

Den nye forståelse af økonomisk politik

Opbrud i makroteorien

Torben M. Andersen

Nyreformisme – kapitalisme uden tårer

Per Kongshøj Madsen

Aspekter af nyklassisk makroteori

Per Bremer Rasmussen

Udlandsgældens årsager og konsekvenser

Lars Thyge Nielsen

Nyinstitutionalisme

Agnete Raaschou-Nielsen

Den nye forståelse af økonomisk politik

Anders Fogh Rasmussen

Politisk kronik

Lars Bille

Økonomi & Politik 1988

Redaktør: Steen Thomsen, Institut for Fremtidssforskning.

Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Hans Jørgen Nielsen, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Christian Tøne, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Jørgen Estrup, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Carsten Due Nilsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Økonomi og Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, som udkommer 4 gange årligt. Tidsskriftet søger at holde læserne orienterede om centrale danske og internationale samfundsforhold i grænsefeltet mellem økonomi og politik.

Abonnement & produktion:

Steffen Lüders, Institut for Fremtidssforskning, Løngangstræde 25, 1468 København K. Øl 11 71 76.
- privatpersoner: kr. 150.
- institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.

Planlagte temaer i 1988

3/88: Det amerikanske valg

Der tages en pejling på amerikansk politik og på det amerikanske samfund op til præsidentvalget. Hvilke drivkræfter er der i amerikansk politik, og hvorledes vil det amerikanske valg påvirke den øvrige verden? Hvad er konsekvenserne for den økonomiske politik og for den internationale økonomi?

4/88: Ejerskab og indflydelse.

Fondenes stigende betydning for det danske kapitalmarked kan betyde en omlægning af ejerskabet i dansk erhvervsliv. Men hvordan vil det påvirke økonomien? Og hvad betyder det for lønmodtagernes medindflydelse? Hvilken rolle spiller udenlandsk ejerskab?

Indhold

Tema: Den nye forståelse af økonomisk politik

Forord	3
Indledning Steen Thomsen, redaktør	4
Opbrud i makroteorien Torben M. Andersen	9
Nyreformisme – kapitalisme uden tårer Per Kongshøj Madsen	15
Aspekter af nyklassisk makroteori Per Bremer Rasmussen	23
Udlandsgældens årsager og konsekvenser Lars Thyge Nielsen	32
Nyinstitutionalisme Agnete Raaschou-Nielsen	41
Den nye forståelse af økonomisk politik Anders Fogh Rasmussen	48
Politisk kronik Lars Bille	52

Forord

Hermed udsendes Økonomi og Politik nr. 2/ 1988 med temaet "Den nye forståelse af økonomisk politik".

På baggrund af de sidste års store spredning i de makroøkonomiske synspunkter har vi bedt en række økonomer og en politiker give deres vurdering af forskellige synspunkter på den økonomiske politik. Sigtet har været at give et overblik over nogle af de nye ideer.

I den politiske kronik bringes en oversigt over begivenhederne mellem de to nyligt overståede valg.

Steen Thomsen
Redaktør

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi modtog i vinteren 1987/88 tilskud til genopretning af tidsskriftet Økonomi og udbredelse fra:

Statens Humanistiske Forskningsråd	kr. 25.000
Thomas B. Thriges Fond	kr. 15.000
Augustinusfonden	kr. 15.000
Ingeniør N. M. Knudsens Fond	kr. 10.000
Andelsbanken	kr. 5.000

Senere har Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd som tilskud til driften for 1988/87 bevilget 25.000 kr.

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 sammen 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 reale 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 nominalindkomst 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 finanspolitikens 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 handlefrihed 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 beskedne 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.

Opbrud i makroteorien

Torben M. Andersen, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

Makroøkonomisk teori siges ofte at være i en krisesituation, og undertiden hævdes denne teoriretning endog at være afgået ved døden. Krisesyntomerne identificeres ofte med det faktum, at der blandt såkaldte makroøkonomer ikke er udbredt enighed om hverken de samfundsøkonomiske sammenhænges funktionsmåde eller de stabiliseringspolitiske muligheder. Set lidt på afstand synes der således at være mindst lige så mange synspunkter, som der er nationaløkonomer. Dette er selvfølgelig i en vis forstand et svaghestegn, der afspejler vores manglende viden om centrale samfundsøkonomiske sammenhænge men udtrykker samtidig den udvikling, der er inden for makroøkonomisk teori. Den såkaldte krise skal ses på baggrund af tidligere tiders meget optimistiske syn på den makroøkonomiske teoris forklaringssevne. En udbredt opfattelse var, at man tilnærmelsesvis havde fuld viden om de samfundsøkonomiske mekanismer og derfor var i stand til at styre den økonomiske udvikling forholdsvis præcist. Den økonomiske udvikling i 60'erne og starten af 70'erne understøttede dette synspunkt, men siden har den økonomiske udvikling og erfaringerne med at styre denne givet anledning til væsentlig mere pessimistiske synspunkter. Hvis der er en krise i den aktuelle makroøkonomiske teori, skyldes det således snarere tidligere tiders overdrevne optimisme og de deraf af fødte skuffelser i forsøgene på præcist at styre markedsøkonomier end indholdet i den nyere makroøkonomiske teori. Den overvejende del af nyere makroøkonomisk teori viser således, at de samfundsøkonomiske mekanismer ikke er helt så simple som antaget i den keynesianske teoritradition, og at det

derfor heller ikke er så enkelt at stabilisere en markedsøkonomi.

Formålet med denne artikel er at fremhæve nogle af de landvindinger, der er gjort inden for nyere makroøkonomisk teori i forhold til den styringsoptimistiske keynesianske teori, der dominerede i 60'erne og ind i 70'erne. Som allerede antydnet er der store meningsforskelle inden for makroøkonomisk teori, og det følgende kan derfor kun være en subjektiv sammenfatning af centrale elementer i nyere makroøkonomisk teori.

2. Årsager til konjunkturfluktuationer

Som velkendt er den effektive efterspørgsel central i den keynesianske konjunkturteori, ændringer heri anses som den væsentligste årsag til f.eks. arbejdsløshed. Lidt firkantet kan megen nyere makroøkonomisk teori sammenfattes ved, at man har opgivet ideen om, at alene den samlede efterspørgsel er afgørende for aktivitetsniveauet. Det er således ikke særligt plausibelt, at virksomhederne i en decentral markedsøkonomi altid passivt er villige til at imødekomme enhver efterspørgsel ved givne priser. Der har været et behov for at integrere det, der med et bredt ord betegner udbudssiden i makroøkonomiske modeller. Ved udbudssiden forstås normalt virksomhedernes villighed til at producere givet priser, løndannelse, kapitalapparat etc.

At integrere udbudsforhold i en makroøkonomisk teori på en meningsfyldt måde er på ingen måde en simpel sag. Anvender man f.eks. traditionel mikroøkonomisk teori for profitmaksimerende virksomheder og nytte-

maksimerende husholdninger i en decentral markedsøkonomi karakteriseret ved øjeblikkelig løn- og pristilpasning, får man ikke nogen interessant makromodel. Årsagen er, at man under disse antagelser altid vil være i en situation med fuld beskæftigelse. En meningsfyldt makroteori har derimod til formål at analysere situationer med blandt andet arbejdsløshed, og det er derfor nødvendigt at opgive markedsstrukturen med øjeblikkelig tilpasning af løn og priser til sikring af overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel.

Den traditionelle mikroøkonomiske teori har således ikke umiddelbart været anvendelig som udgangspunkt for konstruktionen af mere pålidelige makroøkonomiske modeller. Følgelig har der været et behov for at integrere mikroøkonomisk og makroøkonomisk teori på en sådan måde, at det er muligt at forklare centrale forhold som f.eks. arbejdsløshed og fluktuationer i aktiviteten. Det mikroøkonomiske i disse teorier består i, at der lægges vægt på at udlede modeller baseret på profitmaksimerende virksomheder og nyttemaksimerende husholdninger, mens det makroøkonomiske består i ønsket om at forklare observerbare fænomener som konjunkturfluktuationer og arbejdsløshed.

Der sættes ofte spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i at basere makroøkonomiske analyser på en antagelse om nytte- og profitmaksimerende adfærd. Denne rationalitetshypotese skal ses som en test på, i hvilket omfang et givet fænomen eller økonomisk adfærd kan gives en robust og pålidelig forklaring baseret på økonomiske incitament. Skyldes en given adfærd en irrationel eller ikke-systematisk handlemåde, vil vi som økonomer være ilde stedt, dels ved vi ikke, om adfærden forekom ved en tilfældighed, eller om den er systematisk, og dels ved vi ikke noget om hvilke forhold, der kan påvirke adfærden. Kan vi derimod give en forkla-

ring baseret på rationel adfærd, har vi en pålidelig indikator på, at fænomenet kan forekomme systematisk. Samtidig vil det være muligt at sige noget om hvilke økonomiske incitament, der skal ændres for at påvirke adfærden i en given retning.

Det er imidlertid vigtigt, at disse maksimerende agenter står overfor nogle væsentligt mere komplicerede begrænsninger end de, der traditionelt arbejdes med i mikroøkonomisk teori, hvor agenterne er pristagere og derfor reelt kun står overfor en budgetbegrænsning eller en teknologibegrænsning. I de nyere teorier lægges der vægt på forhold som træghed i løn- og pristilpasningen, imperfekt information, usikkerhed, imperfekt konkurrence, tilpasningsomkostninger, søgeomkostninger, fallit-risiko, produktions-teknologier med stigende skalaudbytte (increasing returns to scale) og fravær af markeder for overførsel af ressourcer over tid.

Det vil her føre for vidt at gå ind i en detaljeret diskussion af de forskellige måder, hvorpå alle disse aspekter har været forsøgt integreret i nyere makroøkonomisk teori (se Lindbeck og Snower (1985), Greenwald og Stiglitz (1987) og Andersen (1987) for introduktioner og oversigter). Et fællestræk med disse modeller er, at såvel udbuds- som efterspørgselssiden spiller en central rolle. I stedet skal vi fremhæve nogle af de centrale resultater fra sådanne analyser.

For det første er både efterspørgsels- og udbudsforhold af betydning for aktiviteten, og kun i specielle tilfælde vil alene et af disse forhold bestemme aktiviteten.

For det andet vil der typisk være både behov og muligheder for at føre en aktiv stabiliseringspolitik. Da konjunkturfluktuationer typisk opstår ved et kompliceret samspil mellem udbuds- og efterspørgselsforhold, vil en effektiv økonomisk politisk intervention

kun være mulig, hvis den nøje afpasses med de forhold og mekanismer, der er årsagen til konjunkturfluktuationerne (se f.eks. Dréze (1987)). En hensigtsmæssig økonomisk politik kan derfor ikke karakteriseres ved simple regler om, at efterspørgslen skal øges i situationer med arbejdsløshed og reduceres i situationer med høj inflation.

Endelig vil der typisk være afgørende forskelle mellem de kortsigtede og langsigtede stabiliseringspolitiske muligheder. På kort sigt vil tilpasningsmekanismerne typisk være træge - problemerne opstår netop af denne årsag - og derfor er der mulighed og behov for økonomisk-politisk intervention til at modvirke disse mangler og trægheder i økonomiens tilpasning. På længere sigt vil tilpasningsmekanismerne imidlertid virke, og derfor sætter de såkaldte ligevægtssammenhænge en grænse for i hvilket omfang, den økonomiske politik permanent kan påvirke den økonomiske situation. Dette kan lidt forenklet illustreres med følgende eksempel. På kort sigt kan løntilpasningen være meget træg, og arbejdsløshed vil ikke umiddelbart udløse et stort pres nedad på lønningerne. På lidt længere sigt ved vedvarende arbejdsløshed vil tilpasningen imidlertid begynde at virke, og på et eller andet tidspunkt er lønningerne reduceret så meget, at vi har fuld beskæftigelse. En øget effektiv efterspørgsel vil her på kort sigt kunne øge beskæftigelsen, men på langt sigt vil der ikke være nogen effekt, da tilpasningen henimod ligevægt vil slå igennem. Grundet trægheden i tilpasningen er spillerummet for den økonomiske politik derfor større på kort sigt end på længere sigt, hvor den økonomiske politik nødvendigvis må respektere de markeds-mæssige tilpasningsmekanismer.

Sidstnævnte resultat giver ofte anledning til debat, og da det fremkom, blev det anset som en hovedforskel mellem den keynesianske og monetaristiske teoritradition. I dag accepte-

res synspunktet ret bredt, dels fordi kun få helt afskriver de markeds-mæssige tilpasningsmekanismer, og dels fordi det kortsigtede under alle omstændigheder er det centrale og vigtige for makroteorien. Til trods herfor er den langsigtede tilpasning alligevel vigtig, idet politikken må tilrettelægges under hensyntagen hertil.

3. Forventningsdannelsen

Forventningerne til den økonomiske politik kan have afgørende betydning for effekterne af et stabiliseringspolitisk indgreb. Lidt forenklet kan dette sammenfattes på følgende måde. Er økonomien i en ligevægtssituation, og ønsker man via økonomisk politik (efterspørgselsstyring) at øge aktiviteten, vil effekterne heraf mindskes, hvis den økonomiske politik er forventet. Det økonomiske indgreb igangsætter en markeds-mæssig tilpasning tilbage til ligevægt, men når agenterne forudser indgrebet og dermed denne tilpasning, vil man umiddelbart tage højde herfor (se f.eks. Barro (1976)). Er man derimod fanget i en situation med manglende efterspørgsel, vil f.eks. en forventet finanspolitisk ekspansion have effekter allerede før den gennemføres, idet forventninger om højere fremtidig efterspørgsel virker tilbage på den aktuelle efterspørgsel via f.eks. investeringsefterspørgslen. Her øges politikken effektivitet ved, at den private sektor korrekt forventer det økonomisk politiske indgreb (se f.eks. Neary og Stiglitz (1983)).

Et kontroversielt resultat vedrørende forventningsdannelsens betydning for effekterne af økonomisk politik er kendt som den ny-klassiske makroteori (for en kritisk introduktion se Taylor (1985)). I denne type af modeller gælder det, at en forventet generel efterspørgselsstyring politik ikke påvirker aktiviteten, dvs. politikken er ineffektiv. Umiddelbart reagerer mange mod dette resultat ved at argumentere for, at det er urea-

listisk, at økonomisk-politiske indgreb er korrekt forventede.

Fejlagtige forventninger vil selvfølgelig i praksis være reglen snarere end undtagelsen, men dette er ikke direkte relevant for problemet. Det ny-klassiske resultat er et eksempel på, at en fuldt forventet og dermed forstået økonomisk politik ikke kan påvirke økonomien og dermed afhjælpe brister i markeds-mekanismens funktionsmåde. Følgelig virker den økonomiske politik kun, hvis den ikke er forstået/forventet, men deraf følger også, at den ikke afhjælper nogle problemer men egentligt skaber nogle. Det ny-klassiske resultat er derfor på en gang både interessant og uinteressant. Det er interessant, fordi det stiller spørgsmålstegn ved, om økonomisk politik faktisk afhjælper problemer i markedsøkonomier, og en test herpå er at undersøge, om politikken har effekter, når den er fuldstændig korrekt forventet og dermed forstået. Resultatet er uinteressant i og med, at det er udledt med udgangspunkt i en ligevægtssituation, hvor der ikke er behov for økonomisk politik. Hvis der ikke er nogle problemer, er det heller ikke overraskende, at den økonomiske politik ikke kan løse dem. Ser man derimod på mere interessante situationer, hvor markedsmekanismen faktisk har problemer med at sikre en hensigtsmæssig allokering af de økonomiske ressourcer, er det mere interessant at undersøge effekterne af økonomisk politik. Adskillige studier af denne problematik har påvist, at selv en korrekt forventet økonomisk politik er effektiv som middel til at afhjælpe problemer affødt af markedsmekanismernes funktionsmåde. (se f.eks. Nickerson (1987) for en oversigt).

Ideen om at undersøge effekterne af en fuldt forstået økonomisk politik - undertiden betegnet som rationelle forventninger - har derfor vist sig at være et nyttigt middel i den teoretiske afklaring af mulighederne for at føre

stabiliseringspolitik. Der er grund til at understrege, at dette ikke har noget at gøre med nyklassisk makroteori eller umuligheden af at føre økonomisk politik. Men der ligger imidlertid også heri en erkendelse af, at det kan være vanskeligt at føre en hensigtsmæssig økonomisk politik, idet en sådan skal passere en test på, at den faktisk afhjælper problemer i markedsmekanismerne.

4. Økonomi og Politik

Normalt opfattes det økonomiske system som noget givet, der kan påvirkes af det politiske system. Et centralt område indenfor nyere makroøkonomisk teori lægger stor vægt på, at formuleringen af den økonomiske politiks målsætninger og instrumenter er afgørende for det økonomiske systems funktionsmåde og dermed effekterne af den økonomiske politik. Samspillet mellem økonomi og politik er derfor vigtig.

Som eksempel herpå kan vi se på effekterne af en beskæftigelsesorienteret økonomisk politik af en keynesiansk type (se Calmfors og Horn (1987)). Regeringen påtager sig her ansvaret for beskæftigelsesudviklingen og udjævner eventuelle ændringer i beskæftigelsen i den private sektor ved ændringer i den offentlige beskæftigelse. En sådan politik har afgørende konsekvenser for de samfundsøkonomiske mekanismer og dermed de realiserbare beskæftigelsesmål. Det skyldes, at en stærkt beskæftigelsesorienteret politik afkobler sammenhængen mellem løn og beskæftigelse. Øgede lønstigninger har i en sådan situation mindskede konsekvenser for beskæftigelsen, idet det udløste fald i den private beskæftigelse modsvares af en hel eller delvis opslugning i den offentlige beskæftigelse. Er arbejdsmarkedet domineret af stærke organisationer, vil resultatet uvilkårligt blive øgede lønstigninger, idet man hermed kan stille medlemmerne bedre i form af øget købekraft, uden at risikoen for at blive

arbejdsløs øges. Resultatet af en sådan beskæftigelsesorienteret politik bliver derfor øgede lønninger uden nævneværdige effekter på beskæftigelsen.

Heri ligger egentlig en alvorlig kritik af det traditionelle keynesianske synspunkt om, at det offentlige via den økonomiske politik kan og skal sikre fuld beskæftigelse. En sådan politik vil stride mod afgørende incitamenter og dermed ikke give det forventede resultat. Dette understreger endnu engang det forhold, at den økonomiske politik ikke kan tilrettelægges uafhængigt af de markeds-mæssige sammenhænge. Det bemærkes, at dette resultat ikke betyder, at regeringen aldrig skal forsøge at afhjælpe beskæftigelsesproblemer eller noget i den retning, men alene fremhæver de problemer, der ligger i permanente beskæftigelsesgarantier.

Et andet vigtigt forhold er troværdigheden af den økonomiske politik. Er den økonomiske politik troværdig, vil den påvirke forventningsdannelsen og dermed den økonomiske adfærd, hvilket ikke er tilfældet for en ikke-roværdig økonomisk politik (se Persson (1988) og Driffill (1988)). Et eksempel på problemerne om troværdigheden af økonomisk-politiske annonceringer kunne være følgende. I en økonomi med lønkontrakter, hvor lønmodtagerne er interesseret i lønnens købekraft, vil de nominelle lønninger afhænge af forventningerne til den fremtidige prisudvikling. Udgangssituationen er karakteriseret ved høj inflation og ligevægt på arbejdsmarkedet ("naturlig" arbejdsløshed). Regeringen lægger vægt på såvel stabile priser som høj beskæftigelse, da man ikke anser det "naturlige" arbejdsløshedsniveau for acceptabelt. Da vi er i en situation med ligevægt på arbejdsmarkedet, skulle det i princippet være muligt at bringe inflationen ned uden at øge arbejdsløsheden. Dette kræver kun en balanceret reduktion af stigningstakten i de nominelle lønninger og priser. Lavere

inflation med et uændret arbejdsløshedsniveau vil stille regeringen bedre, og man annoncerer derfor en disinflationær politik. Hvis den private sektor finder denne annoncering troværdig, vil lønstigningstakten blive reduceret. Det betyder imidlertid en ny situation for regeringen, da den nu kan opnå en mere fordelagtig situation med højere beskæftigelse ved at beholde et uændret inflationsniveau. En forudseende privat sektor vil indse tidsinkonsistensproblemet og derfor ikke modificere lønstigningstakten. Slutresultatet bliver derfor fortsat høj inflation og uændret arbejdsløshed. Regeringens målsætning om høj beskæftigelse skaber det tidsinkonsistensproblem, der umuliggør opnåelsen af en lavere inflationstakt ved det oprindelige arbejdsløshedsniveau.

Tidsinkonsistensproblemet er her eksemplificeret i en simpel model med et ny-klassisk tilsnit, men der er selvfølgelig tale om et generelt problem. Problemet kan i visse tilfælde begrunde, at man følger faste regler i den økonomiske politik på bekostning af mindskede muligheder for at føre en kortsigtet stabiliseringspolitik. (Se f.eks. Andersen (1988)).

5. Afslutning

Nyere makroøkonomisk teori har ledt til en række vigtige resultater om såvel årsagerne til bl.a. konjunkturfluktuationer som de stabiliseringspolitiske muligheder. Hovedkonklusionen er, at der typisk er et behov for stabiliseringspolitik, men gennemførelsen af en hensigtsmæssig økonomisk politik er meget vanskelig. Det er dog samtidig klart, at den makroøkonomiske indsigt på begge disse områder stadig er mangelfuld og langt fra perfekt. Makroøkonomisk teori kan imidlertid næppe siges at være i krise, medmindre en sådan situation identificeres med en erkendelse af, at de samfundsøkonomiske mekanismer er meget komplicerede.

Referencer:

- Andersen, Torben M., 1987, Makroøkonomi - Krise eller udvikling?, i Økonomisk Forenings Festskrift, Århus.
- Andersen, Torben M., 1988, Rules or Discretion in Public Sector Decision Making, *Scandinavian Journal of Economics*, special issue on Information and Incentives (to appear).
- Barro, Robert J., 1976, Rational Expectations and the Role of Monetary Policy, *Journal of Monetary Economics*, 2, 1-32.
- Calmfors, Lars and Henrik Horn, 1985, Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of Real-Wages, *Scandinavian Journal of Economics*, 84, 345-373.
- Drèze, Jacques H., 1987, Underemployment Equilibria: From Theory to Econometrics and Policy. *European Economic Review, Papers and Proceedings*, 31, 9-34.
- Driffill, J., 1988, Macroeconomic Policy Games with Incomplete Information, *European Economic Review, Papers and Proceedings*, 32, 533-41.
- Greenwald, Bruce and Joseph E. Stiglitz, 1987, Keynesian, New Keynesian and New Classical Economics, in Sinclair, P.J.N. (ed.): *Prices, Quantities and Expectations, Keynes and Macroeconomics in the Fifty Years since the publication of the General Theory*, Oxford University Press.
- Lindbeck, Assar and Denis Snower, 1985, Explanations of Unemployment, *Oxford Review of Economic Policy*, 1.
- Neary, J.P. and Joseph E. Stiglitz, 1983, Towards a Reconstruction of Keynesian Economics; Expectations and Constrained Equilibria. *Quarterly Journal of Economics*, Supplement, XCVIII, 199-228.
- Nickerson, David, 1987, The Role of Countercyclical Monetary Policy in Equilibrium Models with Private Information and a Single Asset, Working Paper, University of British Columbia.
- Persson, Torsten, 1988, Credibility of Macroeconomic Policy - An Introduction and Broad Survey, *European Economic Review, Papers and Proceedings*, 32, 519-32.
- Taylor, John B., 1987, Rational Expectations in Macroeconomic Models, in Arrow, K. and S. Honkapohja (eds.) *Frontiers of Economics*, Oxford: Basil Blackwell, Oxford University Press.

Nyreformisme - kapitalisme uden tårer?

Per Kongshøj Madsen, Institut for Samfunds- og Forvaltning, Københavns Universitet

1. De gode gamle dage

Der var engang, hvor det hele ikke var så indviklet. Med den sædvanlige fare for at skabe en idyl ud af fortiden kan man hævde, at de økonomiske styringsproblemer fra slutningen af 1950'erne til 1973 fremtrådte som forholdsvis ukomplicerede.

Den keynesianske teoribygning fra 1930'erne var blevet fordøjet og homogeniseret i en primært amerikansk tradition og konjunkturpolitik. Effektiv efterspørgsel var nøglen til forståelse af variation i produktion og beskæftigelse. Finanspolitikken var styringsinstrumentet, som hurtigt og præcist kunne regulere den *samlede efterspørgsel*, således at der skabtes fuld beskæftigelse.

Spørgsmålet om *fordelingen* af den samlede produktion og beskæftigelse på de enkelte sektorer og markeder klaredes af markedsmekanismen - ganske som før forskrækkelsen i 1930'erne.

Kort fortalt var dette budskabet i den "neoklassiske syntese", der blev resultatet af miksningen af Keynes' teori om den effektive efterspørgsel med den neoklassiske forestilling om prissystemet som et effektivt allokeringssinstrument på de enkelte markeder i økonomien.

Statens placering i samfundsøkonomien var hermed fastlagt. Den skulle skabe *rammerne* om den økonomiske udvikling. Gennem tilvejebringelse af såvel fysisk infrastruktur (transportsystem, energiforsyning osv.) som en tilstrækkelig tilgang af velkvalificeret ar-

bejdskraft og gennem en støtte til en progressiv teknologisk udvikling, kunne staten skabe forudsætninger for en stabil vækst. Skulle det i perioder knibe med at holde balancen, måtte finanspolitikken træde hjælpende til. Samtidig kunne *velfærdsstaten* gennem en generøs sociallovgivning og dagpengelovgivning sikre, at de medborgere, der faldt igennem som følge af midlertidige styringssvigt, ikke blev ladt i stikken. De statslige udgifter hertil ville netop blive begrænsede, fordi mere langvarig arbejdsløshed ikke længere havde en plads i det moderne samfund.

Derfor var det også karakteristisk for perioden, at udviklingen inden for den økonomiske teori dels sigtede mod at raffinere de makroøkonomiske planlægningsinstrumenter (herunder de makroøkonomiske modeller), dels mod at analysere de vigtigste årsager til en høj økonomisk vækst. Det var vækstteoriens guldalder.

2. Ikke den rene idyl

Selvfølgelig var der problemer.

Med den fulde beskæftigelse kom inflationen. Men gennem Phillips-kurvens fastlæggelse af sammenhængen mellem arbejdsløshed og lønstigning fik man et redskab til at håndtere denne nye situation. Kurven opfattedes som en menu, hvorpå politikerne kunne vælge mellem forskellige kombinationer af arbejdsløshed og inflation (jvf. f.eks. diskussionen af Phillips-kurven i Dencik og Madsen, 1987, kapitel 4 og 5). Dette valg

måtte da afhænge af de politiske præferencer imellem de to "onder", der repræsenteres af henholdsvis arbejdsløshed og prisstigninger.

For økonomerne var det afgørende derfor at mindske dette dilemma ved "at flytte Philips-kurven indad", således at en given arbejdsløshed blev forenelig med mindre lønstigninger end tidligere.

Midlerne var dels en (frivillig) indkomstpolitik, dels en uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik, der mindskede "flaskehalsproblemerne" på arbejdsmarkedet og dermed de lønstigninger, som udsprang af løn-løn-spiraler.

I små åbne økonomier som den danske var betalingsbalanceproblemerne nært sammenknyttet med inflationsdiskussionen. Mere langvarige betalingsbalanceunderskud sås som udtryk for en dårlig konkurrenceevne, som atter henførtes til for høje indenlandske lønstigninger sammenlignet med udlandets. Indkomstpolitik var altså også betalingsbalancepolitik. Periodens betalingsbalanceunderskud var dog begrænsede og kunne i et vist omfang henføres til de nødvendige investeringer i forbindelse med den industrielle opbygning. Så der var ingen grund til panik.

Sidst i 1960'erne blussede den økonomisk-politiske debat noget op - både i Danmark og i udlandet. Udgangspunktet var især bekymringer for den offentlige sektors vækst. I årene fra 1960 til 1972 var antallet af beskæftigede i den offentlige sektor i Danmark fordoblet. Fra at have udgjort 10 pct. af de beskæftigede i Danmark i 1960 udgjorde de offentligt ansatte 20 pct. af beskæftigelsen i 1972. Styringen af den offentlige sektors vækst blev et centralt økonomisk-politisk problem - udmøntet i de to Perspektivplaner, som udarbejdedes i årene omkring 1970.

3. Ulven kommer

I forbindelse med Perspektivplandebatten

blev der mange gange råbt "ulven kommer!" af de økonomer og politikere, der så den offentlige sektors vækst som truslen mod en fortsat stabil økonomisk vækst uden for store balanceproblemer.

Men da ulven endelig dukkede op, skete det fra en helt anden kant.

Olieprisstigningerne i efteråret 1973 ramte Danmark og de øvrige vestlige industrilande som et chok.

I de første par år holdt man fast ved de gamle keynesianske dyder. Håbet var, at det gennem en koordineret økonomisk politik i de vestlige industrilande skulle være muligt at ride stormen af og begrænse skadevirkningerne til et forbigående betalingsbalanceunderskud over for OPEC-landene. En konjunkturstabiliserende finanspolitik i industrilandene og en satsning på alternativ energiforsyning (herunder egne olie- og gasfund) skulle sikre, at olieprisstigningernes skadevirkninger ikke spredte sig til en længerevarende lavkonjunktur.

Danmarks bidrag hertil var dels en mere aktiv energipolitik (med de "billøse søndage" som et barokt eksempel), dels en ekspansiv finanspolitik udmøntet i den midlertidige momsnedsettelse (MIMSEN) i 1975 og i en vis lettelse af indkomstskatten.

Det kom til at gå meget anderledes. Fundamentet under den keynianske strategi begyndte at mørnes, og i løbet af 1970'erne tegnedes konturerne af to alternativer: den *nyliberale strategi*, som afviste forestillingerne om den keynesianske "rammeøkonomi", og den *nyreformistiske*, der så løsningen i en kobling mellem dele af den keynesianske konstruktion og en mere aktiv erhvervs- og fordelingspolitik.

Resten af artiklen behandler den nyreformistiske strategi. En tilsvarende gennemgang af den nyliberale strategi og en sammenligning af strategierne findes hos Dencik og Mad-

sen, 1987, kapitel 8. For en grundig diskussion af den internationale nyliberalismes fremvækst kan iøvrigt henvises til B. Johnson, 1981. En mere uddybet diskussion af strategierne i dansk sammenhæng findes hos Knudsen m.fl., 1983.

4. Nyreformismens baggrund

Den nyreformistiske strategi er et barn af 1970ernes kriseår. Endda resultatet af en lidt forsinket fødsel i den forstand, at den nyreformistiske strategi er udformet som en *reaktion* på den succes, nyliberalisterne fik i deres korstog mod keynesianernes kriseopfattelse og økonomisk-politiske strategi. Samtidig er nyreformisterne dog ofte kritiske over for dele af den keynesianske ortodoksi. Nyreformisterne fremhæver således langt stærkere end de traditionelle keynesianere behovet for en bevidst styring af den økonomiske struktur. Den økonomiske politik skal ikke alene sætte rammer, men også aktivt bidrage til at påvirke den måde, hvorpå rammerne udfyldes.

På den internationale scene finder man nyreformismen repræsenteret ved den internationale fagbevægelse, som er organiseret såvel på nordisk som på europæisk plan. Litteraturlisten rummer nogle karakteristiske bidrag fra Det europæiske Fagforeningsinstitut (ETUI) og fra Nordens fackliga Samorganisation (NFS). Nationalt er det tilsvarende fagbevægelsen i alliance med socialdemokratiske eller socialistiske partier, som har fremført nyreformisternes argumenter. Rækken af rapporter og programoplæg fra Socialdemokratiet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, LO, Socialistisk Folkeparti og enkelte fagforbund er for lang til at blive gengivet i denne sammenhæng. Det seneste større projekt er repræsenteret ved det omfattende materiale fra SID's vækstkommission fra 1986, hvoraf dele er medtaget i litteraturlisten.

5. Nyreformisternes teoretiske udgangspunkt

Placeret i forhold til økonomiske "skoler" finder man nyreformisterne til venstre for de traditionelle fortalere for den "neoklassiske syntese". Navne som "post-keynesianere", "venstre-keynesianere" eller til tider "neo-marxister" anvendes til at betegne disse tendenser inden for økonomisk teori.

Det følger af deres venstrekeynesianske teorigrundlag, at nyreformisterne betragter markedsökonomien som fundamentalt *ustabil*. Der er ingen sikkerhed for en effektiv efterspørgsel, der skaber fuld beskæftigelse. Den kapitalistiske dynamik skaber også en ulige udvikling mellem sektorer og regioner, såvel nationalt som internationalt.

Arbejdsløsheden rummer derfor både *konjunktuelle og strukturelle elementer*. Prissy-stemet vil kun langsomt og usikkert kunne bidrage til at råde bod herpå. Omkostningerne ved at overlade markedsökonomien til sig selv vil derfor være betydelige konjunktursvingninger og - set over længere perioder - en langsom økonomisk vækst.

I denne forbindelse er den *teknologiske udvikling* ikke alene et gode. Nyreformisterne hæfter sig også ved de arbejdskraftsbesparende effekter af mange af de nye teknologier. Selv om der også gennem ny teknologi skabes nye arbejdspladser, sker tilpasningen så langsomt og usikkert, at "teknologisk arbejdsløshed" kan blive en realitet over lange perioder.

Denne type af effekter styrkes derved, at nyreformisterne opfatter væksten i arbejdskraftens produktivitet som stærkt afhængig af den samlede økonomiske vækst (i overensstemmelse med den såkaldte "Verdornlov"). En øget økonomisk vækst vil efter denne tankegang samtidig virke produktivtetsforøgende og derfor skabe nye arbejdspladser i et lavere tempo end svarende til den

stigende produktion. Overfor en sådan "jobsvag" vækstproces er det nødvendigt med en selvstændig beskæftigelsesfremmede indsats (jvf. f.eks. P. Kongshøj Madsen, 1983).

Fordelingskonflikter spiller en stor rolle i nyreformisternes tankeverden, som på dette punkt er mere eller mindre åbenbart inspireret af marxistisk udbytningsteori. Konflikter om samfundsressourcerne skaber pris-lønspiraler, hvor lønmodtagere og kapitalister kæmper om at få overtaget i fordelingskampen. Også fordelingskonflikter mellem lønmodtagerne indbyrdes (løn-løn-spiraler) kan virke inflationsdrivende, såfremt de relative lønninger kommer ud af takt med de lønrelationer, som anses for rimelige og hævdevundne.

En vigtig pointe for nyreformisterne er, at disse inflationsdrivende fordelingskonflikter *forstærkes*, hvis der kommer perioder med stagnerende økonomisk vækst. Den tomme krybbe får hestene til at bides, og en øget inflation bliver resultatet. Kombinationen af lav økonomisk vækst, arbejdsløshed og prisstigninger (stagflation) bliver på dette grundlag en forståelig situation fra et nyreformistisk synspunkt.

Inflation må derfor bekæmpes ved at øge de samfundsressourcer, som står til rådighed (dvs. gennem øget økonomisk vækst), og ved at skabe en indkomstfordeling, som af befolkningsflertallet opleves som mere retfærdig. Kun herved kan de inflationsdrivende impulser fra fordelingskonflikterne dæmpes (jvf. Cornwall, 1983).

6. Nyreformisterne og den aktuelle krise

Ganske langt følger nyreformisterne den slagne keynesianske vej, når de skal forklare årsagerne til den langvarige stagnationsperiode efter 1973.

Olieprisstigningerne betød i sig selv en faldende efterspørgsel internationalt, fordi OPEC-landene først med en vis forsinkelse kunne begynde at anvende de øgede indtægter til øget import fra de vestlige industrilande. I en periode virkede olieprisforhøjelserne derfor som en øget energiafgift, blot med den forskel, at den opkrævedes af OPEC-landene - og i udenlandsk valuta.

Hertil kom, at de vestlige industrilande især i forbindelse med den anden bølge af olieprisstigninger i 1979 *reagerede irrationelt*. I et forsøg på at komme ud af det betalingsbalanceunderskud, som olieprisstigningerne skabte, strammede mange lande deres økonomiske politik med henblik på at dæmpe den indenlandske efterspørgsel og dermed importen. Størstedelen af importen var imidlertid ikke olie, men derimod eksportvarer fra andre industrilande. På den måde forsøgte industrilandene at pådutte hinanden deres betalingsbalanceproblem - med det resultat at de alle oplevede fald i såvel import som eksport. En forstærket international lavkonjunktur blev resultatet af, at man kun tænkte keynesiansk på det nationale og ikke på det internationale niveau.

Problemerne forstærkedes - i et langsigtet perspektiv - af, at de vesteuropæiske lande og USA, var plaget af *strukturelle problemer og en skærpet international konkurrence* fra de ny industrielle stormagter i Asien - herunder især Japan. Den stagnerende efterspørgsel og den opbremsning i den offentlige sektor, som oftest fulgte med en stram økonomisk politik, bidrog ikke til at lette disse nødvendige omstillingsprocesser - snarere tværtimod. Markedsmekanismen var helt utilstrækkelig til at klare de store opgaver, som måtte løses under en modernisering af de vesteuropæiske industrilande.

7. Selve strategien

På denne baggrund rummer de fleste nyre-

formistiske strategiforslag tre elementer - omend med forskelle i vægtning og i konkrete formuleringer (jvf. f.eks. S. Holland, 1983).

Det første element er *anbefalingen af en mere traditionel ekspansiv økonomisk politik med udgangspunkt i en offentlige sektor og med afsmitning i form af øget efterspørgsel også i den private sektor*. Begrundelsen herfor er dels sædvanlige multiplikatorræsonnementer, dels at der stadig er mange vigtige opgaver, som kan og skal løses af den offentlige sektor. Det gælder uddannelse og forskning, sundhed og forbedrede sociale forhold. Også bolig-, transport- og energisektorerne er topkandidater, når nyreformisterne skal udpege områder, hvor en øget offentlig indsats kan begrundes i åbenbare behov for bedre livskvalitet og mere rationel ressourceanvendelse.

Samtidig understreges det *internationale element* i ekspansionspolitikken. Ganske vist peges der ofte på ekspansion inden for områder uden store importkrav. Men samtidig understreges, at betalingsbalanceforværringen som følge af en ekspansiv finanspolitik bliver endnu mindre, hvis ekspansionen sker på international basis i et samarbejde mellem lande med stor indbyrdes samhandel. I dette tilfælde vil landene så at sige trække hinanden ved håret, og de afledte importvirkninger, som i vidt omfang bliver til øget eksport for andre involverede lande, vil kun yderligere forstærke ekspansionsprocessen (jvf. f.eks. NFS, 1983).

Det andet element i de nyreformistiske strategiforslag er *omfordelingspolitikken*. En øget økonomisk vækst vil både være forudsætningen for og forudsat af en ændret fordeling. Ændres fordelingen af indkomsterne ikke til fordel for lavindkomstgrupperne, vil en øget vækst hurtigt trække en stigende inflation med sig. Samtidig vil den øgede vækst netop muliggøre den omfordeling, der

kan dæmpe fordelingskonflikterne og dermed inflationsprocessen.

Set på denne måde har kombinationen af ekspansion og en indkomstfordelende politik således karakter af en "knibtangsmånevne". Gennemføres ekspansion og omfordeling samtidigt kan inflationsimpulserne inddæmmes. Men gennemføres de på forskellige tidspunkter, får man på længere sigt hverken øget vækst eller mindsket inflations-takt.

Indholdet i den foreslåede omfordelingspolitik (eller indkomstpolitik som den til tider betegnes) kan variere noget.

I visse versioner lægges vægten på en mere traditionel indkomstfordelingspolitik gennem minimumslønninger, offentlige indkomstoverførsler og skærpet kontrol med profitindkomster og liberale erhverv.

Andre fremhæver behovet for ikke kun at se på fordelingen af de nominelle indkomster, men også på fordelingen af levevilkår i brede forstand.

Atter andre fokuserer på fordelingen af indflydelse i den private sektor og fremhæver betydningen af virksomhedsdemokrati og økonomisk demokrati (lønmodtagernes medejendomsret og overskudsdeling) for skabelsen af den samfundssolidaritet, der kan dæmpe fordelingskonflikterne.

Endelig er det tredje element i nyreformisternes strategi en *strukturforandrende politik*. Udgangspunktet er her de store behov for strukturforandringer, der skabes af nye teknologier og skærpet international konkurrence. En forudsætning for løsningen af disse problemer er en aktiv erhvervspolitik, som fremmer omstillingen i den private sektor. Vigtige midler er støtte til forskning, udvikling og uddannelse samt styring af investeringernes fordeling på sektorer og formål, omstillingen i den private sektor.

På det nationale niveau er samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor her centralt. En målrettet uddannelses- og forskningspolitik skal sætte skub i den teknologiske udvikling inden for "fremtidsområderne". Gennem en planlægning også af de private investeringer (med instrumenter spændende fra subsidier til investeringsforbud eller investeringspåbud) sikres det, at indsatsen følges op af faktisk skabelse af nye arbejdspladser. Endelig kan den offentlige sektor gennem sin indkøbspolitik skabe de første markeder for produktionen fra de nye industrier.

Internationalt fremhæves, at omstrukturen må baseres på samarbejde mellem de enkelte lande og ikke på en skærpelse af det internationale teknologikapløb. Tværtimod er der behov for koordination af indsatsen på en lang række områder for at undgå overlappende udviklingsarbejde for de enkelte nationale økonomier.

Det *konkrete instrumentsæt* kan selvfølgelig variere fra aktør til aktør, men en typisk "bruttoliste" vil omfatte.

1. Opnåelse af *beskæftigelsesgevinster uden betalingsbalanceproblemer* gennem udvidelse af importlette efterspørgselskomponenter (f.eks. offentlig service).

2. Etablering af en *internationalt koordineret ekspansion* i lande med høj indbyrdes samhandel (Norden, Vesteuropa), hvorved det enkelte lands betalingsbalancebyrde ved ekspansionen mindskes.

3. En *aktiv erhvervs politik*, hvor staten gennem teknologiprogrammer, investeringsstyring, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik støtter væksten i nøgleområder i den private sektor. Statslige fællesprojekter med den private sektor eller udvidet og effektiviseret statslig produktion er også en mulighed.

4. Former for *økonomisk demokrati eller*

overskudsdeling, som oftest opfattes både som mål og midler. Dels opfyldes mere alment målsætninger om en demokratisering af samfundsøkonomien, dels kan sådanne ordninger have en indkomstpolitisk funktion. Endelig kan de inddrages i investeringsstyringen, jf. ovenfor.

5. Hertil kommer, at strategiforslagene ofte fremhæver nødvendigheden af, at der sker en *udbygning eller konsolidering af velfærdsstaten* inden for de traditionelle SUS-områder. Atter kombineres mål og middel. Velfærdsstaten opfylder i sig selv vigtige målsætninger. Desuden kan dens aktiviteter danne udgangspunkt for dannelsen af et "industrielt kompleks" i samspil med den private sektor. Heraf kan atter udspringe eksportmuligheder (jvf. K. Møller, 1986).

6. Endelig kan man - omend mindre hyppigt - i strategiforslagene møde ønsker om mere *direkte importpolitik* - eller i det mindste en skeptisk holdning overfor yderligere åbning af de nationale økonomier. Importstyringen kan ske gennem efterspørgselsomlægning, selektiv erhvervs politik, nationale kvalitetskrav eller - mest håndfast - gennem told og kvantitative restriktioner (jvf. f.eks. P. Kongshøj Madsen, 1982 og 1987).

Fundamentalt er den "nyreformistiske" strategi således netop *reformistisk* i synet på mulighederne for at styre en kapitalistisk samfundsøkonomi ind i et spor, som sikrer bedre levevilkår for alle samfundsborgere. Krise og arbejdsløshed kan atter blive "historiske" fænomener i den forstand, at de hørte til en tid, hvor man endnu ikke havde opbygget tilstrækkelig viden om og forståelse for den nødvendige økonomiske politik, der kan sikre en stabil udvikling i et kapitalistisk samfund med fuld beskæftigelse.

8. Sommer hele året?

Strategidebatten føres naturligt nok ofte i en

agitatorisk sammenhæng, hvor mere nøgterne overvejelser om strategiernes begrænsninger bliver undertrykt. Så meget desto vigtigere er det ved en lejlighed som denne at overveje, om nyreformismen faktisk kan levere varen: en kapitalisme uden tårer. Hvilke barrierer findes for den nyreformistiske strategi? Kan de overvindes?

Et første kritisk punkt findes på det økonomiske niveau. *Kan inflationsimpulserne fra en øget økonomisk vækst og en lav arbejdsløshed neutraliseres gennem en frivillig indkomstpøolitik?* Et positivt svar indebærer selvsagt en forventning om, at markedskræfterne både på varemarkederne og på arbejdsmarkedet kan "tæmmes", således at priser og lønninger holdes i ro på trods af stigende efterspørgsel i samfundet.

På kortere sigt er det måske muligt gennem øget priskontrol og en "social kontrakt" med fagforeningerne at dæmpe inflationstakten. Men er det samme tænkeligt over lange perioder med fuld beskæftigelse?

Hertil kommer, for det andet, at nyreformisterne forestiller sig ganske *omfattende ændringer i magtstrukturen* i et moderne kapitalistisk samfund. Strategien omfatter demokratisering på de enkelte virksomheder og en øget samfundskontrol med virksomhedernes teknologianvendelse og investeringer.

Stærke kapitalinteresser vil selvsagt modsætte sig den afgivelse af magt, som en sådan ændret beslutningsstruktur vil medføre - også selv om modydelsen fra samfundet består i øget støtte til f.eks. forskning og udvikling af nye teknologier. Modstanden vil for det første kunne begrundes i ren egeninteresse, men også gennem et spørgsmålstejn ved, om et statsligt bureaukrati bedre end de traditionelle beslutningstagere i erhvervslivet vil kunne udpege de "fremtidsområder", der skal bære opsvinget igennem.

Modstanden mod realiseringen af en nyre-

formistisk strategi behøves ikke alene at komme fra kapitalinteresserne. *Også mange lønmodtagere vil have problemer med at acceptere strategiens gennemførelse.* Omkostningerne for den enkelte lønmodtager kan være nedgang i det private forbrug eller i det mindste en omlægning i retning af lavere importindhold. Omstruktureringen af økonomien vil ramme mange lønmodtagergrupper, som må acceptere omskoling og eventuelt flytning til andre geografiske områder. De faglige organisationer kommer her under krydspres mellem kravene fra den overordnede medlemsinteresse. De mange problemer med at løse værftssektorens problemer er både i Danmark og i udlandet et illustrativt eksempel.

Et fjerde sæt af barrierer udspringer af *mangel på information og styringsinstrumenter.* Omlægningen af den økonomiske politik i nyreformistisk retning kræver en lang række nye indgreb især på det erhvervspolitiske område. Her kan selve erhvervsstrukturen (for eksempel en høj andel af små differentierede virksomheder) udgøre en begrænsning. Men hertil kommer, at udviklingen af nye styringsinstrumenter og indhøstning af erfaringer om deres effektivitet, er en tidskrævende proces. Inddrager man ydermere, at strategien skal gennemføres i et politisk klima præget af stærk kritik fra den borgerlige fløj i det politiske spektrum og store forventninger fra lønmodtagerne, er der lagt op til problemer og skuffelser.

Endelig kan de *konkrete historiske omstændigheder* påvirke mulighederne for en succesrig gennemførelse af en nyreformistisk strategi. Pointen er her, at strategien ofte "får en chance", fordi det ikke gennem en forudgående periode med en nyliberal strategi har været muligt at løse de makroøkonomiske og fordelingsmæssige problemer. Allerede fra starten må strategien derfor slås med nogle alvorlige restriktioner, f.eks. i form af et stort betalingsbalanceunderskud

og høj udlandsgæld. Skal strategien rette op herpå, tager det lang tid. Ofte vil denne tid ikke være til rådighed. Der er kun få år til næste valg. Lønmodtagerne har store forventninger til hurtige forbedringer i levevilkårene. Let sker der det, at strategiens ekspansive elementer får overhånd, således at inflation og betalingsbalanceunderskud bliver den første umiddelbare konsekvens af reformprogrammet. Socialisternes erfaringer i Frankrig er lærerige på dette punkt.

Derfor er det fristende at råbe "svindel", når nyreformismens profeter lover rigdom og sundhed til alle, blot de får tilstrækkeligt mange stemmer til næste valg.

Dette vil dog være både taktløst og snæversynet.

Men det er vigtigt at klargøre, hvorledes strategien er op mod stærke økonomiske og politiske kræfter i et kapitalistisk samfund - i det mindste hvis man tager strategien på ordet og venter, at den skal føre frem til en krisefri økonomisk vækst.

Frem for at betragte nyreformismen som vejen til et kapitalistisk lykkeland, er det efter min mening mere frugtbart at betragte *valget af den nyreformistiske strategi som et fundamentalt politisk valg om fordeling af indkomst og magt i samfundet*, jvf. f.eks. P. Kongshøj Madsen, 1981, og K. Nielsen, 1984.

Den nyreformistiske strategi peger i denne tolkning frem mod forandring af styrkeforholdene indenfor - og på grænsen af - en kapitalistisk samfundsformation.

Litteratur

- Peter Dencik og Per Kongshøj Madsen: *Krise eller ej? Kriseteori og økonomisk politik i Danmark*, København, 1987.
- John Cornwall: *The Conditions for Economic Recovery*, Oxford, 1983.
- European Trade Union Institute: *Keynes Plus - A participatory Economy*, Bruxelles, 1979.
- European Trade Union Institute: *The European Economy 1980-85. An indicative full employment plan*, Bruxelles, 1980.
- Stuart Holland: *Out of Crisis - A project for European Recovery*, Spokesman, 1983.
- Bjørn Jonhson: *Nyere tendenser i den økonomiske politik*, Nordisk Tidsskrift for Politisk Økonomi nr. 11-12, 1981, pp. 4-39.
- Karsten Ole Knudsen, Jens Lok, Per Kongshøj Madsen og Jørgen Suhr: *Beskæftigelsesperspektiver og beskæftigelsespolitik*, i Per Kongshøj Madsen (red.): *Arbejdsløshed - årsager, virkninger og bekæmpelse*, Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet, København, 1983, pp. 379-402.
- Landsorganisationen i Danmark: *Det kan gå to veje - økonomisk politik for 80'erne*, København, 1983.
- Per Kongshøj Madsen: *Minus Marx?* i Tage Bild og Henning Jørgensen (red.): *Fagbevægelsen og krisen*, Samfundsvidenskabeligt forlag, 1981, pp. 149-174.
- Per Kongshøj Madsen: *Tre principper for en anden økonomisk politik*, Ny Politik, nr. 7, juli 1982, pp. 12-13.
- Per Kongshøj Madsen: *Beskæftigelse og produktivitet i 1980'erne - Lavkonjunktur eller højvækstfælde?*, i Udvalget vedrørende arbejdsløshedsforskning, Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd (red.): *Arbejdsløshedsforskning II. Perspektiver for beskæftigelsen*. Aalborg Universitetsforlag, 1983, pp. 16-43.
- Per Kongshøj Madsen: *Stand's eksportrouletten*, Weekendavisen, 11-12. december 1987.
- Kim Møller: *Velfærdssamfundets konkurrencefordele - om forskningen i den offentlige sektor*, Arbejdsnotat nr. 7, Specialarbejderforbundets vækstkommission, København, 1986.
- Kim Møller: *Konkurrenceevnediskussionen - og lønpolitikken der sejrede sig ihjel*, Arbejdsnotat nr. 5, Specialarbejderforbundets vækstkommission, København 1986.
- Klaus Nielsen: *Demokratisering af økonomien*, i Kirsten Bregm og Torben Grønnebæk Hansen (red.): *Økonomisk demokrati - perspektiver og problemer*, København, 1984, pp. 99-134.
- Specialarbejderforbundet i Danmark: *Vi vil vækst, velstand og velfærd. Veje til retmæssigt gode levevilkår for alle*, rapport fra Specialarbejderforbundets vækstkommission, København 1986.

Aspekter af nyklassisk makroteori

Per Bremer Rasmussen, Finansministeriet, Budgetdepartementet

I det følgende gennemgås nogle centrale elementer i den nyklassiske makroteori. Der opstilles en meget simpel nyklassisk makromodel med rationelle forventninger, og de kontroversielle neutralitetsresultater udledes. Neutralitetsresultaterne, der første gang blev udledt af Sargent og Wallace¹⁾, siger, at forudsete penge- og finanspolitiske indgreb ikke har nogen reale effekter.

Resultaterne bygger på 3 centrale antagelser, nemlig antagelsen om rationel forventningsdannelse, antagelsen om, at der altid er ligevægt på varemarkedet samt en antagelse om en speciel form for asymmetrisk informationsstruktur.

Antagelsen om rationel forventningsdannelse diskuteres nærmere, og det eksemplificeres, hvordan denne kan anvendes i andre teorisammenhænge og makroøkonometriske modeller.

Det konkluderes, at selv om den samlede nyklassiske ramme virker restriktiv, så har nyklassikernes insisteren på at anvende rationel forventningsdannelse bidraget til, at der nu i langt højere grad fokuseres på forventningernes rolle, hvorved ikke mindst den mere anvendelsesorienterede økonomiske debat er blevet mere nuanceret.

Den nyklassiske makromodel

Nedenstående model er tæt på at være den simpleste beskrivelse af den nyklassiske makroteori. Modellen er tilstrækkelig til at beskrive de centrale elementer i den nyklassi-

ske makroteori, herunder de kontroversielle resultater vedrørende den økonomiske politiks effektivitet; men den er selvsagt for primitiv til at beskrive nogle af de mere komplicerede problemstillinger, der fremkommer, f.eks. hvis markedsclearing erstattes af kontrakter, eller hvis der indføres en mere righoldig dynamisk specifikation.

Modellen består af følgende 5 ligninger:

$$(1) y_t^s = \bar{y} + \alpha_1(p_t - {}_{t-1}p_t^e) \quad \alpha_1 > 0$$

$$(2) y_t^d = \gamma_0 + \gamma_1 g_t + \gamma_2(m_t - p_t) + u_t \\ \gamma_1 > 0, \gamma_2 > 0$$

$$(3) y_t^s = y_t^d$$

$$(4) u_t = \rho u_{t-1} + \epsilon_t \quad \rho > 0$$

$$(5) {}_{t-1}p_t^e = E(p_t | \Omega_{t-1})$$

hvor alle variabler er i naturlige logaritmer, og

y_t^s = Det aggregerede reale vareudbud i periode t .

$\bar{y}$ = Det "naturlige" produktionsniveau.

p_t = Prisniveauet i periode t .

${}_{t-1}p_t^e$ = Den ved udgangen af periode $t-1$ forventede værdi af p_t i periode t .

y_t^d = Den aggregerede reale vareefterspørgsel i periode t .

g_t = Den offentlige vareefterspørgsel i periode t .

m_t = Den gennemsnitlige pengemængde i periode t .

u_t = Stokastisk element i den reale vareefterspørgsel.

ϵ_t = Stokastisk variabel med middelværdi 0 og konstant varians der er ukorreleret over tiden: $E(\epsilon_t \epsilon_s) = 0$ for alle $t \neq s$. (Hvid støj).

Ω_{t-1} = Den informationsmængde der er til rådighed for agenterne ved udgangen af periode $t-1$.

Den lineære specifikation er uden betydning; men letter korrespondancen til den monetaristiske makroteori og Phillipskurveteorien. Modellens relationer er diskuteret detaljeret i Rasmussen (1983) og skal kun gennemgås ganske kort her.

Relation (1) er en af modellens helt centrale og samtidig mest kontroversielle relationer. Relationen, der ofte betegnes Lucas-udbudsfunktionen, postulerer at udbuddet alene er en funktion af forventningsfejlen på prisniveauet. Sagt på en anden måde: Udbuddet vil kun kunne afvige fra det naturlige niveau i det omfang, udbyderne i økonomien begår forventningsfejl m.h.t. prisniveauet²⁾. Det naturlige niveau for produktionen er altså det produktionsniveau, der bliver realiceret, hvis forventningerne opfyldes.

Lucas-udbudsfunktionen svarer til at postulere en lodret Phillipskurve på "langt" ³⁾ sigt, hvor det lange sigt er den tidshorisont, hvorunder forventningerne tilpasser sig fuldstændigt.

(1) kan let omskrives til

$$(1^1) \quad (p_t - p_{t-1}) = \frac{1}{\alpha_1} (y_t - \bar{y}) + (p_{t-1}^e - p_{t-1})$$

d.v.s. den forventningsudbyggede Phillipskurve, hvor inflationsraten er en funktion af produktionens afvigelse fra det naturlige niveau med fuld overvæltning af inflationsforventningerne i den faktiske inflationsrate⁴⁾. Af (1¹) ses det, at kun et produktionsniveau er muligt, hvis forventningerne har tilpasset sig fuldt ud, nemlig $y_t = \bar{y}$, hvilket er det samme som, at Phillipskurven er lodret på "langt" sigt.

Den aggregerede reale vareefterspørgsel er i (2) formuleret som funktion af den offentlige reale vareefterspørgsel samt realkassen ($m_t - p_t$). Som det vil fremgå nedenfor, er den præcise specifikation af efterspørgslen ikke afgørende for modellens egenskaber. Man kunne evt. udvide efterspørgslen med renteafhængige komponenter, ligesom der kunne indføres en mere eller mindre avanceret beskrivelse af de finansielle markeder, uden at det ville ændre modellens egenskaber. I Sørensen (1985) er efterspørgslen renteafhængig, og der er indført et pengemarked; men det kan reduceres til en aggregeret efterspørgselsfunktion, der ikke afviger afgørende fra (2). u_t er en stokastisk variabel, der, som det fremgår af (4), antages at følge en 1. ordens autoregressiv proces. Den præcise specifikation af den proces, der genererer u_t , er ikke central. u_t indføres alene for at introducere usikkerhed i modellen, og den autoregressive proces af 1. orden er en simpel måde at indføre såvel systematiske som usystematiske svingninger i den aggregerede efterspørgsel.⁵⁾

Relation³⁾ er ligevægtsbetingelsen for varemarkedet, der postulerer, at prisen tilpasses momentant, således at udbud altid er lig efterspørgsel (kontinuert markeds-clearing).

Modellens neutralitetsresultater

I (5) introduceres antagelsen om rationel forventningsdannelse, idet det antages, at de økonomiske agents *subjektive* forventning

til prisniveauet p_t , forventet ved udgangen af periode $t-1$, er lig middelværdien i den objektive fordeling for p_t , betinget af den information, agenterne har til rådighed på det tidspunkt, hvor forventningen dannes. Det lyder mere kompliceret, end det er. Ideen i nyklassikkernes antagelse om rationel forventningsdannelse er, at ligningssystemet (1) - (5) giver ligevægtsprisen p_t som en stokastisk variabel, hvor stokastikken - indtil videre - alene skyldes stokastikken i vareefterspørgslen u_t . Fordelingen af p_t er altså bestemt af ligningssystemet (1) - (5) samt de antagelser, der er gjort om u_t . Antagelsen om rationel forventningsdannelse betyder, at agenterne antages at være i stand til at beregne middelværdien i denne fordeling, betinget af den information om modellens variable, der er til rådighed ved udgangen af periode $t-1$. Det antages, at denne information, Ω_{t-1} , består af de realiserede værdier af samtlige modellens variable op til og med periode $t-1$.

Nyklassikkernes antagelse om rationel forventningsdannelse betyder, at de økonomiske agenter udover Ω_{t-1} antages at have fuldt kendskab til den sande makromodel (der altså antages at være (1) - (5)), både hvad angår specifikation og sande parameterværdier, samt at de er i stand til at løse den.⁶⁾

Ved substitution af (1) og (2) ind i ligevægtsbetingelsen (3) fås ligevægtsprisen som stokastisk variabel.

$$(6) p_t = \frac{1}{\alpha_1 + \gamma_2} [_{t-1}p_t^e + (\gamma_0 - \alpha_0) + \gamma_1 g_t + \gamma_2 m_t + u_t]$$

$_{t-1}p_t^e$ er ifølge (5) middelværdien af (6) betinget med Ω_{t-1} :

$$(7) _{t-1}p_t^e = E(p_t | \Omega_{t-1}) = \frac{1}{\alpha_1 + \gamma_2} [_{t-1}p_t^e + (\gamma_0 - \alpha_0) + \gamma_1 E(g_t | \Omega_{t-1}) + \gamma_2 E(m_t | \Omega_{t-1}) + E(u_t | \Omega_{t-1})]$$

Trækkes (7) fra (6) fås forventningsfejlen:

$$(8) p_t - _{t-1}p_t^e = \frac{\gamma_1}{\alpha_1 + \gamma_2} [g_t - E(g_t | \Omega_{t-1})] + \frac{\gamma_2}{\alpha_1 + \gamma_2} [m_t - E(m_t | \Omega_{t-1})] + \frac{1}{\alpha_1 + \gamma_2} [u_t - E(u_t | \Omega_{t-1})]$$

Af (8) ses det, at der i modellen er 3 mulige kilder til, at rationelle agenter begår forventningsfejl, nemlig ufuldkommen information om den førte penge- og finanspolitik samt ufuldkommen information om de stokastiske efterspørgselsstød u_t , der rammer økonomien.

Indsættes forventningsfejlen (8) i (1) fås:

$$(9) y_t = \bar{y} + \xi_0 [g_t - E(g_t | \Omega_{t-1})] + \xi_1 [m_t - E(m_t | \Omega_{t-1})] + \xi_2 [u_t - E(u_t | \Omega_{t-1})]$$

hvor

$$\xi_0 = \frac{\alpha_1 \gamma_1}{\alpha_1 \gamma_2}, \quad \xi_1 = \frac{\alpha_1 \gamma_2}{\alpha_1 \gamma_2}, \quad \xi_2 = \frac{\alpha_1}{\alpha_1 + \gamma_2}$$

Det fremgår af (9), at de 3 kilder til forventningsfejl er de 3 forskellige begrundelser, der kan være, for at produktionen afviger fra sit naturlige niveau. Produktionen kan kun afvige fra det naturlige niveau som følge af *uventede* ændringer i penge- eller finanspolitikken samt som følge af *uventede* ændringer i u_t . Dette er Sargent og Wallace's neutralitetsresultat: Både penge- og finanspolitiske indgreb er virkningsløse, hvis de er kendte.

Ukendte penge- og finanspolitiske indgreb har virkning; men kun i en periode, indtil agenterne har fået information, der sætter dem i stand til at beregne p_t . Denne periode er hos nyklassikerne ret kort, formodentlig et kvartal, i hvert fald ikke over et år. Neutrali-

tetsresultatet udtrykkes ofte alternativt ved at sige, at systematisk politik er virkningsløs, hvor der med systematisk politik menes, at myndighederne anvender en ganske bestemt penge- eller finanspolitisk reaktionsfunktion, der er kendt af agenterne i økonomien.

Lad os antage, at de politiske myndigheder fører en konjunkturstimulerende økonomisk politik, hvor både penge- og finanspolitik anvendes til at modvirke afvigelser fra den naturlige produktion.

Hvis myndighederne har samme informationsmængde som de private agenter, kan de to reaktionsfunktioner skrives som

$$(10) \begin{cases} g_t = g_0 - g_1(y_{t-1} - \bar{y}) + v_t & g_1 > 0 \\ m_t = m_0 - m_1(y_{t-1} - \bar{y}) + w_t & m_1 > 0 \end{cases}$$

hvor v_t og w_t er stokastiske variabler, der repræsenterer usikkerhed i henholdsvis den finans- og pengepolitiske styring. v_t og w_t antages at have samme egenskaber som ϵ_t . Af (10) fremgår det, at det offentlige varekøb og pengemængde øges/sænkes i periode t , når produktionen er under/over det naturlige niveau i periode $t-1$. At det er y_{t-1} og ikke y_t , der indgår i (10), skyldes netop, at myndighederne har samme informationslag som den private sektor. y_t indgår ikke i Ω_{t-1} .

Af (10) fås følgende forventningsfejl:

$$(11) \begin{cases} g_t - E(g_t | \Omega_{t-1}) = v_t \\ m_t - E(m_t | \Omega_{t-1}) = w_t \end{cases}$$

og fra (4) har vi yderligere:

$$(12) \quad u_t - E(u_t | \Omega_{t-1}) = \epsilon_t$$

Indsættes (11) og (12) i (9) fås

$$(13) \quad y_t = \bar{y} + \xi_0 v_t + \xi_1 w_t + \xi_2 \epsilon_t$$

Ingen af parametrene i de pengepolitiske re-

aktionsfunktioner indgår i (13), og vi kan deraf slutte, at systematisk penge- og finanspolitik er ude af stand til at påvirke udviklingen i produktionen, når de politiske myndigheder har samme informationsniveau som de private agenter.⁷⁾

Antages de politiske myndigheder omvendt at have en informationsfordel i form af kortere informationslag end den private sektor, vil myndighederne kunne påvirke produktionen i en periode svarende til forskellen i informationslaget. Hvis myndighederne antages at kende y_t uden lag, kan (10) erstattes af

$$(14) \begin{cases} g_t = g_0 - g_1(y_{t-1} - \bar{y}) + v_t & g_1 > 0 \\ m_t = m_0 - m_1(y_t - \bar{y}) + w_t & m_1 > 0 \end{cases}$$

og vi får efter samme principper som ovenfor:

$$(15) \quad y_t = \bar{y} + A[\xi_0 v_t + \xi_1 w_t + \xi_2 \epsilon_t]$$

$$\text{hvor } A = \frac{1}{1 + \xi_0 g_1 + \xi_1 m_1}$$

Systematisk penge- eller finanspolitik er nu i stand til at påvirke produktionen, idet parametrene i reaktionsfunktionerne (14) indgår i (15). Begrundelsen for at systematisk penge- eller finanspolitik kan påvirke produktionen, når myndighederne har informationsfordel, er simpel. Selv om reaktionsfunktionerne er kendt af den private sektor, har myndighederne mulighed for at reagere systematisk på ændringer i f.eks. y_t , som er ukendte for den private sektor, og i det omfang den private sektor fejlvurderer y_t , vil der være systematiske men uventede ændringer i pengemængde og offentlige udgifter.

Antagelsen om rationel forventningsdannelse

De stærke neutralitetsresultater hviler på følgende 3 helt centrale antagelser: Antagelsen om rationel forventningsdannelse, antagel-

sen om kontinueret markedsclearing samt antagelsen om, at udbuddet kan beskrives ved Lucas-udbudsfunktionen (1). Lucas-udbudsfunktionen kan dog fås som resultat af de 2 førstnævnte, samt en speciel og noget ad-hoc-præget antagelse om asymmetri i informationsstrukturen 8).

Samtlige antagelser dækker over dybe problemer i økonomisk teori, og en tilfredsstillende behandling af disse ligger langt udenfor denne artikels rammer. Her vil alene blive forsøgt at give en (endda relativt overfladisk) oversigt over nogle af de problemer, der knytter sig til antagelsen om rationel forventningsdannelse. Afslutningsvis vil der dog blive givet et par eksempler på anvendelsen af antagelsen om rationel forventningsdannelse i andre teorisammenhænge.

Antagelsen om rationel forventningsdannelse, i følge hvilken agenternes forventninger er lig middelværdien i den objektive fordeling genereret ved den sande makromodel, stiller store krav til agenternes informationsniveau.

Det er strengt taget ikke nødvendigt at gøre antagelsen (5) for at få neutralitetsresultaterne. Det, der er afgørende, er, at forventningsfejlen er uafhængig af variable i Ω_{t-1} . Det er imidlertid ret let at indse, at denne opblødning af antagelsen om rationel forventningsdannelse ikke mindsker kravet til agenternes informationsniveau 9), og man arbejder derfor i den nyklassiske makroteori altid med (5). Det informationsniveau, som agenterne forudsættes udstyret med, er som nævnt variable i Ω_{t-1} samt fuldt kendskab til den sande makromodel, korrekt specificeret med korrekte parameterstørrelser. Man diskuterer ikke, hvordan agenterne har opnået dette informationsniveau; og forudsætter altså implicit, at de har tilendebragt en læreproces, der sætter dem i stand til at danne rationelle forventninger. Sagt på en anden måde forudsættes agenterne at befinde sig i en rati-

onel forventningslignevægt, der er en forventningslignevægt i den forstand, at agenterne ikke har noget incitament til at ændre deres forventningsdannelsesmekanisme. Det er dermed forudsat, at økonomien vil konvergere til en rationel forventningslignevægt, og at konvergensen er tilendebragt.

Hermed rejser der sig umiddelbart 2 problemer. For det første om økonomien vil konvergere til en rationel forventningslignevægt, når agenterne gennemgår en læreproces, for det andet om det, at man inddrager læreprocessen - selv om den konvergerer - udhuler det kontroversielle i de nyklassiske neutralitetsresultater.

Det kontroversielle i de nyklassiske neutralitetsresultater er jo, at selv på kort sigt virker kendte økonomiske-politiske indgreb ikke. Hvis f.eks. den pengepolitiske styring ændres, ændres modellens parametre, ikke blot i den pengepolitiske reaktionsfunktion; men også parameteren til forventningsfejlen i Lucas-udbudsfunktionen ændres. Agenterne skal nu igennem en læreproces for at få kendskab til de nye parametre. Hvis økonomien konvergerer til en rationel forventningslignevægt, vil der gå et kortere eller længere tidsrum før rationel forventningsdannelse er en rimelig approximation til den faktiske forventningsdannelse. I dette tidsrum, der i princippet er uendelig langt, vil fuldt forudsete ændringer i f.eks. pengeudbud have effekt på produktionen. Selv i en situation, hvor økonomien konvergerer til en rationel forventningslignevægt, er der altså ikke meget tilbage af de kontroversielle neutralitetsresultater. At penge- og finanspolitiske indgreb ikke har nogen effekt på langt sigt, er accepteret i monetaristiske og langt ind i keynesianske rækker.

Spørgsmålet, om hvor vidt økonomien rent faktisk konvergerer til en rationel forventningslignevægt, er langt mere kompliceret, og der er trods en betydelig forskningsindsats

på området (mig bekendt) endnu ingen generelle resultater. Litteraturen på området består af mere eller mindre generelle eksempler på konvergens eller det modsatte.

Det, der komplicerer konvergens i modellerne, er, at udenfor rationel forventningslignevægt observerer agenterne jo ikke variable genereret af en økonomi i rationel forventningslignevægt, og de lærer derfor ikke nødvendigvis noget om denne.

Hvis agenterne er ude af stand til at danne rationelle forventninger, og deres forventningsdannelse er af betydning for den økonomiske udvikling, vil de observere variable, der er resultatet af den forventningsdannelse, der anvendes under læreprocessen, og altså ikke variable, der er resultatet af rationel forventningsdannelse.

Hvis det antages, at de agenter, der gennemgår en læreproces, ikke har nogen effekt på økonomiens udvikling, bliver analysen langt mere simpel. Friedman (1979) og Taylor (1975) analyserer begge en sådan situation, hvor den, der skal lære økonomiens funktionsmåde at kende, "står udenfor". I en sådan situation bliver læreprocessen et statistisk inferensproblem. F.eks. Friedman (1979) betragter et standard økonometrisk problem, hvor man - noget urealistisk - antager, man kender modellens sande specifikation og blot skal estimere parametrene. I denne situation bliver spørgsmålet om konvergens af læreprocessen et spørgsmål om, hvorvidt estimatoren er konsistent.

Hvis forventningsdannelsen for de agenter, der gennemgår en læreproces, har betydning for den økonomiske udvikling, er konvergensspørgsmålet som nævnt noget mere kompliceret.

Bray (1983) er et eksempel på en model, hvor den ikke-rationelle forventningsdannelse

under læreprocessen påvirker den økonomiske udvikling, og som konvergerer mod en rationel forventningslignevægt under passende, men plausible parameterrestriktioner.

Bray's model er

$$p_t = A_{t-1}p_t^e + b + u_t$$

hvor p_t er en vektor af priser, $_{t-1}p_t^e$ de forventede værdier for denne, b en deterministisk vektor, u_t hvid støj og A en deterministisk koefficientmatrix. Hvis prisforventningerne dannes som et simpelt gennemsnit af historiske priser:

$$_{t-1}p_t^e = \frac{1}{t-1} \sum_{i=0}^{t-1} p_i$$

vil denne forventningsdannelsesmekanisme konvergere til den rationelle.

Det overraskende ved resultatet er, at agenternes estimationsteknik er baseret på en fejlagtig opfattelse af modellen, så længe læreprocessen står på. De ser simpelthen bort fra, at deres adfærd påvirker p_t på en måde forskellig fra påvirkningen i rationel forventningslignevægt. Kun i rationel forventningslignevægt vil et simpelt gennemsnit være en estimator baseret på en korrekt specificeret model.

Umiddelbart kunne resultatet anvendes som støtte for antagelsen om rationel forventningsdannelse, idet det kunne tyde på, at agenterne kan lære at danne rationelle forventninger på baggrund af simple teknikker. Problemet er imidlertid, at Bray's eksempel er et specialtilfælde, og det er bestemt ikke et generelt resultat, at man ved at basere sig på en fejlspecificeret model kan afdække økonomiens sande struktur. Blanchard (1976) er et eksempel herpå.

Præcis hvor generelt Brays resultat er, og hvad det er, der er den afgørende forskel mel-

lem Bray's og Blanchards eksempler, ved man mig bekendt endnu ikke.

Konklusionen må - indtil videre - være, at antagelsen om rationel forventningsdannelse i bedste fald er en langsigtsegenskab ved økonomien. Afhængigt af hvilken tidshorisont, man beskæftiger sig med i sin økonomiske analyse, vil antagelsen være en mere eller mindre passende approximation.

To eksempler på anvendelsen af rationelle forventninger i keynesianske makroøkonometriske modeller

Indbygges antagelsen om rationel forventningsdannelse i andre modeltyper end den nyklassiske - dvs. hvis der ikke antages kontinueret markedsclearing eller asymmetrisk informationsstruktur - får man ikke neutraliseringsresultaterne. At indføre rationelle forventninger i en Keynesmodel betyder naturligvis ikke, at fuldt forudsete politisk-økonomiske indgreb mister deres effekt; men rationelle forventninger kan let tænkes at medføre ændrede multiplikatoregenskaber og andre dynamiske egenskaber i en model end f.eks. en eller anden form for autoregressive forventninger.

Da de fleste modelbyggere finder, at alternativerne til rationel forventningsdannelse er for primitive, er det forsøgt at konstruere modeller med rationel forventningsdannelse, der ligger langt fra den nyklassiske skole.

Der skal ikke her gås i detaljer med de overordentlig store identifikationsproblemer, der knytter sig til estimation af modeller med rationel forventningsdannelse.¹⁰⁾ Alternativet til direkte at estimere modeller med rationel forventningsdannelse er at forsøge at danne sig et indtryk af, hvordan rationelle forventninger påvirker en given makroøkonometrisk models egenskaber. Man kan simulere sin model under forskellige antagel-

ser om forventningsdannelsen og finde ud af, hvordan f.eks. effekten af et givet finans- eller pengepolitisk indgreb afhænger af forventningsdannelsen.

Denne metode lider naturligvis af en række svagheder, bl.a. er metoden offer for Lucas' "econometric policy evaluation critique",¹¹⁾ idet ændret forventningsdannelsesmekanisme sandsynligvis vil medføre ændrede parametre i modellen. At simulere en ellers identisk model under to forskellige antagelser afspejler derfor kun i bedste fald effekten af forskelle i forventningsdannelsen; men eksperimentet kan alligevel være et nyttigt led i at forstå nogle af de effekter, som rationel forventningsdannelse giver anledning til. Fair (1979) er et eksempel på en sådan analyse, hvor antagelsen om adaptive forventninger erstattes af rationel forventningsdannelse med hensyn til fremtidige renter på kortsigtede fordringer. Disse forventninger fastlægger via en rentestrukturligning renten på længere løbende fordringer, og påvirker herefter den reale efterspørgsel. Modellen er derudover keynesiansk i sin struktur.

Rationelle forventninger får i denne model den effekt, at rentetilpasningen foregår hurtigere, og at både penge- og finanspolitisk multiplikatorer bliver mindre. Præcis hvor meget multiplikatoregenskaberne ændres, afhænger af den pengepolitiske reaktionsfunktion.

Fair har anvendt tidligere estimeret pengepolitisk reaktionsfunktion, hvor renten på statsgældsbeviser anvendes til at påvirke bl.a. inflation, realvækst og kapacitetsudnyttelse. Renten styres ved hjælp af salg af statsgældsbeviser.

Ved øget offentligt varekøb vil renten på statsgældsbeviser i kraft af den pengepolitiske reaktionsfunktion skulle øges. Denne renteændring forudses, når der er tale om ra-

tionelle forventninger, for hele simulationssperioden, og rentesatserne på længere løbende fordringer tilpasser sig næsten øjeblikkeligt til det nye langsigtsniveau. Denne rentetilpasning foregår altså betragteligt hurtigere, end hvis der var tale om adaptiv forventningsdannelse, hvor den observerede renteændring kun langsomt ville påvirke renteforventningerne og dermed de lange renter.

Den hurtigere rentestigning under rationel forventningsdannelse betyder samtidig, at der sker en hurtigere "crowding-out" af den private renteafhængige vareefterspørgsel, hvorfor der er behov for en mindre kraftig stigning i statsgældsbevisrenten end i tilfældet med adaptive forventninger.

Når Fair får det resultat, at ekspansiv pengepolitik har mindre multiplikationsfaktorer under rationel forventningsdannelse, er det udelukkende et spørgsmål om hvilken tidshorisont, der er tale om. Pengepolitiske multiplikatorer er i Fairs model stort set 0 på langt sigt, uanset forventningsdannelsen. Under rationelle forventninger forudses dette, og kortsigtsmultiplikatorerne bliver meget små, i modsætning til hvad der sker under adaptive forventninger. Betragtes derfor en relativt kort periode, er det korrekt, at de pengepolitiske multiplikatorer er mindre rationel forventningsdannelse end under adaptiv; men de konvergerer mod samme langsigtsniveau (0).

Resultatet, at tilpasningen til det langsigtede niveau bliver hurtigere og multiplikatorerne mindre, er ikke generelt; men hænger på den specielle model, Fair bruger.

I den danske finansielle sektormodel Findan, der er sammenkoblet med ADAM, er der fra brugerside mulighed for at ændre forventningsdannelsesmekanismen fra helt eksogene forventninger til noget, der approxi-

merer rationelle forventninger.

Modellen er en porteføljemodel i Brainard-Tobin-traditionen, der beskriver udvalgte sektors porteføljesammensætning som funktion af egen- og alternativ renter, formue, indkomst og andre variable.

Renteforventninger indgår alene som determinant i pengeinstitutternes porteføljesammensætning, hvor de er centrale for obligationsbeholdningen på den måde, at obligationsbeholdningen øges, når den faktiske obligationsrente øges i forhold til den forventede.¹²⁾

Jo større andel af en given obligationsrente-stigning, der er forudset, jo mindre vil pengeinstitutternes obligationsbeholdning øges. Det betyder, at modellens aggregerede obligationsefterspørgsel er *mindre renteelastisk* jo *mere rationel*, forventningsdannelsen er. Et givet salg af f.eks. statsobligationer vil derfor alt andet lige kræve en større rentestigning, for at de private sektorer er villige til at øge deres obligationsefterspørgsel tilsvarende.

Modellen har derfor den egenskab, at jo mere rationel forventningsdannelse, jo større pengepolitiske multiplikatorer og jo mindre finanspolitiske. Igen afhænger størrelserne kraftigt af den pengepolitiske reaktionsfunktion.¹³⁾

Konklusion

Med deres insisteren på, at de optimalitets-egenskaber, vi normalt tillægger agenternes adfærd i økonomisk teori, bør udstrækkes til også at gælde forventningsdannelsen, har nyklassikerne peget på et centralt problem i den traditionelle modelanvendelse. Effekten har allerede vist sig i form af større vægt på forventningernes rolle i beregninger af penge- og finanspolitiske multiplikatorer, og

dermed har nyklassikerne bidraget til en langt mere nuanceret debat. Dette til trods for at de strengt nyklassiske neutralitetsresultater virker meget restriktive og i bedste fald er langsigtresultater, der ikke afviger særligt kraftigt fra de monetaristiske udsagn om penge- og finanspolitikens effektivitet.

Noter

- 1) Sargent og Wallace (1975).
- 2) Relationen er udledt i Lucas (1972) og Lucas (1973).
- 3) Anførselstegnene indikerer, at det lange sigt i den nyklassiske model faktisk er ret kort - herom senere.
- 4) Ændringer i logaritmer er for små ændringer en approximation til relative ændringer.
- 5) Senere indføres også usikkerhed i den penge- og finanspolitiske styring.
- 6) Det er som påpeget i Sørensen (1985) ikke nødvendigt, at alle agenter i økonomien har denne høje grad af information; men så er det nødvendigt, at der er agenter, der er villige til at stille den nødvendige information, f.eks. i form af $E(p_t | \Omega_{t-1})$ omkostningsfrit til rådighed for de mindre vidende.
- 7) Bemærk, at y_t 's afvigelse fra det naturlige niveau er en stokastisk variabel, der er ukorreleret med sig selv over tiden. Dvs. y_t udviser ikke konjunktursvingninger, selv om den aggregerede efterspørgsel gør det i form af u_t . Det skyldes, at de private agenter kender den systematiske konjunktur i u_t og indregner denne i prisforventningerne.
- 8) Se f.eks. Frydman og Bull (1982) og Tobin (1980b) for en kritik af den valgte asymmetri.
- 9) Se Rasmussen (1983).
- 10) Der henvises til Pesaran (1981) og Wallis (1980).
- 11) Lucas (1976).
- 12) Mere præcist en sammenvejning af den forventede obligationsrente og lånerenten i Nationalbanken.
- 13) Eksempel på denne anvendelse af modellen er givet i Budgetdepartementet (1988), kapitel 10.

Litteraturliste:

- Barro, R.J., 1979: Developments in the Equilibrium Approach to Business Cycles. Upubliceret NBER-papir.
- Barro, R.J., 1980: A Capital Market in an Equilibrium Business Cycle Model. *Econometrica*.
- Blanchard, O., 1976: The Non-transition to Rational Expectations. Upubliceret, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology.
- Bray, Margaret, 1983: Convergence to Rational Expectations Equilibrium. I Frydman og Phelps (1983).
- Budgetdepartementet, 1988. Statens låntagning og gæld

- 1987.
- Evans, G., 1983: The Stability of Rational Expectations in Macroeconomic models. I Frydman og Phelps (1983).
- Fair, R.C., 1979: An Analysis of a Macro-Econometric Model with Rational Expectations in the Bond and Stock Market. *American Economic Review*.
- Frydman, R. og C. Bull, 1982: The Derivation and Interpretation of the Lucas Supply Function. Upubliceret, University of New York.
- Frydman, R. og E.S. Phelps, 1983: Individual Forecasting and Aggregate Outcomes. Cambridge University Press.
- Hayashi, F., 1980: Estimation of Macroeconometric Models Under Rational Expectations: A Survey. Discussion Paper no. 444, Department of Economics, Northwestern University.
- Hylleberg, S., 1980: De økonometriske implikationer af den rationelle forventningsmodel. Notat 1980-3, Århus Universitets Økonomiske Institut.
- Lucas, R., 1972: Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*.
- Lucas, R., 1973: Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs. *American Economic Review*.
- Lucas, R., 1976: Econometric Policy Evaluation. A Critique. I Brunner og Meltzer, 1976: The Philips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy.
- McCallum, B.T., 1979: On the Observational Equivalence of classical and Keynesian Models. *Journal of Political Economy*.
- Pesaran, M.H., 1981: Identification of Rational Expectation Models. *Journal of Econometrics*.
- Radner, R., 1983: Comment til Bray (1983). I Frydman og Phelps (1983).
- Rasmussen, P.B., 1983: Rationelle forventninger, en kritisk analyse af informations- og markedsclearing-santagelserne. Upubliceret, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Rasmussen, P.B., 1984: Identifikationsproblemet i lineære modeller med rationelle forventninger. I økonomiske Essays, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Sargent, T. og N. Wallace, 1975: Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*.
- Sørensen, P.B., 1985: Monetarisme og nyklassisk makroteori. Memo nr. 133, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Tobin, J., 1980: Are the New Classic Models Plausible Enough to Guide Policy. *Journal of Money, Credit and Banking*.
- Wallis, K., 1980: Econometric Implications of the Rational Expectations Hypothesis. *Econometrica*.

Udlandsgældens årsager og konsekvenser

Lars Tyge Nielsen, DK Børs - Kalckar A/S

Sammenfatning

Denne artikel argumenterer - noget utraditionelt og forsøgsvis - at udlandsgælden og underskuddet på betalingsbalancen ikke i sig selv burde give anledning til bekymring og politiske indgreb. Gælden kan være udslag af fornuftige dispositioner, som ikke nødvendigvis er samfundsskadelige.

Privatpersoner eller virksomheder kan have gode grunde til at låne. Når de låner, ved de, at de selv skal forrente og afdrage gælden. De låner, fordi de skønner, at fordelene ved at have rådighed over de lånte penge opvejer ulemperne ved at skulle betale dem tilbage med renter. Det er der ikke nødvendigvis noget ufornuftigt eller umoralsk i.

Privat gæld, indenlandsk som udenlandsk, er som hovedprincip ikke en sag for samfundet, men kun for den, der har stiftet gælden. Kun i det omfang, der er en samfundsmæssig omkostning eller byrde ved privat gæld, som går ud over den byrde, som hviler på den enkelte låntager, er der grund til, at samfundet griber ind.

Samfundsmæssige omkostninger ved privat gæld, som overstiger de private omkostninger, kan skyldes indenlandske økonomiske forvridninger. Eksempler på sådanne forvridninger er rentefradragsretten og de indkomst- og formueafhængige sociale ydelser. Indgrebene og debatten bør rettes direkte mod forvridningerne snarere end mod betalingsbalancen.

Udlandsgælden og underskuddet på beta-

lingsbalancen kan være et problem for samfundet i det omfang, de skyldes offentlig gældsætning til forbrug. Problemet er da den offentlige gældsætning, indenlandsk som udenlandsk, og det er den, der bør gribes ind over for, ikke privatforbruget.

Hverken valutariske hensyn eller hensynet til landets kreditværdighed synes at give grundlag for indgreb over for betalingsbalancen eller den private låntagning.

Det kroniske underskud på Danmarks betalingsbalance skyldes næppe, at danskernes uansvarlighed og svage karakter fører til vedvarende overforbrug og manglende tilbageholdenhed i lønkravene. Årsagerne skal snarere søges i den offentlige gældsætning og i forvridningerne af opsparings- og investeringsadfærden som følge af skattereglerne og det sociale system.

En vanskelighed ved at argumentere for det her skitserede synspunkt er, at det modsatte synspunkt sjældent præciseres. Det tages uden diskussion for givet, at underskud på betalingsbalancen er til (alvorlig) skade for landet. Vismandsrapporten fra maj 1987 fortjener anerkendelse for at diskutere erhvervsstøttepolitik i lyset af de mange mulige forskelle mellem det privatøkonomiske og det samfundsøkonomiske afkast af private aktiviteter og projekter, men den antog uden videre, at underskud på betalingsbalancen udgør en samfundsøkonomisk omkostning. I maj 1986 diskuterede vismændene dog kort betalingsbalancemålsætningen.

Denne artikel må læses som en opfordring til en debat, hvor man afklarer grundene til, at underskud på betalingsbalancen menes at være til skade for landet. I det omfang jeg ikke nærmere kender disse grunde, kan jeg naturligvis ikke på forhånd påstå, at de er forkerte.

Er udlandsgælden et samfundsproblem?

Grunden til, at gælden til udlandet er ubehagelig, er, at den skal forrentes og eventuelt nedbringes. Udgifterne hertil skal afholdes af os og af fremtidige generationer af danskere. Når disse udgifter betales, bliver der så meget mindre tilovers til forbrug (offentligt og privat). Gælden sænker altså vores og fremtidige generationers forbrugsmuligheder.

Vi er imidlertid ikke alle hver især ansvarlige for rigets samlede udlandsgæld eller for den statistiske gennemsnitsgæld på godt 50.000 kr. pr. dansker.

Splitter man Danmark op i enheder - privatpersoner, virksomheder og den offentlige sektor - er landets nettogæld til udlandet summen af hver af disse enheders nettogæld til udlandet. I forbindelse med en diskussion af gældsbyrdens fordeling er det imidlertid mere oplysende at se på landets netto-udlandsgæld som summen af hver enheds samlede nettogæld (både indenlandsk og udenlandsk). En privatpersons samlede indenlandske og udenlandske nettogæld, for eksempel, er udtryk for den del af landets gældsbyrde, som direkte hviler på ham.

En privat dansker er direkte ansvarlig for sin egen private nettogæld, hvad enten der er tale om udenlandsk eller indenlandsk gæld. Hvis han er medejer af en virksomhed, for eksempel som aktionær, hænger han indirekte på en forholdsmæssig andel af denne

gæld, idet den fragår i hans formue. Det er ligegyldigt, om gælden er optaget i udlandet eller i Danmark. Desuden er hver dansker indirekte bebyrdet med en andel af den offentlige gæld, idet han skal være med til at forrente og afdrage den over skatterne. Den skal forrentes og afdrages, uanset om den er optaget i udlandet eller i indlandet.

En privatperson er altså bebyrdet med sin private gæld og med en andel af den offentlige gæld og en andel af gælden i virksomheder, han ejer. Han er derimod ikke ansvarlig for andre danskernes private gæld eller for gælden i virksomheder, som han ikke har noget med at gøre. Derfor er det ikke hans problem, hvis andre private danskere låner.

Når en privatperson eller en virksomhed øger sin nettogæld, øges landets udlandsgæld og underskuddet på betalingsbalancen, medmindre andre enheder i den danske økonomi samtidig mindsker deres nettogæld. Det er i den forbindelse ligegyldigt, om der lånes i udlandet eller i Danmark. Hvis der lånes i Danmark, tvinges eller tilskyndes andre til at omlægge deres gæld til udlandet, og landets udlandsgæld stiger under alle omstændigheder. Forøgelsen af udlandsgælden og underskuddet på betalingsbalancen er imidlertid fortrinsvis udtryk for en byrde på dem, der øger deres nettogæld. Andre danskere berøres ikke direkte, for de skal ikke være med til at forrente og afdrage den nye gæld.

På grund af rentefradragsretten er privat gæld alligevel i en vis forstand en byrde på det offentlige og dermed indirekte på os alle. Når en privatperson øger sin gæld, får han en skattelettelse på ca. halvdelen af de øgede rentebetalinger. Denne skattelettelse vil før eller senere føre til højere skatter på resten af samfundet (eller til lavere offentlige udgifter).

Når den offentlige sektor optager lån, øger det landets udlandsgæld og underskuddet på betalingsbalancen, ganske som når private låner. Forudsætningen er som før, at ingen andre enheder i økonomien samtidig mindsker deres nettogæld. Vi skal alle være med til at forrente og tilbagebetale den offentlige gæld. Den offentlige sektors samlede indenlandske og udenlandske nettogæld er en byrde, som vi er fælles om, og i den forstand er den en byrde på samfundet. Landets nettogæld til udlandet er vi ikke i samme grad fælles om.

Det hævdes ofte, at indenlandsk offentlig gæld ikke er en byrde på borgerne, fordi skatterne til forrentning og afdrag betales tilbage til dem i form af renter og afdrag. Borgernes tilgodehavender hos det offentlige fragår imidlertid i den private nettogæld. Derefter er skatterne til forrentning og afdrag af den offentlige gæld en byrde, som lægges oveni forrentning og afdrag af den private nettogæld.

Gode grunde til at låne

Udlandsgælden opstår ved, at mange forskellige beslutningstagere i begge sektorer skønner, at fordelene ved at låne penge opvejer ulemperne. I det omfang, de har ret, er gældsætningen ikke til skade for landet, for den er det samlede resultat af et stort antal fordelagtige dispositioner. Kun hvis nogle af beslutningstagerne disponerer uhensigtsmæssigt, eller hvis de påfører samfundet omkostninger, som de ikke selv betaler, bliver gælden et samfundsproblem. Hvorvidt privat gæld påfører samfundet omkostninger ud over, hvad de enkelte låntagere skal betale, diskuteres i de følgende afsnit. Her ser vi udelukkende på de enkelte låntageres forhold.

Privatpersoner låner ofte penge for at købe hus eller varige forbrugsgoder som biler eller

hjemmecomputere, eller for at finansiere en uddannelse. Disse udgifter er en slags investeringer, fordi de giver adgang til fordele, som strækker sig over en lang periode. Yngre personer kan også låne penge, fordi de forventer, at deres indkomst stiger med tiden. Hellere end at sulte, mens de er unge, og leve i overflod, når de bliver gamle, foretrækker de et konstant eller langsomt stigende forbrugsniveau mellem de to yderpunkter livet igennem. De låner, mens de er unge og har lav indkomst, og de nedbringer gælden, når de bliver gamle og får høj indkomst. Det er en rationel og fordelagtig disposition, som ikke behøver at være udslag af hverken ufornuft eller karakterbrist.

Selvfølgelig er der nogle mennesker, som på grund af naivitet eller overdreven optimisme stifter for stor gæld. På den anden side er der andre, som er overdrevent sparsommelige og ikke udnytter gunstige muligheder for låntagning. Der er næppe nogen systematisk tendens til, at folk låner meget på grund af uforsigtighed.

Private virksomheder låner først og fremmest penge for at investere dem i lønsomme projekter. Sådanne projekter kaster mere af sig end renten på de lånte penge. De øger derfor virksomhedens værdi og ejernes formue, selvom de finansieres med gæld.

Nogle projekter går selvfølgelig galt, men andre går bedre end forventet. Når et lånefinansieret projekt mislykkes, kan gælden naturligvis godt føles for stor. Hvis projektet går galt af uforudsigelige årsager eller som følge af en kalkuleret risiko, er gælden imidlertid ikke for stor i den forstand, at det var en fejl at stifte den og starte projektet. Projektet blev forhåbentlig sat i gang, fordi virksomhedens ledelse velovervejede, at det kunne betale sig.

Selv det offentlige kan i princippet have gode

grunde til at stifte gæld.

Ligesom privat gæld skal offentlig gæld forrentes og afdrages, og til det formål skal der opkræves skatter i fremtiden. Ved at låne opnår den offentlige sektor, at den nu kan bruge flere penge, end den opkræver, mod at den forpligter sig til i fremtiden at opkræve flere penge, end den bruger. Det kan der være god mening i, hvis de lånte penge bruges til investeringer.

Hvis for eksempel det offentlige bygger veje og skoler for lånte penge, vil de fremtidige skatteydere, som skal forrente og afdrage gælden, ikke have rimelig grund til at beklage sig. Til gengæld for deres skattebetalinger får de jo lejlighed til at bruge vejene og skolerne. Det er selvfølgelig en forudsætning, at projekterne er samfundsøkonomisk rentable i den forstand, at den samfundsmæssige værdi af i fremtiden at have rådighed over veje og skoler overstiger rentebetalingerne. Når det offentlige låner penge til forbrug eller til samfundsmæssigt urentable investeringer, skader det fremtidige generationer af danskere. De skal forrente og afdrage gælden, uden at de får noget til gengæld.

Valutamangel?

Udenlandsk gæld siges at være en byrde på samfundet, også hvis der er tale om privat gæld, fordi der skal bruges udenlandsk valuta til at betale den tilbage. Det danske samfund er nødt til at gøre en ekstra indsats for at eksportere og tjene valuta hjem til forrentning og tilbagebetaling af gælden. Valuta formodes at være en mangelvare, som man skal spare mere på end på danske kroner.

Der er det rigtige heri, at Danmark er nødt til at have et handelsoverskud, altså at eksportere en passende mængde og holde igen på importen, for at tilbagebetale udenlandsk gæld. At eksportere er imidlertid ikke en byr-

de. Folk gør det frivilligt, fordi de tjener på det. Når der eksporteres mere og importeres mindre, bliver der selvfølgelig færre varer til rådighed til forbrug. Alligevel kan vi alle få de varer, vi vil have, hvis vi blot er rede til at betale for dem. De, der skal bruge penge på at forrente og afdrage privat gæld, har færre penge til rådighed til forbrug og køber derfor færre varer. Kun de lider afsavn ved handelsoverskuddet.

Denne tankegang forudsætter ikke, at valutakurserne flyder, eller at lønninger og priser er fleksible. Selv hvis valutakursen, lønninger og priser ligger fast - også på langt sigt, bliver privat gæld ikke en fælles byrde. Noget andet er, at hvis låntagerne har urealistiske forventninger til fremtiden, hvis de tilrettelægger deres forbrug uden hensyn til deres fremtidige indkomst, eller hvis de simpelt hen bliver overrasket, kan deres gældsbyrde blive tungere, end de regnede med, da de lånte.

Den forestilling, at valuta er en mangelvare, stammer muligvis fra perioder og lande, hvor der har været eller er valutarationering. Typiske valutarestriktioner går ud på, at centralbanken monopoliserer valutahandelen og sætter prisen på fremmed valuta lavt, men ikke er rede til at sælge så meget, som folk vil have til den lave pris. Man kan altså ikke få den valuta, man vil have, selvom man er villig til at betale prisen. Det giver selvfølgelig mangel. Centralbanken sælger fortrinsvis valuta til særligt favoriserede formål, som derved indirekte subsidieres. Folk, som skal betale privat udenlandsk gæld tilbage, lægger beslag på billig valuta, som andre gerne ville have haft fingre i til andre formål.

Valutarestriktioner kræver ofte, at eksportvirksomheder sælger den valuta, de tjener, billigt til centralbanken. For hver krone, en virksomhed tjener ved eksport, kommer der valuta i centralbankens kasse, som er mere end en krone værd. Derfor er en eksportkro-

ne mere værd for samfundet end en krone tjent ved indenlandske forretninger. Eksportører er helte i sådan et system, mens folk med udlandsgæld er skurke. Det er naturligvis en byrde for virksomhederne at skulle overlade deres valuta billigt til centralbanken. Deraf kommer den forestilling, at det er byrdefuldt at eksportere.

At Danmark gennem EMS-samarbejdet er forpligtet til at stabilisere kronekursen, giver ikke i sig selv valutamangel. Det, der skal til, er en fast kurspolitik kombineret med valuta-rationering.

I Danmark i dag er der stort set ingen valuta-restriktioner, og derfor er der ingen valutamangel. Man kan købe lige så meget valuta, man vil have, hvis man bare er villig til at betale den gældende pris. Eksportvirksomheder er ikke mere samfundsnyttige end andre virksomheder. En krone tjent ved eksport er hverken bedre eller værre end en krone tjent ved en hvilken som helst anden forretning. Den er hverken bedre for eksportøren eller bedre for samfundet.

Privat udlandsgæld er ikke af valutariske grunde en byrde på samfundet, for man betaler fuld pris for den valuta, man skal bruge til at betale renter og afdrag med. Privat udlandsgæld er - ligesom indenlandsk gæld - en byrde på samfundet fortrinsvis på grund af rentefradragsretten.

Kreditværdighed

Jo mere vi låner, jo ringere bliver vores kreditværdighed, og jo højere rente skal vi betale på grund af den større risiko for, at vi ikke kan eller vil forrente og afdrage gælden. Hvis udlandsgælden bliver meget stor, vil kreditorerne måske helt nægte os yderligere lån, uanset hvor høj rente, vi tilbyder.

Ved vurdering af landets kreditværdighed

må man tage i betragtning, hvem det er, der låner. For den enkelte låntager er det snarere den samlede nettogæld end udlandsgælden, som øver indflydelse på kreditværdigheden. Ikke blot udenlandske men også indenlandske kreditorers vurdering af kreditværdigheden påvirker lånebetingelserne.

I forbindelse med udlandsgælden bekymrer man sig almindeligvis mest om den offentlige sektors kreditværdighed. Den offentlige sektors kreditværdighed afhænger først og fremmest af, hvor stor den samlede offentlige nettogæld er, og det betyder mindre, om gælden er indenlandsk eller udenlandsk. Derudover afhænger kreditværdigheden af, hvor gode muligheder der er for at udskrive skatter til forrentning og afdrag på gælden. Ganske vist er private borgere mindre egnede som skatteborgere, jo mere gæld de har; men dels er det også i den forbindelse mindre vigtigt, om gælden er udenlandsk eller indenlandsk, dels er det af betydning, hvad de lånte penge bruges til. Hvis de bruges til investeringer, som det i høj grad har været tilfældet med den danske private gæld, forringer de ikke skattegrundlaget og derfor heller ikke den offentlige sektors kreditværdighed.

Private virksomheders kreditværdighed er de enkelte virksomheders problem. Hvis en virksomhed låner meget uden at bruge pengene til fornuftige projekter, vil dens kreditværdighed forringes, så den kun kan låne yderligere til en høj rente. Det giver virksomheden et naturligt incitament til at begrænse sin låntagning, men det giver ikke grundlag for, at samfundet griber ind.

Muligvis er der en vekselvirkning mellem de enkelte låntagere, således at en virksomheds låntagning kan forringe andre virksomheders eller det offentliges kreditværdighed. Hvis det er tilfældet, kan der være grund til indgreb. For at finde det rigtige indgreb må vi imidlertid først være sikre på, at denne gensi-

dige påvirkning faktisk findes, og forstå, hvordan den virker.

Udlandsgældens årsager

At Danmark har en langsigtet tendens til underskud og gældsætning er ubetvivleligt. Vi har over en lang årrække opbygget en udlandsgæld på omkring 40% af BNP, hvilket er en stor gæld både sammenlignet med andre OECD-lande og i historisk perspektiv. Spørgsmålet er, hvad denne gældsætning skyldes, og om den er udtryk for et velfærdstab.

Normalt fremhæves lønkonkurrenceevnen som en væsentlig årsag til underskuddene på Danmarks betalingsbalance. Underskuddene er imidlertid interessante fortrinsvis på grund af den gældsætning, de medfører, og gældsætningen er et langsigtet fænomen. Det er derfor mest relevant at overveje gældsætningens årsager i et mellemfristet eller langfristet perspektiv, hvor lønninger og priser er fleksible, og lønkonkurrenceevnen er markedsbestemt. I dette længere perspektiv er underskuddet på betalingsbalancen bestemt af investeringerne og af valget mellem forbrug og opsparing. For at konkurrenceevnen skal have selvstændig betydning som årsag til underskuddet, fordres antagelig ikke blot ufleksible lønninger og/eller priser, men også at forbrugerne handler kortsigtet i deres forbrugs- og opsparingsbeslutninger. I det følgende identificeres nogle mulige årsager til Danmarks langsigtede tendens til gældsætning, og deres velfærdskonsekvenser kommenteres.

Medvirkende årsager til landets udlandsgæld kan være den offentlige sektors gæld og visse forvridninger af den private opsparings- og investeringsadfærd som følge af skattereglerne, det sociale system m.v., som giver særlige incitamenter til låntagning. Disse årsager og deres velfærdskonse-

kvenser diskuteres i særskilte afsnit nedenfor.

Når Danmark har en langvarig tendens til underskud, kan det være, fordi vi adskiller os fra andre lande ved, at vi har større investeringer og højere vækst, at danske forbrugere er relativt utålmodige og i højere grad end udlændinge foretrækker at forbruge tidligt i livsløbet fremfor at spare op til senere forbrug, eller at forvridningerne i opsparings- og investeringsadfærden som følge af skattereglerne, det sociale system osv. er større i Danmark end andre steder.

Disse forskellige hypoteser kunne i princippet danne grundlag for en empirisk undersøgelse af årsagerne til Danmarks udlandsgæld. Her skal jeg blot kommentere, hvor lovende hypoteserne synes at være, og hvad deres velfærdskonsekvenser er.

Danmark har i perioder haft pæn vækst og store investeringer, men væksten og investeringerne har næppe været store nok i sammenligning med andre lande til at forklare det langsigtede underskud. I det omfang, underskuddet skyldes vækst og rentable investeringer, er det imidlertid ikke udtryk for et velfærdstab.

Der er desværre grund til at tro, at en del af investeringerne ikke er samfundsmæssigt rentable. Eksempler på urentable offentlige investeringer i energisektoren er velkendte, men de beviser selvfølgelig ikke, at det offentlige har en systematisk tendens til at investere forkert. Peter Birch Sørensen (1988) har sandsynliggjort, at de danske skatteregler indebærer et subsidium til de private investeringer. Dette må antages systematisk at føre til investeringer, som er urentable og for store fra et samfundsmæssigt synspunkt.

At underskuddet skyldes danskernes tidspræferencer, altså at danskere er mere utål-

modige end andre mennesker, er tilsyneladende en ganske populær forklaring. Den sædvanlige tale om "privat overforbrug" kan formodentlig tolkes på denne måde. Det er vanskeligt at skaffe uafhængig information om tidspræferencerne, og hypotesen kan bedst bekræftes ved, at alle andre mulige forklaringer på underskuddet elimineres. Hvis underskuddet skyldes danskernes utålmodighed, er det ikke udtryk for et velfærdstab. Tværtimod, hvis man på grund af underskuddet griber ind og hindrer folk i at forbruge i overensstemmelse med deres foretrukne tidsplan, så sænker man velfærden.

De mest lovende hypoteser er nok, at gældsætningen skyldes den offentlige gældsætning og/eller forvridningerne i opsparings- og investeringsadfærden som følge af skatte-reglerne, det sociale system m.v.

Den offentlige gæld

Den offentlige gælds indflydelse på den private gældsætning og på landets udlandsgæld er et omdiskuteret og uafklaret spørgsmål. Ved udgangen af 1987 var den samlede offentlige nettogæld 150 mia. kr. og den samlede private nettogæld 122 mia. kr. Summen af disse to beløb er landets nettogæld til udlandet på 272 mia. kr. Betyder det, at hvis den offentlige sektor havde undladt at stifte gæld, ville landets udlandsgæld kun have været 122 mia. kr.? Det kommer naturligvis an på, om den private sektor under disse omstændigheder ville have stiftet mere gæld end de 122 mia. kr.

Ifølge det "ricardianske" synspunkt (se f.eks. Sørensen (1984)) ville borgerne have øget deres gæld til 272 mia. kr. Den offentlige gæld på 150 mia. kr. har fået dem til at begrænse deres private gæld med 150 mia. kr., fordi de ved, at de over skatterne skal forrente og afdrage den offentlige gæld. Uden den offentlige gæld ville de øge deres private

gæld med 150 mia. kr., og landets udlandsgæld ville under alle omstændigheder være 272 mia. kr.

Af forskellige grunde modsvares ændringer i den offentlige nettogæld i praksis næppe fuldstændigt af modgående ændringer i den private nettogæld. Hvis det offentlige ingen gæld havde, ville den private nettogæld og landets udlandsgæld altså være mindre end 272 mia. kr., men næppe så lille som 122 mia. kr. Nogle af de mulige grunde hertil vedrører forbrugernes endelige tidshorisont og samspillet mellem generationerne, risici og ufuldstændige kapitalmarkeder, og (specielt) likviditetsbindinger.

Hvis den offentlige gæld ikke har givet anledning til en lige så stor begrænsning af den private gæld, er den offentlige gæld en medvirkende årsag til landets udlandsgæld. Velfærdskonsekvenserne af den offentlige gæld afhænger af de præcise grunde til, at den private gæld ikke fuldtud tilpasses den offentlige. Uden en nærmere analyse heraf kan man næppe sige andet, end at den offentlige gæld formodentlig indebærer en omfordeling fra fremtidige til nulevende borgere.

Rentefradragsret og rentebeskatning

Rentefradragsretten bevirker, at det er billigere for borgere og virksomheder at låne, end det er for landet som helhed at låne i udlandet. Det offentlige betaler halvdelen af renterne på privat gæld, uanset om låntagningen foregår hjemme eller i udlandet. Rentebeskatningen bevirker, at afkastet efter skat af privat opsparing er lavere end det afkast, landet som helhed kan opnå ved køb af udenlandske fordringer eller nedbringelse af udenlandske lån. Lånere får gennem disse regler et incitament til at låne mere, end de ellers ville, simpelthen fordi det offentlige betaler halvdelen af omkostningerne. For sparere gør to overvejelser sig gældende. På den

ene side skal der mere opsparing til for at sikre en vis fremtidig formue, hvilket vil tilskynde til større opsparing. På den anden side betaler det sig ikke så godt at spare op, fordi afkastet er ringere. Dette tilskynder til mindre opsparing, og på den baggrund er det ikke til at sige, om rentebeskatningen får folk til at spare mere eller mindre, end de ellers ville.

Denne forvridning af låne- og opsparingsincitamentene er mindsket af skattereformen, men den er fortsat betydelig.

Det er muligt, at skattereglerne er en væsentlig årsag til udlandsgælden, og at de har fået danskerne til at låne væsentligt mere, end de burde fra et samfundsmæssigt synspunkt. Hvis det er tilfældet, bør man gribe direkte ind og ændre skattereglerne i stedet for at føre almindelig betalingsbalancepolitik. Meget tyder f.eks. på, at man ved at gå over til forbrugsbeskatning kan mindske eller fjerne forvridningerne. Betalingsbalancepolitik som "kartoffelkuren" er kun velbegrundet, hvis den kan opfattes som den "næstbedste" politik, og den "bedste" politik er umulig af politiske grunde.

Hvis Danmarks gældsætning fortrinsvis skyldes skatteregler og lignende, som forvrider opsparings- og investeringsadfærden, så er gælden og betalingsbalancen symptomer på et velfærdstab. Størrelsen af gælden og betalingsbalancen kan muligvis indirekte give en ide om, hvor betydelige forvridningerne er og hvor stort et velfærdstab, der er tale om.

Formueafhængige sociale ydelser

Eksistensen af formue- og indkomstaafhængige sociale ydelser er antagelig vel begrundet af fordelingspolitiske formål, men de mindsker tilskyndelsen til privat opsparing.

For størstedelen af jordens befolkning er det

væsentligste motiv til at spare op det fortvivlede ønske om at overleve i alderdommen. De fleste mennesker er nødt til at opspare en formue for at kunne klare sig, når de bliver gamle og syge. For os danskere er denne tilskyndelse stort set ikke til stede, for vi ved, at det offentlige vil tage sig af os. Tværtimod kan det betale sig for mange af os at bruge alle vores penge med det samme, fordi vi ellers ikke får del i de sociale ydelser. Kun den begrænsede del af befolkningen, som er velstillet nok til slet ikke at tage sociale ydelser i betragtning, har et uskadet motiv til at spare op. Dette er formodentlig en medvirkende årsag til, at den private opsparing i Danmark er mindre end i mange andre lande, og til vores langsigtede gældsætning.

Selv hvis effekten af de sociale ydelser er betydelig, bør man ikke fokusere på betalingsbalancen og udlandsgælden men på det, som er problemets rod - påvirkningen fra det sociale system til opsparingsadfærden. Man kan overveje at ændre fordelingspolitikken således, at tilpasningen af folks formue via skatter og overførsler sker tidligt i livsløbet, hvorefter de selv er ansvarlige for konsekvenserne af deres økonomiske dispositioner.

Konklusion

Så længe hensynet til betalingsbalancen og udlandsgælden vedbliver at dominere den økonomiske politik, er det fuldstændig rationelt, at deltagerne i de finansielle markeder lægger så stor vægt på betalingsbalance-tallene, som de gør. Tallene ændrer forventningerne til den fremtidige politik, særlig valutakurspolitikken, og forventningerne påvirker direkte renteniveauet og kurserne.

Den økonomiske politik bør imidlertid lægges om, så den fokuserer på at fjerne de forvridninger, som muligvis fører til for stor udlandsgæld, snarere end på direkte at bremse væksten i udlandsgælden. Derudover bør

man overveje at nedbringe den offentlige sektors gæld.

At de finansielle markeder reagerer kraftigt på nyheder om betalingsbalancen, betyder ikke, at politikerne også bør gøre det. Markederne reagerer, fordi de venter, at politikerne reagerer. Hvis politikere lagde mindre vægt på betalingsbalancen, ville markedsdeltagerne gøre det samme.

Et eksempel er ændringen af USA's penge- og valutapolitik. Indtil for et par år siden førte USA's centralbank pengepolitik stort set uden at skele til konsekvenserne for dollarkursen og handelsbalancen. Så skiftede man strategi og begyndte at lade dollarkursen falde i håb om at mindske handelsunderskuddet. Før var der meget ringe interesse for USA's handelsbalance. Nu sidder finansfolk verden over i åndeløs spænding foran skærmene, hver gang tallene skal offentliggøres. Dette tidsmæssige sammenfald mellem den nyopståede interesse for handelstallene og skiftet til en handels-fokuseret politik bevi-

ser selvfølgelig ingenting, men det giver stof til eftertanke.

Litteratur:

- Hoffmeyer, Erik: "Sådan nærmer vi os afgrunden", kronik fra Berlingske Tidende, 10. januar 1980, gengivet i uddrag i Oversigt over informationsmateriale fra Nationalbanken, Danmarks Nationalbank, 1986.
- Lund, Lars: "Kritik af betalingsbalancemålsætningen", Forskergruppen vedørende det offentlige og samfundsøkonomien, Memo nr. 3, 1988.
- Nielsen, Lars Tyge: "Danmarks betalingsbalance og gæld", ("Vi har råd til den udlandsgæld vi har"), Sparekassetidende 1988, 5, 12-17.
- Sørensen, Peter Birch: "Er statens budgetunderskud rentedrivende?", Nationaløkonomisk Tidsskrift 122 (1984, 41-55.
- Sørensen, Peter Birch: "Økonomisk politik i en åben økonomi", København: DSR-forlag, 1986.
- Sørensen, Peter Birch: "Skattereglerne forvrider investeringsmønstret", Sparekassetidende 1988, 4, 30-33.
- Økonomiske Råd, Det: Dansk Økonomi, maj 1986.
- Økonomiske Råd, Det: Dansk Økonomi, maj 1987.
- Ølgaard, Anders: "Finansierings- og fordelingsproblemer i lys af balanceproblemerne", Nationaløkonomisk Tidsskrift 124 (1986), 179-188.

Nyinstitutionalisme

**Agnete Raaschou-Nielsen, Institut for Afsætningsøkonomi,
Handelshøjskolen i København**

Nyinstitutionalisme er betegnelsen på en økonomisk-teoretisk forskningstradition, i hvilken der sættes fokus på udviklingen af samfundsmæssige institutioner. De fleste bidrag er deskriptivt orienteret, men politikanbefalinger er ikke fraværende. Synet på statslig regulering ligger således tæt på det syn, der reflekteres i undersøgelser af "incitementforenelighed". Fra nyinstitutionalismen kan hentes inspiration til bl.a. diskussioner om statslig industripolitik.

1. Klassisk institutionalisme og nyinstitutionalisme

Begrebet institutionalisme giver for de fleste økonomer associationer til den klassiske institutionalisme, som dominerede amerikansk økonomisk tænkning i de første tre årtier af dette århundrede. Det er en kendsgerning, at bortset fra et par af Thorstein Veblens mange sproglige innovationer ("vested interests", "conspicuous consumption") er der ikke megen indflydelse at spore i nutidens økonomiske tænkning. En af grundene til dette er, at den klassiske institutionalisme aldrig udviklede sig til et egentligt forskningsprogram med en veldefineret metode og et fælles genstandsfelt. Kun kritikken af den herskende økonomiske ortodoksi kan siges at udgøre en fællesnævner i bidrag fra klassiske institutionalister som T. Veblen, J.R. Commons og W.C. Mitchell.

At indsigter fra den klassiske institutionalisme ikke fik betydning i udviklingen af den moderne økonomiske teori, er dog ikke ensbetydende med, at traditionen er uddød. Tværtimod er der et levende forskningsmiljø omkring det amerikanske tidsskrift

"Journal of Economic Issues". I Danmark foregår forskning i den klassiske tradition bl.a. på Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning på Roskilde Universitetscenter. Klaus Nielsen¹⁾ præsenterer tre generationer af klassisk institutionalisme, med særlig vægt på den yngste tradition omkring økonomer som Gunnar Myrdal og Kenneth Galbraith. Kendetegnet ved de fleste bidrag i den klassiske tradition er inddragelsen af en række problemstillinger, som "mainstream" økonomer vil overlade til sociologer, politologer og socialpsykologer. Den "nulevende" klassiske institutionalisme (eller, som traditionen også betegnes, neo-institutionalismen) er således en langt mere omfattende, bred og mindre formaliserbar analyseramme end den, der er udviklet på økonomiske institutter verden over.

Men også blandt økonomer med en ortodoks baggrund finder man i disse år forskningsprojekter, der betegnes med begrebet institutionalisme. I Danmark arbejder bl.a. en forskningsgruppe på Handelshøjskolen i København inden for den tradition, der betegnes "new institutional economics" eller på dansk, nyinstitutionalisme. Denne omfatter en lang række bidrag, og kan lige så lidt som den klassiske forgænger hævdes at udgøre et færdigt og veldefineret forskningsprogram. Den væsentligste forskel til de klassiske institutionalister er at finde i nyinstitutionalismens ortodokse valg af metode og genstandsfelt. I modsætning til flere af de klassiske institutionalister arbejder man i den nyinstitutionalistiske tradition ud fra metodeindividualisme og antagelsen om agenternes selviske adfærd.

Nyinstitutionalismen er en økonomisk teo-

retisk tradition, der belyser resultatet af mange individuelle agents selviske adfærd, givet præferencer og givet adfærdsreglen rationalitet. Hvori adskiller nyinstitutionalisme sig så fra ortodoks økonomisk teori?

Det første af traditionens kendetegn er, at man belyser *institutioner*. Mens "mainstream" økonomisk teori i det store og hele begrænser sig til institutionen markedet, er det nyinstitutionalisternes ønske også at undersøge andre rammer for økonomisk adfærd. Et af de spørgsmål, der stilles af nyinstitutionalister, er således hvilke faktorer, der bestemmer forekomsten i nogle tilfælde af markeder som udvekslingsinstitution, og forekomsten af ikke-markedsinstitutioner i andre. Institutionen er en endogen variabel i denne økonomiske model. Begrebet institution har en række betydninger. Fællesnævneren består i fortolkningen af betegnelsen institution som *regler for adfærd, som begrænser agenter i deres økonomiske liv*.

Det andet af nyinstitutionalismens kendetegn er ønsket om at belyse institutionel *udvikling*. I det omfang, man i f.eks. generel ligevægtsteori belyser alternative institutioner, er der tale om udefra givne institutioner, som i kombination med en veldefineret økonomi giver bestemte ligevægtstilstande, hvis egenskaber kan studeres. I stedet for at belyse virkninger af udefra givne institutioner er det ønsket i den nyinstitutionalistiske tradition at belyse opståen af institutioner inden for modellen. Der trækkes i flere af bidragene på indsigter, som i de forløbne 10-20 år er opnået inden for den såkaldte evolutionære økonomiske teori. Snarere end at interessere sig for egenskaber ved ligevægte er nyinstitutionalismen orienteret mod belysningen af den proces, i hvilken institutionel udvikling og ændring foregår.

I det følgende skal jeg omtale to retninger inden for nyinstitutionalismen. Først præsenteres

den spilteoretiske analyse af opståen af konventioner og normer for adfærd og dernæst de nye organisationsøkonomiske teorier, i hvilken man belyser opståen af forskellige kontrakts- og virksomhedstyper. I den spilteoretiske tilgang til studiet af institutioner er begrebet institution synonymt med adfærdsnormer og konventioner, som agenterne følger og forventer at andre følger. I organisationsøkonomien er institutioner lig med de reguleringsrammer, der omfatter en økonomisk transaktion, f.eks. marked, kontrakt eller hierarki (virksomhed).

2. Institutioner i spilteoretisk belysning

Andrew Schotter²⁾ har som fagpolitisk sigte at sætte fokus på sådanne situationer i økonomisk samhandling, hvor en fri-markedsideologi ikke virker overbevisende. Som bekendt kan der vises en række eksempler på samfundsmæssige situationer, hvor kombinationen af rationelle, selviske agenter og uregulerede markeder vil føre til ikke-Paretooptimale resultater. Det kan dreje sig om situationer med asymmetrisk information, hvor markedet kan bryde sammen trods tilstedeværelsen af agenter, der ville have gensidig fordel af handel, situationer med eksternaliteter, hvor individuelt rationelle produktionsbeslutninger kan være til skade for samfundet og situationer med fremskaffelse af offentlige goder, hvor "snylteradfærd" kan forhindre etableringen af et samarbejde, som alle ville have glæde af.

I Schotters analyse vises, hvordan opståen af institutioner som supplement til eller erstatning for markedet kan betegne løsninger, der muliggør realiseringen af Paretooptimale udfald.

Samme slags analyse giver hos Robert Sugden³⁾ anledning til argumenter for forsigtig statslig intervention. Det vises, at i en række tilsyneladende håbløse konfliktsituationer

mellem rationelle, selviske agenter er der ikke behov for statslig indgriben. Hvis konflikten gentages mange gange, vil man se, at agenterne selv er i stand til at udvikle konventioner for adfærd, der løser konflikten.

De belyste konflikter i samfundsmæssig samhandling illustreres i denne tradition ved hjælp af spilteori.

Eftersom spilteori i dag er et ofte anvendt redskab i både økonomisk og politologisk analyse, forudsættes i det følgende kendskab til spilteoretisk tankegang og grundliggende begreber. Et standardproblem i strategisk samhandling, som spilteorien er velegnet til at belyse, er sådanne konflikter, hvor det ville være til alles bedste, om man samarbejdede, men hvor der er et incitament for den enkelte til at snylte på de andres samarbejde. Eksempler på samfundsmæssige problemer, der kan beskrives ved det såkaldte fangens dilemma spil, er frivillig fremskaffelse af offentlige goder, organisationsdannelse og stemmeafgivning.

I "fangernes dilemma" vil begge spillere vælge ikke-samarbejde, selv om det globalt optimale resultat ville være, at de begge samarbejdede. Rangordningen af spillets gevinster betyder nemlig, at det kan betale sig for begge spillere at vælge ikke-samarbejde, uanset hvad den anden spiller forventes at gøre. Spillerne ender i et resultat, der er dårligere for dem begge to end et andet, som de *kunne* realisere. Kun hvis de havde midler til rådighed til at sikre gennemførelsen af en gensidig aftale, kunne de begge vælge samarbejde. Spørgsmålet er således, om og hvordan en sådan problemløsende adfærdsregel kan tænkes at opstå:

En første mulighed ligger i den blotte *gentagelse af spillet*. Spillerne handler sammen over længere tidsrum og indser, at hvad de vælger at gøre på eet tidspunkt, er medbestemmende for andres valg på senere tids-

punkter. Selv om det er rationelt at vælge ikke-samarbejde i et enkelt fangens dilemma-spil, er det ikke sikkert, at det er rationelt at vælge ikke-samarbejde i mange gentagne spil. Umiddelbare gevinster fra ikke-samarbejdshandlinger kan tænkes overgået af fremtidige tab fra ufavorable modreaktioner fra andre. Schotters formalisering af den evolutionære proces, i hvilken institutioner opstår, er funderet på dette princip om uendelig gentagelse af konflikten og gradvis udbredelse blandt spillerne af den forventning, at man vælger samarbejdsstrategien.

En anden gruppe af forklaringer på etableringen af samarbejde i gentagne fangens dilemma-spil er de, der tager udgangspunkt i, at *spillerne påvirkes af andre forhold end gevinstfunktionen*, der udtrykkes i spillets matrix-form. Spillerne antages, som før, ikke at vælge strategi i fuldstændig isolation fra andre, men forudsættes i stedet at iagttage andres valg og gevinst, og at vide, at andre iagttager dem selv. Det kan således tænkes, at der opstår yderligere incitamenter i forhold til de incitamenter, spillet i forvejen indeholder. Herefter bevæger argumentet sig uden for spilteoriens rammer.

Man kan forestille sig, at spillerne efter gentagen interaktion bliver interesseret i hinandens belønning, og udvikler altruistiske og solidariske følelser. Samtidig kan der blive knyttet skyld- og skamfølelser til snylteradfærd.

De yderligere incitamenter fører således til, at spillets struktur ændres. Samarbejdsligevægten kan så realiseres, når den enkelte ikke længere føler sig sikker på, at ved selv at vælge samarbejde vil man ikke ende i den værst tænkelige situation, hvor man er det eneste "godtroende fjols", der har valgt sådan. Et spil med denne struktur er af Jon Elster blevet betegnet et solidaritetsspil, og af Amartya Sen et forsikringsspil ("assurance game").

Samarbejdsstrategien er dog stadig ikke dominerende, og en central forudsætning for etableringen af samarbejdsligevægten er spillernes tro på, at tilstrækkeligt mange vil vælge samarbejdsstrategien. Etableringen af samarbejdsløsningen forudsætter megen information hos spillerne. Man kan imidlertid forestille sig situationer, hvor den samme interaktion, der har skabt omsorgen for andre, også vil have givet spillerne den information om hinanden, der gør dem i stand til at realisere samarbejdsløsningen på solidaritetsspillet.

Det gælder ikke desto mindre, at spontant opståede samarbejdsnormer har svært ved at blive etableret, når der er mange spillere, og "genkendelse" ved gentagne spil er mindre sandsynlig. Ændring af incitamentsstrukturen vil således for fangens dilemma spil med flere deltagere sandsynligvis kræve en instans uden for spillet, som kan kontrollere, at deltagerne faktisk handler i overensstemmelse med samarbejdsnormen, og som har sanktionsmuligheder, hvis nogen bryder denne. En oplagt "udefrakommende" garant for overholdelse af samarbejdsnormer er staten.

3. Økonomisk organisationsteori

Traditionel mikroøkonomisk teori har som et centralt resultat, at ressourceallokeringen kan foregå effektivt via markedet og med priser som signaler. Hvis dette gælder, hvorfor ser man så virksomheder - "øer med planlægning" i et hav af markedskoordinering? Selv om dette spørgsmål blev stillet, og forsøgsvis besvaret, af Ronald Coase i 1937,⁴⁾ så forblev forholdet overset af økonomer i næsten 30 år. De senere år er interessen for dette spørgsmål imidlertid vokset betydeligt: således finder man 17 referencer til Coases 1937-artikel i "Social Science Citation Index" i årene 1966-70, 47 referencer i årene 1971-75, 105 referencer i årene 1976-80

og 230 referencer i årene 1981-85.

Coase antydede selv skitsen for et svar: Virksomheden er et alternativ til markedet med hensyn til organisering af transaktioner. Virksomheder vil opstå, når omkostningerne ved at organisere transaktioner internt i en virksomhed er lavere end omkostningerne ved organisering på markedet. Dette er det generelle princip bag en række senere "effektivitets"-forklaringer på virksomheden. Coase selv bidrog imidlertid ikke til den nødvendige specifikation af transaktionsomkostningsfunktioner, eller til nærmere specifikation af de omgivende faktorer og adfærdsantagelser, som bestemmer om marked eller virksomhed vil være hensigtsmæssig. Denne udfordring er imidlertid taget op af senere bidragsydere. Særligt Oliver Williamsons arbejder skal fremhæves.⁵⁾

Det forhold, der i Williamsons teori er anledningen til opståen af virksomheder, er "aktivspecifitet" i produktionen. Det vil sige, at der til givne transaktioner er knyttet investeringer, hvis værdi i alternativ anvendelse er betydeligt mindre end i den anvendelse, som de oprindeligt rettes mod. Et eksempel på "aktivspecifitet" er maskiner, der er indrettet til at producere komponenter, der kun kan anvendes af een aftager. Også "human capital" kan være specifik, f.eks. som følge af virksomhedsintern oplæring.

Williamson hævder, at transaktioner, der involverer specifikke investeringer, ofte vil undergå en transformation fra markedsvilkår til tosidig forhandling mellem udbyder og aftager. I denne situation vil forhandling være omkostningsfuld, og hvis den pågældende transaktion er ofte tilbagevendende, vil det alt andet lige kunne betale sig at internalisere den pågældende transaktion i en virksomhed.

Hermed erstattes omkostningsfulde for-

handlingsprocesser med autoritetsstyring. Bag dette ræsonnement ligger visse antagelser, som efterhånden er blevet arvegods i de fleste nyere virksomhedsteorier:

To centrale antagelser om agenterne er "begrænset rationalitet" og "opportunisme". Begrænset rationalitet betegner det forhold, at agenterne ikke bare er selviske, men at nogle agenter yderligere vil forsøge at forbedre deres egen situation ved svig og ved tilbageholden af oplysninger.

Alt efter den særlige karakter af den undersøgte transaktion vil agenterne være, eller ikke være, særligt sårbare over for forekomsten af begrænset rationalitet og opportunisme.

Transaktioner karakteriseres af Williamson ved tre dimensioner: henholdsvis den grad af usikkerhed, der er involveret, frekvensen af transaktionen og graden af aktivspecifitet. Er der f.eks. tale om en transaktion, der ikke involverer aktivspecifitet, forudsiger Williamson, at markedet vil være den hensigtsmæssige reguleringsramme ("governance structure") for denne. I situationen, der blev skitseret ovenfor, var der derimod tale om høj aktivspecifitet, en vis usikkerhed og ofte forekommende transaktioner. Denne slags transaktion forudses af Williamson internaliseret i virksomheder. Mellem marked og virksomhed findes en række andre reguleringsrammer for transaktioner, f.eks. højt specificerede kontrakter, der indeholder regler for konfliktløsning, og standardkontrakter med voldgiftafgørelse i tilfælde af konflikt (hvad han betegner henholdsvis tosidig og tresidig regulering ("bilateral" og "trilateral governance")).

Williamsons teori er et bidrag til formuleringen af effektivitetsbegrundelser - modsat monopolmagtbegrundelser - for virksomheden. Samtidig er der tale om en teori, der i højere grad end mange tidligere bidrag fore-

ner stringens og præcision med empirisk relevans, hvad da også er en del Williamson-inspirerede empiriske undersøgelser vidner om. Der er imidlertid stadig tale om væsentlige mangler, ikke mindst i forbindelse med det centrale begreb transaktionsomkostninger. Også metodiske svagheder kan påpeges, herunder det uklare forhold mellem komparativ statik og dynamisk analyse.

Williamsons arbejde betegner blot en del af det vældige forskningsområde, der efterhånden er opstået omkring spørgsmålet om forklaringen på forekomsten af forskellige slags institutionelle rammer for økonomiske transaktioner.

Traditionen omfatter tillige en række bidrag inden for den såkaldte evolutionære virksomhedsteori, anvendelser af spilteori, principal-agent teori, retsøkonomi mv. - retninger, som umuligt alle kan præsenteres i denne artikel, men som man kan finde omkring tidsskrifter som "The RAND Journal of Economics", "Journal of Economic Organization and Behavior", "Journal of Law & Economics" og mange flere.

Spredningen i de nye bidrag til trods er der tale om flere fælles berøringsflader. Først og fremmest kan det understreges, at bidrag i denne nyere tradition har sit udspring i ortodoks økonomisk teori (bl.a. fra "industrial economics", dvs. teorier om markedsformer, regulering og konkurrence). Der er således hverken tale om sociologiske organisationsteorier eller om teorier om management eller lignende. Yderligere genfindes følgende tre træk i de fleste af bidragene:

Der er for det første en interesse for at forklare institutionelle arrangementer inden for og mellem virksomheder, snarere end blot at tage virksomheder for givet. I dag er tanken om transaktionsomkostningsbesparende implicite og eksplicite kontrakter inden for virksomheden det strukturerende element

bag teoretisk videreudvikling af analyser af en række forskellige virksomhedstyper som multinationale virksomheder, konglomeratvirksomheder, multiproduktvirksomheder mv. Samtidig er der en hastig udvikling i undersøgelser af kontraktsmæssige relationer mellem virksomheder. Her rettes opmærksomheden væk fra det "enkle" spotmarked, og hen mod mere komplekse korttids- og langtidskontrakter mellem virksomheder.

For det andet gøres der er forsøg på at analysere problemer, som opstår ved markedssvigt, som følge af forekomsten af usikkerhed, ufuldkommen information og "small numbers"-forhandling. Selv om den historiske udvikling af nye virksomhedstyper som de ovennævnte har haft betydning for de spørgsmål, som virksomhedsteorien er blevet rettet imod, så har dog i særlig grad visse udviklingstræk inden for økonomisk teori været af betydning. Moderne mikroøkonomisk teori har taget spørgsmål som usikkerhed, begrænset information, forhandling og strategisk adfærd op til teoretisk behandling. Disse nye bidrag har i høj grad givet inspiration til analyser af organisation og adfærd både internt i og mellem virksomheder. Begrænset information, begrænset rationalitet og usikkerhed er centrale faktorer bag de omkostninger, der er knyttet til transaktioner. Argumentet er det simple, at det koster ressourcer at sikre sig viden om priser, betingelser for handel, gennemførelse af kontraktsforhandlinger, overvågning m.v. Er forhandlingssituationer af "small-numbers" karakter, kommer problemer ved strategisk adfærd ind i billedet. Den nye organisationsøkonomi retter sig mod de løsninger på disse problemer, som opståen af forskellige reguleringsrammer kan udgøre: Vertikal integration kan tillade anvendelse af autoritet i situationen med asymmetrisk information, visse kontrakter kan fjerne incitamenter til strategisk adfærd mv.

Endelig er det et fælles træk at basere forklaringen på opståen og udvikling af institutioner på effektivitet, og ikke på kapitalisters stræben efter monopolmagt eller lignende. Det skal bemærkes, at knyttet til effektivitetssargumentet i de fleste af teorierne er visse metodiske vanskeligheder, som ikke skal behandles her.

4. Teori og politik

Ifølge økonomen Karl Menger (1840-1921) er et af samfundsvidenskabens påtrængende problemer, hvorledes vigtige institutioner som markeder og penge er opstået, uden at et handlende subjekt eller en fælles vilje styrede processen.

Til løsningen på dette problem skal økonomisk teori ifølge Menger bidrage med studier af den "organiske" proces, i hvilken individuelle agenter udvikler samfundsgavnige institutioner som et uplanlagt resultat af selvsk adfærd. Ved siden af "organisk" opståede institutioner findes der, hvad Menger betegner, "pragmatisk" opståede institutioner.

Disse er resultatet af en politisk proces, dvs. af design.

I moderne økonomisk teori finder man talrige undersøgelser, som har "pragmatisk" opståede institutioner som objekt. Disse analyser, som bl.a. findes inden for den såkaldte social choice og public choice-litteratur, er ofte normativt orienteret. Her er et centralt spørgsmål, hvilke institutioner "man" skal vælge, for at de enkelte individer har motiver til at handle således, at det samfundsmæssige resultat er ønskeligt. I den nyinstitutionalistiske tradition er der tale om undersøgelser af "organisk" opståede institutioner. At indfaldsvinklen er overvejende deskriptiv, betyder imidlertid ikke, at politikimplikationer er fraværende. Generelt kan man sige, at

disse retter sig mod det forhold, som i den normative tradition ofte betegnes "incitamentforenelighed". Fokus rettes mod de rammer og incitamentstrukturer, der omgiver og begrænser de økonomiske agenter. Mens man ikke kan tale om en fælles retning for politikanbefalinger fra "nyinstitutionalister", så kan man tale om en fælles måde, hvorpå man betragter reguleringsspørgsmål.

I den spilteoretiske behandling af institutioner belyses det overordnede spørgsmål, hvilke slags konflikter, som de økonomiske agenter må forventes selv at løse via udvikling og fastholden af konventioner for adfærd, og hvilke slags konflikter, der sandsynligvis kun kan løses via udefra sikring af adfærd, f.eks. lovgivning. Fra organisationsøkonomien udspringer det politiske budskab, at virksomheds- og kontraktstyper, der er opstået spontant uden indblanding fra

staten, er effektive. Det vises, at transaktionsomkostningsbesparelser er det økonomiske rationale bag dannelse af store virksomheder. Dette fremføres som argument mod den angiveligt for restriktive (amerikanske) monopollovgivning.

Noter

- (1) Klaus Nielsen: En teori om samspillet mellem institutionel og teknologisk udvikling; *Tidsskrift for politisk økonomi* (temanummer om "økonomi og institutioner"), Vol. 9, Nr. 3, 1986.
- (2) Andrew Schotter: *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge 1981; Andrew Schotter: *Free Market Economics; A Critical Appraisal*, New York 1985.
- (3) Robert Sugden: *The Economics of Rights, Cooperation, & Welfare*, Oxford 1986.
- (4) Ronald Coase: The Nature of the Firm, *Economica*, 4, 1937.
- (5) Oliver Williamson: *Markets and Hierarchies*, New York 1975; Oliver Williamson: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.

Den nye forståelse af økonomisk politik

Anders Fogh Rasmussen, Skatteminister, cand.oecon.

Min indgangsvinkel for en kommentar til udviklingen indenfor den økonomiske teori er nok noget anderledes end teoretikernes.

Som dansk politiker må mit udgangspunkt for vurderingen af den økonomiske teori være, at Danmark er en lille åben økonomi med begrænset økonomisk handlefrihed. De forskellige teoriretninger tager sjældent udgangspunkt i de forhold, der gælder for en lille åben økonomi. Diskussionen mellem teoriretningerne går ofte på mere generelle betragtninger over penge- og finanspolitikens virkemåde, Philipskurvens udseende, tilpasningsprocessen og dermed forventningsdannelsen i økonomien, arbejds- og vareudbudets påvirkning ved forskellig politik etc.

De problemer, som en politiker kæmper med, er anderledes håndgribelige, såsom underskuddet på betalingsbalancen, de offentlige udgifters vækst, arbejdsløsheden, inflationen, renteniveauet samt skattetrykket, og hvad der skal gøres her og nu for at løse disse problemer.

Når forligene på disse områder skal strikkes sammen, er det nok så meget økonomisk *politik* som økonomisk *teori*, der gør udslaget.

Den førte økonomiske politik afspejler derfor ikke nødvendigvis holdninger til den nyeste økonomiske teori. Dermed er ikke sagt, at diskussionen mellem de forskellige teoriretninger ikke påvirker og inspirerer politikerne, - det tror jeg faktisk, den gør.

Det er mit indtryk, at der i de seneste 5-10 år hos de fleste politiske partier er sket et skift i holdningen til en række centrale økonomiske problemer:

Det gælder f.eks. statsgældspolitikken, hvor de store statsunderskud i begyndelsen af 80'erne har medført en bred politisk accept af, at underskudspolitikken ikke kunne fortsætte. Denne erkendelse var dog nok resultat af forskellige opfattelser. Den ene gik på, at finansiering af de store underskud var rentedrivende. Den anden fokuserede på de mere langsigtede konsekvenser af statsgældsopbygningen for skattetryk og indkomstfordeling.

Det er også mit indtryk, at der nu er langt større forståelse for, hvor meget renteniveauet betyder for investeringernes omfang. Man fornemmer også en mere udbredt skepsis m.h.t. de langsigtede effekter af ekspansiv finanspolitik. Gunstige kortsigtsvirkninger kan blive opvejet af faldende investeringer, som følge af en højere rente.

Der kan ligeledes spores større accept af en markedsorienteret politik, - jvf. omlægningen af pengepolitikken.

Endelig er der på en række forskellige områder taget initiativer til styrkelse af udbudssiden.

Den nyere økonomiske teori og indpasningen af denne i den økonomiske politik i flere lande har på mange punkter påvirket min personlige vurdering af de økonomisk-

politiske virkemidler i Danmark.

De traditionelle økonomisk-politiske instrumenter, som vi har anvendt i forsøget på at løse Danmarks problemer igennem de sidste mange år, er nedslidte.

- Pengepolitikken kan ikke bruges aktivt til at påvirke aktiviteten i samfundet. Der er i de seneste år gennemført en fast valutakurspolitik og kapitalliberalisering. Det betyder, at mulighederne for at føre en selvstændig rentepolitik er blevet væsentlig indsnævret.

- Valutakurspolitikken kan ikke bruges som et økonomisk styringsinstrument. Danmark må fastholde den faste kronekurs. De negative virkninger af en devaluering overstiger langt de positive sider. Dels vil man opleve en stigning i inflationen på grund af højere importpriser og øgede lønstigninger, som følge af arbejdstagernes krav om kompensation for de øgede priser, dels et øget rentespænd mellem den danske og udenlandske rente. Dette rentespænd skyldes dels kompensation for den forventede øgede inflation, dels at man samtidig påvirker forventningerne til den fremtidige valutakurspolitik.

- Indkomstpolitikken, som den har fungeret hidtil, kan ikke fortsætte. Det er ikke holdbart at fastsætte lønrammerne fra centralt hold. På den anden side mangler arbejdsmarkedets parter incitamenter til at sikre konkurrencedygtige lønninger, jvf. overenskomsterne i foråret 1987. Hvis arbejdsmarkedets parter indgår aftaler om lønstigninger, der er højere end udlandets, vil arbejdsløsheden stige på grund af en svækket konkurrenceevne. Men det er regeringen, der holdes ansvarlig for en øget arbejdsløshed.

Derfor skal spillereglerne laves om, hvis indkomstpolitikken skal kunne fungere som et økonomisk-politisk instrument. Dette kunne ske ved at indføre flere selvregulerende

mekanismer på arbejdsmarkedet. Parterne på arbejdsmarkedet skal bibringes en egeninteresse i at aftale overenskomster, der forbedrer konkurrenceevnen. Den seneste rapport fra Det økonomiske Råds formandskab (juni 1988) indeholder en interessant analyse af stivheden på arbejdsmarkedet samt en række tankevækkende forslag til at styrke incitamenterne på arbejdsmarkedet.

Efter min opfattelse må en vitalisering af arbejdsmarkedet blive hoved-hjørnestenen i de kommende års økonomiske politik.

- Finanspolitikken fungerer ikke tilfredsstillende. Dette skyldes ikke mindst, at den praktiske måde at føre ekspansiv finanspolitik på har været en stadig vækst i den offentlige sektor. Dette bliver samtidig et permanent niveauløft, da det i praksis er meget vanskeligt at fjerne en offentlig udgift, når den først er indført.

I teorien kan ekspansiv finanspolitik også føres ved, at skatterne nedsættes, men al erfaring viser jo, at det kun er de offentlige udgifter, der får lov til at vokse.

Hvis man i stedet nedsatte skatterne, når efterspørgslen skulle stimuleres, og i højere grad begrænsede de offentlige udgifter, når den samlede efterspørgsel skulle sænkes, ville min sympati for den aktive finanspolitik være noget større.

Det var nemmere at være tilhænger af aktiv finanspolitik, da skattetrykket var på 25-30 pct. af BNP, end nu hvor det er over 50 pct. Øgede skatter vil stimulere sort arbejde, grænsehandel, skattetænkning og drive virksomheder ud af landet.

En af målsætningerne for finanspolitikken må være at tilstræbe balance på statsbudgettet. Et underskud på statsbudgettet er uacceptabelt, fordi underskuddet vil medføre en

øget gældssætning som kommende generationer skal tilbagebetale.

Til gengæld er det efter min mening umuligt at opretholde et overskud på statsfinanserne, idet dette frister til øgede udgifter. Derfor vil virkningen af et overskud på statsfinanserne let blive, at det private forbrug sænkes, mens det offentlige forbrug sættes i vejret, hvilket ikke var den oprindelige hensigt med overskuddet.

Af disse årsager er det nødvendigt, at statens budget balancerer, hvilket det også omtrent har gjort i de sidste par år. I en situation, hvor den offentlige sektor er i balance, vil underskuddet på betalingsbalancen og låntagningen i udlandet være identisk med den private sektors opsparingsunderskud, dvs. den del af de private investeringer, som ikke er dækket af privat opsparing.

Hvis man skal tro på den nyklassiske teori, vil ændringer i det offentlige opsparing blive modsvaret af lige så store ændringer i den private opsparing, som følge af den private sektors tilpasning til den ændrede budgetpolitik. Statistikken synes også at pege i denne retning.

Således ændredes de offentlige budgetter fra et underskud på 9 pct. af BNP i 1982 til et overskud på 3 pct. af BNP i 1986, men alligevel forværredes betalingsbalanceunderskuddet i perioden fra omkring 4 pct. af BNP til 5 pct. af BNP, mens den private opsparing faldt fra 14 pct. af BNP i 1982 til 6 pct. af BNP i 1986.

Det af nyklassikerne påståede trade-off mellem offentlig og privat opsparing er efter min mening tvivlsomt. Det skyldes, at der er mange faktorer, der påvirker den private opsparings størrelse, såsom renteniveau, real-lønsudviklingen, skattepolitikken m.v. Jeg er således overbevist om, at de senere års æn-

dringer i skattepolitikken vil medvirke til en øget privat opsparing i de kommende år - vel at mærke med stort set uændret offentlig opsparing - hvilket vil indebære, at den samlede opsparing i samfundet stiger. Dette er også en helt nødvendig udvikling, hvis vi skal have betalingsbalanceunderskuddet fjernet.

Er betalingsbalancen en privat sag?

Det synspunkt, at betalingsbalancen er en privat sag, har været fremført med stigende styrke i den senere tid. Synspunktet er, at efter der er opnået balance i den offentlige sektor, er det op til den private sektor at sørge for betalingsbalancetilpasningen. Det offentlige skulle således ikke være direkte indblandet i de nuværende betalingsbalanceunderskud, da de offentlige finanser er i balance.

I perioden 1979-1982 var der derimod et kraftigt underskud på statsfinanserne, og det offentlige måtte låne til forbrug. I et sådant tilfælde er det efter denne opfattelse skatteyderne, der skal rette op på underskuddet gennem højere skatter og lavere forbrug.

Hvis dette synspunkt skal følges, betyder det, at politikernes opgave blot bliver at sikre ligevægt på statsbudgettet, således at hverken staten eller borgerne som helhed kan drages til ansvar for de udlandslån, som de enkelte virksomheder optager til finansiering af deres investeringer.

Synspunktet virker umiddelbart besnærende, men har efter min opfattelse den svaghed, at finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet meget let kan blive en offentlig sag, hvis man ikke samtidig er villig til at lade markedsrenten dirigere kapitalbevægelserne. Lad mig underbygge dette med et eksempel.

Selvom der var overskud på de offentlige fi-

nanser i 1986, finansierede det offentlige hele betalingsbalanceunderskuddet på knapt 35 mia. kr., ja, den private sektor nedbragte ligefrem sin gæld til udlandet med knapt 8 mia. kr. i 1986. På denne måde blev betalingsbalanceunderskuddet alligevel en offentlig sag og dermed en sag for samtlige borgere. Hvis man ville have undgået dette, skulle renten være forhøjet markant med de skadevirkninger, dette ville have forvoldt. I perioder med valutauro, politisk ustabilitet m.v. kan dette give meget markante renteudsving med meget uheldige virkninger for det generelle erhvervsklima.

Hertil kommer, at den offentlige sektors omfang - og dermed dens tyngde i økonomien -

påvirker mulighederne for at skabe ligevægt på betalingsbalancen. Offentlige aktiviteter er i hovedsagen hjemmemarkedsorienterede. Jo flere reale ressourcer, der bindes i offentlig produktion, desto mindre kapacitet bliver der i den private eksportsektor. Det er i høj grad en politisk opgave at styre udviklingen i den offentlige sektors ressourceforbrug.

Derfor må vi politikere nok erkende, at vi ikke kan nøjes med at sørge for balance på de offentlige finanser, men samtidig må sørge for, at den samlede økonomiske politik tilrettelægges på en sådan måde, at betalingsbalancens løbende poster får et positivt fortegn.

Politisk kronik: 2. halvår '87

Lars Bille, Institut for Samfunds- og Forvaltning

Siden folketingsvalget i september 1971 havde den danske vælgerbefolkning, de politiske partier og medierne ikke været i den situation, at de med bare nogenlunde sikkerhed kunne forudsige, hvornår det næste valg ville finde sted. Frem til og med 1984 havde der været udskrevet valg 6 gange og hver gang på grund af fastlåste parlamentariske situationer. Anderledes forholdt det sig i sommeren 1987. Alle vidste, at valget måtte komme i løbet af et halvt år, da folketingsvalgperiode udløb i januar 1988. Partiernes organisationer kunne for en gangs skyld forberede sig i god tid på den foranstående valgkamp, dog uden at kende den præcise valgdato. Den taktiske fordel, der kunne ligge i at meddele den på et for regeringen belejligt tidspunkt, ville statsminister Poul Schlüter ikke give fra sig, på trods af et udtalt pres - ikke mindst fra oppositionen - og en stigende strøm af mere eller mindre kvalificerede gisninger. Nogen bekymring ytrede i den offentlige debat om den skadelige virkning, det ville have på efterårets arbejde i folketinget, at partierne mere skelede til det forestående valg end til færdiggørelsen af lovgivningen.

Den 18. august 1987 var folketinget indkaldt ekstraordinært til behandling af regeringens forslag til indgreb i den løbende konflikt mellem det offentlige og Prosa. Denne konflikt havde efterhånden lammet væsentlige dele af det offentlige edb-baserede aktiviteter. Socialdemokratiet benyttede sig af lejligheden til også at få behandlet et forslag til indgreb i Sygesikringens konflikt med speciallægerne. Ved begyndelsen af forhandlingerne tog statsministeren ordet og meddelte: "Jeg har meddelt Hendes Majestæt Dronningen, at der holdes nyvalg til Folketinget tirsdag den 8. september.

Hermed var startskuddet givet til en kort valgkamp, hvilket var meget bevidst fra statsministerens side, i det han i de efterfølgende kommentarer erklærede, at det nu gjaldt om at få valget overstået, at få gjort den periode, hvor partierne "smudsede" hinanden til, så kort som muligt, således at regeringen kunne fortsætte arbejdet med at løse landets problemer. Det har givet også spillet ind, at Socialdemokratiet oftest har behovet god tid til at få mobiliseret alle partiets potentielle vælgere, medens regeringspartierne kunne håbe på at beholde initiativet valgkampen igennem, når den blev så kort. Faktisk synes Socialdemokratiet at være blevet taget på sengen. Partiets og folketingsgruppens formand Anker Jørgensen befandt sig i Bulgarien og folketingsgruppens næstformand Ritt Bjerregaard var i Bangkok. Tilbage var næstformanden i partiet Svend Auken, som erklærede sig tilfreds med valgets udskrivelse, selv om han var blevet overrasket. Han fandt iøvrigt, at statsministerens handlemåde var en parlamentarisk nyskabelse, der mindede lovligt meget om centralamerikanske metoder. Valgkampen ville forhindre en normal afholdelse af Socialdemokratiets årsmøde i begyndelsen af september, og radioens og fjernsynets spærretid forhindrede en normal dækning og dermed viderebringelse af mødets politiske budskaber. Mødet blev afviklet på nogle få timer den 6. september.

Reaktionerne fra de øvrige partier spændte fra stor tilfredshed hos regeringspartierne, begejstring hos Socialistisk Folkeparti, hvor Gert Pedersen ligefrem fandt, at det var en gave i anledning af hans 60 års fødselsdag den 19. august, til en "taget til efterretning" hos regerings støtteparti, Det radikale Venstre, som helst havde set, at finansloven for

1988 var blevet færdigbehandlet inden valgets udskrivelse.

Valgkampen

Valgets hovedtema blev anslået med det samme: skulle firkløveret fortsætte med støtte fra Det radikale Venstre eller skulle Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti tage over. Dermed blev vælgerne stillet over for et klarere og mere ideologisk betonet valg, end det havde været tilfældet i mange år. Regeringspartierne betonedede i deres valgmateriale det sammenhold, de fire partier trods mange spådomme om det modsatte havde udvist i de forgangne fem år. Det blev fremhævet, at regeringen havde formået at løse nogle af de problemer, den havde sat sig som mål, da den tiltrådte: fjernelse af underskuddet på statsregnskabet, en opbremsning af væksten i de offentlige udgifter, dæmpelse af inflationen, sænkning af renteniveauet og skabelse af flere arbejdspladser. Tilbage stod betalingsbalanceunderskuddet og arbejdsløsheden, som stadig var for høje. Centralt i regeringens partiernes valgkamp var imidlertid, at disse balanceproblemer ville blive drastisk forværret, hvis det blev Socialdemokratiet, der kom til magten, enten i form af et regeringsamarbejde med Socialistisk Folkeparti eller i kraft af et løsere samarbejde, hvor Socialdemokratiet også var afhængig af støtte fra Socialistisk Folkeparti.

Denne flertalsmulighed var ingenlunde urealistisk. Socialistisk Folkeparti havde konstant ligget til en væsentlig fremgang i de mange meningsmålinger, en fremgang der kunne mere end opveje det tab, Socialdemokratiet stod til. Dertil kom det bemærkelsesværdige, at begge partier - for første gang i den politiske historie - **på forhånd** havde erklæret sig rede til at indlede regeringsforhandlinger, såfremt de opnåede flertal ved valget. Begge partiers hovedargumentation i valgkampen gik på den sociale skævvrid-

ning, der efter deres opfattelse var sket under den borgerlige regering. Derfor skulle der foretages en social genopretning, hvor de svageste grupper i samfundet - folkepensionister, bistanmodtagere, arbejdsløse - fik udlignet det efterslæb, der var opstået. Sloganet var: "Væk med Schlüter".

Den skarpe blokopdeling, valgkampen var udtryk for, bekom ikke Det radikale Venstre godt. Partiet erklærede utvetydigt, at det fortsat ville pege på Schlüter, som den der skulle lede en regering, og at en regering under ingen omstændigheder måtte være afhængig af yderfløjene. Konkret betød det, at Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet skulle spændes ud fra indflydelse. Niels Helveg Petersen advarede mod den situation, hvor valget resulterede i et "grumset" flertal, idet dette ville give ustabile parlamentariske forhold med udsigt til en snarlig udskrivning af nyvalg, uden at de økonomiske problemer blev løst.

Et "grumset" flertal kunne meget vel opstå, idet der knyttede sig stor usikkerhed til, hvordan flere af de små partier ville klare sig. De frem- og tilbagegange, meningsmålingerne viste for disse partier, var alle behæftede med statistisk usikkerhed, og med den hårfine balance, der er i den danske vælgerbefolkning mellem den borgerlige og socialistiske lejr, skulle der ikke flyttes mange stemmer, før det ville få store parlamentariske konsekvenser. Ville det lykkes for Fremskridtspartiet, som det eneste højrefløjsparti i oppositionen, at høste blandt de utilfredse borgerlige vælgere og dermed gøre regeringens fortsættelse afhængig af støtte fra Fremskridtspartiet? Ville det lykkes for de to nye partier, der for første gang opstillede til et folketingsvalg - De Grønne og Fælleskurs - at komme over spærregrænsen på 2%, og hvordan ville de i givet fald stille sig i det parlamentariske samarbejde? Hvilke konsekvenser ville det have i form af stemmespild - især på ven-

strefløj - at der ved valget blev sat danmarkshistorie med 16 opstillede partier?

Dette resultat var ensbetydende med en genetablering af den parlamentariske konstellation, der herskede fra 1981 til 1984, og som førte til den socialdemokratiske regerings tilbagekomsten i september 1982 og senere til firkloverregeringens udskrivelse af valget i januar 1984. Regeringen var igen afhængig af støtte fra både Det radikale Venstre og Fremskridtspartiet, præcis den situation som de radikale havde advaret imod og frygtet. Den anden flertalsmulighed, der lå i mandattallene, bestod af Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis 81 mandater sammen med Det radikale Venstres 11. Nøglerne til magten lå med andre ord - som utallige gange før - hos Det radikale Venstre.

Der knyttede sig derfor stor spænding til, hvilke konsekvenser partilederne ville drage, når de fremsatte deres kommentarer til valgresultatet på selve valgnatten. Statsministeren udtrykte skuffelse over den konservative tilbagegang, men pointerede dog det positive der lå i, at partiet stort set havde formået at fastholde niveauet fra succesvalget i 1984. Han erkendte, at regeringens situation nu var vanskeligere, men fandt ingen grund til, at regeringen skulle træde tilbage, da han ikke kunne se, at der var noget flertal imod den. Anker Jørgensen mente, at der var opstået en ny parlamentarisk situation, hvis de radikale fastholdt, hvad de havde sagt under valgkampen. Derfor måtte regeringen træde tilbage, og forhandlingerne om dannelsen af en ny regering indledes. Han fremhævede eksplicit flertalsmuligheden mellem Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre. Niels Helveg Petersen måtte med beklagelse konstatere, at "det grumsede flertal" var en realitet, at de radikale fortsat ikke ønskede, at yderfløjene fik nogen indflydelse, og at mandatfordelingen

derfor varslede om ustabile politiske tilstande. Både Det radikale Venstre og Fremskridtspartiet lod forstå, at de ønskede Poul Schlüter som leder af en regering.

Regeringschefen fandt det altså ikke på selve valgnatten nødvendigt, at regeringen trådte tilbage, idet de faldne udtalelser pegede på, at der ikke var et flertal imod regeringen. Dette var stillingen, da politikerne gik hjem "for at sove på det", som det hedder i den jargon.

Herefter gik det stærkt. Onsdag den 9. september demissionerede regeringen. Dronningerunden fandt sted samme dag. Torsdag den 10. september var endnu en firkloverregering dannet med Poul Schlüter som chef. Seks nye ministre var udnævnt, heraf en for et nyoprettet sundhedsministerium. Hovedtrækkene i dette begivenhedsforløb var følgende.

Onsdag den 9. september 1987 kl. 11.00 indgav statsministeren regeringens afskedsbegæring og rådede dronningen at indkalde repræsentanter for de politiske partier, således at de fik lejlighed til at udtale sig om den forestående regeringsdannelse. Hvad der har bevæget statsministeren til at skifte opfattelse er ikke oplyst, men det har givet spillet en væsentlig rolle, at der havde været en kontakt mellem ham og Niels Helveg Petersen om morgenen, og at sidstnævnte havde rådet til regeringens afgang. I hvert fald udtalte Niels Helveg Petersen til middagsradioavisen, at han var orienteret om statsministerens beslutning, og at han havde givet ham det gode råd, og at han syntes, det var et klogt valg.

Kl. 14.30 påbegyndtes dronningerunden. Socialdemokratiet pegede på lederen af folketingets største parti som leder af de kommende forhandlinger om dannelsen af en ny regering bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre,

idet det fremhævedes at disse tre partier havde flertal i folketinget. Socialistisk Folkeparti pegede på Anker Jørgensen som leder af forhandlinger med henblik på dannelsen af en socialdemokratisk mindretalsregering. Firkloverpartierne gav enslydende råd, der alle pegede på Poul Schlüter som leder af forhandlinger, med henblik på dannelsen af en ny firkloverregering. Fremskridtspartiet pegede på Poul Schlüter som leder af forhandlinger om en regering, der udgår af eet eller flere partier indenfor den gruppe, der opnåede 90 mandater efter valget. Det radikale Venstre pegede på Poul Schlüter som leder af forhandlinger om en ny regering. Partiet tilkendegav ingen nærmere specifikation af, hvilken regering Poul Schlüter skulle arbejde på at sammensætte. Fælleskurs pegede på Gert Petersen som forhandlingsleder.

Der var altså 90 mandater bag Poul Schlüter, 81 bag Anker Jørgensen og 4 bag Gert Petersen. Herefter blev Poul Schlüter opfordret af dronningen til at føre forhandlinger med henblik på dannelsen af en ny regering under hans ledelse. Der var ikke bundet noget specielt mandat til opfordringen. Det radikale Venstre og Fremskridtspartiet havde i deres råd stillet den fungerende statsminister frit med hensyn til, hvilken regering han ville danne. Han meddelte kort efter, at han ville danne en ny firkloverregering bestående af de hidtidige regeringspartier, og at han ikke agtede at føre egentlige forhandlinger hverken med Det radikale Venstre eller med Fremskridtspartiet. Anker Jørgensen indkaldte Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre til separate "alternative" regeringsdannelse-møder for at få afprøvet denne flertalsmulighed. De endte omgående resultatløse, idet de radikale fastholdt, at de ikke ønskede at medvirke til dannelsen af en regering, som var afhængig af Socialistisk Folkeparti.

Torsdag den 10. september tiltrådte den nye

firkloverregering. Ganske omfattende rokastater var foretaget. Størst opmærksomhed vakte det, at Britta Schall Holberg (V) blev afløst af Laurits Tørnæs (V), et skifte der vanskeligt kunne opfattes på anden måde, end at Britta Schall Holberg var blevet fyret. Hun opfattede det selv sådan, idet hun dels udtalte til pressen, at hun var personligt lettet, men politisk skuffet, dels meddelte, at hun ville forlade dansk politik ved det næste folketingsvalg. Statsministerens tidligere løfter om, at regeringens to mindste partier hver skulle have endnu en minister, blev nu opfyldt. Erhard Jacobsen (CD) blev minister for økonomisk samordning og Flemming Kofod-Svendsen (KRF) boligminister. Endvidere blev Agnete Laustsen minister for det nyoprettede sundhedsministerium. Ministerlisten så iøvrigt sådan ud. (Vedlagte figur !!)

Den tredje Firkloverregering:

1) Statsminister Poul Schlüter (K)	9) Socialminister Mimi Sjöling Jakobsen (CD)	16) Industriminister Nils Wilhelm (K)
2) Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (V)	10) Kirkeminister Mette Madsen (V)	17) Trafikminister Frode Nør Christensen (CD)
3) Finansminister Palle Simonsen (K)	11) Energiminister Svend Erik Hovmand (V)	18) Skatteminister Anders Fogh Rasmussen (V)
4) Justitsminister Erik Ninn-Hansen (K)	12) Fiskeriminister og m.m. for nordisk samarbejde Lars P. Gammelgaard (K)	19) Sundhedsminister Agnete Laustsen (K)
5) Minister for økonomisk samordning Erhard Jacobsen (CD)	13) Arbejdsminister Henning Dyremose (K)	20) Landbrugsminister Laurits Tørnæs (V)
6) Økonomiminister Knud Enggaard (V)	14) Indenrigsminister Thor Pedersen (V)	21) Forsvarsminister Bernt Johan Collet (K)
7) Miljøminister Christian Christensen (KRF)	15) Kultur- og kommunikationsminister H.P. Clausen (K)	22) Boligminister Flemming Kofod-Svendsen (KRF)
8) Undervisnings- og forskningsminister Bertel Haarder (V)		

Statsministerens hurtige regeringsdannelse udløste en del kritiske kommentarer. Både Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti fandt, at forløbet af processen var en teaterforestilling, som var aftalt med de radikale og alene opført til ære for dem. Selv udtalte de radikale efter et gruppemøde den 10. september, at Poul Schlüter burde have ført forhandlinger med partierne inden regeringsdannelsen og i disse forhandlinger inddraget, hvad der mere konkret skulle ske i den kommende folketingssamling. "Det radikale Venstre accepterer den nye firkloverregering, men der foreligger en ny situation.

Uden om regeringen er der et flertal bestående af de radikale, Socialdemokratiet og SF". Dermed havde de radikale udstedt deres "frihedsbrev" og vilkårene for det forestående folketingsarbejde udstukket for regeringen.

Valget havde resulteret i et nederlag for regeringen og i en mandatfordeling, der gjorde regeringen afhængig både af Det radikale Venstre og af Fremskridtspartiet. De radikale havde under valgkampen klart sagt, at de ikke kunne tolerere, at regeringen blev afhængig af Fremskridtspartiet. Ved at træde tilbage, og gendanne firkloverregeringen uden at føre forhandlinger med de øvrige partier, havde Poul Schlüter visket tavlen ren, og løst regeringen såvel som de radikale fra de bindinger, de måtte have på hinanden. Hverken regering eller opposition havde forpligtet sig til noget; der var ingen forhåndsbetingelser eller faste aftaler. De konkrete forhandlinger i folketinget måtte fra sag til sag vise, hvor flertallet kunne findes.

Dette var hovedindholdet i statsministerens "redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger" og den efterfølgende iøvrigt fredelige åbningsdebat. Statsministeren appelerede til et samarbejde hen over midten og til partiernes ansvar, "et ansvar som i lige høj grad må bæres af alle partier, der rækker ind til midten - firkloveret, Det radikale Venstre og Socialdemokratiet." Fremskridtspartiet blev ikke omtalt i statsministerens indlæg. Statsministeren udtalte endvidere, at hvis et flertal i det nye folketing bevidst ville satse på hurtigt at fremkalde et nyt valg, så ville det få det. Svend Auken fandt tone i talen rimelig, men pointerede, at regeringen ikke skulle regne Socialdemokratiet til dens parlamentariske basis. Niels Helveg Petersen fandt invitationen til Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, tydelig, klar og velkommen, medens Pia Kjærsgaard stillede sig uforstå-

ende over for, at regeringen fortsat ville indsmigre sig hos Socialdemokratiet på trods af dens klare nederlag ved valget.

Sømærkerne for regeringens sejlads var hermed sat, og det første alvorlige skær, den måtte styre udenom, ville blive finanslovsforhandlingerne.

Socialdemokratisk lederskifte

Rygterne ville vide, at Anker Jørgensen på selve valgaftenen ville have meddelt sin tilbagetræden som formand for Socialdemokratiet, men at de første - for Socialdemokratiet - positive delresultater, den sluttelige beskedne tilbagegang samt den ændrede parlamentariske situation fik ham til at ændre mening. Muligheden for en Socialdemokratisk mindretalsregering kunne ikke fuldstændigt udelukkes, i hvert fald skulle de afprøves. De korte forhandlinger herom førte som nævnt ikke til noget resultat. På et fællesmøde for Socialdemokratiets folketingskandidater, hovedbestyrelse og LO's topfolk i Folkets Hus i København den 10. september gav Anker Jørgensen så meddelelsen om, at han trak sig tilbage efter 15 år på formandsposten. Han anbefalede at Svend Auken blev hans efterfølger. Det endelige valg af en ny ledelse skulle finde sted på en ekstraordinær kongres den 3. oktober 1988. Her valgtes Svend Auken med 569 stemmer ud af 578 mulige. Kun een stemme faldt på "modkandidaten" Arno Norske, hvis eneste begrundelse for at opstille var, at han syntes, at der burde foregå et reelt valg. Som et led i formandsskiftet var det blevet besluttet i partiet, at dets formand ikke, som det hidtil havde været tilfældet, samtidig skulle være formand for folketingsgruppen. Til denne post valgtes Ritt Bjerregaard, da gruppen konstituerede sig, medens Svend Auken blev politisk ordfører. Med denne fordeling af tillidsposterne var det hensigten at styrke den organisatoriske side af folketingsgruppens ar-

bejde, samtidig med at partiets formand gennem det politiske ordførerskab kunne markere partiets profil tydeligere i den politiske debat. Fordelingen har vel også været et resultat af styrkeforholdet mellem de forskellige fløje i Socialdemokratiet, fløjdannelser som med jævne mellemrum i en årrække overfor offentligheden havde afsløret, at der herskede en intern uenighed om væsentlige politiske spørgsmål.

Årsmøder

En række af de politiske partier afholdt deres årsmøder i løbet af efteråret. Partiernes valgresultat såvel som den nu opståede parlamentariske situation var de gennemgående temaer på møderne.

Venstre måtte konstatere, at partiet med dets 19 mandater nu havde det laveste mandattal nogensinde. Det var ikke lykkedes for partiet, at levere hvad det gerne ville, og vælgerreaktionen var "et diskret vink med en forhammer" om, at partiet måtte være mere troværdigt i forhold til dets program. Venstre skulle fortsat være statskassens lænkehund og gennemtvinge en mindskelse af den offentlige sektors betydning i dansk økonomi, så skatten kunne nedsættes. Hvis Socialdemokratiets nye ledelse ikke ville samarbejde med regeringen om det, måtte regeringen søge at få sin økonomiske politik igennem i et samarbejde med både Fremskridtspartiet og de radikale. Det var første gang at et regeringsparti så direkte pegede på den mulighed. Uffe Ellemann Jensen blev genvalgt som formand uden modkandidat. Anders Fogh Rasmussen blev valgt som næstformand.

Det radikale Venstres landsmøde den 19.-20. september var præget af større harmoni end normalt. Der var fuld tilslutning til forke-tinghsgruppens "frihedsbrev", der løste partiet fra rollen som regeringens støtteparti.

Det radikale Venstre var endnu engang blevet placeret som tungen på vægtskålen, og partiets vigtigste opgave måtte nu være at formidle samarbejdet mellem regeringen og Socialdemokratiet, således at yderfløjene ingen indflydelse fik. I den forbindelse rettedes der igen kritik af, at Poul Schlüter ikke havde taget en alvorlig forhandlingsrunde med Socialdemokratiet, før han gendannede firkløverregeringen. Skulle det "grumsede" flertal gøre et midtsøgende samarbejde umuligt, erklærede Niels Helveg Pedersen at partiet kunne komme i den situation, at det eneste rigtige ville være at bede vælgerne om tilslutning til, at Det radikale Venstre stod i spidsen for regeringsarbejdet. Beskeden fra landsmødet var klar: hverken regeringen eller Socialdemokratiet skulle forvente radikal støtte til forlig om den økonomiske politik - specielt finansloven - hvis det var baseret på enten Fremskridtspartiets eller Socialistisk Folkepartis stemmer.

Fremskridtspartiet kunne på sit landsmøde glæde sig over, at den nedgangslinie, der havde bragt partiet i nærheden af spærregrænsen, nu var vendt, - ifølge Helge Dohrmann på grund af det stigende skattetryk under den borgerlige regering og partiets konsekvente holdning til "bekvemmelighedsflygtninge". Valgresultatet måtte nu tvinge de borgerlige partier til at lytte til Fremskridtspartiet og give det indflydelse i forhold til dets mandattal. Iøvrigt var landsmødet koncentreret om, hvem der skulle tegne partiet efter Mogens Glistrups genvalg til Folketinget. Dette afgjordes i form af et opgør om, hvem der skulle vælges til partiets hovedbestyrelse og til landsformand. Pia Kjærsgaard meddelte, at hun ville arbejde for at ændre partiets vedtægter, således at folketingsmedlemmer ikke samtidig kunne være medlem af hovedbestyrelsen, og hun opfordrede landsformanden Anette Just samt næstformanden Kim Behnke til at trække sig ud af ho-

vedbestyrelsen, nu da de var valgt til Folketinget. Da de ikke agtede at følge opfordringen, meddelte hun, at hun som konsekvens af deres holdning selv søgte valg til hovedbestyrelsen for at få mere magt. Landsmødet sluttede op om Pia Kjærsgaards synspunkter, hvilket manifesterede sig i, at hendes kandidat til partiformandsposten Johannes Sørensen blev valgt med 239 stemmer mod Anette Just's 157. Da folketingsgruppen konstituerede sig med Helge Dohrmann som formand og Pia Kjærsgaard som næstformand og politisk ordfører, var der ikke længere tvivl om, at hun nu tegnede Fremskridtspartiet, og at Mogens Glistrups dage som partijejer var færdige. Denne udvikling kunne tolkes som et signal til regeringen om, at Fremskridtspartiet fremover ville være mere kompromissøgende, end det havde været under Glistrups lederskab.

Det Konservative Folkeparti holdt landsmøde den 7.-8. november. Det opgør, nogle havde ventet på baggrund af partiets tilbagegang ved valget, udeblev. Poul Schlüter tog brodden af kritikken ved at erklære, at det ville være helt uden mening at sige, at et parti der var gået fra 10 til 38 mandater på 12 år havde fulgt en forkert kurs, og at fem år ved magten uundgåeligt ville medføre, at partiet i nogle vælgeres øjne erhvervede sig et synderregister. Han fastslog, at partiet fortsat ville føre en midtsøgende kurs og dermed reducere venstrefløjens indflydelse i dansk politik. En række forslag, fremsat af Konservativ Ungdom om nedskæringer inden for den offentlige sektor og om privatisering, faldt, men først efter at de havde været underkastet en skriftlig afstemning. Landsmødet resulterede således ikke i nogen henstilling om, at folketingsgruppen skulle lægge kursen om.

Centrumdemokraternes landsmøde førte heller ikke til vedtagelser om en anden politik, hvilket givet skal ses i lyset af, at partiet kunne holde landsmødet som det eneste af

regeringspartierne, der havde haft fremgang ved valget. Enigheden i partiet blev betonet stærkt, såvel som sammeholdet i regeringen. Et af de mere betydningsfulde signaler, der udgik fra landsmødet, var den tilslutning Mimi Stilling Jacobsen fik, da hun erklærede, at det passede Centrumdemokraterne godt at de skulle samarbejde med Socialdemokratiet om den kommende finanslov, og at hun på mange områder var enig med dette partis socialpolitik, også selvom det måske ville betyde øgede udgifter på finansloven.

Finansloven

Regeringens finanslovsforslag for 1988 blev fremlagt umiddelbart før statsministeren udskrev valget i september 1987, og det indgik derfor som et vigtigt tema i valgkampen. Forslagets samlede udgiftsposter beløb sig til 207.6 mia kroner mod en samlet indtægt på 206 mia. Underskuddet på drifts- anlægs- og udlånsbudgettet beløb sig altså til 1.6 mia kroner. Den samlede statsgæld forventedes i 1988 at forblive uændret på ca. 420 mia og den samlede renteudgift på ca. 55 mia kroner. Finansminister Palle Simonsen ledsagede forslaget med bemærkninger om, at det fortsat var nødvendigt med en meget stram økonomisk politik, at det offentlige forbrug ikke måtte stige og at enhver aktivitetsudvidelse måtte modsvares af en besparelse et andet sted på budgettet.

Socialdemokratiet fandt, at forslaget mere var et valgoplæg end et seriøst bud på den kommende finanslov. Partiet hævdede, at forslaget var "sminket" og derfor indeholdt et større underskud, som skulle dækkes via besparelser. Hvor der skulle skæres, pressede partiet på for at få afklaret under valgkampen, der med hensyn til talakrobatik lignede mange andre valgkampe. Socialdemokratiets krav til finansloven var gennemførslen af en social genopretning, hvis hovedpunkter var en satsforhøjelse på 10% på dagpenge,

efterløn og sygedagpenge, 2 mia kr. ekstra til pensionisterne og 1.8 mia til betalt frihed under uddannelse. De øgede udgifter skulle finansieres ved bl.a. at beskatte omsætningen af obligationer og ved oprydning i skattefiduserne.

Foruden selve finanslovsforslaget blev regeringens forslag til fremme af eksporten - eksportpakken - inddraget i de løbende finanslovsforhandlinger mellem partierne såvel som i de påbegyndte trepartsforhandlinger mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Eksportpakkens vigtigste indhold var bl.a. en udvidet ordning for eksportmomsen, forbedrede fradragmuligheder for virksomhedernes forskning, skattefrihed for tilskud til eksportfremme og forbedrede afskrivningsmuligheder. Hertil kom forslag om, at arbejdsgivernes bidrag til sociale ordninger blev omlagt og at energiafgifterne blev sat ned forud for fyringssæsonen.

Socialistisk Folkeparti meddelte, at partiet ville stemme imod den borgerlige regerings finanslov, og fremhævede den alvorlige belastning det ville være for samarbejdsmulighederne med Socialdemokratiet, hvis dette parti optrådte for svagt i forhandlingerne med regeringen. Fremskridtspartiet stillede 800 ændringsforslag, der samlet ville betyde en rokade på 40 mia kroner. I modsætning til de foregående år blev Fremskridtspartiet kaldt til et par korte orienteringsmøder hos finansministeren, men afstanden mellem deres synspunkter var for stor. Tilbage stod muligheden af et forlig mellem regeringen, de radikale og Socialdemokratiet, hvor sidstnævnte forlangte social genopretning, og hvor regeringen fastholdt, at der ikke kunne blive tale om udgiftsforøgelser. Så heller et valg.

Den 17. december - folketingets sidste arbejdsdag inden juleferien - kom overraskende for mange meddelelsen om, at der var ind-

gået forlig mellem regeringen, de radikale og Socialdemokratiet om finansloven og eksportpakken, og at der var indgået en aftale mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Forligets hovedpunkter var en forhøjelse af folkepensionen, dagpenge og efterløn pr. 1.juli 1988, kvoten for det almennyttige byggeri hævedes med 1000 til 10.000, afsættelse af flere penge til grundforskning, teknologisk udvikling, erhvervsuddannelse og uddannelsesstøtte, gennemførelse af eksportpakken med visse justeringer samt større muligheder for lønmodtagerfondene til at placere penge i erhvervslivet. Alt i alt en udgiftsforhøjelse i forhold til regeringens oprindelige forslag på ca. 4 mia. kroner.

Valgresultat og regeringsdannelse

Resultat af valghandlingen fremgår af nedenstående tabel

	1981 dec.	1984 jan.	1987 sep.	1988 maj
Socialdemokratiet	32,9 (59)	31,6 (56)	29,3 (54)	29,6 (55)
Det radikale Venstre	5,1 (9)	5,5 (10)	6,2 (11)	5,5 (10)
Venstre	11,3 (20)	12,1 (22)	10,5 (19)	11,8 (22)
Konservative Folkeparti	14,5 (26)	23,4 (42)	20,8 (38)	19,2 (35)
"De fire gamle"	63,8(114)	72,6(130)	66,8(122)	66,1(122)
DKP	1,1 (0)	0,7 (0)	0,9 (0)	0,8 (0)
Socialistisk Folkeparti	11,3 (21)	11,5 (21)	14,6 (27)	12,9 (24)
Venstresocialisterne	2,7 (5)	2,7 (5)	1,4 (0)	0,6 (0)
Kommunistisk Arbejderp.	0,1 (0)	-	-	-
Socialistisk Arbejderp.	0,1 (0)	0,1 (0)	0,0 (0)	-
Marxistisk-Leninistisk P.	-	0,0 (0)	0,0 (0)	-
Fælleskurs	-	-	2,2 (4)	1,9 (0)
Retsforbundet	1,4 (0)	1,5 (0)	0,5 (0)	-
Centrumdemokraterne	8,3 (15)	4,6 (8)	4,8 (9)	4,6 (9)
Kristeligt Folkeparti	2,3 (4)	2,7 (5)	2,4 (4)	2,0 (4)
Fremskridtspartiet	8,9 (16)	3,6 (6)	4,8 (9)	8,9 (16)
De Grønne	-	-	1,3 (0)	1,3 (0)
Humanistisk Parti	-	-	0,2 (0)	-
"De andre"	36,2 (61)	34,2 (57)	33,2 (53)	33,0 (53)
Netto forskydninger	12,6	10,8	9,1	6,1
"Spildte stemmer"	2,7	2,3	5,2	4,6
Valgdeltagelse	83,1	88,4	86,7	85,7

Kilde: Folketinget 1981,1984,1987, 1988.