

# **Den politiske krise**

---

## **Den økonomiske krise og den politiske styring**

Niels Kærgård

---

## **Folkestyret under stress**

Niels Thomsen

---

## **Nødvendigheder og frihedsgrader i økonomisk politik**

Poul Nyboe Andersen

---

## **Tidshorisonter i politik**

Thorkil Kristensen

---

## **Hvorfor er den offentlige sektor for stor?**

Hans Keiding. Replik af Ole P. Kristensen

---

## **Makroøkonometriske modeller, prognoser og økonomisk politik**

Torben Andersen

---

## **Økonomisk kronik**

Jeppe Christiansen

---

# Økonomi & Politik 1988

**Redaktør:** Steen Thomsen, Institut for Fremtidssforskning.

## Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Hans Jørgen Nielsen, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Christian Tunc, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Jørgen Estrup, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Carsten Due Nilsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Økonomi og Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, som udkommer 4 gange årligt. Tidsskriftet søger at holde læserne orienterede om centrale danske og internationale samfundsforhold i grænsefeltet mellem økonomi og politik.

## Abonnement:

- Steffen Lüders, Instituttet for Fremtidssforskning, Løngangstræde 25, 1468 København K. 01 11 71 76.
- privatpersoner: kr. 150.
  - institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.

## Planlagte temaer i 1988

### 2/88: Den nye forståelse af økonomisk politik

Hvad har nyere økonomisk teori bibragt forståelsen af økonomisk politik? Hvad er der blevet tilbage af "venstrefløjen", monetarister, udbudsøkonomer og nyklassikerne? Økonomer og politikere giver deres bud.

### 3/88: Det amerikanske valg

Der tages en pejling på amerikansk politik og på det amerikanske samfund op til præsidentvalget. Hvilke drivkræfter er der i amerikansk politik, og hvorledes vil det amerikanske valg påvirke den øvrige verden? Hvad er konsekvenserne for den økonomiske politik og for den internationale økonomi?

### 4/88: Ejerskab og indflydelse.

Fondenes stigende betydning for det danske kapitalmarked kan betyde en omlægning af ejerskabet i dansk erhvervsliv. Men hvordan vil det påvirke økonomien? Og hvad betyder det for lønmodtagernes medindflydelse? Hvilken rolle spiller udenlandsk ejerskab?

# Indhold

## Tema: Den politiske linje

### Den økonomiske krise og den politiske styring 4

Lektor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

### Folkestyret under stress 11

Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

### Nødvendigheder og frihedsgrader i økonomisk politik 21

Professor Poul Nyboe Andersen

### Tidshorisonter i politik 29

Professor Thorkil Kristensen

## Debat: Væksten i den offentlige sektor

### Hvorfor er den offentlige sektor for stor? 34

Professor Hans Keiding, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

### Replik 39

Professor Ole P. Kristensen, Institut for Statskundskab, Århus Universitet

## Generelt

### Makroøkonometriske modeller, prognoser og økonomisk politik 42

Forskningsprofessor Torben Andersen, Økonomisk Institut, Århus Universitet

### Økonomisk kronik 52

Cand. polit. Jeppe Christiansen, Lønmodtagernes Dyrtidsfond.



# Forord

Hermed udsendes Økonomi og Politik nr. 1, 1988.

Temaet er **Den politiske krise**, der ses som en forklaring på Danmarks økonomisk-politiske problemer.

Mens en voksende del af det danske samfunds ressourcer i princippet underlægges politisk styring, svækkes effektiviteten i det politiske system (Niels Thomsen).

De politiske partier oplever faldende medlemstal og en skarp politisk konkurrence, som gør det fristende for dem at rette opmærksomheden mod en kortsigtet profilering (Niels Kærgård). Derved begrænses den økonomiske politik til at behandle den økonomiske krises symptomer snarere end dens årsager (Thorkil Kristensen).

Samtidig er frihedsgraderne i den økonomiske politik væsentligt reducerede (Nyboe Andersen). En stigende international integration gør det vanskeligere at anvende midler som penge- og valutakurspolitik, og også en væsentligt strammere finanspolitik forekommer urealistisk.

Niels Kærgård argumenterer for, at den økonomiske krise ikke kan henføres til en manglende forståelse af de nationaløkonomiske sammenhænge. Heroverfor står Torben M. Andersens kritiske gennemgang af de makroøkonomiske modeller, som anvendes til konsekvensberegninger for økonomiske indgreb. Torben M. Andersen argumenterer for, at disse modeller er utilstrækkelige, ikke mindst for en mere langsigtet vurdering.

I denne udgave af Økonomi og Politik bringes endvidere en særlig debat om Ole P. Kristensens *doktordisputats* "Væksten i den offentlige sektor", der anmeldes af Hans Keiding og i en replik forsvares af Ole P. Kristensen.

Endelig gives i den økonomiske kronik en oversigt over den aktuelle økonomiske udvikling (Christiansen). Det er tanken løbende at bringe økonomiske og politiske konikker, som vurderer den aktuelle situation.

Steen Thomsen  
Redaktør

# 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-

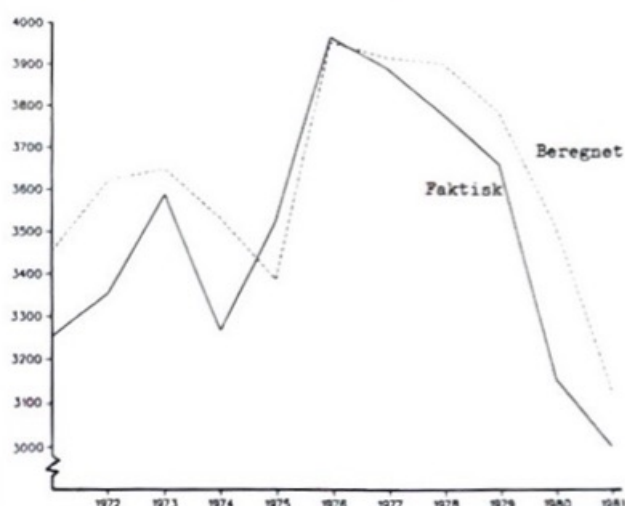


sen af den økonomiske politik (disse modeller er normalt estimeret for efterkrigstiden og anvendes maksimalt til forudsigelser en 5-10 år frem i tiden. Alt i alt kan det højst blive en 40-50 år, men altså også en ganske lang periode).

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 mellemlangsigtet 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 folketinget 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 Tøgeby (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 Tøgeby 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 Tøgeby (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 fremskrivninger" 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).



# Folkestyret under stress

## Betragtninger over den danske forfatningsudvikling under den tredje junigrundlov

**Professor Niels Thomsen, Institut for økonomisk historie, Københavns Universitet**

Når Danmarks grundlov har fungeret en menneskealder, plejer den at blive taget op til revision med henblik på at få overvejet nødvendige forbedringer og også få gennemtænkt de ændringer, der hen ad vejen er sket i de love og andre skrevne og uskrevne regler og procedurer, der omgiver og udfylder de nøgne grundlovsbestemmelser. Men ingen har rejst spørgsmålet om en fornyet drøftelse nu 35 år efter den tredje junigrundlovs ikrafttræden 1953. Dette, skønt statens rolle i individets og samfundets liv i mellemtiden er vokset til et helt nyt format, og skønt den forfatningsmæssige praksis på de fleste punkter er undergået meget dybtgående forandringer.

### De blandede følelser mod systemet

Den store tavshed om vor forfatning kunne tyde på, at folk simpelthen var tilfredse med det system, der har udviklet sig. Og faktisk er der næsten ingen, der i dag forkaster grundlovens principper. Ved valget i april 1939 kunne man regne 6 a 9 procent af alle stemmer som afgivet imod folkestyret, men siden har tallet stadig været betydeligt mindre, og i dag nærmer tallet sig både officielt og reelt et rundt nul. Ifølge de systematiske vælgerundersøgelser, der siden 1971 er gennemført af statskundskabsfolk ved Københavns og Aarhus universiteter - se litteraturlisten s. 88 i Dansk politik under forandring (1987) - er det et bedøvende flertal - i 1984 gennemsnitligt 87% - af alle partiers vælgere, der finder det parlamentariske system bedre egnet til at

løse landets problemer end noget andet system - ja, endnu flere (95%) synes at mene, at det bør fastholdes for enhver pris.

Men tilfredsheden med systemets konkrete præstationer er betydelig mindre. Ved den første måling i 1971 erklærede 26% af de adspurgte sig uenige i sætningen "man kan i almindelighed stole på, at vore politikere træffer de rigtige beslutninger for landet". Dette tal var i 1975 steget til 42%, faldt så lidt, men blev nær det nye niveau og var i 1984 45%. Ved to tidligere spørgerunder (1977/79) - der ikke ses gentaget - havde endda omkring 62% lige ud sagt ja til sætningen "folkestyret kommer til kort, når landet står over for virkelige problemer". Og der er empirisk grundlag for at mene, at den iagttagne fordobling af nettotallet for skift i stemmernes procentvise fordeling (fra gnstl. 9 til 17%) - svarende til dobbelt så store bruttovandringer - også hænger sammen med en sådan aftagende tillid til systemets effektivitet.

Det er værd at bemærke, at den stigende mistillid til systemets evner falder sammen med aftagende mistillid til egen evne til at gennemskue problemerne og til egne kundskaber. Heller ikke har valgdeltagelsen været faldende siden 1953, trods den trinvis nedsettelse af valgretsalderen, der i sig selv virker i den retning. For valgene i 50erne var gennemsnittet knap 82% og i 60erne godt 87%, i 70erne nærmest 88% og i 80erne foreløbig 86%. Folk er åbenlyst villige til at bekræfte, fylde og bruge demokratiet i den



form, det har fået, men er hverken tilfredse eller håbefulde mht. dets præstationer.

Og det er der jo faktisk visse gode grunde til.

Gennem tiåret 1957-67 fulgte Danmark godt og vel med i den kraftige velstandsudvikling over hele Vesteuropa, men balanceproblemerne viste sig allerede igen omkring 1962, og siden begyndte de at tage overhånd, især efter konjunkturuomslaget 1973/74. Denne ramte faktisk ikke os hårdere end så mange andre lande, men vi udviklede hurtigt rekordagtige tal både på betalingsbalanceunderskud, lavvækst og arbejdsløshed, mens vi kørte blindt videre med et vanemæssigt overforbrug og sløseri med både menneskelige og andre ressourcer. Den een gang berømmede "skandinaviske model" - den særlige blanding af velfærdsordninger, organisationsmagt og dynamisk økonomi - har nok generelt mistet det meste af sin stråleglans i andres øjne - men helt specielt gælder det, at ingen i dag vil tænke på at tage den danske udvikling som forbillede.

Selv om konjunkturer udefra ikke kan bære skylden, behøver den jo heller ikke at ligge i vort politiske system. Men forsøgene på at fremdrage forklaringer fra erhvervsstrukturen forekommer ikke overbevisende. Og det er ihvertfald slående, at politiske beslutninger aldrig før har haft en sådan talmæssig betydning som nu. Målt med andel af bruttofaktoriindkomsten steg de samlede offentlige udgifter fra ca. 21% omkring 1953 til 62% 30 år senere. Ved vor første grundlovs ikrafttræden 1849 var tallet 10%, og der blev det til den anden junigrundlov 1915. De to verdenskrige betød stigninger, som aldrig helt blev elimineret, men tallet var dog i 20'erne og 30'erne kun 13 a 15 pct. og godt 20% fra 1946 til 1960. Først derefter indtrådte, uden krige og længe uden konjunkturbestemte forsørgelsesproblemer, den uophørlige, selv bærende kæmpevækst. Den er helt

uden sidestykke i vor egen historie, og i udlandet finder den kun sin lige i Sverige. Det er også langt den største ændring, der er sket både i vor erhvervsstruktur og i vort fordelingsystem efter 1945; så det er svært ikke at finde hovedårsagen til vore økonomiske problemer her, sådan som jo også næsten alle større offentlige udredninger har gjort det siden "perspektivplanernes" dage omkring 1970.

Der kan også på andre områder findes eksempler på det politiske systems svigtende evne - uddannelses- og boligpolitikken er andre triste tilfælde. Men den overordnede økonomiske politik er tilstrækkeligt bevisgrundlag, også fordi det jo nok er det emne, der har taget mest af politikernes tid og opmærksomhed - trods det beskedne udbytte. De svagheder, der har været de alvorligste på dette område - og givetvis også på mange andre - er vel først og fremmest mangelen på konsistens, perspektiv og realisme: Konsistens - nemlig evnen til overhovedet at iværksætte og gennemføre foranstaltninger, som tilsammen fører i retning af de opstillede mål uden uforudsete, uacceptable bivirkninger i anden henseende. Perspektiv - nemlig evnen til at indsætte eller frigøre ressourcer med henblik på senere fordele og kommende problemer. Realisme - evnen til at reagere på nye situationer og ny information ved at tilpasse den fulgte politik, før omkostningerne bliver uacceptabelt høje.

Ud fra disse brede og til dels overlappende kvalitetsdimensioner skal jeg i det følgende søge at fremdrage relevante træk af udviklingen i og - såvidt muligt - mellem vore væsentligste "politiske institutioner", som kan belyse de ovenfor postulerede svigt mht. konsistens, perspektiv og realisme. Bidraget er klart inspireret af den diskussion om demokratiets overlevelse, der førtes omkring midten af 70'erne: Herhjemme bl.a. ud fra rapporten om "Ændringer i samspillet mellem



de politiske institutioner" skrevet af Erik Damgaard, Mogens N. Pedersen, Gunnar Sjöblom og undertegnede (udg. af SFF juli 1975). Andetsteds bl.a. ved "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Tri-lateral Commission" af I.M. Crozier, Sam Huntington og J. Watanukas (London 1975). Min bærende tanke er, at skift i kultur- og samfundsmønstret har forøget kravene til de politiske institutioner og fristet dem til overreaktioner og tilside-sættelse af systembærende regler og rollefordelinger i alle udviklede lande - men at vore politikere i langt højere grad end andre har ladet problemerne vokse sig over hovedet ved at acceptere direkte og indirekte pressio-ner fra flere slags sammenslutninger og instituti-oner, hvis magt og muligheder de i alt for høj grad har accepteret og understøttet - til for-skel fra mere direkte linier fra vælger til poli-tiker gennem de politiske partier m.v.

### Fordringsfulde og rastløse vælgere

På vælgerplan noteres allerførst en afgøren-de vækst i opfattelsen af det offentliges pligt og muligheder over for alle indbyggere i lan-det (og til dels udenfor). I løbet af de 35 år har folk definitivt erhvervet en menneskeret, et "naturligt krav" på at modtage stort set altomfattende sikrings- og trivselstilbud. Velfærdsstaten, social- og skattestaten eller formynderstaten, om man vil, fæstnede sig i løbet af 60'erne og 70'erne som en uomgæn-gelig privatøkonomisk realitet i alle sociale lag og næsten alle erhverv. Herunder udvide-des begrebet også fra et sæt af konkret sig-tende og afgrænsede erstatnings- og service-ordninger til et diffust, overliggende norm-grundlag for individuelle retskrav, såvel som for mange slags politiske tiltag, der ville fast-holde stat og kommune på deres universelle sociale pligter. Hårde konsekvenser af bestå-ende ordninger, svigtende omtanke og ufor-udsete hændelser af enhver art - fra digebrud og misvækst til bankkrak og ophobning af

studielån - kom i sig selv til at indebære et so-lidt grundlag for "kompensation" til de "ramte" erhvervs- social- og særgrupper, om fornødent hen over gældende love, for-skrifter og kompetancefordelinger. Ordet "rimelig" fik meget bred betydning og store følger! Flere slags organisationer, masseme-dier og folketingsmænd kappes om at anspø-re ministeren, kommunen eller virksomhe-den til at give den nødvendige bevilling eller kompensation, om nødvendigt tvinge dem trods al påberåbelse af præcedensvirkninger.

Derved har velfærdsstaten ikke bare betydet en voldsom forøgelse af regeringens og fol-кетинgets arbejdsfelt via væksten i den of-fentlige sektor - i værdifast mønt vel en syv-ottetobling siden 1953: der er sket en endnu mere vidtgående udvidelse af den politiske dagsorden i kvalitativ forstand, idet den nu kan omfatte alle slags emner på alle niveauer i hele den danske befolknings tilværelse - til dels endog den øvrige verden, hvis forhold skiftende flertal søger påvirket gennem dags-ordener og pålæg til udenrigsministeren. Om denne "forventningernes eskalation", denne mangfoldiggørelse af vælgernes for-modede krav til politikerne, også er udgået fra vælgerne selv, er straks en anden sag: Ta-ger man halvdelen af folks indkomst og en del af deres dispositionsfrihed, vil man na-turligvis snart se de samme mennesker stille op i kø for at få noget af det tabte igen. Der er næppe tvivl om, at den offentlige sektors vækst for en stor del hviler på "den fiskale il-lusion": (at andre betaler de offentlige ydel-ser for os), men den virker kun, når interesse-rede politiker- og producentgrupper el.lign. tager den i anvendelse.

På samme måde kan man måske også til en vis grad se den skildrede eskalation af for-ventninger til staten i lyset af visse videregå-ende skift i både kulturmønster og produkti-on - at individets behov for sikkerhed og magt over omgivelserne stiger mod det uen-



delige, når først de elementære behov er dækket, og når det ikke står klart, hvad sikkerheden koster osv. Ja, man kan måske betragte det hele som en forsinket, men uundgåelig følge af demokratiets og folkesuverænitets principper, idet lighed i politiske ressourcer (stemmeret m.v.) overføres til et krav om lighed på alle andre områder, ligesom ingen jo kan tvinge et suverænt folk til at overholde hverken sine egne, naturens eller logikkens love. Men forbindelsen fra disse brede linier er usikre og betingede. Kulturudviklingen i vor tid rummer også stærke ønsker om at sikre og udvide individets frihed og udfoldelsesmuligheder i skarp modsætning til al form for kontrol. Og der går også stærke strømme i retning af lokale og faglige enheders ret til selvstyre over for centrale autoriteters og bureaukraters kontrol.

De modgående krav vil imidlertid i mange tilfælde umiddelbart forøge det pres, som med "forventningernes eskalation" rettes mod det politiske system. Denne overbelastning vil netop vise sig ved svingende og aftagende tidshorisont i de trufne beslutninger, ved lavt abstraktionsniveau og adhoc-afgørelser, samt ved svigtende respekt for systembærende rollefordelinger. Alt ledende til spontan populisme, "hovsa" - og "man-kada-bare"-løsninger, som jævnt hen betyder lukkede øjne for uundgåelige valg samt udskydelse af påtrængende problemer. Den betydelige hast og integration i de moderne samfundsprocesser, de tekniske muligheder og knapheden på naturlige ressourcer skaber ikke mindre, men mere behov for langsigtede og holdbare dispositioner samt autonomt virkende styringskomponenter med høj grad af forudsigelighed og præcision. Populismen styrer lige netop den gale vej.

Præcis med denne baggrund kunne man vente den kroniske tendens til økonomisk ubalance, Danmark har været ude for gennem den sidste snes år. Og vi har da også set netop de vælgerreaktioner, man kunne vente

herudfra: betydelig ustabilitet fra valg til valg; vandringer mellem partierne over betydelige "politiske afstande", gode chancer for fronderende yderpartier, nyopdukkede demagoger og politiske image- og personeffekter sent i valgkampen. Mistilliden til det politiske systems præstationer bliver herved til en selvopfyldende profeti, da solidt lovgivningsarbejde og hæderlig debat let overdøves af slagord og valgflæsk i dette klima.

Men vælgerbefolkningens udvikling kan også ses fra en anden side. At folk efterhånden kun i mindre grad kan stemme ud fra en formodet erhvervs- og klassebaggrund, fordi socialstrukturen er ændret med funktionærklassens fremvækst mv., er selvsagt en kilde til større bevægelighed. Men bevægelighed er i sig selv en positiv sag, ja principielt en nødvendig betingelse for et rationelt demokrati. Kun derved får argumenter en chance. Af samme grund burde man glæde sig over, at folk faktisk i ringere grad end før følger deres "klasseinteresse", selvom den skulle være entydig efter traditionel opfattelse. Socialdemokratiets andel af arbejderstemmerne faldt 1957-1984 fra 82 til 47%, Venstres blandt landbrugerne fra 80 til 72% osv. Og mens "arbejderpartierne" har tabt betydeligt terræn blandt arbejderne (fra 73 til 65%), har de vundet frem i "middelklassen" (fra 25 til 34%).

Som påvist i de før omtalte vælgerundersøgelser spiller andre faktorer, såsom forskelle mht. arbejdsplads, alder, uddannelse osv. en stigende rolle, hvis man skal forklare vælgerens adfærd, og man sporer i de senere år en stigende grad af overensstemmelse mellem folks "holdninger" og deres partivalg.

Men fast står det altså, at vælgerne mere end før stemmer "på egen hånd", svarende til deres før omtalte større tillid til egen indsigt. Hvis denne indsigt alligevel er for ringe, kundskaberne for spredte og argumentati-



onsevnen for utrænnet, behøver det imidlertid ikke at være vælgernes skyld - og heller ikke at være en uhjælpelig sandhed. Vælgernes opgave er blevet adskilligt større gennem de sidste 35 år, men de får også tilbudt adskilligt mere information, og gennemgående har de fra deres uddannelse og arbejde bedre forudsætninger for at bruge og sortere denne information. Hvis vælgernes reaktioner alligevel bliver dårligt begrundede og lidet hensigtsmæssige, kan grunden meget vel ligge andetsteds i det politiske system, fordi den politiske kommunikation i videste forstand jo formes der.

### **Et overbebyrdet og overaktivt folketing**

Een grund til den øgede fremmedgørelse og rastløshed blandt vælgerne er vel, at regeringens magt er blevet mindre, klarest udtrykt ved de mange flere beslutninger, der træffes mod dens vilje, som undertiden synes at have omformet den klassiske parlamentarisme til en slags magistratsordning. Dette har alt i alt gjort den politiske proces mindre gennemskuelig. Udvidelsen af arbejds- og ansvarsområdet under den enkelte minister kan have spillet ind - der gives seks gange flere penge ud (i fast mønt) pr. mand nu end i 1953, idet stillingen som chef for et meget større og mere komplekst bureaukrati måske levner færre kræfter til at deltage i overordnede politiske beslutninger. Men hovedsagen er, at mandatfordelingen i Folketinget har gjort det sværere at samle både en flertalsregering og et stabilt arbejdsdygtigt flertal i tinget.

Partisplittelsen i folketinget er øget markant. Sammenligner man de fem første valg under den nye grundlov (1953-64) med de fem sidste (1977-87), ses det, at antallet af repræsenterede partier steg fra seks til ni elleve, så det gennemsnitlige mandattal faldt fra 29 til 16-18, mens de tre største gruppers andel faldt fra 83 til 65% (alt ekskl. Nordatlanten

og Slesv.Parti). Også partiernes samlede tab og gevinst af mandater fra valg til valg voksede, ligesom udskiftning af folketingsmedlemmer blev hyppigere og den gennemsnitlige anciennitet i tinget lavere. Hvilke fordele dette end måtte have haft på andre leder, har det vel automatisk nedsat folks mulighed for at overskue tingets arbejde og gennemskue samarbejdsmonstre og standpunkter. Og navnlig har det naturligvis gjort det sværere for en regering at fastholde en konsistent, perspektiveret og realistisk politik. Anderledes udtrykt må partisplittelsen have fristet såvel opmærksomhedshungrende småpartier og oppositionen som regeringen selv til at følge en mere ekspressiv, agitationsrettet kurs under lovgivningsarbejdet.

Dette problem blev nok på sin vis forstørret uforsætligt, da man fra 1972 indrettede arbejdet omkring en snes stående udvalg, hvert dækkende et sagsområde omtrent svarende til et ministerium. Meningen var dels at forenkle arbejdsgangen, dels at forbedre sagsbehandlingen ved at lade flere medlemmer specialisere sig. Men hovedeffekten blev nok en kraftigere accentuering af tingets magt over regeringen og de enkelte ministre. Disse ser under samråd med udvalgene deres forslag om embedsførelse iøvrigt underkastet en detailgranskning, der undertiden sigter nok så meget på personlige og partipolitiske standpunktmarkeringer og alliancemageri som på saglige forbedringer. Og først og fremmest rummer ændringen en glidning i forholdet mellem forfatningsmagterne, hvor folketinget griber langt ned i forvaltningen af lovene i stedet for at samle sig om at udforme dem. Det kan tilføjes, at folketinget vel allerede tidligere var på vej til at udvide sin plads i systemet gennem hyppig brug af spørgtiden og hyppige dagsordendebatter.

Regeringerne har gradvist accepteret den nye situation i de sidste 15-20 år. Når der alligevel ikke har udviklet sig et regulært parlamentsvælde (som i Frankrig 1871-1940 og 1945-58),



skyldes det nok mest opløsningsretten. Den er blevet brugt meget hyppigere end før. Både i de 33 år før 1953 og i de første 20 år derefter gik der gennemsnitligt netop tre år mellem valgene, men i de sidste femten år er dette interval faldet til to år. Valgtruslen har ikke mindst givet skiftende regeringer mulighed for at true upålidelige støttepartier på plads - tidsvis har tv-publikummet her overværet en ny slags gidseldrama. Men både valgtrusler og opløsningsvalg har sin pris - kan bl.a. ikke umiddelbart anvendes igen! Reelt har vist ingen nyere dansk regering på den måde banet vej for en konsistent, perspektivrig og realistisk politik gennem vor overgroede politiske jungle, som altid lader smutveje stå for ansvarsforflygtigelse og bagholdsangreb. Det ville være godt at rense luften ved valg, men det er sjældent muligt under den ekstreme mindretalsparlamentarismes vilkår.

Blandt de ændringer, der kunne overvejes i denne forbindelse er dels en form for suspensivt regeringsveto over for folketingsvedtagelser, dels en fastere procedure omkring vedtagelse af mistillidsvota efter vesttysk forbillede, så at et mistillidsvotum kun får gyldighed kombineret med udtalt tilslutning til en ny regeringschef. Herved kunne man måske få fjernet den nerve- og systemnedbrydende leg, som kunne kaldes parlamentarisk brinkmanship, og som allerhøjest gavner mediernes udbud af dramatiseret folketingsreportage.

En sådan reform kunne muligvis kombineres med en noget hyppigere og bredere anvendelse af folkeafstemninger. Sådanne er nu fire gange blevet brugt til at løse andre strids spørgsmål end de rent forfatningsmæssige (1916, 1963, 1972 og 1986). Erfaringerne er vel her positive - men til gengæld begrænsede til en type spørgsmål, der med en vis *raison* lader sig behandle separat. Det er svært at tænke sig en økonomisk "helhedsløsning", som fortjener dette navn, ført sejrrig igen-

nem en folkeafstemning imod store vælgergruppers protest og derefter håndhævet efter hensigten gennem længere tid. Folkeafstemninger kan give klare og definitive svar, men kun på tåleligt klare, fuldt oplyste og begrænsede spørgsmål. Blikket må rettes mod de kanaler, der på et bredere felt kan aggregere og fremføre vælgernes krav og mening.

Partisystemets betydning er nævnt, og det er antydnet, at en hensigtsmæssig reform af valgloven, en højere spærregrænse, derfor ville kunne gøre det politiske system mere gennemskueligt for vælgerne og reelt styrke det. Visse nye regler om listeforbund, primærvalg mv. kunne opveje de skavanker, spærregrænsen frygtes at ville volde mht. stemmespild og partimonopolisering.

Derimod er der måske grund til at understrege, at andre mere radikale løsninger på behovet for en ny valglov, f.eks. flertalsvalg i enkeltmandskredse som i de angelsaksiske lande, (der modsat Frankrig ikke kender omvalg) kunne være problematiske ud fra den her fremlagte tangeang, fordi de ikke bare tenderer mod at skabe sikre flertal i parlamenterne, men også sikre bastioner for lokale særinteresser og navnlig risiko for meget voldsomme skift fra een konsekvent politik til dens modsætning. En valgforms mål bør være et mere overskueligt partisystem, som lader afvejningen af de forskellige ønsker og behov i den politiske proces ske mere gennemskueligt, tidligere og mindre tilfældigt end nu - derimod ikke at øge en ideologisk polarisering og reducere den konsensusdrift, der er betingelsen for, at store ændringer kan ske med åbne øjne og fastholdes over længere tid her i landet.

En vis tilpasning af valgloven, der førte til færre partier i folketinget, ville formentlig også kunne virke til en genoplivning af partiforeningerne som positive elementer i det politiske system. Deres medlemstal er gennem



de 35 år faldet fra at dække ca. 30% af de afgivne stemmer til nu omkring 8% - et tal, der tilmed først og fremmest beror på ældre aldersklasser og traditionelle miljøer med et vist islæt af yngre militante partiaktivister, som heller ikke er særlig repræsentative for de fleste partiers vælgertilslutning.

Vælgerforeningernes indflydelse på folketingsmændene er principielt nærmest blevet forøget de fleste steder - med stærkere magt over opstillingsprocessen, øget adgang til at deltage i udformning af partiets program og evt. også til at overvåge de parlamentariske beslutninger gennem drøftelser på hovedbestyrelsesmøder, kongresser osv. Men samtidig har selve partisystemets opsplitning samt forlæggelsen af de landspolitiske afgørelser til udvalgsværelser og krisemøder på Christiansborg bevirket, at afstanden mellem vælgerforeningernes beslutninger og de politiske resultater er blevet meget lang. En reform på de to punkter ville formentlig være den bedste vej til at gengive vælgerforeningerne deres spændstighed, der i høj grad er påkrævet for at sætte nyt liv i et politisk oplysningsarbejde og en landspolitisk debat på vælgerplan. Her er det jo væsentligt at lade flere forskellige partier deltage, men med 12-14 deltagere kører debatten i tomgang.

### **Brød- og ideorganisationer samt de andre "pressure groups"**

De traditionelle partiforeningers nedgang og svækkelse er foregået samtidig med en styrkelse af fagforeningers og andre erhvervs- og interesseorganisationers vækst i både medlemstal, ressourcer og propagandavirksomhed. Interviewundersøgelser har forlængst vist, at en stor del af medlemmerne kun er der af praktisk nødvendighed, at vurderingen af organisationernes politiske indsats ikke er særlig positiv, og at mange, ja flere og flere følger helt andre ideer, når de stemmer. Endog på det rent faglige område er organi-

sationernes indflydelse over deres medlemmer og deres underorganisationer efterhånden blevet lidt af en fiktion: en indkomstpolitik bygget på aftaler mellem LO og DA har ikke længere nogen stor magt til at forme lønudviklingen. Ikke desto mindre tages organisationernes interesser og synspunkter på alle områder særdeles højtideligt, selv når de betyder afgørende forhindringer for at løse økonomiske og andre problemer. Ja, vidtgående reformer som ØD og OD, der afgørende kan ændre hele vort erhvervslivs struktur og ydeevne, kan vel en dag blive gennemført som led i et af de kortlivede indkomstpolitiske forlig - ikke fordi der nogensinde har været vælgerflertal bag ønsket, men som betaling til LO for et lønstop, LO alligevel ikke kan garantere.

Det er på tide at sige ligeud, at Danmark ville fungere bedre uden denne stærke organisationsindflydelse, som de allerfleste andre lande jo gør det. Organisationers vigtigste opgave er at tilgodese en bestemt gruppes særlige interesser over for helheden. Derfor vil de ikke bare modvirke andre grupper, hvoraf nogle har svagere gennemslagskraft, men også i regelen det øvrige samfund under eet. En folkestyret statsmagt har derfor en hovedopgave i at afgrænse og afstemme organisationernes indflydelse, om fornødent knække og fjerne den, hvor den er blevet et magtmonopol, der belaster og bremser erhvervs- og samfundsudviklingen eller truer andres frihed. Der foreligger ikke i dagens Danmark nogen overbevisende grunde - andre end frygt og tradition - til at lovgivning og administration skal fremme og underbygge organisationernes udbredelse og deres deltagelse i den politiske proces, således som det sker gennem beskatningsregler, ved lovforberedelse, sammensætning af kokmissioner og fordelingsnævn og på mange andre måder. Det ville tværtimod være en stor fordel, hvis folk talte til staten med een røst, gennem een åbenlys politisk kanal omkring



de offentlige valg, hvor alle har een og kun een stemme. Vælgerorganisationerne har i høj grad brug for de kræfter, talenter og offentlige begunstigelser, der nu ødsles på ensidig interessevaretagelse til tvivlsom gavn for samfundets helhed.

Organisationernes stigende selvstændige indblanding i landspolitik og almindelige samfundsspørgsmål, som deres undertiden ufrivillige medlemsskare ikke har givet dem mandat til, beror naturligvis i sidste ende på den grænseløse udvidelse af statsmagtens aktivitets- og ansvarsområde: I forsøget på at legitimere og effektivisere indgreb og kontrol på alle niveauer og i alle sager har man inddraget organisationsrepræsentanter, hvor det overhovedet kunne lade sig gøre. Dette har i praksis sjældent givet dem adgang til selv af forme hovedlinierne ud fra deres sagkundskab, bl.a. fordi de jo altid sidder over for modstående interesserepræsentanter, men des oftere en mulighed for veto og forsinkelse samt småfordele på det helt konkrete niveau. Dette er udgangspunktet for den "forhandlingspolitik og blandings-administration", der bl.a. er udførligt skildret i rapporterne fra den norske magtudredning (1972-82), mere spredt og kortfattet i en længere række artikler fra projekter på Institut for Statskundskab omkring 1980. (Se B. Nöchel Thomsens og Leon Dalgas Jensens afsnit m.litt.: "Dansk politik under forandring").

Men dette system, der hos os slog afgørende igennem omkring de to verdenskrige, har forlængst bredt sig til et endnu videre felt end næringslivets produktions- indkomst- og arbejdsvilkår m.v. Der er opstået et stigende antal permanente og adhoc-organisationer til varetagelse af synspunkter og ønsker på flere og flere i sagsområder, der ikke og ihvertfald ikke først og fremmest er baseret på medlemmernes materielle og faglige interesser. Af den endeløse liste nævnes i hast forbruger-, kvinde-, miljø- og anti-atom-

kraftbevægelserne som rimeligt typiske for denne slags organisationer af ideel karakter. Adskillige er næsten lige så gamle som de store erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer, således afholds- og forsvarsbevægelserne før århundredeskiftet, men de havde længe et helt andet præg og virke, var først fremmest rettet mod propaganda og drevet af amatører. Efterhånden er de imidlertid i høj grad kommet til at ligne de "rigtige" interesseorganisationer, både ved et stærkere indslag af professionalisme og betalt bureaukrati og ved primært at sigte mod påvirkning af det offentliges beslutninger på alle planer. Her er det ganske klart staten selv, der har integreret en ekstra komponent i den politiske proces - givet en lang række selvbestaltede institutioner mere indflydelse på samfundets regelsætning end andre via kommissioner, råd og nævn - og også gennem offentlige tilskud mv. øget deres aktivitets- og propagandapotential.

En helt anden historisk baggrund, men ikke mindre revolutionerende følger for det politiske system, fik den kæmpevækst, der fra omkring 1960 iværksættes i de offentlige institutioners antal og størrelse. Antallet af personer, der er beskæftiget af det offentlige, er over 30 år øget fra en kvart til næsten en hel million, og væksten er først og fremmest sket uden for de traditionelle, tjenestemandsdominerede områder - nemlig i de kommunale og statslige sundheds-, undervisnings-, kultur- og socialinstitutioner. Disse mange store offentligt finansierede, men fagligt i høj grad selvstyrende arbejdspladser, er i stigende grad selv gået direkte ind i forhandlingsøkonomien" som pressions- og interessegrupper, støttet såvel til deres respektive fagforeninger som til lokal- og klientgrupper under forhandlinger med overordnede forvaltnings- og budgetmyndigheder. På dette felt har staten ved at eliminere og beskære de tidligere hierarkiske ledelsesformer mere eller mindre bevidst bidraget til,



at "den offentlige sektor ikke kan styres" og til en yderligere fragmentering af politikerne opmærksomhedsfelt.

En løsning på disse problemer så man længe i opbygningen af et effektivt kommunalt selvstyre efter kommunalreformen i 1970 og de følgende regnskabsomlægninger. Men eftersom regering og folketing fastholdt deres ret og pligt at besørge en udligning af kommunernes indtægter gennem omfattende refusionsordninger og en meget lang række forskrifter for omfanget, arten og organisationen af kommunernes social- og serviceydelser mv. - blev delegationen af opgaver naturligvis meget ufuldstændig. Da staten også snart begyndte at anvende sin myndighed over kommunernes bygge- og investeringsvirksomhed og deres økonomi som helhed til løbende konjunktur- og efterspørgselsregulering, blev realiteten vel snarest, at kommunerne enkeltvis og som samlet gruppe konstitueredes som endnu en melleminstans i forhandlingsøkonomien - ikke mindst en permanent interesserepræsentation for sine indbyggere, offentlige institutioner og andre arbejdspladser i forhold til staten, hvis finansielle og andre beslutninger, kommunen først og fremmest må vende til egen fordel.

### **"Mediekrati", "mededievrid" og "infotainment"**

Erhvervs- og fagorganisationer, ide- og in gruppe-bevægelser, kultur- og velfærdsinstitutioner såvel som kommunerne har gennem den sidste menneskealder udviklet nye formater og nye roller i intim vekselvirkning med statens vækst og forgrening og med hinanden. Det er i stigende grad deres problemstillinger og deres begrænsede perspektiver, der formulerer den politiske ledelses dagsorden og prioriteringer. Endnu en komponent må imidlertid nævnes i en skildring af det nye system, der har udviklet sig gennem de seneste årtier - massemedierne. De er siden

1953 blevet løst fra den vante organiske forbindelse med de etablerede politiske partier og de dermed forbundne kultur- og interesseorganisationer, og de er blevet langt mere selvstændige komponenter i den politiske proces - professionaliserede ikke bare i deres opbygning og arbejdsmåder, men også og navnlig i deres grundlæggende målsætning. Over halvdelen af provinsens dagblade er ophørt, og de overlevende er ikke mere nævneværdigt præget af eet bestemt politisk parti - ja, mange heller ikke meget af landspolitisk stof overhovedet. Skønt stadig kraftigt ideologiske er heller ikke de store landsdækkende morgenblade længere at betragte som regulære partiblade, men fordeler deres kritik og støtte på egen hånd. I alle blade er det politiske referat trængt aldeles i baggrunden af den politiske reportage, der på en helt anden måde følger nyhedsjournalistikkens generelle kriterier - foretrækker det sensationelle rygte, afsløringen, konflikten og personvinkelen frem for systematisk sammenhængende information på politikeres og sagkyndiges egne præmisser. Helt ekstremt følges denne aktive og selektive formel i de to store middagsblade, der i 60'erne klart overhalede morgenbladene i oplag og nu er eneste avistype i store grupper af bybefolkningen.

Uden sådanne excesser har også den statsautoriserede elektroniske nyhedsformidling og kommentering haft balanceproblemer, undertiden i form af meningsmæssig bias, men først og fremmest ved den forkortelse og forenkling, der vel til en vis grad er uundgåelig i all round lyd og billedmedier. Men det er altså efterhånden en kendsgerning, at de fleste danskere, både op til valgene og til hverdag, henter det meste af deres politiske information fra disse sparsomme kilder fremfor læsning af aviser m.v. Sålænge Danmarks Radio har været så godt som alene på feltet, har dens rapportering da haft en meget vidtgående betydning for fastlæggelsen af den



politiske debats dagsorden og kriterier; og denne indflydelse har gennemgående betydet en massiv forenkling og en perspektivforkortelse af debatten med tendens til fokusering på afgrænsede, opsigtsvækkende episoder og vinkler ud fra populærjournalistikens ovenfor nævnte standardkriterier, hvor netop de bredere sammenhænge og vanskeligt forklarlige problemer fortrænges.

Nyt er problemet på ingen måde, men det er vokset adskilligt, dels med den objektive vækst i de politiske problemers størrelse og omdrejningshast, dels med mediernes og journalisternes mindre tilknytning til partipolitisk virksomhed (skønt dette jo også har givet visse fordele i retning af "fairness"). Hertil kommer den tilsyneladende stigende afstand mellem vælgernes tiltro til egne vurderinger og den tid og opmærksomhed, de vil bruge på at orientere sig. Og politikerne selv har stået ganske hjælpeløse over for problemet, næsten kun optaget af at overvåge, at andre partier ikke fik fordele. Deres principielt ubegrænsede magt over Danmarks Radio (gennem det nu nedlagte radoråd mv.) gav ikke stort andre løsninger på det skrigende behov for større og bedre politisk information end udlodninger af propagandasendetid til alle partier - en millimeterdemokratisk retfærdighed, der næsten har ødelagt tv's valgdebatter ud fra principper nedlagt af højesteret (1957) og ombudsmand (1963), men er ukendt i andre demokratier. Under "mediekommissionens" arbejde (1980-84) blev disse problemer slet ikke omtalt, og den senere halvhjertede liberalisering af radio- og tv-systemet er resulteret i regler, som ansporer, ja understøtter både politisk og anden kommunikation fra fagforeninger og mange andre specialgrupper, men udtrykkeligt holder de politiske partier og den lokale presse ude. (Om medierne se min artikel i "Dansk politik under forandring", s. 89 m.litt.).

Netop ved den moderne journalistiks hang

til fokusering på konkrete sager, skæbner og misforhold er medierne i forvejen blevet kanaler for interesse-, græsrods-, arbejdsplads- og lokalsamfunds synspunkter og krav over for de centrale politiske og administrative instanser. Mediernes indsats i politik er i høj grad blevet ukritisk at fremføre ramte grupper og truede institutioners krav på bedre behandling tværs igennem givne regler, fastlagte kompetancefordelinger og nødvendige ressourcehensyn. Dette bidrager væsentligt til den omtalte overbelastning af den politiske dagsorden og systemets nedsatte styringsevne.

## Konklusion

Kort fortalt er historien om dansk folkestyres udvikling gennem den sidste menneskealder den, at de centrale politiske institutioners virksomhed i stigende grad er blevet domineret af magtfulde underliggende organisationers og institutioners krav om bevillinger, fordele og medbestemmelse på ethvert tænkeligt område og på ethvert niveau. Dette har gjort det temmelig umuligt at føre en konsistent, realistisk og ressourcebevidst politik i en periode, hvor teknologiske og organisatoriske ændringer foregår i forøget tempo, og hvor en stigende internationalisering formindsker eller eliminerer nationalstatens ressourcer og virkemidler. Men den ændrede magtfordeling i systemet er næppe en uundgåelig følge af udviklingen - derimod i høj grad et resultat af den politiske ledelses svigtende blik for systemets behov og bæreevne på længere sigt.

Reelt har ingen af de større partier, der bærer byrden og ansvaret for det politiske arbejde, nogen fordel af denne udartning, og det vil være muligt ved velberegnete korrektioner af forfatningen - grundloven og andre skrevne og uskrevne spilleregler - at opnå en væsentlig styrkelse af systemets præstationsevne, som også giver befolkningen større reel indflydelse.



# Nødvendigheder og frihedsgrader i økonomisk politik

Professor Poul Nyboe Andersen

Den følgende fremstilling er ikke en systematisk teoretisk undersøgelse, men nogle eksempler og refleksioner, der mest knytter sig til egne erfaringer fra ni år i dansk politik, heraf fem år som økonomiminister. Først dog lidt om brugen af de begreber, der indgår i emnet.

Når det drejer sig om praktiske politiske handlingsmuligheder, vil man naturligt se på en given situation eller i al fald anlægge en *kort* tidshorisont. At handlingsfriheden er begrænset eller helt blokeret i en bestemt sag her og nu, er imidlertid ikke det samme som, at sagen også på længere sigt ville være uløselig. Blokeringen skyldes måske forudsætninger af faktisk eller politisk art, som kunne ændres ved politiske indgreb, der ikke er direkte rettet mod den pågældende sag, men mod visse strukturer i samfundet. Også her støder man sikkert på træghed og vil derfor have brug for tålmodighed og overblik over komplicerede sammenhænge og vedholdende indsats.

Det er imidlertid ikke egenskaber, som er i høj kurs i politik. Kender man ikke andet til Keynes, citerer man i hvert fald gerne hans berømte sætning om, at "i det lange løb er vi alle døde". Eller man søger trøst i det banale ord, at "politik er det muliges kunst". Skønt det dog burde være indlysende, at den virkelige kunst består i at udvide grænserne for det mulige, så det en dag bliver muligt at gøre det rigtige.

Nok om det. I mine eksempler i det følgende vil det fortrinsvis være øjeblikssituationer

eller korte tidshorisonter, der arbejdes med.

Der er en anden sondring, som også må nævnes til indledning, nemlig den, der går på henholdsvis *mål og midler* i politik. Denne sondring er ganske vist ikke særlig skarp. Et middel i en henseende kan være et mål set fra en anden synsvinkel. Alligevel er sondringen nyttig i min sammenhæng, fordi begrebet frihedsgrader i reglen synes mig at blive anvendt, når det gælder brugen af midler til at nå et givet mål. Jo flere egnede midler man frit kan benytte i en given situation, desto flere frihedsgrader har man.

Spørgsmålet er så, hvad der menes med nødvendighed. Betyder det, at man har eet og kun eet middel til rådighed, hvis målet skal opfyldes - altså ingen valgfrihed, ingen frihedsgrader. Eller betyder det, at man ingen midler har til disposition? At målet med andre ord ikke kan opfyldes? I så fald bliver nødvendigheden til umulighed.

Lad mig nævne et eksempel. Det var fra sommeren 1961 Danmarks markedspolitiske målsætning at blive *medlem af EF* sammen med Storbritannien. Det eneste eksisterende middel hertil var at anmode EF om at måtte indlede forhandlinger, der kunne føre til det ønskede medlemskab. Det gjorde Danmark sammen med Storbritannien, Irland og Norge to gange, nemlig i 1961 og igen i 1967. Begge gange nedlagde de Gaulle et veto mod britisk medlemskab og dermed også dansk, idet vor forudsætning jo var at kunne følges med UK. I 1961 fik man i det mindste begyndt på forhandlinger mellem Storbritan-



nien og EF. I 1967 kom man ikke længere end til at aflevere sin ansøgning.

Her har man et eksempel på et politisk mål, der var støttet af i 1961 et enstemmigt folketing, i 1967 et flertal på 150 mod 20, altså virkeligt et bredt accepteret politisk mål, som vi stod uden midler til at virkeliggøre. Der var ingen frihedsgrader, ikke noget vi kunne gøre, som kunne bidrage til at nå dette mål. Nødvendigheden i form af general de Gaulle, dengang Frankrigs præsident, tvang os til at nøjes med det økonomiske samarbejde, som kunne etableres inden for EFTA, skønt det fra et dansk synspunkt led under den alvorlige fejl, at landbrugsvarer ikke var omfattet.

Da de Gaulles valgperiode som præsident først ville udløbe i 1972 regnede man med, at ventetiden ville blive lang. Men for dog at foretage sig noget på det markedspolitiske område besluttede VKR-regeringen i februar 1968 at indbyde de øvrige nordiske lande til forhandlinger om et tættere nordisk samarbejde, bl.a. omfattende en toldunion og en udvidet samhandel med landbrugsvarer. Planen herom fik navnet *Nordek*. Den skulle være sådan indrettet, at den til sin tid måtte vige for et europæisk alternativ, men give muligheder for i en sådan situation at holde bedre sammen på de nordiske lande i forhold til EF.

Det lykkedes efter to års vanskelige forhandlinger med megen dramatik, navnlig fra finsk side, at enes om et forslag til en traktat, som i februar 1970 blev vedtaget af Nordisk Råd under stor begejstring - Krag kaldte det det største nordiske fremskridt i vor tid. Men en god månedstid senere meddelte den finske regering, at den ikke ville underskrive traktatudkastet. Altså igen et eksempel på det ganske banale, at en politik, der forudsætter flere landes samvirke, kan strandе på, at et af disse lande siger nej. En række nødvendigheder for et lands politik beror simpelthen på,

at verden består af suveræne stater.

For at begrænse eller regulere den nødvendighed for et land, der følger af, at andre lande træffer suveræne beslutninger, har man indgået mange former for *internationalt samarbejde*. De fleste former respekterer dog i sidste instans de deltagende landes suverænitet, men opstiller regler for forhandlinger, der kan tænkes at føre til en consensus om fælles handlemåder i stedet for alles krig mod alle. OECD og EFTA er eksempler. Jeg husker fra mit allerførste ministermøde i EFTA 1968, at den engelske mødeleder Anthony Crosland som sin sidste sætning, før han dekreterede frokostpause, konstaterede, at man så havde vedtaget det forslag, der var til drøftelse. Hvorefter jeg måtte bede om ordet straks efter frokost og gøre opmærksom på, at Danmark havde erklæret sig som modstander af dette forslag, og at der ikke var noget, der hed flertalsbeslutninger i EFTA. Hvilket så naturligvis blev respekteret.

EF derimod er i princippet et samarbejde, hvor flertalsafgørelser kan forekomme og er en del af Romtraktaten, selv om Luxemburgforligets regler fra 1966 respekteres om, at en sag, som et medlemsland anser for at være af vital betydning for det selv, ikke kan vedtages mod dette lands stemme.

I en sag som f.eks. Danmark er imod, men ikke ønsker at betegne som vital, kan altså et flertal af de andre medlemslande træffe en beslutning, som i relation til Danmark repræsenterer en udefra fremkaldt nødvendighed. Omvendt betyder så vort medlemskab af EF, at vi får indflydelse på vedtagelser, som udenfor stående stater i reglen må acceptere uden at være blevet inddraget i forhandlinger derom.

Det er i stigende grad således, at miljøproblemer, overfiskning af havene, overproduktion



i landbruget og andre tekniske og biologiske udviklinger skaber en økonomisk-politisk nødvendighed, som må søges løst ved internationalt samarbejde. Kunne det også tænkes, at et lands *egen* økonomiske politik på et tidspunkt bringer det i en situation, hvor det internationalt kommer i en klemme, der stiller den indre økonomiske politik overfor nødvendighedens lov?

Ja, man kan jo forestille sig, at et land benytter sin indenlandske økonomiske handlefrihed og eksistensen af et frit internationalt lånemarked til over en årrække at skaffe sig en *udlandsgæld*, der i forhold til landets løbende valutaindtjening er eksorbitant høj. Det er ikke svært at finde et nærliggende eksempel herpå. Hvis grundlæggende forhold i landets struktur og politik betyder, at man år for år lever over evne, antager udviklingen på et tidspunkt en selvforstærkende karakter, idet man ikke blot hele tiden skal refinansiere selve gælden, men også skal låne til at betale de hurtigt stigende renteudgifter. Som bekendt er Danmark forlængst indtrådt i den fase med det resultat, at det bliver mere og mere svært blot at standse fortsat forøgelse af gælden, altså få balance på de løbende poster incl. renterne. I dag er selv dette beskedne mål en by i 90'erne... for ikke at sige i Sibirien.

Foreløbig går det jo meget godt, som manden sagde, da han faldt ud fra en skyskraber og var nået halvvejs ned. Vore politikere er endda holdt op med at forstyrre borgerne med at tale om den afgrund, vi nærmer os. Det gjorde Knud Heinesen for 6-7 år siden, men det var ikke populært og gav ingen stemmer. Så hellere se lidt optimistisk på det. Og endnu har vi jo vitterlig ikke haft besvær med at låne pengene.

Men som det sidste halvår har vist, er det internationale kapitalmarked en skrøbelig mekanisme. Kommer der på et tidspunkt en fi-

nanskrise, som de syv store industrilandes finansministre ikke kan besvære hverken med ord eller gerninger, så kan nødvendigheden hurtigt komme over os og tvinge til meget drastiske indgreb for at skaffe valuta til betjening af gælden, indgreb, der vil få os til at omtale kartoffelkur og sparerunder som de gode gamle dage.

I dette eksempel går nødvendigheden på selve dette, at noget må der gøres. Præcis *hvad*, der skal gøres, er ikke i samme grad under nødvendighedens lov. Det skal "blot" være noget, der markant forbedrer landets evne til at yde renter og afdrag på sin gæld (evt. en nedskåren gæld efter aftale med kreditorerne). Den mulighed er dog nærliggende, at kreditorerne som betingelse for en nedskrivning af deres fordringer vil stille krav om bestemte specificerede politiske indgreb, eller Valutafonden kan opstille lignede krav som et vilkår for, at den hjælper et land over en likviditetskrise af kortere eller længere varighed.

Men bortset fra sådanne situationer, hvor et land har gjort sig ekstremt afhængig af udenlandske faktorer, og bortset fra et internationale samarbejde, der som EF på en række punkter går ud på at regulere politiske fremgangsmåder, f.eks. ved at lægge bånd på medlemslandenes adgang til at bruge devalueringer som middel i den økonomiske politik, så vil valget af indgrebsformer i den økonomiske politik være et spørgsmål, som landet suverænt kan afgøre. Og dermed er vi kommet til det næste problem: Er der også i den *indre* politik tale om nødvendigheder i en eller anden betydning af dette ord?

Et berømt og ofte citeret ord i dansk politik er jo Hørups "ingen over og ingen ved siden af folketinget". Holder man sig til grundloven, er dette udsagn ubestrideligt. Vi har ikke i Danmark en tradition som f.eks. den amerikanske for, at domstolene underkender



lovligt vedtagne love som stridende mod forfatningen. Men spørgsmålet er, i hvilket omfang folketingets vedtagelser er udtryk for et frit valg mellem flere veloplyste og i og for sig egnede alternativer - eller de træffes ud fra en form for nødvendighed, der medfører, at man måske helt bevidst må nøjes med den *"næstbedste løsning"*.

Jeg bruger dette udtryk, fordi det leder mig ind til et eksempel, som jeg selv har oplevet, endda i mine allerførste uger som politiker i februar/marts 1968.

Men først forhistorien. Den 19. november 1967 devalueredes pundet med 14.3%. Regeringen Krag stod da overfor valget mellem 1. at følge pundet helt ned, som vi gjorde i 1949, 2. at lade pundet falde og fastholde dollaren som bl.a. Sverige og Norge, 3. en mellemløsning. Valget var i og for sig frit. Der var ingen ydre binding af valutapolitikken og ingen nødvendig løsning. Krag skulle ikke engang have sin beslutning vedtaget i folketinget, men spurgte dog de politiske partier, om man kunne acceptere en mellemløsning, der devaluerede kronen med knap 8%. Alle sagde ja hertil, undtagen de konservative, der sagde, at man ikke burde devaluere. Men de sagde det først søndag aften, da Krag havde offentliggjort sin beslutning.

Her forelå altså et økonomisk politisk problem, som på det tidspunkt kunne afgøres ud fra traditionelle rent indenlandske hensyn: Jo større devaluering, des bedre for landbruget, der havde det svært uden for EF, og for eksportindustrien og beskæftigelsen. Men samtidig des større risiko for inflation, der efter en periode ville opsluge fordelene for konkurrenceevnen ved devalueringen.

For at dæmpe følgevirkningerne på omkostninger og priser af den 8% devaluering aftalte Krag med LO et indkomstpolitisk indgreb, idet en dyrtidsportion på 20 øre skulle inde-

fryses fra foråret 1968 i et år. Samtidig skulle der af alle ikke-lønmodtagere betales en ekstraskat på 3% af skattepligtig indkomst. Krag havde grund til at tro, at SF's folketingsgruppe ville støtte disse forslag. Men SF's hovedbestyrelse gik imod, og seks medlemmer af gruppen gik med hovedbestyrelsen - og så ville flertallet for indefrysningen være borte, hvis både V, K og R gik imod. Det gjorde de, og den 15. december blev der udskrevet valg til 23. januar. Krags sidste bemærkning var: "Man skal gøre sig klart, at ved den afstemning slår man noget i stykker, der ikke genskabes".

Poul Hartling skriver om denne begivenhed i sine erindringer: "Det er siden blevet sagt, at vi ikke burde have fældet regeringen eller i hvert fald ikke på den sag. Her var dog en socialdemokratisk regering, som ville føre en indkomstpolitik, som LO var gået med til. "Det blev VKR-regeringens achilleshæl", skrev Ove Guldberg siden. VKR-regeringen blev "født i synd", sagde Per Hækkerup, for den stemte imod sin egen politik blot for at fælde en socialdemokratisk regering. Sådant kan naturligvis siges. Det er nu nok bagklogskab. I øjeblikket følte vi snarere, at Krag (og Hækkerup) spillede højt spil og tabte.

Man skal heller ikke glemme, at statsministeren (meget naturligt) kædede de to afgørende forslag sammen. Ekstraskatten var vi afgjort imod. Den var allerede vedtaget. Vi havde stemt imod den, men ville faktisk komme til at gennemføre den, hvis vi gav indefrysningen vores stemme. Men det er rigtigt, at den polarisering, som var opstået i folketinget med en kløft imellem socialister og liberalt borgerlige, gjorde det vanskeligt at føre upopulær indkomstpolitik. Gjorde det vanskeligt for VKR ikke at tage chancen for at komme af med regeringen, når den nu bød sig. Gjorde det vanskeligt for LO og socialdemokratiet at støtte den politik, de selv havde foreslået i november 1967, da VKR vil-



le gøre noget i samme retning i februar 1968". (Poul Hartling: Politisk Udspil, 1981, s. 87f).

Det forekommer mig, at disse linier er en klar beskrivelse af det, man plejer at kalde "*en politisk nødvendighed*". Sagligt og isoleret set kunne man godt have stemt for indefrysningen, men andre ledsagende eller forudgående omstændigheder af politisk art gjorde det vanskeligt, og i sidste instans sejrede disse politiske hensyn over den saglige betragtning, der gik ud på, at indkomstpolitik var det bedste middel, man havde til på samme tid at gavne betalingsbalancen og beskæftigelsen. Jeg har ikke engang indtryk af, at der i nogen af de tre folketingsgrupper var alvorlige overvejelser af, hvordan der burde stemmes.

Et af de mest konkrete løfter i Baunsgaards tiltrædelseserklæring den 6. februar 1968 gik ud på, at regeringen ville "optage drøftelser med arbejdsmarkedets parter, med funktionær- og tjenestemandsgesandtskaberne og med erhvervslivets organisationer om foranstaltninger, der kan dæmpe stigningen i omkostninger, avancer og priser". At sådanne drøftelser skulle finde sted, var besluttet under de tre partiers forhandlinger forud for regeringsdannelsen. Med udgangspunkt heri blev organisationerne indkaldt til møde den 15. februar.

I de mellemliggende dage, som for mig som nyudnævnt økonomiminister var min debut i politik, førte vi, hvad jeg en af dagene i min dagbog betegner som en "ret deprimerende" drøftelse i regeringen om det udspil, vi skulle forelægge organisationerne og folketinget.

Resultatet blev, at vi samtidig med mødet med organisationerne ville fremlægge forslag i folketinget om forlængelse af den socialdemokratiske regerings lov om avancement i et halvt år samt lovforslag om skærpelse af

den bestående prislovgivning også gældende frem til efteråret. Og samtidig med, at vi meddelte organisationerne dette, ville vi opfordre dem til at optage forhandlinger med hinanden med det sigte at bremse den meget kraftige lønudvikling og i øvrigt bidrage mest muligt til at sikre en stabilitet i priser og omkostninger. Vi ville give organisationerne en frist på 14 dage til at undersøge, hvad de måtte kunne enes om i denne henseende.

I løbet af disse 14 dage havde statsministeren og arbejdsministeren et par samtaler med formændene for LO og DA, hvor man også drøftede ændringer i ordningen med dyrtidsregulering, som lå meget tæt på det i december forkastede indgreb. Men svaret fra arbejdsmarkedets parter var negativt, og vi havde derfor ikke andet valg end at modvirke de ventede lønstigninger og deres virkninger på forbruget ved mere traditionelle midler. En buket blev præsenteret for folketinget den 5. marts: den allerede gennemførte skærpelse af pris- og avancelovgivningen blev suppleret med en udskydelse af de forhøjelser af hjemmemarkedspriserne, som landbruget var berettiget til. Vi havde det håb, at vi derved kunne undgå den anden portion, som ellers kunne tænkes at komme efter juli-pristallet. Det lykkedes.

Endvidere indeholdt vort udspil i folketinget en finanspolitisk stramning, der skulle modvirke den med lønstigningen følgende opgang i det private forbrug og i importen. Vigtigst var her dels en begrænsning med 600 mio. kr. af den kraftige stigning, der ellers ville være sket i statsudgifterne, dels en forhøjelse af momsen, som dengang kun havde eksisteret i et halvt år, fra 10 til 12 1/2%.

Baunsgaard forelagde vort samlede udspil i en tale, hvor han beklagede, at en indkomstpolitik ikke lod sig gennemføre på frivilligt grundlag, hvorefter en finanspolitisk stramning var bydende nødvendig. "Det er ikke



nogen ideel løsning af de aktuelle økonomiske problemer. Det er, hvad der vel træffende er blevet kaldt den næstbedste løsning”.

Disse ærlige statsministerord blev ikke belønnet efter fortjeneste. Per Hækkerup sluttede sin ordførertale ved 1. behandlingen den 7. marts med denne salut vendt mod regeringsbænkene: ”Statsministeren talte om den næstbedste løsning. Jeg tror, det kan blive et slogan for denne regering. Den næstbedste løsning. Den næstbedste politik. Den næstbedste regering. Med stigende undren venter vi på, hvad de efterfølgende kapitler i føljetonen vil indeholde”.

Der kom ganske rigtigt flere kapitler i denne føljeton. Der blev både af VKR-regeringen og senere af socialdemokratiske og borgerlige regeringer gjort adskillige forsøg på at styre lønudviklingen, men som regel uden synderligt held. Altså måtte de næstbedste løsninger gennemføres i stedet. I VKR-tiden satte vi punktafgifterne op i 1969 og momsens op til 15% i 1970, og med kildeskattens indførelse fra nytår 1970 steg niveauet for indkomstbeskatningen. Samtidig gennemførtes med stort besvær en række sparerunder, der dog ikke hindrede en meget betydelig vækst i de offentlige udgifter.

I en forelæsning ved Handelshøjskolens årsfest i 1970 gjorde jeg rede for de *svagheder*, der var ved de traditionelle pengepolitiske og finanspolitiske styringsmidler navnlig på kortere sigt, og fremhævede behovet for at gå mere direkte til angreb på de faktorer, der fremkalder uligevægt i økonomien, hvilket måtte ske ved at gennemføre ændringer i visse *institutionelle forhold*. Som eksempler nævnte jeg reformen af byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, fastlæggelsen af 4-årige budgetrammer og personalelofter og perspektivplanlægningen frem til 1985. Desuden på kapitalmarkedets område nedsættelser af realkreditens lånegrænser

og løbetider.

Dette yderst summariske referat af nogle centrale problemstillinger i den økonomiske politik i slutningen af 60erne, som jeg oplevede dem, viser, at man på den ene side havde et ret betydeligt antal frihedsgrader i valget af midler, men at der på den anden side var tendenser under udvikling, som gjorde styringen vanskeligere. Jeg sluttede den nævnte forelæsning med nogle pessimistiske betragtninger over fremtidsudsigterne:

”70erne kan blive en meget vanskelig periode for den økonomiske politik. Vi skal bruge en del af den opnåelige vækst i nationalproduktet til forbedring af betalingsbalancen. Men samtidig synes befolkningens appetit på fremskridtets frugter større end nogensinde. Der stilles krav om større offentlig indsats til løsning af industrisamfundets mange miljøproblemer og store behov for uddannelse og forskning. Men samtidig forventer man en stigning i den disponible realindkomst og dermed i de private forbrugsmuligheder. Man regner ikke øget fritid og flere offentlige ydelser med, når reallønnen beregnes, men kræver højere løn for at dække de skatter, der er nødvendige, hvis vi skal have de offentlige udgifter og det store byggeri, som vi ønsker.

I værste fald kan denne konflikt mellem ønsker og muligheder, mellem efterspørgsel og udbud, føre til sådanne valutavanskeligheder, at stagnation og ledighed kan blive en alvorlig trussel. I bedste fald finder vi en dag en bedre måde at få indkomstdannelsen til at fungere på end i øjeblikket. Men indtil vi er nået dertil, er jeg overbevist om, at den bedste vej at gå er et systematisk felttog mod de kræfter og ordninger, som danner grobund for uligevægt i økonomien”.

Denne spådom om vanskeligheder i 70erne gik desværre i opfyldelse - så rigeligt endda.



Endnu her ved *slutningen af 80'erne* har vi ikke fundet en bedre måde at få indkomstdannelsen til at fungere på, og alle de næstbedste løsninger møder dels større politiske vanskeligheder i et "grumset" folketing, og dels er de mindre effektive over for de grundlæggende ubalancer, der er de samme som for 20 år siden, blot langt større: betalingsbalancens underskud og arbejdsløsheden.

1973 var selvfølgelig et meget afgørende år i udviklingen. Fra årets begyndelse blev vi medlem af EF, og eksportkonjunkturerne var særdeles gunstige. Men et alt for stort boligbyggeri, en kraftig lønblindning og et stort forbrug skabte alligevel underskud på betalingsbalancen. Alle tiders chance for ligevægt blev soldet op. Og ved årets slutning stod vi i den første store energikrise. EF har betydet en vis nettoindtjening og fælles indsats og større sikkerhed mod voldsomme kortvarige rystelser på valutaområdet, men har på den anden side begrænset vore frihedsgrader i den økonomiske politik. Den første og de efterfølgende energikriser forringede vore prisrelationer udadtil så brat og i et sådant omfang, at vi aldrig har formået at tilpasse vor levelfod derefter, men så at sige har ladet de højere energipriser omsætte sig i en større udlandsgæld.

Politisk endte 1973 med jordskredsvalget i december, der forøgede antallet af partier i folketinget fra fem til ti og skabte problemer for det politiske samarbejde, som ikke senere er blevet overvundet. En egentlig flertalsregering har vi ikke haft siden VKR 1968-71.

Lad os herefter til afslutning se lidt nærmere på de frihedsgrader i økonomisk politik, vi havde for 20 år siden, for at søge svar på det spørgsmål, hvordan de er blevet påvirket i den mellemliggende tid.

Hvad først *indkomspolitikken* angår, så har der næppe været nogen regering, som ikke

har forsøgt sig med trepartsdrøftelser for at lægge bånd på lønstigninger. Undertiden har man givet udtryk for, at arbejdsmarkedets aftaler burde holdes inden for visse lønrammer. I 1985 førte arbejdskonflikten til lovbundne rammer for aftalte lønstigninger i dette og det følgende år. I visse situationer har man forsøgt sig med omkostningsdæmpende ydelser, således i 1974 under Hartling-regeringen. Det vigtigste fremskridt har været ophævelsen af den automatiske lønregulering 1982, der begyndte med en langvarig indefrysning af dyrtidsportioner i Lønmodtagernes Dyrtidsfond og senere indgik i arbejdsmarkedets aftaler.

Dernæst er der *devaluering* som politisk middel til forbedring af både betalingsbalance og beskæftigelse. Siden devalueringen med 8% i november 1967 er der op til 1982 sket adskillige såkaldte justeringer af kronens værdi inden for rammerne af det europæiske monetære samarbejde, men ingen sinde med mere end 3%. I februar 1982 forsøgte regeringen at komme igennem med en 7-8% devaluering, men modstanden hos de øvrige EMS-lande tvang os til at nøjes med de sædvanlige 3%.

På den baggrund er det meget forståeligt, at firkløverregeringen, der tiltrådte i efteråret 1982, besluttede sig til at give afkald på dette lidet virksomme middel og i stedet vælge den faste krone som sit slogan. Det har givet politiske, psykologiske og også i nogen grad økonomiske fordele. Men det er klart, at kronen i dag er overvurderet, og man kan ikke befri sig for den tanke, at vi ikke har set den sidste devaluering i dansk politik. Om ikke før så i forbindelse med, at udlandsgælden en dag bringer os i en akut kritisk situation.

*Avance- og priskontrol* er brugt gentagne gange både af borgerlige og socialdemokratiske regeringer. I perioder har det næsten været et ritual, der hørte sammen med indgå-



else af nye lønoverenskomster eller andre større prispåvirkende begivenheder. Sandheden er vel nærmest, at skiftende regeringer har gennemført dette for at "gøre noget" mod inflation, mere end egentlig, fordi man troede på, at den slags indgreb på bare lidt længere sigt havde gavnlige virkninger. Men der er stadig frihed til at bruge dette middel, hvis man har behov for at putte vælgerne blå i øjnene.

*Besparelser* har der været talt om hvert eneste år, og større eller mindre sparerunder er gennemført under megen larm og protest fra dem, der følte sig ramt. I betragtning af, at et stadig stigende og nu meget markant flertal af befolkningen i dag trods alle disse forsøg på at begrænse de offentlige udgifter får deres indkomst fra en offentlig kasse, er chancerne for at gennemføre virkelig omfattende nedsættelser af offentlige udgifter helt naturligt blevet stadig mindre. Det er lykkedes firkløverregeringen ved en kombination af skat og besparelser at genskabe budgetbalance efter en halv snes år med til dels store budgetunderskud og kraftig stigning i den indenlandske statsgæld. Selv om der stadig vil forekomme besparelser i betydning opbremsning af stigning i de offentlige budgetter, er den politiske og institutionelle modstand meget betydelig, især mod indgreb, der medfører personaleindskrænkninger, hvilket efterhånden bliver flere og flere, fordi alt det løse allerede er sparet væk.

VKR-regeringen forhøjede *momsen* to gange til henholdsvis 12 1/2 og 15%. Siden er den steget til 22%, og det synes som om en yderligere stigning er noget nær udelukket. Modstanden i form af sort arbejde og turistimport og grænsehandel er ved at være prohibitiv. Det gælder også forhøjelsen af *punktafgifter*. Hensynet til det program-punkt i EF, der hedder afgiftsharmonisering, virker også afskrækkende.

Også *indkomstbeskatningen* har nået et niveau, der vanskeligt tåler forhøjelser. Visse stigninger i kommuneskatten kan finde sted, men for statsskatten er det betegnende, at skattereformen indebærer en beskeden nedsættelse af den marginale indkomstbeskatning, der provenumæssigt søges indvundet ved at beskære fradragene. Som indehaver af verdens højeste skattetryk har vi i det hele taget næsten opbrugt vore frihedsgrader, når det gælder finanspolitiske stramninger ad skattevejen.

Hvad endelig angår *pengepolitikken*, så er muligheden for at foretage større renteændringer i forhold til niveauet i udlandet ikke stor. Sættes renten stærkt i vejret, tiltrækkes der penge udefra, så en tilsigtet stramning af de danske pengeforhold ikke lader sig gennemføre. Søges omvendt renten holdt lavt af hensyn til fremme af investeringer, optages der ikke private lån i udlandet i fornøden udstrækning til betjening af vor udlandsgæld. Med det frie internationale kapitalmarked og den store udlandsgæld er en selvstændig dansk rente- og kreditpolitik kun mulig indenfor meget snævre grænser.

For så vidt det går an at drage en konklusion på det her fremlagte kasuistiske og summariske grundlag, må den gå ud på, at vore frihedsgrader i den økonomiske politik er blevet ganske stærkt indskrænket i den sidste snes år. Og medens frihedsgraderne er aftaget, er desværre nødvendigheden tiltaget for at kunne føre en politik, der er effektiv over for vore økonomiske hovedproblemer, betalingsbalancen og beskæftigelsen, problemer, der er blevet af en størrelsesorden, som vi i VKR-regeringens tid simpelthen savnede fantasi til at forestille os muligheden af.



# Tidshorisonter i politik

Thorkil Kristensen

Det er fristende for politikere at arbejde og tale mest angående de problemer, der for tiden er aktuelle, selv om det, man koncentrerer sig om, så kun er relevant på kort sigt.

Det er de dagsaktuelle problemer, de fleste vælgere formodes at tænke mest på. Det er da også dem, der fylder mest i avisernes spalter og i de nyheder, der bringes i radioen og i fjernsynet.

Tænker man på det næste valg, virker det jo også som en opfordring til at have noget at sige om de problemer, der for tiden er aktuelle. Konkurrencen mellem partierne frister til at have gode tilbud på løsninger af de aktuelle spørgsmål.

Her har partier i opposition jo størst frihed. De kan lettere end regeringspartierne tale om skattelettelser og tilskud til det ene efter det andet.

Det hænder jo så, at de efter valget kommer i regering og derved får besvær med noget, de har sagt før valget. Derfor er friheden størst for de partier, der er så små eller så yderliggående, at de ikke har chancer for at komme i regering foreløbig.

Det er dog min erfaring, at vælgerne i ret høj grad er skeptiske over for noget, der ligner letsindige løfter. Vor tids problemer er ingenlunde simple.

Der er i denne forbindelse et forhold, som det er meget vigtigt at betænke. Problemer, der opfattes som aktuelle korttidsproblemer, kan kræve løsninger eller friste til løsningsforsøg, der så viser sig at have konsekvenser

langt frem i tiden. Det er ikke altid let at bedømme, hvilken tidshorizont det er rigtigst at have for øje.

Lad os først se på nogle problemer, der for tiden behandles med kortsigtede foranstaltninger, men bag hvilke der ligger langvarige tendenser, der ikke tages tilstrækkelig hensyn til.

1. Vi har fået en **Miljøhandlingsplan**, der bl.a. forpligter eller tilskynder landbruget til at reducere forbruget af kunstgødning, at ændre anvendelsen af naturgødning ved hjælp af gyllebeholdere og ændring af tidspunktet for udbringning samt at tage betydelige arealer af såkaldte marginaljorde ud af landbruget og tilplante dem med skov eller ændre dem på anden måde.

Formålet er bl.a. at formindske udsivningen af kvælstof, der skønnes at påvirke vore farvande til skade for fiskeriet. Men blandt konsekvenserne er uheldige bivirkninger af gyllebeholderne og tilskyndelsen for landmænd til at reducere deres kvægbeholdninger eller forlade erhvervet. Altså en forringelse af landbrugets produktion og produktions-evne.

2. Samtidig er der imidlertid i verden som helhed tendenser, der vil kræve meget store forøgelser af landbrugsproduktionen i dette og det følgende århundrede.

Verdens befolkning, der nu er ca. 5 milliarder, ventes at vokse til ca. 10.4 milliarder år 2000 (og måske ca. 10.7 milliarder i de følgende årtier). Det er altså lidt mere end en fordobling.



Desuden har som bekendt store dele af u-landenes befolkning et uforsvarligt lavt ernæringsniveau. Som nærmere omtalt nedenfor er niveauet nu stærkt stigende i ca. halvdelen af u-landenes befolkning. Man må derfor regne med, at efterspørgslen efter fødevarer efterhånden vil kræve en landbrugsproduktion, der er ca. tre gange så stor som den nuværende.

Desværre skal denne meget store produktionsforøgelse ske på et areal af landbrugsjord, der næppe er større end det nuværende. De arealer der egner sig til landbrug, er praktisk talt alle taget i brug nu. Og der er fældet for megen tropeskov til landbrugsanvendelse, så Indien og Kina nu har startet skovplantningsprogrammer.

Desuden har overgræsning skabt ørkendannelse i Afrika, og befolknings- og byvækst i u-lande vil, som det allerede sker hos os, kræve jord, der tages fra landbruget.

Man må derfor regne med, at der efterhånden skal produceres i hvert fald tre gange så meget pr. ha, og det er så stor en opgave, at man alvorligt må spørge, hvordan det bliver muligt.

Allerede i resten af dette århundrede skal produktionen forøges stærkt. Verdens befolkning ventes år 2000 at være ca. 27 pct. større end i 1985, og går det som i de seneste år, man har tal for, vil u-landene plus Japan, der har ca. 80 pct. af denne befolkning, til den tid have et forbrug af animalsk føde **pr. indbygger**, der er godt 40 pct. større, end det var i 1985. Animalske produkter stiller jo langt større krav til jorden end vegetabiliske, fordi dyrenes foder repræsenterer adskillige kalorier for hver calorie føde, vi får fra dyrene.

Landbrugsproduktionen skal derfor stige stærkt, og u-landenes eget bidrag hertil vil

være beskedent, fordi de på grund af deres stærke befolkningstilvækst vil have stadig mindre jord pr. indbygger. Allerede nu er deres landbrugsareal pr. indbygger mindre end halvdelen af industrilandenes. År 2000 vil det være mindre end en trediedel, år 2100 mindre end en femtedel

3. Det rejser det meget vanskelige spørgsmål, hvordan en miljøpolitik skal være, når den skal muliggøre den store forøgelse af landbrugsproduktionen, der bliver behov for.

Det er en helt anden problemstilling end den, der ligger til grund for den nugældende miljøplan. Marginaljordene skal utvivlsomt for en meget stor del bevares for landbruget, men vi ved i dag meget lidt om, hvordan nye bioteknologiske metoder kan muliggøre den store forøgelse af produktionen, der bliver nødvendig, uden farlige påvirkninger af naturen.

Den såkaldte Brundtlandkommission, nedsat af FN, har behandlet miljøproblemerne på verdensbasis og på langt sigt. Men den er desværre meget overfladisk i sin behandling af de fundamentale problemer vedrørende landbrug og fødevarer.

Den siger, at disse problemer kan løses, men uden at gå ind på hvor meget produktionen skal forøges, og hvordan det kan ske ved metoder, der ikke er farlige for naturen.

Der er altså et stort behov for en langsigtet nytænkning og for en forskning, der kan muliggøre en mere realistisk formulering af miljøpolitikken.

4. Et stort dansk problem er **betalingsbalancen**. Vi har haft underskud hvert år siden 1960, undtagen 1963, da den såkaldte helhedsløsning gav et minimalt overskud. Derfor er alene renterne af vor store udlandsgæld en tung byrde. Og situationen ville være



værre i dag, end tallene viser, hvis vi ikke for tiden havde betydelige indtægter fra den olieproduktion i Nordsøen, som dog kun vil være væsentlig i en kortere årrække.

Den politik, vi fører på dette område, er en stramning af finanspolitikken. Den skal så begrænse det offentlige forbrug og, indirekte, også det private ved reduktion af tilskud o.l. på en række områder.

Disse forbrugsbegrænsninger betyder så, at importen bliver mindre, end den ellers ville være, og det forbedrer så betalingsbalancen. Hvor meget er det svært at sige. Og hvor stram kan finanspolitikken gøres i de kommende år?

Der er et andet spørgsmål, der viser, at betalingsbalanceproblemet ikke kan betragtes som noget isoleret. Forbrugsbegrænsning reducerer importen, men den reducerer jo også forbruget af danske varer og tjenesteydelser, og derved forøger den **arbejdsløsheden**, som er vort andet store økonomiske problem. Det sker jo ofte, at en politik, der gavner på et område, skader på et andet, især hvis der er kortsigtet som i et enkelt års finanslov.

5. Hvad gør vi så ved **arbejdsløshedsproblemet**? Også her foretager vi en række foranstaltninger, der søger at mildne situationen for nogle af de ramte, men uden at angribe de faktorer, der er egentlige årsager til arbejdsløsheden.

Ser vi på Arbejdsministeriets budget, finder vi udgifter til **efterløn** (altså betaling for tidligt at forlade arbejdsmarkedet) til **arbejdsformidling**, til **beskæftigelsesordninger** og til **arbejdstilbudsordninger**. Altsammen noget, der mildner situationen for dem, der er blevet ledige, men uden at gøre noget ved årsagerne dertil.

6. Forholdet er her det, at det er en **langtid-**

**stendens**, der er hovedårsagen til den ondartede kombination af underskud på betalingsbalancen og stor arbejdsløshed.

Denne tendens er den forringelse af Danmarks **konkurrenceevne**, der har udviklet sig over en lang årrække. Hvis konkurrenceevnen var bedre, ville vi have en større eksport, og det ville så forbedre både betalingsbalancen og beskæftigelsen.

Det ville iøvrigt også formindske Danmarks import, fordi det ville gøre danske varer billigere end de varer, vi importerer.

Når konkurrenceevnen er forringet så meget, er det fordi danske lønninger er steget for meget i forhold til udenlandske og i forhold til udviklingen af dansk arbejdsproduktivitet. Der kan ikke siges noget bestemt om, hvor meget hver af disse to dele af udviklingen har betydet. Jo mere vi kan forbedre dansk arbejdsproduktivitet ved bedre produktionsmetoder, jo mindre afgørende er selve lønudviklingen, men vi må jo betænke, at de lande vi konkurrerer med, også kan forbedre deres arbejdsproduktivitet, ved nye metoder.

Lønmodtagerne udgør i dag mere end 90 pct. af Danmarks aktive befolkning. Det er derfor klart, at priserne på dansk arbejdskraft er af stor betydning for landets konkurrenceevne.

7. Endnu et problem i den aktuelle danske debat kan belyse forholdet mellem korttids- og langtidsbetragtninger. Det er tanken om **pensionsordninger** for dem, der i dag kun har ret til at få folkepension, når de bliver gamle.

Får de, der kun har denne ret, nu en ekstra pensionsordning, enten ved lov eller ved aftaler med arbejdsmarkedet, vil det, alt andet lige, se ud som en fordel for det ret store antal



mennesker det drejer sig om. Det er vel derfor, interessen for denne sag er så stor.

Spørgsmålet er nu, hvad de reelle virkninger vil være, på kort og på langt sigt, dels for dem, der får en sådan ordning, og dels for samfundet som helhed.

Det spørgsmål kan vi faktisk ikke besvare i dag, fordi der er en række usikkerheder, der muligvis kan få stor betydning.

En pensionsordning betyder jo, at der først skal betales præmie en række år, og at der til gengæld senere skal betales pension til den pågældende person, normalt i årene fra den forsikrede når en vis alder, f.eks. 67 år, til vedkommendes død.

Der er mange usikkerheder. Skal præmierne betales af den forsikrede selv, eller skal arbejdsgiveren bidrage? I det sidste tilfælde, bliver lønnen så til gengæld mindre end den ellers ville være? Kan præmien helt eller delvist trækkes fra i skatten, og hvordan vil pensionerne til sin tid blive beskattede? Vil de regler der gælder på disse områder i dag, blive ændrede i de kommende år?

Et spørgsmål af fundamental betydning er dette: hvad vil være **den reelle værdi** af de pensioner, man til den tid får, i forhold til den reelle værdi af de præmier, der betales i de første år? Kommer der en stærk inflation, vil de kroner man til sin tid får i pension, være meget mindre værd end de kroner, man har betalt præmie med. Og hvordan har forsikringsselskaberne forvaltet pengene i mellemtiden? Har lovgivningen forhindret dem i at anbringe en stor del af dem i aktier eller andre aktiver, hvis reelle værdi ikke formindskes, hvis der kommer inflation?

Også de forsikredes levetid kan få stor betydning. Hvor mange dør, før de når pensionsalderen, og hvor mange lever så længe, at de

skal have pension i mange år? Vi ved noget om dødeligheden indtil nu, men hvordan vil den være om 40 år?

Lad os se på en væsentlig samfunds faktor til afslutning. År 2025 vil der efter den sidste prognose i Danmark være ca. 2½ gange så mange personer i pensionsalderen i forhold til antallet af dem, der normalt er i arbejdsstyrken, som der er i dag. Der vil altså til den tid være overordentlig mange, der skal forsynes med pension o.l. i forhold til antallet af dem, der skal arbejde for at forsørge dem. Det kan derfor blive meget farligt at lave en pensionsordning der skaber store forventninger. Her er det fundamentalt vigtigt, at tidshorisonten i vor tænkning er lang.

Det ville være ønskeligt til afslutning at behandle nogle **internationale tendenser**, der kan få stor betydning for politiske beslutningstagere, og som rejser problemer, der ikke kan løses med kortsigtede beslutninger. En egentlig analyse af disse store problemer ville kræve meget plads, selvom vi havde den fornødne viden. Her skal derfor kun gives en kort omtale af tre af de vigtigste.

1. Der er **disharmonier** i de moderne samfund, en ny, egentlig fattigdom, især blandt de langtidsledige, vold, mord og andre forbrydelser. De klares ikke ved penge til de fattige og straf til uomagerne. **Årsagerne** må efterprøves ved analyse.

2. Forholdet mellem **u-lande og industrilande**. U-landene vil på grund af højere ernæringsstandard i nogle af dem og voksende knaphed på jord få en voksende import af fødevarer fra industrilandene.

Til gengæld vil de ved en vældig afvandring fra landbruget få en stor tilgang af billig arbejdskraft til industri og tjenesteydelser. I 1963 havde de ca. 4 pct. af verdens industrieksport, i 1984 ca. 12 pct., og lidt over halv-



delen af verdens handelsflåde er nu registreret i u-lande, bl.a. på grund af den billige arbejdskraft.

Det store spørgsmål er, om det voksende pres på jordens ressourcer vil forhindre de fattige lande, i Afrika og Sydasiens, i for alvor at komme med i udviklingen. Det kræver en omhyggelig analyse.

3. Udviklingen i verdens tre største lande, Rusland, Kina og USA, kan bestemme problemstillingen i vor forsvars- og udenrigspolitik. Den skal derfor skitseres i det følgende.

**Rusland og Kina** har på grund af deres store landområder og begrænsede kyster haft en relativt isoleret tilværelse i hovedparten af deres historie. Derfor kom de helt op i de 20. århundrede med de store uligheder i samfundet, der havde fremkaldt de socialistiske tanker i Europa.

Til gengæld importerede de så nu disse tanker og indførte egentlige socialistiske systemer, som vi aldrig har fået i Europa, fordi en gradvis udvikling her har formindsket ulighederne.

De nye systemer viste sig dog at være upraktiske og usmidige. De var jo baserede på europæiske teorier fra det 19. århundrede, og nu hører man meget om højere levestandarder og større smidighed i Vesten. Reformprocesser er derfor i gang både i Rusland og i Kina. Det virker i retning af at formindske forskellene mellem de to landes økonomier og de vestlige landes. Det må også fremme en større samhandel med Vesten og en overtagelse af vestlig teknik gennem investeringer fra vestlige firmaer og industrielt samarbejde.

Ruslands ekspansion mod øst har skabt noget, der minder om de europæiske landes kolonialisme i tidligere århundreder. Sovjetunionen rummer i dag talrige folkeslag, og

de begynder nu som tidligere i vestlige kolonier at vise trang til selvstændighed, i Armenien og vel også andre steder efterhånden. I Tibet sker noget tilsvarende over for Kina. Det er usikkert, hvor langt denne udvikling vil gå, bl.a. i de baltiske delstater.

De **østeuropæiske lande** vil formentlig også tilstræbe en noget større selvstændighed i forhold til Sovjetunionen. Kommer der et øget Øst-Vestsamarbejde, kan det opnås uden egentlige brud.

**USA** har aldrig kendt de store uligheder, der skabte de socialistiske tanker. Indvandrerne kunne frit rejse stadig længere mod vest og derved udbygge samfundet på fredelig vis. Derfor har amerikanske politikere som helhed en meget ringe forståelse af socialistisk prægede samfund og specielt af Sovjetunionen. De ser det som noget af en mission at bekæmpe socialismen.

Derfor er Øst-Vestspændingen især en spænding mellem USA og Sovjetunionen. At der nu synes at være en vis afspænding på vej, forklares vel navnlig ved de to supermagters forståelse af, at en Øst-Vestkrig med de mest udviklede våben ville være en katastrofe for begge parter.

For begge er forsvaret også en økonomisk byrde, men især for Sovjetunionen. Hvis det, som det har været antydnet, kan føre til en reduktion af de konventionelle styrker i Østblokken, vil det mindske risikoen for de østeuropæiske lande.

Der er derfor også på dette område behov for en ikke for kort tidshorizont i den politiske tænkning. Vil der, bl.a. på grund af konvergensen mellem de østlige og vestlige økonomisystemer, være en voksende tilbøjelighed til at betragte Øst-Vestspændingen som aftagende, vil det for de enkelte lande være ønskeligt at tilpasse deres politik til en sådan udvikling.



## Hvorfor er den offentlige sektor for stor?

- en boganmeldelse

**Hans Keiding, professor, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.**

Det turde være overflødigt at nævne, at der er en betydelig opmærksomhed på den offentlige sektor for tiden. Der går næppe en dag, uden at den ene eller anden af de nyliberale fundamentalister kræver besparelser og afvikling. Der synes ikke at være meget modspil; alle er tilsyneladende enige om, at den offentlige sektor er for stor, selvom der ikke rigtig er nogen, der ved hvorfor eller på hvad måde. "Den offentlige sektor" er dermed føjet i rækken af fagudtryk hentet fra den økonomiske videnskab, som er blevet en del af dagligvaresproget, og som der i den offentlige sektor kan jongleres med på en måde, der får os andre til at blive gule af misundelse. Vi er blevet koblet af i farten.

Det er derfor med stor interesse, at man tager fat på en teoretisk begrundelse for det, som politikere og medierne ved så godt, og vi andre ikke rigtig forstår. En sådan er til rådighed i form af Ole P. Kristensens bog "Væksten i den offentlige sektor" med undertitlen "Institutioner og politik", udgivet af Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1987). Det fremgår af bogens forord, at den er resultatet af et forskningsprojekt, der har strakt sig over en del år; det er måske endda påbegyndt i en tid, hvor udtrykket "den offentlige sektor" havde en mindre odiøs klang end i dag. Hvorom alting er, her har fagfolk en mulighed for at få forklaret tingene, og den bør de jo benytte sig af.

Umiddelbart kan bogen godt virke lidt svært tilgængelig. Den læser, der ikke er indstillet på selv at yde en indsats, vil lade sig forvirre af, at der ikke er nogen helt klar afgrænsning mellem kapitlernes emner; mange af pointerne dukker op flere steder uden at sammenhængen med resten er helt klar. Men det kan man jo tage som en service fra forfatterens side overfor en læser, der eventuelt var ved at glemme budskabet, en service, som læseren efterhånden lærer at skønne på.

Det er ikke let læsning. Der arbejdes ret meget - faktisk udelukkende - med abstrakte, aggregerede begreber. Udtrykket "institution", der har en høj stjerne, får en eventuelt uvidende læser ikke forklaret. Der tænkes nok ikke på dagcentre og plejehjem, begrebet er - ihvertfald nogle steder, man føler sig aldrig helt sikker - brugt i en bredere betydning, men lige netop hvad det dækker, må nok være noget af det, som skulle være medbragt hjemmefra.

Nu kan det tænkes, at læseren mangler den rette politologiske baggrund, og det bekræftes af det såkaldte "politologiske efterskrift" (ss.199-200), som er forfattet i klartekst. Her står at læse, at "den offentlige sektors karakter indebærer, at en politologisk tilgang grundlæggende er mere frugtbar" (s. 200). Det skal nok passe; som nævnt er meget af det, som er gangbar mønt i debatten,



ikke sådan umiddelbart til at få mening i ved hjælp af f.eks. den økonomiske videnskab.

Det er nu ikke sådan at ryste de gamle vaner af sig; tro mod sin "mindre frugtbare" baggrund vil læseren gerne vide, hvad den offentlige sektor er for noget, og specielt, hvad det er for noget med "den offentlige sektors karakter". Men lad os nu ikke være for utålmodige; det er jo det, bogen handler om. At der må politologer til, ses jo iøvrigt også klart at "alle beslutninger vedrørende den offentlige sektor træffes eksplicit i det politiske og/eller administrative beslutningssystem" (s. 25). Fik i den?

Første kapitel giver os et bud på, hvad den offentlige sektor er for noget, og der er ihvertfald ikke noget her, som får en økonom til at falde ned af stolen, for der bruges den samme afgrænsning som i Nationalregnskabet. Nu er udtrykket "bruges" måske ikke helt rigtigt, for afgrænsningen bruges ikke til noget udover at give nogle tabeller hentet fra diverse landes nationalregnskabsstatistik. Men det er jo også betryggende; vi mærker fra starten, at det hele er funderet på solide data.

Kapitel 2 er en opvarmning til det efterfølgende; der listes lidt politologisk terminologi ind (politik er en "mellemkommende variabel", der kan man bare se) uden at den ikke indviede dog føler sig altfor sikker på sin forståelse, og der er visse tilløb til det teoritunge Kapitel 3. Vi får at vide, at "den manglende måling af resultater er en institutionel egenkab med mulige konsekvenser for udviklingen i de offentlige udgifter" (s. 39), og det er utvivlsomt rigtigt. Blot er det ikke helt let at se, hvad der egentlig siges?

Det teoretiske fundament udvikles i Kapitel 3. Beslutningerne i den offentlige sektor er assymetriske i den forstand, at få har meget at vinde, mange lidt at tabe ved en given of-

fentlig aktivitet. De potentielle vindere udfolder derfor en væsentligt mere energisk aktivitet end de potentielle tabere - og bingo, så har vi nok en offentlig aktivitet.

Her har vi fat i et interessant træk ved samfundets funktion, som endda passer godt med vor intuition og opfattelse af dagligdagen. Det er jo velkendt, at folk, som er tilpas fixerede på noget, ofte kommer af sted med at få det gennemført, og bliver man ikke tilpas opsat, når der er meget at vinde?

Med vore nye indsigt i sammenhængene er der mange ting, som lader sig forklare. Tag f.eks. arbejdsmarkedet: Lønmodtagerne har hver især kun en begrænset indtægtsforbedring at håbe på ved overenskomstfornyelsen, mens arbejdsgiverne, som der jo er færre af, hver især har meget mere i klemme - og derfor scorer de hele gevinsten. Eller hvad med markedsmekanismen: Når vi køber tomater eller sko (et par konkrete eksempler fra bogen, jeg er ikke sikker på, at der er andre), betaler vi alt for meget, fordi sko- og tomatsælgeren er mere fixeret på sin gevinst end vi er, vi har jo kun en beskeden gevinst at vinde ved at gå til en anden butik, mens sælgeren skal leve af det!

Jeg har en fornemmelse af, at disse eksempler ikke er helt "efter bogen". Det kan måske også være svært at bruge metoden på fritidspædagoger, hjemmehjælpere, sundhedsplejersker, portører og postbude. Så et eller andet sted må der være nogle betingelser for, at de asymetriske udgiftsbeslutninger går i gang. Hvor?

Dette er et lidt vel konkret problem; der tænkes, så vidt det kan ses, på det offentlige bureaukrati. Selvom bogen ellers er ordrig nok, kommer vi aldrig rigtig tæt på netop de personer, som - med egen vinding i baghovedet - er fixerede på at drive de offentlige udgifter i vejret. Ærgeligt nok, for netop her skulle



man tro, at politologen havde komparative fordele.

Nærmest kommer vi med indførelsen af et såkaldt "professionelt-bureaukratisk-kompleks", der desværre heller ikke karakteriseres nærmere. Det forbliver svævende over vandene i resten af bogen, et slags modsvar til marxisternes "storkapitalen", noget stort, magtfuldt og negativt, men noget som det unægtelig er lidt svært at få hold på.

Hvis man føler sig en smule brødflov efter de teoretiske "tørre jyder", kan man trøste sig med, at der er empiri, endda i flere kapitler. Politologien er en videnskab helt efter lærebogen.

Ved nærmere eftersyn viser empirien sig at være en spørgeskemaundersøgelse blandt embedsmænd og politikere om, hvad de mener om aktiviteten i deres eget udsnit af den offentlige sektor. Resultaterne er ikke særlig klare; undersøgelsen, der er fra 1980, synes at have haft som sin mission at fylde et antal sider i en doktordisputats.

En tilsvarende empirisk eksercits, hvor et tal-materiale behandles grundigt og kompetent, hvorefter der - korrekt - konkluderes, at det ikke rigtig kan bruges til noget, er at finde i Kapitel 5, hvor der scores endnu en snes sider.

Umiddelbart ville man måske tro, at det var svært at komme videre herfra. Sådan er det ikke: Præcis hvordan det sker, er vanskeligt at afgøre, men forfatteren kan på grundlag af sin teori og empiri nu konkludere, at den offentlige sektor er for stor. Det må være denne effektive analysemetode, der hentydes til i efterskriftet, når det siges, at der skal politologer til, og sandt er det, at den profane læser ikke er med.

Da diagnosen nu er klaret, kan vi gå over til

behandlingen. Helt så hurtigt går det nu ikke, så var det blevet en knap så tyk ("boglang" ville forfatteren have sagt) disputats. Derfor er der et par kapitler (6 & 7) ind imellem. Her støder vi på en definition af, hvad en stat er for noget (hvad man så end kan stille op med den), nemlig en institution (?), der kan opkræve penge uden at yde noget til gengæld. På dette sted fristes læseren til uvedkommende overvejelser, om bogen mon er udgivet af en stat?

Løvrigt varmes der op til kuren - reformforslagene - ved en diskussion af, hvilke offentlige aktiviteter, der er brug for. Det viser sig ikke at være særlig mange. Fra lærebøgerne i økonomisk teori har man tre klassiske tilfælde af markedssvigt, nemlig eksternalister, offentlige goder og voksende skalaafkast. Her kan markedet ikke allokere effektivt, og det synes forfatteren at være villig til at akceptere. Men alt, hvad der ligger udover dette, bør overlades til markedet.

Her kunne man måske indvende, at de tre nævnte tilfælde af markedssvigt kun er dem, der har været kendt længe nok til at være beskrevet i alle lærebøger, selv dem, der bruges i Oklahoma og Montana. Men der også andre tilfælde - et af de prominente er allokering over tid - hvor markedet ikke dur, og hvad med dem? Men vi bør ikke være smålige, for disse tilfælde kommer jo også i lærebøgerne en skønne dag. Mere dunkelt er det, at forfatteren synes at opfatte sagen således, at alt hvad der ikke er et rent kollektivt (eller offentligt, som det normalt kaldes) gode, er privat og kan allokere over markedet. Det får konsekvenser for, hvad der med fordel kan privatiseres. Tag f.eks. uddannelsesvæsenet - uddannelse er et stykke af vejen et privat gode, personen stryger selv gevinsten af sin uddannelse. Om samfundet har interesse i, at borgerne har et vist uddannelsesniveau, er ifølge forfatteren noget, der "kan diskuteres længe" (s. 147 - forfatteren er en ubestri-



delig autoritet). Under alle omstændigheder vil den kunne "tilgodeses ved hjælp af en offentlig regulering, der påbød et vist minimalt uddannelsesniveau". Her vil læseren måske tro, at man skal have en slags paragraf 33-eftersyn, hvor folk stoppes på gaden og bliver hørt i kongerækken og den lille tabel, men det viser sig bare at betyde, at der skal være undervisningspligt. Resten skal så nok komme af sig selv.

Der er lignende fart over afviklingen af sundhedsvæsenet, hvor der gælder "tilsvarende betragtninger". Den enkeltes sygdom er jo også den enkeltes private affære, sådan da. "Det, der er tilbage af kollektive problemer i sundhedssektoren, kunne under alle omstændigheder klares på en simplere måde end ved at oprette et altomfattende offentligt "sundhedssystem"(s.147). Nu er den sidste sætning jo ikke altfor skrigende konkret, men det skal vel - sammen med første citat - forstås sådan, at der indføres et ... påbud om en vis minimal sundhedstilstand. Danmark kan blive et foregangsland, det første som indfører almindelig sundhedspligt.

Diskussionen af offentlig og privat andel i den offentlige sektors ydelser var kun en indledning til reformerne, der kommer i bogens sidste kapitler. Der er lagt op til en kraftig afvikling - omend forfatterens hjerte brænder varmt for pensionisterne; omfordeling af indkomsterne er det eneste område, hvor der sker for lidt!

Løsningen er derfor ligetil - og radikal. Afskaf skurken, det professionelt-bureaukratiske kompleks (hvis vi ellers kan finde det), lad folk stemme om en fordeling af indkomsterne, og lad dem derefter købe sig til de ydelser, de vil ha'.

Dette er, som man ser, klippekortstankegangen i sin yderste konsekvens, og den er oppe i tiden. Så lad os se lidt nærmere på procedu-

ren, hvad stemmer man om? Det er så vidt det kan ses ikke noget problem. I bogens figur 7.1 er der vist, hvordan borgerne rangerer "omfordeling" langs en akse. Borger C (forfatteren ville vistnok have kaldt hende "aktør" C) mener at den skal være 10, B holder op 80, og A mener 100. Stemmer man om det, bliver den  $190/3 = 63$ .

Udmærket, indkomstfordelingen skal være 63. Hvad betyder det for mig? Hvor mange kroner eller klippekort skal jeg have? Det melder historien ikke noget om, og læseren uden politologisk baggrund kan ikke rigtig komme igennem her. Hvorfor er det ikke meget nemmere en gang for alle at stemme om en lykke-fordeling på en skala fra 0 til 100? Så kunne man måske afskaffe ikke bare den offentlige, men sandelig også den private sektor?

Den jordnære læser går i stå på problemet omkring at udtrykke noget så komplekst som indkomstfordelingen på en skala fra 0 til 100. Men lad os skyde smålig tvivl til side og antage, at det kan lade sig gøre. Så render vi ind i det fundamentale problem, at når folk bruger deres klippekort, ændres indkomstfordelingen. Man kan ikke bestemme indkomstfordelingen først og økonomisk aktivitet bagefter - medmindre man har realiseret det endelige kommunistiske samfund, og jeg har en fornemmelse af, at det ikke lige er det, som forfatteren har i tankerne.

Iøvrigt skal det i forbifarten nævnes, at den økonomiske teori også giver stof til en vis skepsis overfor klippekortsiden. Der, hvor det sædvanlige marked ikke fungerer, snyder man ikke virkeligheden ved at kalde det noget andet. Man er nødt til at komme med noget, som er ægte anderledes.

Efter en første gennemlæsning af bogen, hvor man har fulgt forfatteren fra påvisningen af ondet over diskussion af det til indsats



mod det, er der måske alligevel et par tvivls-spørgsmål tilbage. Dels naturligvis alle dem, der har at gøre med "reform-forslagene", som ikke virker helt overbevisende. Men også nogle mere generelle: Hvis konkusionen er, at den offentlige sektor er for stor og derfor skal afvikles, så har vi godt nok hørt den før, men vi savner stadig et argument.

Hvis man således føler sig mindre sikker på bogens konklusioner, kan man trøste sig med, at forfatteren vist heller ikke tager dem rigtigt alvorligt. Der er ihvertfald rundt om i bogen flere forskellige bud på, hvad konklusionen egentlig er. Inde midt i (s. 132) har vi f.eks. denne: "Det har været en hovedtese..., at de institutionelle strukturer ikke neutralt formidler økonomiske processer og politiske præferencer i forbindelse med fastlæggelsen af størrelsen på de offentlige udgifter." Hvad der end siges her (og det er jeg lidt i tvivl om), så er det da ihvertfald ikke identisk med det, vi så ovenfor. Der er ikke meget fundamentalisme tilbage, det er kommet til at se helt akademisk ud.

Er det så forfatterens budskab? Måske og måske ikke. Der er nok en forsvarslinie: I det allerede omtalte "politologiske efterskrift" finder vi (s. 199) følgende: "Hovedkonklusionen ... i denne bog ... er, at udviklingen i den offentlige sektor er bestemt af politik, og at ingen tænkelige reformer, som ikke gør vold på det politiske systems karakter af et demokratisk og pluralistisk system, grundlæggende vil kunne ændre dette".

Udviklingen er altså bestemt af politik... Det var altså det, der stod i bogen? Vi burde vel have set det før, men nu ved vi det altså. Udviklingen er og vil vedblive at være bestemt af politik (medmindre Carlos blander sig, er det sådan, det skal forstås?). Det havde vi vel egentlig ikke været i tvivl om, eller hvordan?

Det ses således, at bogen har flere niveauer -

og den er overraskende på dem alle. Som ved et kunstværk er det op til læseren, hvordan den skal fortolkes. Derfor vil jeg ikke påtvinge nogen min mening om den sag. God fornøjelse!



## Replik til Hans Keiding

Ole P. Kristensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Keiding kan tydeligvis ikke lide, hvad han har læst i "Væksten i den offentlige sektor". Hvorfor, han ikke kan lide det, forbliver imidlertid noget uklart. Derfor er det lidt vanskeligt at skrive en replik. Keiding er faktisk blevet så vred under læsningen, at det tilsyneladende er gået lidt ud over evnen til at læse indenad. Det vil jeg give nogle eksempler på.

Feks. hedder det: "Præcis hvordan det sker, er vanskeligt at afgøre, men forfatteren kan på grundlag af sin teori og empiri nu konkludere, at den offentlige sektor er for stor". Det er ingenlunde tilfældet. Bogen indeholder en diskussion af kriterier for den offentlige sektors rette størrelse. Udgangspunktet for disse kriterier er befolkningens holdninger, fordi det nu engang er politiske demokratier, bogen beskæftiger sig med. Det diskuteres dernæst, hvordan befolkningens holdninger kan operationaliseres. Så konkluderes der, at i relation til de fastlagte kriterier er de offentlige udgifter **sandsynligvis** for store, fordi beslutningsinstitutionerne er indrettet på en måde, så beslutningsindholdet må formodes at afvige fra de fastlagte kriterier.

Bogen giver både teoretisk og empirisk belæg for, at de offentlige udgifter afviger fra befolkningens holdninger. Konklusionen påvirkes ikke af, at Erhard Jacobsen og Hans Keiding ikke kan lide den. Som bekendt har Erhard Jacobsen i foråret beriget landets aviser med en række indlæg, hvor han postulerer, at den offentlige sektor er en simpel afspjeling af de folkelige ønsker.

Konklusionen gælder dog ikke for alle typer offentlige udgifter. Analysen medfører faktisk, at i forhold til befolkningens holdninger bruges der nok for få offentlige midler på omfordeling og visse andre gedigent kollektive formål.

Det er gået helt galt med læseevnen i forbindelse med bogens figur 7.1 og den ledsagende tekst. Figuren viser, hvordan forskellige beslutningsprocedurer fører til forskellige udgiftspolitiske beslutninger. Borgerne rangerer ikke omfordeling langs en akse. Tallene viser, hvor meget vælgerne vil bevilge til forskellige formål. Så "noget så komplekst som indkomstfordelingen" udtrykkes ikke på en skala fra 0 til 100.

Figuren og den ledsagende tekst illustrerer en af de gennemgående pointer: Med en given præferencefordeling i befolkningen vil beslutningsindholdet afhænge af beslutningsinstitutionernes indretning. Det er for det første lidt problematisk set ud fra en demokratisk synsvinkel, og det er for det andet én blandt flere måder at illustrere for vrangvillige læsere, at institutionelle egenskaber ved den offentlige sektor og det politiske system øver en selvstændig indflydelse på udgiftspolitikken. Meningen med det sidste udsagn skulle vel være rimeligt klar, selv om Keiding erklærer, at han ikke forstår den.

Citatfusk er der også eksempler på. En statsdefinition gengives på følgende måde: "en institution (?), der kan opkræve penge uden at yde noget til gengæld." Korrekt gengivet



lyder den: "...kan opkræve penge uden at give specielt dertil svarende modydelser." (p. 151), og det er jo en noget anden sag.

Traditionelle statsdefinitioner har bygget på den opfattelse, at staten gør noget, som andre samfundsinstitutioner (selv om Keiding ikke kan lide ordet institution, bruger jeg det nu alligevel) ikke kan. Det er helt oplagt ikke tilfældet i de moderne velfærdsstater, hvor de fleste statsaktiviteter (fleste målt efter budgetstørrelse) kan udføres af, og i et vist omfang faktisk udføres af ikke-statslige institutioner. Pointen ved den gengivne statsdefinition er, at det, der adskiller statsaktiviteter fra andre aktiviteter, ikke primært er aktiviteterens karakter. Det er finansieringsmåden, der udgør den væsentlige forskel. Af hensyn til Keiding må jeg hellere understrege, at ordet stat her ikke bruges i betydningen staten kontra f.eks. kommunerne, men i den klassiske betydning.

Keiding refererer ikke just loyalt. Et enkelt sted i anmeldelsen siges der dog noget positivt: "..., hvor et talmateriale behandles grundigt og kompetent,...", men så hugges der til: "hvorefter der - korrekt - konkluderes, at det ikke rigtigt kan bruges til noget". Det er ikke korrekt refereret. Der konkluderes, at i lande med store offentlige udgifter anvendes der finansieringsformer, der er mere fremmede for fiskal illusion end de finansieringsformer, der anvendes i lande med små offentlige udgifter. Det er i sig selv en rimeligt interessant konklusion, og den underbygger smukt bogens tese om asymmetri.

Bogen diskuterer ikke, som Keiding skriver, hvilke offentlige aktiviteter, der er brug for. Det er en politisk afgørelse, hvor mit personlige bidrag stort set indskrænker sig til min stemmeafgivning ved folketingsvalg. Derimod er den en diskussion af, hvilke typer opgaver det offentlige rent faktisk tager sig af og med hvilke begrundelser. I den forbindel-

se er der en kritik af det, der kunne kaldes "markedssvigtteorien", dvs. en teori om, at offentlige aktiviteter udelukkende er begrundet i markedssvigt. Selv om teorien er åbenlyst utilstrækkelig set i lyset af de faktiske offentlige aktiviteter, så lever den faktisk videre, om ikke i bedste velgående så dog i livsduelig form.

Diskussionen af undervisnings- og sundhedsvæsenet skal ses i det lys. Der argumenteres ikke for, at disse udmærkede væsener skal privatiseres. Der argumenteres blot for, at begrundelsen for, at de er organiseret, som de er, ikke kan være, at de kollektive goder (jeg fastholder betegnelsen kollektiv for goder med særlige egenskaber for ikke at risikere forveksling mellem disse goder og de goder, der produceres og finansieres i offentligt regi).

Hvis der er kollektive egenskaber ved uddannelse (det "kan diskuteres længe", men er uvæsentligt i sammenhængen), så kunne de hermed forbundne problemer løses ved at dekretere undervisningspligt. Når man har valgt at etablere en offentlig og "gratis" folkeskole (det står faktisk i grundloven, at vi skal have sådan én), så må det altså have andre årsager. Det var hele pointen, som desværre er gået hen over Keidings hoved. "Tilsvarende betragtninger" kan gøres for sundhedsvæsenets vedkommende, hvor det tilsvarende går på begrundelserne for at organisere sundhedsvæsenet, som man har valgt at organisere det, og ikke på noget som helst andet.

Når manglende evne til at allokere over tid ikke er medtaget i listen over markedssvigt, så skyldes det ikke, at budskabet om de seneste økonomiske forskningsresultater endnu ikke er nået ud på heden (in casu Århus, Oklahoma og Montana). Det må være en speciel københavnsk variant, at markedet ikke skulle være i stand til at allokere over tid.



Det kan markedet godt. Jeg formoder, at Keiding kender det gode økonomiske begreb "diskonteringsfaktor", som det vist nok hedder.

Politisk hersker der sommetider bekymring over den "diskonteringsfaktor", borgerne bruger, når de skal vælge mellem nutidige og fremtidige glæder. Men det drejer sig mere om mistillid til folks dømmekraft end om markedssvigt. Mistillid til folks dømmekraft er imidlertid meget tit grundlag for offentlig aktivitet, som det også fremgår af bogen. Her har vi lidt af et paradoks. Hvis man ikke har tillid til folks dømmekraft, når de agerer i markedet, hvordan kan man så have tillid til deres dømmekraft, når de agerer i det politiske demokrati?

Det er svært at spå, især om fremtiden. Sagt på en anden måde: der knytter sig elementer af usikkerhed til fremtiden. "Usikkerheder" er et af de emner, der er blevet diskuteret i forbindelse med markedssvigt. Det er måske det, Keiding har i tankerne, når han skriver, at markedet ikke kan allokere over tid? Konklusionen på diskussionen som usikkerheder og markedssvigt er imidlertid, at usikkerhed ikke nødvendigvis giver anledning til markedssvigt. Der er masser af usikkerheder, der kan klares af markedet. Jeg vil gætte på, at selv Keiding har købt en forsikring eller to i et helt privat forsikringsselskab.

Hvis der er usikkerhedsproblemer, som markedet ikke kan klare, konkluderer litteraturen, at problemerne ikke fjernes ved en flytning fra markedsinstitutionen til andre institutionelle arrangementer (der var den igen, den med institutioner. Keiding kunne dog prøve at slå ordet institution op i en ordbog, det ville nok løse problemet). Der er ikke noget belæg for, at den offentlige sektor skulle være bedre til at håndtere usikkerheder end markedet.

Afslutningsvis gør Keiding sig lystig over følgende konklusion: "...udviklingen i den offentlige sektor er bestemt af politik.". Før munterheden breder sig yderligere, er det måske på sin plads at citere lidt mere fra det "politologiske efterskrift": "For politologer og andre politisk interesserede er det en relativt banal konklusion. Den er imidlertid ikke trivial i den forstand, at den er indholdsløs eller ubestridt. Den står i modsætning til f.eks. de meget økonomisk prægede opfattelser af den offentlige sektor og andre opfattelser, der vil "objektivisere" drivkræfterne bag den offentlige sektors udvikling." (p.200).

Jeg tror jeg vil lade det være med det. Keiding har ikke just lagt op til en åben og fordomsfri dialog, så der er formentlig snævre grænser for, hvad der kan opnås i form af afklaring gennem en meningsudveksling. De sagesløse læsere, hvis der er nogen tilbage, vil jeg anbefale selv at læse bogen. De kan evt. låne den for ikke at risikere at betale penge for noget, der ikke indeholder en til betalingen svarende modydelse. Så kan de selv dømme, både om bogen og anmeldelsen.



# Makroøkonometriske modeller, prognoser og økonomisk politik

Torben M. Andersen, forskningsprofessor,  
Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

## 1. Introduktion

I den løbende debat om den økonomiske udvikling og tilrettelæggelsen af den økonomiske politik spiller modelmæssige beregninger og forudsigelser en stadig større rolle. De periodiske forudsigelser, der er indeholdt i publikationer fra f.eks. Det Økonomiske Sekretariat (DØS), Budgetdepartementet og Det Økonomiske Råd (DØR), er således væsentlige for den økonomisk-politiske debat.

Trods det stigende udbud af sådanne analyser og den betydning de tillægges, har der kun været en sparsom debat om analysernes grundlag. En sådan debat er imidlertid væsentlig, da kvaliteten af beregningerne afhænger af de grundlæggende antagelser om de samfundsøkonomiske sammenhænge.

En samfundsøkonomisk model er en beregningsmodel, der indeholder en kvantitativ beskrivelse af væsentlige samfundsøkonomiske sammenhænge. Herved bliver det muligt at beregne, hvorledes størrelser som for eksempel beskæftigelse og produktion påvirkes af ændringer i enten den økonomiske politik eller ydre forhold som oliepriser, dollarkurs m.m.

Modeller er nødvendige for at holde styr på de mange og indviklede sammenhænge i det økonomiske kredsløb<sup>1)</sup>. Kvaliteten af modelmæssige beregninger afhænger derfor dels af, hvor god en beskrivelse modellen giver af de økonomiske sammenhænge, dels af hvor præcist man kan forudse ydre påvirkninger til økonomien.

Hovedsynspunktet i det følgende er, at modeller er nyttige og uundværlige redskaber, men det er vigtigt at være opmærksom på modellernes begrænsninger og anvendelsesmuligheder. Formålet er derfor at diskutere nogle generelle forhold ved de kendte (ADAM og SMEC) modeller,<sup>2)</sup> som må anses for kritiske i relation til modellernes anvendelse.

## 2. Forudsigelsesfejl

Ingen prognose kan forventes at kunne forudsige den økonomiske udvikling præcist. Der er forskellige årsager til, at der kan opstå prognosefejl: Fejlagtige data, skævheder i de estimerede koefficienter, fejl i prognoser af exogene variable og endelig fejl i modellens specifikation. Som et minimum må vi stille det krav, at prognoserne ikke systematisk er fejlagtige grundet en utilstrækkelig beskrivelse af centrale samfundsøkonomiske sammenhænge.

Vi skal her se på prognosenøjagtigheden i DØR's og DØS's prognoser for den reale vækst i bruttonationalproduktet, saldoen på betalingsbalancens løbende poster og arbejdsløsheden for perioden 1980 til 1986. For at kunne foretage en rimelig vurdering af prognoserne er det vigtigt, at sammenligningen sker på grundlag af prognoser, der er fremstillet på samme tidspunkt. Her anvendes prognoser fra forårsrapporterne for udviklingen i det samme år. Da disse prognoser er baseret på en vis viden om den faktiske udvikling for det, år prognosen vedrører, giver



nedenstående en konservativ vurdering af prognosefejlene.

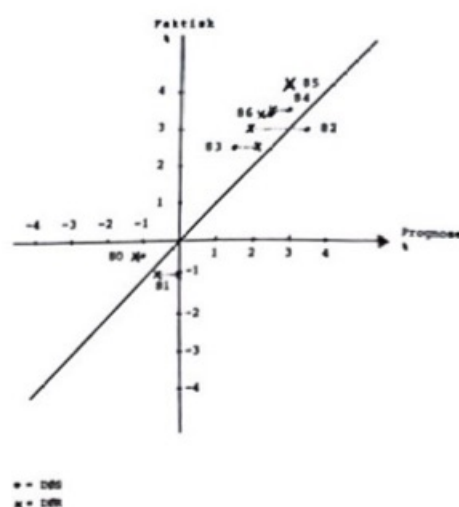
Ved vurderingen af disse prognoser bør det erindres, at der ikke er tale om rene modelprognoser. Modellerne justeres normalt (J- eller korrektionsledene) på områder, hvor de ikke anses for tilfredsstillende. På denne måde kan modelbrugeren efter behov supplere modellen med "sund fornuft". Selvom dette er udmærket, er disse korrektioner i princippet uheldige, dels fordi modellen helst skulle stå alene, og dels fordi der er en hårfin balance mellem korrektioner baseret på et nødvendigt behov og politisk motiverede justeringer.

For at vurdere kvaliteten af prognoserne må vi sammenligne prognoserne ( $P_t$ ) med de faktiske værdier ( $A_t$ ). Det er naturligt at spørge, om det er muligt at lave et bedre skøn ved at foretage følgende lineære korrektion af prognosen,  $\beta_0 + \beta_1 P_t$ , dvs. hvor vi får et bedre skøn over den fremtidige udvikling ved at multiplicere enhver prognose med  $\beta_1$  og addere  $\beta_0$ . Sådanne korrektioner er nyttige under forudsætning af, at prognoserne på samme systematiske måde er fejlagtige i fremtiden. Kvaliteten af ovennævnte prognoser er sammenfattet i tabel 1, der angiver resultatet af den lineære regression  $A_t = \beta_0 + \beta_1 P_t + \epsilon_t$ , hvor  $\epsilon_t$  er et stokastisk fejllid, cf. Hylleberg (1981).

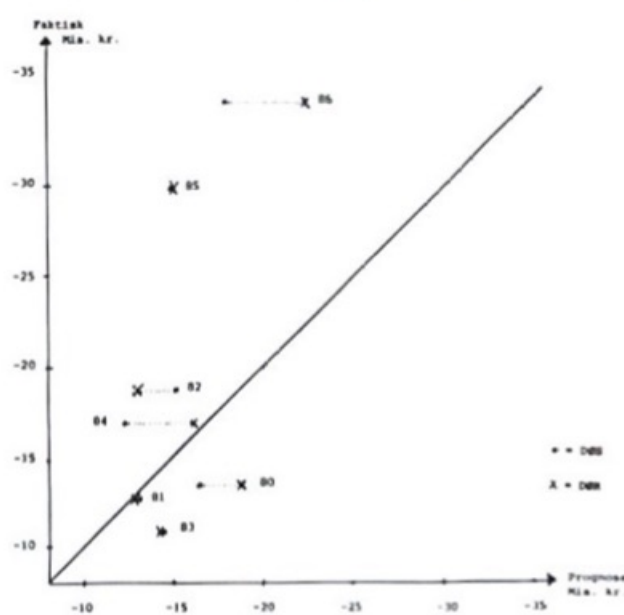
Det fremgår, at medens prognoserne på den reale vækst i bruttonationalproduktet og arbejdsløsheden er rimelige (i begge tilfælde kan vi ikke afvise hypotesen, at  $\beta_0 = 0$  og  $\beta_1 = 1$ ), så er prognoserne på betalingsbalanceunderskuddet meget ringe. Man kan faktisk ikke afvise hypotesen, at prognoserne for betalingsbalancen er uden informationsværdi ( $\beta_1 = 0$ ). Målt ved korrelationskoefficienten har DØR været bedre til at forudsige den reale vækst end DØS, mens det omvendte gør sig gældende mht. arbejdsløsheden.

For alle prognoserne er der dog problemer med systematiske fejl, idet der er serie-korrelation i fejllidene, hvilket også fremgår af realisationsdiagrammerne vist i Fig. 1 til 3 (jfr. Andersen og Hylleberg (1985)). Undervurderer en prognose den faktiske udvikling, er det i diagrammet markeret nord-vest for 45 graders-linien, mens overvurderinger findes syd-øst for denne linie.

Figur 1. Prognoser og faktisk udvikling i bruttonationalproduktets reale vækst 1980-1986.

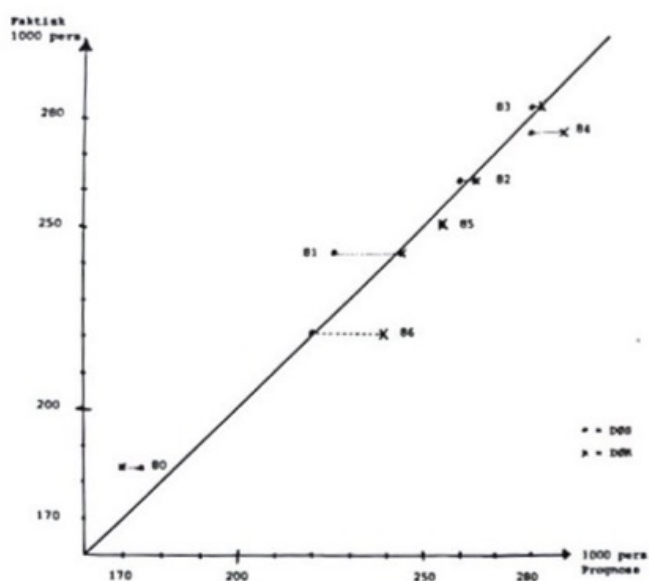


Figur 2. Prognoser og faktisk udvikling i betalingsbalancens løbende poster 1980-86





Figur 3. Prognoser og faktisk udvikling i arbejdsløsheden 1980-86.



Tabel 1. Vurdering af DØS og DØR prognoser

|           | Reale vækst i BNP |                | Betalingsbalanceunderskud |                  | Arbejdsløsheden  |                  |
|-----------|-------------------|----------------|---------------------------|------------------|------------------|------------------|
|           | DØS               | DØR            | DØS                       | DØR              | DØS              | DØR              |
| $\beta_0$ | 0.25<br>(0.49)    | 0.48<br>(0.25) | -20.71<br>(25.62)         | -4.51<br>(15.54) | 29.06<br>(17.75) | 35.27<br>(23.72) |
| $\beta_1$ | 1.09<br>(0.21)    | 1.20<br>(0.12) | 2.69<br>(1.70)            | 1.49<br>(0.95)   | 0.89<br>(0.07)   | 0.85<br>(0.09)   |
| $R^2$     | 0.85              | 0.95           | 0.33                      | 0.33             | 0.97             | 0.94             |
| D.W.      | 1.71              | 2.73           | 0.87                      | 1.33             | 1.57             | 1.26             |

Tal i parentes er standard-afvigelser

Ovenstående vedrører præcisionen af den offentliggjorte prognose. For alene at kunne vurdere modellernes præcision er det nødvendigt at se bort fra de fejl, der skyldes fejlagtige skøn over udviklingen i exogene variable. En sådan vurdering er mulig v.h.a. nedenstående tabel, der angiver den andel af den samlede prognosefejl, der kan henføres til fejl ved modellen. Tallene er baseret på budgetdepartementets prognoser og vedrører derfor ADAM (for en nærmere diskussion se Rosted (1986)). Budgetdepartementet er i øvrigt den prognose-institution, der mest systematisk diskuterer prognosefejl i forbindelse med, at nye prognoser fremlægges.

Tabel 2. Modelfejl i procent af samlede prognosefejl (budgetdepartementet).

|      | real-vækst<br>BNP | beskæftigelse | betalingsbalance |
|------|-------------------|---------------|------------------|
| 1984 | 86%               | 90%           | 114%             |
| 1985 | 88%               | 106%          | 58%              |
| 1986 | 63%               | 148%          | 172%             |

Kilde: Rosted (1986).

Det er påfaldende, at modelfejlene i intet tilfælde er under 50% og ofte er over 100% af den samlede prognosefejl på disse tre centrale makroøkonomiske variable. Ved en fejlprocent over 100 har man været heldig, at fejl på andre områder (f.eks. internationale vilkår eller den økonomiske politik) har modvirket de modelbetingede fejl.

Et mere direkte indtryk af, i hvilket omfang makroøkonometriske modeller giver et rimeligt billede af de samfundsøkonomiske sammenhænge, fremgår af en analyse udarbejdet af Lindberg (1985). Ideen med analysen er at forsøge at rense for de fejl, der skyldes manglende præcision i forudsigelsen af de exogene variable og korrektionsleddene, og alene se på de endogene mekanismer i ADAM. Fejl i prognoser på de exogene variable kan altid forekomme, men hvis modellen bliver fodret med de sande exogene variable skulle den helst ramme de endogene variable rimeligt præcist. Lindberg (1985) foretager en historisk analyse for perioden 1980 til 1984, hvor hun går tilbage og indsætter de faktiske historiske værdier for alle exogene variable. Givet disse informationer beregner hun de endogene variable og sammenligner disse med de faktiske historiske værdier. Generelt finder Lindberg, at modellen er meget upræcis, samt at modellen har en tendens til at være for ekspansiv. Ved en nærmere analyse af de enkelte relationer i modellen konkluderer Lindberg, at alle grupper af relationer bidrager til de store fejlskøn, omend der tilsyneladende er ekstra store problemer med forbrugs- og investeringsrelationerne.



Vurderingen af modellernes egenskaber viser også, at de systematiske fejl forekom før opsvinget 1983-86, der dog yderligere forstærkede disse problemer.

## Modelstruktur

Mange indvendinger kan selvfølgelig rejses mod forskellige enkeltdele af store makroøkonometriske modeller,<sup>2</sup> men diskussionen skal her indskrænkes til to centrale problemer ved disse modeller, nemlig behandlingen af udbudssiden og modellernes dynamiske struktur.

De kendte store makroøkonometriske modeller (se Danmarks Statistik (1985) og Det Økonomiske Råds Sekretariat (1987)) er baseret på et simpelt Keynesiansk begrebsapparat, hvilket kan opsummeres i følgende relation til bestemmelse af produktionen ( $y$ ):

$$y = c(y, \dots) + i(y, \dots) + g + x\left(\frac{EP^*}{P}, \dots\right) - m\left(y, \frac{EP^*}{P}, \dots\right)$$

Højresiden af (1) repræsenterer de velkendte efterspørgselskomponenter - forbrug ( $c$ ), investeringer ( $i$ ), offentligt forbrug ( $g$ ), eksport ( $x$ ) og import ( $m$ ) - og venstresiden udgør udbuddet eller produktionen ( $y$ ). Konkurrenceevnen målt ved forholdet mellem udlandspriser målt i dansk valuta ( $EP^*$ ) og indenlandske priser ( $P$ ) påvirker eksport og import. De indenlandske priser bestemmes ved en mark-up prismodel udfra de exogent givne lønsatser og råvarepriser. Endelig bestemmes beskæftigelsen udfra en faktor anvendelsesmodel, der angiver den mængde af produktionsfaktorer, der er nødvendig for at producere det givne output. Kausaliteten i (1) går derfor fra højresiden til venstresiden, dvs. udbuddet tilpasser sig **altid** til den givne efterspørgsel. Adskillige bestræbelser har været ofret på at modellere efterspørgselskomponenterne på højresiden, men den cen-

trale egenskab ved modellen forbliver dog, at **efterspørgslen bestemmer udbuddet**.

Selvom dette er en enkel forudsætning, som simplificerer konstruktionen og implementeringen af sådanne modeller, så er det en særdeles diskutabel forudsætning, da den negligerer alle tilpasningsproblemer på udbudssiden - virksomhedernes og arbejdsmarkedets tilpasning. Følgelig er der en risiko for, at modeller baseret på en struktur, som (1) kan give misvisende prognoseresultater, og lede til fejlagtige økonomisk-politiske anbefalinger. Den nyere udvikling indenfor makroøkonomisk teori kan faktisk opsummeres som værende forskellige forsøg på at modellere udbudssiden (se Andersen (1987)).

Modelstrukturen kan i dagligdags lærebogssprog (se f.eks. Dornbusch og Fischer (1981)) sammenfattes ved en negativt hældende aggregeret efterspørgselskurve ( $AD_0$ ) og en vandret aggregeret udbudskurve ( $AS_0$ ), se fig. 1.

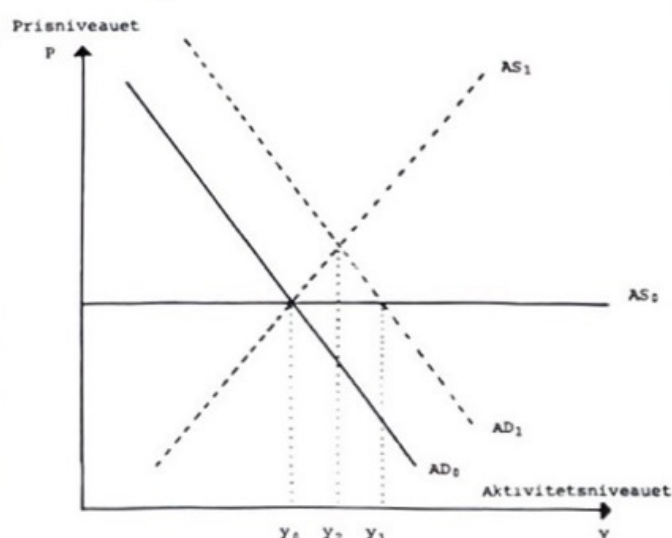
Bemærk, at den aggregerede efterspørgselskurve er negativt hældende alene grundet substitutionen mellem indenlandske og udenlandske varer, og ikke på grund af crowding-out mekanismer, da modellerne ikke indeholder nogen finansiel side (vandret LM-kurve). Den vandrette udbudskurve betyder, at virksomhederne til det givne prisniveau er villige til at imødekomme enhver efterspørgsel, mens en positivt hældende udbudskurve ( $AS_1$ ) afspejler, at en øget produktion alt andet lige vil kræve en højere pris.

Denne struktur fortæller umiddelbart noget om modellens svagheder og begrænsede anvendelsesmuligheder. Den vandrette udbudskurve gør, at vi har en kortsigtsmodel, der kun kan benyttes til analyser af konjunkturfluktuationer indenfor en meget begræn-



set tidshorisont (1 år)! Selv givet dette ved vi, at modellen vil have en tendens til at forudsige for store udsving i aktiviteten ved ændringer i den samlede efterspørgsel. Det skyldes, at en model med en vandret udbudskurve alt andet lige altid vil have de største multiplikatorer. Af Figur 1 ses det, at hvis den aggregerede efterspørgsel stiger fra  $AD_0$  til  $AD_1$ , vil vi med en vandret udbudskurve forudsige, at aktiviteten stiger fra  $y_0$  til  $y_1$ , mens vi med en positivt hældende udbudskurve vil få, at aktiviteten kun stiger til  $y_2 < y_1$ . Endelig er modellen ikke konstrueret til at give meningsfyldte svar på effekterne af ændringer på udbudssiden som f.eks. lønpolitik eller kortere arbejdstid.

Figur 4. Aggregeret udbud og efterspørgsel i ADAM og SMEC.



#### 4. Betyder det noget?

Modelstrukturen i de anvendte makroøkonomiske modeller er specifik i forhold til mere generelt formulerede modeller. En specifik struktur er ikke nødvendigvis kritiserbar, hvis det udeladte er af sekundær betydning i forhold til de rejste spørgsmål. Formålet med dette afsnit er derfor, at vurdere den praktiske betydning af de ovenfor påpegede teoretiske svagheder.

#### 4.1. Tidshorisonten

ADAM og SMEC modellerne blev oprindeligt udviklet som kortsigtede finanspolitiske modeller til anvendelse i den finanspolitiske planlægning. Selvom modellerne siden er blevet modificeret, er tidshorisonten stadig den samme, og det sætter nogle ret snævre grænser for modellernes anvendelsesmuligheder. Modellerne er kun egnede til kortsigtede prognoser og konsekvensberegninger af effekterne ved ændringer i den økonomiske politik. Den tidshorisont, der er forenelig med modellernes struktur, må formodes at være omkring 1 år.

Denne begrænsning skyldes, at der på mellem-langt og langt sigt er nogle vigtige tilpasningsmekanismer, der ikke nødvendigvis virker særlig kraftigt på kort sigt, men som på et eller andet tidspunkt vil slå igennem. Da de kortsigtede modeller ser bort fra disse mekanismer, er de ikke velegnede til at sige noget om økonomiens forløb, når disse mekanismer begynder at virke. Sagt på en anden måde er modellerne ikke opbygget omkring en veldefineret langsigtet-ligevægt, som økonomien via forskellige tilpasningsmekanismer bevæger sig henimod. Af væsentlige tilpasningsmekanismer kan nævnes løn- og pristilpasningen, interaktionen mellem reale og finansielle forhold samt tilpasningen af beholdninger og formue.

Den keynesianske teoritradition, som ligger til grund for de anvendte makromodeller, er tilbøjelig til at se bort fra de mere langsigtede forhold. Det sker ofte udfra en argumentation om, at de langsigtede forhold ikke er relevante på kort sigt. Dette synspunkt overser, at det lange sigt ikke nødvendigvis er så langt samt, at de langsigtede forhold kan give nogle vigtige bindinger på de langsigtede udviklingsmuligheder.

Betydningen af disse tilpasningsmekanismer



for effekterne af finanspolitiske indgreb er diskuteret i Blomgren-Hansen og Petersen (1984) og Blomgren-Hansen (1985). Ved at integrere de finansielle og reale forhold muliggør disse analyser endvidere en diskussion af samspillet mellem bl.a. finans- og pengepolitikken, og dermed den betydning det har, hvorledes øgede offentlige udgifter finansieres. En vigtig konklusion er her, at tilpasningen på længere sigt ofte modvirker den kortsigtede effekt og endda kan være direkte modsatrettet.

Betrakter vi f. eks. en finanspolitisk stramning, vil de kortsigtede kontraktionære effekter på mellemlangt sigt blive modvirket, og afhængig af finansieringsformen kan den langsigtede effekt endog blive ekspansiv. Årsagerne hertil er primært løn/pristilpasningen og tilpasningen på de finansielle markeder. Således vil den kontraktive effekt udløse lønreduktioner som via bl.a. konkurrencevneeffekten vil give et ekspansivt stimuli. Yderligere vil investeringerne stige, fordi der kan blive plads til et rentefald, eftersom betalingsbalancen forbedres.

Et andet vigtigt eksempel på betydningen af tilpasningsmekanismerne er i vurderingen af en devalueringseffekter. En devaluering er en ændring af valutaens nominelle værdi. En nominal ændring vil ikke have nogen langsigtede effekter, da alle nominelle variable som f.eks. lønninger, priser og dermed reale variable bringes tilbage til deres udgangspunkt. Det betyder ikke, at en devaluering er uden kortsigtede effekter eller, at instrumentet ikke kan bruges i den konjunkturpolitiske styring. En analyse af, hvorledes den langsigtede tilpasning påvirker selv de kortsigtede effekter af en devaluering, findes i Risager (1986), som analyserer en model med en dynamisk investeringsadfærd. Risager (1986) viser, at tilpasningsforløbet bliver cyklisk, således at de initiale ekspansive effekter på produktion og investering bliver afløst af

et modsvarende kontraktivt forløb. Mens det helt ultrakorte forløb svarer til det, der forudsiges af f.eks. ADAM, bliver forløbet senere radikalt forskelligt.

Konkluderende følger det, at enhver brug af de kortsigtede modeller udover en horisont på ca. 1 år må anses for misbrug af modellerne. Analyser over en længere tidshorisont må derfor henregnes til det rene gætteri eller politisk ønsketænkning. I den forbindelse må det anføres som noget positivt, at der i de seneste rapporter fra DØR ikke findes analyser 4 til 5 år frem i tiden eller retrospektive analyser af alternative forløb over f.eks. en 10-års periode. Modellerne er ikke konstrueret til at give svar på sådanne spørgsmål.

## 4.2. Udbudsforhold

Kan vi på det korte sigt tillade os at se bort fra udbudsforholdene og gå ud fra, at produktionen alene bestemmes af efterspørgslen? Forudsætningen indebærer, at virksomhederne altid har ledig produktionskapacitet, og at yderligere produktion altid er profitabel. Med en given produktionskapacitet og fravær af afsætningsbegrænsninger afhænger profitabiliteten bl.a. af forholdet mellem lønomkostninger og produktprisen (produktlønnen).

Selvom profitabiliteten ikke alene afhænger af produktlønnen, er det en væsentlig faktor, og en øget produktløn vil alt andet lige mindske profitabiliteten ved en given produktion. Produktlønnen kan således være for høj til, at det for virksomhederne er profitabelt at producere en mængde svarende til den efterspurgt, og den oprindelige antagelse om, at produktionen passivt tilpasser sig efterspørgslen, er ikke længere holdbar<sup>4)</sup>.

Der findes en nyere empirisk litteratur, der analyserer, om produktlønnen er af betydning for beskæftigelsesudviklingen i Dan-



mark, se Bean, Layard og Nickell (1986), Bruno (1986) og Andersen og Risager (1987). I alle analyser findes det, at produktlønnen har en signifikant betydning for beskæftigelsen, således at højere produktløn betyder lavere beskæftigelse. Beskæftigelsens følsomhed overfor produktlønnen varierer i de tre studier grundet forskellige modeller og data. De viser imidlertid alle, at udbudssiden ikke er passiv i Danmark, og følgelig kan man selv ikke på kort sigt gå ud fra, at den Keynesianske passivitetsantagelse er opfyldt. Der er grund til at understrege, at selvom enkeltheder i de ovenfor refererede empiriske analyser kan diskuteres - som de altid kan - viser de om ikke andet, at der påhviler en bevisbyrde, når det som udgangspunkt antages, at produktionen passivt tilpasser sig til efterspørgslen.

Bruno (1986) forsøger at sondre mellem betydningen af den effektive efterspørgsel og produktlønnen for beskæftigelsesudviklingen i Danmark. Som det fremgår af tabel 3, er begge faktorer væsentlige for udviklingen i arbejdsløsheden i Danmark i perioden 1970-1982.

*Tabel 3. Reallønnens og efterspørgslens bidrag til arbejdsløsheden i Danmark 1970-1982.*

|                                         | 1970-74 | 1974-78 | 1978-82 | 1982  |
|-----------------------------------------|---------|---------|---------|-------|
| Stigning i arbejdsløshed (total)        | 0.6     | 8.0     | 8.2     | 10.2  |
| Stigning grundet produktløn             | 2.5     | 7.8     | 11.0    | 6.3   |
| Stigning grundet effektiv efterspørgsel | + 1.5   | + 0.5   | + 2.4   | 4.6   |
| Stigning grundet andre årsager          | + 0.4   | 0.7     | + 0.4   | + 0.7 |

Kilde: Bruno (1986)

Tabellen viser, at en stigende produkt-løn har været en væsentlig årsag til stigningen i arbejdsløsheden i perioden 1970-1982, selv om betydningen er aftagende i 1982. Generelt i hele perioden har en ekspansiv efterspørgselspolitik bidraget til at holde arbejdsløsheden nede, hvorimod stramningen af finanspolitikken i 1982 trak i den modsatte retning. Disse beregninger viser, at ændringer i beskæftigelsen ikke alene er forårsaget af ændringer i den samlede efterspørgsel i økonomien.

Givet at beskæftigelsen afhænger af produktlønnen, vil den aggregerede udbudskurve ikke generelt være vandret, og man kan ikke gå ud fra, at virkshederne passivt imødekommer enhver efterspørgsel ved det givne prisniveau.

I det extreme tilfælde, hvor reallønnen ligger fast, vil vi faktisk få en lodret aggregeret udbudskurve, dvs. ændringer i efterspørgslen påvirker ikke aktiviteten. Forudsætningen for en såkaldt klassisk tilstand vil sjældent være til stede. Ved et højere niveau for priserne på virksomhedens produkter vil produktlønnen typisk blive lavere og dermed beskæftigelsen og produktionen højere, dvs. den kortsigtede aggregerede udbudskurve har en positiv hældning som  $AS_1$  i Figur 1.

Et andet væsentligt udbudsforhold er kapaciteten. Virksomhedernes kapacitet, hvad angår både realkapital og arbejdskraft, sætter en grænse for virksomhedernes ekspansionsmuligheder. I de kortsigtede efterspørgselsstyrede modeller har investeringerne udelukkende en efterspørgselseffekt og ikke nogen udbuds- eller kapacitetseffekt.

Efter en lavkonjunktur med meget lave investeringer bliver produktionsapparatet mindsket. En vending i konjunkturerne med øget efterspørgsel til forbrug og investeringer vil uvilkårligt betyde en midlertidig forværring



af betalingsbalancen. Det skyldes ganske enkelt, at der ikke på kort sigt er produktionsskapacitet til at imødekomme den øgede efterspørgsel, og en del af efterspørgslen derfor vender sig mod udlandet. Det kan således ikke udelukkes, at de seneste års systematiske undervurdering af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster har at gøre med dette forhold.

### 4.3. Ændrede udbudsforhold

En model med en pasiv udbudsside er ikke konstrueret til at give meningsfyldte svar på effekterne af ændrede udbudsforhold. Alligevel sker det ofte ved analyser af f.eks. lønpolitik eller kortere arbejdstid. Det problematiske herved ses blandt andet af, at modellerne via deres antagelse om exogene lønninger får lønpolitik til at fremstå som et simpelt kontrol-teoretisk problem. Hermed ses der bort fra incitamenterne bag løndannelse og dermed de mekanismer, der skal aktiveres for at påvirke løndannelsen, se Andersen (1986). Modellerne giver derfor et misvisende indtryk af lønpolitikkens muligheder ved at betragte en endogen variabel som værende exogen.

Som eksempel herpå fremtræder lønpolitik i de rent efterspørgselsstyrede modeller som et mirakelmiddel, der på en gang kan løse såvel beskæftigelses- som betalingsbalanceproblemerne. Det skyldes, at lavere lønstigninger ikke nødvendigvis betyder en tilsvarende mindskelse af lønmodtagernes realløn ved køb af danske varer. Samtidig vil lavere løn/prisstigninger i Danmark end hos vore samhandelspartnere øge vores konkurrenceevne. Resultatet af en bedre konkurrenceevne er øget efterspørgsel efter dansk producerede varer, hvilket gavner såvel betalingsbalancen som beskæftigelsen.

Der kan imidlertid være grund til at pege på, at dette scenario kan give et for optimistisk

billede af lønpolitikkens muligheder eller i hvert fald ulemperne ved en sådan politik. Er økonomien i en situation, hvor udbuddet ikke er passivt, vil en lønpolitik ikke have de ovenfor skitserede effekter. Beskæftigelse og handelsbalance kan derfor kun forbedres, hvis lønomkostningerne reduceres i forhold til produktpriserne på danske varer samtidig med, at den danske konkurrenceevne forbedres ved et fald i forholdet mellem priserne på dansk og udenlandsk producerede varer. En sådan tilpasning sikrer, at det er profitabelt at øge produktionen samtidig med, at der skabes udenlandsk efterspørgsel efter dansk producerede varer. Tilpasningen kræver imidlertid, at real-lønnen mindskes. Lønpolitik er, omend nødvendig - således ikke nødvendigvis noget mirakelmiddel.

### 5. Selvbekræftende fejlanalyser

Hvorfor er prognoserne upræcise? Skyldes det, at de er baseret på en diskutabel modellering af de samfundsøkonomiske sammenhænge, eller er årsagen, at adfærden indenfor de givne modelmæssige rammer pludselig ændrer sig? Sidstnævnte form for argumentation findes ofte i ex-post analyser af prognosefejl. I sådanne analyser argumenteres der for, at modelgrundlaget som sådant er i orden, men at der er opstået fejl p.g.a. nogle uventede adfærdsmæssige ændringer (f.eks. i forbrugstilbøjeligheden). Den sidste argumentationsform er uacceptabel af to årsager. For det første viser den, at der er centrale adfærdsmæssige mekanismer, som er utilstrækkeligt modelleret. For det andet vil den type af ex-post analyser altid være selvbekræftende og dermed uden informationsværdi.

Som omtalt er ADAM og SMEC baseret på den ligevægtsbetingelse, at produktionen tilpasser sig til efterspørgslen som angivet i (1). Samtidig har vi en nationalregnskabsidentitet givet som:



$$(2) y = c + i + g + x - m$$

Identiteten holder naturligvis altid. Det kan tolkes på den måde, at nationalregnskabet er opgjort på en sådan måde, at vi ex-post altid er på økonomiens samlede efterspørgselskurve. Et argument om, at hvis vi bare havde kunnet forudsige udviklingen i efterspørgselskomponenterne mere præcist, ville vi også have kunnet forudsige udviklingen i aktiviteten, er således et tomt og tautologisk udsagn. Det ses også af, at uanset de samfundsøkonomiske mekanismer, kan vi altid ex-post finde f.eks. forbrugs- og importkvoter, der benyttet i (1) præcist vil give den faktiske udvikling. Det fremgår af følgende trivielle omskrivning af (2) som:

$$(3) y = \left(\frac{c}{y}\right) y + i + g + x - \left(\frac{m}{y}\right) y$$

Den type af fejlanalyser siger derfor intet om, i hvilket omfang det er rimeligt at antage, at udbuddet tilpasser sig til efterspørgslen, og udbudsforhold derfor er af sekundær betydning. Dette kræver, at udviklingen i disse kvoter kan forklares uafhængigt af udbudsforhold.

## 6. Afslutning

Sammenfattende leder ovenstående diskussion til, at hverken fremskrivninger eller policy-analyser med kendte store makroøkonomiske modeller kan anses for særligt pålidelige. Modellerne kan kun forsvarligt bruges til helt kortsigtede formål, og endda her støder man ofte på problemer grundet den passivitet, der tillægges virksomhederne og arbejdsmarkedet.

Den negative konklusion er på sin vis skuffende i relation til 60'ernes og 70'ernes model-optimisme med deraf følgende tro på mulighederne for at "fine-tune" økonomien. Om den nyeste teoretiske forskning gælder det, at den viser det vanskelige ved dels at

konstruere rimelige empiriske modeller, og dels at tilrettelægge en hensigtsmæssig økonomisk politik.

Det er imidlertid ikke korrekt, at nyere økonomisk teori leder til den konklusion, at økonomisk politik er nyttesløs (se f.eks. Andersen (1987b)). Budskabet er snarere, at det er væsentligt vanskeligere at formulere en hensigtsmæssig økonomisk politik, end der forudsættes i fine-tuning debatten.

Man kan således ikke udlede heraf, at modeller er uden værdi, tværtimod stiller tilrettelæggelsen af en optimal politik endnu større informationsmæssige krav end tidligere antaget. Fortsatte elaboreringer og udbygninger på eksisterende modeller formindsker yderligere disses gennemskuelighed samtidig med, at det sker på et særdeles tvivlsomt teoretisk grundlag. Et større afkast kan formodentlig opnås ved at arbejde med mindre modeller, der muliggør et bedre teoretisk grundlag på bekostning af den detaljeringsgrad, der kendes fra f.eks. ADAM.

## Noter

- 1) Modellen gør det også (i princippet) muligt for udenforstående at vurdere, hvilke forudsætninger beregningerne er baseret på. Det giver anledning til en lidt unfair bias, idet kritikken retter sig mod de veldokumenterede analyser, mens kritik i endnu højere grad kunne rejses mod det stigende antal af forskellige prognoser, der er baserede på uklare og utilgængelige metoder, se Andersen (1987a).
- 2) Denne artikel er skrevet i oktober 1987 og indeholder derfor ikke en diskussion af de seneste modifikationer af ADAM.
- 3) For en diskussion af andre aspekter se Yndgaard (1980) og Vastrup (1978).
- 4) Et eksempel på en makroøkonomisk model, hvor udbudssiden er indarbejdet, findes i f.eks. Helliwell et al. (1986).



## Referencer

- Andersen, Ellen, 1975, En model for Danmark 1949-1965, Akademisk Forlag, København.
- Andersen, Torben M., 1986, Fagforeninger, Lønudvikling og Arbejdsløshed, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 124, 241-258.
- Andersen, Torben M., 1987a, Der er overproduktion af økonomiske prognoser, *Sparekassen*, 8, 12-15.
- Andersen, Torben M., 1987b, Udviklingslinier i teorien om den økonomiske politik, *Politica*, 19, 133-147.
- Andersen, Torben M. og Svend Hylleberg, 1985, Prognoser og økonomiske forhold, *Økonomisk Instituts Årbog 1985*, 41-57.
- Andersen, Torben M. og Ole Risager, 1987, A Wage-Bargaining Model for Denmark. Unpublished.
- Blomgren-Hansen, Niels, 1985, On the Reliability of Model Simulations of the Effects of Fiscal Policy with Fix-Price Keynes Models, Working paper 85-1, Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen, København.
- Blomgren-Hansen, Niels og Jørgen Petersen, 1984, Samspillet mellem Finans-, Penge- og Valutakurspolitikken, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 122, 73-90.
- Danmarks Statistik, 1985, ADAM-OKTOBER 1984: En oversigt.
- Dornbusch, Rudiger og Stanley Fischer, 1984, *Macroeconomics*, McGraw Hill, (3 ed).
- Fabritius, Jan, Dan Knudsen, Alexander Schaumann, E.S. Sørensen og Torben Visholm, 1979, SMEC III, Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- Helliwell, J., P. Sturm, P. Jarret and G. Solov, 1986, The supply side in the OECD's Macroeconomic Model, *OECD Economic Studies*, nr. 6., 75-131.
- Hylleberg, Svend, 1981, On the Evaluation of Economic Forecast, i *World Bank Commodity Models*, vol 1., World Bank Staff Commodity Working Paper no. 6, June 1981, p. 26-48.
- Klein, Lawrence, 1979, The Supply Side, *American Economic Review*.
- Lindberg, Anita, 1985, Kan modeller forudsige den økonomiske udvikling, *Samfundsøkonomen*, 4, 10-14.
- Risager, Ole, 1986, The Effects of Currency Depreciation in a Model with Capital Formation, *European Economic Review*, 31, 399-406.
- Rosted, Jørgen, 1986, Usikkerheden i økonomiske fremskrivinger.
- Yndgaard, Ebbe, 1980, Makroøkonometriske modeller og økonomisk politik, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 118, 390-400.
- Vastrup, Claus, 1978, Aggregeringsstruktur i økonometriske makromodeller, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 116, 55-56.
- Det Økonomiske Råds Sekretariat, 1987, SMRC III - Modelversion april 1987, stencileret.

Denne artikel er baseret på foredrag i Nationalbankens Studiekreds og Økonomisk Forening, Århus. Der takkes for kommentarer og inspiration fra Niels Blomgren-Hansen, Svend Hylleberg, Ole Risager og Claus Vastrup, omend de ikke nødvendigvis deler alle eller nogle af de synspunkter, der fremføres her.



# Økonomisk kronik forår 1988

Jeppe Christiansen, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

## De økonomiske udsigter

Det konjunkturuomslag, som har præget dansk økonomi siden eftersommeren 1986, blev forstærket i løbet af 1987, og omslaget vil utvivlsomt præge udviklingen de kommende år. For året 1987 har der været tale om en negativ realvækst, og den eneste grund til, at en stigning i arbejdsløsheden ikke er fulgt med, er arbejdstidsnedsættelsen og den meget beskedne tilgang til arbejdsstyrken.

Årsagen til at konjunkturuomslaget er blevet så relativt stærkt, skal søges i det forhold, at opbremsningen i det indenlandske forbrug er faldet sammen med en situation, hvor den danske krone p.g.a. dollarfaldet er styrket betragteligt overfor de fleste af vore samhandelspartnere, med en markant konkurrenceevneforværring til følge. At overenskomsterne i foråret gav timelønstigninger i størrelsesordenen 9 pct. har ikke medvirket til at gøre problemet mindre.

Udgangspunktet for forventningerne til 1988 er derfor overordentligt beskedent. Med udsigt til stagnation i de disponible indkomster må det ventes, at det private forbrug flader ud, og byggeriet, der i 1987 holdt en uændret høj aktivitet, vil for alvor rammes af tilbagegang. Samtidig må det forventes, at industrieksporten kun vokser langsomt som følge af den kraftige forværring i lønkonkurrenceevnen. Et egentligt fald i industrieskporten vil formentlig kunne undgås på grund af eksportpakken fra december 1987.

Med disse udsigter mindskes sandsynligheden for, at erhvervsinvesteringerne kan fastholdes på det nuværende niveau. Ikke alene er indtjeningen i industrien blevet klemmt i de

senere år. Også afsætningsmulighederne ser ringe ud, og den alternative forrentning, som kan opnås på finansielle placeringer, er steget et par procentpoint.

## Den seneste udvikling

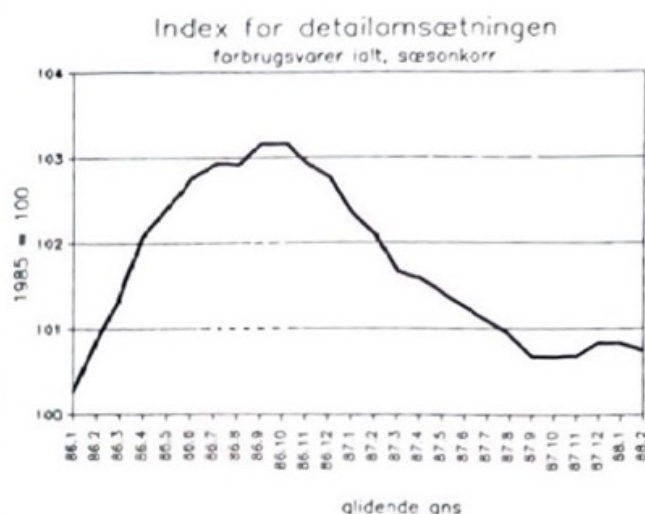
Opbremsningen i det private forbrug, der tidsmæssigt faldt sammen med gennemførelsen af kartoffelkuren, har været iøjnefaldende. Om det er kartoffelkuren, som har bremset forbruget, er tvivlsomt, idet faldet i privatforbruget kom efter 3 år med massive forbrugsudvidelser. Siden "toppunktet" i efteråret 1986 er forbruget målt ved detailomsætningen faldet støt, som det i øvrigt fremgår af figur 1. Men bemærkelsesværdigt er det, at faldet flader ud, og i perioden fra efteråret 1987 til februar 1988 er forbruget helt uændret set i forhold til samme periode et år tidligere.

Med andre ord er det faldende forbrug, som dominerede konjunkturuomslagets første fase, nu afløst af en situation med stagnation. Forklaringen skal måske i nogen grad søges i det forhold, at overenskomsterne i 1987 gav betydelige lønstigninger, men det kan ikke afvises, at omslagets første fase, med et decideret fald i forbruget, er overstået.

Udviklingen i handelsbalancen skal ses i den sammenhæng. Det har været karakteristisk for året 1987, at handelsbalanceunderskuddet overfor udlandet er forbedret måned for måned. I alt blev der for 1987 tale om en forbedring på godt 15 mia., således at handelsbalancen for året som helhed kom til at udvise et lille overskud. Af figur 2 fremgår hvor store forbedringer, der har været tale om i hver enkelt måned.

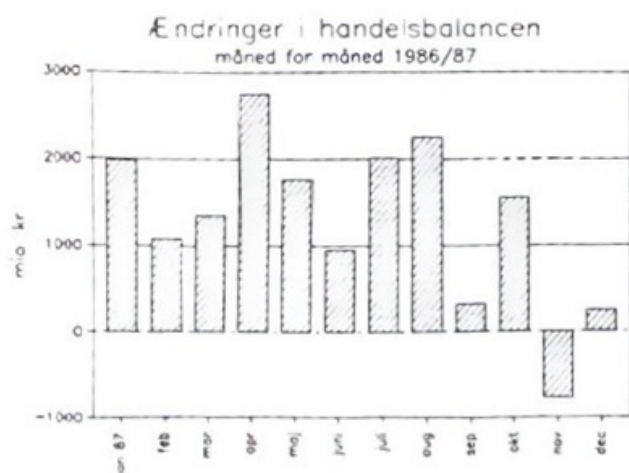


**Figur 1. Detailomsætningen.**  
(Mængdeindeks 1985 = 100)



Det er interessant at bemærke, at forbedringerne mindskes kraftigt i efteråret 1987, og at november måneds handelsbalance er ringere end et år tidligere. Dette sker på trods af, at industrieksporten med en vækst på knap 8 pct. rettede sig i sidste kvartal af 1987. Forklaringen er selvfølgelig, at lagerreduktionen og forbrugsfaldet - som i høj grad påvirker handelsbalancen - ophørte mod slutningen af 1987.

**Figur 2. Forbedringen i handelsbalancen måned for måned 1987.**



Netop forbrugsudviklingen og den store importhandel i privatforbruget har vist sig afgørende for handelsbalanceudviklingen i de senere år. Når der tales om en forringelse af den danske konkurrenceevne, er det ikke alene et forhold, som påvirker eksporten - også importindholdet i forbruget påvirkes meget kraftigt. Dette fremgår af tallene for forbrugsimport og detailomsætning i tabel 1. Hvor detailomsætningen i årene 1984-1986 er steget med 2-3 pct. årligt (i mængder), er importen af forbrugsvarer mængdemæssigt steget med over 10 pct. årligt i disse år. Og selv i 1987, hvor detailomsætningen er faldet med et par procentpoints, er importen af forbrugsvarer steget med lige knap 7 pct.

Det vil sige, at de udenlandske producenter selv i en periode med faldende efterspørgsel på det danske marked, har vundet store markedsandele på bekostning af de danske producenter.

**Tabel 1. Detailomsætning og import af forbrugsvarer. (mængdemæssig vækst i pct. p.a.)**

|                         | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| Detailomsætning         | 2%   | 2%   | 3%   | + 2% |
| Privatforbrug           | 3%   | 5%   | 4%   | + 1% |
| Import af forbrugsvarer | 14%  | 10%  | 16%  | 7%   |

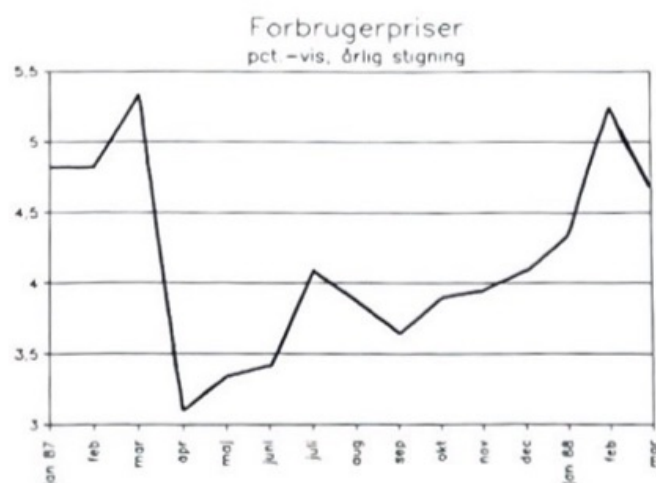
Til trods for den markante nedgang i detailomsætningen er inflationen målt ved forbrugerpriserne steget. I hele 1987 holdt inflationen sig på det internationalt høje niveau svingende omkring 4 pct. I januar/februar 1988 er inflationen yderligere steget til godt 5 pct. - som det fremgår af figur 3.

En af forklaringerne på dette forhold er den store timelønsstigning i 1987. Lønandelen i privatforbruget er omkring 30 pct., og derfor vil en timelønsstigning på 9 pct. i sig selv hæve prisniveauet med knap 3 pct. Men im-



portpriserne er i 1987 faldet med omkring 4 pct., og da importandelen er cirka 25 pct., burde det trække inflationen et godt stykke ned under 3 pct. Når det ikke er sket, kan det kun skyldes, at restindkomsterne pr. produceret enhed - herunder renteudgifterne - i hjemmemarkedserhvervene er steget ganske pænt.

*Figur 3. Udviklingen i forbrugerpriserne. (årsstigningstakten i pct.)*



Den del af industrien, der i særlig grad producerer til hjemmemarkedet, har derfor næppe været igennem den nedgang i avancer og indtjening, som konjunkturukslaget vil føre med sig. Hjemmemarkedserhvervene har kunnet fastholde avanceprocenten, og de har derfor medvirket til at forhindre et egentligt inflationsfald. Dette hindrer selvsagt ikke den samlede indtjening i hjemmemarkedserhvervene i at være faldet. Nedgangen i den samlede efterspørgsel og den stigende forbrugsimport har fjernet en del af indtjenningsgrundlaget.

Anderledes forholder det sig med eksporterhvervene, hvor man for 1987 har oplevet nulvækst i eksportpriserne målt i danske kroner. Samtidig hermed er timelønnen steget 9 pct., og selv med faldende importpriser har det klemmt indtjeningen. Dette gælder for eksporterhvervene i gennemsnit, men det dæk-

ker selvfølgelig over store forskelle mellem brancher og afhængig af, hvilke markeder (og valutaer) der opereres på (i).

Der skal gøres opmærksom på, at der i tabel 2 kun er tale om en skønnet restindkomstudvikling pr. produceret enhed, baseret på den af Danmarks statistik offentliggjorte udvikling i lønninger og priser for 1987, og afrundet til hele tal.

*Tabel 2. Skøn over udviklingen i restindkomster pr. produceret enhed 1987.*

|                   | Hjemmemarkeds-<br>erhverv<br>(forbrugssektor) | Eksport-<br>erhverv<br>(gn.snit) |
|-------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------|
| Produktpriser     | 4 pct.                                        | 0 pct.                           |
| Lønomkostninger   | 9 pct.                                        | 9 pct.                           |
| Importpriser      | -4 pct.                                       | -4 pct.                          |
| Indirekte skatter | 4 pct.                                        | 0 pct.                           |
| Restindkomster    | 6 pct.                                        | -9 pct.                          |

NB. Restindkomstudviklingen er beregnet ud fra de respektive inputandele. (Danmarks Statistik arbejdsnotat 21). Produktivitetsstigningen er antaget at være 2-3 pct. i 1987.

Udviklingen som beregnet i tabel 2 synes at stemme meget godt overens med de regnskabsresultater, som hovedparten af erhvervsvirksomheder har offentliggjort i begyndelsen af 1988. Det er et helt generelt træk for regnskaberne, at de ikke er helt så katastrofale som frygtet. Samtidig giver tallene et indtryk af den prisklemme, som eksporterhvervene har været i set i forhold til hjemmemarkedserhvervene. Netop dette er baggrunden for omlægningen af arbejdsgiverafgifterne i december 1987.

## Industriudviklingen

I perioden 1983-1986 voksede den danske industriproduktion med omkring 20 pct. i mængder, mens beskæftigelsen i industrien blev forøget med godt 10 pct. For 1987 betød konjunkturaufmatningen, at industriproduk-



tionen - målt ved indekset for industriens mængdemæssige omsætning - faldt med omkring 3 pct.

Dette fremgår af figur 4, som viser udviklingen i industriens mængdemæssige omsætning i årene 1986 & 1987. Igennem hele året 1987 er industriomsætningen faldet støt, med undtagelse af årets sidste 3 måneder, hvor industriomsætningen stabiliseres.

**Figur 4. Udviklingen i industriens mængdemæssige omsætning 1986-1987. (indeks 1980 = 100).**



Udviklingen i beskæftigelsen følger denne trend. Antallet af arbejdstimer udført af industriens arbejdere er faldet med omkring 5.5 pct., således at timeproduktiviteten må skønnes at være steget omkring 2 - 3 pct. Det skal dog fremhæves, at antallet af beskæftigede arbejdere kun er faldet med 3.1 pct., og antallet af funktionærer i industrien er steget med 1.8 pct. Det tyder på, at der har været tale om en midlertidig tilpasning i de fleste industrivirksomheder, og dermed understreges, at tilpasningen af industriens samlede arbejdsstyrke og kapacitet ikke er tilendebragt.

## De enkelte industribranchers udvikling

Det har været et kendetegn for industriudviklingen i 1980'erne, at de enkelte brancher har udviklet sig vidt forskelligt.

Set i forhold til 1980 er den samlede industriproduktion målt i mængder - igen målt ved mængdeindekset for omsætningen - steget med ialt 26 pct.

Ser vi på de 7 hovedbrancher, som er angivet i tabel 3, er der tale om ganske store afvigelser i forhold til dette gennemsnit. Træ- og møbelindustrien samt den kemiske industri er vokset en del mere end gennemsnittet, mens den største branche, jern- og metalindustrien, ligeledes er vokset 8 pct. stærkere end gennemsnittet. Dette sidste dækker endda over, at delbrancher som elektronikindustrien og måleinstrumentindustrien er vokset med næsten 20 pct. mere end gennemsnittet.

Næring- og nydelsesmiddelindustrien samt tekstilindustrien har haft nogle svære år med en vækst mellem 5 og 10 pct. under gennemsnittet.

**Tabel 3. Industribranchernes udvikling 1980-1986. Afvigelse i forhold til gennemsnitsvæksten på 26 pct.**

|                                     | Vækst 1980-1986<br>i forhold til<br>gennemsnittet |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Træ/møbelindustri                   | + 17 pct.                                         |
| Kemisk industri                     | + 6 pct.                                          |
| Jern- og metalindustri              | + 8 pct.                                          |
| Papir- og grafisk industri          | + 4 pct.                                          |
| Nærings- og nydelsesmiddel industri | + 5 pct.                                          |
| Tekstilindustri                     | + 9 pct.                                          |
| Sten-, ler- og glasindustri         | + 21 pct.                                         |

Kilde: Industristatistik 1986 & månedshæftet 1988 4.

Betrager vi nu særligt udviklingen i 1987, synes denne tendens at fortsætte (jfr. tabel



4), dog med et par bemærkelsesværdige ændringer:

- at den kemiske industri samt træ- og møbelindustrien holder en næsten uændret produktion. Specielt er det bemærkelsesværdigt, at møbelindustrien, som har lidt under den stigende dollarkurs, har omstillet produktionen og næsten fastholdt omsætningen.

- at jern- og metalindustrien udviser den største beskæftigelsesmæssige tilbagegang, og at omsætningen i mængder her er faldet med omkring 5 pct.

- at nærings- og nydelsesmiddelindustrien har haft en lige så stor nedgang i omsætningen som i beskæftigelsen, og derfor næppe har haft produktivitet fremgang overhovedet.

*Tabel 4.*

|                                         | Vækst<br>1986-87<br>omsætning | 1986-87<br>antal arb.<br>arbejdstimer |
|-----------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| Træ/møbelindustri                       | ÷ 2                           | ÷ 4,3                                 |
| Kemisk industri                         | + 1                           | - 1,4                                 |
| Jern- og metalindustri                  | ÷ 5                           | ÷ 7,5                                 |
| Papir- og grafisk industri              | ÷ 3                           | ÷ 1,8                                 |
| Nærings- og nydelses-<br>middelindustri | ÷ 4                           | ÷ 4,0                                 |
| Tekstil industri                        | ÷ 7                           | ÷ 5,9                                 |
| Sten-, ler- og glasindustri             | ÷ 8                           | ÷ 3,0                                 |

Kilde: DS månedshæfte 1988 4.



### **Om Økonomi & Politik:**

Nr. 1 1988 er 1. udgave af: "Det ny Økonomi & Politik". Vi har foretaget en omlægning af tidsskriftets forretningsgang med henblik på mere regelmæssig udgivelse.

Redaktionelt har vi genindført den økonomiske og politiske kronik og stiler mod en tema-orienteret udgivelse i 1988.

Som led i et salgsfremstød for tidsskriftet er dets design ændret.

Vi håber, at disse ændringer falder i læsernes smag.