

Torben M. Andersen

Udviklingslinier i teorien om den økonomiske politik

Behovet og mulighederne for at stabilisere en markedsøkonomi ved økonomisk-politisk intervention er et meget kontroversielt emne. Synspunkterne har varieret stærkt over tiden fra 1960ernes stabiliseringspolitiske optimisme til 1980ernes pessimisme. I denne artikel diskuteres hovedsynspunkterne i udviklingen fra den tidlige keynesianisme til moderne teorier om økonomisk politik.

Indledning

Behovet og mulighederne for at stabilisere en markedsøkonomi ved økonomisk-politisk intervention vedbliver at være et kontroversielt emne i økonomisk teori. Synspunkterne har varieret stærkt over tiden fra 1960ernes stabiliseringspolitiske optimisme til 1980ernes pessimisme. Formålet med denne artikel er at skitsere hovedsynspunkterne i den udvikling, der har været fra den tidlige keynesianisme til moderne teorier om økonomisk politik. Der vil ikke blive givet en minutiøs og streng kronologisk gennemgang af forskellige forfatters syn på den økonomiske politiks muligheder, men alene blive fokuseret på nogle overordnede synspunkter hos de væsentligste skoler på området.

Udgangspunktet er, at der er et *behov* for økonomisk-politisk intervention, fordi konjunkturfluktuationer med arbejdsløshed og lignende er reglen snarere end undtagelsen for en markedsøkonomi. Givet et sådant behov er problemet, om det i det hele taget er *muligt* at tilrettelægge en stabiliseringspolitik, der kan mindske eller eliminere konjunkturfluktuationer. Mulighederne for intervention kan imidlertid ikke ses uafhængigt af årsagerne til konjunkturfluktuationer. De underliggende årsager til fluktuationerne kan også være afgørende for de stabiliseringspolitiske muligheder. I nyere økonomisk teori er der i de seneste år sket meget væsentlige fremskridt i afklaringen af årsagerne til konjunkturfluktuationer. Det vil imidlertid her føre for vidt at komme ind på denne udvikling, og den berøres kun i det omfang, den er strengt nødvendig for at forstå nyere synspunkter om økonomisk politik.

Keynesianisme

Som velkendt er keynesianismen¹ baseret på to centrale antagelser, nemlig dels, at markedsmekanismen grundet træghed i løn- og pristilpasningen ikke besidder tilstrækkeligt stærke selvregulerende mekanismer til automatisk at sikre fuld beskæftigelse og dels, at den effektive efterspørgsel er afgørende for aktiviteten og dermed beskæftigelsen.

De mest klare økonomisk-politiske implikationer af keynesianismen er blevet formuleret af A. P. Lerner, som i 1943 opstillede nogle principper for stabilise-

Torben M. Andersen

Udviklingslinier i teorien om den økonomiske politik

Behovet og mulighederne for at stabilisere en markedsøkonomi ved økonomisk-politisk intervention er et meget kontroversielt emne. Synspunkterne har varieret stærkt over tiden fra 1960ernes stabiliseringspolitiske optimisme til 1980ernes pessimisme. I denne artikel diskuteres hovedsynspunkterne i udviklingen fra den tidlige keynesianisme til moderne teorier om økonomisk politik.

Indledning

Behovet og mulighederne for at stabilisere en markedsøkonomi ved økonomisk-politisk intervention vedbliver at være et kontroversielt emne i økonomisk teori. Synspunkterne har varieret stærkt over tiden fra 1960ernes stabiliseringspolitiske optimisme til 1980ernes pessimisme. Formålet med denne artikel er at skitsere hovedsynspunkterne i den udvikling, der har været fra den tidlige keynesianisme til moderne teorier om økonomisk politik. Der vil ikke blive givet en minutiøs og streng kronologisk gennemgang af forskellige forfatters syn på den økonomiske politiks muligheder, men alene blive fokuseret på nogle overordnede synspunkter hos de væsentligste skoler på området.

Udgangspunktet er, at der er et *behov* for økonomisk-politisk intervention, fordi konjunkturfluktuationer med arbejdsløshed og lignende er reglen snarere end undtagelsen for en markedsøkonomi. Givet et sådant behov er problemet, om det i det hele taget er *muligt* at tilrettelægge en stabiliseringspolitik, der kan mindske eller eliminere konjunkturfluktuationer. Mulighederne for intervention kan imidlertid ikke ses uafhængigt af årsagerne til konjunkturfluktuationer. De underliggende årsager til fluktuationerne kan også være afgørende for de stabiliseringspolitiske muligheder. I nyere økonomisk teori er der i de seneste år sket meget væsentlige fremskridt i afklaringen af årsagerne til konjunkturfluktuationer. Det vil imidlertid her føre for vidt at komme ind på denne udvikling, og den berøres kun i det omfang, den er strengt nødvendig for at forstå nyere synspunkter om økonomisk politik.

Keynesianisme

Som velkendt er keynesianismen¹ baseret på to centrale antagelser, nemlig dels, at markedsmekanismen grundet træghed i løn- og pristilpasningen ikke besidder tilstrækkeligt stærke selvregulerende mekanismer til automatisk at sikre fuld beskæftigelse og dels, at den effektive efterspørgsel er afgørende for aktiviteten og dermed beskæftigelsen.

De mest klare økonomisk-politiske implikationer af keynesianismen er blevet formuleret af A. P. Lerner, som i 1943 opstillede nogle principper for stabilise-

ringspolitikens tilrettelæggelse. Indholdet i denne politik, som han betegnede funktionel finanspolitik, er en regulering af det offentlige budget således, at »By these means total spending can be kept at the required level, where it will be enough to buy the goods that can be produced by all who want to work, and yet not enough to bring inflation by demanding more than can be produced« (Lerner, 1943: 41).

Ovenstående er velkendt fra den såkaldte 45°-model for en lukket økonomi og leder til et forholdsvis mekanisk syn på den økonomiske politik. Økonomien anses for at være enten i en situation med arbejdsløshed og prisstabilitet eller fuld beskæftigelse og inflation. Fuld beskæftigelse samt prisstabilitet kan sikres ved i første tilfælde at øge efterspørgslen og i andet tilfælde ved at reducere efterspørgslen. Lidt unuanceret er synspunktet, at markedsmekanismen ikke selvregulerende, men ved simple regler for den økonomiske politik kan økonomien stabiliseres perfekt.

I den simple form for keynesianisme skitseret ovenfor antages det, at så længe aktiviteten er mindre end svarende til fuld beskæftigelse, påvirkes såvel renten som lønninger og priser ikke af aktivitetsniveauet. Modellen er senere blevet modificeret på disse områder. Således er 45°-modellen videreudviklet til den såkaldte ISLM-model (Hicks, 1937), hvor der er finansielle markeder og et samspil mellem reale og finansielle forhold via blandt andet rentens betydning for investeringerne (se for eksempel Lipsey and Steiner, 1981). Denne model leder til et mindre fiscalistisk synspunkt, idet finanspolitikken ikke længere fremhæves som det eneste effektive stabiliseringsinstrument. I ISLM-modellen er både finans- og pengepolitikken generelt i stand til at påvirke den samlede efterspørgsel og dermed beskæftigelsen. Trods dette anså mange keynesianere dog finanspolitikken for det mest pålidelige konjunkturpolitiske instrument. Det skyldes den usikkerhed, der er i transmissionsmekanismen fra ændringer i pengepolitikken til påvirkning af efterspørgslen, nemlig dels i hvilket omfang ændringer i pengemængden påvirker renten, og dels i hvilket omfang investeringerne overhovedet er rentefølsomme.

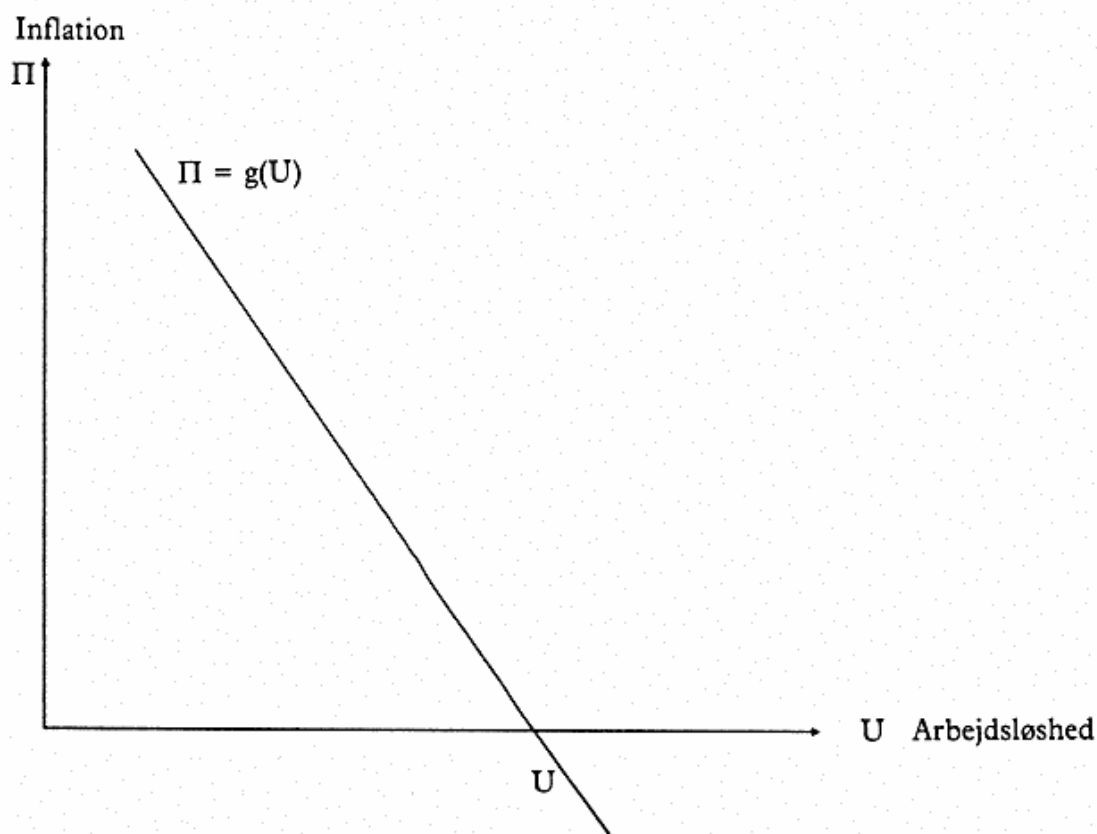
Den oprindelige antagelse om lønninger og priser, der enten er fuldstændig infleksible eller kun tilpasses opad ved fuld beskæftigelse, viste sig ikke at holde stik. I virkeligheden var der ikke tale om et enten – eller mellem inflation og arbejdsløshed, men om et både – og. Som følge heraf blev den keynesianske model udvidet med den såkaldte Phillips-kurve (figur 1).

Phillips-kurven var oprindeligt baseret på A. W. Phillips' studier (1958) af den langsigtede sammenhæng mellem inflation og arbejdsløshed. Som velkendt fandt han en negativ sammenhæng, idet inflationen typisk var høj ved en lav arbejdsløshed, og lav ved en høj arbejdsløshed. Senere blev denne sammenhæng af især Lipsey (1960) ophøjet til at være en given kortsigtet sammenhæng mellem inflation og arbejdsløshed (jfr. figur 1), der kan formuleres som

$$\Pi = g(U) \quad , \quad g'(U) \leq 0 \quad (1)$$

hvor Π er løn- eller prisstigningstakten,² og U er arbejdsløshedsraten.

Figur 1. Den simple Phillips-kurve



Phillips-kurven gav i denne fortolkning hurtigt anledning til en økonomisk-politisk udlægning (Solow and Samuelson, 1960) således, at der økonomisk-politisk var tale om et både-og mellem arbejdsløshed og inflation. Phillips-kurven viser et trade-off mellem arbejdsløshed og inflation, idet målsætningerne om fuld beskæftigelse og prisstabilitet ikke kan være opfyldt på én gang; man må økonomisk-politisk vælge den foretrukne kombination mellem disse to målvariable.

Bemærk, at selv om pris/løndannelsen med Phillips-kurven eksplicit er blevet indarbejdet i teorien, så er det afgørende stadig den effektive efterspørgsel. Årsagssammenhængen går fra den effektive efterspørgsel til arbejdsløshed og derfra til løn/prisstigninger.

Muligheden for konflikter mellem forskellige økonomisk-politiske målsætninger førte til en fornyet interesse for de mulige økonomisk-politiske instrumenter. Det skyldes, at hvis man vil opnå et givet antal økonomisk-politiske målsætninger, så kan det gøres perfekt, hvis man råder over mindst ligeså mange uafhængige økonomisk-politiske instrumenter (den såkaldte Tinbergenregel). Ved uafhængige instrumenter forstås instrumenter, der påvirker økonomien på forskellig måde. Råder man derimod over færre uafhængige instrumenter, end der er målsætninger, kan man ikke nå alle målsætninger på en gang, og vi har et trade-off problem.

Dette kan illustreres ved hjælp af ovenstående diskussion om inflation og arbejdsløshed. Antag, at vi som økonomisk-politiske mål har fuld beskæftigelse og prisstabilitet. Kan disse to målsætninger nås ved hjælp af finans- og pengepolitikken? I ovenstående keynesianske model, udvidet med Phillips-kurven, er svaret benægtende, for selv om vi har to instrumenter, påvirker de ikke mål-variablerne på forskellig måde. Det skyldes, at såvel finans- som pengepolitikken er instrumenter til styring af efterspørgslen og dermed aktivitetsniveauet, hvilket via Phillips-kurven har nogle afledte inflationære konsekvenser. Ved regulering af disse instrumenter kan vi derfor kun bestemme, hvor på Phillips-kurven vil være. Vi har således to mål, men reelt kun et instrument, nemlig styringen af den effektive efterspørgsel.

Det problem kan løses, hvis vi kan finde et økonomisk-politisk instrument, der for eksempel kan ændre på Phillips-kurvens placering, således at de inflationære konsekvenser af et givet aktivitetsniveau ændres. Lønpolitik blev anset for et sådant middel, da en effektiv lønpolitik er en måde til at reducere løn/prisstignings-takten ved en given arbejdsløshed, og dermed »flyttes« Phillips-kurven indad. Såfremt lønpolitikken er effektiv, har vi sammen med de efterspørgselsstyrende instrumenter to uafhængige instrumenter til opnåelse af de to målsætninger, nemlig lønpolitik, der kan flytte Phillips-kurven og efterspørgselspolitik, der afgør, hvor vi placeres på Phillips-kurven.

Selv med Phillips-kurven indarbejdet vedbliver økonomisk politik i den keynesianske teori-tradition at være en forholdsvis mekanisk foreteelse: enten er der et trade-off problem, hvor man ved styring af den effektive efterspørgsel må vælge mellem de mulige kombinationer af inflation og arbejdsløshed, eller det er et spørgsmål om at finde tilstrækkeligt mange uafhængige instrumenter til at opnå givne målsætninger, eksempelvis lønpolitik til at flytte Phillips-kurven og finanspolitik til at bestemme placeringen på Phillips-kurven. Hovedkonklusionen er, at økonomien kan styres, og er der lige så mange uafhængige instrumenter, som der er målsætninger, vil styringen være perfekt.

Monetarisme

Det oprindelige særkende ved monetarismen var en kritik af keynesianernes antagelse om, at den effektive efterspørgsel bedre kan styres med finanspolitikken end med pengepolitikken. Monetaristerne lagde vægt på, at pengepolitikken var mest effektiv, idet pengeefterspørgslen kun er svagt følsom over for renten, således at ændringer i pengemængden vil slå kraftigt igennem på de nominelle indkomster.³ En ekspansiv finanspolitik ved en given pengemængde vil derimod alene lede til rentestigninger, og følgelig vil investeringer, svarende til forøgelsen af de offentlige udgifter, blive presset ud (crowding out).

Begrebet monetarisme har siden udviklet sig til at være en samlebetegnelse for en lang række synspunkter. Nogle af disse er i dag generelt accepteret – også af såkaldte keynesianere – selvom de ved deres fremkomst blev anset for at være meget kontroversielle, mens andre synspunkter fortsat er genstand for en ophidset debat. Der er to centrale forhold ved de monetaristiske konklusioner, nemlig dels at de langsigtede muligheder for at stabilisere økonomien er mindre end de kort-

sigtede og dels, at man af forskellige årsager ikke behøver eller bør føre en aktiv stabiliseringspolitik (Friedman, 1968 og 1975).

Forholdet mellem det korte og det lange sigt kan forklares ved hjælp af Phillips-kurven. Empiriske analyser har meget klart påvist, at der ikke findes nogen stabil Phillips-kurve sammenhæng mellem inflation og arbejdsløshed. Denne ustabilitet kan forklares med henvisning til inflationsforventningerne som et afgørende element for løndannelsen, og at der efterhånden er blevet en større inflationsbevidsthed. Dette gav anledning til en omformulering af den traditionelle Phillips-kurve til den såkaldte forventningsudvidede Phillips-kurve (se figur 2). I denne formulering tages der udgangspunkt i, at såvel udbud som efterspørgsel efter arbejdskraft må afhænge af den forventede realløn. Tankegangen kan illustreres ved at formulere Phillips-kurven som

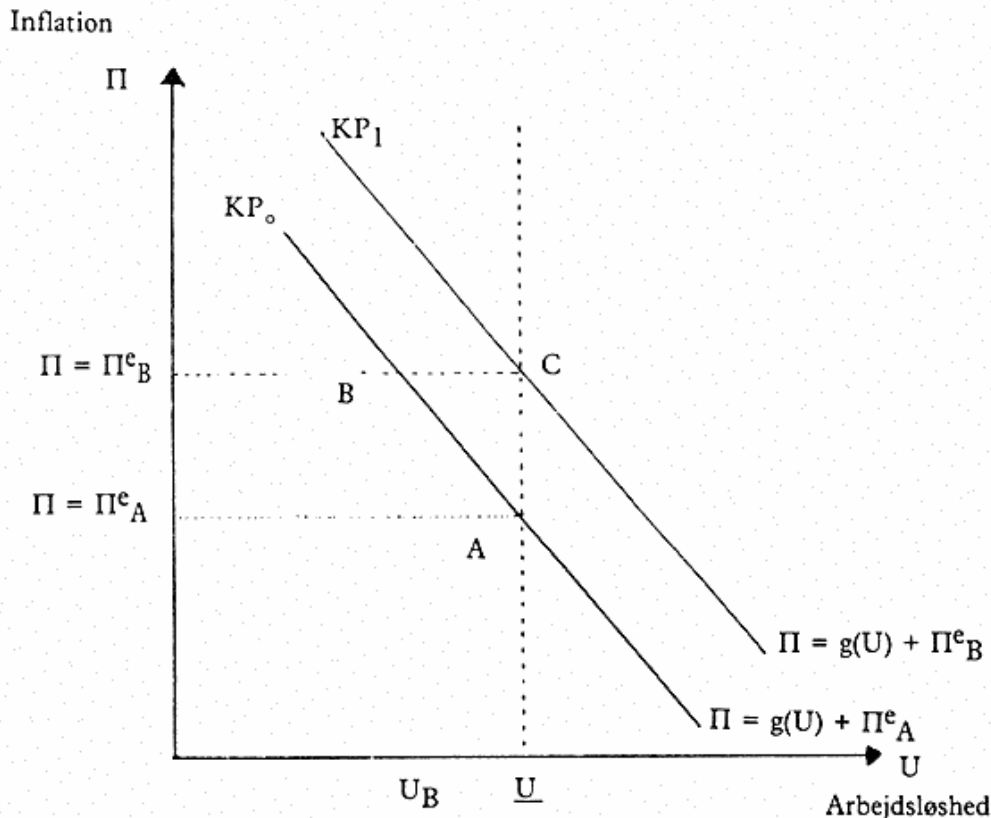
$$\Pi = g(U) + \Pi^e, \quad g'(U) < 0 \quad (2)$$

hvor Π^e er den forventede inflationsrate.

Den simple Phillips-kurve i (1) lader alene de nominelle lønstigninger afhænge af arbejdsløsheden, hvilket betyder, at de nominelle lønstigninger er upåvirket af de forventede prisstigninger. Antages det derimod, at højere forventede prisstigninger ved et givet arbejdsløshedsniveau leder til højere nominelle løn- og dermed prisstigninger, fås den forventningsforhøjede Phillips-kurve givet ved (2). I formuleringen (2) er det antaget, at højere forventede prisstigninger leder til højere nominelle lønstigninger, således at den forventede realløn er uændret for et givet arbejdsløshedsniveau. Den forventningsforhøjede Phillips-kurve er illustreret i figur 2. Vi ser, at den forventede prisstigningstakt udgør et ekstra led i løndannelsen, således at ændringer i arbejdsløsheden betyder ændringer i priserne udover de forventede prisstigninger. I den forventningsforhøjede Phillips-kurve er der et specielt arbejdsløshedsbegreb, der betegnes som den naturlige arbejdsløshed. Dette begreb er defineret som det arbejdsløshedsniveau, hvor der ikke er inflationsoverraskelser, dvs. $U = \underline{U}$ i figur 2, jfr. næste side.

Med udgangspunkt i figur 2 kan vi nemt forklare monetaristernes syn på forskellen mellem det korte og det lange sigt. På kort sigt er inflationsforventningerne givet (Π^e_A) og vi har en kortsigtet Phillips-kurve som KP_0 i figur 2. Antag, at økonomien initialt er i punktet A. Øges efterspørgslen nu for at bringe økonomien i punkt B med lavere arbejdsløshed, øges prisstigningstakten udover den forventede prisstigningstakt. Dette er muligt på kort sigt, fordi forventningsdannelsen antages at være træg og kun langsomt tilpasser sig den faktiske inflation. På lidt længere sigt vil forventningerne imidlertid tilpasse sig den faktiske inflation, hvilket betyder, at Phillips-kurven flytter opad ($\Pi^e = \Pi^e_B > \Pi^e_A$) og efterhånden må ende op i punktet C, hvor den faktiske og den forventede inflation er lige store. Heraf følger det, at økonomien på lang sigt altid bringes tilbage til det såkaldt naturlige arbejdsløshedsniveau, (\underline{U}). Det er muligt at påvirke økonomien på kort sigt, for eksempel reducere arbejdsløsheden fra \underline{U} til U_B , men på langt sigt er det ikke muligt at opretholde et arbejdsløshedsniveau, der er forskelligt fra det »naturlige« niveau.

Figur 2. Den forventningsudvidede Phillips-kurve



Inden for moderne makroøkonomisk teori er der i dag en udbredt enighed om, at de langsigtede stabiliseringsmuligheder med en generel efterspørgselsregulerende økonomisk politik er begrænsede. Derimod er der langt fra enighed om de kortsigtede stabiliseringsmuligheder (se afsnittet om nyklassisk makroteori), men der ligger ikke noget i den forventningsudvidede Phillips-kurve, der går imod behovet og det ønskværdige i en kortsigtet stabiliseringspolitik. Muligheden for en aktiv stabiliseringspolitik afhænger her af trægheden i den private sektors tilpasning.

Mens ovenstående efterhånden er blevet generelt accepteret, er der nogle mere markante monetaristiske synspunkter, der fortsat er meget kontroversielle. Vi skal her kort diskutere to af disse.

Ifølge monetaristerne vil behovet for en kortsigtet stabiliseringspolitik generelt være minimalt, da markedsmekanismen besidder forholdsvis velfungerende selvjusterende mekanismer. Selv om disse mekanismer ikke skulle virke helt perfekt, følger det ikke heraf, at der skal interveneres økonomisk-politisk. De økonomisk-politiske myndigheder vil generelt først reagere på konjunkturfluktuationer med stor træghed, og deres viden om, hvor hurtigt og hvordan de økonomisk-politiske instrumenter virker, er så sparsom, at sandsynligheden for at forværre situationen er større end for at forbedre den. Desuden vil det politiske

system ofte være så »irrationelt«, at selvom en sådan viden skulle være tilstede, vil den næppe blive brugt hensigtsmæssigt.

I det omfang der overhovedet skal interveneres i markedsøkonomien, skal det være via pengepolitikken og via regler for væksten i pengemængden. Rentepolitik er ifølge monetaristerne et usikkert styringsinstrument under inflation grundet forskellen mellem realrenten og den nominelle rente. Kontrol over pengemængden er derimod central for udviklingen i de nominelle indkomster (jfr. ovenfor) og dermed inflationen, og da et hovedformål for den økonomiske politik ifølge monetaristerne bør være at sikre en stabil prisudvikling, kan dette opnås ved simple regler for vækstraten i pengemængden.

Neo-keynesianisme

Som nævnt er keynesianske modeller baseret på en antagelse om, at aktiviteten er efterspørgselsbestemt, og en tilsvarende antagelse gøres i et vist omfang også hos monetaristerne. Dette er en temmelig kritisabel forudsætning, da den negligerer alle tilpasningsproblemer på udbudssiden – dvs. virksomhedernes og arbejdsmarkedets tilpasning. I løbet af 1970'erne blev der udviklet en neo-keynesiansk eller uligevægtsteori, se for eksempel Malinvaud (1977), der på den ene side lagde megen vægt på den keynesianske antagelse om, at lønninger og priser kun tilpasser sig trægt, men på den anden side opgav antagelsen om, at virksomhederne altid tilpasser produktionen til efterspørgslen.

Vi kan illustrere tankegangen og de økonomisk-politiske konklusioner ved hjælp af den velkendte 45°-model, se figur 3. Ifølge denne model bestemmes en produktion Y_K givet efterspørgselskomponenterne forbrug (C), investeringer (I), offentligt forbrug (G) og netto-eksport (X-M), og det antages, at virksomhederne er villige til at udbyde/producere dette output. Spørgsmålet er, om det er en rimelig antagelse?

Ifølge standardteorien for virksomhedens adfærd afhænger virksomhedernes udbudsplaner af profitabiliteten ved at producere. Simplificerende kan vi modellere en kortsigts udbudsfunktion ved:

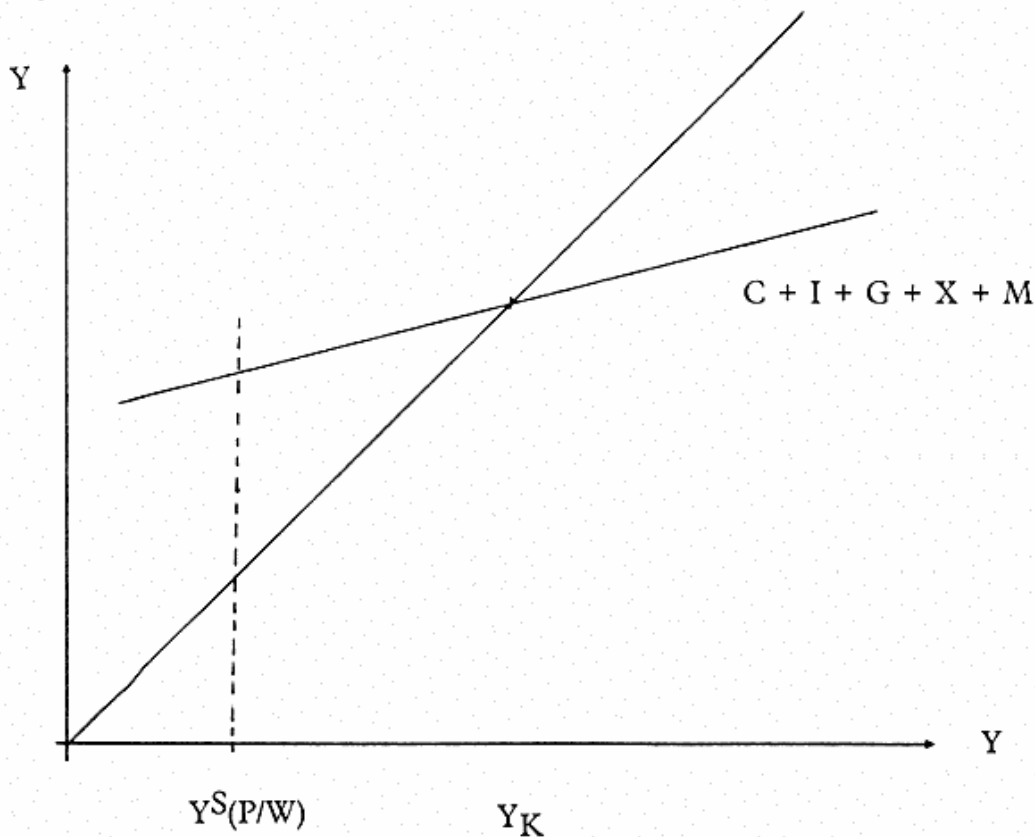
$$Y^S = Y^S(P/W) \quad \delta Y^S / \delta (P/W) > 0 \quad (3)$$

der siger, at virksomhederne er villige til at producere et højere output, hvis profitmarginen stiger, dvs. hvis prisen på det producerede stiger i forhold til de variable produktionsomkostninger, der her alene er givet ved lønomkostningerne.

Antager vi nu realistisk, at lønninger og priser er infleksible på kort sigt, har vi ved den givne realløn et maksimalt output, som virksomhederne er villige til at producere $Y^S(p/w)$. Der er nu to muligheder, jfr. figur 3, enten er virksomhederne villige til at producere mere end hvad der efterspørges ($Y^S > Y_K$), eller der efterspørges en større mængde, end virksomhederne er villige til at producere ($Y^S < Y_K$).

I det første tilfælde, hvor virksomhederne er villige til at producere mere end det efterspurgte, er det rimeligt at antage, at produktionen tilpasses nedad til efterspørgslen, sådan som det normalt gøres i keynesianske modeller.

Figur 3. 45°-model med udbudsbegrænsning



I det andet tilfælde – der er skitseret i figur 3 – har vi, at det ikke er profitabelt for virksomhederne at producere så meget, som der efterspørges. I dette tilfælde er det ikke rimeligt at antage, at produktionen bestemmes af efterspørgslen.

Den første situation betegnes ofte som *keynesiansk*, da efterspørgslen er bestemmende for produktionen, hvorimod det andet tilfælde er det *klassiske* tilfælde, da reallønnen er bestemmende. Hvorvidt vi er i det ene tilfælde eller det andet, afhænger selvfølgelig af reallønnens størrelse relativt til den totale efterspørgsel i økonomien.

Lad os analysere det klassiske tilfælde lidt mere detaljeret, da det er denne situation, der afviger fra de kendte modeller. Den klassiske situation er illustreret i figur 3. Betydningen af at være i denne situation er stor, især i relation til den økonomiske politik, da aktiviteten og dermed beskæftigelsen ikke kan påvirkes ved efterspørgselsstyrende politikker. En forøgelse af det offentlige forbrug vil derfor ikke påvirke aktiviteten, men vil i en åben økonomi blot skade betalingsbalancen.

En hovedkonklusion er således, at effekten af forskellige former for økonomisk-politisk intervention afhænger kritisk af den aktuelle konjunktursituation; dvs. den mest hensigtsmæssige økonomiske politik og effektiviteten heraf afhænger af arbejdsløshedens årsager: manglende efterspørgsel eller for høje lønninger.

Modeller af denne type er blevet raffineret i forskellige retninger, således kan produktionen være begrænset ikke alene af profitabiliteten, men også af produktionskapaciteten og den tilgængelige arbejdskraftmængde. Endvidere findes der modeller med mange sektorer, der i forskellig grad er påvirket af efterspørgsels-, profitabilitets- og kapacitetsproblemer.

Nyklassisk makroteori

I dette afsnit gives en omtale af en ny makroøkonomisk teoriretning, der har givet anledning til nogle temmelig opsigtsvækkende resultater om stabiliseringspolitikens muligheder. Nyklassiske makromodeller er typisk formuleret som matematisk stokastiske modeller, og da løsningen af sådanne modeller er forholdsvis teknisk, skal vi her forklare hovedideerne med udgangspunkt i Phillips-kurven.

Betragt den forventningsudvidede Phillips-kurve givet i (2). For nyklassikere er prissignaler afgørende for allokeringen af økonomiske ressourcer, dvs. der er stærke kræfter i retning af, at priser og lønninger forholdsvis hurtigt tilpasses til ligevægt. Derfor fortolkes Phillips-kurven anderledes end traditionelt, nemlig fra priser til arbejdsløshed, dvs. man ser egentlig på den omvendte forventningsudvidede Phillips-kurve, idet arbejdsløsheden antages kun at afvige fra den naturlige arbejdsløshed, hvis der er prisoverraskelse, dvs.

$$U - \underline{U} = -\beta (\Pi - \Pi^e) \quad (4)$$

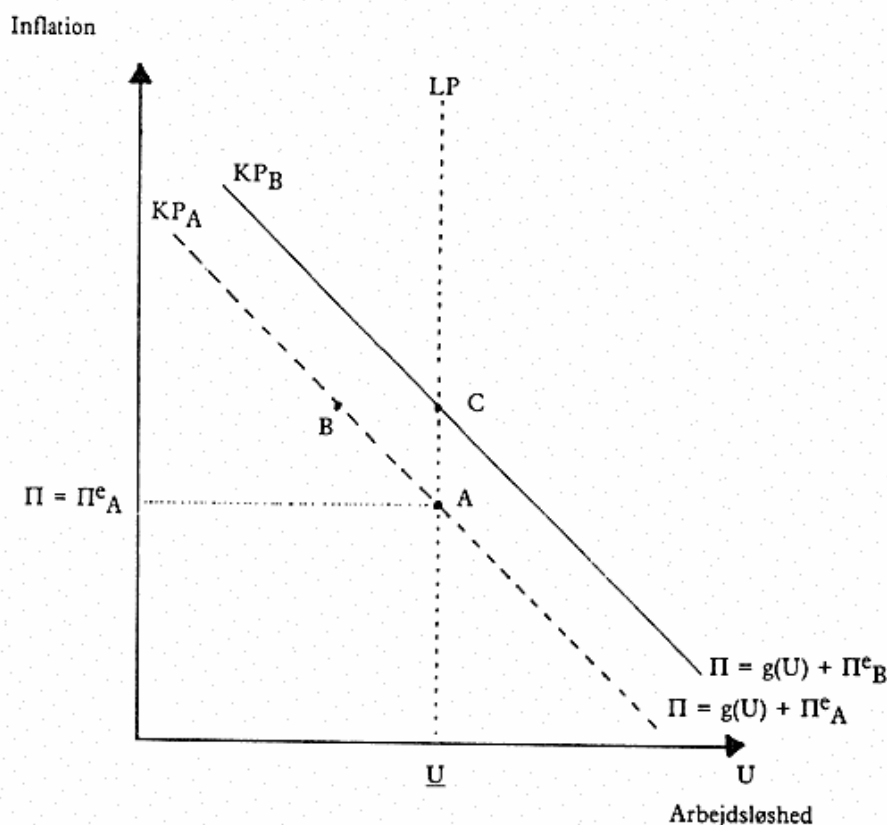
Ifølge (4) vil arbejdsløshed være lavere end den naturlige arbejdsløshed, ($U < \underline{U}$), hvis priserne stiger mere end forventet ($\Pi > \Pi^e$), og modsat er arbejdsløsheden forholdsvis høj ($U > \underline{U}$), hvis priserne stiger mindre end forventet ($\Pi < \Pi^e$).

Den økonomiske mekanisme bag (4) kunne være følgende: arbejdsmarkedets parter fastsætter nominelle lønninger afhængig af de forventede prisstigninger, således at udbud og efterspørgsel forventes at være lige store. Afviger de faktiske prisstigninger fra de forventede, påvirkes den reale pris (reallønnen), virksomhederne skal betale for brug af arbejdskraft. Ved uventet høje (lave) prisstigninger reduceres (øges) reallønnen, og dette tenderer at øge (mindske) virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft og derved reducere (øge) arbejdsløsheden.

En af de centrale antagelser hos nyklassikerne er forudsætningen om rationelle forventninger. Ved rationelle forventninger forstås forventninger, der er konsistente med den model, der forklarer den variabel, der dannes forventninger om. Med rationelle forventninger er der ingen systematiske afvigelser mellem det realiserede og det forventede forårsaget af, at man tager fejl af årsagssammenhænge i økonomien. Det er vigtigt, at antagelsen om rationelle forventninger *ikke* nødvendigvis implicerer, at man altid forventer korrekt; forventningerne kan således slå fejl, fordi man ikke har fuld viden om udefra kommende stød eller ændringer, der påvirker økonomien.

Figur 4 viser Phillips-kurven (4) i to varianter, dels en kortsigtet Phillips-kurve (KP_A) for givne inflationære forventninger (Π^e_A) og dels en langsigtet Phillips-kurve (LP) hvor forventet og faktisk inflation er sammenfaldende ($\Pi = \Pi^e$).

Figur 4: Tilpasning til systematisk økonomisk politik i nyklassisk fortolkning



Ifølge nyklassikerne opstår konjunkturfuktationer, fordi økonomien ustansselig udsættes for stød og ændringer. Selv om agenterne gør deres bedste for at ændre lønninger og priser, således at udbud og efterspørgsel forventes at være i balance, så vil man typisk ikke have fuld viden om sådanne stød. Følgelig vil der være forskelle mellem de faktiske og de forventede prisstigninger, fordi markedsmechanismen ikke altid kan nå at tilpasse sig fuldt ud til disse stød.

Antag, at vi er i punktet A og observerer en kortsigtet Phillips-kurve KP_A som vist i figur 4. Økonomisk-politisk ønskes det at bringe økonomien til punkt B med lavere arbejdsløshed og højere inflation. Hvis dette er en troværdig og systematisk økonomisk politik, vil agenterne med rationelle forventninger vide, at den leder til inflation og derfor justeres de inflationære forventninger hertil, dvs. politikken er fuldt forventet. Resultatet af dette bliver, at punktet B ikke realiseres, da dette forudsætter uændrede forventninger. Derimod ender økonomien op i punkt C, der i forhold til udgangssituationen A er karakteriseret ved en højere inflation, men uændret arbejdsløshed, dvs. den systematiske økonomiske politik har blot flyttet den kortsigtede Phillips-kurve (fra KP_A til KP_B).

Det fremgår, at det centrale i den nyklassiske makroteori er, at der altid vil være stød til økonomien, som er delvis uforudsigelige (agenterne har imperfekt information), og som derfor giver ikke-forventede prisændringer og dermed fluktuationer.

oner i produktion og beskæftigelse. En systematisk penge- eller finanspolitik vil imidlertid altid under rationelle forventninger være forventet og dermed uden effekt som stabiliseringspolitisk instrument (Lucas-Sargent-Wallace resultatet, se for eksempel Sargent and Wallace, 1975). Den nyklassiske makroteori forklarer således konjunkturfluktuationer ved imperfekt information, men implicerer samtidig, at der ikke kan føres nogen systematisk konjunktur- eller stabiliseringspolitik.

Årsagen til dette negative resultat med hensyn til stabiliseringspolitikens muligheder hænger sammen med, at forventningerne er et afgørende element i de økonomiske sammenhænge, som ved økonomisk-politiske tiltag ikke kan tages for givne. Forventningerne, og dermed de økonomiske sammenhænge, afhænger af den førte økonomiske politik. Følgelig kan effekterne af økonomisk politik ikke vurderes uden at tage hensyn til, hvorledes forventningsdannelsen og dermed det økonomiske system påvirkes.

Den nyklassiske makroteori er baseret på tre afgørende forudsætninger: (1) modellering af udbudssiden under antagelse af markedsligevægt på både vare- og arbejdsmarkedet (Lucas-udbudsfunktion), (2) ufuldstændig information og (3) rationelle forventninger.

Ved fremkomsten af den nyklassiske makroteori vakte neutralitetsresultatet stor opsigt. Imidlertid er det interessante ved denne teori ikke så meget dette resultat – som vi senere skal se ikke er robust overfor selv små ændringer i modelstrukturen – men det forhold, at bevisbyrden i relation til spørgsmålet om mulighederne for at føre en aktiv stabiliseringspolitik blev ændret.

Det traditionelle keynesianske synspunkt er, at der ikke alene er behov for at føre en aktiv stabiliseringspolitik, men at det også er forholdsvis let at gøre dette via en styring af den effektive efterspørgsel. Det nyklassiske resultat viser, at det ikke er så simpelt at føre en aktiv stabiliseringspolitik, da enhver systematisk og dermed fuldt forstået politik er neutral. Det kan således godt være, at agenterne i virkeligheden ikke har rationelle forventninger, og at det dermed som sådan er en urealistisk antagelse. Alligevel viser vores analyse, at politikken faktisk kun virker, fordi folk bliver narret eller ikke forstår de mekanismer, hvorved politikken virker.

Velfærdsimplikationerne af at føre en økonomisk politik, der kun virker ved at narre eller snyde, er under alle omstændigheder tvivlsomme. Bevisbyrden for at føre en aktiv stabiliseringspolitik er således lagt over på keynesianerne, der må finde beviser for, at en økonomisk politik kan virke stabiliserende, selv hvis den er forstået, dvs. under rationelle forventninger.

Fra et keynesiansk synspunkt er det i denne sammenhæng opløftende, at hvis man ændrer på enten de modelmæssige eller informationsmæssige antagelser i modellen ovenfor, finder man, at økonomisk politik ikke generelt er ineffektiv (se for eksempel Taylor, 1985). Det er således påvist i en lang række bidrag til litteraturen, at hvis vi ændrer enten på udbudsmodellen eller informationsantagelsen, falder det centrale nyklassiske resultat om ineffektiviteten af økonomisk politik. En oplagt kritisabel egenskab ved modelleringen af udbudssiden er antagelsen om fleksible lønninger og priser, og introduktion af en eller anden form for in-

fleksibilitet i løn/pristilpasningen giver typisk et spillerum for en aktiv økonomisk politik. Den informationsmæssige antagelse i de nyklassiske modeller er, at agenter har imperfekt, men ens (homogen) information. Tillader vi mere realistisk, at agenterne har forskellig (heterogen) information, vil der ligeledes typisk være en effekt af og et behov for en aktiv stabiliseringspolitik. Det er dog væsentligt, at disse effektivitetsresultater ofte implicerer, at det er sværere at føre en aktiv stabiliseringspolitik, end det fremgår af traditionelle keynesianske diskussioner, idet en hensigtsmæssig økonomisk politik skal geares præcist til de brister og stød i markedsmekanismen, der skaber konjunkturfluktuationerne.

Afsluttende kan det konkluderes, at rationelle forventninger som sådan ikke alene er afgørende for spørgsmålet om mulighederne for at føre en økonomisk stabiliseringspolitik. Antagelsen er et nyttigt redskab, idet den lærer os at isolere effekterne af en økonomisk politik, der ikke virker ved at overraske de økonomiske agenter, men fordi den er fuldt forstået i relation til de problemer, den er tiltænkt at afhjælpe. Derimod er selve modelspecifikationen afgørende for de resultater, vi finder om den konkrete form for en hensigtsmæssig og virksom stabiliseringspolitik. Her gælder det, at det nyklassiske ineffektivitetsresultat ikke er robust over for ændringer i de underliggende model- og informationsmæssige antagel

Strategiske aspekter ved økonomisk politik

Økonomisk politik har som nævnt traditionelt været opfattet som noget forholdsvis mekanisk. Med givne økonomiske sammenhænge og økonomisk-politiske målsætninger findes de instrumenter og deres værdier, der sikrer den bedste opfyldelse af de økonomisk-politiske målsætninger. Imidlertid er de økonomiske sammenhænge ikke generelt uafhængige af den førte politik, hvilket gør det nødvendigt at vurdere økonomisk politik i et nyt lys – samspillet mellem økonomi og politik er vigtigt.

Et forhold, der især er af betydning i denne sammenhæng, er forventningsdannelsen. Som tidligere diskuteret er der afgørende forskel på, hvorledes forventede og ikke-forventede ændringer i den økonomiske politik påvirker økonomien. De forventede ændringer afhænger af de annonceringer, der gøres om den økonomiske politik. Sådanne annonceringer er imidlertid ikke nødvendigvis sande og dermed troværdige. Vi skal her kort diskutere to forhold, der er afgørende for, om annonceringer er troværdige, nemlig tids-inkonsistens og manglende viden om de økonomisk-politiske myndigheders sande målsætninger.

Tids-inkonsistensproblemet kan anskueliggøres på følgende måde. Lad de økonomisk-politiske myndigheder planlægge en politik på tidspunkt 0 frem til T givet ved for eksempel niveauet for de offentlige udgifter i hver periode; $g_0(0)$, $g_0(1)$ $g_0(T)$, dvs. $g_0(t)$ er det niveau for de offentlige udgifter på tidspunkt t , der planlægges på tidspunkt 0. En sådan økonomisk-politisk plan siges at være *tids-konsistent*, såfremt man ikke afviger fra planen i fremtiden, dvs. $g_0(t) = g_t(t)$. Det niveau, der planlægges på tidspunkt 0 for de offentlige udgifter i periode t , skal også være det niveau for de offentlige udgifter, man faktisk vælger, når man er i periode t . Muligheden for tids-inkonsistens afhænger af en fremadrettet forventningsdannelse, således at den oprindeligt annoncerede økonomisk-politiske

plan påvirker forventningerne. Da forventningerne påvirker forskellige økonomiske beslutninger, der helt eller delvist er irreversible, opstår muligheden for, at de økonomisk-politiske myndigheder finder det optimalt at afvige fra den annoncerede plan, hvorved planen siges at være tids-inkonsistent. Et eksempel kunne være følgende. I en økonomi med lønkontrakter, hvor lønmodtagerne er interesserede i lønnens købekraft, vil de nominelle lønninger for fremtidige perioder blive bestemt afhængig af forventninger til den fremtidige prisudvikling. Annoncerer de politiske myndigheder nu, at man i fremtiden vil føre en prisdæmpende politik, vil dette – forudsat troværdighed – lede til lavere nominelle lønstigninger. De politiske myndigheder har i fremtiden, hvor de nominelle lønninger er låst fast i kontraktlige forhold, et incitament til at afvige fra den annoncerede politik for derved at reducere reallønnen og dermed øge beskæftigelsen og forbedre betalingsbalancen.

En tids-inkonsistent politik vil selvfølgelig ikke være troværdig og dermed ikke påvirke forventningsdannelsen, hvis den private sektor har tilstrækkelig viden til at afgøre, om politikken er tids-inkonsistent. Et andet forhold, der er afgørende for troværdigheden, er den tilgængelige information om de økonomisk-politiske myndigheders sande præferencer. Der kan således være et incitament til at hævde, at man følger andre målsætninger, end det faktisk er tilfældet for dermed at påvirke – forudsat troværdighed – økonomiske beslutninger. Som eksempel herpå kan en regering, der ønsker en kontraktion, men samtidig ikke ønsker at ændre på finanspolitikken, have et incitament til at annoncere, at den i en senere periode vil reducere de offentlige udgifter for derved i den aktuelle periode at reducere aktiviteten og forbedre betalingsbalancen. I dette tilfælde opnår man – forudsat troværdighed – en effekt ved at annoncere en anden politik end den, man faktisk ønsker at følge (Andersen, 1986a).

Udover troværdighedsproblemet er samspillet mellem økonomi og politik også vigtigt i andre sammenhænge. Dette kan illustreres ved reference til, hvorledes den økonomiske politik påvirker løndannelsen i en økonomi, hvor lønfastsættelsen er stærkt påvirket af arbejdsmarkedets organisationer (Andersen, 1986b). Fagforeningerne vil i deres formulering af lønkrav afveje lønfordelene overfor de beskæftigelsesmæssige konsekvenser; således vil fagforeningerne typisk være mere moderate i deres lønkrav, såfremt en lønstigning betyder en kraftig reduktion af beskæftigelsen, end hvis denne effekt er beskednen.

Spørgsmålet er nu, hvilke konsekvenser det måtte have, hvis regeringen permanent fører en såkaldt akkommoderingspolitik, dvs. går ind via finanspolitikken og tilstræber en tilnærmelsesvis stabil beskæftigelsesudvikling. En sådan politik ændrer afgørende på incitamenterne på arbejdsmarkedet og dermed sammenhængen mellem lønudvikling og arbejdsløshed. Det skyldes, at efterspørgselskurven efter arbejdskraft set med fagforeningens øjne ændres på en sådan måde, at en lønstigning har mindskede konsekvenser for beskæftigelsen. Årsagen er, at hvis fagforeningerne øger deres lønkrav, og dette mindsker beskæftigelsen i den private sektor, vil en beskæftigelsesorienteret regering mindske dette fald i beskæftigelsen ved en udvidelse af aktiviteterne i den offentlige sektor. Nettoresultatet er, at fagforeninger, der står over for en regering, der lægger megen vægt på

at opretholde en høj beskæftigelse, kan tillade sig at være mere aggressiv i lønkravene, idet de beskæftigelsesmæssige konsekvenser heraf ikke bæres af fagforeningerne. Heraf følger også det måske lidt paradoksale resultat, at en regering, der tilrettelægger sin politik direkte imod at sikre en høj beskæftigelse, som resultat kan få højere lønstigninger uden nævneværdige effekter på den totale beskæftigelse. Yderligere vil resultatet heraf ofte blive en reduktion af beskæftigelsen i den private sektor.

Det er her vigtigt at sondre mellem en konjunkturbestemt politik og en permanent akkommoderingspolitik. Ovennævnte resultat går på sidstnævnte form for politik, idet en temporær stabiliseringspolitik typisk vil være hensigtsmæssig. Diskussionen understreger også forskellen mellem de kortsigtede og langsigtede effekter af en given politik.

Sammenfatning

De nyere synspunkter på mulighederne for ved økonomisk-politisk intervention at stabilisere en markedsøkonomi er mindre optimistiske end hos de tidlige keynesianere. Det anses ikke for unødvendigt at stabilisere markedsøkonomien, men at det er meget svært at tilrettelægge en hensigtsmæssig økonomisk politik. Der er således i dag udbredt enighed om, at de langsigtede stabiliseringsmuligheder er væsentligt mindre end de kortsigtede, og at selvom en kortsigtet stabiliseringspolitik i princippet er mulig, kræver den en meget detaljeret information om konjunktursituationen. Endelig har vi set, at formuleringen og den troværdighed, hvormed økonomisk politik annonceres, er væsentlig for dens succes.

Noter

- 1) Hvorvidt denne udlægning af keynesianismen repræsenterer synspunkter hos Keynes (1936) skal ikke diskuteres her.
- 2) Typisk antages lønstigninger at blive fuldt ud overvæltet i priserne.
- 3) Det svarer i ISLM-modellen til en lodret LM-kurve. Her vil en forøgelse af pengemængden øge efterspørgslen, mens en finanspolitisk ekspansion ikke påvirker efterspørgslen men alene forårsager en rentestigning og dermed en reduktion af investeringerne svarende til stigningen i de offentlige udgifter (fuld crowding out).

Litteratur

- Andersen, T. M. (1986 a). »Modeller for forventningsdannelsen« pp. 85-105 i T. M. Andersen og C. Vastrup (ed.), *Nyere Økonomisk Teori og Metode*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, T. M. (1986 b). »Fagforeninger, Lønudvikling og Arbejdsløshed«, *Nationalekonomisk Tidsskrift*, 124, pp. 241-258.
- Friedman, M. (1968). »The Role of Monetary Policy«, *American Economic Review*, pp. 1-17.
- Friedman, M. (1975). *Unemployment versus Inflation? An Evaluation of the Phillips Curve*, IEA, Occasional paper no. 44.
- Hicks, J. (1937). »Mr. Keynes and the "Classics": A Suggested Interpretation«, *Econometrica*, pp. 147-159.

at opretholde en høj beskæftigelse, kan tillade sig at være mere aggressiv i lønkravene, idet de beskæftigelsesmæssige konsekvenser heraf ikke bæres af fagforeningerne. Heraf følger også det måske lidt paradoksale resultat, at en regering, der tilrettelægger sin politik direkte imod at sikre en høj beskæftigelse, som resultat kan få højere lønstigninger uden nævneværdige effekter på den totale beskæftigelse. Yderligere vil resultatet heraf ofte blive en reduktion af beskæftigelsen i den private sektor.

Det er her vigtigt at sondre mellem en konjunkturbestemt politik og en permanent akkommoderingspolitik. Ovennævnte resultat går på sidstnævnte form for politik, idet en temporær stabiliseringspolitik typisk vil være hensigtsmæssig. Diskussionen understreger også forskellen mellem de kortsigtede og langsigtede effekter af en given politik.

Sammenfatning

De nyere synspunkter på mulighederne for ved økonomisk-politisk intervention at stabilisere en markedsøkonomi er mindre optimistiske end hos de tidlige keynesianere. Det anses ikke for unødvendigt at stabilisere markedsøkonomien, men at det er meget svært at tilrettelægge en hensigtsmæssig økonomisk politik. Der er således i dag udbredt enighed om, at de langsigtede stabiliseringsmuligheder er væsentligt mindre end de kortsigtede, og at selvom en kortsigtet stabiliseringspolitik i princippet er mulig, kræver den en meget detaljeret information om konjunktursituationen. Endelig har vi set, at formuleringen og den troværdighed, hvormed økonomisk politik annonceres, er væsentlig for dens succes.

Noter

- 1) Hvorvidt denne udlægning af keynesianismen repræsenterer synspunkter hos Keynes (1936) skal ikke diskuteres her.
- 2) Typisk antages lønstigninger at blive fuldt ud overvæltet i priserne.
- 3) Det svarer i ISLM-modellen til en lodret LM-kurve. Her vil en forøgelse af pengemængden øge efterspørgslen, mens en finanspolitisk ekspansion ikke påvirker efterspørgslen men alene forårsager en rentestigning og dermed en reduktion af investeringerne svarende til stigningen i de offentlige udgifter (fuld crowding out).

Litteratur

- Andersen, T. M. (1986 a). »Modeller for forventningsdannelsen« pp. 85-105 i T. M. Andersen og C. Vastrup (ed.), *Nyere Økonomisk Teori og Metode*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, T. M. (1986 b). »Fagforeninger, Lønudvikling og Arbejdsløshed«, *Nationalekonomisk Tidsskrift*, 124, pp. 241-258.
- Friedman, M. (1968). »The Role of Monetary Policy«, *American Economic Review*, pp. 1-17.
- Friedman, M. (1975). *Unemployment versus Inflation? An Evaluation of the Phillips Curve*, IEA, Occasional paper no. 44.
- Hicks, J. (1937). »Mr. Keynes and the "Classics": A Suggested Interpretation«, *Econometrica*, pp. 147-159.

- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: MacMillan.
- Lerner, A. P. (1943). »Functional Finance and the Federal Debt«, *Social Research*, pp. 38-51.
- Lipsey, R. G. (1960). »The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the UK. 1862-1957: A Further Analysis«, *Economica*, pp. 1-31.
- Lipsey, R. G. and P. O. Steiner (1981). *Economics*, New York: Harper and Row. 6 ed.
- Malinvaud, E. (1977). *The Theory of Employment Reconsidered*, Oxford: Basil Blackwell.
- Phillips, A. W. (1958). »The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861-1957«, *Economica*, pp. 283-299.
- Sargent, T. J. and N. Wallace (1975). »Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply«, *Journal of Political Economy*, 83, pp. 241-254.
- Solow, R. M. and P. A. Samuelson (1960). »Analytical Aspects of Antiinflation Policies«, *American Economic Review*, pp. 177-194.
- Taylor, J. B. (1985). »Rational Expectations in Macroeconomic Models«, in Arrow, K. H. and S. Honkapohja (eds.), *Frontiers of Economics*, Oxford: Basil Blackwell, Oxford University Press.