

# Den økonomiske krise og den politiske styring

Lektor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

## 1. Indledning

I 1973-74 blev den danske økonomi ramt af oliekrisens internationale tilbageslag, og denne krise er vort økonomiske system aldrig rigtigt kommet sig over. Vi har stadig her ca. 15 år efter en betydelig arbejdsløshed og en stadig voksende udlandsgæld. Hvad man skal gøre ved dette, og hvad årsagerne hertil er, er der skrevet utallige artikler og bøger om; i adskillige af dem findes forslag til en krisepolitik, der vil rette dansk økonomi op i løbet af en passende årrække. Ikke desto mindre er den almindelige holdning blandt folk, der beskæftiger sig med Danmarks økonomiske problemer, og for den sags skyld også blandt alle andre, mere pessimistisk nu end på noget andet tidspunkt.

Hvorfor er det nu gået så galt? Ja, en nærliggende forklaring er selvfølgelig, at dem, der skulle have forstand på økonomien, ikke forstår, hvad der foregår, og derfor ikke kan anvise nogen egnet medicin. I denne artikel skal der modsat argumenteres for, at en vigtig årsag til, at krisen har bidt sig fast, ikke skal findes i de økonomiske teoris utilstrækkelighed, men i strukturændringer i det politiske system, der gør dette dårligere egnet til at håndtere de tilrådighed stående økonomiske-politiske instrumenter.

Først skal det dokumenteres, at de økonomiske sammenhænge og de økonomisk-politiske midlers virkninger er ganske stabile og velkendte, dernæst skal det politiske system betragtes specielt med henblik på at under-

søge mulighederne for at føre en langsigtet politik med rimelig bred tilslutning.

## Økonomerne og økonomien

Debatter mellem forskellige alternative økonomiske teorier og mange økonomers vidt forskellige forslag til løsning af den økonomiske krise har ikke bidraget til at styrke tiltroen til den økonomiske videnskab. Flere fremtrædende økonomer har da også direkte advaret mod at fæste lid til økonomernes anbefalinger - de har i stedet anbefalet at overlade det til markeds kræfterne at styre økonomien.

En debat om mulighederne for at styre økonomien må bestå i to trin: Det første problem er, om økonomien er præget af så **stabile sammenhænge**, at det er muligt at udnytte fortidige erfaringer til at sige noget om fremtiden. Det andet problem er, om vi **kender disse** sammenhænge i en sådan grad, at der kan bygges brugbare modeller af økonomien, hvormed konsekvenserne af økonomisk-politiske indgreb kan beregnes.

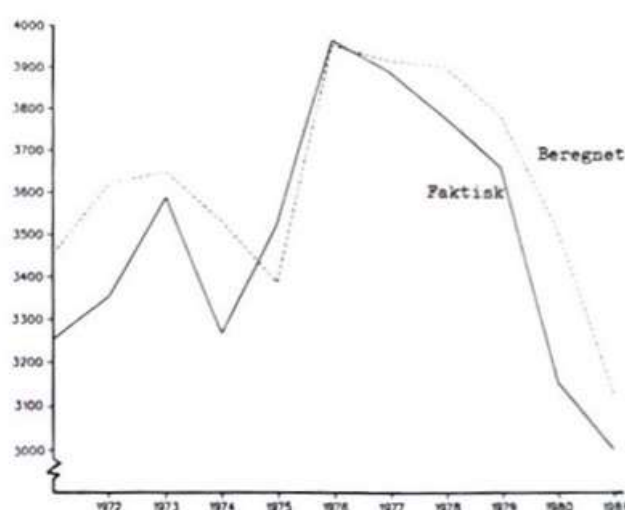
Med hensyn til det første spørgsmål tyder en række undersøgelser på, at en betydelig del af de økonomiske sammenhænge er endog meget stabile. I Kærgård m.fl. (1979) er det forsøgt at opstille en model (CLEO) med det formål at beskrive den økonomiske udvikling for hele perioden 1870-1970. Der er således tale om beskrivelse af en væsentlig længere periode end den, der er forudsat i de modeller, der faktisk bruges ved tilrettelæggel-

sen af den økonomiske politik (disse modeller er normalt estimeret for efterkrigstiden og anvendes maksimalt til forudsigelser en 5-10 år frem i tiden. Alt i alt kan det højst blive en 40-50 år, men altså også en ganske lang periode).

I Rasmussen og Kærgård (1980, 1981) er det undersøgt med en række statistiske test, om denne økonomiske model ligefuldt kan beskrive perioderne førkrigstiden, mellemkrigstiden og efterkrigstiden (dvs. 1878-1914, 1923-39 og 1950-70), eller om der skal forskellige modeller til de forskellige perioder. Det er også undersøgt i hvor høj grad, den estimerede model er i stand til at beskrive perioden efter 1970 (se Kærgård, 1987). Resultatet af alle undersøgelser er, at der selvfølgelig er en række sammenhænge, der er ustabile, men der er - mere forbløffende - også en lang række sammenhænge, der synes at have været næsten uforandrede fra 1870 til i dag. Betragt f.eks. forbrugernes efterspørgsel efter varige goder (møbler, hestevogne, biler, m.v.); den er for perioden 1878-1970 estimeret som funktion af den samlede nationalindkomst med en relativt kompliceret tidsforsinkelse.

I fig. 1 er den sammenhæng, der er estimeret på tallene fra 1878 til 1970 brugt til at beregne udviklingen fra 1971-1981. Der ses en forbløffende overensstemmelse med det faktiske forløb. Ganske vist er de forudsagte værdier lidt for små, men det bør de også være, da efterspørgslen er beregnet alene ud fra indkomstudviklingen. Fra denne periode er varige goder domineret af biler, og fra 1973 skete der jo ekstreme stigninger i benzinprisen, hvad selvfølgelig har trykket bilefterspørgslen i forhold til, hvad der forudsiges med en relation, der alene tager hensyn til indkomstudviklingen. Fig. 1 er således en tydelig indikation af, at økonomerne faktisk kan finde sammenhænge, der er meget stabile.

Figur 1. Forbrug af varige goder



Kilde: Udsnit af fig. 7 i Kærgård (1987)

Men hvorfor kommer de så så galt afsted med deres forudsigelser? Det første, der er at sige til dette, er, at økonomiske prognoser oftest vurderes på skønnene over betalingsbalancen og arbejdsløsheden, og det er størrelser, hvor fejlene relativt kan blive meget store. Man har måske et rimeligt skøn over de meget store tal for eksport og import (det vil normalt være dem, der forudsiges primært), men selv små fejl heri vil være relativt store, når de skal vurderes i lyset af det lille tal, der er forskellen mellem dem (betalingsbalancesaldoen). Helt tilsvarende er arbejdsløsheden jo et lille tal, der findes som forskellen mellem det forudsagte arbejdsudbud og den forudsagte efterspørgsel.

Samtidig er der vel nok en vis skævhed i en række af forudsigernes vurderinger. Står man som finansministeriet med ansvaret for den førte økonomiske politik, er det vel naturligt, at man ser dens effekt gennem relativt positive briller. Det er jo lidt ligesom at spørge en fodboldeksperter om vurdering af udfaldet af en kamp, han selv skal være med i - selv den mest nøgterne er vel en smule biased.

Disse forbehold taget i betragtning, rammer

økonomernes prognoser, konstrueret bl.a. ved hjælp af de økonometriske modeller ADAM og SMEC, ganske pænt. I Rosted (1987) findes en analyse af, hvordan Budgetdepartementets prognoser har ramt. Resultaterne for BNP i faste priser er vist i fig. 2. Der synes ikke at være noget at skamme sig over. Bortset fra 1977 holder man sig på en fejl omkring ét procentpoint eller derunder.

Vendepunkter forudsiges (også bortset fra 1977) korrekt. Der er ingen spor af systematiske skævheder.

Fig 2. Budgetdepartementets forudsigelse



Note: 1977, 1978, 1985 er forudsigelse fra efteråret før, resten forudsigelser fra foråret i det pågældende år.

Kilde: Rosted (1987), tabel 1.

En tilsvarende undersøgelse af Det økonomiske Råds forudsigelser findes i Gammelgaard (1987). Der er også her skønhedspletter, f.eks. har forudsigelserne siden 1982 systematisk været for pessimistiske; men ses på hele forløbet, synes der heller ikke her grund til tømmermænd - den gennemsnitlige fejl for hele perioden ligger også her under ét procentpoint. På denne meget lange serie kan forudsigelserne fra før oliekrisen, dvs. 1965-73 sammenlignes med efter, dvs. 1975-1986. Der er ingen forskel.

Udsagn om, at de økonomiske teorier er forældede, og at økonomerne ikke forstår, hvad der foregår, synes således at savne grundlag i de faktiske forhold. Dertil kommer så, at man i de seneste år har haft brug for et permanent træk i én retning (problemet har siden 1974 været arbejdsløshed og betalingsbalanceunderskud), og ikke for finjusteringer i skiftende retninger som i de ambitiøse år i 1960'erne. Og en sådan mellemlangsiget politik er økonomernes modeller, når det kommer til stykket, nok bedst egnet til.

Fig. 3. Det økonomiske råds forudsigelser



Note: 1965-1970 og 1985 er forudsigelser fra samme års forår, de resterende fra året før.

Kilde: Gammelgaard (1987), tabel 1a.

Korte forventningsbetingede udsving og den præcise tidsfordeling af et indgrebs virkninger kan være svære at fastlægge (lagfordelingen i modellernes relationer er ikke deres bedst funderede side). Og det er jo netop den del af forudsigelserne, man har mindst brug for, hvis man skal tilrettelægge en politik på mellemlangt sigt, sådan som man bliver tvunget til, når man er så langt fra ligevægt, som vi har været i den sidste halve snes år. Der kan således, som argumenteret af Rosted (1988), være grunde til at tro, at de økonomiske modeller er bedre egnede til problemstillingen i 1980'erne end til den i 1960'erne (det-

te forudsætter dog, at problemerne stadig har konjunkturkarakter, og ikke er egentlige langsigtede struktur- og vækstproblemer; men det er vel også realistisk).

Der er således ikke meget, der tyder på, at det er manglende viden om de økonomiske sammenhænge, der har ført os mod afgrunden.

## Styringen og vælgerne

Der er således intet, der indikerer, at de principielle muligheder for at styre økonomien er blevet mindre i den sidste snes år. Men er der da ændringer i det politiske system, der vanskeliggør en økonomisk styring?

Lad os først se på vælgernes forhold til det politiske system. Her er der sket betydelige ændringer. Vælgernes bevægelser mellem partierne er blevet langt større. I fig. 4. er bevægelserne fra valg til valg anført for folketingsvalgene siden 1920. For hvert valg er alle ændringer i vælgernes procentvise partifordeling summeret. Er et parti gået tilbage med 5% af stemmerne og et andet frem med 5%, mens alle andre er uforandrede, bliver det anførte tal 10. Tallene er altså den dobbelte nettoandel af vælgere, der skifter parti.<sup>1</sup> Dobbelte fordi der registreres en ændring både for det parti vælgeren forlader og for det han tilslutter sig. Netto fordi man jo kun ser nettoændringer i partiernes stilling, og ikke de bruttovandringer, der ophæver hinanden.

Ses bort fra de ekstreme udsving ved valgene i 1945 og 1947, der skyldes den unormale situation betinget af krigen, er der en permanent tendens til stigende udsving kulminerende med jordskredsvalget i 1973, hvor både Fremskridtspartiet og Centrumdemokraterne tordnede ind i folketinget. Det er imidlertid ikke en enestående begivenhed, både valget i 1975 og det i 1977 havde udsving på størrelse med valget i 1945; her så man bl.a. Hartlings Venstres storhed og fald. Om de lidt

”fredeligere” valg i 1980’erne er en permanent tendens, er nok tvivlsomt. Der er næppe andre tendenser til øget partiloyalitet, jvf. næste afsnit.

Fig. 4. Ændring i partifordeling ved folketingsvalgene.



Note: Kurven er summen af samtlige ændringer i den procentvise partifordeling. Beregningerne er gennemgået i fodnote 1.

Sammenlignes situationen i dag med den i begyndelsen af 1960’erne, som beskrevet f.eks. i Høgh (1965) er forskellen slående. Dengang kunne man tale om sikre kredse og om en stabil vælgertilslutning med geografisk og erhvervsmæssig baggrund. Hovedspørgsmålet var, hvordan funktionærerne ville stemme, idet det antogedes at arbejdere, selvstændige og landbostemmerne lå fast. Situationen nu er en helt anden. Intet flertal er helt sikker på at overleve et valg (man husker VKR-regeringens fald fra 98 mandater til 88 i 1971), ingen kredse er helt sikre (Ski-vekredsen gav ikke valg til de radikale i 1987), og ingen social gruppe helt rodfæstet (det huskes, hvorledes Fremskridtspartiet var næststørste arbejderparti).

Det er klart, at en sådan situation tvinger politikerne og partierne til permanente bestræ-

belser på at profilere sig.<sup>2</sup> Stille arbejdende typer i folkettingen genvælges ikke, og partierne har svært ved at indgå i faste koalitioner, hvor deres profil udviskes. Langsigtede aftaler om f.eks. en stram økonomisk politik er dermed vanskeligt gennemførlige.

## Styringen og partierne

Den øgede politiske ustabilitet har mange årsager. Fjern fortid er den tid, da den almindelige vælger fik sine nyheder fra sit partis lokale avis, fandt sin kone ved partiets ungdomsorganisations fest i forsamlingshuset, og bagefter gik til juletræ i vælgerforeningen med børnene. Nu får han sine informationer fra formiddagsbladene (Ekstrabladet og B.T.'s oplag steg på 10 år fra 1963 til 1973 fra et samlet oplag på 230.000 til 470.000) og TV og har ingen tilknytning til de politiske partier. Hvordan partiernes medlemstal har udviklet sig, er for de fire gamle partiers vedkomne vist i tabel 1.

Tabel 1. De gamle partiers medlemstal

|      | Socialdemokratiet | Det radikale Venstre | Det konservative Folkeparti | Venstre |
|------|-------------------|----------------------|-----------------------------|---------|
| 1953 | 288.000           | 36.000               | 89.000                      | 187.000 |
| 1961 | 253.000           | 35.000               | 114.000                     | 189.000 |
| 1966 | 240.000           | 30.000               | 142.000                     | 168.000 |
| 1971 | 185.000           | 25.000               | 110.000                     | 129.000 |
| 1977 | 123.000           | 19.000               | 47.000                      | 105.000 |
| 1981 | 106.000           | 13.000               | 45.000                      | 95.000  |
| 1984 | 107.000           | 10.000               | 52.000                      | 90.000  |

Note: Tallene er hentet fra Svensson og Togeby (1986) og fra Pedersen (1987). For de år, hvor begge kilder har tal, er der visse uoverensstemmelser; den eneste betydningsfulde er Det radikale Venstre i 1977, hvor Svensson og Togeby anfører 10.000, hvilket forekommer utroværdigt lavt.

Der er på trods af en stigende vælgerbefolkning en massiv nedgang for alle. Alle er nede omkring halvdelen eller endog for nogle under en trediedel af medlemstallet fra 1950'erne og begyndelsen af 1969'erne. Nu kunne

man tro, at det blot var et tegn på, at de gamle partiers stilling er svækket, og medlemmerne gået til nye partier som SF og Fremskridtspartiet. Men det er jvf. tabel 2 absolut ikke tilfældet. Selv SF med en vælgertilslutning på omkring 12% af stemmerne i 1984 ligger med et medlemstal på 7.000. Lidt bedre går det for Fremskridtspartiet og specielt for Kristeligt folkeparti.

Tabel 2. Medlemstallet af partierne i 1984

| Parti                 | Medlemstal i 1984 | Pct. af vælgere, der er organiserede |
|-----------------------|-------------------|--------------------------------------|
| Socialdemokratiet     | 107.000           | 10,1                                 |
| Det radikale Venstre  | 10.000            | 5,4                                  |
| Det kons. Folkeparti  | 52.000            | 6,6                                  |
| Socialist. Folkeparti | 7.000             | 1,8                                  |
| Centrumdemokraterne   | 2.000             | 1,3                                  |
| Kristel. Folkeparti   | 11.000            | 12,0                                 |
| Venstre               | 90.000            | 22,2                                 |
| Venstresocialisterne  | 2.000             | 2,2                                  |
| Fremskridtspartiet    | 9.000             | 7,5                                  |

Kilde: Medlemstallene er fra Svensson og Togeby (1986) og stemmetallene fra Statistisk Årbog.

Dette må være et tegn på, at de gamle dyder med et stabilt forhold til sit parti (manifestet ved medlemsskab) stadig er i højsædet i Vestjylland, hvor Kristeligt folkeparti står stærkt, mens dette absolut ikke er tilfældet i de store byer, der er SF's hjemmebane. Generelt er de nye partier markant svagere organiserede end de gamle. Den moderne byvælger, der er politisk interesseret, melder sig ikke ind i et parti, men måske i en forening med et mere partielt politisk sigte, f.eks. en miljøorganisation. Markant voksende er f.eks. Danmarks Naturfredningsforenings og Greenpeaces medlemsskare samtidig med at partiernes falder, se f.eks. Bie m.f. (1985) i hvilket det vises, at partiernes samlede medlemstal er faldet fra over 350.000 i 1977 til omkring 260.000 i 1985, mens Danmarks Naturfredningsforenings og Greenpeaces' samlede medlemsskare i samme periode er steget fra omkring 60.000 til 260.000 og dermed har

nået partiernes medlemstal. De politiske partier er således med betydelig fart på vej ud af den almindelige vælgers interessefelt, og det samme gælder de politiske ungdomsorganisationer, hvor Venstres Ungdom, som i gamle dage var den største med 53.000 medlemmer i 1963, i løbet af en halv snes år faldt ned på 5.500 i 1973.<sup>3</sup>

Hvad er det da for medlemmer, der bliver tilbage? Ja, det er jo højest sandsynligt de mest troende og fundamentalistiske; hvilket vil resultere i, at medlemsorganisationerne normalt vil repræsentere en meget rettroende partilinie. Ser man på udtalelser fra de forskellige partiers landsmøder og partiorganisationer, taler de normalt om, at partilinie må vise sig tydeligere i folketingsarbejdet, nu må det være slut med at sælge ud af partiets mærkesager, osv. Der er mangfoldige eksempler på, at partier til venstre for midten har landsorganisationer, der ligger til venstre for folketingsgrupperne og for partier til højre for midten ligger medlemmerne normalt til højre for folketingsgruppen.

I et system som det danske med mange partier og mindretalsregeringer (trekantsregeringen 1957-60 og VKR-regeringen 1968-71 er vore eneste flertalsregeringer siden krigen) er det ikke muligt at gennemføre nogen form for politik uden brede kompromisser. Et system med partiorganisationer bestående af relativt få, meget ortodokse medlemmer kan let resultere i, at folketingsgrupperne får meget små muligheder for at lave utraditionelle kompromisser.

## Konklusion

Der synes ikke noget tegn på, at de økonomiske teorier er forældede og ikke kan beskrive 1970'ernes og 1980'ernes virkelighed. De økonomiske sammenhænge synes rimeligt stabile, og økonomernes prognoser er normalt nogenlunde fornuftige.

En økonomisk krise, så alvorlig som de nuværende danske, kræver imidlertid en konsekvent, langsigtet politik, der bygger på et rimeligt bredt flertal. En langsigtet politik er imidlertid blevet vanskeliggjort af meget flakkende vælgere, der gør det nødvendigt for partierne at profilere sig på kort sigt. Samtidig lægger partiorganisationer bestående af en relativt lille del af de mest ortodokse vælgere stramme grænser for folketingsgruppernes muligheder for at indgå brede utraditionelle forlig. Hindringerne for at komme ud af den økonomiske krise kan derfor i nok så høj grad være politiske som økonomiske.

## Litteratur:

- Bie, S., R. Geckler og V. Vestergård (1985) Politik og erhverv fanget af den grønne bølge, Børsens Nyhedsmagasin 11. nov. 1985.
- Gammelgaard, S. (1987) "Vismandsprognoser 1962-1987", i Dansk økonomi - Råd og Realiteter 1962-1987, Det økonomiske Råd, København.
- Høgh, Erik (1965) Sociologi, Jørgen Paludans forlag.
- Kærgård, N. (1974) "Folkestyrets krise - eller kun partiernes krise?" Kristelig Dagblads kronik d. 5. marts 1974.
- Kærgård, N. (1974a) "Demokrati og effektiv styring", Cykelafdelingens memoserie nr. 27, København.
- Kærgård, N.; T.V. Rasmussen; S.B.Krohn; J. Nørregaard; N.-H. & S.-K. Topp (1979): CLEO - En model for den økonomiske vækst i Danmark 1870-1970, Cykelafdelingens memoserie nr. 60.
- Kærgård, N. (1984): Hvor stabil er den økonomiske struktur, i Økonomiske Essays, Københavns Universitets Økonomiske Instituts Studier nr. 28, København.
- Kærgård, N. (1987). "Fortidens erfaringer og 1980'ernes økonomi" i Spange Mortensen (red.) Symposium i Anvendt Statistik, Århus.
- Pedersen, Mogens N. (1987) "The Danish Working Multiparty System: Breakdown or Adaption" i Daalder (red.): Party systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium, London.
- Rasmussen, T.V. og N. Kærgård (1980): Stabiliteten af den danske økonomiske struktur, Cykelafdelingens memoserie nr. 77.

- Rasmussen, T.V. og N. Kærgård (1981): A growth model of the Danish Economy, i Jansen, Pau & Straszak (red.), Dynamic modelling and control of national Economics, s. 99-104.
- Rosted, J. (1987) "Usikkerheden i økonomiske fremskrivinger" i Full sysselsetning og økonomisk vekst - festskrift til Eivind Erichsen, Otta.
- Rosted, J. (1988) "Fem år med ADAM" Samfundsøkonomen 1982, 2 side 5-12.
- Svensson, Palle & Lise Togeby (1986) "Politisk opbrud", Politica, Århus 1986.

1. Hvis de  $n$  partiers andel i pct ved valget år  $t$  er  $a_i$  for  $i = 1, \dots, n$  og  $b_i$  ved næste valg år  $t'$ , da er  $\sum_i a_i = \sum_i b_i = 100$ , og det i fig. 4 anførte tal for  $t'$  er  $\sum_i |b_i - a_i|$ .

2. Det har været fremført, at partifordelingen, hvis man ser på en opdeling i nogle få hovedblokke, er væsentlig mere stabil, f.eks. synliggjort af, at det næsten uden undtagelse har været sådan, at de radikale var tunge på vægtskålen. I mange henseender er det imidlertid ikke afgørende. Et krav om profilering i forhold til et naboparti kan være lige så blokerende for samarbejde som andre former for profilering, se f.eks. på forholdet mellem Venstre og Konservative i mange perioder.

3. Vedrørende partiernes svækkede stilling i det folkelige liv se også Kærgård (1974 og 1974a).