

Indledning

Steen Thomsen, redaktør.

De sidste 20 år har set noget, der ligner en revolution inden for den økonomiske videnskab og dens budskaber til den økonomiske politik. Denne udgave af "Økonomi og Politik" forsøger at vurdere forståelsen af økonomisk politik som den fremstår ved slutningen af 1980'erne.

Styringsoptimismen

I historisk tilbageblik kan efterkrigstiden frem til begyndelsen af 1970'erne fremstå som en guldalder for den makroøkonomiske teori og politik.

Torben Andersen fremhæver i sin artikel, "Opbrud i Makroteorien", datidens optimisme med hensyn til at forklare og styre den økonomiske udvikling. Per Kongshøj Madsen kalder den "de gode gamle dage".

I keynesiansk ånd kunne den økonomiske aktivitet reguleres gennem finanspolitikken, mens ressourceallokeringen i øvrigt kunne overlades til markedsmekanismerne. Politikerne kunne tage stilling til den ønskede indkomstfordeling og den ønskede grad af inflation og arbejdsløshed, hvorefter økonomerne loyalt kunne styre økonomien i den ønskede retning. Gennem modeller og detaljerede beregninger kunne de "fine-tune" økonomien, så dens tilstand netop svarede til politikernes ønsker.

Grundlaget var den keynesianske makroteori og den neoklassiske mikroteori, der tilsammen udgjorde "den neoklassiske syntese".

Der var naturligvis særlige forhold, som gjorde sig gældende for en lille åben økono-

mi, hovedsagelig hensynet til betalingsbalancen, som dog kunne varetages gennem en effektiv indkomstpolitik.

Var 1960'erne virkelig en guldalder som skitseret her, eller var der tale om en overdreven optimisme med hensyn til forståelsen af de makroøkonomiske sammenhænge og mulighederne for at føre økonomisk politik (Torben Andersen)? Var enigheden så udbredt som det fremstår i tilbageblik? Man kan f. eks. pege på den begyndende kontrovers mellem monetarister og keynesianere. Og var resultaterne så gode, eller kunne keynesianismens svagheder allerede spores i den krybende inflation i sidste halvdel af 1960'erne?

Under alle omstændighederne skiftede vilkårene i perioden efter 1970. For det første betød inflationsproblemer, flydende valutakurser, oliekrise m.v. nye og sværere arbejdsbetingelser. For det andet voksede uenigheden om den økonomiske politiks teoretiske grundlag.

Monetaristerne

Den måske mest markante modstand kom allerede i 1960'erne fra monetaristerne, i sin tid anført af Milton Friedman. Den monetaristiske skole fremførte en lang række markant afvigende standpunkter (jævnfør f. eks. Thygesen 1981).

For det første, hævdedes det, kunne ledigheden ikke på længere sigt påvirkes gennem økonomisk politik. Øgedes beskæftigelsen gennem pengepolitik ud over et vist niveau, ville resultatet blive en accellererende inflation. Forholdet mellem inflation og arbejdsløshed (Philipskurven) var ikke stabilt, fordi en given inflation med tiden ville blive indregnet i lønninger og priser. Heller ikke ren (obligationsfinansieret) finanspolitik kunne på længere sigt påvirke arbejdsløsheden,

fordi rentestigninger ville reducere den private efterspørgsel svarende til stigningen i de offentlige udgifter.

For det andet lagde monetaristerne betydelig vægt på pengepolitikken. Forholdet mellem pengemængde og nominal nationalindkomst var angiveligt ret stabilt, og da det reelle aktivitetsniveau jo var fastlagt gennem den naturlige beskæftigelsesgrad, ville en stigning i pengemængden udover realvæksten i nationalindkomsten blot medføre øget inflation. Inflation blev betragtet som et monetært fænomen. Endelig er det karakteristisk, at monetaristerne i højere grad end keynesianerne nærrede tiltro til markedskræfterne, jævnfør f.eks. antagelsen om et naturligt niveau for beskæftigelsen. Som hovedregel blev markedsmekanismen betragtet som mere effektiv end offentlig styring og regulering. Således måtte indgreb i markedskræfterne minimeres, blandt andet gennem deregulering.

Det økonomisk-politiske budskab var følgende, at styringstænkningen måtte opgives. Pengepolitikken skulle indrettes efter en lav, stabil inflation, mens den aktive finanspolitik kunne opgives. I stedet kunne man gennem deregulering og fremme af markedskræfterne søge at nedbringe niveauet for den naturlige ledighed.

Monetaristerne fik ret hurtigt stor indflydelse på den økonomiske politik. Flere lande begyndte at opstille måltal for pengemængden, og pengepolitikken fik en mere central placering i bedømmelsen af den samlede økonomiske politik.

Den manglende stabilitet i forholdet mellem pengemængde og nationalindkomst er dog blevet tydelig op gennem 1980'erne (Fischer 1988). De fleste centralbanker forbeholder sig idag ret til at tilpasse pengepolitikken efter forholdene - specielt den løbende inflati-

on og valutakursen - snarere end at følge på forhånd fastlagte måltal. Derimod er synet på finanspolitikken langsigtede virkninger også hos mange keynesianere blevet mere skeptisk, ikke mindst fordi voksende efterspørgsel antages at kunne resultere i et forøget inflationspres.

Nyklassikerne

En udløber af monetarismen blev teorien om rationelle forventninger eller den nyklassiske makroteori, hvis resultater i denne udgave af Økonomi og Politik er beskrevet af Per Bremer Rasmussen. Redaktionen har undtagelsesvis valgt at optage et mere teknisk betonet indlæg om dette emne for at give et indtryk af den argumentation, som denne skole benytter sig af.

Tankegangen er, at økonomiens markedsdeltagere ikke begår systematiske fejl, ej heller i forventningsdannelsen, men tværtimod hurtigt tilpasser deres adfærd til markedsforholdene og til den forventede økonomiske politik. Når der føres økonomisk politik, sker det altså i en situation, hvor markederne - bortset fra tilfældige afvigelser - er i ligevægt, og hvor markedsdeltagerne hurtigt gennemskuer den økonomiske politik.

Antagelsen om markedsligevægt betyder, at økonomien allerede befinder sig omkring den naturlige ledighed. Søger myndighederne nu at øge beskæftigelsen gennem en ekspansiv penge- eller finanspolitik, forudser markedsdeltagerne straks de følgende pris- eller skattestigninger og indretter udbud og efterspørgsel herefter. Resultatet er, at indgrebene ikke når at få nogen effekt.

Når myndighederne har konstateret en historisk adfærd og eventuelt opstillet store makroøkonomiske modeller for at beskrive den, kan man ikke regne med, at denne adfærd vil fortsætte. Tværtimod vil agenterne ændre adfærd, efterhånden som de forudser effek-

terne af f. eks. politiske indgreb.

Alt i alt er der tale om en endnu skarpere formulering af monetaristernes budskab. Ikke engang på kort sigt vurderes den økonomiske politik at have nogen virkning.

Som Per Bremer Rasmussen understreger, er der dog meget strenge krav til den information og rationalitet, agenterne antages at være i besiddelse af, hvis resultaterne skal holde. Har de økonomisk-politiske myndigheder et bedre kendskab til økonomiens mekanismer og tilstand end markedsdeltagerne, vil der som regel alligevel være kortsigtede virkninger af den førte politik.

Er udlandsgælden et problem?

Hvis markedsdeltagerne handler rationelt, og hvis deres adfærd ikke medfører samfundsøkonomiske omkostninger, forsvinder grundlaget for økonomisk-politiske indgreb.

I sin artikel, "Udlandsgældens årsager og konsekvenser", kritiserer Lars Thyge Nielsen fra denne synsvinkel den uomtvistede hovedmålsætning i dansk økonomisk politik, nemlig hensynet til betalingsbalance og udlandsgæld.

En stor del af udlandsgælden er, skriver han, et resultat af privatøkonomiske beslutninger om at låne til investering eller forbrug. Hvis en virksomhed ønsker at låne for at finansiere rentable projekter, kan dette være til gavn både for virksomheden og for samfundet. Hvis en forbruger ønsker at forbruge nu mod at betale tilbage senere, må man antage, at dette gavner forbrugers velfærd.

Den offentlige gæld kan derimod være et samfundsproblem, specielt hvis den ikke er anvendt til at finansiere rentable offentlige investeringer. Det anses således af forskellige grunde for usandsynligt, at den private sek-

tor i Danmark handler nyklassisk og altså kompenserer fuldt ud for offentlig gældsstiftelse gennem forøget privat opsparing, fordi der forventes senere skattestigninger.

Dersom udlandsgælden er for stor, må det således ifølge Lars Thyge Nielsen henføres dels til den offentlige gældsstiftelse generelt og dels til eventuelle forvridninger af opsparingsadfærden, f. eks. rentefradragsretten m.v. Det er således disse forhold, der fortjener at blive genstand for indgreb og opmærksomhed snarere end betalingsbalance og udlandsgæld.

Nyreformismen

Som et modstykke til de monetaristiske og nyklassiske ideer har en række venstrekeynesianere forsøgt at skabe et modstykke under forskellige betegnelser, f. eks. nyreformisme. Nyreformismen kan ses som en pragmatisk udformning af ideer fra venstrekeynesianismen og fra nymarxismen. Om denne retning skriver Per Kongshøj Madsen.

Den kapitalistiske økonomi vurderes her som fundamentalt ustabil med teknologisk og konjunkturbetinget arbejdsløshed til følge. Som modvægt bør derfor gennemføres en ekspansiv finanspolitik, hvor uddannelse, sundhed, sociale forhold, boliger, transport og energi er "topkandidater" for større offentligt forbrug og investering.

Betalingsbalanceproblemer skal undgås gennem en international koordination af finanspolitikken eller - i mangel heraf - dels gennem indkomstpolitik med overskudsdeling, dels gennem en egentlig importpolitik, hvis formål er at dreje efterspørgslen i retning af mindre importtunge varer.

Den pragmatiske makroteori

Opgøret mellem monetarister, keynesianere, nyklassikere og varianter af disse skoler split-

tede tilsyneladende makroteorien. "Set lidt på afstand synes der således at være mindst lige så mange synspunkter, som der er nationaløkonomer" skriver Torben Andersen, der dog ser denne situation på baggrund af 1960ernes meget optimistiske vurdering af forklaringssevnen i keynesiansk makroøkonomisk teori.

Trods de store forskelle i vurderingerne forsøger han at give en subjektiv sammenfatning af de senere års fremskridt i makroøkonomisk teori, der kan ses som et bud på en pragmatisk vurdering af de mange teoridiskussioner.

1. Både efterspørgsels- og udbudsforhold over indflydelse på den økonomiske aktivitet. Den mere eller mindre mekaniske udbudstilpasning, som antages i 1960ernes keynesianisme og de store makroøkonometriske modeller, er fejlagtig.

2. Der er typisk behov og mulighed for en kortsigtet stabiliseringspolitik, som dog nøje må tilpasses efter konjunktorens karakter.

3. De langsigtede effekter af den makroøkonomiske politik er tvivlsomme, eftersom markedsmekanismerne her får tid til at udspille sig.

4. Forventningsdannelsen, specielt forventninger til den fremtidige økonomiske politik, er centrale for denne politiks virkninger. Tillid til en permanent beskæftigelsesgaranti kan for eksempel stimulere lønkrav og inflation. Tilsvarende kan manglende tillid til en deflationær politik gøre den vanskelig eller umulig at gennemføre. "Troværdighedsproblemet kan i visse tilfælde begrunde, at der følges faste regler i den økonomiske politik på bekostning af mindskede muligheder for at føre en kortsigtet stabiliseringspolitik".

Nyinstitutionalisme

Det mere nuancerede og måske også mere ydmyge syn på mulighederne i makroøkon-

misk politik har givetvis medvirket til et skift i interessen i retning af mere mikroøkonomiske og institutionelle forhold. Det gælder dels en fornyet interesse for samspillet mellem økonomi og politik (Torben Andersen) og dels forsøget på en mere sammenhængende forståelse af samvirket mellem det økonomiske liv og dets spilleregler i form af lovgivning, regulering og organisering.

I takt med udviklingen af mikroteorien, specielt generel ligevægtsteori og spilteori, er opstået en teoretisk ramme, der egner sig for en teoretisk diskussion af netop disse spørgsmål: alternativer til markedsmekanismen, overskudsdeling og medarbejderejede virksomheder, egenskaber ved forskellige afstemningsformer, konflikt og samarbejde, troværdighed, forhandlingssituationer m.v. Også i makroteorien har disse metoder fundet anvendelse, f. eks. i debatten om regler contra løbende tilpasning af den økonomiske politik.

Der er tale om en meget forskelligartet gruppe teorier, der dog har det til fælles, at de stræber efter at forstå alternativer til de fastlagte institutioner i mere traditionel økonomisk teori. I deres anbefalinger til den økonomiske politik spænder de fra "den nye politiske økonomi" (f. eks. public choice skolen og James Buchanan), der betoner de systematiske fejl i politiske og bureaukratiske systemer, til den klassiske institutionalisme, der som f.eks. John Kenneth Galbraith lægger vægt på magtforhold, markedsfejl og nødvendigheden af indgreb i den moderne økonomi.

Agnete Raaschou-Nielsen beskriver i sin artikel, "Nyinstitutionalisme", to vigtige udløbere af dette teoriområde - spilteorien og organisationsøkonomien, der begge indeholder et vigtigt supplement til mikroøkonomiens traditionelle fokusering på markeder. Spilteorien kan f. eks. begrunde, hvordan

normer og kultur udfylder en vigtig funktion i det økonomiske liv, og hvordan de kan opstå spontant som en selvvalgt begrænsning på kortsigtet økonomisk egen nytte. Organisationsøkonomien beskriver de valg mellem alternative styringsformer, som faktisk foregår, når virksomheder vælger mellem hierarkisk styring (integration) og markedsstyring. Hvis markedsmekanismen er så effektiv, hvorfor findes der så overhovedet hierarkier?

En politisk vurdering

Skatteminister Arne Fogh Rasmussen vurderer i sin artikel den nye forståelse af økonomisk politik fra et politisk synspunkt. Selv om politik har nok så stor betydning som økonomi i den praktiske udformning af den økonomiske politik, vurderer han alligevel, at udviklingen i nationaløkonomisk teori har haft betydning for den praktiske vurdering af de økonomisk-politiske muligheder.

Specielt mener han, at synet på finanspolitikken i almindelighed har ændret sig. Man er blevet mere opmærksom på negative virkninger af en voksende statsgæld i form af voksende rente, omend fordelingsmæssige overvejelser også har spillet en rolle. Endvidere findes ifølge skatteministeren idag en større generel accept af en markedsorienteret politik samt af betydningen af initiativer på udbudssiden.

De nyklassiske teorier vurderes derimod med skepsis, blandt andet fordi mange forskellige faktorer, f.eks. skatteforhold, også påvirker adfærden. Tilsvarende må betalingsbalancen opretholdes som målsætning i den økonomiske politik, da rentestigningen ved ren privat finansiering af udlandsgælden ville være samfundsøkonomisk uacceptabel. At den private sektor i nyklassisk forstand skulle kompensere for offentlig gældsstiftelse vurderes som usandsynligt.

Iøvrigt tegnes billedet af stærkt begrænset handelfrihed i dansk økonomisk politik. Der kan ikke føres selvstændig pengepolitik som følge af de frie internationale kapitalbevægelser. Valutakurspolitikken ligger fast. Finanspolitikken muligheder hæmmes af det høje skattetryk og politisk-institutionelle forhold. Indkomstpolitik gennem centralt fastsatte lønrammer vurderes at have beskednen effekt.

Konklusion

Internationalt synes 1960ernes tilsyneladende enighed om den makroøkonomiske politik at være forbi, selv om splittelsen har været mindre tydelig i Danmark, hvilket kan skyldes, at interessen naturligt nok koncentrerer sig om problemstillingerne i en lille åben økonomi.

Der er ingen tvivl om, at flere keynesianske makroteoretikere beklager denne udvikling og betragter de nye teorier som et egentlige tilbageskridt. Men der er i en vis forstand tale om en videreførelse af den traditionelle diskussion mellem klassikere og keynesianere (Fischer 1988): virker markedsmekanismen, eller er der behov for indgreb?

Diskussionen har stærke politiske overtoner, og givet det naturlige heri kan man spørge, om ikke en situation, hvor der føres økonomisk politik på et ensartet teoretisk grundlag, må blive undtagelsen snarere end reglen.

Referencer

Stanley Fischer: Recent Developments in Macroeconomics, *The Economic Journal*, juni 1988.

Niels Thygesen: Monetarismen - teoretiske principper og praktiske erfaringer, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 2, 1981.