

Ideers indflydelse på dansk økonomisk politik 1974-1994

Balder Asmussen, Undervisningsassistent, Roskilde Universitet
Gymnasieadjunkt, Århus Katedralskole
jbsa@ruc.dk

»Til de herrer økonomer vil jeg sige: Der var sgu ingen af dem, der havde nogle bedre ideer.«

Anker Jørgensen til kritikere af hans økonomiske politik. Interview med forfatteren 2007

Ved at sammenholde forandringer i den økonomiske politik i Danmark 1974-1994 eftervises det, hvordan ideer øver indflydelse. Den danske regering udskiftede sin problemopfattelse vedrørende økonomisk politik i to omgange. I 1989 blev keynesianismen udskiftet med neoklassiske ideer, og i 1993 vendte man tilbage til keynesianismen. Disse skift efterfulgtes af en banebrydende omlægning af kursen i den økonomiske politik. Et procesorienteret studie af disse skift afslører, at ledende politikere er parate til at antage banebrydende nye ideer, hvis det tjener et centralt politisk formål.

Ideer som uafhængig variabel

Ideer øver en selvstændig indflydelse på dansk økonomisk politik. Det fremgår dog sjældent af den typiske samfundsvidenskabelige analyse, der kun gengiver et stilbillede af begivenhederne. Sådanne analyser arbejder almindeligvis med antagelsen om, at aktørerne primært forfølger deres interesser. At de politiske udmeldinger skal ses som et forsøg på at tækkes vælgerne. Men hvorfra ved politikere såvel som vælgere, hvor deres interesser kommer fra? Det kan analyser med et kortsigtet tidsperspektiv ikke svare på. I sådanne analyser er interesser noget, der ta-

ges for givet. Arbejder man i stedet med en længere tidshorisont, viser det sig, at ideer er med til at informere de politiske aktører om, hvad der udgør deres interesser (Blyth, 2002).

Ideer bør derfor behandles som en uafhængig variabel, der øver en direkte indflydelse på den førte økonomiske politik. Man kan således kun opnå et komplet billede af de dynamikker, der karakteriserer forandring i økonomisk politik, hvis man er opmærksom på ideernes betydning.

I det følgende analyseres en række hændelser i dansk økonomisk politik med det dobbelte formål at demonstrere, hvorledes ideers indflydelse kan eftervises, samt påvise at ideer rent faktisk spillede en rolle. Analysen afgrænses til tiden 1974-1994, en periode der kan karakteriseres som én lang arbejdsløshedskrise. Ledigheden begyndte at stige i 1974, og først i 1994 lykkedes de at få knækket kurven afgørende.

Økonomisk politik udgør den ultimative skillelinje i politik. De daglige politiske sammenstød handler primært om omfordeling af ressourcerne. Men økonomisk politik indeholder en dimension mere, nemlig ideer om hvad den økonomiske politik i det hele taget

kan og skal udrette. Metodisk er det artiklens pointe, at hvor kortsigtede analyser af årsagerne til økonomisk forandring er glimrende til at dokumentere den daglige kamp om fordelingen af ressourcerne, der kræver det en analyse over et længere tidsspænd for at indfange forandringer, der vedrører ideerne om mål og midler i den økonomiske politik. Artiklens empiriske analyse indfanger disse forandringer og retter fokus på centrale aktørers handlinger og motiver, hvorved det afsløres, at nye ideer vinder indpas på regeringsniveau, når de tjener til at legitimere regeringslederens politiske prioriteringer.

Ideer måles over tid

Den store udfordring til et undersøgelsesdesign, der vil måle ideers indflydelse, er, hvorledes man får isoleret ideers betydning. I et traditionelt komparativt positivistisk undersøgelsesdesign sammenligner man ofte flere »cases« med det formål at kunne isolere den variabel eller den kombination af variable, der antages at være årsagen til udfaldet (Ragin, 1987). Det tages for givet, at en case er den førte politik i et enkelt land, og at flere cases er den førte politik i flere lande.

I denne artikel bliver den underforståede opfattelse af en case udfordret. I stedet for at måle på tværs af rum kan man med fordel måle på tværs af tid inden for en enkelt case og derved i realiteten opnå flere cases. Man kan sammenligne en række hændelser fra det samme land, der ligger tidsmæssigt forskudt fra hinanden. Fordelen ved at måle over tid er, at man kan identificere forandring i en række variable, der normalt ikke måles på, fordi de i studier med en kort tidshorisont antages at være konstante (Pierson, 2004). Det gælder navnlig forandring i de underliggende ideer, der informerer de politiske aktører om, hvad der udgør de rigtige mål og midler i økonomisk politik.

Underliggende ideer forandrer sig sjældent, men når de forandrer sig, har det stor betyd-

ning for den politik, der føres (Hall, 1993). Ideers indflydelse kan imidlertid ikke eftervises, uanset hvor mange hændelser man undersøger, hvis de alle er fra en periode, hvor de samme ideer har været fremherskende blandt de ledende beslutningstagere. Sammenligner man i stedet hændelser over (længere) tid, kan man eftervise ideers betydning, hvis man har held til at indfange hændelser, hvor beslutningstagerne har trukket på forskellige sæt ideer.

Hvad er en ide?

Selve begrebet ide leder ikke tanken hen på noget specifikt. Synonymordbogen har 65 forslag til alternativer. At begrebet idé kan spænde så vidt, er vel også grunden til, at begrebet er blevet så udbredt. Alle forskere, der arbejder med paradigmer, normer, forestillinger, ideologi, diskurser m.v. som centrale begreber i deres forskning, kan i kraft af det samlende begreb ide, tilslutte sig den seneste tendens indenfor samfundsvidenskaberne med fornyet interesse for ideernes rolle, som også denne publikation er udtryk for. Men for at begrebet idé kan anvendes i en analyse, må det præciseres. Det indebærer, at vi skelner mellem forskellige måder, som ideer kan manifestere sig på.

Ideer optræder i forskellige former, alt efter hvor de befinder sig i den politiske proces (Campbell, 2004: 120). Der findes et indbyrdes hierarki imellem de forskellige manifestationer af ideer: Ideer kan manifestere sig som (1) *et paradigme*, en række antagelser om virkelighedens beskaffenhed, der tilsammen konstituerer en sammenhængende problemopfattelse. Ideer kan også være såkaldte (2) *programmatiske ideer*, konkrete visioner og lovforslag der henter deres legitimitet i et paradigme. Promoveringen af de programmatiske ideer sker gennem (3) *diskursive rammer*, som de politiske aktører forsøger at forme, således at de kan kobles sammen med (4) *de offentlige holdninger*, der er underlig-

gende normer og værdier, der deles af store grupper af befolkningen.

Af denne skelnen mellem forskellige typer af ideer fremgår det, at paradigmerne er alle ideers moder. De er normsættende for de øvrige manifestationer af ideer. Når paradigmet, som de ledende aktører abonnerer på, udskiftes, så ændres også karakteren af de konkrete lovforslag. På denne vis får ideer indflydelse på den førte politik. Derfor er det paradigmeskift, der er i fokus i denne artikel.

Paradigmers indflydelse

En central egenskab ved paradigmer er, at de er en kilde til sporafhængig dynamik. Sporafhængighed indebærer, at valgmulighederne, som beslutningstagerne råder over, afgrænses af paradigmet problemopfattelse. At sporafhængigheden kaldes dynamisk refererer til, at politikken hverken er fastlagt på forhånd, eller er forhindret i at udvikle sig, så længe den udstukne kurs ikke afviger fra paradigmet grundlæggende problemopfattelse (Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Det betyder, at beslutningstagerne kun vil lancere konkrete visioner og forslag (programmatiske ideer), der anses for mulige og passende indenfor de kognitive og normative rammer, som det dominerende paradigme fastlægger. Økonomiske paradigmer medvirker hermed til at holde udviklingen i den økonomiske politik på et bestemt spor.

Ideer i form af paradigmer har i kraft af denne sporafhængige effekt indflydelse på den daglige økonomiske politik. Men som en variabel, der leder til forandring, er der langt mellem, at paradigmer gør deres indflydelse gældende. Følgelig kan man blive nødt til at udstrække sin analyse over en forholdsvis lang periode for at påvise ideers evne til at skabe banebrydende forandring. Kravene til analysen bliver ikke mindre af, at det fordrer en nærlæsning af kilderne at identificere paradigmet bag den førte politik. Eftersom paradigmer er den underliggende problemop-

fattelse, som beslutningstagerne benytter sig af, reflekterer de ikke til dagligt over paradigmet, og derfor skal man læse mellem linjerne for at se det.

Det keynesianske vs. det neoklassiske paradigme

Hvordan identificerer man problemopfattelsen bag de programatiske ideer? Hvordan finder man frem til hvilket paradigme, der ligger bag den førte politik? For at kunne svare på det spørgsmål er det som første trin nødvendigt at udspecificere den problemopfattelse, der gør sig gældende i de paradigmer, der kan tænkes at være i spil.

Økonomisk politik i den vestlige verden efter Anden Verdenskrig har helt overordnet været præget af en rivalisering mellem to paradigmer, som i det følgende vil blive kaldt henholdsvis det keynesianske og neoklassiske paradigme. Eftersom ledighed er et centralt omdrejningspunkt for den økonomiske politik i perioden 1974-1994, er det de to paradigmers forståelse af årsagerne til ledighed, der fokuseres på i det følgende.

Det keynesianske paradigme indeholder den problemopfattelse, at økonomien ikke af sig selv søger mod ligevægt, men at politikerne med mellemrum er tvunget til at intervenere i økonomien for at sikre vækst og fuld beskæftigelse, som det også ses under den nuværende finanskrise. Omvendt er det problemopfattelsen i det neoklassiske paradigme, at arbejdsløshed (bortset fra friktionsledighed) netop skyldes politikernes intervention i økonomien, og at politikerne derfor ikke skal foretage sig andet end at fjerne de strukturelle problemer, der hindrer fri løndannelse.

For at identificere om en given problemopfattelse tilhører et af de to paradigmer, må man studere motivet bag den konkrete politik for at afgøre, om rationalet for den førte politik udelukker et af de to paradigmer. Det er

ikke nok, at man identificerer nogle antagelser, der stemmer overens med et givent paradigme. Der kan være mange begreber og antagelser, der ud fra en overfladisk betragtning synes identiske i de to paradigmer. For eksempel udtrykker begge paradigmer ønske om at reducere ledigheden, men det er ikke det samme som, at der hersker enighed om hvordan det skal gøres. Derfor kan et paradigme kun identificeres med sikkerhed, hvis et forslag til økonomisk politik motiveres med en antagelse, der udelukker det andet paradigme. Det kunne for eksempel være, at man hævdede, at det ikke var muligt at bekæmpe ledigheden gennem statsintervention, men i stedet hævdede, at et sådant indgreb ville føre til stigende ledighed – et klart eksempel på en neoklassisk problemopfattelse.

Paradigmernes indflydelse i en dansk kontekst

I det følgende undersøges paradigmernes rolle i dansk økonomisk politik. Empirien tager udgangspunkt i udviklingen af dansk økonomisk politik 1974-1994, som den er fremstillet i min ph.d. afhandling (Asmussen, 2007). Afhandlingen bygger på et omfattende kildearbejde og interview med politikere, embedsmænd og eksperter, der har været centrale aktører i den økonomiske politiks tilblivelsesproces.

Analysen bestræber sig på at eftervise under hvilke betingelser, ideer har øvet indflydelse på dansk økonomisk politik. Den økonomiske politik opdeles i fleres cases, hvor der redegøres for hvilke variable, der har været udslagsgivende for udfaldet af den økonomiske politik. I de situationer, hvor ideer har været afgørende, suppleres den variabelorienterede tilgang med fokus på nøgleaktørers overvejelser og handlinger.

Med det aktørorienterede fokus vil artiklen underbygge Blyths (2007) påstand om, at ideer udbredes gennem diskursive rammer, lanceret af centrale aktører, der har en inter-

esse i den politik, som kunne blive udfaldet af et paradigmeskifte. Hvorvidt disse aktører har succes med deres forehavende afhænger af tre forhold. (1) For det første skal aktuelle økonomiske begivenheder udpeges som et krisefænomen. (2) Det dominerende paradigme skal udstilles som utilstrækkelig til at imødegå denne krise. (3) Dernæst skal det alternative paradigme levere løsningen på denne krise.

1974-1975:

Ledighedsbekæmpelse har første prioritet

I efteråret 1974 begynder ledigheden at stige som en konsekvens af oliekrisen. Politikerens reaktion kommer prompte. Man prioriterer bekæmpelse af ledighed højere end de fremherskende økonomiske balanceproblemer, og man har den (keynesianske) problemopfattelse, at ledigheden kan afhjælpes ved at øge efterspørgslen. I vinteren 1974 giver venstre-regeringen skattelettelser svarende til 20 % af statens budget, og i foråret 1975 indfører den nye socialdemokratiske regering en midlertidig lavere moms.

Denne hændelse indikerer, at såfremt de ledende politiske aktører deler den samme problemopfattelse, er det politiske styrkeforhold underordnet, når det kommer til hvilke mål og midler, der karakteriserer den økonomiske politik. Oliekrisen udløser et behov for en handling, og den dominerende problemopfattelse dikterer de foreliggende muligheder. Den ifølge paradigmat nødvendige politik føres af politikere uanset partifarve.

1976-1978:

Krisestemningen indfinder sig gradvist

Den økonomiske politik er en succes i den henseende, at stigningen i den hjemlige efterspørgsel skaber flere arbejdspladser. Beskæftigelsen stiger med 75.000 personer i perioden 1975-1979. Dette afspejles imidlertid ikke i ledighedsstatistikken, fordi udbuddet af arbejdskraft stiger endnu mere. På trods af denne succes ændres den umiddelbare priori-

tering i den økonomiske politik. Det høje privatforbrug kombineret med svigtende efterspørgsel fra udlandet belaster udviklingen på betalingsbalancen og underminerer grundlaget for den hjemlige ekspansive økonomiske politik. Derfor strammes den økonomiske politik.

Stramningen er størst i 1976, derefter bliver den økonomiske politik gradvist mere lempelig. Den usikre kurs kan i et vist omfang tilskrives, at man fejlvurderer, hvilken indflydelse stramningerne vil få på det private forbrug. Man tror, at forbrugskvoten vil falde, men i stedet begynder folk at låne penge til forbrug. Denne adfærd skyldes de gunstige fradragsregler ved låntagning, der i kombination med den høje inflation i ekstreme tilfælde giver en negativ realrente.

Karakteristisk for perioden er to forhold: (1) Der indfinder sig en gradvis krisestemning blandt de ledende aktører om, at krisen vil vare længere end først antaget, og man derfor ikke kan tillade sig at se bort fra de økonomiske balanceproblemer. (2) Imidlertid er det svært for socialdemokraterne at holde en fast kurs, fordi de ikke kan finde fodslag internt og i deres samarbejde med fagbevægelsen, og fordi der ikke forefindes noget stabilt flertal i Folketinget. I 1978/79 eksperimenterer statsminister Anker Jørgensen med en samlingsregering hen over midten (SV regeringen) i håb om, at det kan skabe en mere ansvarlig økonomisk politik (og forhindre borgerlig samling). Det ender imidlertid med fiasko.

1979-1981:

Genopretningen af dansk økonomi indledes

I vinteren 1979 og det tidlige forår 1980 gennemføres den hidtil største stramning af den økonomiske politik. Denne stramning kan formentlig forklares med et sammenfald af især to forhold: (1) Folketingsvalget i 1979 styrker Socialdemokratiet, så det bliver mu-

ligt at tilvejebringe et handlekraftigt flertal mellem den socialdemokratiske mindretalsregering og midterpartierne. (2) Stramningen ansføres af den anden oliekrise, der forringer Danmarks konkurrenceevne i en situation, hvor man – igen – har præsteret et rekordstort underskud på betalingsbalancen.

At et eksogent chok som en oliekrise udløser en stramning af den økonomiske politik, kan umiddelbart forekomme paradoksalt. I 1974 anså man den første oliekrise som en modsat satte reaktion. Når man reagerer forskelligt på det samme input, kan det så være, fordi man har ændret problemopfattelse? Nej, den overordnede økonomiforståelse er stadigvæk keynesiansk. Men de erfaringer, man havde gjort sig gennem 1970'erne, kombineret med erkendelsen om, at krisen kunne blive ved i lang tid endnu gør, at man nu prioriterer betalingsbalanceproblemet højere end beskæftigelsen.

Et eksogent chok kan derfor ikke siges at have en forudsigelig effekt på den økonomiske politik. Heller ikke selvom problemopfattelsen holdes konstant. Det afgørende er den umiddelbare prioritering af de målkonflikter, der altid gør sig gældende i økonomisk politik. Denne prioritering afhænger af de erfaringer, man har gjort sig med den hidtil førte politik. Fortidens politik kan hermed identificeres som en variabel, der øver indflydelse på den aktuelle politik.

1982-1983:

Genopretningen genoptages

Den socialdemokratiske regering evner ikke at opretholde den stramme linje i den økonomiske politik i finansåret 1981-1982. Genopretningspolitikken er ellers en succes i den henseende, at konkurrenceevnen bliver forbedret, og man nu eksporterer mere, end man importerer. Men den forbedrede konkurrenceevne fører ikke til øget beskæftigelse, eftersom der hersker international lavkonjunktur.

Dette fører til rådvildhed og intern splittelse i Socialdemokratiet. Da man heller ikke kan få de traditionelle samarbejdspartnere i Folketinget med på en krisepolitik, som man anser for fordelingsmæssig acceptabel vælger statsminister Anker Jørgensen på opfordring fra fagbevægelsen at trække sig som statsminister og herved lade en borgerlig koalitionsregering tage over. Den nye regering gennemfører straks en stramning af den økonomiske politik (herunder en udhulning af realrentefradraget, et socialdemokratisk forslag, der skal reducere det lånefinansierede forbrug, men som de borgerlige hidtil har været imod).

Regeringsskiftet i 1982 er, ligesom det var tilfældet med regeringsskiftet i 1975, et bevis på, at en ny regerings tiltræden ikke nødvendigvis fører til en større omlægning i den økonomiske politik. Hverken den dominerende problemopfattelse eller den umiddelbare prioritering i den økonomiske politik ændrer sig i forbindelse med regeringsskiftet. I 1982 bliver det åbent erkendt, at man forventer, at ledigheden vil stige som følge af den førte økonomiske politik. Denne prioritering har man imidlertid de facto affundet sig med allerede i 1979, da man indleder genopretningspolitikken.

Fastkurspolitikken, en note

Fremstillinger af den økonomiske politik hæfter sig ofte ved fastkurspolitikken (en praksis om at afstå fra devalueringer, der bliver indført i forbindelse med regeringsskiftet i 1982), som værende udtryk for, at den økonomiske politik slog ind på et helt nyt spor. Dette synspunkt skal her imødegås.

Et bestemt valutakursregime kan ikke sættes i forbindelse med et bestemt paradigme. Det synes heller ikke rimeligt at sætte fastkurspolitikken i forbindelse med en nyliberal orientering af den økonomiske politik. Fastkurspolitik er jo et udtryk for, at staten (Nationalbanken) intervenserer i den økonomiske poli-

tik, hvad der ikke er særlig nyliberalistisk. Man havde også fastkurspolitik i Danmark før 1982, men man havde blot justeret kursen med jævne mellemrum. Det skete 12 gange under Anker Jørgensen. I 10 ud af 12 tilfælde som en automatisk følge af kursændringer blandt de andre deltagere i fastkurssamarbejdet og ikke på dansk initiativ. Selvom det meget ofte gentages, at fastpolitikken blev grundlagt i 1982, er det ikke sandt. Den seneste kursjustering fandt sted i 1987.

Fastkurspolitikken blev til, fordi man (navnlig nationalbankdirektøren, der var den samme person fra 1965-1994) var nået frem til den konklusion, at de mange justeringer af valutakursen havde en rentedrivende effekt. Det var altså ikke en ny problemopfattelse eller en ændret målsætning, der udløste fastkurspolitikken. Den var et resultat af politisk læring. At den nye praksis blev institutionaliseret i forbindelse med regeringsskiftet betyder ikke, at regeringsskiftet var årsagen. Regeringsskiftet udgjorde et opportunt øjeblik, hvor man med troværdighed kunne lancere en ny praksis i valutapolitikken, der var et resultat af en læreproces, man havde gjort sig i årene forud.

1984-1985:

Fætter Højben effekten

Den borgerlige regering får medvind i den økonomiske politik, da den tiltræder omtrent samtidig med, at de internationale konjunkturer vender. Under højkonjunkturen kan Danmark nyde godt af den konkurrenceevneforbedring, der er opnået i årene forud. Denne heldige omstændighed bliver af socialdemokraten Svend Auken omtalt som Fætter Højben effekten.

Som det ofte sker i Anders And historierne, viser det sig, at heldet ikke altid er en fordel for Fætter Højben. Under indtryk af rentefald, opsvinget og løfter om skattelettelser fra den konservative statsminister Poul Schlüter fordufter krisestemningen hos den danske

befolkning, og de begynder igen at forbruge for lånte penge. Under Anker Jørgensen var det lykkedes at reducere forbrugskvoten til 0,76, under Poul Schlüter stiger den til 0,84. Følgen heraf bliver Danmarksrekord i underskud på betalingsbalancen.

I modsætning til situationen i 1979 udløser det stigende underskud på betalingsbalancen ikke en ny stramning af den økonomiske politik. Situationen er ellers sammenlignelig. Ved valget i januar 1984 lykkes det den borgerlige regering og dens støtteparti Det radikale Venstre at skaffe sig flertal uden om det upålidelige Fremskridtsparti, og dermed skulle den parlamentariske hindring for en stram økonomisk politik være fjernet. Men politikken bliver ikke strammet, selvom regeringen advares om risikoen for en overophedning af økonomien. Umiddelbart efter valget advokerer nationalbankdirektøren offentligt for en stramning af den økonomiske politik.

Hvorfor strammede man ikke politikken? Ifølge de ansvarlige politikere, fordi man forventede, at øget eksport og løntilbageholdenhed ville være tilstrækkelig til at rette op på problemet. Det viste sig ikke at være tilfældet.

Årsagen til, at overophedningen ikke blev stoppet i tide, kan formentlig ikke findes ved målinger af variable såsom ændringer i ideer, forekomsten af eksogent chok eller den parlamentariske situation. Et fokus på de politiske aktørers offentlige udmeldinger afslører, at statsminister Poul Schlüters personlige retorik kan være en væsentlig del af forklaringen. Poul Schlüter var kendt for sin slagfærdighed og optimisme, og en stramning af den økonomiske politik ville compromittere hans gentagne løfter om skattelettelser. Den manglende iver for at stramme politikken skal derfor formentlig tages som udtryk for, at Poul Schlüter var bange for at virke utroværdig og beskadige de forestillinger, han havde bygget op vedrørende sine evner til at

skabe økonomisk fremgang. Det følger heraf, at de udeblevne stramninger af økonomien i hovedsagen skal forklares med politisk opportunisme.

1985-1987:

Brat opbremsning

Underskuddet på betalingsbalancen stiger til ny Danmarksrekord, og *det* udløser politisk handlen. En lang række økonomiske pakker vedtages med det formål at dæmpe forbruget. Der gribes ind i december 1985, påsken 1986, oktober 1986 (den berømte kartoffelkur), og endelig gennemføres en skattereform med virkning fra januar 1987, der gør det mindre attraktivt at låne til forbrug. Resultatet er som forventet: Arbejdsløsheden stiger, og betalingsbalanceunderskuddet svinder ind. Sidstnævnte kan ikke forklares med de politiske indgreb alene. Det forhold, at Danmark begynder at udvinde olie fra Nordsøen, er i væsentlig grad med til at mindske underskuddet på betalingsbalancen.

1988-1989:

Nye ideer kommer til

Nu følger to Folketingsvalg (i 1987 og i 1988) med nederlag til Venstre og Det konservative Folkeparti. De to partier fortsætter i regering, men fra 1988 i en ny konstellation nu sammen med Det radikale Venstre. Regeringen er kun få måneder gammel, da meningsmålingerne i august 1988 spår stor fremgang til Fremskridtspartiet på bekostning af Det konservative Folkeparti. Dette tolkes som et skatteoprør (men er nok snarere en protest mod tilgangen af flygtninge til landet).

Det er i denne situation, at regeringen slår ind på en banebrydende ny økonomisk tankegang. Til og med september 1988 lyder budskabet fra regeringen, at skattelettelser ikke kan komme på tale, da det vil lede til øget forbrug og dermed compromittere målsætningen om overskud på betalingsbalancen. Fra oktober 1988 ændres regeringens udmeldinger. Nu loves der skattelettelser. I 1989

fremføres visioner om en afskaffelse af mel-
lemskat og topskat.

Hvorfor laver regeringen denne kovending i sine visioner og konkrete forslag? Det fremgår af de indsamlede interview og læsning af samtidige publikationer, at regeringen kom under indflydelse af den problemopfattelse, der knytter sig til det neoklassiske paradigme. Her forestiller man sig, at man kan øge arbejdsudbuddet ved at sænke skatten på den sidst tjente krone. Øget arbejdsudbud vil ifølge det neoklassiske paradigme automatisk føre til øget beskæftigelse. Øget beskæftigelse vil føre til øgede skatteindtægter, og sådan går det til, at man kan få penge ind i statskassen selvom man sænker skatterne (de såkaldt dynamiske effekter).

Hvordan fik de neoklassiske ideer indflydelse på regeringens politik? Det afsløres ved at følge de ledende aktørers handlinger. Statsminister Poul Schlüter ønsker, foranlediget af førnævnte meningsmålinger, at give skattelettelser. Fra Finansministeriets embedsmænd får han at vide, at det ikke er muligt. I Finansministeriet har man en keynesiansk problemopfattelse, og den tilsiger, at skattelettelser vil øge forbruget, og dermed importen og underskuddet på betalingsbalancen. Utilfreds med Finansministeriets udmelding går Poul Schlüter til skatteminister Anders Fogh Rasmussen, der er de neoklassiske ideers fortalere i regeringen.

Skatteministeriets embedsmænd afviser de gængse keynesianske forestillinger. De argumenterer for en slankere offentlig sektor, fordi det kan finansiere en lavere skat. De argumenterer for ufinansierede skattelettelser for de rigeste, da det vil øge arbejdsudbuddet. De argumenterer for lavere dagpenge til de lavest lønnede, fordi det vil give mere lønfleksibilitet og dermed en bedre konkurrenceevne. De argumenterer imod, at efterspørgselsstyring skulle kunne øge beskæftigelsen, idet ledigheden skyldes strukturproblemer.

Så længe skatterne og dagpengesatserne er så høje, som de er, kan ledigheden ikke reduceres, hævder man i Skatteministeriet. Når folk går ledige, er det nemlig fordi, at de finder det mere attraktivt at gå på dagpenge end at arbejde. De står altså ikke reelt til rådighed for arbejdsmarkedet. Derfor vil det ikke nytte at skabe efterspørgsel efter deres arbejdskraft. Øget efterspørgsel vil blot føre til inflation.

I løbet af 1989 udbredes denne problemopfattelse til hele regeringen, og i de følgende år udbredes problemopfattelsen også blandt flere uafhængige økonomer og kan spores flere steder i samfundsdebatten. Det nye paradigmes popularitet blandt økonomer skyldes blandt andet, at flere fandt paradigmet velegnet til at forklare, hvorfor lønforhandlingerne i 1987 resulterede i ualmindeligt store lønstigninger, selvom der var udbredt arbejdsløshed (se Albrekt Larsen og Goul Andersen i dette temanummer). Når paradigmet bliver fasttømret på regeringsniveau, skyldes det ganske simpelt de magtstrukturer, der karakteriserer en regering. Den øverste chef Poul Schlüter vil have det sådan, og så må de øvrige ministre såvel som embedsmænd rette ind.

1990-1992:

Den økonomiske politik går i stå

Umiddelbart fører paradigmeskiftet imidlertid ikke til en synlig forandring i den førte politik. Ganske vist lancerer regeringen helt nye visioner og lovforslag motiveret i en helt ny problemopfattelse. Men regeringen er en mindretalsregering, og Folketingets øvrige partier er ikke overbevist om de nye ideers genialitet. I 1989 og 1990 forhandler regeringen med Socialdemokratiet om en skattereform. Forhandlingerne er seriøse for begge parter vedkommende, men det lykkes dem ikke at blive enige.

Efter forhandlingssammenbruddet i 1990 udskriver Poul Schlüter valg, hvor regeringens

forslag om delvist ufinansierede skattelettelser til de rigeste gøres til et hovedtema. Det bliver til en stor sejr for Socialdemokratiet, men på grund af stemmespild på venstre-fløjen får socialdemokraterne ikke nok mandater til at danne regering uden midterpartiernes støtte (og den får de ikke). Det konservative Folkeparti og Venstre fortsætter i regering, men nu uden Det radikale Venstre.

De følgende to år går den økonomiske politik i stå. Det er konsekvensen af regeringens paradigmeskifte. Der er for langt mellem regering og opposition i spørgsmålet vedrørende mål og midler i den økonomiske politik til, at man kan blive enige om en politik, der kan gøre noget ved ledigheden, der stiger til et niveau kun overgået af 1930'ernes krise.

I 1990 kom der overskud på betalingsbalancen, og i 1992 begynder keynesiansk inspirerede økonomer at argumentere for, at man nu kan ændre på de umiddelbare prioriteringer i den økonomiske politik. Der er ikke længere nogen grund til at vægte betalingsbalancen højere end ledigheden, der er steget uafbrudt siden 1987. Derfor foreslås en finanspolitisk lempelse.

Socialdemokraterne – der i mellemtiden har fundet sammen med Det radikale Venstre – presser ved finanslovsforhandlingerne for finansloven 1993 regeringen til at iværksætte en mindre finanspolitisk lempelse. Dette var KV regeringen af princip imod (men accepterede af pragmatiske grunde, da alternativet var at gå af). De borgerlige troede ganske simpelt ikke på, at en lempelig økonomisk politik ville føre til stigende beskæftigelse. I kraft af deres neoklassiske problemopfattelse var de af den overbevisning, at øget efterspørgsel ville føre til inflation. De mente, at stort set hele ledigheden var strukturelt bestemt. Det er derfor, at det først er, da en ny regering med nye ideer kommer til, at den økonomiske politik bliver omlagt.

1993-1994:

Nye ideer fører til ny politik

I januar 1993 træder KV regeringen tilbage på grund af en belastende rapport om lovbrud i Justitsministeriet, den såkaldte Tamilsag. En ny borgerlig regering afvises af Det radikale Venstre, der ikke længere føler sig på bølgelængde med Venstre og Det konservative Folkeparti, når det angår den økonomiske politik. I stedet dannes en ny socialdemokratisk ledet regering sammen med midterpartierne. Den gennemfører en lempelse af finanspolitikken kombineret med lempeligere kreditvilkår for boligejerne, der skal øge efterspørgslen – den såkaldte kickstart. Tiltag der i bogstavelig forstand havde været utænkelige for den forrige KV regering. Det keynesianske paradigme er vendt tilbage fra sit eksil.

Hvordan legitimerede de keynesiansk inspirerede økonomer og politikere denne tilbagevenden til keynesianismen? Keynesianerne delte hverken de neoklassisk inspirerede økonomers tolkning af, at det var strukturelle problemer på arbejdsmarkedet, der ledte til lønstigningerne i 1987, eller at disse lønstigninger fremprovokerede den stigende ledighed 1987-1993. De mente i stedet, at lønstigningerne kunne forklares ad hoc, da de var politisk motiverede, og at arbejdsløsheden var en konsekvens af de økonomiske indgreb 1985-1987 (se Albrect Larsen og Goul Andersen i dette temanummer). Keynesianerne troede på, at et kontrolleret opsving sat i gang af regeringens økonomiske politik kunne reducere ledigheden langt ud over, hvad den forrige regering havde troet det muligt.

Begrebet strukturproblemer på arbejdsmarkedet overlevede regeringsskiftet, *men i en helt anden betydning*, idet man med begrebet i stedet refererede til manglende kvalifikationer blandt de ledige, som en medvirkende årsag til den høje ledighed. I starten af 1980'erne havde den socialdemokratiske regering satset stærkt på opkvalificering af de ledige som et middel til at bekæmpe ledighed, og

denne indsats intensiverede man igen, efter man atter havde fået regeringsmagten.

Den socialdemokratisk ledede regerings problemopfattelse var tydeligt keynesiansk, men dens politik skal ikke forstås som en direkte videreførelse af 1970'ernes keynesianisme. Der finder løbende læring sted indenfor paradigmerne, og den nye regering havde lært af tidligere tiders fejl, hvor man først alt for sent, havde bremset den økonomiske aktivitet, når der var optræk til overophedning. Denne gang ville man føre en mere forsigtig økonomisk politik, der ikke kompromitterede målene om lav inflation og balance i udenrigshandelen.

Blandt flere ledende embedsmænd og visse økonomiske eksperter var der en udbredt skepsis overfor de nye ideer. Eftersom deres problemopfattelse var neoklassisk, forventede de, at den øgede efterspørgsel hurtigt ville føre til stigende inflation og forringet konkurrenceevne. De måtte dog senere erkende, at sådan kom det ikke til at gå. Inflationen forblev lav, og der forblev overskud på betalingsbalancen (med 1998 som eneste undtagelse), alt imens ledigheden langsomt faldt. Fra 1994 til 1999 skabtes der årligt netto 25.000 nye arbejdspladser i Danmark.

Konklusion:

At eftervise ideers indflydelse

Denne artikel har eftervist ideers indflydelse med udgangspunkt i et sammenlignende studie, hvor forskellige variables indflydelse holdes op mod hinanden. Det drejer sig nærmere bestemt om (1) eksogent chok, (2) stabilt politisk flertal, (3) regeringsskift, (4) opportunisme, (5) læreprocesser og (6) ideer i form af paradigmeskift.

Konklusionerne er nået ved systematisk at sammenligne hvilke kombinationer af variable, der har været nødvendige for at fremprovokere banebrydende forandring. Analysestrategien tjente til at eksponere de kritiske

faser i udviklingen, hvor den politiske proces og de enkelte aktørers overvejelser og handlinger måtte studeres nærmere for at kunne dokumentere, *hvorledes* ideer fik indflydelse, og ikke kun *at* de fik indflydelse.

Omlægningen af den økonomiske politik i 1993 kan direkte henføres til, at der kom nye ideer ind i regeringskontorerne. Som påvist fører et regeringsskift ikke i sig selv nødvendigvis til en kursændring i den økonomiske politik. Hverken regeringsskiftet i 1975 eller 1982 førte til en banebrydende omlægning af den økonomiske politik, mens regeringsskiftet i 1993 førte til en ændret kurs i den økonomiske politik, fordi det faldt sammen med et paradigmeskift.

Paradigmeskiftet i 1989 førte også til en omlægning af den økonomiske politik, men det kan kun måles indirekte i form af, at den økonomiske politik gik i stå. Man kan sige, at forandringspotentialet ved paradigmeskiftet i 1989 ikke blev fuldt indløst, fordi der ikke var politisk flertal bag ideerne.

Det kan derfor konkluderes, at i et parlamentarisk system som det danske, hvor mindretalsregeringer er normen, er det muligt, at nye ideer, der udbredes på regeringsplan, ikke i sig selv leder til øjeblikkelig forandring. *Udbredelsen af nye ideer er en nødvendig forudsætning for en banebrydende omlægning af den økonomiske politik, men ideers fulde forandringspotentiale kan kun indløses, hvis der samtidig er politisk flertal for denne forandring.*

At nye ideer overhovedet kom på dagordenen, og blev indarbejdet i regeringernes økonomiforståelse, kan imidlertid ikke forklares gennem et variabelorienteret studie. Gennemgangen af den politiske proces med fokus på aktørerne afslørede, at der er findes bestemte mønstre for udbredelsen af nye paradigmer.

For det første: *De ledende politikere bruger paradigmer som et politiske våben og er parate til at antage et nyt paradigme, hvis det tjener et centralt politisk formål.* Poul Schlüter antog de neoklassiske ideer, fordi de kunne legitimere hans visioner om skattelettelser. Den socialdemokratiske ledede regering, der fulgte efter ham, brugte den keynesianske problemopfattelse til at legitimere kickstarten, og til at samle koalitionen om en fælles forståelse af, hvori problemerne i økonomien bestod, og hvordan de skulle gribes an.

For det andet: *Det er ikke økonomer og eksperter holdninger eller analyser, der leder til paradigmeskift. Der kan altid findes en gruppe eksperter, der har en observans der passer regeringens dagsorden.* Mange økonomer fandt i det neoklassiske paradigme en forklaring på lønstigningerne i 1987 og den efterfølgende stigning i ledigheden. Imidlertid var der også mange økonomer, der fastholdt en keynesiansk forståelse, og som kunne levere en keynesiansk diagnose af den høje ledighed i starten af 1990'erne. Det stod de skiftende regeringer frit for at vælge hvilke ideer, de ville abonnere på.

Denne indsigt bekræfter Blyths (2007) antagelse om, at udbredelsen af alternative problemopfattelser afhænger af aktørernes evne til at skabe en kriseforståelse og lade de alternative ideer fremstå som løsningen herpå. Blyths indsigt må imidlertid suppleres, for som det ovenstående studie har vist, er det langt fra tilstrækkeligt, at de nye ideer udbredtes blandt økonomer og eksperter. Skal ide-

erne lede til banebrydende forandring, må de udbredes på regeringsplan. Her er det ideernes evne til at fremme regeringslederens politiske dagsorden, der er udslagsgivende for ideernes udbredelse.

Litteratur

- Asmussen, Balder (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2007), »When liberalism changes: comparing the politics of deflations and inflations«, in Ravi K. Roy, Arthur T. Denzau and Thomas D. Willet, eds., *Neoliberalism, national and regional experiences with global ideas*, London: Routledge, pp. 71-96.
- Campbell, John L. (2004), *Institutionel forandring og globalisering*, København: Akademisk Forlag.
- Hall, Peter A. (1993), »Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain«, *Comparative Politics*, no. 25, issue 3, pp. 275-296.
- Mahoney, James (2000), »Path dependence in historical sociology«, *Theory and Society*, no. 29, issue 4, pp. 507-48.
- Pierson, Paul (2000), »Increasing returns, path dependence, and the study of politics«, *American political science review*, volume 94, number. 2, pp. 251-67.
- Pierson, Paul (2004), »Big, slow moving and ... invisible: macrosocial processes in the study of politics«, in James Mahoney and Dietrich Rueschmeyer eds., *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 177-207.
- Ragin, Charles (1987), *The Comparative Method*. Los Angeles: University of California Press.