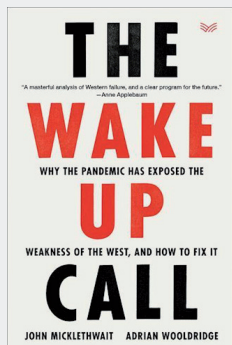


ANMELDELSE:

Vestens tilbagegang på den globale scene

Af **Jesper Berg**

***The Wake-Up Call* bør være pligt-læsning for alle med interesse for den vestlige verden og dens fremtid. Men man savner en dybere forståelse af økonomiens betydning for samfundet.**



John Micklethwait
& Adrian
Wooldridge:
**The Wake-Up
Call**
Short Books 2020,
176 sider.

Man mærker både det brede vingespannd, men også – for en snæversynet økonom – nogle mangelfulde økonomiske betragtninger i *The Wake-Up*

Call, dette (social-)liberale politiske manifest, der er skrevet af de to prominente engelske journalister, John Micklethwait og Adrian Wooldridge. Begge har skrevet for *The Economist*, og den ene af dem også *Bloomberg News*, og så har begge også læst historie på Oxford.

Den til tider ufuldstændige økonomiske forståelse ændrer dog ikke på, at bogen er læseværdig for alle med interesse for udviklingen i den vestlige verden.

Bogens centrale budskab er, at COVID-19 har dokumenteret Vestens tilbagegang, hvorfor det er tid til at gentænke statens rolle. Det socialliberale ligger i, at staten skal spille en rolle, der ligger ud over det minimalistiske, men samtidig er afgrænset. Argumentet for det sidste er, at ellers vil staten gabe over for meget og fejle i udførslen

Jesper Berg (f. 1959) er direktør for Finanstilsynet og medlem af Det Udenrigspolitiske Selskabs bestyrelse. Han er uddannet cand.polit. fra Københavns Universitet og har arbejdet i Den Internationale Valutafond og i Det Europæiske Centralbank som chef for kapitalmarkedsforhold og finansielle strukturer. Han har tidligere været ansat i Danmarks Nationalbank og været bankdirektør i Nykredit Bank.

af vigtigste opgaver. Udover at den vil for meget, er staten i Vesten også handicappet af ikke at kunne tiltrække de bedste kræfter, hvilket er en nødvendighed for at kunne løse opgaverne.

Bogen vakler lidt frem og tilbage mellem, om den er en beskrivelse af Vestens problemer eller USA's, og subsidiært Storbritanniens, problemer.

Jeg har allerede som anmelder deklareret, at jeg tilhører *"the dismal profession"* – økonomstanden. Til deklarationen hører, at jeg også er embedsmand, har arbejdet både i den private og offentlige sektor, i internationale organisationer som Den Internationale Valutafond (IMF) og Den Europæiske Centralbank (ECB), samt at jeg har en sideinteresse for ledelse. Det præger givetvis min diskussion af bogen.

Samtidig har jeg stor respekt for, at der er mange ting, som jeg ikke ved noget om. Jeg ville ikke kunne skrive en bog med det historiske overblik, som forfatterne har gjort. Jeg ville heller ikke kunne formulere et koncist politisk program. Som økonom er jeg også handicappet af at tilhøre en vægelsinnet profession.

Vestens fremgang og fald

Bogen indleder med at beskrive Thomas Hobbes' litterære figur Leviathan fra værket med samme titel fra 1651: Herskeren, der mod individernes afgivelse af deres frihed beskyttede dem mod alle mulige ulykker. Forfatterne stiller derefter spørgsmålet, om Vestens tilbagegang – senest eksemplificeret ved den dårlige håndtering af COVID-19 – gør, at Leviathan er ideal-

modellen for staten. Deres svar er nej, men diskussionen raser frem og tilbage over de næste små 170 sider.

De to næste kapitler beskriver, hvorfor Vesten klarede sig godt i mange århundreder, men over de sidste godt fem årtier er faldet tilbage, især sammenlignet med en række asiatiske lande.

Historien om Vestens fremgang over mange århundreder er i høj grad historien om Storbritanniens udvikling, både fordi Storbritannien var foregangsland og på grund af forfatternes baggrund. Det er historien om *"the glorious revolution"* i slutningen af det 17. århundrede, hvor monarkiet blev begrænset af parlamentarismen, om de engelske liberale filosoffer med John Stuart Mill i spidsen og om, hvordan velfærdsstaten opstod i slutningen af det 19. århundrede. Det er også historien om en af bogens to politiske ikoner, William Gladstone, der var premierminister i mange perioder i det 19. århundrede og udviste en usædvanlig kombination af liberale grundinstinkter og et stærkt ønske om beskyttelse af de svageste.

Historien om Vestens tilbagegang handler på tilsvarende vis om Storbritannien, men også USA spiller en stor rolle. Der refereres til Gibbons analyse om Romerrigets tilbagegang og fald. Både Romerriget og Vesten ville for meget, og lederskabets talent, eller mangel på samme, rakte ikke til ambitionerne. Romerriget ville for meget geografisk, mens Vesten har haft for store ambitioner på statens vegne. I slutningen af 1960'erne og i 1970'erne løb det fra regeringerne i Vesten med stagflation til følge.

Vesten kom tilbage både økonomisk og politisk i 1980'erne med Berlinmurens og Sovjetunionens fald som et ekstatisk højdepunkt.

Beskrivelsen af Vestens fremgang kan jeg som økonom nikke genkende til, men jeg savner mere om den underliggende forklaring. Det gør jeg, fordi den underliggende forklaring også har implikationer for udviklingen fremadrettet. Økonomerne Daron Acemoglu og James Robinsons bog *Why Nations Fail* fra 2012 er et forsøg på at finde den underliggende forklaring.

De peger på, at lande, der har været præget af politisk og social inklusion, generelt har klaret sig bedst. I disse lande har det politiske system ikke begrænset den økonomiske udvikling, for at det politiske system kunne bevare sin magt. Derfor tror de på Vesten fremadrettet – og er skeptiske over for Kinas muligheder fremadrettet. Måske understøtter Alibaba-grundlægger Jack Mas forsvinding og uafklarede skæbne både den generelle teori og den specifikke forudsigtelse.

Finanskrisen, eurokrisen og siden forløbet med COVID-19 gør imidlertid, at forfatterne af *The Wake-Up Call* betegner forløbet fra anden halvdel af 1980'erne og frem til finanskrisen som en parentes i en periode med nedgang.

Nedgangen er relativ til Asien, hvor Singapore beskrives som rollemodellen. Singapores succes er ifølge forfatterne grundlagt af en kompetent ledelse, som har fastholdt en kompetent stat ved at tiltrække de bedste. Det er også en stat, der har begrænset sig. Den har valgt sine kerneområder og udfører ik-

ke nær så mange opgaver, som staten gør i Vesten. Til gengæld gør Singapores stat ifølge forfatterne det meget bedre end staten i Vesten. Derfor er Singapore også rollemodellen for andre lande i Asien som Sydkorea, Taiwan og også Kina.

Som økonom er jeg også noget skeptisk over for, at der ikke inddrages (kontrolleres for i økonomsprog) andre faktorer end den politiske ledelses ageren. Jeg oplevede i min tid i IMF, hvordan dårlig ledelse kan køre et land i sæk, men nogle gange er det svært at skelne mellem god ledelse og andre faktorer. Når økonomer analyserer vækst, opdeler de som regel de underliggende kræfter i udvikling i arbejdskraft, udvikling i kapitalapparat og resten, mange gange under rubriken teknologi.

Det hjælper rigtig meget at have en høj vækst i arbejdskraft og især i arbejdskraft i produktive sektorer. Aldersfordelingen kan også påvirke udviklingen i kapitalapparat, fordi vores opsparing afhænger af, hvor vi er i livet. Den demografiske udvikling, herunder flytningen af arbejdskraft fra land til by, har bidraget væsentligt til, at Kina har lammetævet Vesten, når det kommer til udvikling i arbejdskraft og kapitalapparat.

Den demografiske udvikling i Kina er imidlertid ved at ændre sig, det viser sig nu i væksttallene. Mit synspunkt er, at selvom den politiske ledelse i en række asiatiske lande, inklusive Kina, utvivlsomt har gjort det godt, så kan man ikke tilskrive hele udviklingen til den politiske ledelse. Derfor skal man være forsigtig med at ekstrapolere Asi-

ens vækst ud fra udviklingen de seneste årtier.

Den overbebyrdede stat og COVID-19

Den overbebyrdede stat er et centralt tema i *The Wake-Up Call*. Det medvirker til, at staten ikke omstiller sig i samme tempo som private virksomheder, er dårlig til at lære og dårlig til at bruge teknologi. Staten er overbebyrdet, fordi alle borgere, ikke kun dem i nød, får tilskud fra staten, fordi enhver krise giver anledning til krav om politiske tiltag og nye opgaver for staten, og fordi særinteresser vinder over vælgernes som helhed. Når dertil kommer, at de talentfulde vælger staten fra, går det galt.

COVID-19 udstillede en stat i Vesten, der ifølge forfatterne var uforberedt trods adskillige advarsler om risikoen for en pandemi. De fleste lande i Vesten forstod ikke – modsat en række asiatiske lande – hvor vigtigt det var at teste. De vestlige lande samledes heller ikke om internationale initiativer, som de gjorde i forbindelse med finanskrisen.

Som leder af en offentlig organisation, der også har til opgave at begrænse risikoen for, at ulykker rammer offentligheden, har jeg en vis forståelse for vanskeligheden i at være forberedt på en pandemi. Jeg har kun lægemandskendskab til pandemier. Jeg ved ikke i hvilket omfang, at Vesten kunne eller burde have været bedre forberedt. Men jeg ved, at når ulykken rammer, så er det meget vanskeligt at

overbevise omverden om, at man har prioriteret sine resurser fornuftigt.

En risikobaseret tilgang indebærer, at man bruger de fleste resurser på at forhindre begivenheder med potentielt stor sandsynlighed og store konsekvenser. Bagefter er der ét punkt i sandsynlighedsfordelingen, der har materialiseret sig. Det er vanskeligt at forklare offentligheden, at det ikke på forhånd var det, man skulle gardere



Forfatterne henfører en stor del af problemerne til særligt udvalgte ledere i Vesten, primært Donald Trump og Boris Johnson.

sig imod. Givet historikken med pandemier, er det ikke svært at forstå, at man i Asien så det som en højere risiko og derfor var bedre forberedt. Det er imidlertid op ad bakke at få ørenlyd for det synspunkt. Jeg læser, hvad forfatterne skriver, men jeg er ikke helt overbevist om, at COVID-19-forløbet bekræfter Vestens problemer.

Ledelse

Forfatterne henfører en stor del af problemerne til særligt udvalgte ledere i Vesten, primært Donald Trump og Boris Johnson. De rejser spørgsmålet, om demokratiet har fejlet og en oplyst autokrat ville være et bedre valg. Som med Thomas Hobbes' *Leviathan* er forfatternes svar nej. Forfatterne leger med tanken om, at det kan det være i en krisesituation, men de lander på, at det har store omkostninger til andre tider. Konklusionen er i stedet, at staten skal fokusere på de vigtigste opgaver og tiltrække de bedste til at løse opgaverne.

Her bringer forfatterne en fiktiv leder ind: Bill Lincoln. Det er en kloning af førnævnte William Gladstone og Abraham Lincoln. To verdensklassestatsmænd, der begge kombinerede evner og troen på en kombination af et liberalt samfund og en fokuseret stat, der beskyttede de svageste.

Det er svært at være uenig i, at Donald Trump og Boris Johnson ikke er blandt dem, der har håndteret COVID-19-forløbet bedst, men de er ikke alene, og ultimativt var/er de to ledere befolkningens valg.

Præsident Macron, der er uddannet på Frankrigs mest elitære uddannelsesinstitution, omgivet af ligesindede og har "fornuftige" synspunkter, har heller ikke klaret sig godt. Dertil kommer, at Donald Trump og Boris Johnson blev båret ind på en bølge af utilfredshed med den verden, som eliten havde skabt. Hvis der skal ændres herpå på en demokratisk måde, skal den brede befolkning have bedre valg og udsigter. Bogen adresserer ikke, hvad statens rolle er i at fordele gevinsterne fra frihandel og teknologisk udvikling på en mere acceptabel måde.

Prioriteter for staten

Forfatterne opstiller 13 prioriteter for staten:

- ▮ Byg en robust stat, der kan modstå risici som pandemier, klima med videre.
- ▮ Beskyt og foren alle borgere, herunder mod diskrimination.
- ▮ Skab transparens om statens udgifter, så de begrænses til de vigtigste områder.
- ▮ Simplificer, moderniser og sælg fra.
- ▮ Stop subsidiering af rige og ældre.
- ▮ Sikr et fair sundhedsvæsen.
- ▮ Sikr befolkningens uddannelse fra før børnehaven og gennem hele livet.
- ▮ Forøg anvendelsen af teknologi.
- ▮ Overfør opgaver til det lokale selvstyre, der er bedre til at prioritere.
- ▮ Løft kvaliteten af statens ansatte og tiltræk talent.
- ▮ Indfør krav om national service for alle – ikke nødvendigvis i militæret, men skab en forpligtigelse til at tjene offentligheden i en vis periode.
- ▮ Sørg for en sparsommelig stat.
- ▮ Genopbyg og foren Vesten. Tiltræk flere lande til de vestlige værdier.

Alle tiltag understøttes af et generelt ønske om, at staten skal basere sig på læring.

Programmet sammenfattes under konklusionen *"Make government great again"* med de associationer, som det giver, herunder formentlig en vis portion ironi. Det sker gennem en balance mellem sikkerhed, orden og frihed.

De fleste vil være enige i, at staten ikke magter alt og må prioritere. Hver af de 13 forslag fortjener en diskussion, og mange andre ditto.

Jeg tror selv på, at uddannelse fra før børnehaven og gennem hele livet er noget af det vigtigste for at flytte vores samfund fremad. Det er uddannelse gennem hele livet, der kan give os den omstillingsevne, som er en forudsætning for fortsat udvikling i en omskiftelig verden.

En af udfordringerne i den forbindelse er, at mange ikke har haft positive oplevelser med uddannelsessyste-

met. Det er ofte dem, der har mest brug for efteruddannelse.

Statens opgaver

Som økonom og leder i det offentlige har jeg stor sympati for tanken om, at man skal begrænse sig til det vigtigste, men jeg kan samtidig konstatere, at det ikke er nemt i staten og det offentlige generelt.

Økonomi er basalt set et spørgsmål om at optimere under nogle bibetingelser. Man kan ikke få det hele, og man er nødt til at vælge. Ledelse i private virksomheder går i høj grad ud på at gøre tingene så enkelt som overhovedet muligt med henblik på at levere et produkt så billigt som muligt.

Det økonomiske resultat er det afgørende succeskriterie. Så nemt er det ofte ikke i den offentlige sektor. Den offentlige leder skal levere både på sin mission, sikre sig politisk opbakning og gøre det effektivt. Det kræver 360-graders overblik og gør det vanskeliggere at fokusere. Det stiller krav til nogle helt andre evner at være leder i det offentlige end i det private. Opgaven er spændende. Problemet er således ikke, at den ikke tiltrækker talent, som Micklethwait og Wooldridge argumenterer for, men at den kræver usædvanlig talent.

Der er brug for at overveje, hvilke mekanismer, der driver flere og flere opgaver over i staten.

Da jeg startede i IMF i 1988, fortalte en chef fra Verdensbanken, der lå på den anden side af 19th Street i Washington, om forskellen mellem de to

institutioner. En ansat i IMF ville definere visionen for et land, der skulle have et lån i IMF, som værende 4 procent inflation næste år og 2 procent inflation i det efterfølgende år. En ansat i Verdensbanken ville definere visionen for det samme land som værende

langsigtet vækst, en passende indkomstfordeling, lighed mellem kønnene, begrænsede militærudgifter, økologisk balance og

så videre. Det var nemmere for IMF at nå sin vision. IMF begrænsede sig til en bygning, mens Verdensbanken havde bygninger navngivet fra A til Z.

I dag er IMF meget større, den har overtaget nogle af Verdensbankens visioner og optager flere bygninger i Washington. Når simple tiltag ikke har virket, har IMF forfulgt den underliggende årsag, og det har gentaget sig i flere omgange.

Når landene, der skulle optage lån, ikke kunne overholde kravene til offentlige underskud, stillede man krav til de poster, der gjorde, at man ikke kunne opfylde kravene, for eksempel subsidier. Når subsidierne ikke overholdt kravene, stillede man krav til, hvem der skulle have subsidierne, og sådan fortsatte det. Det er måske ikke et tilfælde, at IMF i dag har en øverste leder med en fortid i Verdensbanken. Nogle af de erfarne i IMF kalder det en *'reverse takeover'*.

Et andet eksempel er lovgivningsprocessen i EU. Jeg har selv investeret fire år af mit liv i en EU-institution, ECB. Hver morgen gik jeg forbi et konditori, hvor der i vinduet stod et billede af et sønderbombet Frankfurt



Man kan ikke få det hele, og man er nødt til at vælge.

lige efter Anden Verdenskrig. Jeg tror på den europæiske idé og på, at vi har et skæbnefællesskab.

Jeg har imidlertid også mine bekymringer i relation til integrationsprocessen. Ud over de ovennævnte grunde, så skyldtes Europas fremgang gennem mange hundrede år konkurrencen mellem nationalstaterne. De forskellige lande valgte forskellige politikker, nogle var mere succesfulde end andre, og de blev efterfølgende kopieret. Med overdreven harmonisering, integration og fælles hæftelse, herunder økonomisk på tværs af landene, så risikerer vi at stoppe for konkurrencen mellem nationalstaterne.

På mit eget område, det finansielle, er vi udsat for en tsunami af nye regler med henblik på at harmonisere regelgrundlag og praksis. Formentlig er det ikke meget anderledes på andre områder.

Når en retsakt, et direktiv eller forordning forhandles, fokuserer alle lande på, at det ikke giver dem problemer. I den industri, som reglerne omfatter, kæmpes en hård kamp for at give den enkelte en konkurrencefordel. Lobbyindsatsen går mange gange igennem EU-parlamentet. I de intense forhandlinger mellem Rådet, Kommissionen og Parlamentet kommer mange pudsigheder ind i lovgivningen, lige før den lukkes. Få, om nogen, fokuserer på den samlede tekst, der bliver længere og længere.

Det er et succeskriterie for ethvert formandsland at lukke forhandlingerne om en retsakt. Det giver ikke uberegtiget anledning til ros og omtale i internationale aviser. Problemet er, at

det er rigtig svært at lukke forhandlingerne, fordi interesserne er så forskellige. Derfor indeholder mange retsakter delegerede beføjelser til Kommissionen til at vedtage retsakter. De delegerede retsakter burde omhandle tekniske aspekter uden politisk betydning. I virkeligheden omhandler de mange gange vanskelige politiske spørgsmål, som man ikke er blevet enige om i de politiske forhandlinger, og som står i vejen for vedtagelsen af direktiv eller forordning.

Det er embedsmandsgrupper, der forhandler de delegerede retsakter. Alle vil gerne have deres egen tilgang med. Slutresultatet er ofte også her lange tekster.

Nogle tal kan illustrere omfanget af den lovgivning, som er skabt i EU-regi. På Finanstilsynets område er der i dag 55 direktiver og forordninger. Dertil kommer 719 delegerede retsakter, der knytter sig til det finansielle område. Den konsoliderede version af det senest vedtagne kapitalkravsdirektiv og forordning, der er den centrale lovgivning for kreditinstitutter (Bank og realkredit), er på i alt 872 sider og indeholder 686 artikler. I tillæg er der 66 delegerede retsakter, der er udstedt på baggrund af direktivet og forordningen. Det første kapitalkravsdirektiv fra 2000 var på 59 sider og havde 69 artikler. På 20 år er denne lovgivning altså vokset med en faktor 10 og det kun, hvis vi ser bort fra de delegerede retsakter. Dertil kommer så væksten i antal områder, som er dækket, jævnfør antallet af direktiver og forordninger.

Der er gode grunde til at hegne den finansielle sektor ind med lovgivning,

så de anførte tal har ikke til formål at skabe medlidenhed med sektoren. Finanskrisen og den store depression, der begyndte i 1929, er de to største økonomiske tilbageslag de sidste 100 år, og de havde begge deres udspring i det finansielle system. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det er værd at tænke over de mekanismer, som leder til sådanne resultater. I EU er det en kombination af processernes design, deltagernes interesser og mål, der ikke er tilstrækkeligt balancerede.

Tilsvarende mekanismer som i IMF og EU findes formentlig i de fleste lande og på mange områder. Der har været mange forsøg på at rydde op fra alle dele af det politiske spektrum, men det er stærke dynamikker, som man er oppe imod. Jeg er selv en del af det 'regulatorisk-industrielle kompleks'. Som eksemplerne viser, er udviklingen alt-overvejende præget af gode intentioner. Forfatterne ønsker rettelig heller ikke, at alle regler brændes og statens rolle begrænses til "*the bare essentials*".

Det er således en relevant problemstilling, som Micklethwait og Wooldridge fokuserer på i *The Wake-Up Call*. Forfatternes forslag til prioriteter omfatter både tilvalg, fravalg og mere strukturelle tiltag med henblik på at stoppe væksten i statens opgaver. Alle tre ting er formentlig påkrævet.

Større rolle til civilsamfundet

Ligesom forfatterne tror jeg også på at flytte så mange af beslutningerne som muligt ud i lokalsamfundet og på, at civilsamfundet bør spille en større rol-

le. En reel omfavnelser i EU-systemet, og ikke bare i ord, af subsidiaritet kunne begrænse den udvidelse af statens rolle, som de mange lovtekster bidrager til. På tilsvarende vis kan nok så mange krav i et IMF-program ikke erstatte et lands villighed til at gå ned ad reformvejen.



Civilsamfundet kan ting, som hverken stat eller markeder kan.

Tidligere cheføkonom i IMF, tidligere chef for den indiske centralbank og nuværende professor

på Chicago University Raghuram Rajan's bog *The third pillar* fremhæver behovet for balance mellem markederne, staten og civilsamfundet. Ifølge Rajan er der behov for, at civilsamfundet spiller en større rolle relativt til stat og markeder, hvis balancen i den vestlige verden skal genskabes, og konsekvenserne af globaliseringen for den brede befolkning håndteres. Civilsamfundet kan ting, som hverken stat eller markeder kan. Det løser problemer gennem implicitte kontrakter, som hverken love eller de private markeder kan gøre. De implicitte kontrakter afspejler de mange fælles interesser, som et velfungerende samfund har. Dertil kommer, at civilsamfundet skaber et medejerskab for forholdene, som kan gå tabt, hvis alt overlades til stat eller markeder, med deraf følgende politisk polarisering.

Som forfatterne tror jeg ikke på, at Hobbes Leviathan-model er løsningen, men jeg er – de imponerende resultater til trods – lidt mere skeptisk over for tesen om den asiatiske models succes og Vestens demise. Selvfølgelig skal vi lære af Asien, hvor det er relevant, ligesom generel åbenhed over for omverden er vigtig.

En tidligere irsk finansminister forklarede engang, hvorfor finanskrisens længde var et stort politisk problem.



Vores demokratiske samfundsform i Vesten har den fordel i en omskiftelig verden, at vi er bedre til at skifte ledere, når udviklingen kræver det.

Normalt ville befolkningen håndtere et tilbageslag ved at stemme på oppositionen. Hvis tilbageslaget varede så lang tid som finanskrisen, så havde begge sider af det politiske spektrum været

inde og befolkningen vidste ikke, hvem de skulle stemme på næste gang.

Det til trods viser finansministerens

historie, at vores demo-

kratiske samfundsform

i Vesten har den fordel

i en omskiftelig verden,

at vi er bedre til at skif-

te ledere, når udviklingen kræver det.

Vi klarer det ved stemmeboksen, mod-

sat hvordan det tit foregår i autoritære

regimer.

○ ○ ○