

Finanspolitikens aktivitetsevirkninger — resultater fra SMEC II

Anders Ølgaard

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY. Recently, the secretariat of the Danish Economic Council has developed a Keynesian-type model, SMEC II (Simulation Model of the Economic Council) in order to evaluate the effects on domestic demand, production and balance of payments of changes in fiscal-policy instruments. An additional purpose has been to introduce a concept superior to that of the budget surplus, providing one single expression of the effect on total demand etc. of a certain set of changes of fiscal-policy instruments. The article discusses the structure of the model and the results obtained so far, the latter being expressed in terms of first-year as well as long run multipliers.

1. Emnet for de følgende betragtninger er kun delvis sammenfaldende med problemerne i forbindelse med »styringen af de offentlige udgifter«, som denne debat har udviklet sig, navnlig på grundlag af de to perspektivplaner. I begge tilfælde er det styringsproblemer, der er i focus. Men mens diskussionen af styringen af de offentlige udgifter bl.a. koncentrerer sig om, hvor meget der bør anvendes til de forskellige formål og hvordan vi får mest muligt for pengene, drejer det sig i det følgende om virkningen på den samlede økonomiske aktivitet m.v. af, ikke alene at der afholdes offentlige udgifter, men også at der opkræves skatter m.v. Allerede i kraft af, at man på denne måde sammenstiller aktivitetsevirkningen af offentlige indtægter og udgifter, kan der være en risiko for, at man overser, at mens de offentlige indtægter især opkræves for at dæmpe den samlede efterspørgsel, så afholdes de offentlige udgifter jo først og fremmest for at imødekomme behov hos befolkningen for trafik anlæg, hospitaler, skoler o.s.v. Udgifterne skal derfor naturligvis ikke først og fremmest vurderes ud fra deres aktivitetsskabende virkninger.

Men på den anden side må disse virkninger heller ikke overses, og hermed er vi i virkeligheden allerede ved problemets kerne.

Finanspolitikens aktivitetsevirkninger — resultater fra SMEC II

Anders Ølgaard

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY. Recently, the secretariat of the Danish Economic Council has developed a Keynesian-type model, SMEC II (Simulation Model of the Economic Council) in order to evaluate the effects on domestic demand, production and balance of payments of changes in fiscal-policy instruments. An additional purpose has been to introduce a concept superior to that of the budget surplus, providing one single expression of the effect on total demand etc. of a certain set of changes of fiscal-policy instruments. The article discusses the structure of the model and the results obtained so far, the latter being expressed in terms of first-year as well as long run multipliers.

1. Emnet for de følgende betragtninger er kun delvis sammenfaldende med problemerne i forbindelse med »styringen af de offentlige udgifter«, som denne debat har udviklet sig, navnlig på grundlag af de to perspektivplaner. I begge tilfælde er det styringsproblemer, der er i focus. Men mens diskussionen af styringen af de offentlige udgifter bl.a. koncentrerer sig om, hvor meget der bør anvendes til de forskellige formål og hvordan vi får mest muligt for pengene, drejer det sig i det følgende om virkningen på den samlede økonomiske aktivitet m.v. af, ikke alene at der afholdes offentlige udgifter, men også at der opkræves skatter m.v. Allerede i kraft af, at man på denne måde sammenstiller aktivitetsevirkningen af offentlige indtægter og udgifter, kan der være en risiko for, at man overser, at mens de offentlige indtægter især opkræves for at dæmpe den samlede efterspørgsel, så afholdes de offentlige udgifter jo først og fremmest for at imødekomme behov hos befolkningen for trafik anlæg, hospitaler, skoler o.s.v. Udgifterne skal derfor naturligvis ikke først og fremmest vurderes ud fra deres aktivitetsskabende virkninger.

Men på den anden side må disse virkninger heller ikke overses, og hermed er vi i virkeligheden allerede ved problemets kerne.

2. Det er en velkendt sag, at skal et problem kunne slå igennem i den offentlige debat, må det præsenteres på en forenklet måde, allerbedst ved hjælp af et enkelt tal. Finanspolitikens virkning er da også i mange år blevet udtrykt ved en enkelt saldo, hentet fra opstillinger over de samlede offentlige finanser (eller eventuelt kun statsfinanserne). Oprindeligt koncentrerede man sig om saldoen på drifts- og anlægsbudgettet, men senere blev kasseoverskuddet det centrale begreb.

Når man oprindeligt brugte drifts- og anlægsbudgettets saldo, var det i overensstemmelse med god latin ifølge de elementære lærebøger: man havde her samlet de poster, til hvilke der ikke alene var knyttet likviditetsvirkning, men også indkomstvirkning. Når man senere skiftede hest, påstår onde tunger, at det bl.a. hang sammen med, at kasseoverskuddet næsten altid var væsentlig mindre end overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet, i hvert fald for statsfinansernes vedkommende - og store overskud kan i sig selv frembyde en næsten uovervindelig fristelse for politikerne m.h.t. at forøge de offentlige udgifter.

Mere seriøst kunne der dog også argumenteres for at medtage de offentlige (statens) nettoudlån: ofte ville ydelsen af statslån have præcis samme aktivitetsvirkning som afholdelse af en anlægsudgift. Der var altså ikke tale om et enten/eller, når man kiggede nærmere på de forskellige poster. Men det er jo blot det samme som at sige, at aktivitetsvirkningen af forskellige offentlige udgifter under alle omstændigheder er forskellig.

Og hertil kommer - stadig ifølge lærebogslatinen - at den ekspansive virkning af forøgede offentlige køb af varer og tjenester som bekendt måtte antages at overstige den kontraktive virkning af en skatteforøgelse af samme omfang, jfr. Haavelmo-Gelting teoremet fra 1940'ernes første halvdel.

På denne baggrund er det ikke så mærkeligt, at økonomerne har haft svært ved at bevare alvoren, når et øget kasseoverskud af politikerne er blevet taget som udtryk for en stramning af finanspolitikken. Kasseoverskuddet fremkommer jo som differencen mellem en række offentlige indtægter og udgifter, som hver for sig indebærer en vidt forskellig aktivitetspåvirkning pr. krone. Eller sagt lidt mere teknisk: de forskellige poster har en vidt *forskellig multiplikatorvirkning*.

3. Hertil kommer imidlertid en yderligere indvending mod at anvende ændringer i kasseoverskuddet som udtryk for en ændring i finanspolitikken strammingsgrad. Denne indvending er principielt af en helt anden karakter end den første; den har fået øget vægt i de seneste år, specielt efter indførelsen af kildeskatten.

Forholdet er nemlig det, at især de offentlige indtægter nu ikke blot afhænger af størrelsen af skattesatserne (trækprocenterne), men desuden i sig selv *afspejler konjunkturforløbet*, fordi vi opererer med en samtidighedsskat, i hvert fald for A-skatternes vedkommende - men jo f.eks. også for momsen. Før 1970 havde man i marts måned en ide om størrelsesordenen af det forudgående års skattepligtige indkomster, og i og med at man fastlagde skatteprocenterne, lå også det samlede skatteprovenu fast, upåvirket af aktivitetsudviklingen i det år, man gik ind i.

Indførelsen af kildeskatten har helt ændret dette billede. Ved fastlæggelsen af skattesatserne - og det er jo det instrument, politikerne i denne forbindelse har til rådighed - har man ikke længere samtidig fastlagt skatteprovenuet. Det kan virke forvirrende, men egentlig er det ikke særlig bekymringsfuldt. For skatteprovenuet er jo ikke et mål i sig selv; det afgørende er aktivitetspåvirkningen, hvad enten vi måler den ved ændringen i den samlede efterspørgsel, i nationalindkomsten eller i andre størrelser.

Disse sammenhænge er søgt illustreret i fig. 1. Søjlen til venstre illustrerer ændringen i nationalindkomsten og søjlen til højre ændringen i de offentlige budgetter (kasseoverskuddet).

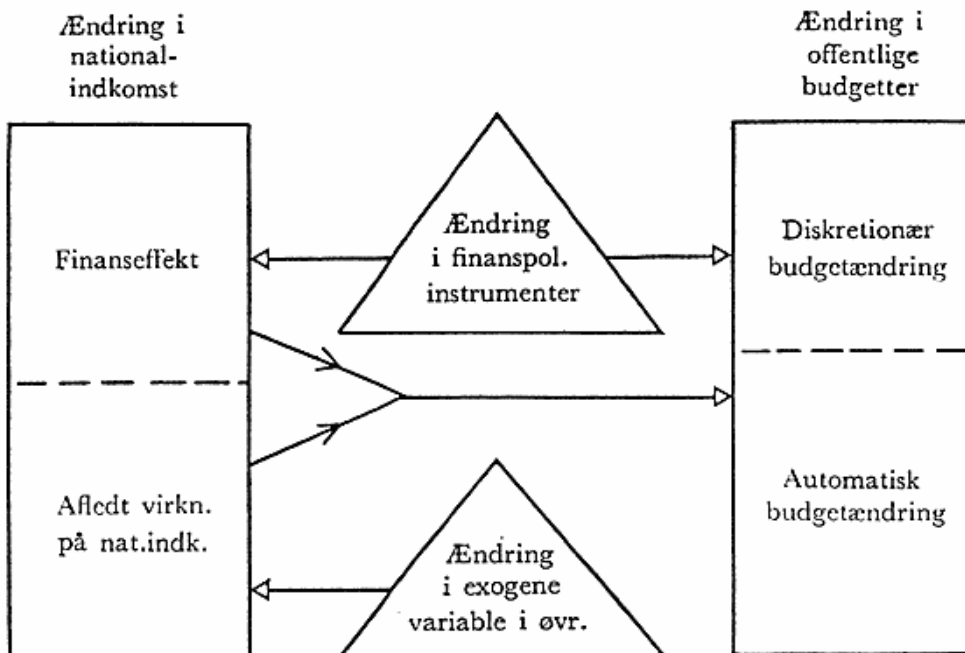


FIG. 1. *Finanspolitikens virkninger*

Ændringer i nationalindkomsten vil i mange tilfælde skyldes ændringer i variable, som ikke forklares inden for modellens rammer; disse ændringer er repræsenterede ved den nederste trekant. Men de kan også fremkomme som et resultat af ændringer i de finanspolitiske instrumenter, jfr. den øverste trekant. Sådanne instrumentændringer vil føre til ændringer i nationalindkomsten, den såkaldte »finanseffekt«, jfr. pilen mod venstre. Endvidere vil de umiddelbart påvirke de offentlige budgetter, jfr. pilen fra den øverste trekant mod højre. Men desuden vil der fremkomme en virkning på de offentlige finanser, *aflødet af* at nationalindkomsten ændres, jfr. den midterste pil mod højre.

På denne baggrund skulle det forhåbentlig klart fremgå, at ændringer i kasseoverskuddet må forkastes som udtryk for finanspolitikens aktivitetsvirkning¹. Når det alligevel hidtil har overlevet, skyldes det nok især, at man ikke har haft noget andet og bedre at sætte i stedet. Og når man ikke har haft det hænger det igen sammen med, at det er vanskeligt at belyse, hvad der ville være sket med nationalproduktet etc., hvis man havde givet de finanspolitiske instrumenter en anden værdi, medmindre man har en *model af den danske økonomi*².

4. Udgangspunktet ved anvendelsen af en sådan model må være, at man har *målsætninger* m.h.t. f. eks. udviklingen i produktion og beskæftigelse, udviklingen på betalingsbalancen og dermed udviklingen i den indenlandske efterspørgsel. Man styrer herefter økonomien med henblik på så vidt muligt at få disse målsætninger opfyldt. Da målsætningerne som bekendt oftest vil være indbyrdes uforenelige, forudsætter dette, at der foretages politiske afvejninger. Når resultatet heraf ligger fast, bruger man derefter de finanspolitiske instrumenter til at navigere frem mod målsætningerne.

På denne baggrund bliver valget af instrumenter naturligvis af central be-

1. Selve det forhold, at samtidighedsskatter giver anledning til målingsproblemer, skulle nødvendigvis overskygge, at de kan være hensigtsmæssige som økonomiske stabilisatorer. Det skal imidlertid understreges, at stabilisator-effekten nedenfor er inddraget i beregningerne; den fører til, at multiplikatorerne bliver mindre, end de ellers ville være blevet.

2. På baggrund af denne grusomme salve kan der være grund til at gentage, at indvendingerne mod kasseoverskuddet jo har været kendt længe. Problemerne har formentlig i praksis ikke været så store på embedsplan, og især ikke ex ante, altså ved vurderingen af den forventede virkning i et kommende år af finanspolitiske indgreb. Men kommentarerne i folketinget til det registrerede kasseoverskud for et forgangent år har næsten altid været af en noget uklar karakter, for at sige det mildt. Hertil kommer, at de debatter om nye besparelser, der har været ført fra tid til anden, har haft en uheldig tendens til at koncentrere sig om et bestemt tal for, hvor store nettobesparelser en bestemt buket skulle indeholde, uden hensyn til at de forskellige elementer normalt har helt forskellige multiplikatorvirkninger.

tydning. Instrumenterne må være størrelser, der meningsfyldt kan fastlægges fra politisk hold, for indtægtsidens vedkommende altså typisk *skattesatser*.

5. Før modellens struktur nærmere beskrives, kan der imidlertid være grund til at minde om, at også de traditionelle lærebogsræsonnementer omkring multiplikatorer forudsætter en bagvedliggende model. Vi husker alle multiplikatorudtrykkene

$$\Delta Y = \frac{1}{1-a} \Delta G$$

og

$$\Delta Y = \frac{-a}{1-a} \Delta T$$

for en lukket økonomi³. Men de forudsætter jo ikke blot, at skatteprovenuet er exogent, men bl.a. også at det private forbrug er en lineær funktion af den disponible indkomst, samt at investeringerne er exogene og altså ikke påvirkes af ændringer af Y .

Sætter vi den marginale forbrugskvote til 0,8, bliver multiplikatoren for de offentlige udgifter 5 og skattemultiplikatoren -4 . Men som bekendt vil disse tal være større end dem, man i praksis må regne med, bl.a. fordi en del af efterspørgselen retter sig mod udenlandske varer, og fordi skatteprovenuet ikke kan betragtes som exogent.

Endelig kan der være grund til at minde om, at de nævnte multiplikatorudtryk fremkommer som resultat af en komparativ-statisk ekscersits. Man tænker sig altså G eller T ændret fra et niveau til et andet, idet det nye niveau herefter fastholdes. Multiplikatorerne illustrerer nu virkningen på nationalindkomsten, efter at økonomien har tilpasset sig det nye niveau. Der er altså med denne fortolkning tale om *langtidsmultiplikatorer*.

6. Man kan sige, at et af formålene med vores analyse netop har været at nå frem til nogenlunde pålidelige størrelsesordener for sådanne multiplikatorer på såvel langt som kort sigt. Og vel at mærke multiplikatorer, der udtrykker effekten på indenlandsk efterspørgsel, produktion m.v. *som følge af ændringer i de enkelte finanspolitiske instrumenter*.

3. Y = nationalindkomst, G = offentligt køb af varer og tjenester, T = skatteprovenu, a = marginal forbrugskvote.

<i>Adfærdsrelation :</i>	<i>Afhængig variabel :</i>	<i>Bestemt af :</i>
1. <i>Forbrugsfunktion</i> (løbende priser)	Absolut ændring i forbrugskvote (målt på disp. indk.)	1 α . Procentvis ændring i priv. nettoindk. før skat 1 β . Absolut ændring i skatte-trykket (direkte skatter)
2. <i>Investeringsfunktion</i> (faste priser)	Procentvis ændring i priv. faste brutto-inv. (excl. bolig-byggeri)	2 α . Procentvis ændring i efterspørgselen (priv. forbrug, priv. faste inv., off. varekøb og eksport) 2 β . Procentvis ændring i bank-indlån
3. <i>Eksportfunktion</i> (faste priser)	Procentvis ændring i industrieksport	3 α . Procentvis ændring i BNP, OECD-Europa 3 β . Procentvis ændring i indenl. efterspørgsel
4. <i>Importfunktion</i> (faste priser)	a. Import til det off. b. Procentvis ændring i øvrige vareimport	4a. 0.18 · off. varekøb 4b α . Procentvis ændring i eksport samt privat efterspørgsel 4b β . Absolut ændring i lagerkvote 4b γ . Absolut ændring i forh. ml. imp.priser og indenl. faktorpriser 4b δ . Ændring i kapacitetsudnyttelse
5. <i>Forbrugsprisrelation</i>	Procentvis ændring i faktorpris, priv. forbrug	5 α . Procentvis lønændring 5 β . Procentvis ændring i importpriser 5 γ . Ændring i »efterspørgsels-pres«

FIG. 2. *Adfærdsrelationerne i SMEC II*

Den tilgrundliggende model er - sammenlignet med SMEC I⁴ - meget simpel; den har kun 5 adfærdsrelationer: en forbrugsfunktion, en investeringsfunktion, en eksportfunktion, en importfunktion og en relation for prisudviklingen i det private forbrug, jfr. fig. 2.

Det vil føre for vidt i denne sammenhæng at kommentere de tekniske - og da især de beregningstekniske - aspekter af modellen; størrelsen af de estimerede koefficienter i de enkelte relationer vil jeg heller ikke komme ind på⁵. Men et par bemærkninger om modelstrukturen kan der dog være grund til at komme med.

For det første fremgår det af fig. 2, at der er tale om en Keynes-model med adfærdsrelationer for de forskellige efterspørgselskomponenter på varemarkedet, men uden udbuds(produktions)funktioner. I den slags modeller opstår der uundgåeligt vanskeligheder, når man nærmer sig fuld beskæftigelse, specielt hvis man i denne situation studerer virkningen af en ekspansiv politik. Disse vanskeligheder er som bekendt ikke noget specielt for SMEC II. Tværtimod kan man måske sige, at man har prøvet at tage højde for dem ved f. eks. at indføre kapacitetsudnyttelsen i importfunktionen, væksten i den indenlandske efterspørgsel i eksportfunktionen samt ændringen i »efterspørgselspresset«⁶ i forbrugsprisrelationen.

For det andet glimrer arbejdsmarkedet altså ved sit fravær, ligesom man i modellen stort set har givet afkald på explicit at introducere pengepolitikken, herunder de implicite likviditetsvirkninger af finanspolitiske indgreb (samt af over- eller underskud på betalingsbalancen etc.). Til gengæld er der gjort meget ud af at inddrage de forskellige finanspolitiske instrumenter. Dette er for de direkte skatters vedkommende gjort i en skattefunktion - en teknisk relation, som jeg imidlertid ikke skal komme ind på.

For det tredje må det noteres, at mens investerings-, eksport- og import-

4. Modeltraditionen på Det økonomiske Råds sekretariat - ikke mindst skabt af sekretariatets yngre medarbejdere - satte sig sin første frugt i Jørgen Hansen og Martin Paldam, *SMEC. En kvartalsmodel af den danske økonomi* (Københavns Universitets Økonomiske Institut og Det økonomiske Råds sekretariat, 326 sider, København 1973, senere benævnt SMEC I). Dette arbejde har i høj grad været baseret på støtte fra Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd, som fortsat støtter modelarbejdet. Strukturen i SMEC I er ganske kompliceret, og det er endnu ikke lykkedes på alle områder at leve op til intentionerne i dette ret ambitiøse projekt. SMEC I har derfor især haft betydning for SMEC II som bagvedliggende idekatalog.

5. Den nærmere specifikation af modellen og koefficienternes størrelse fremgår af bilaget pp. 99 ff. i Det økonomiske Råd, formandskabet, 1973: *Dansk økonomi efteråret 1973*. København.

6. Målt ved forskellen mellem den procentvise stigning i det private forbrug og i den samlede produktion.

funktionerne er udtrykt i faste priser, opererer forbrugsfunktionen i løbende priser. Netop dette forhold, at der er tale om en »blandet« fastpris-løbendepris-model, bevirker bl.a., at den bliver sværere at gennemskue, end man umiddelbart skulle tro.

For det fjerde er modellens variable som hovedregel udtrykt i procentvise ændringer og aldrig i de forskellige variables absolutte niveau i de enkelte år. Det må samtidig understreges, at de procentvise ændringer i de fleste tilfælde fremkommer som vejede gennemsnit af stigningsprocenterne i op til de tre foregående år, med vægte der varierer fra relation til relation.

7. Herefter nogle få bemærkninger til de enkelte relationer. *Forbrugsfunktionen*, der altså er udtrykt i løbende priser, bestemmer ændringer i forbrugskvoten ud af disponibel indkomst, dels ved væksten i de private nettoindkomster før skat (negativt fortegn), dels ved ændringen af skattetrykket for så vidt angår de direkte skatter (positivt fortegn). Den afspejler en stabilitet i forbrugsudviklingen, en *permanent income* hypotese, idet en særlig stærk vækst i indtægten umiddelbart opfanges af opsparingen, ligesom denne umiddelbart bærer en del af virkningen af øgede skattesatser⁷.

Investeringsfunktionen forklarer den procentvise ændring i de private faste bruttoinvesteringer (excl. boligbyggeri) med udgangspunkt i en variant af kapitaltilpasningsprincippet. Vækst i efterspørgselen (eksport, privat efterspørgsel samt offentlige varekøb) virker således investeringsstimulerende. Desuden er væksten i bankindlånene medtaget som forklarende variabel. Det vil føre for vidt at komme ind på teorien - eller den manglende teori - bag denne variabel. På modellens nuværende stadium kan man betragte indlånstigningen som en dåseåbner for at få pengepolitikken ind i modellen.

Eksportfunktionen har vi i en årrække arbejdet med i Det økonomiske Råds sekretariat. Den forklarer industrieksporten⁸, dels ved væksten på vore hovedmarkeder, der naturligvis virker eksportstimulerende, dels ved væksten i den indenlandske efterspørgsel, der virker i modsat retning. Konkurrenceevnepro-

7. Sådan som estimationen rent teknisk er foretaget, har det været muligt at udnytte den foreliggende statistik for årene både før og efter indførelsen af kildeskat. Imidlertid er det tænkeligt, at selve indførelsen af kildeskatten har ændret forbrugernes adfærd, og det kan ikke udelukkes, at forbrugsfunktionen må omspecificeres, når vort erfaringsgrundlag m.h.t. kildeskatteårene er blevet udbygget. Måske bliver resultatet, at man alligevel må foretrække direkte at lade de disponible indkomster bestemme forbruget.

8. Excl. skibe og fly og excl. eksport til Østeuropa.

blemstillingen, f.eks. udtrykt ved den relative lønudvikling i udlandet og i Danmark under hensyntagen til valutakursjusteringer, er det endnu ikke lykkedes at bringe til udtryk blandt de forklarende variable.

*Importfunktionen*⁹ er opdelt i to dele ud fra en antagelse om, at det offentlige køb af varer og tjenester med fordel kan udskilles. Til det offentlige køb af tjenester, d.v.s. lønsommen, er der ikke umiddelbart knyttet noget importindhold, mens importkvoten i varekøbet på basis af input-output tabellerne for 1966 er beregnet til 0,18, altså relativt lavt.

For den øvrige import forklares, ligesom i de foregående relationer, den procentvise stigning. Det sker dels ved væksten i de øvrige efterspørgselskomponenter (privat efterspørgsel og eksport), dels ved ændringer i lagerkvoten, dels ved den relative prisudvikling (idet stigende importpriser - incl. særtold - målt i forhold til udviklingen i det indenlandske prisniveau virker importdæmpende) og endelig ved ændringer i den indenlandske kapacitetsudnyttelse, idet en stigning her fører til øget import, især når man nærmer sig fuld beskæftigelse.

Endelig bestemmes ændringen i *forbrugspriserne* endogent, dels - fra omkostningssiden - ved væksten i lønninger og importpriser, dels ved det ovenfor omtalte, tilnærmede udtryk for ændring i »efterspørgselspresset«.

Disse adfærdsrelationer danner fundamentet i SMEC II, der desuden indeholder skattefunktionen samt en række nationalregnskabsidentiteter i faste og løbende priser m.v.

8. Formålet med modellen er som nævnt at bestemme virkningen af, at man foretager ændringer i finanspolitiske instrumenter, f.eks. skattesatser - i første omgang på *den samlede indenlandske efterspørgsel* i det første år umiddelbart efter instrumentændringen. Pointen er altså, at man ikke blot interesserer sig for, hvad man kunne kalde »den umiddelbare virkning« på den indenlandske efterspørgsel, men tværtimod desuden søger at få de afledte virkninger ind i billedet, baseret på en adfærd som beskrevet i modellen. Det er denne samlede virkning på den indenlandske efterspørgsel som følge af ændringer i de forskellige instrumenter, der repræsenterer det første sæt af hovedresultater af arbejdet med SMEC II.

Resultaterne m.h.t. førsteårsmultiplikatorerne på den indenlandske efter-

9. Mens estimationerne i forbindelse med de øvrige funktioner er baseret på data siden begyndelsen af 1950'erne, har vi ved importfunktionen kun anvendt tal siden slutningen af 1950'erne, altså fra år med relativt frie importforhold.

spørgsel som følge af ændringer i de forskellige instrumenter fremgår af *tredie søjle* i tabel 1. I forspalten opregner tabellen de forskellige instrumenter, der indgår i SMEC II, og i den *første søjle* er angivet den enhed, hvori ændringer i det pågældende instrument måles. For de vigtigste indtægtsinstrumenter drejer det sig om procentpoints, for hovedparten af udgiftsinstrumenterne om beløb i mia kr. (»rammebevillinger«).

For at opnå sammenlignelighed mellem virkningen af de forskellige instrumentændringer er der beregnet multiplikatorer, *målt pr. krone*, for hvert instrument. Multiplikatorerne i *tredie søjle* er bestemt som *den samlede virkning på den reale indenlandske efterspørgsel*, målt i forhold til *den umiddelbare ændring i skatteprovenu eller i de offentlige udgifter* som følge af en ændring i et bestemt instrument.

Den samlede virkning på den indenlandske efterspørgsel (i faste priser) i det første år, umiddelbart efter at en instrumentændring er foretaget, bestemmes af modellen. Den umiddelbare ændring i skatteprovenu m.v. som følge af en bestemt instrumentændring er anført i tabellens *anden søjle*. Disse ændringer er altså beregnet uden hensyntagen til de afledte virkninger af den pågældende instrumentændring¹⁰.

9. Som det fremgår af tabellen, afhænger *et-års multiplikatorerne på den reale indenlandske efterspørgsel* i høj grad af, hvilke instrumenter der er tale om. Men samtidig er alle multiplikatorerne relativt små - ingen over 2 og de fleste under 1, altså væsentlig lavere tal, end vi fandt i det simple lærebogseksempel ovenfor. Dette skyldes ikke blot de forhold, som da blev omtalt (udenrigshandel og eksistensen af *skattesatser*), men også - og ikke mindst - den træghed i tilpasningen, der er et karakteristisk træk i SMEC II.

Indtægtsinstrumenterne har typisk en førsteårs-multiplikator på den indenlandske efterspørgsel på ca. —0,7. Momsen virker dog, med en multiplikator på —1,2, mere kontraktivt end de øvrige indtægtsinstrumenter. Det hænger sammen med, at realforbruget reagerer kraftigt på prisændringer, sådan som

10. Hvor instrumentændringer i sig selv er udtrykt som et bestemt beløb, bliver den umiddelbare virkning naturligvis udtrykt ved det samme beløb. Når »ændringer i ligningsmæssige fradrag m.v.« danner en undtagelse, hænger det sammen med, at instrumentændringen her repræsenterer ændringer i *skattegrundlaget*. Den umiddelbare virkning på *skatteprovenuet* er naturligvis væsentlig lavere, fordi den marginale skattesats er mindre end 100 pct. Med andre ord fremgår det på dette punkt af tabellen, at den »gennemsnitlige marginale skattesats« er 58 pct.

TABEL I. Førsteårsvirkninger på efterspørgsel, produktion og betalingsbalance af ændringer i nogle vigtige finanspolitiske instrumenter, 1974

	Æn- dring i instru- ment	Heraf følgende umiddelbare ændring i skatte- provenuet eller i offentlige udgifter (mill. kr.)	Et-års multiplikator på		
			Inden- landsk efter- spørg- sel	Produk- tion	Beta- lings- balance (^a)
<i>Indtægtsinstrumenter :</i>					
Udskrivningsprocent	+5%	1440	-0,7	-0,4	0,3
Proportionalskat (kommuneskatter og folkepensionsbidrag m.v.)	+1%	1040	-0,7	-0,4	0,3
Moms	+1%	930 ^(b)	-1,2	-0,7	0,5
Ejendomsskatter	+1 mia kr.	1000	-0,3	-0,2	0,1
Vægtafgifter o.l.	»	1000	-0,7	-0,4	0,3
Formindskelse af bereg- nings- og ligningsmæs- sige fradrag	»	580	-0,7	-0,4	0,3
<i>Udgiftsinstrumenter :</i>					
Offentlige varekøb m.v.	+1 mia kr.	1000	1,7	1,2	-0,5
Offentlige lønudgifter:					
a) antal ansatte	»	1000	1,4	1,1	-0,3
b) lønniveau	+5%	1860	0,4	0,2	-0,2
<i>Indkomstoverførsler :</i>					
a) skattepligtige	+1 mia kr.	1000	0,4	0,2	-0,2
b) skattefrie	+1 mia kr.	1000	0,8	0,5	-0,3

NOTER: (^a) Virkning på industricksport og vareimport. (^b) Excl. moms på boligbyggeri.

forbrugsfunktionen er specificeret¹¹. Den lavere multiplikator for ejendoms-skatte skyldes især, at disse er fradragsberettigede ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst.

Vender vi os derefter mod udgiftsinstrumenterne, er multiplikatoren for ændring i offentlige varekøb 1,7 og altså væsentlig større end indtægtsinstrumenternes multiplikatorer. Multiplikatoren for antal offentligt ansatte er af samme størrelsesorden, omend knap så stor¹², nemlig 1,4.

Multiplikatorerne for de øvrige udgiftsinstrumenter iflg. tabel 1 er væsentlig lavere, hvad der er i god overensstemmelse med, at der i disse tilfælde ikke sker nogen umiddelbar ressourcebeslaglæggelse. Multiplikatoren for ændringer i lønniveauet for de offentligt ansatte er ca. 0,4 eller ca. 1,0 mindre end multiplikatoren for antal offentligt ansatte, hvad der stemmer godt med gængse lærebogsbetragtninger¹³. Det er også i overensstemmelse hermed, at multiplikatoren for skattepligtige indkomstoverførsler er af samme størrelsesorden som multiplikatoren for ændret lønniveau for offentligt ansatte¹⁴.

Da SMEC II kun har én forbrugsfunktion, er det ikke muligt at studere virkningen af en indkomstfordeling mellem f.eks. højt- og lavtlønnede. Men man kan - og det er gjort for indkomstoverførslernes vedkommende - beregne en særlig multiplikator baseret på en forudsætning om, at disse ikke beskattes. Det giver som ventet en større multiplikator: 0,8 mod 0,4 for de skattepligtige transfereringers vedkommende.

10. Det følger allerede af definitionerne fra nationalregnskabet, at en ændring i den indenlandske efterspørgsel enten vil slå ud i produktionen eller på betalingsbalancen. Virkningen på den indenlandske efterspørgsel af f.eks. en skattesatsforhøjelse vil således afspejles enten i en formindsket indenlandsk produk-

11. Jfr. nedenfor i bidraget af Rosted, Schaumann og Sørensen.

12. Normalt regner man med, at multiplikatoren for antal offentligt ansatte skulle være lidt større end multiplikatoren for offentlige varekøb, idet der i de sidste i modsætning til de første er et umiddelbart importindhold. I modellen mere end opvejes dette forhold imidlertid af, at offentlige varekøb i modsætning til antal offentligt ansatte har en investeringsstimulerende effekt, jfr. investeringsfunktionen i fig. 2.

13. Denne harmoni er dog først opnået på det seneste efter nogle justeringer, der har formindsket multiplikatoren for antal offentligt ansatte, jfr. nedenfor i bidraget af Rosted, Schaumann og Sørensen.

14. Der er i modellen ikke taget hensyn til, at ændringer i lønniveauet for offentligt ansatte kan have afsmitningsvirkninger for lønningerne i den private sektor med deraf følgende videregående konsekvenser.

tion eller i en forbedret betalingsbalance¹⁵. Denne opspaltning er foretaget i de to sidste søjler i tabel 1, hvor den numeriske sum for hvert enkelt instrument er lig med tallet i den midterste søjle.

Som det fremgår af tabellen, fordeler efterspørgselsvirkningen for næsten alle instrumenter sig, således at knap to trediedele virker på den indenlandske produktion og godt en trediedel på betalingsbalancen. De eneste undtagelser herfra er antal offentligt ansatte, hvor produktionsvirkningen (1,1/1,4) er væsentlig større og betalingsbalancevirkningen tilsvarende mindre, hvad der er i god overensstemmelse med det manglende umiddelbare importindhold ved en efterspørgselsforøgelse på dette område. Noget tilsvarende gælder - omend mindre udpræget - for offentlige varekøb, som indtager en mellemstilling m.h.t. importkvote, jfr. ovenfor¹⁶.

11. Disse resultater - altså at en kontraktiv politik kun i begrænset omfang virker betalingsbalanceforbedrende - kunne umiddelbart give anledning til en betydelig pessimisme, idet de kunne tages som udtryk for en manglende tilpasningsevne i den danske økonomi med deraf følgende betydelige ledighedsproblemer som en nødvendig konsekvens, hvis man ville føre en konsekvent finanspolitik med henblik på en betalingsbalanceforbedring.

Imidlertid gælder resultaterne, som flere gange fremhævet, for det *første* år efter instrumentændringen. Med de trægheder, der er i flere af efterspørgselskomponenterne, varer det imidlertid nogen tid, før virkningen af en instrumentændring er slået helt igennem. Til nærmere belysning heraf har vi for hvert af instrumenterne beregnet multiplikatorerne på såvel indenlandsk efterspørgsel, produktion som betalingsbalance - ikke blot det første år, jfr. tabel 1 ovenfor, men også for de følgende fire år. Alle disse resultater har deres ophavsmænd derefter på elegant vis sammenfattet i en enkelt figur, jfr. fig. 3.

12. Hver af figurens 8 afdelinger viser multiplikatorer for et bestemt instrument. For udgiftsinstrumenterne er multiplikatorerne positive. Disse instrumenter befinder sig i figurens øverste del, mens indtægtsinstrumenternes negative multiplikatorer er illustreret i den nederste del.

15. Den umiddelbare parallel til produktionsformindskelsen er naturligvis en mindre import; men med eksportfunktionens udseende, jfr. fig. 2, kan virkningen også gå over en eksportforøgelse, skabt i forbindelse med afmatningen i den indenlandske efterspørgsel.

16. Når produktions- og betalingsbalancevirkningerne ifølge tabellen er lige stor for såvel ændret lønniveau som skattepligtige indkomstoversførsler, hænger det sammen med afrunding.

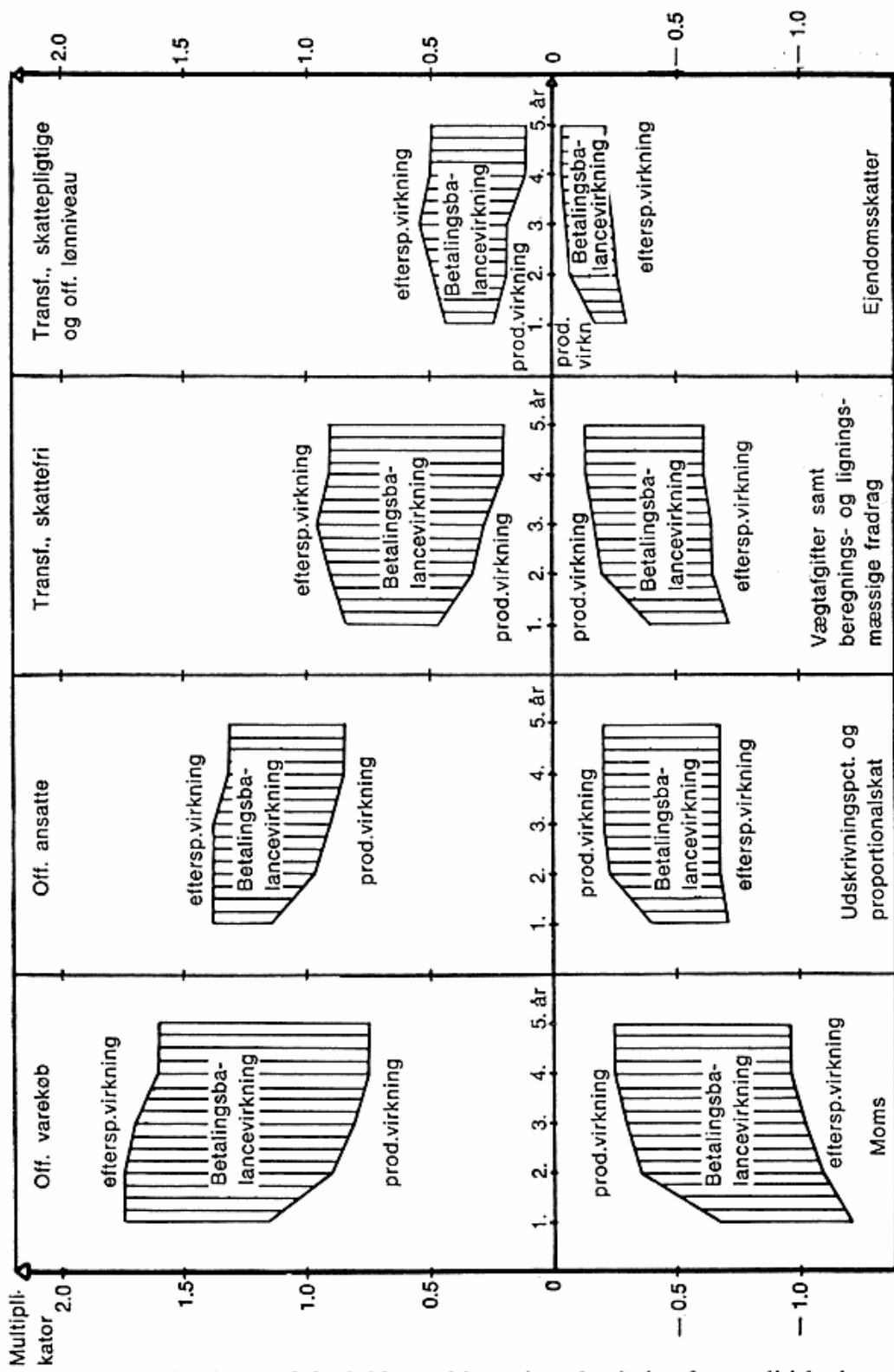


FIG. 3. Flerårvirkninger af fastholdte ændringer i nogle vigtige finanspolitiske instrumenter.

Kurverne længst væk fra abscisseaksen viser multiplikatorerne på *den indenlandske efterspørgsel* efter 1, 2, 3, 4 og 5 års forløb for hvert enkelt instrument. Hovedkonklusionen er, at virkningen af en instrumentændring i alle tilfælde slår praktisk taget fuldt ud igennem allerede i det første år; kurverne forløber stort set vandret¹⁷.

Kurverne nærmest ved abscisseaksen illustrerer multiplikatorerne på *den indenlandske produktion*; de viser en tydeligt faldende tendens. Sættes skattesatserne i vejret, sker der med andre ord gradvis en tilpasning i produktionsmønstret i overensstemmelse hermed, hvorved bl.a. importen reduceres og en eksportforøgelse bliver muliggjort. Dette kommer til udtryk i den lodrette forskel mellem kurverne, der repræsenterer *betalingsbalanceforbedringen* ved en forøgelse af skattesatserne, eller -forringelsen ved øgede offentlige udgifter. Mens betalingsbalancevirkningen det første år som ovenfor nævnt som hovedregel er ret beskeden, bliver den efterhånden stadig mere markant.

Hermed kommer historien trods alt til at ende godt: selv om den umiddelbare betalingsbalancevirkning af ændringer i de finanspolitiske instrumenter er beskeden, bliver den efterhånden betydelig, hvis blot ændringen fastholdes. Samtidig aftager virkningen på den samlede produktion og beskæftigelse. SMEC II's budskab er altså i en nøddeskal, at på lidt længere sigt er det muligt gennem finanspolitikken at forbedre betalingsbalancen væsentligt uden at skabe varige beskæftigelsesproblemer, hvis blot den ændrede finanspolitik fastholdes¹⁸.

13. I det foregående har jeg udelukkende beskæftiget mig med de enkelte instrumenters multiplikatorer - på efterspørgsel og produktion, og på kort og langt sigt. Men det fælles mål af den samlede virkning af alle de finanspolitiske indgreb, der foretages på et bestemt tidspunkt - eller i et bestemt år - altså det begreb, der skulle afløse »ændringen i kasseoverskuddet«, har jeg endnu ikke været inde på. BARNET har allerede fået et navn; det hedder »finanseffekten« (jfr. fig. 1). Men indholdet er jo unægtelig vigtigere. Det er klart, at finans-

17. Virkningen på den samlede indenlandske efterspørgsel af en momsforhøjelse ser endda ud til at være faldende gennem femårsperioden. Dette resultat er måske ikke ganske plausibelt. Et forsøg på en detaljeret forklaring heraf giver en god illustration af, at selv en enkel model som SMEC II kan være svær at gennemskue, jfr. ovenfor. Det hører i hvert fald med i forklaringen, at forbrugsfunktionen indebærer, at realforbruget reagerer kraftigt på prisændringer, jfr. pkt. 9 ovenfor.

18. Forudsætningen for, at denne konklusion kan lægges til grund også med henblik på fremtiden, er naturligvis, at de vilkår, hvorunder den danske økonomi fungerer, i de kommende år vil kunne karakteriseres på samme måde som i de foregående. Om disse problemer henvises til den sidste del af kap. IV i formandskabets efterårsrapport 1973.

effekten principielt fremkommer som den vægtede sum af alle instrumentændringer, idet hver enkelt instrumentændring vægtes med sin multiplikator. Men i denne forbindelse rejser der sig en række problemer, som jeg afslutningsvis kort skal omtale.

For det første - men det er jo helt banalt - er det klart, at pålideligheden af finanseffekten aldrig vil kunne blive bedre end den model, der danner basis for den. Efterhånden som det lykkes at forbedre SMEC II, skulle tilliden til finanseffekten samtidig forøges. (Hertil kan jeg lige så godt først som sidst føje vort »sidste-skanse argument«: selv om finanseffekten stadig er belemret med svagheder, er det fundamentale spørgsmål jo, om den ikke under alle omstændigheder er et bedre mål for ændringer i finanspolitikken end ændringen i kasseoverskuddet. Dette spørgsmål kan vist vanskeligt besvares benægtende).

Principielt er det jo også klart, at man ikke blot kan bestemme den samlede finanseffekt ved at tage de forskellige instrumentændringer og hver for sig multiplicere dem med deres multiplikator. Der vil foregå et vist samspil, men dette problem løses netop, hvis man samtidig fodrer modellen med alle instrumentændringerne¹⁹. Videre kan man naturligvis ikke a priori slutte, at en bestemt type multiplikator vil være helt stabil over tiden, principielt tværtimod. I praksis tyder vore eksperimenter nu på, at der faktisk i de senere år har været tale om en betydelig stabilitet, i hvert fald i førsteårs multiplikatorerne, hvor der har været de bedste muligheder for eksperimenter²⁰.

Man må også medgive, at der under alle omstændigheder vil være flere »totale« finanseffekter - på efterspørgsel og produktion, på kort og langt sigt. Men heller ikke dette forhold skulle give anledning til søvnløse nætter. Med den nogenlunde ensartede profiltipe for de forskellige instrumenters vedkommende i de otte kurvesæt i fig. 3 kan der være grund til at regne med, at de forskellige finanseffekter vil vise ret ensartede forløb.

Der kan endvidere, så stærkt som det er muligt, være grund til at understrege, at man hverken kan eller bør give finanseffekten noget normativt indhold. Om finanspolitikken er hensigtsmæssig beror i sidste instans på, hvilken målsætning man politisk har valgt, jfr. bemærkningerne herom i indledningen.

14. Hvis jeg skal provokere lidt til allersidst, vil jeg derfor gerne sige, at det eneste virkeligt alvorlige problem i forbindelse med definitionen af den sam-

19. Jfr. nedenfor i bidraget af Rosted, Schaumann og Sørensen.

20. Forud for kildeskattens indførelse var multiplikatorerne naturligvis større end efter, jfr. nedenfor i bidraget af Rosted, Schaumann og Sørensen.

lede finanseffekt ligger i *instrumentafgrænsningen*. Samtidig må det dog understreges, at der her er tale om et helt generelt problem for den finanspolitiske styring, selv om det nok kommer særlig klart frem, når man som her skal foretage afgrænsningen i en model. Uanset formaliseringsgrad må den finanspolitiske styring forudsætte viden om, hvilke satser, provenuer m.v. på såvel indtægtssiden som udgiftssiden der rent faktisk er under de besluttende myndigheds kontrol.

For indtægtssiden er der i princippet ikke de store problemer: det er skatte- og afgiftssatserne, som er instrumenter, og dem kender vi den aktuelle eller mulige størrelse af.

På udgiftssiden er det sværere at give definitive svar. Når man taler om endogene indtægtsprovenuer, plejer man som et tilsvarende eksempel fra udgiftssiden at nævne det samlede beløb, der udbetales i arbejdsløshedsunderstøttelse; det bestemmes af den endogene ledighed samt satserne, der altså i denne forbindelse må betragtes som det relevante instrument.

Men så enkelt stiller sagerne sig ikke for de fleste udgifters vedkommende. Det hænger som omtalt bl.a. sammen med, at offentlige udgifter ikke først og fremmest afholdes for at øge den økonomiske aktivitet, men derimod for at stille bestemte ydelser til befolkningens rådighed. Som et »mellemeksempel« kan man se på invalidepensionerne. De samlede udgifter hertil afhænger naturligvis på samme måde som arbejdsløshedsunderstøttelsen af pensionsatserne. Men i hvilket omfang er antallet af invalidepensionister endogent - på en eller anden måde en nødvendig konsekvens af den økonomiske udvikling - og i hvilket omfang er det exogent og under kontrol, f. eks. bestemt af en ændret målsætning, implicit eller explicit udtrykt i ændrede betingelser for at kunne opnå invalidepension? Og hvad, hvis man skulle beslutte sig til helt at ændre strategi med hensyn til bistandsformer på dette område?

Det komplekse af problemer, som hermed rejser sig, skal jeg ikke forfølge nærmere. Blot kan der være grund til at fremhæve, at den instrumentafgrænsning, som fremgår af tabel 1, umiddelbart egner sig bedst for »rammebevillinger«, mens der for de lovbundne udgifters vedkommende snarere kan være grund til at forsøge sig med »udgiftsfunktioner«.

Problemerne er imidlertid ikke blot af begrebsmæssig natur; der er - som det ofte er tilfældet ved sådanne spørgsmål - også alvorlige dataproblemer, bl.a. fordi vi jo interesserer os for udgifterne i hele den offentlige sektor. Dem kan man håbe at få skovlen under hen ad vejen. Men der kan være grund til at nævne, at det ved fastlæggelsen af den underopdeling af udgifterne, man foretager for de offentlige finansers vedkommende, bl.a. kan være nyttigt at have

spørgsmålet om at skabe den bedst mulige basis for beregninger som de ovenfor omtalte i erindring.

15. Imidlertid kan der, for at disse noget diffuse bemærkninger ikke skal være det sidste ord om finanseffekten i denne omgang, være grund til at slutte med to mere positive kommentarer.

Den første er af mere teknisk natur. Hvis formålet med analysen er, ud fra en given målsætning at fastlægge et kommende års finanspolitik, er det ikke så afgørende, som man måske umiddelbart skulle tro, hvorledes instrumentafgrænsningen foretages. For hvis en bestemt størrelse ikke inddrages blandt eller påvirkes af et bestemt instrumentvalg og dermed ikke kommer med i finanseffekten, så vil den til gengæld være indeholdt i modellen blandt de ukontrollable variable. Enten kommer den med på den ene eller også på den anden måde; helt glider den ikke ud²¹.

Og endelig kan der være grund til at fremhæve, at behovet for en finanseffekt jo ikke mindst gør sig gældende ved vurderingen af en bestemt »sparebuket« eller en sammenligning mellem forskellige alternative buketter. Sådanne buketter præsenteres imidlertid som regel netop i en form, som umiddelbart muliggør beregning af den til buketten knyttede finanseffekt; instrumentafgrænsningsproblemet er - i hvert fald principielt - så at sige automatisk løst i og med, at buketten præsenteres. Og på denne måde blev der altså alligevel mulighed for at slutte af med en optimistisk betragtning, også m.h.t. finanseffekten.

21. Jfr. nedenfor i bidraget af Rosted, Schaumann og Sørensen.