

Når Finansministeriets model får magten

Jesper Jespersen, Professor, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet, jesperj@ruc.dk

Denne artikel analyserer brugen af formaliserede makroøkonomiske modeller i den økonomisk politiske rådgivning med model-setup'et (ADAM og DREAM) i Finansministeriet som eksempel. Først diskuteres nødvendigheden af at benytte »regnemodeller« i den politiske rådgivning. Dernæst præsenteres det model-setup, der benyttes i Finansministeriet, og hvorledes det er blevet anvendt ved hhv. kort-, mellem- og langfristet makroøkonomisk rådgivning inden for de seneste fire år. Efterfølgende analyseres den specifikke brug af model-setup'et med henblik på at belyse hvilke eksplicite forudsætninger, Finansministeriet lægger ind i modellen. Budgetloven fra 2012 tildeler Finansministeriet og dets modelberegninger en rolle som finanspolitisk overdommer, hvilket begrænser muligheden for at føre en stabiliserende finanspolitik ganske betydeligt. Denne erkendelse leder frem til det afsluttende afsnit, hvori der udtrykkes en konkluderende undren over, at europæiske politikere, herunder den danske regering, gennem en specifik lovgivning har fraskrevet sig retten til at styre den overordnede samfundsøkonomiske udvikling. Forklaringen herpå skal måske søges i den økonomiske rådgivning, der prætenderer at være baseret på et objektivt økonomisk fundament, hvor det a priori er antaget, at det markedsøkonomiske system er selvstabiliserende og selvoptimerende. I denne »model-økonomi« vil politiske indgreb fremstå som en hindring for en markedsdrevet tilpasningsproces mod en stabil ligevægt.

Indledning

»Economics is a science of thinking in terms of models joined to *the art* of choosing models which are *relevant* to the contemporary world. It is compelled to

be this, because, unlike the natural science, the material to which it is applied is, in too many respects, not homogeneous through time« (Keynes, 1937: 296-97)

Videnskab har som forudsætning at være baseret på systematiseret og reproducerbar erkendelse. Inden for samfundsvidenskaberne er dette krav blevet omsat til en intensiv brug af »modeller«. Modeller er forenklinger af virkeligheden, der gør det lettere at opnå nye erkendelser og efterfølgende at formidle denne viden. Derfor er det afgørende, at de benyttede modeller er gyldige med hensyn til at opnå relevant viden vedrørende af det/de spørgsmål, som ønskes besvaret.

Anvendelse af eksplicite modeller er igennem de seneste 50 år blevet en etableret praksis inden for samfundsøkonomi. Det hører til en absolut undtagelse, hvis en makroøkonomisk analyse ikke søges gennemført ved brug af en regnemodel. Det er simpelthen en nødvendig forudsætning for at kunne gennemføre systematiske beregninger og efterfølgende diskutere resultaterne, herunder i hvilken grad de er påvirkede af de bagvedliggende forudsætninger. I dette perspektiv er modelbrugen i Finansministeriet eksemplarisk. Den er som hovedregel understøttet af en grundig beskrivelse af den benyttede grundmodel, af de overordnede regneprincipper og af de fle-

ste mere lejlighedsbestemte tilpasninger af modellen, se f.eks. Finansministeriet (2012).

Hvis makroøkonomi var en enhedsvidenskab, og de empiriske metoder og kriterier for statistisk signifikans var hævet over diskussion, så ville udfordringen til os andre økonomer udelukkende være at vurdere, om kollegerne i Finansministeriet var gode til deres »håndværk«. Men makroøkonomi er ikke en enhedsvidenskab. Den er som enhver anden samfundsvidenskab naturligvis splittet op i forskellige traditioner og skoler, der ydermere forandrer sig over tiden; men som bestemt ikke synes at konvergere. Et forhold, som ikke mindst den aktuelle økonomiske krise har givet anskuelighedsundervisning i: der er mange teoretiske forklaringer på, at krisen trækker ud.

De makroøkonomiske modellers oprindelse

I dette perspektiv kan det være nyttigt at erindre sig, hvorledes makroøkonomiens fader, John Maynard Keynes (1883-1946) knyttede »økonomi« og modelbrug ubrydeligt sammen; jf. det indledende citat.

Et af de centrale videnskabsteoretiske problemer var også på Keynes' tid, at udbuddet af teoretiske modeller var ganske betydeligt, men de statistiske redskaber til at teste de forskellige teorier var kun i deres spæde vorden, hvorfor det kunne være svært at vurdere modellernes empiriske gyldighed. Her kom krisen i 1930'erne til at udgøre et samfundsøkonomisk eksperiment i stor skala, der demonstrerede, at den også dengang bredt anvendte teoretiske generelle ligevægtsmodel (Walrasmodellen) ikke kunne forklare krisens årsag, endsiige anviser veje til at afhjælpe krisen.

Det var en så åbenbar konklusion, at Franklin D. Roosevelt uden at ryste på hånden fyrede stort set alle de hidtidige regeringsøkonomere, da han var blevet indsat som præsident i marts 1933. Han gjorde det uden at have en fuldt

udviklet alternativ model; men ud fra den overbevisning, at den hidtil førte politik baseret på generel ligevægtsteori blot havde trukket amerikansk økonomi endnu dybere ned i krisen. For ham var det åbenbart, at arbejdsløsheden – på trods af et betydeligt pris- og lønfald – ikke var blevet formindsket, tværtimod (Rauchway, 2008). Roosevelt stod dog ikke helt på bar bund. Han var bl.a. inspireret af et »open letter« fra Keynes, der allerede i begyndelsen af 1930'erne var nået til den erkendelse, at de hidtil anvendte generelle ligevægtsmodeller ikke kunne beskrive virkelighedens økonomi, og slet ikke når denne var i dyb krise. Modellerne havde med andre ord ikke en tilstrækkelig »gyldighed«, når den økonomiske politik skulle planlægges. I et skelsættende radioforedrag i 1934 stillede Keynes dét krav til en relevant makroøkonomisk model, at den skal være forankret i virkeligheden. Den skal kunne forklare væsentlige træk af den hidtidige samfundsøkonomiske udvikling.

Keynes sondrede derfor i sit hovedværk fra 1936 skarpt mellem:

1. *(Neo)klassisk økonomisk teori*, der har som indiskutabel grundantagelse (aksiom), at markeds kræfterne i en i øvrigt velfungerende makroøkonomi gennem lønreduktion sikrer, at der (gen)skabes fuld beskæftigelsesligevægt (og stabil vækst), når *modellen* bliver ramt af et eksogent »stød«, det vil sige en uden for modellen kommende forstyrrelse, f.eks. finans-, oliepris- eller statsgældskrise.
2. *Virkelighedens økonomiske teori*, hvor modellen som udgangspunkt lader det stå åbnet, om den makroøkonomiske udvikling overhovedet konvergerer mod en ny stabil ligevægt. Det er der ingen grund til at forhåndsantage, når hidtil historiske forløb lægges til grund.

Disse to makroøkonomiske skoler er også repræsenteret i den aktuelle økonomiske

diskurs i ind- og udland; men i en semantisk form, der ofte skaber unødigt forvirring, idet begge teoriretninger i dag påberåber sig at være »keynesianske«, se f.eks. Estrup o.a. (2013).

Neoklassiske makroøkonomer betegner sig i stigende grad som »ny-keynesianere«, uanset at de benytter den generelle ligevægtsmodel som prototype og baserer deres rådgivning på den antagelse, at det makroøkonomiske system er selvregulerende, hvis blot løndannelsen er tilstrækkeligt fleksibel.

Virkelighedens-økonomer (»realisterne«) benytter bl.a. betegnelsen »heterodoks« eller slet og ret *post-keynesiansk*, idet den metodologiske tilgang er inspireret af Keynes' hovedværk *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Den teoriehistoriske del af denne diskussion er også beskrevet i Estrup o.a. (2013)

Krav til de anvendte modeller: gyldighed!

Det er af helt afgørende betydning, at de benyttede modeller har genstandsfeltet (den aktuelle makroøkonomiske udvikling) som *gyldighedsområde*. Er det ikke tilfældet, vil brugen af dem ofte være mere vild- end vejledende! Det er således ikke tilstrækkeligt at kunne konstruere en konsistent makroøkonomisk model og gennemføre beregninger på den, hvis den ikke samtidigt afspejler virkeligheden. Det er et svært spørgsmål at besvare og sjældent med et klart svar (Jespersen, 2007/09).

Ofte fremhæves det i bl.a. den aktuelle samfundsøkonomiske debat, at der ikke er nogen videnskabelig vej uden om brug af formaliserede modeller. Men dette er forkert, hvis de benyttede modeller ikke i tilstrækkelig grad gengiver/afspejler det genstandsfelt, der skal analyseres og efterfølgende rådgives om. Er dette ikke tilfældet, må det ifølge sagens natur være at foretrække, at modellen – selvom det er den eneste der måtte eksisterer på fel-

tet – simpelthen lægges til side.¹ Som Heine Andersen (2013) skriver: »... kun hvis man kender [de rette] årsagssammenhænge, kan man vide, hvad der virker i praksis. Så kan man styre og dermed opnå ønskede mål.«

I modsat fald famler rådgiveren i blinde, og det benyttede beslutningsgrundlag er ikke kun irrelevant; men kan hvis det benyttes direkte føre til en forværring af den makroøkonomiske udvikling, som det var tilfældet i begyndelsen af 1930'erne.

Kriterierne for en models gyldighed kan opdeles i to kategorier: for det første de krav, der må stilles til den teoretiske model med hensyn til kausalitet, indre konsistens og gyldighedsområde, og for det andet kravet om en empirisk relevant kvantificering af de parametre, der indgår i den teoretiske model. Både den teoretiske og den empiriske part af modelopstillingen vil være kendetegnet ved en betydelig usikkerhed, så selvom modellen skønnes at have gyldighed – i betydningen give vejledende udsagn om virkeligheden, må den usikkerhed, der knytter sig til disse udsagn, præciseres.

Regnemodellernes gyldighed må vurderes på alle tre felter: 1: afspejler den overordnede teoretiske konstruktion den faktisk observerbare økonomiske udvikling? og 2: er de benyttede parameterverdier forankrede i virkeligheden? og endelig 3: i hvilket omfang om overhovedet knyttes der en diskussion af resultaternes usikkerhed til rådgivningen?

Finansministeriets brug af model-setup'et ADAM & DREAM

Finansministeriet (2014) angiver, at det helt overvejende er den makroøkonomiske model ADAM, der benyttes ved analyser af dansk økonomi. Men af bl.a. stillingsopslag og arbejdspapirer fra den makroøkonomiske analysegruppe fremgår det dog, at også et grundigt kendskab til DREAM indgår ved modelarbejdet. I praksis sker det i form af en sam-

køring/koordination af de to modeller. Det får helt afgørende betydning for de opnåede resultater, at de to modeller hægtes sammen.

Træk af ADAM-modellens historie

Modellen ADAM (Annual Danish Aggregate Model) har en lang forhistorie, inden den i sin nuværende form blev et fuldt integreret analyseinstrument i finans- og økonomiministerierne. ADAM har gennemgået en betydelig forandring fra sin spæde start tilbage i begyndelsen af 1970'erne. Initiativet til opbygningen af en makroøkonomisk model for Danmark blev taget af kontorchef Erling Jørgensen og professor Ellen Andersen. Modellen var institutionelt forankret i Danmarks Statistik for at sikre modelarbejdet en nogenlunde sikker finansiering, men samtidigt en uafhængighed af Slotsholmen.

I sin oprindelse havde ADAM-modellen et teoretisk afsæt, der ofte karakteriseres som en konjunkturmodel, hvor den økonomiske udvikling blot de nærmeste 1-3 år søges beskrevet. De konkrete empiriske resultater opnås gennem statistiske analyser af lange tidsserier, der oprindeligt strakte sig tilbage til begyndelsen af 1950'erne. Det siger sig selv, at når så lange tidsserier benyttes, vil der igennem perioden være foregået mange strukturelle ændringer i dansk økonomi. Det er således i bedste fald kun væsentlige tendenser, som kan opfanges af de statistiske metoder i form af såkaldt signifikante parametre. Tendenser, der ydermere kan have været dominerende i fortiden, men som er under forandring, når der kikkedes ud i fremtiden. Taget den stigende globalisering, kapitalmarkedernes liberalisering og den stigende EU-regulering i betragtning, så er det uundgåeligt, at samfundsøkonomien på en række områder grundlæggende har forandret sig. Derfor genberegner (re-estimerer) modelgruppen i Danmarks Statistik løbende ADAMs empiriske udseende, hvorved den bliver opdateret og samtidigt kan tilpasses nye aktuelle økono-

miske strukturer, men på et løsere empirisk grundlag.

Den oprindelige ADAM-version fulgte med Erling Jørgensen til Finansministeriet, da han i 1976 blev udnævnt til departementschef. Her levede den i begyndelsen et stille liv. Det var for departementets ældre medarbejdere en meget moderne form for anvendt økonomisk teori. Men brugen af modellen sikrede, at de mange og ofte detaljerede skøn over udviklingen i de enkelte sektorer blev sammenfattet til ét samlet og konsistent skøn over udviklingen i dansk økonomi 1 til 3 år frem i tiden. Disse konjunkturvurderinger var vigtige, når finanslovens aktivitetsvirkninger, såkaldt finanseffekter, skulle vurderes. Som noget nyt kunne den fra lærebøgerne kendte »multiplikator-effekt« kvantificeres: at f.eks. offentlige investeringer har positive spredningseffekter til bl.a. det private forbrug, hvilket betyder, at virkningen på BNP og beskæftigelse er væsentligt kraftigere end den, som den initiale investering umiddelbart resulterer i.

Træk af DREAM-modellens historie

Starten på arbejdet med DREAM (Danish Rational Economic Agent Model) fandt sted i 1980'erne i Danmarks Statistik. Sigtet var at »bygge« en strukturmodel for dansk økonomi som et supplement til konjunkturmodellen ADAM. Dette arbejde var inspireret af de internationale strømninger, som ikke mindst Robert Lucas stod som eksponent for. Idéen var her at benytte en generaliseret mikro- og markedsøkonomisk teori, hvor aktørerne antages at kende fremtiden med sikkerhed, som afsæt for opbygningen af en generel ligevægtsmodel til beskrivelse af den strukturelle udvikling. Der er i teorien tale om en langtsigt-model »i den forstand, at priser og lønninger i hver periode antages at kunne tilpasse sig for at nå ligevægt på **alle** markeder« ... »at ledigheden i løbet af **en periode** tilpasses til sit strukturelle niveau, som i modellen alene afhænger af

*kompensationsgraden mellem at være ledig eller i arbejde» ... »at både husholdninger og virksomheder har **perfekt forudseenhed**. De kender med andre ord alle fremtidige priser.« [mine fremhævelser] (DREAM, 2014, s. 10) ... »BNP følger produktionen, der stiger i de år, hvor arbejdsstyrken udvides« (ibid., s. 16) ... »Det bemærkes, at mål for den finanspolitiske holdbarhed ved beregninger i DREAM baseres på en tidshorisont, der rækker frem til 124 år efter kalibreringsåret [dvs. beregningsåret]« (ibid., s. 33)²*

DREAM levede ligeledes de første mange år en forholdsvis upåagtet tilværelse i Danmarks Statistik, idet den neoklassiske teori, at »udbud af arbejdskraft skaber sin egen og tilsvarende efterspørgsel efter arbejdskraft«, endnu ikke havde fået sikkert fodfæste i Finansministeriet. Men det ændrede sig op gennem 2000'erne. Velfærdskommissionen (2003-06) fik en meget stor bevilling til at udvikle modelværktøjer til belysning af strukturudviklingen i samfundsøkonomien, herunder de offentlige finanser, i et 30-40 års perspektiv. DREAM blev adopteret af Kommissionens sekretariat med Lars Haagen Pedersen som chef. Kommissionen lagde stor vægt på sammenhængen mellem sociale ydelser, navnlig arbejdsmarkedsrelaterede ydelser, effekter på udbuddet af arbejdskraft og den såkaldte finanspolitiske holdbarhed (offentlige gælds-ratio).

DREAM blev efterfølgende placeret i en i princippet uafhængig analyseenhed, hvis resultater dog benyttes direkte af De økonomiske Råd, der meget praktisk har samme adresse som De økonomiske Råds sekretariat. Ligesom DREAM har en fast bevilling på finansloven, og med tæt kontakt til Finansministeriet, hvor Lars Haagen Pedersen nu er afdelingschef og samtidig sidder i bestyrelsen for DREAM.

Finansministeriets brug af modellerne:

»Opsvinget kommer altid til næste år« ifølge Finansministeriet

Til helt kortfristede konjunkturvurderinger benytter Finansministeriet stadig (stort set) den version af ADAM, som Danmarks Statistik har ansvaret for udarbejdelsen og vedligeholdelsen af, og som bygger på IS-LM-modellen kendt fra de fleste standardlærebøger; dog med det forbehold, at den mangler en udbygget finansiel sektor. I denne ADAM-version er det udviklingen i det private forbrug, erhvervs- og boliginvesteringer og eksport, der sammen med den efterspørgselsorienterede økonomiske politik (Demand Management policy) bestemmer udviklingen i BNP og beskæftigelse. Det er forudsætningen om en fortsat stigning i de private indkomster i ind- og udland, der sikrer, at »opsvinget kommer til næste år«.

Men selv på kort sigt (1-3 år) har usikkerheden i konjunkturvurderingen vist sig ganske betydelig. Der er i »virkeligheden« ikke nogen automatisk stigning i efterspørgslen svarende til den potentielle produktivitetsstigning. Vi har således været vidner til, at for hvert af årene 2011, 12 og 13 udeblev opsvinget. Herigennem afsløredes en af ADAMs grundlæggende svagheder, at det antages a priori, at en konjunkturedgang altid efterfølges af et opsving. Men den tidligere konstaterede sammenhæng, at der er en underliggende tendens til stigning i de disponible realindkomster og dermed i efterspørgslen i gennemsnit på 1½-2 pct. om året, synes ikke længere at have ubetinget gyldighed. Hertil kommer, at ADAM på mange måder er en rudimentær repræsentation af det samfundsøkonomiske system. F.eks. er den finansielle sektor stort set fraværende i modellen, og fordelingsaspekter vedr. formuer, gæld, indkomster og mellem løn og profit spiller heller ikke nogen nævneværdig rolle i ADAM, hvilket måske kan forklare, hvorfor modellen selv på kort sigt i stigende grad kører af sporet.

»Hurtigere konjunkturgenopretning« ifølge Finansministeriet

Som nævnt var ADAM i sin oprindelse kun beregnet til at blive benyttet til kortfristede konjunkturvurderinger, idet den underliggende modelstruktur primært fokuserer på udviklingen i efterspørgslen. I et tidsmæssigt perspektiv, der rækker ud over 1-3 år, vil betydningen af ændringer i priser og lønninger tage til i styrke og dermed øve indflydelse på efterspørgslen. Dette gælder ikke mindst for udviklingen i lønomkostninger og effekten heraf på import og eksport og dermed på stillingen på betalingsbalancen.

Betydningen af disse pris- og lønændringer rækker ud i en i stigende grad usikker fremtid. Benyttes en model, der bygger på årsdata, så indebærer en forlængelse af tidshorizonten til fem eller måske ti år, at beregningsresultaterne bliver væsentligt mere usikre. Den usikkerhedsmargen, der bør knyttes til modelberegninger udført på en årstalsmodel vil vokse endog ganske betydeligt med forudsigelsesperiodens længde. I sin oprindelige form kørte ADAM ofte »af sporet«, når fremskrivningen rakte ud over 3 år, hvilket betød, at resultaterne var vanskelige at fortolke, endsige anvende i et mellemfristet perspektiv.

Da der i stigende grad blev efterspurgt mellem- og langfristede modelfremskrivninger, skønnedes det nødvendigt at hindre, at ADAM kom »på afveje«; men »realistisk« set var det svært at forudskikke, hvilken »vej modellen skulle ledes af«. For det er jo netop den ukendte fremtid, der skal kortlægges; hvis den mellem- og langtsigtede udvikling på forhånd fastlægges uden for modellen, så kortsluttes a priori for udnyttelse af væsentlig empirisk indsigt.

Her valgte som nævnt ovenfor Finansministeriet under henvisning til bl.a. praksis i andre lande og i internationale institutioner at pålægge ADAM-modellen en struktur, der sikrer automatisk konjunkturopretning, så

fuld beskæftigelse genskabes inden for en kort mellemfristet tidshorizont, der dog kan tilpasses den aktuelle situation. Herigennem kommer den kortsigtede 1-3 års vurdering blot til at være det første stykke ad vejen hen imod en konjunkturgenopretning, der på forhånd er antaget vil foregå gennem pris- og løntilpasning og en fremadskuende forventningsdannelse (mod den på forhånd fastlagte) ligevægt på arbejdsmarkedet.

Finansministeriets mellemfristede modelversion (FM-ADAM) afviger således på en række afgørende punkter fra den originale ADAM. Standard-antagelsen i FM-ADAM er, at markedskræfterne er tilstrækkelige til at genetablere ligevægt på arbejdsmarkedet inden for en kortere tidsramme (ofte en fem-års periode). Da regeringens 2020-plan blev fremlagt i 2012, var det en ikke-diskuteret antagelse, at den overnormale arbejdsløshed (»output-gap«) ville være forsvundet i 2018 – den automatiske konjunkturgenopretning ville af sig selv have øget beskæftigelsen med 80.000 personer (Regeringen, 2012, s. 24). Den modelmæssige drivkraft er foruden en afdæmpning af lønudviklingen en antagelse om, at »forbrugs- og investeringskvote (som andel af BNP) gradvist vil øges og nærme sig et [af Finansministeriet defineret] »normalt« (dvs. højere) niveau, efter at investeringerne har ligget lavt og den private opsparing højt siden 2008«, (FM-notat, s. 22) kombineret med, at »pengepolitiske renter i de toneangivende lande er ekstraordinært lave« (ibid., s. 23).

I realiteten er det således en forøget efterspørgsel, dels nationalt (privat forbrug og private investeringer) og dels en mere ekspansiv europæisk pengepolitik,³ der ligger til grund for den aktuelle konjunkturgenopretning i modellen. Det vil sige, at den ADAM-version, der arbejdes med i Finansministeriet end ikke på sine egne præmisser, pris- og løntilpasning, kan sikre en konjunkturgenopretning på blot fem år. FM-ADAM skal således

hjælpes på vej af »model-snedkerne« og af den europæiske centralbank for at indfri den neoklassiske antagelse om en hurtig tilbagevenden til fuld beskæftigelse.

»Udbud skaber sin egen efterspørgsel« i FM-ADAM

Det forhold, at ADAM-modellen ikke sikrer fuld beskæftigelse inden for en efter Finansministeriets vurdering rimelig tidshorisont, kommer endnu tydeligere frem, når effekterne af et ændret arbejdsudbud skal præsenteres.

For det første er den positive sammenhæng mellem arbejdsudbud og lavere marginale skattesatser og arbejdsløshedsydelser i sig selv svagt teoretiske og empirisk funderet. Teorien er rendyrket neoklassisk, hvor husholdninger og virksomheder er antaget at være individuelt optimerende og have ratio-

nelle forventninger, dvs. at fremtiden kendes med (modelmæssig) sikkerhed. En diskussion Finansministeriet må tage med arbejdsmarkedsforskerne bl.a. ved Aalborg Universitet (CARMA-gruppen) og med modelgruppen i Danmarks Statistik (DS), idet der f.eks. i DS-ADAM ikke har kunnet påvises en statistisk signifikant sammenhæng mellem skatetryk og udbuddet af arbejdskraft. Her er det tværtimod efterspørgslen efter arbejdskraft, der har en selvstændig effekt på udbuddet – det er »jobbene, der skaber (en del af) udbuddet«! For det andet fører en demografisk betinget ændring i udbuddet af arbejdskraft ikke til en tilsvarende ændring i beskæftigelsen inden for en tidshorisont af fem til ti år i DS-ADAM.

Også her må Finansministeriet konstruere sin egen ADAM-version, hvis fuld beskæftigelse skal genskabes i kølvandet på et øget arbejds-

Boks 1 – Hvad siger økonomisk teori om »automatisk konjunkturgenopretning«?

Som allerede nævnt i indledningen har der i mere end 80 år stået en teoretisk strid inden for makroøkonomisk teori, om en i øvrigt velfungerende markedsøkonomi har en iboende tendens til automatisk selvregulering omkring en langsigtet ligevægt primært karakteriseret ved »fuld beskæftigelse«.

De dominerende neoklassiske lærebøger, f.eks. Mankiw, 2010, bygger på en sådan antagelse, hvor det udelukkende er et spørgsmål om lønfleksibilitetens styrke, der bestemmer tilpasningstiden. Her svinger økonomien – hvis den økonomiske politik er neutral – omkring sit eget ligevægtspunkt. Når bl.a. Mankiw alligevel karakteriserer sig selv som »Ny-keynesianer«, er forklaringen, at en træg løntilpasning vil forårsage (navnlig i en stor relativt lukket økonomi a la den amerikanske eller EU set under ét) relativt lang tilpasningstid og dermed i perioder forårsage enten overnormal (positivt output-gap) eller undernormal (negativt output-gap) arbejdsløshed. Et forhold, som en målrettet og midlertidig demand management politik kan afhjælpe.

Heroverfor står »realisterne«, der sætter spørgsmålstejn ved enhver form for automatik, da konjunktur og trend ikke kan adskilles. Ethvert specifikt makroøkonomisk forløb afhænger af den historiske kontekst, se f.eks. Lavoie, 2006. Navnlig hersker der betydelig usikkerhed med hensyn til den afledte effekt af en afsvækket lønudvikling, som en konsekvens af en stigning i arbejdsløsheden. Phillipskurven har udvist megen ustabilitet i efterkrigstiden (Forder, 2014). Ligesom den samlede effekt af en mindsket realløn på hhv. privat forbrug, private investeringer, boligpriser og udenrigshandlen, kan variere fra land til land og fra periode til periode. Adskillige modeller når det resultat, at et lavere lønniveau, evt. parret med øget ulighed i sig selv er kriseforlængende og kan få arbejdsmarkedet til at blive hængende i en overnormal arbejdsløshed.

I den hidtidige danske modeltradition centreret omkring ADAM er det på forhånd antaget, at konjunkturerne er selvoprettende. Det er udelukkende spørgsmålet om, hvor lang tid en sådan genopretning kan tænkes at tage, der har været til debat, og hvor Finansministeriet har foretaget modeltilpasninger, der sikrede en relativt hurtig tilpasning.

udbud i et mellemfristet perspektiv. Som nævnt sker der en vis men langsom forøgelse af beskæftigelsen i DS-ADAM, når udbuddet øges. Transmissionen går via en øget arbejdsløshed, der afdæmper lønudviklingen, der efterfølgende forbedrer eksporten og mindsker importen; men effekten heraf vil kun have opsuget ca. 40 pct. af det øgede arbejdsudbud efter 10 år. Det vil tage op mod 30 år, inden der i DS-modellen vil være skabt et til udbuddet svarende antal ekstra job, hvilket modelteknisk betyder, at den tidshorisont, inden for hvilken ADAM har gyldighed, er overskredet ganske betydeligt.

En så lang tilpasningsperiode har Finansministeriet ikke tålmodighed til, når beskæftigelseseffekten af arbejdsmarkeds- og skattereformer skal fremlægges for regeringen. For at nå en hurtigere tilpasning skrues der derfor op for efterspørgslen efter arbejdskraft både fra ind- og udland. Det sker bl.a. gennem en fordobling af pris-/løneffekten i industrieksporten. Ligesom det antages, at de rationelle (dvs. ligevægtsorienterede) husholdninger øger deres forbrug samtidigt med, at de øger deres udbud af arbejdskraft, dvs. allerede når de stiller sig op i arbejdsløshedskøen. Disse ændringer af modellens parametre mangler der dog en overbevisende empirisk dokumentation for.

Men ikke nok med det, så introducerer Finansministeriet også en ny definition på »uændret finanspolitik«, der i realiteten forøger efterspørgslen efter arbejdskraft og dermed tilpasningshastigheden til fuld beskæftigelse ganske betydeligt. En uændret finanspolitik defineres som forsat balance mellem udgifter og indtægter på den offentlige sektors strukturelle budget. Dette nye princip har den modelmæssige konsekvens, at struktur-reformer på arbejdsmarkedet, der på forhånd er antaget at øge arbejdsudbuddet skaber et finanspolitisk råderum, der beregningsmæssigt omsættes til enten lavere skatter og/eller øgede velfærdsydelser. Det vil sige,

at Finansministeriet som grundlag for sine beregninger (og rådgivning af regeringen) indlægger en ekspansiv finanspolitik, som der reelt ikke er taget politisk beslutning om. Det kan vist uden nævneværdig overdrivelse kaldes en usædvanlig form for »uændret finanspolitik«; men det har den konsekvens at på FM-ADAMs præmisser så »skaber udbud sin egen efterspørgsel«, hvilket åbenbart var hensigten!

Det er således kun ved hjælp af en stribe ekstraordinære modelmæssige greb, at Finansministeriet kan få deres version af ADAM til overhovedet at fremvise resultater, der afspejler de neoklassiske antagelser om en hurtig automatisk konjunkturgenopretning endsige, at udbud skaber sin egen efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Stigningen i beskæftigelsen kommer ikke af sig selv inden for en tidshorisont, hvor ADAM-modellen i sin oprindelige form med rimelighed kan antages at have gyldighed.

Når politikerne overdrager magten til regnemodellen

Budgetloven, der blev vedtaget af et enigt folketing i 2012 bortset fra Enhedslisten, pålægger finansministeren at overholde en række specifikke krav til saldoen på den offentlige sektors samlede budget. Heraf er de to vigtigste krav: 1. at det »strukturelle« underskud på budgettet ikke må overstige ½ pct. af BNP og 2. at tilsikre »holdbare offentlige finanser«, dvs. at forholdet mellem den offentlige gæld og BNP (den såkaldte gældsratio) forbliver konstant i en langfristet fremskrivning, der ofte rækker 30-40 år ud i fremtiden.⁴ Udviklingen i og dermed overholdelsen af disse to krav kan ikke direkte aflæses i regnskabet. De må baseres på modelberegninger. Herved tildeles den anvendte økonomiske model og de anvendte regneprincipper i Finansministeriet en ganske betydelig indflydelse på, om finanspolitikken vurderes at være i overensstemmelse med lovgivningen. Modellen bliver en slags økonomisk overdommer. Men

ikke nok med det; for ifølge budgetloven er det ydermere Finansministeriet, der fastlægger, efter hvilke regneprincipper den strukturelle budgetsaldo skal opgøres. Det vil sige ministeriet afgør, hvilken model der skal benyttes, og størrelsen på de eksogene (udefra kommende) variable, der skal benyttes. Oversat til juridiske termer vil det sige, at Finansministeriet også bestemmer den »retspraksis« – den teoretiske økonomiske skole – der skal lægges til grund for vurderingen.

Budgetloven har således ændret magtfordelingen i Finansministeriet, idet det nu er embedsmændenes model og regneprincipper, der er bestemmende for, om den af finansministeren foreslåede politik overholder lovens budgetkrav.⁵

Dette ændrede magtforhold mellem minister og ministerium, blev der søgt rettet op på, idet der i loven blev indføjet den bestemmelse, at De Økonomiske Råds formandskab løbende skal vurdere, om de offentlige budgetter overholder budgetlovens krav. Formandskabet betegner selv sin opgave som at være budgetlovens »vagthund«. Men er det nu også i et bredere perspektiv en reel kontrolfunktion? Det er det næppe, for De Økonomiske Råd benytter sig af stort set de samme modeller som Finansministeriet, samtidig med, at de er forpligtet til at acceptere Finansministeriets principper for opgørelsen af den strukturelle saldo.⁶

Afslutning: Hvorfor har politikerne afgivet magten til embedsmændene og deres model?

Jeg indledte denne artikel med en konstatering af, at samfundsøkonomi ikke er en eksakt videnskab, og at ethvert historisk forløb er kontekstafhængigt, herunder afhængigt af den økonomiske politik, der vælges at føres. Økonomi er ikke en objektiv videnskab.

Derfor kan det undre, hvorfor politikerne i stigende grad afskærer sig fra at føre en ma-

krøkonomisk politik, der er afpasset dels den historiske kontekst, dels deres politiske præferencer med hensyn til at præge den samfundsøkonomiske udvikling på kort og længere sigt.

I budgetloven fraskriver politikerne sig muligheden for at føre en finanspolitik, der kan bidrage til på afgørende vis at sikre makroøkonomiske balance. Fokus er udelukkende på den offentlige sektors økonomi, som om den kan anskues uafhængigt af samfundsøkonomien i øvrigt. Den politiske prioritering, der eksplicit er indeholdt i budgetloven, sætter balance på de offentlige budgetter før den samfundsøkonomiske balance. Dette er en prioritering, der bl.a. stammer fra Bruxelles, hvor i første omgang *stabilitetspagten* (vedtaget 1996) og dernæst *finanspagten* (vedtaget i 2012) knæsatte det princip, at de offentlige budgetter skal være i balance, om ikke hvert år, så inden for en horisont af 3 år og aldrig med et underskud større end 3 pct. af BNP.

Denne konstatering efterlader unægteligt det spørgsmål: *Hvorfor accepterer de europæiske stats- og regeringsledere så rigide national budgetregler?* Regler, der ikke alene hindrer dem i at føre en stabiliserende finanspolitik; men som i praksis har tvunget dem til betydelige besparelser i en situation, hvor arbejdsløsheden i de fleste af landene var på det højeste i hele efterkrigstiden. Kan det skyldes, at de bliver rådgiver på basis af regnemodeller, der er forhåndsprogrammerede til at udvise et selvregulerende konjunkturforløb, og hvor udbud skaber sin egen efterspørgsel?

Hvis dette svar er rigtigt, står et nyt spørgsmål ubesvaret, hvorledes kan den neoklassiske teori og dertil konstruerede regnemodeller gå deres sejrsgang ikke alene i de økonomiske ministerier; men langt ind i de europæiske socialdemokratiers regeringskontorer, når de notorisk er så ringe til at beskrive det aktuelle kriseforløb?

Problemstillingen er som sagt ikke ny. Den ligner til forveksling forløbet i 1930'erne, hvor politikerne også havde afskrevet sig muligheden for at føre økonomisk politik. Det havde de gjort ved at acceptere guldstandarden, frie kapitalbevægelser og budgetbalance. Legitimeringen heraf fandt de i datidens neoklassiske makroteori (Walras-modellen) og en ukritisk brug heraf.

Tillad mig derfor at afslutte denne beskrivelse af modellerne og modelbrugerens forunderlige verden med endnu et citat fra Keynes:

»Progress in economics consists almost entirely in a progressive improvement in the choice of model. The grave fault of the later classical school, exemplified by Pigou,⁷ has been to overwork a too simple or out-of-date model« (Keynes, 1937: 296).

Noter

1. Her kan det være nyttigt at erindre sig Alfred Marshall's (Keynes' læremester) sentens, »it is better to be vaguely right than precisely wrong«.
2. Det ville svare til, at vurderingen af, om finanspolitikken i 1890 var holdbar, også skulle have indeholdt skønnede tal for 2014! – Det vil sige, at hvis man den gang havde benyttet det her foreslåede mål for finanspolitisk holdbarhed, så skulle Estrup-regeringen have skønnet over budgetsalden i 2014 og ladet den påvirke den offentlige budgetsaldo i 1890.
3. Suppleret i 2014 med betydeligt lavere globale energipriser, hvilket også bidrager til øget realindkomst i ind- og udland.
4. Som nævnt ovenfor skal den finanspolitiske holdbarhed i teorien (!) beregnes ud fra en uendelig tidshorisont, hvilket DREAM-gruppen dog har kortet ned til 124 år.
5. Finansministeriet er herved blevet tillagt en funktion, som udøves af EU-Kommissionen i forhold til ØMU-landene. Disse lande skal på tilsvarende måde have vurderet og godkendt deres finanslovsforslag, inden det kan bringes til afstemning i det nationale parlament.
6. Til at gennemføre disse beregninger benytter formandskabet bl.a. DREAM- og SMEC-modellerne, hvilket betyder, at det modelmæssige

grundlag er teoretisk helt sammenfaldende med Finansministeriets model-setup.

- 7 Arthur Cecil Pigou (1877-1959), professor i økonomi ved Cambridge University.

Litteratur

- ADAM (2012), *ADAM – en model af dansk økonomi*, Dan Knudsen redaktør, Danmarks Statistik
- Andersen, Heine (2013), Samfundsvidenskaber: politiske holdninger og ytringsfrihed, fratrædelsesforelæsning, 17. maj 2013, Sociologisk Institut
- DREAM (2014), *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2014*, www.dreammodel.dk/pdf/Langsigtet_fremskrivning_2014.pdf
- Estrup, H., P. Nielsen og J. Jespersen (2013), *Den økonomiske teorihistorie – en kort introduktion*, Djøf Forlag, 2. udg.
- Finansministeriet (2012), *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*, www.fm.dk
- Forder, J. (2014), *Macroeconomics and the Phillips Curve Myth*, Oxford University Press.
- Jespersen, J. (2007/09), *Makroøkonomisk Metodologi – i et samfundsvidenskabeligt perspektiv*, Djøf Forlag
- Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- Keynes, J.M. (1937/1973), *Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XIV – The General Theory and after, Part II: Defence and Development, Cambridge University Press.
- Lavoie, Marc (2006), *Introduction to Post-Keynesian Economics*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan
- Mankiw, N. Gregory (2010), *Macroeconomics*, 7th ed., New York: Worth Publishers
- Morgan, Mary S. (2014), *The World in the Model: How Economists Work and Think*, Cambridge University Press.
- Rauchway, Eric (2008), *The Great Depression & the New Deal*, Oxford University
- Regeringen (2012), »Danmark i arbejde – udfordringer for dansk økonomi mod 2020«, Finansministeriet, maj
- Økonomiske Råd, De (2012), *Jubilæumsskrift: 1962-2012*, København: eget forlag
- Økonomiske Råd, De (2015), Offentlige finanser>> Danske rammer, <http://www.dors.dk/offentlige-finanser/finanspolitiske-rammer/danske-rammer>,