obligatorisk modersmålsundervisning og oprettelsen af racebaserede velfærdsorganisationer.

Denne brug af 'asiatisering' som politisk teknologi blev kun mere udpræget i løbet af 1980'erne og 1990'erne – og det gjorde den paradoksalt nok ikke mindst under indflydelse fra USA, hvor den økonomiske udfordring fra Japan siden slutningen af 1970'erne havde givet anledning til mange diskussioner om årsagerne til Japans opstigning og USA's krise. I disse diskussioner kom 'konfuciansk etik' til at fungere som en af de centrale forklaringer på Japans (og senere også de små tigres) økonomiske succes (Kahn, 1979; Tu, 1989). Denne etik – der på flere punkter mindede påfaldende om Webers 'protestantiske etik' – bestod af værdier som arbejdsomhed, personlig disciplin, pligtopfyldenhed og respekt for sociale autoriteter.

Denne internationale *hype* om konfuciansk etik bestyrkede PAP-lederne i deres beslutning om at satse på en moderniseringsstrategi organiseret omkring 'asiatiske værdier'. Især i 1990'erne rationaliserede PAP stadig mere eksplicit denne strategi som en særlig asiatisk politisk model i direkte konkurrence med det liberale demokrati. I forskellige dokumenter beskrev de – med tydelig inspiration fra diskussionen om konfuciansk etik – hvordan denne model adskilte sig fra den liberaldemokratiske ved at være orienteret mod konsensus snarere end politisk konflikt og konkurrence og ved at hvile på kollektivistiske snarere end individualistiske værdier.

I denne asiatiske model blev god regeringsførelse derfor heller ikke sikret gennem partipolitisk konkurrence og en fri presses kontrol med regeringen. Den blev derimod sikret gennem et meritokratisk princip, hvor befolkningen betroede den politiske magt til en elite, der i kraft af sine saglige kompetencer og moralske kvaliteter havde vundet befolkningens tillid, og som derfor kunne regere til nationens langsigtede bedste uden (som de liberaldemokratiske regeringer) at være begrænset af behovet for at tækkes omskiftelige og irrationelle vælgerluner.

Fra asiatiske værdier til kreativ hybriditet

I årene efter afslutningen på den Kolde Krig kom begrebet 'asiatiske værdier' til at spille en stadig større rolle på den internationale politiske scene. Det var nemlig under denne overskrift, at Singapore og Malaysia satte sig i spidsen for modstanden mod vestlige regeringers og NGO'ers forsøg på at gøre menneskerettigheder til en universel politisk civilisationsnorm. Fra PAP-regeringens synspunkt udgjorde kravet om menneskerettigheder en art trojansk hest, hvorigennem Vesten ville påtvinge dem en liberal og individualistisk samfundsmode, som ikke blot var Asien fremmed, men som oven i købet (i

modsatning til den asiatiske model) havde vist sig ikke at virke – at føre til social konflikt og økonomisk stagnation.

Det mest bemærkelsesværdige ved asiatiske værdier er imidlertid, at lige så stort postyr, der var om dem i 1990'erne, lige så stille er der blevet om dem efter årtusindskiftet – både i Singapore og på den internationale scene. Dette har flere grunde, ikke mindst den asiatiske finanskrisen i 1997-98 og det overvældende fokus på sikkerhedsspørgsmål fra Vestens og USA's side efter 2001. Der er imidlertid også en tredje og i denne sammenhæng måske endnu mere væsentlig grund. Den har at gøre med ændringer i forståelsen af, hvad der skaber økonomisk vækst i nutidens kapitalisme. Her er det oplagt at pege på begrebet om 'vidensøkonomien', der blev lanceret af OECD i 1996, og som i de følgende år blandt policymakere verden over blev et dominerende bud på, hvad det var for en verden – og ikke mindst hvad det var for økonomiske konkurrencevilkår – de skulle forberede deres samfund på.

Det gjaldt også i Singapore. Her var problemet imidlertid, at idéen om vidensøkonomien i flere henseender stemte dårligt overens med det, PAP længe havde promoveret som asiatiske værdier. Her havde PAP netop lagt vægt på værdier som flid, disciplin og loyalitet. I meget af litteraturen om vidensøkonomien er det imidlertid ganske andre værdier, der fremhæves som centrale for økonomisk vækst. Det er værdier som kreativitet, risikovillighed og fleksibilitet – værdier, som man (jf. Boltanski og Chiapello, 1999) paradoksalt nok kan betragte som en art økonomisk tæmmede version af netop de 68-værdier, som PAP havde opfundet asiatiske værdier for at værne Singapore imod.

Fra slutningen af 1990'erne blev asiatiske værdier derfor gradvist udfaset af PAP's vokabular. Med henblik på at styrke Singapores konkurrenceevne i en global vidensøkonomi har regeringen i stedet indledt en serie af reformer og politiske opblødninger, der har til formål at gøre Singapore til et mere kreativt og tolerant samfund, der er mindre præget af frygt for at træde ved siden af og i højere grad drevet af risikovillighed og lyst til at eksperimentere. Disse initiativer rækker lige fra uddannelsesreformer, der skal styrke elevernes evne til kreativitet og kritisk tænkning, til bestræbelser på at gøre det notorisk stramtandede Singapore til en løssluppen global by med eksperimenterende arkitektur og heftigt natteliv.

Ved årtusindskiftet forsvandt således forestillingen om en særlig asiatisk økonomisk og politisk model i Singapore. I stedet har PAP gennem de sidste 15 år beskrevet Singapores økonomiske udvikling og udfordringer ved hjælp af den samme vidensøkonomi-semantik, som politikere i alle mulige andre lande bruger. Det er derfor også karakteristisk, at det behov for symbolsk grænsedragning i forhold til Vesten, der kom så tydeligt til udtryk i slagordet asiatiske værdier, i dag er stort set forsvundet. I stedet beskriver PAP i officielle dokumenter typisk Singapore som en kosmopolitisk fusionsby, hvor Asien og Vesten blandes på nye og kreative måder.

Alt dette betyder imidlertid ikke, at PAP for alvor har slækket på den politiske kontrol. Chikanen af politiske modstandere (fra oppositionspartier til kritiske bloggere) er blevet mildere og mere sporadisk, men den er der stadig. PAP modarbejder stadig på alle måder fremkomsten af et egentligt flerpartisystem, som ifølge regeringen ville være til stor skade for Singapore. Argumentet er imidlertid ikke længere, at det strider mod asiatiske værdier. Det er snarere, at Singapore vil stå stærkere i den internationale konkurrence ved at samle sin sparsomme talentmasse i et enkelt parti. Som premierminister Lee Hsien Loong sagde for nogle år siden, er der jo heller ikke nogen, der stiller op til VM i fodbold med to landshold (*Straits Times* 7/4 2011). I den forstand regerer PAP i dag med udgangspunkt i en slags 'konkurrencestatsligt' reformuleret version af den nationale grundlæggelsesmyte om en lille sårbar nation, der må slutte op bag PAP, hvis den skal overleve.

Mod en 'vegetarisk' autoritarisme?

Hvor efterlader dette så spørgsmålet om autoritær kapitalisme? Én mulighed er selvfølgelig at fortolke PAP's opblødning som gradvise skridt på vejen mod 'normale' liberaldemokratiske tilstande. Denne fortolkning fik vind i sejlene efter parlamentsvalget i 2011, hvor PAP fik sit dårligste valgresultat nogensinde. Men efter parlamentsvalget i 2015, hvor PAP nærmest udslettede oppositionen, er der ingen grund til at forvente, at et pluralistisk og kompetitivt politisk system i overskuelig fremtid vil materialisere sig i Singapore.

Dermed bliver spørgsmålet snarere, hvordan man kan forstå den tilsyneladende overlevelsedygtighed i PAP's variant af autoritarisme. Dette spørgsmål er så meget desto mere preserende, som det i dag er svært at afgøre, hvad der egentlig er den ideologiske kerne i denne autoritarisme. Som beskrevet ovenfor er der i dag ikke længere tale om en distinkt ideologisk model baseret på asiatiske værdier, men om en mere diffus og underspillet autoritarisme blottet for store ideologiske principper eller distinktionsmarkører.

Det er i denne sammenhæng, at Ivan Krastevs analyse af 'den nye autoritarisme' er interessant. Hans centrale pointe er nemlig præcis, at autoritarisme i dag ikke tager form af alternative modeller, der stiller sig i modsætning til og dæmoniserer det liberale demokrati. Tværtimod overlever autoritarismen i dag »bedst i ingenmandslandet mellem demokrati og autoritarisme« (Krastev, 2011, s. 12). Autoritarismen er blevet indistinkt i den forstand, at den i mange henseender flyder sammen med det liberale demokrati og ikke kan adskilles fra det på nogen entydig måde.

Når Krastev kalder denne autoritarisme for en 'vegetarisk' autoritarisme (2011, s. 8), er det, fordi den hverken har behov for at legitimere sig i en sammenhængende politisk ideologi eller for at mobilisere befolkningen til forsvar mod Vestens liberaldemokratiske dekadence. Det er imidlertid også, fordi den ikke er interesseret i at udøve 'tung' repression. Den er fuldt ud tilfreds med at gøre det vanskeligt og uattraktivt for de utilfredse at mobilisere et organiseret politisk alternativ til regimet.

Her spiller åbenhed ifølge Krastev en central rolle. Nutidens autoritære kapitalisme er ikke blot kendetegnet ved, at den kombinerer kapitalisme med autoritære styreformer (det gjorde allerede mellemkrigstidens fascisme), men frem for alt ved at den kombinerer dem inden for rammerne af en åben kapitalistisk verdensøkonomi, hvor også idéer og mennesker flyder relativt frit. I den forstand er det særlige ved 'den nye autoritarisme' derfor, at det er en globaliseret autoritarisme, der udnytter globaliseringens åbenhed til sin fordel (2011, s. 12).

Krastevs eget eksempel på dette er Putins Rusland. Med henvisning til Albert Hirschmans klassiske begreber om *exit* og *voice* viser han, hvordan den lette adgang til *exit* (muligheden for frit at forlade Rusland) svækker den politiske modstand (kravet om *voice*) og dermed letter presset på regimet.

Denne pointe er mindst lige så relevant i forhold til Singapore. Uden at der nødvendigvis er tale om en bevidst strategi fra PAP's side, er hele Singapores samfundssystem indrettet på en måde, der minimerer transaktionsomkostningerne ved *exit*. Det gælder uddannelsessystemet, der er engelsksproget, og som helt ned til grundskoleniveau betjener sig af internationalt gangbare grader, der kun bliver mere attraktive internationalt af at være udstedt i Singapore. Men det gælder også arbejdsmarkedet med dets mange multinationale selskaber. Alt er i den forstand indrettet på at lette vejen til *exit* for den veluddannede middelklasse, hvorfra troværdige kandidater til oppositionspartierne rekrutteres. Man kan derfor også argumentere for, at hvor manglen på en stærk national identitet i 1960'erne udgjorde en trussel mod Singapores politiske stabilitet, bidrager den i dag til at sikre denne stabilitet, og det kan derfor ikke undre, at PAP-lederne i dag ofte omtaler Singapore ikke som en nation, men som en *hub* – et globalt transitpunkt, som mennesker (inklusive singaporeanere) passerer igennem på deres vej andre steder hen. Hvert år forlader tusindvis af singaporeanere derfor også Singapore, kun for at blive erstattet af nye, lige så økonomisk profitable og mere taknemmelige borgere fra andre asiatiske lande.

Hvis PAP's autoritarisme i dag kan kaldes en 'vegetarisk' autoritarisme, så er det først og fremmest, fordi den ikke længere (som det var tilfældet i 1960'erne og 1970'erne) primært har til formål at maksimere omkostningerne ved modstand (indespærring, vanære, personlig ruin), men derimod at minimere gevinsterne ved modstand: hvorfor dog engagere sig i en udsigtsløs kamp for at gøre Singapore til et liberalt demokrati, når PAP nu har forsynet én med alle muligheder for bare at bosætte sig i et?

I forhold til Krastevs analyse kan man imidlertid gå et skridt videre og argumentere for, at det i Singapore ikke alene er i kraft af muligheden for *exit*, at åbne grænser bidrager til at

minimere gevinsterne ved modstand. Det samme gælder måske i forhold til dem, der bliver boende i Singapore. Som indbyggere i et kosmopolitisk finanscentrum har singaporeanere stort set fri adgang til information om verden og om Singapore selv – både i kraft af udenlandske nyhedsmedier og uafhængige lokale blogs og nyhedssites. Især blandt unge singaporeanere er resultatet, som man kunne forvente, en udpræget skepsis, hvis ikke direkte foragt, over for de PAP-kontrollerede medier.

Heri er det oplagt at se en kilde til mobilisering mod PAP-regimet. Denne fortolkning modsiges imidlertid af det seneste parlamentsvalg, hvor det netop var de unge vælgeres opbakning, der sikrede PAP's overvældende sejr. Man må derfor overveje en anden mulighed – nemlig at den fri adgang til information tværtimod bidrager til at stabilisere PAP-regimet, i og med at den minimerer de 'bevidsthedsmæssige' omkostninger ved et autoritært styre i forhold til et liberaldemokrati. Takket være den fri adgang til information er singaporeanere stort set lige så kritiske og veloplyste som borgerne i liberaldemokratiske samfund, og de kan derfor interagere med dem på lige fod – uden at være handicappede af uvidenhed og ideologisk naivitet. Hvis PAP's autoritarisme kan kaldes vegetarisk, er det derfor også i den forstand, at den er næsten smertefri på det bevidsthedsmæssige plan: Den forsøger ikke at hjernevaske borgerne, men giver dem rig mulighed for at distancere sig fra PAP's eget verdensbillede.

På den baggrund forekommer Slavoj Zizeks (1989) gamle tese om kynismen som nutidens karakteristiske form for ideologi betydeligt mere rammende i forhold til nutidens Singapore end hans tese om en autoritarisme baseret på asiatiske værdier. Hvis der er én ting, der kendetegner Singapores sociale medier og blogs, er det netop kynisme. Her udstilles uden skånsel PAP's arrogance, hykleri og fejltrin. Det er imidlertid karakteristisk, at PAP ikke griber ind over for den slags kritikere. Kun hvis de direkte opfordrer til opsætsighed eller (allerværst) ansporer til had mellem racerne, griber de ind.

Det kunne pege på, at kynismen ikke er farlig for PAP-regimet. Når man ser på diskrepansen mellem kritikken på de sociale medier og stemmeafgivningen ved det seneste valg, er det fristende at konkludere, at kynismen måske tværtimod er en central del af regimets ideologiske reproduktion. Den udbredte kynisme tillader singaporeanerne at erfare sig selv som selvstændigt tænkende mennesker, der distancerer sig fra PAP's verdensbillede, samtidig med at de i praksis (i deres stemmeafgivning og politiske (ikke-)aktivitet i det hele taget) fortsat handler i overensstemmelse med PAP-ideologiens centrale præmis: at uden PAP ville der ikke være noget Singapore, uden PAP ville Singapore ikke være andet end fattigdom og raceop-tøjer.

LITTERATUR

Boltanski, Luc og Eve Chiapello (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

Chan, Heng Chee (1971) *Singapore: The Politics of Survival*. Singapore: Oxford University Press.

Diamond, Larry (2012) 'China and East Asian Democracy. The Coming Wave', *Journal of Democracy* 23/1.

Duchâtel, Mathieu (2008) 'Singapore: The Chinese path to political reform?', *China Perspectives* 2008/1.

Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*. London: Penguin,

Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Kahn, Herman (1979) *World Economic Development. 1979 and Beyond*. London: Croom Helm.

Krastev, Ivan (2011) 'Paradoxes of the New Authoritarianism', *Journal of Democracy* 22/2.

Rasmussen, Annegrethe (2015) 'En truende udemokratisk kapitalisme', *Information* 10/1.

Thum, Ping Tjin (2014) 'The Old Normal is the New Normal'. I Low, Donald & Sudhir Va-

daketh: *Hard Choices. Challenging the Singapore Consensus*. Singapore: NUS Press.

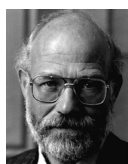
Tu, Wei-Ming (1989) 'The Rise of Industrial East Asia', *Copenhagen Journal of Asian Studies* 4.

Zizek, Slavoj (1989) *The Sublime Object of Ideology*. London/New York: Verso.

Zizek, Slavoj (2015) 'Capitalism has broken free of the shackles of democracy', *Financial Times*.

Populistisk statskapitalisme i Rusland

Ruslands hovedkuld demokratisering og privatisering har ført til autoritær, populistisk statskapitalisme. Ressourcerenten er delvis inddraget af staten. Fra lavpunktet i 1998 har BNP nået 1989-niveauet.



HANS AAGE

Professor i nationaløkonomi, ph.d. dr.polit.,
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv,
RUC

Kapitalisme og demokrati

I 1990 var der udbredt tiltro til markedsøkonomi, ureguleret kapitalisme og demokrati som den sikre og eneste vej til økonomisk velstand. *The Washington Consensus*¹ gik sin sejrs gang som løsningen på historiens gåde og foreskrev – og krævede som betingelse for lån fra IMF til nødstedte regeringer – privatisering, deregulering, liberalisering af kapitalmarkeder, kapitalbevægelser og handel, stabiliseringspolitik med hovedvægt på prisstabilitet snarere end produktion og beskæftigelse, små statsbudgetter med begrænsning af skatter, omfordeling og den offentlige sektor i det hele taget, minimal statsstyring bortset fra retshåndhævelse og lovmæssige institutioner navnlig til sikring af privat ejendomsret.

Det er kuriøst, at denne ultraliberalistiske ideologi kunne blive så dominerende i en tid, hvor de store udfordringer er den globale fordeling og de globale miljøproblemer. Økonomisk teori og empiri samt historien lærer os, at den frie, festlige, decentraliserede markedsøkonomi ikke er skikket til at håndtere miljøproblemer og fordelingsproblemer, slet ikke, når de er uoverskuelige, globale og livstruende, og det er, hvad vi har i vente. Det har alle vidst længe.

Det er yderligere kuriøst, fordi der ikke er empirisk evidens for, at markedsøkonomi og kapitalisme er en sikker, endsige den eneste, formel for velstand. Vækst er ikke korreleret med

demokrati og fx heller ikke med ulighed. Handel kan bidrage til vækst under visse betingelser (Rodrik, 2006, s. 986), mens liberalisering af kortsigtede kapitalbevægelser formentlig ikke bidrager til andet end ustabilitet. Der er ikke nogen synderlig sammenhæng mellem økonomisk vækst og økonomisk system eller graden af statsstyring.² Sydkoreas vækst foregik med statsstyring og femårsplaner. Det nazistiske Tyskland var korporativt med et stærkt islæt af statslig planlægning i nært samarbejde med storkapitalen, bl.a. i form af den tyske fireårsplan fra 1936 (Griffin, 1995:6,142-143), og den økonomiske vækst var høj helt frem til 1945, 5.1% om året i gennemsnit i perioden 1932-1944 (Maddison, 2003, s. 62,88,100).

Men man troede på det. Det gør man ikke længere. Forskellige undersøgelser tyder på, at IMF's strukturprogrammer var skadelige for væksten (Przeworski & Vreeland, 2000), og Kina og andre asiatiske vækstlande gjorde nærmest det modsatte af forskrifterne i *The Washington Consensus*: Der er ikke klart definerede ejendomsrettigheder, retssystemet og demokratiet er forblevet temmelig uformelt, og udenrigshandel, kapitalbevægelser og finansielle markeder er delvis underlagt statslig kontrol. Men væksten i Kina, 8-10% om året siden 1979, slår alle historiske rekorder angående hastighed, udbredelse og varighed. En årlig vækst på 9% i 30 år forøger BNP med en faktor 13. Det har givet *The Washington Consensus* en fuldtræffer lige i vandlinjen. Angående økonomisk politik til fremme af økono-

NOTE 1 En konsensus mellem IMF (19th Street), the World Bank (18th Street) og USA's finansministerium (15th Street).

NOTE 2 Selv om der i en lang periode var frit slag til udokumenteret kritik af statslig indblanding og planøkonomiernes fiasko. »History has shown that central planning cannot deliver high and rapidly improving standards of living« (Baumol, Litan & Schramm, 2007, s. 7).

misk vækst og udvikling er generelle forskrifter blevet erstattet af en erkendelse af, at detaljeret undersøgelse og vurdering af lokale betingelser er uomgængelig (Rodrik, 2006).

Kapitalisme findes i mange afskygninger og kan gå i spænd med mangfoldige politiske styreformere, og mange forskellige kombinationer har vist sig at kunne skabe økonomisk vækst (Aage, 2013). I Rusland faldt *The Washington Consensus* sammen med Gorbatsjovs demokratisering, og man fulgte de udenlandske rådgiveres anbefalinger med et hovedkulds demokratiserings- og privatiseringsprogram i håb om hurtig velstand. Det har udviklet sig til den nuværende russiske kombination, en art autoritær, populistisk statskapitalisme med begrænset politisk demokrati, betydelig statslig kontrol med økonomien og tætte bånd mellem de økonomiske og politiske magthavere.

I begrebet autoritær kapitalisme må der sondres mellem to aspekter, dels graden af statslig styring af økonomien, dels statsmagtens autoritære eller demokratiske natur. Politisk statsstyring er nødvendig i alle samfund; som minimum må staten opretholde nødvendige institutioner, dvs. retsstaten og ejendomsretten; desuden kan staten korrigere eksternaliteter, bl.a. miljøvirkninger, monopoler og andre markedsfejl, evt. også uacceptable fordelinger af indkomster og formue, som alt sammen er iboende problemer ved et ureguleret marked. Stor ulighed, sociale spændinger og gensidig mistillid er en ringe grobund for markeds kapitalismen. Staten har oplagte opgaver vedrørende militær, pengevæsen og overordnet økonomisk politik. Dertil kommer i varierende grad økonomisk aktivitet vedrørende uddannelse, sundhedsvæsen og fordelingspolitik, som kan udstrækkes til statslig styring af produktionen i fx transportvæsen, infrastruktur, militærindustri og evt. flere dele af produktionen, så at man nærmer sig egentlig planøkonomi. Endelig skal alt dette finansieres ved opkrævning af skatter.

Disse forskellige grader af statsstyring kan kombineres med forskellige grader af politisk demokrati. Man kan godt forestille sig planøkonomi kombineret med demokrati i princippet; men der kendes ingen eksempler på planøkonomier, som også var demokratiske, dog med krigsøkonomierne i England og USA under anden verdenskrig som mulige undtagelser (Chang, 2010, s. 199-209).³ En anden markant korrelation er, at demokrati kun forekommer i rige lande;⁴ den nazistiske, autoritære kapitalisme er atypisk derved, at den udspillede sig i et højtudviklet, velhavende land.

Flertalsstyre og mindretalsrettigheder

Rusland har aldrig haft demokrati, og den lange tradition for autoritært styre giver sig også, trods store forskelle, udtryk i visse ligheder mellem det nuværende regime og sovjetstyret. Ifølge interviewundersøgelser (Hale, 2011) er den russiske be-

folknings opfattelse af demokrati anderledes end den gængse, hvor demokrati defineres som flertalsstyre med mindretalsrettigheder samt forskellige frihedsrettigheder og retssikkerhed. I den russiske opfattelse lægges der tilsyneladende mindre vægt på demokratiske institutioner som mindretalsbeskyttelse, magtens tredeling og frihedsrettigheder, og den massive statslige propaganda og styring af medierne tolereres; der er et udbredt ønske om en stærk leder, hvis lederen vel at mærke vælges af befolkningen ved frie valg. Desuden indgår nogle økonomiske forhold i demokratiopfattelsen, navnlig social velfærd og lighed i formue- og indkomstfordeling. Putin har hele tiden haft høj, om end lidt svingende, tilslutning i befolkningen, siden 2014 80-90% (McFaul & Stoner-Weiss, 2008, s. 68).

Om den gængse definition af demokrati kan det indskydes, at der er en snæver, men kompliceret forbindelse med økonomiske forhold, som det også fremgår af den russiske opfattelse. Hvis demokrati drejer sig om, at enkeltpersoner kan gøre deres holdninger gældende, har økonomiske forhold direkte betydning for demokrati i lidt videre forstand, især indkomst- og formuefordeling samt udbredelsen af markedsøkonomi, fordi den giver enkeltpersoner mulighed for effektivt at udtrykke deres økonomiske præferencer og således er en potent demokratisk mekanisme.

Putins demokrati er indskrænket på en række områder (McFaul & Stoner-Weiss, 2008, s. 68,73): de to store, uafhængige TV-kanaler blev hurtigt underlagt staten, som nu har alle tre store kanaler og reelt monopol; oppositionspolitikere findes, men chikaneres, nægtes opstilling og har meget begrænsede muligheder for at komme til orde; regionale ledere udpeges i stigende grad centralt; offentlige forsamlinger forhindres; således splittede politiet de demonstrationer, som skakverdensmesteren Garry Kasparov organiserede i 2007, men det lykkedes at sammenkalde demonstrationer mod Putin i 2011-2012 ved hjælp af internettet (Gel'man, 2015).

Men Putin har befolkningens støtte. Styret er udemokratisk, men ikke noget diktatur, dvs. at et mindretal regerer uden hensyn til flertallet eller andre mindretal. Snarere er det populisme, dvs. at flertallet regerer uden hensyn til mindretallene. Opinionsundersøgelser spiller en stor rolle for Putinregimet og udgør en direkte kommunikation mellem lederen og masserne, som er karakteristisk for populistiske regimer, dvs. et fravær af mellemliggende politiske, kulturelle og økonomiske organisationer, hvor forskellige interesser kan komme til udtryk og konfronteres på lige fod med henblik på at etablere et kompromis.

Opinionsundersøgelser bruges ved små såvel som store politiske beslutninger, således ved annekteringen af Krim marts 2014. Den 17. marts offentliggjordes resultaterne af en omfat-

NOTE 3 Det forekommer dog sat på spidsen, når Bent Jensen om planøkonomi og socialisme erklærer: »Alle steder er det endt med KZ-lejre og nakkeskud« (*Politiken*, 24. december 2002). Der findes også socialdemokratiske velfærdsstatsvarianter.

NOTE 4 Men som nævnt er demokrati ikke korreleret med vækst, og det tyder på, at demokrati er en art luksusgode, som får betydning i takt med, at velstandsniveauet øges.

tende opinionsmåling i Rusland og af lynafstemningen på Krim, begge med overvældende tilslutning til annekteringen, som fandt sted dagen efter. Nationalisme som legitimering er også typisk for populistiske regimer. Om det, man siger til interviewere, er det samme som det, man tænker inderst inde, er ikke godt at vide; men støtten til Putin er svingende; i 2011 var den nede på 65%, dvs. faretruende lavt for en populistisk leder, 80-90% lige siden 2014. Der findes uafhængige opinionsmålingsinstitutter, som rapporterer lignende resultater (*The Economist*, 30 January 2016, s. 20).

Putins magtgrundlag, den sociale kontrakt, har ændret sig. Frem til 2013 var forbrugsvækst, også for den brede befolkning, det vigtigste; pensionerne fulgte med inflationen, og gruppen af pensionister er blandt Putins mest trofaste støtter (White & McAllister, 2008). Derpå blev nationalisme dominerende; annekteringen af Krim var populær, og de vestlige sanktioner blev behændigt udnyttet af propagandaen, så at de økonomiske vanskeligheder kunne tilskrives udenlandsk fjendtlighed og den strukturelle hovedårsag nedtones, dvs. olieafhængigheden og sårbarheden over for olieprisfaldet. Oppositionspolitikere fremstilles som udenlandsk inspirerede og finansierede, og det samme gælder orange-revolutionen i 2004 i Ukraine og Maidan-opstanden i 2013 (Skak, 2015, s. 19). En ny lov fra 2015 om uønskede udenlandske organisationer og NGO'er bruges også imod oppositionen. Dertil kommer regulær undertrykkelse og terror, hvis betydning ikke skal undervurderes.

I sovjettiden var økonomisk fremgang samt undertrykkelse og terror vigtige dele af magtgrundlaget; nationalisme og stormagtsbevidsthed havde også betydning (Skak, 2015, s. 21) foruden kommunistisk ideologi, dog efterhånden med stærkt vigende eller negativ appel til befolkningen.

Drivkraften for revolutionen efter 1989 var vildt optimistiske forhåbninger om hurtig velstand og overflod som i vesten, helst i løbet af 500 dage, som det hed i titlen på en plan for transitionen til kapitalisme, som Gorbatsjov og Jeltsin forhandlede om i ramme alvor i sommeren 1990, og som fastslog, at »menneskeheden har ikke kunnet frembringe noget mere effektivt end markedsøkonomien« (Sjatalin et al., 1990). Sovjetøkonomien kollapsede ikke indefra (Cohen, 2004); den blev afskaffet med vidt åbne øjne, mens den fungerede og vækstraterne stadig var positive; situationen er faktisk værre i dag og til dels af samme årsag: faldende oliepriser. Men det var også til at begynde med en demokratisk revolution. Det første store anslag mod demokratiet var ikke kupforsøget den 19. august 1991, som ikke var et kupforsøg i forfatningens forstand, men udskiftning af et medlem af en kollektiv ledelse, men derimod Jeltsins tiltagelse af diktatorisk magt efter bombningen af parlamentsbygningen i Moskva i oktober 1993, hvor der var flere hundrede dræbte (Carlsen, 2015; Reddaway & Glinski, 2001).

Frihedsrettigheder og retssikkerhed

I sovjetimperiet var politisk og økonomisk magt centraliseret i parti og statsmagt. En nødvendig forudsætning for at gøre karriere – medmindre man besad sjældne talenter – var partiloya-

litet, helst medlemskab, samt deltagelse i Komsomol- og partimøder på arbejdspladsen. Systemet var gennemsyret af hykleri, og for nogle var den åndelige fattigdom et større problem end den materielle.

I Putins Rusland er ytringsfriheden meget større. Den politiske opposition var næsten væk i 2005, men vendte tilbage i 2011-12 med protestmøder i store byer, men den er svag og splittet, organiseret via internettet, og desuden undertrykt af regimet og især underlagt mediemanipulationen. Visse midlertidige lempelser indtraf i Medvedevs præsidentperiode 2008-2012 som led i hans »modernisering«. Lidt flere fik adgang til at opstille ved valgene, således oppositionslederen Aleksej Navalnij ved borgmestervalget i Moskva 2013; valget var relativt fair, Navalnij blev løsladt fra fængslet og fik 27% af stemmerne, mens Sergej Sobjanin fik 51%, pudsigt nok lige tilstrækkeligt til at undgå en anden runde. Måske havde ledelsen forregnet sig og håbet på en knusende sejr ved et relativt frit valg, idet den russiske opinion som nævnt lægger vægt på frie valg som en vigtig del af demokratiet (Gel'man, 2015, s. 184).

Navalnij fik også adgang til at optræde offentligt, om end ikke til at opstille ved lokalvalgene i 2015, hvor han angreb lokale ledere (»mafiaen«) og Putins parti (»svindlere og tyvekægter«) (*The Economist*, 12 September 2015, s. 27). Han står i spisen for »Antikorrupsionsselskabet«, som for nylig har offentliggjort en tilsyneladende veldokumenteret rapport om den såkaldte Tjajka-affære, om korrupsion, som involverer den statslige anklagers nærmeste familie og kendte mafiagrupper.

Boris Nemtsov, som var en fremtrædende politiker i Jelstintiden, i en periode Jeltsins favorit som efterfølger, var imod separatismen i Donbass i Østukraine, og blev beskyldt i medierne for at støtte »det fascistiske kup« og »den vestligt støttede junta« i Kiev. Men han kunne dog i februar 2015, kort tid før han blev myrdet, udtale: »Rusland er hurtigt på vej til at blive en fascistisk stat. Vi har allerede propaganda efter nazistisk forbillede. Vi har også stormtropper som SA« (*The Economist*, 7. March 2015, s. 21); formentlig refererer det til Ramzan Kadyrov, den tjetjenske leder, som for nylig erklærede at ville dræbe Ruslands fjender og som råder over en 15.000 mand stor milit, der i 2014 offentligt svor en personlig troskabsed til Putin.

Også kulturlivet har i en vis forstand løsere tøjler end i sovjettiden, hvor en film som den prisbelønnede *Leviathan* fra 2014 ville have været utænkelig. Andrej Zvjagintsev beskriver i denne film russernes stakkels, mishandlede fædreland med et originalt billed- og symbolsprog, der ikke kan misforstås i sin utvetydige kritik af samfundet, af retstilstanden, af den politiske og økonomiske magt, og af den ortodokse kirke. Putinregimet var fornøjet med de internationale priser, men mindre med filmens indhold.

Frihedsrettighederne er større nu end i sovjettiden, hvor undertrykkelsen var mere konsekvent, men der er den hage ved det, at retssikkerheden er formindsket. I sovjettiden vidste

man i højere grad, hvad man havde at rette sig efter. Det meste var forbudt, og domstolene var, om ikke uafhængige, så dog delvis tilregnelige. I dag er retstilstanden præget af usikkerhed og vilkårlighed. Oppositionelle kan komme til orde mere frit, men hvis de får indflydelse, er kendte eller har mange penge, løber de en stor og uvis risiko for mærkelige kriminelle sigtelser eller for at miste livet, som det er hændt for mange journalister og politikere, bl.a. oligarkerne Mikhail Khodorkovskij (fængslet 2003-2013, nu i eksil) og Boris Berezovskij (afdød, asyl i England 2003, tidligere medlem af det russiske videnskabsakademi), skakmesteren Garry Kasparov (i eksil), journalisten Anna Politkovskaja (myrdet oktober 2006), oppositionspolitikere Boris Nemtsov (myrdet februar 2015) og Aleksej Navalnij (kortvarigt fængslet, men nu på fri fod).

Den offentlige sikkerhed er forværret. Der er langt flere forbrydelser og mord end i sovjettiden, hvor den yderst voldelige mafiakriminalitet var ukendt (McFaul & Stoner-Weiss, 2008, s. 75), idet staten havde magtmonopol. I sovjettiden havde KGB store beføjelser, men var under stram politisk kontrol af partiet i modsætning til afløseren, FSB, som er tæt på Putin og opererer under mere uklare kommandostrukturer (Soldatov & Borogan, 2010, s. 3).

Statskapitalismen i Rusland

Retssikkerhed forstået som veldefineret ejendomsret er en vigtig statslig funktion for kapitalismen, som jo defineres ved, at der er privat ejendomsret til produktionsmidlerne.

Der er en betydelig privat sektor i Rusland, omkring halvdelen af økonomien, en del store og mange små virksomheder, som fungerer på markedsøkonomiske vilkår. Det har uden tvivl været et økonomisk fremskridt sammenlignet med sovjettiden, men også et demokratisk fremskridt. Markedet er en demokratisk mekanisme, fordi individuelle præferencer frit kan komme til udtryk og få effekt afhængigt af den enkeltes økonomiske formåen. Men derfor er der også et problem med frihed og lighed. I markedet er enkeltpersoners indflydelse virkningsfuld, men ulige. I politisk demokrati er enkeltpersoners indflydelse ubetydelig, men lige, eftersom den enkelte vælger ikke har nogen som helst indflydelse, men ikke desto mindre hæfter for flertallets beslutninger. Det er også en demokratisk gevinst, at privilegier intet betyder i den rene markedsøkonomi, kun størrelsen af ens pengepung. Sammenlignet med sovjettiden har markedsbestemte priser været et fremskridt, fordi de har elimineret tidsspildet i de ulidelige køer i butikkerne. Gorbatsjovs decentralisering strandede ikke mindst, fordi det aldrig lykkedes at gennemføre en prisreform, dvs. især generelle prisstigninger, ikke fordi Goskomtsen, den statslige priskomité, ikke kunne beregne realistiske priser, men på grund af folkelig, politisk modstand. Den opgave kan et anonymt marked klare meget bedre.

Der er også en betydelig statslig sektor i Rusland, og den har været voksende. I begyndelsen indførte Putin nogle liberale reformer, bl.a. en 13 % proportional indkomstskat, en lavere profitskat på 24 % i stedet for 35 % og valutaliberalisering

(Djankov, 2015, s. 2; McFaul & Stoner-Weiss, 2008, s. 78). Men et vendepunkt i indtraf i 2003, hvor Ruslands dengang rigeste mand, Mikhail Khodorkovskij, blev fængslet og hans oliefirma, *Yukos*, overtaget af staten. For det første sendtes derved en kraftig advarsel til andre oligarker med politiske aspirationer, og for det andet påbegyndtes den renationalisering af især olie- og andre naturressourcer, som er fortsat siden og som havde været umulig, hvis demokratiske rettigheder og ejendomsret var blevet respekteret fra og med år 2000. Hvis de var blevet respekteret fra og med 1989, var landets værdier ikke blevet foræret til tilfældige private ekstraktionskapitalister. Det gik også ud over yderst fordelagtige udenlandske aftaler, således subsidieringen af gasleverancerne til Ukraine, Georgien og Hviderusland, og i 2006 gennemtvang *Gazprom* en genforhandling af *Shell's* energiprojekt på Sakhalin, hvilket ifølge *The Economist* (16 December 2006, s. 9, 63) »border on gangsterism«. Olieindustrien var overvejende privat i år 2000, men i 2010 havde statsejede selskaber 2/3 af eksportindtægterne. Afhængigheden af råstofeksport er som i sovjettiden: 80 % af eksporten er råstoffer (50 % olie, 20 % gas og 10 % metaller). Mere end 50 % af de offentlige indtægter hentes fra olie og gas, som tegner sig for 20-25 % af BNP i løbende priser, og olierelateret aktivitet bringer den samlede andel op på omkring 1/3 (Dabrowski, 2015, s. 7).

Udover et eventuelt demokratisk argument er der et stærkt, økonomisk effektivitetsargument for statslig ejendomsret til ressourcerenten, dvs. værdien af naturressourcen, når den ligger i jorden. Privatisering af ressourcerenten skaber ingen incitamenter. Det norske *Statoil*, hvoraf 2/3 ejes af den norske stat, er en endog særdeles veldrevet og statsejet olievirksomhed; olieproduktionen svarer til 25 % af BNP; heraf udgør ressourcerenten de 2/3, hvoraf 90-95 % tilfalder staten (Cappelen et al., 2013, s. 9) og delvis opsamles i *Statens Pensjonsfond – Uiland* (tidligere *Statens Petroleumfond*), som med en værdi på omkring 7.000 mia. norske kroner er af en størrelsesorden svarende til 2 gange Norges BNP. Rusland har to fonde, *Reservefonden* og den *Nationale Vælfærdsfond*, hver med en værdi på 6% af BNP; *Reservefonden* blev halveret i 2015 (*The Economist*, 23 January 2016, s. 62; Dabrowski, 2015, s. 10). Det er ikke så vidtgående som i Norge, men det er dog altid lidt bedre end i Danmark, hvor statens olieindtægter er gået ubeskåret ind i det løbende forbrug.

Der er også stigende statslig dominans i andre store industrikoncerner, og staten er dominerende i energi, transport, flyindustri, bygge- og anlægsvirksomhed og massemedier med vertikalt integrerede statsindustrier som i sovjettiden. En del statsovertagelser skete i forbindelse med krisen i 2009 og som følge af de vestlige sanktioner i 2014, som afskar russiske virksomheder fra at optage og forny lån i udlandet, idet staten overtog nødlidende virksomheder (Dabrowski, 2015; Djankov, 2015).

Ifølge IMF er 80 % af de 10 største virksomheder statsejede og ligeså 65 % af bankerne sammenlignet med 30 % i 2005. Store projekter som vinterolympiaden i Sochi i 2014, fodbold-VM

i 2018, broen til Krim over Kerch-strædet varetages af grupper af milliardærer med tætte bånd til Putin. Der er fortsat store private formuer i Rusland; der er 88 russere på *the Forbes List* over verdens milliardærer, og de ejer 1/3 af Rusland ifølge Crédit Suisse (2014), bl.a. Ruslands rigeste mand, Vladimir Potanin (god for o. 100 mia. kr.) og Gennadij Timtjenko (god for lidt mindre), som er bedsteven med Putin. Efter en vis udskiftning blandt oligarkerne betyder det, at det meste af kapitalapparatet ejes enten af staten eller af rigmænd med gode relationer til Putin (Djankov, 2015, s. 2, 6), altså en form for statskapitalisme.⁵

Økonomiske virkninger

»Sovjetunionens opløsning er århundredets største geopolitiske katastrofe«, har Putin udtalt.⁶ Sandt er det, at genskabelsen af kapitalismen påførte den russiske befolkning store ulykker og at indfrielsen af forhåbningerne om kraftig vækst har lange udsigter. Produktionen faldt med 45 % på ti år. Uligheden målt ved Gini-koefficienten steg fra ca. 0,25 som i de nordiske lande til ca. 0,50 som i de mest ulige lande i verden, idet der opstod udbredt fattigdom samtidig med, at nyopdukkede rigmænd tilegnede sig landets værdier ved metoder, hvoraf mange var legale dengang. Sundhedsvæsen, undervisningsvæsen og social velfærd forringedes, og pensionerne blev værdiløse (Waagstein, 2015, s. 2; Åslund, 2014). Dødeligheden steg fra 11 promille før 1992 til, forsigtigt anslået, 14 promille efter 1992, på grund af fattigdom, alkoholisme, smitsomme sygdomme og forringelse af sundhedsvæsenet, men den vigtigste årsag ser ud til at være stres som følge af sociale omvæltninger. Det svarer til en overdødelighed på 0,5 mio. om året eller 8 mio. i årene 1992-2008 alene i Rusland (Stuckler et al., 2009).⁷

»Russerne led forfærdeligt under den såkaldte røverkapitalisme under Boris Jeltsin i 1990erne og under alle regeringer tilbage til tsardømmet. De sidste 10 år ses som en gylden tid, der ikke kunne være ved«,⁸ hvilket lader formode, at problemerne kan føres tilbage i historien, i hvert fald til sovjettiden. Plansystemet var plaget af inkonsistenser, spild, negligering af forbrugerpræferencer, teknisk stilstand m.v.; producenterne forsøgte desperat at få det til at hænge sammen med legale og halvlegale midler, bl.a. uofficiel tuskhandel. Man famlede sig frem med en række dekretter om »yderligere fuldkommengørelse af det sovjetiske plansystem« (Aage, 2004, s. 103-126). Men vækst og voksende velstand kom der alligevel, og plansystemet brød heller ikke sammen. Fra 1913 til 1989 var den gennemsnitlige

vækst i BNP pr. indbygger 2,1 % i Sovjetunionen, omtrent som USA's på 1,8 % (Maddison, 2003); der skete derfor næsten ingen indhentning, idet BNP pr. indbygger i Sovjetunionen som procent af USA's steg fra 28 % til 31 %, men BNP pr. indbygger blev i begge tilfælde godt og vel firedoblet. Det sovjetiske regime kunne med en vis ret betegne sig som en arbejder- og bondestat. Der var ingen private formuer, og elitens privilegier var små – en dacha, en 3-værelses lejlighed, udlandsrejser, bedre hospitaler – og kunne ikke gå i arv. Uligheden var lille, som i Skandinavien. Retten og pligten til arbejde, jf. den sovjetiske forfatnings §§ 40 og 60, blev håndhævet. Lederne var ikke kleptokrater; den ære må ganske overlades til kapitalismen, den tsaristiske såvel som den nutidige (Aage, 2012).⁹

I dag er det russiske BNP omtrent som i 1989. Fra lavpunktet i år 2000 og frem til 2013 steg BNP med en faktor 2; men indtægterne svinger meget mere end BNP (i faste priser) især på grund af svingninger i olieprisen, og reallønnen steg med en faktor 3.5 ifølge nogle beregninger; siden er reallønnen faldet, så at stigningen 2000-2015 svarer til en faktor 3 (The Economist, 23 January 2016, s. 62). Samtidig har Putin delvis genoprettet den offentlige sektor og forbedret pensionsudbetalinger, aflønning af offentligt ansatte, sundheds- og uddannelsesvæsen, statslige investeringer i bl.a. vejbygning (McFaul & Stoner-Weiss, 2008, s. 75). Militærets andel af BNP er 4 % mod måske 25 % i sovjettiden og 6 % i USA.

Væksten og indkomststigningerne siden år 2000 må tilskrives olieprisstigninger kombineret med, at produktionen efterhånden nåede tilbage til niveauet i 1989. Om den autoritære styreform har gavnet væksten, er svært at sige, selv om autoritære regimer og statsstyring har kunnet forenes med privat foretagsomhed og skarp konkurrence i nogle vækstlande. Det er også blevet hævdet, at »... both authoritarian and democratic regimes can have strong rule of law and can deliver efficient institutions, whereas under a weak rule of law authoritarian regimes do a better job in maintaining efficient institutions than democracies« (Popov, 2007, s. 3, 28).

Det autoritære styre har gjort det muligt at inddrage resourcerenten til statskassen, så at olieprisstigningerne også kom den brede befolkning til gode, men måske har det også forøget kapitalflugten og forringet Ruslands forretningsklima, som i forvejen rangerer lavt i internationale sammenligninger på grund af korrupsion, stort bureaukrati og FSB's vilkårlige

NOTE 5 Heller ikke i de mere rene former for markedskapitalisme skal intimiteten mellem erhvervsliv og politik undervurderes. Få havde forventet, at de stabiliseringspolitiske instrumenter i England og USA i 2008 indbefattede banknationaliseringer (*The Economist*, 11 October 2008, s. 13, 22).

NOTE 6 Den 25. april 2005.

NOTE 7 Jf. *Europe-Asia Studies* 64 (July 2012, No. 5):949-953; *The Economist* (24 January 2009, s. 13; 31 January 2009, s. 13; 21 February 2009, s. 21). Antallet af døds ofre kan sammenlignes med nogle af de store katastrofer i sovjetisk historie, kollektiviseringen og terroren i 30erne (10 mio.), anden verdenskrig (25 mio. dvs. halvdelen af alle krigens ofre) og hungersnøden i 1947 (1 mio.).

NOTE 8 Vibeke Sperling, *Politiken*, 18. februar 2015.

NOTE 9 Restaurationen af classesamfundet foregik meget hurtigt, og kleptokratiet blev fuldt udfoldet i 1990erne; det er svært at fæste lid til, at Putin skulle have forøget det (Dawisha, 2014), idet en del store privatformuer er nationaliseret. Tilsyneladende er Putins personlige formue relativt beskedent.

Tabel 1: BNP, oliepris og rubelkurs

Oliepris	1985	1990	1999	jan. 2008	juli 2008	dec. 2008	2013	2015	2016
Dollars pr. tønde	45	12	10	85	147	40	110	50	27
Rubelkurs	2010-2013		juni 2014		feb. 2015		feb. 2016		
Rubler pr. dollar	o. 35		40		65		85		
Realt BNP (1989=100)	1989	1998	2000	2007	2009	2010	2013	2016	
	100	55	63	99	96	100	110	105	
BNP-vækst pct.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Rusland	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,5	-3,8	-1,0	
Euro-landene	-4,4	2,0	1,7	-0,3	0,0	0,9	1,4	1,8	

(Seneste skønnede tal fra EBRD, EIU, *The Economist*, 23 January 2016, s. 15, 66, 77).

praksis (Dabrowski, 2015, s. 5). Store russiske privatformuer er placeret i udenlandske aktiver som ejendomme og fodboldklubber; *Chelsea* er russisk ejet; Wiens indre by, 1. Bezirk, har fået tilnavnet *Wiengrad* grundet russiske ejendomsopkøb; en del oligarker slår sig ned i Israel og køber luksusejendomme i Tel Aviv (*The Economist*, 19 september 2015, s. 59; Djankov, 2015, s. 6).

På længere sigt kan væksten muligvis øges. Hjemmemarkedet er stort og uddannelsesniveaet højt. Hidtil har væksten fra lavpunktet i 1998 kunnet udnytte ledig, men forældet kapacitet. Men investeringerne er små og faldende, kapitalflugten fortsætter, og udenlandske investeringer er faldet næsten væk i de seneste år. Dertil kommer så de vestlige sanktioner, som har en vis effekt ved at afskære russiske virksomheder fra de internationale kapitalmarkeder, og navnlig faldet i olieindtægterne. Dog kan olieprisfaldet og devalueringen vise sig at gavne russisk økonomi på lidt længere sigt, nemlig hvis forbedringen af konkurrenceevnen fremtvinger strukturændringer, dvs. mindre afhængighed af naturressourcer.

Faldende oliepriser og rubelkurs

For de nærmeste år ser den økonomiske situation vanskelig ud. Frem til 2014 havde russerne nydelige makroøkonomiske tal, som mangt et EU-land ville misunde dem: årlig BNP-vækst på knap 3 % over de seneste fem år; arbejdsløshed 6 %; inflation 7 %; rente 9 %; balance på statsbudgettet; overskud på betalingsbalancen (3 % af BNP); lav, overvejende indenlandsk statsgæld (10 % af BNP) og lav, overvejende privat udlandsgæld og store valutaeserver (begge o. 30 % af BNP) (IMF, 2015, s. 34). Men i de sidste par år er situationen forringet, og der venter større problemer forude (se også Tabel 1).

Produktionen er faldet med 5 %. Statsgælden er øget grundet budgetunderskud på 3 % af BNP i 2015; der kalkuleres med et underskud på 3 % ved en oliepris på 50\$, men underskuddet forventes at stige med 1 % for hver 5\$ fald i olieprisen. Der er varslet offentlige nedskæringer overalt på 10 %, undtagen for militæret (4 % af BNP) og for sociale udgifter. Inflationen er oppe på 13 %. Men der er fortsat overskud på betalingsbalancen (5 % af BNP), bl.a. på grund af sanktionerne og formindskede muligheder for at optage og forny lån i udlandet. Detailsalget faldt med 13 % i 2015, bilsalg og udlandsrejser med 30% (*The Economist*, 23 January 2016, s. 62; Dabrowski, 2015, s. 9; Aleksashenko, 2014).

Hvad sker der nu?

Det revolutionære krav i 1989 var ikke omfordeling og lighed, men almindelig velstandsforøgelse, demokrati og national frigørelse, og de drivende kræfter var grupper af veluddannede, som havde relativt små indkomster sammenlignet med tilsvarende grupper i vesten. Det er jo forbausende, at det lykkedes at skabe en fungerende kapitalisme helt fra grunden på 20 år, men den utopiske liberalismes løfter om hurtig velstand blev ikke indfriet (Åslund, 2014; Aage, 2013).

Rusland i 2015 har store ligheder med Rusland i 1989: faldende oliepriser og faldende vækstrater, som i 2015-2016 er negative, hvad de aldrig blev i 1980erne. Men der er også store forskelle, og der kan næppe forventes økonomiske systemomvæltninger som i 1989. I 2015 er der ydre konflikter med de vestlige lande angående især Krim og Ukraine med tiltagende nationalisme, som afleder indre spændinger forårsaget af økonomisk ulighed og undertrykkelse af den politiske opposition. I 1989 var den kolde krig ved at blive afsluttet.¹⁰

NOTE 10 Og der var stabilitet indadtil – lige indtil Gorbatsjov, Partiet og KGB løsnede jerngrebet; så kom nationale og politiske modsætninger op til overfladen i uventet antal og med uventet voldelighed.

Men den afgørende forskel på 1989 og 2015 er, at den bærende kraft for omvæltningerne ikke længere er til stede, nemlig en udbredt optimisme og tro på hurtig velstand, som nåede vilde højder i 1989 ligesom i 1917, blot med den forskel, at vidundermidlet i 1917 var afskaffelse af *den private ejendomsret*,

mens det i 1989 var afskaffelse af *den statslige ejendomsret*, som skulle føre til hurtig velstand. Den letsindige optimisme er væk ligesom tiltroen til Vestens velvillige økonomiske rådgivning og venskabelige politiske hensigter.

LITTERATUR

- Aleksashenko, S. (2014) The 2014 Ruble Devaluation: A perfect Storm. *Kennan Institute Cable* (December 2014, No. 2). Washington, D.C.: The Kennan Institute.
- Baumol, W.J., Litan, R.E. & Schramm, C.J. (2007) *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven: Yale University Press.
- Cappelen, Å., Eika, T. & Prestmo, J.B. (2013) Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse. *Rapporter* 59/2013. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Carlsen, A.V. (2015) *Ruslands sorte oktober*. København: Solidaritet.
- Chang, H.-J. (2010) *23 Things They Don't Tell You about Capitalism*. London: Allen Lane.
- Cohen, S. (2004) 'Was the Soviet Union Reformable?', *Slavic Review* 63 (Fall, No. 3): 459-488.
- Crédit Suisse (2014) *Global Wealth Report 2014*. Zürich: Crédit Suisse.
- Dabrowski, M. (2015) 'The Systemic Roots of Russia's Recession'. *Bruegel Policy Contribution* (October 2015, No. 15). Bruxelles, Bruegel Institution.
- Dawisha, K. (2014) *Putin's Kleptocracy: Who Owns Russia?* New York: Simon & Schuster.
- Djankov, S. (2015) 'Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism'. *Policy Brief* (September 2015). Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- EBRD: *Transition Report*. (forskellige år). London: EBRD.
- EIU, Economist Intelligence Unit (2016): *Country Report, Russia*. 5 February.
- Gel'man, V. (2015) 'Political Opposition in Russia: A Troubled Transformation', *Europe-Asia Studies* 67 (March, No. 2): 177-191.
- Griffin, R. (ed.) (1995) *Fascism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hale, H.E. (2011) 'The Myth of Mass Russian Support for Autocracy: The Public Opinion Foundations of a Hybrid Regime', *Europe-Asia Studies* 63 (October, No. 8): 1357-1375.
- IMF (2015) 'Russian Federation, 2015 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report'. *IMF Country Report No. 15/211*. Washington D.C.: IMF.
- Maddison, A. (2003) *The World Economy. Historical Statistics*. Paris: OECD.
- McFaul, M. & Stoner-Weiss, K. (2008) 'The Myth of the Authoritarian Model: How Putin's Crackdown Holds Russia Back', *Foreign Affairs* 87 (January-February, No. 1): 68-84.
- Popov, V. (2007) 'Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms', *Comparative Economic Studies* 49 (March, No. 1): 1-31.
- Przeworski, A. & Vreeland, J.R. (2000) 'The Effect of IMF Programs on Economic Growth', *Journal of Development Economics* 62 (August, No. 2): 385-421.
- Reddaway, P. & Glinski, D. (2001) *The Tragedy of Russia's Reforms*. United States Institute of Peace Press.
- Rodrik, D. (2006) 'Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Economic Reform', *Journal of Economic Literature* 44 (December, No. 4): 973-987.
- Sjatalin, S., Petrakov, N., Javlinskij, G., Aleksashenko, S. et al. (1990) 500 dage. *Komsomol'skaja Pravda* 29. september.
- Skak, M. (2015) 'Ruslands betændte forhold til USA', *Samfundsøkonomen* (december, nr.4): 18-14.
- Soldatov, A. & Borogan, I. (2010) *The New Nobility. The Restoration of Russia's Security State and the Enduring Legacy of the KGB*. New York: PublicAffairs.
- Stuckler, D., King, L. & McKee, M. (2009) 'Mass privatisation and the post-communist mortality crisis', *The Lancet* 373 (31 January): 399-407.
- White, S. & McAllister, I. (2008) 'The Putin Phenomenon', *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (December, No. 4): 604-628.
- Waagstein, T. (2015) 'Putin – manden vi elsker at hade', *Politik, økonomi og meget mere*, oktober, www.waagstein.com.
- Aage, H. (2004) *Karl Marx*. København: DJØFs Forlag.
- Aage, H. (2012) 'Sovjetunionens kollaps og økonomisk teori. Hvad kan vi lære?', åp 233-238 i *Hvordan ser verden ud? Festskrift til Niels Kærgård*. (Andersen, P. et al., red.). København: DJØFs Forlag.
- Aage, H. (2013) '20 års transition i bakspejlet', *Samfundsøkonomen* (april, nr.1): 37-44.
- Åslund, A. (2014) 'Russia: The Arduous Transition to a Market Economy', Chap. 5, pp 89-109 in *Åslund & Djankov 2014*.
- Åslund, A. & Djankov, S. (2014) *The Great Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Renæssance, sult og autoritær kapitalisme i Etiopien

Ligesom andre afrikanske stater følger Etiopien en udviklingsmodel med fokus på statens stærke rolle. Det østafrikanske land gennemfører ambitiøse nationale vækstplaner, og dæmningsprojektet på Nilen 'Grand Ethiopian Renaissance Dam' markerer landets nye moderne æra. Renæssancekampagnen forbinder nutidens økonomiske politik med Etiopiens glørværdige fortid og symboliserer landets udvikling og transformation til modernitet som er drevet af regeringspartiet EPRDF. På trods af høj vækst udtrykker etiopiere dog ofte skepsis over for de aktuelle udviklingsprojekter, og mange føler sig ikke inkluderet i den økonomiske vækst.



ANE CECILIE HESS-NIELSEN

Cand.soc i Internationale Udviklingsstudier,
skriver for Politiken, Magasinet Udvikling
og Weekendavisen

Afrika ser mod øst

I løbet af det seneste årti har høje vækstrater og øgede udenlandske investeringer til det afrikanske kontinent givet anledning til den populære opfattelse, at det tidligere så 'håbløse kontinentet' var på vej til at blive det næste store globale økonomiske kraftcenter. Narrativet om 'Africa Rising' præsenteres i internationale medier (Time Magazine, 2012; The Economist, 2011; BBC, 3013) og fremmes af Den Afrikanske Udviklingsbank og Verdensbanken (AfDB, 2013; World Bank, 2015). Flere af de buldrende afrikanske vækstøkonomier, eller populært 'de afrikanske løveøkonomier', såsom Rwanda, Mozambique og Etiopien, er blandt de hurtigst voksende økonomier i verden, og regeringerne fokuserer på udviklingsmodeller inspireret af Østasien. I løbet af en relativ kort periode i 1970'erne og 1980'erne oplevede en række østasiatiske stater en bemærkelsesværdig vækst og forbedringer af befolkningers levestandarder gennem en øget industrialisering og beskæftigelse under autoritære eller illiberale styreformere (Leftwich, 1995).

I Afrika begyndte flere politikere at se mod de Østasiatiske udviklingsmirakler i kølvandet på deres negative erfaringer med at følge neoliberale udviklingsmodeller i løbet af 1990'erne. På trods af skiftende paradigmer, både politisk og forskningsmæssigt, forblev den økonomiske rådgivning til afrikanske regeringer stort set uændret gennem årtier. Flere afrikanske lande

havde oplevet massive gældskriser og var efter vestligt forbillede pålagt good governance-modellen. Vækst skulle skabes og investeringer tiltrækkes ved hjælp af en transparent økonomisk forvaltning, et uafhængigt retsvæsen samt styrkelse af den private ejendomsret og formelle erhvervsorganisationer (Vaughan & Gebremichael, 2011). For at modtage international økonomisk støtte skulle udviklingslande implementere strukturtilpasningsreformer, der indebar besparelser på de offentlige finanser, øget frihandel samt privatisering. Svage stater kunne dog sjældent gennemføre de omfattende reformer. Samtidig viste det sig, at kriterierne for god regeringsførelse ikke nødvendigvis var de samme som betingelserne for økonomisk vækst. I stedet for at udhule staten ved at følge de strenge Washington Consensus-politikker¹ begyndte afrikanske stater i stigende grad at overveje om de i stedet måske kunne lære af de 'asiatiske tigerøkonomier' (Ferguson, 2006; Leftwich, 1995). Med blikket rettet mod Asien udfordres den universelle good governance-tilgang til udvikling til fordel for statens stærke rolle og et fokus på klientelisme og uformelle institutioners bidrag til økonomisk vækst. Flere udviklingsøkonomer (Kelsall, 2008; Booth, 2012; Halper, 2012) hævder nu, at illiberale styreformere ikke nødvendigvis står i modsætning til udvikling og økonomisk vækst. Sydkorea var fx for 30 år siden på niveau med Ghana, men er i dag i verdens økonomiske top. I løbet af det sidste årti er afrikanske relationer til Kina desuden blevet

NOTE 1 En opfattelse om succesfuld makroøkonomisk politik for udviklingslande formuleret i 1990'erne af Den Internationale Valutafond (IMF), USA's finansministerium og Verdensbanken.

intensiveret. Kina har investeret kraftigt i den private sektor og i infrastruktur og er i dag den tredjestørste handelspartner på kontinentet. Den kinesiske succes med en kapitalistisk udvikling inden for et illiberal system (kommunisme) har i disse år stor indflydelse på afrikanske eliter, hvor man beundrer de hurtige industrialiseringsprocesser.

Denne artikel giver indsigt i autoritær kapitalisme i Etiopien. Jeg starter med en litteraturgennemgang om autoritære regimer og forskningsmæssige skift i relation til demokratisering. Derefter ser jeg på Etiopiens politiske kendetegn samt landets historiske baggrund. Artiklen reflekterer over regimets holdbarhed og konsekvenserne af den autoritært-kapitalistiske styreform. Jeg hævder, at den autoritære kapitalisme ikke ser ud til at kunne løse Etiopiens grundlæggende udviklingsproblemer, og at modellen i højere grad kommer regimet end den brede befolkning til gavn.

Transition og demokratisering?

Ligesom i resten af verden fejede der i 1900'erne en bølge af demokratisering og optimisme hen over det afrikanske kontinent (Diamond & Plattner, 2014). To årtier efter Fukuyamas diagnose om 'the end of history' må flere forskere dog i dag erkende, at der ikke i nogen betydelig grad ses konsoliderede demokratier i Afrika (Matfess, 2015, s. 182), og afrikakendere, iagttagere og politikere står ofte tilbage med en følelse af forvirring med hensyn til karakteren af regeringsførelse i det moderne Afrika. Nogle iagttagere og politikere fastholder, at de afrikanske demokratier er i 'transition', mens andre hævder, at regimernes påskud om 'forandring' blot er et middel til opretholde systemerne, som de er. 'Hybridregimer' (systemer, hvor borgerne reelt er afskåret fra rettigheder, selvom der finder valg sted) er i stand til at kombinere autoritære styreformere med en demokratisk facade uden en reel overgang til demokrati. Der er snarere tale om en overgang væk fra demokrati. Reformere, der ofte mangler enhver form for politisk substans, bliver redskaber til at styrke grebet om civilsamfund i forsøget på at fastholde magten (Carothers, 2002).

Inden for den politologiske forskning har flere nu brudt med ideen om 'transition' og interesserer sig i stedet for de autoritære staters evne til at overleve (Albrecht & Schlumberger, 2004). For at opretholde magten er regimerne nødt til at kontrollere alle dele af samfundet: politik, økonomi, medier og det offentlige rum. Der anvendes direkte magtanvendelse til dette formål, herunder fængsling og fysisk vold mod politiske modstandere, ligesom modstandere tvinges i eksil. Desuden begrænser regimer ofte den politiske konkurrence ved lov, ved at manipulere valg, eller ved at styre pressen og medierne til at sikre fuldstændig dominans af det offentlige rum. På den måde forhindrer regimer, at alternative diskurser får medvind. Endvidere bruger regimerne 'co-optering' af eliter, idet man søger at omdanne politiske modstandere til loyale tilhængere. Endelig sikrer regimer deres magt ved tilsyneladende at følge internationale krav og systemer (Albrecht & Schlumberger, 2004, s. 376; Matfess, 2015).

Ny forskning om autoritære regimer og udviklingsøkonomi forholder sig kritisk til den måde, regimer præsenterer deres økonomiske data på (Magee & Doces, 2015; Jerven, 2015). Autoritære regimer overdriver ofte deres vækstrater når de rapporterer data til fx Verdensbanken, primært fordi diktaturer i modsætning til demokratier ikke har de indbyggede institutionelle begrænsninger, der kan minimere systematiske overdrevninger om økonomisk succes (Magee & Doces, 2015).

I praksis er vi i dag vidner til, at flere regeringer i Afrika slår ind på et spor, hvor vækst søges skabt gennem en kombination af kapitalisme og en illiberal styreform. Regimer formår at dyrke en økonomisk udvikling gennem udenlandske investeringer blandet med regeringsindgreb og en tæt kontrol med og begrænsning af civilsamfundet. Tilsyneladende ønsker en række autoritære regimer at fremme demokratisering, men man justerer også udenrigspolitikker for at aflede opmærksomheden fra internationale krav om reformer inden for 'good governance'. Når det kommer regimerne til gavn, benytter de således politikker fra begge sider af denne ideologiske kløft. Dette paradoks er særligt tydeligt i autoritære Etiopien.

Etiopisk renæssance

For at illustrere hvordan autoritær kapitalisme udspiller sig i det moderne Afrika, retter jeg nu blikket mod Etiopien, hvor økonomisk politik tilrettelægges ud fra et miks af tilsyneladende modstridende ideologier. I modsætning til næsten alle andre lande i Afrika har Etiopien aldrig været en koloni, men er opstået som resultat af kejserdømmets ekspansion i sidste del af 1800-tallet. Etiopien er det næstfolkerigeste land (85 millioner) i Afrika efter Nigeria (180 millioner) og et land, der historisk set har været forbundet med hungersnød, sult og fattigdom. Billederne af den omfattende hungersnød chokerede verden i 1980'erne. I dag oplever landet en betydelig økonomisk vækst, en vækst der hævdes at nå op mod 10,3 % gennem 2012-2014 (AfDB, 2015). Etiopien er nu i stigende grad blevet kendt for høj vækst baseret på kombinationen af en fri markedsideologi og en betydelig statslig indgriben i økonomien. På magten sidder partiet Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), som er en koalition af fire regional- og etniskbaserede partier. Formelt set er de demokratiske institutioner på plads, og der afholdes regelmæssige valg, men samtidig har man et fastlåst og lammet civilsamfund, og staten har kontrol over stort set alle facetter af samfundet.

Etiopien portrætteres ofte som et 'transitionsland', et land i forandring (Aalen & Tronvoll, 2009). Implicit i denne karakteristisk er ideen om, at den nuværende regeringsmetode uundgåeligt vil føre til demokratiet. Denne status giver regimet mulighed for at benytte det internationale samfunds støtte efter eget behov; det internationale bistandssystem, udenlandske investeringer og militære partnerskaber dyrkes efter behov, mens demokratiseringsprojekter og initiativer fra internationale og lokale menneskerettighedsorganisationer forbliver stærkt underudviklede, forbydes ved lov eller undgås helt (Human Rights Watch, 2010; Easterly, 2013).

Ligesom andre afrikanske stater, som fx Rwanda og Mozambique, følger Etiopiens regering en udviklingsmodel inspireret af østasien, med middelklassen i fokus som en potentiel drivkraft for vækst. Med en ambitiøs vækstplan, første del af den såkaldte 'Growth and Transformation Plan', planlægger Etiopien at blive et middelindkomstland i 2020-2023 (GTP, 2010). Vækstplanen lægger særlig vægt på landbrug, udvikling i landdistrikterne, industri, infrastruktur, social udvikling, klimarobusthed, samt demokratisering og god regeringsførelse. Man har desuden igangsat massive udviklingsprojekter, blandt andet dæmningsprojekter, der forventes at give Etiopien en betydelig energidækning, samt fremme fødevarerikkerhed og styrke etiopisk eksport af strøm til nabolandene.

I begyndelsen af 2011 annoncerede den nu afdøde premierminister Meles Zenawi (1955-2012) det største etiopiske udviklingsprojekt hidtil, nemlig 'The Grand Ethiopian Renaissance Dam'. Dæmningen bygges på den Blå Nil ca. 40 km fra grænsen til Sudan i det vestlige Etiopien og udgør det hidtil største dæmningsprojekt i Afrika (New York Times, 2014). Renæssancedæmningen er et populistisk projekt, et massivt offentligt mobiliseringsprojekt, og symbolikken er stærk. Referencerne til den 'etiopiske renæssance' blev indledt ved landets årtusindeskift (i 2007 efter etiopisk kalender baseret på koptisk kalender) og er i dag allestedsnærværende på politiske plakater, bannere, i TV og ved fejringen af statslige helligdage (Orslowska, 2013). Ved indgangen til det nye årtusinde blev den nye æra for Etiopien markeret, en æra med udvikling, fremskridt og modernitet. Renæssancesymbolikken baserer sig også på en større panafrikansk idé om afrikansk genrejsning efter kolonitiden, men er konstrueret til at passe i en etiopisk sammenhæng. Symbolikken er stærkest omkring dæmningen, der sættes i forbindelse med en glørværdig fortid, nemlig historien om Axum Riget, der havde sin storhedstid frem til begyndelsen af 600-tallet. Dette rige betragtes bl.a. som fødestedet for den etiopiske stat. Dæmningen kommer derfor til at afspejle en klar historisk evolution, fortiden, nutiden og fremtiden for Etiopien forenet i ét udviklingsprojekt. Renæssancekampagnen forbindes med andre ord nutidens økonomiske politik til en historisk epoke, som siges at have formet nationen (Orslowska, 2013, s. 310). Samtidig symboliserer Renæssancedæmningen hele den 'transformation', som Etiopien befinder sig i, og som er drevet af partiet EPRDF. Man forventer en genfødsel, der vil gøre landet rigt, magtfuldt og uafhængigt ligesom i fortiden.

For at forstå den nuværende politiske situation i Etiopien, må man forstå landets regeringsførelse siden 1990'erne. I 1991 kom EPRDF til magten sammen med Tigray People's Liberation Front (TPLF) efter 16 års væbnet guerillakamp mod det siddende militærregime, primært udkæmpet i Etiopiens nordlige landdistrikter. Forud for revolutionen havde oprørsgruppen TPLF, der kæmpede mod det Sovjet-støttede Derg-regime, desuden sikret sig vestlig støtte og opbakning, med løfter om at skabe demokrati og indføre menneskerettigheder i landet. Dette var under den kolde krig, hvor de ideologiske fronter mellem USA og Sovjet var trukket skarpt op. Centralt i den etiopiske revolution stod den nu afdøde premierminister

Meles Zenawi. Da EPRDF kom til magten, tog man skarp afstand fra årtiers undertrykkende regimer, monarki og socialistisk diktatur, og fokuserede på demokrati og de etniske gruppers frihed til selvbestemmelse. Spørgsmålet om organisering af nationaliteter (etnicitet og etniske tilhørsforhold) blev set som den egentlige årsag til Etiopiens politiske og økonomiske 'underudvikling' i tiden før 1991 (Hagmann & Abbink, 2012). Man bevægede sig væk fra et centralt domineret bureaukratisk system til en mere decentral forvaltning, et etnisk bestemt føderalt system, for at skabe en repræsentativ stat for alle de forskellige etniske grupper. Der er over 80 etniske grupperinger i Etiopien, hvoraf amhara- og oromo-folket, somaliere og tigrays er nogle af de største. Baseret på de etniske grupper, og efter EPRDF's behov opdelte man landet i 9 regioner. Formelt set giver forfatningen vide rammer for regionalt og lokalt selvstyre i de etniske regioner, herunder ret til brug af gruppernes sprog og kulturel frihed, som et bevidst forsøg på at bryde, hvad der opfattes som århundreders amharisk dominans under monarkiet. Gennem EPRDF's nu 25 år ved magten har regeringen dog i realiteten udelukkende taget større skridt i retning af centralisering ved bl.a. at styre landets regioner og co-optere regionale eliter, dvs. omdanne politiske modstanderne til loyale tilhængere af EPRDF-regeringen (Hagmann & Abbink, 2012). Samtidig tilegnede landets premierminister Meles Zenawi sig mere magt over den etiopiske stat. Meles Zenawi prægede etiopisk politik i mere end to årtier, og han arbejdede hårdt for at opretholde det politiske system, etnisk føderalisme, han selv var med til at skabe (Tadesse, 2012, s. 1). Hans karakter og magtbase er afgørende for at forstå den politiske magt og skiftende politiske diskurser i Etiopien fra 1991 frem til i dag, hvor EPRDF ledes af hans efterfølger premierminister Hailemariam Desalegn. Gennem Meles Zenawis regeringstid blev magten mere personlig, og da han gik bort stod han som indbegrebet af staten, nationen samt ideologien for EPRDF. Meles Zenawi huskes som en autokrat, men også som en leder der ændrede Etiopiens image, nationalt, regionalt og internationalt (Tadesse, 2012, s. 1).

Valget i 2005 blev et vendepunkt i Meles Zenawi politiske karriere, og det førte til markante ændringer i hans holdning til civilsamfundet og den økonomiske politik. Valget endte i blodige sammenstød med oppositionen, og det kom bag på den siddende EPRDF-regering, at den ikke havde befolkningen bag sig. I mere end ti år havde regimet søgt legitimitet og opbakning fra befolkningen, primært fordi de havde afskaffet det undertrykkende Derg-regime. EPRDF-regeringen havde lovet nye tider, men de unge i byerne var utilfredse og bl.a. frustrerede over arbejdsløshed (Aalen & Tronvoll, 2009). På trods af international kritik og skepsis om valgresultatet fastholdt EPRDF magten efter valget, og fra da af fokuserede partiet nu udelukkende på en autoritær populistisk politik, og skabte nye former for mobilisering af civilbefolkningen til sit politiske projekt.

Regimet var blevet udfordret fra alle sider og måtte derfor komme op med en ny strategi for at fastholde legitimitet. Man måtte nu vise sig effektiv på andre områder end demokrati og menneskerettigheder, som man havde lovet siden 1991, men

endnu ikke indfriet (Hagmann & Abbink, 2012). Der blev fokuseret massivt på landets udvikling, og med henvisning til østasiatiske udviklingsmodeller erkendte regimet, at befolkningen og det internationale samfund måtte tolerere en vis grad af autoritær ledelse som en komponent i en udviklingsproces, der ville bringe hurtig vækst og modernitet til folket. I stedet for demokrati og medbestemmelse ændrede regimet således holdning og retorik og angav nu underudvikling som det egentlige problem i landet. Den nye retorik lød 'fattigdom er vores fjende' (Kefale, 2011, s. 3). Man søgte at skabe en udviklingsorienteret, vækstbaseret, positiv og fremadrettet atmosfære i Etiopien. Denne nyorientering passede godt til internationale forventninger til et uland som Etiopien. Internationale bistandsdonorer ønsker ofte hurtige og håndgribelige resultater, helst i kraft af korte udviklingsprogrammer. Det er svært at vente på ofte langsomme demokratiseringsprocesser. Hurtig økonomisk vækst derimod passer godt til kortsigtede projekter, hvor donorer kan se resultater (Easterly, 2013). Siden 2005 har Etiopien udviklet et tæt forhold til de vestlige donorer og er blevet en af verdens største modtagere af international bistand (Feyissa, 2011). 'Udvikling' blev den nye statsideologi i Etiopien, og regeringen iværksatte omfattende udviklingsplaner inden for infrastruktur, byggeri, bolig, sundhed, landbrug, udvikling af landdistrikter, fattigdomsbekæmpelse og forebyggelse af arbejdsløshed gennem små virksomheder. I 2010 fremsatte man en femårig vækstplan med det formål at gøre Etiopien til et middelindkomst land i 2020-2023 (GTP 2010, s. 21). Internationalt, især blandt forskere og intellektuelle, vandt Meles Zenawi respekt og modtog ros fra blandt andre økonomer Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2002). På talerstolen var Meles Zenawi overbevisende i sin argumentation om at statens rolle bør forblive stærk i et udviklingsland og han beundrede de hurtige industrialiseringsprocesser i Asien.

Kontinuitet

Man kunne tro, at sammenblandingen af tilsyneladende modstridende ideologier og styreform, kombinationen af kapitalisme og autoritære politiske mønstre er noget nyt i Etiopien. Det er det ikke. Besættelsen af modernitet, hurtig udvikling og enorme udviklingsprojekter er heller ikke et nyt fænomen i Etiopien. Siden Kejsers Haile Selassies tid (1892-1975), endda tidligere, har regenter i Etiopien formået at benytte politikker fra begge sider af den ideologiske kløft til at opretholde magten og til at styrke deres position lokalt og internationalt.

Kejsers Haile Selassie var stærkt inspireret af moderniserings-teori (Clapham, 1988). Den enevældige kejsers var fascineret af USA og indledte en industrialiseringsproces baseret på markedsøkonomi og iværksatte omfattede reformer af uddannelsessystemet. I sin samtid stod han som et ikon for fremdrift i Etiopien, som et symbol på en moderne diplomat, der moderniserer sit folk, og samtidig som et ikon for afrikansk udvikling, uafhængighed og stolthed i internationale sammenhænge. Ofte forstår man dog, at Haile Selassie var mere elsket i udlandet end i sit eget land (Donham, 1999; Clapham, 1988).

Da det socialistiske Derg-regime overtog magten ved revolutionen i 1974, blev kejsers moderniseringsprojekt afvist. Haile Selassies autoritære styreform, monarkiet, feudalismen og markedsøkonomien blev præsenteret for offentligheden som den egentlige årsag til landets underudvikling, hvor den eliteorienterede politik kun kom en lille del af befolkningen til gode (Donham, 1999). I stedet var Derg-regimet inspireret af Sovjetunionen, og man indledte jordreformer efter et kommunistisk princip. Omfattende fejlslagne udviklingspolitikker og udbredt hungersnød underminerede dog troen på dette styre og i slutningen af 1980'erne begyndte Mengistu (diktator under Derg-regimet) at bevæge sig væk fra socialismen (Donham, 1999).

Post 1991-regeringen i Etiopien baserede sit politiske projekt på opgøret med tidligere tiders regeringsmønstre og forføjede udviklingspolitikker. Etiopiens fortid, både under det socialistiske militærstyre og monarkiet, blev nu præsenteret for offentligheden som 'mørke tider'. EPRDF/TPLF befriede landet fra diktatur, undertrykkelse, hungersnød og underudvikling. Gennem EPRDF's snart 25-års regeringstid har man evnet at ændre, tilpasse og forny det politiske projekt for at fastholde magten. EPRDF/TPLF var netop kommet til magten i 1991, da man ændrede partiets marxistiske retorik, som man havde benyttet til at mobilisere de fattige bønder i bjergene, til en retorik om menneskerettigheder og demokrati, der var mere velegnet til at opnå vestlig anerkendelse og støtte til revolutionen mod det Sovjet-støttede militærregime (Donham 1999, s. 182; Tadesse, 2012).

EPRDF blander ideologier efter behov og formår at tilpasse sig nye omstændigheder. Partiet betragter fortsat sig selv som den bedste garant for modernitet og udvikling i Etiopien (Vaughan & Gebremichael, 2011, s. 31; Hagmann & Abbink, 2012, s. 586; Bach, 2012). Det mest markante skifte skete som nævnt efter valget i 2005, hvor man omformulerede sit politiske program og påtog en eksplicit autoritær kapitalisme efter Østasiatisk forbillede. Men modellen synes også at dele mange ligheder med fortidens moderniseringsprojekter i Etiopien. Visuelt og retorisk fokuserer den nuværende politiske kampagne ligesom propagandaen under Derg-regimet på 'kamp', 'udvikling' og 'fremskridt'. Efter sovjetisk tradition blev store plakater, billeder og portrætter af Mengistu opført på regeringsbygninger, pladser og foran partikontorer (Clapham, 1988, s. 79). I dag hænger Meles Zenawis portræt på stort set alle offentlige kontorer, og han fejres som en national helt, der lagde strategien for Etiopiens moderne fremtid (Tadesse, 2012).

Selvom den økonomiske politik i Etiopien har ændret sig radikalt i løbet af de sidste århundreder, fra Haile Selassies feudalisme til Derg-regimet og Mengistus socialistiske udviklingsmodel til EPRDF's ofte lidt slørede udviklingsvision, har modernisering altid stået i centrum (Kefale 2011, s. 2; Clapham, 2006). Men i forsøget på fremskridt og bekæmpelse af underudvikling har magthaverne ofte implementeret politikker, der først og fremmest har haft til formål at demonstrere og tjene den siddende statsmagt (Clapham, 2006, s. 110).

Utilfredshed, ulighed og korrupsion

Selvom de makroøkonomiske tal i dag ser lovende ud for Etiopien (AfDB, 2015), føler mange etiopiere sig ikke omfattet af den økonomiske vækst og det nuværende politiske projekt. Social ulighed, korrupsion, stigende fødevarerpriser og ungdomsarbejdsløshed er blandt de udfordringer og realiteter, som en stor del af befolkningen oplever. Om end det anerkendes, at den etiopiske regering og EPRDF har formået at skabe reelle forbedringer inden for sundhed, uddannelse og infrastruktur, hersker der en dyb bekymring over stigende sociale ulighed, inflation og tab af købekraft. Det kræver som oftest partimedlemskab, loyalitet, eller en anden direkte forbindelse til partiet, hvis man ønsker at drage fordel af den nuværende økonomiske politik.

Menneskerettighedsorganisationen Human Rights Watch betegner det etiopiske regime som et af de mest undertrykkende i Afrika (Human Rights Watch, 2010). Ved parlamentsvalget i 2015 vandt regeringspartiet en jordskredssejr og satte sig på samtlige de 442 pladser i parlamentet. Opposition fik ikke én eneste plads i parlamentet og hævder, at oppositionspolitikere blev forfulgt og chikaneret i løbet af valgkampen (Bloomberg, 2015).

Flere etiopiere udtrykker skepsis over de aktuelle udviklingsprojekter (Easterly, 2013). I 2014 og 2015 var der store protester og optøjer i forbindelse med implementeringen af den såkaldte 'master plan,' der skulle udvide hovedstaden Addis Ababas territorium til de omkringliggende landbrugsarealer i Oromia-regionen. De protesterende frygtede stigende fattigdom, idet lokale landmænd ville blive tvangsflyttede fra deres jord (Human Rights Watch, 2016). Mindst 140 etiopiere blev dræbt og flere hundrede såret under protesterne. Den etiopiske regering har desuden modtaget hårdt kritik for sine storstilede jord-leasing politikker, der tvinger tusindvis af etiopierne til at forlade deres jord, eksempelvis i den sydvestlige Gambella-region. Der er ofte udbredt skepsis i forhold til de massive udviklingsprojekter, der ligesom tidligere moderniseringsprojekter under monarkiet og det socialistiske Derg-regime ikke formåede at løfte de brede masser i landdistrikterne ud af fattigdom (Hagmann & Abbink, 2012).

I dag oplever Etiopien en omfattende fødevarerkrise. Mod slutningen af 2015 udeblev regnen, og i de værst ramte områder oplevede nogle etiopiske bønder at udbyttet fra høsten var 90% ringere end normalt. Tørken er den værste i Etiopien siden 1980'erne, og ifølge FN betyder denne humanitære krise, at mindst 15 millioner mennesker har behov for fødevarerhjælp (UNOCHA 2016). På trods af en påstået tocifret økonomisk vækst gennem det seneste årti, lever mere end 20 millioner

etiopiere under fattigdomsgrænsen (UNDAF 2010–2016), og næsten 10 procent af befolkningen er stadig kronisk sårbare over for fødevarerusikkerhed, hvilket gør dem afhængige af fødevarerprogrammer.

Om end der ses fremskridt, må Etiopien i 2016 således fortsat betragtes som et af de fattigste og mest sårbare lande i verden. Tiden vil vise, om EPRDF er bedre polstret til at løse en så massiv udfordring og trække landet ud af fattigdom og hungersnød.

Konsolidering

Internationalt præsenteres fortællingen om Etiopien oftest som en afrikansk succeshistorie. Der ses ikke noget større incitament fra donorlandes side, især ikke fra USA, til at kræve højere standarder om bedre regeringsførelse og menneskerettigheder fra den etiopiske regering (Feyissa, 2011) – først og fremmest fordi Etiopien er en relativt stabil stat. Etiopiens naboer er det urolige Somalia, Adenbugten og det borgerkrigshærgede Sydsudan, og Etiopien er en værdifuld partner, politisk og økonomisk på Afrikas Horn. I en tid, hvor man ser Mellemøsten og dele af Nordafrika i kaos, ønsker USA og Europa at opretholde stabilitet, og man vil ikke risikere politisk uro og borgerkrig, hvis man presser magtfulde grupper og fratager autokrater deres privilegier. Desuden er Etiopien et glimrende eksempel på, at stabilitet og økonomisk vækst ikke nødvendigvis genereres af et liberalt demokratisk styre.

Men det rejser udviklingsmæssige spørgsmål, når vestlige donorer ofrer den rettighedsbaserede tilgang til bistand, og dermed reelle ambitioner om at fremme demokrati og menneskerettigheder. I bestræbelserne på at se hurtig økonomisk vækst kan donorerne blive indirekte medskyldige i at holde afrikanske autokrater ved magten. Det skaber desuden en teknokratisk holdning til bistand, hvor udvikling forstås som en teknisk øvelse, der kan overkommes blot med økonomisk vækst uden at inkludere borgere. Denne teknokratiske tilgang tjener først og fremmest autokraterne (Easterly, 2013).

På det afrikanske kontinent er man inspireret af den etiopiske model. Succeshistorien om Etiopien og den autoritære kapitalismes umiddelbare holdbarhed vil formentlig blot tilskynde flere afrikanske autokrater til at ændre deres politiske mønstre efter denne regeringsmodel. Men for størstedelen af afrikanske befolkninger synes hverken good governance-princippet eller den autoritære kapitalisme ideel.

LITTERATUR

- Aalen, Lovise & Tronvoll, Kjetil (2009) 'The End of Democracy? Curtailing Political and Civil Rights in Ethiopia', *Review of African Political Economy* Vol. 36, No. 120, pp. 193-207.
- Albrecht, Holger & Schlumberger, Oliver (2004) 'Waiting for Godot': Regime Change without democratization in the Middle East', *International Political Science Review* Vol. 25, No. 4, pp. 371-392.
- African Development Bank (AfDB) (2013) *The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*, (online) www.afdb.org/en/ [Sept, 2013]
- African Development Bank (AfDB) (2015) *Ethiopia Economic Outlook*
- Bach, Jean-Nicolas (2012) 'Abyotawi Democracy: Neither Revolutionary Nor Democratic, a Critical Review of EPRDF's Conception of Revolutionary Democracy in Post-1991 Ethiopia', *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 5, Issue 4.
- BBC Africa Debate (2013) *Africa Rising – Can The Middle Class Drive Growth?* Podcast, 30 June, 2013.
- Bloomberg News (2015) 'Ethiopia Declares Election a Success Amid Claims of Harassment', 25 maj, 2015.
- Booth, D. (2012) *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance*, London, ODI.
- Carothers, Thomas (2002) 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy* Vol. 13, No. 1.
- Clapham, Christopher (1988) *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, 2. edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Clapham, Christopher (2006) 'Ethiopian Development: The Politics of Emulation', *Commonwealth & Comparative Politics* Vol. 44, No. 1, pp. 108-118.
- Donham, Donald L. (1999) *Marxist Modern – An Ethnographic History of the Ethiopian Revolution*, California: University of California Press
- Diamond, Larry & Plattner, Mark F. (2014) *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*, Johns Hopkins University Press.
- Easterly, William (2013) *The Tyranny of Experts*, Basic Books, New York.
- Ferguson, J. (2006) *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Durham and London, Duke University Press.
- Feyissa, Deriye (2011) 'Aid Negotiation: The Uneasy Partnership between EPRDF and the Donors', *Journal of Eastern African Studies* Vol 5, No. 4, pp. 788-817.
- Hagmann, Tobias & Abbink, Jon (2012) 'Twenty Years of Revolutionary Democratic Ethiopia 1991-2011', *Journal of Eastern African Studies* Vol. 5, Issue 4.
- Halper, S. (2012) *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time*. New York: Basic Books.
- Human Rights Watch (2010) *One Hundred Ways of Putting Pressure: Violations of Freedom of Expression and Association in Ethiopia*, New York.
- Human Rights Watch (2010) *Development without Freedom: How Aid Underwrites Repression in Ethiopia*, New York.
- Human Rights Watch (2016) *Dispatches: Arrest of Respected Politician Escalating Crisis in Ethiopia*, New York.
- Jerven, Morten (2015) *Africa: Why Economists Get it Wrong*, African Arguments, Zed Books, London.
- Kefale, Asnake (2011) *Narratives of Developmentalism and Development in Ethiopia: Some preliminary explorations*, Nordic Africa Institute.
- Kelsall, Tim (2008) *Going with the grain in African development?* Discussion Paper No. 1, June, Africa Power and Politics Programme (APPP).
- Leftwich, A. (1995) 'Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state', *Journal of Development Studies* Vol. 31, No. 3.
- Magee, Christopher S. P. & Doces, John A. (2015) 'Reconsidering Regime Type and Growth: Lies, Dictatorships, and Statistics', *Bucknell University, International Studies Quarterly* Vol. 59, pp. 223-237.
- Matfess, Hilary (2015) 'Rwanda and Ethiopia: Developmental Authoritarianism and the New Politics of African Strong Men', *African Studies Review* Vol. 58, No. 2, pp. 181-204.
- Ministry of Finance and Economic Development (2010) *Growth and Transformation Plan (GTP)*, Addis Ababa, Ethiopia.
- The New York Times* (2014) 'Dam Rising in Ethiopia Stirrs Hope and Tension', 11. December, 2014.
- Orzłowska, Izabela (2013) 'Forging a nation: the Ethiopian millennium celebration and the multiethnic state', *Nations and Nationalism*.
- Stiglitz, Joseph (2002) *Globalization and its discontents*, New York.
- Tadesse, Medhane (2012) 'Meles Zenawi and the Ethiopian State', *Current Analyst*, October 2012, p. 1.
- Vaughan, Sarah & Gebremichael, Mesfin (2011) *Rethinking Business and Politics in Ethiopia*, Africa Power and Politics Programme (APPP), Report 2.
- The Economist* (2011) 'Africa's Hopeful Economies: The sun shines bright', 3 December, 2011.
- Time Magazine* (2012) 'Africa Rising', 3 December, 2012.
- UN Country Team in Ethiopia (2011) *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Action Plan 2012 – 2015*.
- UNOCHA (2016) *Ethiopia – Synopsis of HRD 2016*, presented to Geneva 7 December 2015-07 Dec 2015.
- World Bank (2014) 'Africa Rising: A Tale of Growth, Inequality and Great Promise', Washington, 14. april, 2014.

Kinas autoritære statskapitalisme og dens forudsætninger: Med industripolitikken som omdrejningspunkt

Artiklen diskuterer Kinas autoritære kapitalisme med hovedvægten på de mekanismer, der kendetegner landets specielle måde at drive sin økonomi på. Et omdrejningspunkt er her industripolitikken, som udgør en markant forskel til vestlige markedsøkonomier.



NIS HØYRUP CHRISTENSEN

Adjunkt, Asia Research Center,
Institut for International Økonomi
og Virksomhedsledelse,
Copenhagen Business School

Intro

Til trods for Kinas autoritære kapitalismes umiddelbare succes har der været en klar tendens til at betragte denne specielle model som et overgangsfænomen. Diskussionen har ofte været drevet af et normativt håb om demokratiske reformer eller en forventning om, at de økonomiske realiteter over tid, nærmest som en ufravigelig proces, vil trække Kina i en retning, der ligner vores. Diskussionen om Kinas autoritære kapitalisme som et overgangsfænomen skygger imidlertid for en mere konsekvent analyse af, hvordan og gennem hvilke dynamikker Kina fungerer lige nu.

Ved at forstå Kina, som det er – og ikke som det måske vil blive – får vi også et bedre perspektiv på de udfordringer, som denne autoritære kapitalistiske model byder os. Ikke mindst på det handelsmæssige område, hvor det umiddelbare slægtsskab mellem kapitalistiske økonomier dækker over betydelige forskelle.

Jeg vil her lægge hovedvægten på en diskussion af, hvordan de økonomiske dynamikker fungerer i Kinas autoritære kapitalisme. Her vil jeg benytte begrebet *statskapitalisme*, fordi vi her får et blik for både den statsejede og stærkt regulerede del af økonomien og den mere frie markedsøkonomi, præget af private virksomheder (Tsai, 2015). Statskapitalisme behøver altså som udgangspunkt ikke at være autoritær. Når jeg efterfølgende diskuterer netop de autoritære aspekter, vil jeg derfor benytte betegnelsen *autoritær statskapitalisme*. Med denne udvidede betegnelse åbnes der altså op for en diskussion af styreformens konsekvenser for den statskapitalistiske måde at drive økonomien på.

Mit bidrag til forståelsen af Kinas statskapitalisme vil være at se på en af de mekanismer, gennem hvilke statskapitalismen fungerer. Mit argument er, at statskapitalisme hviler på differenciering som en afgørende og derfor definerende mekanisme. For at underbygge dette argument, vil jeg fokusere på industripolitikken, fordi den udgør et centralt omdrejningspunkt for Kinas statskapitalisme. Her finder man samtidigt de grundlæggende forskelle i måden at regulere og intervenere på, set i forhold til markedsøkonomierne i OECD-landene.

Først vil jeg kort definere statskapitalisme som forståelsesramme for Kinas økonomi. Herefter vil jeg præsentere de væsentligste elementer i industripolitikken og pege på dens forudsætninger, både historiske og ideologiske. Til sidst vil jeg vende tilbage til de autoritære aspekter og på den baggrund vurdere de faktorer, der afgør, hvorvidt Kinas autoritære statskapitalisme kan forventes at forandres i de kommende år.

Kina – autoritært og statskapitalistisk

Betegnelsen autoritær kapitalisme dækker i Kina over et ét-partisystem med Kinas Kommunistiske Parti (KKP) ved roret, og hvad man kan kalde en statskapitalistisk økonomisk model. Hvad angår KKP, er det opbygget efter klassisk leninistisk model med en centralkomite og et politbureau. Et væsentligt styringsredskab modelleret efter sovjetisk forbillede er nomenklatursystemet, hvorigennem partiet kontrollerer ansættelser og rotation af hele det øverste ledelseslag, dvs. alt fra KKP's nøgleposter til ministre og ledere af de største statsejede virksomheder (Brødsgaard, 2003).

Med statskapitalisme peges der som udgangspunkt på en økonomi, hvor staten påtager sig en ledende rolle. Begrebet må fortsat betragtes som værende under udvikling, og det er derfor også ambitionen med denne artikel at bidrage til netop denne litteratur. Med udgangspunkt i den bølge af statsinterventioner, der fulgte i kølvandet på den globale recession i 2009, fremførte Ian Bremmer argumentet, at statskapitalisme var på fremmarch på bekostning af de frie markeds kræfter (Bremmer, 2009). Men hvor der i de udviklede lande var tale om midlertidige krisetiltag, så han i udviklingslandene en langt mere strategisk afvisning af frimarkedstanken. Desuden pegede han på en række statslige aktørers stigende dominans i den globale økonomi, dels statsejede selskaber herunder specielt nationale olieselskaber, og dels kapitalfonde ('sovereign wealth funds') baseret på statskapital. Statskapitalisme bliver ifølge Bremmer til et system, hvor staten fungerer som den ledende økonomiske aktør, og hvor staten anvender markeder med politiske mål for øje (Bremmer, 2009, s. 41).

Hvor Bremmers perspektiv rettede sig mod de globale konsekvenser, så har specielt Kellee S. Tsai og Barry Naughton anvendt statskapitalisme som en ramme til at forklare den specifikke udvikling i Kina. Kinas nyere historie og ikke mindst institutionelle udvikling står her centralt, når de helt overordnet beskriver statskapitalisme i Kina som en kombination af en markedsøkonomi, (emerging) kapital markeder og store statsejede selskaber (Tsai og Naughton, 2015, s. 2). I en anden udgivelse peger Tsai på en række karakteristika ved denne dualistiske struktur med statsejerskab og markedsøkonomi (se figur 1).

Som det fremgår, er et centralt element i denne model allokeringen af kapital til den statslige sektor på bekostning af den private. Denne allokering sker bl.a. igennem industripolitikken, hvilket vil blive diskuteret nedenfor.

Den statskapitalistiske kinesiske model har bragt Kina igenem en lang periode med meget høj vækst, hvilket som udgangspunkt godt kan minde om den udvikling vi har set i andre asiatiske lande (Japan, Sydkorea, Taiwan, Hong Kong og Singapore), og som er beskrevet indgående i 'developmental state'-litteraturen. Her pegede en række forskere på, hvordan et relativt autonomt elitestatsbureaukrati udvalgte en række

sektorer, der blev fremmet gennem investeringer i forskning, subsidieret långivning, finanspolitiske incitamenter, handelspolitiske tiltag og uformel koordination med virksomhedsledere (Tsai og Naughton, 2015, s. 16). Altså statslig indblanding, men i en markedsorienteret retning. Kina adskiller sig dog på to centrale punkter. Dels på sin størrelse, som har betydet, at bureaukratiet (her ikke forstået i en negativ forstand) ikke har været i stand til at koordinere lige så tæt med andre aktører, som tilfældet var for de ovennævnte asiatiske lande. Dels ved at være mere åben over for udenlandske investeringer (Tsai og Naughton, 2015, s. 17). Forskellene til trods har de japanske erfaringer ikke desto mindre spillet en afgørende rolle for udviklingen af Kinas industripolitik, eftersom centrale aktører i den kinesiske administration netop har studeret erfaringerne fra Japan (Heilmann og Shih, 2013).

Industripolitik i Kina

Alle stater blander sig i markedsdannelsen på en række forskellige måder og med forskellige begrundelser. I markedsøkonomier sker indblandingen indirekte ved at etablere fundamentet for økonomien gennem eksempelvis uddannelsessystemet og retsstatsprincipper, og ved at skabe rammer for økonomien gennem konkurrencelovgivning, arbejdsret og ejendomsret. Den direkte påvirkning sker gennem innovations-, industri-, eller erhvervspolitiske tiltag, som eksempelvis subsidier (North, 1981, s. 206). Men hvor subsidier i vestlige markedsøkonomier oftest begrænses til områder, hvor markedet fejler, eksempelvis omlægningen til vedvarende energi (eller landbrugsstøtte der i sin tid blev indført for at sikre fødevarerforsyningen), så er dette ikke tilfældet i Kina. Industripolitik i Kina er både bredere, i den forstand at den dækker flere sektorer, men samtidig også mere specifik, idet den kan gå helt ned på enkelte virksomheder. Samtidigt rammer industripolitikken et krydsfelt, hvor redskabskassen, som er udviklet til de statsdominerede sektorer, anvendes på sektorer, der ellers som udgangspunkt er underlagt den frie markedsøkonomi.

De industripolitiske instrumenter strækker sig fra markeds-subsidier (som vi kender det fra OECD lande) over sektorspecifikke fordele i form af skattefritagelse eller rabat, til virksomhedsspecifikke subsidier, eksempelvis finansiering på favorable vilkår, direkte forskningsstøtte og billig landleje. En række handelspolitiske greb, eksempelvis forskelle i eksportsubsidier,

Figur 1: Statskapitalisme i Kina

Statssektor	Markedsøkonomi
<ul style="list-style-type: none"> – Staten ejer og kontrollerer 117 statsejede virksomheder i strategiske sektorer – KKP udnævner lederne af de statsejede virksomheder – Tre statsejede virksomheder er i top 10 på Fortune Global 500-listen (2015) – Støttes af fire store kommercielle statsbanker – Faldende profitabilitet siden 2008 – Dominerer listen over børsnoterede selskaber på Kinas egne børser 	<ul style="list-style-type: none"> – Over 99 % af Kinas virksomheder er private små og mellemstore virksomheder samt udenlandske – 'Downstream' forbruger-orienteret let industri, fremstillingsindustri og eksportindustri er åben for konkurrence – Den private sektor genererede 60 % af BNP i 2013 – Den private sektor modtog mindre end 20 % af de samlede banklån – Baserer sig på uformel finansiering til markedsrente

Baseret på K.S. Tsai, 2015, men oversat, tilrettet og opdateret.

anvendes samtidigt til at sikre, at følgeindustrien til videreforarbejdningen af råmaterialer bliver i Kina. Desuden holdes energi- og råmaterialepriser under markedsprisen og specielle aftaler mellem eksempelvis statsejede producenter og virksomheder kan forhandles lokalt. Endeligt bruges der administrative og tekniske barrierer og ikke mindst offentlige indkøb til at understøtte et marked eller sågar enkelte virksomheder (Haley og Haley, 2013, s. 29-45).

En lang række administrative enheder kan altså trække på en yderst veludstyret redskabskasse for at fremme industriudviklingen. På nationalt niveau gælder det specielt 'National Development and Reform Commission' (NDRC), samt 'Ministry of Industry and Information Technology' (MIIT) og provins- og lokalregeringer på subnationalt niveau (Heilmann og Shih, 2013). Helt centralt står også de tre 'policy'-banker, 'Agricultural Development Bank of China', 'China Development Bank' og 'Export-Import Bank of China', der i 1994 blev sat i verden for at understøtte politiske prioriteringer i industriudviklingen gennem långivning inden for deres respektive områder. Disse banker råder over en betydelig formue, og det er værd at bemærke, at deres virke langt fra begrænser sig til det kinesiske marked. Export-Import Bank og China Development Bank er i høj grad fokuseret på internationaliseringen af Kinas industri og dermed de drivende kræfter i den »Go Global«-strategi, som den kinesiske regering lancerede helt tilbage i 1999.

De politiske prioriteringer tydeliggøres ved et afgørende industripolitisk greb i Kina, nemlig opdelingen i forskellige sektorer. De første og økonomisk set tungeste kategorier er 'strategic' og 'pillar'-industrier (se figur 2 nedenfor). De er over årene udvalgt i flere tempi og med fokus på kriterier: sikkerhed og forsvar, jobskabelse, teknologi og mulighed for at sikre sig viden og færdigheder, og endeligt komparative fordele (Haley og Haley, 2013, s. 26).

Som det fremgår af figur 2, betegner 'strategic'-industrier de naturlige monopoler, hvor behovet for kontrol, store etableringsomkostninger og fordele ved stordrift, har betydet, at langt de fleste lande som udgangspunkt har haft statsejerskab. Det er også tilfældet i Kina, hvor absolut statsejerskab eller kontrol fortsat fastholdes. Og qua landets enorme størrelse finder vi her nogle af verdens største selskaber. Hvis man som eksempelvis de kinesiske benzinselskaber har monopol, ja

så har man sikret sig en så enorm omsætning, at Sinopec og China National Petroleum (PetroChina) i 2014 placerede sig som henholdsvis verdens anden og fjerde største virksomhed (Fortune Global 500).

Med kategorien 'pillar'-industrier rækkes der ud over de naturlige monopoler til de mere klassiske tunge industrier. Disse industrier har været og anses fortsat som rygraden i Kinas økonomi og som afgørende for at sikre en høj grad af industriel selvforsyning. Også her finder vi derfor oftest en stor dominans af statsejede virksomheder (Mattlin, 2009).

Gruppen af 'emerging'-industrier blev tilføjet i 2010 og er således det seneste forsøg fra den kinesiske stat på at udvælge fremtidens industrimotorer (Lardy, 2014, s. 49). Det specielle ved netop disse sektorer er, at man ofte her finder stærke private selskaber og mere markedsøkonomiske dynamikker. Men samtidig ser vi alle de industripolitiske tiltag i form af forskellige typer subsidier blive flittigt anvendt.

Udpegningen af de forskellige sektorer markerer et skel i forhold til resten af økonomien. Det er her, den politiske bevågenhed rettes, og her, de industripolitiske instrumenter for alvor rulles ud.

Men med udpegelsen af sektorer følger ikke et fuldstændigt fast regelsæt som dikteres ovenfra. I stedet skal udpegelsen ses som en positiv sanktionering fra det politiske center, der åbner for en dynamisk dagsorden, hvor myndighederne kan gøre kreativt brug af de industripolitiske værktøjer, hvor 'policy' bankerne stiller sig til rådighed, og hvor virksomhederne ses som partnere. Sidstnævnte aspekt er værd at hæfte sig ved, fordi det rykker ved billedet af den kinesiske stat som en monolit, der dikterer udviklingen. Relationen mellem myndigheder og virksomheder skal altså i højere grad forstås som tæt, samarbejdsorienteret og præget af stor fleksibilitet. Det er bl.a. påvist, hvordan private virksomheder inden for kategorien af 'emerging'-industrier er lykkedes med at forhandle sektor-specifikke subsidier på plads (Christensen, 2015). I biomas-seindustrien har en enkelt virksomhed eksempelvis formået at forhandle subsidier på plads (en 'feed-in tariff' på elektricitet produceret ved biomasse) på trods af, at virksomheden på kort sigt ville være stort set den eneste modtager af støtten. Den normale lobbyindsats, som virksomheder i Kina også bedriver,

Figur 2: Industrisektorer i Kina

Strategic	Pillar	Emerging
Forsvar	Maskineri og mekanisk udstyr	Miljø- og energieffektive teknologier
Energiforsyning og distribution	Biler og reservedele	Næste generations informationsteknologi
Olie og brændstof	Informationsteknologi	Bioteknologi
Telekommunikation	Byggeri	Avanceret udstyrsindustri
Kul	Jern og stål	Nye energiformer
Luffart	Metaller	Nye materialer
Shipping	Kemikalier	Elektriske køretøjer
	Opmålingsudstyr og design	

Kilde: Szamosszegi og Kyle (2011, s. 33-34)

bliver altså inden for disse strategiske industrier mødt med åbne døre (Kennedy 2005).

Ud over den nævnte opdeling opererer man samtidigt med udspecificerede kataloger for, hvilke industrier man gerne ser udenlandske investeringer indenfor, i hvilke man ønsker at begrænse udenlandske investeringer (gennem ejerskabsrestriktioner), og hvor man helt udelukker udenlandske investeringer. Ud over de mere sikkerhedspolitiske hensyn er det springende punkt i katalogets opdeling, i hvilket omfang industrien har behov for den teknologioverførsel tilstedeværelsen af udenlandske virksomheder kan medføre. Derfor ændres kataloget også løbende, i takt med at den kinesiske industri opgraderes, og der ikke vurderes at være et behov for at tiltrække udenlandske selskaber.

Inden for de nævnte udvalgte sektorer finder man et andet væsentligt greb, nemlig forsøget på at skabe 'national champions'. Med denne betegnelse sigtes der mod store stærke kinesiske virksomheder, der gennem deres base i Kina kan etablere sig på verdensmarkedet. Udgangspunktet er oftest de restrukturerede og moderniserede statsejede virksomheder, der på grund af størrelsen af deres hjemmemarked allerede har sikret sig stordriftsfordele (Hemphill og White, 2013, s. 196). Det er disse 'national champions', vi for alvor kommer til at møde på verdensmarkedet.

Når vi ser på de mange forskellige industripolitiske tiltag diskuteret ovenfor, er der et vigtigt træk, som går igen. Udvalgelsen af sektorer og enkeltvirksomheder til statslig subsidiering handler grundlæggende om at kunne differentiere. Differentieringen er selve mulighedsbetingelsen for at føre den målrettede industripolitik og eksempelvis oprette 'policy'-banker. Det væsentlige at hæfte sig ved er den forskelsbehandling, der ligger i at vælge noget til, eksempelvis subsidiering af en specifik sektor, fordi der samtidigt er noget, der vælges fra. Der skabes altså ulige forhold – en skævvridning af markedet – hvilket netop er OECD-landenes baggrund for at minimere den slags tiltag (se nedenfor). Men det er også i dette lys, at Kinas konstante differentiering fremstår markant. Vi har altså her at gøre med en af de væsentlige mekanismer bag Kinas industripolitik.

Fraværet af det neoliberale paradigmes dominans

For at forstå den måde, Kina driver industripolitik på, og mulighedsbetingelsen for differentieringen, skal vi tilbage til et af de helt centrale omdrejningspunkter i Kinas nyere historie, nemlig Deng Xiaopings ideologiske kursændring i december 1978. Herfra begyndte man med små skridt at indføre friere markeds kræfter, først i landdistrikterne og senere i flere og flere dele af økonomien. Den banale – omend væsentlige – pointe er her, at markeds kræfterne bliver hevet ind i en allerede eksisterende politisk diskurs. En politisk diskurs, der herefter, bl.a. som konsekvens af markeds kræfternes stigende betydning som løsningen på Kinas økonomiske trængsler, ændres radikalt i de følgende tre årtier. Men markeds kræfterne blev dengang introduceret som et supplement til planøkonomien af effektivitetsmæssige årsager, mens det ideologiske skifte

blev nedtonet. En anden og ofte overset facet er den løbende legitimering, der finder sted, når markedet som begreb introduceres og løbende tildeles en stadigt mere central rolle. Helt grundlæggende handler det om, at det i Kinas politiske diskurs bliver *statens* marked (Christensen, 2010). Altså et marked, der skal tjene staten ved at levere økonomisk vækst, og ikke et marked for markedets egen skyld eller baseret på individuelle rettigheder til frit at drive forretning. Konsekvensen af denne legitimeringsmodel er derfor, at markedet ikke har en beskyttet eller speciel status i den kinesiske politiske diskurs. Derfor er der heller ikke nogen principielle, ideologiske eller moralske problemer forbundet med at intervenere i markedet. Og heri ligger derfor også forklaringen på, eller mulighedsbetingelsen for, at den kinesiske stat kan drive industripolitik, som den gør. Det vil sige med kraftig indblanding i markedet.

Paradoksalt nok sker denne udvikling samtidigt med, at Kina i det store billede rykker tættere på en vestlig måde at drive økonomi på. Altså en bevægelse mod grundprincipperne i det neoliberale paradigme, der indbefatter frie markeder, fri handel over grænserne og frie individer, der sikres gennem privat ejendomsret (Harvey, 2005, s. 2-3). Det neoliberale paradigme finder også støtte i den neo-klassiske økonomiske teori, der fortsat dominerer økonomistudiet som disciplin, og som leverer den teoretiske ballast til argumentet om frie markeds kræfter som den mest (økonomisk) effektive allokeringmekanisme (Wade, 1990, s. 13). Dette tankegods har tydeligvis gjort sit indtog i Kina, men som det fremgår, bryder de mekanismer industripolitikken fungerer gennem fortsat med de mest fundamentale principper i det neoliberale paradigme, hvor differentiering forstås som en hindring for de (mere effektive) frie markeds kræfter. Man kan sige, at de neoliberale ideer netop ikke har opnået paradigmatisk status i Kina, i den forstand at Kinas egen specielle historie med gradvis introduktion af markeds kræfter i en eksisterende planøkonomi fortsat spiller en væsentlig rolle for, hvordan markedet får mulighed for at fungere.

Fortsættelsen af den autoritære statskapitalistiske model

Der er intet, der tyder på, at Kinas autoritære statskapitalisme vil forandre sig markant i de kommende år. Internt i KKP tilskrives landets succes fastholdelsen af den autoritære styreform, der tillades fortsat ingen opposition til KKP, og de mange mindre daglige protester over lokale forhold har sjældent systemomvæltende karakter. Markante ændringer vil derfor kun ske som følge af et ekstraordinært pres udefra, eksempelvis som følge af en langvarig og dyb økonomisk krise, der udløser brede folkelige demonstrationer. Her er det værd at bemærke, at den manglende folkelige legitimitet betyder, at et autoritært styre står svagt funderet, trods sin umiddelbare stabilitet.

Det er i denne sammenhæng også et interessant spørgsmål, hvorvidt den autoritære styreform er en forudsætning for statskapitalismen. Her er det nærliggende at pege på, at den manglende gennemsigtighed i grundlaget for beslutninger gør det lettere at prioritere statssektoren på bekostning af husholdningerne og de private virksomheder i den grad, som det er

tilfældet i dagens Kina. Og pointen er her, at det er den autoritære styreform, der muliggør den manglende gennemsigtighed. Man vil derfor godt kunne forestille sig, at en svækkelse af det autoritære styre på længere sigt ville betyde mindre statskapitalisme.

Mens den autoritære styreform ikke er til debat, er fortsættelsen af den statskapitalistiske model til gengæld genstand for mere diskussion i tænketanksmiljøer og på universiteterne. Det er bl.a. de statsejede virksomheders rolle, der diskuteres, eftersom der her ligger et kæmpe potentiale for yderligere effektiviseringer, eksempelvis gennem yderligere privatiseringer. Desuden diskuteres den skæve fordeling af långivningen (under 20 % går til private virksomheder) i lyset af, at den private sektor har bidraget mest til væksten i de seneste år (Lardy, 2014).

Også i KKP's direkte kommunikation kan man finde den spænding, der ligger i den statskapitalistiske model. Da Xi Jinping og Li Keqiang i efteråret 2013 præsenterede deres politisk-økonomiske program ved Kinas Kommunistiske Partis Centralkomites tredje plenarsamling, blev der eksempelvis givet et stærkt signal om, at markedet skulle spille en langt stærkere rolle, når ressourcerne skulle fordeles. Samtidigt undlod man dog at lancere markante reformer af de statsejede virksomheder, og der blev heller ikke pillet ved NDRC's centrale rolle i brugen af de industripolitiske værktøjer (eksempelvis subsidier). Det samlede signal blev derfor tvetydigt, men repræsenterer derved ganske præcist et system, der har valgt at stå midt i vadestedet, og som lidt populært sagt fortsætter med at blæse og have mel i munden.

Konklusion

Som det fremgår, udgør de industripolitiske værktøjer et afgørende træk ved Kinas statskapitalistiske model. Det er herigenom, at den statsejede del af økonomien prioriteres, og det er herigennem at staten påvirker den mere frie markedsøkonomi.

Den førte industripolitik hviler på differentiering, eller hårdt trukket op, på forskelsbehandling. Dels helt overordnet ved differentieringen mellem statsejerskab og de private virksomhe-

der i markedsøkonomien, og dels i de industripolitiske udvælgelser af 'national champions' og sektorer til subsidiering eller investeringsbeskyttelse/fremme. Vi har altså her at gøre med en grundlæggende og derfor definerende mekanisme for Kinas statskapitalisme. Ser vi på mulighedsbetingelsen for statskapitalismens differentieringsmekanisme kan vi i første omgang pege på Kinas specielle forståelse af markedets rolle og dernæst på fraværet af det neoliberale paradigme. Eller mere præcist, at det neoliberale tankegods ikke har opnået paradigmatisk status og altså ikke er fuldt dominerende.

Den manglende dominans til trods har begreber som effektiviseringer, rationaliseringer og frie markeds kræfter gjort deres indtog i den kinesiske politiske diskurs. Det største potentiale for afmontering af statskapitalismen må derfor også vurderes at være de effektivitetsgevinster, der kan være ved at lade markedsøkonomien fylde mere. Over for dette pres står selvsagt den nuværende statskapitalistiske models succes og dermed statsejerskab og de industripolitiske værktøjer som en fortsat del af løsningen. Den institutionelle teori kan her minde os om den udbredte inertie, der hersker i alle organisationer – og dermed også i det kinesiske statsapparat – som en væsentlig faktor i fastholdelsen af de bestående måder at gøre tingene på. Hertil kommer de mange hævdvundne interesser, der på grund af store økonomiske fordele ved det nuværende system udgør en stærk og konservativ kraft.

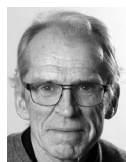
Alt tyder derfor på, at det ikke bliver inden for det korte sigte, at vi får et svar på spørgsmålet om den autoritære og statskapitalistiske kinesiske model som et overgangsfænomen. Og mens vi venter, får de reelle effekter af statskapitalismen større og større global betydning. For det første fylder det kinesiske marked mere og mere, hvilket dermed også gælder konsekvenserne af de industripolitiske prioriteringer. Det kan både være af positiv karakter, når der skabes nye markeder, og af negativ karakter, når eksempelvis udenlandske virksomheder holdes ude af markedet. For det andet flytter effekterne af industripolitikken med, når de store statsejede kinesiske virksomheder med statsbanker i ryggen vinder globale markedsandele. Vi bliver altså – i vores optik – udsat for unfair konkurrence.

LITTERATUR

- Bremmer, I. (2010) *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations*. London: Portfolio.
- Brødsgaard K.E. (2003) 'Bringing the Party Back in: Parti, kadremangement og nomenklatura-system i Kina', *Politologiske Studier* 6(2): 58-70.
- Christensen, N.H. (2010) 'Kinas frie marked – og hvorfor grænsen mellem stat og marked så let overskrides', i *Offentligt eller privat? Historiske og aktuelle udfordringer i politik og økonomi*. (red.) L.B. Kaspersen, J. Lund and O.H. Pedersen. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag: 37-51.
- Christensen, N.H. (2015) 'Subsidization in China's Renewable Energy Sector: Negotiability as the Norm', *Copenhagen Journal of Asian Studies* Vol. 33, No. 1: 107-124.
- Fortune Global 500. Tilgængelig den 6. Februar 2016 på <http://fortune.com/global500/>
- Haley, U.C.V. og G.T. Haley (2013) *Subsidies to Chinese industry: state capitalism, business strategy and trade policy*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Heilmann, S. og L. Shih (2013) 'The Rise of Industrial Policy in China, 1978-2012', *Harvard-Yenching Institute Working Paper Series*.
- Hemphill, T.A. og G.O. White III (2013) 'China's National Champions: The Evolution of a National Industrial Policy – Or a New Era of Economic Protectionism?', *Thunderbird International Business Review*. Vol. 55, No. 2.
- Kennedy, S. (2005) *The Business of Lobbying in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lardy, N.R. (2014) *Markets Over Mao*. Washington: PIIE Press.
- Mattlin, M. (2009) 'Chinese Strategic state-owned enterprises and ownership control', *BICCS Asia Paper* 4(6): 1-28.
- Szamosszegi, A. og C. Kyle (2011) 'An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China', U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC.
- Tsai, K.S. og B. Naughton (2015) 'Introduction – State Capitalism and the Chinese Economic Miracle', i Naughton, Barry og Kellee S. Tsai (red.) 2015. *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press.
- Wade, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.

Ungarn under Orbán: Illiberalt demokrati og »uortodoks« økonomisk politik

Artiklen diskuterer den overgang til illiberalt demokrati, som Ungarn har gennemgået under Viktor Orbáns parti Fidesz. Grundloven og valgloven er blevet ændret under Orbán, og den økonomiske politik er blevet »uortodoks« med mere statslig styring.



SØREN RIISHØJ

Lektor ved Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet

Indledning

Lige siden Viktor Orbáns og hans parti, Fidesz', jordskredssejr i 2010 har Ungarn skabt alvorlige problemer for det europæiske samarbejde. Fra start lagde Viktor Orbán op til et mærkbart skift i synet på demokrati og økonomi, eller sagt med Orbáns egne ord: med Fidesz ved magten vil vi opleve mere end et regeringskift, men mindre end et systemskift. Men er den ny regimeform, »Orbánismen«, »autoritær«?

Første spørgsmål lyder derfor: hvad er konkret sket i Ungarn siden Fidesz valget i 2010. Det næste: hvilken regimeform har vi fået? Og det tredje: *hvorfor* er regimeformen blevet sådan? Disse tre spørgsmål vil blive forsøgt besvaret i det følgende. Først gives en kort historisk gennemgang af ungarsk politik frem til Fidesz' valgsejr i 2010. Dernæst ses nærmere på de politiske reformer, herunder forfatningsændringerne, EU-politikken og den ny »uortodokse« økonomiske politik. Afslutningsvist diskuteres den regimeform, det illiberale demokrati, som efter min mening kendetegner »orbánisme«. I den forbindelse inddrages synspunkter fra debatten i og uden for Ungarn. Den illiberale styreform er ikke enestående. Polen har efter valget i oktober måned 2015 og med Lov og Retfærdighedspartiet ved regeringsroret bevæget sig over mod det, der meget rammende er kaldt »orbánisme på polsk«.

Kort historisk overblik

Da Ungarn brød med det kommunistiske styre sidst i 1980'erne var det den udbredte forventning, at vilkårene for demokrati og markedsøkonomi var gunstige. János Kádárs »goulashkommunisme« havde jo været af den liberale type, så arven fra fortiden var i udgangssituationen mindre hård end i andre lande i øst. Fra midten af 1960'erne havde der været

eksperimenteret med markedsøkonomiske reformer påbegyndt i 1968 med lanceringen af den »ny økonomiske politik« (NEP). De første år efter 1989 var lovende. Ungarn fik ganske mange udenlandske investeringer, og regeringsmagten skiftede efter valgene på fredelig vis mellem højre-nationale, liberale og socialister. Den ungarske økonomi var fra start åben og sårbar, så selv de socialistisk-liberale regeringer blev tvunget til at gennemføre meget upopulære økonomiske indgreb, manifesteret i fx »Bokros-planen« fra 1995. Det betød, at Fidesz uventet sikrede sig regeringsmagten ved valget i 1998. Inden da havde partiet omstillet sig fra et liberalt ungdomsparti til et højre-nationalt parti og målt ud fra vælgeropbakningen succesfuldt. Men Fidesz var i årene 1998–2002 tvunget til at samarbejde med det skandaleombruste Husmandspartiet, og det skulle vise sig at være et alvorligt problem.

I 2002 tabte Fidesz regeringsmagten til Socialistpartiet og det liberale Alliancen af fri Demokrater. Fidesz måtte herefter omstille sig til et oppositionsparti, hvilket skete »aktivistisk« og utraditionelt. Vægten blev ikke lagt på parlamentet, men på mobilisering af civilsamfundet gennem oprettelse af borgerkomiteer og udenomsparlamentariske kampe. Fidesz var ved valgene allieret med det Kristelig-Demokratiske Parti.

Linjen blev stadig mere national-konservativ og den politiske polarisering derfor markant højere, hvilket kom klart til udtryk ved valget i 2006. Her tabte Fidesz med en snæver margin, men snart udbrød politisk borgerkrig. Den ny liberale-socialistiske regering gennemførte efter valget i 2006 en stribe upopulære økonomiske indgreb, som ikke var blevet annonceret i valgkampen. Et bånd sivet fra et hemmeligt møde i Fidesz afslørede, at Socialistpartiet og lederen Ferenc Gyurczany er-

kendte at have »løjet« for vælgerne om landets økonomi under valgkampen, og det gik ikke upåagtet hen.

Jordskredsvalget – og forandringerne siden 2010

Grundlovsændringer

Valget i 2010 vendte i højeste grad op og ned på ungarsk politik. Regimeformen blev illiberal, også kaldt »autoritært demokratisk«. De to regerende partier, Socialistpartiet og Alliancen af Fri Demokrater oplevede noget nær selvudslettelse. Alliancen af Fri Demokrater, mistede ved valget al parlamentarisk repræsentation, og Socialistpartiets repræsentation i parlamentet blev mærkbart reduceret. Viktor Orbán og Fidesz kunne herefter danne regering alene uden at være afhængig af det yderliggående højreparti Jobbik. Partiet havde et 2/3 flertal bag sig i parlamentet, med andre ord nok til at sikre Fidesz præsidentposten og ændre landets grundlov.

Det gjaldt for Orbán og Fidesz om at vise, at regimeformen ville blive *anderledes*, og det skulle ske hurtigst muligt. Derfor blev der igangsat en veritabel »lynkrig« rettet mod det gamle system, »en revolution via stemmeboksene« og flertallet i parlamentet (Boss, 2011, s. 52-53). Den ny grundlov skulle indeholde påberåbelse af Gud, folket, historiske traditioner, Kong Stefan og med forbud mod abort, kort sagt stor vægt på symbolpolitik. Især præambelen til grundloven med historiske og national-patriotiske afsnit vakte debat både i og uden for Ungarn. Målet var endegyldigt at lukke den »postkommunistiske« fase, som det blev formuleret af Viktor Orbán selv (www.politics.hu, 21/11 2011).

I den ny grundlov blev der for den økonomiske politik stillet krav om et balanceret budget og et loft over den samlede gæld på 50 pct. af BNP. Et særligt fiskalt råd fik reelt en vetoret over for kommende regerings økonomiske politik. Vigtige dele af den økonomiske politik, de såkaldte »kardinallove«, kunne kun gennemføres med kvalificeret flertal, hvilket ville indskrænke også fremtidige regerings handlefrihed. Forfatningsdomstolens magt blev indskrænket, idet domstolen ikke længere fik mulighed for at gå statsbudgettet, skatter og pensionsordninger efter i sømmene. Det vakte også bekymring, at der via den ny grundlov blev oprettet et nyt »nationalt juridisk kontor«, hvor formanden, udpeget af Fidesz, fik magt til at udnævne dommere. Dommernes obligatoriske pensionsalder blev med kort varsel nedsat til 62 år. Oprettelse af et nyt agentur for databeskyttelse mødte også modstand. Kontroversielle forslag, som fx forbud mod abort og at yde flere stemmer ved valg til flerbørnsfamilier, der blev stillet af de kristelige koalitions partnere, måtte dog opgives på grund af for stor folkelig modstand. Den ny grundlov mødte juridisk kritik fra Venedig-kommissionen, der er knyttet til Europarådet. Kritikken gik især på både forberedelsen og gennemførelsen af grundloven, frem for alt på hastigheden samt de kontroversielle bestemmelser i den ny grundlov, fx de omtalte kardinallove (Boss, 2011, s. 54). Skarp kritik blev

også rettet mod en særlig »constitutional amendment«, hvorefter Socialistpartiet, efterfølgeren for det kommunistiske parti, blev kaldt en »kriminell organisation« og medansvarlig for forbrydelser begået under det gamle regime (Halmai, 2011).

Regeringen rundsendte før vedtagelsen et spørgeskema til befolkningen, hvor der kunne stilles ændringsforslag, men kravene om en folkeafstemning blev afvist. Spørgeskemaet indeholdt 12 spørgsmål, men tidsfristen for at svare var kort, kun 14 dage. Også den ungarske valglov blev ændret, sådan at der blev indført en ændret procedure med valg i enkeltmandskredse. Det nye valgssystem ville give det største parti, underforstået Fidesz, betragtelige fordele. Beregninger viste, at havde det nye system været gældende før, ville Fidesz have vundet alle valgene siden 1998, og at 30-35 pct. af de afgivne stemmer kunne være nok til at sikre Fidesz 2/3 af pladserne i parlamentet (Szlanko, 2011; www.osw.waw.pl, 9/1 2012).

De instanser, der skal kontrollere regeringen, blev svækket og/eller besat med Fidesz-folk. Med andre ord, de »checks and balances«, der kendetegner det konstitutionelle liberale demokrati, blev stærkt begrænset. Regimeformen blev nu illiberal og med autoritære træk. Orbán var imod at give magt til forfatningsdomstolen og forholdt sig kritisk til internationale konventioner og IMF- og EU-bestemmelser. Den ny præsident, Pal Schmitt, var Fidesz-tilhænger og således ikke præsident for hele folket.

Orbán lagde også ud med at tildele ungarere i udlandet dobbelt statsborgerskab og gøre årsdagen for Trianon-traktaten til en form for minde- og sørgedag. Ved Trianon-traktaten tilbage i 1920 mistede Ungarn store landområder, og det er landet aldrig kommet sig over. Traktaten ses stadig som en uretfærdighed.

Regeringen gennemtrumfede også en kontroversiel medielov, der bragte landet i konflikt med det internationale samfund og kom til at volde Viktor Orbán store problemer, da Ungarn overtog EU-formandskabet. Især Det Nationale Medie og Telekommunikations bemyndigelser kom i fokus. Problemerne for den regeringskritiske »Klub Radio« og senere RTL førte også til mange protester.

EU og Ungarn

EU frygtede med god grund, at »Orbánismen« ville sprede sig til andre lande, for med 27 »Orbán'er« ved roret i EU og med det frontalangreb på den herskende liberale konsensus, Orbán repræsenterer, kunne det europæiske projekt blive bragt i dødelig fare (Krastev, 2011, s. 24). Sagt med andre ord var EU ikke blot i fare for at falde fra hinanden økonomisk, men også politisk dersom medlemslandene følger antidemokratiske politikker.¹ Derfor påbegyndte Kommissionen en procedure, hvorefter Ungarn kunne blive dømt ved Domstolen, dersom de mest kontroversielle love ikke helt eller delvis blev trukket

NOTE 1 Sagt i en »appel« udsendt af György Dalos m.fl. (2011).

tilbage, fx ændringer i forfatningen, loven om databeskyttelse og om Nationalbanken. Desuden ville Ungarn, i henhold til »sixpack«-bestemmelserne og finanspagten kunne fratages midler fra EU's Samhørighedsfond. En fratagelse af stemmeretten ville i henhold til Lissabon-traktatens artikel 7 være besværlig og tidskrævende og givetvis møde modstand fra især de nye EU-medlemslande fra øst.

Orbán måtte agere på to meget forskellige arenaer, den hjemlige, hvor det gjaldt om at redde mest muligt, og den internationale arena, hvor Orbán var tvunget til at give indrømmelser, men efter bedste evne forsøgte at begrænse dem. En accept af IMF's og EU's krav ville bringe Orbán og Fidesz' projekt, at bevæge Ungarn bort fra den konstitutionelle liberale regimetype og den fri markedsøkonomi, i fare og skabe troværdighedsproblemer. Modstanden mod Bruxelles var stigende. Meningsmålinger i 2013 viste, at et flertal af ungarere betragtede EU som mere skadelig end gavnlig, og modstanden mod EU steg i takt med flygtningekrisen i 2015. Men Orbán har ikke ønsket at bryde med EU, dertil er overførslerne fra EU's kasser, der svarer til ca. 5 pct. af landets BNP, for store. Men Fidesz blev delt mellem »høge« og »duer«, når det gælder holdningerne til EU. Lederen i parlamentet László Kövér talte i 2014 om en international »kold krig« rettet mod Ungarn og om en »gradvis« ungarsk tilbagetrækning fra EU. Ungarn har også ført en selvstændig politik, når det gælder Rusland. Ungarn nedlagde ikke veto over for sanktionerne mod Rusland, men kritiserede dem.

Den »uortodokse« økonomisk politik

Nok så vigtigt nægtede Orbán at følge IMF's krav til den økonomiske politik. Tesen om, at illiberal og semi-autoritær politik har konsekvenser for den førte økonomiske politik, blev til fulde bekræftet også for Ungarns vedkommende. Visse autoritære systemer, fx Chile under Pinochet, har ført en neoliberal »thatcherite« økonomisk politik, Singapore nærmest en statskapitalistisk. I illiberale semi-autoritære *national-konservervative* systemer er den økonomiske politik typisk uortodoks og markedsskeptisk. Det er set i Ungarn siden 2010, og det vil i en eller anden grad også kunne ses i Polen efter Lov og Retfærdighedspartiets valgsejr.

De nødvendige udlandslån skulle efter retningslinjerne i den uortodokse økonomiske politik helst optages uafhængigt af IMF. Regeringen i Budapest gjorde i første omgang derfor heller ikke brug af den fjerde lånepakke fra Verdensbanken, IMF og EU. I vinteren 2011 måtte Orbán dog krybe til korset og bede EU og IMF om at stille nye »stand by«-lånemuligheder til rådighed, men de to finansielle institutioner stillede betingelser, som var svære at acceptere. Underskud i udenrigshandelen blev dog inden længe vendt til overskud, for 2015 anslået til 5,3 mia. euro, også balancen på statsbudgettet blev bedre, hvilket dog i første omgang mest skyldtes engangsindtægterne skaffet gennem nationaliseringen af de obligatoriske, men private pensionsordninger, den såkaldte søjle to i pensionssystemet.

De uortodokse økonomiske indgreb koncentrerede sig derudover om en særlig bankskat og begrænsninger i de offentligt ansattes lønninger og pensioner, især i toplønningerne, hvilket IMF var imod. Ansatte i statsadministrationen skulle kunne fyres med få måneders varsel, perioden for tildeling af arbejdsløshedsunderstøttelse sættes ned til blot tre måneder, ligesom der skulle strammes op i tildelingen af sociale ydelser efter »noget for noget«-princippet. Kort sagt blev den økonomiske top pålagt særskatter, den sociale bund forringelser. Fidesz målgruppe er hverken toppen eller bunden, snarere middelklassen og mindre erhvervsdrivende af ungarsk herkomst. Med en særlig økonomisk plan, Szechenyi-planen, skulle der ydes mere økonomisk støtte til oprettelse af ungarsk ejede små og mellemstore virksomheder. I overensstemmelse hermed blev der vedtaget en særlig kriseskat på store udenlandsk ejede virksomheder inden for produktion, energi, telekommunikation og detailhandel, hvilket bragte regeringen på konfrontationskurs med EU og nedbragte tilliden til Ungarn blandt udenlandske investorer. Ønsket var at gøre økonomien mere »national«, mindre afhængig af udenlandske investeringer. Der blev vedtaget en 16 pct., senere 19 pct. flad indkomstskat. Pensionsordningerne skulle samles i det statslige system uden brug af det obligatoriske private pensionssystem. Der blev også gennemført lettelser for dem, der havde taget store lån i hårde udenlandske valutaer og derfor havde tabt mange penge pga. devaluering af den ungarske valuta.

De »ikke-konventionelle« og »uortodokse« økonomiske planer bragte Fidesz i konflikt med Nationalbanken og dennes chef, András Simor. Uanset ønsket om særlige lånefaciliteter fra EU og IMF var Orbán som antydnet ikke meget for at bøje sig for de betingelser (»konditionaliteter«), der blev stillet. Orbán tordnede til stadighed mod bureaukraterne i Bruxelles, der ville Ungarn det ondt. Trods advarsler fra IMF og EU-Kommissionen gennemførte regeringen i december 2011 en stabilitetspakke, der bl.a. indeholdt en flad 19 pct. beskatning, der kun kunne ændres med 2/3 flertal i parlamentet. Derudover kom det til indskrænkninger i Nationalbankens beføjelser, fx gennem udvidelse af det monetære råd og udnævnelse af en tredje vicepræsident, hvilket blev kritiseret også af ECB. Planen om at overdrage tilsynet med finanssektoren til Nationalbanken blev dog opgivet. Orbán var utilfreds med bankens satsning på lav inflation og deraf følgende høje rente, som holdt den økonomiske aktivitet nede. Samtidig blev arbejdsmarkedspolitikken ændret gennem nedlæggelse af det særlige Forsoningsråd (OÉT). Orbán's »ikke-konventionelle« politik førte ikke umiddelbart til en negativ udvikling målt makroøkonomisk. De dårlige tal fra »rating«-bureauerne af landet bundede måske mest i regeringens generelle politik og den økonomiske retning. Sagt med andre ord: hvad blev reelt »downgraded«, den *faktiske* økonomi eller måske snarere den nye politiske kurs, var uklart.

Endnu et led i den uortodokse økonomiske politik var, at de særlige aftrædelsesbeløb for offentligt ansatte blev konfiskeret gennem en særbeskatning på 80 pct. Statsgælden var nået op over 80 pct. af BNP, så regeringen var tvunget til at reagere. Gælden holdt sig i årene efter i underkanten af de 80 pct.

Penge fra EU's kasse skulle afhjælpe en del af problemerne, men flere gange kom regeringen i konflikt med EU-institutioner i forbindelse med ansøgningerne om økonomisk støtte. Spørgsmålet var, hvor længe regeringens »suveræne uortodokse økonomiske politik« ville vare ved. EU krævede i henhold til stabilitets- og vækstpakken og konvergensprogrammet større vægt på innovation og forskning, mere liberalisering på serviceområdet og større fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Løfterne om skattelettelser kunne regeringen ikke opretholde fuldt ud, til gengæld blev det muligt afdrage på den ganske store udlandsgæld. Sloganet fra Fidesz lød på »nationalt samarbejde«, at tage stilling »ud fra realiteter«, og ikke indgive falske løfter og fortsætte den »kriminelle gældsætning«, som iflg. partiet havde fundet sted i årene for valget i 2010 (MTI, 2010).

Filosofien har været, at den økonomiske krise skyldtes den forrige regerings uansvarlige politik og de uacceptable krav udefra, og at løsningen på de økonomiske problemer kræver både politisk og økonomisk omstilling. Vejen frem er iflg. Fidesz større økonomisk vækst. Som beskrevet har væksten været ret lav, dog ikke lavere end i årene forud under de socialistisk-liberale ledede regeringer.

Valget i april 2014 – og derefter

Ministerpræsident Gyurczány og parlamentsmedlemmer fra de Grønne gennemførte i Orbán's første regeringsperiode adskillige protestaktioner for at gøre omverdenen opmærksom på de problemer, som eksempelvis vedtagelsen af den ny valglov og den ny grundlov indebærer. I Europaparlamentet blev der især rejst skarp kritik fra de Grønne, socialister og liberale. De protester tog Orbán ikke alvorligt, for de blev iværksat i de kredse, hvor vi iflg. ham selv finder »fjender« af Ungarn. De to stærkeste oppositionspartier, Socialistpartiet (MSZP) og »Sammen 2014« (»Együtt 2014«) forsøgte sig med fælles front op til parlamentsvalget i 2014, men kun med begrænset succes.

Op til valget i 2014 skærpede Orbán retorikken og forsøgte en modmobilisering. På nationaldagen kunne Fidesz således samle hundredetusinder til demonstrationer i det centrale Budapest. Flere gange fremsatte han kontroversielle udtalelser, fx om at Ungarn ikke, som tilbage i 1848, blot skulle være en »koloni« af EU og IMF. Orbán havde, modsat regeringerne i Ukraine, Moldova og Bulgarien, midler nok til at forhindre, at regeringens overlevelse blev alvorligt truet af protester ude fra.

Ved valget i april 2014 genvandt Fidesz regeringsmagten og igen med 2/3 flertallet i parlamentet, dog med en lavere stemmeandel – 44 pct. mod 53 pct. i 2010. Ved Europaparlamentsvalget i maj 2014 havde Fidesz opnået 51 pct. af stemmerne. Højrepartiet Jobbik gik ved parlamentsvalget markant frem – til godt 20 pct. af stemmerne, så højreflertallet blev fastholdt samlet.

Efter valgsejren fastholdt Orbán den utraditionelle økonomiske politik fra den første regeringsperiode og gentog kritikken af det vestlige liberale demokrati. Mest åbenlyst skete i en tale i juli 2014, hvor han provokerende erklærede, at fremtiden

tilhører lande i øst som Rusland, Indien og Kina. Regeringen blev dog tvunget til at gennemføre offentlige besparelser og indføre nye skatter for at begrænse underskuddet på statsbudgettet som følge af især nedsættelsen af energipriserne gennem statstilskud og andre indgreb på energiområdet. En særlig internet-skat måtte trækkes tilbage efter store protestdemonstrationer, hvilket afslørede en svækket regering. Arbejdsløsheden blev holdt kunstigt nede gennem oprettelse af ikke mindre end 200.000 »nyttejobs«.

Orbán fastholdt efter valget »forståelsen« for Putins politik over for Ukraine og har rettet kritik af regeringen i Kiev og især Kiev-regeringens behandling af det op mod 200.000 store ungarske mindretal i Ukraine. Kravet lød på autonomi. Orbán veg ikke tilbage for at indgå en 10 mia. dollars aftale med russerne om udbygning af atomkraftværket i Paks og godkendte også det russiske »Southstream«-gasprojekt. Kritikken af vestlige sanktioner over for Rusland blev fastholdt, sanktioner er som at »skyde sig selv i hælen«, erklærede Orbán. Iflg. udenrigsminister Péter Szijartó er sanktioner en »painfully simplified« fremgangsmåde. Ungarns tab opgjorde han til 2 mia. dollar over to år. Orbán nærmede sig Erdogans Tyrkiet, fx ved at oprette en repræsentation i Nordcypern. Samtidig blev ambassaden i Estland lukket. Den selvstændige udenrigspolitik og euroskepticismen skabte kritik udefra. Det amerikanske pres og presset fra EU tog til i efteråret 2014.

Som reaktion blev der satset på et tættere samarbejde med Kina. I Centraleuropa er de fleste kinesiske investeringer gået til Ungarn, omkring 3,5 mia. dollar (»Hungary Matters« 28/10 2014). I NATO har Ungarn optrådt mere beredvilligt, fx omkring stigninger i forsvarsbudgettet og deltagelse i NATO-aktioner, der skal berolige stater, fx de baltiske, der føler sig truet af Rusland. Ikke desto mindre kom Ungarn sidst i 2014 på konfrontationskurs med USA, der fx forbød seks topembedsmænd fra told og skat indrejse til USA, angiveligt grundet korruptionsanklager. Det spændte forhold til USA blev yderligere skærpet, da regeringen i Budapest åbent støttede, at Rusland blev inddraget i en løsning af Syrien-konflikten. Ja, den amerikanske senator, republikaneren McCain kaldte ligefrem Orbán's styre »neofascistisk!« Modsætningsforholdet til Polen i Rusland-politikken kom åbent frem under Orbán's besøg i Warszawa i februar 2015. Her blev Orbán behandlet yderst ugæstfrit og udiplomatisk især pga. politikken over for Rusland. Selv Jaroslaw Kaczynski, formand for Fidesz' søsterparti i Polen, Lov og Retfærdighedspartiet, nægtede at møde ham. Selv mange af Orbán's modstandere hjemme i Ungarn fandt behandlingen af Orbán under besøget i Warszawa dybt krænkende.

Pga. det voksende indre og ydre pres var der, før flygtningekrisen satte ind, tegn på en vis intern uenighed i Fidesz. Orbán's position som partileder og ministerpræsident var om ikke direkte truet, så i hvert fald ikke så sikker som før. Ved et suppleringsvalg i februar 2015 mistede Fidesz således sit 2/3-flertal i parlamentet. Tilliden til regeringen faldt til de historisk lave 28 pct. i april. Derfor kom flygtningekrisen som en »gave« til Orbán. Nu kunne disciplinen i partiet genoprettes. Den

stramme flygtningepolitik var populær. På kort tid meldte mere end 300.000 sig ind i partiet. Tilliden til regeringen og Orbán steg i oktober 2015 op til 43 pct. mod de omtalte 28 pct. i april. Den kan være på lånt tid.

På længere sigt må det antages, at de sociale og økonomiske emner vejer tungest hos vælgerne. Som beskrevet i »Hungarian Spectrum« (12/11 2015) er ungarerne det mest utilfredse folk i Central- og Østeuropa, og det har i perioder givet Jobbik ekstra vind i sejlene. Modstanden mod »fremmede« er meget stor, over 40 pct. er åbenlyst imod, næsten lige så højt som lige efter den 11. september 2001. Orbán og Fidesz udsendte et spørgeskema til hele befolkningen med vejledende og manipulerende spørgsmål om håndteringen af den store tilstrømning af flygtninge. De fleste flygtninge havde kun Ungarn som transitland, men Orbán frygtede, at andre lande ville lukke grænsen. Orbán modsatte sig ganske som Polen, Tjekkiet og Slovakiet indførelse af et obligatorisk kvotesystem for flygtninge på EU-niveau. Som følge af den stærkt voksende flygtningestrøm blev der opført et 175 km langt og 4 meter højt hegn langs med grænsen. Parlamentet skærpede bevogtningen af landets ydre grænser, og er ikke meget for at overlade den opgave til Frontex, EU's grænsekontrol. Den skarpe kritik fra USA og EU fik ikke Orbán til at ændre kurs. Også andre kontroversielle emner blev rejst. Foranlediget af et mord i det sydlige Ungarn rejste Orbán i april 2015 således spørgsmålet om indførelse af dødsstraf uden dog at ville foreslå det konkret. Forslag blev fremsat i den hensigt at undgå afgang af vælgere til det yderliggående højreparti Jobbik, der på det tidspunkt, i april 2015 fik en del vælgere fra Fidesz. Som sagt standsede udsivningen fra partiet takket være den hårde kurs i flygtningespørgsmålet.

Som fremgået afviger »Orbanismen« markant fra det klassiske liberale demokrati. Udviklingen i Ungarn under »Orbánismen« er endnu et vidnesbyrd om, at det er svært på samme tid at forene demokrati, fri markedsøkonomi og EU-forpligtelserne. Samspelet mellem demokrati og marked er komplekst og har, som vi har set, helt særlige dynamikker i regimer af den national-konservative type.

»Orbánisme« som regimetype: autoritær?

Den forrige gennemgang rejser spørgsmålet: Hvad kendetegner helt grundlæggende »Orbánismen«? Hvilken regimetype

har vi fået? Og hvorfor? Mange både i og uden for Ungarn har forsøgt at besvare spørgsmålet. Flere af svarene er givet i de forrige afsnit af denne artikel. »Orbánisme« som regimeform er ikke autoritært, eftersom valgene er frie. Men de er ikke »fair« som under det liberale demokrati, og de »checks and balances«, der skal kontrollere den udøvende magt, finder vi kun i begrænset form. Orbánisme er med andre ord ikke »outright« autoritært sådan som i SNG-lande, men at regimeformen er gået over mod partokratiet og det illiberale demokrati og majoritetsdemokratiet, oven i købet i den »tyranniske« variant, er uafviseligt, ligesom symbolpolitik og vægt på patriotisme og politisk (mis)brug af historien har været en vigtig del af partiets ideologiske profil.

Autoritære og illiberale systemer har, som vil være fremgået, valgt forskellige økonomiske strategier, i Chile under Pinochet en neoliberal »thatcherite« økonomisk politik, i Singapore en statskapitalistisk. Semi-autoritære illiberale systemer som i Ungarn og Polen er *højrenationale*, markedsskeptiske, EU-skeptiske og i den økonomiske politik i ganske god overensstemmelse med den politik, venstre-protest partier som eksempelvis Prodemos i Spanien og Syriza i Grækenland står for.

Forklaringer på, *hvorfor* udviklingen i Ungarn er gået i retning af illiberalt »autoritært demokrati«, har på skift fokuseret på *aktør*, dvs. bestemte personer og de valgte politikker, og på *struktur*, eksempelvis kultur og historisk arv. Demokratisk konsolidering forudsætter, at det nye regime er i stand til at bryde de negative historiske barrierer, men det kan være svært. Betydningen af historie og kultur skal ikke bagatelliseres. Gorbatsjov og Jeltsin forsøgte at bryde barriererne, men forgæves. Orbán har ikke været interesseret i, at alle barrierer overvindes, tværtimod kobler han sig til historien og symbolpolitikken for at vinde stemmer og med ikke ringe succes. De socialistisk-liberale regeringer i Ungarn forsøgte at bryde barriererne, da de havde regeringsmagten og skabte et konstitutionel liberalt EU-venligt regime. Men det liberale projekt og den ny markedsøkonomi vandt slet ikke den nødvendige folkelige opbakning. »Performance« delen svigtede. Vælgerne ønskede større social og økonomisk fremgang end den ny åbne markedsøkonomi og det liberale demokrati var i stand til at levere. Ungarn kom med i EU, men støttede ikke de liberale »mainstream« europæiske værdier og blev derfor et problembarn for EU.

LITTERATUR

Boss, Ellen (2011) »Ungarn unter Spannung, Zur Tektonik des politischen Systems«, *Ost-europa*, 61. Jahrgang, Heft 12, Dezember.
Dalos, György, Miklós Haraszti, György Konrád, László Rajk (2011) »The Decline of democracy – the rise of dictatorship«, www.eurozine.com.

Halmi, Gábor (2011) »Toward an illiberal democracy, Hungary's new constitution«, www.eurozine.com.
»Hungary under Orbán's rule: the constitutional consolidation of power« www.osw.waw.pl 9/1 2012.
Krašev, Ivan (2011) »Nie chcemy miec w Unii 27 Orbánów«, *Gazeta Wyborcza* 15.-16/1.

MTI (2010) »Orbán evaluates government's first 100 days«, MTI, www.politics.hu 13/9 2010.
Szlanko, Balint (2011) »Fidesz Versus Enlightened Civilization«, www.tol.cz 7/12 2011.
www.politics.hu (2011) »Orbán: Hungary must close the post-communist chapter«, 21/11 2011.