

ADAM og økonomisk politik

Finn Lauritzen, Budgetdepartementet, Finansministeriet

DE vigtigste ting i livet kan ikke måles eller gøres op i kroner og øre. De fleste samfundsøkonomiske forhold kan derimod måles, og de optager undertiden uforholdsmæssigt meget plads i medierne. Aktuelt har spørgsmålet om samfundsøkonomiske planer for Danmark optaget mange i kølvandet på socialdemokratiets og regeringens forslag fra foråret og forhandlingerne herom i efteråret 1989, som endnu ikke har ført til noget resultat. Debatten har også drejet sig om, hvilken model for dansk økonomi, der er den »sandsdeste«: een, der inddrager økonomiens udbudsside, eller een, der ikke gør det.

Debatten har måske efterladt offentligheden med et indtryk af, at der i Danmark er så mange alternative økonomiske modeller, at det bedste alternativ er helt at undvære dem alle sammen.

Eksistensen af alternative økonomiske modeller er et udtryk for, at der findes flere forskellige opfattelser af, hvordan samfundsøkonomien fungerer. I samfund som vores er det en selvfølge, at forskellige opfattelser udsættes for kritik og derved giver anledning til debat.

MODELLERNE er ikke orakler, som man kan spørge til råds om den økonomiske politik. Modellerne er aldrig klogere end brugerne. De er kun arbejdsredskaber, som letter arbejdet med at holde styr på et omfattende erfaringsmateriale om økonomiske sammenhænge og samle dem til et brugbart bil-

lede af hele økonomien. Endvidere har modellerne den fordel, at de øger kravene til brugerne om dokumentation af de forudsætninger, der ligger bag resultaterne.

60'ernes og 70'ernes økonomiske modelopfattelser var vanskelige at kritisere, fordi de ikke var kvantificerede. Det har ændret sig. Den stigende anvendelse af økonomiske modeller har gjort det muligt at gennemskue forskellige forslag til økonomiske politik og grundlaget herfor. Derved gør modellerne det lettere at sammenligne forskellige beregninger og at fremføre kritik, sådan som Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kritiserede Budgetdepartementets makroøkonomiske analyser i sommeren 1989 i kølvandet på offentliggørelsen af Socialdemokratiets og regeringens planer for dansk økonomi.

Modellerne gør det også lettere at lære af sine fejl. Man kan sige, at de økonomiske modeller netop konstrueres for at kunne forklare *fortidens* økonomiske udvikling, succeser og fejltagelser så godt som muligt. Deri ligger selvfølgelig ikke nogen garanti for, at modellerne vil kunne forudsige udviklingen i *fremtiden*. Målet er bestandigt at gøre modellerne til bedre arbejdsredskaber, der blandt andet vil give mulighed for at udarbejde bedre prognoser af den samfundsøkonomiske udvikling. Man vil dog aldrig kunne nå frem til økonomiske modeller, der er i stand til at forudsige udviklingen så præcist, at fremtiden ikke vil byde på ubehagelige overraskelser.

MAKROØKONOMISKE modeller er nyttige, men ikke strengt nødvendige hjælpemidler i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. I Schweiz har der i efterkrigstiden været en meget stabil og gunstig økonomisk udvikling, selv om der stort set ikke anvendes økonomiske modeller, når den økonomiske politik lægges til rette. Den er i stedet blevet styret af simple tommelfingerregler om ligevægt på budgetterne og en begrænset vækst i pengeforsyningen. Også i Tyskland og Japan har anvendelsen af økonomiske modeller været begrænset.

Selv i de lande, hvor beslutningstagerne hævder ikke at anvende økonomiske modeller, gør de det som regel alligevel – blot uden at vide det. Regler om ligevægt på budgetterne og en behersket vækst i pengeforsyningen er således baseret på skematiske opfattelser af – eller modeller for – hvorledes samfundsøkonomien fungerer. Den økonomiske politik i Danmark i efterkrigstiden frem til midten af 1970'erne har ligeledes været baseret på simple opfattelser af, hvorledes samfundsøkonomien fungerede, og navnlig på en overbevisning om effektiviteten af at føre traditionel og generel finans-penge- og indkomstpolitik.

Samtidig kan der fremføres lige så mange eksempler på lande, hvor den økonomiske udvikling har været utilfredsstillende og i perioder præget af stor ustabilitet. Her er det højst sandsynligt, at en økonomisk politik, præget af moderne makroøkonomiske planlægningsmetoder, ville have givet bedre resultater. USA og Storbritanien er eksempler på lande, hvis budget- og betalingsbalanceunderskud i de seneste år i høj grad har kunnet forudses ved at anvende makromodeller.

OGSÅ i Danmark anvendes økonomiske modeller som hjælp ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Den mest anvendte

model er ADAM (Aggregeret Dansk Års Model), som i forskellige udgaver er blevet brugt ved fremskrivningen af de økonomiske planer, der er blevet lagt frem i 1989. Disse planer adskiller sig fra tidligere forslag til økonomisk politik ved i højere grad at indeholde elementer, som har til hensigt at ændre strukturen i dansk økonomi.

De økonomisk-politiske indgreb har traditionelt været baseret på en kombination af finanspolitik og indkomstpolitik. *Finanspolitik* indebærer, at den offentlige sektors indtægter og udgifter reguleres med henblik på at påvirke den samlede økonomiske aktivitet i samfundet.

Der er imidlertid en række grunde til, at det ikke er særligt hensigtsmæssigt med hyppige ændringer i de offentlige udgifter. De afholdes først og fremmest af hensyn til befolkningens behov og ikke for at regulere den samfundsøkonomiske aktivitet. Dertil kommer betydningen af forsinkelser (på engelsk »recognition lag«, »decision lag« og »implication lag«).

Skatteyderne har endvidere et naturligt krav på at vide, hvad de har at rette sig efter, når de f.eks. står over for at købe nyt hus. Det hensyn gør, at skattesatserne ikke bør ændres i tide og utide.

Selv når man rent faktisk *kan* slække finanspolitikken, så er virkningen på det samlede aktivitetsniveau i samfundet ofte begrænset. Det skyldes, at i det omfang, aktiviteten stiger, så vil betalingsbalanceunderskuddet stige, renten vil gå op og lønningerne vil stige kraftigere, fordi presset på arbejdsmarkedet øges. Efter nogle år vil påvirkningen af aktivitetsniveauet fra den finanspolitiske lempelse derfor være forsvundet.

EN vel gennemført *indkomstpolitik* har af mange været anset for et middel, som på en

gang kan løse begge vore store problemer med høj arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen. Indkomstpolitik har endda været en vigtig del af begrundelsen for at oprette et af vores vigtigste politisk-økonomiske organer, nemlig Vismændene (Det økonomiske Råd).

Også på det område har erfaringerne imidlertid været temmelig nedslående. Det har efterhånden vist sig, at lønniveauet ikke i tilstrækkelig grad kan styres ved hjælp af generel indkomstpolitik. Selv nok så stramme aftaler mellem regering, arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer har vist sig – i bedste fald – at være i stand til at holde lønudviklingen nede gennem en eller to overenskomstperioder – herefter »bobler« lønningerne op igen. På længere sigt kan det ikke lade sig gøre at opretholde et lønniveau, der er væsentligt anderledes, end markedskræfterne på arbejdsmarkedet tilsiger.

At en for stærk vækst i efterspørgslen kan give problemer blev særdeles klart demonstreret i 1986, da dansk økonomi trods 220.000 arbejdsløse nåede sin kapacitetsgrænse, hvilket bl.a. viste sig i form af flaskehalsproblemer.

Traditionel økonomisk politik så som generel finanspolitik kan ikke alene fjerne disse flaskehalse. Ikke en gang en stram indkomstpolitik vil kunne nedbringe ledigheden til et acceptabelt niveau.

I den økonomisk-politiske debat har der tidligere været en forkærlighed for de nemme løsninger, der hurtigt og een gang for alle skulle løse problemerne. En *devaluering* er et eksempel på en sådan snuptags-løsning, som hævdes at kunne forbedre beskæftigelsen og betalingsbalancen på een gang.

Et andet eksempel er tanken om at *øge skatterne og det offentlige forbrug*, det såkaldte

»demand twist«. Det hævdes at kunne gavn- betalingsbalancen ved at dæmpe det private forbrug, som har et højt importindhold, samtidigt med at ledigheden falder i takt med forøgelsen af beskæftigelsen i den offentlige sektor.

Mange fortalere har hævdet, at det eneste problem med disse to løsninger stort set har været at blive enige om at gøre det. Så skulle alle problemer automatisk blive løst.

NETOP disse to løsninger *har faktisk været* de mest anvendte i Danmark gennem det seneste kvarte århundrede. Danmark er et af de lande i verden, hvor der er talt mest om indkomstpolitik – og et af de lande i verden, hvor skattetryk og offentlige udgifter i pct. af bruttonationalproduktet er højest.

Ingen vil vel på baggrund af den nuværende situation med høj ledighed og stor udlandsgæld hævde, at den førte økonomiske politik har løst Danmarks problemer. Der er derfor brug for at gøre op med den økonomisk-politiske tankegang, der har været dominerende i årtier.

Det er ikke noget specielt dansk fænomen, at de traditionelle økonomisk-politiske virkemidler har vist sig ikke at kunne stå alene. Denne opfattelse deles både af OECD, de fleste økonomisk-politiske beslutningstagere i andre lande og mange internationale økonomiske forskere. Det er også opfattelsen hos de økonomisk-politiske myndigheder i vores nordiske nabolande.

HVILKEN konsekvens skal man så drage af de traditionelle økonomisk-politiske midlers delvise impotens. I nogle lande, især USA og Storbritanien, har der i perioder været bred enighed om helt at se bort fra økonomisk politik, som sigter på at stabilisere den samfundsøkonomiske udvikling. Der er imidlertid en række tegn på, at denne opfattelse,

som især har været fremført af de såkaldte »udbudsøkonomer« og »nyklassikere«, er på retur.

En mere konstruktiv konklusion er, at de traditionelle økonomisk-politiske virkemidler kan bidrage til at styre den økonomiske udvikling inden for en kortere tidshorison; men at de ikke på længere sigt har tilstrækkelig effekt over for de grundliggende strukturproblemer. Til gengæld er der meget, der tyder på, at en forkert kortsigtet politik kan *forværre* de langsigtede problemer. Således kan en uhensigtsmæssig politik forøge arbejdsløsheden og dermed p.g.a. »hysteresis« øge den naturlige ledighed på længere sigt. (Hysteresis betyder træghed og dækker over, at det kan være svært at nedbringe arbejdsløsheden, hvis de ledige – enten reelt eller i arbejdsgivernes øjne – har mistet arbejdsevnen eller en del af deres kvalifikationer). Et andet eksemplar er gældsproblemer, som det kan tage årtier at arbejde sig ud af.

KONKLUSIONEN på erfaringerne med den økonomiske politik, der traditionelt har været ført i Danmark bør være, at den økonomiske politik må suppleres med ændringer af *incitamenterne* over for den enkelte til at gennemføre beslutninger af økonomisk rækkevidde.

Et godt eksempel herpå er, at underskuddet på betalingsbalancen kun forsvinder, hvis den *private* opsparing stiger tilstrækkeligt. Det skyldes, at en stram finanspolitik, som øger den offentlige opsparing, ikke er nok til at skabe den nødvendige stigning i den samlede opsparing i samfundet. Det er politisk og psykologisk meget vanskeligt at fastholde et tilstrækkeligt stort overskud på de offentlige budgetter.

Logisk set vil den private opsparing stige, hvis det gøres mere attraktivt at spare op og mindre attraktivt at låne. Det kan opnås ved

at nedsætte skatten på kapitalindkomst. Endvidere bør der skabes tilskyndelse for den enkelte til at spare op til pension. Begge disse indgreb virker gennem at ændre incitamenterne for dermed at påvirke adfærden hos den enkelte.

Et andet godt eksempel er at betragte mulighederne for at reducere arbejdsløsheden. På kort sigt kan politiske aftaler mellem regering og arbejdsmarkedets parter og et godt klima mellem arbejdstagere og arbejdsgivere spille en stor rolle for lønudviklingen og erhvervsklimaet. På *langt* sigt er lønniveauet imidlertid bestemt af de grundlæggende forhold på arbejdsmarkedet.

Det er et udtryk for kynisme over for de arbejdsløse ikke at gøre sig klart, at arbejdsløsheden ikke kan nedbringes uden at gennemføre grundlæggende ændringer i strukturen på arbejdsmarkedet. Her kan vi lære en del af de lande, hvor der i en årrække har været en lavere ledighed end i Danmark. Et fælles træk for disse lande – f.eks. Sverige – er, at det ikke er muligt at oppebære dagpenge i så mange år, som det er muligt i Danmark. Uddannelses- og omskolingsindsatsen er større end her i landet, og arbejdsmarkedspolitikken er mere aktiv.

Samtidig er finansieringen af dagpengesystemet indrettet, så A-holdet – d.v.s. dem med de sikreste og bedst betalte jobs – også kommer til at bære en del af den økonomiske byrde, når arbejdsløsheden stiger. Derved tilskyndes denne gruppe også til at udvise ansvarlig adfærd, når der forhandles om lønstigninger.

NYORIENTERINGEN i den økonomiske politik må selvfølgelig afspejle sig i de hjælpemidler, der bruges ved tilrettelæggelsen af politikken, d.v.s. i de økonomiske modeller. Først for nyligt er modellerne i Danmark ved at blive ændret, så de i et vist omfang tager

hensyn til de erfaringer, der er gjort med den hidtidige økonomiske politik. Modellerne har her – som på mange andre områder – været 5-10 år bagefter udviklingen i de førende lande.

Det er derfor, at Budgetdepartementet har gjort en indsats for at fremme udbygningen af ADAM til brug for centraladministrationens økonomiske analysearbejde.

Senest har også Nationalbanken offentliggjort en makroøkonomisk model, hvor beskrivelsen af udbudsforhold har fået vægt. Det ville være interessant, hvis flere ville bidrage til analyser af de udbudsvirkninger, som strukturændringer, herunder en ny skattereform, vil kunne få for dansk økonomi.

ERKENDELSEN af, at tiderne har ændret sig, kan sammenfattes med, at det er nødvendigt også at tage økonomiens udbudsside i betragtning. Denne udvikling er ikke et knæfald for den udbudsøkonomiske, nyklassiske skole, som spillede en stor rolle i starten af 1980'erne i en række lande. Der er tale om, at de makroøkonomiske modeller nu bruger en vis del af »pladsen« på også at beskrive udbudsforhold, samtidig med, at beskrivelsen af efterspørgselsessiden stadig er dominerende ved kort- og mellemfristede beregninger.

Ændringerne kan ikke indpasset i et politisk højre-venstre mønster. Det ses klart af, at den svenske socialdemokratiske regering i sin nylige skattereform lader udbudseffekter finansiere 7 mia. kr. af skattelempelserne, mens den borgerlige danske regerings udspil – på basis af budgetdepartementets analyser – har været mere forsigtige. Her er skattelettelserne nemlig fuldt finansieret, og udbudseffekterne vil ført blive taget til indtægt, når de kommer. Een årsag til at være mere forsigtig end svenskerne er, at vores gældsproble-

mer er større.

Det vil være et stort fremskridt at få tilvejebragt en større viden om udbudsvirkninger af strukturelle ændringer af samfundsøkonomien. Det er muligt, at der om 5 eller 10 år vil være betydelig større enighed om disse virkninger, end der er i dag. Det er også muligt, at der vil være enighed om, at de vurderinger, Budgetdepartementet foretog i 1989, var for forsigtige, og at man godt kunne have gennemført en mere lempelig politik, dvs. have gennemført ufinansierede skattelettelser. Men indtil vores gældsproblemer er blevet nedbragt, er det nok klogt at være lidt forsigtig.