

Ove Kaj Pedersen: Konkurrencestaten.

København: Hans Reitzels Forlag 2011 (330 sider)

I bogen *Konkurrencestaten* argumenterer Ove Kaj Pedersen (OKP) for, at efterkrigstidens velfærdsstat siden begyndelsen af 1990'erne gradvist er blevet erstattet af konkurrencestaten som den fremherskende statsform i de vestlige kapitalistiske økonomier. Nogle af grundfigurerne i bogen er efterhånden velkendte: Mens den klassiske velfærdsstat først og fremmest var en beskyttende organisation, der havde til formål at kompensere befolkningen for de negative konsekvenser af international konkurrence, så er konkurrencestaten i Pedersens optik på mange måde en helt anden maskine: "en kamporganisation skabt til at mobilisere samfundets ressourcer i konkurrence med andre stater" (Pedersen 2011, s. 206). Gennem en tilsyneladende uendelig bevægelse af institutionelle reformer er det kendetegnende, at konkurrencestaten arbejder for at tilpasse sig udviklingen i international økonomi og for at skabe rammer, der understøtter den mest effektive udnyttelse af virksomheders og menneskers ressourcer. Siden bogen udkom i 2011 har bl.a. udtryk som "soldater i konkurrencestaten" vundet udbredelse, og senest har finansminister Bjarne Corydon skrevet regeringens reformpolitik ind i

konkurrencestatslogikken – med nogen polemik til følge.

Bogen udpeger mange omfattende samfundsmæssige forandringer hen over de seneste årtier og forbinder dem med hinanden inden for konkurrencestatsperspektivet. Et centralt tema, som bogen behandler, er de forandringer i formål og funktioner, som velfærdsinstitutioner og velfærdsprofessioner undergår. En anmeldelse i et temanummer om velfærdsprofessioner er derfor på sin plads.

Konkurrencestaten vokser frem af en forestilling

I bogens fremstilling er fundamentet for konkurrencestatens fremvækst ideologisk eller diskursivt. Elementer af nyinstitutionelle og neoliberale idéer og perspektiver er blevet forenet i en relativt sammenhængende og dominerende samfundsøkonomisk forestilling eller diskurs, der sætter rammerne for, hvordan internationale organisationer, nationale regeringer og akademiske institutioner tænker og handler politisk (s. 49f.). Centralt i denne diskurs står forestillingen om, at stater konkurrerer med hinanden om evnen til mest effektivt at skabe rammer for udnyttelse af ressourcer – og dermed evnen til at fastholde og tiltrække private virksomheder og investorer. Selvom det fastholdes, at der er tale om en forestilling, så er forestillingen blevet sand i sine konsekvenser på den måde, at

politikere og andre aktører agerer, som om denne forestilling er sand (s. 241).

Under forestillingen om at konkurrere med hinanden bliver forskellige lande opmærksomme på deres forskellige "vækstmodeller", og at disse modeller giver forskellige institutionelle betingelser for kapitaludnyttelse (tænk fx: Hall & Soskice: *Varieties of Capitalism* 2001). Det er landenes stadige udvikling af disse institutionelle rammer eller vækstmodeller, der kommer til at stå i et konkurrenceforhold, fordi det i en globaliseringstid med relativt uhindret bevægelighed for virksomheder og kapital bliver vigtigt at tiltrække og fastholde virksomheders økonomiske aktiviteter inden for det enkelte lands territorium – så de kan bidrage til vækst og velstand. I denne konkurrence gælder det om at tilvejebringe tiltrækkende og effektive rammer for økonomiske aktiviteter, og konkurrencen medfører, at politik og myndighedsudøvelse til stædighed vurderes og reformeres i forhold til, hvordan de kan bidrage til "vores" internationale konkurrenceposition. Politik er på den måde i høj grad blevet et spørgsmål om at indstille sig og tilpasse sig.

Rammebetingelser for produktive bidrag

I institutionskonkurrencens navn udvikles et effektivitetsideal, der både gøres gældende over for den enkelte borger og over for de velfærdsprofessionelle og deres ledere: "Både borger og medarbejder underlægges krav om effektivitet, og begge søges gjort til redskaber for at fremme konkurrencestatens konkurrencedygtighed" (s. 251). Inden for konkurrencestatens effektivitetsperspektiv er det afgørende, at hver enkelt borger bidrager mest og bedst muligt med sine ressourcer til fællesskabet – ikke mindst i form af et effektivt udbud af arbejdskraft. Velfærdsinstitutioner og velfærdsprofessionelle, der arbejder i institutionerne, får som en hovedopgave at understøtte, at hver enkelt borger bidrager og har muligheder og forudsætninger for at gøre det. Der

etableres ganske omfattende styrings-tiltag, som benytter en bred variation af redskaber af både direkte og indirekte tilsnit for at sikre, at velfærdsprofessionerne påtager sig denne nye opgave.

Bogens mest udfoldede eksempel på, at konkurrencestatslogikken har favnet og forandret en velfærdsinstitution, gives i kapitel 6: *Skolen og den opportunistiske person*, om den danske folkeskole. I Pedersens analyse, der bl.a. bygger på en læsning af centrale uddannelsespolitiske dokumenter, sker der en forskydning af folkeskolens formål fra i velfærdsstatens æra at skulle danne den enkelte elev til individualitet og deltagelse i demokrati til i konkurrencestaten at skulle udvikle den enkelte til "soldat" i nationernes konkurrence (s. 172). Der er i skolen kommet et fokus på færdigheder og på parathed til arbejdsmarkedet, som man ikke kendte i samme omfang tidligere. Og så bliver der testet og testet, og resultaterne af de mange test bliver gransket og sammenlignet og reformeret, så de danske elever kan komme til at måle sig med de bedste – og dermed være parate til deltagelse i et konkurrencepræget arbejdsliv.

Omringet velfærdsprofessionalitet

I bogens kapitel 7 og 8 udfolder OKP de forandringer i drift, ledelse og styring af den offentlige sektor, som konkurrencestaten medfører. Igen peges der på andre idealer end velfærdsstatens. Mere konkret handler det fx om, at driftsinstitutioner er blevet "omringet" af styring, kontrol og incitament (s. 218). Konkrete beslutninger træffes i institutionerne, men under betingelser fastsat "i samspil og modspil" mellem institution og omgivelser (s. 219). Institutionerne er blevet indlejret i et rum af politiske mål og rammer, som deres ledelser får ansvar for at virkeliggøre.

Ligesom driftsinstitutionerne beskrives også de faglige medarbejdere som omringede (s. 246). Det bliver i stigende omfang et krav, at de velfærdsprofessionelles faglige bedømmelser skal medinddrage de økonomiske, politiske og ledelsesmæs-

sige rammer, de er indskrevet i. Inden for rammerne af tydeliggjorte ledelseshierarkier (politisk ledelse – driftsledelse – fagprofessionel) og politiske mål kommer den faglige medarbejder til at udfolde sit faglige råderum. I frontlinjens yderste rækker beskriver OKP, hvordan denne fagudfoldelse artikuleres i "det etiske øjeblik", der beskrives som: "det øjeblik, hvor den faglige medarbejder er tvunget til at afveje konkurrerende hensyn – juridiske såvel som økonomiske, professionelle såvel som personlige – og at gøre det på baggrund af et ideal om, at den enkelte [borger] skal være til rådighed for arbejdsmarkedet, og at den offentlige sektor skal hjælpe til på den mest effektive måde" (s. 250).

De velfærdsprofessionelle forventes at have og udfolde deres faglige kompetencer, men der er kommet tæt fokus på, at fagligheden skal sættes i de aktuelle politiske målsætningers tjeneste (jf. i øvrigt Lars Thorups artikel om guvernementalisering af velfærdsprofessionerne i dette nummer). En konsekvens synes at være, at velfærdsprofessionerne – udover at skulle udfolde deres klassiske faglighed – i konkurrencestaten får som (en vigtig del-)opgave at bidrage til sikring af et højt arbejdsudbud. Arbejdet og udbud af arbejdskraft på arbejdsmarkedet sættes i centrum overalt.

To grunde til konkurrencestatens afløsning af velfærdsstaten

Det er vigtigt at bemærke, at bogens fremstilling i virkeligheden rummer to parallelle og sammenvævede historier om konkurrencestatens gradvise erstatning af velfærdsstaten. Historien, om hvordan et ny-institutionelt og globaliseringsrelateret perspektiv baner vej for landenes konkurrence om attraktive institutioner og vækstmodeller, suppleres af en historie om, at immanente systemfejl i velfærdsstaten fremtvinger behov for reformer.

I den immanente historie om konkurrencestatens fremvækst peger OKP på, hvordan velfærdsstaten rummede en

række styringsrelaterede "systemfejl" (s. 229ff.), der medførte mangel på kontrol med de offentlige finanser med gæld og økonomisk usikkerhed til følge. Velfærdsstatens organisering spredte eller uddelegerede beslutningsautoritet mellem flere forskellige niveauer, instanser og sektorer, hvilket vanskeliggjorde styringen af de offentlige udgifter. Desuden indarbejdede velfærdsstaten idealer om direkte politisk inddragelse af berørte personer og interessegrupper i beslutninger og til dels i sagsbehandling (s. 233ff.). Magtens spredning kombineret med udvidede demokratiske deltagelsesformer vanskeliggjorde eller ligefrem forhindrede en planmæssig styring af offentlige udgifter og gæld, fordi driftsansvar og budgetansvar mange steder var adskilte. Problemerne med udgiftskontrol og gæld fik et omfang, der får OKP til at betegne dem som systemfejl.

Systemfejlene i velfærdsstaten kaldte på svar, og en del af svaret blev reformer. Ikke mindst styringsreformer som skulle sikre en planmæssig brug af offentlige midler og dermed kontrol over offentlige udgifter og gæld – og samtidig bidrage til konkurrencen med andre lande om at udvikle attraktive rammer og institutioner.

Centralisering og ledelsesreformer

Et væsentligt træk ved konkurrencestatens reformprocesser beskriver OKP som en gradvis afvikling af deltagelsesbaserede demokratiformer til fordel for en styrkelse af det repræsentative demokrati (s. 234ff.). Det repræsentative demokrati eller de centrale demokratiske repræsentanter overtager styring og ruller de lokale og svært kontrollerbare borger- og interessegruppeinddragende demokrati-former tilbage. Centraliseringstendensen bliver samtidig en forudsætning for de stadige strategiske reformer af offentlige institutioner og den danske vækstmodel, som er kendetegnende for konkurrencestaten: Aktiv deltagelse i en konkurrence om at udvikle attraktive vækstmodeller trækker i retning af mere centralt placerede strategiske aktører og tydeligere hie-

rarkier. Finansministeriets stadigt mere centrale placering i det politiske spil, udbredelsen af *performance management* og lignende management modeller, samt en kommunalreform, der bl.a. har til formål at rydde op i de offentlige kommando-veje, er elementer i bevægelsen hen imod konkurrencestaten.

Centraliseringsbevægelsen er kun et moment i udviklingen. Centralisering ledsages af initiativer, der på en gang både placerer drifts- og udviklingsansvar ude i specialiserede offentlige eller private institutioner og stiller disse institutioner ledelsesmæssigt til ansvar for resultatopnåelse, effektivitet og budgetoverholdelse over for de centrale bevilingsgivende myndigheder.

Opsamling

Konkurrencestaten er en af den slags bøger, der griber over en bred variation af sociale, samfundsmæssige og historiske fænomener og placerer dem i en sammenhængende rammefortælling, hvori de viser sig at være tæt forbundne med hinanden. Som rammefortælling om Danmark i en global verden fungerer bogen godt, og konkurrencestaten som perspektiv eller tankegang synes også at have vundet udbredelse i en bredere offentlighed. Det er ikke nogen uvant tanke, at de stadige politiske reformer af vores velfærdsinstitutioner er rettet mod udfordringer, der udspringer af globalisering og international konkurrence.

Som en vidtfavnende fortælling, der strækker sig over historiske epoker såvel som over en række forskellige emneområder, benytter bogen en række skematiske figurer, der skal muliggøre spændvidden inden for rammerne af 330 sider. Ikke mindst de historiske fremstillinger bliver til tider skabelonagtige og sammenfatter nogle gange langstrakte og komplekse processer noget kategorisk. Retsstat, Velfærdsstat, Konkurrencestat. Så er forskellene tegnet op. Problemet er dog ikke større, end at manglerne kan ses som invitation til modsigelse og til at bygge videre på analyse og fortælling.

En anden problematik knytter sig til spørgsmålet om samfundsmæssige udviklingslinjer og nødvendighed. Konkurrenceperspektivet forlener tanker om reformer og svar på udfordringer med en særlig aura af tvang og nødvendighed. Ligesom globaliseringsperspektivet ofte har gjort det. "Konkurrencen tvinger os til at..." Men hvad er grænserne for nødvendigheden? Og hvor kommer den fra? Bogen rejser her spørgsmål, der godt kunne fortjene større opmærksomhed og gennemarbejdning. Konkurrencestaten hviler på et fundament af forestilling eller diskurs, får vi at vide, men samtidig bestemmer disse forestillinger og diskurser på afgørende måde den politiske og økonomiske rationalitet, vi orienterer os efter. Kan vi indrette samfundet, som vi vil? Eller er vi tvunget til at gennemføre reformer af mere eller mindre neoliberalt tilsnit? Hvad er spillerummet? Hvis spørgsmålene afgøres på en kampplads, hvem deltager så i kampen? Og hvilke regler spilles der efter?

Der gives næppe nogen klare svar, men der er brug for grundige overvejelser og diskussion. Ikke mindst hvis konkurrencestatsperspektivet inddrages mere intimt og direkte i politiske reform- og legitimeringsprocesser.

Mikkel Bo Madsen

Institut for Socialt Arbejde, Socialrådgiveruddannelserne

Professionshøjskolen Metropol

Nyt tidsskrift: Professions and Professionalism.

Det er ikke helt almindeligt at kommentere en konkurrent: et andet tidsskrift. Men i dette temanummer om velfærdsprofessioner vil vi alligevel gøre en undtagelse og gøre vores læsere opmærksom på et nyt tidsskrift, der udkommer nu med 3. årgang.

Tidsskriftet hedder *Professions and Professionalism* og er et tværfagligt og nordisk tidsskrift, der publicerer engelsksprogede artikler om professioner. Alle artikler er peer-reviewede i en double-blindet proces. Tidsskriftet er endvidere netbaseret og open-access, og alle artikler kan derfor læses gratis på adressen www.professionsandprofessionalism.com.

Tidsskriftets første tre årgange og indtil videre fire numre vidner om et mangefacetteret og solidt nordisk forskningsmiljø inden for professionsforskningen, ligesom også flere internationale bidrag har fundet vej til tidsskriftets sider.

Således finder man både teoretiske artikler om professionsbegrebet (fx Thomas Brantes artikel om "Professions as Science-Based Occupations i vol. 1 nr. 1) eller om professioneres vilkår og kontekst (fx Julia Evetts' artikel om "Similarities in Contexts and Theorizing: Professionalism and Inequality" i vol 2, nr. 2). Ligesom man finder artikler om en række forskellige professioner, såvel de etablerede

(fx Drange og Vågans artikel om "Stratification in the medical profession" i vol. 3 nr. 1) som de nyere og mindre etablerede (fx Pyykkö, Henriksson og Wredes artikel om "Jurisdictional Boundaries in the Making: The Case of Parish Diaconal Work in Finland").

Samlet er tidsskriftet en guldgrube for alle, både forskere og studerende, der interesserer sig for forskellige professioners vilkår, og det kan forhåbentligt i årene fremover leve op til sin målsætning om at skabe en international platform for nordisk professionsforskning.

Det eneste man kan savne er artikler om danske professioner. Men det er der kun én løsning på, nemlig at flere danske professionsforskere får øjnene op for tidsskriftet og sender artikler dertil.

Gitte Sommer Harrits
 Institut for Statskundskab
 Aarhus Universitet