

Redaktion:

Eksterne redaktører: Bjarke Refslund

Intern redaktør: Robert Klemmensen

Redaktion: Anne Binderkrantz, Sune Welling Hansen, Mette Kjær, Robert Klemmensen (anmeldelser), Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Jon Rahbek-Clemmensen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderskov og Morten Valbjørn

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. august 2016

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 265 *Hubert Buch-Hansen*
Den europæiske kartelregulerings politiske økonomi
- 283 *Martin B. Carstensen*
Små stater i den perfekte storm: krisehåndtering og økonomisk troværdighed i Irlands og Islands finansielle kriser
- 303 *Carsten Jensen, Seonghui Lee, Christoph Arndt og Georg Wenzelburger*
Hvordan reagerer vælgerne på velfærdsreformer?
- 320 *Bjarke Refslund*
Reguleringspolitik og virksomhedshomogenitet – en konfigurationel komparativ analyse af arbejdsmiljøreformen i 2010

Artikel udenfor tema

- 340 *Søren Bøllingtoft Knudsen*
Er ministrenes brug af spinstrategier effektiv?
- 363 Abstracts
- 366 Om forfatterne

Hubert Buch-Hansen

Den europæiske kartelregulerings politiske økonomi

Over hele Europa blev karteller i mange år opfattet som en naturlig og legitim måde at organisere markeder på. I de seneste par årtier er der imidlertid sket et paradigmeskift i myndighedernes tilgang til karteller, både på nationalt plan og på EU-niveau. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at karteller til stadighed straffes hårdere. Med afsæt i et kritisk politisk økonomiperspektiv anlægger artiklen et helikopterperspektiv på den europæiske kartelregulering og inddeler dens udvikling i to faser. En første fase hvor den var en del af en "reguleret" form for kapitalisme, og en anden fase hvor den indgår som et element i en neoliberal kapitalismeform. Paradigmeskiftet kortlægges med eksempler fra EF/EU, Danmark og andre europæiske lande og forklares med henvisning til magtforskydninger samt ændringer i sociale akkumulationsstrukturer og fremherskende idéer. Afslutningsvis rejser artiklen spørgsmålet, hvorvidt der er tegn på, at den økonomiske krise, der fulgte i kølvandet på finanskrisen i 2008, vil føre til et nyt skift i måden, hvorpå karteller reguleres i Europa.

Europa har en lang tradition for karteldannelse, det vil sige for, at rivaliserende virksomheder aftaler at begrænse deres indbyrdes konkurrence. Over hele Europa blev karteller i mange år opfattet som en naturlig og legitim måde at organisere markeder på. I 1920'erne og 1930'erne blev der på nationalt niveau indført kartelregulering i en række europæiske lande, herunder Danmark. Men formålet var at holde styr på kartellerne, ikke generelt at forhindre dem. Efter den Anden Verdenskrig vedtog en række europæiske lande ny lovgivning på kartelområdet, og på det supranationale niveau blev karteller som udgangspunkt forbudt i først Kul- og Stålundionen og efterfølgende i det Europæiske Økonomiske Fællesskab.¹ Det var dog først langt senere, nemlig i 1990'erne, at konkurrencemyndighederne i Europa begyndte at skride hårdt ind over for karteldannelser i form af heftige bødeidømmelser og andre sanktioner. I Danmark trådte et generelt forbud mod karteller først i kraft i 1998, og siden da er myndighedernes muligheder for at bekæmpe karteller løbende blevet optimeret. En fundamental transformation i måden, hvorpå de europæiske myndigheder regulerer karteller, har med andre ord fundet sted.² Formålet med denne artikel er at redegøre for og forklare dette paradigmeskifte.

En hovedpointe er, at paradigmeskiftet bør ses i en større sammenhæng. Særligt må man se det i sammenhæng med ændringer i de fremherskende idéer angående konkurrence samt grundlæggende forandringer i det økonomiske systems funktionsmåde. Artiklen kortlægger skiftet med eksempler fra EF/EU, Danmark og andre europæiske lande og forklarer det med udgangspunkt i et kritisk politisk økonomiperspektiv funderet i historisk materialisme. Dette perspektiv indplacerer kartelregulering i dets bredere idémæssige og materielle kontekst og adskiller sig blandt andet derved fra den type teori, der generelt er blevet anvendt i studiet af fænomenet. Langt hovedparten af forskningen i karteller og kartelregulering er således blevet udført af økonomer (Marshall og Marx, 2012; Stigler, 1964), jurister (Harding og Joshua, 2003) og historikere (Boje og Kallestrup, 2004; Warlouzet, 2015), mens politologer og politiske økonomer kun i begrænset omfang har beskæftiget sig med emnet (Buch-Hansen og Wigger, 2011; McGowan, 2010). Som Susan Strange, en fremtrædende figur inden for international politisk økonomi (IPØ), bemærkede for to årtier siden, så er det ”som om et gardin af stilhed har nedsænket sig over hele emnet karteller” inden for IPØ (1996: 148).

Der er ellers mindst to gode grunde til at beskæftige sig med karteller og kartelregulering fra et politisk økonomiperspektiv. For det første er der tale om fænomener, som er af stor betydning såvel aktuelt som historisk – og som i øvrigt direkte vedrører forhold, der optager politiske økonomer, såsom magt og markedsregulering. For det andet er et (kritisk) politisk økonomiperspektiv blandt andet karakteriseret derved, at det studerer specifikke fænomener i deres politisk-økonomiske kontekst, og ved at det tager et historisk perspektiv. Det gør et sådant perspektiv særligt egnet til at belyse den europæiske kartelregulerings overordnede udvikling. I denne artikel anlægges der et helikopterperspektiv på kartelregulering, sådan at forstå at genstandsfeltet netop er de overordnede udviklinger på området fremfor specifikke beslutningsprocesser, kartelsager eller juridiske detaljer. Set fra et sådant perspektiv kan den europæiske kartelregulerings udvikling inddeles i to faser. En første fase hvor den var en del af en ”reguleret” form for kapitalisme, og en anden fase hvor den indgår som et element i en neoliberal kapitalismeform.³

Artiklen er opbygget som følger. Først skitseres det teoretiske perspektiv, hvorigennem artiklen forstår kartelregulering. I de følgende to sektioner oprulles dernæst kartelreguleringens to faser inden en kort konklusion opsummerer de vigtigste pointer.

Kritisk politisk økonomi

Artiklens perspektiv på karteller og kartelregulering bygger som nævnt på elementer fra den historisk materialistiske tradition i politisk økonomi. Det er en tradition, der blandt andet spænder over nutidige tilgange som reguleringsteori (Bieling, Jäger og Ryner, 2016; Koch, 2012), teori om sociale akkumulationsstrukturer (McDonough, Reich og Kotz, 2010), neogramscianisme (Bieler, Bruff og Morton, 2015; Cox, 1996) og Amsterdam-skolen i IPØ (Overbeek, 1990; van Apeldoorn, 2002). Et sådant perspektiv indebærer, at karteller og kartelregulering skal ses i lyset af, at de (i den periode der fokuseres på her) var en del af et dynamisk kapitalistisk økonomisk system. Det er derfor på sin plads at indlede med nogle korte refleksioner over kapitalismens natur.

Helt grundlæggende set er kapitalisme et økonomisk system, i hvilket et stort antal private virksomheder producerer varer og tjenesteydelser med henblik på at generere profit. Systemets motor er kapitalakkumulation, hvor kapital er betegnelsen for allerede akkumuleret værdi, der kan bruges til at akkumulere yderligere værdi (Gordon, Edwards og Reich, 1982). Akkumulationen giver som udgangspunkt anledning til konkurrence mellem rivaliserende virksomheder, som hver især forsøger at tilkæmpe sig en så stor del af kagen som muligt. Denne konkurrence holder virksomhederne på tærne og tvinger dem til at levere produkter og serviceydelser af god kvalitet til en lav pris og til at være innovative. På den ene side har konkurrence således gavnlige effekter og er en afgørende forudsætning for, at kapitalismen kan fungere. På den anden side er konkurrencen – og kapitalakkumulationsprocessen mere generelt – ikke en stabil og uproblematisk proces, men derimod en dynamisk proces, der skaber modsætninger, som truer med at underminere kapitalakkumulationen og dermed selve kapitalismens grundlag (Harvey, 2014).

En af disse modsætninger er, at mens systemet afhænger af konkurrence for at kunne fungere, så har virksomheder i mange tilfælde en interesse i at dæmpe eller helt eliminere konkurrencepresset, eftersom det reducerer deres indtjening og potentielt truer deres fortsatte eksistens (Wood, 2003: 22). Overtagelse af konkurrerende virksomheder er en populær måde at dæmpe konkurrencepresset på, en anden er kartelaftaler. Med sådanne aftaler begrænser rivaliserende virksomheder typisk deres indbyrdes konkurrence ved at vedtage minimumpriser, produktionskvoter eller markedsdelinger. På grund af denne og mange andre iboende modsætninger bevæger kapitalistiske markeder sig i retning af uligevægt og kollaps, hvis ikke de på diverse måder understøttes af en lang række økonomiske, politiske og kulturelle institutioner (Jessop, 2002). Disse institutioner relaterer sig blandt andet til arbejdsmarkedets organisering, finanssektorens rolle i forhold til industrien, karakteren af statens involvering

i det økonomiske system og den fremherskende ideologi. De specifikke institutioner, der stabiliserer kapitalakkumulationsprocessen på et givet tidspunkt, kan betegnes som "sociale akkumulationsstrukturer" (McDonough, Reich og Kotz, 2010).

Konkurrencepolitik – herunder kartelregulering – kan udgøre en del af de sociale akkumulationsstrukturer, om end det historisk set ikke altid har været tilfældet. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at kartelregulering ikke bare er kartelregulering. Den kan nemlig have vidt forskellige formål, herunder handle om alt fra at fremme til at forhindre karteldannelser. Den politisk-økonomiske sammenhæng, som den indgår i, vil i vid udstrækning være bestemmende for reguleringens indhold. Kartelregulering, der handler om at skabe intensiv konkurrence, harmonerer således med én type kapitalisme, mens den i mindre grad lader sig forene med en anden.

De sociale akkumulationsstrukturer er definerende for, hvordan en konkret social formation fungerer. Dermed også sagt at samfund på en og samme tid kan fungere efter kapitalistiske principper og være meget forskellige. Kapitalismens diversitet er da også et stort forskningsområde inden for politisk økonomi generelt (Hall og Soskice, 2001; Shonfield, 1965). Sociale akkumulationsstrukturer skaber den stabilitet, der gør, at kapitalejere har lyst til at investere kapital i forventning om et fremtidigt afkast, og som sådan er de selve forudsætningen for akkumulationsprocessen. Men grundet kapitalismens dynamiske og modsætningsfyldte natur kan akkumulationsstrukturerne kun i en periode understøtte akkumulation og dermed økonomisk vækst. Før eller siden undermineres strukturerne, og det kapitalistiske system rammes af en krise. Dybe kriser kan føre til, at eksisterende institutioner transformeres, hvorved nye akkumulationsstrukturer fremkommer (McDonough, 2011).

Det kan imidlertid ikke understreges nok, at dette aldrig sker automatisk. Sociale akkumulationsstrukturer – og dermed også kartelregulering – er ikke noget, der bare opstår for derefter at opfylde det økonomiske systems behov. Samfundets institutioner, herunder staten, afspejler altid til en vis grad magtforholdene mellem forskellige grupperinger i samfundet. Grundlæggende institutionel forandring er altid resultatet af politiske kampe, som tager afsæt i idéer, og hvis udfald i høj grad reflekterer nye magtrelationer. I denne sammenhæng skal "politiske kampe" forstås bredt som noget, der ikke bare vedrører politikere, men som også i høj grad involverer fraktioner af erhvervsliv og arbejdstagere. Magtrelationerne mellem forskellige erhvervsfraktioner er af afgørende betydning for de overordnede samfundsudviklinger og er derfor et emne, der påkalder sig stor interesse inden for kritisk politisk økonomi (Ougaard, 2016; Robinson, 2004; van Apeldoorn, 2002). Forskydninger i magtrelationer

affødes ofte af, at en ny form for kapitalakkumulation bliver fremherskende. Eksempelvis vil et skift fra national til transnational orienteret kapitalakkumulation bevirke, at magtbalancen mellem ejerne af national og transnational kapital forrykkes til sidstnævntes fraktions fordel (Buch-Hansen og Wigger, 2011).

Aktørers præferencer bygger på idéer, og magtforhold er afgørende for, hvilke idéer der bliver institutionaliseret, og dermed for, hvilke akkumulationsstrukturer der (måske) vokser frem i kølvandet på en krise. Idéer kan vedrøre mange ting, herunder den foretrukne form for kartelregulering. Vil man forstå kartelreguleringens overordnede udvikling over tid, er man derfor nødt til at se den i dens bredere idémæssige og politisk-økonomiske kontekst.

Den europæiske kartelregulerings første fase

Så længe der har eksisteret markeder med profitsøgende virksomheder, har der eksisteret kartellignende aftaler.⁴ I europæisk sammenhæng er kartellernes forløbere middelalderens gilder og lav (Boje og Kallestrup, 2004). Det var dog først i forbindelse med industrialiseringen, at karteller i moderne forstand fremkom. Med industrialiseringen blev produktionen samlet i fabrikker. Til at begynde med eksisterede der et stort antal konkurrerende virksomheder i de forskellige brancher, så konkurrencen var hård. Men i takt med at virksomheder gik under i denne konkurrence og blev opslugt af rivaler, blev markederne domineret af færre spillere. Fusioner skabte således betingelserne for, at der kunne fremkomme karteller, for karteller er først og fremmest et fænomen, der trives i oligopolistiske markeder (LeClair, 2011; Mirow og Maurer, 1982). Det skyldes blandt andet, at det alt andet lige er lettere at administrere karteller, der består af få virksomheder med store markedsandele, end karteller, der består af mange virksomheder med små markedsandele.

Overalt i den industrialiserede verden skød karteller op. I 1910 var der omkring 700 karteller i den tyske industri. Det tal var steget til 3000 tyve år senere (Schröter, 1996: 132). Den danske industri var i ekstrem grad kartelliseret ved indgangen til 1900-tallet (Lindberg, 1909), og også i eksempelvis Frankrig, Schweiz og Storbritannien var kartelliseringen omfattende omkring midten af 1900-tallet (Mercer, 1995; Mirow og Maurer, 1982; Schröter, 1996). Kartellerne blomstrede som sagt på grund af den koncentrationsproces, som industrialiseringen medførte, men de var også muliggjort af, at staten kun i meget begrænset omfang regulerede markedet. Det skete i overensstemmelse med den liberale ideologi, som – blandt andet med støtte i Adam Smiths *The Wealth of Nations* – tilsagde, at staten i vid udstrækning skulle overlade markedet til sig selv (Smith, 2003). En liberal form for kapitalisme var således fremherskende

i USA såvel som i Europa. Det gjaldt også i Danmark, hvor erhvervsreguleringens omfang inden 1930'erne var yderst sparsom (Iversen, 2012).

I USA blev kartelregulering indført i den liberale fase. Det skete med den amerikanske kongres' vedtagelse af den såkaldte Sherman Act i 1890. Loven, som forbød karteller, var en reaktion på, at fremkomsten af monopoler og kartellignende truster førte til stigende priser. I Europa så man anderledes på karteller, hvilket måske tydeligst illustreres ved, at den tyske højesteret i 1897 – syv år efter vedtagelsen af Sherman Act – fastslog, at karteller var lovlige (Windolf, 2015). I 1920'erne og 1930'erne indførte en række europæiske lande kartelregulering. Men som nævnt var formålet ikke at forbyde karteller, for disse blev fortsat betragtet som ofte nødvendige foranstaltninger, der kunne dæmpe konkurrencens slagsider og skabe stabilitet. Erhvervsfolk og politiske beslutningstagere var generelt af den opfattelse, at karteller havde positive effekter for såvel de deltagende virksomheder som for samfundsøkonomien. Reguleringens primære formål var således at sikre, at karteller ikke blev misbrugt til at hæve priserne urimeligt.

Tyskland, Frankrig og Norge var blandt de lande, der indførte kartellovgivning i 1920'erne, mens eksempelvis Danmark, Holland og Belgien først kom med på vognen i 1930'erne (for et overblik, se Edwards, 1964). Hovedinspirationsskilden til blandt andet den danske lov om prisaftaler fra 1937 var en resolution, som den Interparlamentariske Union enstemmigt havde vedtaget på et møde i London i 1930 – et møde som Rigsdagens fire partier (det Konservative Folkeparti, Venstre, Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet) havde deltaget i (von Eyben, 1980).⁵ Resolutionen betegnede karteller som “naturlige fænomener” i det økonomiske liv, som der dog burde føres *kontrol* med for at forhindre eventuelle skadevirkninger. Den anbefalede, at kartelaftaler blev *offentliggjort* og pegede i den forbindelse på nødvendigheden af “anmeldelsestvang og registrering i et statsregister af alle kartelmæssige overenskomster” (citeret fra Jensen, Schlichtkrull og Thomsen, 1968). Resolutionen anbefalede desuden, at der i alle lande blev nedsat en kartelkommission, som skulle føre kontrol med de anmeldte kartelaftaler og sikre, at de ikke førte til misbrug. Den danske 1937-lov lå i direkte forlængelse af disse idéer. Den sigtede mod at skabe gennemsigtighed i forhold til indgåede kartelaftaler og at forhindre misbrug af disse. Karteller og monopoler skulle anmeldes til en offentlig instans kaldet Priskontrolrådet. Rådet kunne nedlægge forbud mod aftaler “om pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold”, hvis disse medførte “urimelige priser” eller forretningsbetingelser. De anmeldte aftaler blev offentliggjort i *Statstidende* og derefter samlet i et offentligt tilgængeligt register.

1930'ernes verdensomspændende depression betød, at priserne raslede ned, og at hele brancher var truet på deres fortsatte eksistens. Mange europæiske regeringer så karteller som en del af løsningen på dette problem. Flere lande introducerede således i 1930'erne lovgivning, der havde til hensigt at udbrede den allerede omfattende kartellisering. Eksempelvis blev der i Holland i 1934 vedtaget en lov, som gjorde det muligt for myndighederne at presse virksomheder, der stod uden for et kartel til at deltage i kartellet. Idéen var at forhindre sådanne outsiders i at trykke priserne nedad. I Belgien blev der året efter vedtaget en lignende lov. Den franske statsadministration dannede ligefrem selv karteller mellem virksomheder i udvalgte brancher. Efter nationalsocialisternes magtovertagelse i 1933 blev der også i Tyskland i en række tilfælde gennemført tvangskartelliseringer. Til trods for at deres forhold var særdeles anspændt i 1930'erne, formåede de tyske og franske regeringer at samarbejde om at forsvare deres fælles karteller mod konkurrence fra amerikanske virksomheder (Schröter, 1996).

Den Store Depression blev i mange kredse set som et direkte resultat af den uregulerede kapitalisme, og dermed kom krisen til at markere indledningen til en epoke i kapitalismens historie, som blev karakteriseret ved øget markedsregulering. De sociale akkumulationsstrukturer, der gradvis fremkom, hentede blandt andet inspiration i den engelske økonom John M. Keynes' idéer (Keynes, 1973). Særligt efter den Anden Verdenskrig gik kapitalismen ind i en fase, der er blevet betegnet som "indlejret liberalisme" (Ruggie, 1982). Der var tale om akkumulationsstrukturer, som blandt andet genererede høje vækstrater via en kombination af fordistiske produktionsmetoder, omfattende erhvervsregulering, keynesianske velfærdsstater og international frihandel (Kotz, McDonough og Reich, 1994; Overbeek, 1990).

I årene efter den Anden Verdenskrigs afslutning blev der i en del europæiske lande vedtaget nye kartellovgivninger. Dette skete i vid udstrækning som et resultat af pres fra den amerikanske regering, som stillede krav om initiativer på kartelområdet som modydelse for økonomisk støtte til Europas genopbygning. Ikke bare i Tyskland, hvor amerikanerne som besættelsesmagt havde direkte indflydelse på den førte politik, men også i eksempelvis Frankrig og Storbritannien blev der taget lovgivningsmæssige skridt i retning af at begrænse forekomsten af karteller. Amerikanernes primære dagsorden var at sikre, at amerikanske virksomheder – som på dette tidspunkt var langt foran deres europæiske konkurrenter – fik adgang til Europas markeder (Buch-Hansen og Wigger, 2011; Djelic, 1998).

Groft sagt kan man opdele de europæiske kartellovgivninger, der blev udgivet i 1950'erne i to grupper. Den første gruppe var lovgivninger, der i ud-

gangspunktet forbød kartelaftaler. Den tyske konkurrencelovgivning fra 1957 samt EF-traktaten (også kaldet Rom-traktaten) hørte til denne gruppe. Den anden gruppe var lovgivninger, der tillod karteller samtidig med, at de forbød misbrug af dem. Frankrig, Holland og Norge hørte til denne gruppe, og det samme gjorde Danmark med Monopolloven af 1955. Loven, som blev vedtaget i Folketinget udelukkende med Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres stemmer, videreførte i store træk 1937-lovens grundlæggende principper. Med andre ord forbød den ikke konkurrencebegrænsende aftaler, men sigtede mod at offentliggøre dem og forhindre misbrug. Virksomheder, der indgik konkurrencebegrænsende aftaler, skulle således anmelde disse til en instans kaldet Monopoltilsynet.

Forskellen på de to grupper af lovgivninger var imidlertid mindre i praksis end på papiret, for både den tyske konkurrencelov og EF-traktaten gjorde det muligt at tillade karteller, hvis de havde alment gavnlige virkninger. I Tyskland var det således muligt for konkurrencemyndigheden – *Bundeskartellamt* – at tildele dispensationer. Sideløbende med at *Bundeskartellamt* opsporede og forbød nogle karteller, gav det sin velsignelse til andre. I 1973 eksisterede der derfor i omegnen af 200 lovlige karteller i Tyskland (Smith, 1994: 437). På EF-niveau var det Kommissionen, der var ansvarlig for at håndhæve traktatens kartelforbud. Fra slutningen af 1960'erne og fremefter nedlagde Kommissionen forbud mod en lang række karteller, der kom til dens kendskab. Om end den havde (og har) mulighed for at tildele en karteldeltagende virksomhed bøder på helt op til 10 pct. af virksomhedens omsætning i det foregående regnskabsår, så var det ikke en mulighed, Kommissionen benyttede i de første par årtier. Når der blev udstedt bøder, var de små, og ikke sjældent slap karteldeltagere med et påbud om at ophæve deres samarbejdsaftale. Kommissionen havde også mulighed for at dispensere fra det generelle forbud mod karteldannelse, hvilket skete i flere tilfælde i forbindelse med den økonomiske krise i 1970'erne (Goyder, 1993: 162-163; Wigger og Buch-Hansen, 2014).

Helt frem til 1990'erne var den europæiske kartelregulering således generelt lempelig – i hvert fald i sammenligning med situationen under kartelreguleringens anden fase. Det skyldtes både, at konkurrencebegrænsninger i et vist omfang ræsonnerede med den indlejrede liberalismes regulerede akkumulationsstrukturer, og at europæiske politikere og erhvervsfolk stadig ikke betragtede karteller som noget entydigt negativt. Såvel den danske som en række andre europæiske landes konkurrencelovgivninger byggede på en forestilling om, at en konkurrencebegrænsnings positive effekter potentielt kunne overstige de negative, hvorfor myndighederne måtte foretage en konkret vurdering af det enkelte kartels samlede effekter. Eksempelvis var det opfattelsen, at det

kunne være samfundsøkonomisk gavnligt, hvis virksomheder via konkurrencebegrænsninger fik ro til at vokse sig stærke på det nationale eller europæiske hjemmemarked, så de kunne klare sig i den internationale konkurrence. Samme neomerkantilistiske tænkning, som førte til, at mange stater ved hjælp af interventionistiske industripolitikker understøttede strategisk vigtige virksomheder og industrier, så de kunne klare sig i den internationale konkurrence, lå dermed til grund for konkurrencelovgivningernes fleksible tilgang til konkurrencebegrænsninger.

Det neoliberale skift og kartelreguleringens anden fase

Hvor 1930'ernes Store Depression markerede afslutningen på den uregulerede kapitalismes æra, var 1970'ernes økonomiske krise begyndelsen på slutningen for den indlejrede liberalismes tidsalder. I Europæisk sammenhæng begyndte det neoliberale skift i slutningen af 1970'erne i Storbritannien med Margaret Thatchers valgsejr. Det var dog først i løbet af særligt anden halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, at skiftet begyndte at tage fart. Neoliberalisternes synspunkt var, at den tidligere epokes direkte statsinterventioner var en del af forklaringen på krisen, og at en ny periode med vækst forudsatte mindre statslig indblanding i markedet. Pointen med neoliberalisme er imidlertid ikke at reducere statens funktioner til et minimum; snarere handler det om at omdanne staten og samfundet, så de tjener erhvervslivets interesser (Stanford, 2008). Det neoliberale skift indebar blandt andet, at efterkrigstidens keynesianske velfærdsstater lidt efter lidt måtte vige pladsen for konkurrencestater (Cerny, 1997), og at erhvervsreguleringen i stigende grad blev liberaliseret og markedsgjort (Horn, 2012; van Apeldoorn, Drahokoupil og Horn, 2009; se også Nyberg, 2015).

De neoliberale idéers momentum hang i høj grad sammen med magtfor skydninger. Efterkrigstidens indlejrede liberalisme havde i vid udstrækning været funderet på et kompromis mellem nationalt orienteret industri og fagbevægelsen. Nu fremkom der i stedet for de nationalt funderede fordristiske produktionsstrukturer et globalt produktionssystem, og antallet af transnationale selskaber eksploderede (Robinson, 2004). Fra at der eksisterede omkring 7000 sådanne selskaber i 1970, var tallet steget til 82.000 fyrré år senere (UNCTAD, 2009). Udviklingen svækkede både de nationale kapitalfraktioner og fagbevægelsens magt og banede vejen for institutionaliseringen af neoliberale idéer.⁶ Præcis som i den klassiske liberalisme ses konkurrence inden for neoliberalismen som noget positivt. Ønsket er at forhindre virksomheder i at blive skærmet fra konkurrencens centrifugalkræfter via eksempelvis statsstøtte eller muligheden for at indgå konkurrencebegrænsende aftaler. Ikke alle typer virk-

somheder har lige stor interesse i dette. Transnationale selskaber er alt andet lige konkurrencedygtige i forhold til selskaber, som ikke opererer i flere lande (Buch-Hansen og Wigger, 2011), og de neoliberale akkumulationsstrukturer er derfor særligt i disse selskabers interesse.

Det kan på den baggrund ikke undre, at det netop var de øverste chefer for en gruppe toneangivende europæiske transnationale selskaber, der spillede en nøglerolle i midt-1980'erne, da den europæiske integrationsproces efter en lang dødvandsperiode blev genstartet, og bevægelsen hen imod realiseringen af et stort indre marked uden mellemstatslige handelshindringer blev sat i gang med vedtagelsen af Fællesakten. Det skete via organisationen The European Roundtable of Industrialists (ERT). Samme organisation var medvirkende til, at der i 1990'erne og efterfølgende blev sat en neoliberal dagsorden i EU (van Apeldoorn, 2002), også på konkurrenceområdet hvor ERT udbad sig ”frihed til at konkurrere” (ERT, 1994). Tilskyndet af blandt andre ERT og anført af konkurrencekommissærerne Peter Sutherland og Leon Brittan indledte EU-Kommissionen i anden halvdel af 1980'erne en krig mod karteller. Begge kommissærer var overbeviste neoliberalister, og den linje, de lagde i forhold til karteller, er blevet fulgt af efterfølgende kommissærer – helt frem til den dag i dag, hvor danskeren Margrete Vestager bestrider posten som EU's konkurrencekommissær.

Traktatens kartelregler ændrede sig ganske vist ikke, men det gjorde til gengæld måden, hvorpå reglerne blev implementeret. Det afspejlede sig i størrelsen på de bøder, som karteldeltagere straffes med. Hvor Kommissionen fra 1990 til 1994 udstedte kartelbøder for godt 500 millioner Euro, lød det tilsvarende beløb for 2010-2014 perioden på små 9 milliarder Euro. De ti største bøder, som Kommissionen siden 1969 har tildelt virksomheder i kartelsager, er alle udstedt efter årtusindeskiftet. Den største lød på 715 millioner Euro og tilfaldt franske Saint Gobain i 2008 (Commission, 2015). I 1996 introducerede Kommissionen et straffempelsesprogram, som gør det muligt helt eller delvist at fritage karteldeltagere for bødestraf, hvis de frivilligt står frem og dokumenterer kartellets eksistens over for Kommissionen. Fordi bødeniveauet har nået et højt niveau, har karteldeltagere i en række sager ladet sig friste til at melde sig selv (Buch-Hansen og Levallois, 2015). Hertil kommer, at private aktører i stigende grad spiller en central rolle i systemet, idet skadelidte forbrugere og virksomheder opmuntres til at anlægge erstatningssager mod kartelmagere. Denne delvise ”privatisering” af kartelreguleringen må også ses i sammenhæng med den neoliberale drejning. Endelig kommer drejningen også til udtryk på andre måder, som pladsen ikke tillader, at vi beskæftiger os med her. Eksempelvis har forskning peget på, at der er en tendens til, at idéer fra Chicago-skolen vinder

frem i EU-Kommissionens regulering af konkurrence (Bartalevich, 2016; Wigger, 2008).

EU's konkurrenceregler gælder også i medlemslandene – parallelt med de nationale kartelregler. I 2003 blev det indført, at nationale konkurrencemyndigheder direkte skal implementere EU-traktatens kartelregler. Allerede inden da var der på nationalt niveau påbegyndt et paradigmeskift i kartelreguleringen. Det kom blandt andet til udtryk ved, at mange lande ophørte med at registrere karteller og derfor lukkede deres kartelregistre. Særligt i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne lukkede mange registre, blandt andet i Tyskland (1985), Storbritannien (1989), Danmark (1989), Norge (1993) og Sverige (1993). Det skete som oftest i forbindelse med EU-harmonisering og indførslen af kartelforbud (Shanahan og Fellman, 2016: 129). Ikke alle europæiske lande havde dog haft et kartelregistreringssystem. Lande som Frankrig og Italien havde i stedet i vid udstrækning set gennem fingre med sådanne aftaler. Her blev der vedtaget lovgivning, som generelt forbød karteller i henholdsvis 1986 og 1990.

Paradigmeskiftet inden for dansk kartelregulering skete først i slutningen af 1990'erne, på et tidspunkt hvor stort set alle andre EU-lande allerede var gået over til at føre en hård kurs over for karteller. I 1997 blev en ny lov vedtaget, som forbød konkurrencebegrænsende aftaler, herunder karteller. Monopolloven af 1955 var på dette tidspunkt blevet afløst af en ny lov, som trådte i kraft i 1990. Denne lov videreførte imidlertid i det store hele den eksisterende tilgang til karteller, det vil sige et system, hvor myndighederne ikke gjorde noget aktivt for at opspore karteller, og hvor sanktioner var milde. En del af baggrunden for lovændringen i 1997 var, at en OECD-rapport i 1993 kritiserede konkurrenceforholdene i Danmark. Rapporten fremhævede det høje danske prisniveau og påpegede, at det danske system ikke afskrækkede virksomheder fra at indgå kartelaftaler. Det blev problematiseret, at systemet ikke gjorde det muligt at straffe virksomheder, der havde lavet en konkurrencebegrænsende aftale, såfremt virksomhederne gik med til at ophæve aftalen (OECD, 1993). Rapporten medvirkede til, at den socialdemokratiske industriminister, Jan Trøjborg, tog initiativ til forhandlinger om en ny konkurrencelov (Boje og Kallestrup, 2004). Af endnu større betydning end kritikken fra OECD var det politiske ønske om at gøre noget ved den betydelige disharmoni, som eksisterede mellem de danske konkurrenceregler og EU's regler. Ved at erstatte kontrol og offentliggørelse med forbud kom den danske regulering af karteller til at fungere efter det samme princip som det, der gjaldt på EU-niveau samt efterhånden i stort set alle de øvrige medlemslande.

Siden vedtagelsen af den danske forbudslovgivning i 1997 har de danske konkurrencemyndigheder – Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Bagmandspolitiet – indledt en målrettet karteljagt. De har løbende fået tilført nye redskaber til formålet af skiftende folketingsflertal. Politiet har fået mulighed for at aflytte og overvåge individer, der er under mistanke for at deltage i karteller, bødeniveauet i kartelsager er ad flere omgange blevet forhøjet markant, og karteldeltagere risikerer i dag at skulle afsone fængsel i op til seks år. Fra at have haft et af Europas blideste kartelreguleringssystemer er Danmark dermed i løbet af to årtier endt med at have et af de strengeste. I lighed med de andre kartellovgivninger som har set dagens lys i den neoliberale æra, byggede 1997-loven på den opfattelse, at intensiv konkurrence udelukkende er positivt, og at karteller og andre konkurrencebegrænsninger derfor udelukkende er negative. Med andre ord bygger loven på helt andre idéer end dem, som lå til grund for dansk kartelregulering i den første fase. Det syn på karteller, som er fremherskende i den anden fase – både i Danmark og i resten af Europa – er blevet opsummeret bedst af italieneren Mario Monti, som var EU konkurrencekommissær fra 1999 til 2004. Han betegnede karteller som ”kræftsvulster på den frie markedsøkonomi” (Monti, 2001).

Selvom den neoliberale form for kartelregulering som udgangspunkt er i transnationale selskabers interesse grundet deres konkurrencekraft, så elsker sådanne selskaber naturligvis kun fri konkurrence, så længe de selv drager fordel af den. Sat lidt på spidsen er fri konkurrence fint, så længe man er oppe imod mindre stærke konkurrenter, som man kan udkonkurrere. Er konkurrenterne andre transnationale selskaber med stor konkurrencekraft, er det straks en anden sag. Så kan det være mere attraktivt at indgå kartelaftaler. Der er således en lang række eksempler på, at transnationale selskaber (og deres datterselskaber) har indgået internationale eller ligefrem globale kartelaftaler i den neoliberale epoke (Buch-Hansen, 2012). I takt med overgangen fra nationalt til transnationalt orienteret kapitalisme kan der – meget naturligt – ses en klar tendens til, at en større andel af karteldannelserne blev grænseoverskridende (Buch-Hansen og Levallois, 2015).

Konklusion

Sammenligner man den europæiske kartelregulerings to faser, bliver det klart, at et bemærkelsesværdigt paradigmeskift har fundet sted (tabel 1). Den første fase indledtes i 1920’erne og særligt 1930’erne og faldt sammen med regulerede akkumulationsstrukturer, som blandt andet indebar, at staterne i udpræget grad forsøgte at styre markederne. Det fremherskende syn på konkurrence var, at det på den ene side var nødvendigt og positivt, men at der på den anden

side kunne være gode grunde til at dæmpe eller begrænse den. I Danmark og mange andre lande tog kartelreguleringen form af et system, hvor virksomheder anmeldte deres kartelaftaler til konkurrencemyndighederne, som så vurderede, om aftalen kunne accepteres. Den anden fase indledtes i forbindelse med overgangen til en neoliberal kapitalisme i 1980'erne og 1990'erne. Med fremkomsten af transnationale akkumulationsstrukturer var det naturligt, at også karteller i stigende grad blev grænseoverskridende. Det fremherskende synspunkt i neoliberalismen er imidlertid, at konkurrence er entydigt positivt, og konkurrencebegrænsninger entydigt negative. Den nyliberale kartelregulering tager derfor form af en decideret jagt på karteller og hårdere og hårdere straffe til kartelmagere.

Tabel 1: Den europæiske kartelregulerings to faser

	Fase 1	Fase 2
Fremherskende syn på konkurrence og karteller	Konkurrence er generelt ønskeligt, men der kan være argumenter for at begrænse den, blandt andet ved hjælp af karteller.	Konkurrence er positivt, karteller er negative og bør udryddes.
Kartelregulering	Lempelig. Karteller tillades eller straffes mildt.	Stringent. Karteller jagtes og straffes hårdt.
Karteller	Primært nationale.	Primært transnationale.
Kapitalismeform	"Indlejret liberalisme". En reguleret form for kapitalisme som fortrinsvis orienterer sig mod det nationale/regionale niveau.	Neoliberalisme. En form for kapitalisme som primært er orienteret mod at skabe et erhvervsklima, som er fordelagtigt for transnationale selskaber.

Ved at anlægge et kritisk politisk økonomi perspektiv på den europæiske kartelregulerings udvikling bliver det synligt, at denne skal forstås i sammenhæng med ideologiske skift og fremkomsten af nye sociale akkumulationsstrukturer, som var betinget af magtforskydninger mellem sociale kræfter. En lignende blotlægning af underliggende kausale mekaniser er ikke mulig, hvis der anlægges et mere konventionelt perspektiv. Eksempelvis kan traditionelle politologiske teorier bruges til at forklare de politikprocesser, hvorigennem konkurrencelovgivninger har taget form, mens sådanne lovgivninger kan analyseres detaljeret og dybdegående fra et juridisk perspektiv. Værdien af den viden, som sådanne perspektiver kan frembringe, skal bestemt ikke undervurderes. Men

omvendt er de i modsætning til et kritisk politisk økonomiperspektiv ikke egnet til at indsætte kartelreguleringen i en bredere politisk-økonomisk kontekst, hvilket i høj grad begrænser deres evne til at forklare overordnede udviklingsforløb. Desuden slører de, at kartelregulering – i lighed med andre former for regulering – altid er politisk i den forstand, at bestemte aktører tilgodeses på andres bekostning.

Hvis der er en ting, politiske økonomer og samfundsforskere generelt kan blive enige om, er det, at kriser åbner mulighed for, at nye idéer kan blive institutionaliseret og dermed forme samfundsudviklingen. Dette gør sig som nævnt også gældende i forhold til specifikke politikområder, såsom kartelområdet. 1970'ernes krise banede således vejen for paradigmeskiftet i den europæiske kartelregulering. Flere forskere har spekuleret i, om noget lignende kunne blive resultatet af den økonomiske krise, der fulgte i kølvandet på den finanskrisen, der brød ud i 2008 (se eksempelvis Wilks, 2009). Paradigmeskift tager tid, og som sådan er det endnu for tidligt at sige noget definitivt om, hvorvidt krisen kommer til at afstedkomme store ændringer på kartelområdet. Sikkert er det dog, at Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke har ændret sin praksis på dette område, og at den var hurtig til at melde ud, at den økonomiske krise ikke ville få den til at se mildere på karteller end hidtil (Wigger og Buch-Hansen, 2014). Det følger som en logisk konsekvens af det argument, som er blevet fremført i denne artikel, at et paradigmeskift på kartelområdet kun kommer til at ske i sammenhæng med et mere generelt brud med den nyliberale kapitalismeform. Indtil videre kan man sige, at krisen – snarere end at markere slutningen på den neoliberale epoke – har markeret overgangen til en mere autoritær form for neoliberalisme (Bruff, 2014; se også Wigger og Buch-Hansen, 2015).

Noter

1. Både på nationalt og supranationalt niveau er kartelregulering et ud af flere områder, som konkurrencemyndighederne beskæftiger sig med. Kontrol med fusioner og med, om virksomheder misbruger deres dominerende stilling, er eksempler på andre områder. For overblik over den europæiske konkurrencepolitikts forskellige delområder, se Cini og McGowan (2009) eller Buch-Hansen og Wigger (2011).
2. "Kartelregulering" bruges her i bred forstand som betegnelse for myndighedernes tilgang til karteller, omend der i dag strengt taget er tale om en jagt på karteller snarere end en regulering af dem.
3. Dette skal ikke forstås således, at kapitalismen er ureguleret i den neoliberale fase. Neoliberalisme indebærer regulering på konkurrenceområdet såvel som på en lang række andre områder (Braithwaite, 2008)

4. Denne samt følgende sektion om den anden fase trækker begge på Buch-Hansen (2016), som indeholder en mere detaljeret beskrivelse af udviklingen i den danske politik i forhold til karteller, og som giver en række eksempler på karteller med dansk islæt.
5. Den Interparlamentariske Union (IPU) blev dannet i 1889 og var dermed verdens første forum for mellemstatslige forhandlinger. Det skal nævnes, at der i Danmark allerede i 1931 blev vedtaget en lov om prisaftaler i Rigsdagen. Denne lov fik imidlertid ingen praktisk betydning. For en redegørelse for de politiske kampe der gik forud for prisaftalelovene fra 1931 og 1937 se Thomsen (1987).
6. Magtforskydningen er blandt andet også kommet til udtryk ved, at transnationale direktørnetværk er blevet styrket på bekostning af nationale netværk i den neolibérale kapitalismes epoke (se fx Heemskerk, Fennema og Carroll, 2016).

Litteratur

- Bartalevich, Dzmitry (2016). The influence of the Chicago School on the Commission's guidelines, notices and block exemption regulations in EU competition policy. *Journal of Common Market Studies* 54 (2): 267-283.
- Bieler, Andreas, Ian Bruff og David A. Morton (2015). Gramsci and "the International": past, present and future, pp. 135-155 i Mark McNally (red.), *Antonio Gramsci*. New York: Palgrave.
- Bieling, Hans-Jürgen, Johannes Jäger og Magnus Ryner (2016). Regulation theory and the political economy of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 54 (1): 53-69.
- Boje, Per og Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrence Lovgivning og det store erhvervsliv*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Braithwaite, John (2008). *Regulatory Capitalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bruff, Ian (2014). The rise of authoritarian neoliberalism. *Rethinking Marxism* 26 (1): 113-129.
- Buch-Hansen, Hubert (2012). Freedom to compete? The cartelization of European transnational corporations. *Competition & Change* 16 (1): 20-36.
- Buch-Hansen, Hubert (2016). *Karteller – Afsørgingen af aftalt spil i dansk erhvervsliv*. København: Gyldendal Business.
- Buch-Hansen, Hubert og Angela Wigger (2011). *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*. London og New York: Routledge.
- Buch-Hansen, Hubert og Clement Levallois (2015). The scale and geography of collusion in the European Market. *Journal of Common Market Studies* 53 (4): 737-752.
- Cerny, Philip G. (1997). Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization. *Government and Opposition* 32 (2): 251-274.

- Cini, Michelle og Lee McGowan (2009). *Competition Policy in the European Union*, 2. udg. New York: Palgrave.
- Commission. (2015). Cartel statistics as of 21 October 2015. <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf> (20. december, 2015).
- Cox, Robert W. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Djelic, Marie-Laure (1998). *Exporting the American Model: The Postwar Transformation of European Business*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, Corwin D. (1964). *Cartelization in Western Europe. Bureau of Intelligence and Research*. US Department of State.
- ERT (1994). *Freedom to Compete: Competition Policy Issues for European Business*. Brussels.
- Gordon, David, Richard Edwards og Michael Reich (1982). *Segmented Work, Divided Workers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goyder, Daniel G. (1993). *EC Competition Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter og David Soskice (2001). An introduction to varieties of capitalism, pp. 1-66 i Peter Hall og David Soskice (red.), *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Christopher og Julian Joshua (2003). *Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. London: Profile Books.
- Heemskerk, Eelke M., Meinert Fennema og William K. Carroll (2016). The global corporate elite after the financial crisis: evidence from the transnational network of interlocking directorates. *Global Networks* 16 (1): 68-88.
- Horn, Laura (2012). *Regulating Corporate Governance in the EU: Towards a Marketization of Corporate Control*. New York: Palgrave.
- Iversen, Martin J. (2012). Economic ordens and formative phases: A business historical journey through Danish capitalism, 1850-2000, pp. 169-194 i Andrea Colli, Abe de Jong og Martin J. Iversen (red.), *Mapping European Corporations: Strategy, Structure, Ownership and Performance*. London og New York: Routledge.
- Jensen, Frederik, Uffe Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen (1968). *Monopolloven med kommentarer*. København: Juristforbundets Forlag.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Keynes, John M. (1973). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koch, Max (2012). *Capitalism and Climate Change*. New York: Palgrave.
- Kotz, David M., Terry McDonough og Michael Reich (red.) (1994). *Social Structures of Accumulation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- LeClair, Mark (2011). *Cartelization, Antitrust and Globalization in the US and Europe*. London og New York: Routledge.
- Lindberg, Jakob K. (1909). *Dansk Industrieretning 1908*. København: Nielsen og Lydiche.
- Marshall, Robert og Leslie Marx (2012). *The Economics of Collusion. Cartels and Bidding Rings*. Cambridge: MIT press.
- McDonough, Terry (2011). Social structures of accumulation: a "punctuated" view of embeddedness. *American Journal of Economics and Sociology* 70 (5): 1234-1247.
- McDonough, Terry, Michael Reich og David M. Kotz (red.). (2010). *Contemporary Capitalism and Its Crises*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGowan, Lee (2010). *The Antitrust Revolution in Europe: Exploring the European Commission's Cartel Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mercer, Helen (1995). *Constructing a Competitive Order. The Hidden History of British Antitrust Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mirow, Kurt og Harry Maurer (1982). *Webs of Power. International Cartels and the World Economy*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Monti, Mario (2001). Why should we be concerned with cartels and collusive behaviour? i Konkurrentverket (red.), *Fighting Cartels – Why and How?* www.konkurrentverket.se (10. februar 2016).
- Nyberg, Linda (2015). Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar. Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk. *Statsvetenskaplig tidskrift* 117 (4): 505-530.
- OECD (1993). *OECD Economic Surveys – Denmark*. OECD Publishing.
- Ougaard, Morten (2016). The reconfiguration of the transnational power bloc in the crisis. *European Journal of International Relations* 22 (2): 459-482.
- Overbeek, Henk (1990). *Global Capitalism and National Decline*. London: Unwin Hyman.
- Robinson, William I. (2004). *A Theory of Global Capitalism. Production, Class, and State in a Transnational World*. London: Johns Hopkins University Press.
- Ruggie, John G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization* 36 (2): 379-415.
- Schröter, Harm G. (1996). Cartelization and decartelization in Europe, 1870-1995: rise and decline of an economic institution. *The Journal of European Economic History* 25 (1): 129-153.
- Shanahan, Martin og Susanna Fellman (2016). Cartel registers around the world, kapitel 7 i Martin Shanahan og Susanna Fellman (red.), *Regulating Competition. Cartel Registers in the Twentieth-century World*. London og New York: Routledge.
- Shonfield, Andrew (1965). *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Smith, Adam (2003). *The Wealth of Nations*. New York: Cosimo.
- Smith, Eric O. (1994). *The German Economy*. London and New York: Routledge.
- Stanford, Jim (2008). *Economics for Everyone*. London: Pluto Press.
- Stigler, George (1964). A theory of oligopoly. *Journal of Political Economy* 55: 44-61.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomsen, Birgit N. (1987). Kampen om monopollovgivningen 1919-1937, i Birgit N. Thomsen (red.), *Samspeilet mellem organisationer og stat*. København: Gads Forlag.
- UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009*. New York og Geneve: United Nations.
- van Apeldoorn, Bastiaan (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London and New York: Routledge.
- van Apeldoorn, Bastiaan, Jan Drahekoupil og Laura Horn (2009). *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance*. London og New York: Palgrave.
- von Eyben, William E. (1980). *Monopoler og priser*. København: Gads Forlag.
- Warlouzet, Laurent (2015). The centralization of EU competition policy: historical institutionalist dynamics from cartel monitoring to merger control (1956-91). *Journal of Common Market Studies* 54 (3): 725-741.
- Wigger, Angela (2008). *Competition for Competitiveness: The Politics of the Transformation of the EU Competition Regime*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Wigger, Angela og Hubert Buch-Hansen (2014). Explaining (missing) regulatory paradigm shifts. EU competition regulation in times of economic crisis. *New Political Economy* 19 (1): 113-137.
- Wigger, Angela og Hubert Buch-Hansen (2015). EU competition regulation: a case of authoritarian neoliberalism?, pp. 81-98 i Eva Hartmann og Poul F. Kjær (red.), *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe: From Corporatism to Governance*. New York: Palgrave.
- Wilks, Stephen (2009). The impact of the recession on competition policy: amending the economic constitution. *International Journal of the Economics of Business* 16 (3): 269-288.
- Windolf, Paul (2015). The corporate network in Germany, 1896-2010, pp. 66-88 i Thomas David og Gerarda Westerhuis (red.), *The Power of Corporate Networks*. London og New York: Routledge.
- Wood, Ellen M. (2003). *Empire of Capital*. New York: Verso.

Martin B. Carstensen

Små stater i den perfekte storm: krisehåndtering og økonomisk troværdighed i Irlands og Islands finansielle kriser

Til trods for at Irland og Island siden 2008 har gennemlevet nogle af historiens største finansielle og økonomiske kriser, nyder de to små åbne økonomier nu relativt høje vækstrater og lav arbejdsløshed og anses som succeshistorier. I begge lande har krisehåndteringen haft fokus på at genoprette internationale kapitalmarkeders tillid til de to økonomier, men hvor Island har kompenseret befolkningen gennem en socialt afbalanceret sparepolitik og gældseftergivelse, har Irlands sparepolitik fulgt en mere ortodoks europæisk tilgang med betydelige uligheds-skabende effekter. Islands heterodokse tilgang var mulig gennem kapitalkontrol og en devaluering af valutaen, hvorimod Irland hverken kunne devaluere eller nedskrive bankernes gæld. Artiklen viser, hvordan afhængigheden af internationale kapitalmarkeder og opgivelsen af monetær politik begrænser den fleksibilitet, små stater tidligere har nydt, og øger afhængigheden af heldige udviklinger i verdensøkonomien.

Fra at have gennemgået et fuldstændigt kollaps i deres respektive banksektorer, en økonomisk krise, en krise i statens finanser og en krise i deres internationale omdømme, oplever Irland og Island otte år efter finanskrisens udbrud nogle af de vestlige økonomiers højeste vækstrater og laveste arbejdsløshed (IMF, 2015a/b). På den ene side er det et klassisk eksempel på Katzensteins (1985) argument om små staters evne til at klare sig på verdensmarkederne gennem fleksibel tilpasning baseret på de politiske og økonomiske elitors villighed til at ofre sig på kort sigt for på lang sigt at opnå økonomiske resultater. Til trods for et højt konfliktniveau i det politiske system var der således efter indgåelsen af de to landes respektive låneprogrammer – Island med IMF og Irland med Troikaen (IMF, EU-Kommissionen og ECB) – udpræget enighed om både mål og midler i den økonomiske genopretning.

På den anden side nåede Irland og Island deres nuværende relativt positive position ad to forskellige veje. Efter i oktober 2008 at have garanteret alle indenlandske bankaktiver i de tre største – og på det tidspunkt nationaliserede – islandske banker og ladet udenlandske aktiver indgå i konkursboet samt

forhandlet en låneaftale med IMF gennemførte Island kapitalkontrol og gælds-
eftergivelse for husholdninger og virksomheder. Derudover søgte man i de om-
fattende beskæringer af offentlige udgifter at opretholde Islands nordisk inspi-
rerede universelle velfærdsstat, herunder niveauet for sociale ydelser. Dette er
i overensstemmelse med Katzensteins (1985) compensationstese, nemlig at små
åbne økonomier vil kompensere deres befolkninger for den øgede økonomiske
turbulens, der følger af økonomisk åbenhed. I modsætning hertil gennemførte
Irland omfattende nedskæringer i den offentlige sektor og foretog først sent i
forløbet gældsnedskrivelse og ikke i samme omfang som i Island. Den irske
krisehåndtering var i vid udstrækning baseret på, hvad man mente, internatio-
nale kapitalmarkeder ønskede sig, og i langt mindre grad at beskytte befolk-
ningen mod konsekvenserne af sparepolitikken.

Den følgende analyse af forskellene mellem Irlands og Islands håndtering
af finanskrisen – som er baseret på interviews med i alt 25 beslutningstagere
og eksperter i de to lande samt offentligt tilgængelig datamateriale – kaster lys
over betydelige ændringer i små staters evne til at reagere effektivt og fleksi-
belt på pludselige skift i verdensøkonomien. For det første viser begge cases,
hvordan staters behov for gældsfinansiering gennem internationale kapitalmar-
keder har øget betydningen af omverdenens opfattelse af landets økonomi og
økonomiske politiks troværdighed betragteligt. I begge lande var det således et
eksplicit og centralt mål for krisestyringen at vende tilbage til de internationale
kapitalmarkeder ved at fremme landets anseelse blandt internationale investo-
rer og kreditvurderingsbureauer.

For det andet viser sammenligningen, at den fleksibilitet, Island oplevede i
krisestyringen, var betinget af at kunne føre selvstændig monetær politik – der
på afgørende vis fremmede eksporten – og muligheden for at indføre kapital-
kontrol. I modsætning hertil var Irland løbende nødt til at reagere på (opfat-
tede) skift i markederne, der ofte var forbundet med eksterne udviklinger, i
særdeleshed udviklingen i eurokrisen. Som medlem af euroen kunne Irland
ligeledes ikke devaluere sig ud af krisen. Selvom vigtige institutionelle og or-
ganisatoriske ændringer er blevet gennemført i Irland, har den økonomiske
succes således mere at gøre med heldige udviklinger i amerikanske og britiske
markeder end den gennemførte sparepolitik (Brazys og Regan, 2015). I be-
tragtning af at Island med sin egen møntfod bør ses som outlier, peger den
øgede finansielle integration og eksistensen af en fælles europæisk valuta i ret-
ning af en betydelig indskrænkning i små, vestlige økonomiers økonomiske og
finansielle manøvrerum, i særdeleshed deres evne til at kompensere befolkning-
erne for konsekvenserne af økonomisk åbenhed.

Små åbne økonomier og internationale kapitalmarkeder

Hvordan kan små, åbne Vesteuropæiske stater udvise både stor økonomisk fleksibilitet og omstillingsevne og samtidig være præget af en høj grad af politisk stabilitet? I sit klassiske studie af en række små åbne økonomiers håndtering af økonomisk ustabilitet i 1970'ernes Vesteuropa argumenterede Katzenstein for, at kombinationen af økonomisk fleksibilitet og politisk stabilitet er gensidigt konstituerende:

elites in the small European states, while letting international markets force economic adjustments, choose a variety of economic and social policies that prevent the costs of change from causing political eruptions. They live with change by compensating for it (Katzenstein, 1985: 24).

I studiet af små åbne økonomier tog Katzenstein udgangspunkt i vestlige landes øgede økonomiske åbenhed, især deres afhængighed af at eksportere til andre lande, et behov der givet størrelsen på deres hjemmemarkeder var og er særligt udtalt for små økonomier. I definitionen af små stater er disse økonomiske karakteristika – hvortil kan tilføjes størrelsen af landmassen og størrelsen af befolkningen (se Thorhallsson og Wivel, 2006) – ligeledes forbundet med mere subjektive faktorer, hvoraf den vigtigste er en *opfattelse* blandt politiske beslutningstagere af landet som udsat (Katzenstein, 2003; Campbell og Hall, 2015). Selvom der selvsagt er forskelle mellem Irland og Island, deler de således de definerende træk, nemlig nødvendigheden af at operere med en relativt åben økonomi og en kollektiv politisk forståelse af udsathed. Økonomisk succes for små åbne økonomier forudsætter en høj grad af tilpasningsevne til udviklinger i den internationale økonomi, og denne udsathed blandt små åbne økonomier fremmer en politisk kultur præget af en relativt høj grad af konsensus i forhandlinger blandt politiske og økonomiske eliter. Befolkningens støtte til økonomiske reformer afhænger omvendt af, at staten gennem social- og arbejdsmarkedspolitik i nogen grad kompenserer for den usikkerhed, en åben økonomi fører med sig.

Hvad Katzenstein (1985) til gengæld ikke vier tilstrækkelig opmærksomhed, er en anden central del af økonomiens internationalisering, nemlig liberaliseringen af kapitalmarkeder, som især tog fart i 1980'erne og 1990'erne (Helleiner, 1994). En yderligere vigtig tendens i forholdet mellem stater og markeder er mod en stigende statslig afhængighed af gældsfinansiering gennem internationale kapitalmarkeder (Streeck, 2014), som er forbundet med en række grundlæggende ændringer i vestlige økonomier, såsom faldende vækstrater, stigende udgifter til velfærdsstaten og en svigtende evne til effektiv skatteinddrivelse

(se Schäfer og Streeck, 2013). Disse udviklinger har ført til, at internationale kapitalmarkeder – og i denne forbindelse mere konkret markeder for statsgæld – kom til at spille en langt mere central rolle, end Katzenstein (1985) tildeler dem.

Liberaliseringen af kapitalbevægelser giver stater adgang til finansiering fra investorer (eksempelvis banker, hedgefonde, centralbanker etc.), hvilket omvendt forudsætter, at staterne tilfredsstiller investorernes forskellige præferencer. Simpelt formuleret vil finansielle markeder henholdsvis belønne og straffe stater for deres politiske beslutninger, i den grad disse beslutninger påvirker opfattelsen af statens evne til at tilbagebetale sin gæld (Hardie, 2011; Tomz, 2007). Refinansieringen af offentlig gæld bliver således for alvor problematisk, når investorer mister tilliden til, at en stat på kort eller langt sigt kan tilbagebetale sin gæld. Et tydeligt eksempel på dette er Irland, der i 2010 led under voldsomt høje renter på ny gæld og dermed reelt blev lukket ude af markederne for offentlig gæld for i stedet at måtte søge hjælp fra Troikaen og dermed i betydelig grad mistede indflydelse på egen økonomisk politik. Herudover er der den effekt, at en højere rente på statsobligationer ikke alene forringer statens fiskale position men også typisk fører til et højere renteniveau i resten af økonomien, herunder finansielle institutioner, der søger at finansiere og refinansiere gæld for fortsat at kunne yde lån til virksomheder og husholdninger (Gros, 2012).

I takt med at vestlige stater – små såvel som store – er blevet mere afhængige af at finansiere offentlige udgifter gennem kapitalmarkeder, er de også blevet afhængige af, at investorer betragter deres statsobligationer som sikre investeringer. Det betyder imidlertid ikke, at beslutningstagere nødvendigvis lader sig diktere af markedernes signaler, eller at markeder reagerer rationelt på staters økonomiske politik (Rommerskirchen 2015). Nyere analyser viser således, at markedernes vurdering af statsobligationer – og dermed den rente der kræves for at købe gælden – ikke er rationelt fastsat i den forstand, at den præcis afspejler, hvor stærk eller svag økonomien er, men at investorer i stedet “evaluate borrowing governments based not only on what they do, but also on the riskiness of other sovereign borrowers that fall into the same category” (Brooks et al., 2015: 587). Det påvirkede fx renten på irske statsobligationer negativt at blive associeret med andre – og ganske anderledes – gældsplagede lande under betegnelsen PIIGS (Portugal, Irland, Italien, Grækenland, Spanien) (Brazys og Hardiman, 2015). Givet investorers begrænsede ressourcer og evner til informationsbearbejdning er *opfattelsen* af bæredygtigheden af statens gæld – som er struktureret af mere generelle idéer og teorier om økonomiske sammenhænge (Blyth, 2002) – med andre ord en afgørende faktor for at opnå favorable – eller blot tålelige – låneforhold (Mosley, 2003).

I forhold til Irlands og Islands håndtering af deres respektive kriser udgjorde forholdet til långivende internationale organisationer – i Irlands tilfælde Troikaen (ECB, EU, IMF) og i Islands tilfælde IMF – en yderligere komplicerende faktor. Disse låneprogrammer skabte umiddelbart et pusterum fra markedsturbulensen, men de betød også, at beslutningstagere i de to lande måtte opnå støtte fra disse organisationer for at få udbetalt deres lån, hvilket i flere tilfælde begrænsede (men ikke udraderede) de to landes manøvrefrihed. De to landes deltagelse i et låneprogram med henholdsvis IMF (Island) og IMF og EU (Irland) var derudover også en vigtig ressource, idet låneprogrammerne skabte troværdighed om landenes økonomiske politik (Broome, 2008), især da det lykkedes de to lande at opfylde målene og – populært formuleret – tage ejerskab over låneprogrammerne.

Som nævnt spillede det internationale niveau også en afgørende rolle i Katzensteins (1985) teoretiske ramme, men argumentet er præget af en tendens til at betragte de beslutninger, som eliter i små åbne økonomier træffer i tilpasningen til internationale markeder, som strategiske og intentionelle og i vid udstrækning udformet indenfor en relativt autonom nationalstatslig ramme. For at forstå små åbne økonomiers håndtering af finanskrisen er det imidlertid nødvendigt at anerkende, hvor dynamisk et miljø det internationale niveau udgør. I tråd med Schwartz (2001) arbejdes der i det følgende med en distinktion mellem institutionelle udfald som intentionelle og strategiske (*pluck*), at beslutningstagere følger deres sædvanlige normer og rutiner i løsningen af institutionelle udfordringer (*stuck*), eller at eksogene og internationale udviklinger gør eksisterende nationale institutioner mere (eller mindre) funktionelle (*luck*). Oftest vil landestudier kombinere alle tre logikker, idet udfald sjældent kan tilskrives intentionelle strategiske beslutninger alene eller heldige/uheldige udviklinger i det internationale miljø. I dette perspektiv spiller det internationale niveau en mere dynamisk rolle, hvor nationale aktører løbende forholder sig til internationale aktørers handlinger – internationale organisationer såvel som markedsaktører – samt uforudsete konsekvenser af tidligere beslutninger. Som vist nedenfor var beslutningstagning og krisehåndtering i løbet af kriserne i Irland og Island således præget af, hvordan de to lande gik ind i krisen, stor usikkerhed om konsekvensen af beslutninger og direkte indflydelse fra internationale aktører og markedsudviklinger.

Den islandske krisehåndtering

Den islandske krise kulminerede i oktober 2008, hvor tre banker – Landsbanki, Glitnir og Kaupthing – i løbet af tre dage gik under og blev nationaliseret. I kølvandet fulgte en valutakrise, en økonomisk krise, en fiskal krise og en

krise i omverdenens opfattelse af Island. Da bankerne krakkede, havde de tre største islandske banker samlede aktiver på i alt \$182 milliarder, svarende til omkring ti gange Islands BNP, hvilket gjorde krisen til en af de største i nyere økonomisk historie (Laeven og Valencia, 2012). Den voldsomme vækst, islandske banker havde oplevet i perioden op til krisen, er særligt bemærkelsesværdig taget i betragtning hvor relativt underudviklet det islandske finansielle system er. Liberaliseringen af bankvæsenet begyndte først i 1998, og i 2003 havde staten afgivet sit ejerskab af bankerne. Fra da af tog udviklingen i bankerne for alvor fart. Finansieret primært af internationale pengemarkeder steg bankernes balance i perioden 1998-2003 i gennemsnit med 29 pct. om året. De to følgende år fordobledes bankernes balance, så den i 2005 havde nået over seks gange Islands BNP (Wade og Sigurgeirsdottir, 2012).

Den makroøkonomiske udvikling i Island var en vigtig medvirkende faktor til omfanget af den islandske finanskrisen. 2000'erne var præget af høj BNP-vækst, en meget lav arbejdsløshed og fra 2004 en høj inflation. Dette var blandt andet båret af en procyklisk finanspolitik, eksempelvis gennem skattenedsættelser og store investeringer i infrastruktur. En husprismasse drevet frem af den største udbyder af huslån i Island, den statslige Boligfinansieringsfonden, der konkurrerede intensivt med bankerne om huslån, bidrog yderligere til overophedning af økonomien og stigende inflation (Benediktsdottir, Danielsson og Zoega, 2011). For at bekæmpe den høje inflation øgede centralbanken løbende renten fra 5,2 pct. i 2004 til hele 15,5 pct. i april 2008, hvilket til gengæld tiltrak betydelige investeringer i den islandske krone (såkaldt *carry trade*). Rentestigningen gjorde det også attraktivt blandt islændingene at placere bolig- og virksomhedslån i udenlandsk valuta, hvilket omvendt skabte stor valutarisiko (Baldursson og Portes, 2013: 42-44).

Da den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers' konkursbegæring den 15. september 2008 sendte chokbølger gennem de internationale kapitalmarkeder, havde de islandske banker allerede gennem længere tid oplevet betydelige problemer med at finansiere sig gennem de internationale pengemarkeder og var fra august 2007 praktisk talt udelukket fra international finansiering (Baldursson og Portes, 2013: 58). De islandske banker søgte i stedet at finansiere sig gennem indskud. Landsbanki åbnede i 2006 den internetbaserede bank Icesave for engelske kunder og åbnede i maj 2008 også en filial i Holland, som tilbød højrente konti. Da indskud i de islandske banker begyndte at forsvinde i løbet af 2007 og 2008, vendte bankerne sig i stedet mod kortsigtede lån (typisk med en uges løbetid) fra andre finansielle institutioner, herunder især Den Europæiske Centralbank (ECB), som bankerne havde adgang til via deres subsidier i Luxembourg (SIC, 2010).

De islandske bankers overlevelseskamp sluttede i oktober 2008. Da de islandske myndigheder indså, at det var umuligt at garantere bankerne fuldt ud, gennemførte det islandske parlament den 6. oktober 2008 en særlov, der havde som hovedmål at sikre den fortsatte eksistens af det islandske bankvæsen og betalingssystem samt indskud i bankerne blandt islandske kunder. Det styrende princip for håndteringen af bankerne var gennem nationalisering at dele de tre største islandske banker op i henholdsvis nationale og internationale aktiver og passiver, hvor størstedelen af førstnævnte (ca. 25 pct. af de samlede aktiviteter i banksektoren) ville blive overført til tre nyoprettede banker og være statsgaranterede, og sidstnævnte ville forblive i de gamle banker og udgøre krav til konkursboet. Boet efter de gamle banker administreredes af afviklingskomitéer, som repræsenterede kreditorernes interesser.

Selvom man med denne løsning undgik at garantere alle bankernes aktiver, skabte det alvorlige problemer for Islands troværdighed blandt andre lande. Særligt vigtigt var det, at man ikke garanterede indskyderne i Icesave, og at der på ingen måde var midler nok i den islandske indskydergarantifond til at dække tabene. Den engelske og den hollandske indskydergarantifond valgte at garantere indskudene i Icesave og endte dermed som kreditorer i boet efter Landsbanki. Det skabte så stor utilfredshed i den engelske regering, at man valgte at tage terrorlovgivning i brug for at indefryse de tre islandske bankers engelske aktiver. Den britiske finansministers reaktion forekommer ekstrem – og var i øvrigt skadelig for andre islandske bankers overlevelseschancer (SIC, 2010) – men skal ses i sammenhæng med Islands faldende internationale troværdighed i perioden op til krisens udbrud i september 2008 (Broome, 2011). Tabet af troværdighed sås ikke mindst blandt vestlige centralbanker, der var skeptiske overfor, at islandske banker i første del af 2008 fortsat tilbød høje renter på indskud (SIC, 2010: 108). Derudover udtrykte myndigheder i andre lande utilfredshed med den islandske krisehåndtering, især myndighedernes manglende vilje til at dele information om bankerne, hvilket blev tolket som et forsøg på at redde de islandske banker på bekostning af udenlandske banker (Jännäri, 2009: 12). Resultatet af den faldende troværdighed var, at den islandske stat ingen adgang havde til lån fra andre centralbanker (Baldursson og Portes, 2013: 14).

Island var afhængig af hjælp udefra for at undgå statsbankerot og sikre troværdigheden af statsgarantien på de nye bankers aktiver. Landet fik således den tvivlsomme ære at blive det første vestlige land i 30 år til at indgå en låneaftale med IMF. Det treårige låneprogram, der involverede en omstrukturering af banksektoren, konsolidering af de offentlige finanser og stabilisering af valutaen, blev annonceret den 24. oktober 2008 (IMF, 2008). Et låneprogram

hos IMF var nødvendig for at genoprette Islands internationale troværdighed (Jännäri, 2009: 21), og aftalen havde da også en umiddelbar positiv effektiv på tilliden til den islandske økonomi blandt internationale investorer (Baldursson og Portes, 2013: 87). En fremtidig positiv bedømmelse af den islandske kreditværdighed blev af kreditvurderingsbureauerne eksplicit kædet sammen med overholdelsen af låneprogrammets krav (Broome, 2011). Til trods for dette var det ingenlunde populært blandt de islandske vælgere eller politikere, at IMF var blevet del af krisehåndteringen. Efter omfattende folkelige protester trådte regeringen tilbage og måtte ved valget i april 2009 overlade magten til en regering bestående af Socialdemokraterne og den Rød-Grønne Bevægelse. Selvom de to partier begge havde været yderst skeptiske overfor IMF, accepterede regeringen nødvendigheden af at indgå i et konstruktivt samarbejde med IMF for at vende den islandske økonomi.

Den nye regering stod overfor en gigantisk opgave for at redde den islandske økonomi. Hvad der i den forbindelse gør Island særlig bemærkelsesværdig, er brugen af en række såkaldt heterodokse politikker, der med stærk keynesiansk inspiration gik imod den gængse neoklassisk baserede krisehåndtering i den vestlige verden på det tidspunkt (Blyth, 2013). Udover at låneaftalen lod regeringen vente et år med at gennemføre de omfattende budgетtilpasninger og accepterede regeringens fokus på at opretholde den islandske velfærdsstat, gennemførte man omfattende gældsrestrukturering for de dybt forgældede husholdninger og virksomheder. Til trods for problemer med et overbebyrdet retsvæsen, en tendens blandt skyldnere til at afvente mere favorable tilbud og behovet for ny konkurslovgivning, havde staten i perioden 2008-2010 med kontrollen over de nye banker, og dermed deres aktiver, gode muligheder for at gennemføre gældsrestruktureringen (IMF, 2010a).

Endnu en stor gældsrestrukturering blev gennemført i 2014. Selvom IMF, OECD og kreditvurderingsbureauer var skeptiske overfor denne gældsrestrukturering – man mente, at den ikke i høj nok grad var rettet mod de mest udsatte husholdninger, og man frygtede, at den potentielt kunne øge statens i forvejen høje gæld (Financial Times, 2013) – valgte regeringen alligevel at gennemføre gældsrestruktureringen. Man valgte imidlertid at finansiere tre fjerdedele af den gennem en særlig skat på de gamle banker, med det resultat at den offentlige gæld kun blev marginalt forøget af tiltaget, og at kreditvurderingsbureauet Standard & Poor's vurderede tiltaget positivt (S&P, 2014).

For det andet indførtes der med IMF's låneprogram kapitalkontrol. Dette var et markant brud på IMF's normale orientering mod fremmelse af frie kapitalstrømme (Broome, 2015), men på IMF's insisteren gennemførtes kapitalkontrol for at undgå massiv kapitalflugt. Især den betydelige mængde kapital,

der havde bevæget sig ind i økonomien, mens renten havde været relativt lav (*carry trade*), skabte problemer. Kunne denne kapital frit bevæge sig ud af den islandske økonomi, ville det med centralbankens manglende valutaeserver føre til et kollaps i den islandske krone og dermed sætte voldsomt pres på virksomheder og husholdninger, der havde gældsats sig i udenlandsk valuta. (Sigursgeirsdóttir og Wade, 2015) En yderligere årsag til, at kapitalkontrol var nødvendig, var, at islandske huslån er indekseret til inflationen, og at der er en stærk forbindelse mellem valutakurs og prisniveauet i Island (Baldursson og Portes, 2014). Med indførslen af kapitalkontrol, blev værdier fra *carry trade* på omkring 40 pct. af BNP fanget i Island, også kaldet offshore kronebeholdninger. I 2012 viste problemet med at løfte den islandske kapitalkontrol sig endda at være større end først antaget. Efter at boet efter de gamle banker så småt var gjort op, viste det sig, at udbetalingen til kreditorerne ville blive beløbe sig til omkring det samme som for offshore kronebeholdningerne. I 2014 var kapital svarende til 42 pct. af BNP fanget bag kapitalkontrollen (Baldursson og Portes, 2014: 42). Striden mellem Island og England om, hvem der skulle dække indskudene i Icesave, skabte også usikkerhed om omfanget af Islands statsgæld. Dette var en afgørende hindring for at opnå den fornødne stabilitet til at liberalisere kapitalkontrollen, men sagen faldt ud til Islands fordel med en lavere statsgæld som resultat.

Med den tredje strategi valgte centralbanken og regeringen at fremskynde processen. Staten tilbød således kreditorerne at indgå en aftale om at aflevere en betydelig del af deres islandske aktiver eller at betale en exitskat på 39 pct., en aftale som kreditorerne fra de tre gamle banker valgte at acceptere. Ejere af offshore kroner vil derudover få mulighed for at skaffe sig af med disse i auktioner, også her med en exitskat i omegnen af 39 pct. Strategien var udviklet af en taskforce for liberalisering af kapitalkontrollen, som konsulterede med kreditorerne i de gamle banker for at mindske risikoen for, at kreditorerne ikke ville gennemføre en aftale med staten. Kreditvurderingsbureauerne vurderede strategien positivt – i særdeleshed at man var lykkedes med at få kreditorerne til at tilslutte sig strategien – og kvitterede med en forhøjelse af Islands kreditvurdering (eksempelvis Moody's, 2015).

Udover at kapitalkontrollen var afgørende for at undgå en yderligere valutakrise for den islandske krone har kapitalkontrollen også været vigtig for at kunne finansiere gældseftergivelse, nedbringelse af offentlig gæld gennem beskatning af boerne og billig finansiering for staten (Baldursson og Portes 2014). Omvendt har kapitalkontrollen også været til skade for Islands kreditværdighed, fordi den relativt store mængde kapital fanget bag kontrollen udgjorde en så stor risiko for valutaen. For at håndtere dette dilemma og sikre troværdighed

omkring den islandske valutapolitik har de islandske myndigheder valgt en strategi, der fokuserer på at opnå betingelser for en bæredygtig liberalisering af kapitalkontrollen frem for at udstikke en egentlig tidsplan (Gudmundsson, 2016). Der har løbende været pres på centralbanken fra indenlandske aktører – eksempelvis boerne fra de gamle banker, islandske pensionskasser med ønske om at investere udenfor Island og politikere med ønsker om at beskatte – men gennem et forhandlingsbaseret forløb har man fastholdt en politik om ligebehandling af ejere af offshore kroner. Forhandlingsforløbet med kreditorerne har været afgørende for at undgå det fiskale pres og tab af troværdighed, der kunne opstå, hvis kreditorerne havde lykkedes med at udfordre den juridiske basis for behandlingen af boerne efter de gamle banker (IMF, 2009: 33).

Som det er tilfældet for Irland (se nedenfor), betragtes det islandske låneprogram som en succes (IMF, 2015b). Succesen har flere årsager. For det første kunne Island gennemføre en stor devaluering af kronen, hvilket fremmede eksporten af islandske varer. For det andet ventede IMF og de islandske myndigheder med at gennemføre de værste nedskæringer indtil midten af 2009 og lod derfor de automatiske stabilisatorer virke i starten af krisen, hvilket sammen med den forbedrede eksport og en boomende turistsektor allerede i midten af 2010 førte til positive vækstrater og fald i arbejdsløsheden (Ólafsson, 2011). For det tredje hjalp de to omgange af gældsrestrukturering indsatsen med at fjerne dårlige aktiver fra de nye banker med et betydeligt fald i låntab i de nye banker som følge (FME, 2015). For det fjerde gav låneprogrammet hos IMF – og de islandske myndigheders evne til at følge målene i låneprogrammet – Island øget troværdighed (Matthiason og Davidsdottir, 2013: 11). Allerede i 2010 – og igen i 2011 – udstedte den islandske stat således statsobligationer, og i 2013 vendte Arion Banki som den første islandske bank tilbage til de internationale lånemarkeder, hvilket blev bekræftet med endnu en udstedelse i 2015, denne gang med en ganske favorabel rente (Financial Times, 2015).

Den irske krisehåndtering

Den irske krise består af fem forbundne kriser (Ó'Riain, 2014; Donovan og Murphy, 2013). For det første en finansiel krise, hvor faldende tillid til det irske banksystems solvens i løbet af 2007 og 2008 medførte akutte finansieringsproblemer for bankerne og sidenhen voldsomme nedskrivninger af aktiverne i de irske banker, som førte til forhøjede kapitalkrav, alene staten ville tilføre. For det andet en økonomisk krise, der fulgte i kølvandet på den irske byggebranches kollaps, flere års procyklisk finanspolitik og den verdensomspændende økonomiske nedtur. For det tredje en fiskal krise som følge af en udpræget afhængighed af skatter og afgifter relateret til byggebranchen, høje

offentlige udgifter samt de enorme udgifter der fulgte af rekapitaliseringen af bankerne. For det fjerde en social krise med voldsom stigning i hjemløshed, børnedødelighed og fattigdom. Og for det femte en krise i Irlands omdømme, dvs. et betydeligt fald i anseelse blandt internationale investorer, internationale organisationer samt regeringsledere i andre lande. Denne krise viste sig tydeligst i udviklingen i renten på irsk statsgæld og prisen på at forsikre sig mod irsk statsbankerot, men også i en skepsis blandt europæiske beslutningstagere, ikke mindst ledelsen af den Europæiske Centralbank, overfor Irlands evne til krisehåndtering (Pisani-Ferry, Sapir og Wolff, 2013).

Håndteringen af den irske krise har haft nedbringelsen af budgetunderskud og offentlig gæld samt en afvikling af dårlige aktiver i irske banker som hovedfokus (Ó'Riain, 2014). Den dominerende tolkning blandt irske beslutningstagere var således, at vejen til at opnå internationale investorerers tillid til irsk statsgælds bæredygtighed gik gennem en mindskeelse af usikkerheden om de store irske bankers aktiver (FitzGerald, 2012). Fra regeringen i september 2008 valgte at give en toårig garanti på seks irske bankers aktiver – og dermed også bankernes gældsforpligtelser – var udfordringen, at tabene i bankerne viste sig langt større end forventet. Hovedformålet med krisehåndteringen var altså at skabe tillid til bankerne, så internationale investorer igen ville låne penge til bankerne. Hvad den irske regering ikke havde forudset, var imidlertid, at en fuld statsgaranti på irske banker ville skabe usikkerhed om den irske stats egen solvens.

Første alvorlige problem – at der lå store, urealiserede tab i bankerne – viste sig således kort efter, at garantien var blevet givet. Allerede i januar 2009 førte dette til nationalisering af Anglo Irish Bank og indskydelse af kapital fra statens side i Bank of Ireland og Allied Irish, således at staten stod med en 25 pct. ejerandel i de to sidstnævnte banker. Man besluttede i april 2009 at oprette et såkaldt skraldespandsselskab kaldet National Asset Management Agency (NAMA), hvor bankernes ejendomsrelaterede aktiver skulle overføres til med nedskrivning af lånets nominelle værdi og sidenhen afvikles med håb om en fortjeneste til staten. Problemet var, at bankerne – og dermed også myndighederne – havde ringe information om de mange lån, der var blevet givet til især ejendomsudviklere i perioden 2003-2007, hvilket var en udløber af de ringe lånestandarder i de store irske banker og myndighedernes meget tilbageholdende og ukritiske regulering af bankerne (Honohan, 2012).

I takt med afsløringen af den ringe kvalitet af lånene og den sikkerhed der var blevet stillet, var løbende statslige rekapitaliseringer af bankerne nødvendige – eksempelvis i juni 2009 (Anglo Irish Bank), februar 2010 (Bank of Ireland), marts 2010 (Anglo og Irish Nationwide), maj 2010 (Allied Irish Bank)

etc., hvilket skabte usikkerhed om den irske stats evne til at redde sine banker. De irske myndigheder stod i et svært dilemma: På den ene side ønskede man at skabe tillid til bankerne gennem rekapitalisering, og på den anden side førte løbende nedskrivninger af værdien af bankernes aktiver til faldende tillid til statsgældens bæredygtighed.

De nye kapitalkrav skulle fastsættes af den irske centralbank gennem en samlet vurdering af bankernes solvens – et såkaldt Prudential Capital Assessment Review (PCAR) – og her blev særligt PCAR 2010, som blev offentliggjort i marts 2010, afgørende. Idet man ikke kendte værdien af bankernes lånebøger, måtte den irske centralbank, som havde ansvaret for at fastsætte bankernes kapitalniveau, basere bankernes kapitalkrav på de nedskrivninger af bankernes aktiver, som NAMA foretog. Fordi EU-regulering krævede, at hvert lån, der blev overført til NAMA, skulle vurderes individuelt, tog det lang tid at få overblik over kvaliteten af lånene og dermed omfanget af kapitaltilførsel til bankerne. På grund af tidspresset for at fastslå behovet for yderligere kapital til bankerne valgte centralbanken at gennemføre sin analyse af bankernes behov for ny kapital på den første tranche af lån, som NAMA havde overført og nedskrevet. Det var myndighedernes vurdering, at denne første gruppe af lån – som bestod af de største ejendomslån i bankernes portefølje – ville udgøre de største nedskrivninger og dermed også generere relativt høje krav til rekapitalisering. Resultatet af PCAR 2010 blev et krav om yderligere €31 milliarder statslig kapital (se Central Bank of Ireland, 2011).

Beslutningen om at basere beregningerne på første tranche af NAMA-lån skulle vise sig skæbnsvanger, idet nedskrivelserne på de lån, NAMA sidenhen overførte, viste sig større end den første tranche og således genererede yderligere krav om kapitaltilførsel til bankerne allerede i løbet af efteråret 2010. Den 30. september 2010 måtte regeringen annoncere, at regningen for at afvikle Anglo Irish Bank ville løbe op i €30 milliarder, hvilket førte til stigende rente på irsk statsgæld. Det hjalp ikke, at statsgarantien udløb i september 2010, og at bankerne dermed stod overfor ganske omfattende refinansieringsbehov (Honohan, 2012).

Internationale udviklinger spillede også afgørende ind som et yderligere pres på den irske stat. Her viste den såkaldte Deauville-erklæring, der blev annonceret af den tyske kansler Angela Merkel og Frankrigs præsident Nicolas Sarkozy i oktober 2010, sig særlig vigtig. Deauville-erklæringen åbnede for muligheden for, at bankers gæld skulle nedskrives som første led i afviklingen af en bank. Selvom princippet ikke var rettet mod eksisterende gæld men alene gæld stiftet fra 2013, skabte erklæringen stor usikkerhed i markederne og resulterede

i stigende renter på statsgæld i Grækenland, Portugal og Irland (Bastasin 2013; Banking Crisis Inquiry, 2016: kap. 10).

ECB havde også over en længere periode lagt pres på den irske regering. Irske banker havde på dette tidspunkt længe været afhængige af likviditetsstøtte fra ECB og stod nu for en markant del af de lån, ECB havde ydet til finansielle institutioner i Europa. ECB's ledelse begyndte at tvivle på, at disse midler ville finde vej tilbage til ECB. Som det fremgår af breve mellem daværende direktør for ECB, Jean-Claude Trichet, og den irske regering – breve der blev offentliggjort i 2014 – lagde ECB pres på den irske regering ved at stille krav om indtræden i et EU-IMF låneprogram som betingelse for fortsat likviditetsstøtte til irske banker (ECB 2010a/b). En yderligere bekymring for ECB's ledelse var den irske regerings ønske om ikke at betale alle de irske bankers obligationer, i særdeleshed obligationer der hverken var garanterede af staten eller på anden vis sikret, hvilket ville give en potentiel gevinst til den irske stat på omkring €19 milliarder (Eichengreen, 2015). Det var ECB's frygt, at dette kunne føre til en alvorlig destabilisering af de allerede urolige markeder for bankobligationer med voldsomme konsekvenser for banker i Europa, og ECB modsatte sig derfor den irske regerings ønske om at gennemføre en sådan nedkrivning (Pisani-Ferry, Sapir og Wolff, 2013).

Det blev i starten af november 2010 klart for de irske myndigheder at for at genskabe både bankerne og statens adgang til kapital, modgå udstømningen af indskud i irske banker og mere generelt signalere, at der var styr på krisehåndteringen i Irland, var et låneprogram med EU og IMF den eneste vej frem. Den 21. november 2010 bad den irske regering officielt om støtte fra IMF, EU-Kommissionen og ECB og annoncerede syv dage efter låneprogrammet på i alt €85 milliarder. Låneprogrammet havde to overordnede mål: en omstrukturering af det irske bankvæsen og en sikring af den irske stats fiskale bæredygtighed (IMF, 2010b). Det langsigtede mål var, at den irske stat og bankerne kunne vende tilbage til normal finansiering via de internationale kapitalmarkeder.

En central del af låneprogrammet var en ny fastsættelse af kapitalkrav til bankerne, kaldet PCAR 2011, som skulle annonceres allerede i marts 2011. Risikoen var, at man igen ville undervurdere fremtidige tab i bankerne og dermed igen måtte annoncere nye kapitalindskud, som ville undergrave tilliden til bankerne og statens krisehåndtering og i øvrigt skade den nytiltrådte regerings popularitet i befolkningen. Fordi tidligere analyser af bankernes kapitalbehov havde haft meget begrænset information at læne sig op ad, havde den irske centralbank siden den nye centralbankdirektør var tiltrådt i 2009 arbejdet på at skabe overblik over bankernes lån, vurdere kvaliteten af bankernes aktiver

og udvikle mere sofistikerede modeller for beregning af fremtidige tab på lån. I et håb om at fremme troværdigheden af PCAR 2011 hyrede man også eksterne konsulenter, Blackrock Solutions, til at udvikle en model for udviklingen i tab i bankerne. Blackrock Solutions anlagde relativt konservative bud på bankernes profitabilitet, hvilket var medvirkende til, at PCAR 2011 mundede ud i høje kapitalkrav til bankerne, nemlig yderligere €24 milliarder (Central Bank of Ireland, 2011). Selvom de fornyede krav om kapitaltilførsel selvsagt ikke var gode nyheder for en i forvejen presset irsk stat, viste PCAR 2011 sig siden at være tilpas konservativ i beregningen af tab i bankerne, idet det var den sidste annoncering af store krav til rekapitalisering af de irske banker og var afgørende for at kunne genopbygge troværdigheden af den irske krisehåndtering.

Den anden store blok i låneprogrammet, der sigtede mod at genoprette de statslige finanser og sikre statsgældens langsigtede bæredygtighed, bestod i en blanding af beskæringer af offentlige udgifter – herunder betydelig løntilbagegang for offentligt ansatte – og skattestigninger samt udvidelse af skattegrundlaget med primær vægt på førstnævnte. I lighed med den dominerende tolkning af eurokrisen som et spørgsmål om statslig ødselhed i perioden op til krisen (Blyth, 2013), opfattede den politiske elite i Irland det største problem som uholdbart høje offentlige udgifter, som man til gengæld ikke forbandt med det lave beskætningsniveau i Irland. Fokus for reformindsatsen rettedes dermed mod begrænsninger i sociale ydelser såvel som lavere offentlige lønninger (Dukelow, 2015: 105), og Irland fulgte således en række andre europæiske lande ved at forholde sig til markedspanik ved at gennemføre omfattende nedskæringer i forsøg på at nedbringe budgetunderskud og offentlig gæld (De Grauwe og Ji, 2013). Både høj- og middelindkomstgruppen blev ramt negativt af krisebudgetterne i perioden 2009-2015, men analyser viser, at især indkomsten for høj- og lavindkomstgrupperne blev ramt (Keane et al., 2015).

Når Irland i de seneste år er blevet holdt frem af ECB og EU-Kommissionen som et mønstereksempel på, hvordan et låneprogram bør gennemføres, henvises der ofte til det ejerskab, skiftende regeringer tog i løbet af programmets tre år. At låneprogrammet ville blive betragtet som succesfuldt blandt EU's toneangivende medlemslande og EU-institutioner som EU-Kommissionen og ECB, var afgørende for regeringen, fordi man mente, at dette var nøglen til at genopbygge Irlands omdømme i Europa (Dukelow, 2015: 103). En vigtig yderligere årsag til regeringens velvillighed var, at låneprogrammet var i overensstemmelse med det økonomiske reformprogram, den siddende regering allerede havde planlagt (Banking Crisis Inquiry, 2016). Derudover var regeringen ikke fremmed overfor nedskæringspolitik, idet man mellem 2008 og 2010 havde gennemført betydelige finanspolitiske stramninger (Dellepiane og

Hardiman, 2015). Ifølge den reformpakke regeringen havde forberedt, før man trådte ind i låneprogrammet, var målet endda at gennemføre nedskæringer hurtigere og voldsommere, end Troikaen ønskede, men det lykkedes at overbevise den irske regering om, at det ikke var nødvendigt at gennemføre nedskæringer med så stor hast (Pisani-Ferry et al., 2013: 85). Da en ny regering bestående af Fine Gael og Labour tiltrådte i april 2011 – efter et valg hvor det ellers traditionelt dominerende parti Fianna Fáil praktisk talt blev udraderet – var der ingen nævneværdig forskel i den økonomiske politik, der blev ført (DG ECFIN, 2011; Mair, 2013), hvilket vidner om den høje grad af konsensus om nedskæringer som vejen til at genoprette tilliden til den irske økonomi (Dukelow, 2015).

Selvom den standhaftige nedskæringspolitik havde den ønskede effekt – nemlig at genoprette Irlands økonomiske troværdighed hos Troikaen – er det mere tvivlsomt, om internationale investorer opfattede den økonomiske politik som lige så ønskværdig. Som påpeget af Dellepiane og Hardiman (2015), nedvurderede en række kreditvurderingsbureauer den irske kreditværdighed i takt med, at de omfattende nedskæringer blev gennemført, og mest afgørende for succesen var formentlig, at ECB i september 2012 annoncerede sit ubegrænsede opkøb af statsobligationer, hvilket mere generelt skabte ro på de europæiske gældsmarkeder (Eichengreen, 2015). Derudover var stigningen i eksport fra omkring 2012 afgørende for den irske økonomis succes. Uafhængigheden af de generelt stagnerende europæiske markeder, den stærke forbindelse til især den engelske og amerikanske økonomi og at en række irske industrier ikke oplevede et voldsomt fald i efterspørgsel, viste sig således afgørende for den overraskende stærke økonomiske udvikling i Irland (OECD, 2015: 17, Brazys og Regan, 2015)

Konklusion

Godt otte år efter finanskrisens udbrud er Irland og Island på sporet mod økonomisk genopretning. En betydelig del af krisehåndteringen i Irland og Island sigtede på at genskabe troværdigheden af de respektive landes økonomiske politik og finansielle systemer, om end de nåede dette resultat ad forskellige veje. Selvom Islands selvstændige valutapolitik var en vigtig årsag til kollapset i den islandske økonomi, var den også årsag til den relativt succesfulde krisehåndtering, idet Island til dels kunne devaluere sig ud af krisen og indenfor rammerne af kapitalkontrollen gennemføre gældseftergivelse for husholdninger og virksomheder. Man gennemførte også en i europæisk kontekst progressiv nedskæringspolitik, der i nogen grad kompenserede befolkningen for de voldsomme omstillinger i økonomien, med faldende ulighed i kølvandet på finanskrisen

som resultat (IMF, 2015b). Denne kompensation er løbende blevet balanceret med hensynet til at genskabe tilliden til den islandske økonomi for igen at gøre den attraktiv som investeringsmål for internationale kapitalmarkeder.

Den store udfordring for irske beslutningstagere var, at der gemte sig mange tab i bankerne, som krævede drypvise kapitaliseringer af bankerne, hvilket underminerede troen på bæredygtigheden af statens finanser. Derudover var man også begrænset af ikke at kunne devaluere sig ud af krisen, og man måtte i stedet forlade sig på voldsomme nedskæringer i de offentlige udgifter og fordelagtige skift i verdensøkonomien, i særdeleshed de amerikanske og engelske markeder, der var relativt upåvirkede af krisen i eurozonen. Til trods for politisk uro og et regeringsskifte i 2011, var støtten til låneprogrammet og strategien for økonomisk genopretning stærk i den politiske og økonomiske elite. Centralbankens magt øgedes også i løbet af krisen, og med tiltrædelsen af en stærk centralbankdirektør, opbygningen af betydeligt større analytisk kapacitet og en vellykket rekapitalisering i 2011 lykkedes det med et gryende opsving allerede i 2012 at genskabe tilliden til den irske banksektor. Til gengæld holder kompensationstesen ikke i en irsk kontekst, hvor omfattende offentlige nedskæringer ikke har været socialt afbalancerede, og de omfattende problemer med restancer på boliglån ikke er blevet håndteret gennem gældsseftergivelse.

Forskellen mellem de to landes krisehåndtering har vigtige implikationer for forståelsen af små åbne økonomiers manøvrerum i nudagens internationale økonomi. Ifølge Katzenstein (1985) er de små åbne økonomiers succes baseret på en evne til at reagere dynamisk på skift i verdensøkonomien, en fleksibilitet baseret på de politiske og økonomiske elites opfattelse af fælles udsathed og en deraf følgende motivation til at samarbejde om fælles mål, men også at kompensere befolkningen for den usikkerhed, der følger af hurtige omstillinger. Den øgede betydning af gældsfinansiering gennem internationale kapitalmarkeder har sat denne dynamik under yderligere pres. I Island gjorde kompensationsdynamikken sig gældende, men Island er netop en særlig case for krisehåndtering: Man kunne i ly af IMF's støtte gennemføre såkaldt heterodokse politikker, fordi man havde en selvstændig valutapolitik. Denne mulighed havde Irland ikke, og sammen med den betydelige indflydelse fra ECB, EU-Kommissionen og toneangivende lande i eurozonen var der et mindre rum for kompensation. I stedet søgte man at øge troværdigheden ved at appellere til, hvad man opfattede som markedernes ønsker. Den egentlige kilde til den relative økonomiske succes var imidlertid en stigende tiltro til euroen og det generelle fald i renteniveauet, der fulgte af en mere aktivistisk linje fra ECB's side samt styrket vækst i amerikanske og britiske markeder. Selvom den irske og islandske succeshistorie viser, at små åbne økonomier relativt hurtigt kan

gennemføre omfattende ændringer i deres økonomier i kølvandet på volatilitet i verdensmarkederne, peger de således også på hver deres måde på et mindsket manøvrerum for små åbne økonomier.

Litteratur

- Baldursson, Fridrik M. og Richard Portes (2013). Gambling for resurrection in Iceland: the rise and fall of the banks. *CEPR Discussion Paper No. DP9664*. London: Centre for Economic Policy Research
- Baldursson, Fridrik M. og Richard Portes (2014). Capital controls and the resolution of failed cross-border banks: the case of Iceland. *Capital Markets Law Journal* 9 (1): 40-54.
- Banking Crisis Inquiry (2016). *Report of the Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis*. Dublin: Houses of the Oireachtas.
- Bastasin, Carlo (2013) *Saving Europe: Anatomy of a Dream*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Benediktsdottir, Sigridur, Jon Danielsson og Gylfi Zoega (2011). Lessons from a collapse of a financial system. *Economic Policy*, April, 183-231.
- Blyth, Mark (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press
- Blyth, Mark (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York: Oxford University Press.
- Brazys, Samuel og Aidan Regan (2015). These little PIIGS went to market: enterprise policy and divergent recovery in European periphery. *UCD Geary WP2015/17*. Dublin: University College Dublin.
- Brazys, Samuel og Niamh Hardiman (2015). From "Tigers" to "PIIGS": Ireland and the use of heuristics in comparative political economy. *European Journal of Political Research* 54: 23-42.
- Brooks, Sarah M., Raphael Cunha og Layna Mosley (2015). Categories, creditworthiness, and contagion: How investors' shortcuts affect sovereign debt markets. *International Studies Quarterly* 59: 587-601.
- Broome, Andre (2008). The importance of being earnest: the IMF as a reputational intermediary. *New Political Economy* 13 (2): 125-151.
- Broome, Andre (2011). Negotiating crisis: the IMF and disaster capitalism in small states. *The Round Table* 100 (413): 155-167.
- Broome, Andre (2015). Back to Basics: the great recession and the narrowing of IMF policy advice. *Governance* 28 (2): 147-165.
- Campbell, John L. og John A. Hall (2015). Small states, nationalism and institutional capacities: an explanation of the difference in response of Ireland and Denmark to the financial crisis. *European Journal of Sociology* 56 (1): 143-174.

- Central Bank of Ireland (2011). *The Financial Measures Programme Report*. Dublin: Central Bank of Ireland.
- De Grauwe, Paul og Yuemei Ji (2013). Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications. VoxEU.org, 21. februar, <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>
- Dellepiane, Sebastian og Niamh Hardiman (2015). The politics of fiscal effort in Spain and Ireland: market credibility versus political legitimacy, i Georgios Karyotis og Roman Gerodimos (red.) *The Politics of Extreme Austerity: Greece in the Eurozone Crisis*. Palgrave MacMillan.
- DG ECFIN (2011). *The Economic Adjustment Programme for Ireland Spring 2011 Review*. Brussels, Belgium: European Commission
- Donovan, Donal og Antoin E. Murphy (2013). *The Fall of the Celtic Tiger: Ireland and the Euro Debt Crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- Dukelow, Fiona (2015). "Pushing against an open door": Reinforcing the neo-liberal policy paradigm in Ireland and the impact of EU intrusion. *Comparative European Politics* 13 (1): 93-111.
- ECB (2010a). Letter to Minister of Finance Brian Lenihan, 15 October, Frankfurt: European Central Bank. <http://www.ecb.europa.eu/press/html/irish-letters.en.html> (20. juni 2016).
- ECB (2010b). Letter to Minister of Finance Brian Lenihan", 19. November, Frankfurt: European Central Bank. <http://www.ecb.europa.eu/press/html/irish-letters.en.html> (20. juni 2016).
- Eichengreen, Barry (2015). The Irish crisis and the EU from a distance. Paper, CBI-CEPR-IMF Conference Ireland – Lessons from its Recovery from the Bank-Sovereign Loop, 19 January, Dublin.
- Financial Times (2013). S&P warns Iceland over debt write-off plan, 26. juli.
- Financial Times (2015). Investors snap up Icelandic bonds, 3. marts.
- FitzGerald, John (2012). Restoring credibility in policy-making in Ireland. *Public Money & Management* 32 (1): 27-34.
- FME (2015). *Annual Report of the Financial Supervisory Authority*. Reykjavik: Financial Supervisory Authority
- Gros, D. (2012). On the stability of public debt in a monetary union. *Journal of Common Market Studies* 50 (2): 36-48.
- Gudmundsson, Már (2016). *Lifting Capital Controls in Iceland*. Speech by Governor of the Central Bank of Iceland Már Gudmundsson at a meeting organized by the European Economics and Financial Centre. London: Bank of International Settlements.

- Hardie, Ian (2011). How much can governments borrow? Financialization and emerging markets government borrowing capacity. *Review of International Political Economy* 18 (2): 141-167.
- Helleiner, Eric (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Honohan, Patrick (2012). Recapitalisation of failed banks: some lessons from the Irish experience. Presentation at the 44th Annual Money, Macro and Finance Conference, Trinity College, Dublin, 7. september.
- IMF (2008). IMF Executive Board approves US\$2.1 billion stand-by arrangement for Iceland. *Press Release no. 8/296*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2009). *Iceland: Staff Report for First Review*. IMF Country Report no. 09/306, Washington, DC: The International Monetary Fund.
- IMF (2010a) *Iceland: Staff Report for Second Review*. IMF Country Report no. 10/95, Washington, DC: The International Monetary Fund.
- IMF (2010b). IMF approves €22.5 billion loan for Ireland. *IMF Survey Magazine*. Washington, DC: International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/CAR121610A.htm> (20. juni 2016).
- IMF (2015a). *Ireland: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Extended Arrangement*. Washington, DC: The International Monetary Fund.
- IMF (2015b). *2014 Article IV Consultation and Fifth Post-Program Monitoring Discussions*. Washington, DC: The International Monetary Fund.
- Jännäri, Karlo (2009). *Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: Past Present and Future*. Reykjavik, Prime Minister's Office,
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. (2003). Small states and small states revisited. *New Political Economy* 8 (1): 9-30.
- Keane, Claire, Tim Callen, Michael Savage, John R. Walsh og Brian Colgan (2015). Distributional impact of tax, welfare and public service pay policies: budget 2015 and budgets 2009-2015. ESRI Special Article.
- Laeven, Luc og Fabián Valencia (2012). Systemic banking crises database: an update. *IMF Working Paper 12/163*. Washington, DC: The International Monetary Fund.
- Mair, Peter (2013). Smaghi versus the parties: representative government and institutional constraint, pp. 143-168 i Armin Schäfer og Wolfgang Streeck (red.), *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Matthiasson, Thorolfur og Sigrun Davidsdottir (2013). Five years on: myths and lessons from post-collapse Iceland – and the Eurozone debt crisis seen from the North. *Institute of Economic Studies Working Paper Series W13:09*. Reykjavik: University of Iceland.

- Moody's (2015). Moody's upgrades Iceland's sovereign rating to BAA2; outlook stable. *Global Credit Research*, 25. juni.
- Mosley, Layna (2003). *Global Capital and National Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ó'Riain, Seán (2014). *The Rise and Fall of Ireland's Celtic Tiger: Liberalism, Boom and Bust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2015). *Economic Survey: Iceland 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Ólafsson, Stefán (2011). Iceland's financial crisis and level of living consequences. *Social Research Centre Working Paper no. 3:2011*. Reykjavik: University of Iceland.
- Pisani-Ferry, Jean, André Sapir og Guntram B. Wolff (2013) *EU-IMF Assistance to Euro-area Countries: an Early Assessment*. Bruxelles: Bruegel.
- Rommerskirchen, Charlotte (2015). Debt and punishment: market discipline in the Eurozone. *New Political Economy* 20 (5): 752-782.
- S&P (2014). Republic of Iceland outlook revised to stable from negative on receding fiscal risk; "BBB-/A-3" ratings affirmed. *Ratings Direct*, 24. januar. http://www.cb.is/library/Skraarsafn---EN/Government-debt-management/RatingsDirect_Research%20Update_1248240_Jan-24-2014_02_02.pdf.
- Schwartz, Herman (2001). The Danish 'miracle': luck, pluck, or stuck. *Comparative Political Studies* 24 (2): 131-155.
- Schäfer, Armin og Wolfgang Streeck (red.) (2013) *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- SIC (2010) *Report of the Special Investigation Commission*. Reykjavik: Althingi.
- Sigurgeirsdóttir, Silla og Robert H. Wade (2015). From control by capital to control of capital: Iceland's boom and bust, and the IMF's unorthodox rescue package. *Review of International Political Economy* 22 (1): 103-133.
- Streeck, Wolfgang (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso.
- Thorhallsson, Baldur og Anders Wivel (2006). Small states in the European Union: What do we know and what would we like to know. *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 651-668.
- Tomz, Michael (2007). *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt Across Three Centuries*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade, Robert H. og Silla Sigurgeirsdóttir (2012). Iceland's rise, fall, stabilisation and beyond. *Cambridge Journal of Economics* 36: 127-144.

Carsten Jensen, Seonghui Lee, Christoph Arndt og
Georg Wenzelburger

Hvordan reagerer vælgerne på velfærdsreformer?

I velfærdsstatslitteraturen diskuteres det, om reformer påvirker opbakningen til den siddende regering. Vi har indsamlet årligt data på velfærdsreformer af pensions- og arbejdsløshedsområderne og meningsmålinger i Storbritannien helt tilbage til 1946. Det giver os mulighed for at teste statistisk, hvorvidt velfærdsreformer påvirker regeringens folkelige opbakning. Det viser sig, at det gør de. Nedsikringer fører til lavere støtte, men ekspansion fører til højere støtte. Ikke mindst det sidste er interessant, fordi man i litteraturen ofte fokuserer på nedsikringer. Vores analyse tyder på, at der er et næsten symmetrisk forhold, således at effekten af nedsikringer og ekspansion er nogenlunde lige stor, men altså i forskellige retninger.

Velfærdsstaten er i alle vestlige lande stor og populær blandt befolkningen. De 34 OECD lande, der tilsammen udgør kernen blandt de vestlige demokratier (OECD, 2014), bruger i gennemsnit 22 pct. af bruttonationalproduktet (BNP) på velfærd. Det er desuden veldokumenteret, at befolkningen generelt enten ønsker mere eller den samme mængde velfærd som hidtil (se nedenfor). På den baggrund forudså Pierson (1994) allerede for 20 år siden, at det kan være farligt for politikere at skære i velfærdsstaten.

Siden Piersons banebrydende arbejde har flere forskere forsøgt at finde ud af, om det vitterligt er farligt for politikerne at skære ned. Armingeon og Giger (2008), Giger (2011) og Giger og Nelson (2011) undersøger eksempelvis, om ændringer i befolkningens sociale rettigheder i en valgperiode medfører ændringer i tilslutningen ved det næste valg. Der viser sig ikke at være nogen sammenhæng eller i hvert fald kun en meget betinget én. Særligt disse studier er i litteraturen blevet set som et opgør med Piersons forudsigelse, mens andre studier modsat viser, at der kan være negative effekter (Arndt, 2013; Elmelund-Præsterkær, Klitgaard og Schumacher, 2015). Det er altså uklart, hvorvidt det er farligt for politikere at skære i velfærdsstaten.

Der er flere problemer ved den eksisterende litteratur. For det første måler Giger og hendes kollegaer faktisk slet ikke velfærdsnedsikringer men sociale rettigheder, hvilket er noget helt andet, som vi forklarer nedenfor. Et andet problem er, at de anvender hele valgperioder som deres tidsenhed. Det er en meget aggregeret tidsenhed til denne type analyser, fordi en ændring i det

første år af en måske fire eller fem år lang valgperiode så forventes at skulle kunne ses ved valgperiodens slutning. Mange ting påvirker en regerings popularitet i både positiv og negativ retning, og hvis vi vil isolere effekten af velfærdsnedskæringer, må vi anvende kortere tidsintervaller. Det er der faktisk også et par studier der har, fx Arndt (2013) og Elmelund-Præstekær, Klitgaard og Schumacher (2015), men disse studier lider til gengæld under et begrænset antal observationer.

Vores artikel forsøger at løse disse problemer. Vi har indsamlet årlige data på velfærdsreformer af pensions- og arbejdsløshedsområderne og meningsmålinger i Storbritannien helt tilbage til 1946. Det giver os mulighed for at teste statistisk – i en tidsserieregression med en række relevante kontroller – om velfærdsreformer påvirker opbakningen til regeringen. Det viser sig, at det gør de. Nedskæringer fører til lavere støtte, men ekspansion fører til højere støtte. Ikke mindst det sidste er interessant, fordi man i litteraturen ofte fokuserer på nedskæringer. Vores analyse tyder på, at der er et næsten symmetrisk forhold, således at effekten af nedskæringer og ekspansion er nogenlunde lige stor, men altså i forskellige retninger.

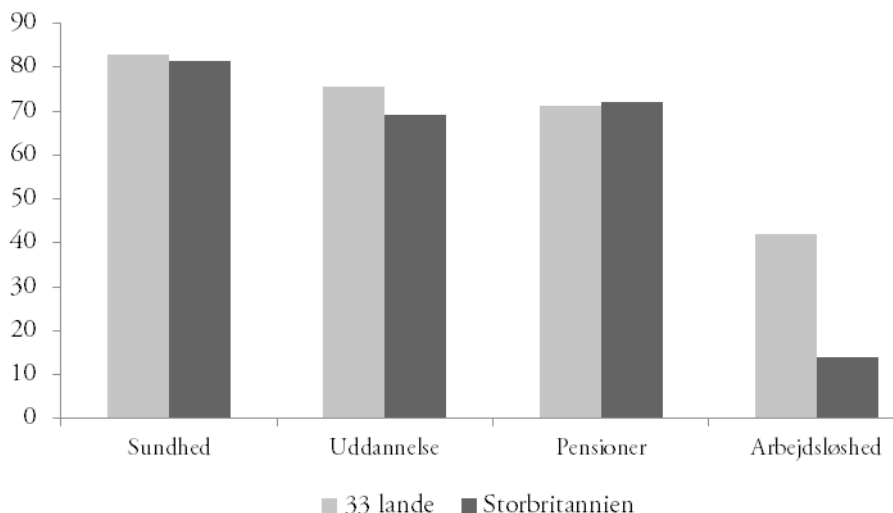
I næste afsnit diskuterer vi den eksisterende litteratur og konstaterer, at vi har behov for bedre og mere omfattende data både på den afhængige og den uafhængige variabel. Dernæst præsenterer vi artiklens datagrundlag, statistiske model og de kontroller vi inkluderer. Til sidst gennemgår vi resultaterne, opsummerer og perspektiverer dem.

Den eksisterende litteratur

Velfærdsstaten er populær. Figur 1 viser data fra International Social Survey Programme fra 2006, hvor et repræsentativt udsnit af befolkningerne i 33 lande blev spurgt om deres holdninger til velfærdsstaten. Denne survey er indtil videre den seneste, hvor der er stillet helt enslydende spørgsmål om velfærdsstatens udgiftsniveau i en større gruppe af lande. De lysegrå søjler viser den gennemsnitlige opbakning på tværs af de 33 lande, mens de mørkegrå søjler viser opbakningen blandt den britiske befolkning, som er vores fokus i denne artikel. I figuren afrapporteres den procentdel af befolkningen, der er ”meget enig” eller ”enig” i, at det offentlige burde bruge flere penge på sundhed, uddannelse, pensioner og arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er tydeligt, at ikke mindst sundhed, uddannelse og pensioner er meget populære med store flertal, der ønsker øgede udgifter. Arbejdsløshedsunderstøttelse er mindre populært, ikke mindst i Storbritannien.

Pierson (1994) fremhæver, at velfærdsstatens popularitet alt andet lige bør betyde, at det er farligt for politikerne at skære ned, af den simple grund at

Figur 1: Pct. af befolkningen der mener, at det offentlige burde bruge mange flere eller flere penge på forskellige velfærdsprogrammer



Note: Data kommer fra International Social Survey Programme (2006). Der er anvendt en standardvejning af data for at opnå repræsentativitet.

vælgerne ikke vil stemme på politikere, der gennemfører upopulær lovgivning. Der er da også rigeligt med anekdoter, der peger på den grundlæggende logik. I Danmark kom Nyrup galt af sted med sin efterlønsreform i 1998, hvilket efter sigende førte til, at han tabte valget i 2001 til Anders Fogh Rasmussen, der havde lært så meget af Nyrups problemer, at han opfandt den berømte ”kontraktpolitik” til at berolige vælgerne. Efterløns sagen er altså et eksempel på at vælgerne straffer politikere for en nedskæring, og at politikerne selv er meget opmærksomme på, at de vil blive straffet, hvis de handler. Piersons generelle pointe er da også, at politikere primært vil holde sig fra nedskæringer af velfærdsstaten, hvis de overhovedet kan undgå det.

Piersons hypotese – at politikerne ikke vil gennemføre nedskæringer, og hvis de gør det, vil de blive straffet hårdt af vælgerne – lyder meget plausibel, men er alligevel blevet kritiseret en hel del. Første bølge af kritik fremhævede, at velfærdsstaten er blevet kraftigt beskåret, ikke mindst siden 1980’erne. Særligt arbejdsløshedsunderstøttelsen er blevet væsentligt mindre generøs end den var tidligere, men også andre velfærdsprogrammer har fra tid til anden fået med sparekniven (Green-Pedersen, 2002; Korpi og Palme, 2003; Allan og Scruggs, 2004; Clasen og Clegg, 2011; Jensen, 2014). Mængden af data, der

ret enstemmigt når samme konklusion, gør, at vi med sikkerhed kan sige, at Piersons første hypotese ikke holder.

Anden bølge af kritik bestod i, at nedskæringer ikke altid – ja, faktisk ret sjældent – fører til, at vælgerne straffer politikerne. Nogle gange sker det selvfølgelig, det vidner historiebøgerne om, men det er ikke den generelle tendens. Den fremmeste fortaler for denne udlægning er Giger og hendes kollegaer (Armingeon og Giger, 2008; Giger, 2011; Giger og Nelson 2011). I en række studier viser de, at der kun er en svag sammenhæng mellem ændringer i borgernes sociale rettigheder og regeringens tilslutning ved førstkommende parlamentsvalg. Sammenhængen er stærkest, når velfærdsstaten har stået højt på dagsordenen i valgkampen, men det er næsten en tautologi: Hvis vælgerne er så sure, at de vil straffe politikerne, ja så vil emnet typisk også være vigtigt i debatten. At adskille de to ting empirisk er stort set umuligt i hvert fald med den type meget aggregerede data, som Giger og hendes kollegaer anvender. Forskerne fremhæver selv den negative konklusion, at der overvejende ikke er nogen sammenhæng mellem nedskæringer og straf.

Det data som Giger og kollegaer anvender, er aggregeret på to måder. For det første relaterer det sig til hele valgperioder, og den empiriske analyse består grundlæggende i en korrelation mellem ændring i sociale rettigheder og regeringens vælgertilslutning fra et valg til det næste. En regerings popularitet er bestemt af en lang række faktorer, der intet har med velfærdsstaten at gøre, herunder udviklingen i økonomien og hvor lang tid regeringen har siddet (den såkaldte *cost of ruling*). Når man analyserer hele valgperioder, antager man implicit, at en nedskæring i begyndelsen af perioden vil have lige så stor effekt som en nedskæring i slutningen, men det virker ikke særlig sandsynligt. Jo tættere en nedskæring er på valget, jo nemmere vil det alt andet lige være for vælgerne at huske den, og jo færre andre begivenheder vil i mellemtiden have påvirket vælgernes opfattelse. Hvis en regering fx laver en meget upopulær nedskæring i det første år af en femårig valgperiode (valgperioden i Storbritannien), så kan et fald i vælgertilslutningen nå at blive udlignet som følge af en økonomisk fremgang inden valget. På den måde bliver effekten af nedskæringer tilsløret.

Den anden måde, denne type data er aggregeret på, drejer sig om måling af nedskæringer. Giger og hendes kollegaer måler ikke nedskæringer direkte, men ser i stedet på deres effekter på dækningsgraden for arbejdsløse og gamle (den procentdel af en gennemsnitsarbejders løn som arbejdsløse eller pensionister får udbetalt). Hvis en månedsløn fx er 20.000 kr., og en arbejdsløs får 12.000 kr., er dækningsgraden for arbejdsløse 60 pct. Hvis dækningsgraden fra et valg til det næste falder fra 60 pct. til 50 pct., så er der ifølge Giger og kollegaer tale om en nedskæring. Problemet med den måde at opgøre nedskæringer på er, at

det ikke opfanger, hvis faldet skyldes, at gennemsnitarbejderens løn er steget hurtigere end arbejdsløshedsunderstøttelsen. Faldet på de 10 procentpoint kan både opstå, fordi arbejdsløshedsydelsen falder fra 12.000 til 10.000 kr., eller fordi gennemsnitslønnen stiger fra 20.000 til 24.000 kr. Begge dele er muligvis ærgerligt for den arbejdsløse, selvom det første må være værst, men helt sikkert er det, at kun faldet fra 12.000 til 10.000 kr. er en politisk beslutning, som politikerne umiddelbart kan straffes for. Det andet er en positiv udvikling i økonomien, som politikerne om noget vil blive belønnet for.

Ligeledes er det ikke muligt med denne type data at sige noget om, hvornår en evt. beslutning om at sænke ydelserne blev truffet. Det er ofte sådan, og ikke mindst på pensionsområdet, at man ikke implementerer ændringer samme år, som man vedtager dem. Nogle gange kan der endda gå årtier, før en reform får effekt. Det er et problem, fordi Piersons argument drejer sig om, at politiske beslutninger om nedskæringer giver anledning til en politisering af velfærdsstaten, der medfører, at vælgerne straffer politikerne. Som Pierson påpeger, er det svært at se, hvem vælgerne skal straffe for en nedskæring, der måske blev besluttet for ti år siden (om end det naturligvis ikke betyder, at vælgerne ikke *kan* straffe den tilfældigvis siddende regering).

Alt i alt er det tydeligt, at der er store problemer med Giger og hendes kollegers analyser, fordi analyseenheden er valgperioder, og fordi den uafhængige variabel ikke er specielt valid. Omvendt er fordelene, at det er muligt at lave statistiske analyser, hvor relevante kontrolvariable kan inkluderes, hvilket skyldes, at denne type data findes for et større antal lande tilbage til midten af 1970'erne. Det har været sværere i de få andre studier, som har analyseret effekten af velfærdsreformer på regeringens popularitet, men hvor datamaterialet har været mere begrænset.

Elmelund-Præstekær, Klitgaard og Schumacher (2015) er et af de bedste eksempler på både styrken og svagheden ved lille-N studier. De analyserer otte danske velfærdsnedskæringer fra 1993 til 2011 med særligt fokus på, hvordan partikonkurrence og politisk kommunikation betinger vælgernes reaktion. Det giver et meget detaljeret billede, men som med alle lille-N studier rejser spørgsmålet om generaliserbarhed sig. Først og fremmest er det ikke muligt at holde alle relevante tredjevariable konstant. Den økonomiske situation veksler fx markant på tværs af de forskellige otte cases. Det er heller ikke muligt at sige noget om den gennemsnitlige effekt af en velfærdsreform, idet Elmelund-Præstekær, Klitgaard og Schumacher (2015) og andre af denne type analyser netop fokuserer på konteksten eller, om man vil, på det partikulære (se fx Arndt, 2013). På den måde kan man sige, at et første og mere grundlæggende analytisk skridt bliver overset.

På ét punkt har Piersons argument haft en næsten hegemonisk effekt. I velfærdsstatslitteraturen fokuseres der stort set udelukkende på nedskæringer. En velfærdsreform forstås normalt altid som en forringelse af den eksisterende ordning. Det er da også rigtigt, at det overordnede indtryk ikke mindst på arbejdsløhedsområdet er en lavere generøsitet. Pierson (1994) formulerede det meget elegant, da han skrev, at velfærdsstatspolitik var gået fra at handle om at tage æren for populære tiltag (*credit claiming*) til at forsøge at undgå skylden for upopulære tiltag (*blame avoidance*). Vælgerne såkaldte negativitetsbias gør dette asymmetriske forhold værre endnu for politikerne. Ifølge Pierson vil vælgere typisk være meget mere interesserede i, hvad politikerne gør *imod* dem, end hvad politikerne gør *for* dem. Det betyder, at vælgere vil straffe politikerne hårdere for nedskæringer, end de vil belønne dem for ekspansioner. Spørgsmålet er imidlertid, om Pierson har ret i sin påstand om, at politikerne ikke kan vinde stemmer ved at ekspandere, og at det bedste, de altså kan håbe på, er at bevare status quo. Dette er aldrig blevet testet systematisk af de ovenfor anførte grunde.

Sammenfattende kan man konstatere, at vi i dag ved, at velfærdstaten bliver lavet om hele tiden og ofte er blevet skåret ned. Det burde teoretisk set føre til, at regeringer blev straffet af vælgerne, eftersom disse uden tvivl bakker op om en stor og generøs velfærdsstat. Det er derfor overaskende, at litteraturen indtil videre mestendels konkluderer, at regeringer normalt slipper af sted med nedskæringer. De kan dog skyldes de metodiske problemer, vi har påpeget i afsnittet her. Efter vores mening vil det være værdifuldt med en analyse, der (1) analyserer effekten af reformer over en kortere periode end hele valgperioder, (2) måler velfærdsreformer som beslutninger og ikke blander socioøkonomiske effekter ind i målet, (3) baseres på så stort et antal observationer, at der kan inkluderes relevante kontroller og (4) tager højde for, at flere reformer er ekspansive. Det er formålet med resten af artiklen.

Datagrundlag og metode

Artiklens empiriske analyse er baseret på en kodning af alle velfærdsreformer inden for pensions- og arbejdsløhedsområdet i Storbritannien fra 1946 til 2014, altså 69 år i alt. Storbritannien er valgt af flere grunde. For det første fordi litteraturen efterhånden læner sig mod den konklusion, at reformer typisk ikke fører til en reaktion fra vælgerne. Da Storbritannien er en såkaldt liberal velfærdsstat, dvs. mindre generøs og mere behovsprøvet end de skandinaviske velfærdsstater, forventes befolkningens opbakning til velfærdsstaten normalt også at være lavere her end i andre lande (jf. arbejdsløshedsunderstøttelse i figur 1). Hvis vi kan finde en effekt af velfærdsreformer på vælgertilslutningen

til regeringen, er der altså tale om en *least likely case*, hvilket alt andet lige vil indikere, at vores resultater kan generaliseres til andre lande også. Derudover er Storbritanniens velfærdspolitik meget centraliseret, hvilket vil sige, at det giver mening at forvente, at vælgerne vil holde regeringen ansvarlig. I USA er megen velfærdspolitik fx udlagt til delstaterne, hvilket gør det mindre oplagt, at vælgerne skulle holde præsidenten eller kongressen ansvarlig i hvert fald på arbejdsløhedsområdet, som siden 1996 har været overvejende decentraliseret.

Vi har valgt at se på pensions- og arbejdsløshedsområderne af tre grunde. For de første nyder de meget forskellig opbakning fra befolkningen (se figur 1). Det skyldes, at pensionister almindeligvis opfattes som mere fortjenstfulde end arbejdsløse, der ofte ses som dovne og medansvarlige for deres egen situation (van Oorschot, 2006). For det andet har der som sagt været mange flere nedskæringer på arbejdsløhedsområdet end af pensionerne, og det er godt at få variation i reformdynamikkerne. For det tredje er begge overførselsindkomster, hvilket betyder, at vi kan kode de samme reformbegivenheder på begge områder, jf. nedenfor. Uden det ville sammenligneligheden på tværs af områder være ringe.

Velfærdsreformerne er kodet på baggrund af en omfattende søgning i den britiske velfærdsstatslitteratur, der (heldigvis). Vi ser udelukkende på, om en reform er en reduktion, bevarer status quo eller er en ekspansion. Analyseenheden er en enkelt reformbegivenhed, hvilket defineres som en ændring i af et af følgende aspekter ved den eksisterende politik:

1. Kvalifikationsperiode (hvor lang tid tager det at blive kvalificeret?)
2. Bidragsperiode (hvor lang tid skal man bidrage for at være kvalificeret?)
3. Bidragsniveau (hvor meget skal man bidrage?)
4. Karensdage (hvor lang tid efter en indtruffen hændelse skal der gå, før man er kvalificeret?)
5. Aldersgrænse (hvor gammel skal man være for at være kvalificeret?)
6. Behovsprøvning (er der krav om behovsprøvning?)
7. Ydelsesperiode (hvor lang tid kan man være på ordningen?)
8. Ydelsesniveau: nominel værdi (hvor meget får man?)
9. Ydelsesniveau: indekseringsregel (hvordan indekseres ydelsen?)
10. Ydelsesniveau: beregningsregel (hvad er basis for ydelsesberegningen?)
11. Arbejdsduelighed (er der krav om/mulighed for deltagelse i kurser osv., der øger arbejdsdueligheden?)
12. Sundhedsdokumentation (er der krav om lægeerklæring eller lignende?)
13. Ophold (er der krav til, hvor og hvordan man opholder sig?)

En reformbegivenhed er altså en ændring i en af disse 13 aspekter (eller policy-instrumenter som litteraturen kalder dem). Sammenlagt har vi kodet 215 reformbegivenheder siden 1946 samt om de var en reduktion, status quo eller ekspansion af den enkelte borgers sociale rettigheder. Alle kodninger er først foretaget af en studentermedhjælper og dernæst kontrolleret af en forsker – samtlige kodninger er altså dobbelttjekket. Læg mærke til, at vores mål rent faktisk indfanger de rettigheder og pligter, en borger har, og ikke, som Giger og kollegaers data, de sociale rettigheders effekter i form af dækningsgrader. Vores data er altså meget tættere på den teoretiske forestilling om sociale rettigheder som, fx Marshall (1950) har udviklet. Læg også mærke til, at fordi vi ser på borgernes sociale rettigheder, inkluderes ikke administrative ændringer, altså forhold som ikke direkte påvirker borgernes rettigheder og pligter.

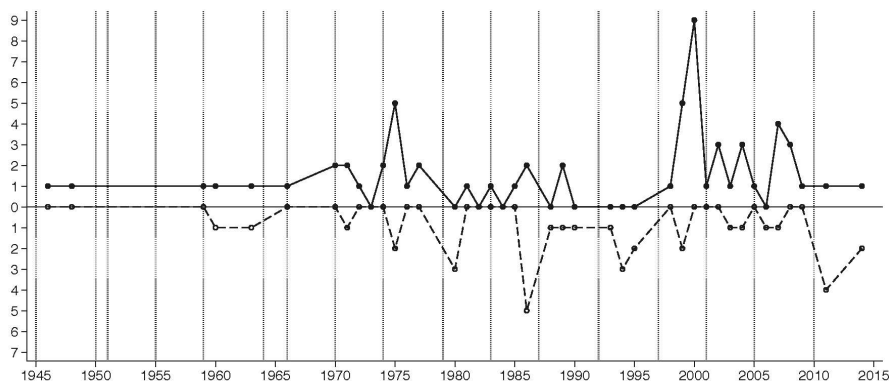
For hvert år tæller vi sammen, hvor mange reformbegivenheder der har været, og hvilken retning de trækker i. Nogle år er der nul, andre år er det et par stykker, og nogle enkelte år er der syv til ni begivenheder. Det er dette tal – antal reformbegivenheder per år – som er vores to uafhængige variable: Én variabel måler positive reformbegivenheder (ekspansion), og en anden måler negative reformbegivenheder (reduktion). Hvis en velfærdsordning bliver oprettet eller nedlagt, tælles den også med men kun én gang, da hver ny ordning ellers ville blive kodet som mange reformbegivenheder, hvilket ikke virker rimeligt. Der er dog overordnet set ikke tale om specielt mange tilfælde i datasættet, og de efterfølgende resultater er ikke påvirkede af, om vi har dem med eller ej.

Figur 2 viser udviklingen over tid for pensioner, og figur 3 for arbejdsløshedsunderstøttelse. Flere velkendte fænomener træder tydeligt frem. For det første ses den markante nedskæring af arbejdsløshedsunderstøttelsen fra Thatchers første regeringsperiode i 1979 og fremefter. Det er også tydeligt, at De Konserverative har stået bag langt flere nedskæringer end Labour, om end sidstnævnte faktisk også har gennemført et par stykker under Tony Blair og Gordon Brown i perioden 1997-2010. Begge observationer passer fuldstændigt med tidligere forskning (Korpi og Palme, 2003; Allan og Scruggs, 2004; Clasen og Clegg, 2011; Jensen, 2014). Ligeledes er det klart, at pensionsområdet dels har oplevet færre nedskæringer, hvilket også stemmer fint overens med litteraturen, dels faktisk er blevet udvidet. Det skal understreges, at det ikke fortæller os noget om, hvordan den samlede generøsitet har udviklet sig over årene, men ser vi på data indsamlet af Scruggs, Jahn og Kuitto (2014), har generøsiteten faktisk været stabil de sidste 25-30 år på pensionsområdet. Det er netop et udtryk for, at reduktionerne er blevet opvejet af ekspansioner. Fra vores perspektiv er det centrale dog, at der har været ekspansive episoder i den britiske velfærdsstats

nyere historie, som muligvis, da de forekom, havde en selvstændig effekt på regeringens popularitet.

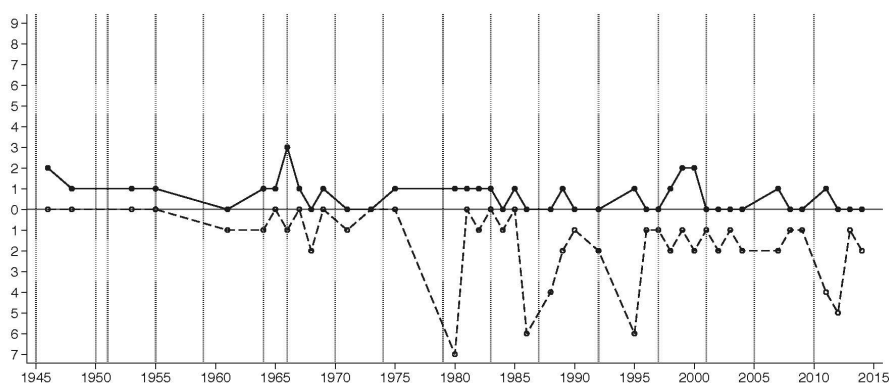
Tilslutningen til regeringen bliver målt ved hjælp af meningsmålinger foretaget af Gallup (for perioden 1946-2001) og YouGov (2001-2014), der alle spørger respondenterne om, hvilket parti de ville stemme på, hvis der var valg

Figur 2: Pensionsreformer 1946-2014



Note: De sorte cirkler på den fuldt optrukne linje repræsenterer positive reformbegivenheder, mens de tomme cirkler på den stiplede linje repræsenterer negative reformbegivenheder. På den vertikale akse ses antal reformbegivenheder. De svagt stiplede vertikale linjer viser valgår.

Figur 3: Reforme af arbejdsløshedsunderstøttelse 1946-2014



Note: Se figur 2.

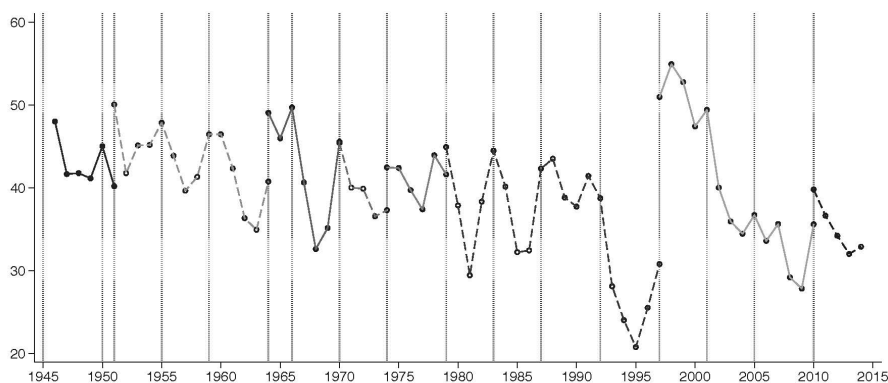
i morgen (ordlyden kan variere en lille smule, men går altid direkte på stemmeintention). Da der altid er flere meningsmålinger per år, har vi taget et gennemsnit. Vi har valgt, at analyseenheden skal være et år, fordi det på den ene side er væsentligt kortere end en hel valgperiode, men på den anden side så lang tid at vi kan tale om at evt. effekter har en vis permanens. Det er således ofte et problem i holdningsforskning, at de fundne effekter forsvinder igen efter kort tid, givetvis fordi befolkningens holdninger til de fleste af livets forhold er ret plastiske. Hvis vi kan vise, at vælgerne reaktion eksisterer et år efter reformbegivenheden, øger det selvsagt relevansen af vores resultater.

Figur 4 viser udviklingen i regeringstilslutning som en procentdel af alle stemmer. Vi tæller ikke "ved ikke" med, da disse i sagens natur ikke tæller med ved de rigtige parlamentsvalg. Den britiske specialitet, at de færreste regeringer har et flertal af vælgerne bag sig, ses tydeligt i figuren. Tony Blairs første regering er i den forbindelse unik. Et andet fænomen er også nemt at få øje på, nemlig den såkaldte regeringsomkostning (cost of ruling). Over tid bliver alle regeringer mindre populære, også selvom de kan kæmpe sig tilbage og genvinde regeringsmagten, som fx Thatcher og senere hendes efterfølger, Major, gjorde.

Vores tidsserier strækker sig over 69 år, hvilket er lang tid nok til at lave multivariat tidsserieanalyse. Når vi specificerer vores regressionsmodel, skal vi være opmærksomme på flere forhold. Allermest grundlæggende er det, at vi ser på betydningen af antal reformbegivenheder på regeringstilslutning. Antal reformbegivenheder er, som man også kan se i figur 1 og 2, uafhængige over tid, hvilket også giver mening teoretisk. Der er ingen grund til at tro, at bare fordi man har mange/få reformbegivenheder et år, vil man også have mange/få reformbegivenheder det næste år. Regeringstilslutningen er, på den anden side, ikke uafhængig over tid netop pga. regeringsomkostningen: Næste års tilslutning vil "automatisk" være lavere end dette års – men kun inden for hver enkelt regeringsperiode. Set over den samlede periode på 69 år er regeringstilslutningen det, man kalder stationær. For at håndtere denne dobbelthed inkluderer vi en regeringsomkostningsvariabel i regressionsmodellen, der tæller antal år fra regeringen kom til magten, og til en ny kom til (den tæller altså ikke valgperioder, men antal år fx Labour var ved magten fra 1997 indtil 2010).

En anden statistisk pudsighed ved vores data er, at De Konservative har gennemført flere nedskæringer end Labour, der til gengæld har lavet flere ekspansioner. Det er naturligvis sådan, virkeligheden er, og man kan endda med nogen rimelighed forvente, at vælgerne har valgt de forskellige regeringer på baggrund af forventninger til deres adfærd på velfærdsområdet. Vi har ikke mulighed for her at gå ind i en analyse af partieffekter, men vi bør sikre os, at vores regressionsmodel kan håndtere, at de estimerede standardfejl er systema-

Figur 4: Opbakning til regeringen som pct. af alle partistemmer



Note: De sorte cirkler på den fuldt optrukne linje repræsenterer Labour, mens de tomme cirkler på den stiplede linje repræsenterer De Konservative. Den vertikale akse viser procentdelen af de adspurgte, der siger, de vil stemme på regeringen. De svagt stiplede vertikale linjer er valgår.

tisk forskellige, når De Konservative og når Labour har regeringsmagten. Det gør vi ved at estimere vores regressionsmodel med klyngerobuste standardfejl med partierne som enhed.

En stor fordel ved at have en lang tidsserie er, at det er muligt at inkludere relevante kontrolvariable, om end vi dog har det luksusproblem, at vores tidsserie er så lang, at vi på flere af de relevante variable kun kan komme tilbage til henholdsvis 1971 og 1961. Ud over regeringsomkostningsvariablen, som findes for hele perioden, da vi selv konstruerer den, fokuserer vi på makroøkonomiske kontroller, da en stor litteratur viser, at udviklingen i økonomien kan have stor betydning for en regerings popularitet (Duch og Stevenson, 2008) men også kan påvirke sandsynligheden for en reform (Amable, Gatti og Schumacher, 2006; Jensen og Mortensen, 2014). Det er netop i sådan et tilfælde, at man bør inkludere en kontrolvariabel. Vi læner os op ad litteraturen og inkluderer arbejdsløshedsraten (pct. af arbejdsstyrken, data fra ILO dækkende perioden siden 1971), inflation og real BNP-vækst (data fra World Development Indicators, dækkende perioden siden 1961). Det skal bemærkes, at der findes data på arbejdsløshed og BNP-vækst helt tilbage til 1946, men det er i forskellige dataserier, der ikke egner sig til at indgå i en samlet analyse, da de ældste data er opgjort på en anden måde, end ILO og World Development Indicators har gjort.

Den uafhængige variabel er lagged med et år, hvilket vil sige, at vi ser på effekten af reformbegivenheder et år på regeringstilslutningen det næste år. Alle de øvrige kontroller undtagen regeringsomkostningen er også lagged med et år. Da vi anvender lagged uafhængige variable, kan vi ikke inkludere valgår i den statiske model, da det ville betyde, at vi blandede effekterne af én regerings beslutninger sammen med en ny regerings popularitet. Det reducerer antallet af observationer med 14.

Resultaterne

Tabel 1 starter med at præsentere resultaterne for pensionsområdet. Model 1 viser resultaterne, når vi alene inddrager regeringsomkostningsvariablen sammen med antal ekspansioner og reduktioner. Gennemsnitligt set falder britiske regerings popularitet med næsten to procentpoint, hvert år de har regeringsmagten, men det var som sagt også en tendens, man kunne se med det blotte øje i figur 4. I model 1 ser man også, at ikke mindst reduktioner af pensionisternes rettigheder kan få vælgerne op af stolen og skifte parti. En enkelt reformbegivenhed i negativ retning koster ca. 1,8 procentpoint i opbakning. Både estimatet af regeringsomkostningen og negative reformbegivenheder er statistisk set meget præcist med en p-værdi på mindre end 0,001 pct. Effekten af positive reformbegivenheder er mindre, kun 0,8 procentpoints stigning, men stadigvæk med en p-værdi mindre end 5 pct.

Model 2 er magen til model 1 med den undtagelse, at real BNP-vækst og inflation nu er taget med, hvilket betyder, at perioden indsnævres til 1961-2014. Regeringsomkostningen falder lidt, men er stadigvæk 1,7 procentpoint om året. Effekten af negative reformbegivenheder falder også, men er dog fortsat ca. 1,3 procentpoints nedgang per begivenhed. Ekspansive reformbegivenheder betyder på en anden side mere med hele 1,1 procentpoints stigning i tilslutning per begivenhed. Endelig har inflationen overraskende nok en positiv effekt, men det skyldes nok mest, at høj inflation ofte går hånd i hånd med høj vækst (med de inflationsplagede 1970'ere som den triste undtagelse). I model 3 inkluderes arbejdsløshedsraten, hvorved perioden yderligere indsnævres til 1971-2014, hvilket ikke ændrer det store, ud over at ekspansion nu er lidt mere betydningsfuld end reduktion (1,3 versus 1 procentpoint), og begge meget præcist estimeret med p-værdier mindre end 0,001. Model 4 ser på perioden 1971-2014 uden de makroøkonomiske kontroller og viser, at de estimerede effekter ikke er påvirket af deres inklusion.

Tabel 2 viser resultaterne for arbejdsløshedsunderstøttelse og er bygget op på samme måde som resultaterne for pensionsområdet. Model 1 viser sammenhængen helt tilbage til 1946, og det er slående, at effekten af positive reformbe-

Tabel 1: Regressionsmodel med pensionsreformer

	Model 1 (1946-)	Model 2 (1961-)	Model 3 (1971-)	Model 4 (1971-)
Regeringsomkostning	-1,999*** (0,366)	-1,708*** (0,158)	-1,412** (0,546)	-1,566** (0,546)
Ekspansion	0,824* (0,394)	1,141* (0,459)	1,305*** (0,361)	1,305** (0,474)
Reduktion	-1,830*** (0,155)	-1,253*** (0,006)	-1,053*** (0,054)	-1,090*** (0,051)
Real BNP-vækst		0,788 (0,672)	0,869 (0,760)	
Inflation		0,284*** (0,003)	0,303*** (0,050)	
Arbejdsløshedsrate			0,034 (0,064)	
Konstant	42,626*** (0,302)	36,322*** (0,198)	34,356*** (2,349)	38,865*** (0,265)
Antal observationer	55	42	36	36
R ²	0,268	0,334	0,335	0,268

Note: Standardfejlene er rapporteret i parenteserne. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

givenheder er dobbelt så stor som effekten af negative reformbegivenheder: 2,2 procentpoint mod 1,1 procentpoint. Begge effekter har en p-værdi på mindre end 0,001 pct. Her er det vigtigt at huske på, at der er langt færre positive end negative reformbegivenheder, så i det store billede er de 1,1 procentpoints tab ved nedskæringer nok så interessant. Går vi videre til model 2, hvor real BNP-vækst og inflation er inkluderet, ses det samme mønster, om end forskellene mellem positive og negative reformbegivenheder nu er øget.

Model 3 inkluderer også arbejdsløshed, der er stærkt signifikant i modsætning til regressionsmodellerne med pensionsreformer. Effekten af positive begivenheder er nu ti gange så stor som effekten af negative begivenheder, men det er væsentligt her at notere sig, at estimatet er blevet markant ringere, og kun lige sniger sig under en p-værdi på 5 pct. Modsat er den negative effekt på 0,4 procentpoint ved en nedskæring stærkt signifikant – og modsat de positive reformbegivenheder er der mange af de negative, så effekten akkumulerer sig.

Tabel 2: Reformer af arbejdsløshedsunderstøttelse

	Model 1 (1946-)	Model 2 (1961-)	Model 3 (1971-)	Model 4 (1971-)	Model 5 (1971-)
Regerings- omkostning	-1,961*** (0,372)	-1,585*** (0,124)	-1,700** (0,650)	-1,749*** (0,460)	-1,703*** (0,293)
Ekspansion	2,242*** (0,573)	3,045** (0,932)	4,338* (2,012)	4,269* (2,152)	5,284*** (1,069)
Reduktion	-1,123*** (0,014)	-0,486*** (0,091)	-0,447*** (0,016)	-0,722* (0,324)	-4,546*** (0,618)
Real BNP-vækst		0,883 (0,714)	0,798 (0,669)		
Inflation		0,272*** (0,012)	0,208*** (0,013)		
Arbejdsløshedsrate			-0,511*** (0,027)		-1,044*** (0,140)
Reduktion $\times$ arb. løshedsrate					0,461*** (0,067)
Konstant	42,528*** (0,645)	35,619*** (1,474)	39,542*** (3,376)	39,475*** (0,022)	47,023*** (1,862)
Antal observationer	55	42	36	36	36
R ²	0,280	0,313	0,348	0,258	0,357

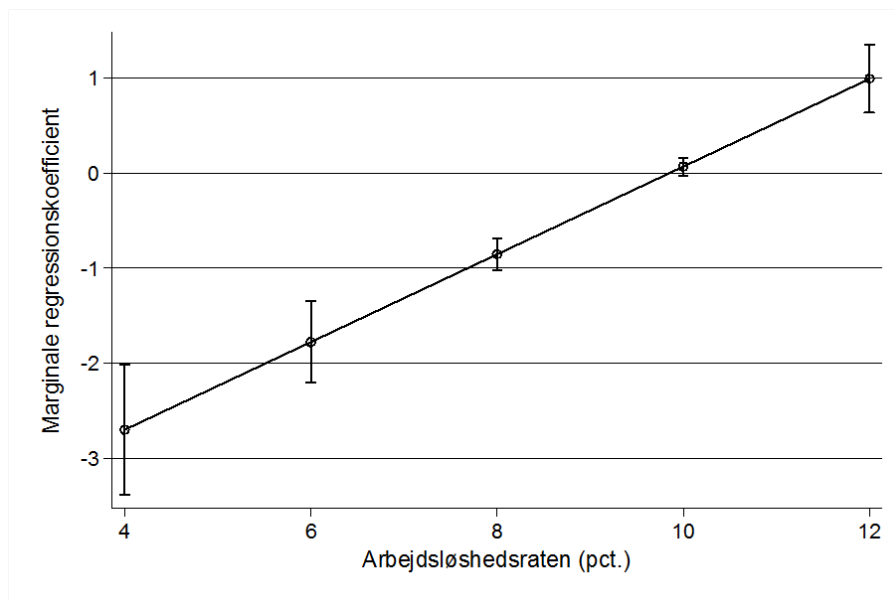
Note: Standardfejlene er rapporteret i parenteserne. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

Model 4 ekskluderer de makroøkonomiske variable, og nu bliver effekten af de negative reformbegivenheder også mere upræcis, men det er vigtigt at holde sig for øje, at grunden til, at vi har disse faktorer med, netop er, at vi dermed opnår en mere præcis beregning af effekten af reformbegivenheder.

På baggrund af model 3 og 4 er det tydeligt at arbejdsløshedsraten påvirker sammenhængen mellem især de negative reformbegivenheder og tilslutning. Model 5 udfolder denne indsigt med en interaktion mellem reduktioner og arbejdsløshedsraten. Da der kun er 36 observationer, vælger vi ikke at inkludere real BNP-vækst og inflation som kontroller, men det ændrer dog ikke afgørende på resultaterne, hvis vi gør. Interaktionen i model 5 er stærkt signifikant, så vi beregner de marginale regressionskoefficienter og rapporterer dem i figur

5. Figuren viser effekten af reduktioner i arbejdsløshedsunderstøttelse (på den vertikale akse) som en funktion af forskellige niveauer af arbejdsløshed (på den horisontale akse). Cirklerne er regressionskoefficienterne, og de tilhørende linjer er 95 pct. konfidensintervaller.¹

Figur 5: Den marginale effekt på regeringstilslutning af reduktioner i arbejdsløshedsunderstøttelsen ved forskellige niveauer af arbejdsløshed



Note: Den marginale effekt er beregnet på baggrund af model 5 i tabel 2.

Når arbejdsløsheden er lav – den lavest observerede i perioden er 3,9 pct. – medfører reduktioner i de sociale rettigheder en kraftig negativ reaktion fra vælgerne, nemlig et fald på næsten 3 procentpoint i tilslutning. Når arbejdsløsheden er højere, bliver den negative reaktion tilsvarende mindre. Ved 6 pct. arbejdsløshed er straffen ”kun” 1,8 procentpoint og ved 8 pct. arbejdsløshed beskedne 0,9 procentpoint. I Storbritannien har arbejdsløshedsraten sjældent været højere end 8-9 pct. (gennemsnittet er 7,3 pct., og maksimum er 11,9 pct.), men når arbejdsløsheden er meget høj, er der en tendens til, at politikerne ikke bliver straffet men måske snarere belønnet for at foretage reduktioner. Dette er et meget interessant resultat, fordi det supplerer tidligere forskning, som har vist, at arbejdsløshedsunderstøttelsen ofte bliver skåret i perioder med økonomiske kriser (Amable, Gatti og Schumacher, 2006; Jensen og Morten-

sen, 2014). Det er umiddelbart et svært fund at få til at give mening – at politikerne skærer på det tidspunkt, hvor flest vælgere har behov for støtten – men vores resultater antyder hvorfor. Uanset at flere vælgere er i nød, er der i vælgerkorpset generelt større accept af nedskæringer, når arbejdsløsheden er høj.

Konklusion

Vores resultater kaster lys over en række debatter i velfærdsstatslitteraturen. Først og fremmest må vi konstatere, at forestillingen om, at vælgerne ikke reagere på velfærdsreformer, er forkert. Det betyder naturligvis ikke, at vælgerne altid reagerer på alle politiske tiltag, men set over en længere periode er det gennemsnitlige reaktionsmønster, som Pierson – og alle anekdoterne – forventer. Der er dog et væsentligt forbehold. Ganske vist straffer vælgerne politikere for nedskæringer, men de belønner dem også for ekspansion. Det er overraskende, fordi litteraturen ofte taler om en negativitetsbias, der gør, at vælgerne straffer hårdere, end de belønner. Det er ikke tilfældet. På den måde må man konstatere, at det faktisk er fuldt ud muligt for politikerne at tage æren for politiske beslutninger. Grunden til, at man har overset dette, er måske, at der ikke laves så mange ekspansioner, men dem, der gennemføres, har altså en klar positiv effekt på regeringens opbakning. Vælgerne tendens til at straffe politikere er også påvirket af den økonomiske kontekst i hvert fald på arbejdsløhedsområdet. Her så vi, at højere arbejdsløshed medfører en større accept af nedskæringer. Alt i alt tegner vores resultater et billede af vælgerkorpset som mere opmærksomt og, om man vil, rimeligere, end litteraturen normalt gør.

Note

1. Dette er den eneste interaktionseffekt af nævneværdi betydning mellem reform-begivenheder (både positive og negative) på pensions- og arbejdsløhedsområderne og arbejdsløhedsraten. Alle andre er enten ikke signifikante eller med meget små koefficienter.

Litteratur

- Allan, James P. og Lyle Scruggs (2004). Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science* 48 (3): 496-512.
- Amable, Bruno, Donatella Gatti og Jan Schumacher (2006). Welfare-state retrenchment: the partisan effect revisited. *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3): 426-444.
- Armington, Klaus og Nathalie Giger (2008). Conditional punishment: a comparative analysis of the electoral consequences of welfare state retrenchment in OECD nations, 1980-2003. *West European Politics* 31 (3): 558-580.

- Arndt, Christoph (2013). *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms: Social Democracy's Transformation and its Political Costs*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Clasen, Jochen og Daniel Clegg (2011). *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. New York og Oxford: Oxford University Press.
- Duch, Raymond M. og Randolph T. Stevenson (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- Elmelund-Præstekær, Christian, Michael Baggesen Klitgaard og Gijs Schumacher (2015). What wins public support? Communicating or obfuscating welfare state retrenchment. *European Political Science Review* 7 (3): 427-450.
- Giger, Nathalie (2011). *The Risk of Social Policy?: The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*. London og New York: Taylor & Francis.
- Giger, Nathalie og Moria Nelson (2011). The electoral consequences of welfare state retrenchment: blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? *European Journal of Political Research* 50 (1): 1-23.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jensen, Carsten (2014). *The Right and the Welfare State*. New York og Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Carsten og Peter B. Mortensen (2014). Government responses to fiscal austerity: the effect of institutional fragmentation and partisanship. *Comparative Political Studies* 47 (2): 143-170.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review* 97 (3): 425-446.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- OECD (2014). *Social Expenditure Update*. Paris: OECD Publishing.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn og Kati Kuitto (2014). *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03*. University of Connecticut & University of Greifswald.
- van Oorschot, Wim (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23-42.

Bjarke Refslund

Reguleringspolitik og virksomhedshomogenitet – en konfigurationel komparativ analyse af arbejdsmiljøreformen i 2010¹

Virksomheder antages ofte at være enhedsaktører, dvs. at de udviser ens adfærd, når de konfronteres med ens stimuli fx offentlig politik. De antages således at udgøre en homogen masse, især virksomheder af en vis størrelse. I en binær konfigurationel komparativ analyse af arbejdsmiljøreformen fra 2010 testes denne antagelse på 14 store og mellemstore virksomheders implementering af reformen. Selvom virksomhederne har en del frihedsgrader i implementeringen af reformen, er det varierende, hvorvidt de har implementeret reformen eller ej. Den konfigurationelle komparative analyse viser endvidere, hvordan forskellige konfigurationer af de fire opstillede betingelser fører til det divergerende udfald på tværs af casevirksomhederne. Især en professionel organisering af virksomhedernes arbejdsmiljøarbejde samt inddragelse af medarbejderne er vigtige betingelser for, hvorvidt virksomhederne har implementeret reformen eller ej.

Virksomheder er centrale aktører i samfundet, og deres adfærd har stor betydning for samfundet. Derfor er virksomhederne målgruppen for meget offentlig regulering (Wilson, 1980). Der har blandt de offentlige regulatorer været en tendens til at opfatte virksomheder som en mere eller mindre homogen masse. Det samme har gjort sig gældende i den komparative politisk-økonomiske litteratur fx i den bredt citerede *Varities of Capitalism* (Hall og Soskice, 2001), hvor alle virksomheder i et givet land bliver tillagt de samme præferencer, ligesom også mere nuancerede analyser af virksomheder ofte antager, at det er nationale forhold fremfor variation mellem virksomhederne, der definerer virksomhedernes adfærd og præferencer (Whitley, 2010). Men denne forsimplede forståelse af virksomheder er typisk blevet løst og udfordret i analyser af offentlig regulering og implementeringsstudier på nationalt niveau (Goodin, Rein og Moran, 2008), ligesom flere studier viser, at der kan være forskellige veje til det samme policy outcome (Dunlop et al., 2012).

Kritikken af den bureaukratiske antagelse om virksomhedshomogenitet har betydet, at lovgivere har forsøgt at imødegå dette ved at anvende mere refleksiv lovgivning på udvalgte policyområder, som i højere grad giver virksomhederne

mulighed for at tilpasse lovimplementeringen til deres egne behov via selvregulering (Aalders og Wilthagen, 1997). Et område, hvor mere refleksiv lovgivning tidligt blev taget i brug, er arbejdsmiljølovgivning, hvilket også er tilfældet i Danmark (Hasle, Petersen og Wiegman, 2003: 28-30). Det refleksive element er blevet yderligere styrket i arbejdsmiljøreformen fra 2010, som i ganske vid udstrækning tillader virksomhederne at tilpasse implementering til deres lokale behov (Seim, Poulsen og Jensen, 2016).

Til trods for disse forsøg på at imødegå kritikken af antagelsen om virksomhedshomogenitet med refleksiv lovgivning på udvalgte policy områder, så tager meget offentlig regulering af virksomheder fortsat det udgangspunkt, at virksomhederne er ganske ens. Artiklen udfordrer denne grundlæggende antagelse om virksomhedshomogenitet, ligesom den sætter spørgsmålstejn ved, om det refleksive element er nok til at sikre, at virksomhederne implementerer offentlig regulering på en ensartet måde. Det sker via en analyse af 14 casevirksomheders implementering af arbejdsmiljøreformen i 2010. Som påvist af blandt andre Dunlop et al. (2012) så kan forskellige omstændigheder og forhold føre til det samme implementeringsresultat, og der er således flere veje til implementeringen af den samme regulering. Derfor tester artiklen desuden, hvilke betingelser der er centrale for at forklare virksomhedernes implementering af arbejdsmiljøreformen 2010.

Artiklen rejser således to overordnede forskningsspørgsmål: Hvorvidt arbejdsmiljøreformen fra 2010 er blevet implementeret i de udvalgte virksomheder, og hvilke betingelser i virksomhederne forklarer udfaldet? Det refleksive element i 2010-reformen betyder, at den kan opfattes som en kritisk case, eller hvad Gerring (2007: 115–122) kalder en afgørende case (*crucial case*). Det bygger på Ecksteins (1975) forståelse af en *most-likely case*. Hvis virksomhederne ikke kan implementere refleksiv lovgivning på en ensartet måde, vil de formodentlig have større problemer med at implementere mere ufleksibel regulering.

Argumentet i artiklen er, at offentlig regulering er nødt til – i højere grad end i dag – at antage, at virksomhederne udgør en heterogen masse, ligesom reguleringen bør være opmærksom på, hvordan forskellige betingelser i virksomhederne kan have betydning for implementeringen af lovgivningen. I analysen anvendes fire udvalgte betingelser; medarbejderinddragelse, ledelsesopbakning, professionalisering af arbejdsmiljøet samt organisatorisk pres. Betingelserne bliver præsenteret mere indgående senere i artiklen.

Vi forventer, at betingelserne har betydning for, hvorvidt virksomhederne har implementeret reformen af arbejdsmiljøloven fra 2010. Medarbejderinddragelse, ledelsesopbakning og professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet forventes alle at have en positiv effekt på implementering af reformen, mens et

organisatorisk eller økonomisk pres på virksomhederne forventes at have en negativ effekt. Artiklen undersøger, hvilke specifikke konfigurationer af betingelserne kan forklare, hvorvidt reformen bliver implementeret eller ej. Artiklens bidrag er således at kaste yderligere lys over virksomhedernes implementering af offentlig regulering, og hvad der betinger dette.

Til dette anvendes en crisp-set konfigurationel komparativ metode (csQCA), som baserer sig på sætlogik og boolesk algebra, hvor både udfaldet og de betingende variable er dikotomiseret (Marx og Dusa, 2011; Rihoux og DeMeur, 2009). Konfigurationelle komparative analyser baserer sig på den antagelse, at det er den specifikke kombination af en række teoretisk og substantielt udvalgte betingelser, der fører til et givet udfald, og der kan således være flere veje til det samme udfald (Ragin, 1987).

Artiklen er struktureret således, at næste afsnit gennemgår udviklingen i arbejdsmiljølovgivning og reformen i 2010. Derefter præsenteres analysens data, ligesom den anvendte QCA-metode præsenteres. Dernæst præsenteres betingelserne, som ligger til grund for analysen af udfaldet, inden artiklen fortsætter med selve csQCA-analysen og en efterfølgende diskussion af resultaterne i analysen.

Arbejdsmiljøarbejdets organisering og reformen i 2010

Den danske lovgivning om organiseringen af arbejdsmiljøarbejdet er i vid udstrækning baseret på arbejdsmiljøloven fra 1975, som tog udgangspunkt i større inddragelse af arbejdstagerne i løsningen af arbejdsmiljøproblemerne både på virksomhedsniveau og via trepartsdrøftelser. Arbejdsmiljøet blev således forsøgt integreret i den danske aftalemodel på arbejdsmarkedet. Loven blev dog tidligt kritiseret for at medføre en frakobling af arbejdsmiljøarbejdet fra virksomhedernes daglige arbejde og organisation, hvor arbejdsmiljøarbejdet var en "sidevogn" til virksomhedens daglige drift (Jensen, 2002; Seim, Poulsen og Jensen, 2016: 1). Sidenhen, især efter et EU-direktiv i 1989 (1989/391/EC), blev lovgivningen i stigende grad forsøgt tilpasset virksomhedernes behov gennem reflektiv lovgivning (Hasle, Petersen og Wiegman, 2003: 28-30), hvilket dog ikke løste sidevognsproblematikken endsige arbejdsmiljøproblemerne.

Organiseringen af arbejdsmiljøarbejdet, hvor det er forsøgt integreret i den danske arbejdsmarkedsregulering med stor selvbestemmelse til arbejdsmarkedets parter, er desuden blevet kritiseret, fordi arbejdsmarkedets parter ikke har prioriteret emnet tilstrækkeligt, ligesom arbejdsgiverne kun i begrænset omfang står til ansvar for de økonomiske konsekvenser af arbejdsulykker (Busck, 2014). Ifølge Busck (2014) har fraværet af andet end minimumsregulering og den relativt lave politiske prioritering af arbejdsmiljøet i fagforbundene be-

tydet, at arbejdsmiljøet kun i begrænset omfang er blevet udviklet i de sidste 30-40 år. Tidligere forsøg fra statens side på at øge reguleringen har været konfliktfyldte; fx betød indførelsen af branche-arbejdsmiljørådene (BAR) i slutningen af 1990'erne, at arbejdsgiverne en periode trak sig fra arbejdet i Arbejdsmiljørådet (Gill, Knudsen og Lind, 1998: 36-37).

Arbejdsgiverorganisationer var stadig utilfredse med manglende fleksibilitet i reguleringen, ligesom der var bred enighed om, at den manglende integration af arbejdsmiljøarbejdet i virksomhedernes dagligdag var problematisk. Dette førte til, at Arbejdsmiljørådet, hvor arbejdsgivere og arbejdstagere samarbejder om udviklingen af arbejdsmiljøet, i 2006 opfordrede beskæftigelsesministeren til at se på mulighederne for at skabe et mere proaktivt arbejdsmiljø. Det førte til trepartsforhandlinger om modernisering og effektivisering af virksomhedernes sikkerhedsarbejde. Reformen var i udgangspunktet drevet af arbejdsmarkedets parter, men især arbejdsgiverorganisationerne var toneangivende (Seim, Poulsen og Jensen, 2016: 18), og reformen afspejler således virksomhedernes ønske om stigende fleksibilitet.

I 2010 blev arbejdsmiljøloven ændret på baggrund af det foregående arbejde med en ny bekendtgørelse om samarbejde om sikkerhed og sundhed (BEK 1181 af 20/10 2010). Reformen kan jf. Seim og kollegaer (2016) ses som en deregulering af arbejdsmiljøarbejdet og som et forsinket svar på "sidevogns"-kritikken. En central målsætning er at integrere arbejdsmiljøarbejdet i virksomhedens daglige ledelsesstrukturer. Samtidig ændredes navnet fra sikkerhedsorganisationen til arbejdsmiljøorganisationen. De øvrige ændringer af arbejdsmiljøorganisationen var, at de stringente bestemmelser for udformning af de tidligere sikkerhedsudvalg samt reglerne for arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentation heri blev afløst af en mere uspecificeret og fleksibel formulering, hvor der er lokal selvbestemmelse i forhold til antal medlemmer osv. Tidligere var det specificeret i loven, at der skulle være et sikkerhedsudvalg for hver arbejdsenhed. Virksomheder med mere end ni ansatte skal dog have en arbejdsmiljøorganisation, mens virksomheder med mere end 35 ansatte skal have en arbejdsmiljøorganisation i mindst to niveauer. Samtidig skal alle arbejdsmiljøudvalg have et mere strategisk og overordnet perspektiv udover det rent operationelle, der ofte prægede arbejdsmiljøarbejdet tidligere (Seim, Poulsen og Jensen, 2016). Reformen medførte desuden, at der skal afholdes en årlig drøftelse af arbejdsmiljøet mellem de valgte medarbejderrepræsentanter og ledelsen, hvor det kommende års arbejdsmiljøarbejde skal planlægges, der fastsættes årlige mål, og målene for det forgangne år diskuteres, men bekendtgørelsens krav til den årlige drøftelse er dog vage. Derudover indførtes kompetenceplaner for arbejdsmiljørepræsentanterne samt lederne i arbejdsmiljøorganisationen. Slutteligt reduceres

antallet af obligatoriske uddannelsesdage for arbejdsmiljørepræsentanterne fra fem til tre.

Samlet har hensigten med reformen været at strømline og integrere arbejdsmiljøarbejdet i virksomhedernes daglige drift, ledelse og planlægning, men samtidig også at give virksomhederne mere fleksibilitet i forhold til organiseringen af arbejdsmiljøarbejdet (Dyreborg, 2011; Seim, Poulsen og Jensen, 2016). Dette kan dog også misbruges til at reducere de allokerede resurser til arbejdsmiljøarbejdet, ligesom der kan ske en afkobling fra det strategiske til det operationelle niveau, hvis der ikke er tilstrækkelig opbakning til linjeledelsen (Seim, Poulsen og Jensen, 2016: 17-18).

Forskningsdesign, data og metode

Datagrundlaget for analysen udgøres af et meget omfattende kvalitativt projekt, "Udviklingen i virksomhedernes arbejdsmiljøarbejde" (AMO-projektet), som er et delprojekt under CAVI – Center for forskning i arbejdsmiljøindsatser og virkemidler.² Projektet undersøger, hvordan arbejdsmiljøarbejdets organisering har udviklet sig i udvalgte virksomheder i perioden efter reformen i 2010 samt effekterne af arbejdsmiljøreformen for de involverede virksomheder. Projektet er designet "som et kombineret kvalitativt forløbs- og tværsnitstudie, som kan vise, hvordan muligheden for effektivisering af arbejdsmiljøarbejdet udnyttes i sammenlignelige virksomheder" (CAVI-hjemmesiden).

Der indgik 60 casevirksomheder i den første del af AMO-projektet. Disse 60 blev udvalgt, så de var repræsentative på tværs af fem brede centrale sektorer med 12 firmaer fra hver af følgende sektorer; bygge/anlægsbranchen, omsorgssektoren, servicesektoren, industri samt vidensarbejde. Derudover blev de udvalgt på deres arbejdsmiljøperformance, baseret på kvantitativt surveydata fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA). Disse 60 virksomheder er blevet besøgt, og to til seks interviews med relevante personer som arbejdsmiljøprofessionelle, arbejdsmiljøledere, virksomhedsledere, arbejdsmiljørepræsentanter samt tillidsfolk er blevet gennemført. På baggrund af interviews og observation fra disse besøg samt tilgængeligt materiale er der blevet udarbejdet en caserapport for hver virksomhed, der indeholder generel information om virksomheden, om interviewpersoner og deres rolle, konteksten, arbejdsmiljøorganisationen i virksomheden og udviklingen i denne, forandringer som følge af reformen samt en foreløbig analyse.

Blandt disse 60 er der udvalgt 15 virksomheder, stadig fordelt på de fem overordnede økonomiske sektorer med tre casevirksomheder i hver for at sikre en vis form for repræsentativitet, men med fokus på størst mulig diversitet i virksomhedernes organisationsformer for at sikre en spredning på tværs af

virksomhedstyper. De 15 inkluderer fx både offentlige og private virksomheder. Nogle af de større virksomheder har flere arbejdssteder, og her har det været en kombination af at fokusere på den samlede virksomhed og besøg på udvalgte arbejdssteder i virksomheden. Disse 15 virksomheder har været underlagt et dybtgående casestudie ad to omgange via to nye virksomhedsbesøg. Her er igen gennemført interviews med relevante personer i forhold til arbejdsmiljøarbejdet, rundvisninger på arbejdspladserne, observationer samt indsamling af relevant dokumentarisk materiale. Derudover har forskerne observeret et arbejdsmiljøudvalgsmøde eller tilsvarende møde. Alle virksomheder i analysen har således været besøgt tre gange over en periode på tre år, hvorfor det har været muligt at følge udviklingen i virksomheden over en vis tidsperiode. Efterfølgende er der udarbejdet en rapport fra hvert virksomhedsbesøg samt en samlet, opsummerende slutrapport for hver enkelt virksomhed. I projektets anden fase var der et enkelt virksomhedsfrafald, hvor det ikke var muligt at gennemføre undersøgelsen grundet ledelsesændringer, hvorfor det endelige antal virksomheder i analysen er 14.

Projektet har haft som mål at opnå en grundig og detaljeret indsigt i de enkelte casevirksomheder og dermed efterfølgende blive i stand til at diskutere mere generelle tendenser på tværs af projektet. Det grundige, kvalitative datagrundlag gør en konfigurationel komparativ tilgang velegnet her, idet udgangspunktet for konfigurationelle komparative analyser er den kvalitative indsigt i hver enkelt case (Ragin, 1987).

Et væsentligt punkt, som har betydning for virksomhederne og deres implementering af offentlig regulering, er deres størrelse. Det er også meget væsentlig for arbejdsmiljølovgivningen samt for arbejdsmiljøet, hvor små og mikrovirksomheder generelt har flere problemer med arbejdsmiljøet og en mangelfuld eller mere uformel organisation (Walters og Wadsworth, 2016). Små virksomheder er fx først forpligtede til at etablere en arbejdsmiljøorganisation, hvis de har mere end ni medarbejdere. Dette er der taget højde for i analysens design og caseudvælgelse. Der indgår således virksomheder af forskellig størrelse, men alle med over 35 medarbejdere. Herved er den potentielle heterogenitet i den undersøgte population reduceret markant, og undersøgelsens population afspejler arbejdsmiljøreformens primære målgruppe. Det betyder også, at analysens resultater udelukkende har relevans for virksomheder med mere end 35 medarbejdere.

Den konfigurationelle komparative metode

Konfigurationelle komparative analyser bliver i stigende grad anvendt indenfor forskellige forskningsfelter, fx komparativ politik, sociologi, ledelses- og orga-

nisationsstudier samt offentlig politik (Marx, Rihoux og Ragin, 2014; Rihoux et al., 2013; Rihoux, Rezsöházy og Bol, 2011).³ Det er dog kun få af disse studier, der er på virksomhedsniveau, og til forfatterens kendskab er der ikke andre studier, der beskæftiger sig med virksomhedernes implementering af offentlig regulering.

Der anvendes her en såkaldt crisp-set konfigurationel komparativ analyse (csQCA) (Rihoux og DeMeur, 2009; Ragin, 1987), hvor både det udfald, analysen vil forklare, samt betingelserne for udfaldet bliver operationaliseret som binære variabler. De konfigurationelle komparative metoder tager udgangspunkt i en kvalitativ indsigt i hvert enkelt case, som herefter analyseres med henblik på at reducere kompleksiteten i det kvalitative data og dermed opnå en mere parsimonisk forklaringsmodel (Ragin, 1987). Hver enkelt case analyseres som en samlet helhed, hvor det er en given kombination af betingelser og ikke som sådan tilstedeværelsen af en enkelt variabel, der producerer det samlede udfald af casen (Skaaning og Kvist, 2010: 260–61). Udover at være casesensitiv har den konfigurationelle komparative tilgang en kompleks årsags- eller kausalitetsforståelse, som er afhængig af den enkelte konfiguration, hvilket Ragin (1987) oprindeligt kaldte *multiple conjunctural causation*.

Det er centralt i analysen, at datamaterialet, betingelserne og udfaldet samt operationaliseringerne er grundigt udvalgt på et teoretisk og substantielt grundlag (Berg-Schlosser og DeMeur, 2009; Rihoux og DeMeur, 2009: 42). Herefter sammenlignes de forskellige konfigurationer, hvorefter man anvender boolesk algebra og minimeringsregler til at nå frem til den mest parsimoniske og simple model, samt til hvilke betingelser der er nødvendige og tilstrækkelig for udfaldet i de analyserede cases (Skaaning og Kvist, 2010: 273). Samlet opnås en systematisk og dybdegående sammenligning af casene. Analysen og den booleske reduktion af betingelserne i denne analyse er lavet i Tosmana softwaren (Cronqvist, 2007).

Konfigurationelle komparative metoder kan bidrage til opfyldelsen af en række forskellige forskningsmål (Marx, Rihoux og Ragin, 2014: 116), herunder tests af hvilke specifikke konfigurationer af givne betingelser der fører til hvilke udfald, hvilket er den oprindelige idé med metoden (Ragin, 1987), samt test af eksisterende teorier (Schneider og Wagemann, 2012). Det er disse to elementer af metoden, der bliver anvendt i nærværende analyse jf. forskningsspørgsmålene.

Som andre metoder er konfigurationelle komparative analyser sårbare overfor, hvordan man koder sit data samt for udvælgelse af variable og betingelser. Derfor er fastsættelsen af de binære grænseværdier for både udfaldet og betingelserne et centralt, men også kritisk element. Dataets kvalitative karakter

medfører desuden, at der er en del diskretionære, analytiske valg i det enkelte forskerteams vurdering af casene. For at imødegå dette og sikre validiteten og sammenlignelighed af data har forskerteamet afholdt en lang række forskningsmøder samt fortolkningsseminarer, hvor der er blevet fastlagt fælles retningslinjer. Som beskrevet i præsentationen af det empiriske grundlag for analysen, er der for hver casevirksomhed udarbejdet fire rapporter; en fra hvert besøg samt en samlet konklusionsrapport, og der har været læst review på alle rapporter på tværs af de deltagende forskere. Et andet centralt element i konfigurationelle komparative metoder er dialogen mellem teori og empiri (Ragin, 1987). Beslutningen om at inkludere casene i den ene eller anden kategori er baseret på den substantielle viden om casene, som er samlet i rapporterne, men for sikre validiteten af disse har de været diskuteret på et review-møde, hvor de involverede forskere har været med til at fastlægge betingelser samt kode casene. Således kan analysen siges at være grundigt forankret i den klassiske kvalitative tradition, idet de substantielle valg er baseret på en grundlæggende kvalitativ indsigt i casene som oprindeligt betonet af Ragin (1987).

Udfaldet og betingelserne i analysen

Udvælgelsen og operationaliseringen af udfaldet såvel som betingelserne i den konfigurationelle komparative analyse er, som nævnt, et centralt element, idet det netop er den konkrete konfiguration af betingelser, der producerer udfaldet i de enkelte casevirksomheder (Rihoux og DeMeur, 2009: 42). Derfor vil udfaldet samt de fire betingelser og deres teoretiske og substantielle bidrag blive præsenteret og diskuteret herunder. Udfaldet er, hvorvidt de enkelte casevirksomheder har implementeret arbejdsmiljøreformen fra 2010, mens de fire betingelser er ledelsesopbakning, inddragelse af medarbejdere, professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet samt eksterne organisatoriske og/eller økonomiske pres. De fire udvalgte betingelser er forholdsvis velegnede til en csQCA-analyse, idet de alle – med en vis rimelighed – kan siges at have en binær karakter, fx kan det i de fleste casevirksomheder konkluderes ganske tydeligt, hvorvidt der er ledelsesmæssig opbakning til ændringer i arbejdsmiljøarbejdet. Som diskuteret er der et diskretionært element i kodningen, hvilket har været behandlet i den involverede forskergruppe.

Udfaldet

Reformen indeholder en række elementer, som kan være implementeret eller ej. Operationaliseringen af implementeringen af reformen har været et centralt emne i analysen, og det er underlagt en samlet overordnet vurdering, hvorvidt reformen er implementeret eller ej. Enkelte casevirksomheder kan således

godt opfyldte dele af reformen, uden at de har et positivt udfald i analysen. En central intention i reformen er at integrere arbejdsmiljøet bedre i virksomhedernes daglige ledelse og rutiner på et operationelt niveau, men samtidig også på et strategisk niveau, hvor arbejdsmiljøet ses som en naturlig og vigtig del af virksomhedens drift på linje med andre HRM-aspekter. Derfor har integrationen af arbejdsmiljøarbejdet fungeret som en vigtig del af analysens samlede vurdering af, hvorvidt reformen er implementeret eller ej i virksomhederne. Derudover er de centrale elementer, om reformen har medført organisatoriske forandringer i virksomheden, samt om man har implementeret de nye elementer, der kom med i loven ved reformen som årlige drøftelser af arbejdsmiljøet, strategiske kompetenceudviklingsplaner og løbende efteruddannelse. Samlet er kodning af udfaldet som positivt eller negativt således en overordnet vurdering af, hvorvidt virksomhederne lever op til intentionerne i reformen.

Betingelse 1: ledelsesopbakning

Offentlig regulering foregår ikke i et institutionelt vakuum; aktører er med til at skabe indholdet og udformningen af implementeringen, derfor har forskellige aktører en central rolle i implementeringen af reformen ikke mindst virksomhedsledelsen. Et centralt element i reformen er, at arbejdsmiljøarbejdet bliver bedre integreret både operationelt og strategisk i virksomhedernes drift. Tidligere studier viser, måske ikke så overraskende, at tiltag, der har ledelsens opbakning, er mere succesfulde (Greasley og Edwards, 2015: 357; Sisson og Storey, 2000), og senere studier har peget på den samme mekanisme på arbejdsmiljøområdet (Greasley og Edwards, 2015). Den bredere socioøkonomiske kontekst som fx konkurrenceforhold eller organisatoriske forandringer kan udgøre en begrænsende faktor, så der, til trods for ledelsesmæssig opbakning, stadig bliver et negativt resultat (Thompson, 2003; Greasley og Edwards, 2015). I analysen af det kvalitative data har hovedvægten været på topledelsens opbakning, men det er naturligvis vigtigt, at der også er opbakning fra linjeledelsen.

Betingelse 2: Inddragelse af medarbejdere og medarbejderrepræsentanter

Ligesom ledelsens opbakning er væsentlig for implementeringen af forandringer, er inddragelse af medarbejdere samt medarbejderrepræsentanter væsentligt. Der er bred konsensus i arbejdsmiljølitteraturen om, at arbejdsmiljøtiltag, som involverer medarbejderne, er mere succesfulde (Walters og Frick, 2000; Walters og Wadsworth, 2016). Derfor forventer vi en positiv sammenhæng mellem implementeringen af reformen og medarbejderinddragelse. Dertil kommer, at arbejdsmiljøarbejdet har været forankret i den danske arbejdsmarkedsmodel,

hvor arbejdsmarkedets parter indflydelse generelt er meget stor (Seim, Poulsen og Jensen, 2016), ligesom lokalaftaler indenfor overenskomstområdet tidligere har været taget i brug ved forandringer af arbejdsmiljøet lokalt (Sørensen, Hasle og Navrbjerg, 2009; Hasle og Petersen, 2004). Betingelsen om medarbejderinddragelse baserer sig på en reel og aktiv inddragelse, hvor medarbejderne (og deres repræsentanter) føler sig inddraget. Dette dækker både den direkte inddragelse af medarbejderne og den indirekte inddragelse gennem arbejdstagerrepræsentanter, især arbejdsmiljørepræsentanterne i virksomhederne, men også tillidsfolk og de lokale faglige organisationer. I nogle casevirksomheder har arbejdsmiljørepræsentanter haft en meget central rolle i forandringerne i organisationen, mens medarbejderne og deres repræsentanter i andre virksomheder har været sat helt udenfor indflydelse.

Betingelse 3: professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet

Denne betingelse afspejler, hvorvidt virksomhederne arbejder med en professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet. Antagelsen er, at de virksomheder, der har arbejdet mere systematisk med organiseringen af deres arbejdsmiljø, i højere grad har implementeret reformen. Dette kommer primært til udtryk på to måder. Den første er en mere systematisk samlet tilgang til arbejdsmiljøet. Dette kan inkludere brugen af eksterne resurser fx rådgivning fra arbejdsmiljøkonsulenter, øget dokumentation af arbejdsmiljøproblemer – fx billedelig dokumentation i en byggevirksomhed – samt systematisk opfølgning på arbejdspladsvurderinger og påbud fra Arbejdstilsynet. Den anden udtryksform er en stigende professionalisering af medarbejdere med ansvaret for arbejdsmiljøet (arbejdsmiljøprofessionelle) og/eller de medarbejdervalgte arbejdsmiljørepræsentanter. Dette sker typisk ved at allokere mere tid og ansvar til disse (Hasle, Seim og Refslund, 2016) samt ekstra uddannelse af arbejdsmiljørepræsentanter og -professionelle. I flere casevirksomheder har man ansat fuldtids arbejdsmiljøprofessionelle, ligesom arbejdsmiljørepræsentanten i en industrivirksomhed havde fået en fuldtidsstilling, som kombinerer arbejdsmiljørepræsentantrollen med tillidsmandsrollen (Hasle, Seim og Refslund, 2016).

Betingelse 4: organisatorisk pres

Organisatorisk stress eller pres kan påvirke arbejdsmiljøet negativt samt begrænse ledelsens mulighed for at implementere forandringer på arbejdspladsen (Thompson, 2003; Greasley og Edwards, 2015). Vi forventer, at organisatoriske pres som større omstruktureringer og sammenlægninger og økonomiske pres såsom budgetnedskæringer og i værste fald lukninger på samme måde vil have en negativ effekt på implementeringen af arbejdsmiljøreformen. Dette var

empirisk tilfældet i flere af casevirksomhederne, hvor den måske største udfordring for implementeringen af reformen var organisatoriske pres. De organisatoriske pres her omfatter både økonomiske og organisatoriske pres, men presset var primært af organisatorisk karakter i de fleste virksomheder. Det kan være svært at sammenligne disse på tværs af virksomheder, og pressene kan være meget forskelligartede samt blive oplevet forskelligt, men i de fire casevirksomheder, hvor et organisatorisk pres var til stede, har det været ganske klart.

I crisp-set konfigurationelle komparative analyser kodes betingelser med 1, hvis deres tilstedeværelse øger sandsynligheden for udfaldet. I og med vi forventer, at *fraværet* af økonomisk og/eller organisatorisk pres øger sandsynligheden for implementering af reformen, er denne betingelse kodet med 1, hvis der *ikke* er et pres på virksomheden. Virksomheder, der oplever et organisatorisk pres, er således kodet med 0 på denne betingelse.

Analyse

Efter at have specificeret betingelserne og udfaldet er første skridt i selve den konfigurationelle komparative analyse at producere en datatabel (figur 1), hvor de enkelte cases samt deres konfigurationer præsenteres.

Hernæst dannes en såkaldt sandhedstabel på baggrund af datatabellen, hvor de forekommende konfigurationer fremgår. I en QCA-analyse med fire betingelser bliver der 16 teoretiske konfigurationer (idet det mulige antal konfigurationer er $2^{\text{Antal betingelser}}$), men som det fremgår af sandhedstabellen, så er det kun ni forskellige konfigurationer, der rent faktisk kan observeres. De syv konfigurationer, der ikke er observeret, er såkaldte logiske cases (Skaaning og Kvist, 2010: 269).

En central del af QCA-analyser er de modsætningsfyldte konfigurationer, hvor ens konfigurationer fører til forskellige udfald samt arbejdet med at afklare disse (Ragin 1987: 113-118; Rihoux og DeMeur, 2009: 48-50). I sandhedstabellen baseret på dataet i figur 1 var der en modsætningsfyldt case, hvor to virksomheder begge havde ledelsesopbakning og professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet, men samtidig oplevede manglende medarbejderinddragelse samt et organisatorisk pres, men hvor dette fører til forskellige udfald. Der er en række muligheder for at løse de modsætningsfyldte cases på, blandt andet om der er udeladte kausale betingelser, som forklarer modsætningerne (Ragin, 1987: 118; Rihoux og DeMeur, 2009: 48). Efter at have undersøgt casene igen og nærlæst kodningen kom vi frem til, at den ene virksomhed i den modsætningsfyldte case kan betegnes som en atypisk virksomhedscase, idet det drejer sig om en skole, hvor arbejdsmiljøarbejdet i den senere del af undersøgelsesperioden var totalt domineret af de afledte problemer i forbindelse med imple-

Figur 1: Datatabel

Casevirk- somhed	MED Inddragelse af medarbejdere	LED Ledelses- opbakning	PROF Professiona- lisering	PRES Organisato- risk pres	UDFALD Implementering af reformen
1	1	0	1	1	1
2	1	1	1	1	1
3	1	1	1	1	1
4	1	1	1	1	1
5	1	1	1	1	1
6	0	1	1	0	1
7	1	1	1	1	1
8	0	0	0	0	0
9	0	1	1	1	0
10	1	0	0	1	0
11	0	1	0	1	0
12	0	1	1	0	0
13	0	0	1	0	0
14	1	1	0	1	0

mentering af den nye skolereform. Derfor var alt andet arbejdsmiljøarbejde trængt i baggrunden. Eftersom det er en specifik begivenhed i den enkelte case, der har betydning for udfaldet, har vi besluttet at fjerne den fra datasættet frem for at lade den blive, som man normalt bør (Rihoux og DeMeur, 2009: 67). I og med den anden casevirksomhed i den konkrete modsætningsfyldte case ikke er fundet at være atypisk, er den beholdt i datasættet. Der indgår således 13 cases i den booleske minimeringsproces.

Inden den booleske minimering af modellen er det værd at notere sig i sandhedstabellen herunder, at der er fem cases ud af syv med et positivt udfald, hvilket giver en dækningsgrad på 71 pct. (se Marx, Rihoux og Ragin, 2014), hvor alle fire positive betingelser er til stede, hvilket som forventet fører til, at virksomhederne har implementeret reformen.

Herefter følger sidste del af selve analysen nu med 13 virksomheder i datasættet. Her reduceres konfigurationerne, via en minimeringsprocedure baseret på booleske algebra, til en mere simpel model. Grundantagelsen er, at hvis to cases kun adskiller sig på en betingelse, men stadig giver det samme resultat, så kan den betingelse, der adskiller de to, antages at være irrelevant, og den kan

Figur 2: Sandhedstabel

Case- virkksomhed	MED	LED	PROF	PRES	UDFALD
2, 3, 4, 5, 7	1	0	1	1	1
1	1	0	1	1	1
6	0	1	1	0	1
8	0	0	0	0	0
9	0	1	1	1	0
10	1	0	0	1	0
13	0	0	1	0	0
11	0	1	0	1	0
14	1	1	0	1	0

derfor fjernes (Rihoux og DeMeur, 2009: 37-40). Man bør undersøge både de positive og de negative udfald i den booleske reduktion (Marx og Dusa, 2011), hvilket også er naturligt i nærværende analyse, eftersom vi er interesserede i at forklare både de positive og de negative cases.

Derudover kan man i reduktionen vælge at inkludere de logiske cases, dvs. ikke-observerede konfigurationer (Skaaning og Kvist, 2010: 274). Ved at inddrage de logiske cases i den booleske reduktion får man et mere simpelt resultat, mens resultaterne kun med de observerede cases er mere komplekse. Idet argumentet i nærværende analyse er, at antagelsen om virksomhedshomogenitet er problematisk, og der således er mange veje til implementeringen af reformen, har vi valgt at inkludere de logiske cases i den videre analyse.⁴ Det har dog den konsekvens, at man skal være varsom med at tolke på, hvorvidt betingelserne er nødvendige; man kan stadig kan analysere på, hvorvidt betingelserne er tilstrækkelige (Skaaning og Kvist, 2010: 263).

Diskussion af resultaterne

QCA-analysen er aldrig et endemål i sig, men et analytisk værktøj til at forberede vores forståelse af resultater i lille- eller medium-n forskningsdesign (Rihoux og DeMeur, 2009: 65), og analysen er i først omgang med til at tydeliggøre mønstre i data. Derfor er det centralt, at forskeren tolker videre på de resultater, der fremkommer efter den booleske reduktion. Her præsenteres resultaterne af reduktionen kort inden, de diskuteres mere indgående.

I QCA-analyser skrives et positivt udfald eller betingelse med store bogstaver, mens et negativt udfald eller en ikke-tilstedeværende betingelse skrives

med småt. Derudover betyder udtrykkene: * angiver og, + angiver eller, og → angiver, at betingelserne fører til udfaldet til højre for pilen.

Positivt udfald

MED * PROF + LED * pres → IMPLEMENTERING

Negativt udfald

prof + led * pres + med * PRES → implementering

Der er således to resultater i den boolske reduktion, eller veje om man vil, der fører til det positive udfald (implementering af reformen); henholdsvis medarbejderinddragelse og professionalisering (MED * PROF) samt ledelsesopbakning kombineret med et organisatorisk pres (LED * pres). Det negative udfald, hvor virksomhederne ikke har implementeret reformen forklares af tre forskellige resultater; manglende professionalisering (prof), manglende ledelsesopbakning kombineret med organisatorisk pres (led * pres) og til sidst manglende medarbejderinddragelse kombineret med fraværet af organisatorisk pres (med * PRES).

I forhold til artiklens første forskningsspørgsmål så viser analysen, hvordan virksomhedernes implementering af reformen er divergerende til trods for reformens refleksive elementer. Antagelsen var, at refleksiv lovgivning med plads til lokale tilpasninger ville være nemmere for virksomhederne at implementere. Det er blot syv casevirksomheder ud af de 14 oprindelige virksomheder i analysen, der har implementeret reformen, mens der er syv andre, som ikke har implementeret reformen (seks når den atypiske case, som blev fjernet inden den boolske reduktion, er trukket fra). Således må vi konkludere, at antagelsen om virksomhedshomogenitet ikke kan bekræftes i de analyserede cases. Samtidig indikerer dette, at mindre refleksiv lovgivning formodentlig vil medføre mere divergens i implementeringen. Det er dog vigtigt at huske, at også offentlig regulering af virksomheder er forskellig, ikke mindst når det kommer til potentielle sanktionsmuligheder for manglende implementering.

Idet det konkluderes, at nogle virksomheder har implementeret reformen, mens andre ikke har, kan csQCA-analysens resultater belyse hvad, der forklarer udfaldene. Vi forventede, at medarbejderinddragelse, ledelsesopbakning og professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet alle ville have en positiv effekt på implementeringen af reformen, mens et organisatorisk eller økonomisk pres ville have en negativ effekt. Disse forventninger blev delvis bekræftet i casene med positive udfald (implementering af reformen). Resultatet med medarbejderinddragelse og professionaliseringen (MED * PROF) giver et positivt

udfald i seks konfigurationer ud af de syv med et positivt udfald. I en enkelt casevirksomhed (virksomhed 6) er det reducerede resultat, at kombinationen af ledelsesopbakning og organisatorisk pres (LED * pres), også giver et positivt udfald, hvilket ikke er som forventet. Her spiller de logiske cases en vigtig rolle i reduktionen, idet de afgør, hvorvidt casens konfiguration kan reduceres eller ej (se det supplerende materiale). I denne casevirksomhed er det lykkedes ledelsen på trods af organisatorisk pres at implementere reformen. Der er ikke nogen af betingelserne, der er tilstrækkelige til at sikre implementeringen af reformen, hvilket betyder at den samlede forklaringsmodel ikke bliver så simpel som håbet. Man skal som nævnt være varsom med at tolke på nødvendigheden af betingelserne, når man inkluderer de logiske cases i den booleske minimering (Skaaning og Kvist, 2010: 263). Selvom det ikke har betydning for QCA-analysen, kan man kvalitativt notere, at de fem casevirksomheder, hvor alle fire betingelser er til stede, har implementeret reformen. Et andet resultat fra den mere kvalitative læsning af rapporterne er, at mange af virksomhederne, der har professionaliseret og systematiseret deres arbejde med arbejdsmiljøet, også i stigende grad integrerer arbejdsmiljøet i virksomhedens daglige arbejde, hvilket var en af de helt centrale målsætninger med reformen.

Det negative udfald, hvor virksomhederne ikke har implementeret reformen, forklares af tre resultater. Heraf er et resultat meget klart; manglende professionalisering (prof) er en tilstrækkelig betingelse for det negative udfald (virksomhed 8, 10, 11, 14), idet der ikke er nogen virksomheder med et positivt outcome, der ikke har professionaliseret deres arbejde. Så det kan konkluderes, at professionalisering er en vigtig betingelse i implementeringen af arbejdsmiljølovgivningen. Derudover er der to andre resultater, der fører til et negativt udfald; manglende ledelsesopbakning kombineret med organisatorisk pres (led * pres), hvilket ikke er så overraskende. Det andet derimod er ikke i tråd med forventningerne, idet manglende medarbejderinddragelse kombineret med fraværet af organisatorisk pres (med * PRES) også fører til et negativt udfald. Der er to cases med dette resultat, som vi har undersøgt nærmere. I den ene case (virksomhed 9) viser en kvalitativ læsning af casen, at især den manglende medarbejderinddragelse havde afgørende betydning for udfaldet. Den anden case (virksomhed 11) i konfigurationen (med * PRES) har desuden manglende professionalisering. Teoretisk ville vi forvente, at betingelsen om organisatorisk pres har den største betydning i mekanismer, hvor den har negativ betydning (altså der er et pres), mens den modsatte positive betingelse (fravær af pres) vil være mindre betydningsfuld. Der var desuden to resultater med negativt udfald, hvor casene var overlappende og dermed logisk substituerbare, heraf er

den ene udvalgt ud fra en teoretisk og substantiel vurdering (jf. Skaaning og Kvist, 2010: 274, se desuden det supplerende materiale).

Den konfigurationelle komparative metodes fokus på komplekse og heterogene sammenhænge har været yderst relevant i analysen, og antagelsen om, at der i mange tilfælde kan være multiple veje til implementering af policy (Dunlop et al., 2012), kan bekræftes her. Dette er også i tråd med tidligere resultater, som viser stor variation i virksomhedernes implementering af arbejdsmiljøregulering (Seim, Poulsen og Jensen, 2016; Rocha og Hohnen, 2010). Analysen viser, hvordan offentlig regulering bør tage højde for, at virksomhederne i høj grad udgør en heterogen snarere end en homogen masse. En måde at tage højde for dette på er at anvende flere typer policyinstrumenter og at sikre kontrol og opfølgning på reguleringen samt målrette reguleringen mod virksomhedernes adfærd. Derudover peger resultaterne også på, at man i arbejdsmiljøreguleringen bør designe helhedsorienterede løsninger samt tage højde for virksomhedernes kontekst (Hasle, Limborg og Nielsen, 2014). Dette er ekstra relevant på et område, som teoretisk set er en del af arbejdsmarkedsreguleringen i den ”danske model”, men som ifølge kritikere falder udenfor modellens virkeområde (Busck, 2014).

Konklusion

Denne artikel har via en konfigurationel komparativ analyse af arbejdsmiljøreformen fra 2010 testet, hvorvidt den antagelse om virksomhedshomogenitet, som ofte findes i offentlig regulering af virksomheder, kan bekræftes. Arbejdsmiljøreformen har flere refleksive elementer og kan således ses som en kritisk case i forhold til virksomhedernes implementering af offentlig regulering. Det er forventet, at virksomhederne har lettere ved at implementere offentlig regulering med refleksive elementer som arbejdsmiljøreformen. Alligevel viser analysen, at ca. halvdelen af virksomhederne ikke havde implementeret reformen. Hvis virksomhederne har problemer med at implementere refleksiv lovgivning, indikerer det, at lovgivning, der i mindre omfang tager hensyn til virksomhedernes forskellighed, vil være mere problematisk at implementere. Det kunne underbygge det kritiske perspektiv, at refleksiv lovgivning til en vis grad snarere er deregulering.

Den konfigurationelle komparative analyse belyser efterfølgende, hvilke konfigurationer af betingelser der kan forklare det divergerende udfald. I de cases, hvor reformen ikke er blevet implementeret, var manglende professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet en tilstrækkelig betingelse til at forklare udfaldet, men det var dog ikke tilstrækkeligt til at sikre en implementering, men professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet er en vigtig betingelse for ud-

faldet. Konfigurationen med medarbejderinddragelse og professionalisering af arbejdsmiljøarbejdet er central for at forklare implementering af reformen, idet den forklarer seks ud af syv cases (en dækningsgrad på 86 pct). Idet analysen ikke frembragte nogen ensidig parsimonisk model, kan man også konkludere, at virksomhedsheterogeniteten har betydning for, hvilke betingelser der er afgørende for, om de enkelte virksomheder implementerer reformen eller ej. Dette kan potentielt belyses ved at få flere cases i analysen og dermed reducere antallet af ikke-observerede cases (logiske cases).

Noter

1. En stor tak til kollegaerne i CAVI-projektet, som har indsamlet data og givet omfattende kommentarer til analysen, samt til Carsten Jensen og Kim Sass Mikkelsen for konstruktive kommentarer.
2. Projektet er finansieret af Arbejdsmiljøforskningsfonden. Se nærmere på <http://cavinet.dk/forskningsprojekterne/>
3. For en nærmere introduktion til konfigurationelle komparative metoder se Marx, Rihoux og Ragin (2014); Rihoux og Ragin (2009); Schneider og Wagemann (2012); Skaaning og Kvist (2010).
4. Analysen uden de logiske cases samt andre mere tekniske overvejelser i analysen kan ses i det supplerende materiale på Politicas hjemmeside.

Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes på www.politica.dk.

Litteratur

- Aalders, Marius og Ton Wilthagen (1997). Moving beyond command-and-control: reflexivity in the regulation of occupational safety and health and the environment. *Law & Policy* 19 (4): 415-443.
- Berg-Schlosser, Dirk og Gisèle DeMeur (2009). Comparative research design: case and variable selection, pp. 19-32 i Benoît Rihoux og Charles Ragin (red.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: Sage.
- Busck, Ole (2014). Arbejdsmiljøet: Hvorfor virker reguleringen ikke bedre? – Arbejdsmiljøregulering og indsats gennem 40 år, pp. 241-285 i Henning Jørgensen (red.), *Arbejdsmarkedsregulering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cronqvist, Lasse (2007). Tosmana – tool for small-N analysis [Version 1.3]. University of Marburg. <http://www.tosmana.net>

- Dunlop, Claire, Martino Maggetti, Claudio Radaelli og Duncan Russel (2012). The many uses of regulatory impact assessment: a meta-analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance* 6 (1): 23-45.
- Dyreborg, Johnny (2011). "Safety matters have become too important for management to leave it up to the workers" – the Nordic OSH model between implicit and explicit frameworks. *Nordic Journal of Working Life Studies* 1 (1): 135-160.
- Eckstein, Harry (1975). Case study and theory in political science, pp. 79-137 i Fred Greenstein og Nelson Polsby (red.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gill, Colin, Herman Knudsen og Jens Lind (1998). Are there cracks in the Danish model of industrial relations? *Industrial Relations Journal* 29 (1): 30-41.
- Goodin, Robert E., Martin Rein og Michael Moran (2008). The public and its policies, pp. 3-38 i Robert E. Goodin, Michael Moran og Martin Rein (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Greasley, Kay og Paul Edwards (2015). When do health and well-being interventions work? Managerial commitment and context. *Economic and Industrial Democracy* 36 (2): 355-77.
- Hall, Peter og David Soskice (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hasle, Peter, Jens Petersen og Inger-Marie Wiegman (2003). Partsaftalers rolle i regulering af arbejdsmiljøet. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 5 (2): 27-42.
- Hasle, Peter og Jens Petersen (2004). The role of agreements between labour unions and employers in the regulation of the work environment. *Policy and Practice in Occupational Health and Safety* 2 (1): 5-24.
- Hasle, Peter, Hans Jørgen Limborg og Klaus T. Nielsen (2014). Working environment interventions – bridging the gap between policy instruments and practice. *Safety Science* 68: 73-80.
- Hasle, Peter, Rikke Seim og Bjarke Refslund (2016). From employee representation to problem-solving – mainstreaming OHS management. *Economic and Industrial Democracy*.
- Jensen, Per Langaa (2002). Assessing assessment: the Danish experience of worker participation in risk assessment. *Economic and Industrial Democracy* 23 (2): 201-228.
- Marx, Axel og Adrian Dusa (2011). Crisp-Set qualitative comparative analysis (csQCA): contradictions and consistency benchmarks for model specification. *Methodological Innovations Online* 6 (2): 103-148.

- Marx, Axel, Benoît Rihoux og Charles Ragin (2014). The origins, development, and application of qualitative comparative analysis: the first 25 years. *European Political Science Review* 6 (1): 115-142.
- Ragin, Charles (1987). *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rihoux, Benoît og Gisèle DeMeur (2009). Crisp-set qualitative comparative analysis (csQCA), pp. 33-68 i Benoît Rihoux og Charles Ragin (red.), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: Sage.
- Rihoux, Benoît og Charles Ragin (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: Sage.
- Rihoux, Benoît, Ilona Rezsöházy og Damien Bol (2011). Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: an extensive review. *German Policy Studies* 7 (3): 9-82.
- Rihoux, Benoît, Priscilla Álamos-Concha, Damien Bol, Axel Marx og Ilona Rezsöházy (2013). From niche to mainstream method? A comprehensive mapping of QCA applications in journal articles from 1984 to 2011. *Political Research Quarterly* 66 (1): 175-184.
- Rocha, Robson Sø og Pernille Hohnen (2010). Introduktion, pp. 9-26 i Robson Sø Rocha og Pernille Hohnen (red.), *Ledelse af arbejdsmiljø – certificering i praksis*. København: Nyt Teknisk Forlag.
- Schneider, Carsten Q. og Claudius Wagemann (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seim, Rikke, Signe Poulsen og Per Langaas Jensen (2016). New developments in OHS management in Danish companies. *Safety Science* under udgivelse.
- Sisson, Keith og John Storey (2000). *The Realities of Human Resource Management: Managing Employment Relationships*. Buckingham: Open University Press.
- Skaaning, Svend Erik og Jon Kvist (2010). Konfigurationelle komparative metoder, pp. 238-263 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmesen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzel.
- Sørensen, Ole H., Peter Hasle og Steen E. Navrbjerg (2009). Local agreements as an instrument for improvement of management – employee collaboration on occupational health and safety. *Economic and Industrial Democracy* 30 (4): 643-672.
- Thompson, Paul (2003). Disconnected capitalism: Or why employers can't keep their side of the bargain. *Work, Employment and Society* 27 (3): 359-378.
- Walters, David og Kaj Frick (2000). Worker participation and the management of occupational health and safety: reinforcing or conflicting strategies?, pp. 43-66 i Kaj Frick, Per Langaas Jensen, Michael Quinlan og Ton Wilthagen (red.), *Systematic*

Occupational Health and Safety Management – Perspectives on an International Development. Oxford: Pergamon.

Walters, David og Emma Wadsworth (2016). *Contexts and Arrangements for Occupational Safety and Health in Micro and Small Enterprises in the EU – SESAME project – European Risk Observatory Literature Review*. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA.

Whitley, Richard (2010). The institutional construction of firms, pp. 453-495 i Glenn Morgan, John Campbell, Colin Crouch, Ove K. Pedersen og Richard Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

Søren Bøllingtoft Knudsen

Er ministrenes brug af spinstrategier effektiv?

Hvis en regering ønsker genvalg, er det afgørende, at dens ministre forstår det politiske spil. En central del af dette spil er spillet om skyldsunddragelse. Her kan ministre benytte forskellige spinstrategier. Spørgsmålet er, hvilke spinstrategier ministrene anvender, samt hvor effektive strategierne er. Dette undersøges ved at sammenligne seks danske ministres anvendelse af spinstrategier baseret på indholdskodning af 1412 artikler fra *Politiken*. Analyserne viser, at trods ændringer i hvilke strategier ministrene benytter, er anvendelsen af spinstrategier ikke øget de seneste tyve år. Mest effektiv er anvendelsen af én spinstrategi, næstmest effektivt er passivitet, og værst er det at kombinere flere spinstrategier. Endelig er hurtigt respons hverken mere eller mindre effektiv end langsom.

Den danske centraladministration er inddelt i en række sideordnede ressortområder. Som følge af ministerstyret er hvert område hierarkisk organiseret og ledes af en politisk udnævnt minister. Ministrene er altså politiske forvaltningschefer med retligt og politisk ansvar for ministeriernes drift (Binderkrantz et al., 2009). Det betyder, at ministrene kan høste ros (*credit*), når målsætninger nås men ofte må indkassere ris (*blame*), når politiske tiltag slår fejl (Mortensen, 2012).

Økonomisk og psykologisk adfærdsforskning har i den forbindelse vist, at ris og ros vægtes forskelligt. Vi mennesker har med andre ord asymmetriske risikopræferencer (Kahneman og Tversky, 1979). Konkret kan asymmetrien beskrives som en negativitetsbias, da tab vægtes tungere end gevinster af samme nominelle størrelse (Hood, 2011). Dette gælder såvel intra- som interpersonelt, det vil sige, når vi vurderer andres adfærd (Moynihan, 2012).

For ministrene betyder denne negativitetsbias, at der kan opstå en nulfejlskultur, hvor det synes vigtigere (negativt) at undgå fejltrin end (positivt) at opnå målsætninger. Hvorvidt noget opfattes som et problem afhænger imidlertid af, hvordan det fremstilles eller frames (Mazzoleni og Schulz, 1999; Slothuis, 2010). Det samme gør sig gældende for spørgsmålet om, hvem der i så fald er skyldig. Disse spørgsmål udgør to helt centrale dimensioner i ”spillet” om blame (*avoidance*) (Weaver, 1986; Pierson, 1996).

For at undgå problemer kan ministrene følge et ex ante forsigtighedsprincip (Stark, 2011; Mortensen, 2013a). Hvis noget alligevel ex post frames som værende problematisk, kan ministrene forsøge at ændre denne framing eller

forsøge at undgå at få skylden (McGraw, 1991). I begge tilfælde anvender ministrene spinstrategier.

Begrebet spinstrategi er helt centralt i denne undersøgelse og defineres som forsøg på at påvirke offentlighedens vurderinger af konkrete sager (Hood, 2011; Mortensen, 2012). Således omfatter begrebet både aktiv og passiv adfærd, der har til hensigt at påvirke vurderingen af en sag (McGraw, 1991).

Tidligere studier har primært fokuseret på *ex ante* strategier, hvor aktører eksempelvis forsøger at indrette institutionelle rammer på en sådan vis, at risikoen for at få skyld mindskes (Giger og Nelson, 2011; Mortensen, 2013b). Derfor fokuserer jeg på *ex post* strategier, der anvendes, efter et givet problem er opstået (Hood, 2011). *Ex post* vurderinger af sagsforløb er desuden særligt interessante, fordi de knytter sig til spørgsmål om ministeransvarlighed og dermed ministerstyrets demokratiske legitimitet (Fischer, 2012).

Vi ved forbavsende lidt om, hvorvidt og hvordan ministrene forsøger at unddrage sig skyld. På denne baggrund undersøger jeg følgende problemstilling:

Hvilke *ex post* spinstrategier anvender danske ministre, og hvor effektive er strategierne?

Teori

The blame game

Som ministeriernes spydspidser er ministre både magtfulde og udsatte. Hvis regeringen skal genvælges, er det afgørende, at ministrene forstår det politiske magtspil (Twight, 1991). En central del af dette magtspil er, hvad Hood (2011) betegner *the blame game*: Et spil hvor rationelle aktører forsøger at undgå at pådrage sig skyld.

Hood definerer i den forbindelse skyld (*blame*) som ”det at tilskrive noget, der opfattes som værende dårligt eller forkert, til en person eller enhed” (2011: 6). Situationer, hvor noget opfattes eller frames som værende problematisk, kalder jeg problemsituationer (Mazzoleni og Schulz, 1999).

Spillet aktører findes på alle niveauer i og uden for ministerierne. Jeg fokuserer imidlertid udelukkende på situationer, hvor ministre er potentielle *blame takers*. Jeg undersøger ikke, hvem der er *blame makers* og bringer problemer samt skyldsspørgsmål på banen (Hood, 2011).

Der findes flere typologier over spinstrategier (McGraw, 1990; Hood, 2011; Wiese, 2011). Desværre synes de alle at være utilfredsstillende: Hoods typologi (2011) udtømmer eksempelvis ikke mulighedsrummet for strategier og har store overlap mellem de enkelte typer. Hood præsenterer blandt andet brugen

af undskyldninger som en selvstændig strategi men samtidig som en del af gruppen af vindende argumenter.

Wiese (2011) blander ligeledes typerne sammen, når hun eksempelvis skriver, at én strategi er benægtelse, hvilket omfatter benægtelse af enten problem eller skyld, samtidig med at disse sidstnævnte strategier hver især udgør selvstændige typer.

Både Hood (2011) og Wiese (2011) har dog fat i de to grundlæggende dimensioner i spørgsmålet om blame avoidance: problem (*harm*) og skyld (*agency*). På baggrund af disse dimensioner opstiller og benytter jeg følgende typologi:

Tabel 1: Typologi over aktive, ex post spinstrategier

	Acceptere problem	Benægte problem
Acceptere skyld	Undskylde	Minimere problem
Benægte skyld	Minimere skyld	Benægte

Hvis en minister anerkender at være skyldig, er den mest troværdige reaktion at tilstå og undskylde. Hvis ministeren ikke anerkender at være skyldig, kan vedkommende forsøge at minimere egen skyld ved eksempelvis at flytte skylden til andre aktører eller argumentere for, at problemet ikke kunne have været undgået.

En tredje spinstrategi er problemminimering. Her kan ministeren eksempelvis komme med konkrete løsningsforslag eller vise, hvordan der arbejdes på sagen. Endelig kan ministeren benægte, at der er tale om et problem og dermed et skyldsspørgsmål ved eksempelvis at tage afstand fra andres framing af situationen og præsentere en ny fortolkning.

Bemærk, at spørgsmålet om, hvorvidt noget er en problemsituation, hovedsageligt handler om omverdenens opfattelse af harm og agency, hvorimod valget af spinstrategi afhænger af ministerens opfattelse af ditto. Forskellige opfattelser af problemsituationer kan således lede til forskellige forsøg på at (re-) frame situationerne (Slothuus, 2010; Hood, 2007). Hvis en aktør fejlfortolker en problemsituation og benytter en upassende spinstrategi, må vedkommende ofte skifte strategi. Dette kan koste troværdighed og mindske chancen for, at vedkommende kan unddrage sig skylden (Hood, 2011).

Hvor ofte benytter ministrene spinstrategier?

Spillets bane forstås som det offentlige rum og mere specifikt nyhedsmedierne som arena for offentlig kommunikation og meningsudveksling. Nyhedsmedier

påvirker i udpræget grad befolkningens opfattelse af offentlige emner (Gilens og Murakawa, 2002) og udgør derfor et oplagt udgangspunkt for studier af spillet om skyldsunddragelse (Mortensen, 2013a).

Journalister på nyhedsmedier beskrives sjældent som neutrale eller objektive budbringere men derimod som selvstændige aktører med betydning for udviklingen af (potentielle) problemsituationer (Cook, 2005; Wolfsfeld, 2011).

Når journalister og nyhedsredaktioner vælger, hvilke historier de vil bringe, samt hvilke vinkler de anlægger på historierne, gøres det blandt andet på baggrund af de fem klassiske nyhedskriterier: væsentlighed, sensation, identifikation, konflikt og aktualitet (Togeby et al., 2003).

Problemsituationer, hvor potentielle blame takers er ministre, vil ofte være væsentlige for offentligheden, konfliktfyldte og aktuelle men kan ligeledes være sensationelle og i visse tilfælde leve op til kriteriet om identifikation. Altså er det sandsynligt, at de fleste, hvis ikke alle sådanne problemsituationer, dækkes af nyhedsmedierne.

Udvælgelsen af nyheder sker desuden på baggrund af moralske og professionelle normer for god journalistik (Wolfsfeld, 2011). Nogle journalister ser sig selv som den fjerde statsmagt, der holder øje med landets politiske ledelse og antager rollen som befolkningens advokat eller vagthund. Dette har angiveligt ført til, at politikken er blevet medialiseret (Togeby et al., 2003). Heri ligger, at politik er blevet afhængig af massemedierne, som former politikken indhold såvel som politikken framing og timing (Mazzoleni og Schulz, 1999; Thesen, 2013).

Med til historien hører den teknologiske udvikling, som har gjort det lettere at sammenligne (inkonsistente) udtalelser og handlinger over tid (DeSantis, 2006). De allestedsnærværende, 24-7-medier har skabt et stigende mediepres (Henry, 2007), der beskrives som en af hovedårsagerne til, at man før årtusindeskiftet begyndte at ansætte særlige (medie-)rådgivere – såkaldte spindoktorer (Rigsrevisionen, 2009; Strömbäck, 2008).

Samtidig er samfundsvidenskaberne begyndt at måle og klassificere, hvilke spinstrategier ministre anvender (Sulitzeanu-Kenan, 2010; Mortensen, 2012). En potentiel sideeffekt ved øget forskningsmæssigt fokus på spinstrategier kan være øget politisk eller praktisk fokus på samme. Når mange undersøger, hvorvidt spinstrategier bliver mere udbredt, kan dette således blive en selvopfyldende profeti (Hood, 2011). På baggrund af disse argumenter udleder jeg følgende hypotese:

H1: Ministrenes anvendelse af ex post spinstrategier er øget de seneste 20 år.

Er spinstrategier effektive?

I forbindelse med problemsituationer er målet ifølge teorien at undgå skyld og bremse den negative omtale så hurtigt som muligt (Weaver, 1986). Dette er direkte mål for ex post spinstrategiers effektivitet.

Hidtil er ex post spinstrategiers effektivitet udelukkende målt indirekte. Først af McGraw (1990, 1991) der, via eksperimenter i spørgeskemaer, bad tilfældigt udvalgte respondenter angive, hvilke fiktive politiske udsagn de fandt mest tilfredsstillende som forklaringer på fiktive problemer. Senere har Wiese (2011) målt effektivitet ved at undersøge, hvorvidt konkrete skandalesager fik karrieremæssige konsekvenser for de involverede ministre i form af eksempelvis aftrædelser eller afsættelser.

På tværs af disse studier lyder konklusionen, at spinstrategier sjældent er effektive. Desuden synes der ikke at være noget mønster i, hvilke ex post strategier der er mest effektive. Med et klassisk udsagn synes spinstrategier højst at få aktørerne "ud af ilden og ind på stegepanden" (Austin, 1956: 7).

Bobocel og Farrell (1996) argumenterer dog for, at hurtig respons er bedre end langsom, fordi hurtig respons giver potentielle blame takers større mulighed for at påvirke, hvordan problemsituationer udlægges offentligt.

På denne baggrund udledes følgende hypoteser:

H2: Forskellige ex post spinstrategier er lige (in)effektive.

H3: Jo hurtigere (langsommere) ministre anvender ex post spinstrategier, des mere (mindre) effektive er de.

Design og metode

Komparativt casestudie

For at kunne gå i dybden med analysen af hver enkelt sag, hvor en minister er involveret i en problemsituation, har jeg begrænset antallet af analyseenheder (ministre) til seks. Disse er udvalgt strategisk efter logikken i et Most Similar Systems Design.

Da jeg hverken havde forhåndskendskab til ministrenes brug af spinstrategier eller strategiernes effektivitet, kunne jeg hverken udvælge ministre efter undersøgelsens primære uafhængige eller afhængige variabler. Derimod har jeg udvalgt analyseenheder, så jeg opnår systematisk variation på nogle potentielt betydningsfulde, bagvedliggende variabler, samtidig med at jeg holder alle øvrige tredjevariabler konstante.

Man kan forestille sig, at ministre, der står i spidsen for brede departementer med politikforberedende kompetencer og ressourcer, får anderledes rådgivning end ministre fra smallere departementer og derfor anvender andre spinstrate-

gier. På samme vis kan man forestille sig, at ministre fra fagspecifikke ministerier får anderledes faglig rådgivning end ministre fra tværgående ministerier og derfor benytter andre spinstrategier. Endelig kan karakteristika ved forskellige ressortområder potentielt påvirke ministrenes muligheder for eller tilbøjelighed til at anvende forskellige spinstrategier.

Disse forhold påvirker samtidig potentielt spinstrategiernes effektivitet. Derfor udvælges ministre fra ministerier med systematisk variation på ovennævnte forhold. Bemærk, at kontrollen, jf. undersøgelsens komparative logik, udføres gennem parvise sammenligninger på tværs af ministerierne. De tre ministerier, der inddrages i undersøgelsen, er vist i tabel 2. Tabellens oplysninger er gældende for hele undersøgelsesperioden 1993-2013.

Tabel 2: Ministerier samt deres organisering, orientering og størrelse

Ministerium ^a	Organisering ^b	Orientering ^c	Størrelse ^d
Justitsministeriet	A60-model: bredt	Tværgående ministerium	185,6 (163,3) mio. kr.
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	A60-model: bredt	Fagministerium	163,5 (129,0) mio. kr.
Beskæftigelsesministeriet	A60-model: smalt	Fagministerium	104,8 (105,7) mio. kr.

a. Ministeriernes navne varierer i nogen grad inden for undersøgelsesperioden.

b. A60-modellen er departement-styrelsesmodellen. Brede departementer har (i modsætning til smalle) politikforberedende kompetencer.

c. Justitsministeriet er tværgående, da justitsministeren ikke blot skal forholde sig til spørgsmål vedrørende eget ressort men også spørgsmål om eksempelvis miljø, trafik og integration.

d. Størrelse måles som departementets ikke-inflationskorrigerede driftsbevilling for 2012 (1996 i parentes), jf. Finansloven (<http://www.oes-cs.dk/bevillingslove/>).

Hood (2011) argumenterer for, at partifarve ikke påvirker, hvilke spinstrategier der benyttes. Derfor vælger jeg udelukkende at inkludere socialdemokratiske ministre. Ved at holde position (minister) og partitilhørsforhold (S) konstante, kontrollerer jeg samtidig for aktørernes politiske præferencer, partistyrke, hvorvidt partiet er regeringsbærende og dermed kan trække på embedsværket, socialisering af partimedlemmer samt partiledelse og dennes linje i forhold til ekstern kommunikation (Hood, 2011; Thesen, 2013).

Da jeg udelukkende undersøger brugen af spinstrategier i Danmark, holdes en række institutionelle, kulturelle og historiske variabler desuden konstante. Det drejer sig om indretningen af det politiske system, valgsystemet, central-

administrationens overordnede organisering, antallet af politiske vetospillere samt graden af korporatisme (Christiansen og Rommetvedt, 1999; Hood, 2011; Thesen, 2013).

For at undersøge udviklingen i ministrenes anvendelse af spinstrategier har jeg indsamlet tidsseriedata. Undersøgelsesperioden omfatter konkret Nyrup-regeringen (1993-2001) og Thorning-Schmidt-regeringen (2011-2013). Tabel 3 viser, hvilke ministre der inddrages.

Tabel 3: Regeringsperioder, ministerposter, ministre og ministerperioder

Regering	Ministerpost	Minister	Ministerperiode
Thorning-Schmidt	Justitsminister	Morten Bødskov	Oktober 2011-November 2013
	Fødevareminister	Mette Gjerskov	Oktober 2011-August 2013
	Beskæftigelsesminister	Mette Frederiksen	Oktober 2011-November 2013
Nyrup	Justitsminister	Erling Olsen	Marts 1993-September 1994
	Fødevareminister	Ritt Bjerregaard	Februar 2000-November 2001
	Beskæftigelsesminister	Ove Hygum	Marts 1998-November 2001

Det er omdiskuteret, hvorvidt personlige karakteristika ved aktører påvirker, hvor effektivt de kan anvende forskellige spinstrategier (Shaw og McMartin, 1977; Hood, 2011). I undersøgelsen har jeg variation på køn, alder og uddannelsesniveau men finder ingen systematiske variationer på tværs af disse forhold, og de omtales derfor ikke yderligere. Derimod synes politisk erfaring at spille en rolle, hvorfor denne variabel omtales kort i analysen.

Opsamlende sætter dette design mig i stand til at foretage særdeles robuste hypotesetests på et område med megen teori men sparsom empirisk viden. Samtidig tillader designet, at undersøgelsens resultater kan generaliseres til andre ressortområder og ministerperioder i nyere tid i Danmark.

Dataindsamling og indledende kodning

Alle tidligere studier af ex post spinstrategier har omhandlet (reelle eller fiktive) skandalesager (Bobocel og Farrell, 1996; Conlon og Murray, 1996; McGraw, 1990; Wiese, 2011). Dette er særdeles uhensigtsmæssigt, da den gode spinstrategi netop forhindrer, at en problemsituation udvikler sig til en skandale.

Når man begrænser caseuniverset til skandaler, introducerer man en markant case-selection bias. En skævhed der potentielt forklarer, hvorfor hidtidige studier har konkluderet, at forskellige spinstrategier er lige ineffektive.

Jeg inkluderer derimod alle problemsager, hvor ministrene er potentielle blame takers. Dette er situationer, hvor ministrene selv og/eller andre opfatter noget som værende problematisk – ”the harm dimension of blame”, hvorfor spørgsmålet om ansvarsplacering opstår – ”the agency dimension of blame” (Hood, 2011: 17).

Nyhedsmedier er, som nævnt, arena for spillet om skyldsunddragelse, hvorfor data til denne undersøgelse stammer herfra. Ifølge Thesen (2013) er der stor overensstemmelse mellem indholdet i forskellige medier. Da jeg ikke ønsker at foretage sammenligninger på tværs af mediekanaler, har jeg valgt udelukkende at inkludere trykte artikler fra *Politiken*. Dette er landets største dagblad og udkommer i knap 100.000 eksemplarer alle hverdage (Dansk Oplagskontrol, 2013). *Politiken* antages derfor at dække hovedparten af – hvis ikke alle – problemsituationer, der involverer danske ministre.

Konkret har jeg indsamlet samtlige (3144) artikler fra *Politiken*, hvor de seks ministre omtales og/eller udtaler sig inden for undersøgelsesperioden. Jeg analyserer dermed populationsdata. Artiklerne er fundet på Infomedias database ved brug af søgninger på ministrenes for- og efternavne såvel som trunkerede søgninger på ministerierne og ministrenes titler, eksempelvis justitsminist*.

Fra bruttolisten af artikler frasorterede jeg de artikler, der ikke omhandler problemsituationer (1732 artikler). Det var forholdsvis simpelt at afkode, om artiklerne omtaler et problem (harm) og/eller tildeler skyld (agency).

Følgende eksempel illustrerer dette: I artiklen ”Rockerborge går fri af bandepakke” omtaler justitsminister Morten Bødskov indholdet i en ny bandepakke. ”Baggrunden er et år med intens bandekrig [...] flere registrerede skudepisoder [...] og] højt tempo i rekrutteringen af nye medlemmer til de her modbydelige grupperinger” (Hvilsom, 2013: 6). Foruden regeringen anerkender både Venstre og Enhedslisten problemet (harm).

Imidlertid debatteres bandepakkens kvalitet og dermed placering af skylden (agency) for det eksisterende og potentielt fortsatte bandeproblem. I modsætning til justitsministeren mener Venstre-politikeren Karsten Lauritzen og

borgmester Mikkel Warming fra Enhedslisten, at bandepakken er utilfredsstillende (Hvilsom, 2013).

Artiklen kodes således som en problemsituation, hvor ministeren anerkender problemet men ikke mener, han bærer nogen skyld, og hvor andre aktører ligeledes anerkender problemet men samtidig opfatter ministeren som værende skyldig.

På samme vis indholdskodede jeg samtlige 1412 inkluderede artikler. I denne proces grupperede jeg løbende artiklerne efter, hvilken problemsag de omhandler. Ovennævnte artikel er eksempelvis én ud af 11 artikler, der omhandler en problemsituation, jeg i analyseøjemed har betegnet "Bandekamp".

Samlet set identificerede jeg 683 problemsager.¹ Tabel 4 viser brutto- og nettoantallet af artikler samt problemsager for hver af de inkluderede ministre.

Tabel 4: Ministre, antal artikler og antal problemsager

Minister	Brutto antal artikler	Netto antal artikler	Antal problemsager
Morten Bødskov	627	247	114
Mette Gjerskov	206	74	43
Mette Frederiksen	721	226	117
Erling Olsen	522	281	118
Ritt Bjerregaard	583	261	122
Ove Hygum	401	323	169
I alt	3144	1412	683

Operationalisering og måling af primære variable

Næste skridt var at indholdskode artiklerne kvalitativt efter en lukket kodeliste baseret på artiklens teoriabsnit. Herunder præsenteres operationaliseringen af først de uafhængige og dernæst de afhængige variable.

For hver artikel kodede jeg, hvorvidt ministeren benytter en eller flere spin-strategier. Hvis ministeren får kritik i en artikel, men ikke udtaler sig, kodes dette som tavshed. Tavshed kan være udtryk for et aktivt valg såvel som manglende mulighed for at udtale sig. Hvis ministeren derimod udtaler sig, kodes udsagnet jf. typologien i tabel 1.

Den teoretiske forventning er, at ministre anvender forskellige strategier, alt efter hvordan de opfatter forskellige problemsituationer. De fire aktive spin-strategier – undskyldte, benægte, minimere problem og minimere skyld – ad-

skiller sig relativt markant fra hinanden, men for at tydeliggøre sondringerne, præsenteres herunder nogle eksempler fra kodningsprocessen, hvor strategierne anvendes.

Hvis ministeren anerkender problemets tilstedeværelse såvel som egen skyld, er den teoretiske forventning, at vedkommende vil undskylde. Det gjorde justitsminister Erling Olsen eksempelvis i artiklen "Minister beklager langstrakt voldssag". Efter kritik fra medlem af retsudvalget, Svend Aage Jensby, "beklager" justitsministeren og uddyber, at "[d]et er overordentlig trist, at sagen [der omtales] trækkes i langdrag" (Poulsen, 1994: 6).

Hvis ministeren hverken anerkender problemets tilstedeværelse eller egen skyld, er forventningen, at vedkommende vil benytte en benægtelsesstrategi. Det gjorde fødevareminister Mette Gjerskov eksempelvis i forbindelse med en sag om salg af beskyttet mose.

I artiklen "Strandtudse kan stoppe Nordeuropas største skydebane" kritiserer Danmarks Naturfredningsforening regeringen og hævder, at "man kan ikke bare sløjfe værdifuld natur i en krisetid". Fødevareministeren anerkender ikke problemet men fastholder, at hun "er positiv over for at sælge den statsejede mose" – ikke mindst fordi "Jammerbugt lover at etablere et dobbelt så stort areal med såkaldt erstatningsnatur" (Rothenborg, 2013: 6).

Hvis ministeren anerkender problemet men benægter selv at være skyldig, kan vedkommende forsøge at minimere egen skyld. Denne spinstrategi benytter arbejdsminister Ove Hygum eksempelvis i artiklen "De ældre lades i stikken". Anbefalingerne fra en udvalgsrapport får hård kritik af LO, hvortil arbejdsministeren svarer, at "[r]apporten er udtryk for et grundigt analysearbejde i forhold til hele arbejdsmarkedslovgivningen. Det ville være temmelig idiotisk, hvis regeringen så bort fra det store stykke forarbejde, som er lavet" (Pedersen, 1998: 10).

Ministeren anerkender de udfordringer eller problemer, som rapportens anbefalinger vil indebære, men forsøger at holde afstand til skyldsspørgsmålet ved at argumentere for, at det vil være "idiotisk" at se bort fra anbefalingerne.

Hvis ministeren anerkender egen (potentielle) skyld men ikke mener, der er tale om et problem, kan vedkommende forsøge at minimere problemet ved enten at negligere problemets omfang eller præsentere løsninger.

Sidstnævnte strategi benytter Ritt Bjerregård eksempelvis i artiklen "Aktion mod gensplejset mad". Her udtaler ministeren, at hun vil "stramme kursen over for virksomheder, der sælger fødevarer med gensplejsede ingredienser uden at oplyse forbrugerne om indholdet", ved at indføre "administrative bøder [...] [h]vis reglerne overtrædes" (Lindhardt, 2000: 1).

For at gøre data klar til statistiske analyser, oversatte jeg indholdskodningerne til simple dummyvariabler grupperet omkring problemsituationer. Samtidig kodede jeg, hvorvidt de pågældende ministre blev fremstillet som skyldige i første omtale af problemsituationerne (Skyldig fra starten) samt hvilke(n) strategi(er) ministrene benyttede i første omtale af hver problemsituation (Startstrategi).

Dernæst målte jeg effekten af spinstrategierne. Med en antagelse om, at ministre ønsker at minimere omfanget af negative omtaler af sager vedrørende eget ressort, indfanger første variabel ganske simpelt, hvor mange negative omtaler hver problemsituation får. Variablen "Antal omtaler" måles ved at tælle antal artikler knyttet til problemsituationerne.

Med en antagelse om, at ministre ønsker at unddrage sig skylden for problemer, undersøgte jeg ligeledes, hvorvidt ministrene fremstiles som værende skyldige i sidste omtale af hver enkelt problemsituation. Variablen "Ministeren

Tabel 5: Interkoderreliabilitetstest foretaget på 10 pct. af kodningerne på artikelniveau, svarende til 1562 koder

Variabel	Krippendorffs alpha
Andres opfattelse:	
Er der et problem?	1,000
Er ministeren skyldig?	0,942
Ministerens opfattelse:	
Er der et problem?	0,898
Er ministeren skyldig?	1,000
Ministerens adfærd:	
Undskyldte	1,000
Benægte	0,859
Minimere skyld	0,929
Minimere problem	0,941
Tavshed	1,000
Antal omtaler (af en given problemsag)	0,993
Regeringsperiode (Thorning-Schmidt-regeringen)	1,000

Alle variabler (på nær "Antal omtaler", behandlet som ratioskaleret) er behandlet som nominelle variabler i testen. Variablerne "Strategikombinationer", "Skyld fra starten", "Startstrategi" og "Ministeren får skyld" er baseret på ovenstående koder, hvorfor interkoderreliabiliteten ikke er testet for disse.

får skyld” måler således udfaldet af the blame game. Hvis brugen af spinstrategier har været effektiv, undgår ministeren skyld.

Endelig er der foretaget en interkoderreliabilitetstest for både de uafhængige og afhængige variabler. Her er 10 pct. af indholdskodningen på artikelniveau gentaget svarende til 142 kodninger per variabel. Graden af overensstemmelse mellem første og anden kodning er testet ved hjælp af Krippendorffs alpha, og resultatet fremgår af tabel 5. Som tabellen viser, er der overvejende god overensstemmelse mellem de to kodninger.

Analyse

Ikke øget men anderledes anvendelse af spinstrategier

Udtalelser såvel som ikke-udtalelser kan være udtryk for anvendelsen af en spinstrategi (Hood, 2011). For at teste H1 undersøger jeg imidlertid, om ministrenes anvendelse af aktive, ex post spinstrategier er øget på tværs af de to regeringsperioder.

Andelen af problemsager, hvor ministrene mindst én gang undlader at udtale sig til pressen, er 0,42 under Nyrup-regeringen og 0,36 under Thorning-Schmidt-regeringen. Altså synes anvendelsen af aktive spinstrategier at være øget. Forskellen mellem disse andele er dog ikke statistisk signifikant ($\chi^2 = 0,025$; $p = 0,874$). Med andre ord kan jeg ikke forkaste nulhypotesen om statistisk uafhængighed mellem regeringsperiode og anvendelsen af tavshed som strategi.

Billedet bliver mere komplekst, når jeg sammenligner andelen af problemsager, hvor ministrene slet ikke udtaler sig til pressen på noget tidspunkt. Her er andelen 0,21 under Nyrup-regeringen men hele 0,39 under Thorning-Schmidt-regeringen. Disse forskelle er dog heller ikke statistisk signifikante ($\chi^2 = 1,646$; $p = 0,199$).

Ovenstående er særdeles interessant i lyset af, at blame-situationen har ændret sig markant. Andelen af problemsager, hvor ministrene frames som værende skyldige, er således 0,44 under Nyrup-regeringen men hele 0,76 under Thorning-Schmidt-regeringen ($\chi^2 = 56,815$; $p < 0,001$). Dette stemmer overens med min teoretiske forventning og skal ses i lyset af, at ministrenes egne opfattelser af egen skyld er nærmest uændrede. Andelene for sidstnævnte er henholdsvis 0,02 under Nyrup-regeringen og 0,03 under Thorning-Schmidt-regeringen.

Selvom anvendelsen af aktive, ex post spinstrategier ikke kan siges at være øget de seneste 20 år, er der sket en udvikling i, hvilke strategier der anvendes. Tabel 6 viser, at ministrenes tilbøjelighed til at undskylde er faldet signifikant ($p = 0,016$), mens deres tilbøjelighed til at benægte er steget ($p = 0,051$). An-

Tabel 6: Udviklingen i ministrenes anvendelse af de fire aktive, ex post spinstrategier fra Nyrup- til Thorning-Schmidt-regeringen

Spinstrategi	Regering	Andel sager hvor strategi anvendes	χ^2 ; p-værdi
Undskyldte	Nyrup	0,02	5,8; 0,016
	Thorning-Schmidt	0,0001	
Benægte	Nyrup	0,08	3,799; 0,051
	Thorning-Schmidt	0,14	
Minimere skyld	Nyrup	0,13	0,438; 0,508
	Thorning-Schmidt	0,11	
Minimere problem	Nyrup	0,36	1,332; 0,249
	Thorning-Schmidt	0,40	

delene af sager, hvor ministrene forsøger at påvirke framingen af skylds- og problemspørgsmålet, er derimod overordnet set uændrede.

For at undersøge hvor robuste disse resultater er, har jeg foretaget en række MANOVA-undersøgelser ved hjælp af OLS-regressionsanalyser, hvor jeg kontrollerer for potentielt betydningsfulde, bagvedliggende variabler på meso- og mikroniveau. Det drejer sig jf. teoriafsnittet om bredden af departementet, ministeriets orientering, ressortområdets karakteristika samt individuelle karakteristika ved ministrene. Da flere af disse variabler samvarierer (*tolerance* < 0,1), introduceres de i separate blokke. Dermed undgår jeg at bryde forudsætningen om fravær af multikollinearitet.

Resultaterne af disse tests understøtter ovenstående resultater, både hvad angår brugen af aktive ex post spinstrategier og passivitet. Analyserne viser samtidig, at den stigende anvendelse af benægtelsesstrategien især er drevet af udviklingen på justitsministeriets ressort.

På mikroniveau viser analyserne, at ministrenes politiske erfaring påvirker deres tilbøjelighed til at anvende forskellige spinstrategier. Jo større erfaring, desto oftere benytter ministrene benægtelsesstrategier eller undlader at udtale sig. Derimod korrelerer erfaring negativt med minimering af både skylds- og problemopfattelsen.

Få spinstrategier virker bedre end flere strategier i kombination

Ministrene kan jf. min typologi benytte én passiv samt fire aktive, ex post spinstrategier. Strategierne kan desuden kombineres på op til 30 forskellige

måder per sagsforløb. I min undersøgelsesperiode benytter ministrene de 19 strategikombinationer, der vises i tabel 7.

Tabellen viser desuden resultaterne fra fire OLS-regressionsanalyser af spinstrategiernes relative effektivitet med og uden kontrol for, hvorvidt ministeren frames som værende skyldig i første omtale af en problemsag (Skyld fra starten).

På tværs af modellerne i tabel 7 ses et tydeligt mønster: Det er langt mere effektivt, både i forhold til at nedbringe antallet af negative omtaler og undgå at få skylden i sidste ende, at anvende få spinstrategier frem for flere i kombination. Dette strider imod H2.

Det er samtidig interessant, at de aktive spinstrategier synes at være nogenlunde lige effektive, når de anvendes hver for sig. Dette ses tydeligst i model 1 og 2, hvor benægtelse, minimering af skyld og minimering af problem alle mindsker antallet af omtaler signifikant sammenlignet med referencekategorien tavshed. Den ustandardiserede regressionskoefficient for undskyldningsstrategien er ligeledes negativ men insignifikant. Dette skyldes formodentlig, at undskyldningsstrategien anvendes relativt sjældent, jf. tabel 6.

Konstanterne i model 1 og 2 angiver, at problemsager gennemsnitligt omtales omkring 1,5 gange i tilfælde, hvor ministrene helt undlader at udtale sig. Hvis ministrene benytter én enkelt spinstrategi, bringes antallet ned omkring 1. Benyttes to strategier samtidig, har det enten ingen signifikant effekt på antal omtaler eller ligefrem en negativ effekt.

Der synes konkret at være en tendens til, at én aktiv strategi i kombination med tavshedsstrategien virker negativt. Endnu værre bliver det, når ministrene benytter tre eller fire strategier i kombination. Sidstnævnte kan ligefrem øge antallet af negative omtaler mere end 12 gange gennemsnitligt, et resultat der er signifikant på et 99 pct. signifikansniveau.

En indvending imod dette ræsonnement er, at ministre har mulighed for at benytte flere strategier i sager, der spænder over længere tid. Hvis det ikke er antallet af strategier, der påvirker antal omtaler, men derimod sidstnævnte, der muliggør førstnævnte, er der tale om et endogenitetsproblem. I mine data er der en tendens til, at antallet af strategier, der anvendes, korrelerer positivt med antal omtaler. Ikke desto mindre er der sager, der omtales op til seks gange, men hvor kun én strategi anvendes, og sager med få omtaler, hvor flere strategier anvendes.

Et andet mål for effektivitet er strategiernes evne til at flytte skyld væk fra ministeren. Af tabel 7 fremgår det, at både skylds- og problemminimeringsstrategien er særdeles effektiv til skyldsunddragelse (model 3). Derimod virker det direkte imod hensigten at undskyldte. Disse resultater virker intuitive men

Tabel 7: Undersøgelse af spinstrategiernes relative effektivitet, målt som antallet af negative omtaler i et sagsforløb, samt hvorvidt ministre får skylden i sidste omtale af problemsituationen

	Model 1***	Model 2***	Model 3***	Model 4***
Konstant	1,629*** (0,151)	1,493*** (0,179)	0,612*** (0,033)	0,14*** (0,02)
Undskyld (U)	-0,205 (0,88)	-0,293 (0,882)	0,331* (0,193)	0,025 (0,099)
Benægte (B)	-0,481* (0,289)	-0,496* (0,289)	0,035 (0,063)	-0,016 (0,033)
Minimere skyld (S)	-0,475* (0,285)	-0,414 (0,288)	-0,252*** (0,062)	-0,042 (0,032)
Minimere problem (P)	-0,364* (0,19)	-0,276 (0,2)	-0,382*** (0,042)	-0,078*** (0,023)
Tavshed (T)	Reference	Reference	Reference	Reference
Strategikombinationer:				
U+S	0,371 (1,949)	0,268 (1,949)	0,388 (0,426)	0,029 (0,22)
U+T	0,371 (1,132)	0,268 (1,133)	0,388 (0,248)	0,029 (0,128)
B+S	0,49 (1,95)	0,462 (1,948)	0,106 (0,426)	0,01 (0,219)
B+P	1,136 (0,747)	1,168 (0,746)	-0,019 (0,163)	0,091 (0,084)
B+T	2,291*** (0,7)	2,305*** (0,7)	-0,093 (0,153)	-0,042 (0,079)
S+P	1,019 (0,629)	1,089* (0,631)	-0,125 (0,138)	0,12* (0,071)
S+T	1,42*** (0,436)	1,402*** (0,435)	0,182* (0,095)	0,119** (0,049)
P+T	1,933*** (0,31)	1,992*** (0,312)	0,027 (0,068)	0,23*** (0,035)
B+S+P	2,371 (1,949)	2,268 (1,949)	0,388 (0,426)	0,029 (0,22)
B+S+T	5,784*** (1,13)	5,731*** (1,13)	0,2 (0,247)	0,017 (0,127)
S+P+T	5,192*** (0,436)	5,218*** (0,436)	0,2227*** (0,095)	0,316*** (0,049)
U+B+S+T	4,371** (1,949)	4,507** (1,95)	0,388 (0,426)	0,86*** (0,22)
U+B+P+T	12,371*** (1,949)	12,268*** (1,949)	0,388 (0,426)	0,029 (0,22)
B+S+P+T	12,374*** (0,577)	12,381*** (0,577)	0,08 (0,126)	0,199*** (0,065)
Thorning-Schmidt-regeringen	-0,119 (0,154)	-0,195 (0,163)	0,281*** (0,034)	0,018 (0,018)
Skyld fra starten		0,24 (0,172)		0,831*** (0,019)
Justeret R ²	0,523	0,523	0,242	0,799
N	683	683	683	683

Afhængige variabler er følgende: model 1 og 2: Antal omtaler; model 3 og 4: Ministeren får skyld. Strategikombinationer, der ikke forekommer i datasættet, er ekskluderet. ***, **, *; p < 0,01; 0,05; 0,10; tosidet signifikantstest; standardiserede regressionskoefficienter (standardfejl i parentes).

understreger ikke desto mindre pointen om, at forskellige strategier ikke er lige (in)effektive. En konklusion der synes at være robust, hvorfor H2 må forkastes.

Når jeg, i model 4, kontrollerer for, hvorvidt ministeren fremstilles som værende skyldig i første omtale af problemsagen, nuanceres resultaterne fra model 3 på interessant vis. I sådanne situationer har det ingen statistisk signifikant betydning direkte at forsøge at minimere egen skyld. Her er ministrenes eneste udvej at arbejde på problemdimensionen ved eksempelvis at komme med konkrete løsningsforslag.

Bemærk at samtlige modeller i tabel 7 har relativt høj forklaringskraft. Altså samvarierer antallet af omtaler såvel som spørgsmålet om ministerskyld i høj grad med, hvilke(n) spinstrategi(er) ministrene benytter.

For bedre at kunne udtale mig om kausalsammenhænge, har jeg udført en række MANOVA-undersøgelser ved hjælp af OLS-regressionsanalyser, hvor jeg kontrollerer for ressortområde, departementernes orientering, bredden af departementerne samt individuelle karakteristika ved ministrene. Disse analyser understøtter ovenstående resultater og afrapporteres derfor ikke i tabelform.

Analyserne tyder på, at ministre i spidsen for smalle departementer gennemsnitligt får skylden omkring 10 pct. oftere end ministre fra brede departementer, selvom de benytter samme spinstrategi. En mulig forklaring er, at den rådgivning, ministre fra brede departementer får, er bedre, hvorfor de formår at anvende spinstrategierne mere effektivt.

Samtidig tyder analyserne på, at beskæftigelsesministre får skylden oftere end både justitsministre ($\alpha = 0,05$) og fødevareministre ($\alpha = 0,01$). Altså synes karakteristika ved forskellige ressortområder at påvirke ministrenes muligheder for at anvende spinstrategier succesfuldt.

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at ingen af de tre kontrolvariabler selvstændigt påvirker omfanget af omtaler, der knytter sig til en given problemsag. Mediernes opmærksomhed synes således ikke at afhænge af sagsområde, men derimod af sagens karakter, herunder om der er tale om et problem (harm) og dermed et skyldsspørgsmål (agency).

Spinstrategier er hverken mere eller mindre effektive, hvis de anvendes hurtigt

I dette afsnit tester jeg H3 ved at undersøge, hvorvidt mine data understøtter tidligere resultater, der indikerer, at hurtig respons er mere effektiv end langsom (Bobocel og Farrell, 1996).

Det giver ikke mening at undersøge, om lynhurtig tavshed er mere effektiv end langsom tavshed. Derfor operationaliserer jeg hurtig respons som hurtig, aktiv respons. I tabel 8 undersøger jeg, om det har en betydning, hvorvidt mi-

Tabel 8: Undersøgelse af hvorvidt hurtig anvendelse af en aktiv spinstrategi er mere eller mindre effektiv end passivitet i forhold til at minimere antallet af negative omtaler i et sagsforløb samt undgå at få skylden i sidste omtale af problemsituationen

	Model 1	Model 2*	Model 3***	Model 4***
Konstant	1,888*** (0,204)	1,575*** (0,245)	0,62*** (0,033)	0,122*** (0,021)
Aktiv startstrategi	0,34 (0,226)	0,479** (0,234)	-0,192*** (0,037)	0,029 (0,02)
Thorning-Schmidt-regeringen	-0,119 (0,219)	-0,296 (0,232)	0,284*** (0,036)	0,001 (0,02)
Skyld fra starten		0,538** (0,236)		0,859*** (0,02)
Justeret R ²	0,001	0,007	0,115	0,757
N	683	683	683	683

Afhængige variabler er følgende: model 1 og 2: antal omtaler; model 3 og 4: ministeren får skyld. ***, **, *: $p < 0,01$; 0,05; 0,10; tosidet signifikanstest; ustandardiserede regressionskoefficienter (standardfejl i parentes).

nistrene benytter en aktiv spinstrategi i første omtale af en problemsag (Aktiv startstrategi).

Som tabellen viser, er billedet ikke entydigt. Hvis målet er at minimere antallet af negative omtaler, og ministeren ikke fremstilles som værende skyldig i udgangspunktet, er det bedst at forblive passiv. Kommer ministeren på banen i sådanne situationer, øges antallet af negative omtaler signifikant (model 2). Hvis ministeren derimod fremstilles som skyldig i første omtale af problemsagen, kan ministeren mindske antal omtaler signifikant ved at komme hurtigt på banen (model 2).

Forklaringen kan være, at ministerudtalelser hæver problemsagers nyhedsværdi ved at højne deres væsentlighed, sensationsværdi og måske konfliktniveau (Wolfsfeld, 2011). Dette argument underbygges af, at sager, hvor ministre fremstilles som værende skyldige fra starten, får signifikant flere omtaler end andre sager (model 2).

Hvis målet er at sørge for, at ministeren undgår skyld, tyder resultaterne i tabel 8 på, at ministeren bør komme aktivt på banen så hurtigt som muligt (model 3). Når jeg kontrollerer for, hvorvidt ministeren fremstilles som værende skyldig i første omtale af sagen, forsvinder denne effekt imidlertid (model 4). Den relative størrelse af de ustandardiserede regressionskoefficienter i model 4

tyder på, at mediernes framing af skyldsspørgsmålet spiller en langt større rolle end ministrenes strategiske valg. Dette understøttes af, at forklaringskraften stiger markant fra model 3 til model 4, hvor jeg kontrollerer for mediernes indledende framing af spørgsmålet om ministerskyld.

Der synes altså ikke at være noget entydigt svar på spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør benytte en aktiv spinstrategi eller forholde sig passivt til en problemsag under sagens indledning. For at dykke længere ned i spørgsmålet, undersøger jeg i tabel 9 om billedet bliver tydeligere, hvis jeg sammenligner de enkelte, aktive spinstrategier med passivitet. Tabellen viser tydeligt, at hvis målet er at minimere antallet af negative omtaler, så bør ministrene undlade

Tabel 9: Undersøgelse af hvorvidt hurtig anvendelse af de enkelte aktive spinstrategier er mere eller mindre effektiv end passivitet i forhold til at minimere antallet af negative omtaler i et sagsforløb samt undgå at få skylden i sidste omtale af problemsituationen

	Model 1	Model 2	Model 3***	Model 4***
Konstant	1,893*** (0,204)	1,58*** (0,25)	0,625*** (0,032)	0,122*** (0,022)
Startstrategi:				
Undskyldte	-0,002 (1,012)	-0,202 (1,014)	0,341** (0,159)	0,019 (0,087)
Benægte	-0,435 (0,37)	-0,413 (0,369)	0,064 (0,058)	0,028 (0,032)
Minimere skyld	0,764** (0,343)	0,869** (0,345)	-0,134** (0,054)	0,035 (0,03)
Minimere problem	0,175 (0,251)	0,379 (0,268)	-0,302*** (0,04)	0,028 (0,023)
Tavshed	Reference	Reference	Reference	Reference
Thorning-Schmidt-regeringen	-0,132 (0,221)	-0,301 (0,234)	0,273*** (0,035)	0,001 (0,02)
Skyld fra starten		0,534** (0,249)		0,859*** (0,021)
Justeret R ²	0,001	0,007	0,179	0,756
N	683	683	683	683

Afhængige variable er følgende: model 1 og 2: antal omtaler; model 3 og 4: ministeren får skyld. ***, **, *: $p < 0,01$; $0,05$; $0,10$; tosidet signifikanstest; standardiserede regressionskoefficienter (standardfejl i parentes).

at forsøge at fralægge sig ansvar – altså benytte en skyldsminimeringsstrategi (model 1). Med kontrol for, hvorvidt ministeren fremstilles som værende skyldig fra starten, bliver dette billede endnu tydeligere (model 2). Derimod viser tabellen, at passivitet er lige så (in)effektiv som hurtig respons, hvis denne respons er alt andet end forsøg på at minimere egen skyld (model 1 og 2).

På baggrund af tabellens model 3 synes forskellige aktive spinstrategier at kunne påvirke, hvorvidt skyldsspørgsmålet falder positivt eller negativt ud. Når jeg kontrollerer for indledende framing af skyldsspørgsmålet i model 4, bliver disse variationer imidlertid alle insignifikante. Dette stemmer overens med resultaterne i tabel 8 og understreger pointen om mediernes magt – eller medialiseringen af det politiske felt (Mazzoleni og Schulz, 1999).

Opsamlende må jeg afvise H3: Man kan ikke entydigt sige, at hurtig, aktiv respons fra ministrenes side er mere eller mindre effektiv end passivt at se tiden an. Bemærk i den forbindelse, at samtlige resultater i tabel 8 og 9 forbliver robuste ved kontrol for ressortområdernes karakteristika, ministeriernes orientering, departementernes bredde samt ministrenes personlige karakteristika.

Konklusion

Ministre er, som andre mennesker, risikoaverse. Samtidig er de under stort pres. Et pres der ifølge mine data er stigende. Derfor må de ”finde måder, hvorpå de psykologisk kan håndtere presset” (Hood, 2011: 26).

Man kunne tro, at risikoaversion og øget pres ville afspejle sig i øget brug af aktive spinstrategier. Dette er dog ikke tilfældet, hvorfor jeg må forkaste H1. Selvom der er sket visse ændringer i, hvilke strategier ministrene anvender, er ministrenes anvendelse af aktive, ex post spinstrategier ikke øget de seneste 20 år.

Samtidig viser mine undersøgelser, at forskellige spinstrategier i forskellig grad er effektive. Altså forkastes H2. Både når effektivitet operationaliseres som minimering af antal negative omtaler knyttet til en given problemsag og som spørgsmålet om, hvorvidt ministrene får skylden for problemerne, viser mine analyser et tydeligt mønster: Det er bedst at anvende én enkelt, aktiv spinstrategi, næstbedst at forholde sig passivt til problemsagen og værst at anvende flere aktive spinstrategier i kombination. Samtidig er der ingen entydig forskel i spinstrategiernes effektivitet, hvor ministrene kun anvender én strategi per sag.

Endelig viser analyserne, at hurtig, aktiv respons hverken entydigt øger eller mindsker antallet af negative omtaler eller påvirker spørgsmålet om, hvorvidt en minister får skylden. Derfor forkastes H3 ligeledes. Det har derimod stor betydning, hvorvidt ministrene frames som værende skyldige i første omtale af

problemsagerne. Ovenstående resultater kan generaliseres til andre ressortområder og ministerperioder i nyere tid i Danmark.

Resultaterne understreger samtidig vigtigheden af ikke blot at analysere skandalesager men inkludere alle typer problemsituationer – store såvel som små – for at undersøge, hvilke strategier der effektivt lukker sagerne og sørger for, at ministrene undgår at blive fremstillet som værende skyldige.

Note

1. Det samlede datasæt med kodede artikler og problemsager kan rekvireres hos forfatteren.

Litteratur

- Austin, John (1956-57). A plea for excuses. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 1956-57. <http://www.ditext.com/austin/plea.html> (2. november, 2013).
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christensen, Erik Damgaard, Jørgen Elklit og Henrik Jensen (2009). *Det demokratisk system – Valg, Folketinget, forvaltning og organisationer*, 2. udg. Aarhus: Publizon A/S.
- Bobocel, D. Ramona og Aaron C. Farrell (1996). Sex-based promotion decision and interactional fairness: investigating the influence of managerial accounts. *Journal of Applied Psychology* 81 (1): 22-35.
- Christiansen, Peter M. og Hilmar Rommetvedt (1999). From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22: 195-220.
- Conlon, Donald E. og Noel M. Murray (1996). Customer perceptions of corporate responses to product complaints: the role of explanations. *The Academy of Management Journal* 39 (4): 1040-1056.
- Cook, Timothy E. (2005). *Governing with the News*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dansk Oplagskontrol (2013). *Kontrollerede oplagstal – Dansk Oplagskontrol*. <http://www.do.dk/asp/kontrolleredeoplagstal.asp> (25. oktober, 2013).
- DeSantis, Cari (2006). Media strategies for CEOs. *Policy & Practice* 64 (2): 14-16.
- Fischer, Jörn (2012). "... I take political responsibility!": The theoretical and empirical relation between ministerial responsibility and ministerial resignations in Germany. *Public Administration* 90 (3): 600-621.
- Giger, Nathalie og Moira Nelson (2011). The electoral consequences of welfare state retrenchment: blame avoidance or credit claiming in the area of permanent austerity. *European Journal of Political Research* 50 (1): 1-23.
- Gilens, Martin og Naomi Murakawa (2002). Elite cues and political decision-making, i Michael X.D. Carpini, Leonie Huddy og Robert Y. Shapiro (red.), *Research in mi-*

- cropolitics: political decision-making, deliberation and participation*. Greenwich: JAJ Press.
- Henry, Craig (2007). Strategy in the media. *Strategy & Leadership* 35 (4): 52-59.
- Hood, Christopher (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review* 9 (2): 191-210.
- Hood, Christopher (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Hvilsom, Frank (2013). Rockerborge går fri af bandepakke. *Politiken*, 30. oktober.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1997). Prospect theory: an analysis of decisions under risk. *Econometria* 47: 263-291.
- Lindhardt, Christian (2000). Aktion mod gensplejset mad. *Politiken*, 3. august.
- Mazzoleni, Gianpietro og Winfried Schulz (1999). "Mediatization" of politics: a challenge for democracy? *Political Communication* 16: 247-261.
- McGraw, Kathleen M. (1990). Avoiding blame: an experimental investigation of political excuses and justifications. *British Journal of Political Science* 20 (1): 119-131.
- McGraw, Kathleen M. (1991). Managing blame: an experimental test of the effects of political accounts. *The American Political Science Review* 85 (4): 1133-1157.
- Mortensen, Peter B. (2012). "It's the central government's fault": elected regional official's use of blame-shifting rhetoric. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (3): 439-461.
- Mortensen, Peter B. (2013a). (De-)Centralisation and attribution of blame and credit. *Local Government Studies* 39 (2): 163-181.
- Mortensen, Peter B. (2013b). Public sector reform and blame avoidance effects. *Journal of Public Policy* 33 (2): 229-253.
- Moynihan, Donald P. (2012). Extra-network organizational reputation and blame avoidance in networks: the Hurricane Katrina example. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (4): 567-588.
- Pedersen, Michael R. (1998). De ældre lades i stikken. *Politiken*, 25. august.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Poulsen, Peter C. (1994). Minister beklager langstrakt voldssag. *Politiken*, 14. august.
- Rigsrevisionen (2009). *Beretning til Statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere*. Rigsrevisionen, Folketinget.
- Rothenborg, Michael (2013). Strandtudse kan stoppe Nordeuropas største skydebane. *Politiken*, 31. marts.
- Shaw, Jerry I. og James A. McMartin (1977). Personal and situational determinants of attribution of responsibility for an accident. *Human Relations* 30 (1): 95-107.
- Slothuus, Rune (2010). When can political parties lead public opinion? Evidence from a natural experiment. *Political Communication* 27 (2): 158-177.

- Stark, Alastair (2011). The tradition of ministerial responsibility and its role in the bureaucratic management of crises. *Public Administration* 89 (3): 1148-1163.
- Strömbäck, Jesper (2008). Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. *International Journal of Press Politics* 13 (3): 228-246.
- Sulitzeanu-Kenan, Raanan (2010). Reflections in the shadow of blame: When do politicians appoint commissions of inquiry? *British Journal of Political Science* 40 (3): 613-634.
- Thesen, Gunnar (2013). When good news is scarce and bad news is good: government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting. *European Journal of Political Research* 52: 364-389.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Twight, Charlotte (1991). From claiming credit to avoiding blame: the evolution of congressional strategy for asbestos management. *Journal of Public Policy* 11 (2): 153-186.
- Weaver, Kent R. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-398.
- Wiese, Anna Sophie (2011). *Danske politikeres brug af blame-avoidance strategier i praksis*. Upubliceret speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Wolfsfeld, Gadi (2011). *Making Sense of Media & Politics: Five Principles in Political Communication*. New York: Taylor & Francis.

Abstracts

Hubert Buch-Hansen

The political economy of European cartel regulation

For many years, cartels were considered a natural and legitimate way of organizing markets throughout Europe. In the past few decades, however, a paradigm shift in the regulatory approach to cartels has taken place, both at national and EU level. This shift is for instance reflected in the increasingly tough sanctions imposed on cartel participants. The article adopts a critical political economy perspective on European cartel regulation and divides its development into two phases; as part of a "regulated" form of capitalism and as an element in a neoliberal form of capitalism. The paradigm shift is mapped with examples from the EC/EU, Denmark and other European countries and explained with reference to changes in power relations, social structures and accumulation and prevailing ideas. Finally, the article asks whether there are signs that the economic crisis in the wake of the financial crisis in 2008 will cause a new shift in the way cartels are regulated in Europe.

Martin B. Carstensen

Small states in the perfect storm: crisis management and economic credibility in Ireland's and Iceland's financial crises

Despite having lived through some of history's greatest financial and economic crises, the two small open economies of Iceland and Ireland are now enjoying relatively high growth rates and declining unemployment, and are broadly regarded as success stories of effective economic turnarounds. In both countries, policy focused on restoring the confidence of international capital markets, but whereas Icelandic crisis management has compensated the people worst hit by the crisis through socially balanced austerity and debt cancellation, Ireland's austerity followed a more orthodox, European approach with significant inequality-creating effects. Iceland's heterodox approach was made possible through capital controls and a devaluation of the currency, while Ireland could neither devalue nor write down bank debt. The article shows how the dependence on international capital markets and the abandonment of independent monetary policy restrict the flexibility small states have previously enjoyed and increase dependence on fortunate developments in the world economy.

Carsten Jensen, Seonghui Lee, Christoph Arndt and Georg Wenzelburger
How do voters react to welfare reforms?

Welfare state scholars debate whether reforms of the welfare state affect governments' popularity. We have collected yearly data on reforms of old age pensions and unemployment protection in the United Kingdom back to 1946, which allows us to statistically test if welfare reforms affect government support. It does. Cutbacks reduce support, and expansions increase it. Especially the last result is interesting because the literature mostly focuses on cutbacks. Our results suggest that there is an almost symmetrical relationship, meaning that cutbacks and expansions have roughly the same effect, but in opposite directions.

Bjarke Refslund

Regulatory policy and corporate homogeneity: a configurational comparative analysis of the occupational health and safety reform in 2010

Public policy often assumes that companies are a homogenous group, especially companies of a certain size. This assumption might be problematic, and the analysis tests the assumption on 14 companies and their implementation of the occupational health and safety (OHS) reform in Denmark in 2010 as well as the configuration of conditions leading to the outcome. The configurational analysis shows significant variation in the companies' implementation of the legislative changes despite elements of reflexive legislation in the reform. The reflexivity in the regulation should enhance the companies' ability to implement the changes. The analysis shows, among other things, that a lack of professional OHS organisation and employee involvement in the companies is a major obstacle to implementation of the reform.

Søren Bøllingtoft Knudsen

Is ministers' use of spin-strategies effective or not?

Hoping to maintain political power, governments rely on their ministers' ability to play the political game. A key part of this is the blame game in which ministers employ different spin strategies. The question is what strategies they employ and how effective these strategies are? The article compares six Danish ministers' use of spin strategies based on content coding of 1412 articles from the Danish newspaper *Politiken*. Generally, the use of spin strategies has not changed significantly over the past 20 years. The most effective way to handle

critique is to employ one single spin strategy, the second-best strategy is passivity, and the worst a minister can do to avoid blame is to employ a combination of spin strategies. Finally, quick and slow responses are equally good/bad.

Om forfatterne

Christoph Arndt, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i komparativ politisk økonomi og vælgeradfærd. Mail: arndt@ps.au.dk.

Hubert Buch-Hansen, lektor, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School. Forsker blandt andet i kartelvirksomheder, erhvervsnetværk og den europæiske konkurrenceregulerings udvikling. E-mail: hb.dbp@cbs.dk.

Martin B. Carstensen, lektor, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School. Hans forskning befinder sig i et krydsfelt mellem international og komparativ politisk økonomi, europæiske studier og offentlig politik med en særlig interesse for økonomiske idéers betydning i politik. Empirisk beskæftiger han sig med idémæssig og institutionel forandring i kølvandet på finans- og eurokrisen. E-mail: mbc.dbp@cbs.dk.

Carsten Jensen, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i komparativ politisk økonomi, offentlig politik og vælgeradfærd. E-mail: carstenj@ps.au.dk.

Søren Bøllingtoft Knudsen, cand.scient.pol., Aarhus School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet. Hans primære forskningsinteresser er forvaltningspolitik og videnanvendelse, altså samspillet og krydsfelterne mellem forskning, politik og forvaltning. Er ansat som konsulent i KL's Ledelsessekretariat, næstformand i Ungdommens Røde Kors og styrelsesmedlem i Dansk Ungdoms Fællesråd. E-mail: mr.sbknudsen@gmail.com.

Seonghui Lee, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i komparativ vælgeradfærd. E-mail: slee@ps.au.dk.

Bjarke Refslund, post.doc., Center for Industrial Production, Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet. Forsker i arbejdsmarkedsforhold, arbejdsmiljø og institutionelle forandringer i arbejdsmarkeder. E-mail: bref@business.aau.dk.

Georg Wenzelburger, professor, Technische Universität Kaiserslautern. Forsker
i komparativ politisk økonomi og offentlig politik.
E-mail: georg.wenzelburger@sowi.uni-kl.de.