

# Hvordan bestemmes målsætningerne i den økonomiske politik?

*Helge Brink og Björn Johnson*

*Institut for Produktion, Aalborg Universitetscenter*

*SUMMARY: Traditional theory of determination of ends and means in economic policy is rather idealized and misleading. This article attempts to point out that in reality, and especially in the present economic crisis, there may be: a discrepancy between stated and actual goals, a propensity to redefine – in an ideological way – the contents of certain ends, and a tendency to make institutional features the predominant goal compared with more conventional ones. These phenomena expose the main shortcomings of traditional theory: state policy is not considered restrained by the needs of capital accumulation, and closely connected with class interests. A general model is discussed in the first part of the article, while different economic theories form the starting point of the last part.*

---

1. I den traditionelle teori bestemmes målsætningerne i den økonomiske politik gennem en politisk proces, der samtidig, sammen med den økonomiske teori, definerer, hvilke midler der kan anvendes. Der kan skelnes mellem et selektionsproblem, d.v.s. at vælge den ønskede målkonstellation og de ønskede værdier på målvariablene, og et implementationsproblem, d.v.s. at finde ud af hvordan dette kan realiseres. Selektionsproblemet er politisk og bygger på vurderinger; implementationsproblemet er af videnskabelig karakter.

Det er også almindeligt at skelne mellem to formuleringer af mål/middel problematikken. Selektionsproblemet kan opfattes som en maximering af en social præferencefunktion, i hvilken der bl.a. indgår de variable, der knyttes politiske vurderinger til, d.v.s. målvariablene. En anden variant er at arbejde ud fra fixerede målsætninger («fixed targets». Tinbergen 1952). Nogle af de endogene variable ud nævnes til målvariable og tildeles de ønskede værdier. Derefter beregnes de vær-

---

Carsten Heyn-Johnsen og Bengt-Åke Lundvall har bidraget med kommentarer til et tidligere udkast.

# Hvordan bestemmes målsætningerne i den økonomiske politik?

*Helge Brink og Björn Johnson*

*Institut for Produktion, Aalborg Universitetscenter*

*SUMMARY: Traditional theory of determination of ends and means in economic policy is rather idealized and misleading. This article attempts to point out that in reality, and especially in the present economic crisis, there may be: a discrepancy between stated and actual goals, a propensity to redefine – in an ideological way – the contents of certain ends, and a tendency to make institutional features the predominant goal compared with more conventional ones. These phenomena expose the main shortcomings of traditional theory: state policy is not considered restrained by the needs of capital accumulation, and closely connected with class interests. A general model is discussed in the first part of the article, while different economic theories form the starting point of the last part.*

---

1. I den traditionelle teori bestemmes målsætningerne i den økonomiske politik gennem en politisk proces, der samtidig, sammen med den økonomiske teori, definerer, hvilke midler der kan anvendes. Der kan skelnes mellem et selektionsproblem, d.v.s. at vælge den ønskede målkonstellation og de ønskede værdier på målvariablene, og et implementationsproblem, d.v.s. at finde ud af hvordan dette kan realiseres. Selektionsproblemet er politisk og bygger på vurderinger; implementationsproblemet er af videnskabelig karakter.

Det er også almindeligt at skelne mellem to formuleringer af mål/middel problematikken. Selektionsproblemet kan opfattes som en maximering af en social præferencefunktion, i hvilken der bl.a. indgår de variable, der knyttes politiske vurderinger til, d.v.s. målvariablene. En anden variant er at arbejde ud fra fixerede målsætninger («fixed targets». Tinbergen 1952). Nogle af de endogene variable ud nævnes til målvariable og tildeles de ønskede værdier. Derefter beregnes de vær-

---

Carsten Heyn-Johnsen og Bengt-Åke Lundvall har bidraget med kommentarer til et tidligere udkast.

dier, som nu skal tildeles instrumenterne for at konstellationen af »fixed targets« kan realiseres.

2. I det følgende skal der argumenteres for, at der i den traditionelle fremstilling af den økonomisk-politiske mål/middel problematik findes tendenser til misvisende forenkling og harmonisering af den virkelige problematik, og at disse tendenser er specielt tydelige i den aktuelle krisesituation. Da præferencefunktionsansatsen er den mindst forenklede, skal vi bruge denne som udgangspunkt.

Økonomiens funktion og struktur i en bestemt periode repræsenteres af følgende relation (Johnson 1974, Montias 1976):

$$o = f(e, s, p_s)$$

hvor  $o$ : repræsenterer en beskrivelse af økonomiens »tilstand«. Den inkluderer alle økonomiske variable, der knyttes politisk interesse til.

$e$ : repræsenterer økonomiens »omgivelser« i form af faktorer, som påvirker økonomiens udvikling, men som i væsentlig grad er exogent givet. Klimatiske forhold, geografisk placering og naturressourcer er indlysende eksempler, men for et land som Danmark må man også regne med den internationale arbejdsdeling.

$s$ : repræsenterer »det økonomiske system«, d.v.s. alle samfundsmæssige institutioner med betydning for produktion og fordeling (ejendomsforhold, incitamentsystem, skattesystem etc.).

$p_s$ : repræsenterer muligheder i den økonomiske politik under et uforandret økonomisk system, d.v.s. variationer i hvad der ofte kaldes den økonomiske politik instrumenter: forandringer i skattesatser, offentlige udgifter, diskonto etc.

Økonomiens tilstand er altså en funktion af økonomiens omgivelser, det økonomiske systems institutioner samt den økonomiske politik. For at denne formulering skal være meningsfuld må der eksistere en økonomisk teori som bindeled mellem relationens venstre og højre side, her symboliseret ved  $f$ . Den kendsgerning, at der ikke eksisterer *en* alment accepteret teori men flere konkurrerende skoler, har vigtige implikationer for mål/middel problematikken (se pkt. 4-7).

Et andet problem er, at der er en sammenhæng mellem  $s$  og  $f$ . En økonomisk teori, som fungerer tilfredsstillende under én konstellation af  $s$ , vil antagelig fungere dårligt under en helt anden konstellation. Dette medfører en tendens til, at en speciel teoretisk skole, vil anbefale en økonomisk politik, der kan analyseres indenfor dens egen teoretiske ramme, jfr. pkt. 4-7.

En veldefineret »central politimyndighed«, i det følgende benævnt »regerin-

gen«, tænkes at formulere en præferencefunktion  $W(o)$ . Politikproblemet bliver således at lade  $p_s$  variere, så  $W(o)$  maksimeres. Gennem denne formulering undgår man problemet med at aggregere individuelle præferencer til en social præferencefunktion. Man forudsætter, at »regeringen« har en klar opfattelse af, hvad den ønsker at realisere i den økonomiske politik, og at den kan vurdere økonomiens mulige tilstande i forhold til hinanden.

På trods af denne forenkling er der en række problemer med fortolkningen af, hvilke målsætninger der er i den økonomiske politik, og hvordan disse bestemmes. Det er ikke muligt at komme udenom disse problemer ved at postulere, at »regeringen« fører økonomisk politik ud fra en politisk bestemt målfunktion.

*For det første* viser der sig ofte at være en påfaldende ustabilitet over tiden i vægtningen mellem elementerne i  $o$ . Eksempelvis har man i løbet af 1975-1980 i mange lande kunnet se, hvordan beskæftigelsesmålet er blevet nedprioriteret i forhold til et stabilt priseniveau og ekstern balance. Samtidig hævdes det officielt, at den fulde beskæftigelse er lige så væsentlig nu som tidligere, blot er man nødt til at se det på lidt længere sigt. Spørgsmålet er, om man ikke kan sige, at beskæftigelsen reelt har skiftet plads fra mål til indirekte middel, hvor en højere arbejdsløshed skal skabe forudsætninger for reduceret inflation og økonomisk vækst og dermed fuld beskæftigelse på længere sigt. Man må altså skelne mellem deklarede målsætninger og faktiske målsætninger. Der findes ofte ingen mulighed for direkte at finde ud af, hvordan den faktiske politiske præferencefunktion ser ud. For indirekte at udlede den fra den faktisk førte økonomiske politik (»revealed preferences«) er det nødvendigt at kende den økonomiske teori, som »regeringen« arbejder ud fra. Men da der er konkurrerende teoretiske skoler og vi normalt ikke kender »regeringens« forhold til disse, (det gør den sikkert heller ikke selv), er dette som regel også umuligt.

*For det andet* gælder det, at mange målsætninger har et ideologisk indhold, som kan forandres hurtigt over tiden. Hvad menes f.eks. med »fuld beskæftigelse«? Under hele krisen har det politisk acceptable arbejdsløshedsniveau været voksende. Samtidig hævdes det oftere, at det i høj grad drejer sig om en frivillig arbejdsløshed, hvis årsager skal søges i skattesystemet og arbejdsløshedsunderstøttelsen samt befolkningens ændrede holdninger til arbejde.

Det skiftende ideologiske indhold i målbegreberne er medvirkende til ustabiliteten i »regeringens« faktiske præferencesituation. Hvis f.eks. »regeringen« opfatter situationen som om konflikten mellem fuld beskæftigelse og ekstern balance skærpes, kan der indtræffe en glidning i målsætningernes betydning, som tilsyneladende gør konflikten mindre dramatisk. Sprogbrugen forandres og målbegrebernes ideologiske fleksibilitet fremtræder klarere. Fra den danske diskussion

står det eksempelvis nu klart, at betalingsbalancen er langt mere væsentlig end beskæftigelsen, bl.a. fordi det jo trods alt er bedre med lidt »frivillig ledighed« fremfor at befinde sig i »afgrunden«, oven i købet »under administration«.

Et tredje problem er, at elementer i det økonomiske system,  $s$ , hurtigt kan flyttes over i præferencefunktionen  $W(o)$ , hvilket yderligere mindsker stabiliteten i denne. I princippet er der intet i vejen for, at systemegenskaber betragtes som mål i sig selv. »Regeringen« kan f.eks. mene, at der ligger en selvstændig værdi i decentraliserede beslutningssystemer og maksimal frihed fra »the dead hand of regulation«. Dette deklarerer ikke altid åbent som politiske vurderinger indgående i »regeringens« præferencefunktion. I stedet for hævdes det eksempelvis, at den økonomiske krise og den internationale udvikling nødvendiggør visse forandringer i det økonomiske system, hvis man vil nå de bredt accepterede traditionelle målsætninger om fuld beskæftigelse, stabile priser, eksternt balance og økonomisk vækst. Som resultat heraf kan der opstå betydelig uklarhed om, hvad der er mål og hvad der er midler i den økonomiske politik. Som eksempel på dette fænomen kan nævnes OECD:s forsøg på i sit program for »Positive Adjustment Policies« at lancere en rekonstruktion af markedsøkonomien som værende bestemt af internationale økonomiske nødvendigheder.

Fænomenet, at elementer i  $s$  i visse situationer også dukker op som elementer i  $o$ , hænger sammen med de uklare grænser mellem  $s$  og  $p$  i relationen  $o = f(e, s, p)$ . Denne uklarhed synes at tiltage under den økonomiske krise. Den økonomisk-politiske diskussion har i stigende grad berørt det økonomiske systems institutioner. »Økonomisk demokrati«, »indkomspolitik« og »industriorienteret samfundspolitik« er nogle ofte brugte begreber i den danske debat, bag hvilke der ligger forestillingen om væsentlige indgreb i det økonomiske systems spilleregler. Disse begreber er udstyret med en kraftig ideologisk ballast. De er ikke kun neutrale midler til at nå bredt accepterede økonomisk-politiske målsætninger, men udtrykker også, og måske primært, forestillinger om et godt eller dårligt samfundssystem. Når den økonomiske politiks midler mere og mere bliver af »systemkarakter«, bliver også grænserne mellem mål og midler mere flydende.

3. Den økonomiske krise har således øget ustabiliteten i »regeringens« præferencefunktion og uklarheden om, hvilke målsætninger der egentlig styrer den økonomiske politik. På denne baggrund fremstår den formaliserede politikmodel som et idealiseret billede af virkeligheden. Modellen forudsætter eksistensen af en veldefineret politikmyndighed, udstyret med en økonomisk-politisk præferencefunktion ud fra hvilken politikken kan tilrettelægges. Dette er en uheldig simplificering i tre henseender.

*For det første* implicerer denne forudsætning eksistensen af et temmelig enkelt beslutningssystem. På den ene side er der beslutninger, som tages af husholdninger og virksomheder som tilpasninger til parametriske markedssignaler. På den anden side er der autonome statslige beslutninger.

Men den centrale politikmyndighed har en betydelig mere konfliktfyldt situation at arbejde under i virkeligheden. Ved siden af den centrale myndighed er der en række væsentlige beslutningstagere, således at  $o = f_1(e, s, p, d_1, \dots, d_n)$  hvor  $d_1 \dots d_n$  repræsenterer »økonomisk-politiske« beslutninger for  $n$  væsentlige beslutningstagere (arbejdsgiverforeninger, fagforeninger, større private virksomheder etc.). Samtlige disse har egne præferencefunktioner  $W_1(o) \dots W_n(o)$ , som kan være i konflikt indbyrdes og i forhold til »regeringens«.

Det niveau, »regeringen« opnår på sin præferencefunktion, afhænger nu af samtlige andre beslutningstagers beslutninger gennem  $W(o) = W(f_1(e, s, p, d_1 \dots d_n))$  og tilsvarende for de andre (f.eks. Johansen, 1977). Man må forudsætte, at alle beslutningstagere fuldt ud forstår situationen, og at de altså er i en spilsituation over for hinanden. Flere af spillerne prøver undervejs at få ændret spillets regler til sin egen fordel, samtidig med at de hævder, at dette egentlig er i »samfundets« interesse.

»Regeringen« er heller ikke en hvilken som helst beslutningstager, som kan bruge sine instrumenter udelukkende til at fremme sine egne interesser eller sine egne politiske principper. »Regeringen« befinder sig under stadigt pres fra forskellige sider. Den faktiske politik, som bliver ført af »regeringen«, er altid et kompromis mellem forskellige modstridende interesser.

*For det andet* er »regeringen« underlagt et pres fra de umiddelbare betingelser for en uforstyrret kapitalakkumulation. Der vil derfor hos »regeringen« normalt ikke indgå forestillinger om mere fundamentale ændringer i det økonomiske system. Den overvejer ikke gennemgribende ændringer i ejendomsforholdene; de grundlæggende kvalitative og magtmæssige aspekter ved situationen anfægtes ikke. Især i den aktuelle situation med et omslag fra en lang højkonjunktur til en lang international krise vil kapitalakkumulationens behov komme til at dominere regeringens faktiske præferencefunktion, således at denne ændrer udseende, uden at dette betyder, at »regeringens« grundlæggende politiske vurderinger behøver at have forandret sig i tilsvarende grad.

Man kan med andre ord sige, at eksistensen af en stabil præferencefunktion hos en veldefineret central politikmyndighed vanskeliggøres af, at denne politikmyndighed altid befinder sig i klassekampens kraftfelt, samt at akkumulationsbetingelserne skal sikres indenfor rammerne af de kapitalistiske produktionsforhold. Specielt i en økonomisk krise vil disse krav til regeringen betyde øget ustabilitet i

målfastsættelsen. De politiske styrkeforhold forandres som resultat af krisens udvikling og denne vil i sig selv forandre akkumulationsbetingelserne.

*For det tredje* gælder det, at regeringen kommer under et voksende internationalt pres, som beskærer den reelle handlefrihed. IMF og OECD udsætter de enkelte regeringer for påvirkning både m.h.t. hvilke målsætninger, der bør dominere den økonomiske politik, og hvilke typer af midler, inklusive forandringer i de økonomiske systemers spilleregler, som bør foretrækkes. Derudover kommer så den mere direkte påvirkning gennem EF. Disse internationale påvirkninger forstærkes under den økonomiske krise og af den øgede internationale interdependens, således at den »veldefinerede politikmyndighed« tenderer at afspejle den internationale kapitalakkumulations behov i sin faktiske økonomiske politik.

Den traditionelle model i teorien for den økonomiske politik passer måske bedst i en lang og forholdsvis stabil højkonjunktur som i 1950'erne og 1960'erne. De sociale modsætninger skjultes af den økonomiske vækst og de stigende real-lønninger, og der var økonomiske marginaler til at realisere socialpolitiske målsætninger. Forestillinger om, at den økonomiske udvikling styredes af den økonomiske politik, og at der var en betydelig selvstændighed og politisk frihed i målfastsættelsen, kunne vokse, da der på mange punkter kunne observeres en overensstemmelse mellem deklarerede målsætninger og den faktiske udvikling. Men når modsætningerne skærpes og kapitalakkumulationen svigter i krisen, viser det sig mere tydeligt, at selvstændighed og politisk frihed i den økonomiske politik er relative begreber, og at den økonomiske politik er endogen i det økonomiske forløb.

Den nuværende uklarhed i den økonomiske politik, uenigheden om hvad staten kan og bør gøre, og den tiltagende politiske kamp om politikens indhold, genspejles af en tilsvarende uenighed indenfor den økonomiske teori. De økonomiske doktriner tenderer at blive våben i kampen om politikens indhold og ikke et neutralt bindeled mellem mål og midler.

4. I den *neoklassiske teori* før Keynes var dynamiske stabilitetsanalyser endnu i deres vorden. Marshalls ræsonnementer om prisernes og mængdernes dynamik i forhold til ligevægten var partielle. Walras' og Edgeworth' stabilitetsbetragtninger var generelle, men forudsatte en »auktionarius« og at ingen – bindende – handler blev indgået til »falske« priser. På trods af disse restriktive forenklinger og forudsætninger er det klart, at den neoklassiske teori var en teori om, hvordan kapitalistiske økonomier ville fungere i virkeligheden, *hvis* de var karakteriseret ved en tilnærmelse til forudsætningerne om fuldkommen konkurrence. Teorierne kan så-

ledes opfattes som deskriptive eller som normative teorier om kapitalistiske økonomier – afhængig af, om disse rent faktisk er karakteriseret ved fuldkommen konkurrence eller ej.

De økonomiske målsætninger, der især har været behandlet med den neoklassiske teori som redskab, er velkendte: fuld beskæftigelse, ligevægt på betalingsbalancen, stabile priser, optimal ressourceallokering og en »rimelig« indkomstfordeling. Overfor disse forskellige målsætninger stilles der – med den neoklassiske teori som bindeled – forskellige krav til statens rolle.

*Fuld beskæftigelse* sikres »automatisk« gennem markedets flexible lønninger og priser. Naturligvis kan der være temporære ubalancer, men det kan ikke give anledning til statslige indgreb, da det ligger i teorien, at ligevægt hurtigt vil blive nået. Det er netop betydningen af forudsætningen om, at der ikke indgås handler til ikke-ligevægtspriser. Hvad der måtte forekomme af arbejdsløshed, udover friktionsarbejdsløshed, er frivillig. Målsætningerne om *ligevægt på betalingsbalancen* og et *stabilt prisniveau* giver staten en rolle i forbindelse med pengepolitikken. Kvantitetsteorien hævder, at staten via styring af pengemængden kan forhindre inflation, og at guldstrømme mellem landene via udlignende ændringer i prisniveauet kan sikre ligevægt på betalingsbalancen. Også målsætningen om *optimal ressourceallokering* giver et behov for statslig politik, f.eks. etablering af skatter, der internaliserer samfundsmæssige omkostninger.

Målsætningen om en »rimelig« indkomstfordeling bringer os ind i velfærdsteoriens diskussioner om muligheden eller umuligheden af at foretage interpersonelle nyttesammenligninger og aggregering af individuelle nyttefunktioner til en social velfærdsfunktion. Der var fortalere for begge synspunkter, og denne uenighed kan tolkes som en uenighed om, på hvilket grundlag der overhovedet kunne opstilles en målsætning om en »rimelig« indkomstfordeling. Mulighederne var enten den »svagere« værdipræmis om en forøgelse af *samfundets* velfærd, eller den »stærkere« værdipræmis, at en »rimelig« indkomstfordeling tilstræbes for dens *egen* skyld. Der var således tvivl om, hvor »rationelt« denne målsætning overhovedet kunne være funderet. Hertil må føjes, at grænseproduktitetsteorien – især i J. B. Clarks version – havde en tilbøjelighed til at retfærdiggøre (eller *naturliggøre*) den *givne* indkomstfordeling.

Men selv om målsætningen *er* formuleret, anviser teorien ikke mange midler, der kan anvendes til at opfylde den, uden at der opstår en inoptimal ressourceallokering. Analysen af optimalitet var en integreret del af neoklassisk teori, og samtidig forekommer kravet om optimalitet kun at kræve en »svag« værdipræmis. Af disse grunde var det nærliggende allerede på det teoretiske niveau at operere med en målsætning om optimalitet. Givet dette, kan målsætningen om en »rime-



lig« indkomstfordeling kun opnås gennem lump-sum skatter og subsidier, der i princippet skulle kunne »flytte« økonomien fra én optimal tilstand til den ønskede. Men i praksis ville det næppe være muligt, *bl.a.* fordi det ville give store problemer blot at finde kriterier for denne form for statslige indgreb.<sup>1</sup>

Opfattes den neoklassiske teori som en *deskriptiv* teori for en økonomi, hvor de neoklassiske forudsætninger er opfyldt, er det en meget begrænset rolle, staten tildeles. Bortset fra målsætningen om en »rimelig« indkomstfordeling, kan de konventionelle mål, der er behandlet ovenfor, opnås gennem en passende pengepolitik og evt. anvendelse af skatter og subsidier til sikring af optimalitet. I forhold til relationen  $o = f(e, s, p_s)$  synes det således simpelt, til et givet  $o$  at finde et passende  $p_s$ , men denne tankegang tilslører nogle bindinger fra teorien til målsætningerne.

For det første viser diskussionen ovenfor, at teorien selv virker i retning af at ekskludere en målsætning om en »rimelig« indkomstfordeling; dels fordi, der inden for teorien rejses tvivl om funderingen af en sådan målsætning (samtidig med at teorien ofte fremstilles i en apologetisk version), og dels fordi teorien ikke anviser praktisable midler. En anden binding fra den neoklassiske teori til målene ligger i teoriens ligevægtskarakter. Fuld beskæftigelse, f.eks., er *defineret* som den beskæftigelse, der fremkommer ved ligevægt. Der er m.a.o. ikke brug for en »regering«, der kan give økonomerne nogle eksogene procentsatser. Teorien definerer således i nogen grad hvilke mål, der meningsfuldt kan opstilles. Denne forbindelse fra  $f$  til  $o$  understreger den idealisering, der ligger i antagelsen om eksogent givne mål.

De neoklassiske forudsætninger opfyldes kun i ringe grad i virkeligheden, der bl.a. er præget af stive priser og lønninger og uligevægt. Men en ligevægtsteori som den neoklassiske var meget lidt egnet til at udtale sig om, hvad der sker i uligevægstilstande. I en sådan situation bliver teorien en *normativ* teori, hvor de økonomisk-politiske anbefalinger bliver forslag om at ændre de institutionelle forhold, så de passer til teoriens forudsætninger. D.v.s. problemstillingen skifter fra at være et spørgsmål om at finde et egnet  $p_s$  til at dreje sig om at ændre  $s$ , så markedsmekanismen kan fungere. Herved udelukkes en række tænkelige ikke-konventionelle mål, der kunne gribe forstyrrende ind i markedsmekanismen – og hvad gør ikke det?

---

1. Senere er vanskelighederne ved anvendelse af lump-sum indgreb formuleret af Samuelson (1947, s. 247-8) og J. de V. Graaff (1957, s. 77 ff). En moderne generel ligevægtsformulering af problemet ville være, at staten »blot« skal beregne den prisvektor, der understøtter det ønskede optimum og derefter redistribuere initialbeholdningerne. Vanskelighederne ved en sådan operation er klart fremhævet af Arrow og Hahn (1971, s. 54-5).

5. I modsætning til neoklassikerne var det et centralt element i *Keynes' analyser*, at økonomiens beslutningstagere handlede under usikkerhed. I overensstemmelse hermed opfattede Keynes investeringerne som overvejende bestemt af ustabile profitforventninger.

Keynes var af den opfattelse, at en lønnedskæringspolitik dels ville virke uretfærdigt over for arbejderklassen, især dens svageste grupper, og desuden være meget vanskelig at gennemføre og i hvert fald medføre spild af ressourcer (arbejdsampe). Desuden var det hans opfattelse, at en sådan politik *ikke* ville kunne sikre fuld beskæftigelse. Heller ikke pengepolitik ville kunne sikre fuld beskæftigelse. Og givet investeringernes ustabilitet var det tvivlsomt om finanspolitik kunne, og under alle omstændigheder ville et sådant forsøg lade investeringerne være en tilfældig residual.

Det er på den baggrund Keynes konkluderede, at »... a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment«. Og desuden forventede han, det ville ske: »I expect to see the state ... taking an ever greater responsibility for directly organising investment«. (Keynes, 1936, s. 378, 164).

Keynes' analyse blev hurtigt modificeret på afgørende punkter af den *keynesianske teori*. I den neoklassiske syntese var budskabet, at en passende blanding af finans- og pengepolitik kunne sikre fuld beskæftigelse med prisstabilitet og den ønskede investeringsrate. Men den keynesianske teori har ændret sig under indtryk af den økonomiske udvikling. Den ideale fordring om fuld beskæftigelse og prisstabilitet blev erstattet med et »trade-off«, som dog kunne forbedres gennem *indkomstpolitik*. Den seneste udvikling i de kapitalistiske økonomier har imidlertid sat »trade-off« modellen i skyggen. Interessen har i stedet samlet sig om forklaring af de høje inflationsrater og de lave investeringsrater. Den keynesianske teori konkluderer nu, at *lønpolitik* er det nødvendige middel til oprettelse af fuld beskæftigelse.

I forhold til den formelle mål/middel analyse kan fremstillingen af Keynes' og den keynesianske teori give anledning til tre bemærkninger.

*For det første:* Keynes' anbefalinger af en form for investeringsstyring er et forslag om indgreb i de institutionelle rammer. Også den keynesianske teoris anbefaling af lønpolitik forudsætter institutionelle ændringer. Imidlertid er dette ofte blevet overset. Måske skyldes det den keynesianske teoris tradition, hvor penge- og finanspolitik har været anset som tilstrækkelige midler til at sikre fuld beskæftigelse under de *givne* institutionelle forhold. Det har måske tilsløret at problemstillingen er skiftet fra med *givent s* at finde egnede  $p_s$ , til at *ændre s* eller flytte elementer fra  $s$  til  $p_s$ .

De forskellige anbefalinger til institutionelle ændringer – en form for investeringsstyring ctr. lønpolitik – er snævert knyttet til forskellige klasseinteresser. Mens Keynes (i beskedent omfang) diskuterede dette, er det næsten altid helt ignoreret i den keynesianske teori. Og heller ikke i den formelle mål/middel analyse fremgår de vanskeligheder, der følger af, at *nødvendige* midler i den økonomiske politik samtidig er mål, der ikke nødvendigvis er underordnet de konventionelt betragtede mål som fuld beskæftigelse, prisstabilitet o.s.v.

*For det andet* må det nævnes, at Keynes' teori og den keynesianske teoris senere udgaver er beregnet til analyse af ikke-ligevægtstilstande. I forhold til den neoklassiske teori kan det derfor siges, at målsætningerne her fremtræder mere exogent i forhold til teorien, og staten kan således spille en mere aktiv rolle i fastlæggelsen.

Endelig er det *for det tredje* klart, at Keynes' og den keynesianske teori, ligesom den neoklassiske, ikke bidrager til en bredere forståelse af forbindelsen mellem økonomi, klasseinteresser og politik. Disse helt centrale aspekter er blevet ignoreret i den keynesianske teori. Og en keynesiansk teori, der er løsrevet fra virkelighedens klasse-mæssige og politiske rammer, kan ikke undgå at befordre illusioner om staten som en *deus ex machina*, der gennem neutrale midler sikrer opnåelsen af politisk bestemte mål.

6. Den *monetaristiske teori* hævdes at bygge på den generelle ligevægtsteori. Endda en meget omfattende Walras-model, hvor der er taget hensyn til de aktuelle strukturelle kendetegn på vare- og arbejdsmarkeder, incl. imperfektioner og informationsomkostninger m.v. (f.eks. Friedman, 1968). Moderne generel-ligevægtsteoretikere vil næppe være begejstrede for denne omklamring, idet de erkender og arbejder med de vanskeligheder, der følger af at introducere penge og usikkerhed i modellen. Monetaristerne, derimod, har i udstrakt grad taget det for *givet*, at der både var eksistens, entydighed og stabilitet.

Den »naturlige« arbejdsløshed er givet af ligevægten på arbejdsmarkedet, og den omfatter friktionsarbejdsløshed og frivillig arbejdsløshed. Den »naturlige« arbejdsløshed er ikke iflg. monetaristerne en konstant størrelse – den kan f.eks. øges (og *er* blevet det) pga. stærke fagforeninger, minimumslønninger, høj arbejdsløshedsunderstøttelse osv. En ting, monetaristerne imidlertid synes at »overse«, er, at den »naturlige« arbejdsløshed i en Walras-model *også* afhænger af fordelingen af ressourcer og ejendomsret. Der er derfor ikke noget naturligt ved den »naturlige« arbejdsløshed, undtagen den givne fordeling af ressourcer og ejendomsret anses for naturlig. Det er på den baggrund ikke urimeligt at se vor tids monetarisme som et ekko fra de mere apologetiske neoklassiske versioner,

og de problemer, der i den forbindelse er diskuteret ovenfor, er i udpræget grad knyttet til monetarismen.

Som nævnt har monetaristerne en tilbøjelighed til at forudsætte, hvad der burde vises, f.eks. stabilitet. Men selv *givet*, at der kan påvises stabilitet, er spørgsmålet om tilpasningshastighed af central betydning i forhold til monetaristernes markante konklusioner om den økonomiske politik. Der synes her at være stærkt afvigende opfattelser. Et sted mener Friedman, at en fuld tilpasning af beskæftigelsen til en højere inflationsrate kan tage omkring 25 år (Friedman, 1968). Omvendt må man kunne slutte, at en fjernelse af det nuværende inflationsproblem via monetaristiske midler vil kræve en arbejdsløshed, der er større end den »naturlige« gennem det meste af en generation. Det er vel legitimt at spørge, hvordan en sådan politik overhovedet kan anses for et middel, og i hvert fald understreges det her, at spørgsmålet om at finde midler til givne mål har mange dimensioner.

Til monetarismen er der også knyttet et andet synspunkt mht. tilpasningshastigheden. Det hviler på teorien om rationelle forventninger, der siges at forekomme, når forventningerne er sammenfaldende med den »relevante« teoris forudsigelser (Kantor, 1979). Endvidere tilpasses forventningerne til ændrede omstændigheder i løbet af én periode (Santomero og Seater, 1978). Længden af »en periode« defineres kun implicit, men man efterlades som oftest med et indtryk af »en periode« på 1-2 år, hvilket jo er noget andet end Friedmans 25 år. Teorien om rationelle forventninger siges at være en ny opfindelse (Kantor, 1979), men man kan ikke undgå en stærk fornemmelse af *déjà vu*. Faktisk er det Walras' auktionarius, der i ny forklædning implicerer en hurtig tilpasning til nye ligevægtsværdier. Herunder også, at en restriktiv pengepolitik uden nævneværdige beskæftigelsesmæssige konsekvenser hurtigt kan reducere inflationsraten til den ønskede. De reale størrelser, produktion, beskæftigelse m.v., påvirkes kun marginalt af forsøg på at føre stabiliseringspolitik. Monetarismen sammen med »rationelle forventninger« implicerer derfor en ekstrem laissez-faire politik. Men i en situation, hvor markedsmekanismen er »ødelagt« af statslige indgreb (minimumslønninger, høj arbejdsløshedsunderstøttelse osv.) og stærke fagforeninger, kan der være en hel del at gøre for staten, inden den kan indskrænke sin virksomhed til at styre pengemængden i overensstemmelse med økonomiens vækspotentiale. Det er først nødvendigt, at der etableres det for teorien mest hensigtsmæssige  $s$  i  $f(e, s, p_s)$ .

Måske er teorien om rationelle forventninger ikke overbevisende, og måske er lange time-lags ikke acceptable. En naturlig konklusion af den monetaristiske teori kunne så være, at de kapitalistiske institutioner måtte ændres. Men det

ligger monetaristerne fjernt at sætte spørgsmålstegn ved den kapitalistiske markedsøkonomi. F.eks. skriver Friedman: »...without a predominantly free enterprise economy, we shall neither preserve political freedom nor attain healthy economic growth...« (Friedman, 1959, s. 136). Bronfenbrenner går lidt videre og understreger, *hvor* kort afstanden er mellem indgreb i den kapitalistiske markedsøkonomi og arbejds- og koncentrationslejligheder (1971, s. 449). Når monetarister således er tilbøjelige til at forveksle den kapitalistiske markedsøkonomi med frihed og demokrati, vil man ikke blive overrasket, hvis andre målsætninger må vige til fordel for en uindskrænket opretholdelse af de kapitalistiske produktionsforhold. For den monetaristiske teori – måske i højere grad end den neoklassiske – er sikringen af et bestemt  $s$  i  $f(e, s, p_s)$  blevet det dominerende politikproblem. Dette, sammen med monetarismens fremmarch, afspejler de aktuelle ændringer i den økonomiske udvikling og i de politiske styrkeforhold.

7. Opløsningen af den neoklassiske syntese har efterladt et tomrum og forvirring i den traditionelle økonomiske teori. Monetarismen hævder som grundlag at have den generelle ligevægtsteori. Men den moderne generelle ligevægtsteori, som ikke er behandlet i det foregående, er sikkert pinligt berørt over dette – i hvert fald søges den udviklet til et mikrofundament for den Keyneske teori. Et sted herimellem befinder sig så den keynesianske teori. En sådan uenighed om teorier antaster ikke logikken i den formaliserede mål/middel analyse. Men den fremhæver unægtelig nogle af de vanskeligheder, der følger med at skulle definere et  $f$  i funktionen  $f(e, s, p)$ .

8. Der råder betydelig uklarhed om den økonomiske politiks målsætninger og i det hele taget om, hvad der er mål, og hvad der er midler. Denne uklarhed hænger sammen med »regeringens« centrale placering i klassekampen og dens specielle ansvar for akkumulationsbetingelserne, og desuden med alternative økonomiske teories forskellige implikationer mht. mål og midler i den økonomiske politik. Den traditionelle teori om økonomisk politik tilslører disse forhold, og derfor bliver den på afgørende punkter misvisende. Dette illustreres tydeligere end normalt under den økonomiske krise.

#### Litteratur

- |   |  |
|---|--|
| <p>Arrow, K. J. og S. J. Hahn. 1971. <i>General Competitive Analysis</i>. San Francisco.</p> <p>Bronfenbrenner, M. 1971. <i>Income Distribution Theory</i>. New York.</p> | <p>Friedman, M. 1959. Monetary Theory and Policy. I Ball og Doyle (eds.): <i>Inflation</i>. Harmondsworth 1969.</p> <p>Friedman, M. 1968. The Role of Monetary</p> |
|---|--|

ligger monetaristerne fjernt at sætte spørgsmålstegn ved den kapitalistiske markedsøkonomi. F.eks. skriver Friedman: »...without a predominantly free enterprise economy, we shall neither preserve political freedom nor attain healthy economic growth...« (Friedman, 1959, s. 136). Bronfenbrenner går lidt videre og understreger, *hvor* kort afstanden er mellem indgreb i den kapitalistiske markedsøkonomi og arbejds- og koncentrationslejligheder (1971, s. 449). Når monetarister således er tilbøjelige til at forveksle den kapitalistiske markedsøkonomi med frihed og demokrati, vil man ikke blive overrasket, hvis andre målsætninger må vige til fordel for en uindskrænket opretholdelse af de kapitalistiske produktionsforhold. For den monetaristiske teori – måske i højere grad end den neoklassiske – er sikringen af et bestemt  $s$  i  $f(e, s, p_s)$  blevet det dominerende politikproblem. Dette, sammen med monetarismens fremmarch, afspejler de aktuelle ændringer i den økonomiske udvikling og i de politiske styrkeforhold.

7. Opløsningen af den neoklassiske syntese har efterladt et tomrum og forvirring i den traditionelle økonomiske teori. Monetarismen hævder som grundlag at have den generelle ligevægtsteori. Men den moderne generelle ligevægtsteori, som ikke er behandlet i det foregående, er sikkert pinligt berørt over dette – i hvert fald søges den udviklet til et mikrofundament for den Keyneske teori. Et sted herimellem befinder sig så den keynesianske teori. En sådan uenighed om teorier antaster ikke logikken i den formaliserede mål/middel analyse. Men den fremhæver unægtelig nogle af de vanskeligheder, der følger med at skulle definere et  $f$  i funktionen  $f(e, s, p)$ .

8. Der råder betydelig uklarhed om den økonomiske politiks målsætninger og i det hele taget om, hvad der er mål, og hvad der er midler. Denne uklarhed hænger sammen med »regeringens« centrale placering i klassekampen og dens specielle ansvar for akkumulationsbetingelserne, og desuden med alternative økonomiske teories forskellige implikationer mht. mål og midler i den økonomiske politik. Den traditionelle teori om økonomisk politik tilslører disse forhold, og derfor bliver den på afgørende punkter misvisende. Dette illustreres tydeligere end normalt under den økonomiske krise.

#### Litteratur

- Arrow, K. J. og S. J. Hahn. 1971. *General Competitive Analysis*. San Francisco.
- Bronfenbrenner, M. 1971. *Income Distribution Theory*. New York.
- Friedman, M. 1959. Monetary Theory and Policy. I Ball og Doyle (eds.): *Inflation*. Harmondsworth 1969.
- Friedman, M. 1968. The Role of Monetary

- Policy. *American Economic Review*, marts.
- Graaff, J. de V. 1959. *Theoretical Welfare Economies*, Cambridge, U.K.
- Johansen, L. 1977. *Lectures on macroeconomic planning. I. general aspects*. Amsterdam.
- Johnson, B. 1974. Jämförelse av ekonomiska system: Neoklassiska och historiskt materialistiska utgångspunkter. *Nordisk Tidskrift för Politisk Ekonomi*, 2.
- Kantor, B. 1979. Rational Expectations and Economic Thought. *Journal of Economic Literature*, no. 4.
- Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London.
- Montias, J. M. 1976. *The Structure of Economic Systems*, Yale.
- Samuelson, P. A. 1947. *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge, Mass.
- Santomero, A. M. og J. J. Seater. 1978. The Inflation – Unemployment Trade-off: A Critique of the Literature. *Journal of Economic Literature*, no. 2.
- Tinbergen, J. 1952. *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam.