

**II**  
**DEN FJERDE BØLGE**  
*Civilsamfund, politik og økonomi i øst og demokratieksport*

**Status 2012**

Søren Riishøj  
Lektor  
Institut for Statskundskab  
Syddansk Universitet

Politologiske Skrifter  
No. 27/2012

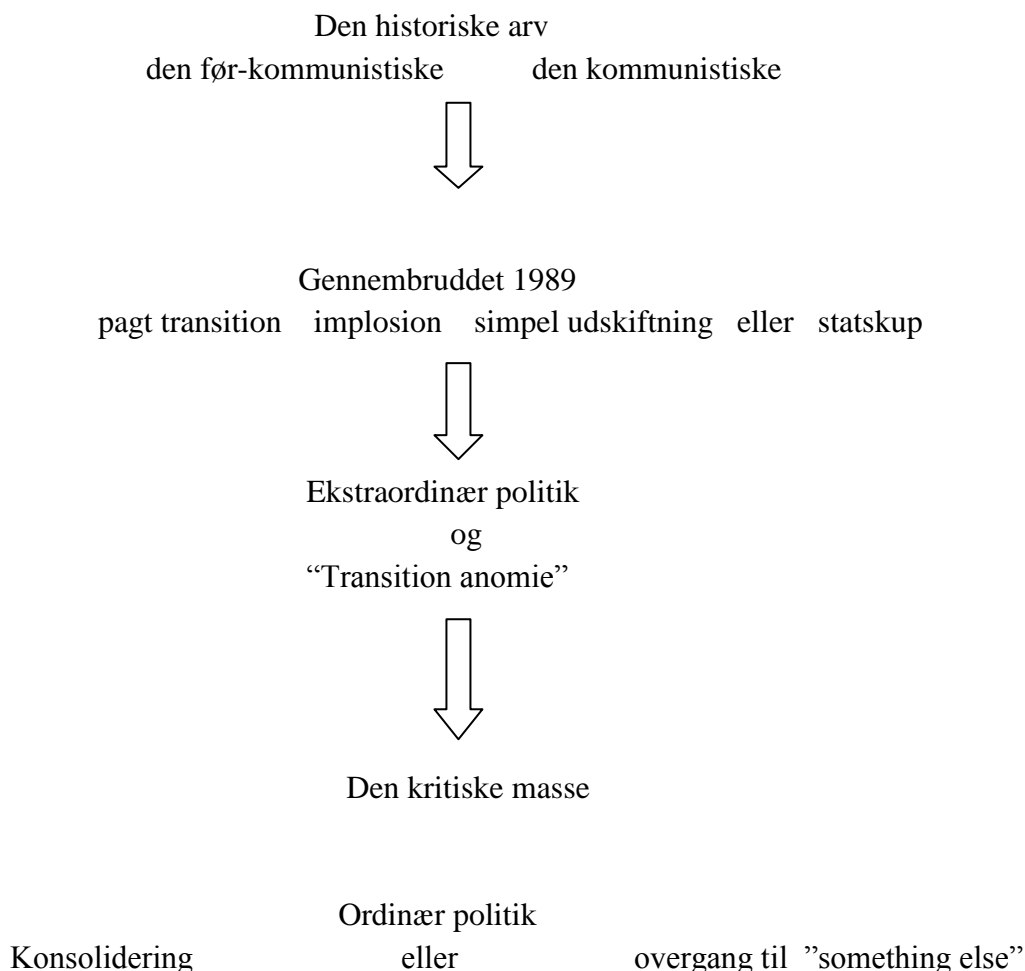


## INDLEDNING

Med de politiske jordskælv i 1989 og 1991 vendte Øst- og Centraleuropa ”tilbage Europe”. Omkring kommunismens fald eksisterede en udbredt forventning om det liberale demokratis verdensomspændende sejrsgang. På det tidspunkt blev der talt om etablering af en helt ny og langt mere stabil liberal verdensorden. Ja, optimismen kendte næsten ingen grænser. Men opvågningen ”morgenen efter” var brat og situationen uoverskuelig og besværlig for både befolkningerne og de nye politiske ledere (Gati, 1990-91). Én ting var at vælte det gamle regime, en ganske anden at bestemme, hvad den nyvundne frihed skulle *bruges* til, og her var meningene delte. Som vi skal se, var det i det hele taget ikke en enkel sag at udvikle et konsolideret demokrati efter årtier med autoritære, totalitære og posttotalitære regimeformer. Nogle barrierer er blevet forklaret strukturelt, fx ud fra historien og kulturen, andre snarere ud fra de konkrete politiske valg og andre igen ud fra de krav, der er stillet fra omverdenen, eksempelvis EU og internationale långivere og her især IMF.

”Revolutionerne” i 1989 blev ikke båret frem af nye politiske ideer, for frem for alt stræbte de nye demokratier i øst efter normalitet og tilbagevenden til Europa (Vachudová og Snyder, 1997:1), kort sagt det allerede afprøvede. Samuel Huntington så demokratiseringen i de sydeuropæiske lande og Østeuropa som en tredje demokratibølge. I forhold til Sydeuropa havde omvæltningerne i 1989 og 1991 særlige egenskaber, hvilke efter min mening gør det berettiget at betragte perioden efter 1989 som en ny og særlig *fjerde* bølge. At der er blevet kortere mellem bølgerne skyldes, at verden forandrer sig så hurtigt. Autoritære regimer der er bedømt som både stabile og konsoliderede, kan bryde sammen i løbet af få dage. At den tredje bølge i Sydeuropa var blevet afløst af tilbagegang for demokratiet i 1980erne og derefter afløst af en ny fjerde bølge kan diskuteres, men i 1980erne oplevede vi i hvert fald tilbageskridt, fx ”reverse waves” i Latinamerika og Mellemøsten og i Tyrkiet i forbindelse med militærkuppet i 1980. Store forandringer er også fundet sted på det afrikanske kontinent. Siden 1990 har de politiske ledere i Afrika sjældent benægtet demokratiet, og der er også sket fremskridt, men lederne har typisk stræbt efter at sikre sig selv størst mulig personlig magt, om nødvendigt på bekostning af de demokratiske institutioner (Diamond og Plattner, 2010:109). Under alle omstændigheder har vi fået langt flere erfaringer at bygge på, både med hensyn til at vælte diktaturer og understøtte demokrati. Spørgsmål er blot, om erfaringerne vil blive brugt konstruktivt.

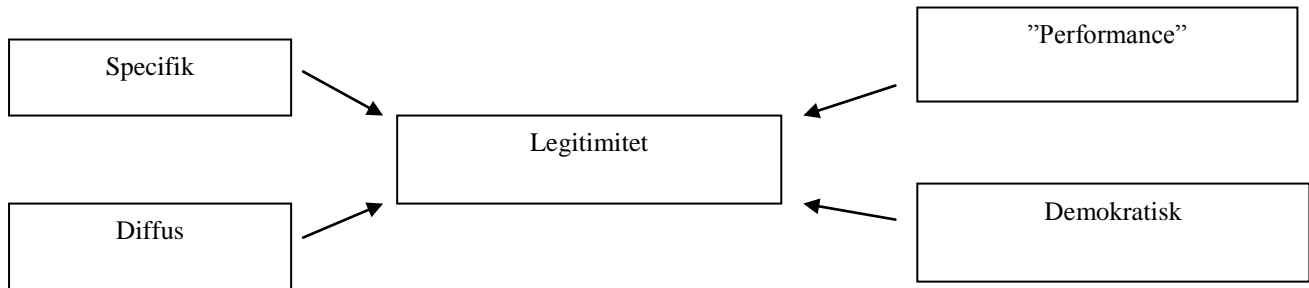
**Figur 1: transitionsfaser**



Ingen gennemgang af demokrati er værdifri og slet ikke studier af de forandringer, der er indtruffet efter murens fald. Selv hører jeg til den "demokratirealistiske" skole, som ser demokratiudvikling som forbundet med den historiske arv og graden af modernisering. En svær forhistorie og stor fattigdom gør en brat åbning og et spring over i demokratiet umulig. En *kontrolleret* åbning kan derfor i nogle sammenhænge være at foretrække frem for en brat åbning. Det skal ikke glemmes, at demokrati og frihed drejer sig om mere end blot valghandlinger (Karl, 1986), også om at få oprettet en funktionel stat, sikre "rule of law", få skabt bedre muligheder for økonomisk engagement, minimere korrupsion og organiseret kriminalitet og ikke mindst skabe sikkerhed og velstand, kort sagt legitimitet gennem højere "performance" (se figur 2). Demokratiske regimer skal helst sikre borgerne sikkerhed og højere velstand i mindst samme omfang som autoritære. Men autoritære regimer kan opnå *højere* legitimitet end demokratiske, og mange borgere vil i dårligt fungerende demokratier næsten uundgåeligt udvise nostalgi for en autoritær fortid. Inden for Statskundskaben er det ikke tabu at konstatere, at også demokratiet skal legitimere sig selv, for også demokratiske

regeringer skal give borgerne lov og orden, økonomisk vækst og være lydøre over for borgernes krav.

**Figur 2: Typer af regime-legitimitet**



I det perspektiv har sammenhængen mellem demokrati og marked været til diskussion. Allerede en af Statskundskabens "grand old men" *Samuel Lipset* (Lipset, 1960) pegede på den nære sammenhæng mellem demokrati og økonomisk modernisering, og senere har fx *Adam Przeworski* (Przeworski, 1991) understreget den sammenhæng. Når folk sulter og er fattige, priser de ikke nødvendigvis demokratiet over alt andet. Det er endda en udbredt opfattelse, at demokratisk konsolidering i den liberale demokratiske variant ikke lader sig gøre i lande under et bestemt BNP pr. indbygger. Iflg. meningsmålinger forbinder mange borgere i fx Rusland, Kina og Singapore i høj grad demokrati med kaos, usikkerhed og i værste fald med borgerkrig (Weale, 2007, Brooker, 2009).

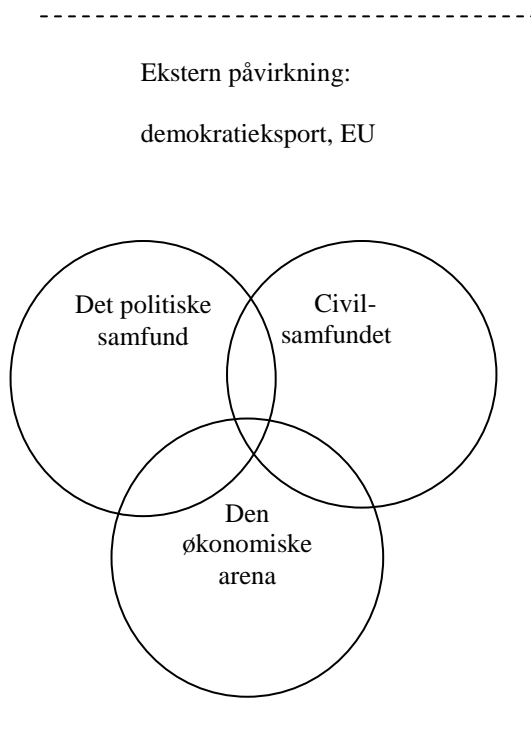
I de central- og østeuropæiske lande og det gamle DDR finder vi en vis nostalgi for den kommunistiske periode i økonomiske nedgangstider og især blandt sociale tabere. Det skal ikke glemmes, at demokratiet antager forskellig form, og at grænsen mellem fx det illiberale demokrati og det elektorale autoritære system kan være uskarp. Vigtigt er derfor nærmere at studere hindringerne på vejen frem mod konsolideret demokrati og de forhold, der har skabt de forskellige typer af henholdsvis demokrati og ikke-demokrati. Som udgangspunktet er valgt den transitionsmodel, der er gengivet i figur 1, samt den model for samspillet mellem det politiske system, civilsamfundet og økonomien, der er gengivet i figur 3. Som ses ud fra figur 1, og som beskrevet i denne skriftseries del 1, er udgangen på en transition ikke nødvendigvis konsolideret demokrati og markedsøkonomi, men måske snarere et hybridregime. Typen af regime er i meget høj grad bestemt af den økonomiske og den politiske arena og civilsamfundsarenaen. Som ses af figur 3 er de tre sfærer, civilsamfundet, politik og økonomi, nært forbundne, ja overlappende. De tre sfærer og samspillet mellem dem er påvirket af eksterne faktorer, eksempelvis forsøg ude fra på at eksportere eller alternativt forhindre eksport af demokrati, det være sig fra bestemte lande eller organisationer.

Denne fremstilling består således af følgende fire hovedafsnit:

- Civilsamfundet
- Den politiske arena, herunder partier, partisystemer, institutionalisering og partikultur
- Økonomi, velfærd- og sundhedspolitik og arbejdsmarked
- Demokratietsport, herunder de farvede revolutioner og EU's naboskabspolitik

I det følgende lægges der ud med en gennemgang af civilsamfundssfæren, derefter den politiske og den økonomiske sfære. Undervejs behandles særskilte emner som de nye og gamle politiske eliter, præsidentinstitutionen, de politiske partier samt partisystemerne. Under økonomi ses nærmere på strategier for overgang fra plan til marked, herunder chokkur versus gradualisme, fremgangsmåder i forbindelse med privatiseringer, de sociale forhold og arbejdsmarkedet, finanskrisen og det russiske moderniseringsprojekt. Til sidst behandles, under de eksterne faktorer, de farvede revolutioner (eller mangel på samme), forsøgene på at påvirke demokratiprocesserne udefra, herunder den vestlige demokratistøtte samt EU's udvidelser mod øst samt naboskabs- og partnerskabspolitikken. Til sidst findes en ordliste med forklaringer på nogle af de vigtigste begreber fra transitionslitteraturen og derudover også en liste over de mest relevante tidsskrifter og internetadresser samt en litteraturliste.

**Figur 3: Samspelet mellem det politiske system, civilsamfundet og økonomien**



## I. CIVILSAMFUNDET

Ideen om civilsamfundet har en lang og ærefuld historie i demokratiforskningen. Som ses ud fra figur 2 indgår civilsamfundet i et samspil med staten, det politiske og det økonomiske system. Studier af civilsamfundet er uadskilleligt forbundet med studier af politisk kultur, hvorved groft sagt forstås borgernes orientering mod det politiske system og statsmagten. Civilsamfundets betydning for demokratiet er uomtvistelig, når det gælder omstyrning af autoritære regimer og muligheder for skabe, fastholde og uddybe demokrati. Spørgsmålet er blot, i *hvilket omfang*, det sker, og *hvordan*.

I store træk hersker der enighed om, hvad der skal forstås ved civilsamfundet. Groft sagt kan civilsamfundet siges at omfatte det rum, der i et eller andet omfang altid eksisterer mellem den enkelte familie og det partipolitiske system og statsmagten. Et aktivt civilsamfund – og aktive NGOere - forudsætter uafhængig aktivitet og en høj grad af institutionalisering (Henderson, 2011:12). I overensstemmelse hermed definerer *Larry Diamond* (Diamond, 1994:5) civilsamfundet som

”voluntary, self-generating, (largely self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared values”.

og Cohen og Arato mere bredt som

”anything apart from the state, economic power, market relations and clearly formal forms of political activity”

Kilde:

Jean Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*” (Cambridge, MA:MIT Press, 1992, også citeret i Myant 2005:251.

I den angelsaksiske verden kan begrebet føres tilbage til det 17.århundrede og filosofen Thomas Hobbes, og, i den mere moderne variant, til det sene 18.århundrede og det tidlige 19.århundrede med udgangspunkt i værker af fx Adam Ferguson og Alexis De Tocqueville. I 1800-tallet var vi vidner til en romantisering af folket og en tro på civilsamfundet som en faktor for undergravning af udemokratiske regimeformer og imperialt herredømme. I lang tid derefter var tænkningen om og interessen for civilsamfundet behersket (Hanley, 1999). I mellemkrigsperioden fik troen på ”folket” som positiv kraft alvorlige tilbageslag, da det viste sig, at civilsamfundet også kunne være ucivilt og ligefrem være katalysator for demokratiets undergang. Det sås særlig tydeligt i Tyskland i 1930erne.

Det faktum gav anledning til udvikling af eliteprægede demokratiopfattelser fx hos den kendte amerikanske politolog Josef Schumpeter (Schumpeter, 1954), der så demokrati primært som *valg*demokrati og konkurrence mellem politiske partier uden nødvendigvis en høj politisk deltagelse

og indflydelse til civilsamfundet mellem valg. Han så tre gode argumenter imod høj politisk deltagelse mellem valgene: inkompetence hos de fleste borgere, tendens til irrationelle holdninger og adfærd og fare for uforholdsmæssig stor magt til særinteresser (Wheale, 2007:121). Kort sagt, høj deltagelse og magt til civilsamfundet kunne betragtes som direkte skadelig for demokratiet og som et alvorligt problem for de politiske leders handlefrihed i den økonomiske og sociale politik.

Antoni Gramsci skrev om politisk hegemoni og så i civilsamfundet en væsentlig faktor for udvikling af socialisme i ikke-stalinistisk form. Senere udviklede fx Jürgen Habermas og Hannah Arendt deres teser om den ”offentlige sfære”. Under den kolde krig voksede troen på civilsamfundet i takt med styrkelsen af dissidenternes rolle i de kommunistiske lande. De fleste dissidenter så ikke på politik i den traditionelle (parti)politiske betydning, men lagde snarere vægten på uafhængige borgeraktiviteter med det formål at undergrave de kommunistiske partiers monopol på magten.

Studier af politisk kultur blev diskuteret systematisk i ”The Civic Culture” (Almond og Verba, 1963). Skal demokratiet rodfæstes, skal det være baseret på ganske bestemte værdier, holdninger og adfærd. I den vestlige liberale demokratiske tradition er lagt vægt på borgerengagement, individualisme, entrepreneurship, udvikling af pro-demokratiske holdninger i form af tolerance, moderation, villighed til kompromis og respekt for andres meninger, kort sagt deltagelseskulturer i den mere positive betydning. De forskellige grupper skal være villige til at samarbejde og konkurrere indbyrdes efter bestemte bredt accepterede regelsæt, som styrkes af horisontale netværk og deliberation. Francis Fukuyama mener, at kollektive værdier og kulturelle normer har stor betydning økonomisk, og italieneren Robert Putnam har med udgangspunkt i lokale studier i Italien peget på betydningen af højt borgerengagement og høj social kapital og tillid mellem mennesker og mellem civilsamfundet og det politiske samfund. Kort sagt kan civilsamfundet være en vigtig faktor i bestræbelserne på at erhverve sig demokratisk indstillede borgere (Mouritsen, 2003, Kubik, 2005).

Med større fokus på markedsrelaterede emner bevægede studierne af civilsamfundet sig væk fra det abstrakte filosofiske og teoretiske niveau og blev præsriptive og måske helt åbenlyst møntet på at ændre selve regimeformen i liberal demokratisk retning, det være sig under eller efter den kolde krig.

Under det gamle system havde myndighederne forsøgt at kontrollere og disciplinere civilsamfundet gennem de nationale fronter, der omfattede ikke alene forskellige politiske partier, men også fagforeninger, ungdomsorganisationer samt klubber og foreninger af stort set hvilken som helst type. De nationale fronter kunne utvivlsomt øve påvirkning, men civilsamfundets autonomi var lav og den ”civic etos”, som et aktivt demokrati-understøttende civilsamfund fordrer, dårligt udviklet (Marada, 2008).

Problemerne for etablering af et nyt pro-demokratisk og pro-marked civilsamfund har været forbundet med de mentale barrierer, frem for alt spørgsmålet, om der i årene under det kommunistiske system var blevet plantet et ”sovjetmenneske” (”homo sovieticus”) i de

østeuropæiske befolkninger, som efter 1989 kun vanskeligt lod sig forandre til et ”vest-menneske”. Omkring 1989 var det den udbredte opfattelse, at ”vest-mennesket” ikke var skabt, og civilsamfundet handler mere ”ucivilt” i Øst end i Vest. Tjekkiets Václav Havel pegede ofte på de problemer, der var forbundet med at få skabt nye mentaliteter og adfærdsmønstre, som bryder med fortiden og nærmer Tjekkiet til Vesten. Også Polens *Piotr Sztomka* (Sztomka, 1990) har studeret politisk kultur i lyset af bestræbelserne på at få skabt nye og anderledes civilisatoriske kompetencer.

I Polen blev tesen om ”sovjetmennesket” (”homo sovieticus”) forsvaret af filosofen og skribenten *Józef Tischner* (Tischner, 2005) lige omkring systemgennembruddet i 1989. I den postkommunistiske form, sagde han, gav ”homo sovieticus” sig udslag i ”flugt fra friheden”, dårlig arbejdsetik, opportuniste, konformitet, modstand mod at hjælpe andre, egalitarisme, indlært hjælpeløshed, dobbeltstandarder, fatalisme og modstand mod at træffe beslutninger og tage ansvar og i stedet kaste ansvaret over på andre. Under de forhold havde tillid, tolerance og solidaritet dårlige vilkår. ”Sovjetmennesket” hjalp med at undergrave det gamle system, men vanskeliggjorde opbygningen af det nye. Sagt med andre ord, ”sovjetmennesket” kritiserede det gamle system, men uden at pege på alternativerne. De gamle mentaliteter, normer og adfærdsmønstre lod sig ikke uden videre ændre. ”Homo sovieticus” blev efter 1989 til ”homo post-sovieticus”. ”Homo antisovieticus” og ”homo postsovieticus” var ikke begejstrede tilhængere af liberalt demokrati og fri markedsøkonomi, men det skyldtes andet end den kommunistiske fortid. ”Sovjetmennesket” var ikke kommunist, snarest *fange* af kommunismen. Det var således nødvendigt at skabe nye civilisatoriske kompetencer, dersom markedsøkonomi og liberalt demokrati skulle kunne få reelt indhold.

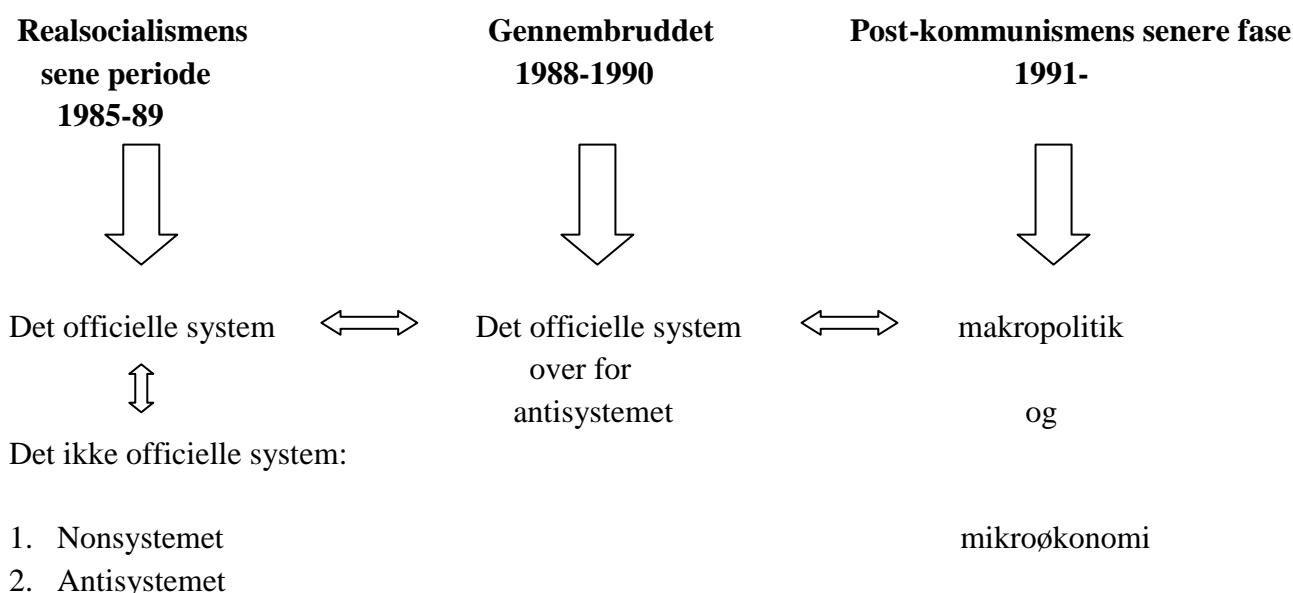
*Krzysztof Tyszka* (Tyszka, 2009) mener, at termen ”homo sovieticus” er en oversimplifikation. Han når frem til, at problemerne omkring mentaliteter og adfærd mere skal findes i *nutiden* end i fortiden. Fænomener som ”homo sovieticus” og populisme er ikke nødvendigvis produkter af den kommunistiske fortid, men mere af de helt aktuelle problemer med hensyn til opnå kvalitet i regeringsudøvelsen og højne kompetencerne hos de politiske ledere. Interessen for civilsamfundsengagementer i den positive betydning er under de vilkår lav. Åbningen over for vestlig kultur er ikke i nødvendigvis ensbetydende med sovjetmenneskets snarlige død og bortgang, for sovjetmennesket er måske i virkeligheden ikke, som påstået af Tischner, fange af fortiden, men af *nutiden*.

Sociologisk har forskningen i civilsamfundet været koncentreret sig om frivillige non-profit frivillige sammenslutninger, fx NGOere inden for miljø, menneskerettigheder og ligestilling. Lige godt gik det ikke. Mange civilsamfundsorganisationer kom til at befinde sig i en gråzone mellem det statslige og den ikke-statslige. I Rusland forsøgte myndighederne i Putins præsidentperioder at kontrollere NGOerne og standse vestlig støtte til uafhængige og kritiske grupper, at skabe et styret (”managed”) civilsamfund, der med brug af organisationer som ”Nashi” og ”Vazhnoe Delo” skulle få befolkningen til at acceptere økonomiske chok og upopulære velfærdsreformer (Hemment, 2009).



Studier der involverer sammenligninger af civilsamfund, bygger for en stor del på statistikker over *antallet* af NGOer og borgere, der er medlemmer af frivillige non-profit sammenslutninger, men antallet siger ikke i sig selv meget om kvalitet og indflydelse i forhold til det politiske system. Civilsamfundet kan være homogent eller heterogent og pluralistisk. Nogle ser for sig civilsamfundene som instrumenter for alternative visioner på samfundet og et større folkeligt pres på magthaverne, når det fx gælder miljø, ligestilling og menneskerettigheder i det hele taget, andre lægger størst vægt på omfanget af *støtte* og opbakning til det politiske system. Som omtalt tidligere, var civilsamfundet i årene før 1989 meget forbundet med antisystemet, dvs. dissidenterne, og i en eller anden grad non-systemet, og især i årene op til 1989 voksede antisystemet sig stærkt. Men omkring tidspunktet for gamle systemers undergang var civilsamfundene uhomogene og atomiserede.

**Figur 4:**



Kilde: Egen model inspireret af Andrzej Rychard, *Reforms, Adaption and Breakthrough* (Warsaw: IFiS Publishers, 1993:159).

På det tidspunkt var antipolitiske følelser og modstand mod politiske partier udbredte og især blandt mange intellektuelle. Mange nye politiske partier bestræbte sig for at fremstå som bevægelsespartier, dvs. uden de egenskaber der kendetegner etablerede partier. I længden kunne bevægelsespræget ikke opretholdes. Det skulle vise sig problematisk, at de politiske partier i så stort antal opslugte aktive inden for civilsamfundet, deriblandt især mange tidligere dissidenter. NGOerne og civilsamfundet som sådant blev drænet for finansielle og især menneskelige

ressourcer. Den vestlige støtte kunne måske understøtte en større professionalisering af NGOerne, men NGOerne blev gennem den vestlige støtte let eliteprægede og for afhængige af vestlige donorer. Strategier og planer blev i for høj grad bestemt ud fra at behage de udenlandske donorer, hvorfor kontakten til egne befolkninger let kunne gå tabt. Med andre ord kunne afhængigheden af udenlandske donorer skabe incentiver og adfærdsmønstre, der fjerner NGOerne fra befolkningerne, idet de udenlandske donorer naturligt nok har deres helte egen dagsorden (Henderson, 201:14). I jagten på donorstøtte kom de forskellige NGOere i for høj grad til at konkurrere meget indbyrdes. Det hele blev ikke lettere af, at procedurerne for at opnå støtte ude fra var komplicerede og tidsrøvende. For mange EU-penge blev bevilget ad hoc og på kort sigt, hvilket ikke alene skabte afhængighed, men også gjorde udviklingen af langsigtede strategier umulig. Sagt med andre ord fik vi efter 1989 godt nok skabt NGOere, men ikke nødvendigvis mere levende civilsamfund. De fleste NGOer havde kun få hundrede medlemmer og fik derfor lav politisk gennemslagskraft (Fagan, 2005).

Også relationen mellem *civilsamfund og marked* har været til debat. Et aktivt civilsamfund vil alt andet lige gøre de markedspolitiske reformer lettere at gennemføre og derfor mere robuste. Det er i den sammenhæng den udbredte opfattelse, at kollektive værdier og kulturelle normer har betydning for økonomisk udvikling, idet civilsamfundet i den vestlige optik er forbundet med individualisme og foretagsomhed og således skaber gode rammer for overgangen til markedsøkonomi (Narozhna, 2004). Men den neoliberale politik, der blev introduceret efter 1989, blev snart blandet op med gammel praksis snarere end at bidrage til at skabe vestlige samfund og mennesketyper (Narozhna, 2004:307).

Civilsamfundet befinder sig et eller andet sted mellem staten og familierne, forholder sig til og har også forpligtelser over for staten, men har ikke som selvstændigt mål at erobre magten og sikre sig bestemte positioner i staten. Ideelt skal civilsamfundet være autonomt, men ikke for fremmedgjort i forhold til staten. Også medierne fik en vigtig rolle som formidler af krav nede fra. I den positive betydning bidrager civilsamfundet til at begrænse overgreb fra statens side, skabe tillid ("trust") til de demokratiske institutioner, hvor civilsamfundet, fx NGOerne, i en eller anden grad allierer sig med de politiske partier i den mere positive betydning. Men ikke for meget, ellers taler vi ikke om civilsamfund, men politiske samfund. Civilsamfundet konkurrerer med de politiske partier, når det gælder artikulation, aggregation og repræsentation og kan undertiden kompensere for svage partier.

Omkring 1989 gik mange dissidenter bort fra civilsamfundet (og "antisystemet") over i det politiske system. Tidligere engagement i civilsamfundet kunne være en læreproces i at organisere, motivere, debattere, sikre økonomisk støtte, forhandle, skabe koalitioner og udforme politiske programmer. Herved kunne skabes tillid borgerne indbyrdes og mellem borgerne, staten og det politiske samfund. Dette kunne komme politikere fra civilsamfundet til gode, forudsat at de gode egenskaber er fastholdt.

Men selve udgangssituationen var kendetegnet ved lav tillid ("trust"). "Folket" ("Vi") stod skarpt over for "magthaverne" ("Dem"). Mange havde under det gamle system undgået de formelle

institutioner og koncentreret sig om privatsfæren, ”non-systemet” og de uformelle institutioner, i hvert fald så længe mulighederne for at udfordre magthaverne var små eller ikke-eksisterende. At etablere civile samfund som støtte for uddybning af demokratiet kunne være et spørgsmål ikke om år, men generationer. Rusland er et godt eksempel, for her er problemet måske mere en apatisk og fjendtlig indstillet befolkning og et dårligt udviklet partisystem end de restriktioner, der er blevet indført over for fx NGOere (Henderson, 2011). Væksten i populistiske partier efter udvidelsen af EU vidner om, at uformelle samfund stadig har gode vilkår og i særdeleshed i økonomiske trængselstider. De sociale medier har givet civilsamfundet nye påvirkningsmuligheder nationalt og globalt, i særdeleshed gennem mobilisering af grupper af befolkningerne omkring bestemte emner.

Et levende civilsamfund skal gerne bidrage til bedre ”rule of law” i en stærk og mere funktionel stat med større administrativ kapacitet og lavere korrupsion. Modsat svækker et hyperaktivt, konfrontatorisk og ”rent-seeking” civilsamfund staten, i værste fald oplever vi ”state-capture” med en åbenlys erobring og undergravning af den autonome stat af ikke-demokratiske uformelle institutioner (Diamond, 1994:14). Spørgsmålet er, om civilsamfundet *også* skal forstås i denne negative ”uncivic” betydning. Nogle studier af civilsamfundet udelukker således helt de dele af civilsamfundet, der agerer åbenlyst ”uncivic” og ikke accepterer andre gruppers rettigheder, det vil typisk dreje sig om racistiske og nationalistiske grupperinger og forskellige former for mafia-virksomhed (Howard, 2003:41). Ét blandt flere eksempler er Ukraine, hvor fx den voldelige og stærkt racistiske fodboldkultur blev genstand for megen debat op til afholdelsen af fodbold EM i juni-juli 2012.

Omkring 1989 blev der talt om de ”tre ure”; det politiske ur, der sikrede borgerne frie valg og ret til at danne partier, det økonomiske ur med markedsøkonomiske reformer og det kulturelle ur, der skulle skabe nye demokratiske identiteter og ”civic skills” efter årtier med kommunistiske etpartisystemer. Politiske og økonomiske reformer lod sig gennemføre hurtigt, men uret gik langsommere, når det gjaldt om at få skabt en ny og anderledes demokratisk politisk kultur med ”civic skills” og pro-demokratiske holdninger, måske var det et spørgsmål om generationer. Spørgsmålet er også, om staten bør understøtte civilsamfundet finansielt eller overlade det til de frie markeds kræfters automatik ud fra neoliberal dogmatik (Howard 2003:162). Tjekkiets tidligere præsident Václav Havel så civilsamfundet som et *alternativ* til partipolitik, dvs. en politik, som støtter sig til magtens teknologi og reelt kun er et spil mellem partipolitiske eliter hen over hovedet på befolkningerne. Et aktivt civilsamfund betragtes også som en forudsætning for uddybning af det lokale demokrati.

Civilsamfundets opbakning til demokratiet har varieret. Den diffuse støtte til demokratiet har været ret høj, for så vidt som befolkningsflertallene typisk har støttet de basale spilleregler for demokratiet. Ikke-deltagelse har været og er fortsat udbredt i de eks-kommunistiske lande, og dette er hverken tilfældigt eller noget midlertidigt. Ikke-deltagelse i samfundsmæssige forhold var blevet udviklet over flere årtier og afspejlede indlærte normer og adfærdsmønstre under det gamle system. Også under de *nye* samfundsmæssige forhold faldt den politiske deltagelse, og som sagt tyder ikke meget på, at der bliver ændret ved det foreløbigt. Deltagelsen i valgene til Europaparlamentet har

været endnu lavere end ved de nationale valg, og europæiseringen har typisk kun haft betydning for en ret snæver kreds af fortrinsvist veluddannede. Om den nye efter-kommunistiske generation vil udvise en mere deltagelsespræget adfærd er muligt, men langt fra sikkert (Howard, 2003:156-158).

En undersøgelse, ”Life in Transition - After the Crisis” præsenteret i slutningen af juni 2011 af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) i London og gennemført i samarbejde med Verdensbanken, viste i hvert fald markant faldende tilslutning til demokratiet sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse i 2006. Særlig tydeligt var faldet i Letland, Litauen og Slovakiet. Undersøgelsen viste, at blot 27 pct. af samtlige adspurgte foretrak kombinationen demokrati-markedsøkonomi. Det liberale demokrati var med tiden bragt i miskredit. Flere foretrak at bo i et land med robust økonomisk vækst og, om nødvendigt, med mindre politisk frihed. Undersøgelsen afslørede også alvorlige problemer med hensyn til den tillid borgerne imellem, der er så vigtig for etablering af funktionel markedsøkonomi og liberalt demokrati. Kort sagt har den sociale kapital været lav.

*Tadesuz Szawiels* (Szawiel, 2009) konklusion er for Polens vedkommende, at demokratiet her stort set er blevet konsolideret og stabilt, men at støtten til de siddende regeringer, den specifikke støtte, er lavere end den diffuse. Valgdeltagelsen har varieret, men har ikke været imponerende, ved flere valg under 50 pct. Den sociale tillid og den sociale kapital er lav, eksempelvis er kun én ud af fire polakker medlem af mindst én frivillig organisation. Ved valget i 2011 var stemmedeltagelsen på 49 pct.

Men *trods alt* er en ny og mere demokratisk kultur blevet skabt. Den er grundlæggende pro-demokratisk, men samtidig kritisk over for de demokratiske institutioner og ikke mindst de politiske ledere. Og desværre er politisk deltagelse, engagement og social tillid (”trust”) stadig på et for lavt niveau.

## II. DET POLITISKE SAMFUND

Den følgende gennemgang af det politiske samfund indledes med et afsnit om egenskaberne hos de nye politiske eliter, efterfulgt af afsnit om præsidentialisme og parlamentarisme. Derudover er der omtale af politiske partier og partisystemer, koblinger mellem de politiske partier og skillelinjerne ("cleavages") i samfundet, partiinstitutionalisering samt partikultur. Ret stor plads er naturligt nok afsat til gennemgangen af det politiske samfund, men, som vi skal se adskillige gange, er det politiske samfund nært forbundet med civilsamfundet og det økonomiske samfund – på godt og ondt.

### De nye og de ny-gamle eliter

Konsolidering af demokratiet og oprettelsen af politiske partier har været nært forbundet med fremvæksten af de nye *politiske eliter* og egenskaber hos det repræsentative demokrati. Studier af fænomenet "autoritær stabilitet" eller autoritære regimers overlevelse, har i høj grad fokuseret på den institutionaliserede elites adgang til magt og patronage. Regimer, der sikrer eliten stabile mekanismer for adgang til materielle goder, overlever længst takket være loyalitet og højt indre sammenhold. Men hvis krise og forfald skaber tvivl hos borgerne, opstår der let den opfattelse, at der kan vindes mere ved at bryde ud og slutte sig til oppositionen (Way, 2011). Eliteteorier, som vi traditionelt kender dem inden for Statskundskaben, går helt tilbage til klassikere som Vilfredo Pareto og Geatano Mosca og blev senere, efter 2. verdenskrig, taget op og videreudviklet af forskere som fx Harold Laswell og Charles Wright-Mills, Joseph A. Schumpeter, Robert Dahl og Giovanni Sartori.

Egenskaberne hos de ny eliter, det være sig de politiske, økonomiske eller administrative, har stor betydning for den politiske kultur og forsøgene på at nedbringe korrupsion og få skabt "rule of law". Vigtigt er afgrænsningen af eliter, deres betydning, opdelinger i typer, nomenklaturens rolle, konsensus eller opsplitning, egenskaber hos de ikke-kommunistiske ledere, udvikling af klienturer, første og anden generationseliter samt problemer forbundet med at få skabt en ny og mindre korrump embedsmandsstand. I det følgende vil jeg forsøge at komme bedst muligt omkring de her nævnte emner.

Men hvad kendetegner politiske eliter? Politiske eliter kan betragtes som enkeltpersoner eller grupper af personer, der takket være strategisk vigtige positioner i samfundet er i stand til regelmæssigt og substantielt at påvirke politiske beslutninger. Med regelmæssigt forstås, at de pågældende personer har væsentlig indflydelse på politiske beslutninger på regeringsniveauet, og med substantielt at de politiske resultater uden de pågældende personers eller grupper påvirkning ville have været anderledes. Vigtigt er at få klarlagt, hvem der sætter sig på magtposterne i samfundet, hvor legitime og forenede og splittede de er, hvordan koblingen er mellem de politiske og økonomiske eliter, og hvem, - folket eller måske snarere ikke-demokratiske valgte institutioner-, der mest påvirker og kontrollerer magthaverne. Studiet af politiske eliter har været forbundet med den klassiske struktur-aktør debat, og elite-studier lægger her i sagens karakter vægt på aktørplanet.

Eliteforskningen har ofte som udgangspunkt haft teorier med tilknytning til *elitereproduktion*, iflg. hvilke forandringer på systemplanet ikke fører til udskiftninger på personplanet, eller teorier om *elite-cirkulation*, hvor fokus er rettet mod indsættelse af *nye* folk på ledige regeringsposter og andre topposter i samfundet. Er der tale om lukkede eliter, og er cirkulationen på eliteplan begrænset og kosmetisk, har vi at gøre med ”within-private” regimer eller quasi-udskiftninger (Braun and Barany, 1999:8, Kubin, 2002:24). Rusland under Jeltsin er et af flere eksempler på ”within-private” regimer, idet de nye eliter i høj grad blev rekrutteret fra den gamle nomenklatur<sup>1</sup>. Men heller ikke de central- og østeuropæiske lande kan sige sig fri, for i alle landene har den gamle magtelite klaret sig ret godt.

Under det gamle realsocialistiske system var det til en vis grad lykkedes for myndighederne at kooptere mange veluddannede og i særlig grad i János Kádár’s Ungarn. Alternativerne til at lade sig kooptere (”join”) var ”exit”, dvs. emigrere, ”dissent”, dvs. tilslutte sig antisystemet og/eller, som en sidste tredje mulighed, gå i internt eksil, dvs. tilslutte sig non-systemet (Eyal, 2002:xxvii). Fra midten af 1980'erne blev de gamle eliter, under indtryk af forandringerne i Sovjetunionen, tvunget til at satse mere på kortsigtede overlevelsesstrategier. Samtidig blev der under påvirkningen fra Gorbatsjov i Sovjetunionen åbnet op for en ny og fjerde mulighed, at *reformere systemet* (optionen ”reform”).

Omkring de gamle systemers fald havde enkeltpersoner gode muligheder for at præge den politiske dagsorden gennem ”political crafting”, ”political entrepreneurship”, ”institutional engineering and agency”, sådan som vi så det i Polen (finansminister Leszek Balcerowicz) og Tjekkiet (Václav Klaus). Til political ”crafting” skal føjes *ideologisk* ”crafting”, forstået som evnen til at præsentere vælgerne for nye og mere eller mindre klare politiske projekter og ”narratives”, dvs. også agere ideologiske entreprenører (Hanley mfl., SEI Working paper No 94:39). Teknokrater som Václav Klaus og Leszek Balcerowicz, forstod at udnytte den ekstraordinære situation og de ”lock-in” mekanismer, dette gav dem, og de var ikke alene herom (Hanley mfl., SEI Working paper No 94).

Ministerpræsidenter, præsidenter og ressortministre, især finansministrene, indtog centrale roller på grund af den kaotiske situation og den svage institutionalisering, især hvis de var i besiddelse af visioner og mål for det fremtidige institutionelle set-up og den videre reformvej. *James Toole* (Toole, 2003) mener, at partiudviklingen i hidtil uset omfang blev drevet frem af de nye eliter, også *Jon Elster, Claus Offe* og *Ulrich K. Preuss* (Elster m.fl., 1998) og *Sean Hanley* og *Aleks Szczerbiak* (SEI Working paper No 94) har fremhævet eliternes og elitesammenholdets betydning for konsolideringen af de post-kommunistiske systemer, det som Elster mfl. kalder ”institutional agency”.

---

<sup>1</sup> Nomenklaturen kan med Körösenyi (Körösenyi, 1999:74) med henvisning til Szalai, 1994, Szelényi, 1995, Ezal and Townsley, 1996) defineres som: ”The institutionalized and politically directed and/or controlled mechanism for recruitment to leading positions in politics, the economy, culture and elsewhere .... In a second sense, the nomenklatura is a societal formation, coming into existence through the operation for decades of recruitment mechanism that has just been described. That is, in a sociological sense, it signifies the leading societal stratum or class”.

Partierne blev mest oprettet top-down og var derfor i høj grad elitestyrede. Med de gamle systemers undergang blev skabt nye elitestrukturer og nye "fields of power" (Eyal, 2002:11). De gamle systemer havde ikke i tilstrækkelig grad udviklet modeliter, der støttede sig til klart afgrænsede programmer og strategier for det ny samfund, og de havde heller ikke noget demokratisk mandat til at gøre det. Den kendsgerning at transitionerne forløb så fredeligt, og ikke som i Japan og Tyskland fandt sted efter nederlag i krig, betød, at de gamle eliter ikke var blevet diskrediteret i samme grad og heller ikke straffet af besættelsesmagter (Elster m.fl., 1998:10,109). Men de nye eliter savnede i vid udstrækning strategiske visioner, hvis sådanne overhovedet eksisterede, og nok så vigtigt, var den tilstrækkelige institutionelle kapacitet til at få omsat visioner til virkelighed alt for begrænset.

Politiske eliter kan desuden opfattes som en normativ eller som en funktionel kategori (Kubin, 2002:16). A. Lijphart (Lijphart, 1977), hører her til dem, der fremhæver de politiske elitors betydning for stabilisering af demokratiet i pluralistiske samfund, hvor etniske og sociale modsætninger er dybe, og hvor de politiske ledere bidrager til polarisering og optrapning af konflikter. Kort sagt er det vigtigt at se de politiske eliter i sammenhæng med konflikter og skillelinjer i samfundet, hvilket er bestemmende for, om vi har at gøre med politiske nul-sum eller positiv-sum spil.

I det tidligere Jugoslavien forstærkede den høje elitefragmentering polariseringen og skabte kategoriske konflikter og skarp og destruktiv parti-konkurrence. Vigtigt under de forhold er at få indkapslet konflikterne og få neutraliseret de mest dysfunktionelle elementer. Det er alment accepteret, at høj elitekonsensus alt andet lige bidrager til moderate opdelinger og udvikling i retning af konsensusdemokrati. Konsensus mellem de ledende politiske aktører om de grundlæggende spilleregler er med andre ord meget vigtig for sikring af stabilitet og konsolidering<sup>2</sup>.

John Highley skelner i overensstemmelse hermed mellem konsensuelt ("consensually united") og ideokratisk ("ideocratically united") forenede eliter. Konsensuelt forenede eliter har grundlæggende de samme antagelser om samfundets videre indretning, hvilket betyder, at forskellige netværk og elitegrupper sameksisterer ret harmonisk. Tilgangen til politik er her ofte pragmatisk og ofte teknokratisk. Ideokratisk forenede støtter sig i modsætning hertil mere til fælles holdninger og trossystemer ("belief systems"). De nye antikommunistiske konservative-traditionalistiske ledere var typisk ideokratisk forenede, men kun så længe den fælles fjende, kommunismen, eksisterede. Som vi skal se, agerer ideokratisk forenede eliter og moralpolitikere ofte intolerant og er tilbøjelige til at søge at sikre sig selv opbakning med brug af ikke-demokratiske metoder, måske brug af vold<sup>3</sup>.

Elite-egenskaberne har også en stor betydning for selve forholdet mellem de politiske eliter og befolkningerne. Et højt elitesammenhold og klare og forståelige visioner og "narratives" styrker tilliden mellem eliter og befolkninger og også eliternes kontrolkapacitet, dvs. deres evne til at sikre

---

<sup>2</sup> En god artikel om emnet finder vi i Artur Gruszcak, "Regulacja Konfliktów w Procesie Konsolidacji Democracji", *Studia Polityczne* no.5, Pan IsP, Warszawa 1995:17-28.

<sup>3</sup> John Highley, "Transition & Elites", i Braun and Barany, 1999:52-53.

sig opbakning og træffe de nødvendige beslutninger og føre dem ud i livet. Sker det, vil det alt andet lige føre til større tillid ("trust") til de politiske ledere og dermed også til høj politisk stabilitet.

Siden 1989 har vi haft kort sagt at gøre med meget forskellige *typer* af politiske ledere, som for en stor del er bestemt ud fra forholdet til magten. Ungareren Attila Ágh skelnede mellem disse fire:

- *moral-politikere* ("politicians of morals") som især spillede en stor rolle især i den første periode. Denne type politikere appellerede især til klassiske patriotiske og nationale værdier og ofte med henvisning til egen heroisk fortid i kampen mod det gamle system. Disse politikere har typisk handlet lukket, improviseret og ikke særlig professionelt. De var grebet af en særlig befrielsesmyte. Tilgangen har været moraliserende og intellektuel, ja nærmest "aristokratisk". Polens Jan Olszewski og Tjekkiet's Václav Benda er nævnt som eksempler på personer fra den kategori.
- *politikere med en historisk mission* ("politicians of historical vision"). Her drejer det sig om politikere, der betrådte den politiske scene kort tid før de gamle styrers fald. De havde før 1989 ikke været aktive dissidenter, men fremførte ikke desto mindre politiske visioner med stor kontinuitet bagud i tid. Før 1989 var de ofte gået på kompromis med magthaverne og kan derfor ikke betegnes som moral-politikere. Stilen var typisk arrogant, ikke-kompromissøgende og ikke særlig professionel. Kredsen om tidligere ministerpræsident József Antall i Ungarn og den kristelig-demokratiske leder Jan Carnogursky i Slovakiet er henført til den gruppe. Mange i de baltiske lande følte at udføre en historisk mission gennem deres bidrag til genskabelse af deres land efter 50 års sovjetisk overherredømme. En del herfra havde ikke desto mindre i visse perioder før 1991 indtaget topposter i samfundet og været medlem af de kommunistiske partier.
- *politikere "ved tilfældighed"* ("politicians by chance"), som på det nærmeste blev båret ind i politik på grund af det udbredte kaos i perioden omkring de gamle systemers fald. Denne gruppe svækkede bevægelsen mod et konsolideret demokrati på grund af aggressiv og selvhævdende stil og meget høj satsning på personlig karriere. Flere blev indblandet i skandaler, og mange brugte i deres politiske agitation absurde populistiske slogans. Stanislaw Tyminski, Walesa's modkandidat ved præsidentvalget i Polen i 1990, lederen af det yderliggående højrepopulistiske republikanske parti i Tjekkiet, Miroslav Sladek, den ungarske højrenationalist István Csurka samt populisten Vladimir Zjirinovski i Rusland er nævnt som eksempler på denne elite-kategori.
- *den gamle nomenklatur* har overlevet og klaret sig ganske godt, især den moderne og tilpasningsdygtige del. Karrieremønstrene var forskellige under henholdsvis det gamle og nye system, men den moderne del af den gamle nomenklatur havde en god evne til at sno sig under det nye system. De konservative, "betonhovederne", trak sig derimod typisk helt tilbage fra politik og blev måske forvandlet til nationalister. Polens præsident Aleksander Kwasniewski og Ungarns Gyula Horn og Ferenc Gyurczány hørte til den moderne og tilpasningsdygtige del.



- endelig nævner Atilla Ágh som en femte gruppe den fremvoksende *nye professionelle politiske elite*, ofte eksperter, professionelle og unge uden baggrund i det gamle system. Til første generation hørte fx Tjekkiets Václav Klaus, der havde befundet sig i andet geled i magtpyramiden før 1989. Anden generation var yngre end ham selv og uden baggrund i tiden før 1989.

András Bozóki fra Det Centraleuropæiske Universitet i Budapest nåede frem til en opdeling, der kan supplere Atilla Ágh's<sup>4</sup>:

- for det første har vi de *professionelle*, der så at sige blev født ind i politik, som erkendte dette, var i besiddelse af god omstillingsevne og dermed også med god evne til at orientere sig i den nye uforudsigelige situation. Reformkommunister er i udstrakt grad henført til denne gruppe.
- en anden gruppe var de "*missionerende*", dvs. personer, der selv følte at udføre en historisk mission. Typisk havde vi at gøre med forfattere og kulturpersoner, der ikke var "båret ind" i politik. Politik var ikke et mål i sig selv, målene var snarest metapolitiske. Den gruppe svarer godt til Ágh's moralpolitikere. De politiske budskaber var typisk abstrakte og vagt formulerede.
- en tredje gruppe var de "*splittede*", dvs. ikke-magtmennesker med uklare forestillinger om deres egen rolle og fremtid.
- endelig finder vi politikere, der valgte at trække sig helt ud af politik. Nogle gik tilbage til tidligere erhverv, andre over i den nye private sektor eller blev politiske og økonomiske rådgivere.

Det har også betydning, hvor store ressourcer eller kapital (Szelenyi mfl., 1995), som henholdsvis de gamle og nye eliter er i besiddelse af. Og her kan vi groft sagt skelne mellem disse fire typer:

- *Økonomisk kapital*, dvs. i besiddelse af formue, ejendomme og adgang til finansiering, statssubsidier m.m.
- *Kulturel kapital*, fx uddannelse
- *Samfundsmæssig kapital* via gode forbindelser ("netværk") horisontalt og vertikalt.
- Evne til at *konvertere* kapital, at udnytte sociale netværk og udskifte politisk kapital med økonomisk.

---

<sup>4</sup> András Bozóki, "Intellectuals and Democratization", *Hungarian Quarterly*, Vol.34, no.132, 1993:93-106.

Under studiet af eliter er også blevet skelnet mellem "laissez-faire", transaktionelt og transformativt lederskab (Heywood, 1998:334), hvor *laissez-faire* er ensbetydende med uddelegering af magt til lavere instanser, *transaktionelt* med "hands-on" lederskab og vægt på pragmatiske målsætninger og sikring af den nødvendige enhed og partisammenhold. Det *transformative* lederskab lægger i modsætning hertil særlig vægt på politiske visioner og inspiration. Transformativt lederskab er typisk kendetegnet ved tæt kontakt til vælgerne og mobilisering af flest mulige med henblik på at sikre den tilstrækkelige opbakning i befolkningen til gennemførelse af de helt nødvendige reformer.

Lederskabet var i første fase transformativt, for så vidt som de nye eliter under stor usikkerhed skulle formulere og fremlægge komplekse og langsigtede planer for overgangen fra plan til marked. Inden længe blev lederskabet mere transaktionelt og "hands on", men de politiske beslutninger blev stadig taget uden særlig tæt kontakt til vælgerne. "Agency of leadership" og "political crafting" spillede den største rolle i første fase, der var præget af "unsettled times" og "transition anomie". De institutionelle strukturer ses som vigtigere i "settled times" og under ordinær politik (Innes, 2001:112).

De nævnte opdelinger kan forenes med den klassiske opdeling i eliter, der skelner mellem værdier, pragmatisme og magt og strategier, og som tager udgangspunkt i konfrontation, konkurrence, kooptering og konsensus (Kubin, 2002:28, 30). Sammenholdet på eliteplan blev svækket og det gamle sammenhold mellem tidligere dissidenter i stor udstrækning erstattet af den skærpede konkurrence mellem teknokrater og nationalistiske populister (Hanley mfl. SEI Working paper No 94:32).

De fredelige revolutioner i Central- og Østeuropa blev styret af forholdsvis små modeliter, hovedsagelig intellektuelle, og en del af dem, eksempelvis Václav Klaus og Leszek Balcerowicz, var teknokrater uden baggrund i dissidentmiljøerne. Moralpolitikkerne engagerede sig meget lidt i de nye private virksomheder og hørte netop derfor kun sjældent til blandt transitionsvinderne målt socialt.

Nogle har begrædt, andre med tilfredshed konstateret, at moraliserende intellektuelle så hurtigt mistede terræn. I flere lande havde intellektuelle op gennem historien indtaget en næsten mytisk rolle, ikke mindst under den nationale genfødsel og frigørelse i 1800-tallet og i tiden, der fulgte efter. For Tjekkiet henvises til personligheder som Jungmann, Palacký, Masaryk og Havel. På en konference i Budapest i 1996 over temaet "Intellektuelle mellem moral og politik" konstaterede Budapests borgmester *Gábor Demszky*, at mange tidligere dissidenter og nationalistisk indstillede intellektuelle helt havde forladt politik, for det nye fredelige og demokratiske Ungarn havde ikke længere brug for de gamle lærere og fædre. *Adam Michnik* tilsluttede sig det synspunkt og kritiserede de mange tidligere dissidenter, som var ude af stand til at tilpasse sig de nye forhold<sup>5</sup>. Heltene fra tiden før 1989 kæmpede for frihed, men de kom ikke altid til at elske den, da de fik den.

---

<sup>5</sup> Demszky's og Michnik's synspunkter er refereret af Vladimir Tismaneanu i Antohi og Tismaneanu, 1999:153-154.

Ungareren *Ivan T. Berend* påviser (Berend, 2009: 236 ff.) peger på, at omfanget af elitecirkulation har varieret fra land til land. Det gamle DDR oplevede radikale forandringer. I andre lande derimod vendte emigranter tilbage, men kun få herfra fik mulighed for at sætte politiske fodaftryk. Den gamle nomenklatur blev udskiftet, men kun sjældent straffet. Også Berend kunne konstatere, at den helt nye politiske og økonomiske situation gav yngre og veluddannede fra andet og tredje geled nye muligheder. Nogle kom fra den gamle kommunistiske elite og mest fra landdistrikterne og uden at have været særlig politisk synlige før 1989. En del fra den gamle elite blev nationalister, men det er efter Berend's mening, med henvisning til Gil Eyal's analyser (Eyal, 2002), overdrevent at påstå, at fænomenet har været udbredt. En del fra den gamle nomenklatur havde allerede før 1989 brugt det nationalistiske kort for at sikre det kriseramte styre mere legitimitet. For så vidt gælder den økonomiske elite konstaterer Berend, at mange herfra bevarede deres gamle jobs, og at forholdsvis få fra nomenklaturen har været i stand til at omskabe tidligere politisk magt til ny økonomisk magt.

Berend's synspunkter står ikke uimodsagt. I det hele taget har der været stor interesse for de såkaldt "early winners", den gruppe som polakken *Jadwiga Staniszkis* kaldte "klasa transferowa", og som efter hendes mening i en eller anden udstrækning var i stand til at udnytte den privilegerede adgang til materielle og finansielle ressourcer og påvirke den økonomiske omfordeling til egen fordel<sup>6</sup>. Disse transformationsvindere kunne efter Staniszkis's opfattelse drage fordel af de ufuldstændige institutionelle strukturer, og folk herfra bevægede sig typisk på samme tid på makroplan, fx i statsapparatet, på mesoplan, fx regionalt, og på mikroplan, fx på virksomhederne. En særlig gruppe markedsindstillede vindere var virksomhedsledere på nyoprettede virksomheder ("greenfield"). Tesen om udbredt politisk kapitalisme kan Ivan T. Berend dog ikke bekræfte for så vidt angår de centraleuropæiske lande. Anderledes har det forholdt sig på i staterne på Balkan og i SNG-landene.

Op til 1989 måtte de gamle eliter handle i skiftende situationer og under høj usikkerhed. Den gamle nomenklatur blev beskyldt for at tilrane sig for stor magt, på den anden side er der også advaret mod at dæmonisere nomenklaturens betydning ud fra den helt grundlæggende betragtning, at en stor del af nomenklaturen trods alt bidrog til den gnidningsfrie overgang fra plan til marked og konsolideringen af demokratiet. Kravet om udrensning af eks-kommunister og agenter for de gamle efterretningstjenester havde størst støtte i de højre-traditionalistiske kredse. Kravet herom var stærkest i begyndelsen, hvor borgerne forståeligt nok ønskede at få svar på spørgsmålet om, hvem i samfundet, der er vindere, og hvem der er tabere i det nye system, og i hvilken grad kommunister er at finde blandt vinderne. Vinderne fik særdeles gode muligheder for at berige sig selv. I alle lande blev der i en eller anden udstrækning skabt et tæt samspil mellem den økonomiske og politiske sfære og ofte med klientelistiske netværk på tværs af de økonomiske, administrative og politiske eliter. Forbindelserne til det gamle system var til stede, men de skal som sagt heller ikke overdrives.

For at reducere nomenklaturens magt gennemførte de fleste lande, dog med forskellig styrke, love om "udrensning" ("lustrace") og "afkommunisering", ofte ud fra moralsk og etisk argumentation og ønsker om at forebygge undergravende virksomhed fra repræsentanter for det gamle system. "Lustrace" har groft sagt drejet om, hvorvidt bestemte jobs i samfundet skal kunne besættes af

---

<sup>6</sup> Piotr Kozarzewski, "Pulapki nie dokonczonych reform", i Jarosz (red.), 2005:303.

sikkerhedsofficerer og andre, der på en eller anden måde havde samarbejdet med den gamle sikkerhedstjeneste, mens "afkommunisering" opfattes mere bredt, som udelukkelse af forskellige grupper i samfundet med baggrund i de kommunistiske partier og de dertil hørende institutioner<sup>7</sup>.

Tjekkiet gik længst i retning mod at udelukke personer fra bestemte jobs, og med forlængelsen af Lustrace-lovene i 2000 skete det reelt på livstid. Lige efter fløjlsrevolutionen skabte spørgsmålet om Lustrace voldsom debat inden for Borgerforum. Kravet om et "historisk kompromis" og brug retsstatsprincippet stod over for kravet om "historisk retfærdighed" og ønsket om hævn. Lustrace-spørgsmålet har i årene siden 1989 været særlig politiseret i Polen, hvor det gamle system godt nok havde været liberalt, men hvor konfrontationen mellem kommunister og opposition havde været særdeles hård, især pga. undtagelsestilstanden i 1980'erne. "Rensningen" fandt særlig hurtigt sted i Tjekkiet og det gamle DDR, meget langsommere i Slovakiet. I andre lande, fx Ungarn, var den moderne indstillede del af nomenklaturen helt fremme i første række i forbindelse med nedbrydningen af det gamle system. Mange lyttede i 1980'erne mere til IMF og Verdensbanken end til de regerende kommunistiske partier. Mange blandt de "ny-gamle" hældede til de pragmatiske og teknokratiske løsninger. De forholdt sig positivt til indførelse af demokrati og markedsøkonomi, men forkastede forståeligt nok ikke alt i det gamle system, som de selv havde været en integreret del af.

I de baltiske lande kunne der spores, hvad der minder om det amerikanske "spoil system". Undersøgelser i Ungarn viste, at udskiftningerne inden for den politiske top i begyndelsen af 1990'erne omfattede omkring 1.200 personer og på teknisk-administrativt niveau omkring 10.000 – sammenlagt omkring 11.200 personer. Mellem 80 og 90 pct. af den gamle politiske elite i Ungarn blev udskiftet perioden fra foråret 1989 og frem til efteråret 1990<sup>8</sup>. De stillinger skulle nybesættes eller nedlægges. I parlamentet var udskiftningen omfattende. I det regerende Socialistpartis parlamentsgruppe var i 1994 ikke mindre end 84 pct. valgt for første gang (Elster mfl., 1999:286).

Anna Seleny deler ikke den opfattelse, at den gamle magtelite kom til at indtage en stærk position. Ungarn, siger hun, havde arvet en tradition for kompromiser, en vigtig politisk læreproces<sup>9</sup>. Efter hendes mening kunne ungarsk politik, 10 år efter det første frie valg i 1989, betegnes som korporatisk og koalitionspræget med stor indflydelse til forfatningsdomstolen og treparts-drøftelser på arbejdsmarkedet. Ungarn var i det hele taget kendetegnet ved en konsensual politisk kultur. Forholdet mellem de forskellige politiske eliter bar dengang præg af elite-overenskomster gående tilbage til den reformsocialistiske periode og til tiden lige omkring det gamle systems undergang.

---

<sup>7</sup> Kieran Williams, Brigid Fowler, Aleks Szczerbiak, "Explaining Lustration in Central Europe: A "Post-Communist Politics" Approach", *Democratization*, vol. 12, No.1, 2005:22-42.

<sup>8</sup> Mihály Bihari, "Change of Regime and Power in Hungary (1989-90)", i: Sándor Kurtán et al.(eds.), *The Political Yearbook of Hungary*, 1991 (PYH), Budapest: Hungarian Centre for Democratic Studies(with Economix):36. Iflg. Ágh forholder det sig ikke meget anderledes i andre central - og østeuropæiske lande, om end forandringer på personplanet har varieret.

<sup>9</sup> Anna Seleny, "Foundation of Post-Socialist Legitimacy", i Braun og Barany, 1999:132.

*Gabriella Ilonszki* (Frentzel-Zagórska og Wasilewski, 2000:163) mener derimod, at Ungarn efter 1989 godt nok fik en delvist konsolideret elite, men den har ikke været konsensual og heller ikke særlig forenet. Forbindelserne mellem eliter og masser har over hele perioden været svag. Det har været problematisk, at politiske institutioner som partier og parlamenter ikke har haft tilstrækkelig legitimitet, og at den sociale mobilitet i samfundet, set over hele perioden, har været nedadgående. Den mere negative konklusion forekommer at være mest holdbar for Ungarn *efter* valget i 2006, hvor mistilliden til parlamentet og den siddende regering blev ekstremt høj og de politiske modsætninger mellem de forskellige elitesegmenter samtidig hermed uhørt konfrontatoriske. Fidesz' og Jobbik's fremgang ved valget i 2010 var kulminationen på tre til fire års permanent valgkamp.

Den gamle nomenklatur havde i Polen og Ungarn de bedste muligheder for at handle i tide, træffe de nødvendige beslutninger og sno sig i det nye system. Nogle skiftede over til andre partier, undertiden borgerlige; andre forsøgte at konvertere politisk magt til økonomisk. Sidstnævnte bragte uundgåeligt *privatisering* i fokus. I årene frem til 1989 havde den politiske elite i Ungarn været domineret af yngre personer fra det "kádár'ske" oligarki, som var kommet til magten i slutningen af 1970'erne og først i 1980erne (Irmanova, 1998:183). De klarede sig alt i alt ret godt i det nye system. Eksempelvis hørte den senere skandaleombruste ministerpræsident i Ungarn Ferenc Gyurczány til den kategori.

Som allerede sagt har forholdene været ret forskellige fra land til land. I Slovakiet under Meciar og i Bulgarien under Socialistpartiet havde netværk med grobund i det gamle system meget stor betydning. De gamle personforbindelser var genstand for debat i Polen i 2004 og 2005 i forbindelse med Orłén-skandalen og i spørgsmål med relation til gråzonen mellem privat og offentlig økonomisk virksomhed. De særlige tilsynsråd tiltrak sig stor opmærksomhed<sup>10</sup>. For Polen alene drejede det sig om omkring 10.000 personer. Rådene, der er ansvarlige for den daglige drift af virksomhederne, skabte tætte kontakter mellem politikere, embedsmænd og forretningsverdenen og forenede politiske og administrative funktioner, kort sagt blev de mødesteder for private og statslige interesser. Emnerne for møderne var fx toldsatser, finansiering, udbudsregler, koncessioner og skatteregler<sup>11</sup>.

I Slovakiet holdt den postkommunistiske elite sig i udgangspunktet til optionen "reform" (af det gamle system). Også her har den økonomiske og politiske sfære været vævet tæt sammen. Mange nye politikere, fx Vladimir Meciar og andre fra Bevægelsen for et Demokratisk Slovakiet, blev forbundet med den reformkommunistiske tradition og den nye politiske økonomi, der fulgte med. Både under Dzurinda's borgerlige regeringer (1998-2006 og efter 2010) og Fico's socialdemokratiske (2006-2010) føg det med beskyldninger om korruption, illegale pengeoverførsler og "kammerateri". I Fico's regering frem til 2010 blev beskyldningerne især rettet mod Jan Slota's Slovakiets Nationale Parti, det mindste af regeringspartierne. Afsløringerne i

<sup>10</sup> "Company supervisory boards", "rada nadzorcze".

<sup>11</sup> Roger Schoenman, "Captains or Pirates? State-Business Relations in Post-Socialist Poland", *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No.1, 2005:40-75.

begyndelsen af 2012, kaldt "Gorilla", viste omfattende korrupsion (også) under Dzurinda's anden borgerlige regering i årene 2005-2006, der ellers havde slået sig op på at være "renere" end Meciar's i 1990erne.

To ting havde de ikke-kommunistiske ledere i hvert fald til fælles, den hurtige besiddelse af politisk magt og fraværet af politisk erfaring. De nye ledere var på vagt over for reelle og indbildte elitesammensværgelser, som kunne true deres hårdt tilkæmpede magt, det være sig fra repræsentanter for det gamle system eller konkurrenter inden for egen lejr<sup>12</sup>. Tolerance, loyalitet og villighed til at indgå kompromis var sjældne fænomener og det politiske sprog hårdt og uforsonligt.

Mere politisk frihed var således ikke nødvendigvis ensbetydende med ansvarlighed, tolerance og demokratisk ("civic") adfærd (Hall, 2004:90). Gennemførelsen af de første frie valg i Baltikum, Polen Tjekkoslaviet og Ungarn gav de nye ledere mere politisk kapital og legitimitet, men den politiske kapital blev opbrugt hurtigt. For mange borgere kom de nye ikke-kommunistiske eliter i foruroligende grad til at minde om de gamle. De fleste ikke-kommunistiske ledere havde i udgangssituationen ikke ret megen politisk erfaring. De fleste vælgere foretrak ikke moralpolitikere, men disciplinerede professionelle politikere, om nødvendigt folk med baggrund i det gamle system.

Den politiske læreproces skulle vise sig langt mere modsætningsfyldt og pinefuld end først antaget. En del problemer var forbundet med selve dette at omstille sig fra at arbejde under jorden til at arbejde over jorden, og med arbejdet over jorden blev der skabt nye koalitioner og netværk. Det civile samfund indtog i den forbindelse en beskedent plads. For regeringerne drejede det sig mest af alt om at sikre sig størst mulig *politisk loyalitet* og få demobiliseret og ansvarliggjort de civile samfund.

Den politiske konsensus, der før 1989 havde rådet i dissidentmiljøerne, blev afløst af hårde magtkampe, som kunne bringe både demokratisering og stabilitet i fare. Splittelsen og fragmentationen fandt sted på et uheldigt tidspunkt, for under de vanskelige og omskiftelige forhold var der hårdt brug for politisk borgfred. *Konsensus*-prægede eliter blev *splittede*, hvorved der blev skabt en tilbøjelighed til at overrideologisere og kaste sig ud i trivielle skænderier, alt sammen ud fra ønsker om at akkumulere magt. Meningsforskelle og debat blev ikke set som en ressource, snarere som et angreb på nationen, partiets enhed og partilederen. Ikke blot svigtede kommunikationen inden for partierne og de nye politiske eliter imellem. Også kommunikationen mellem eliterne og *borgerne* forblev yderst problematisk og skabte dybe kløfter, og det også i dag, 23 år efter murens fald<sup>13</sup>.

Eliternes generelt svage kobling til de civile samfund skabte lav legitimitet og også lav deltagelse. Partierne havde ikke den tilstrækkelig tætte kontakt til vælgerne og medlemmerne, fx var en

---

<sup>12</sup> Gerd Meyer (Tübingen), "Towards a Political Sociology of Postcommunism: the Political Cultures of East Central Europe on the Way to Democracy", i: Andrzej W. Jablonski, Gerd Meyer (eds.) (1996), *The Political Culture of Poland in Transition*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław:22 -25. Emnet berøres desuden af den polske professor i politologi Edmund Wnuk-Lipinski i et interview til *Wprost* 7.2. 1999 ("Dolina Lez"):19-20.

<sup>13</sup> Jiri Pehe, "Ceske demokraticky system postrada nekte dimenze", *Hospodarske Noviny* 20.1., 1998:6.

partipresse og medlemsblade hårdt savnet. Hverken mellem valgene eller under valgkampene var de politiske ledere i stand til bringe deres politiske budskaber godt nok ud til vælgerne og til medlemmerne, ligesom partiernes kandidater og ledere ikke fik den tilstrækkelige politiske skoling og træning<sup>14</sup>. Selv lande, der blev regnet for socialt og økonomisk fremgangsrigt, havde tilbageslag.

Problemet var, at mange nye ledere i årene før 1989 havde levet langt fra det virkelige liv og ofte havde de hørt til blandt de missionerende politikere eller måske været nationalistiske historikere (Eyal, 2002:134). I de baltiske lande blev mange hentet hjem fra eksil. Modsat blev kun få i Slovakiet hjem fra udlandet. For de tidligere dissidenter havde den fælles fjende og personforbindelserne ofte større betydning end fællesskab omkring ideologier og politiske projekter. Splittelse, fragmentering og korrupsionsskandaler og affærer rejst i pressen skabte legitimitetsproblemer. Dissidentbaggrunden udgjorde med andre ord ikke nødvendigvis en ressource. Dog opnåede tidligere dissidenter som Walesa, Havel og Göncz valg til præsident. Og netop præsidentinstitutionen opnåede ofte større folkelig støtte og legitimitet end regeringer og parlamenter, hvorfor mange præsidenter helt bevidst bestræbte sig for at være ”hævet over politik”.

Generelt forblev de nye eliter på stor afstand fra de civile samfund, levede et for lukket liv og var for meget koncentreret om arbejdet i parlamenterne (fænomenet ”overparliamentarization”). I den første periode med voksende økonomiske og sociale problemer, ufuldstændig transition og et stort reformbehov optog selve erobringen af statsapparatet og opgøret med fortiden meget tid. Tendensen til at fokusere på magtens teknologi holdt sig også under anden generation eliternes fremmarch. Følgen var en nedprioritering af policy- og programudvikling til skade for kvaliteten i lovgivningen.

Politisk pragmatisering blev noget tydeligere med tiden, hvilket svækkede overideologiseringen og skabte mere konsensus omkring spillereglerne for demokratiet. Selv populistiske ledere blev bragt ind under ansvars åg. Gennem politisk ansvar kunne politisk ekstremisme måske blive dæmpet, men politisk ustabilitet og voksende sociale problemer formindskede tidshorizonten og dermed også interessen for reformernes skæbne og kunne desuden friste politikerne til at tage overlede beslutninger og forfalde til korrupsion (Fish, 1998:65). Det skal dog tages med i betragtning, at mange af problemerne fra øst kendes alt for godt også i mere etablerede demokratier i Vest-Europa.

Fra 1993-94, i takt med valgsejrene for post-kommunisterne, blev der skabt nye muligheder for folk med baggrund i den gamle nomenklatur. Samtidig måtte den første generation af revolutionære intellektuelle med baggrund i dissidentmiljøer vige pladsen for *anden generation* af liberalt og teknokratisk indstillede reformatorer. Med andre ord blev første generations ”elite of break through” erstattet af en ”elite of consolidation”, også betegnet som ”post-transitional” (Frentzel-Zagórska, i Wasilewski eds., 2000:11). Herved blev skabt en større og mere professionel politisk klasse. Mange fra den anden generation var teknokrater og pragmatikere med længerevarende uddannelser bag sig. Under det gamle system havde de typisk arbejdet i andet geled, dvs. på niveauet under den centrale partinomenklatur og her udgjort det gamle systems lavadel. Mange

---

<sup>14</sup> Emnet analyseres på en spændende måde i Martin Potucek’s artikel, ”Ze stredni Europy na Balkán?”, *Ekonom*, 1997, Praha:84.

statslige embedsmænd blev på den ene eller anden måde engageret i forretningsverdenen med de risici, som dette indebar. Iflg. *Ákos Róna-Tas* ville mange af disse nye ledere sikkert være kommet frem i forreste række også under det gamle system, for de mennesker var typisk meget ambitiøse og frem for alt *tilpasningsdygtige*<sup>15</sup>. Ideologier og politiske programmer spillede for dem næsten ingen rolle.

De ikke-kommunistiske ledere fra andet geled var typisk unge og havde kun tjent i få år under det gamle system, hvis de havde haft tilknytning til det gamle system overhovedet. Den politiske opdragelse havde de fået i socialistiske systemer i krise og forfald, dvs. i Gorbatsjov-perioden. En del havde tilhørt den reformvenlige og teknokratisk indstillede del af nomenklaturen, måske været ”strategiske socialdemokrater” Under det gamle system havde de ventet i andet geled, indtil chancen bød sig.

Under de forhold blev den første periodes militante, idealistiske liberalisme og neotraditionalisme dæmpet og erstattet af andre typer konflikter, og det gav den gamle magtelite en ny chance. Den antikommunistiske politiske klasse kunne ikke længere reproducere sig selv alene gennem tidligere at have været i opposition til det gamle system. Neokorporative og klientelistiske træk var også meget iøjnefaldende. Følgen kunne være lav legitimitet og opbakning til de nye politiske ledere og de politiske partier, og antipolitik, populisme, ekstremisme og systemiske skillelinjer kunne let reaktiveres, sådan som vi fx så det så tydeligt ved valgene i Polen, Ungarn og Litauen omkring årtusindeskiftet og i Polen i 2005 og i Ungarn i 2010. Ved valgene i Tjekkiet og Slovakiet i 2010 vandt neolibérale protestpartier ganske stor vælgeropbakning<sup>16</sup>. De var ikke ekstremt populistiske, og flere fik regeringsmagt. Men de var internt opdelt og derfor vanskelige som regeringspartnere.

De nye politiske eliter har haft særlige egenskaber i de *baltiske lande*. Disse lande havde i modsætning til centraleuropæiske lande været en del af Sovjetunionen. Nye statslige institutioner måtte derfor opbygges helt fra grunden, hvilket i sig selv gjorde omfattende personudskiftninger nødvendige. Situationen lige efter selvstændigheden kunne minde om årene lige efter anden verdenskrig, for så vidt som helt unge blev ministre og fik topposter i samfundet. Netop på grund af deres ungdom blev de betragtet som uplettede af den kommunistiske fortid. Fortidens helte blev med ét morgendagens skurke, og det gav nye folk chancen (Dreifelds, 1997:102). Mange nye politikere savnede imidlertid politisk erfaring, derfor blev en del hentet hjem fra eksil. Flere nye partier opstod spontant omkring karismatiske enkeltpersoner, ofte var der tale om forretningsfolk og oligarker. Også i de baltiske lande blev mange veluddannede tiltrukket af de højere lønninger inden for den ny private sektor, hvilket uundgåeligt skabte problemer for kvaliteten af den offentlige forvaltning.

<sup>15</sup> Ákos Róna-Tas, "Path Dependence and Capital Theory: Sociology of the Post-Communist Economic Transition", *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No. 1, Winther 1998:113.

<sup>16</sup> Offentlige Anliggender og Frihed og Lighed.



Den ny-gamle nomenklatur kunne under særlige omstændigheder udvikle sig til et *klientur*, hvor vi taler veludviklede og stabile netværk af elite-karteller med elementer af ”paktisme” (“pactism”). I indhold og styrke er klienturet bedre formaliseret end under klientelisme og uformelle netværk, idet klienturet fremstår stabilt og konsensuelt, og beslutningerne tages typisk lukket og uden påvirkning nede fra. Ét eksempel var Slovakiet under Vladimir Meciar, men Slovakiet var bestemt ikke enestående.

Klienturet virker fleksibelt og skjult og er normalt engageret i økonomisk lukrative engagementer kontrolleret af de nye elites usynlige hånd og har en vis lighed med oligarkiet i Rusland, hvor der under Jeltsins styre blev skabt en helt særlig type politisk kapitalisme kaldt ”crony capitalism”. Forsøgene på at erobre magtposter kunne gøre partierne til politiske maskiner, hvor stillingsbesættelser betragtes som tak for tro tjeneste. Det nye post-kommunistiske klientur havde nære forbindelser til den gamle parti-nomenklatur. Klienturet kom dog til at leve usikkert, for så vidt som det kunne blive udskiftet med et andet, fx i forbindelse med regerings- eller præsidentskift.

Etablering af en politisk neutral, ukorrupt og veluddannet *embedsmandsstand* kunne have begrænset klienturets magt, men det tog tid at få den skabt. Under den ufuldendte kapitalisme var en loyal kompetent og politisk neutral embedsmandsstand ellers hårdt savnet<sup>17</sup>. Den lave administrative kapacitet svækkede staten og kvaliteten i lovgivningen og gav klienturet en betydelig manøvfrihed. Vigtige beslutninger blev holdt skjult for offentligheden, men mere eller mindre veldokumenterede uregelmæssigheder kom frem i lyset takket være en årvågen presse. Vigtigt var så hurtigt som muligt at få standset overdreven centralisering, få styrket den demokratiske dialog og svækket den ny-gamle klienturs indflydelse gennem at få ansat yngre, neutrale og veluddannede på de vigtigste poster i samfundet. Magttomrummet og den generelt lave politiske erfaring hos eliterne gav i sig selv mange embedsmænd, topøkonomer og finanseksperter stor politisk indflydelse. Problemerne med at få rekrutteret tilstrækkeligt med dygtige folk blev som sagt forstærket på grund af de meget lave lønninger inden for den offentlige sektor. Om det overhovedet ville komme til en bevægelse mod det angelsaksiske og nordiske system med en neutral og forholdsvis ukorrupt embedsmandsstand var (og er stadig) tvivlsomt. De mange udskiftninger på administrativt niveau skabte i hvert fald ikke umiddelbart en partiuafhængig, men snarere parti-*afhængige* administrationer. En ny højt betalt elite knyttet til EU blev også skabt, men den kom til at dræne andre administrative områder for ressourcer. Kvaliteten i den offentlige forvaltning blev i høj grad bestemt ud fra konkurrencen fra andre formelle eller uformelle institutioner, fx nationalbanker og forfatningsdomstole, i flere tilfælde kriminelle miljøer og særlige økonomiske sammenslutninger.

Stort set alle regeringer er blevet beskyldt for korrupsion og klientelisme og tabte også stemmer på det ved valg. I Ungarn, der ellers blev betragtet som et foregangsland, blev der selv i 1990erne talt om en italiensk type transformation med et svagt partisystem, korrupsion, sortøkonomi og et velforankret klientur-system<sup>18</sup>. De politiske eliter har, som vi har set, skiftet karakter alene på grund

<sup>17</sup> Jævnfør også betydningen Linz’ og Stepan’s bureaukratiarena som omtalt side

<sup>18</sup> Sammenligningen med Italien er ikke tilfældig. De politiske partier i Italien formåede efter anden verdenskrig at ”kolonisere” det italienske samfund og politisere det økonomiske liv (Sassoon, 1997). Tilslutningen til fagforeninger

af tidsfaktoren, men der mangler meget, før der er opnået tilstrækkelig kvalitet i forvaltningen og skabt en retskultur, der understøtter det nyvundne demokrati. Det tager tid, ja måske generationer!

Det italienske "partitocrazia" findes i særlig ekstreme varianter i SNG-landene. Som det kunne forventes, har den gamle nomenklatur været særlig stærkt repræsenteret i *Rusland*. Udskiftningerne på eliteplan har været ret beskedne efter Sovjetunionens undergang<sup>19</sup>. Personforbindelser har været tætte, i mange tilfælde blev vi vidner til ufrugtbare magtkampe mellem partiernes ledelse, præsidenter og indflydelsesrige finansielle oligarkier alle uden demokratisk legitimitet, kort sagt en vild kapitalisme eller "crony capitalism" med et "sistema", som esenere skulle vise sig at være uhyggelig svært at få bugt med. Kommunistisk ideologi var i 1980'erne ophørt med at have reel betydning for den sovjetiske elite. Det sovjetiske system havde i stedet fået skabt en elite, som på samme tid handlede yderst ambitiøs, materialistisk og pragmatisk og var opportunistisk indstillet.

Omkring 75 pct. af Jeltsins inderkreds skønnes at være kommet fra den gamle sovjetiske elite, og mange herfra havde et solidt fodfæste i den ny økonomiske sektor. Jeltsin kunne kun vinde præsidentvalget i 1995 takket være støtte fra de økonomiske oligarker. Gennem sammenvævningen af økonomisk og politisk magt blev skabt en særegen og hidtil uset pro-kapitalistisk koalition også kaldt "systemet". En modernisering af den russiske økonomi vil fordre et opgør med dette "system".

Tilslutningen til det kommunistiske parti havde før 1991 frem for alt været karrierebestemt. Da chancen bød sig, svungede størstedelen med forbløffende lethed væk fra at støtte realsocialisme over til at støtte kapitalisme, oven i købet i den radikale og meget rå udgave. Yngre folk som havde været tilsluttet Komsomol, var parat til nærmest hvad som helst. Handel med energi og metaller og aktiviteter inden for bankvæsen var særlig lukrative og skabte i 1990erne grobund for en politisk økonomi med præg af oligarki. Politisk magt blev udskiftet med eller *forenet* med økonomisk magt.

Den nye økonomiske elite nød fordele gennem repræsentationen i parlamentet, men oligarkiernes magt og indflydelse var foranderlig og sårbar, især hvis de blandede sig i politik, hvilket vi tydeligt fik at se under Vladimir Putin's regime. Under Putin fik folk med tilknytning til sikkerhedsapparatet ("siloviki") særlig stor indflydelse, men hans midlertidige afgang som præsident satte gang i en bredere men indtil videre kontrolleret debat om modernisering af den russiske petroøkonomi.

---

var en partipolitisk handling, for så vidt som fagforeninger i Italien havde tæt partitilknytning. Politiseringen og koloniseringen af de økonomiske liv berørte statsvirksomheder, banker, kreditinstitutioner og aviser i den politiske sfære og gav sig udtryk i et meget tæt samspil mellem økonomisk og politisk magt. Fænomenet var længe forbundet med Italiens Kristelig-Demokratiske Parti (DC).

<sup>19</sup> Er analyseret i bl.a. David Kotz with Fred Weir (eds.) (1997), *Revolution from Above, The Demise of the Soviet System*, London and New York: Routledge, især:111 ff.

## Præsidentinstitutionen

Diskussionerne om fordele og ulemper ved henholdsvis parlamentariske og præsidentiale systemer fik ekstra styrke med Juan Linz' artikler om faren ved præsidentialisme. Om præsidentialisme eller parlamentarisme er bedst for demokratiet har været et centralt debattemne. Som Linz mener *Steven Fish* (Fish, 2006), ud fra mottoet ”stærkere parlamenter, stærkere demokratier”, at (semi)præsidentialisme hæmmer udviklingen af stærke partier og også stærke parlamenter. Spørgsmålet er dog, om ikke det parlamentariske styre er en *følge* af stærke partier og ikke årsagen. I hvert fald er det svært at adskille årsag og virkning (Hanley mfl., SEI Working paper No. 94:22).

*Robert Elgie* (Elgie, 2005) mener at se tre bølger i debatten om præsidentialisme versus parlamentarisme. I første fase var der fokus især på virkningen af præsidentialisme på konsolideringen af demokratiet, i den anden fase fra 1992 blev der mere på præsidentialismens betydning for selve styremåden. I den fase blev præsidentinstitutionen set i et samspil med andre institutioner, fx partisystemet og valgsystemet. Det har været en udbredt, men ikke uimodsagt opfattelse, at demokratiet har det værst under præsidentstyre og under opsplittede partisystemer, og at parlamentariske systemer, modsat præsidentielle, fremmer centralistiske beslutningsformer og partidisciplin. Indirekte valg styrker den parlamentariske styreform, idet præsidenten her skal stå til regnskab over for parlamentet og ikke direkte over for folket. Fokus var i den anden fase på præsidentens beføjelser, fordele og ulemper ved et- og tokammer parlamenter og valgreglernes betydning. I den tredje fase, mener Elgie, blev perspektivet bredere og uden samme fokus som før på styrker og svagheder i præsidentiale og parlamentariske regimer. Erfaringen viser, at politiske partier og partisystemer formes og virker forskelligt i præsidentiale systemer og parlamentariske systemer.

Alle landene i øst har præsidentiale systemer, nogle semi-præsidentiale systemer, enkelte, fx Rusland superpræsidentialisme, og andre igen parlamentariske systemer med ret svage præsidenter (Tjekkiet, Ungarn, Slovakiet, Letland og Estland). Svagt udviklede partisystemer vil som sagt alt andet lige fremme præsidentiale systemer og kan i yderste konsekvens føre til *superpræsidentialisme*. Omvendt kan stærke politiske partier give ministerpræsidenter mere magt og samtidig mindre magt til præsidenten. Som regel har præsidenter, efter at være valgt, forsøgt at hæve sig over partierne og appellere til hele befolkningen, hvilket dog ikke lykkedes lige godt. I en hel del tilfælde meldte nyvalgte præsidenter sig ud af det parti, som de før valget havde været en del af.

De personlige egenskaber hos præsidenterne har spillet en stor rolle. I Ungarn har præsidenten ikke de store beføjelser, men fx Arpad Göncz nød alligevel stor folkelig opbakning. Med valget i 2005 af den tidligere præsident for den meget aktivistiske ungarske forfatningsdomstol, László Sólyom, i øvrigt anbefalet af oppositionspartiet Fidesz, var på forhånd ventet en mere aktivistisk forståelse af embedet, hvilket også kom til at holde stik. Sólyom blandede sig således aktivt indenrigspolitisk, især i økonomiske krisesituationer sådan som fx i oktober 2006. Udenrigspolitisk kom aktivismen i høj grad til udtryk i politikken over for nabolandene. I august gik han således aktivt ind i den

slovakisk-ungarske nabostrid, da han forsøgte at passere den slovakisk-ungarske grænse for at tage del i indvielsen af en statue af den ungarske kong Stefan i byen Komarno. Adgangen blev ham spærret efter krav fra det slovakiske udenrigsministerium, der henviste til faren for hans personlige sikkerhed. Efter valget i 2010 valgte Fidesz den mere ”driftsikre” Pal Schmitt som ny præsident.

I Slovenien udviste Janez Drnovsek høj udenrigspolitisk aktivisme. Han fremsatte således forslag om (semi)uafhængighed for Kosovo allerede før forhandlingerne herom var begyndt, ligesom han tog flere humanitære og politiske initiativer i forbindelse med krigen i provinsen Dafur i Sudan. Disse initiativer bragte ham uundgåeligt på konfrontationskurs med ministerpræsident Janez Jansa.

Præsidentsystemet i Rumænien kommer tættere på det franske system og kan bedst betragtes som semi-præsidentielt. Embedet er undertiden blevet benyttet nationalistisk og populistisk. I Rumænien har præsidenten, ikke mindst under Traian Basescu, flere gange henvendt sig direkte til vælgerne og til udlandet og således været på konfrontationskurs med flere regeringsledere. I maj 2007 lykkedes det for ham at vinde en folkeafstemning rejst af regeringen og oppositionen og senere at opnå genvalg til posten med en snæver margin. I flere måneder udspillede der sig et forbitret opgør mellem præsident Traian Basescu og ministerpræsident Calin Popescu-Tariceanu, som kulminerede med parlamentets forsøg på at afsætte og retsforfølge præsidenten. Basescu blev genvalgt med knebent flertal, men blev mødt med kraftig modstand under protestdemonstrationerne i begyndelsen af 2012, som var rettet mod de økonomiske kriseindgreb. Trods ret svage beføjelser formelt forsøgte den bulgarske præsident (Parvanov) at øge sin politiske indflydelse gennem at henvende sig direkte til befolkningen via medierne og benytte sig af retten til personudnævnelser (Andreev, 2007:385).

Kampe mellem præsident, parlament og ministerpræsident har i høj grad også raset i Ukraine. I Ukraine forsøgte præsident Kutjma at blokere udviklingen af landsdækkende politiske partier og styrede, som Jeltsin i Rusland, et godt stykke gennem dekretter. I Ukraine brød modsætningen mellem præsident og ministerpræsident ud i lys lue i 2007. Juschtschenko forsøgte her at opløse parlamentet mod Janukovitjs’ ønske. I 2008 blev konflikten mellem præsident (Juschtschenko) og ministerpræsident (Tymoshenko) optrappet yderligere i kølvandet på Ruslands militære indgreb i Georgien og efter parlamentets beslutning om at begrænse præsidentens magt. Efter valget af Janukovitj til præsident i januar 2010 blev der gennem en forfatningsændring genindført et renere præsidentstyre. Ukraine har kort sagt aldrig fået etableret fastforankrede institutionelle procedurer, og slet ikke når det gælder præsidentembedet. Efter valget af Medvedjev til præsident i Rusland blev den reelle magt fordelt mere ligeligt mellem præsident og ministerpræsident uanset grundloven.

I Polen og Tjekkiet udtrykte Lech Walesa og Václav Havel hver på deres måde kritik af de politiske partier og satte dermed spørgsmåle ved partiernes betydning for demokratiet (fænomenet "antipolitics" og "antipolitisk politik"), men de var ikke som præsidenterne i SNG-landene i stand til at blokere for overgangen til parlamentariske styreformer. Dertil var de forfatningsmæssige beføjelser for få.

Et tæt samarbejde mellem præsident og regering viste sig ofte vanskeligt at realisere på grund af fravær af klare forfatningsmæssige regler, svagt udviklet demokratisk politisk kultur og modsætninger på både personplanet og policy-plan. I mange tilfælde havde regeringschefen og præsidenten, som vi har set, forskellig partifarve. Som i Frankrig kom vi til at opleve "uneasy coexistence" og "dual executive", som blev forstærket p.g.a. uklare regler for fordelingen af magten mellem de forskellige institutioner. Konflikter mellem præsident og regering har været stærkere end i Vest-Europa og særlig stærke under mindretalsregeringer, som præsidenter ofte fortolker som svaghed.

Det er kort sagt den udbredte opfattelse, at kombinationen præsidentialisme og høj partiopsplitning er hæmmende for stabilitet og demokratisk konsolidering. Måske derfor besluttede Vladimir Putin sig for at ændre valgsystemet over mod et to-parti-system og sikre præsidenten endnu mere magt.

Personfaktorer, ideologiske forskelle, arv fra fortiden, svagt institutionelt design og uklare forfatningsbestemmelser kan alle på en eller anden måde beskrive præsidentinstitutionens rolle. Svagt præsidentstyre kan give institutioner, fx forfatningsdomstolen, mere indflydelse, sådan som vi især har set det i fx Ungarn. Trods svage beføjelser i henhold til grundloven blev valget af Boris Tadic som præsident i Serbien set som en tilnærmelse til EU og hans nederlag ved valget i 2012 til Tomoslav Nikolic fra det serbiske Fremskridtspartiet (SNS) som udtryk for tilbagevenden til en nationalistisk politik. *Kimitaka Matsuzato* (Matsuzatio, 2005)<sup>20</sup> peger på, at semipræsidentialisme kan underbygge de klientelistiske træk ved regimeformen, og de træk kan meget vel vokse sig stærke på grund af svagt udviklede partisystemer og lav partidisciplin. Det er også fremført, at apolitiske og teknokratiske (overgangs)regeringer i en periode kan give præsidenter ekstra stor magt<sup>21</sup>.

Der har som allerede fremgået været landeforskelle. I *Slovakiet* var rivaliseringen mellem præsidenten (Kovac) og ministerpræsidenten (Meciar) belastende for selve den demokratiske proces. At Michal Kovac blev udnævnt til præsident skyldtes, at han bøjede sig for oppositionens krav om at forlade partipolitik, selv om den slovakiske forfatning ikke formelt stillede krav herom. Men Kovac forholdt sig ikke neutralt. Alene sammensætningen af præsidentens politiske stab var tegn på det tætte samarbejde mellem præsidenten og de partier, der dengang var i opposition til Meciar.

Efter flere forgæves forsøg lykkedes det i 1998 at få gennemført en forfatningsændring, således at præsidenten vælges direkte. Meciar havde forud modarbejdet oppositionens bestræbelser på at indført direkte præsidentvalg. Efter udløbet af Kovac' periode var parlamentet ikke i stand til at vælge en ny præsident, hvilket betød, at beføjelserne i en periode gik til hans hovedmodstander,

---

<sup>20</sup> Matsuzatio peger på, at semi-præsidentialisme bruges i mange forskellige betydninger. Forholdet præsident-regering-parlament har udviklet sig forskelligt, men under semipræsidentialisme har præsidenten ikke uindskrænket magt fx ved udpegning og afskedigelse af regeringer og ministre.

<sup>21</sup> En god gennemgang findes i Oleh Protsyk, "Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe", *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No.2:135-160. Vægten lægges her på Polen, Rumænien, Bulgarien og Moldova.

Vladimir Meciar. Præsidenten har, som sagt, i henhold til grundloven, ikke store beføjelser, men på grund af ustabilitet og høj polarisering kunne præsidentembedet alligevel få betydning. Michal Kovac' efterfølger på posten, Rudolf Schuster, holdt sig ikke tilbage fra at revse regeringen; særlig tydeligt skete det i en tale til parlamentet i december 2003, hvor han kritiserede den voksende sociale og regionale ulighed, den for dårlige lovforberedelse og den alt for ineffektive forvaltning<sup>22</sup>.

Rudolf Schuster bestræbte sig for at bygge bro over de dybe politiske kløfter. Hvor Kovac havde valgt konfrontation med Meciar og HZDS, så Schuster det som sin opgave at optræde som mægler. Schuster's periode som præsident blev dog afbrudt af sygdom. Han vendte tilbage til jobbet, men kom derefter hurtigt ud i flere konflikter. Mange kritiserede ham for ikke at lægge tilstrækkelig afstand til Ukraine's Leonid Kutjma's og dennes brud på menneskerettighederne. Nok så alvorligt var hans sudeter-venlige udtalelser, i hvilken forbindelse uddrivelsen af tyskerne efter 2. verdenskrig blev kaldt en "tragisk fejltagelse". Heller ikke formuleringen om det "fodslæbende" Polen, når det gjaldt medlemskab af EU, faldt i særlig god jord. Samtidig hermed blev forholdet mellem præsident og ministerpræsident (Dzurinda) forværret på grund af Schuster's åbne kritik af regeringens politik (Leska, 2006:251-253). Som Tjekkiets Václav Havel havde Schuster i henhold til forfatningen dog kun få muligheder for at obstruere lovgivningen, fx gennem brug af vetoet.

Efterfølgeren på posten, Ivan Gasparovic, som blev støttet af Robert Fico og hans parti Smer, holdt i forhold til forgængerne lav politisk profil. Han var i begyndelsen en "hands on" præsident, som undlod at involvere sig for meget i personspørgsmål. Han kritiserede ikke på samme åbenlyse måde som forgængeren regeringernes politik, hvilket ikke kom ham til skade. Han forsøgte bedst muligt at leve op til mottoet om at "tænke nationalt og handle socialt". Heller ikke under de kaotiske politiske forhold i efteråret 2005 blandede han sig direkte, og i vurderingen af regeringens politik pegede han på både plusser og minus'er; på plussiden at det takket være økonomiske og sociale reformer var lykkedes at trække mange udenlandske investeringer til landet, på minus-siden sociale ulighed og voksende arbejdsløshed, der var fulgt i kølvandet på den førte økonomiske politik<sup>23</sup>.

Efter Smer-SD's overtagelse af regeringsmagten i Slovakiet kom det til bedre overensstemmelse mellem regering og præsident. Af udlandet blev Gasparovic kritiseret for at acceptere den ny regering bestående af Smer-SD, Bevægelsen for et Demokratisk Slovakiet og Slovakiets Nationale Parti, men Gasparovic havde ikke andre muligheder, da Smer-SD havde sikret ham selv valget til præsident og havde et flertal bag sig i parlamentet. I en tale omkring 3-året for sit valg i juni 2007, et oplæg til præsidentvalget, understregede præsidenten, at Slovakiet nu var et stabilt demokrati med høj økonomisk vækst og en transparent udenrigspolitik. Ved præsidentvalget i 2009 lykkedes det Gasparovic at opnå genvalg ved at slå på den sociale profil og den bløde nationalisme, fx i spørgsmål med relation til det ungarske mindretal. Politisk aktivisme blev mere tydelig. Gentagne gange kritiserede han korrupsion og klientelisme og sammenblandingen af politik og jura, fx i forbindelse med udnævnelser, og førte også sager for forfatningsdomstolen. Han støttede Fico's initiativ til opførelse af en statue af "slovakkernes konge" Svätopluk" på Bratislava-borgen. Frihed

---

<sup>22</sup> Gengivet i fx *Pravda*, 5. 12. december 2003.

<sup>23</sup> "Gasparovic: Vláda dovľadne", *Pravda* 2.11.2005.

og Retfærdighedspartiets initiativ til en folkeafstemning gjorde han alt for at obstruere. Efter valget i 2010 måtte Gasparovic se til, at hans støtteparti Smer-SD mistede regeringsmagten trods vælgerfremgang. Som præsident lagde Gasparovic aldrig skjul på sin støtte til Fico og Smer-SD.

Ønsket om direkte præsidentvalg er også blevet fremført i *Tjekkiet*, men en forfatningsreform, der sikrer det, kunne i lang tid ikke få tilstrækkelig støtte i parlamentet. Emnet blev igen taget op i efteråret 2011, men uenighed om præsidentens beføjelser, fx omkring personudnævnelser, skabte forhindringer. I februar 2012 lykkedes det omsider at nå til enighed om direkte præsidentvalg trods modstand fra den siddende præsident (Václav Klaus). Præsidentens svage beføjelser skal utvivlsomt ses i lyset af de ret stærke politiske partier. Stærke partier ønsker som regel ikke en stærk præsident. Begge præsidenter har dog bestræbt sig for at udnytte embedets beføjelser fuldt ud, fx under regeringsforhandlinger og ved personudnævnelser (Balik mfl., 2011:86). Kun i få tilfælde benyttede Tjekkiet Václav Havel sig af muligheden for at nedlægge veto mod vedtagne love, for skete det, kunne vetoet blive omgået gennem et nyt simpelt flertal i parlamentet. I forbindelse med præsidentvalget i 2003 i Tjekkiet blev der talt om indførelse af en praksis med kontrasignatur, som skulle indebære, at præsidenten inden personudnævnelser, fx udnævnelse af ny nationalbankdirektører, konsulterede regeringen. Men det blev ved snakken og planerne herom.

Hvor Václav Havel helt frem til sin død talte om antipolitik og det civile samfund, talte efterfølgeren Václav Klaus om stærke partier og faren for postdemokrati i tilfælde af stor magt til "ikke-autentiske subjekter" som fx NGO'erne. Havels indblanding i den daglige politik blev hyppigere med tiden. Han deltog således aktivt ved afsættelsen af Václav Klaus under regeringskrisen i 1997 og bragte sig i et modsætningsforhold til Socialdemokratiet på grund af kritik af Milos Zeman, fx da han udtalte, at socialdemokraterne havde brug for yngre mere fornuftige ledere. Han modsatte sig udnævnelsen af Jan Kavan som udenrigsminister, dog uden held. Flere personudnævnelser var kontroversielle og vakte derfor en del modstand, fx udnævnelsen af ny nationalbankdirektør efter Josef Tosovsky.

I sin præsidentperiode holdt heller ikke Václav Klaus sig tilbage fra indblanding i politik, selv i interne forhold i sit eget parti ODS. Han støttede således aktivt modkandidaten til ODS-formanden Mirek Topolánek, Prags borgmester Peter Bem, der opstillede til formandsposten i efteråret 2008. Klaus opgav også sit æresmedlemskab af ODS. Kritikken af EU kom til udtryk fx under en rejse til Irland i november 2008, hvor Klaus klart støttede den irske nej-side. Klaus' rolle som "euro-dissident" var belastende for den tjekkiske regering under det tjekkiske EU-formandskab i første halvdel af 2009. Selv ikke parlamentets godkendelse af Lissabon-traktaten fik Klaus til at skrive under.

Da Mirek Topoláneks regering blev fældet af et mistillidsdagsorden i marts måned 2009, blev Klaus' position styrket. Kort sagt, jo mere politisk turbulens, desto mere magt til præsidenten. Efter alt at dømmе medvirkede Klaus ved regeringens fald og fik derved skabt politisk ustabilitet midt under det tjekkiske EU-formandskab. Som EU-skeptiker havde han ikke i den forbindelse de store samvittighedsproblemer. Senere modsatte Klaus sig tjekkisk deltagelse i de forskellige initiativer til

støtte for de kriseramte økonomier i Sydeuropa, i begyndelsen af 2012 deltagelse i EU's finanspagt. I 2012 vedtog det tjekkiske parlament, at den næste præsident skal vælges gennem direkte valg.

*Polen* fik gennem den "lille forfatning" i 1992 et hybridt præsidentalt-parlamentarisk system, der i de første år på uheldig vis forenede de dårligste egenskaber ved det præsidentiale og det parlamentariske system. Samarbejdet mellem præsident og regering blev dog mere harmonisk efter valget af Aleksander Kwasniewski. Men harmoni mellem den udøvende og lovgivende magt blev der aldrig tale om. Efter valget i 2007 fik Polen igen problemer med forholdet mellem præsident og ministerpræsident, men med valget af Bronislaw Komorowski i juli 2010 forsvandt "cohabitation" problemet

Lech Walesa's konfrontatoriske stil og uophørlige indblanding i lovgivningen i årene frem til 1995 havde som formål at styrke præsidentembedet. Mulighederne blev underbygget af det svage og opsplittede partisystem. Kravet om mere magt til præsidenten blev også fremført under forhandlingerne om en ny polsk forfatning i midten af 1990erne. Som præsident savnede Lech Walesa visioner og frem for alt evnen til føre forhandlinger, indgå kompromiser og agere langsigtet og strategisk. Han lagde heller ikke skjul på sin begejstring for mellemkrigstidens Josef Pilsudski og Frankrigs de Gaulle. I to tilfælde deltog Walesa aktivt ved afsættelsen af regeringschefer (Pawlak og Oleksy) og gjorde derudover flittigt brug af vetoet og retten til at få love afprøvet ved forfatningsdomstolen. Walesa så tydeligt i politisk ustabilitet som en mulighed for at få styrket præsidentembedet.

Lech Walesa's efterfølger, Aleksander Kwasniewski, var en professionel yngre politiker fra den sen-kommunistiske periode. Han forstod måske derfor at udnytte egne ressourcer i den politiske kamp. Kwasniewski handlede i hvert fald, sammenlignet med Walesa, ud fra mere gennemtænkte politiske strategier. Som Walesa nedlagde Kwasniewski veto mod en del love vedtaget af parlamentet, hvilket førte til kold krig mellem præsident og regering og krav om en forfatningsreform, der indskrænkede præsidentens magt. Men i modsætning til Lech Walesa vandt Aleksander Kwasniewski bred støtte i befolkningen, ligesom han nød fordel af at have et stort politisk parti i ryggen (SLD)<sup>24</sup>. Meningsmålinger i 2004 gav endda mulighed for valgsucces for hans kone (Jolanta Kwasniewski), dersom hun havde valgt at stille op ved præsidentvalget. Anklager om forbindelse med Orlén privatiseringssagen, kom dog Kwasniewski noget til skade i sidste del af præsidentperioden, men det ændrede ikke ved, at de fleste polakker vurderer hans to præsidentperioder positivt.

Valget af Lech Kaczynski til præsident i november 2005 markerede et skifte. Der var ikke alvorlige "cohabitation" problemer, for så vidt som ministerpræsident og præsident på det tidspunkt kom fra det samme parti. Kaczynski lagde op til at benytte præsidentposten mere aktivt end forgænger og give den førte politik en mere national-katolsk EU-kritisk profil. Hans udenrigspolitik skabte

---

<sup>24</sup> En god analyse af præsidentembedet, se fx Frances Millard, "Presidents and Democratization in Poland: The Roles of Lech Walesa and Aleksander Kwasniewski in Building a New Polity", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 16, No. 3, September 2000:39-62.



alvorlige modsætninger til Rusland og Tyskland. Kaczynski reagerede skarpt og klodset på karrikaturtegninger i det Tyske "Tageszeitung", der skildrede ham som en "polsk kartoffel", og på den tyske præsidents ellers ret moderate udtalelser om fordrivelsen af tyskerne fra Polen efter 2.verdenskrig. Et Weimar-trekantmøde blev aflyst, formentlig på grund af "kartoffelkrigen". Omkring EU topmødet i juni 2007 blev den nationalistiske antityske retorik yderligere skærpet.

Lech Kaczynski bestræbte sig reelt ikke for at være "alle polakkers præsident", idet han arbejdede tæt sammen med sit eget parti (PiS) og helhjertet støttede projektet om indførelse af en ny IV Republik. Lech Kaczynski handlede trods alt mere moderat end tvillingebroderen Jaroslaw. Efter parlamentsvalget i oktober 2007 måtte Polen igen leve med en vanskelig "cohabitation", denne gang mellem en liberal ministerpræsident (Donald Tusk) og en "solidarisk" præsident (Lech Kaczynski). Det førte til en regulær politisk magtkamp, og i særdeleshed når det gjaldt udenrigspolitik og EU-politik. Også på hjemmefronten gjorde Lech Kaczynski flittigt brug af vetoet.

Hverken præsident (Kaczynski) eller ministerpræsidenten (Tusk) ville bøje sig. Konflikten mellem præsident og ministerpræsident blev yderligere optrappet i 2008 omkring ratifikationen af EU-trakten og i forbindelse med fastlæggelse af linjen over for Rusland efter den russiske militære indgriben i Georgien. Lech Kaczynski undlod, ganske som Václav Klaus i Tjekkiet, at sætte sin underskrift under Lissabon-traktaten, uanset at traktaten havde flertal i parlamentet, ligesom han forholdt sig afvisende over for polsk deltagelse i euroen i 2011-2012 sådan som ønsket af regeringen. Deltagelse i euroen ville kræve en grundlovsændring, så også her var PiS' stemmer nødvendige.

Lech Kaczynski's død i forbindelse med flykatastrofen ved Smolensk 10. april 2010 fremskyndede præsidentvalget. Tvillingebroderen, Jaroslaw Kaczynski, stillede op over for Borgerplatformens Bronislaw Komorowski. Kaczynski førte en afdæmpet valgkamp og brød derved reelt med teserne bag den IV Republik, der havde præget hans tid som ministerpræsident. Denne søgen mod den politiske midte gav ham et godt valg, men ikke stemmer nok til at vinde det. Efter valgnederlaget blev den politiske tone igen skærpet, især i forbindelse med placering af ansvaret for Smolensk-flykatastrofen og "korskrigen", kampen om placeringen af et stort kors med billeder af afdøde Lech Kaczynski og kone, som fundamentalister ønskede placeret lige ud for præsidentpaladset i centrum af Warszawa. Men valget af Komorowski som præsident blev "cohabitation" problemet fra Lech Kaczynski-perioden fjernet. Komorowski var dog ikke til sinds blot at være halehæng til ministerpræsidenten. Han lagde afstand til Tusk's meget forsigtige kurs, når det gjaldt dybe økonomiske og sociale reformer, fx besparelser og omlægninger af de offentlige budgetter og i forbindelse med personudnævnelser. At dømme efter meningsmålinger havde han større folkelig opbakning end Donald Tusk. Men den kendsgerning, at regeringen opnåede genvalg styrkede umiddelbart Donald Tusk's position.

Som fremgået kan tesen om at (semi)præsidentiale systemer svækker partierne og den demokratiske proces bekræftes et stykke. Splittelsen i de politiske partier, når det gjaldt støtte til opstillede

præsidentkandidater, viste, at direkte valg til præsidentposten kan forstærke fragmenteringen og svække krystalliseringen af partisystemet. Ja, personvalg kan ligefrem overskygge policy- og programudviklingen på partiplan. I en del tilfælde blev den politiske proces vanskeliggjort gennem præsidentielle veto'er og henvisninger af forskellige love til forfatningsdomstolen. Præsidenters stræben efter genvalg forstærkede i sig selv indblandingen i den løbende lovgivning, sådan som vi tydeligt så det i Polen (Kaczynski contra Tusk) og Ukraine (Juschtschensko versus Tymoshenko). Problemet var størst, hvor præsidenten bevidst forsøgte at begrænse regeringers handlefrihed, eksempelvis gennem at nægte at underskrive allerede vedtagne love sådan, som vi har set det i netop Ukraine og Polen, lande med semi-præsidentalt system og uklart formuleret forfatningstekst.

Præsidentiale dekretter så ud til, som fx i Rusland, at have en positiv virkning i forbindelse med igangsættelsen af økonomiske reformer, men implementeringen af reformer kan ikke gennemføres succesfuldt uden ordentlig forudgående planlægning og politiske kompromiser (Cook m.fl., 1999:52). I særlige tilfælde kunne præsidentens indgriben løse op for fastlåste politiske situationer, ligesom indgreb fra præsidenter i ekstraordinære politiske situationer kompenserede for mangler på partiplanet. I sådanne situationer kunne præsidenters handlinger være stabiliserende og måske endda gavnlige for demokratiet. Dette var i hvert fald efter manges mening tilfældet, da præsident Walesa i 1993 udskrev valg, efter Hanna Suchocka's regering var blevet mødt af et mistillidsvotum, og da han greb ind over for Jan Olszewski's regering og senere, da han medvirkede ved afsættelsen af Waldemar Pawlak. I Slovakiet blev Michal Kovac' kamp mod Vladimir Meciar hilst velkommen hos de mange, der var i opposition til Meciar og hans regering. Václav Havel's aktion i Tjekkiet for at få fjernet Václav Klaus fra ministerpræsidentposten var godt nok diskutabel ud fra grundlovens bogstav, men Klaus' afgang, oprettelsen af overgangsregeringen og nyvalget til parlamentet få måneder derefter skabte i det mindste politisk afklaring i en ellers meget fastlåst politisk situation.

Præsidentvalgkampagner kunne undertiden føre til oprettelse af *nye partier*, hvilket skete med størst succes i Polen, hvis vi begrænser os til erfaringerne fra Central- og Østeuropa. Rusland under Putin derimod blev etableret et regulært præsidentparti i form af Forenet Rusland, og også i andre SNG-lande har der været en meget tæt forbindelse mellem præsidenten og bestemte politiske partier. Partiet "Bevægelsen for Opbygning af Polen" blev oprettet i kølvandet på Jan Olszewski's succesfulde præsidentvalgkampagne i 1995. Omtrent samtidig forsøgte præsident Lech Walesa sig med sit eget præsident-parti, som også klarede spærregrænsen. Senere gav Andrzej Olechowski's succesfulde deltagelse i præsidentvalget i 2000 stødet til oprettelsen af Borgerplatformen, som opnåede parlamentarisk repræsentation ved valget i 2001 og senere også regeringsmagt. Aleksander Kwasniewski overvejede et nyt præsidentalt centrum-venstre parti, da nedgangen for Leszek Miller og venstrefløjssammenslutningen SLD tog til, men planen blev ikke til noget, da det kom til stykket.

## **De politiske partier**

Politiske partier betragtes i vores del af verden som en vigtig faktor for konsolidering af demokratiet. Men i de nye demokratier var udgangssituationen bestemt ikke let. I årtier havde

landene haft etpartisystemer, om ikke formelt, så reelt. Med ét blev markedet for oprettelse af nye partier helt åbent. I udgangssituationen var partiernes virksomhed svagt reguleret. De fleste partier opstod spontant efter de gamle systemers uventet hurtige undergang. Registreringen af de politiske partier var yderst simpel. Op til valget i Polen i 1991 var der registreret over 100 partier, de fleste protopartier eller ”sofa-partier”. Viljen til at melde sig ind i partierne var ikke særlig stor, men det var til gengæld let at stille op, også for uafhængige kandidater. I Polen var blot 15 underskrifter nødvendige for at oprette et parti og stille op ved valg. Med de højere spærregrænser, mere statsstøtte til partierne og den vanskeligere medieadgang blev vilkårene for nye partier gjort meget sværere, og den partipolitiske scene blev ad den vej også mere lukket og måske endda kartelliseret.

Godt nok var markedet for politiske partier helt åbent, men vælgeres efterspørgsel til gengæld svær at bestemme, da partierne kun sjældent var produkter af bestemte sociale og ideologiske opdelinger i samfundet ("cleavages"). De nye skillelinjer havde ikke fundet deres endelige form, dog spillede den systemiske, for eller imod det gamle system, en central rolle ved de første frie helt valg. Det skal tages i betragtning, at oprettelsen af partierne fandt sted på et tidspunkt, hvor der i de vestlige demokratier allerede var sket forandringer bort fra materialistiske mod post-materialistiske værdier og med øget magt til pressen. Sagt med andre ord havde partierne mistet monopolet på at være dagsordensættende grundet væksten i andre kanaler for politisk mobilisering og kommunikation, ud over TV-mediet Internet, Twitter og Facebook (Pridham and Vanhanen, 1994:103).

De politiske partier blev udviklet samtidig med hurtige, dybtgående og langt fra afsluttede økonomiske og sociale transformationer og ofte under voldsom økonomisk recession. Flere nye partiledere havde baggrund i dissidentmiljøer, men mange af de ikke-kommunistiske ledere havde før 1989 levet i noget nær en ghetto-tilstand løsrevet fra det virkelige liv og med kun lidt føling med det politiske liv og de forskellige sociale miljøer. Følgen var en ”departization”, ”realignment” eller ”dealignment” med aktivering af gamle anti-politiske holdninger. På grund af svag institutionalisering skjulte mange partier sig bag ”upolitiske” karismatiske enkeltpersoner. Forud for oprettelsen havde der blandt dissidenter godt nok været diskussioner om de rette strategier i kampen for de gamle styrers fald og selve overgangen fra det gamle til det nye system, men få, om nogen overhovedet, var i stand til at forudse det faktiske forløb, frem for alt *hastigheden* og *dybden* i de forandringer, der forestod<sup>25</sup>. De sociale ofre, som befolkningerne blev tvunget til og var villige til at yde for samfundet, blev i udgangssituationen som oftest helt tydeligt overvurderet af magthaverne.

Flere nye ikke-kommunistiske partier var i udgangssituationen bevægelsespartier (se opstillingen over partityper) og kun partier i den minimalistiske forstand. De stillede op på fælles lister og under fælles partinavn, men havde ikke klare programmer og kun svag partiorganisation. Sagt med andre ord var partiinstitutionaliseringen fortsat lav. Trangen til at repræsentere hele folket, at lægge en ”catch-all” profil, var meget tydelig. Tilbøjeligheden til at tale på vegne af hele folket kan forklares ud fra den ustabile ekstraordinære sociale situation og de generelt svage sociale koblinger. Selv de

---

<sup>25</sup> Dette fremhæves bl.a. i en artikel i det tjekkiske *Respekt* i anledning af 20-året for oprettelsen af Charta 77, Jiri Pesas, "Právo na revoltu, Od vyhlášení Charta 77 uplunulo dvacet let", *Respekt*, no. 1-2, 1997:2.

post-kommunistiske efterfølgerpartier påstod at tjene helheden. I den henseende kunne nye anti-kommunistiske partier diskursivt, institutionelt og adfærdsmæssigt minde om de gamle kommunistiske partier<sup>26</sup>. Snart blev de brede bevægelsespartier omdannet til partier, som målt efter organisation og virksomhed var i bedre overensstemmelse med de partityper, vi kender i det ”gamle” Europa, men partierne i øst opnåede sjældent samme høje grad af institutionalisering som kendt i Vest-Europa. Klientelisme og karismatiske enkeltpersoner har altid spillet en vigtig rolle, og partimedlemskab har i alle årene siden 1989 været lavere end i det ”gamle” Europa. Ved studiet af de politiske partier har ”informalister”, der lægger særlig vægt på klientisme og netværk, således stået stærkere end ”formalister”, der lægger mest vægt på nedskrevne regler og formelle strukturer.

Vi har således også i øst set en tendens i retning af, at partierne bestræber sig for at spænde bredt (”catch-all”) og knytte sig tættere til staten og bruge statens administrative ressourcer (”kartel-partier”), hvilket betød større afstand til de civile samfund. I etnisk uhomogene lande finder vi regulære etniske partier. Blandt de historiske partier, der kan føre deres eksistens tilbage til den før-kommunistiske periode, finder vi især socialdemokratiske partier og agrarpartier. Vi har også set kommunistiske efterfølgerpartier, hvoraf nogle med held har reformeret sig selv og blevet socialdemokratiske, mens andre har holdt den marxistisk-leninistiske fane højt. I Rusland og andre SNG-lande oplevede vi en fremvækst af ”floating parties”, ofte midlertidige i form af ”magtens partier”, finansieret af rigmænd og oligarker og med tætte forbindelser til præsidenten. Endelig har vi også set protestpartier og populistiske partier og en tendens til, at mange partier bliver lederstyrede. Klientelistiske partier i den mest rene form finder vi især på Balkan og i SNG-landene.

Modsætningen parti over for bevægelse fandtes også *inden for* partierne selv. Det liberale Alliancen af Fri Demokrater i Ungarn søgte at fastholde forbindelserne til de sociale bevægelser, men blev snart overtaget af teknokrater. Det ungarske parti Fidesz var fra starten opdelt i en bevægelseslinje, en social deltagelsespræget fløj og en mere ”yuppie-teknokratisk” (anført af Viktor Orbán), hvilket uundgåeligt gik ud over partisammenholdet. I 1993 brød Gábor Fodor og kredsen omkring ham med Fidesz og sluttede sig i stedet til det liberale parti Alliancen af Fri Demokrater. I Tjekkiet forsøgte Jiri Dienstbier’s parti Borgerbevægelsen længst muligt at holde fast i bevægelseslinjen og den flade organisation, men han tabte valget i 1992 til de bedre institutionaliserede programpartier.

Postkommunistiske partier med baggrund i det gamle system havde i udgangssituationen et standardpræg. De var tvunget til reformere sig selv og måtte desuden kæmpe hårdt for at blive anerkendt både hjemme og ude. Genfødte historiske partier som de socialdemokratiske og agrare havde ikke de store problemer med selve anerkendelsen, men de var svagt stillet institutionelt og desuden plaget af generationskonflikter. De gammelkommunistiske partier holdt modsat reformkommunisterne fast i de gamle marxistisk-leninistiske principper. I et land som Tjekkiet

---

<sup>26</sup> Den kendte britiske partiforsker *Paul G. Lewis* formulerede det på den måde, at de nye brede anti-kommunistiske bevægelsespartier havde en tilbøjelighed til at ”mirror the inclusive, monolithic communist party organization; their antagonism to state authority; their inclination to strive in political action for broad symbolic expression rather than group representation all seemed in some ways to point as much back to the practices and structures of the traditional Soviet-style communism as forward to the processes of modern democracy and structures of Western pluralism” (Lewis, 1994:264).

kunne ny-gamle kommunister slå igennem ved valgene, men det skete sent i Slovakiet, først i 2002. Koalitionspotentialet forblev svagt på grund af fraværet af anerkendelse og accept fra andre partier.

### ***Grovinddeling af partierne***

*Massepartier*, de "gamle" partier fra industrialismens tid, mange medlemmer, hierarkisk opbygning

*Kadrepartier/elitepartier*: topstyrede med en eller få ledere, få medlemmer

*"Catch-all partier"*: spænder bredt og appellerer til størstedelen af befolkningen

*Kartelpartier*: partier koblet til staten og en del af staten, afgørende er sejr for "kartellet", statsstøtte

### ***Særligt for Østeuropa efter 1989:***

*Nye bevægelsespartier*, oprettet spontant omkring de gamle systemers krise og undergang. Normalt blev de delt hurtigt efter oprettelsen.

Eksempler: Borgerforum i Tjekkiet, Solidaritet i Polen og Folkefronterne i de baltiske lande

*Partiføderationer*: partier opstillet på en fælles liste, ofte med et bestemt parti som omdrejningspunkt. Fidesz i Ungarn har været hegemon i valgsamarbejdet med andre mindre borgerlige partier. I Valgaktion Solidaritet i Polen var fagforeningen Solidaritet den organisatoriske kerne

*Magtens partier* eller "floating parties", også kaldt "project parties". Disse partier er tæt knyttet til den økonomiske elite og præsidenten. "Enhed", senere Forenet Rusland, er et eksempel herpå

*Historiske*, dvs. "genfødte". Fandtes i mellemkrigstiden og blev efter 2. verdenskrig forbudt af kommunisterne.

Eksempel: Socialdemokratiet i Tjekkiet, efter 2. verdenskrig tvangssammenlagt med det kommunistiske

*Postkommunistiske* havde eksisteret også i den kommunistiske periode. Efter kommunismens fald forsøgte de at omskabe sig selv.

Eksempler: Republikken Polens Socialdemokratiske Parti (SdRP), Socialistpartiet i Ungarn og Bondepartiet i Polen

*"Gammelkommunistiske"* holdt fast i de klassiske marxistisk-leninistiske doktriner.

Eksempler: de ny/gamle kommunistiske partier i Tjekkiet og Slovakiet

*Etniske*, repræsenterende én bestemt etnisk gruppe.

Eksempel: det ungarske SMK og Most-Hid i Slovakiet

*Klientelistiske*, styret med en karismatisk leder og en lille inderkreds omkring ham/hende, ofte tætte forbindelser til finansverdenen (oligarkiet, klaner). Vennetjenester udbredt især i de partier, der har haft regeringsmagt.

*Protestpartier*, oprettet endogent/topdown eller eksogent/bottom-up, nogle yderpartier og med et betydeligt afpresningspotentiale. Nogle, men ikke alle protestpartier, har hørt til kategorien *populistiske* partier.

Eksempler: Jobbik i Ungarn, Attak i Bulgarien og Palikot's bevægelse i Polen.

*Leder*-partier med meget stor magt til partiets leder. Den type partier er sårbare overfor tilbagegang og undergang, når lederen trækker sig tilbage. Flere leder-partier har været af den populistiske type.

Næsten alle partier var i udgangssituationen *elite eller kadre*-partier, dvs. ledet af en snæver gruppe af professionelle intellektuelle, med top-down konstruktioner og uden social forankring. De første år var kendetegnet ved "leadership but no followship"<sup>27</sup>. Partierne havde for mange høvdinge og for få medlemmer. Befolkningerne kompenserede for lav politisk deltagelse gennem høj *økonomisk* aktivitet, med andre ord blev aktiviteterne forskudt fra den politiske over til den økonomiske sfære gennem etablering af nye virksomheder og deltagelse i privatiseringer. I den nye private sektor var de økonomiske muligheder mere indbringende end i den statslige sektor. Politisk demobilisering og et højst muligt engagement i den private sektor havde især opbakning blandt neoliberalt indstillede.

Nok så alvorligt var, at de civile samfund blev tappet for kræfter, eftersom tidligere dissidenter i stort tal engagerede sig partipolitisk eller fik topposter inden for statsadministrationen. Men rolleskiftet fra dissident til politik lykkedes ikke altid lige godt. Boris Jeltsin og Lech Walesa, begge helte fra kampen mod det gamle system, fik alvorlige problemer med at udfylde præsidentrollen og opnå den ønskede popularitet. Bedre gik det for Tjekkiets præsident Václav Havel, i hvert fald i de første år.

Politisk arbejde blev af mange betragtet som et kald og en mission til gavn for fremtidige generationer og landet som helhed. Især bevægelsespartierne forsøgte at fremstå som brede "catch-all" partier. Problemet var, at de umiddelbare behov derved blev nedprioriteret, og fraværet af tætte koblinger til sociale interesser blev nærmest betragtet som en dyd. Partierne skulle med andre ord være hævet over særinteresser<sup>28</sup>. I den nye post-kommunistiske diskurs og med støtten til antipolitik havde ordet "parti" i det hele taget ikke nogen god klang, for ordet "parti" blev af mange vælgere

<sup>27</sup> Attila Ágh, *New political elites in east-central Europe*, i: Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (1996), *Stabilizing Fragile Democracies*, London:Routledge:54.

<sup>28</sup> Aleksander Smolar, "Poland's Emerging Party System", *Journal of Democracy*, Volume 9, Number 2, April 1998:126.

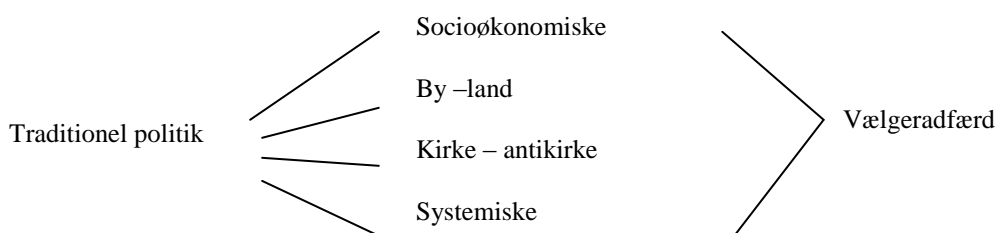
forbundet med etparti-staten og "dirty business". Nye politiske sammenslutninger, som fx Solidaritet og Borgerforum, brugte derfor andre betegnelser end "parti", fx center, forum, bevægelse, overenskomst, alliance eller union. Fra det tjekkiske bevægelsesparti Borgerforum lød det ligefrem: "Partier er for parti-folk, men Borgerforum er for alle" og fra Solidaritet i Polen: "Vi er en politisk bevægelse, ikke et politisk parti" (Grabowski, 1996:235). Populistiske partier har heller ikke kaldt sig selv "parti", fx står det ungarske højre-radikale parti Jobbik for "For et bedre Ungarn".

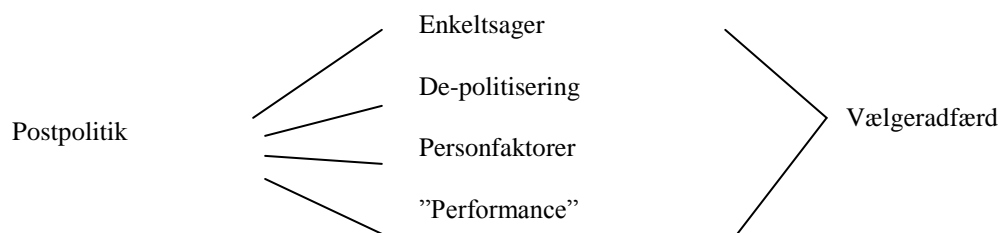
Men der har været undtagelser fra den regel. Tjekkiet Václav Klaus hørte i hvert fald til dem, der på et tidligt tidspunkt nåede frem til den erkendelse, at høj vælgertilslutning kræver stærk partiorganisation, let forståelige og konsistente politiske programmer samt solid økonomi. Afvisning af det gamle system var ikke i sig selv tilstrækkeligt, for de nye demokratier behøvede stærke partier af standardtypen. Program- og policy-aspektet blev derfor set som meget vigtigt. Václav Klaus valgte således som en af de få partistiftere at kalde sit parti for Borgerdemokratisk *Parti* (ODS).

Enkeltpersoner uden for de politiske partier er undertiden blevet valgt og derved været i stand til at påvirke partiernes strategier, identitet og policy-valg. Enkeltpersoners gennemslagskraft har været særlig udbredt i SNG-lande, fx i Ukraine og Rusland, hvor partitilknytningen har været meget svag. Valg af kandidater til parlamentet uden for partierne har ofte været udtryk for protest rettet mod de etablerede partier. Det gjaldt fx ved suppleringsvalget i Prag i 1999, hvor ODS overraskende tabte mandatet til direktøren for et større rejseselskab (Vaclav Fischer), der stillede op uden for partierne.

I den indledende fase havde partierne svært ved at overskue, hvor store sociale ofre befolkningerne var villige til at bære. Opgaven var ikke så meget at finde frem til sociale forankring, men snarere at finde *emner*, hvorom partierne kunne være uenige, for handlefriheden i den økonomiske og sociale politik var meget begrænset. Overgang til markedsøkonomi og tilbagevenden til Europa var "valens issues", for så vidt som uenigheden ikke gjaldt selve målene, men *midlerne* (Innes, 2002:86). Privatiseringer skulle efter planen skabe social forankring, fx gennem etablering af en talstærk og systemopretholdende middelklasse. Det lykkedes i et vist omfang, men koblingen mellem politik og økonomi forblev stærk og gav også i senere faser grobund for klientelisme og korrupsion højt op i systemet.

**Figur 5: Traditionel "cleavage" baseret politik og postpolitik**





Partierne blev således oprettet som mobiliserende massepartier og søgte først *derefter* sociale koblinger. At partierne opstod så hurtigt kan forklares med presset ude fra og de uventet hurtige systemsammenbrud. I den indledende periode var partierne på jagt efter både egnede kandidater og valgmemner med bred folkelig appel og ikke at forglemme efter vælgere, der kunne være partiernes ryggrad. Vælgerne var til gengæld på jagt efter partier, der kunne repræsentere dem godt nok. De fleste efterspurgte partier med klare politiske budskaber og med populære ledere og stærk organisation.

Vælgeradfærden i etablerede demokratier afspejler et langt stykke de sociale interesser i samfundet, men med tiden fik spørgsmålet om tillid ("trust") større betydning. Partierne og lederne blev herefter ikke så meget bedømt ud fra de politiske ideologier og programmer, mere ud fra politisk stil og kvalitet i de politiske afgørelser, kort sagt ud fra graden af "good governance". Tendensen til aideologisk postpolitik blev tydelig også i øst (se figur 5). Partiernes legitimitet kom med tiden mere til at bygge på "performance", dvs. de opnåede resultater målt økonomisk og socialt. Konkurrencen mellem partierne og partiernes strategier kom til at manifestere sig inden for et afgrænset politisk rum og med fokus især på økonomiske spørgsmål og emner med relation til omfordeling. I den henseende har lighederne mellem det Vest- og Øst-Europa været iøjnefaldende. (Rovny og Edwards, 2012). Svinger partierne, skabes der let grobund for nye protestpartier og måske også yderliggående populistiske partier. Og deler partierne sig anderledes end samfundet som helhed vil der uundgåeligt opstå endnu flere problemer. Negligeringen af de jordnære problemer kom til at koste mange ikke-kommunistiske regeringspartier dyrt, men også de kommunistiske efterfølgerpartier blev efter valgsejre i 1990erne ramt af ubarmhjertige vælgerdomme, frem for alt pga. gabet mellem løfter og realitete i perioder med regeringsmagt.

Forholdet mellem de politiske blokke blev kendetegnet ved *systematisk asymmetri* (Kitschelt m.fl. 1999:197), for så vidt som partiernes vurdering af sig selv ("insider judgements") kun i ringe omfang stemte overens med vurderingerne ude fra ("outsider judgments"). For den polske højrefløj forblev venstrefløjssammenslutningen SLD således et *anti-system* parti selv efter opgøret i SLD



med gammelkommunisterne, dannelsen af SLD-PSL-regeringen, optagelsen i Socialistisk Internationale (SI) og valget af en reformvenlig ”postkommunist” (Aleksander Kwasniewski) til præsident. Det ungarske Socialistparti havde lettere ved at skaffe sig koalitions partnere, vel nok fordi det kommunistiske system siden slutningen af 1960erne havde været forholdsvis åbent og liberalt.

Især under økonomisk tilbagegang kunne populistiske og protest partier få et rigtig godt tag i vælgerne. I nogle tilfælde blev protestpartier skabt top-down, måske endogent af udbrydergrupper fra bestående partier (fx Smer i Slovakiet og Res Publica i Estland), i andre tilfælde spontant ude fra i protest, dvs. eksogent. Til trods for lave medlemstal og svage koblinger til de civile samfund fik de politiske partier en central position, men de følte sig for fristet til at *misbruge* den nyvundne magt. Blev valget vundet, gjaldt det om at udnytte magten maksimalt og holde andre ude. Tidshorisonten var kort, for risikoen for at tabe næste valg var høj. Dårlig regeringsudøvelse (”bad governance”) og politiske stillingsbesættelser var i støt stigning, og magtmisbruget er beklageligvis ikke altid faldet over tid. Den store lovbyrde bragte partierne nærmere til staten, og parlamenterne blev i perioder nærmest omdannet til rene lovfabrikker. Omstillingen bort fra det civile samfund til det politiske var i det hele taget ikke let, for én ting var at kæmpe imod det gamle system, en helt anden at styre sit land, tage hensyn til mindretallene og forandre de økonomiske og sociale forhold helt fra grunden.

En uset politisk kapitalisme så således dagens lys mærket af korrupsion, klientelisme og netværk. Vælgernes krav om ”good governance” blev skærpet over tid, men handlefriheden i den økonomiske politik forblev lav. Partierne i øst bevægede sig bort fra massepartiet og bevægelsespartier og over mod kartepartiet og stræbte selv efter det, også den politiske scene blev i stigende grad kartelliseret<sup>29</sup>. Økonomisk vækst var langt fra altid garanti for succes for de siddende regeringer, dertil var befolkningernes forventninger for høje. Regeringspartier forventede, at genvinde magten, om ikke gennem økonomiske resultater, så gennem kontrol med medierne, effektiv organisation og, som PiS i Polen, ved at slå på antikommunisme. Så let gik det ikke altid.

Tendenser i retning af autoritær paternalisme, politisk fremmedgørelse, passiv privatisme og mangel på initiativ og ansvar blev under de her nævnte forhold alt for udbredt<sup>30</sup>. Partierne blev tvunget til at manøvrere mellem Scylla og Carybdis, mellem de radikale forventninger og de faktiske muligheder. Konsolidering var en vanskelig sag især i perioder med store økonomiske og sociale problemer. På grund af den lave handlefrihed i den økonomiske og sociale politik var partierne ikke i stand til på samme tid at løse de økonomiske balanceproblemer og indfri de sociale forventninger. Selv i perioder med økonomisk opgang fik regeringspartier svært ved at skaffe sig stemmer nok til at genvinde magten, for forventningsniveauet var støt stigende. Partierne blev tvunget til at gå på kompromis med virkeligheden, med sig selv og andre partier og blev bragt under

---

<sup>29</sup> Tomáš Jarmara, ”TOP9 a Veci verejne v kontextu institucionalizace českých politických stran po roce 1989”, Politologická revue, 1/2011:56-74.

<sup>30</sup> Understreges af Andrzej W. Jablonski, Gerd Meyer (eds) (1996), *The Political Culture of Poland in Transition*, Worclaw: Wydawnictwo Uniwersytetu Wlclawskiego:18-19.

voksende pres fra post-kommunistiske interessegrupper og lobbyister og ikke mindst en kritisk presse. Vigtige afgørelser blev udsat, kun delvist gennemført eller måske helt opgivet<sup>31</sup>. Samtidig med det voksende pres *indefra* kom beslutningstagerne og partierne under pres *udefra*, i særdeleshed fra internationale finansielle institutioner som IMF og Verdensbanken, senere mest fra EU.

## Partiinstitutionaliseringen

*Maurice Duverger* (Duverger 1954) hørte med opdelingen i massepartier og kadrepartier og med understregningen af forholdene omkring partiernes opståen til dem, der på et tidligt tidspunkt understregede betydningen af de organisatoriske strukturer. Institutionsopbygning er undertiden ligefrem blevet betragtet som synonymt med partiopbygning. Under institutionalisering generelt menes især opbygning af tilstrækkelig administrativ kapacitet, en stærk stat og ”good governance”, hvilket forudsætter en veluddannet og ukorrupt embedsmandsstand, en retskultur i den positive forstand og dertil et godt domstolssystem. De politiske partier kom her til at indtage en central rolle.

Polakken *Ewa Nalawejko* hører til dem, der på et tidligt tidspunkt gjorde opmærksom på de processer, der har betydning for partiinstitutionalisering<sup>32</sup>. Særlig opmærksomhed retter hun mod de *indre* dynamikker, dvs. de processer, der udmøntes i praktiserede og iagttagelige adfærdsmønstre.

Institutionalisering kontrollerer adfærdsmønstre og støtter sig til formelle såvel som uformelle normer og regler. Bestemte adfærdsmønstre internaliseres i takt med voksende bureaukratisering og rutinisering af adfærden. For *Angelo Panebianco* er institutionalisering således ”a process of the consolidation of the organisation, the passage from an initial, structurally fluid, phase when new-born organization is still forming, to a phase in which the organization stabilizes” (Panebianco, 1988:18). *Lubomir Kopecek* taler i overensstemmelse hermed om ”bureaucratisation and creation of party apparatus, fostering solid hierarchial structures and the like” (Kopecek, 2004). *Tomás Jarmara* ser institutionalisering som en proces, hvor et parti gennem sin eksistens og adfærd bliver ”objektiv”, synlig, anerkendt og således en mere integreret del af det sociale system. Det sker groft sagt i tre faser, der groft sagt afspejles i identifikation, organisering og stabilisering. Vigtigt er udbredelsen territorielt, partifinansieringen, herunder mulige sponsorer, samt typen af lederskab<sup>33</sup>.

Afgørende i den indledende fase var ikke blot at få etableret politiske partier, men også at få afklaret forholdet mellem de politiske institutioner, fx præsidenten og parlamentet, få etableret optimale rammer for den politiske beslutningstagning og ad den vej forbedret effektiviteten og kvaliteten i de politiske beslutningsprocesser. Men alt dette skulle vise sig vanskeligt at virkeliggøre. Lav institutionalisering har ikke blot været et partifænomen, men ramte i høj grad også interesseorganisationer, eksempelvis fagforeningerne, der over hele perioden har haft svære vilkår.

<sup>31</sup> Janina Paradowska, ”Mily premier, slaby rzad”, *Polityka*, no. 17, 25.4. 1998: 22-23.

<sup>32</sup> Ewa Nalawejko (1997), *Protopartie i Protosystem?, Szkic do obrazu polskiej wielopartyjnosci*, Warszawa: Institut Studiów Politicznych Polskiej Akademii Nauk:12.

<sup>33</sup> Tomás Jarmara, ”TOP9 a Veci verejne v kontextu institucionalizace českých politických stran po roce 1989”, *Politologická revue*, 1/2011:56-74.

Normalt antages, at forandringerne i partiernes indbyrdes styrkeforhold er mindre, når partierne er i besiddelse af en forholdsvis stærk organisation og tætte bånd til vælgere. Omvendt, er partierne svagt institutionaliserede, kan de forholdsvis let erobres af udefra kommende elitegrupper. Partierne er modsat, i tilfælde af tilstrækkelig høj institutionalisering, bedre i stand til at mobilisere deres kernevælgere. Kort sagt, ”institutions do matter”, også når det gælder politiske partier, og de institutionelle valg har haft betydning for den videre konsolidering af demokratiet og demokratiets endelige form.

Er de formelle institutionelle træk for svage, kan patronage og klientelisme og uformelle træk blive så dominerende, at partierne er facader for uformelle magtstrukturer (Hanley mfl., SEI Working paper No 94:45). De institutionelle dynamikker levede i de første år efter 1989 deres ”eget liv” og skabte en ”path dependence” i historisk institutionalistisk betydning. De antog med andre ord selvopretholdende former (”self-sustaining processes”) uden kontrol fra dem, der i sin tid havde skabt dem (Prochazka, 2002:27). I sociologisk institutionalistisk forstand blev der med tiden skabt normer for ”korrekt og passende adfærd”. Sker det, kan partierne måske leve videre også efter karismatiske ledes afgang, for styrkes partierne institutionelt, får borgerne sociale strukturer, de kan referere til og orientere sig mod, hvilket øger evnen til at overleve og reproducere sig selv (Mair (ed.), 1990:72).

Institutionelt har partierne i Øst-Europa adskilt sig fra partierne i Vest-Europa. Historiske partier med rødder i det gamle før-kommunistiske eller kommunistiske system havde i selve udgangssituationen en klart bedre organisation og samtidig også de tætteste bånd til vælgerne, mens de nye ikke-kommunistiske partier stod væsentlig svagere målt organisatorisk<sup>34</sup>. Nye partier kunne ofte opnå bedre institutionalisering takket være støtte fra søsterpartier og fonde i Vest-Europa og USA.

Institutionaliseringen giver også de politiske partier muligheder for at ”producere” og forstærke og ikke blot afspejle skillelinjer. *Aleks Szczerbiak* (Szczerbiak, 2001) har helt konkret studeret partistrukturer og organisatoriske forandringer hos de partier i Polen. Som han rigtigt nævner, har der været mindre fokus forskningsmæssigt på de interne dynamikker, da disse aspekter af partivirkomheden er vanskelige at udforske. *John Elster, Claus Offe og Ulrich K. Preuss* (Elster mfl., 1998) har under institutionalisering i særlig høj grad understreget betydningen af ”transformative agency”, dvs. politiske aktørers betydning for oprettelsen af bæredygtige institutioner.

---

<sup>34</sup>Institutionalisering på *systemplanet* tages op af *Wlodzimierz Weselowski* og er centralt for forståelsen af partiudviklingen, jf. *Wlodzimierz Weselowski*, ”Political Actors and Democracy: Poland 1990-1997”, *Polish Sociological Review*, 3 (119), Warsaw 1997:228. Weselowski hæfter sig især ved følgende:

- I hvilken grad de politiske partier er ustabile og ”flydende” med svage sociale koblinger.
- Hvor vidt opgavefordelingen mellem det centrale og lokale politiske niveau er klart afgrænset.
- Hvor vidt ikke-politiske kræfter og institutioner har indflydelse på den politiske scene.
- Graden af polarisering på eliteplan, hvilket har følger for om der vedtages bredt accepterede spilleregler for den politiske kamp.

Partiinstitutionalisering er nært forbundet med de mekanismer, der fordeler magten mellem de forskellige organer inden for partierne, fx parlamentsgruppen og partiapparatet. Konsolideringen kan kort sagt ske *internt* gennem etablering af faste beslutningsprocedurer, eller *eksternt* gennem tættere koblinger til det omgivende samfund. Institutionalisering kan højnes, uden at der af den grund etableres tættere koblinger til de forskellige sociale interesser i samfundet. De institutionelle strukturer fik stigende betydning i takt med overgangen til interessebaseret ordinær politik. Lykkes institutionaliseringen, skabes der herved faste regler for fordeling af politisk magt, ”overparlamentarisering” og ”overparticering” vil formindskes, og vi bliver vidner til en højere rutinisering og legalisering af politisk virksomhed. Institutionaliseringen skaber samtidig hermed også mere detaljerede og indarbejdede normer og regler for samarbejde på ledelsesplan og for såvel konfliktløsning som beslutningstagning og kontrol<sup>35</sup>. Men denne positive proces blev ikke altid en realitet.

Vigtig i den forbindelse er graden af institutionel *legitimitet*, idet legitimitet giver institutioner, fx parlamenter og regeringer, handlefrihed. Institutionaliseringen var svagt udviklet under den indledende periodes høje vælgermobilitet, funktionelt "overload", ”government overload”, anti-politisk politik og over-parlamentarisering. Institutioner skal gerne få mere *mening* for borgerne og være tilstrækkelig stærke til at internalisere de normer, der skal sikre institutioners fortsættelse<sup>36</sup>.

Institutionaliseringen i de central- og østeuropæiske lande fandt sted under meget høj *usikkerhed* og *institutionelt vakuum*. De politiske partier havde i den første periode svært ved at få udfyldt det institutionelle tomrum, hvilket førte til skyggeinstitutionalisering (”shadow institutionalisation”). Den politiske dagsorden blev i de tilfælde i for vid udstrækning sat af *andre* institutioner end parlamenterne, fx præsidentinstitutioner, udenlandske institutioner, kriminelle strukturer og andre institutioner, fx forfatningsdomstole, alle uden for demokratisk kontrol. I værste fald får vi at gøre med en svag stat og ”democracy by default” og måske ligefrem et ”feckless democracy”. ”Skyggeinstitutionalisering” hvor ikke-demokratiske valgte institutioner udfylder det tomrum, som demokratisk valgte institutioner set skulle udfylde, har været særlig iøjnefaldende i Rusland, Ukraine og andre SNG-lande, men fænomenet har bestemt ikke kun været begrænset til disse lande.

Uheldigvis gennemgik ikke-demokratiske valgte institutioner ofte institutionalisering før de nye politiske partier. I en eller anden grad var alle lande således kendetegnet ved institutionel hybridisering. Godt nok skete der forandring og ”åbning”, men mange fra de gamle eliter var blevet ved magten, og institutionerne ændrede sig derfor ikke fundamentalt (Antoszewsky and Herbuta, 1998:13). Mod slutningen af 1980’erne handlede flere og flere borgere antiinstitutionelt, *imod* de bestående institutioner, men uden konkrete planer hvor hvordan de nye skulle være, herunder også de nye politiske partier. I Polen var velorganiserede uformelle institutioner som kirken og

---

<sup>35</sup> Ewa Nalewajko, *Protopartie i Protosystem? Szkic do obrazu Polskiej Wielopartyjnosci*, Institut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 1997:18. Ewa Nalewajko henviser til bl.a. Philippe C. Schmitter, Terry Lynn Karl, "What is ... and is Not", *Journal of Democracy*, no. 1, 1991.

<sup>36</sup> Claus Offe, "Designing Institutions for East European Transition", i Jerzy Hausner, Bob Jessop og Klaus Nielsen, (eds.) (1995), *Strategic Choice and Path Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*, Brookfield, Va.: Edward Elgar.

fagforeninger (Solidaritet og OPZZ) i stand til at gennemtrænge den politiske proces takket være stærkere organisation og kobling til svage partier. I Ungarn lagde nationalbanken, forfatningsdomstolen og ombudsmandsinstitutionen stærke bånd på lovgivningen ("fragmented democracy"). Vi var for Ungarn vidner til en for tidlig og alt for sofistikeret institutionalisering. I Rusland og Ukraine har finansielle oligarkier, netværk og klienturer og andre strukturer uden for det officielle system faretruende stor magt, hvilket svækkede partiernes handlemuligheder og ikke mindst partiernes koblinger til civilsamfundet. De ikke-demokratiske strukturer og skyggeinstitutionaliseringen havde altid på den ene eller anden måde oprindelse i det gamle system.

For at få bedst mulig mening skal institutionerne tilpasse sig omgivelserne, skabe kognitive rammer og derved gøre en kompleks virkelighed "simpel", men det har været svært. Heller ikke de politiske ideologier kan rodfæstes uden at være understøttet af en stærk partiorganisation<sup>37</sup>. Demokratiet kan kun styrkes, hvis de demokratiske institutioner lever op til deres ansvar, sikrer "rule of law" og bedre "governance". Med andre ord er *organisation* en særdeles vigtig mellemkommende variabel.

Udgangen på det hele kan i værste fald blive varig svækkelse af de politiske partier. Som tallene for Polen viser (se tabellen) havde de politiske partier og parlamenterne ti år efter 1989 ikke særlig høj legitimitet, og Polen var i den henseende bestemt ikke enestående. Den lave institutionalisering og vanskelighederne med at fastholde vælgeropbakningen forstærkede kampen om adgang til og kontrol med *medierne*. Partierne kunne ikke vinde valg takket være effektiv organisation og tætte koblinger til bestemte grupper i samfundet. Derfor var god adgang til medierne af vital betydning, men det kunne friste partierne, især partier med regeringsmagt, til at undergrave mediefriheden.

### Svar på spørgsmålet: Hvilke institutioner har du tillid til? - pct. Ja-svar

Institutioner, der erklæres tillid til:

Polsk Radio SA	81
Hæren:	78
TVP SA	78
De statslige banker	76
Præsidenten	73
Politiet	70
Private TV-stationer	68
Private kommercielle radioer	65
Ombudsmandsinstitutionen	64

<sup>37</sup> Understreges af Giovanni Sartori, se fx hans artikel "The Sociology of parties: A critical review", i Mair (ed.), 1990:169.

Borgmestrene	61
Ministerpræsidenten	54
Domstolene	51

Institutioner, der *ikke* erklæres tillid til:

Politiet	25
OPZZ (fagforening)	49
Sejmen (parlamentet)	47
Regeringen	46
Senatet	42
Ministerpræsidenten	40
Private banker	38
Domstolene	38
Prokuraturen	37

Kilde: *Gazeta Wyborcza* 14.7. 1998:2,.

PS: Nogle adspurgte placerer undertiden en institution under både "tillid" og mistillid".

Den institutionelle tomhed, der rådede lige efter de gamle systemers fald kunne meget let skabe passivitet eller anarkiske og kortsigtede adfærdsmønstre, medmindre der dukker politiske aktører op, som er i stand til at etablere de tilstrækkelig stærke institutionelle rammer ("institutional agency", Elster m.fl., 2002). Lykkes det ikke, opstår der uundgåeligt en svag og "kraftesløs" ("feckless") stat. Formelt er institutionerne kommet på plads, men ikke de bagvedliggende adfærdsmønstre og holdninger, der på sigt skal opretholde institutionerne og gøre dem funktionelle. Spørgsmålet var (og er), om høj institutionalisering nødvendigvis er at betragte som noget positivt i unge demokratier, der er underkastet hastige forandringer, og hvor det altafgørende er tilpasningsdygtighed og fleksibilitet<sup>38</sup>. Givet er, at på længere sigt vil svag institutionalisering øge faren for udvikling af *anti-parti* holdninger. Partierne må derfor forholdsvis opnå større institutionalisering, men institutionalisering kan i mange tilfælde mere være *resultatet* af konsolidering af demokratiet end *årsagen* hertil. Det spørgsmål er også blevet rejst, om de politiske institutioner i den første fase overhovedet kan siges at udgøre en selvstændig og uafhængig variabel og således være bestemmende for partiudviklingen eller, om institutionerne snarere er en mekanisk afspejling af magtdelingen mellem partier og vigtige skillelinjer ("cleavages") i samfundet. Er det sidste tilfældet er institutionaliseringen i sig selv uden større selvstændig betydning (Ware, 1996:197).

<sup>38</sup> Denne problematik rejses af bl.a. Radoslaw Markowski i "artiklen "Party System institutionalisation and Democratic Consolidation: On the Ideosyncracies of the Polish Case", i Frenzel-Zagórska and Wasilewski, 2000:65-89.

Institutionalisering kan føre til *centralisering* af beslutningsprocesser. Eksempelvis fik det tjekkiske Borgerdemokratiske Partis eksekutivråd mulighed for at bestemme den endelige sammensætning af kandidatlisterne og afgøre oprettelse og nedlæggelse af lokalafdelinger, og i det tjekkiske Borgerdemokratiske Alliance bestod hele eksekutivrådet af ikke-valgte medlemmer. Ingen af partierne i Tjekkiet brugte urafstemninger i ved kandidatopstillinger og partisammenlægninger. I Polen var Ret og Retfærdighedspartiet styret af Kaczynski-brødrene selv, både når det gælder politikens indhold og kandidatopstillingerne, ligesom Borgerplatformen inden længe veg bort fra den flade organisation og høj decentralisering. I Ungarn var Fidesz i begyndelsen et bevægelsesparti med en flad institutionel opbygning, men blev inden længe både centralistisk opbygget og lederstyret.

Inden for stort set alle partier i de centraleuropæiske lande har vi således været vidner til top-down-konstruktioner med centralisering af magten omkring en snæver personkreds. Under visse omstændigheder kunne partistrukturen blive "stratarchial", hvorved de enkelte elementer i partiorganisationen bliver autonome, fx det regionale niveau, og hver især søger høj manøvre frihed. En "stratarchial" tendens har været iøjnefaldende i partiføderationer, fx Valgaktion Solidaritet i Polen og Den Demokratiske Koalition (SDK) i Slovakiet, der alle var ude af stand til at skabe funktionelle og accepterede beslutningsprocedurer og derfor konstant var i fare for opsplittning.

Som fremhævet af *Paul G. Lewis* og *Radzislawa Gortat* har vi også i vest-europæiske partier set en bevægelse bort fra prioritering af medlemskab og organisation over mod prioritering af vælgermaksimering<sup>39</sup>. De politiske partier minder derved mere om Kirchheimers "catch-all", Panebianco's "electoral-professional" og Katz' og Mair's "cartel parties" end Duverger's massepartier (Scherbiak, 2001:101). *David M. Olson* mener, at forandringerne i de første 10-år under post-kommunistiske transitioner gik i retning af, at partiorganisationer udvikles ud fra små grupper af aktivister med bredt formulerede budskaber. De politiske partier kom på den måde institutionelt til at minde ganske meget om de amerikanske "catch-all" elitepartier. Sagt med andre ord har mange partier institutionelt udviklet sig i retning af kadre-partier og måske leder-partier.

Den store lovbyrde gjorde uundgåeligt partierne mere elite-styrede og statsorienterede, hvorved der kunne udvikles post-kommunistiske kartel-partier. I takt med institutionalisering blev flere beføjelser overdraget til *partiapparatet*, og her normalt en meget snæver personkreds. De politiske strategier og policy-indhold blev under de vilkår mest fastlagt top-down. På sigt blev partiernes parlamentsgrupper derfor ikke, som i første fase, politik-bestemmende og dagsordenfastsættende.

I "unsettled times", i tider med flydende vælgerkoblinger, er institutionalisering særlig vanskelig, idet mange og især nye partier fremstår som brede "catch-all" partier uden klare vælgerkoblinger. Gennem omdannelse af partialliancer til egentlige politiske partier, sådan som det skete for det polske SLD, blev der etableret mere fast organisation og også bredere profil. De *post-*

---

<sup>39</sup> Paul G. Lewis and Radzislawa Gortat, "Models of Party Development and Questions of State Dependence in Poland", *Party Politics*, Vol. 4, 1995:599-608.

*kommunistiske partier* har generelt haft den højeste institutionalisering uanset medlemsflugten lige efter 1989.

Trods forandringer er det stadig mest institutionelt, at partierne i Central- og Østeuropa adskiller sig fra vesteuropæiske (Toole, 2003:1). Som i vestlige lande har partierne og parlamentsmedlemmerne i stigende grad forsøgt at henvende sig direkte til vælgerne direkte gennem de elektroniske og sociale medier og derved forbigå både kompetente partiorganer og medlemmer<sup>40</sup>. Elite-drevne partier med løs parti-institutionalisering valgte ”remote” kommunikationsstrategier med fokus på vælgerundersøgelser, medieadgang, annoncering, blogs, mails etc. Kun nødtvunget blev der satset ”proximate”, på personlig kontakt til vælgerne og organisering af møder, demonstrationer mv. (Toole, 2003:6). En undtagelse var Fidesz i Ungarn i perioder, hvor partiet har været i opposition. Partikongresserne har normalt koncentreret sig om interne valg og personspørgsmål, og de lokale partiorganisationer har mest af alt blot været passive redskaber for videregivelse af information og budskaber oppe fra. De lokale partiorganisationer og lokale baroner har erhvervet sig en væsentlig autonomi i takt med gennemførelsen af kommunale og regionale reformer, men de centrale partiinstanser har haft gode interventionsmuligheder fx i forbindelse med kandidatopstillingerne.

Partierne fik på samme tid skabt vertikale og horisontale strukturer. Den normale partiopbygning i Tjekkiet var et tre- eller fire-bælte bestående af partiorganer lokalt, distrikt-, regionalt og nationalt. Lysten til at melde sig ind i partierne har været behersket, hvorfor partierne ikke, som ønsket, blev til funktionelle bindeled mellem partierne og de civile samfund. Men det reelle tal for partimedlemskab er usikkert, idet mange er forblevet som partimedlemmer uden at betale kontingent. De fleste partier fik oprettet særlige udvalg eller ”party annexes” for særlige emner som fx ungdomsspørgsmål, kvindespørgsmål og miljø, ligesom der blev lagt mere vægt på koblinger til interesseorganisationer. Især i Polen har skellet mellem partier og interesseorganisationer været uskarpt.

Lav institutionalisering blev med tiden mere eller mindre opvejet af en *politisk læreproces* (”political learning”). Højrefløjen i Polen nåede i hvert fald frem til den erkendelse, at valgene ikke alene kan vindes gennem symbolpolitik og henvisninger til fortiden, ligesom betydningen af at samle kræfterne for at undgå stemmespild også er erkendt. Før valgene i 1997 og 1998 havde højrefløjen i både Polen og Ungarn i hvert fald forstået betydningen af et effektivt partiapparat. I Slovakiet evnede partierne i opposition til Meciar at samle kræfterne, især ved valget i 1998 og med udstrakt støtte fra udlandet. Den type alliancer evnede dog ikke at opbygge varige institutionelle strukturer og sikre tilstrækkeligt stærkt sammenhold. Det lave antal kernevælgere og sociale frustrationer gav grobund for protestpartier, ofte stærkt lederstyrede og med få medlemmer, sådan som sås ved valgene i 2010 i Tjekkiet og Slovakiet, hvor de to nye liberale partier Offentlige Anliggender (VV) og SaS vandt mange stemmer. Valgkampene er i det hele taget blevet ført forskelligt. Ved valget i Ungarn i 2006 satsede især Fidesz og Husmandspartiet på ”proximate” strategier med tæt personlig kommunikation med vælgerne, massedemonstrationer og rallies, mens

---

<sup>40</sup> Miroslawa Grabowska, ”Political Parties: Social Representative or Agent of Change?”, *Polish Sociological Review* 4 (116), 1996:307-322.



Socialistpartiet og Alliancen af Fri Demokrater satsede ”remote”, dvs. på medier, meningsmålinger og annoncering.

Partierne har været forskelligt stillet. Det polske højreparti, *Bevægelsen for Opbygningen af Polen (ROP)*, hørte til blandt de partier, der opstod *eksternt*. Partiet fik derfor ikke som partierne i parlamentet særlig stor statsstøtte. Partiet havde heller ikke samme gode adgang til medierne som de partier, der var repræsenteret i parlamentet. Partiet var derfor tvunget til at oprette flest mulige lokale partiforeninger, dvs. benytte ”bottom-up” strategier, for at kompensere for den manglende partistøtte. Ånden i partiet var anti-elitistisk med stor satsning på udvikling af lokale partistrukturer.

Tallene for medlemskab har været usikre, da mange bliver stående som partimedlemmer, uanset at der ikke betales kontingent. Flere partier med baggrund i det gamle system, eksempelvis KSCM og KDU-CSL i Tjekkiet og PSL i Polen, har præsenteret høje medlemstal, KDU-CSL 80.000, PSL 200.000. Det regeringsbærende Frihedsunionen i Polen havde i midten af 1990’erne blot 18.000 medlemmer, stigende til 23.000 i 2001, i en befolkning på 40 mio. Det polske Socialdemokrati (SdRP) havde omkring oprettelsen blot 10.000 medlemmer, i 1999 omkring 50.000 medlemmer, SLD noget flere<sup>41</sup>. Borgerplatformen havde i 2010 omkring 46.000 medlemmer, ikke højt i europæisk sammenhæng, men højere end medlemstallet for Ret og Retfærdighedspartiet, hvor medlemstallet er sat til 24.000. Til gengæld er medlemmerne af Ret og Retfærdighedspartiet typisk meget aktive og hengivne. Tjekkiets to største partier, ODS og CSSD, havde i 2004 henholdsvis 24.000 og 16.000 medlemmer, især ODS et voksende medlemstal. ODA i Tjekkiet måtte tage til takke med 2.800 medlemmer. Det samlede medlemskab af tjekkiske partier blev i midten af 1990’erne sat til 420.000 eller omkring 6 pct. af samtlige vælgere, men her vejede tallene for KSCM og KDU-CSL meget tungt<sup>42</sup>. I 2001 blev kommunisternes medlemstal sat til 94.000, de Kristelige Demokraters (KDU-CSL) til 45.000 i 2004, et fald på næsten 16.000 over de sidste 6 år<sup>43</sup>.

I Ungarn havde Husmandspartiet iflg. de officielle oplysninger flere medlemmer end noget andet parti, mellem 50.000 og 60.000. I første fase, i slutningen af 1991, havde partierne i Ungarn tilsammen omkring 250.000 medlemmer eller fem procent af vælgerbefolkningen (Körösenyi, 1999:33).

Partimedlemmerne af partier har for Polen mest været koncentreret i de store byer. Og bort set fra bondepartiet PSL har lokale partiforeninger ikke fået væsentlig økonomisk støtte fra centralt hold. Lokalfdelingerne var derfor, hvad angår lokaler, fax, computerfaciliteter og fotokopiering, stærkt

<sup>41</sup> *Rzeczpospolita* 19.5. 1999, i artiklen ”Lewica powinna miec jedna lista”, interview med Leszek Miller. Tallet 10.000 for 1990 er omtalt af SLD’s generalsekretær Krzysztof Janik i interview i *Gazeta Wyborcza* 16.12. 1999, ”Pozwólcie nam sie zmienic”.

<sup>42</sup> Tallene er angivet i Michal Klima, ”Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic”, *Political Studies*, XLVI:498.

<sup>43</sup> ”ODS only partly with growing membership”, [www.ctk.cz](http://www.ctk.cz) 16.11. 2005.

afhængige af de faciliteter, det centrale partiapparat stillede til rådighed for lokale politikere<sup>44</sup>. Interessen for at styrke medlemsgrundlaget voksede efter indførelse af direkte valg til kommuner ("gminy"), distrikter ("powiaty'er") og regioner ("voivod'er), idet valgkampene på det niveau stillede krav om solidt medlemsgrundlag. Flere partier, eksempelvis socialdemokraterne i Tjekkiet, har haft svært ved at skaffe kandidater og har medtaget politiske sympatisører på listerne ved lokalvalg.

Det lave medlemstal skyldtes ikke blot ulyst til at melde sig ind, og partierne selv har ikke altid været særlig interesserede i at skaffe sig flest mulige medlemmer. Partierne havde efterhånden skaffet sig selv en del indtægter via statstilskud, hvilket i sig selv ville kunne gøre medlemskontingenter overflødige. Spørgsmålet om statstilskud har været politisk kontroversielt og befængt med skandaler, ofte rejst i medierne. I Polen forsøgte det regerende Borgerplatformen i 2009 at få afskaffet de statslige tilskud og lade partiernes indtægter komme fra medlemsbidrag, fradragsberettigede gaver, sponsorater og lån, dog uden at opnå flertal for det forslag. Der blev skabt et flertal for et andet forslag, rejst af venstrefløjens, men det forslag blev underkendt, først af præsidenten og derefter forfatningsdomstolen<sup>45</sup>. Dertil kom, at flere medlemmer kunne betyde flere interne konflikter. Med TV og de sociale medier er medlemmerne ikke længere det mest vigtige kommunikationsmiddel til vælgerne (Gordon Wightman, i White, Batt og Lewis (eds.), 1998:163).

Antagelsen om at bedre organisation i sig selv giver bedre valgresultater, kan ikke bekræftes. I Ungarn opnåede det post-kommunistiske Socialistparti ved valget i 1994 over halvdelen af mandaterne i parlamentet trods markant *fald* i medlemstallet. I Polen klarede venstrefløjssammenslutningen SLD sig bedre end bondepartiet PSL i 1997 til trods for, at PSL's medlemstal var tre gange højere. På sigt har partier med lavt medlemsgrundlag og svag institutionalisering dog svært ved at klare sig og har særlig svært ved at vende krise og nedgang til opgang.

Mange partier har bestræbt sig for at kompensere for lav institutionalisering gennem høj aktivitet *makro*-politisk, især gennem at arbejde i parlamentet. Med andre ord kan lav institutionalisering let føre til "overparlamentarisering". Men den høje aktivitet *parlamentarisk* skabte modsætninger, forstærkede "eliticeringen", ligesom den lave partidisciplin og personkonflikterne tappede partier for kandidater.

Høj institutionalisering fremmer uundgåeligt *input-artikulation*, at krav ude fra bliver fremsat i selve beslutningsfasen. Forsøgene på at udvikle bedre og mere konsultative artikulationsformer lykkedes sjældent. Lav partiinstitutionalisering kan let fremme presidentiale styreformer. Nedprioritering af input-siden førte til outputartikulation og "democratic overload" (Heywood, 1998:80), ligesom lukkede beslutningsformer formindskede informationsniveauet og gjorde input-

---

<sup>44</sup> Aleks Szczerbiak, "Testing Party Models in East-Central Europe, Local Party Organization in Postcommunist Poland", *Party Politics* Vol. 5, No. 4, 1999:525-537.

<sup>45</sup> God omtale heraf i "Polen-analysen", [www.laender-analysen.de/polen.no.54](http://www.laender-analysen.de/polen.no.54), 16.06. 2009.

artikulation meget vanskelig<sup>46</sup>. Centraliseringen var en følge af problemerne forbundet med at absorbere og aggregere krav og konvertere dem til love og beslutninger. De Politiske konfrontationer kunne let få karakter af nul-sum-spil, *total artikulation* ("total articulation"), polariseret pluralisme og permanent valgkamp, sådan som vi fx så det i Polen i 2005 og efter valget i 2006 i Ungarn.

## Partikulturen

Partikulturen er på en eller anden måde forbundet med minder fra fortiden, kollektive minder ("collective memory"), fx tidligere udkæmpede slag fra den kommunistiske eller før-kommunistiske periode. Kollektive minder kan skabe en "pantheon" og "demonology", en "foundation myth" centreret om selve tilblivelsen og de tidligere ledere og deres bidrag til partiets oprettelse. Myter kan relatere sig til eksempelvis forfølgelserne under det kommunistiske styre, og for kommunister forfølgelserne i 30'erne og under den nazistiske besættelse. Minder om "fjender" og fjender, som har forladt og måske ligefrem måske hånet deres gamle parti, kan også bidrage til sammenhold<sup>47</sup>.

Til partikulturen i bredere forstand hører symboler som partisange, bannere og logoer og minder fra fortiden, hvilket skaber en *partitradition*. I takt med institutionaliseringen skabes der partisymboler, partipresse, normer, regler for beslutningstagning samt nye adfærdsnormer og sædvaner bredt betragtet. Alt sammen er det kit, der skal holde partiet sammen. En godt forankret partikultur fremmer det indre sammenhold og som regel en mere levende og demokratisk debat internt i partiet.

Partikulturen er uundgåeligt påvirket af den politiske kultur generelt i samfundet<sup>48</sup>. For Tjekkiet er i den forbindelse peget på manglende evne til at organisere sig, lav solidaritet i samfundet, ubeslutsomhed og opportuniste. Lav politisk deltagelse og tradition for anti-politik har påvirket partimedlemskabet og partilivet negativt. Til gengæld har konspirationsteorier haft godt fat og bidraget til at svække udviklingen af et levende demokratisk "partiliv". De nye partier kom til at føre en tofrontskrig, dels mod fjender inden for egen lejr ("krigene i toppen"), dels mod fjender ude fra ("insider-outsider differentials"), fx internationale organisationer eller bestemte stater. Sproget blev aggressivt og det ikke alene over for repræsentanterne for det gamle regime, men også over for folk med afvigende meninger i partierne selv. Modstandere af partilinjen blev ofte betegnet som "agenter", "fjender", "tyve af offentlig ejendom" eller "fremmede", sjældent menneskelige væsener på lige fod med en selv. Antisemitisme har ikke været ukendt. Debatformen og det

---

<sup>46</sup> Bohdan Szklarski (1997), *Semi-Public democracy, articulation of interests and systemic transformation*, Warszawa: Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, PAN ISP:65-66.

<sup>47</sup> Michael Waller, *Party inheritances and party identities*, i: Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (eds) (1996), *Stabilizing Fragile Democracies*, London:Routledge:25.

<sup>48</sup> Weber, Lipset, Inglehart og Huntington har hver på deres måde understreget betydningen af de kulturelle aspekter<sup>48</sup>. Lipset anså kultur som vigtigere end politiske institutioner ved forklaringer på stabilitet og demokratisk udvikling og også religion som en vigtig del af kulturen. Inglehart refererede til religionen som en indikator for et samfunds kulturelle arv. Også Huntington anså religion som en meget vigtig faktor ved adskillelsen af én politisk kultur fra en anden.

politiske sprog kunne meget langt kaldes "the language of aggression" og "the language of attacks"<sup>49</sup>.

*Erfaringerne fra dissidentperioden* skabte en helt særlig politisk stil. Flere nye partier og bevægelser, fx Solidaritet i Polen, havde en solidt forankret "befrielsesmyte" ("liberation myth") og også en oprettelsesmyte ("foundation myth")<sup>50</sup>. I Polen har den politiske kultur været kollektivistisk inspireret af den katolske kirkes læresætninger. En historisk tradition knyttet til kampen mod det gamle system kunne være betydningsfuld især i *begyndelsen*, men den politiske forankring kunne ikke i længden bygge på befrielsesmyten og tidligere arbejde under jorden. Befrielsesmyten var mindre udtalt i Tjekkiet, hvor opgøret med det gamle system var kortvarigt og oppositionen til styret svagt organiseret. Anti-politik var udbredt, især i intellektuelle kredse. Den nye partikultur var ikke i Ungarn i samme grad som i Polen knyttet til kampen mod det gamle system. Den tjekiske befolkningens opfattelse af demokrati og demokratiske værdier var mere individualistisk end i Polen. Solidaritet i Polen kunne støtte sig til en stærk fællesskabsfølelse, til en "særlig kollektiv etos" gående tilbage til 1980-81. Gennem medlemskabet af Solidaritet blev man en del af et større fællesskab ("Os"). En stribe ritualer skabte en fast forankret partikultur med fx gruppedeltagelse i gudstjenester og at bære Solidaritets emblemer. Efter indførelsen af undtagelsestilstanden i 1981 blev således båret en "pornik", oppositionens badge. Også begivenheder som den 3. maj, årsdagen for 1791-forfatningen og årsdagene for opstandene i 1830, 1863 og 1944 (Warszawa-opstanden) og for mordet på præsten Popiluski er blevet markeret. De nationale farver blev til Solidaritets egen farve. Patriotiske og religiøse ritualer knyttet til minderne om kampen mod kommunistisk undertrykkelse blev gennem ritualer reaktiveret<sup>51</sup>. Bevægelsen Solidaritet var meget stærk på symbolplanet, men svagere organisatorisk, og når det gælder elitesammenholdet.

For de (post)kommunistiske partier havde årene i illegalitet før og under den anden verdenskrig særlig stor betydning. En stor del af energien blev i Stalin-årene brugt i kampen mod de "kontrarevolutionære". Venskabet med Sovjetunionen, opgøret med klassefjenden og de "kontrarevolutionære" skabte indre sammenhold, men også frygt og usikkerhed. En del af partikulturen har været fejringen af arbejderklassens festdage og det at synge de gamle revolutionære slagsange. Efter 1989 skabte presset udefra og *kampen for anerkendelse* indre sammenhold og høj partiinstitutionalisering. Begge skulle vise sig værdifulde, da partikonkurrencen tog til i takt med overgang til ordinær politik, hvor den kommunistiske fortid spiller en mindre rolle.

De genopstandne *socialdemokratier* søgte efter bedste evne at knytte an til partitraditioner fra tiden før tvangssammenlægningerne med de kommunistiske partier, i de fleste tilfælde uden større held. De fleste socialdemokratiske partier havde typisk ikke spillet en central rolle i opposition til det gamle system, og det kom dem til skade. Aktiviteterne i den før-kommunistiske periode og under

<sup>49</sup> Janina Frasz, "Political discourse in postcommunist Poland", i: Andrzej W. Jablonski, Gerd Meyer (1996), "The Political Culture of Poland in Transition", Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego:155-159.

<sup>50</sup> Interview med prof. Jiri Musil i *Gazeta Srodkowoeuropejska*, tillæg til *Gazeta Wyborcza* 19.2. 1995:13.

<sup>51</sup> Włodzimierz Modzelewski (1989), Symbolika "Solidarnosci" i *Studia nad ruchami społecznymi tom II.*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, Warszawa.

anden verdenskrig havde heller ikke ret mange fælles minder og myter. Indre splittelse pga. generationsforskelle og uenigheder om partilinen betød, at historiske socialdemokrater ved flere valg op igennem 1990'erne blev overhalet af reformkommunistiske partier, som gennemførte deres egen indre transformation og over for vælgerne kom til at fremstå som autentiske socialdemokratier.

De helt nye *ikke-kommunistiske* partier skulle typisk opbygge en partikultur fra grunden. I modsætning til de post-kommunistiske partier og tidligere lydpartier kunne det gøres uden historiske lig i lasten og uden de store personlige uoverensstemmelser, men kun i begyndelsen. De antikommunistiske borgerbevægelser udgik som regel fra dissidentmiljøer. Modstanden mod det gamle system indtog en meget fremtrædende plads inden for de nye bevægelsespartier, men denne modstand bidrog, som sagt flere gange, ikke i sig selv til at skabe et øget sammenhold og en fælles partikultur, *efter* at sejren over det gamle system var vundet. Så sent som omkring højtideligholdelsen af 20 året for rundbordssamtalerne i Polen i 1988-89 kom uenighederne blandt partierne om fortolkningen af de aftaler, der i sin tid var blevet indgået, endnu engang op over overfladen.

### III. ØKONOMIEN: FRA PLAN TIL MARKED

Som allerede sagt har samspillet mellem civilsamfund og politik og politik og økonomi og demokrati og marked været meget iøjnefaldende (figur 3). Lige omkring tidspunktet for murens fald havde *politiske* emner naturligt nok førsteprioritet. Men fra 1990 kom *økonomiske* spørgsmål stadig mere i fokus ud fra en erkendelse af, at demokratiets fremtid i høj grad var afhængig af, hvor heldigt overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi sker. Kort sagt, regeringerne og de politiske partier skulle ikke alene gennemføre valg men også etablere en ny og helt anderledes *type* økonomi.

Målet var den hurtigst mulige overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi. Lykkes projektet, vil mulighederne for at skabe et funktionelt liberalt demokrati være væsentlig bedre. Lav økonomisk og social ”performance”, som fx under finanskrisen fra 2008, påvirker uundgåeligt holdningerne til demokratiet negativt. Overgangen fra plan til marked blev langt fra så enkel som først antaget og meget forbundet med krav udefra og tidligere vedtagne procedurer (stiafhængigheden). Alt for mange borgere skulle blive sociale tabere, og kvaliteten i magtudøvelsen, ”governance” og ”rule of law” kom slet ikke til at indfri forventningerne. *Skulle* der vælges mellem at sulte under demokrati og blive mæt under et ikke-demokrati, valgte ganske mange vælgere ikke helt uforståeligt det sidste.

Ved stiafhængighed (”pathdependency”) forstås groft sagt de institutionelle procedurer, beslutninger og fremgangsmåder, efter hvilke afskeden med det gamle system fandt sted, og som siden har været vanskelige, for ikke at sige umulige at fravige. Stiafhængighed er således forbundet med den historiske arv og bygger på teoretisk plan meget på historisk institutionalisme. Stiafhængighed er uløseligt forbundet med spørgsmålet om graden af handlefriheden. Det har således ikke været let at fravige indarbejdede regler og procedurer, fx når det gælder privatiseringer og velfærdssystemer og selve styremåden. Den lave handlefrihed skabte uundgåeligt problemer på politisk plan. Siddende regeringer opnåede ofte ikke genvalg, og populistiske partier fik ofte fremgang.

Det havde dog været – og er stadig- den mest udbredte opfattelse, at planøkonomi og demokrati er uforenelige størrelser. Uden privat ejendomsret, hævdes det, er der ikke garanti mod autoritære styreformer. Sagt med andre ord, frie valg og politisk pluralisme er en nødvendig forudsætning for overgangen til markedsøkonomi, men omvendt er markedsøkonomi og privat ejendomsret nødvendige for at skabe politisk demokrati og pluralisme (Major, 1994:342). Demokrati og marked bygger på åbenhed, frie valg og decentral beslutningstagen. Autoritære regimer derimod begrænser eller styrer informationsstrømmene og svækker markedet. Demokratiet stiller større krav til information og har stærke interessegrupper, hvilket i sig selv tvinger myndighederne til at løsne kontrollen.

Det skal ikke glemmes, at vi i øst har haft at gøre med et enestående eksperiment, for aldrig før i historien er sket at forandre kriseramte planøkonomi til markedsøkonomi. At kopiere de økonomiske politikker i de udviklede markedsøkonomier var logisk ud fra den dengang herskende tidsånd og de dominerende politiske diskurser, men det kostede dyrt at undlade at tage de enkelte landes særlige forudsætninger tilstrækkeligt med i betragtning ved valget af strategier for overgangen fra plan til marked.

En af de utallige vittigheder i øst lød: ”Hvad er realsocialisme? Det er den længste og mest snoede vej fra kapitalisme og tilbage til kapitalisme”. Og vejen blev i sandhed snoet. Men *hvor lang* den er, kan diskuteres. Debatterne er groft sagt gennemløbet tre faser, den første for eller imod chokkur og gradualisme. I begyndelsen var den monetaristisk inspirerede neoliberale diskurs altdominerende, men inden ret længe fik spørgsmål med tilknytning til institutionernes betydning for markedet mere plads. I anden fase kom sociale spørgsmål, fordelingspolitik og arbejdsmarkedspolitik samt spørgsmål med tilknytning til statens rolle, herunder industripolitik, strukturpolitik, og kulturelle faktorer mere i fokus (Pickel, 1995). En tredje fase begyndte med den globale finanskrisen i 2008, der ramte de eks-kommunistiske lande særdeles hårdt men dog meget forskelligt, hvilket naturligt nok førte til nye og hidtil usete debatter om økonomisk politik og den rette form for regulering.

Den franske politolog med tjekkiske rødder, *Jacques Rupnik*<sup>52</sup>, taler om Central- og Østeuropa som ”liberalismens sidste bastion”, men siden finanskrisen har bastionen stået for fald, og han taler om liberalismens endeligt også her. Den ungarske ministerpræsident plæderede under finanskrisen for en hjælpepakke på 190 mia. euro til de hårdest ramte lande i øst. Tjekkiet derimod holdt den liberale fane højt, fx da ministerpræsident Marek Topolanek advarede mod statsregulering og hjælpepakker og endda betegnede præsident Obama’s økonomiske politik som ”vejen til helvede”.

Efter finanskrisen og Kinas økonomiske optur er *statskapitalisme* set som et bæredygtigt alternativ. Finanskrisen og euroens krise har ikke gavnet det neoliberale projekt. Med brug af både vestlige og kinesiske erfaringer lancerede Rusland under præsident Dmitrij Medvedjev et moderniseringsprojekt, der efter planen skal bringe landet længere væk fra petrostaten og den sårbarhed, der følger med den ensidige afhængighed af produktion og eksport af energi og råstoffer. Men, som vi skal se, sker modernisering i Rusland næppe gennem markedsøkonomi i vestlige neoliberale varianter.

De her nævnte temaer, chokterapi over for gradualisme, velfærds- og arbejdsmarkedspolitik, finanskrisen samt Ruslands moderniseringsprojekt, vil blive behandlet nærmere i de følgende afsnit.

## **Chok versus gradualisme**

Sammenhængen mellem økonomi og konsolidering er uafviselig, men som sagt ikke helt enkel. For hvilken *type* demokrati og markedsøkonomi taler vi egentlig om? Tidligere erfaringer har vi i hvert fald ikke at bygge på. Der var godt nok før 1989 blevet eksperimenteret med markedsøkonomi men uden at bryde med selve det planøkonomiske princip. I Central- og Østeuropa havde kravet om

---

<sup>52</sup> Jacques Rupnik, ”Die Krise und das Ende des Liberalismus in Mitteleuropa”, [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com).

demokrati ikke udspring i forudgående moderniseringer af samfundet og heller ikke i en moderne og velstående middelklasse. Det var frem for alt den stærkt voksende *utilfredshed* med de sociale og økonomiske forhold, dvs. lav ”performance”, der undergravede det gamle systems legitimitet. Kort sagt var *både* demokratisk legitimitet og ”performance” legitimiteten for lav og endda faldende over tid.

Mange faktorer skal inddrages for at forklare forløbet af de økonomiske transitioner, ud over rent økonomiske fx kulturelle, institutionelle og politiske egenskaber hos de politiske beslutningstagere og, ikke at forglemme, forløbene af de første frie valg, som bestemte sammensætningen af de ikke-kommunistiske regeringer og parlamenter og hermed, i hvilken grad de nye økonomiske love overhovedet kunne opnå flertal (Fish,1998). Folk ønskede forandringer, men dertil var krævet dygtige ledere og velfungerende institutioner. Der var større støtte i befolkningerne til markedsøkonomi, der blev forbundet med velstand, end til kapitalisme, der blev forbundet med ulighed.

Nedgangen i BNP blev meget større end forventet. Groft sagt blev fulgt en **J**-kurve med først økonomisk stagnation, derefter kraftig tilbagegang, undertiden ligefrem ”hyperdepression”, og derefter igen opgang. Sådan gik det imidlertid ikke altid. For nogle lande blev der tale om en **L**-kurve, dvs. en brat nedgang, som ikke blev vendt til opgang. Der har dog været en helt del debat om omfanget af den reelle nedgang i BNP, for mens der under det gamle plansystem var incitamenter for virksomhederne til at overrapportere produktionens størrelse for at opfylde planmålene, har der modsat under det nye system været incitamenter til at underrapportere for at slippe lettere i skat.

På mellemlangt og langt sigt er vellykkede økonomiske forandringer af vital betydning for politisk stabilitet og konsolidering af demokratiet. Vi har haft at gøre med ”catching up economies”, dvs. lande der har satset hårdt på at indhente efterslæbet i forhold til udviklede markedsøkonomier. I den forbindelse er der blevet talt om en naturlig konvergensrate, herunder hvor meget BNP skal vokse mere end i de rigeste lande. For de bedst stillede lande har tallet typisk udgjort 1 pct. om året, men i et land som Ukraine har tallet været lavere, blot 0.3 pct<sup>53</sup>. Problemet var, at overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi skulle gennemføres ikke *på* ruinerne, men *med* ruinerne fra det gamle system. Udgangspunktet var svært, når vi sammenligner med sydeuropæiske lande efter diktaturenes fald. I 1992 havde middelhavslandene i gennemsnit et dobbelt så højt BNP pr. indbygger. De fik meget store tilskud fra EU og også mange udenlandske investeringer. Retningen, markedsøkonomi, var den samme som i syd, men *typen* af kapitalisme skulle blive meget forskellig.

Når det gælder overgangen fra plan til marked er der blevet skelnet mellem på den ene side ”early reformers” og ”late reformers” og på den anden side ”rapid reformers” og ”slow reformers” (Kaufman, 2007). Til den første gruppe lande hørte de lande, der gennemførte de økonomiske reformer hurtigt og konsekvent. De økonomiske og sociale følger har varieret meget, for den samme

---

<sup>53</sup> Von Gunter Deuber und Andreas Schwabe, ”Der wirtschaftliche Fortschritt bleibt aus. Weder Reformen noch nachhaltiges Wachstum sind in Sicht”, Ukraine-Analysen nr. 94, 13.9. 2011 [www.laender-analysen.de/ukraine](http://www.laender-analysen.de/ukraine).



økonomiske medicin haft forskellig virkning. Også tidspunktet for igangsættelse af reformer har varieret.

Dertil kom, at arven fra fortiden var meget forskellig. Tjekkerne var stolte af deres europæiske fortid og tidlige industrialisering og det høje uddannelsesniveau og havde en tro på, at overgangen til markedsøkonomi kunne gennemføres smertefrit (Myant, i Gjuricová, 2008: 269-270). Men den optimismen fra de første år, led alvorlige tilbageslag, da Tjekkiet i midten af 1990erne blev ramt hårdt økonomisk. Den særlige tjekkiske model havde været kendetegnet ved bankkapitalisme, for så vidt som bankerne via deres investeringsfonde blev (med)ejere af mange af de store virksomheder.

I realiteten var der mere gradualisme end chok i den politik, der blev ført. For både Tjekkioslovakiet og DDR havde vi at gøre med ”tabula rasa” strategier, for så vidt som markedsøkonomien skulle indføres i systemer, der før 1989 havde været næsten ureformerbare, men heller ikke særlig kriseramte (Bruszt, 1991:65). *Vladimir Gligorov* (Gligorov, 1994) taler om en tjekkisk ”gradvis chokterapi”. I praksis kom vi i hvert fald til at lede forgæves efter renlivet neoliberal økonomisk politik. Det finansielle system med børser og ejerskab af aktier har i alle årene siden 1989 været ret dårligt udviklet i Tjekkiet, og staten har haft en tilbagetrukket rolle, i særdeleshed når det gælder forbindelserne virksomhederne imellem. Trepartsforhandlinger på arbejdsmarkedet eksisterede godt nok, men de kom ikke til at spille nogen særlig stor rolle. Til gengæld har socialpolitikken været ret veludviklet, hvilket der er en historisk tradition for i Tjekkiet gående tilbage til mellemkrigsårene.

Slovenien, det rigeste blandt transitionslandene, fastholdt i høj grad statslig styring af økonomien, men har ikke trods dette været det eks-kommunistiske land, der har haft det højeste BNP pr. indbygger. Slovenien blev det mest succesfulde transformationsland, selv om der blev fastholdt en ganske stor statslig sektor frem til slutningen af 1990erne (Berend, 2001:253). Polen gik langsomt frem med hensyn til privatiseringerne, mens tjekkerne gennemførte privatiseringerne meget hurtigt takket være systemet med masseprivatisering og udstedelse af ”vouchers”. Ungarn handlede hurtigt, når det gjaldt privatiseringer via salg, men gjorde reelt ikke brug af masseprivatiseringer, og Ungarn gik også hurtigt frem, når det gjaldt implementering af konkurslove. Ungarn havde tradition for markedsøkonomiske eksperimenter siden introduktionen af den ny økonomiske mekanisme (NEM) i 1968, og det gjorde en gradvis overgang mulig. Ungarn havde kort sagt i udgangssituationen en særlig og på mange måder anderledes stiafhængighed og ”institutional legacy” (Bruszt, 1991:65).

Polen derimod havde ikke den samme tradition for socialisme tilsat markedsøkonomi, men systemet var før 1989 ikke af den strikte planøkonomiske type som i fx Tjekkioslovakiet og DDR. Før 1989 havde Polen dysfunktionelt planøkonomiske system med få vellykkede forsøg med markedsøkonomi. Estland nød i udgangssituationen fordel af udbredt kapitalistisk etik og gennemførte efter selvstændigheden liberalisering og privatisering hurtigt og konsekvent. Da landet blev medlem af WTO måtte Estland ligefrem *indføre* importtold. Alternative veje og gradvise reformer gav, set i den neoliberale optik, kun mørke og ikke lys for enden af tunnelen, eller med Václav Klaus’ ord var (og er) den tredje vej en ”tredje vej til den tredje verden” og ikke meget

andet. Holdningerne til markedsøkonomi på det nærmeste manikæiske, enten et for eller et imod, ingen veje midt imellem (Laska, 2011:201).

Fortalerne for den gradvise overgang fra plan til marked blev omkring 1990 af mange betragtet som værende på den forkerte side af sidelinjen, idet tilhængerne af gradualisme blev set som dårlige økonomer og diskrediterede og frustrerede eller måske naive tredjevejtænkende socialdemokrater. Thatcherisme og "Reaganomics" var den altdominerende filosofi, og det indsnævrede den økonomiske debat. Tilhængerne af gradualisme og statsregulering havde svære vilkår, men de uventet store fald i BNP ændrede efterhånden de økonomiske debatter, der i hvert fald blev mere nuancerede. Efter finanskrisen i 2008 blev behovet for statslig regulering og kontrol bredt accepteret.

Der var økonomer, der helt fra starten gik imod strømmen og kritiserede hurtig overgang fra plan til marked, fx Domenico Nuti, der tog afstand fra ukritisk "laissez-faire" marked politik, og Georg Soros der tog afstand fra "markedsfundamentalismen", som efter hans mening blot diskrediterer den vesteuropæiske mode, den statslige regulering og de ejerforhold, der kendetegner den (Berend, 2001:251). Også enkelte økonomiske ministre støttede kritikerne. Tjekkiets Valtr Komarek, minister i overgangsregeringen i 1990, og Polens Grzegorz Kolodko, minister i den socialistiske regering efter valget i 2001, talte for institutionel og keynsiansk inspireret økonomi. Bruce Ackerman så den nye neoliberalisme i øst en "Marxism reversed", en stræben efter kapitalisme ud fra samme teser som i marxismen-leninismen om en progressiv lineær udvikling med historiens afslutning, sagt med andre ord valgte regeringerne om"at springe i afgrunden og love en blød landing"<sup>54</sup>.

Fortalerne for gradvise reformer slog til lyd for en anderledes timing og rækkefølge. Åbningen af markedet skulle i den optik først finde sted i de sektorer af økonomien, hvor udsigterne til at markedet fungerer hensigtsmæssigt er bedst. Herved kunne skabes en positiv "spill-over" med opbakning til gå videre med markedsøkonomiske reformer. Ud fra de kinesiske erfaringer blev der argumenteret for, at partielle reformer, mere støtte til etablering af nye mindre og mellemstore virksomheder og ændringer af landbruget ville kunne skabe en positiv spiral og sikre opbakning i befolkningen til at gå videre med reformerne (Ronald, 2002:30). Den neoliberalt inspirerede chokterapi eller "big bang" tog iflg. kritikerne udgangspunkt i alt for optimistiske antagelser. Strategien støttede sig således til ganske bestemte antagelser omkring chokterapiens virkning på økonomisk stabilisering i situationer med hyperinflation. Det teoretiske udgangspunkt var baseret på den nyklassiske version af monetarismen med en klippefast tro på individet og dets præferencer og bestemte antagelser om liberalisering og deregulering og balance mellem udbud og efterspørgsel (Gligorov, 1995:196, 201). Reelt havde vi at gøre med en markedsfundamentalisme, en "omvendt marxisme" og højrebolsjevisme, en tro på historiens afslutning med en "urealistisk eufori", der i sidste ende ville føre til store folkelige protester (Nelson, 1994:52), for antallet af vindere er for lavt, antallet af tabere for stort. I virkelighedens verden måtte økonomierne ned i "tårernes dal", før det igen kunne gå opad. Stabilisering indtraf senere end forventet, chok kom før terapi,

<sup>54</sup> Omtalt i Michal Kopecek, 2011:249 og Laska, 2011:209.

omkostningerne blev mærket hurtigt og fordelene langsomt. Problemet var, at de økonomiske love der skulle skabe forbedringer, fx arbejdsmarkedsreformer, ændringer i den finansielle sektor og på virksomhederne, var yderst komplekse i deres indhold og tog tid at ført ud i livet (Nelson, 1994:53-54).

Iflg. *Andreas Pickel* (Pickel, 1995:368) havde neoliberalismen mere karakter af *ideologi* og politisk strategi end af teori. *Jason McDonald* (McDonald, 1993) taler om utopisk kapitalisme, for så vidt som udgangspunktet var en alt for stor afstand mellem de faktiske forhold og den ønskede tilstand, med andre ord ”alt der *er*, skal afvises”, og liberalt demokrati og kapitalisme er eneste rigtige tilstand. Liberalisme blev under de forhold reduceret til økonomisme. Det deliberative element, troen på forhandling, dialog og kompromis, var nærmest ikke-eksisterende (Laska, 2011:148 ff.). Midlet til at realisere det liberale utopia er radikale reformer, men det tager tid at få dem vedtaget, og midlerne fører ikke nødvendigvis til målet. Transformation fra plan til marked blev reduceret til et teknisk og afpolitiseret problem, der krævede enkle løsninger og mere var et spørgsmål om effektivitet end om retfærdighed. Neoliberale chokterapister er også beskyldt for udemokratiske holdninger og en overdreven tillid på teknokratiske løsninger. Begge undergraver den sociale konsensus og den politiske legitimitet. Neoliberal ideologi blev *officiel ideologi*, men kun på eliteplan. Den brede befolkning havde modstridende opfattelser af, hvad den fri markedsøkonomi betød konkret. Mange blev af gode grunde socialt frustrerede på grund af stigende arbejdsløshed og ulighed. Markedsøkonomi havde for de fleste mere positiv klang end kapitalisme, da markedsøkonomi for de mange blev forbundet med velstand, kapitalisme med ulighed. Neoliberale økonomer og politikere, fx Tjekkiets Václav Klaus, undlod da også bevidst at bruge ordet ”kapitalisme”.

### ***Washington-konsensus I***

*Finansiel disciplin*, med sikring af balance eller overskud på statsbudgettet

*Nye udgiftsprioriteringer*, medomlægning af statsfinanserne

*Skattereformer*, med bredere skattegrundlag og bedre administration

*Finansiel liberalisering*, med en moderat positiv rente

*Konvertibilitet*, ensartet valutakurs og konvertibilitet

*Handelsliberalisering*, færre restriktioner og lavere told

*Flere udenlandske investeringer*, fx gennem at fjerne mulige barrierer

*Privatisering af statsejede virksomheder*

*Deregulering, mindre regulering fx når det gælder miljø og forholdene i den finansielle sektor*

Kilde: Egen opstilling ud fra Lavigne, 1999:160

Som omtalt var mange nye politiske ledere i de første år ”moralpolitikere” og ”politikere med en historisk mission” (se den tidligere opdeling), men den reelle magt og indflydelse kom til at tilhøre bestemte reformerteams og politikere med politisk føling og ekspertise inden for økonomi. To eksempler er Leszek Balcerowicz i Polen og Václav Klaus i Tjekkiet. Begge havde begyndt deres politiske karriere som finansministre i de første ikke-kommunistiske regeringer. Politikere af den teknokratiske type blev rådgivet af vestlige eksperter og internationale finansielle institutioner, som i høj grad kom til at bestemme reformernes indhold, hastighed og rækkefølge (Pickel, 1995:363).

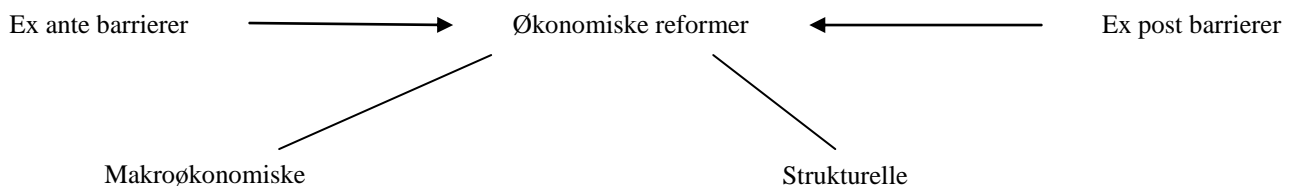
De valgte strategier blev nedfældet i den såkaldte ”Washington-konsensus” fra 1990 (Lavigne, 1999, se opstillingen oven for). Konklusionerne her var for så vidt enkle nok, for den rette vej frem er *hurtigst mulig* gennemførelse af økonomiske reformer og gennemføre en makroøkonomisk politik med hovedvægt på inflationsbekæmpelse, mindre priskontrol, handelsliberalisering, fri valutakursfastsættelse, balancerede statsbudgetter, privatiseringer, afmonopolisering og lønkontrol. Kort sagt var *hastigheden* afgørende for at indfri målene. Der eksisterede en ”window of opportunity”, hvor regeringerne havde mulighed for at få de nødvendige men også upopulære reformer vedtaget hurtigt (Ronald, 2002, Balcerowicz, 1995). Senere, under ordinær interessebaseret politik, er det sværere at få lovforslag gennemført. Ledetråden i Washington konsensus var stabilisering og liberalisering med udgangspunkt i ”laissez-faire” markedsøkonomi uden for mange forstyrrende tillægsord i form af fx ”social” og ”styret”. Troen på det fri marked og minimalstaten var stærk, sagt med andre ord: ”et frit marked og et stærkt politi” (Laska, 2011:141).

Som beskrevet af *Gérard Roland* (Roland, 1995) kan de faktiske økonomiske forandringer med fordel analyseres ud fra disciplinen politisk økonomi, ikke mindst, når det gælder hastigheden og rækkefølgen. Sagt med andre ord, kan politisk økonomi forklare, hvorfor forløbet blev så forskelligt fra land til land. De politiske beslutningstagere stod groft sagt ansigt til ansigt med to typer barrierer, ”ex ante” og ”ex post”, der begge blokerede for at beslutninger kunne vedtages (”ex ante”) og/eller ikke gennemføres (”ex post”), dvs. i implementeringsfasen (figur 6). Vigtigt i den forbindelse er, i hvilken grad stærke interessegrupper (”vetogrupper”), fx fagforeninger og brancheorganisationer, er stærke nok til at blokere reformer, det være sig før eller efter vedtagelsen

Helt grundlæggende stod beslutningstagerne over for en høj usikkerhed med hensyn til reformernes virkning. Det var ikke en enkel sag at bestemme, i hvilken grad de nødvendige reformer skulle gennemføres med brug af centralisering, demobilisering og top-down beslutninger eller alternativt gennem mobilisering, dialog og støtte nedefra (Bruszt, 1991:57). Der var jo ikke fra historien

erfaringer at bygge på. Den sidstnævnte politik, dialog og opbakning, kunne kun gennemføres gennem brede forlig, sociale pagter og forskellige korporative arrangementer. For at få den økonomiske lovgivning bredt accepteret, måtte beslutningstagerne i en eller anden udstrækning gå på kompromis og give køb, det være sig ”ex ante”, fx ved at udskyde socialt skæve prisliberaliseringer, eller ”ex post” fx ved at yde kompensation økonomisk til hårdest ramte, fx pensionisterne.

**Figur 6: Transitionernes politiske økonomi, et eksempel**



I den neoliberale optik gjaldt *rækkefølgen*: først liberalisering og markedsgørelse og derefter gennemførelse af strukturelle reformer og frem for alt privatiseringerne. Strukturelle tiltag, fx arbejdsmarkeds- og industripolitik med staten som en central aktør, var ikke velset, for markedet kunne i princippet klare alt. At udskyde lovgivning og nøjes med gradvise eller partielle reformer svarede til delvist at slukke en ildebrand eller i den medicinske sprogbrug at undlade at fuldføre igangsatte operationer af alvorligt syge patienter (planøkonomier). Men chokterapien var barsk og er ikke med urette blevet kaldt ”operation uden bedøvelse” (Hedlund, 2000), for at blive lægesproget.

Det nye økonomiske system var ensbetydende med bortfald af produktion, der under det gamle system var usælgelig og havde ført til store usolgte lagre på grund af lav efterspørgsel. Nedgangen i BNP gav sig ikke nødvendigvis udslag i lav inflation, tværtimod var produktionsnedgang tit ledsaget en høj inflation (fænomenet slumpflation). Godt nok faldt efterspørgslen, men ikke nødvendigvis på attraktive varer. Dertil kom ”cost-plus” inflation som følge af prisstigninger på input i produktion, fx råvarer og halvfabrikata, hvilket let kunne føre til ”recessionary inflation” (Zecchini, 1997:114). Problemerne var ikke alene forbundet med ”market failure”, transformationskriser og fravær af marked, men også med ”government failures”, dvs. uheldig ført økonomisk politik. Sagt på anden måde var problemerne forbundet med uigennemtænkte reformer af priser og handel og udbredt mangel på industripolitik og institutionelle reformer (Zecchini, 1997:117).

De urealistiske løfter gav de nye antikommunistiske ledere og det nye establishment troværdighedsproblemer. Ved valg i flere lande blot få år efter murens fald fik de kommunistiske efterfølgerpartier uventet hurtigt politisk come-back, i Litauen, Polen og Ungarn allerede først i 1990'erne. Valgløftet gik på markedsøkonomi med et mere menneskeligt ansigt, men det løfte viste sig uhyggelig svært at indfri. I Rusland blev det med henvisning til reformerne under Jeltsin på denne måde: ”Alt hvad kommunisterne fortalte os om kommunismen var en komplet løgn. Men uheldigvis viste alt hvad kommunisterne fortalte os om kapitalisme sig også at være sandt” (Hoen, 2011:31). Den økonomiske chokkur blev kort sagt for de fleste borgere forbundet med chok og kun lidt med kur.

Et centralt og stærkt politiseret emne var *privatiseringen* af de statsejede virksomheder (Lavigne, 1999). Under det gamle system havde quasi-privat virksomhed blomstret i bedste velgående i både den legale og den grå og sorte andenøkonomi fx i form af håndværks- og servicevirksomheder og private lodder i landbruget, der bidrog til at forbedre forsyningssituationen (Kiss, 1994:123). Efter 1989 blev de statslige virksomheder og landbrugskoopertiverne omlagt og privatiseret. Første led var i mange tilfælde kommercialisering, en form for mellemstation på vejen til privatisering. Stort set alle lande kopierede den tyske Treuhandanstalt-model, hvorefter et statsligt ejendomsretsagentur styrede privatiseringerne og selve overgangen fra offentligt til privat ejendomsret. Privatiseringsformen blev som regel afgjort efter forhandlinger mellem virksomheder og statlige agenturer.

Flere indbyrdes konkurrerende mål spillede ind, når de politiske beslutningstagere skulle tage stilling til privatiseringerne. Politiske mål spillede en central rolle, for regeringerne naturligt nok var fristet til at benytte de fremgangsmåder, der gav dem størst vælgergevinst og dermed størst egennytte. Ud fra den betragtning kunne med god grund tales om ”politisk privatisering” (Kiss, 1994:142), hvor økonomisk rationalitet ikke nødvendigvis er i højsædet. Politisk stabilisering kunne opnås gennem skabelse af en tilstrækkelig stærk middelklasse med i bogstavelig forstand aktier i det nye system. Endelig var det hensigten gennem privatisering at højne effektiviteten gennem omstruktureringer og modernisering. Mest kompliceret var den store privatisering, dvs. privatisering af meget store statslige virksomheder. Nogle, fx Tjekkiet's Václav Klaus, ønskede gennem udstedelse af gratis privatiseringskuponer til alle borgere (”vouchers”), kaldt masseprivatisering, at gennemføre ændringerne i ejerforholdene hurtigst muligt og undgå for mange udenlandske virksomhedsovertagelser. Og for at sikre flest mulige stemmer gennemførtes lanceringen af masseprivatiseringen i Tjekkiet tæt på parlamentsvalget i 1992. Et andet eksempel på brug af privatisering under valgkampe var Lech Walesa's løfte om at yde hver polak 10.000 dollar i rentefri lån i form af kuponer, som skulle kunne veksles til aktier i privatiserede statsvirksomheder.

”Ad hoc” eller ”case by case” kapitalprivatisering bestod af salg af bestemte nøje udvalgte virksomheder til udenlandske investorer. De spontane privatiseringer og ”insider” privatiseringer gav de gamle ledelser på statslige virksomheder særfordele. Direkte privatiseringer efter likvidation, dvs. nedlæggelse af den gamle virksomhed, var mest rettet mod tabsgivende virksomheder. Den form for privatisering skete typisk efter kommercialisering af de gamle statsvirksomheder.

Insiderprivatisering blev af mange betragtet som amoralsk og uetisk, fordi den gav den gamle magtelite særfordele. Flere lande forsøgte at udelukke den gamle virksomhedsledelse fra selve beslutningerne om privatisering (Kiss, 1994:139), men ikke altid med særlig stort held. Også "greenfield" virksomheder så dagens lys, men i mange lande havde etablering af nye virksomheder og privatiseringer nede fra for dårlige vilkår. Det var ret simpelt at privatisere mindre kommunale og statslige virksomheder inden for service og håndværk. Typisk skete det gennem auktioner, hvor de højstbydende vandt. Den privatiseringsform blev døbt den "lille privatisering" eller "the first privatization programme" (Kiss, 1994:125), idet denne type privatisering kom før den "store" privatisering, der var mest enkel at gennemføre. Også en hel del medarbejderejede virksomheder så dagens lys, især på de nedlukningstruede virksomheder, som ikke kunne sælges til investorer ude fra, og hvor der heller ikke en eksisterende ledelse ville overtage virksomheden pga. for stor gæld.

Statsfinansielle hensyn spillede også en rolle og kunne friste politikerne til at sælge de mest givtige statsvirksomheder til udenlandske investorer gennem "ad hoc" privatisering og ad den vej sikre statskassen flest mulige indtægter. Den fremgangsmåde spillede naturligt nok en særlig stor rolle i de mest gældsplagede af landene, fx Ungarn og Polen. Effektivitetshensyn var også vigtig, for så vidt som det var ventet, at fx udenlandsk virksomhedsovertagelse gennem "ad hoc" (eller kapital-) privatisering ville øge effektiviteten og eksportevnen, hvilket analyser siden også har bekræftet. Endelig spillede moralske, sociale og etiske overvejelser ind, for regeringerne ville gerne undgå arbejdsløshed og give lavtlønnede og pensionister særlige goder i forbindelse med privatiseringerne.

Etiske hensyn spillede især en rolle i forbindelse med restitution, dvs. tilbagegivelse af ejendom i fysisk form eller i form af finansiel kompensation til borgere og efterkommere, der havde fået ejendom konfiskeret under det kommunistiske system. De mange forskellige hensyn kom meget tydeligt i konflikt. Eksempelvis fik staten gennem brug af investeringskuponer ("vouchers") færre indtægter, hvilket stred mod statsfinansielle hensyn. Brug af investeringskuponer gav ikke i sig selv virksomhederne mere kapital og derfor heller ikke ny og bedre ledelse, hvilket gik ud over effektiviteten. Også tilbagegivelse af ejendom til tidligere ejere ("restitution"), fx til kirken og borgere i udlandet, som de kristelige partier plæderede for, kom let i strid med effektivitetshensynet.

Alle landene i øst blev ramt af skandaler i forbindelse med privatiseringer. I en eller anden udstrækning blev privatiseringerne et vigtigt instrument for den ny-gamle politiske elite, desværre ofte i form af personlig berigelse og placering af "venner" på lukrative bestyrelsesposter eller tilsynsråd. Der blev gennem den mekanisme skabt udbredt korruption og kammerateri og en helt særegen symbiose mellem økonomi og politik (Kiss, 1994:149). Store indtægter opnået gennem "insider" privatiseringer blev brugt til at erhverve sig politisk magt og måske ligefrem erobre staten ("state capture"), sætte de demokratiske institutioner under pres, købe sig til medlemskab af parlamentet og ad den vej sikre sig immunitet. Problemerne her var- og er stadig - ikke begrænset til Balkan og SNG-landene, hvor oligarkernes position og den organiserede kriminalitet dog har haft særlig godt fat. I det ukrainske parlament har omkring halvdelen af medlemmerne været mangemillionærer, der var til køb for næsten et hvilket som helst parti. Men også i det "stuerene" Tjekkiet støtter mange formuleringen om, at "i Vest bliver man rig og derefter politiker, men i

Tjekkiet bliver man politiker *for at blive rig*". I 2010 og 2011 blev der talt om en ny korrupsionsbølge, som omfattede alle politiske partier, også regeringspartierne. Den demokratiske legitimitet og opbakningen til demokratiet kom til at lide alvorligt herunder, især i den specifikke variant.

### **En tredjedel af tjekkiske virksomhedsledere finder bestikkelse rimelig**

Omkring en tredjedel af de tjekkiske virksomhedsledere retfærdiggør brugen af bestikkelse som middel til at sikre sig kontrakter. Det viste en undersøgelse udført af Ernst & Young i maj måned 2011. Ud af 101 ansatte på store virksomheder udtrykte 23 pct. villighed til at bruge bestikkelse til at sikre sig ordrer. Undersøgelsen var en del af et europæisk projekt for kortlægning af bestikkelse og korrupsion.

Kilde: "Prague Daily Monitor 25. maj, 2011

Udenlandske investeringer kunne bibringe økonomierne en saltvandsindsprøjtning i form af moderne ledelse og ny teknologi. Men udenlandske investorer ønskede frem for alt bedre markedsadgang, ikke nødvendigvis at modernisere økonomierne (Berend, 2001:266). Den strategi førte til oprettelse af supermarkeder, detailhandelskæder, filmstudier og teater-netværk og overtagelse af skrevne eller elektroniske medier. I de første år gik udenlandske investeringer i stor målestok til energisektoren og til råstofudvinding. General Electric, General Motors, Ford, Volkswagen, Nestle, Pepsi, Cola og Ikea er eksempler på virksomheder, der engagerede sig i Østeuropa. De udenlandske investeringer kunne skabe dobbeltøkonomier med på den ene side enklaver af multinationale selskaber og på den anden side en underskov af mindre nationale virksomheder, der ikke er i stand til at klare sig i konkurrencen. Omfanget af udenlandske investeringer var i sig selv ikke imponerende. I de første fem år efter 1989 udgjorde udenlandske investeringer i Øst blot én procent af udenlandske investeringer globalt. Singapore modtog 50 pct. flere investeringer end de central- og østeuropæiske lande tilsammen! Tyskland blev inden ret længe den vigtigste handelspartner og den største udenlandske investor (Berend, 2001:265-266).

Erfaringerne har været meget forskellige fra land til land. Ruslands problem var, at de nye privatiseringslove skulle gennemføres i et samfund, hvor den retlige kultur og ejendomsbegrebet var meget svagt udviklet (Hedlund, 2000:402). En kapitalistisk ånd eksisterede, men i helt særlige varianter. Privatiseringerne blev forbundet med kleptokrati, dvs. med tyveri og med god grund. Funktionelle ejerstrukturer kræve en kulturel transformation, og det var der på ingen måde udsigt til (Hedlund, 2000:404). Chokterapien blev igangsat på et tidspunkt, hvor de institutionelle strukturer slet ikke var kommet på plads, og hvor befolkningen end ikke vidste, hvordan de nye strukturer ville komme til at se ud (Gligorov, 1995:205). Problemerne med korrupsion, uigennemsigthed og lav "rule of law" var en meget tung arv fra fortiden. Iflg. *Aleksander Lukin* (Lukin, 2001) var der



under Boris Jeltsin blevet skabt en dybt rodfæstet ”criminal-clanism” og en ”electoral clanism”, hvilket i praksis betød, at forsøget på at skabe en vestlig type markedsøkonomisk system reelt var tabt på forhånd.

Arbejdsløsheden og de sociale problemer voksede med uventet fart. Schumpeter’s tese om kreativ ødelæggelse, om at eliminere tabsgivende produktion og skabe ny og mere konkurrencedygtig, var godt nok udgangspunktet, men vejen dertil blev meget vær, for ikke at sige umulig at følge i praksis. Det store antal sociale tabere var i sig selv problematisk, eftersom økonomisk fremgang inden længe gerne skulle give tilstrækkelig folkelig opbakning til at gå endnu længere ad reformvejen.

### **Velfærd og arbejdsmarked**

Til de vigtige strukturelle reformer hørte opbygningen af et nyt velfærdssystem og udformning af en ny og helt anderledes arbejdsmarkedspolitik. Før 1989 havde socialpolitik været statisk, centraliseret, residual og underordnet politik og økonomi (Dziwiecka-Bokun, 1994:87). Under det gamle system havde der rådet en form for vugge til grav velfærd, som godt nok gav borgerne tryghed, fx jobsikkerhed, men ikke nødvendigvis særlig høj kvalitet i velfærdsydelserne. I de år blev der skabt et særligt korporatistisk velfærdssystem (Esping-Andersen, 1990), for så vidt som virksomhederne påtog sig velfærdsfunktioner, fx at skaffe boliger og børnepasning, ferieboliger mv.

På det tidspunkt havde vi reelt ikke nogen socialpolitik, for så vidt som alt hvad der blev besluttet var socialpolitik og tjente alles interesser gennem at forbedre de forskellige samfundsgruppers, familiers og enkeltindviders status og livsmuligheder. Socialpolitikken tjente før 1989 helt bestemte politiske og økonomiske mål, frem for alt skulle der opnås størst mulig legitimitet (Fergie, 1987:213-214). Der blev ligefrem talt om en uformel social kontrakt, hvorefter det kommunistiske styre sikrede borgerne økonomisk opgang mod, at borgerne som gengæld herfor accepterede regimeformen. Kort sagt gik ”performance” legitimitet forud for demokratisk legitimitet (se figur 3). Det gik nogenlunde i 1970erne, hvor økonomierne var endnu i vækst. At det gamle system brød sammen skyldtes meget, at kontrakten ikke blev overholdt af myndighederne, da vi bevægede os ind i 1980erne.

**Tabel 1: BNP, beskæftigelsesrate og beskæftigede på deltid i Central- og Østeuropa**

Lande	BNP pr.indb. PPS EU-27=100, 2007	Beskæftigelsesrate, 2007	Beskæftigede på deltid, 2007, andel i pct.
EU gennemsnittet	111.6 (EU15)	66.9 (EU-15)	19.5 (euroområdet)
Tjekkiet	81.5	66.1	5.0
Polen	53.6	57.0	9.8
Ungarn	63.4	57.3	4.0
Slovakiet	68.5	60.7	2.8
Slovenien	88.7	67.8	9.2
Rumænien	40.7	58.8	9.7
Litauen	62.2	64.9	9.9
Letland	58.0	68.3	6.5
Estland	72.1	69.4	7.8
Bulgarien	38.1	61.7	2.0

Kilde: Golinowska, 2009.

Forandringer i velfærdssystemerne har taget udgangspunkt i ganske bestemte ideologier og værdier, ofte med neoliberale over for socialdemokratiske og med neoliberale som klart stærkest lige omkring året 1989. For Rusland var der igennem de ”vilde” 1990ere nærmest tale ”socialpolitisk nihilisme”, men dette blev ændret med Putin og med de voksende priser på olie og gas, der gjorde det muligt i Rusland at sætte socialpolitikken højere på den politiske dagsorden<sup>55</sup>. Mønstret fra Rusland, ”nihilisme” i 1990erne og mere opmærksomhed omkring sociale spørgsmål efter årtusindeskiftet, kunne også iagttages i de central- og østeuropæiske lande. Udformningen af velfærdsordninger skal også ses i nær sammenhæng med *typen* af markedsøkonomiøkonomi og og ikke mindst moderniseringsgraden. De gamle planøkonomier var godt nok brudt sammen, men markedsøkonomi skulle etableres helt fra grunden. Modernisering under det gamle system havde været kendetegnet ved en særegen ”mis-modernisering”, hvilket gjorde opgaven ekstra svær. Forholdene har bestemt ikke været bedre i det uafhængige Ukraine. I 2012 skønnes omkring 250.000 at være ramt af AIDS, tuberkolosen har vundet frem, 80.000 lever af prostitution og omkring 100.000 mennesker er narkomaner, hvortil kommer de gigantiske forskelle i indkomsterne.

De nye politiske ledere og økonomerne indtog fra start stærkt forsimplede synspunkter på de økonomiske muligheder, for den nye komplekse post-kommunistiske virkelighed blev reelt ikke taget med i betragtning (Dziwiecka-Bokun, 1994:90). En særlig post-transition inertie gjorde sig

<sup>55</sup> Gunter Deuber und Andreas Schwabe, ”Kurtz- und mittelfristige Wirtschaftsperspektive in Rusland”, ”Rusland-Analysen nr. 234, 24.02. 2012.

gældende. Så længe virksomhederne var statsejede, var det svært for dem at handle langsigtet, derfor havde mange virksomheder en interesse i at fastholde ansatte, og i stedet for fyringer valgte de at forlange lavere løn eller arbejdstidsreduktion. Kort sagt rådede der en helt særlig præ-privatiseringsanomi. Virksomhederne var statsejede, men ventede på at blive privateret. Men hvordan og hvornår det skete var usikkert. Af frygt for vælgernes dom handlede beslutningstagerne langsomt, når det gjaldt nye love om virksomhedskonkurser og greb ofte til statsstøtte for at opretholde den sociale fred. I Rusland gjaldt det i særlig grad om at redde de såkaldte ”monobyer”, der typisk var stærkt afhængig af en enkelt meget stor virksomheds overlevelse. Efter kort tid blev arbejdsløshedsunderstøttelsen reduceret, endda uden de store protester. Arbejdsløse kunne forholdsvis let skaffe sig indtægter i den omfattende grå og sorte økonomi og via personlige netværk. Arbejdsløsheden ramte kvinder og unge særlig hårdt og var regionalt ulige fordelt. Solidariteten med de arbejdsløse var ikke særlig høj. Hos mange rådede den opfattelse, at de arbejdsløse var uvillige til at søge arbejde. Fagforeningerne repræsenterede dem, der havde arbejde og engagerede sig derfor mest i kampen for jobsikring og højere minimalløn for de allerede ansatte.

Behovet for en ny type socialpolitik var bredt anerkendt både hos regeringer og internationale långivere. Men der er ikke brugt ret mange penge på arbejdsmarkedspolitik. Hvor gennemsnittet i EU-landene er 1.5 pct. af BNP, er tallet i fx Polen på blot 0.2<sup>56</sup>. I de første år voksede andelen af rigtig fattige fra 4 til 25 pct. i Tjekkiet og fra 34 til 52 pct. i Rumænien. Levetiden faldt på få år med 3-4 år og for russiske mænd i gennemsnit helt ned til 59 år<sup>57</sup>. Efter flere års nedtur faldt antallet af fattige og folk der lever under eksistensminimum i Rusland. Men i 2011 havde omkring halvdelen af den russiske befolkning alligevel stadig store vanskeligheder med at dække elementære udgifter til bolig, uddannelse og sygebehandling, uanset at andelen af befolkningen under den officielle fattigdomsgrænse blev sat til blot 13 pct., antagelig for lavt sat<sup>58</sup>. De sociale udgifter og udgifterne til sundhed er i de fleste lande skaffet via bidrag fra statsbudgettet og obligatoriske arbejdsgiverbidrag beregnet i forhold til lønnens størrelse. Tresøjlesystemet med statslige bidrag, arbejdsgiverbidrag og bidrag fra arbejdstagerne svarer meget godt til den klassiske Bismarck’ske forsikringsmodel i Tyskland. På sundhedsområdet blev de statslige hierarkiske systemer typisk erstattet af tvungne indbetalinger til forskellige forsikringsordninger, og et stort antal forsikringselskaber og fonde for sundhed så derfor dagens lys. Men voksende omkostninger, underskud, udbredt korruption, underbetaling og mangel på investeringer blev en plage i sundhedssystemet. Jobbet som sundhedsminister blev som følge heraf en uriaspost – en usikker en af slagsen.

I takt med de stigende vanskeligheder med at få finansieret de statslige udgifter steg interessen, fx i Polen, Slovakiet og Ungarn, for at få bragt de tvungne private forsikringsordninger ind under det offentlige system. Samtidig blev der lagt et pres for at få hævet pensionsalderen, hvilket langt fra var populært. I fx Polen kom det i foråret 2012 til flere proteststrejker, og Bondepartiet PSL gjorde

---

<sup>56</sup> ”Polen analysen” no. 94, 6.9. 2011, side 5. Reinhold Vetter, ”Eine innenpolitische Bilanz der Regierung Tusk”.

<sup>57</sup> UNICEF, *Central and Eastern Europe in Transition: Public Policy and social Conditions: Crisis in Morality, Health, and Nutrition* (New York:UNICEF Economics in transition Studies, Regional Monitoring Report 2, August 1994), 2.

<sup>58</sup> ”Rusland-analysen”, no. 222, 17.6. 2011, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de).

sit for at få udvandet det forslag, der var kommet fra Donald Tusk og Borgerplatformen. Det endte med et kompromis mellem de to regeringspartier, hvorefter overgangsordningen for kvinder blev lempet noget, således at der tages hensyn til kvinder med flere børn, ligesom det blev muligt at opnå delpension.

Graden af decentralisering på sundhedsområdet varierede en del. Polen indførte en omfattende sundhedsreform i 1999, men denne og andre store reformer fik ikke særlig stor støtte i befolkningen og blev en hård belastning politisk for den daværende polske regering ledet af Valgaktion Solidaritet. Sygehusene og forsikringsordningerne har typisk lidt under store underskud og personalemangel forårsaget af lave lønninger. I Polen har det regerende Borgerplatformen lagt op til at omskabe sygehusene til selvstændige virksomheder med det formål at gøre dem mere rentable. Den tjekkiske regering, der blev dannet efter valget i 2010, regnede med at kunne få vedtaget nye principper for sundhedsydelser og pensioner i 2012, to år efter valget. Medio 2011 blev en del af reformerne gennemført. Den tjekkiske regering vedtog således første fase af sundhedsreformen i foråret og efteråret 2011, men reformudspillet blev stærkt kritiseret, bl.a. fordi det ikke var klart defineret, hvilke sundhedsudgifter der skulle dækkes gennem skatterne og hvilke gennem forsikringssystemet. Forslaget blev desuden kritiseret for at have alvorlig social slagside, bl.a. fordi forsikringstilskuddene til billig medicin faldt bort, og de familier der hyppigst besøgte sundhedssystemet, eksempelvis ældre og børnefamilierne, blev ramt særlig hårdt af egenbetaling<sup>59</sup>.

Problemerne i sundhedssektoren har, ganske som i andre europæiske lande, været centrale emner i valgkampe og jobbet som sundhedsminister været noget af en uriaspost. Sundhedspersonale, det være sig sygeplejersker eller læger, har gennemført proteststrejker eller rejste i protest til vesteuropæiske lande, hvor lønningerne har været højere. En del problemer havde at gøre med administrative forhold og sygehussektorens indkøbspolitik, der har haft fordyrende mellemlid og været under anklage om korrupsion. Den tjekkiske reform fra 2011 søgte at imødegå problemet gennem forskellige ordninger og reguleringer, alle rettet mod at formindske det økonomiske spild.

Regeringskoalitioner har typisk været splittet omkring sundhedspolitikken. Nogle initiativer på sundhedsområdet er taget spontant og ikke omsat til lov, hvorved vi kom til at opleve perioder præget af ”forandring uden reform” (Sitek, 2008:39). Målet for reformerne var at få brudt statens monopol og fjernet gamle uigennemskuelige bureaukratiske og centralistiske strukturer arvet fra det gamle system, men efter mislykkede forsøg på decentralisering indtraf der ofte en recentralisering.

---

<sup>59</sup> *Czech press survey* 22.juni 2011

## Velfærdsmodeller

**Den nordiske:** relativt høje overførselsindkomster, detaljeret socialpolitik med et sikkerhedsnet

**Den angelsaksiske:** lave skatter, begrænsede og lave overførselsindkomster

**Den kontinentaleuropæiske:** forsikringsmodellen, hvor velfærden sikres gennem obligatoriske socialforsikringsordninger, og velfærdsydelse bestemmes ud fra tilknytning til arbejdsmarkedet

Udhuling af skattesystemet og krav fra internationale långivere bragte den statslige del af finansieringen under ekstra stort pres. Derfor har flere regeringer, eksempelvis Ungarn under Viktor Orbán og Polen under Donald Tusk, forsøgt at få bragt indbetalingerne til forsikring ind under de private obligatoriske ordninger ind under det statslige system, dog med brug af forskellige fremgangsmåder for at opnå målet. Problemerne med hensyn til velfærdsstatens indretning har været nært forbundet med finansiering af de statslige udgifter. Mange problemer trængte til at blive løst, for velfærdsydelse blev givet til for mange grupper i samfundet og ofte i en for tidlig alder. Tabsgivende virksomheder blev holdt i live gennem subsidier, det administrative apparat var for dyrt og tungt, erhvervsfrekvensen lav og især blandt folk over de 50 år, det grå og illegale arbejdsmarked var omfattende og endda voksende, og oven i alt dette kom demografiske problemer forbundet med isæt stigning i andelen af ældre. I Ungarn og Tjekkiet er der blevet ydet støtte til familier og børn, men de ydelser er med tiden blevet udhulet af prisstigninger. Særlige hensyn blev taget til ikke alene til dem, der levede nær fattigdomsgrænsen men i høj grad også til middelklassen. I Polen og Ungarn blev de mest gunstige pensioner givet til nuværende pensionister og folk nær pensionsalderen, samt bestemte kategorier af ufaglærte og landmænd (Kaufman, 2007:116). Sammenhængen mellem løn og sociale ydelser skal heller ikke overses. De generelt gode sociale ordninger i Tjekkiet gjorde det således lettere at gå gennemført løntilbageholdenhed på arbejdsmarkedet.

Det var heller ikke let at få opbygget nye arbejdsmarkedssystemer. Overgangen til markedsøkonomi skulle efter hensigten bibringe mere fleksibilitet på arbejdsmarkedet, men det blev langt fra altid tilfældet i praksis. Som ses af tabel 1 har beskæftigelsesraten<sup>60</sup> været forskellig, spændende fra EU-gennemsnittet eller derover i Estland og Letland og under EU-gennemsnittet i Polen og Ungarn. Antallet af deltidsbeskæftigede har været klart under EU-gennemsnittet, hvilket må formodes at blive noget anderledes med årene. Under det gamle system havde staten været den store arbejdsgiver og fagforeningerne underlagt de kommunistiske partiers kontrol. Der var i årene før 1989 ganske mange strejker og også en hel del uro på arbejdspladserne, men konflikterne blev som regel løst lokalt og med sanktioner mod de mest aktive blandt de strejkende. Under det nye system har fagforeningerne overordnet betragtet klaret sig skidt og i særdeleshed i de første transitionsfaser.

<sup>60</sup> Hvor mange i den arbejdsduelige alder, der er i arbejde.

Groft sagt skulle fra regeringernes side vælges mellem tre typer arbejdsmarkedspolitik, en fundamentalistisk anti-fagforeningslinje, en neokorporatistisk linje og en strategisk-pragmatisk. Sidstnævnte søgte indført institutionelle forandringer for at få afpolitiseret og reguleret konflikterne på arbejdsmarkedet bedre (Hirszowicz og Mailer, 1996). Hastigheden i overgangen fra plan til marked svækkede fagforeningernes magt, eftersom arbejdsløsheden steg markant, og mange fik beskæftigelse på mindre virksomheder eller blev selvbeskæftigede og korttidsansatte. Mange arbejdsgivere tvang de ansatte til at blive ”selfemployed” (”selvbeskæftigede”) og indgå aftaler om løn og arbejdsvilkår på individuelt grundlag. Det store flertal på arbejdsmarkedet har reelt ikke haft løn på faste tariffer<sup>61</sup>. Især små og mellemstore virksomheder søgte at undgå fastansættelser, som typisk er dyrere pga. ret lange opsigelsesvarsler. I Polen udgjorde andelen af selvbeskæftigede sidst i 1990erne omkring 24 pct. af samtlige beskæftigede, og det tal har ikke ændret sig særlig meget siden. For unge under 35 år var tallet i 2011 65 pct. (Ost, 2009, og ”Gazeta Wyborcza” 28.-29.5. 2011:23).

I den herskende neoliberale diskurs var der heller ikke ret megen plads for korporative strukturer, for kapitalisme og frit marked blev set som værende tilstrækkelige (Ost, 2000:516). Ansatte i bestemte brancher, fx i mineindustrien og politiet, havde ofte arvet særlige privilegier fra det gamle system, fx når det gjaldt pensioner og aftrædelsesordninger, og fagforeningerne kæmpede bravt for at fastholde dem. I de brancher var fagforeningstætheden særlig stor. I kulmineindustrien i Polen kunne arbejderne være repræsenteret gennem hele 170 fagforeninger! Men organisationsprocenten faldt alligevel støt. I 1995 var organisationsprocenten højere end gennemsnittet i Vest-Europa, 42,7 mod 31,0 pct., 6 år senere var den dalet til det halve og er nu nærmere det vest-europæiske niveau (på 20 pct.). I Estland har organisationsprocenten i de seneste år været helt nede omkring 6 pct., hvilket har betydet, at den estiske regering ikke har set sig nødsaget til at tage særlige hensyn til interessegrupper. I 2009 trådte en ny lovgivning i kraft, der påførte arbejdsgiverne flere forpligtelser med hensyn til omskoling, livsvarig læring og andre tiltag til kompetenceudvikling, men samtidig hermed blev der indført mere fleksibilitet for arbejdsgiverne og mindre i understøttelse for arbejdstagerne.

Slemst stod det også til i Ungarn, hvor organisationsprocenten faldt fra 63 pct. ned til blot 17 pct. i 2004 (Ost, 2009:14), og i Tjekkiet hvor antallet af medlemmer af den største fagforening (CMKOS) faldt fra 1,7 mio. i 1990 til 1,7 mio. i 1997 og blot 471.000 i 2009 (Myant, 2010:890). Den samlede dækning med kollektive overenskomster er for Tjekiets vedkommende sat til omkring 30 pct. (Myant, 2010:891). I de første år stod fagforeningerne for fordelingen af sociale goder fx ved sommerhusudlejning og deltagelse i sommerlejre, men den aktivitet svandt efterhånden helt bort.

Organisationsprocenten har som sagt været særlig høj inden for den offentlige sektor og især inden for sundhed og uddannelse, men i takt med stigningen i antallet af private virksomheder faldt den markant. I den ny private sektor var de fleste organiserede mænd, i den offentlige var kvinderne i overtal. Fagforeninger eksisterede på de store private virksomheder, men på de små virksomheder

---

<sup>61</sup> Polen analysen no. 94, 6.9. 2011, side 5. Reinhold Vetter, ”Eine innenpolitische Bilanz der Regierung Tusk”.

var det ofte en del af aftaleforholdet mellem ledelse og ansatte, at der slet ikke skulle oprettes fagforeninger. Personlige og klientelistiske relationer var vigtigst for løndannelsen og ansættelsessikkerheden. Den voksende tertiarisering med størst vækst i servicesektoren var i sig selv en hindring for vækst i fagforeninger. Undersøgelser viste, at mange ansatte slet ikke var klar over, at der eksisterede overenskomst på deres arbejdsplads (Ost, 2000:517 og 2009:15). Kort sagt mistede fagforeningerne efter 1989 prestige, ressourcer og ”voice”, dvs. indflydelse, og det blev ikke bedre af, at mange på arbejdsmarkedet arbejdede sort og illegalt, deriblandt mange udlændinge.

Fagforeningerne blev ikke alene marginaliseret på arbejdspladserne, men også når det gjaldt politisk indflydelse. Der var ganske vist strejker og protestdemonstrationer mange steder, men de var typisk kortvarige og mest koncentreret i den offentlige sektor. At fagforeninger søgte at afgrænse sig fra det gamle system, gjorde dem i sig selv mindre militante, idet de nødtigt ville beskyldes for at være kommunistiske og antisystemiske. Strejker og protester var i Tjekkiet mest forbundet med virksomhedslukninger og manglende lønudbetalinger og somme tider i protest mod bestemte love (Myant, 2010:896). Mange krav fra fagforeninger blev fremsat helt uden hensyn til den økonomiske situation, og kravene blev ofte skærpet, samtidig med at fagforeningernes indflydelse var faldende.

I stort set alle lande blev oprettet trepartsråd med repræsentation af staten, arbejdstagere og arbejdsgivere for at sikre ansvarlighed og moderation hos arbejdstagerne, hvilket også var et krav fra EU-side. I 1990erne støttede EU via PHARE projektet Social Dialog initiativer til støtte for trepartsforhandlinger, men i realiteten blev trepartsforhandlingerne et dække over den neoliberale transformation, for arbejdstagerne blev under forhandlingerne stillet over for ”fait accomplis’er”, ikke reelle forhandlinger. *David Ost* (Ost, 2000) har meget rammende kaldt dette system ”neoliberal tripartism” og ”transformativ korporatisme”. *Martin Myant* (Myant, 2010:898) skelner mellem henholdsvis ”transformational korporatisme”, forsøget på at sikre social fred under overgangen fra plan til marked, illusorisk korporatisme, hvor korporative strukturer kun er til pynt, og ”pre-emptive” korporatisme, dvs. konfliktforebyggende strukturer. Myndighederne havde trods neoliberal retorik en interesse i dialog ud fra ønsket om social fred og forebyggelse af konflikter. Om det mål kunne bære frugt var usikkert, da myndighederne ikke vidste, hvor grænsen gik, når det drejede sig om økonomiske ofre. I Slovakiet startede Vladimir Meciar efter uafhængigheden i 1993 en praksis med systematisk at negligere fagforeningerne. Ja, selv vedtagne beslutninger blev langt fra altid gennemført i praksis. I Tjekkiet indgik Rådet for Økonomisk i 1991 således en aftale om, at reallønningerne højst måtte falde med 10 pct., men det faktiske fald blev på 26 pct. (Ost, 2000:512).

Spørgsmålet er, om den type forhandlinger overhovedet kan kaldes tripartism, al den stund også arbejdsgiverne generelt var svagt organiserede og opsplittede og prioriterede trepartsforhandlinger lavt. Især de store multinationale selskaber kunne forhandle direkte med regeringerne og behøvede slet ikke trepartsforhandlingerne, som de så som forhindringer. Trepartsrådene har generelt været bedre til at tage sig af generelle økonomiske og sociale emner end løse helt konkrete problemer på arbejdspladserne (Pollert, 1999:212). Ironisk nok var det liberale Tjekkiet første land, der under underskrev en korporatistisk aftale om makroøkonomiske spørgsmål. Det skete i 1991 og var en

følge af trusler om generalstrejke fra fagforeningernes side. Men det Sociale Forsoningsråd der blev oprettet, fik kun begrænset betydning (Bruszt, 1992). Sammensætningen af trepartsrådene var forskellig og undertiden speciel. I det ungarske Nationale Forsoningsråd oprettet i 1990 var også ungdomsorganisationer repræsenteret (Ost, 2000:508). Staten var især afvisende over for trepartsrådene under borgerlige regeringer som Viktor Orbán's 1998-2002 og Kaczynski-brødrenes i 2005-2007. Lov og Retfærdighedspartiet arbejdede tæt sammen med Solidaritet og nægtede som følge heraf at inddrage den postkommunistiske fagforening OPZZ i beslutninger. Sociale pagter og trilaterale kommissioner blev bragt på bane i Polen i 1993 og 1994, men i 1999 holdt trepartsforhandlingerne reelt op med at fungere. Parterne på arbejdsmarkedet indtog alt for instrumentale holdninger til forhandlingerne. Tilbage i 1989 havde rundbordssamtalerne mellem kommunisterne og oppositionen taget arbejdsmarkedsspørgsmål med på dagsordenen, ligesom der blev oprettet en form for trepartsråd (Ost, 2000:514), men den model lod sig ikke videreføre i årene efter.

Det lyder paradoksalt, men de negative holdninger til fagforeningsindflydelse gjorde sig også gældende blandt fagforeningslederne. De støttede markedsøkonomiske reformer, som de af gode grunde ikke kendte ret meget til, og de så typisk indflydelse til fagforeningerne som en hindring for fremskridt (Ost, 2009:16). Stærke fagforeninger blev af den ny arbejderelite således betragtet som en hindring for "sund transition", ligesom stærke fagforeninger kunne hindre avancement i det nye økonomiske system. At være medlem af en fagforening blev set som udtryk for personlig svaghed, og mange medlemmer forsøgte derfor at undskylde medlemskabet, fx ved at sige at det var en tradition, og at fagforeningen kunne yde dem billige lån (Ost, 2000:520). Faglærte arbejdere havde ikke meget til overs for de ufaglærte. De faglærte var typisk ambitiøse og ønskede opadgående mobilitet takket være forbindelser til virksomhedernes ledelse, hvilket ikke var befordrende for solidariteten. De ufaglærte havde størst interesse i fagforeningsbeskyttelse, men fik den sjældent. Kort sagt var arbejderklassen opsplittet. De ufaglærte har i særlig grad været udsat for konkurrence fra legal og illegal import af arbejdskraft i Centraleuropa kom den mest fra Ukraine. De faglærte blev næsten altid ramt sidst, når virksomhederne blev tvunget til at indskrænke medarbejderstaben.

Holdningerne var kort sagt mere "produceristiske" end klassebaserede. De faglærte arbejdere, fx inden for bygge- og anlæg samt læger eller sygeplejersker, havde mulighed for arbejde i andre EU-lande og benyttede sig flittigt heraf og var af samme årsag hårdt savnet på arbejdsmarkedet hjemme.

*Mihai Varga* søger i en interessant analyse af den økonomiske krise og arbejderprotester årsager til, at arbejderprotesterne i Ukraine har begrænset sig til det regionale niveau og kun sjældent har haft virkning nationalt<sup>62</sup>. Der har ellers efter regeringsskiftet i 2009 været nok at strejke for, fx forhøjelser af pensionsalderen, massive besparelser, brugerbetaling, studieafgifter, lønnedgang og fordobling af gasregningen. Den vigtigste forklaring er den rolle, som den største fagforening Føderationen af Fagforeninger i Ukraine (FPU), kom til at spille i årene efter sovjet-perioden og

<sup>62</sup> Mihai Varga, "Wirtschaftskrise ohne Arbeiterproteste, Zur Rolle von Gewerkschaften bei Arbeiterproteste", [www.laenderanalysen.de/ukraine nr. 91](http://www.laenderanalysen.de/ukraine_nr.91), 10.5. 2011.



helt frem til i dag. FPU har således haft noget nær et monopol på tildeling af serviceydelser, fx sundhedsydelser, ferieboliger og boliger i øvrigt, og gøres der oprør imod fagforeningsledelsen risikerer arbejdere at miste ydelserne. Forbindelserne mellem fagforeningerne og staten har været tæt og især efter regeringsskiftet i 2009. Under Tymoshenko's regering i 2008 blev der organiseret enkelte protestmøder, men ikke i årene der fulgte efter. Afhængigheden af fagforeningens tilbud om serviceydelser kan være med til at forklare, hvorfor arbejdere ikke har vovet at gribe til strejkevåbnet, også selv om de ikke havde modtaget løn i flere måneder. Der gribes først til strejker og demonstrationer, når der ikke er noget at tabe herved, sådan som det er tilfældet fx ved massefyringer og fabrikslukninger. For at opnå serviceydelser fra FPU kan arbejderne ikke være med i andre fagforeninger. Skulle Føderationen af fagforeninger i Ukraine (FPU) gå hen at miste ejendomsretten til sanatorier, hoteller, højskoler, visse virksomheder og aktieselskaber, formindskes arbejderne incitatment til at være med i FPU. Nationalisering af fagforeningernes ejendomme, som der er blevet lagt op til, vil sandsynligvis føre til endnu flere arbejderprotester. De protester og strejker der gav resultat, kom frem til 2011 mest fra studenter og fra ejere af mindre virksomheder.

*David Ost* (Ost, 2009:19f) ser dog visse muligheder i den *ny* arbejdergeneration, der er opvokset *med* kapitalisme og markedsøkonomi, for de unge ser ikke nødvendigvis, sådan som de ældre, stærke fagforeninger forbundet med det gamle diskrediterede regime. Med andre ord, unge arbejdere har ikke erfaringer med den "reelt eksisterende socialisme", kun med den "reelt eksisterende kapitalisme". Sagt med andre ord var arbejderne i høj grad borte af det gamle statsocialistiske system. Begge store fagforeninger i Polen, OPZZ og Solidaritet, forsøgte at hæve medlemstallet gennem at oprette særlige sektioner møntet på at fremme organisationsprocenten de private virksomheder og ikke mindst de små og mellemstore. De søgte også at få mere tilslutning gennem at protestere mod regeringens spareindgreb. I februar 2012 afleverede fagforeningen Solidaritet således 1.5 mio. underskrifter i protest mod regeringens planer om gradvist at hæve pensionsalderen. Det skal tages i betragtning, at fagforeningernes indflydelse ikke nødvendigvis har været dalende pga. den generelt faldende organisationsprocent. Flere fagforeninger, eksempelvis i Tjekkiet, har således fået forbedret deres lobbyvirksomhed gennem at tilknytte flere eksperter og har derigennem opnået en generelt højere professionalisering af det daglige arbejde (Myant, 2010).

Det nye arbejdsmarkedsystem fik karakter af "embedded neoliberalism", i en ny og "up-dated" variant, men ikke i neokorporatistiske varianter sådan som i det "gamle" Europa. Slovenien, et land med ca. 2 mio. indbyggere, er dog en undtagelse fra reglen. Modstanden mod fagforeninger er ikke overvundet på det ideologiske plan, og målt organisatorisk står fagforeningerne stadig for svagt på små og mellemstore virksomheder. Det er reelt 1990ernes *postkommunistiske* system og ikke det gamle kommunistiske, der har været den største forhindring, når det gælder organisationsprocenten. Under alle omstændigheder er fagforeningsposition ikke som før adgangsbillet til opgående social mobilitet (Ost, 2009:20). Sagt med andre ord kan fagforeningerne måske gå hen at opnå større styrke, fordi postkommunisme er en overstået fase. Forskydninger i erhvervsstrukturen har også spillet en rolle. Således er modernisering af store virksomheder og udvikling af IT-sektoren med individuelle aflønningsformer bestemt ikke befordrende for en høj organisationsprocent, men det

problem har det ”nye Europa” som bekendt i høj grad fælles med landene inden for det ”gamle Europa”.

Både det ny og gamle Europa kæmper med voksende økonomisk ulighed, også lande med høj økonomisk vækst<sup>63</sup>. I 2011 var skønsmæssigt omkring 80 mio. borgere i EU truet af fattigdom, og stadig flere lever i permanent fattigdom. Velfærdsstaten er under voksende pres, og det ikke kun i øst. Følgen er protester og sociale oprør, sådan som vi i 2011 så det på dramatisk vis i de økonomisk kriseramte sydeuropæiske lande og i 2011 også i England. Stadig flere kan ikke regne med at få hjælp fra staten, men må i stedet støtte sig til andre strukturer i samfundet, fx familienetværk.

### **Finanskrisen i øst**

Økonomerne i øst kom på en uventet hård prøve, da den globale finanskrisen brød ud i 2008. Som sagt tidligere betød finanskrisen afslutningen på neoliberal dominans forstået som både ideologi og diskurs.

Anders Åslund deler landene op i kategorier målt efter den økonomiske udvikling op til finanskrisen. ”Turbolandene”, fx de baltiske lande, fremstod op til finanskrisen som mønsterlande for omstilling fra plan til marked og havde også haft høj økonomisk vækst. Til en anden gruppe hørte Hviderusland, Ukraine og Moldova, som havde haft økonomisk vækst, men på et lavere niveau. En tredje gruppe, Tjekkiet, Polen, Slovakiet og Ungarn, havde før finanskrisen haft forholdsvis moderat økonomisk vækst. Endelig havde Bulgarien og Rumænien haft samme vækst som de centraleuropæiske, men med tendens til overophedning og alvorlige økonomiske ubalancer.

Blandt de centraleuropæiske lande kom især Ungarn til at lide hårdt under finanskrisen, hvilket for en stor del skyldtes uansvarlig økonomisk politik i årene forud, for en stor del udtrykt i et stærkt voksende budgetunderskud. Den ungarske valuta, forint, mistede værdi, og Ungarn fik svært ved at betale tilbage på udlånsgælden, der uheldigvis i stort omfang var optaget i ”hårde” valutaer som euro og schweitzer franc. Årsagen til låneoptagelsen i ”hårde valutaer” var lave renter, men da forintens værdi styrted, steg afdragene på lån svarende til forintens nedtur, og det kom til at koste dyrt.

Slovenien, Slovakiet og Tjekkiet var i en noget bedre position, men af forskellige årsager (Hoen, 2011:37). Slovenien og Slovakiet var som eurolande forhindret i at devaluere i forhold til eurolandekredsen, men euromedlemskabet gav i situationen højere kreditværdighed og derfor også lettere låneadgang. Som verdens største bilproducent kom Slovakiet især til at lide under faldet i bilsalget. Tjekkiet kunne devaluere den nationale valuta, korunaen, men havde til gengæld ikke samme kreditværdighed som Slovakiet, hvilket svækkede interessen hos de udenlandske investorer.

---

<sup>63</sup> Beskrevet af bl.a. Berthold Vogel, tysk sociologiprofesor, i *Gazeta Wyborcza* 28.-29.5. 2011:26, ”Samo pánstwo nie da rady”.

De sydøsteuropæiske lande blev ramt særlig brutalt. Her kom nedgangen, ganske som i de baltiske lande, efter en periode med høj vækst og økonomisk overophedning. Bulgarien havde umiddelbart størst kreditværdighed takket være indførelsen af det særlige valutaråd ("currency boards"), men som vi skal se, blev det valutaregime en alvorlig hæmsko, da den globale finanskrisen for alvor satte ind.

To af de tre baltiske lande, Estland og Letland, oplevede negativ vækst allerede i 2008, og det efter i årene forud at have oplevet overophedede økonomier med vækstrater på omkring eller over de 10 pct. om året. Letland måtte bede om hjælp ude fra i form af lån fra især IMF. Polen var en undtagelse, for så vidt som landet under finanskrisen havde positiv vækst i BNP, lav inflation og stort set uændret budgetunderskud og kunne derudover profitere med hensyn til eksport på grund af en undervurderet valuta, zlotyen. Selv stålindustrien kunne øge eksporten under finanskrisen. Polen var forståeligt nok utilfreds med at blive sat i bås med de mest kriseramte lande i øst. Ud over en fornuftig pengepolitik kunne Polen nyde fordel af sit store hjemmemarked og en bred produktionsflade, ligesom den forholdsvis lave udenrigshandel i forhold til landets BNP gjorde landet mindre sårbart over for økonomiske chok ude fra. Det hjalp også, at Polen ikke havde optaget store lån i hårde valutaer. Under IMF's Artikel IV konsultationer om den økonomiske situation og soliditeten i den finansielle sektor klarede Polen sig da også flot. Mange af Polens banker var afdelinger af de europæiske, men de var i kriseåret 2009 typisk mere profitable end moderselskaberne i Vest-Europa. Dertil kom at 70 pct. af de udenlandske investeringer kom fra EU's kernelande, Tyskland, Østrig, Benelux og de nordiske lande, ligesom 60 pct. af Polens eksport gik til EU-kernelandene, kun 4-5 pct. af eksporten til de lande, der blev særlig hårdt ramt under finanskrisen, Portugal, Irland, Grækenland, Spanien, Bulgarien, Rumænien samt de baltiske lande (Deuber, 2010).

Polen nød derudover stor gavn af store pengeoverførsler fra EU's kasse, som sikrede finansiering af adskillige meget store infrastruktur-projekter, veje, lufthavne, jernbaner etc. Alt det i forening gjorde, at den polske regering hverken følte et behov for at indføre særlige hjælpepakker til bankerne eller forøge statsunderskuddet gennem ekspansiv finanspolitik. Polen var dog ikke i 2011 det land i Europa, der havde højeste vækst. Statens underskud udgjorde til stadighed en trussel mod det "økonomiske mirakel", og problemet med statsgælden ventes at kulminere i året 2013, hvis regeringen ikke griber ind forinden. Donald Tusk's genvalgte regering lagde op til reformer, men har haft svært ved at gennemføre dem. Et sydeuropæisk scenarie kan kort sagt ikke helt udelukkes.

Iflg. Anders Åslund skal forklaringerne på de store landeforskelle primært søges i den politik, der var blevet ført op til 2008, og som blev afspejlet i de økonomiske nøgletal, frem for alt BNP, statsgælden, sammensætningen af udlandsgælden, inflationen og udenrigshandelen. Statsunderskuddet var kun én blandt flere forklaringer på Ungarns problemer. Meget skyldtes mistillid til Viktor Orbán og hans regering, ikke så meget den faktiske økonomiske situation. Under ét havde landene i øst faktisk haft bedre styr på statsfinanserne end de gamle EU-lande. Derimod havde de østeuropæiske lande højere inflation. Kun i to lande, Polen og Slovakiet, var inflationen under 3 pct.

En væsentlig strukturel forklaring på krisen i øst er, at væksten i så høj grad har været eksportdrevet, som sagt med Polen som undtagelse. Dertil kom at flere lande havde fået oparbejdet store underskud i udenrigshandelen, ofte over 10 pct. af BNP, i Bulgarien og Letland over 20 pct.! Nogle lande fik dækket underskuddet ind gennem udenlandske investeringer, men for de baltiske lande og Rumænien var dækningen lav. Underskuddene førte til, at lande som Bulgarien, Estland, Ungarn og Letland i 2008 havde fået oparbejdet en samlet udlandsgæld på over 100 pct. af BNP.

**Tabel 2: Hvordan klarede landene i øst sig igennem krisen, vækst i BNP i pct.**

Land	2008	2009	2010	2011
Kroatien	2.4	-5.8	-1.3	2.0
Estland	-5.4	-13.9	3.6	3.6
Ungarn	0.8	-6.7	1.3	2.0
Letland	-4.2	-18.0	-0.1	2.7
Litauen	2.9	-14,7	0.7	2.5
Polen	5.1	1.7	3.6	3.9
Slovakiet	5.8	-4.8	4.0	3.7
Slovenien	3.7	-8.1	1.0	1.7
Gennemsnit	3.6	-3.1	2.5	3.2

Kilde: EBRD, januar 2011, tallene for 2010 og 2011 er foreløbige. Tjekkiet er ikke omfattet af opgørelsen, men iflg. det tjekkiske statistisk kontor var væksten i 2008 på 0.7, i 2009 -3.6 og i 2010 på 0.5

Dertil skal føjes, at de hårdest ramte lande før 2008 havde ført en dybt uansvarlig kredit-og udlånspolitik. De led under, hvad Anders Åslund kaldte ”currency mismatches”. Lån, det være sig i fast ejendom eller i virksomheder, blev, som antydnet, i for høj grad optaget i euro eller schweizerfranc, hvilket var skadeligt, for afdragene voksede støt, i takt med at landene blev tvunget til at devaluere. Hårdt ramte lande, fx Ukraine, havde typisk en snæver eksportflade og blev derfor udsat for ”boost-bust” cyklus’er, dvs. stor opgang og overophedning, når råstof- og oliepriserne steg, men voldsom nedgang under økonomisk recession, hvor priserne faldt. De mindst ramte lande, Polen, Tjekkiet og Slovakiet, havde forud for finanskrisen fået gennemført en stram bankregulering og optaget færre lån i hårde valutaer. Det hjalp dem langt bedre igennem finanskrisen.

Til dette skal føjes valutakursregimerne. Og igen finder vi forskelle. Polen, Tjekkiet, Ungarn og Rumænien havde omkring tidspunktet for udbruddet af finanskrisen flydende valutakurser med indbygget inflationsmålsætning, og blandt de lande klarede Polen og Tjekkiet sig bedst. Ukraine

praktiserede et særligt ”quasi-peg” regime med en binding til dollaren men uden brug af ”currency board”. Til gengæld gik det galt for Ungarn og Rumænien, der havde valgt det samme valutakursregime. Her havde bankreguleringen været for dårlig. For Ungarn skal tages med, at statsunderskuddet var konstant stigende. Slovenien og Slovakiet havde indført euroen og kunne derfor ikke devaluere, men kunne til gengæld opnå støtte fra Den Europæiske Centralbank (ECB).

Værst stillet var som sagt de lande, der havde faste valutakurser og samtidig hermed indført ”currency board” for at understøtte fastkurspolitikken. Under ”currency board” har regeringerne begrænset manøvreremulighed i den økonomiske politik, da væksten i pengemængden er afhængig af omfanget af reserverne af udenlandsk valuta. Først havde de fleste lande i øst haft faste valutakurser, men derefter gik flere over til at benytte kontrollerede men svingende valutakurser (”managed floats”). Systemet med ”currency boards” blev aldrig troværdigt. For de baltiske landes vedkommende var systemet i høj grad møntet på den hurtigst mulige optagelse i euroen. Det var således ikke tilfældigt i lande med fastkurspolitik og ”currency board”, hvor vi i særlig høj grad blev vidner til overophedning af økonomierne, og de lande blev logisk nok også ramt hårdest af finanskrisen.

Rusland oplevede i kølvandet på krigen mod Georgien store kursfald og økonomisk tilbagegang, og det blev endnu værre med den globale finanskrisen, som satte sårbarheden i den russiske økonomi i relief. Udenrigshandelen var alt for afhængig af eksport af energi og råvarer. I en eller anden udstrækning blev Rusland ramt af det, der blandt økonomer kaldes den ”hollandske syge”, og som i al korthed går ud på, at de store indtægter fra salg af olie og gas fører til opskrivning af den nationale valuta, fald i beskæftigelsen i de varemestillende erhverv og opgang i servicesektoren. Måske til overraskelse for de fleste når nogle analyser (Dobrynskaya og Turkisch, 2010) frem til at ”den hollandske syge” godt nok har været mærket i Rusland, men ikke så kraftigt, som det kunne forventes. Produktionen steg årtusindeskiftet takket være højere produktivitet, større indenlandsk efterspørgsel og efterspørgsel efter russiske varer ud over olie og gas i andre SNG-lande og i EU. Men det har været problematisk, at en så stor del af dynamikken i den private sektor skyldes gældsætning i (også) udenlandsk valuta og er baseret på alt for optimistiske forventninger til fremtiden<sup>64</sup>.

I begyndelsen erklærede Putin, at finanskrisen var en vestlig foreteelse, som Rusland forholdsvis let kunne overstå, men han måtte hurtigt revidere den opfattelse. Rusland kunne dog trække på den ca. 600 mia. dollar store stabiliseringsreserve optjent i årene, hvor priserne på olie og gas var stigende. Men under finanskrisen blev der tæret meget på denne reserve, og den oliepris, der i 2012 var nødvendig for at sikre ligevægt på statsbudgettet, skulle være væsentlig højere i dag end for blot få år siden<sup>65</sup>. Støtten fra stabiliseringsreserven blev givet i form af et statsligt konjunkturprogram til støtte for store virksomheder koncentreret i monobyer, der er afhængige af en enkelt stor

---

<sup>64</sup> Gunter Deuber und Andreas Schwabe, ”Kurtz- und mittelfristige Wirtschaftsperspektive in Rusland”, ”Rusland-Analysen nr. 234, 24.02. 2012.

<sup>65</sup> Gunter Deuber und Andreas Schwabe, ”Kurtz- und mittelfristige Wirtschaftsperspektive in Rusland”, ”Rusland-Analysen nr. 234, 24.02. 2012.

virksomhed. Dertil kom store støtteopkøb fra nationalbanken for at begrænse kursfaldet på rublen<sup>66</sup>. Rusland praktiserede et ”managed float” regime med kobling til en kurv af vestvalutaer, dvs. dollar og euro. Under den valutakrig der fulgte med finanskrisen, bestræbte Rusland sig for at fastholde rubelkursen for at undgå en for stor opskrivning af russiske virksomheders gæld i vestvaluta. En pris på mellem 70 og 80 dollar pr. tønde olie blev set som tilstrækkelig til at opretholde rublens værdi og 90 dollar pr. tønde nok til at undgå store underskud på statsfinanserne. Usikkerheden omkring den russiske økonomi og den internationale politik førte til stor kapitalflugt ud af Rusland, alene for de sidste to måneder af 2010 mere end 8 mia. dollar<sup>67</sup>. Som følge af finanskrisen blev, som vi skal se i det følgende, skabt større interesse for modernisering af den alt for nedslidte russiske økonomi.

Vigtigt var, hvor hurtigt landene ville komme sig oven på finanskrisen. Overordnet set blev landenes økonomier støttet af den vækst, der i 2010 indtraf i Tyskland, ligesom Rusland kunne i perioder nyde godt af stigende oliepriser lige efter urolighederne i Mellemøsten i 2011. Men de mest kriseramte lande blev tvunget til at gennemføre barske upopulære hestekure. Og uroen på aktiemarkedene i kølvandet på problemerne i den amerikanske økonomi og den fortsatte økonomiske krise i de sydeuropæiske eurolande skabte fortsat høj ustabilitet i verdensøkonomien. Som den ungarske regering måtte den lettiske optage store lån i den Internationale Valutafond for at undgå en regulær økonomisk nedsmeltning. Indgrebene bidrog til den socialistiske regerings voldsomme tilbagegang ved valget i 2010 og den deraf følgende jordskredssejr for højrefløjen. I rumænien måtte Emil Boc træde tilbage i februar 2012 i kølvandet på store folkelige protester mod nye upopulære økonomiske indgreb. I 2009 var den rumænske regering blevet enig med IMF, EU og Verdensbanken om et 26 mia. stort lån til at få betalt lønninger og pensioner. I 2010 var regeringen blevet tvunget til at hæve de indirekte skatter fra 19 til 24 pct. og skære i de offentlig ansattes lønninger ned ¼ for at få reduceret statsunderskuddet. Som ny ministerpræsident blev valgt tidligere udenrigsminister og chef for dette ministeriums efterretningstjeneste Mihai Razvan Ungureanu.

Bedre gik det for regeringen i Letland. De økonomiske kriseindgreb var forståeligt nok ikke populære. Det var derfor en stor overraskelse for de fleste, at det lykkedes Valdis Dombrovskis, den lettiske ministerpræsident, at opnå genvalg, selv om han for at rette op på økonomien forud havde gennemført skatteforhøjelser og 500 mio. lat i besparelser på de offentlige finanser, 10 pct. beskæring af lønningerne i den statslige sektor og 20 pct. i pensionerne. Dombrovskis havde i 2002 været med ved oprettelsen af det nye parti Ny Æra, hvis mål det var at ændre økonomien og bryde de oligarkiske strukturer, som ses som en alvorlig barriere for overgang til markedsøkonomi. Dombrovski´s valgsejr i 2010 vakte opsigt og førte ligefrem til et telefonopkald og lykønskning fra den amerikanske præsident Obama. Også Reformpartiet i Estland genvandt regeringsmagten vvs valget i marts 2011, men det valgresultat var her ventet på forhånd, da den estiske økonomi var

---

<sup>66</sup> Pekka Sutela, ”Prognose der russischen Wirtschaftsentwicklung 2010-2012”, Ruslandanalysen, no. 209, 5.11.2010 [www.laender-analysen.de/russland](http://www.laender-analysen.de/russland).

<sup>67</sup> Karel Svoboda, ”Robl ve stinu ”valky men”, *Mezinarodni politika* 2, Praha, 2011: 14-15.

mindre kriseramte end den lettiske, og Estland før valget var blevet optaget i euroen (fra januar 2011).

Krisen for euroen som følge af voksende statsunderskud i de græske, spanske og irske økonomier og de deraf følgende voksende spændinger mellem de nordeuropæiske og sydeuropæiske euro-lande skabte fornyet usikkerhed for den europæiske økonomi og euroens fremtid og indførelse af hjælpepakker til Grækenland og en særlig eurostabiliseringsfond (SFEF) og en finanspagt. Euroen er som fælles valuta reelt underlagt beslutninger i det stærkeste euroland, Tyskland. Den borgerlige koalitionsregering i Slovakiet, et af eurolandene, lagde fra start en hård og afvisende linje, når det gjaldt de økonomiske hjælpepakker, fx til Grækenland, og erklærede, at udgangen på krisen kunne blive, at de mest gældsplagede lande måtte forlade euroen. Accepten var heller ikke helhjertet i Slovenien. Spørgsmålet om hjælpepakke til Sydeuropa førte i Slovakiet til, at regeringspartiet Frihed og Retfærdighedspartiet nægtede at acceptere slovakisk tilslutning til EFSF. Følgen blev regeringens afgang og udskrivelse af valg til afholdelse i marts 2012, hvilket var oppositionspartiet Smer-SDs ultimative krav for at hjælpe til og stemme for SFEF. Slovakiet har i øvrigt selv erfaring med opløsning af en fælles valuta. Det skete, da Tjekkioslovakiet blev opløst, og Slovakiet som følge heraf fik sin egen valuta. Det skete velordnet og uden særlig stor økonomisk turbulens. Også i Tjekkiet skabte spørgsmålet om tilslutning til finanspagten i januar 2012 alvorlig splid i regeringen.

### ***Et russisk case: modernisering, Putin versus Medvedjev***

Da Vladimir Putin i 2008 trådte tilbage som præsident og overlod posten til Dmitrij Medvedjev, ventede de fleste, at Putin ville vende tilbage som præsident ved præsidentvalget i 2012. Forfatningsændringen fra december 2008, der forlængede præsidentperioden fra fire til seks år, blev set som et led i planerne om at sikre Putins come-back og sikre, at duoen Putin/Medvedjev i princippet ville kunne styre videre i mange år. Første skridt var genvalget af Putin til præsident i marts 2012. I starten tydede ikke meget på reel konkurrence mellem de to, for som sagt af Putin, ”Vi når frem til aftaler, fordi vi er af det samme blod og har det samme syn på politik” (Krawatzek, 2010). De fleste iagttagere mente dog at kunne se ganske betragtelige forskelle i blodtyperne hos de to.

Den tidligere præsidentrådgiver *Zbigniew Brzezinski*, der ofte har kommenteret i polsk presse, udtrykte i et interview til det polske ”Newsweek” (26.12.10) uventet optimisme. Den globale finanskrise, sagde han, har overbevist den russiske politiske elite om, at også Rusland er afhængig af den internationale økonomi, og at den russiske økonomi er truet af stagnation, korrupsion og mangelfuld modernisering, hvis der ikke gøres noget. Også konkurrencen fra Kina tvinger Rusland til at reagere. De økonomiske nøgletal for 2010 understregede blot Alvoren. Det betyder, siger Brzezinski, at der fra russisk side drages nye konklusioner også for så vidt angår forfatning og demokrati.

Putin og Medvedjev har begge talt om modernisering af russisk økonomi. Men hvad forstås der ved ”modernisering”? *Philip Hanson* (i Granville m.fl.2012:5ff.) ser modernisering som en proces, hvor

Rusland opnår en vækst, der bringer landet nærmere de rigere lande i Vest, bringer stabilitet indadtil og giver Rusland stormagtsstatus internationalt. Men det er ikke en enkel sag. Uden flere penge ude fra, uden institutionelle reformer, et langt bedre investeringsklima, stigende oliepriser og uden mere efterspørgsel efter russiske varer i Europa er eneste middel til at opfylde moderniseringsmålsætningen *højere produktivitet*. Demografiske problemer, frem for alt den aldrende befolkning, vil nedbringe arbejdsstyrken. Og problemerne forværres af den stadige udvandring af uddannet arbejdskraft, den for ringe satsning på forskning og produktudvikling, og fortsat stor kapitalflugt. Men reelle forandringer kræver et dybt opgør med "sistema", dvs. det nuværende uformelle system, som gennem udbredt rent seeking, klientelisme, netværk og korrupsion opstiller høje, ja uoverstigelige barrierer for forandring og modernisering (Anna Ledeva, i Granville, 2012:17ff.). Som sagt af *Natalia Dinello's* (Dinello, 1999) er drivkraften, når det drejer sig om at drive forretning i Rusland, de fire engelske F'ere, "*Finance, Firms, Friends, Families and Favorites*". Kort sagt, russerne foretrækker at gøre forretninger med venner og familier, ikke med det "upersonlige" marked. Denne kultur og de gamle institutionelle rammer er svære at få bugt med.

Efter den kaotiske transformation i 1990erne og Putin's forsøg på at centralisere og stabilisere er Rusland nået frem til en ny og tredje fase. Med den økonomiske nedtur og stagnationen i kølvandet på finanskrisen 2008-09 har centralisering og stabilisering mistet de gamle appeller og har skabt dybe kløfter inden for de politiske eliter og mellem styret og befolkningen. Forandring er nødvendig, men *hvordan* det skal ske, er stadig meget usikkert<sup>68</sup>. Det påtvungne elitesammenhold fra Putin's præsidentperiode kan ikke opretholdes i længden, men det er svært at rokke ved "sistema", da systemet i meget høj grad er "fastfrosset" og ureformerbart. Som rigtigt sagt af *Ivan Krastev* er Rusland primære problem ikke, sådan som i Mellemosten, de mange arbejdsløse unge, men det stigende antal *ældre*. Og arbejdere på store statsstøttede virksomheder, mellemledere, teknikere og pensionister, der får deres løn til tiden, går ikke på gader og stræder i protest mod regeringen<sup>69</sup>.

Ruslands moderniseringsprojekt har på denne dystre økonomiske baggrund været genstand for megen debat. Mange af Ruslands nuværende problemer kan føres tilbage til den politik, der blev ført i 1990erne. *Gordon M. Hahn* (Hahn, 2009) hører til det mindretal, der ikke ser de store forskelle mellem Putin og Medvedjev. Han ser for sig en ny æra af store reformer, som var begyndt i Putin's præsidentperiode, fx på skatteområdet og pensionsområdet, alt sammen nedfældet i Putin's "2020 strategi" for modernisering af Rusland lanceret i år 2007. Som Medvedjev's projekt fokuserede Putin's på de "fire i'er" – innovation, investeringer, infrastruktur, IT, boligbyggeri og landbrug og medicinalindustri samt på uddannelsesreformer. Alt det skulle bevæge Rusland bort fra petrostaten.

---

<sup>68</sup> Skildret på spændende vis i en længere rapport fra "Carnegie Endowment for International Peace", Moskva, titel: "Pro et Contra", Tom 14, 2010. Her diskuterer eksperter forskellige scenarier for Ruslands udvikling økonomisk og politisk.

<sup>69</sup> Iwan Krastew, "Regim zamrozony", *Newsweek* 5.-11.3.2012:58-60.



Medvedjev's tilgang til modernisering har dog efter de flestes opfattelse været en del bredere end Putin's, idet den går ud over de snævre økonomiske emner gennem også at medtage militære spørgsmål, udenrigspolitik, sociale emner, miljø og, ikke at forglemme, emner med relation til demokratiet. Medvedjev gik også videre med hensyn til "rule of law", frit marked og liberalt demokrati og i hvert fald længere end Vladislav Surkov's og Vladimir Putin's suveræne demokrati. Eksempelvis fik Medvedjev indført ikke ubetydelige ændringer i valgloven, fx med hensyn til registrering af partier og lempelse af spærregrænserne for repræsentation i Dumaen, og han imødekom også nogle af klagerne om valgsvindel ved regionalvalgene, fx i hovedstaden Moskva. Regionalvalg og borgmestervalg blev, siger Gordon M Hahn (Hahn, 2010), under Medvedjev trods uregelmæssigheder dog gennemført mere korrekt end før og uden samme administrative ressourcer til gavn for Forenet Rusland. Den Kreml-støttede ungdomsgruppe "Nashi" blev bedt om at nedtrappe sine moddemonstrationer mod oppositionen og uden for vestlige ambassader. Kontakten til NGOerne blev under Medvedjev udvidet til også at omfatte oppositionsgrupper. Gordon M. Hahn (Hahn, 2010) kalder Medvedjev's projekt "Perestroika 2.0" med henvisning til Gorbatsjov's reformer i 1980erne, kaldt "Perestroika 1.0". Selv når det gælder korruptionsbekæmpelse, blev der taget nye initiativer fra Medvedjevs side, fx blev der gennemført ændringer i indenrigsministeriet.

I sit andet præsidentår skærpede Medvedjev reformretorikken, fx i artiklen "Fremad Rusland" fra september 2009 og især i sin anden "state of the nation" tale til Dumaen. Demokratiet i Rusland er stadig styret ("managed") og ikke-liberalt, og regimeformen kan derfor bedst betragtes som autoritært. De økonomiske reformer fremstod gradvise og forsigtige og ikke chokagtige, men iflg. Hahn er de trods alt ikke uvæsentlige. Mest sandsynligt er dog fortsat topstyrede og gradvise økonomiske reformer. Efter kaos og økonomisk nedtur under Gorbatsjov og Jeltsin vovede tandem'et Putin-Medvedjev ikke at sætte stabilitet og status-quo over styr, men de kan blive tvunget til det.

Som sagt så de fleste iagttagere en form for magtkamp mellem "modernizers" og "siloviki". Hvor Putin forstod modernisering teknologisk og industrielt og satser på statslige mega-projekter inden for avanceret teknologi, slog Medvedjev på behovet for et moderne, ansvarligt og mere veluddannet samfund, som er i stand til at tackle udfordringerne, forbedre vilkårene for entreprenører og udenlandske investorer, forbedre retssystemer, overvinde de voksende demografiske problemer og ikke mindst problemerne i sundhedssektoren (Krawatzek, 2010, Barysch, 2011). Medvedjev's projekt ses som mere holistisk, lægger mere vægt på initiativer nedefra ("bottom up") og ser det civile samfund som et bolværk mod korruption. Kort sagt, satses der på et mere pluralistisk, komplekst og diversificeret Rusland. Set i forhold hertil betragtes Putin's projekt som mere statisk og autoritært. Medvedjev var mere på det rene med de store problemer, der fortsat er forbundet med korruption, kort sagt "sistema".

Men forskellene skal heller ikke overdrives. Dmitrij Medvedjev's tredje "state of the nation" tale til Dumaen 30. november 2010 var således forsigtig i indholdet. Men behovet for reformer er ikke blevet mindre. Ganske vist oplevede Rusland i 2010 og 2011 ikke hyperinflation som i årene 1992-1995, heller ikke økonomisk krise som tidligere efter Georgien-krigen, finanskrisen og styrt dykket i

priserne på olie og gas. Men tørke og skovbrande afslørede i 2011 ubarmhjertigt de mange svagheder i forvaltningen centralt og regionalt. Også dommen over Michail Khodorkovski omkring årsskiftet 2010-2011 viste, at der er grænser for politisk og økonomisk modernisering i Rusland.

Ved forskellige lejligheder, fx på det internationale forum i Jaroslavl i september 2010, erklærede Medvedjev, at demokrati ikke blot vedrører det politiske regime, men også dette at bekæmpe fornedrelse og armod, hvor de fænomener end findes. Rusland, erklærede han, har demokrati, det har mangler, men Rusland er trods alt på vej mod virkeligt demokrati (Schröder, 2010). Moderniseringstemaet var i "state of the nation" talen i november 2010 ikke opgivet, men ikke brugt så offensivt som året før, eller, som meget rammende sagt af *Hans-Henning Schröder* (Schröder, 2010), ønskede Dmitrij Medvedjev "eine Modernisierung ohne Irritationen". Åben magtkamp med konservative var i hvert fald indtil videre sat på "stand by". Medvedjev's tale 3. marts, på 150 årsdagen for czar Aleksander II reformer, og talen i Magnitogorsk var præget af liberal retorik med appel om ikke at gennemføre frihed for sent, kort sagt kritik af det system, som Vladimir Putin havde efterladt sig. Fyringen af bestyrelsesmedlemmer i store russiske firmaer, fx Aeroflot, Rosneft og Gazprom var en selvstændig handling og et angreb på Putin's tro støtter. Og Medvedjevs reaktion på protesterne mod дума-valget i december 2011 var mindre fordømmende end Putins.

Spørgsmålet var, om Medvedjev ville være i stand til og ønsker at udfordre den gamle elite. Som sagt er det gamle uformelle klientelistiske og korrupte system, "sistema", særdeles stærkt. Mange russere fik det i årene frem til finanskrisen bedre økonomisk og fik ret til at rejse frit til udlandet og også bedre adgang til forbrugsgoder og serviceydelser. Kort sagt var russisk kapitalisme blevet en form for opium for masserne (Lo, 2009). Problemet var (og er), at opgang i olie- og gaspriserne, sådan som vi fx så det i foråret 2011, svækker de kredse, der ønsker forandringer bort fra petroøkonomien, hvilket som et mindstemål forudsætter mere støtte til små og mellemstore virksomheder og lettere adgang til landet for udenlandske investorer og for etablering af nye virksomheder.

Medvedjev's magtbase var klart snævrere end Putin's. Han havde i 2011 omkring sig reformindstillede intellektuelle som Gleb Pavlovski, Igor Jurgens og Arkadii Dvorkovitj og enkelte højt placeret i det administrative apparat, men Putin stod stærkere end Medvedjev i det administrative apparat og sikkerhedstjenesten og i forretningsverdenen, i særdeleshed olie- og gas og råvaresektoren, hvor der er interesse i status quo.

Putin og Medvedjev var enige om at udbygge kontakterne til de europæiske lande og især til økonomisk stærke som Finland, Tyskland, Frankrig og (til dels) Italien og derved sikre Rusland det nødvendige "moderniserings-input". Men uden reformer også på hjemmefronten er det projekt dødsdømt. Hvor langt den erkendelse rækker, vil kun tiden kunne vise. Rusland syntes dog at være indstillet på at give sig et stykke i forhold til EU's krav, når det gælder retssikkerhed for udenlandske investeringer og accept af større udenlandsk deltagelse i forbindelse med

privatiseringsprojekter, hvilket var en forudsætning for medlemskabet af WTO, der blev en realitet i 2011.

Et tegn på større åbenhed var Putin's erklæring omkring nytår 2010-11 om, at loven fra 2008, der begrænsede mulighederne for udenlandske investeringer inden for produktion af fødevarer, lægemidler og råvarer samt bankvæsen, ville blive lempet med henblik på at få tilført ny teknologi, få skabt flere jobs uden for energisektoren, forbedret investeringsklimaet og derigennem også få lettet gennemførelsen af det ambitiøse privatiseringsprogram anslået til omkring 32 mia. dollar. I januar 2011 fik BP tilladelse til at overtage 9.5 pct. af aktierne i den statslige oliekoncern Rosneft og begyndelsen af marts 2011 kunne franske Total overtage 13 pct. af aktierne i Novotak, Ruslands næststørste gasproducent. Begge dele blev set som led i en kontrolleret top-down åbning af energisektoren for udenlandske investorer i den hensigt at få tilført den nødvendige teknologi og samtidig få styrket sig selv på de udenlandske energimarkeder. I marts 2011 var der blevet vedtaget sammenlagt 11 aftaler om modernisering med forskellige EU-lande, og flere aftaler er fulgt efter.

Lige efter 1991 var der en tro på at en vesternisering af Rusland lod sig gennemføre, men den tro er siden opgivet. Ud fra økonomisk magt skulle EU have gode muligheder, for så vidt som EUs samlede BNP er vurderet til at være mere end 10 gange så højt som Ruslands, og Ruslands areal er endda fire gange så stort som EUs (Kulhanek, 2009:51-52). Som sagt af *Alexander Lukin* (Lukin, 2001:39) står valget mellem på den ene side de "milde" ikke-demokratiske regimer, også kaldt de *udviklende* autoritære, "developmental authoritarianism", der sikrer økonomiske og sociale fremskridt, dvs. bedre "performance", og på den anden side stagnerende autoritære regimer, "stagnant authoritarianism", hvor der heller ikke sker fremskridt økonomisk. Om den udviklende lader sig gennemføre, er tvivlsomt. Et skift i regimeform er som sagt blevet forsøgt mere eller mindre helhjertet under Medvedjev. Langsommeligheden i reformerne og økonomisk stagnation har ført til, at meningsmålinger i 2011 viste nedadgående popularitet for både Putin og Medvedjev, ligesom kravet om et reelt flerpartisystem voksede sig stærkere. Protesterne mod дума-valget fra december 2011 var et varsel om, at vanskelige tider venter forude, bestemt også i Putin's nu tredje præsidentperiode. "Sistema" og "Putinisme" er kommet under pres, og det uanset at Putin ved præsidentvalget i marts 2012 iflg. de officielle opgørelser fik mere end 60 pct. af de afgivne stemmer.

Rusland: Økonomiske udfordringer:

- For høj afhængighed af energiekspor, olie alene sikrer ca. 50 pct. af statens indtægter
- For mange ineffektive statskontrollerede økonomiske giganter
- Voksende offentlige udgifter og stigende underskud i pensionsfonde
- Høj social ulighed. En Gini koefficient på 42.2
- Regionale uligheder med flere hundreprocent i forskelle i BNP pr. indbygger
- Afvandring og voksende underskud på arbejdskraft, tab af 10 mio. arbejdere frem til 2025

Kilde: Simon Saradzhyan and Nabi Abdullaev, "Putin, the Protest Movement and Political change in Russia", In: "Russia, insights from a changing country", ISS, Report No. 11, February 2012:44.

Om Rusland kan realisere moderniseringsmålsætningen og bringe sig selv nærmere de andre lande inden for BRIK, Brasilien, Indien og Kina, er diskuteret ivrigt inden for og uden for Rusland. Ikke meget tyder på, at det sker fremskridt på kort sigt, dertil er de strukturelle barrierer ("sistema") alt for høje. Med Putin tilbage på præsidentposten, er reformudsigterne ikke for lyse, selv om Putin i valgkampen op til præsidentvalget i marts 2012 kritiserede det nuværende korrupte og ineffektive system, han selv havde indført. Putin vil, modsat i den første præsidentperiode, få sværere ved at sikre befolkningen velfærdsfremgang, og den økonomiske kultur i Rusland er bestemt heller ikke fremmede for modernisering. Væksten for 2012 er beregnet til at blive omkring 4 pct., en opgang efter år med markante tilbagegange, men ikke nok, hvis der sammenlignes med de dynamiske "catching up" mellemindkomstlande, frem for alt lande som Kina og Brasilien. Rusland er stort, etnisk forskelligt og underbefolket, og de politiske ledere har følt sig stærkt truet på grund af landets geografi, historie, demografi og økonomi og har et nærmest klassisk konservativt neorealitisk instinkt, når det drejer sig om synet på sikkerhed og stabilitet, det være sig indadtil eller udadtil.

Rusland ønsker om at tage del i en europæisk stormagtskoncert, men har af gode grunde en følelse af underlegenhed i forhold til Kina og ser sig derfor fristet til at bevæge sig over i gruppen af utilfredse stater, især hvis vestlige lande ikke tager tilstrækkeligt hensyn til russiske interesser. Rusland har olie og gas og atomvåben, men fødselsrater som i Europa og en forventet levetid som i Afrika. Landet har business-skoler, men ikke ret mange entreprenører (Barysch, 2011:5). Inden for de sidste år har omkring 1.2 mio. fra middelklassen forladt Rusland for at sikre sig selv bedre økonomisk uden for landet. Rusland er ikke en supermagt, snarest en stormagt på lurfødder, et "post-BRIK" land, mærket af korruption, lavt "rule of law", dårligt og fjendtligt forretningsklima, begrænsning på udenlandske investeringer og sociale og politiske frustrationer (Krajev og Leonard, 2010:35,38).

## IV. FARVEDE REVOLUTIONER, DEMOKRATIEKSPORT OG EU

Demokratisering har både interne og eksterne sider. I en eller anden grad er stater påvirkelige udefra. Diktaturers fald har det med at ”smitte af”. Om det sker, afhænger af de ikke-demokratiske regimers egenskaber, frem for alt evnen til at forsvare sig selv, og styrken i presset udefra. Og når vi er ved presset ude fra, kan vi konstatere, at blød magt i form af fx økonomisk støtte og opbakning til politiske partier og civilsamfundet kan blive til hård magt og i sidste instans måske true autoritære regimer.

Traditionel hård militær magt har i hvert fald tabt betydning. Men som vi skal se, var ”eksport af demokrati” ikke en enkel sag, for én ting var at vælte gamle systemer, en ganske anden at udvikle demokratiet derefter, kort sagt at passere den kritiske masse og gå fra transition til konsolidering. Bistand ude fra kan være vigtig, men også problematisk. Eksport af demokrati satser på alle tre sfærer for demokratiet, politik, økonomi samt civilsamfund (figur 3), ligesom der, som beskrevet af *Abel Polese* og *Donnacha Ó Beacháin* (Polese og Beacháin, 2011), under studier af farvede eller ”elektorale revolutioner” på skift er henvist til virkningerne på henholdsvis struktur og agent niveau.

Den fjerde bølge demokratisering, Vestens sejr i den kolde krig og overgangen til unipolaritet, bragte, under sloganet ”global liberal governance”, dvs. en tro på overførsel af den vestlige samfundsmodel og demokratifremme gennem støtte til demokratibevægelser, hvor målet ofte har været at omstyrte autoritære eller semiautoritære systemer. Før 1989 havde vi mest at gøre med *demokratifremme*, kaldt ”democracy promotion”, efter 1989 med *demokratiopretholdelse*, demokratistøtte, ”policy transfer” og ”political learning” (Sloam, 2005, Hough, 2005). Alle de nævnte instrumenter for støtte til demokrati kan henføres til den mere bløde del af sikkerhedspolitikken.

Men de ikke-demokratiske regimer forsvandt ikke med kommunismens fald, i hvert fald ikke umiddelbart. Som sagt skulle overgangen til liberalt demokrati og markedsøkonomi vise sig langt mere langstrakt og kompliceret end først antaget og den samfundsmæssige sluttetilstand kendetegnet ved hybridregimer og suveræne demokratier og således ikke det liberale pro-vestlige og konsoliderede demokrati, sådan som det ofte ønskes i Vest. Som rigtigt sagt af *Jane L. Curry* og *Doris Göedl* (Curry and Göedl, 2012:66) har oppositionens ledere normalt været ”børn af det gamle regime”, typisk har det været tidligere ministre. De har godt nok været utilfredse med status quo, men er på mange måder fanger af det gamle system og ønskede derfor ikke og kunne heller ikke bryde med det gamle system som helhed. I det følgende ser vi nærmere på erfaringerne med demokratifremme og demokratieksport ud fra især erfaringerne fra Serbien, Ukraine, Georgien og Kirgisien. Derefter følger en gennemgang af EU's naboskabspolitik og østpartnerskabsprojektet.

### **De farvede revolutioner**

Debatterne om eksport af demokrati har siden årtusindeskiftet som antydning især været forbundet med erfaringerne i lande som Serbien og SNG-lande, Ukraine, Georgien og Kirgisistan. Som regel blev de farvede revolutioner udløst efter folkelige protester med påstande om ”stjålne valg” og ”tyveri af valgsejre” for oppositionen<sup>70</sup>. Flere har derfor brugt vendingen elektorale revolutioner om det, der reelt skete (Steward, 2009). Typisk fandt oprørene sted i semi-autoritære stater i forfald, det være sig i Central- og Østeuropa før 1989, i SNG-lande efter årtusindeskiftet eller i Mellemøsten i 2011.

Analysen af de farvede revolutioner har som sagt på skift lagt vægt på aktør og struktur og på den indre eller ydre kontekst (Steward, 2009). Betydningen af ydre og indre forhold har varieret over tid. De farvede revolutioner har haft smitte-effekt”, en ”spill-over effekt” på andre lande (den ydre kontekst), men etablerede autoritære regimer har, som vi skal se, lært at forsvare sig (den indre kontekst).

Som sagt af *Vicken Cheterian* (Cheterian, 2009:144) er udsigten til succes for farvede revolutioner størst i semi-autoritære, svage og ”failing” stater, hvor oppositionen er i stand til at samarbejde og formulere alternative projekter med tilstrækkelig høj folkelig appel. Den type lande er generelt kendetegnet ved lav social og politisk tillid, svage retssystemer, udbredt korruption og ved en ikke-demokratisk politisk kultur, hvilket bestemt ikke gør det let at indføre den vestlige type demokrati. Han betragter farvede revolutioner som politiske revolutioner, under hvilke de politiske strukturer omstyrtes gennem folkelige opstande, men hvor den sociale orden ikke nødvendigvis bliver forandret.

#### ***Ni forudsætninger for at de farvede revolutioner lykkes***

- a. Et kompetitivt autoritært regime, der ikke er i stand til eller vil slå oprør ned med brug af vold
- b. En splittet politisk elite, hvor flere og flere tvivler på systemets overlevelse
- c. Upopulært regime, økonomisk stagnation, høj korruption
- d. Splittelse inden for statsapparatet, fx i militæret og sikkerhedspolitiet
- e. En forenet og velorganiseret opposition med karismatiske ledere samt aktive civilsamfund
- f. En hovedstad som katalysator for oppositionen, evt. med borgmesteren selv i spidsen

<sup>70</sup> Fx er *Journal of Communist and Transition Politics* Vol.25, Nos.2-3, June-September 2009 helliget temaet ”farvede revolutioner”. Derudover fx Susan Stewart, ”Democracy Promotion before and after the ”colour revolutions””, *Democratization*, vol. 16, Nb.4, August 2009, 645-660.

g. Uafhængige medier og andre kanaler, fx radio, TV, sms, facebook, twitter, til at udbrede budskaberne og organisere protestdemonstrationer og strejker rettet mod regimet

h. Økonomisk stagnation eller tilbagegang

i. Støtte ude fra, måske i form af udenlandsk intervention

Kilde: egen opstilling, inspireret af Brooker, 2009:250 og Kuzio, 2008:98

Serbien under Milosevic, Ukraine under Kutjma og Georgien under Sjevardnadze hørte til blandt de stater, der var særlig sårbare, mærket som de var af elektorale autoritære regimer og ufuldstændige revolutioner og transitioner. Stadig flere tvivlede på systemets overlevelse, selv inden for magteliten selv. Sværere er det at få igangsat farvede revolutioner i konsoliderede autoritære systemer, hvor magthaverne opretholder en effektiv kontrol over politi og militær og derfor stadig tror på systemets overlevelse og på en fortsat adgang til økonomiske ressourcer og materielle goder (Kuzio, 2008:99).

Utilfredsheden kom i 2000 til udtryk i form af protester mod valget i Serbien ("buldozerrevolutionen") og i 2003 mod Sjevardnadze's falsificering af valgresultatet i Georgien, og året efter oplevede vi i Ukraine lignende protester mod falsificering af resultatet af et præsidentvalg. Karismatiske enkeltpersoner kunne i den forbindelse spille en central rolle. Eksempelvis vandt Georgiens Saakashvili og Ukraines Tymoshenko og Juschtschenko stigende opbakning takket være direkte kontakt til folket og opnåede derved tilstrækkelig mobilisering til at få gennemført omvalg.

Slovakiet under Meciar og valget i 1998 kan også føjes til listen. Vladimir Meciar blev væltet ved et valg i 1998, der ikke var falsificeret, men regimet var illiberal og interessen fra EU-side i at få væltet Meciar stor. Af den årsag fik oppositionen, "Slovakiet 98 OK kampagnen", støtte ude fra. Problemet i flere lande var, at oppositionen ikke, som tilfældet i Slovakiet, er tilstrækkelig forenet. I Kirgisistan havde vi ikke at gøre med karismatiske ledere men ikke stærke partier. Til gengæld spillede det regionale element en vigtig rolle. Folk i nord havde traditionelt tæt kontakt til de slaviske folkeslag, mens folk i syd havde mere til fælles med tadjikker og usbeker. Op til "tulipanrevolutionen" mistede præsident Akaev støtte fra demokrater, intellektuelle og folk bosiddende især i landets sydlige del. Både Rusland og USA havde militærbaser i landet. Som i andre lande havde præsident Akaev udelukket brug af vold for at få nedkæmpet opstanden. Faktisk var han den eneste statsleder i regionen, der var folkevalgt. Overdragelsen af magten skete i 1995, da han slog sin kommunistiske modstander. Men magt korrumpere. Det oprør der fandt sted fem år Akaevs fald, varede i kun få dage og var rettet mod Akaev's efterfølger Kurmanbek Bakiyev, som stod anklaget for samme type magtmisbrug som Akaev<sup>71</sup>. Regimet forblev neopatrimonialt,

<sup>71</sup> [www.balticworlds.com](http://www.balticworlds.com) 20.10. 2010, "Consolidating the democratic process: Parliamentary elections in Kyrgyzstan".

men der var ikke tale om en rentier-stat pga. mangel på energi, mineraler og råstoffer (Temirkulov, 2010).

De farvede revolutioner var ikke nødvendigvis tegn på stærke civilsamfund og pro-demokratiske holdninger i befolkningerne. Mest af alt havde vi at gøre med spontane protester rettet mod valgsvindel, dårlig regeringsudøvelse og uheldige sociale og økonomiske resultater, kort sagt lav ”performance”. Som sagt af *Mikola Riabchuk* var lederne af Orangerevolutionen i Ukraine hverken gode eller dårlige revolutionære. De blev båret frem af bevægelser, der protesterede mod korrupsion og lovløshed og det gamle korrupte og kleptokratiske regime<sup>72</sup>. Der var en udbredt tro, at blot de gamle ledere blev fjernet fra magten, ville alt snart blive bedre (Curry og Göedl, 2012:73). Kort sagt havde i SNG-landene vi haft at gøre med ureformerbare og immobile stater, i regimeformen meget lig de central- og østeuropæiske før 1989 og Mellemøsten før opstandene i 2011 (Kuzio, 2010b).

Det kan virke påfaldende, at Vesten og især USA i så mange år havde støttet Sjevardnadze og Akaev. I årene fra 1992 til 2005 modtog Kirgisistan 800 mio. dollar i støtte fra USA, hvoraf de 120 mio. som støtte til NGOere. Georgien havde været største modtager af amerikansk bistand efter Israel (Beachain, 2009:210, Curry og Göedl, 2012:74), deriblandt også rigtig mange penge fra Sorors Foundation, men pengene gav ikke de tilsigtede resultater. Den amerikanske ambassade søgte faktisk at få et kompromis i stand mellem Sjevardnadze og oppositionen, men forgæves. I Serbien menes USA at have ydet 25 mio. dollar i støtte til civilsamfundsgrupper i opposition til Milosevic (Lamont, 2009:192). En stor del gik her til exit polls og alternative stemmeoptællinger, som skulle påvise, at der var blevet svindlet med valgtallene, og valgene derfor med rette kunne siges at være stjålne. Serbiske civilsamfundsgrupper rejste til Ukraine for at støtte Orangerevolutionen og bruge deres erfaringer i egenskab af rådgivere for den ukrainske opposition.

Blandt de mest aktive civilsamfundsgrupper finder vi ungdomsgrupper som Serbiens ”Otpor” (Modstand), Georgiens ”Kmara” (Nok!). Kirgisistans ”Kel-kel” (Renæssance) spillede ikke samme store rolle. Medierne havde også stor betydning. Georgiens Sjevardnadze kunne således ikke få den uafhængige TV-station ”Rustavi 2” bragt under kontrol, og georgiske medier var vigtige som mobiliseringsredskab. Oppositionen stod mest samlet i Serbien, hvilket formentlig skyldes, at der her var tale om præsidentvalg. I Ukraine, Georgien og Kirgisistan var der tale om parlamentsvalg, hvor partierne konkurrerer indbyrdes. Det Nationale Demokratiske Institut og indflydelsesrige amerikanske NGOere gjorde ikke desto mindre deres bedste for at skabe det størst mulige sammenhold blandt oppositionspartier, men som sagt med begrænset succes (Beachain, 2009:206).

Demokratiopbygning er som bekendt også blevet forsøgt uden for den (eks)kommunistiske verden, fx Irak, Afghanistan og Nordafrika og her under endnu vanskeligere betingelser. Også her skete det med brug af slogans om liberal demokratisk internationalisme, demokratibeskyttelse og demokratifremme. Målet med bistanden har været at få provestlige stabile stater i EU's nære udland.

---

<sup>72</sup> Mikola Riabchuk har en god analyse af Orangerevolutionen i 2004 i artiklen ”What’s left of Orange Ukraine”?, [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com).



Sammenlagt skønnes mellem 5 og 10 mia. dollar at være brugt til ”democracy promotion” fra årtusindeskiftet og frem til 2009 og med særlig stor politisk støtte fra den amerikanske højrefløj (Hakan Yilmaz, i Haerper mfl., 2009:96-98). Mange af pengene blev kanaliseret gennem amerikanske organisationer som National Democratic Institute (NDI), the International Republican Institute (IRI), Freedom House og Open Society. Forudsætningerne for at opbygge liberalt demokrati har ikke været lige gode alle steder. Georgien og Ukraine blev semiautoritære gråzoneregimer, og Kirgisistan blev i 2010 ramt af kaos og borgerkrig. *Povilas Zielys* (Zielys, 2010) taler om en ny ”Kirkpatrick doktrin” under Bush administrationen. Målet var at tilbagetrænge russisk indflydelse, om nødvendigt gennem at støtte udemokratiske regimer som i Ukraine og i Georgien, der under Mikheil Saakashvili fik et superpræsidentiel centralistisk autokratisk system. Går vi uden for Central- og Østeuropa, var resultatet sjældent konsolidering. Orange-politikerne i Ukraine kom i et veritabelt politisk hundeslagsmål. Det endte med, at Janukovitj, der blev væltet fra magten i 2004, overraskende opnåede politisk come-back ved præsidentvalget i januar 2010. Den genvundne magt blev brugt til at rulle demokratiet et godt stykke tilbage. Konsolideret demokrati er bestemt ikke let at få skabt i et Ukraine, der, ud over de økonomiske problemer, har to forskellige sprog og fire indbyrdes stridende religioner, der alle hævder at være nationale, - tre er ortodokse og en græsk-katolsk<sup>73</sup>.

”Stateness” problemet har kort sagt langt fra fundet sin løsning, og Ukraine er i den henseende ikke enestående. Georgien har kæmpet med løsrivelsesprovinserne Abkhasien og Sydossetien, Serbien er stærkt utilfreds med landets ydre grænser, og Kirgisistan har udkæmpet borgerkrige med regionale undertoner.

Under indtryk af de blandede resultater af de farvede revolutioner er bevillingerne til demokratifremme faldet, præcist hvor meget er usikkert. Flere lande, fx Rusland og Hviderusland, har haft held med at forebygge farvede revolutioner og bekæmpe ”liberalt hegemoni” og skabe deres egne ”suveræne demokratier”, der ikke er underkastet diktater ude fra. Rusland startede en modoffensiv i sit nære udland og ikke uden resultater. Sagt med andre ord, har autoritære ledere læst på lektion og undgået ”farve-smitten” og undgå ”arabiske forår”. Rusland har udlagt vestlig støtte til de farvede revolutioner som statskup og forsøg på at bekæmpe russisk indflydelse (Beachain, 2009:209). Men ”Putinisme” er som sagt kommet under voksende pres. De mest effektive instrumenter til at forebygge farvede revolutioner har været at skabe sammenhold på lederplan, splitte oppositionen, begrænse påvirkningen udefra, fx gennem at udvise vestlige menneskerettighedsorganisationer som fx Freedom House og Open Society, oprette et bælte af regimeloyale NGOere og gøre det svært for private borgere at gennemføre gadeprotester, fx gennem hårdere straffe og begrænsninger i brugen af de nye sociale medier (Polese og Neacháin, 2011:122).

Fra flere sider er fremført, at EU og USA er begyndt at eksperimentere med alternativer til det klassiske demokratiske udvidelsesparadigme, forstået som *interessebaseret* realisme, hvor troen på eksport af demokrati er lavere (Krastev og Leonard, 2010). Erfaringerne viser, senest set i Mellemøsten, at tilsyneladende konsoliderede autoritære regimer kan kollapse i løbet af kort tid. De

<sup>73</sup>Andrij Portnow, ”Wciaz jestecie brama na Zachod”, *Gazeta Wyborcza* 30.12. 2010:17

farvede revolutioner førte ikke i sig selv til liberale utopia (Lane, 2009:122). Demokratifremme er stadig på dagsordenen, som vi fx så det i forbindelse med folkeafstemningen om EM i 2012, men det erkendes, at den har været bygget på tvivlsomme antagelser. Oprør mod autokrati skal frem for alt ske inde fra, gerne båret op af en voksende middelklasse og gennem udbredelse og brug af de sociale medier. Den historiske og samfundsmæssige kontekst i hvert enkelt land, det være sig på den strukturelle plan eller på aktørplanet, er ikke taget tilstrækkeligt i betragtning og er heller ikke blevet studeret godt nok.

## **EU's udvidelse og naboskabspolitikken**

Fremme af demokrati og markedsøkonomi har også været en integreret del af EU's politik i forhold til nabolandene. EU's relationer til de tidligere kommunistiske lande gennemløb flere faser. Omkring 1989 havde vi en kort kaotisk fase, hvor der blev handlet kortsigtet og uden megen koordination centralt i EU. Men inden længe blev der åbnet op for forhandlinger om mere langsigtede økonomiske aftaler, som mandede ud i Europaaftaler om nærmere politisk og økonomisk samarbejde. Gennem hjælpeprogrammer som PHARE blev der ydet støtte til de mest reformvenlige lande, sidst i 1980'erne Ungarn og Polen. Et medlemskabslofte blev givet i 1993 i form af de såkaldte "Københavnskriterier", der var bredt formulerede og derfor i høj grad fortolkbare.

I forbindelse med EU's udvidelser og naboskabspolitikken er der blevet talt meget om EU effekter og europæisering og om EU's transformative og normative magt, også kaldt normativ pression ("normative pressure", Jasiiecki, 2009:367). Opmærksomheden var først rettet mod udvidelsesforhandlingerne, og først derefter kom der for alvor fokus på europæisering eller mangel på samme. Tilgangene til studiet af udvidelsesforhandlingerne har været meget forskellige. Nogle har valgt en liberal intergovernmentalistisk tilgang med vægt på statspræferencer og interne interessegruppers påvirkning af forhandlingerne, andre har lagt vægten på geopolitik og sikkerhed (Cirtautas og Schimmelfennig, 2010:423). Pres fra EU's side kunne finde sted gennem tvang, fx gennem sanktioner, eller, mere blødt, gennem normativ diffusion og spredning af værdier via personlige kontakter og netværk (Lamont, 2009:184). Målet har været at fremme liberalt demokrati og markedsøkonomi og skabe mere fred og stabilitet op til EU's ydre grænser mod øst og mod syd.

Ganske som under optagelsesforhandlingerne op til året 2002 har målet for naboskabs- og partnerskabspolitikken fra 2004 været at fremme demokrati og markedsøkonomi gennem *integration* (Dimitrova, Pridham, 2004). EU vil og kan ikke tilbyde alle nabolande et medlemskabsperspektiv. EU kom således til at stå ansigt til ansigt med det klassiske "inclusion-exclusion" dilemma. Konditionaliteterne skulle tilpasses det forhold, at der ikke gives et medlemskabslofte, men EU's krav efterleves næppe, hvis EU ikke har meget at tilbyde. Der skal som minimum skal der gives flere penge og visumfrihed, og støtteeffektiviteten skal højnes markant (Grant, 2011:10).

Medlemskab og partnerskab er tilbudt ikke alene katolske og protestantiske lande, også ortodokse og muslimske. For at opnå medlemskab skal ansøgerlande iflg. Københavner-kriterierne opfylde kravene om demokrati og positiv behandling af mindretallene samt gennemføre økonomiske reformer, der gør dem i stand til at klare sig på EU's indre marked. I årlige statusrapporter bedømte Kommissionen, i hvilken udstrækning ansøgerlandene havde gjort fremskridt og således gjort sig fortjent til medlemskab. Forholdet mellem EU og ansøgerlandene var asymmetrisk, for så vidt ansøgerlandene ikke havde ret mange muligheder for at påvirke EU's holdninger og politiske tiltag.

Selve forhandlingerne om medlemskab blev åbnet op fra 1998, og afslutningen på optagelsesforhandlingerne fandt sted i 2002 under København-topmødet under det danske EU-formandskab, og det møde åbnede op for en udvidelse af EU med 8 lande og i 2007 med de to Balkan-lande, Bulgarien og Rumænien, som behøvede længere forberedelsestid. I 2013 bliver Kroatien det 28. medlemsland. De to balkanlande havde ikke færdiggjort deres politiske og økonomiske transition og var reelt heller ikke rede til EU-medlemskab i 2007. De statslige institutioner har været under pres fra reservedomæner som efterretningstjenester, organiseret kriminalitet og mafia-lignende strukturer (Andreev, 2009). Rumænien og Bulgarien havde for svag statskapacitet og fortsat store problemer med hensyn til "rule of law" og korruption. Som beskrevet af *Mihaela Racovita* (Racovita, 2011) gik de to landes tilpasning til EU på at beskytte status quo og simulere tilpasning til EU's regelsæt. Afstanden mellem de formelle regler og virkeligheden blev simpelt hen for stor og heller ikke mindre, hverken før eller efter medlemskabet. "Window dressing" og "backtracking", bevidst at udhule EU-relaterede love, har været meget iøjnefaldende. Kort sagt har der for Rumænien og Bulgariens været tale om en kronisk mangel på resultater, når det gælder implementeringen. De politiske og økonomiske forandringer var utilstrækkelige, reelt var transitionerne i de to Balkan-lande "uafsluttede" (unfinished", Andreev, 2009:391). EU straffede de to balkanlande gennem at tilbageholde økonomisk støtte med henvisning til korruption og pengemisbrug. Regeringerne i Sofia og Bucharest reagerede først *efter* indførelsen af straffeforanstaltninger og, uanset sanktioner, har de gjort for lidt for at få etableret statslige institutioner med tilstrækkelig kapacitet til at implementere EU's regelsæt. Med udvidelsen i 2004 voksede EU's samlede indbyggertal fra 379 mio. til 454 mio., men det samlede BNP med blot 7 pct.

### Figur 7: Tidslinje, forhandlingerne mellem EU og de øst- og centraleuropæiske lande

Forhandlinger med Comecon gennembruddet Europaaftaler, medlemskabsløfte åbning og afslutning af forhandlinger

1987-1990

1989

1991-1993

1998

2002

Kilde. Egen opstilling

Som nævnt af *Jan Zielonka* (Zielonka, 2004:22) var udvidelsen mod øst mere politisk og geostrategisk end økonomisk begrundet. Som ses af tabel 1, havde de nye EU-lande langt igen, når det gælder at nå EU-gennemsnittet for BNP pr. indbygger. De nye medlemslande fik støtte fra EU's kasser, men i forskelligt omfang, og kun som gengæld for at opfylde bestemte EU-krav ("konditionaliteter"). Før medlemskabet var de nye EU-lande tvunget til at forstærke de ydre grænser og værne mod illegal indvandring og organiseret kriminalitet, ligesom de blev pålagt at bilægge deres historiske stridspunkter, fx om grænsedragning og vilkårene for de mange nationale mindretal. Hidtil havde EU kunnet forene udvidelse i bredden med udvidelse i dybden, men de seneste udvidelser har iflg. Zielonka, uanset alle erklæringer om det modsatte, blokeret for skabelse af en fælles europæisk stat og for et fælles europæisk folk. Nationalstater i klassisk (neo)vestfalske betydning med hårde ydre grænser giver ikke mening i en globaliseringstidsalder. Det bedste er iflg. Zielonka, helt at opgive planerne om en EU-superstat og i stedet satse på et funktionelt "middelalderligt" regime med svage nationalstater, åbne grænser og høj fleksibilitet institutionelt<sup>74</sup>. EU må fortsat leve med store forskelle ("misfit") mellem de opstillede mål og virkeligheden.

Set fra det "gamle" Europa vil flere udvidelser i bredden skade demokratiet ved at føre beslutningerne endnu længere væk fra befolkningerne, undergave demokratiske beslutningsprocedurer og svække integrationen gennem optagelse af lande, som ikke er indstillet på at afgive suveræniteten. Det er kendt, at de nye EU-lande ikke har været meget for en føderalisering af EU, men hælder til et solidarisk EU med store pengeoverførsler til fattigere EU-lande og med intergovernmentale beslutningsprocesser, kort sagt et EU med et overvejende mellemstatsligt samarbejde. De pessimistiske forudsigelser om følgerne af udvidelserne, og i særdeleshed udvidelsen i 2007, kom i høj grad til at holde stik, derfor den voksende interesse for alternativer til medlemskab.

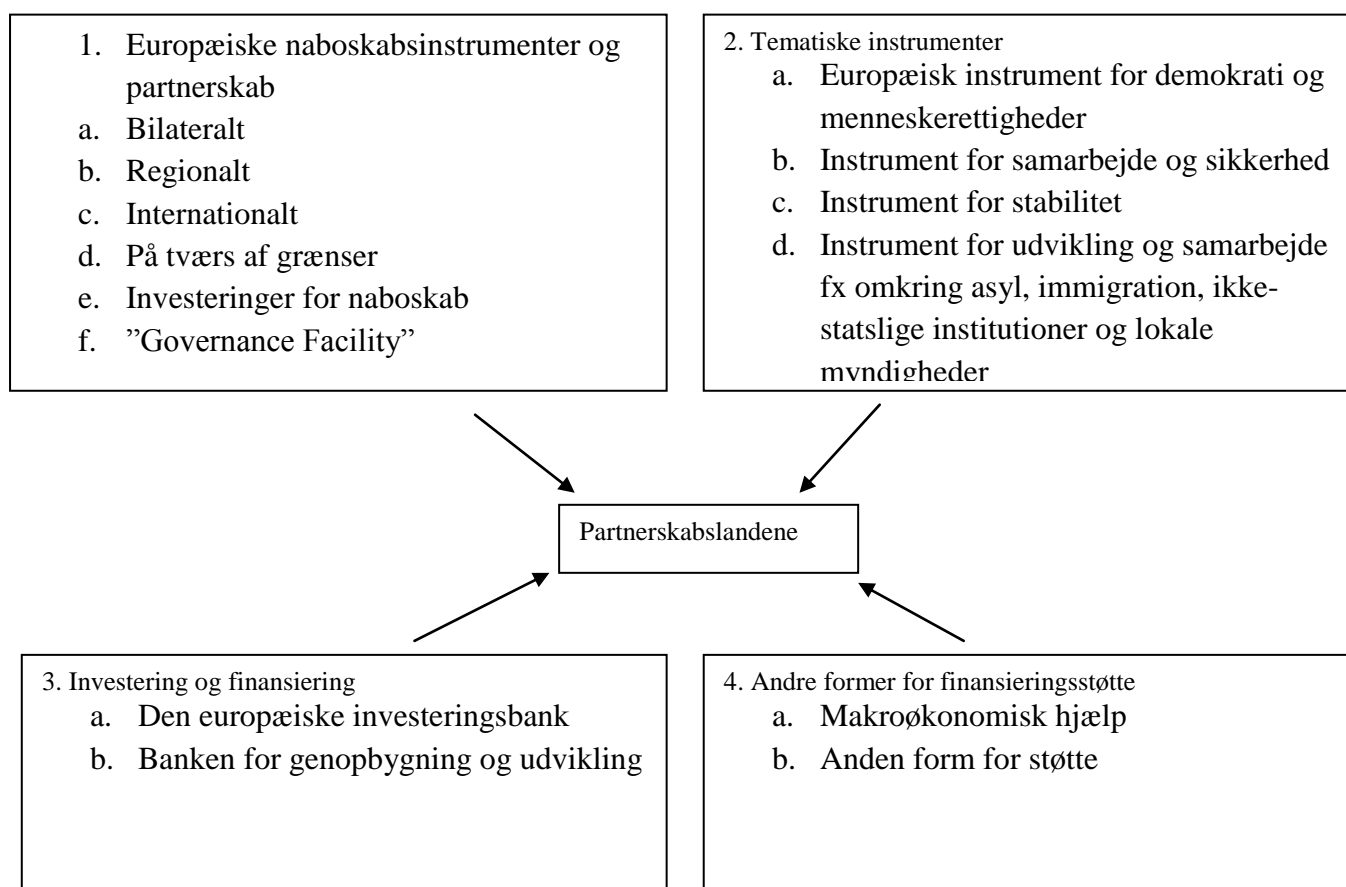
Siden de to udvidelser i 2004 og 2007 er begejstringen for optagelse af nye lande således kølnet en del og især i EU's to store lande, Tyskland og Frankrig. Kort sagt, det "gamle" Europa blev ramt af udvidelsestræthed. "Externalization of EU governance", at sikre en bestemt *styremåde*, har ikke desto mindre været vigtig for EU, men som i forhold til Central- og Østeuropa er forholdet til de nye nabolande mod øst præget af asymmetri og med få muligheder for EU for at øve indflydelse på nabolandene på grund af fraværet af et troværdigt medlemskabsperspektiv. Eller for at bruge *Stefan Gänzles* formulering var der tale om en "sølvgulerod", ikke en "guldgulerod" og om "conditionality light", da fraværet af medlemskabsperspektiv satte snævre grænser for, hvad EU kan stille af konkrete krav til nabolandene (Gänzle, 2009). EU ønskede ikke igen at forfalde til "rhetorical entrapment", at love lande medlemskab på et tidspunkt, hvor ansøgerlandet ikke er tilstrækkeligt forberedt. Erfaringerne efter optagelsen af Bulgarien og Rumænien i 2007 skræmte. Ikke desto mindre opnåede Kroatien medlemskab af EU fra 2013, og Serbien opnåede kandidatstatus i marts 2012.

---

<sup>74</sup> Termen "den ny middelalder" dækker groft sagt over, at nationalstaterne mister betydning, og at det heller ikke er muligt at skabe effektivt virkende overnationale beslutningsstrukturer.

Men der er som sagt stadig interesse i at få skabt et bælte af stabile pro-EU i EU's nære udland. Derfor er der et behov for en højere grad af institutionalisering af "venteværelset" for EU-medlemskab (Lavenex, 2011:373). Naboskabspolitikken (ENP) og "European Neighbourhood Policy Strategy Partner" (ENPSP) politikken begyndte kort efter udvidelsen med 10 nye lande i maj 2004. Det havde betydning, at nabolandene mod øst blev ramt på pengepungen, da EU i 2004 blev udvidet med otte nye lande, ligesom den visum-frihed, der havde eksisteret før 2004, ophørte, da nye EU-lande tilsluttede sig Schengen. Det tvang EU til at gøre et eller andet for at formindske ubalancerne.

**Figur 8: EU's naboskabspolitik, opbygningen/instrumenter**



Naboskabspolitikken har haft flere navne, "Eastern and (Southern) Dimension", "Wider Europe". "European Neighbourhood Policy (ENP)", "ENP plus" og – for så vidt angår landene mod øst – "Eastern Partnership". Ønsket om større satsning mod øst var i høj grad et svar på de sydeuropæiske landes middelhavsatsning, fx Nikolas Sarkozy's plan for en ny Middelhavsunion. Som Østpartnerskabspolitikken var planen for en Middelhavsunion begrundet ud fra utilfredshed med den hidtidige politik ("Barcelona 1 og 2") (Kochenov, 2011:582). Naboskabspolitikken er, som

fremgår af opstillingen oven for, rettet *både* mod syd, dvs. middelhavsregionen, og mod øst, især SNG-landene, dvs. staterne i det gamle Sovjetunionen. Konkurrencen om EU-penge mellem øst og syd har været let at få øje på, og den blev skærpet efter omvæltningerne i Mellemøsten i 2011.

Den større interesse for en sammenhængende EU naboskabspolitik mod øst havde oprindelse tilbage i slutningen af 1990'erne, meget pga. krigen på Balkan og, ikke at forglemme, en geopolitisk bestemt interesse i at opnå mest mulig indflydelse i SNG-landene. Groft sagt skulle naboskabspolitikken imødegå tre typer kriser, for det første folkelige opstande rettet mod de siddende styre, for det andet kriser i form af afbrydelser af energileverancer til Europa og for det tredje kriser forbundet med separatisme og fastfrosne konflikter som i Moldova (Transdnejsk), Armenien (Nagorno Karabach) og Georgien (Sydossetien og Abkhasien). EU har været engageret i øst, fx gennem udnævnelse af særlige repræsentanter for Georgien efter krigen i 2008, gennem grænsebistand mellem Moldavien og Ukraine (EUBAM) og en observatør i Transdnejsk i forbindelse med "5+2" forhandlingerne. Engagementet har været lavest i forbindelse med Nagorno Karabach-konflikten mellem Adserbajdan og Armenien. Især Polen har været i front, når det gælder om at vække interesse for østindsatsen, hvilket har sine helt naturlige geopolitiske og historiske årsager. Polen har befundet sig i en kappestrid med Rusland om indflydelse i Ukraine og Hviderusland og havde længe et koldkrigsagtigt forhold til Rusland, især lige efter Georgien-krigen i 2008.

Målet, at skabe en ring af velstyrede og stabile lande omkring EU, minder meget om dem, der i sin tid bestemte udvidelsen af EU med landene fra Central- og Østeuropa. Men let har det bestemt ikke været. Landene mod øst var fattigere end dem, der i 2004 blev optaget i EU. Som ses af tabel 3 havde Moldova i 2009 kun 9 pct. af EU-gennemsnittet målt efter BNP. I de andre lande lå tallet typisk omkring 1/5 af EU-gennemsnittet. EU-landenes eksport til nabolandene mod øst har også været lav, blot 2-3 pct. af den samlede eksport. Selv for Polen udgjorde eksporten til Ukraine blot 2.6 pct. af den samlede eksport i 2009. Størstedelen af Ukraines eksport går for øvrigt til ikke-EU-lande, hvilket svækker interessen for EU. Med sådanne tal har naboskabspolitikken dårlige udsigter.

Presset fra EU, konditionaliteterne, virkede i øvrigt bedst *før* optagelsen af de nye lande. Efter optagelsen forfaldt flere lande, Polen i 2005, Slovakiet i 2006 og Ungarn i 2010 til en mere nationalistisk politik og en bevægelse over mod det illiberale demokrati, og det skabte naturligt nok også skepsis over for flere udvidelser af EU i det "gamle" Europa. Derfor er der mere talt om EU "expansion" end om "enlargement", samarbejde *uden* fuldt medlemskab, en skyggeudvidelse ("shadow of enlargement") eller "alt undtagen institutionerne", for at bruge Prodi's formulering (Sklenková, 2012). Alternativet til medlemskab kunne være en eller anden type privilegeret partnerskab.

Nabolandene, og især Tyrkiet og Ukraine, har imidlertid ikke været tilfredse med en løsere tilknytning til EU og har taget konsekvensen af, at fuldt EU-medlemskab fortøner sig langt ude i fremtiden. I årene fra 200-2006 tog tyrkerne EU's krav seriøst, men i forhold til kravet om tilpasning til EU's regelsæt ("acquis'en") føres der snarest en *à la carte* politik, en selektiv politik, der

går på kun at opfylde de krav, der volder færrest problemer indadtil i Tyrkiet. EU's kritiske statusrapport ("karakterbogen") for 2011 blev, modsat tidligere, mødt med skuldertræk i Ankara. Problemerne omkring tyrkisk medlemskab har koncentreret sig om svære emner som det kurdiske spørgsmål, konflikter om grænsedragningen i Det ægæiske Hav, Kypærn-problemet, religiøse rettigheder og frygt for re-islamisering, hærens rolle, kvinders rettigheder, mediefrihed og respekt for frihedsrettigheder generelt. Med andre ord, "EU lader som om det forhandler seriøst, og Ankara lader som om det tager EU seriøst" (Fabry, 2011:219, 222, 227). Tyrkiet har udvist en større aktivisme i politikken over for Sortehavslandene og Mellemøsten og også tilnærmet sig Rusland. Mere end 3 mio. russere besøger årligt Tyrkiet som turister, og det tal vil sandsynligvis stige endnu mere efter indførelsen af visum-frihed, og dertil kommer at russerne deltager ved bygning af et atomkraftværk nær byen Mersin. Tyrkiet selv er stærkt engageret i bygge- og anlægsvirksomhed i Rusland. Sagt med andre ord har Tyrkiet bevæget sig længere væk fra USA og Europa, er blevet fjendtligt stemt over for Israel og samtidig mere venlig stemt over for Iran (Grant, 2011:12). I udgangssituationen var den tyrkiske regering heller ikke venlig stemt over for det militære angreb på Libyen i 2011. I forholdet til Syrien blev kritikken fra tyrkisk side dog skærpet på grund af den syriske regerings voldelige fremfærd mod oppositionen, hvilket bragte tyrkisk politik tæt på EU's. Det har kort sagt været svært at opretholde den ønskede "nul problemer" politik i forhold til nabostaterne.

**Partnerlande for EU's naboskabspolitik (ENP)**

Algier	Israel	Palestina	Armenien	Jordan
Syrien	Azerbajan	Libanon	Tunis	Ukraine
Ægypten	Moldova	Georgien	Markko	(Hviderusland)

Naboskabspolitikken har således i høj grad været *geopolitisk* bestemt. Årene 1989 var i geopolitisk henseende noget nær et jordskælv, der åbnede op for helt nye statsgrænser og en geopolitisk katastrofe set fra Moskva (Marchetti, 2006:16f., Gänzle, 2009). Målet med naboskabspolitikken var at beskytte det "gamle" Europa, øve indflydelse i nabolandene og herud fra fastlægge EU's endelige "finalité géographique", dvs. EU's endelige grænser. Medlemskab for lande som Hviderusland, Ukraine, Moldova og Georgien kan ikke udelukkes, men lyset for enden af tunnelen er i hvert fald ikke blevet tændt endnu. Naboskabspolitikken var kort sagt, set fra Bruxelles, møntet både på beskyttelse og samarbejde og med præg af både interdependens og asymmetri. EU's politik mod øst har groft sagt fulgt to spor ("dual track"), ét over for Central- og Østeuropa, et andet over for det mere "barbariske" SNG (Gänzle, 2009). Forholdet mellem EU og nabostaterne beskrives derfor med god grundud fra teorier og begreber, sådan som kendes i klassiske imperialismeteorier og afhængighedsteorier, eksempelvis betegnelser som "center" over for "periferi" og "semiperiferi".

*Nicu Popescu og Andrew Wilson* (Popescu og Wilson, 2011) påpeger, at når det gælder demokrati, markedsgørelse og konfliktløsning, har EU ikke nået de opstillede mål, tværtimod. Flere af staterne i EU's "nære udland" er autoritære eller semi-autoritære. Og det må forventes at blive ekstra svært at forandre dem, efter Kina og Rusland begge har optrappet deres engagementer og USA nedtrappet sine. Hverken Kina eller Rusland har det med at stille skrappe betingelser for støtten. Rusland har som modsvar til EU's naboskabspolitik og Kinas voksende økonomiske rolle i SNG-området oprettet en toldunion med Hviderusland og Kazachstan, der trådte i kraft i 2011, og siden søgt denne omskabt til et "økonomisk rum" ("single economic space") og med deltagelse af flere stater. Denne vision blev af Putin suppleret med en vision om en integreret "eurasiske union". I oktober 2011 indgik statsoverhovederne for Armenien, Hviderusland, Kazachstan, Kirgisien, Moldova, Rusland, Tadjikistan og Ukraine en ny frihandelsaftale inden for rammerne af SNG til erstatning for den gamle fra 1995, der aldrig kom til at virke pga. intern uenighed om implementeringen. Det skal ikke overses, at "democracy promotion" er en asymmetrisk øvelse, hvor donorerne forsøger at eksportere deres egne erfaringer med demokrati til andre, hvilket kan støde på modstand i modtagerlande, der typisk har en anden historie og andre forventninger. Modstanden kan stige, hvis modtagerlandene tvinges til at gennemføre upopulær politik, og hvis omfanget af belønning beskeden og troværdigheden af trusler lav. Modernisering og demokrati vil under de forhold være overfladisk og imitativ, sådan som vi har set det tydeligt for Adserbajdan, Armenien og Georgien.

EU's naboskabspolitik har modtaget stort set samme kritik som vestlig demokratifremme generelt, ligesom selve kriterierne for måling af demokrati har været til diskussion. En rapport om demokratiets tilstand i Sydeuropa for nogle år tilbage pegede på gabet mellem det internationale samfunds mål og befolkningernes opfattelser. Her gentages kritikken af transitionsparadigmets teleologi, som sætter barrierer for inddragelse af den lokale kontekst og de særlige historiske forhold. Desuden kritiseres støttens top-down karakter, den udstrakte langsommelighed, dens teknokratiske karakter og ikke mindst den dårlige implementering. Demokratistøtten er måske i virkeligheden måske mest kommet vestlige virksomheder og konsulentfirmaer til gode. De vestlige donorerers "vulgære politiske turisme" har været et problem, siden øststøtten blev indført for mere end 20 år siden (Dimitrova og Pridham, 2004:92, med reference til Krastev, 2002). Selv husker jeg, hvordan vestlige rådgivere dengang blev kaldt "mariottis" efter den (luksus)hotelkæde, hvor de tit var indkvarteret.

Også i en rapport (nr.120, maj 2011) fra det polske Institut for Offentlige Anliggender" rettes der en sønderlemmende kritik af organiseringen af naboskabspolitikken, ligesom der peges især på den udbredte institutionelle forvirring med uklar opgave- og kompetencefordeling mellem EU's præsident (Herman van Rompuy), "udenrigsministeren" (Catherine Ashton), EU-kommissæren for udvidelse (Stefan Fuele) og EU-formandskabslandet. Alt dette i forening skader kvaliteten og forhøjer sagsbehandlingen. Godkendelse af et projekt kan vente i mere end to år! Den langsomme politiske reaktion på begivenhederne i Hviderusland og i Mellemøsten fra EU-side skyldes dog mest, at EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke er overnational. Catherine Ashton må nødvendigvis skele til holdningerne i medlemskredsen, som ofte er meget forskellige. En nedskreven aftale mellem de forskellige administrative instanser kunne være vejen ud af det



institutionelle morads. Det er desuden problematisk, at europæiseringen har været begrænset til en talmæssig beskeden elite i modtagerlandet. Samfundene som helhed er derfor sårbare over for sociale og politiske frustrationer og højre- og venstrepopulisme rettet imod de herskende eliter, det liberale demokrati, de udenlandske investeringer, globaliseringen og europæiseringen i det hele taget.

Dette rejser spørgsmålet: hvor kraftigt virker europæiseringen, og gør EU-medlemskabet en forskel? For at svare må fastlægges, hvad der grundlæggende forstås ved "europæisering". Europæisering har et *institutionelt* aspekt, at opbygge nationale institutioner til at sikre gennemførelsen af EU's regelsæt, og *et sociologisk aspekt*, at forholde sig "europæisk" med hensyn til normer, holdninger og adfærd, og begge aspekter skal tages med, når effekten skal vurderes. Kort sagt betyder europæisering, at det er "Europa" og ikke staterne, der definerer, hvordan "passende adfærd" skal forstås. De fleste er enige om, at kravene oppefra, dvs. fra EU-institutionerne, under alle omstændigheder bliver farvet og ændret ned igennem det nationale niveau. Herved kan der skabes der "misfit" mellem kravene og den faktiske politik. Men når det gælder implementeringen af EU's regler ("acquis'en") synes de nye EU-lande under ét ikke at halte efter flere gamle EU-lande.

Europæiseringen har generelt haft svære vilkår. I de nye EU-lande opstod hurtigt adskillige "postmedlemskabsfrustrationer". Der blev også talt om "Europeanization Eastern-style", som i høj grad var forbundet med den omtalte mangelfulde implementering af EU's mange regler ("acquis'en") (Andreev, 2009:388). Ikke alene Rumænien og Bulgarien stod for skud. I begyndelsen af 2012 blev skytset rettet mod Ungarn og landets mange brud på EU's regler politisk og økonomisk. I januar 2012 indledte Kommissionen en procedure, der kunne føre til domfældelse ved EU-Domstolen og måske også sanktioner efter artikel 7 i Lissabon-traktaten. EU-medlemskabet er i de nye medlemslande i høj grad vurderet materielt, dvs. ud fra størrelsen af pengestrømmene fra EU, og størrelsen af støtten har ikke altid levet op til de oprindelige forventninger. Det normative pres forsvandt efter EU-medlemskabet (Jasiecki, 2009). Valgene i 2006 i Polen der bragte Kaczynski-brødrene til magten, og i Slovakiet, der bragte Slovakiets Nationale Parti med i regeringen, er to blandt flere eksempler på, at valg ikke bestemmes ud fra EU-hensyn. De to regimeskift havde dog næppe fundet sted *før* medlemskabet, hvor det normative pres var stærkere. Ved valget i Slovakiet tilbage i 1998 stemte mange imod Vladimir Meciar's regering af frygt for, at Slovakiet ikke ville komme med på EU-skibet med Meciar ved roret. Det samme skete ved valget i Moldova i 2010, der gav sejr til en EU-orienteret regering. EU havde i marts 2010, kort før valget, organiseret en donorkonference i Bruxelles, som gav 2 mia. dollar i hjælp til Moldova (Grant, 2011:12). EU havde desuden sendt 15 "high level representatives" til Moldavien for at hjælpe til med at få gennemført EU's mange love og regler. Med det i erindring slog den polske udenrigsminister Radoslav Sikorski til lyd for en ny politik med "mange små gulerødder" for at fremme EU's interesser i nabolandene (Grant, 2011:13).

**Tabel 3: BNP pr. indbygger efter købekraftparitet, EU's gennemsnit =100**

år	1995	2000	2009	balance
Armenien	7	9	17	+10
Adserbajdan	9	11	32	+23
Hviderusland	19	23	43	+24
Georgien	8	10	16	+ 8
Moldavien	7	7	9	+2
Ukraine	18	15	21	+3
Makedonien	29	28	31	+2
Kroatien	48	50	60	+12
Albanien	15	17	24	+9
Bosnien/Hercege	-	20	25	+5
Serbien	-	26	36	+10
Polen	41	47	61	+20
Ungarn	51	55	62	+11
Slovakiet	50	51	71	+21
Letland	29	35	48	+19

Kilde: Pelczýnska-Nalecz, 2011:18

Men hvori består de *operative* elementer? Groft sagt i følgende: Tættere kontraktmæssige relationer, landerapporter og landestrategier, aktionsplaner, implementering og kontrol med, at beslutningerne overholdes. Kort sagt: Penge, marked, mobilitet og kontrol (Marchetti 2006:7-8). Formelt ligner procedurerne dem, der kendes fra de tidligere udvidelser, aktionsplaner, landerapporter og statusrapporter og satsning på resultater gennem *socialisering*, dvs. en læreproces, *differentiering*, princippet om at nabolandene belønnes efter deres faktiske adfærd, *asymmetri*, at nabolandene retter ind efter EU's krav, og *konditionaliteter*, at nabolandene kan straffes, dersom de ikke opfylder kravene. Men EU's sanktionsmuligheder er yderst begrænsede, da medlemskabspektivet mangler. Kort sagt har vi at gøre med ”løse konditionaliteter” (Sklenková, 2012:29)

Det finansielle aspekt er forbundet med ydelse af lån og kreditter, især gennem de særlige partnerskabsinstrumenter. En særlig ”governance facility” på omkring 600 mio. euro har haft som selvstændigt mål at højne kvaliteten i den offentlige forvaltning. De enkelte EU-lande, herunder også Danmark, har siden 2004 haft deres egne nationale naboskabsprogrammer ved siden af EU's.

Vigtigt set fra Bruxelles var, at de nye lande bliver koblet til EU's institutioner, og at det økonomiske samarbejde intensiveres, fx gennem frihandel og dybe frihandelsaftaler. Mobiliteten skulle fremmes gennem bedre visumadgang. Formålet har været at undgå nye civilisatoriske og

økonomiske delinger efter den store udvidelse i 2004. Nye program-instrumenter erstattede gamle som fx TACIS og MEDA. Ud over humanitær bistand og makrofinansiel støtte blev der taget initiativer for at bibringe støtten større kvalitet og konsistens<sup>75</sup>. Som følge af det bilaterale princip blev der reelt udviklet naboskab "a la carte" eller udvidet Europa "a la carte", der minder ganske meget om privilegeret partnerskab. Men uanset alle de mange erklæringer om det modsatte er nabolandene indtil videre blevet i en gråzone, i et ingenmandsland mellem EU og det "vilde Øst".

EU's relationer til *Rusland*, i sig selv er et "semi-center", har haft en særlig karakter. EU's politik er siden 1994 ført bilateralt i henhold til Partnerskabs- og Samarbejdsaftalerne og med afholdelse af halvårige topmøder. På et møde i St. Petersborg i 2003 blev der opnået enighed om at samarbejde i "fire rum", økonomi, sikkerhed, retlige forhold og uddannelse og kultur. Rusland har som stormagt forlangt at få særbehandling fra EU og kom i stigende grad til at betragte EU's naboskabspolitik og især den nye østpartnerskabspolitik som forsøg på at undergrave Ruslands position i SNG-området.

*Jakub Kulhanek* (Kulhanek, 2010) peger på tre overordnede mål for Ruslands EU-politik, for det første at fastholde sin status som stormagt, i særdeleshed i SNG-området, for det andet at fremme multipolaritet, dvs. mindske USA's dominans og styrke sig selv i konkurrencen med Kina, og for det tredje at modvirke EU som sikkerhedsaktør, kort sagt at holde EU væk fra Ruslands nære udland. Ruslands relationer til EU har skiftet over tid, men aldrig været rigtig gode. Samarbejde omkring sikkerhed, energi og modernisering af den russiske økonomi har altid været på dagsordenen.

Det var omkring Sovjetunionens undergang ventet, at den vestlige model kunne eksporteres til Rusland gennem at skabe fælles værdier og derved reducere værdigabet mellem Europa og Rusland, men så let kom det slet ikke til at gå. Resultaterne har været begrænsede. En ny og anderledes realisme har vundet mere frem i Vest. Politikken førtes nu snarest "case-by case". Vesten kan påvirke Rusland, men kun på marginalerne (Lo, 2009). Stort set alle vestlige lande slog efter valget af Obama som præsident ind på "reset" politikken, undertiden skete det i form af engagementer i det russiske moderniseringsprojekt. Rusland har i alle årene været ganske dygtig til at udnytte sprækker og svagheder i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (Haukkala, 2009) og har logisk nok satset mest på at samarbejde med de lande, der har været de stærkeste fortalere for partnerskabspolitikken.

"Reset" politikken i forhold til Rusland førte til ratifikation af den nye START aftale for våbenreduktion, samarbejde omkring missilskjoldet, hårdere sanktioner over for Iran, samarbejde omkring krigen i Afghanistan og støtte til russisk optagelse i WTO, der blev opnået i 2011 (Barysch, 2011). Rusland er også blevet inviteret til møder i Weimar-trekanten mellem Tyskland, Frankrig og Polen, men hvor langt den russiske deltagelse her bør række, hersker der ikke enighed om. Frankrig har traditionelt været stærkest fortalere for høj russisk deltagelse (Barysch, 2011).

Rusland havde haft problemer med at opfylde kravene til WTO medlemskabet og kombinere WTO medlemskab med en toldunion med Hviderusland og Kasakhstan. Rusland var heller ikke indstillet

---

<sup>75</sup> Se nærmere Marchetti, 2006 side 10.

på at godkende EU's multilaterale Energi Charter Traktat og adskille produktion, transport og leverancer af energi ("unbundling"). Hvor EU ønsker *fleksibilitet* i energileverancerne, ønsker Rusland frem for alt *sikkerhed*. Rusland har ønsket moderne teknologi, know-how og investeringer, mens EU også ønsker politisk og institutionel modernisering af Rusland (Judah m.fl., 2011:53). Derudover er spørgsmålet om visumfrihed højt på Ruslands ønskeliste, hvilket tydeligt kom til udtryk under Rusland-EU topmødet i maj 2012. I det spørgsmål går EU forsigtigt frem. Kort sagt har realisme erstattet tro på at kan forandre Rusland efter vestligt forbillede. At omskabe Rusland til et "større-Polen", som kunne påvirkes via konditionaliteter, lod sig ikke gennemføre. Nogle problemer skyldes, at Rusland prioriterer de bilaterale relationer til EU-landene højere end forhandlinger med EU-institutionerne, hvis opbygning og funktionsmåde russisk diplomati har haft svært ved at håndtere. Rusland ser ikke de store fordele i et EU med flere overnationale beføjelser.

Politiske faktorer, fx den første Tjetenien krig og Ruslands invasion af Georgien i august 2008, har påvirket forholdet mellem EU og Rusland. Men EU-landene har ikke evnet at optræde i samlet flok, og ikke meget peger i retning af, at det vil ske inden for overskuelig tid. Under forhandlingerne med Rusland har EU bredt slået på "rule of law", markedsåbning og samarbejde inden for videnskab og forskning og ikke ret meget mere end det. Dertil har de nationale interesser været for forskellige. Den russiske elite er ikke upåvirkelig, men den voksende modstand mod Putin er kun sket som følge af modstand i den russiske befolkning selv. Eliten ønsker at bevare erhvervede privilegier, men ønsker også mere visum-frihed, da folk fra eliten typisk holder ferie ved den franske sydkyst, Cote d'Azur, anbringer pengene i Luxembourg og sender børnene på skole i England (Juhah mfl., 2011:54). "Reset" politikken blev ensbetydende med færre uenigheder mellem høge og duer inden for EU-landekredsen, og forskydningen af interesser over mod Mellemøsten og Asien har i det hele taget gjort forholdet til Rusland mindre problematisk end før. Med andre ord har EU-landene som følge af "reset"-politikken set gennem fingre med Ruslands handlinger i forhold til sit nære udland.

Spørgsmålet er også, i hvor høj grad EU i forholdet til Rusland skal satse på negative konditionaliteter, dvs. straf, eller på positive konditionaliteter i form af mere gunstige tilbud. Eller sagt med *Florent Parmentiers* (Parmentier, 2009) ord, skal EU vælge mellem to idealtyper, "krybende integration", hvorefter Rusland gradvist inddrages i de europæiske institutioner og økonomier, eller "blød inddæmning", hvor EU aktivt forsøger at fortrænge russisk indflydelse. Egentlige sanktioner giver ikke mening. Spørgsmålet er, om EU i det hele taget har en velgennemtænkt strategi, når det gælder politikken over for ikke-demokratiske lande i den nære periferi, og om der kan skabes enighed herom. EU synes på nuværende tidspunkt ikke at have fundet frem til de rette instrumenter til at øve indflydelse på naboer med få muligheder for at blive medlemmer af EU (Grant, 2011). "Business" støder sammen med demokratifremme og geografi med objektive behov (Pelczynska-Nalecz, 2011). Hviderusland er således blevet straffet hårdere end de olierige lande Adserbadjan og Kazachstan, når det gælder brud på menneskerettigheder, og Moldova får mere i støtte end Georgien, der befinder sig længere fra kerne-Europa. Men selv i tilfældet Hviderusland knob det med at få skabt enighed i EU-landekredsen om sanktionernes rækkevidde. Og i tilfældet Ukraine var det så som så med enigheden, selv omkring økonomisk omkostningsfri sanktioner i forbindelse med afholdelsen af EM i fodbold i 2012. Autoritære stater

kan være mere effektive end demokratiske, fx når det gælder terrorbekæmpelse og at standse illegal immigration, og det kan indebære frygt for mere ustabilitet og kaos gennem støtte til farvede revolutioner. Kort sagt har vi fra EU-side at gøre med variabel geometri og fleksibilitet, men ikke i rationelle og gennemtænkte varianter (Sklenková, 2012:39). Nabostaterne er under alle omstændigheder meget forskellige, nogle deltager slet ikke i samarbejdet, fx Hviderusland, andre gør det med lav intensitet, fx Armenien og Adserbadjan, og andre igen fraskriver sig i princippet ikke EU-medlemskab, fx Ukraine, Moldova og Georgien, og det uanset at udsigterne lige nu ikke er særlig lyse.

### **De ny østpartnerskabspolitik og EU's nye ydre grænser**

Den nye formel kaldt "*Partnerskab mod Øst*" blev lanceret på svensk og polsk initiativ i kølvandet på krigen i Georgien i 2008 og den russisk-ukrainske gaskrig. Startskuddet kom på et møde i Prag den 7. maj 2009 under et møde i Prag. På det tidspunkt rasede der kold krig mellem Rusland og de fleste EU-lande. De antirussiske reaktioner gjorde det lettere for svenskerne og polakkerne at få gennemført deres ønsker. Det nye Partnerskab mod Øst var ment som et attraktivt tilbud til stater, der ikke tilbydes fuldt EU-medlemskab. Partnerskabspolitikken skulle groft sagt opfylde *sikkerhedspolitiske* mål, fx løse op for de mange fastfrosne konflikter, udvikle samhandel, sikre stabile *energileverancer*, gerne uden om Rusland, og fremme "rule of law" og begrænse korrupsion i modtagerlandene (Ukraine, Georgien, Adserbajdan, Armenien samt Moldova) og styrke økonomiske samarbejde - ambitiøse mål, grundlæggende de samme som i den oprindelige naboskabspolitik.

Som i den gamle naboskabspolitik skal aktionsplaner sikre opfyldelse af målene, og reelt er der ikke sket de store forandringer. Der lægges dog mere vægt på regionalt samarbejde, ligesom der satses på at få vedtaget flere frihandelsaftaler ("deep and comprehensive free trade agreements") og associeringsaftaler. Flagskibsprojekter skulle gøre EU's indsats i regionen mere synlig, ligesom løfterne om visa-frihed skulle være konkrete. I 2009 tog EU initiativ til oprettelse af fire tematiske platforme for samarbejdet med overskrifterne demokrati, "good governance" og stabilitet, økonomisk integration samt tilnærmelse til EU inden for sektorpolitik, energisikkerhed og folk til folk kontakter (se opstillingen). Partnerskabets samlede budget blev samtidig hermed noget større.

#### **Det multilaterale samarbejde under Partnerskab mod Øst**

*Topmøder*

*Ministtermøder*

*Fire tematiske platforme, for*

Demokrati og good "governance"

Økonomisk integration og konvergens,

Energisikkerhed

Kontakt mellem befolkningerne

*Flagskibsinitiativer*

*Euronest parlamentarisk forsamling*

*Forsamling for lokale og regionale myndigheder*

*Civilsamfundsforum*

*Et særligt Business Råd*

Kilde: Pelczyńska-Nalecz, 2011:41.

Spørgsmålet var dog, hvor stor opbakningen til en aktiv partnerskabspolitik ville blive under den nye "reset-politik" i forhold til Rusland og deraf følgende tættere politiske og økonomiske relationer til Rusland. Opbakningen til topmødet om partnerskabspolitikken i Prag i maj måned 2009 var bestemt ikke særlig imponerende. Et nyt topmøde der skulle tage stilling til nye initiativer, skulle være afholdt under det ungarske formandskab, men mødet blev udsat på grund af omvæltningerne i Mellemøsten og blev i stedet afholdt under det polske EU-formandskab i anden halvdel af 2011.

Mødet i Warszawa førte som ventet ikke til et egentligt gennembrud. Sagt med andre ord, nabolandene i øst kom ikke meget tættere på Europa, snarere millimeter end meter. EU havde i forvejen nok at se til, fx når det gjaldt de folkelige oprør i Nordafrika og Mellemøsten, og indadtil med problemerne med euroen, den økonomiske recession og den voksende arbejdsløshed, ligesom retssagen i Ukraine mod Tymoshenko og den kendsgerning, at Hviderusland i sidste øjeblik valgte at udeblive fra mødet i Prag understregede problemerne med hensyn til europæisering af nabolandene. Undertrykkelsen af menneskerettighederne i Hviderusland blev nævnt i slutdokumentet, hvor der ikke blev givet nabolandene håndfaste løfter. Bedre visumordninger er således betinget af bedre grænsekontrol og readmission-aftaler for flygtninge samt indførelse af biometriske pas. Spørgsmålet om den økonomiske støtte blev udskudt til EU's budgetforhandlinger.

Forud for mødet i Warszawa havde EU-Kommissionen i maj 2011 offentliggjort sin evaluering af naboskabspolitikken. Der var ikke tale om et banebrydende dokument, men noget nyt var der dog. Således blev der argumenteret for, at der i fremtiden skal satses på fleksibilitet og på en bevægelse væk fra landekvoter og i stedet yde støtte ud fra princippet om "more for more" eller "noget for noget", hvor landene gør sig *fortjent* til støtten. Konditionaliteterne skal gennemføres mere konsekvent og ensartet. Omvendt gælder også en "less for less" politik, forstået som en lavere støtte i tilfælde af tilbageskridt. Stater der lever op til EU's krav skal opnå bedre frihandelsaftaler og større visum-frihed. BNP pr. indbygger skal i hvert fald ikke længere være det afgørende støttekriterium.

Der skal iflg. Kommissionen desuden skabes bedre beskyttelse af investeringer i nabolandene samt indføres et særligt instrument ("Macro-financial assistance (MFA)") for at imødegå kortsigtede betalingsbalanceproblemer. Liberalisering af visumbestemmelserne er et langsigtet projekt, og udsigterne til at få de dybe frihandelszoner på plads trak ud. Noget er der dog sket på visumområdet i form af de elastiske mobilitetspartnerskaber (Grant, 2011:8), der eksempelvis gør det noget lettere for fx studenter og forretningsfolk at krydse grænserne. Mange unge moldavere er sæsonarbejdere i EU-lande og er ramt hårdt af visum-restriktioner og krav om arbejdstilladelser, og det frister mange til at søge bulgarsk eller rumænsk statsborgerskab. Flere ordninger for nabolandene i øst skal efter planen benyttes Nordafrika, fx energifællesskaber og dybe frihandelsaftaler.

I en kommentar til evalueringen fra maj 2011 slog også EU's udvidelseskommissær, tjecken Stefan Fuele, til lyd for en fjernelse af geografisk opdeling af nabostøtten og indførelse af en mere strikt procedure, hvorefter der tages hensyn til hvert enkelt lands særlige behov og omfanget af de fremskridt, der er blevet opnået – jævnfør det føromtalte "more for more" princip<sup>76</sup>. Om de forslag ændrer ret meget i praksis, vil kun tiden vise. Mange, fx *Dimitry Kochenov* (Kochenov, 2011), tvivler på projektet og ser nærmest projektet som en drejning tilbage til det oprindelige ENP. I maj 2012 fremlagde Kommissionen en forslag, der i det store og hele kun var en opfølgning på de gamle forslag fra 2011. Hovedvægten i samarbejdet bliver her foreslået lagt på det tekniske niveau og på sektorniveauet. Målet er at øge effektivitet. Som før lægges der vægt på en differentieret og bilateral tilgang efter "more for more" princippet, og støtten til de civile samfund i modtagerlandene skal højnes gennem en særlig "Civil society Facility" (CSF) og en "European Endowment for Democracy" (EED).

Nabolandene selv har ikke været tilfredse med EU's økonomiske udspil og har derfor skærpet deres egne krav. Vigtige eksportvarer fra øst, fx fødevarer og olieprodukter og visse tjenesteydelser, fx transport, ses som "følsomme" i Bruxelles og er derfor fortsat omfattet af restriktioner, hvilket har medført kritik. Nabolandene i øst ønsker også at beskytte sig selv mod konkurrencen fra EU, ligesom der er udbredt utilfredshed i modtagerkredsen med EU's mange krav, når det gælder tilpasning til EU's regelsæt, "acquis'en", der koster både penge og arbejdspladser. Kort sagt er det så som så med europæiseringen. Strategierne for europæisk integration har mest bevæget sig på den retoriske plan. Tilgangen har typisk været rationel og pragmatisk, at skaffe sig flest mulige økonomiske fordele og geostrategisk, at balancere mellem EU og Rusland og i stigende grad Kina (Stegny, 2011:51,67). Nabolandene handler selektivt og interessebetonet i forhold til EU og er ikke tilbøjelige til at indordne sig. De afbalancerer EU over for Kina og Rusland, fører kort sagt "neotitoistisk" politik (Popescu og Wilson, 2011). Nabolandenes engagementer med EU synes mest at være møntet på at undgå for høj afhængighed af Rusland og Kina, der er villige til at give visumfrihed og billige lån og måske også billig energi. At holdningerne til EU er mere positive i befolkningerne end blandt de politiske ledere skyldes mest utilfredshed med de siddende regeringer.

---

<sup>76</sup> "Rikard Jozwiak, "EU Pledges More Funding As It Unveils Revamped Neighborhood Policy", [www.rferl.org](http://www.rferl.org) 25. Maj, 2011. Evalueringen af naboskabspolitikken er også omtalt i "European Institutions towards European Neighbourhood Policy" [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) "Centre for Eastern Studies", Warszawa.

Ikke at forglemme er det også blevet svært at skaffe flere penge efter den globale finanskrisen og problemerne med store underskud på EU-landenes statsbudgetter. Sagt med andre ord har EU-landene under ét ikke set naboskabspolitikken for vigtig nok til at yde de nødvendige ressourcer, uanset at ønsket om at overføre deres egen model til nabolandene er uændret (Pelczynska-Nalecz, 2011:6). Tilgangen er fortsat, som nævnt af *Rafal Sadowski* ensidig bureaukratisk-administrativ og savner derfor det langsigtede perspektiv<sup>77</sup>. Mangel på sikkerhed for gevinst svækker motivationen hos modtagerlandene.

I evalueringen af partnerskabspolitikken fra maj 2011 udtrykte EU's udenrigsminister Catherine Ashton ønske om en forhøjelse af det samlede budget. Men de ekstra penge der måtte blive bevilget, kan gå til de stater i Mellemøsten, der har væltet de gamle regimer og står over for politiske, økonomiske og sociale forandringer, der sandsynligvis bliver sværere at gennemføre end dem, der begyndte i Central- og Østeuropa for nu snart 25 år siden. Især EU's sydlige medlemslande har efter udbruddet af opstandene i Mellemøsten i 2011 stillet krav om at yde større støtte til Mellemøsten og om nødvendigt på bekostning af nabolandene mod øst. Det ønske har ikke samme opbakning i Tyskland, de skandinaviske lande og blandt EU's medlemslande i Central- og Østeuropa.

Afslutningsvist bør understreges, at både naboskabspolitikken og partnerskabspolitikken berører det vigtige spørgsmål om EU's ydre grænser og ikke mindst *typen* af disse grænser.

I den sammenhæng skelner *Bohdana Dimitrova* (Dimitrova 2010) mellem

- statsgrænser,
- imperiale grænser
- og grænser i form af netværk

*Stefan Gänzle* (Gänzle, 2009) skelner i god overensstemmelse hermed mellem

- geopolitiske grænser, i store træk svarende til hvad Dimitrova kalder ”statsgrænser”
- kulturelle grænser bestemt ud fra udstrækningen af vestlige demokratiske værdier
- transaktionale (”transactional”) grænser bestemt ud fra især omfanget af markedsadgang
- legale grænser bestemt ud fra EU's regelsæt, fx kontrollen med de ydre grænser

---

<sup>77</sup> Rafal Sadowski, ”Pakiet europejskiej Polityki Sasidztwa – wnioski dla wschodnich partnerow”, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) 30.5.2012.



- samt institutionelle grænser ud fra hvem der er ”inde” og ”ude”, når der tages beslutninger og *Sandra Lavenex* (Lavenex, 2011) mellem
- regulative grænser ud fra hvor langt EU's regelsæt rækker
- og organisatoriske grænser ud fra graden af tilknytning til EU's institutioner

De gamle klassiske vestfalske lukkede statsgrænser og et ”fort Europa” er under alle omstændigheder ikke mulige at opretholde i en nu langt mere globaliseret verden. Landene på den ”anden side”, de nye nabolande mod øst, er kaldt det ”nye Østeuropa”, adskilt fra det ny-gamle Europa med en Schengen-mur, og hvor Ukraine, Moldova og Hviderusland indtager en nøglerolle (Plockhy, 2011). Det store spørgsmål er, om og hvordan de nye *imperiale* grænser med et center og en kontrolleret periferi, og de nye *netværksgrænser* med hyppige kontakter på tværs af grænser og på forskellige niveauer mellem fx politiske ledere, eksperter, bureaukrater og teknokrater, vil kunne sikre, at de opstillede mål for naboskabs- og partnerskabspolitikken bliver indfriet, fx at få begrænset illegal immigration, organiseret kriminalitet og mennesketrafik. Stefan Gänzle vurderer de *transaktionale* grænser særlig højt, frem for alt øget samhandel. Meget bliver også bestemt ud fra, hvad EU kan tilbyde med hensyn til visum-frihed og samhandel, og om der bliver skabt netværk og større bevægelighed over grænserne. Om nye og mere funktionelle grænser overhovedet lader sig oprette, bestemmes i høj grad af graden af *tillid* (”trust”). Lige nu er tillid ikke i højsædet, for at sige det pænt.

## AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Inden særlig længe fejrer vi 25-året for murens fald. Siden 1989 har vi været vidner til store forandringer, nogle har været fælles, andre har været landespecifikke. Vi har i alle årene kunnet konstatere høj kontinuitet og stiafhængighed tilbage til den kommunistiske og før-kommunistiske periode og de beslutninger, der blev taget lige omkring de gamle systemers fald. De stier har været vanskelige at fravige, selv for de kommunistiske efterfølgerpartier. *Retningen*, indførelse af markedsøkonomi og demokrati, har været bestemt ude fra, men *formen* har antaget national iklædning.

Omdrejningspunktet har været samspillet mellem henholdsvis det politiske samfund, civilsamfundet og det økonomiske samfund som vist i figur 3. De tre samfund har, som vi så tydeligt har set det, været gensidigt forbundne, overlappende og under påvirkning både inde fra og ude fra, fx fra EU og IMF. Form og hastighed i den økonomiske omstilling har i lige så høj grad været bestemt ud fra politiske som ud fra rent økonomiske kriterier. Civilsamfundet, den anden sektor, blev drænet for ressourcer, da mange herfra, fx Polens Lech Walesa og Tjekkiets Václav Havel, bevægede sig fra civilsamfundet over i det politiske samfund og valgte at gøre karriere her. Og et tredje eksempel på overlappet mellem de tre samfund er fagforeningen Solidaritet, der på samme tid har været en politisk aktør, en fagforening og både før og efter 1989 en endda særdeles aktiv civilsamfundsaktør.

Overgangen til det nye system ("transitionen") var kort, mens konsolideringsfasen, der fulgte efter, blev meget længere end ventet. I første fase befandt vi os i en "tabula rasa" situation, hvor teorier og begreber, der blev brugt ved studier af etablerede demokratier og markedsøkonomier, ikke uden videre kan bruges ved studier af transitionerne i øst. Nye begreber og teorier måtte derfor opfindes.

Optagelsen i EU i 2004 var et vidnesbyrd om, at den postkommunistiske fase var et overstået kapitel, og at de nye EU-lande er blevet etablerede europæiske demokratier og markedsøkonomier - på godt og ondt. Men uanset at demokratiet var blevet "the only game in town" i elektoral betydning så har der til stadighed været fare for tilbagefald til en illiberal eller/og majoritetspræget demokrati med populistiske islæt, sådan som vi eksempelvis har set det i Polen efter valget i 2005 og i Ungarn efter valget i 2010. Optagelsen i EU førte ikke til større europæisering målt efter holdninger og adfærd som ellers ønsket og håbet i Bruxelles, og finanskrisen i 2008 gjorde ikke opgaven lettere.

Går vi ud over Central- og Østeuropa og de baltiske lande, må vi operere med overgange ikke alene til funktionelt demokrati og markedsøkonomi, men med forskellige varianter af hybridregimer eller gråzoneregimer, der ikke er "outright" autoritære, men heller ikke har "demokrati" som navneordet. De mest ustabile blandt dem, fx Serbien, Ukraine, Kirgisistan og Georgien var særlig sårbare over for systemkollaps og farvede revolutioner, eftersom statsapparatet, herunder militær og politi, ikke optrådte tilstrækkelig loyalt over for magthaverne, når det gjaldt om at få standset folkelige oprør mod regimet i opløbet, hvortil kom at de politiske ledere måske ikke selv ønskede at bruge magt og "få blod på fingrene".

Dette sætter fokus på egenskaberne hos de politiske eliter. I den indledende periode hørte mange herfra til kategorien ”moralpolitikere” og til dem, der følte at udføre en enestående historisk mission, en stor del af dem havde dissidentbaggrund. Dissidentbaggrunden var ikke i alle henseender en styrke, for mange fra dissidentmiljøet savnede føling med det virkelige liv og havde heller ikke fået den læring og professionalisering, som der kræves for at sno sig i et nyt konkurrencepræget liberalt demokrati. Stor opmærksomhed har naturligt nok været knyttet til den gamle nomenklaturens skæbne. Betragtet under ét har den ikke klaret sig så skidt. En del fra det miljø har takket være solide netværk været i stand til at konvertere politisk magt til økonomisk magt.

Dissidenter var aktive ved selve oprettelsen af de nye brede antikommunistiske partier, de såkaldte forumpartier. Forumpartier søgte at holde fast i koblingerne til de civile samfund. I den indledende periode var det negativt forbundet at benytte ordet ”parti” overhovedet, derfor blev betegnelsen ”parti” ofte undgået i mange af de valgte partinavne. De antipolitiske følelser havde i det hele taget godt fat.

Under ét har interessen i at blive medlem af partier været yderst behersket, og partierne har i det hele taget haft svært ved at etablere sig som funktionelle bindeled mellem staten og de civile samfund. Flere af dem bevægede sig over mod kategorien postkommunistiske ”catch all” partier og kartelpartier med tætte koblinger til staten. Uformelle institutioner, mange med tætte forbindelser til organiseret kriminalitet og mafiaen, kunne opnå foruroligende stor indflydelse, selv i lande med EU-medlemskab.

Omstillingen fra plan til marked og omskabelse af ejendomsretten har mindst lige så meget været bestemt ud fra politiske som økonomiske kriterier. Tempoet og valget af chokkur eller gradualisme, og privatiseringsform skal i høj grad ses i sammenhæng med vælgernes reaktioner på valgdagen. Masseprivatisering, udstedelse af investeringskuponer (”vouchers”) til alle voksne borgere, havde som mål at gøre privatiseringerne simple og uigendrivelige og skabe en kapitalistisk ånd og samtidig gerne undgå udenlandske virksomhedsovertagelser. I flere lande fik oligarkerne stor magt.

Formuleringen om, i Vest bliver folk rige og derefter går ind i politik, mens folk i Øst går i politik *for at* berige sig, har stadig høj gyldighed. De tætte forbindelser mellem politik og økonomi skabte mange skandaler og adskillige anklager om korruption. Følelse af afmagt og social uretfærdighed gav grobund for fremvækst af protestpartier og populistiske partier. Et land, der fik bekæmpet problemet ret effektivt, var overraskende nok det autoritært styrede Georgien. Problemerne i den økonomiske sfære skyldtes i høj grad fraværet af en retskultur (”rule of law”) samt mange alvorlige og uløste problemer på bureaukratiarenaen, frem for alt når det gælder bekæmpelsen af korruption.

Det er svært at sige, hvilken fremgangsmåde, chok eller gradualisme, der har været mest effektiv, for meget afhænger her af de ideologiske briller hos bedømmeren. Men den udbredte neoliberale eufori fra tiden lige omkring murens fald er et overstået kapitel efter finanskrisen, krisen i de sydeuropæiske lande og for euroen. Sociale spørgsmål, arbejdsmarkedspolitik og emner med

tilknytning til statens administrative kapacitet og statslig regulering har større betydning end i 1990'erne.

USA og Vest-Europa har siden murens fald forsøgt sig med en eksport af demokrati, også kaldt "democracy promotion", men med skiftende held. Mens det lykkedes at få skabt forskellige varianter af demokrati i de central- og østeuropæiske lande og få dem optaget i EU, viste det sig sværere at få skabt stabile pro-marked og pro-vestlige regimer på Balkan og i det gamle Sovjetunionen, SNG-landene. Sagt med andre ord, var det langt lettere at igangsætte de farvede revolutioner end at stabilisere og konsolidere landene, *efter* at sejren var vundet. I Ukraine forfaldt Orange-partierne til interne magtkampe, Kirgisistan endte i anarki og borgerkrigsagtige tilstande, og heller ikke demokratiet i Georgien under Sakashvili fik det ikke for godt. De negative erfaringer med optagelsen af Bulgarien og Rumænien bidrog i sig selv til at sætte nye EU-udvidelser på "stand-by". Den ny naboskabspolitik og Partnerskabet mod Øst, lanceret i 2008 og igangsat i 2009, havde som selvstændigt formål at knytte landene nærmere til EU, men uden at love fuldt medlemskab. Den politik har ikke haft en positiv virkning, dels på grund af de begrænsede ressourcer, dels fordi Rusland og Kina har udvist stærkt stigende økonomisk og politisk aktivisme i SNG-området.

Nu, hvor vi så småt nærmer os 25-året for murens fald, står Europa over for nye udfordringer. USA har formindsket sit engagement i Europa, og globalt forskydes magten over mod Asien og lande som Indien, Kina og Brasilien. Stabilisering og demokratisering af EU's nære udland er således i høj grad blevet europæernes eget problem. Men her har nationalisme og populisme fået godt fat. Den voksende immigration og de voksende problemer i EU-samarbejdet har mindsket interessen for nye udvidelser af EU, ligesom euroens problemer har rejst mange spørgsmål med hensyn til sammenholdet internt i EU. Omvæltningerne i Mellemøsten har rejst nye alvorlige udfordringer. Verden forandrer sig og er blevet endnu mere uforudsigelig. Autoritære stater er kommet under pres, men demokratiet har det alligevel ikke for godt. Folk kræver ikke blot valg, også resultater ("performance").

Det "ny Europa" i øst har i dag mange af de samme problemer med demokratiet som det "gamle" Europa, i hvert fald når det gælder overgang til postpolitik, lavere medlemstal af de politiske partier og voksende protest og populisme. Arven fra fortiden og den problematisk førte politik har gjort tingene værre. De politiske partier i øst er mindre velfunderede økonomisk og institutionelt, problemerne med hensyn til civilsamfund, bureaukrati og "rule of law" er stadig større i det "nye" end det "gamle Europa", også tilbøjeligheden til at føre illiberal politik og begrænse mindretallets rettigheder. Kort sagt, demokratierne har rodfæstet sig, men bestemt ikke altid i de bedste varianter.

## APPENDIX

### Relevante tidsskrifter

Journal of Democracy  
Democratization  
Journal of Democracy  
Communist and Post-Communist Studies  
Journal of Communist Studies and Transition Politics  
Journal of Post-Communism  
Central Europe Review  
Europe-Asia Studies  
Central European Studies Review  
Communist and Post-Communist Studies  
Political Studies  
Polish Sociological Review, at finde under [www.cceol.com](http://www.cceol.com)  
East European Politics and Societies  
Demokratizatsiya

### Relevante web-adresser

[www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl) polsk hjemmeside m. aktuelle artikler også på engelsk. God til at ajourføre sig.  
[www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) intellektuel præget debat om aktuelle emner, fx medier, populisme etc.  
[www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) om staterne i det gamle Sovjetnionen. God til at blive ajourført med.  
[www.cer.or.uk](http://www.cer.or.uk) EU tænketank.  
[www.ceskenoviny.cz](http://www.ceskenoviny.cz) tjekkiske nyheder, også på engelsk.  
[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) EU tænketank.  
[www.rferl.org](http://www.rferl.org) Radio Free Europe.  
[www.zei.de](http://www.zei.de) om EU, discussion papers og working papers.  
[www.carnegie.ru](http://www.carnegie.ru) engelsk hjemmeside, om SNG-området.

PS: listen er ikke fuldstændig.

## Ordforklaringer

*Agent*: modsat ”struktur” understreges enkeltpersoners betydning for konsolidering

*Antipolitik*: en modstand over for politik forstået som partipolitik. I stedet satses på civilsamfundet

*Antisystemet*: den del af befolkningen, der før 1989 vovede åbent at udfordre den herskende elite

*Balcerowicz-planen*: den økonomiske plan for overgang til markedsøkonomi i Polen, opkaldt efter daværende finansminister Leszek Balcerowicz

*Benes-dekreterne*: love mv. efter 2. verdenskrig om uddrivelse af tyskere og til dels ungere fra det daværende Tjekkoslaviet

*BNP*: Bruttonationalproduktet

*Catch-all parti*: partier der søger at spænde bredt, ”fange alle”

*Civilsamfundet*: brugt om det offentlige rum mellem staten og de enkelte familier

*Cleavages*: se skillelinjer

”*Cohabitation*”: det at præsident og ministerpræsident kommer fra forskellige partier

*Deliberation*: at forskellige mulige løsninger diskuteres før de endelige beslutninger tages, evt. gennem inddragelse af eksperter

*Demokratisk legitimitet*: legitimitet opnået gennem demokratiske rettigheder, fx frie valg

*Diffus støtte til demokrati*: støtte til det demokratiske princip, fx frie valg

*Dissidenter*: står for personer, der var aktive i opposition til de kommunistiske styre

*EBRD*: Den europæiske Bank for Rekonstruktion og Udvikling

*Euroskepticisme*: ”blød” eller ”hård” modstand mod EU og EU-integration

”*Extrication*”: befrielse (fra det gamle system), op til 1989 handlede mange ”som om de var frie”.

”*Governance*”: styremåden, her skelnes mellem god (”good”) og dårlig (”bad”) ”governance”.

*Helsingforsaftalerne*: aftaler mellem Øst- og Vest om stabilitet i Europa, indgået i 1975. Indeholdt afsnit om bl.a. økonomisk og kulturelt samarbejde og menneskerettigheder

*Hybridregimer*: regimer der ikke er demokratiske eller fuldt ud autoritære, men er ”midt imellem”

*IMF*: Den Internationale Valutafond

*Implosion*: pludseligt systemsammenbrud, systemkollaps

*Insiderprivatisering*: at den gamle virksomhedsledelse får særlige fordele ved privatisering

*Kapitalprivatisering*: privatisering af sunde virksomheder, typisk med udenlandsk investor

*Kartelpartier*: partier med tætte forbindelser til staten

*Kategoriske konflikter*: dybe konflikter, ofte baseret på identitet

*Konditionaliteter*: krav fra fx EU og IMF som betingelse for at yde økonomisk støtte og lån

*Kontraktparlamentet*: brugt om det parlament der blev valgt i Polen i juni 1989, hvor kommunisterne på forhånd havde sikret sig 2/3 af pladserne i underhuset, Sejmen

*Korporatisme*: formaliserede forbindelser/forhandlinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter

*Lederbaseret parti*: et politisk parti med stærk magt til partilederen og en snæver kreds omkring ham/hende

*Lustracje*: ”renselse” af staten for (eks)kommunister og agenter for den gamle efterretningstjeneste

*Magtdelingsaftaler*: brugt om aftalerne mellem de tjekkiske socialdemokrater og liberale (ODS) sidst i 1990erne

*Negativ konsolidering*: at faren for tilbagevenden til det gamle system ikke længere eksisterer

*Nomenklaturen*: den gamle magtelite

”*Non-systemet*”: systemet mellem det officielle system (kommunister) og antisystemet (opposition) før 1989

”*Non-party system*”: et system er kendetegnet ved svage og splittede partier

*Officielle system*: magthaverne - den kommunistiske elite - under det gamle system

*Output-artikulation*: reaktioner, ofte protester, efter beslutninger er taget

*”Overload”*: overbebyrdning af systemet fx på grund af de mange love, der skal vedtages

*”Party non systems”*: der eksisterer partier, men ikke et ”system”

*Patrimonialisme*: se sultanisme

*”Performance” legitimitet*: legitimitet opnået gennem resultater som er følelige for borgerne

*PHARE*: EU-hjælpeprogram, skabt i slutningen af 1989erne, og først møntet på Polen og Ungarn

*Politisk kapital*: mål for opbakning og handlefrihed for de ikke-kommunistiske regeringer lige efter murens fald

*Postkommunisme*: fasen efter kommunismens fald, varer frem til at selve overgangen er afsluttet

*Realsocialisme*: det udtryk er brugt om det system, der rådede fra Stalins død og frem til 1989

*”Rebirth”*: kampen mellem nyt og gammelt, som skaber en helt ny tilstand, en ”genfødsel”

*Reprivatisering*: tilbagegivelse af ejendom nationaliseret under kommunismen

*Restitution*: se reprivatisering

*”Restoration”*: genoprettelse af en tidligere samfundsmæssig tilstand

*Rundbordssamtaler*: forhandlingerne mellem kommunister og opposition omkring året 1989

*Schengen-samarbejdet*: kontrol med EU's ydre grænser og fri bevægelighed internt i EU

*Selvbegrænsende revolution*: brugt om Polen i 1980, hvor Solidaritet undlod at optrappe konflikten

*Selvopløsning*: brugt om, at et flertal i parlamentet selv afgør om der skal udskrives valg i utide

*Skillelinjer*: varige og robuste modsætninger der præger valgene, fx socio-økonomiske, land-by etc.

*SNG*: Sammenslutningen af Uafhængige Stater, dvs. staterne i det tidligere Sovjetunionen med undtagelse af de baltiske

*Specifik støtte*: opbakning (eller mangel på samme) til den siddende regering og/eller de politiske Ledere



*Statssocialisme*: se realsocialisme

*Struktur*: ikke-personfaktors betydning, fx historiske forhold, kultur, demografi og geografi

*Sultanisme*: Stærkt leder/familjestyret regime, brugt om Tyrkiet før 1. verdenskrig

*Suverænt demokrati*, den officielle russiske opfattelse af demokrati, der afviger fra den vestlige

*Total artikulation*: ukoordinerede spontane krav til myndighederne – uden begrænsninger

*Totalitarisme*: forbundet med nazisme, fascisme og stalinismen, kort sagt ekstrem form for ikke-demokrati

”*Two turn over test*”: dækker over at siddende regeringer efter valgnederlag er villige til at opgive regeringsmagten til oppositionen

*Visegrad-samarbejdet*: politisk og økonomisk samarbejde i Centraleuropa efter murens fald.

PS: Listen er ikke fuldstændig, forklaringerne korte og derfor uden alle nuancer.

## LITTERATUR

Ackerman, Bruce (1992), *The Future of Liberal Revolution*, New Haven:Yale University Press.

Ágh, Attila, "The Europeanization of the ECE Social Democracy. The Case of HSP in an ECE context", ECPR 2004 Joint Session of Workshops, paper.

Ágh, Attila (1998), *The Politics of Central Europe*, London, Thousand Oakes, New Delhi:SAGE Publications.

Almond, Gabriel A., G. Bingham Powell, JR (1996), *Comparative Politics Today, A World View*, sixth edition, HarperCollinsCollege Publishers.

Almond, Gabriel A., Sidney Verba (1963), *The Civic Culture*, Princeton, N.J.:Princeton University Press.

Andor, Laszlo, "Economic Transformation and Political Stability in East-Central Europe", *Security Dialogue*, Vol. 27 (2), 1996, pp. 207-225.

Andreev Svetolar A. (2009), "The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU accession", *Communist and Post-Communist Studies* 42: 375-393.

D'Anieri, Paul, "The Last Hurrah: The 2004 Ukrainian presidential elections and the limits of machine politics", *Communist and Post-Communist Studies*, 38 (2005).

Antohi, Sorin, Vladimir Tismaneanu (eds.) (1999), *Between Past and Future, The Revolutions of 1989 and Their Aftermath*, Budapest:CEU Press, pp. 528-553.

Antoszewski, Andrzej, Ryszard Herbut (1999), *Polityka w Polsce w Latach 90. Wybrane prolegominy*, Wrocław:Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Almond, Gabriel A., Verba, Sidney (1963), *The Civic Culture*, Princeton:Princeton University Press.

Andreev, Svetlozar A., "The unbearable lightness of membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU accession", *Communist and Post-Communist Studies*, 42 (2009):375-393.

Arend, Hanne, (1973), *The Origins of Totalitarianism*, New York:Harcourt Brace Jovanovich.

Bäcker, Roman, "The Post-Yalta Poland between Totalitarianism and Authoritarianism", *Polish Political Science*, Vol. XXXII 2003.

Ash, Timothy Garton , “Refolution in Hungary and Poland”, *New York Review of Books*, 17 august 1989.

Bäcker, Roman, Antoni Dudek, Zdzislaw Krasnodebski, Jacek Kurczewski, Marek Latoszek, Jerzy Mikulowski Pomorski, Mariusz Muskat (2001), “*Solidarnosc*” *dwadziescia lat później*, Kraków:Arkana Historii.

Balcerowicz, Leszek, "Understanding Postcommunist Transitions", *Journal of Democracy*, vol.5, no.4, October 1994.

Balik, Stanislav, Vlastimil Havlik a kol (2011), *Koalicni vladnuti ve stredni Evrope (1990-2010)*, Brno: Mumi Press.

Barysch, Katinka (2011), “The EU and Russia: All smiles and no action?”, *Centre for European Reform* [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)

Baylis, John&Steve Smith (2005), *The Globalization of World Politics*, Oxford:Oxford University Press.

Beacháin, Donnacha Ó, “Roses and Tulips: Dynamics of Regime Change in Georgia and Kyrgyzstan”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 25, Nos. 2-3, June-September 2009:199-226.

Berend, Ivan T. (1996), *Central and Eastern Europe 1944-1993*, Cambridge:Cambridge University Press.

Berend, Ivan T. (2009), *From the Soviet Bloc to the European Union, the economic and social transformation of Central and Eastern Europe since 1973*, Cambridge:Cambridge University Press.

Berend, Ivan, “The “Crisis Zone” Revisited: Central and Eastern Europe in the 1990s”, *East European Politics & Societies* Vol. 15, No. 2, 2001:250-268.

Bielasiak, Jacek, “The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States”, *Comparative Politics*, no. 1, January, 2002.

Bozóki, András, “Hungary’s Road to Systemic Change: The Opposition Roundtable”, *East European Politics&Societies*, Volume 7, No.2, spring 1993.

Braun, Aurel, Zoltan Barany (eds.) (1999), *Dilemmas of Transition, The Hungarian Experience*, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Brier, Robert, "The roots of the "Fourth Republic": Solidarity's Cultural Legacy to Polish Politics", *East European Politics & Societies* vol. 23, Number 1, February 2009, 63-85.

Brooker, Paul (2009), *Non-democratic Regimes, Theory, Government & Politics*, New York-Palgrave Macmillan.

Bruszt, László, "Transformative Politics: Social Costs and Social Peace in East Central Europe", *East European Politics & Societies*, Volume 6, No.1, Winter 1992.

Bryant, G.A., Edmund Mokrzycki (eds.) (1997), *Democracy, Civil Society and Pluralism* (1997), Warszawa: IFIS Publishers.

Bryant, G.A., Edmund Mokrzycki (eds.) (1994), *The New Great Transformation?*, London and New York: Routledge.

Bugaric, Bojan, "Populism, liberal democracy, and the rule of law in Central and Eastern Europe", *Communist and Post-communist Studies* 41 (2008) 191-203.

Bunce, Valerie (1999), *Subversive Institutions, The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bútorá, Martin, Olga Gyárfásová, Grigorij Meseznokov, Thomas W. Skladony (eds.), *Democracy and Populism in Central Europe, The Visegrad elections and their Aftermath*, Brno: Institute of Public Affairs.

Bútorá, Martin, Olga Gyárfasová, Grigorij Meseznikov, Thomas W. Skladony (eds) (2007), *Democracy and Populism in Central Europe, The Visegrad elections and their Aftermath*, Bratislava: Institute for Public Affairs.

Cheterian, Vicken, "From Reform and Transition to "Coloured Revolutions"", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 25, Issue 2-3, June 2009: 136-160.

Cirtautas, Arista Maria & Frank Schimmelfennig, "Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance", *Europe-Asia Studies* Vol.62, No.3, May 2010.

"Civil Society after Communism, Rival Visions", Václav Havel & Václav Klaus, *Journal of Democracy* 1. 1996.

Civin, Jan, "Československý komunistický režim 1985-1989", *Stredoevropské Politické Studie*, [www.iips.cz](http://www.iips.cz).

Clark, Terry D., *Beyond Post-Communist Studies, Political Science and the New Democracies of Europe* (2002), Armonk, New York, London:M.E. Sharpe

Cohen, Jean and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*” (Cambridge, MA:MIT Press, 1992,

Cook, Linda J., Mitchell A. Orenstein, Marilyn Rueschemeyer (1999), *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*, UK and US:Westview Press.

Culik, Jan, “How Power makes and breaks political parties: Czech politics since 1998”, [www.arts.gla.uk](http://www.arts.gla.uk) .

Curry, Jane L., Doris Göedl, Why “Together We Are Strong” does not work”, *Communist and Post-Communist Studies* 45 (2012):65-76.

Dahl, Robert (ed.) (1965), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London: Yale University Press.

Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.

Dahrendorf, Ralf *Reflections on the Revolution in Europe in a Letter Intended to Have Been Sent to A Gentleman in Warsaw* (Time Books, Random House, 1990)

Deuber, Gunter, “Polen nach dem globalen Abschwung: ein fiskalpolitischer Balanceakt”, “Polen-Analysen”, no. 77, 19.10.2010 [www.laender-analysen.de/polen](http://www.laender-analysen.de/polen) .

Dawisha, Karen and Stephen Deets, “Political Learning in Post-Communist Elections”, *East European Politics and Societies* Vol.20, No.4, 2006:691-728.

Diamond, Larry, “Rethinking Civil Society, Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy*, Vol.5, No.3, July 1994.

Diamond, Larry, “Thinking about hybrid regimes”, *Journal of Democracy* 13, No.2 (April), 2002:21-35.

Diamond, Larry and Leonardo Morlino, “The Quality of Democracy, An Overview”, *Journal of Democracy* 4. 2004.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner (2010), *Democratization in Africa, Progress and Retreat*, second edition, Baltimore: The John Hopkins University Press

Dimitrova, Bohdana, “Remaking Europe’s Borders through European Neighbourhood Policy”, CEPS Working Document No. 327/March 2010, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu) .

Dimitrova, Antoaneta, and Geoffrey Pridham, “International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, *Democratization*, Vol. 11, no.5, December 2004:91-112.

Dinello, Natalia (1999), “The Russian F-Connection”, *Problems of Post-Communism* vil.46, No.1, January/February 1999:24-33.

Dobrynskaya, Victoria and Edouard Turkisch, “Economic diversification and Dutsch disease in Russia”, *Post-Communist Economies*, Vol. 22, No.3, September 2010:283-302.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York:Harper and Row.

Drescher, Wiebke, “The Eastern Partnership and Ukraine, New Label-Old Products?”, ZEI Discussion Paper C194, 2009 [www.zei.de](http://www.zei.de) .

Duverger, Maurice (1954), *Political Parties*, London:Methuen

Dziewicka-Bokun, “Social Policy at a Crossroads. A Post-Communist Experience”, *Polish Political Science*, vol. XXIV, 1994.

Elgie, Robert, “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies”, *Democratization*, Vol.12, No.1, February 2005:106-122.

Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss (1998), *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge:Cambridge University Press.

Enyedi, Zsolt, “The Social and Attitudinal Basis of Political Parties: Cleavage Politics Revivited”, *European Review*, Vol. 16, No. 3, 2008:287-304.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, NJ:Princeton University Press.

Fabry, Elvire (directed by) (2011), “The contribution of 16 European Think Tanks to Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union”, Notre Europe, Paris, [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu) .

Fagan, Adam, “Taking Stock of Civil-Society Development in Post-Communist Europe: Evidence from the Czech Republic”, *Democratization*, Vol. 12, No.4, august 2005:528-547.

Ferge, Zsuzsa, "The Crisis and the "welfare state" in Eastern Europe with a focus on Hungary", *European Economic Review* 31 (1987):212-219.

Fish, M. Steven, "The Determinants of Economic Reform in Post-Communist World", *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No.1, December 1997.

Frentzel-Zagórska, Janina and Jacek Wasilewski, *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe* (2000), Warsaw: PAN ISP.

Friedrich, Carl, and Zbigniew Brzezinski (1956), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge.

Gänzle, Stefan, "The EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis", *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10, December 2009:1715-1734.

Gati, Charles, "East-Central Europe: The Morning after", *Foreign Affairs*, Winther 1990-91.

Gelner, Ernest, "Civil Society in Historical Context", *International Social Science Journal*, August 1991.

Gerrits, André W.M. (2002), "The Social Democratic Tradition in East Central Europe", *East European Politics & Societies*, Vol. 16, No. 1, 2002: 54-108.

Ghodsee, Kristen (2010), "Minarets after Marx: Islam, Communist Nostalgia, and the Common Good in Postsocialist Bulgaria", *East European Politics & Societies*, Volume 24, Number 4:520-542.

Giannone, Diego, "Political and ideological Aspects in the Measurement of Democracy: the Freedom House case", *Democratization*, vol. 17, Issue 1, 2010.

Gjuricová, Adéla (2008), "Kapitoly z dejin české demokracie po roce 1989", Prag:- Litomyšl:Paseka.

Gjuricova, Adéla, Michal Kopecek, Petr Roubal, Jiri Suk, Tomáš Zahradnicek (2011), "Rozdeleni minulosti, vytvarreni politických identitet v České republice po roce 1989", *Praha: Edice Knihovna Václava Havla*.

Gligorov, Vladimir, "Gradual Shock Therapy", *East European Politics&Societies*, Volume 9, No.1, Winther 1995.

Golinowska, Stanisława, "A Case study of the European Welfare System Model in the Post-communist Countries- Poland", *Polish Sociological Review* issue 2(166)/2009:273-296, on [www.cceol.com](http://www.cceol.com).

Grabowska, Mirosława, "Political Parties in Post-Communist Poland", *Sisyphus*, IfiS Publishers, IPS Publishers Volume 1 (IX), 1993.

Grabowski, Mirosław, "Political Parties: Social Representative or Agent of Change?", *Polish Sociological Review*, 4 (116), 1996.

Grabowski, Mirosław, Stanisław Macek (1997), *Piewsza Szesciolatka 1989-1995*, Warszawa:ISP PAN.

Granville, christopher, Philip Hanson and Alena Ledeneva, edited by Katinka Barysch, (2012) "Three views on modernisation and the rule of law in Russia", Centre for European Reform [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk).

Grant, Charles, "A New Neighbourhood Policy for the EU", Centre for European Reform, 2011 [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk).

Guliyev, Farid, "Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semoauthoritarianism? An attempt at Conceptualization", *Demokratizatsiya* Summer2005, Vol. 13, issue 3:449-46.

Gyárfásóva, Olga, Grigorij Meseznikov (eds) (2011), *Visegrad Elections 2010: Domestic Impact and European Consequences*, Bratislava:Institut for Public Affaires.

Haerpfer, Christan W., Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart, and Christain Welzel (2009), *Democratization*, Oxford:Oxford University Press.

Hague, Rod and Martin Harrop (2010), *Comparative Government and Politics, an introduction*, New York:Palgrave Macmillan.

Hahn, Gordon M. (2009), "Medvedjev, Putin, and Perestroika 2.0", *Demokratizatsiya*, Vol. 18, No.3, Summer 2010:228-259.

Hall, Aleksander (2004), *Jaka Polska?*, Warszawa:Rosner&Wspólnicy.

Hallas, Elzbieta, "Symbolic Construction of "Solidarity": the Conflict of Interpretations and Politics of Memory", *Polish Sociological Review*, 2 (170), 2010.



Handl, Vladimir, "Choosing between China and Europe? Virtual Inspiration and Policy Transfer in the Programmatic Development of the Czech Communist Party", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.21, Vol.1, March 2005:123-141.

Handl, Vladimir, "Living in the Past, Czech Communists between Canonisation and Coming to Terms with their History", særtryk fra *Diktatur- Überwindung in Europa*, herausgegeben von Birgit Hofman, Katja Wezel, Katrin Hammerstein, Regina Fritz, Julie trappe, Universitätsverlag Winter, Heidelberg, 2010.

Handl, Vladimir, "Choosing between China and Europe? Virtual Inspiration and Policy Transfer in the Programmatic Development of the Czech Communist Party", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.21, Vol.1, March 2005:123-141.

Hanley, Sean, "Czechs Seek Yet Another Model", *Central Europe Review*, Vol 0, No. 30, 19 April 1999.

Haukkala, Hiski, "Lost in Translation? Why the EU has Failed to Influence Russia's Development", *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 10, December 2009: 1757-1775.

Hedlund, Stefan, "Path Dependency in Russian Policy Making: constraints on Putin's Economic Choice", *Post-communist Economies* Vol. 12, No. 4, 2000.

Heywood, Andrew (1997, 2002), *Politics*, Palgrave.

Hemment, Julie, "Soviet-Style Neoliberalism? Nashi, Youth Voluntarism and the Restructuring of Social Welfare in Russia", *Problems of Post-Communism* November/December 2009:36-50.

Henderson, Sarah L., "Civil Society in Russia, State-Society Relations in the Post-Yeltsin Era", *Problems of Post-Communism* Vol. 58, No.3, May/June 2011.

Highley, Johan and Michael G. Burton, "Types of Political Elites in postcommunist Eastern Europe", *International Politics* 34, June 1997: 153-168.

Hillion, Christophe, Allan Mayhew (2009), "The Eastern Partnership- something new or window-dressing", SEI Working Paper no. 109.

Hirszowicz, Maria and Andre Mailer, "Trade Unions as an Active Factor in Economic Transformation", *Polish Sociological Review*, 3(115), 1996.

Hlousek, Vit, Roman Chytilék (eds) (2007), *Parliamentary Elections and Party Landscape in the Visegrád Group Countries*, Brno:Democracy and Culture Studies Centre.

Hlousek, Vit, Lubomir Kopecek (2004), *Konfliktni Demokracie, Moderni masová politika ve středni Evrope*, Brno:Mezinarodni politický ustav, Masarykova Univerzita, af samme forfattere “Konfliktni linie v současné české slovenské police: mezi stabilitou a změnu”, Working paper c. 10, 2005.

Hoen, Herman W. (2011), “Crisis in Eastern Europe: The Downside of a Market Economy Revealed?”, Vol.19, No.1:31-41.

Hough, Dan, “Learning from the West: Policy Transfer and Programmatic Change in the Communist Successor Parties of Eastern and Central Europe”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.21, no.1, March 2005, pp.1-15.

Howard, Marc Morjé (2003), *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge:Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton:Princeton University Press.

Inglehart, R. (1977), *The Silent Revolution Changing Values and Political Styles*, Princeton:Princeton University Press.

Innes, Abby (2001), *Czechoslovakia, The Short Goodbye*, New Haven and London:Yale University Press.

Innes, Abby, “Party Competition in Postcommunist Europe, The Grat Electoral Lottery”, *Comparative Politics*, October 2002.

Irmanová, Eva (1998), *Kádárismus, vznik a pád jedné iluze*, Praha:Karolinum, Nakladelstvi Univerzity Karlovy.

Ishiyama, John,”Historical legacies and the size of the red-brown vote in post-communist politics”, *Communist and Post-Communist Studies*, 42 (2009):485-504.

Ishiyama, Johan and András Bozóki, “Adaption and Change: Characterizing the Survival strategies of the Communist Successor Parties”, *Journal of Communist and Transition Politics*, Vol.17, no.3, September 2001:32-51.

Jasiecki, Krzysztof, “The Europeanization of Polish Democracy”, *Polish Sociological Review*, 4(164). 2008:359-382.

Judah, Ben, Jana Kobzova and Nicu Popescu (2011), “Dealing with a Post-BRIC Russia” , [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) .

Karl, Terry, "Imposing Consent: Electoralism versus Democratization in El Salvador", in: Poul W. Drake and Eduardo Silva (eds.) (1986), *Elections and Democratization in Latin America 1980-1985*, San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, University of California Press: 9-36.

Karl, T.L., P. Schmitter, "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, Vol. 128 (1991):269-284.

Kaufman, Robert R., "Market Reform and Social Protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary and Poland", *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 1:111-125.

Kirchheimer, O. (1966), "The Transformation of the Western European Party Systems", in J. La Palombara and M. Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kiss, Csilla, "From Liberalism to Conservatism: The Federation of Young Democrats in Post-Communist Hungary", *East European Politics and Societies* Vol. 16, No. 3, 2003:739-763.

Kiss, Yudit, "Privatization Paradoxes in East Central Europe", *East European Politics and Societies*, Volume 8, No.1, Winter 1994.

Kitschelt, Herbert, "The Formation of Party Systems in East Central Europe", *Politics and Society*, 20, 1, March 1992.

Kitschelt, Herbert, "Formation of Party-Cleavages in Post-Communist Democracies", *Party Politics*, Vol. 1, no.4, 1995.

Kitschelt, H., Z. Mansfeldova, R. Markowski, G. Toka (1999), *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Klima, Michal, "Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic", *Political Studies* (1998), XLVI:492-510.

Knuzewski, Krzysztof (1998), *Partie i System Partyjny w Polsce w Okresie Transformacji Ustrojowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe

Kochenov, Dimitry, "New Developments in the European Neighbourhood Policy: Ignoring the problems", *Comparative European Politics*, Vol.9, 4/5, 2011

Kopecek, Lubomir (2006), *Demokracie, Diktatury a politicke Stranictvi na Slovensku*, Brno: Centrum pro Studium Demokracie a Kultury

Kopecek, Lubomir (2010), *Era Nevinosti, Ceska Politika 1989-1997*, Barrister&Principal.

Kopecek, Lubomir, "Institutionalization of Slovak Political Parties and Charismatic Leaders", Winther 2003, [www.iips.cz](http://www.iips.cz) .

Kopecek, Lubomir (2007), *Politické Strany na Slovensku*, Brno:Centrum oro Studium Demokracie a Kultury

Kopecek, Lubomir, Jakub Sedo, "Czech and Slovak polical parties and their vision of European integration", *Central European Political Studies Review*, I/V/Winter 2003.

Kopecek, Michal, "The Rise and Fall of Czech Post-Dissident Liberalism after 1989", *East European Politics and Society* Volume 25, Number 2, May 2011:244-271.

Korostelova, Elena A., "The Quality of Democracy in Belarus and Ukraine", *Journal of Communist studies and Transition Politics*, Vol.20, No.1, March 2004:122-142.

Körösényi, András (1992), *Rivival of the Past or new Beginning? The Nature of Post-Communist Politics*, Pinter Publishers, London and New Y:St. Martin Pressork.

Körösényi, András (1999), *Government and Politics in Hungary*, Budapest:CEU Press, Budapest.

Krastev, Ivan, "The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States and Democracy", *Report on the State of Democracy in the Balkan* (Sofia:Centre for Liberal Strategies, 2002).

Krastev, Ivan (2009), "The Populist Movement", [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) .

Krastev, Ivan & Mark Leonard with Dimitar Bechev, Jana Kobzova & Andrew Wilson (2010), "The Spectre of a Multipolar Europe", European Council on Foreign Relations, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) .

Krawtzeck, Félix, "Modernisation and a new political game in Russia?", CEPS Commentary 5. 10. 2010.

Kubicek, Paul, "Post-Communist political studies: ten years later, twenty years behind?", *Communist and Post-Communist Studies*, 33 (2000):295-30.

Kubik, Jan, "How to Study Civil society: The State of the Art and what to do Next", *East European Politics & Societies*, Vol. 19, No.1, 2005:105-120.

Kubin, Lubos (2002), *Rola Polityckých Elit pri Zmene Rezimu na Slovensku*, Bratislava:VEDA, vydateľstvo Slovenskej akademie vied.

Kulhanek, Jakub, "The Fundamentals of Russia's EU Policy", *Problems of Post-communism*, vol. 57, No.5, September/October 2010:51-63.

Kuzio, Taras, "Nationalism, identity and civil society in Ukraine: Understanding the Orange Revolution", *Communist and Post-Communist Studies* 43 (2010):285-296.

Kuzio, Taras, "Political Culture and Democracy, Ukraine as an Immobile State", *East European Politics and Societies*, Volume 25, number 1, February 2011:88-113.

Kuzio, Taras, "Populism in Ukraine in a Comparative European Context, *Problems of Post-Communism*, Vol. 57, No.6, November/December 2010:3-18.

Lamont, Christopher, "Contested sovereignty: The International Politics of Regime Change in the Federal Republic of Yugoslavia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 25, Nos. 2-3, June-September 2009:181-198.

Lane, David, "'Coloured Revolution" as a Political Phenomenon", *Journal of Communist Studies and Transition Politics* Vol. 25, Nos. 2-3, June-September 2009:113-135.

Lane, Jan-Erik, Svante Ersson (1999), *Politics and Society in Western Europe*, London, Thousand Oaks, New Delhi:SAGE Publications.

Lappin, Richard,"What We talk about When We Talk About Democracy Assistance", *Central European Journal of International&Security Studies*, Volume 4, Issue 1, May 2010.

Laska, Artur (2011), *Sprawedliwosc speleczna*", Turon:Wydawnictwa Adam Marszalek.

Lavenex, Sandra, "Concentric circles of flexible "European" integration: A typology of EU external governance relations", *Comparative European Politics*, Vol. 9, 4/5, 2011

Lavigne, Marie (1999), *The Economics of Transition, from Socialist Economy to Market Economy*, New York:Palgrave, second edition.

Leska, Vladimir (2006), *Slovensko 1993-2004, léta obav a nadeji*, Praha:Ustav mezinarodnich vztahu.

Lewis, Paul G (1994)., *Central Europe since 1945*, Longman:London and New York.

Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Berkley, California: University of California Press.

Linz, Juan J., & Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore and London:The John Hopkins University Press

Lipset, Samuel, (1960), *Political Man*, New York:Basic Books.

Lo, Bo, "Russia's crisis – what it means for regime stability and Moscow's relations with the world" (2009), Centre for European Reform, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)

Lubecki, Jacek, "Echoes of Latifundism? Electoral Constituencies of Successor Parties in Post-Communist Countries", *East European Politics and Societies*, Vol. 18, No.1, 2004:10-44.

Lukin, Alexander, "Putin's Regime: Restoration or Revolution", *Problems of Post-Communism*, vol.48, July/August 2001:38-48.

Mair, Peter (ed.) (1990), *The West European Party System*, Oxford:Oxford University Press.

Major, Iván, "The Decay of the Command Economies", *East european Politics & Societies* Volume 8, No. 2, Spring 1994:317-357.

Marada, Radim, "Civic Sector and Organizational Identity. Formation of Civic Identities after 1989", *Polish Sociological Review* issue:2 (162)/2008:191-202.

Marchetti, Andreas (2006), "The European Neighbourhood Policy, foreign Policy at the EU's Periphery", Discussion Paper, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Markowski, Radoslaw, "Political Parties and Ideological Spaces in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, no.3, 1997.

Markowski, Radoslaw, Edmund Wnuk-Lipinski (2001), *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*, Wasaw:Friedrich Ebert Stiftung, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences.

Marples, David R. (1999), *Belarus, a denationalised nation*, Amsterdam:Harwood academic publishers.

Marples, David R., "Europe's Last Dictatorship: The Roots and Perspectives of Authoritarianism in "White Russia", *Europe-Asia Studies* Vol.57, No.6, September 2005:895-908.

Matyja, Rafael "PO, czyli partia niewykorzystanych Szan", "Dlaczego w Polsce nic się nie zmieni", *Newsweek Polska*, section "Europa", 6/291 and 9/294) 2010.

Matynia, Elzbieta (ed.) (1996), *Grappling with Democracy, Deliberations on Post-Communist Societies (1990-1995)*, Prague:Sociologické Nakladatelství, Prague.

McDonald, Jason, "Transition to Utopia: a Reinterpretation of Economics, ideas and Politics in Hungary, 1984-1990", *East european Politics & Societies* Volume 7, No. 2, Spring 1993:203-239.

McManus-Czubinska, Clare, William L. Miller, Radoslaw Markowski & Jacek Wasilewski, "When Does Turnout Matter? The Case of Poland", *Europe-Asia Studies*, Vol. 56, No. 3, May 2004:401-420.

Mezeznikov, Olga Gyárfásová, Miroslav Kollar (eds.) (2006), *Slovenské volby '06, vysledky, priciny, suvislosti*, Bratislava:Institut pre verejné otázky.

Migalski, Marek (red) (2009), *Platforma Obywatelski*, Turun:Wydawnictwo Adam Marszalek.

Migalski, Marek (2006), "Polski i czeski system partyjny - analiza porównawcza", *Studia Polityczne* no. 18, Warszawa:Collegium Civitas.

Millard, Frances, "Poland's Politics and the Travails of Transition after 2001: The 2005 Elections", *Europe-Asia Studies*, vol.58, No. 7, November 2006:1007-1031.

Millard, Frances (1999), *Polish Politics and Society*, London and New York.Routledge.

Morawski, Witold (1998), *Zmiana Instytucjonalna*, Warszawa:Wydawnictwo Naukowe PWN.

Mouritsen, Per, "What's the Civil Society? Robert Putnam, Italy and the Republican Tradition", *Political Studies* 2003, vol.51, 650-68.

Mudde, Cas (2004), "The Populist Zeitgeist. Government and Opposition", [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) .

Myant, Martin, "Klaus, Havel and the Debate over Civil Society in the Czech Republic", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol.21, No.2, June 2005:248-267.

Myant, Martin, "Trade Union Influence in the Czech Republic since 1989", *Czech sociological Review*, 06/2010

Narozhna, Tanya, "Civil Society in the Post-communist Context: Linking Theoretical Concept and Social Transformation", *Demokratizatsiya* , Volume 12, Spring, 2004

Nelson, Joan M. (1994), "Linkages between Politics and Economics", *journal of Democracy*, Vol.5, No.4, October 1994.

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol.5, No.1, January 1994:55-69.

O'Donnald, Guillermo, and Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Foreign Policy Institute.

Olson, David M., "Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe", *Political Studies* (1998), XLVI:432-464.

Orogváni, Andrej, "Moznosti aplikácie konceptu catch-all strany v priestore strednej i východnej Európy – prípad Občianskej demokratickej strany", *Stredoevropske politiske Studie*, 1/VIII/Zima/Winter 2006.

Ost, David, "Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities", *Politics & Society*, vol. 28, No.4, december 2000: 503-530.

Ost, David, "The Consequences of Postcommunism: Trade Unions in Eastern Europe's Future", *East European Politics and Societies* 2009; 23, 13.

Palma, Di (1990), *To Craft Democracies*, Berkeley: University of California Press

Parmentier, Florent, "Normative Power, EU Preferences and Russia, Lessons from the Russian-Georgian War", *European Political Economy Review*, No.9 (summer 2009):49-61

PASOS, "Return to Europe", "Policy Brief", No.3. 2009.

Pelczyńska-Nalecz, "Integration or Imitation? EU policy towards its Eastern Neighbours", OSW studies, Warszawa, 2011, [www.waw.pl](http://www.waw.pl)

Pickel, Andreas, "Official Ideology? The Role of Neoliberal Economic Reform Doctrines in Post-Communist Transformation", *Polish Sociological Review* 4 (112) 1995.

Plocky, Serhii, "The "New Eastern Europe: What to Do with the Histories of Ukraine, Belarus, and Moldova?", *East European Politics & Societies*, 2011 25:763.

Polse, Abel, and Donnacha Ó Beacháin, "The Color Revolution Virus and Authoritarian Antidotes, Political Protest and Regime Counterattacks in Post-Communist States", *Demokratizatsiya*, Spring 2011, Vol. 19, Issue 2.

Pollert, Anna, "Trade Unionism in Transition in Central and Eastern Europe", *European Journal of Industrial Relations*, Volume 5, Number 2:209-234.

Popescu, Nicu and Andrew Wilson (2011), "Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood", [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).



Pop-Eleches, Grigore, "A party for all seasons: Electoral Adaption of Romanian communist Successor Parties", *Communist and Post-Communist Studies* 41 (2008), 465-479.

Pridham, Geoffrey (ed.) (1995), *Transitions to Democracy, Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney.

Pridham, Geoffrey and Paul Lewis (eds.) (1996), *Stabilizing fragile democracies* (1996), London and New York: Routledge.

Pridham, Geoffrey and Tatu Vanhanen (eds.) (1994), *Democratization in Eastern Europe*, London: Routledge.

Procházka, Radoslav (2002), *Mission accomplished, on founding constitutional adjudication in Central Europe*, New York, Budapest:CEU press.

Profant, Tomáš, "Slovenská demokratická a kret'anská- kartelová strana?", *Central European Political Studies Review*, I/VI/winter 2004.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rakowska-Hamstone, Teresa, Piotr Dutkiewicz with assistance of Agnieszka Orzelska (2006), *New Europe, The Impact of the First Decade*, Vol.I and Vol.II, Warsaw:Collegium Civitas Press.

Renwick, Alan, "Why Hungary and Poland Differed in 1989: The Role of Medium-Term Frames in Explaining the Outcomes of Democratic Transition", *Democratization* Vol.13, No.1, 2006.

Racovita, Mihaela, "Europeanization and Effective democracy in Romania and Bulgaria", *Romanian Journal of Political Sciences*, issue: 01/2011:28-49.

Róna-Tas, Ákos, "Path Dependence and Capital Theory: Sociology of the Post-Communist Economic Transition", *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No. 1, Winther 1998.

Ronald, Gérard, "The Political Economy of Transition", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 16, number 1, Winther 2002:29-50.

Rovny, Jan and Erica E. Edwards (2012), "Struggle over Dimensionality: Party Competition in Western and Eastern Europe", *East European Politics Societies* Volume 26, number 1:56-74.

- Rupnik, J (2006), "Populism in East-Central Europe", [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) .
- Rupnik, Jacques, "The Post-Totalitarian Blues", *Journal of Democracy*, 1. 1992.
- Rybar, Marek, Kevin Deegan-Krause, "Slovakia's Communist successor parties in comparative perspective", *Communist and Post-Communist Studies*, 41 (2008), 497-519.
- Rychard, Andrzej (1993), *Reforms, Adaption and Breakthrough*, Warsaw:IfiS Publishers.
- Saarts, Toni, "The Failure of forced Europeanization and the Birth of Defensive nationalist Democracy", [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) 2008
- Saarts, Toni, "The Bronze Nights", [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com) , 2008.
- Sakwa, Richard (1996), *Russian Politics and Society*, Second edition, London and New York:Routledge.
- Sanford, G. (2002), *Poland, The Conquest of History*, Amsterdam:Harwood Academic Publishers.
- Share, Donald and Scott Mainwaring., "Transition through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", in: *Dynamics, dilemmas and Liberalization in Brazil, future Prospects*, ed. Wayne A. Seicher, Boulder, co.:Westview Press.
- Schedler, Andreas, "Taking Uncertainty Seriously: The blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation", *Democratization*, Vol.8, No.4, Winther 2001, pp. 1-22.
- Schedler, Andreas "What is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy*, Vol. 9, No.2, April 1998, pp. 91-107.
- Schimmelfennig, Frank & Hanno Scholtz, "Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective", *Europe-Asia Studies* Vol. 62, No.3, May 2010.
- Schröder, Hans-Henning, "Für eine Modernisierung ohne Irritationen, Medwedews dritte Botschaft an die Föderalversammlung", *Rusland-analysen*, no. 212, 17.12. 2010, [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de) .
- Schöpflin, George (2000), *Nations, Identity Power*, London:Hurst&Company.
- Schöpflin, Georg (1993), *Politics in Eastern Europe, 1945-1992*, Oxford:Blackwell.
- Schumpeter, J.A. (1954), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London:Allen&Unwin, 1.edn., 1943,

Sitek, Michal, "Politics and Institutions in the Reforms of Health Care in the Czech Republic, Hungary and Poland", *Polish Sociological Review* 1(161), 2008:39-53.

Sklenková, Veronika, "Integration Potential of the European Neighbourhood Policy", *Slovak Journal of Political Science*, Volume 12, 2012, No.1.

Spiewak, Pawel, "Kontrewolucja po naszymu", Europa,, Magazyn idei "Newsweeka" September 2009, no. 1 (282):10-11.

Spirova, Maria, "Political Parties in Bulgaria", *Party Politics* Vol.11, No.5, 2005.

Sierakowski, Slawomir "Na ruinach polityki", Magazyn idei Newsweeka, September 2009, no.1 (282):12-13

Staniszki, Jadwiga (1991), *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience*, Berkely:University of California Press.

Staniszki, Jadwiga (1999), *Post-communism, the emerging enigma*, Warsaw:Institute of Political Studies.

Stegniy, Oleksandr, "Ukraine and the Eastern Partnership: "Lost in Translation"?", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 27, No.1, March 2011:50.-72.

Stuart, Susan, "Democracy promotion before and after the "Colour revolutions", *Democratization* Vol. 16, No.4, August 2009:645-660.

Szawiel, Tadeusz, "Democratic Consolidation in Poland: Support for Democracy, Civil society and Party System", *Polish Sociological Review* issue 4 (168), 2009:483-506.

Szczerbiak, Aleks, "The Birth of a Bipolar Party System or a Referendum on a Polarizing government? The October 2007 Polish Parliamentary Election", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 24, No. 3, September 2008:415-443.

Szczerbiak, Aleks, and Seán Hanley, "Introduction: Understanding the Politics of the Right in Contemporary East-Central Europe", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.20, No.3, September 2004:1-8.

Szklarski, Bohdan (1997), *Semi-Public Deomocracy, Articulation of Interests and Systemic Transformation*, Warsaw:Institute of Political Studies, Polish Academy of Science.

Sztompka, Piotr, "Dilemmas of the Grat Transition", *Sisyphus*, 2 (VII), 1992.

Sztompka, Piotr, "Looking Back, The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29, no.2, 1996, pp. 115-129.

Sztompka, Piotr, "Understanding Postcommunist Transition", *Journal of Democracy*, vol. 5, no.4, 1994.

Temirkulov, Azamat, "Kyrgyz "revolutions" in 2005 and 2010: comparative analysis of mass mobilization", *Nationalities Papers* vol.38, No.5, September 2010:589-600.

Tischner, Jozef, (2005), *Homo Sovieticus*, i: J. Tischner, *Etyka Solidarnosci og Homo Sovieticus*, krakow:Znak.

Todorov, Antony (2009), "National Populism versus Democracy", [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com).

Toole, James, "Straddling the East-West divide: party organisation and communist legacies in East Central Europe", *Europe-Asia Studies*, January 2003.

Tökés, Rudolph L. (1996), *Hungary's Negotiated Revolution: Economic Reform, Social Change, and Political Succession, 1957-1990*, Cambridge:Cambridge University Press.

Tyszka, Krzysztof, "Homo Sovieticus Two Decades Later", *Polish Sociological Review*, issue 4 (168), 2009:507-522

Vachudová, Milada and Tim Snyder, "Are transitions Transitory? Two Types of Political Change in Eastern Europe Since 1989" *East European Politics and Societies*, Volume 11, No. 1, Winter 1997

Verdun, Amy and Gabriela E. Chira, "The Eastern Partnership: The Burial ground of enlargement hopes?", *Comparative European Politics* Vol.9, 4/5, 2011.

Way, Lucan, "Comparing the Arab Revolts, The Lessons of 1989", *Journal of Democracy*, Volume 22, Number 4, October 2011

Weale, Albert (2007), *Democracy*, second edition, Palgrave Macmillan

White, Gordon, "Civic Society, Democratization and Development(I): Clearing the Analytical Ground", *Democratization*, vol.1, no.3, Autumn 1994.

Wigell, Mikael, "Mapping "Hybrid Regimes": Regime Types and Concepts in Comparative Politics", *Democratization*, Vol. 15, no. 2, April 2008, pp. 230-250.

Wnuk-Lipinski, Edmund, *Granice Wolnosci*"(2003), Warszawa:Wydawnictwo Naukowe.

Wróbel, Sylwester, “The Change of Political System in Central Europe as a Theoretical Problem”, *Polish Political Science Yearbook*, Vol. XXXI, 2002.

Zaslove, Andrej, “Here to stay? Populism as a New Party Type”, *European Review*, Vol. 16, No.3, 2008:319-336.

Zecchini, Salvatore (1997), *Lessons from the Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s*, Dordrecht/Boston/London:Kluwer Academic Publishers

Zielonka, Jan, “Challenges of EU Enlargement”, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 1 January 2004:23-35.

Zielys, Povilas, “New version of the Kirkpatrick doctrine in the post-Soviet space”, *Democratization*, Vol. 17, No.5, October 2010: 878-898.

Politologiske Skrifter fra Institut for Statskundskab	Political Science Publications from Department of Political Science and Public Management
--	--

**Appeared earlier in this series:**

1/1988	Mogens N. Pedersen	The Birth, The Life, and the Death of Small Parties in Danish Politics: An Application of a Lifespan Model
2/1988	Mogens N. Pedersen	Fluctuations in Recruitment Patterns in Connection with a Critical Election: Denmark 1973
3/1988	Karsten Ronit	Den Eliteorienterede Traditions Syn på Organiseringen af Private Erhvervspolitiske Interesser i Danmark
4/1988	Henrik Larsen	Business and Politics in Denmark. A policy mosaic without pattern
5/1989	Karsten Ronit	The Danish Bankers Association Facing De- and Reregulation: Effects on Neo-Corporatist Interpretations
6/1989	Kurt Klaudi Klausen	Organizational Development and Environmental Change
7/1989	Kurt Klaudi Klausen	Fungerer idrættens organisationer? Om organisering, brugergrupper og behov i idrætten
8/1990	Mogens N. Pedersen	European Topics in the Curriculum of European Political Science: Structural Peculiarities and National Idiosyncracies
9/1990	Kurt Klaudi Klausen	Political Integration and Institutional Change. The Nordic countries and the EEC
10/1990	Karsten Ronit	Micro-Corporatism and the Political Strategy of Large Corporations: The Case of Novo-Nordisk
11/1990	Kurt Klaudi Klausen	Convergence or Divergence? Consequences of Strategic Choice in Small Voluntary Organizations
12/1990	Erik Beukel	Integration og Kulturpolitik: Autonomi vs. 'Spill-over'
13/1990	Henrik Larsen	The Second Wave of Decentralization. The New Regime of Self-governing Institutions in Denmark
14/1990	Henrik Larsen	Evaluering af erhvervsfremmeordninger i Danmark: Muligheder og problemer

1/1991	Kurt Klaudi Klausen & Lars Thore Jensen	EF og kommunerne
2/1991	Kurt Klaudi Klausen	Om teoretiske problemer ved studiet af frivillige organisationer
1/1992	Lars Thore Jensen	Decentral Internationalisering
2/1992	Kurt Klaudi Klausen & Annie Evertsen	Alternativ Velfærdsproduktion? Rapport om rådgivnings- og krisecentre for kvinder
3/1992	Kurt Klaudi Klausen	Management and Marketing in Sportsassociations
4/1992	Kurt Klaudi Klausen	Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State - voluntary and nonprofit centers for women in Denmark
5/1992	Kurt Klaudi Klausen	Danish Research on Europe. Proceedings from a conference held at Odense University
1/1993	Kurt Klaudi Klausen & Lars Thore Jensen	”Primærkommunerne og EF”
2/1993	Erik Beukel	Global miljøbeskyttelse som kollektivt gode i international politik
1/1995	Erik Beukel	America Approaching the Soviet Successor States: Between Idealism and Realism
1/1996	Erik Beukel	Miljø og handel. En introduktion til samspillet mellem miljøpolitik og handelspolitik
1/1999	Erik Beukel	Greening the GATT/WTO Regime? Trade Governance, Environmentalism, and Structural Power
2/1999	Anne Marie & Peter Dahler-Larsen	Fokusgrupper i Teori og Praksis
1/2001	Johannes Michelsen & Villy Søgaard	Policy Instruments Promoting Conversion to Organic Farming and Their Impact in 18 European Countries - 1985-97
2/2001	Mogens N. Pedersen	The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics

1/2003	Ulrik Kjær & Steffen Petersen	Kan exit poll surveys anvendes til vælgeradfærdsforskning? erfaringer fra en undersøgelse gennemført ved valgene den 20. november 2001
2/2003	Peter Dahler-Larsen & Hanne Foss Hansen	Organising Evaluation: A Review of Danida's Evaluation Practice Compared to Practices in Other Danish Policy Areas
3/2003	Johannes Michelsen & Mads Meier Jæger	Danske økologiske landbrugere 1995. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse
4/2003	Johannes Michelsen & Hanna B. Rasmussen	Nyomlagte danske økologiske jordbrugere 1998. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse
1/2004	Søren Riishøj	National Identitet, Europæisering og Euroskepticisme - erfaringer fra Tjekkiet og Polen
2/2004	Johannes Michelsen, Kurt Klaudi Klausen & Carsten Strømbæk Pedersen	Kommunernes styring af de store institutionsområder – en spørgeskemaundersøgelse af et repræsentativt udsnit af danske kommuner
3/2004	Martin Ejnar Hansen, Robert Klemmensen & Peter Kurrild-Klitgaard	PAPPA. Parties and Policies in Parliament. Version 1.0 (August 2004) Data Description
4/2004	Gunvor Vincents Olsen & Morten Balle Hansen	Fælles sprogs anvendelse i kvalitetsstandarder i den kommunale ældrepleje
5/2004	Rikke Berg	Kommunale Styreformer - erfaringer fra ind- og udland
6/2004	Anna Leander	African States and the Market for Force: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies
7/2004	Anna Leander	Globalisation and the State Monopoly on the Legitimate use of Force
8/2004	Anna Leander	Private Agency and the Definition of Public Security Concerns: the Role of Private Military Companies
9/2004	Kasper Møller Hansen, Morten Balle Hansen & Poul Skov Dahl	Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner
1/2005	Morten Balle Hansen & Jens Ringsmose	Fælles sprog og ældreplejens organisering i et historisk perspektiv



2/2005	Peter Kurrild-Klitgaard, Robert Klemmensen og Martin Ejnar Hansen	Blokpolitik og det ”samarbejdende folkestyres” fire gamle partier, 1953-2005
3/2005	Henrik D. Jørgensen & Morten Balle Hansen	Fælles sprog og hovedproblemerne i ældreplejens organisering. En undersøgelse baseret på fokusgruppeinterviews
4/2005	Peter Kurrild-Klitgaard	The equivocal “will of the people”
5/2005	Anna Leander	A Minestrone of World Order Constructions: Reflections on Disciplinary Change in IPE
6/2005	Anna Leander	Enduring Conscription: Vagueness and <i>Värnplikt</i> in Sweden
7/2005	Jens Ringsmose & Morten Balle Hansen	Programteorier om Fælles sprog og organiseringen af ældreplejen i Danmark. En tekstanalyse
8/2005	Michael Baggesen Klitgaard	Welfare State Regimes and Public Sector Reforms: Searching for the Connection
9/2005	Sten Rynning	Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union
10/2005	Rens van Munster	Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror
11/2005	Rens van Munster & Claudia Aradau	Governing terrorism and the (non-)politics of risk
12/2005	Rens van Munster	The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice
13/2005	Morten Balle Hansen & Gunvor V. Olsen	Et komparativt perspektiv på Fælles sprog og organiseringen af den danske ældrepleje
14/2005	Erik Beukel	DIIS’ udredning om Danmark under den kolde krig og den efterfølgende mediedebat
15/2006	Morten Balle Hansen	Teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning – et struktureringsperspektiv
16/2006	Søren Riishøj	Konsolidering af demokratiet, partier og partisystemer – træk af forandringerne i de central- og østeuropæiske lande siden 1989 (del I)

17/2006	Søren Riishøj	Valgene i Polen og Ungarn i 2005 og 2006 – partier og partisystemer (del II)
18/2006	Søren Riishøj	Tjekkiet og Slovakiet – partier og partisystemer (del III)
19/2007	Søren Riishøj	Development of Parties and Party Systems in Central Europe 1989-2007
20/2008	Christian Elmelund-Præstekær, David Nicolas Hopmann & Klaus Levinsen	Den danske journalistundersøgelse: Holdninger til politik og samfund. Projektbeskrivelse og teknisk rapport for 2007-undersøgelsen
21/2009	Søren Riishøj	Transition, Consolidation and Development of Parties and Party Systems in Central Europe 1989-2009 - Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary
22/2010	Søren Riishøj	National identitet, europæisering, euroskepticisme - Status 2010 og erfaringer fra Tjekkiet og Polen
23/2010	Morten Balle Hansen, Didde Cramer Jensen & Jens Tannert Pedersen	Spørgeskemaundersøgelse til statslige organisationer Sommeren 2009
24/2010	Søren Riishøj	The Civic Platform in Poland - the first decade 2001-2011
25/2010	Søren Riishøj	Europeanization and Euroscepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic
26/2012	Søren Riishøj	I den fjerde bølge. Transition og transformation i Central- og Østeuropa. Status 2012



Søren Riishøj er lektor, cand.mag. ved Institut for Statskundskab med Rusland og Central- og Østeuropa som sit speciale. Læser russisk, polsk og tjekkisk.

Yderligere information

Institut for Statskundskab  
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet  
Syddansk Universitet  
Campusvej 55  
5230 Odense M  
Telefon: 6550 1000  
Fax: 6550 2280  
E-mail: [politics@sam.sdu.dk](mailto:politics@sam.sdu.dk)

ISSN 1399-7319