

Økonomisk-politiske styringsproblemer:**En kommentar.**

Erik Gørtz (1979) indlæg om økonomisk-politiske styringsproblemer afspejler økonomens ambivilens i henseende til ønskværdigheden af en mere explicit inddragelse af den politiske dimension i de traditionelle økonomiske modeller. I det følgende vil der blive knyttet en række kommentarer til Gørtz overvejelser over de forskellige aktørers rolle i den økonomisk-politiske styring, idet pladshensyn udelukker, at jeg kan gå i detaljer.

I denne sammenhæng nævner Gørtz den nye disciplin i den økonomisk-politiske teori («public choice» traditionen), hvor man søger at endogenisere også de politiske reaktioner hos spillets deltagere, jf. Pedersen og Petersen (1979), der søgte at antyde en række elementer i en teori, der gør politikere og bureaukrater til endogene aktører i en sammenhængende model.

Gørtz knytter, først og fremmest i relation til udrednings- og rådgivningsfunktionen, en række betænkeligheder til denne angrebsvinkel, idet han p. 377 anfører, at hvis alt endogeniseres, er der slet ikke noget, som hedder optimalitet mere, og man kan ikke sige noget som helst om den absolutte og relative værdi af denne eller hin foranstaltning, men kun om, *hvorfor* den blev gennemført.

Dette er muligvis rigtigt, men spørgsmålet er, om det også er vigtigt.

Optimalitetsbegrebet, som det hidtil har været anvendt i den økonomiske teori om politik, forudsætter, at politikerne faktisk skulle være i stand til at gennemføre de fornødne korrektioner på markedets funktion. Dette er imidlertid kun tilfældet, hvis man antager en Paretiansk diktator, eller hvis man anvender forskellige adfærdsregler,

når man analyserer individernes valg i hhv. markedssystemet og den politiske beslutningsmekanisme.

Begge antagelser er i modstrid med det forhold, at et sæt af beslutninger er overført til den politiske proces, fordi individerne har multiple mål og individuel kvantitetstilpasning ikke er mulig.

Det karakteristiske for den nye teori er konstateringen af, at ustabilitet og imperfektioner vil karakterisere såvel markedssystemet som det politisk-bureaukratiske system, ligesom der vil være en kompleks interaktion mellem de to systemer. Dette implicerer, at realistiske forklaringer og prediktioner af makroøkonomiske fluktuationer nødvendigvis må inddrage den politiske adfærd som en integreret del af analysen, jf. Frey (1979a). Det vil således være nyttigt at behandle regeringens adfærd som en endogen og ikke en exogen variabel i det makroøkonomiske system.

Man kan iøvrigt rejse det spørgsmål, om Gørtz implicite tankegang i henseende til rådgivningsfunktionen ikke i virkeligheden er udtryk for en endogenisering, idet han bygger på den adfærdsantagelse, at politikernes positive adfærdsfunktion er identisk med den normative adfærdsfunktion, der afledes af en velfærdsbetragtning på den økonomiske politik. Diskussionen drejer sig derfor i virkeligheden ikke om en endogenisering eller ej, men om hvilke adfærdsantagelser, der i den samlede model skal karakterisere politikerne. Det er i denne henseende den nye teori om økonomisk politik adskiller sig fra den traditionelle.

Hvor Gørtz implicit opererer med en idealistisk præferencefunktion af Tinbergen-Theil-Meade typen, opererer den nye politiske økonomi med en »vote-getting

Økonomisk-politiske styringsproblemer:**En kommentar.**

Erik Gørtz (1979) indlæg om økonomisk-politiske styringsproblemer afspejler økonomens ambivilens i henseende til ønskværdigheden af en mere explicit inddragelse af den politiske dimension i de traditionelle økonomiske modeller. I det følgende vil der blive knyttet en række kommentarer til Gørtz overvejelser over de forskellige aktørers rolle i den økonomisk-politiske styring, idet pladshensyn udelukker, at jeg kan gå i detaljer.

I denne sammenhæng nævner Gørtz den nye disciplin i den økonomisk-politiske teori («public choice» traditionen), hvor man søger at endogenisere også de politiske reaktioner hos spillets deltagere, jf. Pedersen og Petersen (1979), der søgte at antyde en række elementer i en teori, der gør politikere og bureaukrater til endogene aktører i en sammenhængende model.

Gørtz knytter, først og fremmest i relation til udrednings- og rådgivningsfunktionen, en række betænkeligheder til denne angrebsvinkel, idet han p. 377 anfører, at hvis alt endogeniseres, er der slet ikke noget, som hedder optimalitet mere, og man kan ikke sige noget som helst om den absolutte og relative værdi af denne eller hin foranstaltning, men kun om, *hvorfor* den blev gennemført.

Dette er muligvis rigtigt, men spørgsmålet er, om det også er vigtigt.

Optimalitetsbegrebet, som det hidtil har været anvendt i den økonomiske teori om politik, forudsætter, at politikerne faktisk skulle være i stand til at gennemføre de fornødne korrektioner på markedets funktion. Dette er imidlertid kun tilfældet, hvis man antager en Paretiansk diktator, eller hvis man anvender forskellige adfærdsregler,

når man analyserer individernes valg i hhv. markedssystemet og den politiske beslutningsmekanisme.

Begge antagelser er i modstrid med det forhold, at et sæt af beslutninger er overført til den politiske proces, fordi individerne har multiple mål og individuel kvantitetstilpasning ikke er mulig.

Det karakteristiske for den nye teori er konstateringen af, at ustabilitet og imperfektioner vil karakterisere såvel markedssystemet som det politisk-bureaukratiske system, ligesom der vil være en kompleks interaktion mellem de to systemer. Dette implicerer, at realistiske forklaringer og prediktioner af makroøkonomiske fluktuationer nødvendigvis må inddrage den politiske adfærd som en integreret del af analysen, jf. Frey (1979a). Det vil således være nyttigt at behandle regeringens adfærd som en endogen og ikke en exogen variabel i det makroøkonomiske system.

Man kan iøvrigt rejse det spørgsmål, om Gørtz implicite tankegang i henseende til rådgivningsfunktionen ikke i virkeligheden er udtryk for en endogenisering, idet han bygger på den adfærdsantagelse, at politikernes positive adfærdsfunktion er identisk med den normative adfærdsfunktion, der afledes af en velfærdsbetragtning på den økonomiske politik. Diskussionen drejer sig derfor i virkeligheden ikke om en endogenisering eller ej, men om hvilke adfærdsantagelser, der i den samlede model skal karakterisere politikerne. Det er i denne henseende den nye teori om økonomisk politik adskiller sig fra den traditionelle.

Hvor Gørtz implicit opererer med en idealistisk præferencefunktion af Tinbergen-Theil-Meade typen, opererer den nye politiske økonomi med en »vote-getting

function, which is maximized subject to the constraints defined by the trade-off possibilities between the various vote-creating variables» (Lindbeck, 1976). Alternativt opererer denne teori med en præferencefunktion, der inddrager såvel vote-creating som mere ideelle argumenter, idet den vægt, der tillægges de to argumenttyper, varierer over valgcyklus, jf. Breton (1974).

Diskrepansen mellem det af en idealistisk præferencefunktion og virkeligheden flydende resultat kommer bl. a. til udtryk, når Gørtz p. 375 skriver: »For de finanspolitiske instrumenters ændringers vedkommende er det vist en almindelig opfattelse, at man alt i alt er gået sidelæns, således at udgiftsvariationer har stimuleret og politiske forlig hæmmet aktivitet og betalingsbalanceunderskud.«

Denne beskrivelse er lige så rigtig, som den er forståelig. Det er blot udtryk for, at det forekommer at være en mere relevant hypotese, at interaktionen mellem den individuelle og interessegruppens selvinteresse i den offentlige og i den private sektor, som ledet af en usynlig hånd, fører økonomien langs en dynamisk vej præget af betydelig ustabilitet.

Sagt på en anden måde ville det være en misforståelse at tro, at finanspolitikken primært skulle være motiveret i makroøkonomiske betragtninger. Lægger man politikernes egeninteresse til grund, hvad enten denne finder udtryk i den ene eller den anden form for præferencefunktion, (jf. Dinkel 1977), er det ikke sandsynligt, at den afgørende vægt vil blive lagt på generelle fænomener som fuld beskæftigelse, stabile priser, ligevægt i udenrigshandlen o.s.v.

De forskellige interessegrupper, de forskellige bureaukratier, de forskellige politiske udvalg, de forskellige partier o.s.v. vil i de fleste tilfælde være interesseret i specifikke problemer og søge specifikke løsninger. En generel makroøkonomisk politik forekommer intuitivt mindre central end direkte, mikro, problemspecifikke indgreb. Som Gørtz rigtigt konstaterer, må den samlede finanspolitik under disse forhold fremstå som nettovirkningen af en række enkeltstående beslutninger udspringende af specifikke problemstillinger og af en række større politiske forlig. De specifikke problemstillinger er netop udtryk for regeringens udbudsrespons som svar på dens perception af væsentlige gruppers efterspørgsel.

Når de, der udformer politikken, er korttids, mikro, orienterede og har et ønske om at bevare regeringsmagten, er sandsynligheden for et omfattende kontroltab, efterhånden som de langsigtede makroeffekter af mikropolitikken kumuleres, ganske stor.

Når Gørtz specielt problematiserer den nye teori ud fra hensynet til rådgivningsfunktionen, hvor han diskuterer dels de præmisser, der skal lægges til grund og dels, om ikke selve angrebsvinklen kan føre til accept af hvad som helst, peger han naturligvis på en konsekvens af den nye teori, nemlig den at analytikerne »nicht gegen, sondern mit den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträgern handelt« jf. Frey (1977).

Dette er imidlertid, synes jeg, en mindre interessant problemstilling i tilknytning til den nye teori. Det centrale er efter min opfattelse, som fremhævet af Lindbeck

(1976), at »as we have two interacting systems, the political and the economic, we cannot control one with the other, but we must try to redesign them both to improve the stability of each.«

Når man gennem endogeniseringen af det politisk-bureaukratiske system på konsistente adfærdsantagelser opnår uddybet forståelse af det samlede systems virkninger og en større mulighed for prediktion, har man redskaberne i hænde til analyse af de forhold i den institutionelle struktur, der skal undergå ændringer, hvis man f.eks. vil skabe bedre forudsætninger for den makroøkonomiske stabiliseringspolitik.

Herved fremstår den principielle forskel mellem den traditionelle og den nye teori som en forskel vedrørende behandlingen af den institutionelle ramme, der traditionelt anses for given, mens den nye teori gør den til en variabel. Dette medfører naturligvis en ny rolle for rådgiveren, der i højere grad leder opmærksomheden hen på den konstitutionelle kontrakt og dens indhold, jf. Frey (1979b).

I dette perspektiv fremstår 80ernes udfordring til økonomien som et krav om udvikling af nye institutionelle strukturer. »Fruitful social science must be very largely a study of what is not: a construction of hypothetical models of possible worlds which might exist if some of the alterable conditions were made different.« (Hayek, 1973).

Jørn Henrik Petersen
Institut for Samfundsvidenskab,
Odense Universitet

Litteratur

- Breton, Albert. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago.
- Dinkel, Reiner. 1977. *Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie*. Berlin.
- Frey, Bruno S. 1977. *Moderne Politische Ökonomie*, München.
- Frey, Bruno S. 1979a. Politometrics of Government Behavior in a Democracy. *Scandinavian Journal of Economics* 81:308-22.
- Frey, Bruno S. 1979b. Economic Policy by Constitutional Contract. *Kyklos* 32:307:19.
- Gørtz, Erik. 1979. Økonomisk-politiske styringsproblemer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 117:371-80.
- Hayek, F. A. 1973. *Law, Legislation and Liberty*, Vol. I. London.
- Lindbeck Assar. 1976. Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review* 66 (May): 1-19.
- Pedersen, Kjeld Møller og Jørn Henrik Petersen. 1979. Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 117:35-54.

Svar

Indledning

1. Det er egentlig pudsigt at besvare en kommentar, der ikke beskæftiger sig med det problem, som indlægget drejede sig om, nemlig hvilken »... betydning i forbindelse med udrednings- og rådgivningsvirksomhed«, tankegangen om endogene politikere har, jfr. indlæggets s. 377. Efter at have tilsluttet sig, »... at hvis alt endogeniseres, er der slet ikke noget, som hedder optimalitet mere ...«, siger kommentaren, at dette ikke er vigtigt. Og efter at have accepteret, at »... selve angrebsvink-