

# Nogle videre betragtninger vedrørende finanseffekten og instrumentafgrænsningen

Erik Gørtz

*Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet*

*SUMMARY. In the following treatment of economic policy the exposition builds on a specified economic model. In this case the ex ante evaluation and at least in theory the instrument specification is straightforward, as ordinary multiplier theory can be used. In connection with the ex post evaluation it is argued that one has to distinguish between different reasons why target implementation may not be achieved. Among these reasons one can mention esp. erroneous forecasts of the exogenous variables not under control of the authorities, misspecification of the model, random variations, and lack of consequence in the political decisions.*

---

## Indledning

1. Det følgende indlæg vil især beskæftige sig med de problemer, som omtales i foranstående artikler af Ølgaard i pkt. 1-3 og 13-15 samt af de tre sekretariatsmedarbejdere (i det flg. kaldt DØRS) i punkterne til og med 4 samt pkt. 27. Det er især i disse punkter, at finanseffekten og instrumentafgrænsningen diskuteres. Selv om der efter forfatterens mening ikke er væsentlige områder, på hvilke man kan være uenig med den i de to arbejder angivne fremstilling, kan der måske alligevel være grund til at komme med en række supplerende bemærkninger. Disse vil samtidig være supplerende til den fremstilling, som er givet i undertegnedes arbejde fra 1973, og som på mange punkter behandler tilsvarende problemer som i DØRS's og Ølgaards indlæg på samme måde<sup>1</sup>.

## Problemerne ex ante

2. At benytte finanseffekten som mål for finanspolitikens virkninger i en kommende periode (ex ante) synes langt bedre end at vurdere politikken ved hjælp af de totale budgeteffekter. Når man nemlig for en kommende periode, f. eks. det kommende finansår, står overfor at skulle fastlægge den økonomiske

---

1. Erik Gørtz: *Measures of the effects of economic policy*, Odense 1973.

# Nogle videre betragtninger vedrørende finanseffekten og instrumentafgrænsningen

Erik Gørtz

*Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet*

*SUMMARY. In the following treatment of economic policy the exposition builds on a specified economic model. In this case the ex ante evaluation and at least in theory the instrument specification is straightforward, as ordinary multiplier theory can be used. In connection with the ex post evaluation it is argued that one has to distinguish between different reasons why target implementation may not be achieved. Among these reasons one can mention esp. erroneous forecasts of the exogenous variables not under control of the authorities, misspecification of the model, random variations, and lack of consequence in the political decisions.*

---

## Indledning

1. Det følgende indlæg vil især beskæftige sig med de problemer, som omtales i foranstående artikler af Ølgaard i pkt. 1-3 og 13-15 samt af de tre sekretariatsmedarbejdere (i det flg. kaldt DØRS) i punkterne til og med 4 samt pkt. 27. Det er især i disse punkter, at finanseffekten og instrumentafgrænsningen diskuteres. Selv om der efter forfatterens mening ikke er væsentlige områder, på hvilke man kan være uenig med den i de to arbejder angivne fremstilling, kan der måske alligevel være grund til at komme med en række supplerende bemærkninger. Disse vil samtidig være supplerende til den fremstilling, som er givet i undertegnede arbejder fra 1973, og som på mange punkter behandler tilsvarende problemer som i DØRS's og Ølgaards indlæg på samme måde<sup>1</sup>.

## Problemerne ex ante

2. At benytte finanseffekten som mål for finanspolitikens virkninger i en kommende periode (ex ante) synes langt bedre end at vurdere politikken ved hjælp af de totale budgeteffekter. Når man nemlig for en kommende periode, f. eks. det kommende finansår, står overfor at skulle fastlægge den økonomiske

---

1. Erik Gørtz: *Measures of the effects of economic policy*, Odense 1973.

politik, synes den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde at være den først at bedømme de ukontrollable variables effekt og de afledede virkninger fra tidligere års ændringer i ukontrollable variable og instrumenter. Da disse to effekter ofte vil være utilstrækkelige til at medføre ligevægt f.eks. i produktions- og beskæftigelsesmæssig forstand, kommer man til sidst til overvejelserne vedrørende den kommende periodes økonomiske politik. Ved fastlæggelsen af de afledede virkninger og de ukontrollable variables effekt er der imidlertid allerede taget hensyn til de automatiske budgetvirkninger, idet disse har nedsat multiplikatorerne også for disse størrelser. Herved vil det, som bliver tilbage som mulige økonomisk-politiske foranstaltninger, være ændringer i økonomisk-politiske instrumenter og ikke f.eks. skatteprovenuier. Ændringen i instrumenterne skal ses i lyset af målsætningen for den økonomiske politik, således at man ved instrumentændringer sigter mod det tilstræbte niveau for f.eks. bruttonationalproduktet, jvf. DØRS's figur 1 og 2.

Strengt taget er denne fremstilling ikke forskellig for så vidt angår finanspolitiske og andre økonomisk-politiske indgreb. Ofte koncentrerer interessen sig imidlertid om finanspolitikken, fordi valutakurspolitikken anvendes forholdsvis sjældnere og under mere specielle omstændigheder, og fordi det tillige ved fastlæggelsen af pengepolitikken er et vigtigt hensyn at vurdere dens virkninger på de internationale kapitalbevægelser, hvorved pengepolitikens virkninger på det hjemlige efterspørgselsniveau bliver væsentligt begrænset. Selv om man altså strengt taget ikke skal koncentrere sig énsidigt om finanspolitikken, men også vurdere virkningerne af andre økonomisk-politiske foranstaltninger samtidig med, at finanspolitikken tilrettelægges, er denne sidste så dominerende som styringsinstrument, at det synes tilladeligt i teoretiske fremstillinger at koncentrere sig om den<sup>2</sup>. Udover de anførte argumenter mod at inkludere de automatiske budgeteffekter, når finanspolitikens virkninger skal vurderes, synes der særlig grund til at fremhæve yderligere to. For det første angiver de automatiske budgeteffekter forskellen mellem økonomiske virkninger af f.eks. ukontrollable variable, når man betragter en økonomi med og uden skatte-, afgifts- og andre fiskale satser. Den automatiske budgeteffekt beskæftiger sig derfor med et meget tænkt spørgsmål, nemlig hvilke virkninger der overhovedet er af, at der eksisterer en offentlig sektor. Et svar på dette spørgsmål er ikke af stor interesse i styringsmæssig henseende. For det andet må det fremhæves, at man let kan blive vildledt om virkningen af finanspolitikken, når man også

---

2. En fremstilling af nogle af de problemer, som rejser sig, når man benytter både penge- og finanspolitik, er behandlet i Erik Gørtz: *Measures*, kap. 4.

lægger vægt på automatiske budgeteffekter. Startes der nemlig en økonomisk ekspansion som følge af f.eks. en ekspansiv pengepolitik, bevirker dette forøgede indkomster i samfundet og dermed forøgede offentlige indtægter. Inkluderer de automatiske budgeteffekter ved bedømmelsen af finanspolitikken, får man indtryk af, at der ved en ekspansiv pengepolitik er en kontraktiv finanspolitik involveret. Dette er åbenbart fejlagtigt.

3. Der er således ikke megen tvivl om, at man skal koncentrere sig om en ex ante finanseffekt, når man ønsker at tilrettelægge de kommende perioders økonomiske politik. Hertil kommer, at der kan være væsentlig interesse knyttet til at beregne marginale ex ante finanseffekter, når man skal vurdere virkningerne af alternative finanspolitikkers (buketters) virkninger for den kommende periode.

#### Nogle instrumentafgrænsningsproblemer

4. Det synes klart, at instrumentafgrænsningen er særlig vigtig ved beregning af finanseffekten. Dette er Ølgaard i pkt. 15 en smule inde på, men der synes her at være grund til et par supplerende bemærkninger. Ølgaard nævner, at »... 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.« Det må fremhæves, at Ølgaard har en noget andet problemstilling end den i det følgende behandlede i tankerne, nemlig spørgsmålet om sondringen mellem finanseffekt og ukontrollable variables effekt. Nogle tilsvarende synspunkter kan imidlertid anføres, når man diskuterer valget mellem satser og provenuer som instrumenter. Da spørgsmålet om sondringen mellem konjunkturafhængige og -uafhængige offentlige udgifter vil blive drøftet i det følgende, vil behandlingen af offentlige udgifter blive taget som eksempel i de følgende betragtninger.

Lad os udvide den simple statiske model i pkt. 3 i DØRS's indlæg til at omfatte følgende funktion (nummereringen fortsat fra DØRS's indlæg):

$$G = G_0 - gY. \quad (12)$$

Det er her forudsat, at det offentlige udgifter er konjunkturmodløbende, jvf. nedenfor. Idet den reciproke af sekundæreffektmultiplikatoren<sup>3</sup> i DØRS's kaldes:

---

3. Se herom f.eks. John Vibe-Pedersen: »Multiplikatorvirkningen af indirekte skatter«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1960, p.216, og Erik Gøtz: »The Multiplier-Effect of Income and Consumption Taxes«, *Weltwirtschaftliches Archiv* 1970, p.215-220.

$$RS = 1 - c(1 - t) \quad (13)$$

kan ligevægtsindkomsten på grundlag af (12) og DØRS's (1)-(3) nu skrives som:

$$\hat{Y} = \frac{1}{RS + g} [C_0 + I + G_0] \quad (14)$$

Enhver ændring i indkomsten fra en periode til en anden bliver herefter (idet forbrugsfunktionens parametre  $C_0$  og  $c$  antages at være konstante):

$$\Delta Y = \frac{1}{RS + g} [\Delta G_0 - c\hat{Y}\Delta t - \hat{Y}\Delta g + \Delta I] \quad (15)$$

hvor de i parenteser angivne tre første led er primæreffekten i finanseffekten, og det sidste led er primæreffekten af den ukontrollable variabel. Multipliceres disse to primæreffekter med den nye sekundæreffektmultiplikator fås hhv. finanseffekten og den ukontrollable variabels effekt.

Det er nu spørgsmålet, under hvilke betingelser ændringen i (15) er lige så stor som ændringen i (6) i DØRS. Er disse udtryk lige store, er det nemlig til prognoseformål af mindre betydning, om man korrekt specificerer modellen med (12), eller om man kun benytter DØRS's (1)-(3) og ser bort fra, at (12) i virkeligheden er gældende. Betingelsen for ligestorhed i de to udtryk kan efter flere omregninger let vises at være, at ændringen i de offentlige udgifter i den ukorrekt specificerede model skønnes at være:

$$\Delta G = \frac{RS\Delta G_0 - RS\hat{Y}\Delta g - g\Delta I + g\hat{Y}\Delta t}{RS + g} \quad (16)$$

Hvis man spørger om, hvor stor ændringen i de offentlige udgifter bliver i den korrekt specificerede model, ses det let af (12), at

$$\Delta G = \Delta G_0 - g\Delta Y - \hat{Y}\Delta g \quad (17)$$

som ved indsættelse af (15) let omskrives til (16).

Man ser altså, at betingelsen for, at man ved (1)-(3) prognosticerer den samme ændring i nationalproduktet som ved også at inddrage (12) er, at man er i stand til uden en udgiftsfunktion at forudsige ændringen i de offentlige udgifter korrekt og i dette tilfælde anvende de simple multiplikatorer, som kan udledes af DØRS's (1)-(3).

Det er imidlertid også en ganske streng betingelse, at man skal være i stand til at skønne over udgiftsstigningen, når en udgiftsfunktion i virkeligheden gør sig gældende. Det kræver strengt taget, at man har en god fornemmelse af, hvor

stor den resulterende indtægtsstigning og udgiftsfunktionens parameter er, og det er jo netop det, man enten skal prognosticere, eller som man forudsætningsvis var uden kendskab til. Spørgsmålet ses at være parallelt til problemet med at prognosticere på grundlag af skatteprovenuier, når der i virkeligheden er tale om konjunkturafhængige skatter. I sidstnævnte tilfælde er problemet blot af større dimensioner, fordi parametrene i disse funktioner er større, jvf. nedenfor. I alle typer af konjunkturforudsigelser arbejder man da også med mere eller mindre eksplicit formulerede skattefunktioner.

5. Selv om betingelsen for, at ændringen i indkomsten er den samme i de to formuleringer, d.v.s. selv om man i den ukorrekte specifikation kan prognosticere ændringen i de offentlige udgifter til den i (16) anførte størrelse, er opsplitningen i finanseffekt og ukontrollable variables effekt forskellig. Ser vi f. eks. på de ukontrollable variables effekt, er betingelsen for ligestorhed, at produktet af sekundæreffektmultiplikatoren og sidste led i (15) er lige så stor som første led i DØRS's (6). Dette er ikke tilfældet, fordi:

$$\frac{\Delta I}{RS + g} > \frac{\Delta I}{RS} \quad (18)$$

når  $\Delta I > 0$ , givet at  $g$  er positiv.

Kun hvis der enten ikke er konjunkturafhængige udgifter ( $g = 0$ ) eller den ukontrollable efterspørgselskomponent er konstant, er også opsplitningen på finanseffekt og ukontrollable variables effekt ens i de to formuleringer. Ved  $\Delta I = 0$  ændres  $Y$  jo kun som følge af ændrede finanspolitiske instrumenter. Ræsonnementerne udvides let til også at omfatte afledede virkninger fra tidligere års ændringer i ukontrollable variable og instrumenter.

Er både  $g$  og  $\Delta I$  forskellige fra 0, er resultatet således, at de ukontrollable variables effekt bliver større i den ukorrekte end i den korrekt specificerede model, hvis der enten er tale om stigende ukontrollable efterspørgselskomponenter og samtidig konjunkturmodløbende offentlige udgifter eller faldende ukontrollable efterspørgselskomponenter og samtidig konjunkturmedløbende offentlige udgifter (hvor  $g$  i virkeligheden har modsat fortegn). Forskellen mellem finanseffekten i de to modelspecifikationer får selvfølgelig det modsatte fortegn i de to tilfælde. Er kun den ene betingelse i de to tilfælde opfyldt, d.v.s. at der enten er tale om faldende ukontrollable efterspørgselskomponenter og samtidig konjunkturmodløbende offentlige udgifter eller stigende ukontrollable efterspørgselskomponenter og samtidig konjunkturmedløbende offentlige udgifter, bliver fortegnene på forskellen mellem p.d.e.s. finanseffekterne og

p.d.a.s. de ukontrollable variables effekter i de to specifikationer naturligvis de modsatte. Bemærk endelig, at disse ræsonnementer forudsætter, at graden af evt. konjunkturmedløb i de offentlige udgifter ikke bliver så stor, at  $RS + g < 0$ . Dette er selvfølgelig umuligt, da modellen i så fald ville være meningsløs, fordi sekundæreffektmultiplikatoren i (14) og (15) ville være negativ.

6. De under pkt. 5 diskutererede forhold er naturligvis af mindre betydning end de under pkt. 4, idet det vigtige i styringsmæssig henseende må være prognosticeringen af f.eks. efterspørgslen og ikke dennes mere eller mindre interessante opsplitning i forskellige effekter. Ved konjunkturforudsigelser på grundlag af mere traditionelle metoder vil man antagelig efter første gennemregning af forudsigelsen ud fra antagelser om udviklingen i f.eks. eksport, offentlige udgiftssummer, skatteprovenuier o.s.v. sætte sig og vurdere, om en række af forudsigelserne vedrørende det offentlige budget m.v. nu også kan passe. Efter en række omregninger efter sådanne principper kan man meget vel tænkes at nå frem til en ganske god prognose. Dette er dog i virkeligheden også det samme som at anvende f.eks. forbrugs-, udgifts-, skatte-, afgifts-, import- og investeringsfunktioner, blot på en mere indirekte måde. Da det imidlertid er nødvendigt med flere gennemregninger, og da det kan være svært at overskue, om alle sammenhænge er opfyldt, er det formentlig en fordel at supplere arsenalet af forudsigelsesmetoder med en egl. model. Dette medfører imidlertid ikke, at man ikke ved begge procedurer skal tage hensyn til specielle forhold i prognoseperioden. Det er måske ofte sådan, at mere traditionelle prognostikere har bedre fornemmelse for sådanne specielle forhold, da de er mere vant til ad hoc vurderinger. Omvendt synes forudsigelser herfra ofte at være angivet mindre præcist og med mindre klart formulerede forudsætninger. Det er derfor her lettere at bortforklare eventuelle fejlskøn, også overfor sig selv, således at man i knap så høj grad kan lære af sine fejltagelser og derved forbedre sine metoder. Der kan derfor siges meget både for og imod de forskellige metoder til konjunkturforudsigelser.

#### **Problemerne ex post**

7. I det følgende vil det blive diskuteret, hvilken betydning man kan tillægge beregning af finanseffekt og andre variables effekt ex post. Således siges det nemlig i DØRS's pkt. 2, at »... det med den foreslåede isolering af finanseffekten er muligt at afgøre, om det skyldes en forudsigelsesfejl med hensyn til de ukontrollable variables effekt (areal A) eller en forkert finanspolitisk docering (areal C)«, hvis »... den tilstræbte værdi af *BNP* ikke opnås«. Som udgangs-

TABEL I. *Opdeling af finanspolitiske instrumenters effekt på bruttonationalproduktet i peri-*

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
<b>I. Finanspolitiske indtægts-</b>						
<b>instrumenter</b>						
1. Skatter						
a. Udskrivningspct. <sup>(b)</sup>	.	.	.	.	.	.
b. Proportionalsskat <sup>(b)</sup>	.	.	.	.	.	.
c. Reg. af fradrag <sup>(b)</sup>	.	.	.	.	.	.
d. Ejendomsskatter <sup>(b)</sup>	...	...	...	...	...	...
I alt <sup>(b)</sup>	...	-220	-600	-480	-480	-900
2. Afgifter						
a. Tobaksafgifter <sup>(c)</sup>	0	-80	-90	-110	-140	-150
b. Oms, moms m.v. <sup>(c)</sup>	0	0	-330	-380	40	-400
c. Drikkevareafg. <sup>(c)</sup>	0	-20	-150	-90	-40	-90
d. Motorafgifter <sup>(c)</sup>	0	-20	-100	-20	-40	-260
e. Prisstigningers og for- brugsmønsterændringers effekt på afgiftssatserne <sup>(d)</sup>	20	620	70	-170	-140	200
I alt <sup>(b)</sup>	20	500	-610	-770	-320	-700
<b>II. Andre instrumenter (især udgifter)<sup>(e)</sup></b>						
A. I alt finanseffekt <sup>(a)</sup>	-860	1870	940	-280	1780	880
B. Korr. finanseff. <sup>(f)</sup>	-880	1250	870	-110	1920	680
C. Korr. eff. af indt. <sup>(g)</sup>	...	-340	-1270	-1080	-660	-1800
Samme i 1955-priser:						
A'. I alt finanseffekt <sup>(h)</sup>	-826	1698	805	-229	1387	642
B'. Korr. finanseff. <sup>(h)</sup>	-845	1135	745	-90	1496	496
C'. Korr. eff. af indt. <sup>(h)</sup>	...	-309	-1088	-883	-514	-1313

NOTER: (a) Kilde: DØRS: *Måling af finanspolitikens virkninger, Simulationseksperimenter for den danske økonomi 1960-73, SMEC II*, København sept. 1973 (dupl.). (b) Beregnet på grundlag af oplysninger fra modellens databank og tilhørende multiplikatorer fra pågældende år. (c) Beregnet på grundlag af tabel over provenu af afgiftsændringer i Det. øk. Sekretariat: *Statsfinanserne 1971-72*, idet det



punkt herfor er der imidlertid grund til at foretage en drøftelse af nogle videre instrumentafgrænsningsproblemer. Til belysning af begge disse problemstillinger er det formentlig hensigtsmæssigt at præsentere nogle beregninger.

I tabel 1 er præsenteret den beregnede størrelse af finanseffekten i alt i løbende priser. På grundlag af oplysninger fra modellens databank er denne finanseffekt splittet op i effekten af finanspolitiske indtægtsinstrumenter og andre instrumenter. Dette er sket med kendskab til de finanspolitiske indtægtsinstrumenters og makroafgiftssatsens forløb, begge multipliceret med de tilsvarende multiplikatorer, jvf. Ølgaards tabel 1 og multiplikatorer for tidligere år. Effekten af andre instrumenter (især udgifter) fremkommer således som en difference mellem finanseffekten i alt og indtægtsinstrumenternes effekt.

Nu kan det imidlertid vises, at bevægelsen i makroafgiftssatsen ikke svarer til ændringen i de egentlige afgiftsinstrumenter. På grundlag af beregninger af det årlige merprovenu ved afgiftsændringer 1954/55 til 1970/71 i promille af det samlede private forbrug i de pågældende år, således som disse offentliggøres i Det økonomiske Sekretariat: *Statsfinanserne 1971-1972*, kan man beregne hvorledes afgiftssatsen ville have udviklet sig, hvis ikke andre forhold havde gjort sig gældende. Nu er der imidlertid flere forhold, som bevirker, at de egentlige satsændringer i afgiftslovgivningen ikke efterhånden som tiden går vedbliver at være lige tyngende for befolkningens forbrugsdispositioner. Dette hænger især sammen med, at prisstigninger efterhånden svækker styrken af en lang

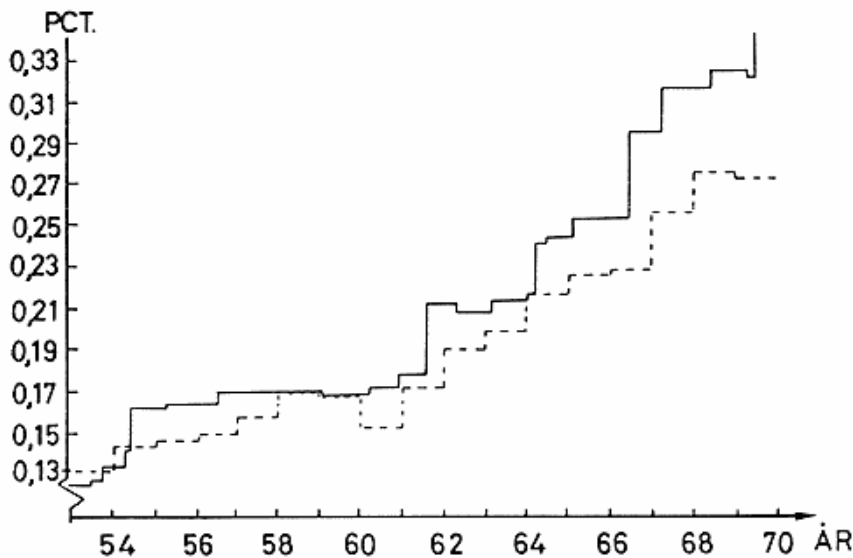


FIG. 1. Makroafgiftssats (---) sammenlignet med egt. satsændringer (—) iflg. Det øk. Sekretariat: *Statsfinanserne 1971-72*

række mængdeafgiftssatser, og at f. eks. forbrugsmønsterændringer påvirker den samlede byrde af afgifterne. I figur 1 er således indtegnet makroafgiftssatsen ifølge Det økonomiske Råds databank, og denne er sammenlignet med en tilsvarende sats beregnet på grundlag af egentlige ændringer i afgiftssatserne, som i høj grad er mængdeafgifter. Af hensyn til sammenligneligheden er afgiftssatsen ifølge oplysninger fra *Statsfinanserne 1971-72*, sat lig med makroafgiftssatsen i Det økonomiske Råds model i 1960. Man ser af figur 2, at der er tendens til, at makroafgiftssatsen i Det økonomiske Råds beregninger stiger mindre end satsen baseret på egentlige satsændringer ifølge *Statsfinanserne*. Dette hænger ikke mindst sammen med, at prisstigninger efterhånden svækker mængdeafgiftssatsers byrde. Da effekten af prisstigninger og ændringer i forbrugsmønsteret i virkeligheden ikke er udtryk for ændringer i finanspolitikken, men varierer med konjunkturerne og som følge deraf påvirker multiplikatorernes højde og kan udelades blandt satsændringerne, er der i tabel 1 foretaget en korrektion herfor. Samtidig er afgiftsændringers virkninger splittet op på tobaksafgifter, generelle afgifter, drikkevareafgifter og motorafgifter i overensstemmelse med den fordeling, som er foretaget i *Statsfinanserne 1971-72*. Det må straks tilføjes, at alle disse opsplittings er meget usikre og derfor må tages med alle mulige forbehold. Udover at man formentlig dog får visse oplysninger heraf, kan de imidlertid tjene til klargøring af nogle principielle problemer.

Man ser, at der i den korrigerede finanseffekt kun er korrigeret for effekten af prisstigninger og forbrugsmønsterændringer på afgiftssatserne, men ikke f. eks. for regulering af fradragene iblandt de finanspolitiske indtægtsinstrumenter. Dette skyldes, at effekten af prisstigninger og forbrugsmønsterændringer hidrører fra konjunkturvariationen på en anden måde end fradragsreguleringerne. Disse sidste reguleres nemlig hvert år før beskatningen finder sted, men udviser i løbet af året ingen variationer. Fradragsreguleringen har derfor karakter af en egentlig parameterændring<sup>4</sup> på grundlag af historiske variationer, mens prisstigninger og forbrugsmønsterændringer virker i løbet af året. Derved kan reguleringer af fradrag hverken være konjunkturmed- eller modløbende, mens dette er tilfældet for prisstigningers og forbrugsmønsterændringers vedkommende, typisk på en sådan måde, at de svækker finanspolitikens effekt. Denne sondring er meget central og vil blive yderligere uddybet i forbindelse med drøftelse af udgiftsinstrumenterne nedenfor.

---

4. Denne betragtning gælder i hvert fald ved vurdering af førsteårsvirkningen af ændringer i ukontrollable og økonomisk-politiske variable. Denne virkning er da også langt vigtigere end flerårsvirkningerne. Ved disse sidstes beregning kan man let tage hensyn til fradragsreguleringen, som derved bliver en del af de dynamiske konsekvenser af tidligere perioders ændringer.

Det fremgår endelig af tabel 1, at både finanseffekten og den korrigerede finanseffekt er omregnet til faste priser af hensyn til sammenligneligheden med udviklingen i nationalproduktet i perioden.

Af tabel 1 fremgår desuden, at der er meget stor variation i finanseffekten og dens komponenter, hvilket er meget opmuntrende. Der synes her at være tale om et ganske stærkt virkende instrument, hvilket er ønskeligt for at modvirke svingninger i efterspørgsel og produktion. Man ser desuden, at der er meget stærke variationer netop i de finanspolitiske indtægtsinstrumenter, som må være vigtigst i styringsmæssig henseende, fordi det både er praktisk meget vanskeligt og forbundet med store omkostninger at anvende udgiftsinstrumenterne i den egentlige styring. Disse kan jo normalt ikke ændres væsentligt på kortere sigt.

Hvis det er rigtigt, at det er de finanspolitiske indtægtsinstrumenter, som er væsentligst i styringsmæssig henseende, kunne meget tale for at eliminere udgifternes virkning i finanseffekten. Udgifter afholdes jo normalt på grund af disses ønskelighed i sig selv og ikke ud fra styringsmæssige formål. I styringsmæssig henseende kunne de måske derfor betragtes på linie med f. eks. eksportændringer, investeringsændringer o.s.v. Man må imidlertid huske, at dette ikke ændrer på det fundamentale forhold, at udgifterne skal specificeres ved hjælp af udgiftsfunktioner, hvis disse enten er konjunkturmed- eller konjunkturmodløbende. Hvis der nemlig er tale om konjunkturrelle virkninger på udgifterne, skal dette øve indflydelse på multiplikatorerne for at få den bedst mulige konjunkturforudsigelse. Dette er helt parallelt med problemerne vedrørende specifikation af en eksportfunktion, hvis eksporten i et vist omfang påvirkes af hjemlige konjunkturrelle forhold.

At der overhovedet kan argumenteres for, at udgifterne skal holdes udenfor finanseffekten, viser, at man ikke skal lægge meget vægt på finanseffektens niveau. Formentlig har en del af argumenterne imod den nye måde at beregne finanspolitikens virkninger på været, at finanseffekten således som den er beregnet i Det økonomiske Råd i hele perioden fra 1960 til 1974 stort set har været ekspansiv. Problemerne vedrørende finanspolitisk styring har derfor været blandet sammen med spørgsmålet om den offentlige sektors ressourceanvendelse. Således har det været fremført, at beregninger af finanseffekten viste, at den offentlige sektor i hele perioden havde virket ekspansivt, på trods af at mange har argumenteret for og troet, at den havde en kontraktiv virkning som følge af stærk stigning i skatte- og afgiftstrykket.

Hele denne problemstilling er imidlertid noget forfejlet, idet spørgsmålet om offentlig og privat anvendelse af ressourcerne i hvert fald ikke kan afgøres

ved hjælp af beregninger, der tilsigter at belyse styringsproblemer. I denne forbindelse er Cost-Benefit analyser og andre analyser af langt større betydning.

Man ser endelig af tabel 1, at både virkningen af finanspolitiske indtægts- og udgiftsinstrumenter ændrer niveau i 1971. Dette skyldtes naturligvis, at den meget stærke forøgelse af de indbyggede stabilisatorer, som fandt sted i og med at man indførte kildeskattesystemet, nedsatte effekten af alle økonomiske variable, ikke blot de ukontrollable, men også de økonomisk-politiske. Dette betyder klart betydningen af at operere med indtægts- og udgiftsfunktioner og ikke med provenuer.

Hvis man som antydnet ovenfor betragter udgifterne ikke som styringsinstrumenter, idet de forudsættes afholdt ud fra andre hensyn, er de instrumenter, man kan gribe ind overfor udviklingen ved hjælp af, udelukkende indtægtsinstrumenterne. Effekten af disse korrigeret for effekten af prisstigninger og forbrugsmønsterændringer fremgår af pkt. C og C' i tabel 1.

8. På nuværende tidspunkt kan der være grund til at indskyde nogle bemærkninger om udgiftsfunktioners specifikation. Ølgaard er inde på problemstillingen i pkt. 14 og fremtrækker som normalt her arbejdsløshedsunderstøttelsen som en konjunkturmodløbende udgift. På mange andre områder, f.eks. inden for den sociale lovgivning, må man dog også ofte regne med konjunkturmodløbende udgifter, fordi færre får behov for disse ydelser, når de økonomiske og dermed ofte sociale vilkår forbedres. Som typisk konjunkturmedløbende offentlige udgifter har man stigninger som følge af ændringer i pris- og lønniveauet.

Ølgaard nævner, at den instrumentafgrænsning, som er foretaget i Det økonomiske Råds model, umiddelbart egner sig bedst for rammebevillinger. Selv om dette utvivlsomt i høj grad er korrekt, kan der dog tænkes situationer, hvor udnyttelsen af rammerne indenfor et år varierer med konjunkturerne.

Det er formentlig tillige korrekt, at det snarere er for de løvbundne udgifters vedkommende, der kan være grund til at forsøge sig med udgiftsfunktioner.

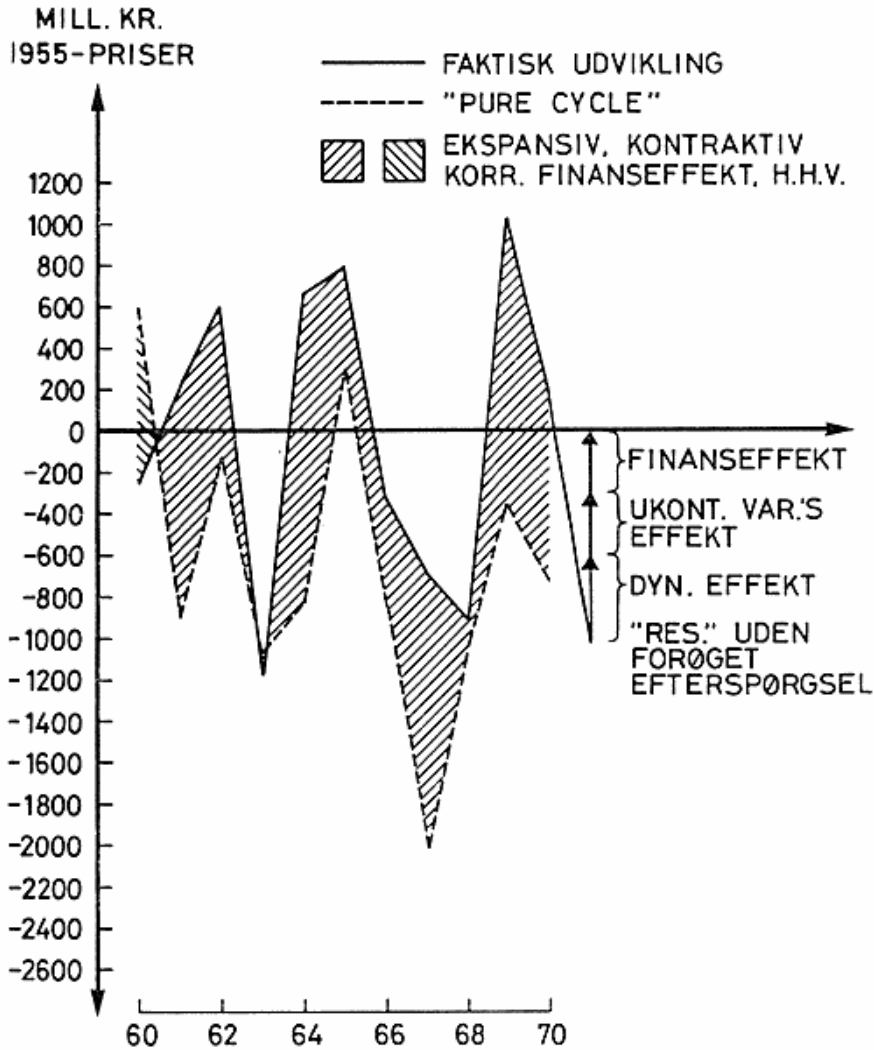
Både når man laver udgiftsfunktioner for de løvbundne udgifters vedkommende og for udgifter omfattet af rammebevillinger (i de sjældnere tilfælde, hvor dette er relevant), rejser der sig imidlertid en række specielle problemer. Selv om der kunne argumenteres for det modsatte, skal alle ændringer, som finder sted på et bestemt tidspunkt og har karakter af egtl. beslutninger, således typisk umiddelbart før finansårets begyndelse, og som skal gælde som regler for den kommende periodes udgiftsafholdelse, ikke betragtes som konjunkturafhængige, selv om de f.eks. kan være motiveret med, at der som følge af den (langsigtede) økonomiske udvikling er sket ændringer i behovene for offentlige

udgifter. De på sådanne tidspunkter fastsatte ændringer i rammer, udgiftssatser og disses dækningsområde m.v. får derved karakteren af finanspolitiske instrumenter. Udnyttelsen af rammen igennem året, ifald denne er konjunkturafhængig, og udgifternes udvikling som følge af konjunkturrelle variationer ved givne satser og dækningsområder kan derimod ikke betragtes som ændringer i udgiftsinstrumenterne, men som konjunkturafhængige variationer. Hele afgrænsningen er imidlertid noget flydende, og at foretage en tilfredsstillende total opsplitning på instrumentændringer og konjunkturafhængige ændringer kræver formentlig, at man inden for de enkelte områder gennemfører specialundersøgelser, som skal søge at belyse, hvorledes udgifterne inden for kortere perioder end det samlede år varierer med eglt. konjunkturrelle forhold. Dette kan være meget vanskeligt, og der er ingen tvivl om, at man på dette område mangler en lang række mere detaljerede analyser. Sådanne analyser skulle kunne vinde ved et samarbejde mellem økonomer og i hvert fald politologer, men muligvis også andre. Indtil videre er der dog nok grund til blot at sondre mellem, om det er en eglt. beslutning i kommunalbestyrelse og folketing, der er afgørende for udgifternes udvikling, eller om udgifterne blot passivt tilpasser sig udviklingen som følge af administration af givne regler.

9. I figur 2 er indtegnet den faktiske udvikling i bruttofaktorindkomsten i 1955-priser, efter at der er foretaget en trendkorrektur. Da denne trend faktisk har manifesteret sig i 1960'erne og 1970'ernes begyndelse, kan den måske løseligt betragtes som periodens målsætning i produktions- og beskæftigelsesmæssig henseende. Den indtegnede afvigelse herfra giver derfor et ufuldkomment indtryk af de uønskede konjunktursvingninger, som har fundet sted i perioden.

Det er klart, at en så simpel beskrivelse af målsætningen for den økonomiske politik i perioden er utilstrækkelig. Man må også her tage væsentligt hensyn til udviklingen på betalingsbalancen og i priserne. Da der i perioden er sket en stadig forringelse af betalingsbalancen og en stadig stærkere prisstigning, kunne det måske argumenteres, at målsætningen i virkeligheden ligger noget lavere end svarende til absicse-aksen i figuren. Hensyn hertil kunne tages, hvis man drejede akse omkring nulpunktet i nedadgående retning. Da figuren imidlertid i det væsentlige har illustrative formål, er der ingen grund til at lægge væsentlig vægt på denne side af sagen.

I figuren er den faktiske udvikling endvidere korrigeret for den ekspansive eller kontraktive korrigerede finanseffekt, jvf. tabel 1. Den stiplede kurve (benævnt »pure cycle«) skulle således angive, hvorledes produktionen ville have udviklet sig, hvis de finanspolitiske instrumenter havde været uændrede i perio-



FIGUR 2. Konjunkturudvikling, korr. finanseffekt og forskel herimellem 1960-70 samt skitse for kommende økonomisk-politiske overvejelser.

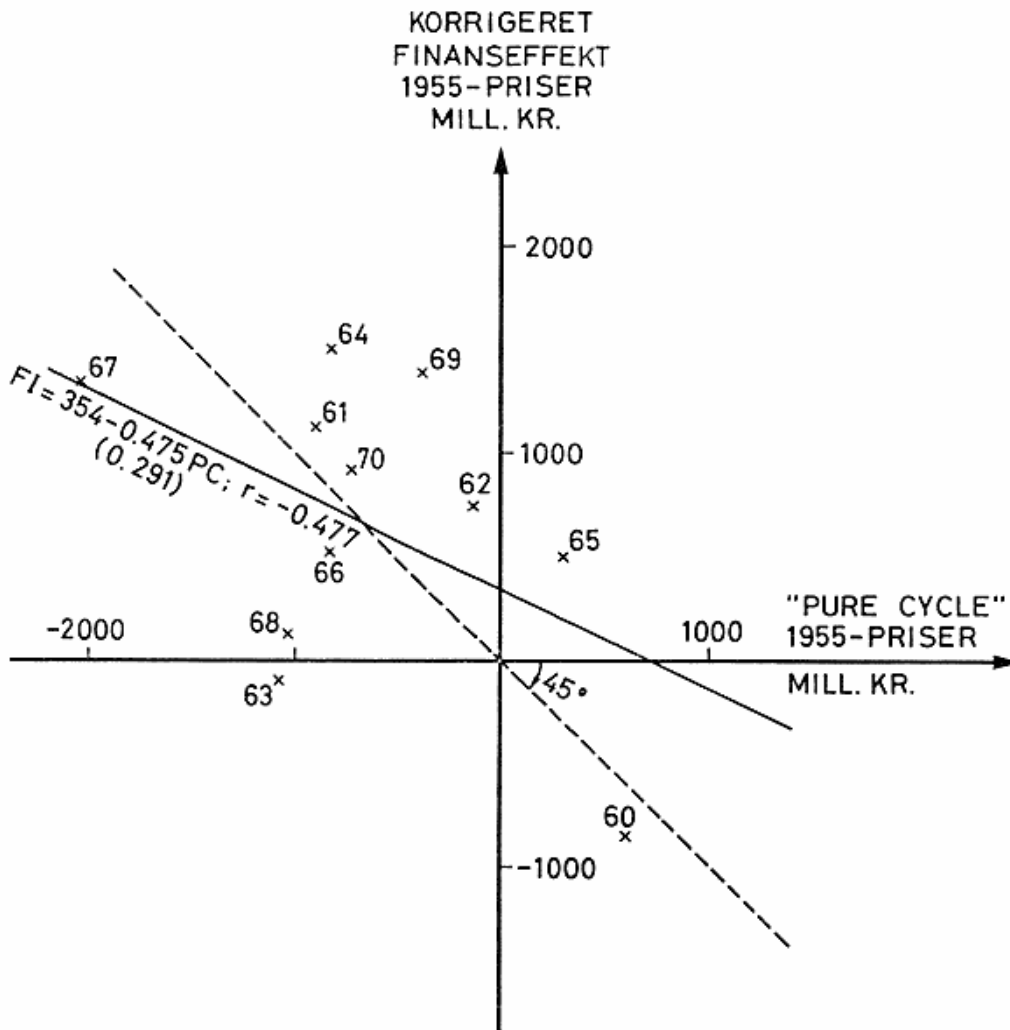
den. Det er klart, at denne viser en højst hypotetisk kurve, nemlig fordi man ikke på nogen måde kan forestille sig, at finanspolitikens instrumenter var blevet holdt uændrede i perioden. Det er imidlertid overordentlig vanskeligt at fastlægge, hvad man skal forstå ved uændret finanspolitik, hvis det her anførte mål ikke benyttes.

Dette må ses i lyset af den ovenfor gennemførte diskussion af finanspolitikken ex ante. Står man nemlig som skitseret i figuren ved udgangen af 1970 og

vurderer hvorledes udviklingen ville blive uden ændringer i efterspørgslen, ville resultatet formentlig blive det nederste punkt i rækken af pile i 1971. Selv uden finanspolitiske foranstaltninger ville det faktiske resultat imidlertid formentlig afvige herfra som følge af afledede virkninger af ændringer i tidligere perioders ukontrollable variable og instrumenter og som følge af ændringer i de ukontrollable variable i indeværende periode. Ved hjælp af disse to effekter er man bragt op til toppen af den næstøverste pil i 1971. I princippet må man derfor regne med, at økonomisk politik, i dette tilfælde eksemplificeret ved finanspolitikken, må sigte mod at udfylde resten af forskellen mellem abscisse-aksen og sidstnævnte punkt, hvis abscisse-aksen kan betragtes som målet for den økonomiske politik.

Selv om problemstillingen *ex ante* synes temmelig klar, er spørgsmålet, hvilken betydning man kan tillægge beregninger som de viste *ex post*. Det er nemlig meget vanskeligt efterfølgende at afgøre, hvorfor den faktiske udvikling kom til at afvige fra den ønskede, d.v.s. i denne simple fremstilling, hvorfor den faktiske udvikling afveg fra abscisse-aksen. Dette kan nemlig dels skyldes en forkert vurdering af de dynamiske kræfter i økonomien og af de ukontrollable variables størrelse og virkning på det tidspunkt, hvor man fastlagde de forskellige perioders finanspolitik. Det kan imidlertid også skyldes en fejlagtig vurdering af de finanspolitiske instrumenters virkninger. Om det ene eller det andet gør sig gældende er det vanskeligt at udtale sig om, ikke mindst fordi disse størrelser i forbindelse med planlægning af den økonomiske politik normalt ikke har været specificeret særlig nøjagtig.

Tænker man sig problemstillingen drejet derhen, at man om en række år søger efterfølgende at vurdere, hvorfor den økonomiske udvikling har afvejet fra den ønskede, er der stadig begrebsmæssige problemer, selv om de synes af mindre størrelsesorden. Ganske vist har man her en vurdering af forventningerne med hensyn til de ukontrollable variables udvikling, således at man kan bedømme, om det er på dette område, der prognosemæssigt er sket fejltagelser. Er der imidlertid stadig efter korrektion herfor forskel mellem den specificerede ønskede udvikling og den faktiske udvikling, er det vanskeligt at vurdere, om dette skyldes en fejlagtig bedømmelse af de dynamiske kræfter i økonomien og virkningerne af den faktiske finanspolitik, om baggrunden er egentlige tilfældige variationer i økonomien, eller om den økonomiske politik har været utilstrækkelig. Fejlvurderinger af de dynamiske kræfter og af finanspolitikens førstearsvirkning (samt i øvrigt virkningen af de faktisk indtrådte ændringer i de ukontrollable variable) må især hænge sammen med en forkert modelspecifikation m.v. Giver det uventede resultat ikke anledning til specifikationsændringer



FIGUR 3. Korr. finanseffekt og anden konjunktural udvikling sammenholdt, 1960-70.

eller forbedret prognoseteknik for så vidt angår de ukontrollable variationers udvikling, kan der imidlertid både være tale om egentlig tilfældige variationer og utilstrækkelig økonomisk politik.

Selv om man således ikke kan nå helt til bunds i vurderingen af den økonomisk-politiske udvikling hverken ved nuværende eller formentlig kommende ex post vurderinger, synes resultater svarende til figur 2's for kommende perioder dog alligevel at være af interesse. Dette bliver belyst nøjere i figur 3, hvor de enkelte års korr. finanseffekt og »pure cycle«, begge i 1955-priser, er indtegnet. Det er her forudsat, at der - hvilket vil ske i kommende ex post ana-



lyser - er taget hensyn til virkningerne af fejlbedømmelser af de ukontrollable variables udvikling samt specificationsfejl i modellen.

En fuldt tilfredsstillende finanspolitik ville herefter være karakteriseret ved, at samtlige observationer var placeret på den indtegnede 45°-linie. Herved ville enhver afvigelse af »pure cycle« fra målsætningen, givet at den kan udtrykkes som i figur 2, være modvirket af finanspolitiske indgreb.

En sådan tilfredsstillende udvikling har imidlertid ikke fundet sted, men observationerne ses alligevel at være koncentreret i andet og fjerde kvadrant i figuren. Periodens gennemsnitlige finanspolitiske indgreb er karakteriseret ved regressionslinien, som er indtegnet i figuren. Man ser, at denne har en mindre hældning end 45°-linien, hvilket formentlig hænger sammen med, at udsving i »pure cycle« ofte undervurderes, hvorfor modsat rettede finanspolitiske indgreb bliver mindre end svarende til punkter på 45°-linien. Prognosticerer man nemlig store udsving i »pure cycle«, vil man formentlig ofte i første omgang være forbeholden over for dette resultat og ved fastlæggelsen af finanspolitikken være mere afventende. Der er derfor mindre grund til at være bekymret for store afvigelser fra 45°-linien, hvis der er tale om store afvigelser fra nulpunktet for »pure cycle«, d.v.s. fra den lodrette akse.

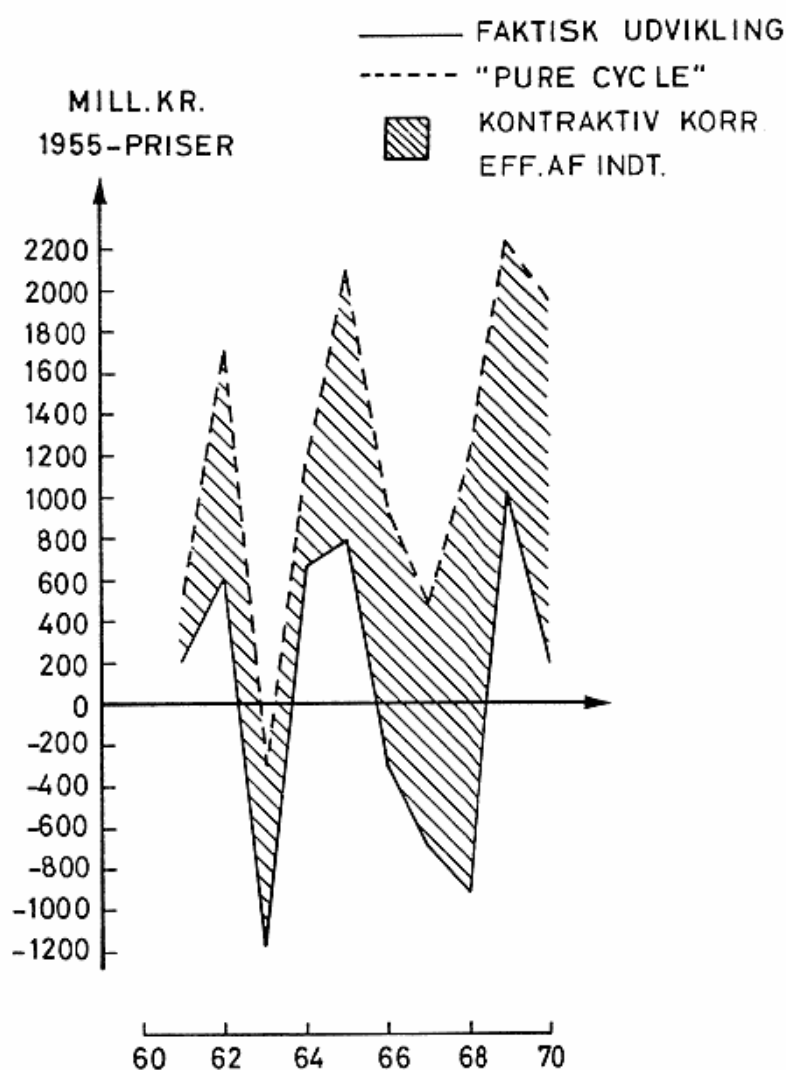
Selv om der altså er mange forbehold knyttet til ex post vurderinger af finanspolitikken, forekommer det alligevel, at man kan drage en række konklusioner af den viste præsentation. Det skal endelig anføres, at resultaterne ikke ændres væsentligt, selv om man arbejder med den oprindelige finansseffekt og ikke den korrigerede. Den til figur 3 svarende regressionslinie ville i dette tilfælde være:

$$FI = 246 - 0,641 PC; \quad r = -0,697 \quad (19)$$

(0,190)

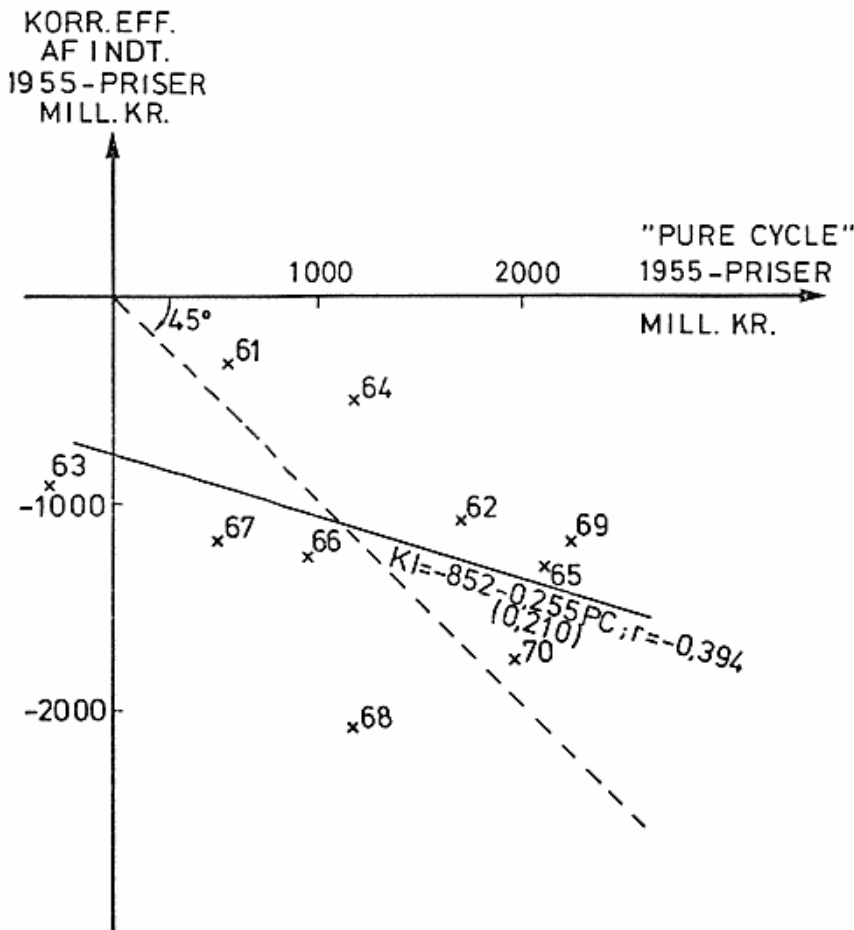
10. Hvis man anlægger den i punkt 7 ovenfor omtalte betragtningsmåde, at fastlæggelsen af det offentlige udgifter ikke er et led i den kortsigtede stabiliseringspolitik, vil de til figurerne 2 og 3 svarende figurer 4 og 5 belyse betydningen af de offentlige indtægter<sup>5</sup>. Man ser, at punkterne også i figur 5 samler sig om en linie med negativ hældning, således at den førte politik, også hvad angår offentlige indtægter, har modvirket konjunkturudsvingene. Ligesom ovenfor har denne konjunkturudjævrende politik imidlertid ikke i gennemsnit været

5. Bemærk i øvrigt, at »pure cycle« i de to fremstillinger får et forskelligt indhold, idet den i figurerne 2 og 3 omfatter alt bortset fra finanspolitiske indtægts- og udgiftsinstrumenter, mens den i figurerne 4 og 5 omfatter alt bortset fra indtægtsinstrumenterne. De dertil svarende forskelle i fortolkning giver imidlertid ikke anledning til problemer.



FIGUR 4. Konjunkturudvikling, korr. effekt af indtægter og forskel herimellem, 1961-70.

tilstrækkelig til at modvirke andre effekter (den numeriske hældning på regressionslinien er mindre end 1). Det er en almindelig konklusion ved bedømmelsen af konjunkturforudsigelser, at man er tilbøjelig til at tro fuldt ud på prognosernes styrke, om end nok på deres retning. Dette kan muligvis også være en del af forklaringen på det her observerede resultat, idet man antagelig heller ikke er villig til fuldt ud at tage de økonomisk politiske konsekvenser af forudsigelser om store konjunkturudsving.



FIGUR 5. Korr. effekt af indtægter og anden konjunktural udvikling sammenholdt, 1961-70.

### Konklusion

11. Dette indlæg har haft karakter af nogle supplerende bemærkninger til diskussionen om måling af finanspolitikens virkninger. For så vidt angår ex ante problemstillingen er der mindre tvivl om fremgangsmåden, ligesom instrumentafgrænsningsspørgsmålet i hvert fald i teorien er forholdsvis afklaret, om end der selvfølgelig er store praktiske problemer.

Ex post er vanskelighederne imidlertid større. Nogle af problemerne vil kunne løses i kommende ex post vurderinger, hvor man på grundlag af forskellen mellem den faktiske udvikling i de ukontrollable variable og ex ante vurderingerne heraf en periode tidligere får en bedømmelse af, om der er brug for forbedrede prognosemetoder på dette område. Ligeledes kan man beregne, hvor store fejl, man har begået som følge af fejlspecifikation af den bagved lig-

gende økonomiske model, hvis de nyeste oplysninger giver anledning til omestimation af modellen. Hvad der bliver tilbage af fejl må skyldes egentlig tilfældige afvigelser, givet den nuværende viden om de økonomiske sammenhænge og givet, at man fører en politik, der er konsistent med den specificerede målsætning for den økonomiske politik. Selvsagt bliver denne fremstilling meget klarere, når den økonomisk-politiske målsætning forhåbentlig fremover bliver formuleret mere eksplicit.

Er der taget hensyn til disse betragtninger ved ex post vurderingen af hele forudsigelses- og politikformuleringsproceduren, skulle de i figur 3 og 5 angivne punkter herefter fordele sig omkring den indtegnede  $45^\circ$ -linie. Sådanne figurers spredning kan i hvert fald da tjene som illustration af, hvor ambitiøs man kan være i den økonomiske politik. Desuden kan der som sagt antagelig være grund til at betragte større afvigelse med mindre bekymring, hvis man er langt fra nulpunktet for »pure cycle«, d.v.s. fra ordinataksen. Endelig er en sammenligning af  $45^\circ$ -linien og hældningen på kurven, der viser den gennemsnitlige samvariation mellem konjunkturforhold og økonomisk politik, af stor interesse for vurderingen af hvor konsekvent den førte politik har været.

Efter korrektion for fejlvurdering af de ukontrollable variable og for fejl-specifikationer af modellen og efter nøjere hensyntagen til den økonomisk-politiske målsætning er beregninger som i figurerne 3 og 5 således ikke udtryk for andet end en vurdering af, hvilken finanspolitik, man ville have ført, hvis man havde kendt størrelsen af de tilfældige afvigelser, forudsat at der overhovedet føres en konsekvent politik. Om et sådant post mortem er særlig interessant, kan meget vel diskuteres. At gennemføre den i det foregående skitserede kæde af ræsonnementer og korrektioner og at vurdere resultaterne i lyset af det mulige ambitionsniveau for den økonomiske politik og af størrelsen af de konjunkturrelle variationer er derimod meget interessant og synes at give en del oplysninger. Disse er i hvert fald mere sigende end blot oplysninger fra det realiserede budget ex post.

Vender man sig herefter til ex post vurderinger af finanspolitikken i den nuværende situation, d.v.s. uden at kende målsætningen for den økonomiske politik særlig nøje og uden kendskab til den præcise modelspecifikation og ex ante vurdering af de ukontrollable variable er vanskelighederne straks langt større. Her er det nemlig umuligt at udskille virkningerne af prognose- og specifikationsfejl, således at man er langt vanskeligere stillet i sin bedømmelse. De anførte resultater kan måske derfor siges at have størst interesse som et middel til at skitsere en problemstilling.

Det skal sluttelig nævnes, at det med diskussionen af finanspolitikens ef-

fekt ikke har været hensigten ensidigt at lægge særlig skyld for eventuelle fejl ved stabiliseringsbestrebelse på finanspolitikken. For det første udvides analysen let til at omfatte flere instrumenter - og for den sags skyld også flere mål for den økonomiske politik. Dette peger i retning af, at en samlet politik-effekt og ikke en finanseffekt/indtægtseffekt ville være mere korrekt. At måle en samlet politikeffekt er selvsagt langt vanskeligere end at måle effekten af finanspolitikken, idet det kræver en væsentlig udvidelse af modellen, hvis rigtighed dog under alle omstændigheder er afgørende for beregningsresultaternes værdi. Dette problem er slet ikke behandlet i nærværende indlæg. For det andet har der flere gange været peget på, at hele prognoseapparatet også er snævert knyttet til politikformuleringen. De anførte beregninger og betragtninger kan således ikke give anledning til kritik mod bestemte myndigheder eller institutioner. Skal man som Ølgaard slutte drøftelserne på en optimistisk måde kan det snarere være et håb, at hele debatten om vurdering af den økonomiske politiks virkninger muligvis kan bidrage til at forbedre det økonomisk politiske beslutningsgrundlag.