

TEMANUMMER

Finansministeriet som vagt- og overhund

INDHOLD

- 2** Finansministeriet – skødehund eller overhund
Af Niels Kærgård, Nina Smith & Peter Harder
- 6** Vagthund eller overhund? En begrebsanalyse af økonomisk rationalitet og af Finansministeriets funktion
Af Peter Harder
- 16** Finansministeriets skiftende rolle i centraladministrationen
Af Jørgen Grønnegård Christensen
- 26** Finansministeriet før og nu
Af Anders Eldrup
- 31** Finansministeriet og makroøkonomiske regnemodeller: Et historisk rids
Af Niels Kærgård
- 41** Dansk økonomi 1979-2019: Økonomisk-politiske bidrag til 40 års fremgang
Af Lars Haagen Pedersen
- 55** Fremskrivninger og modelbrug i De Økonomiske Råds sekretariat
Af Dorte Grinderslev & John Smidt
- 64** Den nye makroøkonomiske model
MAKRO
Af Peter Stephensen
- 72** De makroøkonomiske modeller kritisk belyst: Passer de godt nok til de empiriske data?
Af Katarina Juselius
- 81** Er regnemodellerne for rationelle?
Af Jon Kvist & Nina Smith
- 91** Mellem modeller og virkelighed: Om Finansministeriets policy-redskaber og deres rolle i dansk politik
Af Joachim Peter Tilsted, Phillip Kjær Luscombe & Niels Fuglsang
- 101** Finansministeriets rolle på godt og ondt
Af Bertel Haarder, Jørgen Rosted, Mogens Lykketoft, Per Callesen, Torben Tranæs, Otto Brøns-Petersen og Michael Svarer
- Uden for tema**
- 124** Nobelprisen i økonomi 2018: Økonomisk vækst og klimaforandringer
Af Peter Birch Sørensen

Finansministeriet – skødehund eller overhund

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Der har i de senere år været en intens debat om Finansministeriet i dagspressen og blandt politikere. Det afspejler ministeriets vekslende position gennem tiderne fra 1970'ernes rolle som "skødehund" for vedfærdsstatens udgiftskrævende fagministerier til et ministerium, som de andre ministerier og de selv betragter som en "overhund", der kan sende en fuldmægtig til at forhandle med andre ministeriers chefer. De skiftende positioner er udtryk for en naturlig konflikt, der er ældgammel. Er det den, der betaler middagen – Finansministeriet – der også bestemmer menuen, eller er det fagministerierne, der er eksperter og ansvarlige for deres fagområde, der bestemmer?

Med regeringsskiftet i 2019 er finansministeriets rolle måske igen ved at skifte, idet Statsministeriet, der historisk set har haft et relativt lille apparat, tilsyneladende er ved at indtage positionen som "overhund".

Når Finansministeriet er kommet til at stå så stærkt, skyldes det mange ting, bl.a. stærke ministre, effektive embedsmænd og en slagkraftig faglig teori. Det sidste er uden tvivl vigtigt. Økonomien er den af samfundsvidenskaberne, der er mest kvantificeret og har de mest formaliserede modeller. Og et præcist modelberegnet tal virker, trods alle usikkerheder, som et mere slagkraftigt argument end en nok så god verbal argumentation. Det kan komme til at fremstå, som om der er tale om "videnskab" overfor følelser og politik. Sådan er det også ofte blevet fremstillet af unge topuddannede økonomer uden megen ydmyghed. Man kan f.eks. citere Erling Olsens erindring fra hans første ansættelse i Det Økonomiske Sekretariat i 1954:

"Vi var ikke mange i DØS, og trykke i ansættelsen var vi slet ikke, da den borgerlige regering fra 1950-53 nær havde nedlagt institutionen, men i al vor utryghed følte vi os hævet over alt andet på Slotsholmen. Intet ministerium kunne foretage sig noget af større økonomisk rækkevidde, uden at det skulle forelægges for regeringens økonomiudvalg, og her sad vi på magten. - - - Helt naturligt følte vi, for vi mente nok, at vi var de klogeste. Vi rekrutterede jo de dygtigste kandidater fra polit. studiet og gav dem en barsk on-the-job-træning."

Denne position blev styrket af institutionens sagligt videnskabelige fundament. Det var ikke politik og følelser, men videnskab. Beregningerne kom fra

midt i 1970'erne ud af modellen ADAM, der ikke byggede på politik, men på en disputats fra Københavns Universitet.

Dette er ikke nogen særdansk position. Einar Lie beskriver i sin disputats om det norske finansdepartement ”Jerntrekanten”, der i 1950'erne bestod af Finansdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og Socialøkonomisk Institut på Oslo Universitet:

”Et andet trekk ved Frisch eleverne var den sterke presisering av skillet mellom sak og vurdering. - - - I flere debatter - - - ble angrep på økonomernes program fra politisk hold mött med henvisning til projektets objektivitet og vitenskapelighet. Dette var et uttrykk for den oppfatning at det var en misforståelse å betrakte saken som et politisk stridsspørsmål, og at opposisjonen mot de nye tankerne følgelig bunnet i manglende kunnskap og innsikt.”

Det er let at se parallellen til denne holdning i departementschef Martin Præstegaards bemærkninger i Politiken den 2. august 2018 om ”mistilliden til ministeriets faglighed”, der sidestilles med Trump og andre populistiske bevægelsers skærpede ”skepsis overfor samfundets bærende institutioner”.

Men spørgsmålet er, om denne hæven sig over det politiske spil med en autoritativ position ikke er ved at smuldre. Ministeriets modeller kommer længere og længere væk fra publicerede disputats og videnskabelige artikler, og finansministrene er toppolitikere og ikke topøkonomer. I bogen ”Med hånden på statskassen – økonomer i regering”, der kom i 2019, skildres økonomer, der blev ministre. Det ses her, at fra 1950 til 1961 var der tre forskellige finansministre, og de var alle topøkonomer (professor Thorkil Kristensen, departementschef Viggo Kampmann og professor Kjeld Philip). Siden 2007 har der været fem finansministre, og ingen af dem har været økonomer (juristerne Lars Løkke og Hjort-Frederiksen, politologerne Corydon og Vammen og den bankuddannede Kristian Jensen).

Og det gælder ikke kun ministre, det gælder også embedsmændene i Finansministeriet. I hele økonomernes glansperiode 1949-1988 sad her tre markante fagøkonomer, Ejnar Dige, Erik Ib Schmidt og Erling Jørgensen, som departementschefer. De tre seneste departementschefer i Finansministeriet har alle været scient.pol.er.

Når Finansministeriet mister sin autoritet som repræsentant for den økonomiske faglighed, kan dets magt let smuldre. Den ledende politiske rolle tilkommer jo naturligt Statsministeriet, og det er vel netop en oprustning af dette ministerium på Finansministeriets bekostning, vi har været vidne til efter regeringsskiftet. Man kan så håbe, at det giver bedre plads til flere faglige aspekter end de rent økonomiske og dermed til fagministerierne. Og håbe, at Finansministeriet får sin rette plads som økonomisk vagthund - for vi er hver-

ken tjent med et Finansministerium, der er en tandløs skødehund, eller et, der er en arrogant overhund.

Finansministeriet er ikke længere hævet over debat, og det er denne debat, der er baggrunden for dette temanummer af Samfundsøkonomen. Nummeret indledes med en analyse af rationalitetsbegrebet og dets relation til Finansministeriets rolle af sprogforskeren Peter Harder og en politologisk analyse af finansministeriets rolle af Jørgen Grønnegaard Christensen, der beskriver udviklingen siden 1970'erne og herunder ministeriets ringe evne til at sammenkoble kort- og langsigtede perspektiver. Fhv. departementschef Anders Eldrup skildrer den udvikling set indefra; han har været med i den fra en rolle som ministersekretær i Heinesens ministertid med kurs mod afgrunden til stillingen som departementschef for et ministerium, der styrede en bomstærk dansk økonomi.

Derefter kommer fire artikler om økonomiske modeller. Niels Kærgård beskriver de økonomiske modellers historie fra ADAM's opbygning i 1970'ernes begyndelse til i dag og uddrager af denne historie moraler for fremtiden. Lars Haagen Pedersen beskriver, hvad de faktisk har gjort i praksis i finansministeriet, og lægger vægt på de store fremskridt dansk økonomi har gennemgået siden 1970'erne. Dorte Grinderslev & John Smith beskriver som eksempel på et alternativ til finansministeriets analyser modelbrugen i De Økonomiske Råd, hvor man udogmatisk bruger den økonometiske model SMEC på kort og mellemlangt sigt og ligevægtsmodellen DREAM på langt sigt. Peter Stephensen beskriver modellen MAKRO, der er ved at blive opbygget på bestilling fra Finansministeriet; det er den første publicerede beskrivelse af denne store nye modelsatsning. Den sidste artikel i denne gruppe er den internationalt kendte økonometriker Katarina Juselius' kritik af modellernes manglende relation til data og manglende inddragelse af finanssektoren.

De to sidste artikler er også kritiske overfor de nuværende modeller. Jon Kvist & Nina Smith argumenterer for mere inddragelse af de nyere adfærdsøkonomiske teorier, og Joachim Peter Tilsted, Philip Kjær Luscombe & Niels Fuglsang argumenterer bl.a. for en inddragelse af et bredere spektrum af dynamiske effekter.

Efter disse artikler følger syv kortere debatindlæg, og det er tunge politiske og økonomiske forfattere, der her bidrager. To tidligere topministre Bertel Haarder og Mogens Lykketoft, to tidligere topembedsmænd i ministeriet, Jørgen Rosted og Per Callesen, to tidligere vismænd, Torben Tranæs og Michael Sværer og analysechef Otto Brøns-Petersen, CEPOS.

Traditionen tro har Samfundsøkonomen artikler om Nobelprismodtagerne i økonomi, og nummeret slutter udenfor temaet med en sådan artikel. Peter Birch Sørensen analyserer prismodtagerne fra 2018, Paul Romer og William Nordhaus. I artiklen giver klimarådets tidligere formand bl.a. en nuanceret beskrivelse af Nordhaus' klimamodel.

Dette nummer er færdiggjort den 1. marts og således før de radikale ændringer, der er sket med dansk økonomi som følge af Corona-krisen. Hvad betydning, den vil få for den økonomiske debat, må derfor analyseres ved en senere lejlighed.

God læselyst.

Temaredeaktørerne

Niels Kærgård, Institut for Fødevarer og ressourceøkonomi,
Københavns Universitet.

Nina Smith, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.

Peter Harder, Institut for Engelsk, Germansk og Romansk,
Københavns Universitet.

Tilmeld dig vores mailservice her. Så får du en mail,
når et nyt nummer af Samfundsøkonomen udkommer.
Skriv **Ja tak til Samfundsøkonomen** i emnefeltet.

Vagthund eller overhund?

En begrebsanalyse af økonomisk rationalitet og af Finansministeriets funktion

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Spørgsmålet om økonomiens rolle i den politiske proces og om Finansministeriets rolle som centrale aktør har været genstand for intens debat. De fleste er enige om, at man skal bære sig økonomisk fornuftigt ad, men der er ikke enighed om, hvad det indebærer. Her må en begrebsanalyse til. Alle kan være enige om, at man skal disponere økonomisk rationelt – men der findes flere ret forskellige versioner af begrebet økonomisk rationalitet. Denne kendsgerning bør afspejle sig i Finansministeriets fremtidige plads i det politisk-administrative apparat.

Indledning: Hvorfor er det vigtigt at tale om begreber?

Spørgsmålet om økonomiens rolle i den politiske proces og om Finansministeriets (i dette afsnit forkortet FM) rolle som den centrale aktør har været genstand for intens debat i det seneste tiår. De fleste er enige om, at man skal bære sig økonomisk fornuftigt ad, men der har mildt sagt ikke været enighed om, hvad dette indebar.

Det er måske ikke indlysende, hvad en begrebsmæssig tilgang kan bidrage med her – navnlig ikke efter, at ”verbaløkonomien” er blevet afløst af præcise matematiske modeller. De mest synlige sider af problemet er dels politiske uenigheder (stram økonomisk styring over for velfærd), og dels saglige uenigheder om Finansministeriets brug af beregningsmodeller. Jeg vil imidlertid prøve at vise, at der er en dybere begrebslig uklarhed, som handler om, hvad fornuftig handling er. Denne uklarhed, som har dybe rødder i europæisk kulturhistorie, har desuden haft en meget konkret virkningshistorie i FMs magtposition i centraladministrationen. Artiklen prøver at belyse denne uklarhed og derved vise, hvordan man kan få en klar skelnen mellem FM som helt og som skurk i nyere historie – og give et pejlemærke for hvad dets fremtidige rolle bør være.

Kernen er begrebet om rationalitet som grundlag for økonomisk tænkning. For at illustrere, at der findes et problem, vil jeg starte med en anekdote, jeg har hentet hos filosofen Searle (2001: 6). Searle besøgte under Vietnamkrigen en studiekammerat, der siden var blevet ph.d. i matematisk økonomi og derefter ansat i Pentagon. Under samtalen prøvede Searle at argumentere imod bombardementerne af Nordvietnam (som foregik på det tidspunkt), og venen gik så til tavlen og tegnede et diagram af den slags, man kender fra mi-



PETER HARDER

Professor,
Institut for Engelsk,
Germansk og
Romansk,
Københavns Universitet

kroøkonomien, hvor den ene kurve viste ”nyttens” (den positive side), og den anden viste omkostningerne (den negative side). Ræsonnementet fremgår af følgende passus:

Hvor disse to kurver skærer hinanden, sagde han, bliver nordvietnamesernes grænsenyttens af at fortsætte kampen mindre end grænseomkostningerne ved at udsætte sig for fortsatte bombardementer. På dette punkt må de opgive kampen. Det eneste, vi antager, er, at de er rationelle. Det eneste, vi går ud fra, er, at fjenden er rationel!

Som Searle påpeger, virker ræsonnementet lettere vanvittigt – men det er ikke let at sætte fingeren på, hvad der præcis er galt med det. Pointen med denne artikel er at analysere den begrebsmæssige fejlkilde, eksemplet illustrerer.

Begreber er det redskab, man bruger, når man skal identificere og afgrænse de forskellige sider af den problemstilling, man skal have (be)grebet om. Fra Aristoteles til positivismen troede man, at denne tilordning kunne gøres entydig, så begreber og virkelighed med garanti passede på hinanden; vi ved nu (jf Putnam, 1980) at der er uendelig mange forskellige måder at gøre det på. Det betyder bl.a., at uforsigtig omgang med forskellige varianter af de begreber, man bruger, kan få store konsekvenser. I forhold til begreberne rationalitet og økonomi diskuterer denne artikel tre slags variation, det ikke er indlysende nemt at holde styr på.

For det første er der en grundlæggende tvetydighed i opfattelsen af, hvad det vil sige at handle rationelt. For det andet er der specifikt i økonomisk tænkning og praksis et spektrum af opfattelser af, hvad rationalitet er. For det tredje kan de konkrete omstændigheder omkring diskussionen betinge forskellige former for ”udskridning” af begrebsanvendelsen – som ikke altid er gennemskuelig for deltagerne selv. Alle tre forhold bidrager til at gøre diskussionen svær.

Hertil kommer så uklarheder omkring Finansministeriets måde at administrere rationaliteten i den politiske praksis. Dette er ikke kun et begrebsmæssigt spørgsmål, men om præcis hvilken forståelse der er *operationel* (jf. Harder 2010: 312). Samspillet mellem principiel forståelse og implementering er afgørende her.

Først behandles den grundlæggende tvetydighed i forståelsen af, hvad der udgør rationel handling. Derefter redegøres for, hvilke varianter af rationalitet der er indbygget i økonomisk tænkning. På den baggrund analyseres spørgsmålet om Finansministeriets praktiske administration af rationaliteten. Endelig diskuteres to måder, diskussionen kan blive uklar af situationelle, pragmatiske grunde, der kan presse forståelsen af rationalitet ud i uhensigtsmæssige (yder)positioner.

Rationalitet og følelser

I den vestlige kulturs historie, fra Platon via Descartes til positivismen, har den menneskelige fornuft (på latin *ratio*) stået i modsætning til følelserne. I traditionen er det primære mål for fornuften at skaffe sig sikker viden, dvs. indsigt i verdens sande væsen. I denne kontekst er det naturligt, at man har set menneskelige følelser og forhåbninger som modsætninger til rationel tænkning.

Men at skaffe sig viden er ikke det eneste fornuftige, man kan. Den overordnede ramme er spørgsmålet om, hvad der udgør rationel *handling*. Det modsatte af at være rationel i denne forstand er at være irrationel, ikke at være følelsesorienteret. At være irrationel er at være ude af stand til at vælge handlinger, der fører frem til målet. Folk, der savner evnen til at handle rationelt, er fundamentalt hjælpeløse. At være et rationelt væsen i denne forstand er det, der sætter en i stand til at tage tøjet af, når man går i bad og tage det på, når man skal ud i kulden, snarere end det modsatte.

De to varianter af rationalitetsbegrebet er lette at blande sammen – bl.a. fordi begge står i modsætning til tankeløse og impuls-drevne reaktioner. Man kan derfor sige, at der er et kerneområde i rationalitetsbegrebet, som er konstant på tværs af variationerne, nemlig at bruge sin forstand. Pointen er imidlertid, at det ikke er nok til at være fuldt ud rationel. Dette er bl.a. belyst af fremskridt i moderne neurovidenskab.

Hjerneforskeren Damasio (1994) har fremlagt konkret evidens for, at rationalitet forstået som evnen til rationel handling faktisk kræver, at man er i stand til at inddrage følelserne. Rationel handling står således ikke i modsætning til, at man lader sig vejlede af sine følelser – tværtimod. Blandt de forhold, han fremlægger, er en berømt patienthistorie fra 1800-tallet, hvor hovedpersonen Phineas Gage overlevede at få en meterlang jernstang igennem hovedet. Det centrale træk i historien var, at Phineas Gage ikke var *intellektuelt* skadet efter hændelsen – men ikke desto mindre blev hans handlinger irrationelle og uforudsigelige. Baseret på sammenligning med nutidige kliniske tilfælde kunne Damasio konkludere, at hans problem bestod i, at læsionen havde skåret forbindelsen mellem intellektet og følelseslivet over. Dette illustrerer, at hvis man ikke kan koble sine handlinger sammen med sine følelser (herunder værdier og ønsker), bliver man ude af stand til at handle rationelt. Der vil ikke være nogen sammenhæng mellem ens handlinger og de mål, man har. Den fulde, integrerede rationalitet kræver, at tænkning og følelser udgør en sammenhængende helhed. Det løsrevne intellekt kan ikke løse opgaven alene.

Alene af praktiske grunde er det sjældent, man handler fuldt ud rationelt, fordi man ikke kan tænke på alle relevante faktorer hele tiden, og der er visse ting, man er vant til at tage for givet. Når man medtænker denne praktiske nødvendighed, taler man om *begrænset* rationalitet, et princip som især er gjort kendt af nobelpristageren Herbert A. Simon (1947, 1956). Et særtilfælde af den begrænsede rationalitet foreligger i de tilfælde, hvor bestemte hensyn

systematisk tillægges mindre vægt, end deres betydning egentlig taler for. Dette kan kaldes *indskrænket* rationalitet.

Økonomisk rationalitet

Rationalitet er grundlaget for økonomisk teori. Den variant af begrebet, der er tale om, er baseret på forestilling om ”rational choice” med den rationelt handlende økonomiske agent i centrum. Selvom aktørens mål i princippet kunne være altruistiske, handler grundfortællingen i økonomi om individets bestræbelser på at maksimere sin egen gevinst (”det økonomiske menneske”). Centralt står kurvediagrammet over ”nytte” og omkostninger, og det gælder om at maksimere ”nytte-gevinsten”.

Det vil være illustrativt at skelne mellem tre forskellige varianter af økonomisk rationalitet:

- (a) **Rå** økonomisk rationalitet optræder, når kun umiddelbar, rent pengemæssig gevinst tæller som ”nytte”. Som konkret illustration kan nævnes røverkapitalisme i det nittende århundredes USA eller i årene efter Sovjetunionens kollaps, samt visse finansinstitutioner i tiden omkring finanskrisen. Gordon Gekko fra filmen *Wall Street* (1987) med nøglecitaten ”greed is good”, er den ikoniske repræsentant for denne variant.
- (b) **Operationel** økonomisk rationalitet er den, som inkluderer al ”nytte” som kan gøres til genstand for beregning. At gøre ikke-pengemæssige målsætninger til genstand for beregning er ikke en simpel proces. I økonomisk politik står ”bruttonationalproduktet” som det centrale forsøg på at etablere et samlebegreb for, hvad der produceres af samfundsmæssig nytte. Men selv dets skaber (jf. Kuznets 1941) gjorde opmærksom på, at det havde klare mangler, og Kuznets afbrød samarbejdet med U.S. Department of Commerce, da de nægtede at korrigere de fejl, han påviste (såsom værdien af ubetalt arbejde og omkostningerne ved naturkatastrofer), jf. *New Palgrave Dictionary of Economics*.
- (c) **Ideel** økonomisk rationalitet er det teoretiske tilfælde, hvor *alle* involverede værdier er målt og inkluderet i beregningen – inklusive følelsesmæssige og æstetiske værdier for fællesskabet. Økonomiske beregninger inkluderer normalt langt mere end den rå gevinst, cf. Johan Christensen (2017) – men brutalt sagt er *ideel* økonomisk rationalitet uopnåelig i praksis. Dette skyldes ikke ond vilje hos embedsmænd eller politikere – det er simpelthen et faktum, at der ikke er nogen indlysende måde at gøre alle konsekvenser til beregnelige størrelser. Som påpeget af Searle (2001) er der intet belæg for at antage, at der findes en beregningsmetode, som kan sætte en præcis værdi på fx omkostninger ved at udsætte sine egne børn for risiko.

I den virkelige verden sidder vi derfor tilbage med *operational* økonomisk rationalitet. Lad os på den basis gå tilbage til, hvad det indebærer for det grundlæggende begreb om rationalitet.

Her kan vi som det væsentligste slå fast, at økonomisk rationalitet i dens faktisk fungerende, dvs. operationelle version, ikke udgør et fuldgyldigt grundlag for rationel handling. Der vil altid være noget, der mangler – ting, der skal værdisættes og indgå i beslutningsprocessen på en måde, økonomiske kalkuler ikke kan klare for os. Dette er til dels et udtryk for den praktiske begrænsning, som ligger i begrebet *begrænset* rationalitet. Det må man leve med, for man kan ikke andet. Værre er det, hvis der foreligger den systematiske misvisning, som er knyttet til *indskrænket* rationalitet.

Lad os starte med at nævne de situationer, hvor operationel økonomisk rationalitet er velegnet som beslutningsgrundlag. Hvis det spørgsmål, der skal afgøres, er et rent økonomisk problem – fx hvad man skal stille op med et pengebeløb i en bestemt periode – er operationel økonomisk rationalitet det bedste redskab, man har. Økonomiske kalkuler er udviklet netop med henblik på den slags problemer.

Anderledes stiller situationen sig imidlertid, når vi skal beslutte, hvilket samfund vi ønsker at indrette. Her er man nødt til at værdisætte andre aspekter af målopfyldelsen end pengebeløbet på kontoen ved periodens udgang. Hvis man ikke desto mindre lader operationel økonomisk rationalitet stå alene, er der tale om ikke blot begrænset, men også *indskrænket* rationalitet.

En udbredt tænke måde, som skygger for erkendelsen af, at den operationelle økonomiske rationalitet er utilstrækkelig som beslutningsgrundlag, er den tankefigur, at man først skal tænke på at skaffe det økonomiske råderum, og derefter kan man så bestemme, hvad man skal bruge det til. Fejlen i dette ræsonnement ligger i, at man derved ignorerer de indholdsmæssige fravalg, der ligger i at prioritere pengene først, inden man kommer til mål og indhold. Som illustrationseksempel kan man nævne den kærlige fader, der vågner ved, at huset står i brand. Hvis man først tænker på at sikre det økonomiske grundlag, er det rationelt at redde pengeskabets indhold først. Men det vil han nok fortryde, hvis han ikke bagefter når at redde det sovende barn.

Begreber om Finansministeriets rolle

Her spiller Finansministeriet en central rolle. Derfor er det også afgørende, hvilken begrebsmæssig forståelse man har af denne rolle. Man kunne umiddelbart tro, at denne rolle er uproblematisk, som det fx blev udtrykt af daværende finansminister Kristian Jensen (Politiken 7/5 2019): ”Finansministeriets rolle er meget enkel: at passe på pengene, så de kan prioriteres bedst muligt”. Nedenunder denne tilsyneladende banalitet gemmer sig imidlertid en historisk ændring i opfattelsen af FM over de sidste ca. 40 år. I grove træk kan ændringen beskrives med tre metaforer: FM hhv. som *bogholder*, som *vagthund* og som *overhund*.

Rollen som bogholder (der indsamler bilagene, men som ikke har indflydelse på beslutningerne) var den operationelle rolle for FM, i hvad der senere ses som et lavpunkt i dansk økonomisk politik efter 2. Verdenskrig, perioden fra sidst i 1970'erne til begyndelsen af 1980'erne. Underskuddene på betalingsbalancen og offentlige budgetter voksede, og advarselssignaler blev ignoreret. Den respekterede socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen opgav i frustration sin politiske karriere og tog bladet fra munden: ”Nogle fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den.” (tv-interview 28. oktober 1979).

Med ”afgrunden” skulle forstås den situation, at økonomien blev så dårlig, at den kom til at begrænse den politiske frihed væsentligt (en situation man i privatsfæren kender under navnet *luxusfælden*, en TV-serie om familier, der har bragt sig på fallittens rand ved kronisk ubalance mellem indtægter og udgifter).

Dette blev signalet til et kursskifte i den økonomiske politik som markant ændrede FMs magtstilling. Det blev bredt anerkendt, at der var behov for en effektiv økonomisk styring, der bremsede kursen mod afgrunden, og FM fik i den forbindelse rollen som *vagthund*, der skulle sikre dette kursskifte.

I den situation, hvor man er på vej mod afgrunden, gælder der et særligt forhold mellem fuld rationalitet og operationel økonomisk rationalitet: Jo tættere man er på afgrunden, jo mere vil de to ting falde sammen. Årsagen er, at de indholdsmæssige handlemuligheder gradvis indskrænkes, i takt med at der ikke er økonomisk mulighed for at gennemføre dem. Vejen til at kunne forfølge ikke-økonomiske mål går derfor *via* genopretningen af økonomien. Derfor er succesen med at få styret den danske økonomi væk fra afgrunden en succes ikke kun for økonomien, men også for at kunne genskabe betingelserne for fuld, integreret rationalitet i den politiske kurs i Danmark.

Denne succeshistorie blev imidlertid ledsaget af udviklinger, som rejste spørgsmålet om den tredje metafor ovenfor: Var FM i færd med at antage rollen som overordnet kontrollant af alle politiske beslutninger – som *overhund* snarere end blot som *vagthund*? Som beskrevet i Jensen (2008:251f) begyndte andre ministerier mellem 1991 og 1996 at klage over, at den styring, der udgik fra FM, gik langt ud over, hvad der var motiveret af kravet om økonomisk ansvarlighed. Som led i bestræbelserne på at fremme effektivitet i den offentlige sektor begyndte ministeriet at gribe ind i forhold, der vedrørte substantielle, indholdsmæssige valg i de enkelte ressort-områder.

Der kan være en hårfin grænse imellem at styre økonomien effektivt (FMs kerneopgave) og at styre andre beslutninger ved at lade de økonomiske aspekter af beslutningerne være de afgørende. FM havde den administrative rolle at overvåge, at beslutningerne holdt sig inden for de økonomiske rammer, og som led i denne virksomhed var det naturligt at pege på den mest økonomisk effektive måde at løse problemerne på. Når FM har magt til at udskyde beslutninger ud fra økonomiske betragtninger, rejser det hver gang spørgsmålet, om

FMs magtstilling betyder, at hele den politiske beslutningsproces er baseret på en indskrænket rationalitet.

Et eksempel: Søren Pind beskriver (s. 277 i *Frie ord*, 2019) hvordan Finansministeriet havde forhindret en rapport fra PET om sikkerhedssituationen i at gå videre i den politiske proces (via koordinationsudvalget til Folketinget) med den begrundelse, at ”det så for dyrt ud”. Det betød, at Søren Pind, der som justitsminister sad med ansvaret over for Folketinget og demokratiet, havde fået besked på at bremse den relevante saglige vurdering. Søren Pind satte sin stilling ind på at få papiret rettet tilbage igen, hvad det så også blev (se også Bertel Haarders artikel).

Som sagt kan den økonomiske situation være sådan, at den ud fra en fuldt rationel betragtning overtrumfer et sagligt motiveret ønske. Pointen er imidlertid, at der skal finde en afvejning sted – og den får man ikke, hvis FM er placeret sådan i beslutningsprocessen, at det kan styre den ud fra en rent økonomisk logik.

Jo bedre den økonomiske situation er, jo mere indskrænket en rationalitet er der her tale om. I det omfang man styrer politiske beslutninger udelukkende ved at anlægge en snæver økonomisk betragtning, handler man som faderen, der prioriterer pengeskabet højere end det sovende barn. Der er her en risiko for, at det er den *rå* økonomiske rationalitet, der tager over, særlig i tilfælde hvor tidspresset er sådan, at man ikke kan nå at danne sig overblik over selv de i princippet beregnelige økonomiske konsekvenser. Det kan betyde, at FM over andre ministerier systematisk insisterer på den billigste løsning, fordi man begrænser perspektivet til det umiddelbart pengemæssige – uanset om tabet rent indholdsmæssigt ikke står i et rimeligt forhold til den pengemæssige besparelse. Christensen og Mortensen (2018) viser, hvordan indgriben fra FM ud fra denne logik har et medansvar for dispositioner i Skatteministeriet, der også rent økonomisk viste sig at være katastrofale.

Begreber skrider i brug

Der er en yderligere kilde til uønsket begrebsmæssig variation, som kan gøre den politiske diskussion vanskelig: Begreber påvirkes af kommunikationssituationen. Denne påvirkning følger bestemte baner. Heraf er to særlig relevante i denne sammenhæng: ”prototype-effekten” og ”polariserings-effekten”.

Prototype-effekten opstår, fordi mange nøglebegreber er organiseret omkring en kerne (et ”prototypisk” tilfælde). Et mønstereksempel er farver: Alle er enige om, hvad typisk ”rød” er, men der er usikkerhed om, hvor grænsen går mellem rødt og ikke-rødt. Det betyder, at det ofte er nemmest at bruge prototypen, når man skal tage stilling – og glemme nuancerne (jf. Dahmann et al., 2016).

Dette gælder også begreber om rationalitet i økonomiske diskussioner. Prototypen for denne kategori er klassisk gevinstmaksimering, som alle diskussi-

onsdeltagere typisk godt ved, hvad er. Prototype-effekten gør det naturligt at tro, at det, der klarer sig godt økonomisk, også er det ideelle gode. Et eks. fra debatten (ophavsmanden kan være lige gyldig): ”Markedet sikrer — gennem den frie konkurrence — at de dårligste ideer dør i konkurrencen, mens de bedste lever videre”. Her går man ud fra, at de ideer, der sejrer i konkurrencen, altid er de indholdsmæssigt bedste – hvad ingen vist ved nærmere eftertanke for alvor kan mene i disse verdenspolitiske tider.

Prototype-effekten fremmer dermed en forsimpning. Den forstærker den tilbøjelighed, der er nævnt ovenfor, til at tro, at det *altid* er rationelt at skære ned på omkostningerne (vælge den billigste løsning). Travlhed og arbejdspress kan betyde, at nuancerne i praksis forsvinder fra den operationelle økonomisk rationalitet, og driver den i retning af en rå gevinsttænkning. I så fald undergraver FM muligheden for rationel fælles handling i stedet for at skabe grundlaget for den.

En anden situationelt betinget forsimpning kan opstå i situationer med *polarisering*. Polarisering er en slags prototype-tænkning, som optræder i tilfælde, hvor der ikke er én dominerende tænkemåde, men i stedet to, som står skarpt over for hinanden. Polarisering opstår typisk, når der foreligger et følelsesmæssigt prægnant valg mellem to modsætninger (”for eller imod”), jf. Harder 2005. I en situation med tiltagende polarisering forsvinder nuancerne; det hele bliver ”sort eller hvidt”. Det vil sige, at der opstår to prototyper, ofte stærkt simplificerede. I den politiske diskussion om Finansministeriet har der været tendenser til en truende polarisering af debatten om økonomi, hvor der opstår to poler. Enten er økonomiske rationelle begrundelser det *eneste* gode, eller også er økonomisk rationalitet det *modsatte* af alt det gode. Enten kan man være økonomisk rationel, eller også kan man gå ind for varme hænder, miljø osv.

Også polarisering kan undergrave FMs rolle som tjener for rational handling. Her opstår en ny risiko, som illustreres af en tanke fremsat af partiet Alternativet om helt at afskaffe Finansministeriet og erstatte det med et grønt superministerium. Problemet med dette forslag er, at det også kræver skarp økonomisk tænkning at spænde samfundsøkonomien så effektivt som muligt for miljøets vogn.

Konklusion: Begrebslige faldgruber og økonomisk politik

Der er et skridt fra økonomisk kalkule til fuldt rationel handling – et skridt, der ikke kan trylles væk. En større bevidsthed om, at dette er en begrebsmæssig nødvendighed, uanset ens politiske synspunkter, vil kunne have en afklarende virkning på debatten. I den øjeblikkelige situation kan man som et markant illustrationseksempel nævne nogle beregninger foretaget af den økonomiske nobelpristager William Nordhaus, ifølge hvilke en stigning på 3 grader kun koster 2,1 % af BNP (6 grader 8,1%). Disse tal er i debatten brugt som argument for, at man ikke behøver at tage det så tungt med klimaproblemet.

Disse beregninger er kritiseret på rent økonomifagligt grundlag (fx af Peter Birch Sørensen, Pol. 25. september 2018 og Samfundsøkonomen 2-2020). Den rent begrebsmæssige pointe er imidlertid, at uanset kvaliteten af selve beregningerne kan de ikke i sig selv fortælle, hvordan man rationelt skal handle i forhold til klimakrisen. Man er nødt til at inkludere nogle indholdsmæssige, ikke-økonomiske forhold i vurderingen for at kunne handle rationelt. Hvis klimakrisen fx udløser massive migrationsstrømninger eller oversvømmer Bangla Desh, kan en vurdering af konsekvenserne ikke rummes i BNP-kalkulerne alene, rigtige eller ej.

Det ekstra skridt fra økonomisk kalkule til rationel handling er således afgørende også for en rationel overvejelse af FMs rolle. Man skal overveje, hvordan denne kløft bedst bliver udfyldt, også mht. administrativ praksis. Da man stod lige ved Heinesens afgrund, var det rationelt at lade økonomiske hensyn overtrumfe en meget stor del af ressort-ministeriernes ønsker – men i hvilket omfang og efter hvilke indholdsmæssige kriterier skal det stadig gælde?

Rationel politisk handling kræver dels, at man har et stærkt FM, men også at FM holdes på plads i forhold til en samlet målsætning. Det system, der blev opbygget fra 1980 og frem, indebar en nærliggende risiko for, at den operationelle økonomiske rationalitet skygger for de overordnede mål – og det er irrationelt. Dette kan illustreres med de anekdoter om rationalitet, som indgik i præsentationen af problemet: patienten der fik en jernstang igennem hovedet; tænkeevnen var skarp nok, men med svigtende forbindelse med målet; og den matematiske økonom i Pentagon: hvis han havde startet med at spørge, hvad Nordvietnamesernes mål med krigen var, kunne han ikke have begået den fejlslutning, der indsatte den operationelle økonomiske rationalitet i en rolle, den ikke kunne udfylde. Hvis Nordvietnam skulle overgive sig, måtte det ses i forhold til deres samlede mål og ønsker, hvor man tør antage at ønsket om at få USA til at trække sig ud stod centralt. Fordi man ikke havde tilstrækkelig bevidsthed om, at der altid er noget, der mangler, når man skal træffe en beslutning og kun har en operationel økonomisk rationalitet at støtte sig til, kom man til at tro, at beslutningen om at fortsætte krigen var analog med en driftsøkonomisk investeringsbeslutning.

Hvis denne artikel var udkommet før regeringsskiftet, ville den vigtigste del af pointen éntydigt have været faren ved at give den indskrænkede økonomiske rationalitet for megen magt. I den nuværende situation, hvor Finansministeriets stærke magtstilling er stækket, uden at man ved, hvordan det nye system kommer til at fungere, vil jeg slutte med at betone den overordnede principielle pointe: Alle kan være enige om, at man skal disponere økonomisk rationelt – men der findes flere ret forskellige versioner af begrebet om økonomisk rationalitet.

Denne bevidsthed bør afspejle sig i Finansministeriets fremtidige plads i det politisk-administrative apparat. Det skal have mulighed for at overvåge, at man ikke svækker sine samlede politiske fremtidsmuligheder ved at lade øko-

nomien sejle (som man gjorde i 1970'erne). Men de politiske beslutninger og deres saglige udformning i ressource-ministerierne skal afvejes i en proces, hvor Finansministeriet ikke er overhund, kun vagthund. Dette kræver, at man styrer klar både af indskrænket økonomisk rationalitet, prototypetænkning og en polarisering, der gør økonomisk rationalitet til hovedfjenden – og sørger for at gøre denne nuancerede afvejning operationel.

Litteratur

- Christensen, Johan. 2017. *The Power of Economists Within the State*. Stanford: University Press.
- Harder, Peter. 2005. Blending and Polarization: Cognition under pressure. *Journal of Pragmatics* 37, 1636-1652.
- Dahlman, C.F. Sarwar, R. Bååth, L. Wahlberg, & S. Sikström. 2016. Prototype Effect and the Persuasiveness of Generalizations. *Review of Philosophy and Psychology* 7: 163–180.
- Damasio, Antonio. 1994. *Descartes' error*. New York: Putnam's Sons.
- Harder, Peter. 2010. *Meaning in Mind and Society*. Berlin: DeGruyter.
- Jensen, Lotte. 2003. *Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Jensen, Lotte. 2008. *Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kuznets, Simon. 1941. (with Lillian Epstein and Elizabeth Jenks). *National Income and Its Composition, 1919–1938*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Macmillan Publishers Ltd (ed.). 2018. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan.
- Pind, Søren. 2019. *Frie ord*. København: Gyldendal.
- Putnam, Hilary. 1980. Models and Reality. *Journal of Symbolic Logic* 45: 464-82.
- Searle, John R. 2001. *Rationality in Action*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- Simon, Herbert A. (1956). Rational Choice and the Structure of the Environment. *Psychological Review*. 63 (2): 129–138.



Med hånden på statskassen skildrer økonomernes historie i toppen af dansk politik. Bogen rummer 28 portrætter af økonomer, der har været ministre. Fra Erik Scavenius til Erhard Jakobsen og Peter Brixtofte. Det er en bog om økonomer, skrevet af økonomer, men ikke kun skrevet for økonomer. God læselyst.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/med-handen-pa-statskassen>

Finansministeriets skiftende rolle i centraladministrationen

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Artiklen fokuserer på samspillet mellem Finansministeriets vogterrolle og rollerne som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt. Der er to alvorlige problemer knyttet til koblingen af vogterrollen med de to andre roller. Det ene problem er tidsperspektivet. Vogterrollens tidsperspektiv er ét højst fire år, mens ressortpolitiske og institutionelle indgreb ofte er forbundet med en lang indkøringsperiode. Det andet er det faglige fundament, når det drejer sig om indretningen af f.eks. skole- eller sygehuspolitikken; spørgsmålet er, om Finansministeriet har den fornødne faglige kapacitet på sådanne områder.

Finansministeriets fem roller

Nutidens finansministerium kan føre sin historie tilbage til ministerialreformen af 1848. Det var efter datidens forhold et stort (det største) og også et magtfuldt ministerium. Det husede, akkurat som i vore dage, de statsfinansielle kerneopgaver som ansvarlig myndighed for statens budget og regnskaber samt lønnings- og pensionsvæsenet (Østergaard, 1998: ss. 62-69). Det er også sikkert, at Finansministeriet gennem hele sin eksistens har spillet roller, der gik ud over tilvejebringelsen af en finanslov for det følgende år, vedligeholdelsen af den gennem tildeling af tillægsbevillinger i løbet af finansåret samt efterfølgende aflæggelse af statens regnskab. Den ekspansive fortolkning af rollen som finansministerium var naturlig, fordi opgaveløsningen i staten nødvendigvis er stærkt forbundet med den bevillingsmæssige styring og med sikringen af, at statens udgifter holder sig inden for den hjemmel, som er givet ved finansloven og tillægsbevillingerne bevilget af Finansudvalget.

Resultatet er, at nutidens finansministerium varetager fem roller. Der er de to klassiske som udgiftsvogter og forvalter af den makroøkonomiske politik. Der er de to nye som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt og endelig den accessoriske rolle som støttepille for Statsministeriet.

Varetagelsen af dem hænger i nutidens finansministerielle selvforståelse sammen. Det giver sig selv for de to klassiske roller. Denne sammenhæng er forstærket af den offentlige sektors størrelse, som gør udgiftsstyringen til et vigtigt led i den økonomiske politik. Den er også forstærket af, at efterkrigstidens tradition for den sideordnede eksistens af et finansministerium og et økonomiministerium siden 2001 har været brudt.



**JØRGEN
GRØNNEGÅRD
CHRISTENSEN**

Professor emeritus,
Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet

De to nye roller hænger naturligvis også sammen med den klassiske vogterrolle. Som ressortpolitisk iscenesætter kan Finansministeriet blande sig i dagsordensætningen inden for andre ministeriers ressort og på den måde indirekte skaffe sig indflydelse på, hvor omkostningstung opgaveløsningen bliver. Et eksempel er kombinationen af folkeskolereformen og indgrebet i lærernes arbejdstidsaftale i 2013. Tilsvarende kan Finansministeriet som institutionel arkitekt bidrage til institutionelle reformer og gængse reorganiseringer for ad denne vej at bane vejen for organisations- og styringsformer, som bidrager til en effektiv styring af ikke bare statens, men de samlede offentlige udgifter.

Den accessoriske rolle som støttepille for Statsministeriet har historisk været af en anden art. Danmark har, i øvrigt i lighed med en række andre lande, et ret lille statsministerium, som koncentrerer sig om opgaven som sekretariat for statsministeren og administrativ koordinator af arbejdet på regeringsniveau. Det har følgelig ikke nogen stor organisatorisk kapacitet og magter således ikke selv at bidrage til udviklingen af ny politik i form af lovgivning, bevillingsmæssige prioriteringer og tilpasninger af den offentlige sektors indretning. Samtidig står Statsministeriet over for et konstant pres fra fagministerierne og deres ministre for at få støtte til udvidelse af bevillingerne og gennemførelse af politiske initiativer, som undtagelsesfrit trækker i retning af større udgifter og mere statslig regulering. Med Finansministeriet som støttepille kan Statsministeriet i et vist omfang afbalancere den skævhed i udgiftsadvokaternes favør, som er indbygget i regeringssystemet.

Artiklens fokus er på samspillet mellem vogterrollen og rollerne som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt. Begrundelsen er, at udgiftsvogterrollen skaber et stærkt incitament til at interessere sig for politikken på de enkelte ressortområder som udgiftsdrivende og for den offentlige sektors institutionelle indretning som understøttende for vogterrollen. Det er både legitimt og fornuftigt, men der er to alvorlige problemer knyttet til koblingen af vogterrollen med de to andre roller.

Det ene problem er tidsperspektivet. Mens varetagelsen af vogterrollen er forbundet med en politisk-parlamentarisk proces, hvis tidsperspektiv er et-fire år, og her snarere et end fire, er ressortpolitiske og institutionelle indgreb komplekse og ofte forbundet med en implementering, som strækker sig over en lang indkøringsperiode. Det andet er det faglige fundament for interventionen. Hvad enten det drejer sig om indretningen af f.eks. skole- eller sygehuspolitikken eller om organisering og styring af den offentlige sektor, er der tale om indviklede problemer, som kræver en dyb faglig indsigt, og spørgsmålet er, om Finansministeriet har den fornødne kapacitet til effektivt at blande sig heri.

Fra historisk svaghed til institutionel dominans

Der står en aura af magtfuldkommenhed omkring ethvert finansministerium. Det gælder også det danske, men historisk hviler den på en illusion og en overfladisk analyse. Finansministeriet er i virkeligheden offer for en asymme-

trisk fordeling af magten. Det (og finansministeren) står over for en ukoordineret, men ikke desto mindre stærk falanks af det, som man i budgetteorien har døbt udgiftsadvokater. Edvard Brandes, radikal finansminister fra 1913-20, gav åbent udtryk for det, da han måtte erkende sin egen magtesløshed over for ministrenes umådeholdne ønsker om tillægsbevillinger, hvorpå han engang i 1920 føjede til:

”Jeg har ikke det Indtryk, at Finansudvalget virker sparende. Man falder ikke mellem røvere, naar man kommer i Finansudvalget, det er snarere femten barmhjertige Samaritaner, der sidder dér og uddeler de Gaver, som de trængende kan behøve...” (Østergaard, 1998: s. 75).

Brandes udsagn vidner om en klar erkendelse af den magtens asymmetri, som svækkede hans og Finansministeriets autoritet. Det var et nødråb fra ham, som ikke vakte politisk genklang. Det var først den socialdemokratiske finansminister C.V. Bramsnæs, der i 1924 fik bevæget statsminister Stauning til at udsende et cirkulære, som pålagde fagministrene at forelægge deres aktstykker med anmodning om tillægsbevillinger for Finansministeriet, inden de måtte sende dem til Finansudvalget. Som Finansministeriets hushistoriker Hans Henrik Østergaard noterer, har det ”siden været grundlaget for Finansministeriets rolle i budget- og bevillingssystemet” (Østergaard, 1998: s. 108).

Den simple spilleregulering havde nok disciplinerende effekt, men den løste ikke den grundlæggende ubalance. Man skulle helt op i 1960'erne, før den da nyudnævnte departementschef Erik Ib Schmidt gjorde et nyt og mere gennemgribende forsøg på at skabe en mere ligelig balance i forhold til fagministrene, deres ministerier og institutioner samt det kor af organisationer, som forlevede dem med politisk magtfulde (Schmidt, 1993: ss. 230-239). Det skete gennem indførelsen af et nyt system med rammebudgetter og rammebevillinger, hvis logik var at kombinere en stram central styring af de samlede udgifter inden for de enkelte drifts- og anlægsområder med en vidtgående decentralisering af prioriteringsmagten til ikke bare fagministrene, men til de enkelte myndigheder og institutioner.

For Finansministeriet implicerede det, at rollen var at overvåge og udfordre fagministerierne, men ikke at diktere, hvordan de skulle disponere deres budgetter. Den samme logik blev videreført, da man erkendte, at offentlig udgiftsstyring også var styring af de kommunale og regionale budgetter, og da man i midten af 1980'erne udbyggede den første budgetreform med en ny, der udvidede rammestyrelsen, men nok en gang kombinerede det med udvidet decentral frihed til at disponere inden for rammen og mellem bevillingsårene (Blom-Hansen, 1998).

Så godt det nye rammebudgetsystem end var tænkt, skulle det stå sin prøve i en politisk virkelighed, der ikke stod i udgiftsstyringens og de hårde prioriteringers tegn. 1960'erne var præget af velfærdsstatens udbygningsrus, som fortsatte hen over den borgerlige VKR-regering og ind i 1970'erne. De blev hurtigt til økonomiske og sociale kriseår, uden at det gjorde det lettere at gennemføre

en stram budgetstyring. Husk blot på Knud Heinesen, budget- og finansminister i hele tre perioder i 1970'erne og overgangen til 1980'erne. Det var Heinesen, som fik lagt ordene om at bevæge sig på afgrundens rand i munden og reagerede med at fastslå, at så galt stod det ikke til: ”Nogle fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den. Vi kan se den tydeligt” (Heinesen 2006, ss. 374-375).

Regeringsskiftet i 1982 markerede et politisk stemningskifte. Og fra da af og op igennem 1990'erne havde man regeringer, der, bakket op af politiske flertal, i højere grad og på det lange stræk stod for en stram offentlig udgiftspolitik, og som dermed politisk understøttede, benyttede og videreudviklede det budgetsytem, som var skabt i de tidlige 1960'ere. Nogle vil sige, at overgangen fra udgiftspolitisk laissez-faire til stram budgetstyring blev fuldbyrdet i 1993 (Jensen, 2003). Andre mærker sig i den sammenhæng budgetloven af 2012, hvortil er at føje, at lovens stramme kontrolregime på visse punkter forlader den hidtidige rammestyrings logik, hvorefter en vidtgående decentralisering inden for givne rammer giver det bedste grundlag for prioriteringen af udgifterne inden for de enkelte ressortområder. Det kontrolfikserede budgetlovsregime er således udtryk for et andet styringsrationale, hvor Finansministeriets interventionisme i ressortpolitikken er gjort til en forudsætning for innovation og rationalisme.

Finansministeriet over alt og alle

Parallelt med bestræbelserne på at modernisere og effektivisere udgiftsstyringen voksede der i Finansministeriet en stærk interesse frem for regeringsapparatets funktion. Overordnet handlede det om at styrke koordinationen på tværs af ressortområder. Den dobbelte logik var, at det ville styrke regeringens politiske profil og samtidig understøtte den styringsopgave, som var Finansministeriets. Logikken var stærkt præget af 70'ernes idéer om en fremadrettet planlægning, som prægede tænkningen overalt i den vestlige verden. En betænkning fra et embedsmands- og ekspertudvalg lagde i 1975 op til en sådan reform, som kombinerede etableringen af stærke regeringsudvalg med en styrkelse af først og fremmest Finansministeriet og Statsministeriet (Finansministeriet, 1975). På papiret skete der også noget. Bl.a. blev forløberer for Regeringens Koordinationsudvalg skabt som led i den politiske opfølgning. Generelt havde logikken bag styrkelsen af regeringskoordinationen dog et teknokratisk anstrøg, som ikke var kompatibelt med krisens politiske grundstemning.

Alligevel iværksatte Finansministeriet i perioden initiativer, der peger frem mod ministeriets senere fremtrædende rolle som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt for den offentlige sektor som helhed.

Ressortpolitisk iscenesætter

Finansministeriets autoritet var ikke bare politisk begrænset på grund af regeringers og partiers svage interesse i udgiftsstyringen. Den led også under den

institutionelle asymmetri, som er nævnt ovenfor. Den bundede i ministeriets egen begrænsede organisatoriske og faglige kapacitet og i den ressortautonomi, som kendetegner en ministerstyret regering og forvaltning som den danske. Styrkelsen af regeringskoordinationen skulle råde bod herpå, men den slog på det tidspunkt ikke an. Mere stilfærdige tiltag sigtede mod at råde bod på kapacitetsproblemet.

Et sådant tiltag var introduktionen af de såkaldte turnusanalyser i sidste halvdel af 1970'erne. De var ikke formet i Finansministeriets daværende kerne, Budgetdepartementet, men i det lille og af storebroren ugle sete Administrationsdepartementet. Idéen var at gennemføre mindre og velafgrænsede analyser af udgifts- og effektivitetsmæssige, organisatoriske og styringsmæssige problemer på udvalgte områder. I turnuskonceptet lå, at analyserne hen over et kortere åremål kom hele raden rundt. I konceptet lå endelig også, at rapporter fra turnusanalyserne kunne give fagministerierne idéer til effektivitetsforbedrende tiltag, uden at Finansministeriet trådte deres ressortautonomi under fode (Christensen, 1980: ss. 174-178).

Parallelt med Administrationsdepartementets turnusanalyser producerede Budgetdepartementet årlige budgetredegørelser, hvor ministeriet kombinerede generel udgiftspolitik med policyanalyser af udvalgte problemer inden for fagministerierne områder. I ministeriets egen selvforståelse var der tale om et rolleskift fra et defensivt finansministerium, der så sig selv som bremseklo for andre, til et finansministerium, der kombinerede rollen som kritisk analytiker med rollen som igangsætter og fornyer (Østergaard, 1998: ss. 349-352; Jensen, 2003). Der er en betydelig institutionel selvgælde i denne beskrivelse af rolleskiftet, og man glemmer helt og aldeles, i hvilken gæld man stod til turnuskonceptet, hvorefter Finansministeriet bedst kunne spille sine roller som fornyer og rationalisator, hvis det skete i et respektfuldt samspil med ressortministerierne.

Man skal se budgetanalyserne i dette lys. Budgetredegørelserne med deres brede og problemdiagnosticerende policy-analyser blev gradvis erstattet af budgetanalyser. De fik med tiden et fast format, hvor analyseopgaven efter en udbudsrunde blev lagt i hænderne på et konsulentfirma med Finansministeriet, fagministeriet og den styrelse, hvis forhold er genstand for analysen, på sidelinjen. Det var samtidig tæt koblet på den politiske proces, i takt med at de politiske og økonomiske rammer for de store udgiftsområder i stigende grad blev aftalt gennem flerårige politiske forlig (Christensen, Jensen, Mortensen og Pedersen, 2020; Christiansen, 2008; Frandsen, 2008). Fra slutningen af 1990'erne og i stigende grad i perioden op til 2019 ser man Finansministeriet træde ind i rollen som en alt andet end defensiv igangsætter. Det sker med det klare og legitime sigte at sammenkoble, hvad man ser som nye og effektive organisations- og styringsformer med en målrettet effektiviserings- og omkostningsreducerende dagsorden. Et fremtrædende eksempel er den store reorganisering af den statslige og kommunale skatteforvaltning, som blev båret på vej af ikke mindre end tre budgetanalyser (Christensen og Mortensen, 2018).

Institutionel arkitekt

Det er helt i pagt med den teoretiske og empiriske udviklingen inden for politologien at se udgiftsstyring og effektivisering i sammenhæng med den institutionelle ramme for den offentlige sektors virksomhed. Der er et solidt belæg for at antage, at den offentlige opgaveløsning er påvirket af og dermed også lader sig påvirke af den måde, som man har organiseret sig på og formet samspils- og styringsrelationerne mellem forskellige niveauer og forskellige enheder i de samlede system. Gode eksempler er graden af decentralisering, herunder det kommunale selvstyres rammer, anvendelsen af institutionelt selveje i uddannelsessektoren, taxameterfinansiering, specialisering og stordrift.

Finansministeriet har siden 1990'erne spillet en hovedrolle på denne bane. Reorganiseringen af skatteforvaltningen er nævnt. Men selv om reorganiseringen i sig selv var ambitiøs, indgik den blot som en lille brik i den omfattende strukturreform af 2007. Strukturreformen var i meget høj grad et barn af den fremherskende tænkemåde hos Finansministeriets embedsmænd (Christiansen og Klitgaard, 2008). Men Finansministeriets tankemodeller satte også deres præg på f.eks. universitetsreformen af 2004 og den bølge af institutionsfusioner, som fulgte inden for universitets- og uddannelsessektoren. Tilsvarende har Finansministeriet været hovedaktør i bestræbelserne på at digitalisere forvaltningen, der har givet Danmark en foregangsposition på feltet. Etableringen af Udbetaling Danmark, iværksat af netop Finansministeriet som led i en effektiviseringsbestræbelse, hvor såkaldt objektiv sagsbehandling blev centraliseret og digitaliseret, er et fremstående eksempel herpå.

Rollen som institutionel arkitekt er tæt forbundet med den klassiske rolle som udgiftsvogter. Det ser man, når de store institutionelle reformer og reorganiseringer står foran udmøntning. Den indebærer bl.a. en stillingtagen til, hvordan og i hvilket tempo man finansielt skal realisere de besparelser, som forudsætningsvis følger af reformer og reorganiseringer. Her er der en betydelig risiko for, at presset for at få udgifterne på det korte sigt passet ind under udgiftsrammerne for de kommende fire år fører til en optimistisk vurdering af rationaliseringspotentialer og deres mulige realiseringstakt, således som man så det i forbindelse med f.eks. tingslysningensreformen og reorganiseringen af skatteforvaltningen.

Slotsholmens indpisker

1970'ernes bestræbelse på at styrke den tværministerielle koordination kuldsejlede. Man skabte højest en papirtiger. Der er siden rettet op på det. Finansministeriets oprustning til proaktiv igangsætter og policyreformator er sket parallelt med en styrkelse af koordinationen på regeringsniveau. I denne sammenhæng er det centralt, at Regeringens Økonomiudvalg især i perioden efter 1993 har indtaget en helt central rolle i koordinationen (Jensen, 2003; 2008).

Det er sket med et administrativt set-up, hvor Finansministeriet som sekretariat for udvalget og med dets departementschef som formand for Styregrup-

pen, der i 2018 blev omdøbt til det mindre skrydende Forberedende Økonomiudvalg, indtog rollen som portvogter til forhandlinger på regeringsniveau i alle sager, som havde et udgifts- og økonomisk-politisk såvel som et institutionelt-styringsmæssigt aspekt. Konsekvensen var, at ethvert initiativ fra fagministrenes og deres ministeriers side skulle passere Finansministeriet og blev forelagt for regeringens nøgleministre med en indstilling, der var formet i Finansministeriet.

Finansministeriet fik således i løbet af 1990'erne magt, som dets embedsmænd i årevis havde haft agt. Det var imidlertid en magt, som hvilede på et skrøbeligt grundlag af lige dele arrogance og faglig letfærdighed. Samtidig skal man ikke se bort fra, at magt bygget på arrogance på et tidspunkt udløser en modreaktion.

Faglighedens uendelige lethed

Den centrale magtposition, som Finansministeriet fra 1980'erne og frem med held opbyggede, er krævende. For det første forudsætter den en betydelig organisatorisk kapacitet, fordi Finansministeriet står over for andre og meget større organisationer. For det andet forudsætter den en betydelig faglig indsigt. Den kombinerer indsigt i ressortspecifikke forhold, altså f.eks. uddannelses- og sundhedsmæssige, miljø- og energipolitiske forhold med indsigt i institutionelle og organisatoriske forhold.

Man må nødvendigvis stille sig skeptisk over for, om disse forudsætninger er opfyldt. Kapaciteten på dette ret brede felt er i 2020 begrænset til mindre end 100 årsværk. De er fordelt på fem såkaldte §-kontorer i Udgiftspolitisk Center, som også har ansvaret for forberedelsen af finanslovsforslaget, og Center for Kommuneøkonomi, som forestår forberedelsen og gennemførelsen af de årlige økonomiforhandlinger med kommuner og regioner. Det er en stor mundfuld. Kapaciteten bliver ikke større af, at medarbejderne er unge og savner erfaring. Her gælder, at erfaring inden for de ressort- og politikområder, som de dækker, oftest er fraværende.

Der er yderligere en begrænsning af faglig karakter. Selv om Finansministeriets unge embedsmænd er veluddannede politologer og økonomer, er deres indsigt i den betydelige forskningsbaserede viden om institutionelle, organisatoriske og styringsmæssige problemstillinger begrænset. I bestræbelsen på at effektivisere og rationalisere offentlig organisering og styring agerer de derfor på grundlag nedarvede idéer og fikse handlingskoncepter, som savner evidens. Det bliver ikke bedre af, at Finansministeriet i de seneste to-tre årtier har forstrakt egen begrænsede kapacitet ved indkøb af ydelser fra konsulentfirmaer, som ofte arbejder på et lige så svagt fagligt grundlag. Det var, hvad der skete under reorganiseringen af skatteforvaltningen mellem 2004 og 2015 (Christensen og Mortensen, 2018: kap. 3-4).

Så langt lader erfaringerne sig sammenfatte i denne foreløbige konklusion: Man har bevæget sig fra en meget lang periode, hvor Finansministeriet led

under en strukturel asymmetri, der stillede udgiftsadvokaterne stærkere end udgiftsvogterne, til en periode, hvor vogterne blev så stærke, at de kunne blande sig i forhold, som de hverken havde kapacitet eller faglig indsigt til at magte. Det var en ny ubalance, som yderligere blev styrket af, at fagministerierne (og de kommunale organisationer) ikke havde analytisk og faglig styrke til at etablere et modspil.

”It’s the politics, stupid”

Udsagnet er en redigeret gengivelse af et af Bill Clintons slagord fra valgkampen i 1992. Han slog på den økonomisk konjunkturs stærke påvirkning af tilslutningen til partierne. Det har så vist noget for sig. Men her handler det om politik. Der kan være en tilbøjelighed til at se Finansministeriets opstigning til magt og ære som et resultat af embedsmænds overlegne dygtighed. Det er ikke nogen solid tolkning, for Finansministeriet har, længe før det tilkæmpede sig nutidens stærke position, vist sig i stand til at rekruttere rigtigt gode kandidater fra universiteternes politologiske og økonomiske uddannelser. Skal man forklare, hvordan Finansministeriet formåede at opbygge sin stærke position, må man medinddrage det grundlæggende skift i synet på udgiftspolitikken og den offentlige økonomi, som skete fra 1982 og årtierne derefter (Olesen, 2017; Jensen, 2003). Det var Schlüter- og Nyrup-regeringerne og deres efterfølgere i 2010’erne, der satte en politisk ramme for ikke bare en ny økonomisk politik, men også dens understøttelse gennem et stærkt finansministerium (Se f.eks. Bergman, Hutchison og Jensen, 2016; og også Wehner, 2007).

Finansministeriets magtfuldkomne fremfærd har naturligt vakt modstand. Det så man i løbet af 2018 og 2019, hvor ministre fra VLAk-regeringen trådte frem og rapporterede om Finansministeriets indgreb i, hvad de anså for interne prioriteringer inden for deres bevillingsramme, eller i forelæggelsen og fremstillingen af sager vedrørende deres ressort for Regeringens Økonomiudvalg (se Haarder i dette nummer samt Pind, 2019: ss. 276-280). Det ulmende oprør førte for første gang nogensinde til, at Statsministeriet i 2018 udarbejdede vejledende retningslinjer for koordination af sager i de faste regeringsudvalg. De præciserede rollefordelingen mellem det ”ansvarlige ministerium” (ressortministeriet) og Finansministeriet med denne formulering for de indforståede:

”Det ansvarlige ministerium for udkastet og de øvrige involverede ministerier skal fremgå af coverets hoved. Det skal endvidere fremgå af hovedet på det øvrige materiale, hvilke ministerier der er involveret heri. Det ministerium, der har ansvaret for at udarbejde udkastet, står øverst. Herefter står de øvrige ministerier i alfabetisk rækkefølge. I sager til STG/ØU [Styregruppen/Økonomiudvalget] skal Finansministeriet altid fremgå af coverets hoved” (Statsministeriet 2018).

Spørgsmålet om Finansministeriets rette rolle er yderligere accentueret ved regeringsskiftet i 2019 (Se f.eks. Altinget 28.03. 2019 og Berlingske 11.08.2019). Det er af statsminister Mette Frederiksen italesat som en styrkelse af Stats-

ministeriet og en svækkelse af, hvad hun har benævnt som ”finanssen.” Det er yderligere understreget med placeringen af statsministerens stabschef Martin Rossen som medlem af såvel koordinationsudvalg som økonomiudvalg.

Det er fulgt op med indikationer af, at der – i hvert fald for tiden – er tale om en reel forskydning i den institutionelle magtbalance i regeringen og centraladministrationen. En indikation er således de facto opgivelsen af budgetanalyserne som faste led i forberedelsen af forhandlinger mellem regeringen og de partier, der har indgået flerårige forlig med hinanden. Et aktuelt eksempel er forhandlingerne om fornyelse af politiforliget, som sætter rammerne for et tungt statsligt udgiftsområde.

Der overrasker ikke, at den politiske konjunktur leder til udsving i magtbalancen mellem ministerierne. Der er imidlertid grund til at overveje de langsigtede konsekvenser, hvis resultatet af et sådant konjunktursving resulterer i en svækkelse af kapaciteten til udgiftspolitisk styring. Denne artikel sætter ikke spørgsmålstegn ved det ønskværdige heri, ej heller ved, at skiftende regeringer siden 1980’erne på dette punkt har præsteret mere ansvarligt og bedre end deres forgængere fra 1960’erne og 1970’erne.

Artiklens problem er et helt andet. Det handler om at båndlægge den magtarrogance, som op igennem 1990’erne og frem til og med 2010’erne prægede Finansministeriets adfærd i dels ressortpolitiske anliggender, dels i ministeriets skråsikre, men ilde oplyste tilgang til institutionelle, organisatoriske og styringsmæssige problemstillinger. I Statsministeriets vejledende retningslinjer fra 2018 lå en realpolitisk erkendelse af, at man ej land kan styre ved at tromle andre. En logisk opfølgning herpå havde været en parallel styrkelse af den analytiske kapacitet i fagministerierne og en gennemtænkt hævelse af det faglige niveau i den del af Finansministeriet, som beskæftiger sig med tilrettelæggelsen af den offentlige politik og designet af de institutionelle rammer for dens praktiske gennemførelse. Den udfordring er ikke løftet med det aktuelle angreb på Finansministeriets autoritet.

Der er imidlertid et andet og svært forståeligt problem. Finansministeriet er placeret i politikens maskinrum. Man kunne derfor forvente, at ministeriets embedsmænd havde indøvet en stærk forståelse for de politiske rammer og vilkår, som gælder for dets arbejde. Erfaringerne siden 1990’erne viser imidlertid, at Finansministeriet i varetagelsen af rollerne som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt har haft en ganske ringe evne til at sammenkoble kort- og langsigtede perspektiver med hinanden og derfor gang på gang har fået gennemtruffet ting, som ikke var fagligt og politisk bæredygtige på det mellemlange og lange sigt. Det har vist sig at være dyrekøbte sejre, også når man vurderer dem i lyset af rollerne som udgiftspolitisk vogter og makroøkonomisk forvalter.

Denne forfatter tilføjer skamfuldt, at det er så meget mere problematisk som de øverste chefposter i ministeriet i en årrække har været besat med politologer.

Referencer

- Bergmann, M., M. Hutchison & S.E.H. Jensen (2016). "Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government." *European Journal of Political Economy*, 44, 1-19.
- Blom-Hansen, J. (1998). *Studier I statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Politica, Aarhus
- Christensen, J.G. (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- Christensen, J.G. & P.B. Mortensen (2018). *Overmod og afmagt*. DJØF Forlag, København.
- Christensen, J.G., J.A. Jensen, P.B. Mortensen & H.H. Pedersen (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. DJØF Forlag, København.
- Christiansen, F.J. (2008). *Politiske forlig i Folketinget*. Politica, Aarhus.
- Christiansen, P.M. & M.B. Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Finansministeriet (1975). *Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning nr. 743*. Statens Trykningskontor, København.
- Frandsen, A. (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Heinesen, K. (2006). *Min Krønike 1932-1979*. Gyldendal, København.
- Jensen, L. (2003). *Den store koordinator*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Jensen, L. (2008). *Væk fra afgrunden*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Olesen, N.W. (2017). *Poul Schlüters tid 1982-1993*. Gads Forlag, København.
- Pind, S. (2019). *Frie ord*. Gyldendal, København.
- Schmidt, E.I. (1993). *Fra psykopatklubben*. Gyldendal, København.
- Statsministeriet (2018). *Vejledende retningslinjer. Koordination af sager i de faste regeringsudvalg*. 21.082018.
- Wehner, J. (2007). "Budget reform and legislative reform in Sweden." *Journal of European Public Policy*, 14, 313-332.
- Østergaard, H.H.H. (1998). *At tjene og forme den nye tid*. Finansministeriet, København.



Når embedsmænd lovgiver er den første store analyse af brugen af bemyndigelseslovgivning. Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen giver svar på, hvorfor Folketinget i stigende grad mister kontrollen over regelfastsættelse og lovgivning til regeringen og dens embedsmænd.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/nar-embedsmaend-lovgiver>

Finansministeriet før og nu

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Et svagt Finansministerium i 1960'erne og 1970'erne, der var en medvirkende årsag til den katastrofale økonomiske udvikling i disse årtier, udviklede sig til at være den centrale kraft i regeringens udvikling af ny politik. Forfatteren har været ansat i Finansministeriet fra 1972 til 2001 og skildrer således udviklingen set indefra; fra en rolle som ministersekretær i Heinesens ministertid "med kurs mod afgrunden" til stillingen som departementschef 1991-2001 for et effektivt ministerium, der styrede en efterhånden bomstærk dansk økonomi.

Indledning

Når man skal vurdere Finansministeriets placering, er det hensigtsmæssigt at træde et skridt tilbage og vurdere dagens situation i en bredere historisk sammenhæng. Går man tilbage til 60'erne, hvor Erik Ib Schmidt var departementschef, kan man i hans bog "Fra psykopatklubben" læse, hvordan ministeriet ofte følte sig kørt over og misbrugt af politikerne. Erik Ib Schmidt fortæller f.eks., hvordan statsminister Jens Otto Krag i en konkret situation i slutningen af 60'erne "... fastholder sin linie: finanslovsforslaget skal præsenteres på en sådan måde, at udgifterne ikke stiger mere end indtægterne - - - Dermed bliver forslaget ikke et budget, men en vildledning af Folketing og offentlighed." Det skabte naturligvis frustrationer i et loyalt embedsværk. Og hvad værre var, dansk økonomi udviklede sig år for år i en mere og mere uholdbar og faretruende retning.

Et behjertet forsøg på at vende den dårlige udvikling gjorde Erik Ib Schmidt med de visionære perspektivplaner i begyndelsen af 70'erne (PP1 og PP2). Men uden held, da politikerne ikke tog de nye redskaber til sig. Efter mange genvordigheder og frustrationer op gennem 70'erne var vi i 1979 nået til, at finansminister Knud Heinesen forsøgte at påkalde en ansvarlighed med op-råbet om, at vi nu var på kanten af den økonomiske afgrund. I første omgang uden større effekt.

Som ung ministersekretær for Knud Heinesen oplevede jeg på første hånd, hvordan vi måtte rejse til USA og bede et bankkonsortie på mere end 100 amerikanske banker om at yde os et – efter datidens forhold – meget stort statslån for at holde "skuden sejlene". En ydmygende oplevelse.

I skyggen af de deprimerende oplevelser med manglende styring af dansk økonomi i 60'erne og 70'erne voksede en ny generation af politikere, embeds-



ANDERS ELDRUP
Fhv. departementschef

mænd og organisationsfolk frem, som så det som deres store opgave at få vendt skuden og få styr på tingene. Det er bl.a. i dette lys, man skal se Finansministeriets udvikling i de efterfølgende årtier.

Styr på udgifterne

Heinesens afgrundstale blev et ”wake-up call”. Den socialdemokratiske regering forsøgte selv med en række nye tiltag at få styr på udviklingen. Men uden held. Først med Schlüter-regeringerne fra 1982 blev der sat kraftigt ind på at få hold på udgifterne – i første omgang statens udgifter, senere de samlede offentlige udgifter.

En samlet budgetreform blev kodeordet: Budgetprocessen ”*vendes om*”. Hidtil havde det været ”bottom up”. Udgangspunktet var ministeriernes forskellige ønsker. Finansministeriet stod for at lægge tallene sammen og justere lidt i dem. Finansministeriets rolle var overvejende defensiv.

Men med indførelse af ”*det udgiftspolitiske måltal*” startede processen omvendt. Første skridt blev nu – med udgangspunkt i makroanalyserne af dansk økonomi, jf. nedenfor – at fastlægge et samlet tal for, hvor store statens udgifter kunne være i det kommende finansår. Når det var besluttet, blev det samlede udgiftstal delt ud på de enkelte ministerier. Dette gav Finansministeriet en stærkere og mere offensiv rolle.

Udgiftsrammerne blev omdannet til *totalrammer*. Dette betød flere ting. Udgiftsrammen blev fastlagt for et helt ministerområde og ikke for en enkelt institution. Dette gav fagministrene bedre mulighed for at omprioritere indenfor deres ministerområde. Og dermed kunne Finansministeriet stille skærpede krav til, at rammerne skulle overholdes.

Samtidig ændredes rammerne fra bruttorammer til nettorammer. Det betød, at ministerierne kunne kompensere udgiftsønsker ved selv at skaffe flere indtægter (dog ikke skatter). Ministeriernes handlemuligheder steg. Det samme gjorde kravene til, at rammerne skulle overholdes.

Der indførtes en *opsparingsordning*. Det betød, at uforbrugte beløb i et finansår kunne overføres til senere finansår. Havde ministerierne behov for større anskaffelse, kunne man nu selv spare op – uden at søge nye penge – og selv finansiere anskaffelsen. En serie af opgaveoverførsler fra staten til kommunerne førte til, at fokus i udgiftsstyringen måtte flyttes fra staten til den samlede offentlige sektor. Derfor udvikledes *budgetsamarbejdet* mellem staten og kommunerne. Kommunernes økonomi blev en del af Finansministeriets samlede rammestyring. *DUT-princippet* (Det udvidede Totalbalanceprincip) blev indført, så al ny lovgivning og nye bekendtgørelser kom ind under Finansministeriets rammestyring.

Gennem en række *budgetanalyser*, som blev igangsat af Finansministeriet og havde sin rod her, blev ministeriet den aktive og dagsordensættende aktør.

Nogle år udgav Finansministeriet 30-40 publikationer og kom herved til i høj grad at præge debatten og politikudviklingen. I de årlige *Budgetredegørelser* blev de brede linjer for de offentlige udgifter tegnet op, herunder udsigterne på mellemlangt og langt sigt. Stabilitetspagten i EU satte i kølvandet på finanskrisen klare grænser for landenes underskud og gæld. I 2012 førte det til vedtagelse af *budgetloven*, som gav Finansministeriet nye stærke beføjelser.

Gennem en kaskade af regelændringer udvikledes således instrumenter, som gradvist gav Finansministeriet stærke redskaber til at holde styr på de offentlige udgifter. Selv om målene ikke altid blev opfyldt til punkt og prikke, står det dog klart, at 60'ernes og 70'ernes mangel på styring af de offentlige udgifter blev afløst af en relativt sikker udgiftsstyring. Og dermed blev ydet et vigtigt bidrag til genopretningen af dansk økonomi. Undervejs i den proces blev Finansministeriets rolle i regeringsarbejdet styrket ganske betydeligt.

Styr på makroøkonomien

I årene efter 2. verdenskrig påbegyndtes opbygningen af et dansk nationalregnskab. Efter en lidt tøvende start blev der hermed skabt et redskab, som skulle vise sig at blive helt afgørende for de makroøkonomiske analyser. I forlængelse heraf blev der opbygget makroøkonomiske modeller, som kunne håndtere de store datamængder.

For Finansministeriet skete den store forandring, da Erling Jørgensen i 1975 blev udnævnt til departementschef. Han kom fra en stilling i Danmarks Statistik, hvor han netop havde arbejdet med udvikling af makromodeller. Med ansættelsen af Jørgen Rosted som ansvarlig for modeludviklingen fik modelarbejdet sin faste plads i Finansministeriet og voksede gradvist til at blive et afgørende element i forskellige regerings økonomiske oplæg.

ADAM, som modellen blev døbt, introducerede et helt nyt arbejdsredskab for politikere og embedsmænd. I første omgang blev modellerne mødt med lidt tøven. Men det nye redskab vandt hurtigt tillid og anerkendelse. I den forbindelse var det vigtigt, at datagrundlaget var Danmarks Statistiks tal, og at hele modelstrukturen var transparent og tilgængelig for alle. I tillæg hertil offentliggjorde Finansministeriet hvert år såkaldte ”fejlanalyser”, hvor man analyserede, hvor sidste års modelresultater havde fejlet. Denne åbenhed og selvkritik var med til at øge troværdigheden omkring modellerne og knæsatte, at modellerne var et redskab for beslutningstagerne – ikke den endegyldige sandhed.

I løbet af 80'erne kom modellerne til at spille en helt afgørende rolle i politikudformningen. Modellerne var grundlaget, når der skulle udformes ”kartoffelkure”, ”pinsepakker” eller de helt nye arbejdsmarkedspensioner, som skulle vise sig at blive ganske afgørende for dansk økonomi og velstandsudvikling.

I slutningen af 90'erne blev modelapparatet også grundlag for de såkaldte ”års-tals-planer”. Den første var 2005-planen, senere fulgt af 2010-planen osv. Med

årstalsplanerne blev lagt et mellemfristet spor for dansk økonomi. Et såkaldt ”råderum” for nye politiske beslutninger blev defineret. Årstalsplanerne har på afgørende vis været med til at disciplinere og ansvarliggøre den politiske beslutningstagen.

Vi var kommet meget langt væk fra Krags impulsive justeringer af regnemethoderne. Godt for seriositeten i de politiske beslutninger og godt for dansk økonomi, som gradvist bevægede sig væk fra afgrunden til ved årtusindeskiftet at være en af Europas stærkeste. Opbygningen af modelapparatet og den vellykkede brug af resultatet var på afgørende måde med til at styrke Finansministeriets position.

Den store koordinator

De nye redskaber på udgiftspolitikens område og de nye makro-modeller var vigtige forudsætninger for Finansministeriets mere og mere centrale placering.

I tillæg til de nye redskaber indførtes en vigtig organisatorisk ændring, da Finansminister Mogens Lykketoft fulgte mit forslag og etablerede Regeringens Økonomiudvalg (1993). Dette udvalg og det parallelle departementschefsudvalg – ”styregruppen” – blev efterhånden et helt centralt koordineringsorgan for regeringernes udvikling af politikoplæg på tværs af ministerier. Finansministeriet blev dermed ”den store koordinator”.

Finansministeriet havde over årene udviklet sig fra at være et departement, der behandlede enkeltsager til at være den centrale kraft i regeringens udvikling af ny politik. Finansministeriets rolle blev at sikre, at der blev tænkt på tværs af de stive sektorbase, og at beslutningerne blev tilrettelagt indenfor økonomisk ansvarlige rammer.

Efterskrift

Finansministeriet har fået megen anerkendelse for sin rolle i genrejsningen af dansk økonomi. Men samtidig er der gradvist vokset en stigende kritik af Finansministeriet. På udgiftspolitikens område hævdes det, at ministeriet er blevet for nidkært. Princippet ”en krone sparet er en krone tjent” kan drives for vidt. Nedskæringerne på SKAT og det efterfølgende katastrofale sammenbrud af SKAT fremhæves ofte som et eksempel. Andre kunne nævnes.

To procent besparelserne har spillet en nyttig rolle i at effektivisere den offentlige sektor. Men instrumentet kører som en generel ”grønthøster” og tager ikke hensyn til, at der er væsentlige forskelle på, hvordan f.eks. IT muliggør rationaliseringer i forskellige sektorer.

Anlægsudgifter betragtes primært som udgifter og ikke som investeringer. Men det er relevant at nuancere vurderingen og se på, om anlægsudgifterne er rentable for samfundet – frem for bare at betragte dem som en udgift.

På makromodellernes område har der også været fremført en række kritikpunkter. Det er vigtigt at holde fast i, at makromodellerne ikke i sig selv indeholder svarene. De er hjælpemidler – ikke facitlister. Modellerne er forenklinger af virkeligheden. Noget er med – andet er udeladt. Det gælder f.eks. indregningen af de såkaldte dynamiske effekter. De indregnes på indtægtssiden, men ikke på udgiftssiden. Selv om der er gode statistiske grunde for det, er det naturligvis ikke en lagtidsholdbar løsning. Klimakrisen og overgangen til en bæredygtig økonomi fylder mere og mere. Derfor er det også et voksende problem, at modellerne kun i begrænset omfang medtager eksternaliteter. Også koordinatorrollen udfordres. Man ser stigende tendens til, at en del af koordineringen flyttes til Statsministeriet. Og den stigende fokus på den bæredygtige omstilling har ført til, at koordineringen af de grønne initiativer er flyttet til Klima- og energiministeriet.

Sammenfatning

Tiderne skifter, og det er derfor naturligt, at der stilles nye krav til Finansministeriet. Det udmønter sig i et løbende behov for at tilpasse og videreudvikle de velkendte værktøjer. Det er helt naturligt. Men det er samtidig vigtigt, at vi ikke glemmer, hvor vi kom fra. Et svagt Finansministerium i 1960'erne og 1970'erne var en medvirkende årsag til den katastrofale økonomiske udvikling i disse årtier, som bragte os til afgrundens rand. Styrkelsen af Finansministeriet siden 1980'erne har været medvirkende til, at økonomien er blevet bragt i orden, så vi nu står på et stærkt økonomisk fundament.

Referencer

- Lotte Jensen (2008), *Væk fra afgrunden – Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*.
 PP I (1971), *Perspektivplanlægningen 1970-1985*, København.
 PP II (1973-74), *Perspektivplan-redegørelsen 1974-1987*, I-V, København.
 Schmidt, Erik Ib (1993), *Fra psykopatklubben – Erindringer og optegnelser*, Gyldendal, København.



Finansudvalget – bag lukkede døre inviterer læseren med ind bag de lukkede døre hos et af de mest enestående og magtfulde udvalg i Folketinget. Bogen blottelægger partigruppernes oversete betydning for Finansudvalgets aktiviteter og behandler udvalgets magt, udvalgsformandsrollen og udvalgets relationer til de politiske omgivelser.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/finansudvalget>

Finansministeriet og makroøkonomiske regnemodeller: Et historisk rids

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Artiklen ser kritisk på kvaliteten af de senere års modelbygning og -debat sammenlignet med sen-80'ernes. Debatten er flyttet fra de økonomisk fagtidsskrifter til dagspressen; der er ikke længere en klar adskillelse af modelbyggere og mere politiske modelbrugere, og modelbygningen er ikke funderet i fagfællebedømt forskning, som ADAM var i Ellen Andersens disputats. Modellerne har ikke resulteret i en mere præcis økonomisk debat, men modelresultaterne er i stedet fejlagtigt blevet brugt som autoritet i politiske debatter.

Indledning

Der har i de sidste par år været en hektisk debat om ”finansministeriets regnemodeller”, som kulminerede i 2018. ”De regnemodeller, der ligger til grund for styringen af dansk økonomi, er mangelfulde og dybt problematiske”, udtaler fhv. finansminister Mogens Lykketoft til Berlingske, (Holst, 2018). Jesper Jespersen finder, at ”finansministeriets regnemodel dumper i økonomi” (Jespersen, 2018). Disse to indlæg er eksempler på en lang række kritiske avis-kommentarer. Blandt de kritiske indlæg er også flere mere grundige, bl.a. Enhedslistens 126 sider lange rapport ”*Den politiske regnemaskine*” og socialdemokraterne Rosenkrantz-Theil & Halsboe-Jørgensens bog ”*Det betaler sig at investere i mennesker*” (Enhedslisten, 2018, og Rosenkrantz-Theil & Halsboe-Jørgensen, 2018).

Finansministeriet har selv redegjort for sine regneprincipper i rapporten ”*Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer*”. Her tages hovedkritikpunkterne vedrørende de såkaldt dynamiske effekter op. Når skatterne sættes ned, har det afledte positive effekter på arbejdsudbuddet og væksten. Tilsvarende vækstoffremmende effekter af de offentlige udgifter er ikke medtaget, fordi de er vanskelige at kvantificere.

Børsen, CEPOS og Berlingskes faste kommentatorer har i debatten fremhævet modellernes objektivitet og upolitiskhed, se f.eks. Bocian (2018), Brøns-Petersen (2018) og Kristensen (2018). Finansministeriets departementschef Martin Præstegaard har ”mærket mistilliden til ministeriets faglighed brede sig de seneste måneder”, men han ser kritikken parallelt med Donald Trump og andre populistiske bevægelsers skærpede ”skepsis over for samfundets bærende institutioner” (Bæksgaard, 2018).



NIELS KÆRGÅRD¹

Professor emeritus,
Institut for Fødevarer og
Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet,
nik@ifro.ku.dk

Der har været sparsomt med længere fagøkonomiske indlæg, se dog *Samfundsøkonomens* temanummer ”Skattereform: Hvorfor og hvordan”, 2016 nr. 4. Her er man typisk meget forsigtig:

”Effekterne af beskatningen kan ikke vurderes uafhængigt af, hvad skatterne finansierer. En stor del af de offentlige udgifter har potentielt positive eller negative effekter på arbejdsudbuddet, og de bør medtage i en analyse af skatternes effekter”. (Andersen, 2016, side 7).

Usikkerheden i størrelsen af virkningen på arbejdsudbuddet af ændringer i marginals-katten understreges også af f.eks. Kreiner & Skov (2016).

Med en så hektisk aktuel debat kan der være grund til at se nærmere på modellernes historie og de principielle problemer ved opstilling og brug af dem. Det er det, der er forsøgt i det følgende.

ADAM, Danmarks Statistik og Finansministeriet

De danske makroøkonomiske modellers historie starter omkring 1970. I 1970-71 havde senere professor Ellen Andersen opstillet og estimeret en samlet makromodel, og allerede i 1969-70 oprettede Danmarks Statistik et modelkontor. Det var dette kontor, der overtog udbygningen og vedligeholdelsen af Ellen Andersens model, der nogle år senere blev døbt ADAM (Annual Danish Aggregate Model). Det Økonomiske Råd og Nationalbanken kom næsten samtidigt med andre modeller.

Modelarbejdet var dengang helt anderledes end i dag. Regnekraften var navnlig langt mindre og dataserierne meget kortere. Modellerne var derfor simple konjunkturmodeller af keynesk tilsnit. Det var modeller til at forudsige et-to år frem og beregne de direkte virkninger af et politikindgreb. Sektoropdelingen måtte også holdes på et beskedent niveau, og beregninger af dele af økonomien holdes uden for hovedmodellen, f.eks. blev der arbejdet med en specifik model for den finansielle sektor, FINDAN, se Jespersen (1987).

Opgavefordelingen i Danmark blev hurtigt, at Danmarks Statistik stod for udvikling og vedligeholdelse af ADAM, mens Finansministeriet brugte den til prognoser og konsekvensberegninger. Dette var ukontroversielt, men brugerne kan føle nogle behov, som de ønskede modellen udbygget til at opfylde, jf. daværende afdelingschef i Finansministeriet Jørgen Rosted:

”Danmarks Statistik står for vedligeholdelse og udbygning af ADAM, og Budgetdepartementet er en blandt flere brugere. Når det i sin tid blev besluttet, at Danmarks Statistik skulle have ansvaret for modelbygningen, var det netop for sikre et højt fagligt niveau og undgå sammenblanding mellem modelbygning og modelanvendelse. Budgetdepartementet ønsker ikke, at der ændres på denne arbejdsdeling. Tværtimod er vi interesseret i, at modelarbejdet i Danmarks Statistik styrkes, så afstanden mellem modellen og modelbehovet bliver mindst muligt. Men det ligger i arbej-

dets natur, at modelbrugere er de første til at opleve modellens mangler”.
(Rosted, 1990: side 52).

Disse mangler og ekstra behov blev større, jo mere arbejdsopgaverne gik fra modellernes oprindelige arbejdsområde, kortsigtede prognoser og konjunkturpolitikken over til at evaluere reformer og danne grundlag for mere langsigtede planer. For at tilpasse ADAM til Budgetdepartementets behov lavede ministeriet derfor fra sidst i 1980'erne en række udvidelser af Danmarks Statistiks officielle ADAM-model, jf. Rosted (1990) og Callesen (1990). Det var dels en række tilføjelser til modellen, dels en mere aktiv brug af de såkaldte J-led. J-led er formelt set et skøn over relationernes residualled. Ved korttidsprognoser ved man ofte noget om unormaliteter ved det kommende år; der kan f.eks. have været en våd sommer, der bevirker, at landbrugsproduktionen må nedjusteres i forhold til modellens forudsigelser. Men J-leddene kan også inddrage effekter, man tror på, men som ikke er med i modellen, se Callesen (1990).

Der kom også direkte tilføjelser til modellen:

”De udbygninger Budgetdepartementet har foretaget af ADAM i årenes løb har således været begrundet i enten en utilstrækkelig beskrivelse af fortiden eller ønsket om at kunne belyse virkningerne af aktuelle økonomisk-politiske forslag. - - - På de fleste områder har Budgetdepartementet draget nytte af andres undersøgelser, og på dette grundlag indlagt en foreløbig modeludvidelse. I de følgende år har Danmarks Statistik foretaget grundigere analyser, og når de var tilendebragt, er resultatet indlagt i ADAM, og Budgetdepartementet har herefter anvendt den nye modelversion”. (Rosted, 1990: side 53).

Rosted nævner fire forhold som Budgetdepartementet i årene lige før 1990 har inddraget: Økonomiens kapacitetsgrænse, løndannelsen, sammenhængen mellem rente og opsparing og sammenhængen mellem skatter, arbejdsudbud og skatteprovenuier. Ændringerne er omhyggeligt beskrevet og diskuteret i Rosted (1990) og Callesen (1988 og 1990).

Ændringerne er som beskrevet af Det Økonomiske Råds sekretariat ganske radikale:

”Fra nu af er situationen imidlertid den, at der foreligger to helt forskellige typer af makromodeller for Danmark, idet Budgetdepartementet har udskiftet en række vitale dele i ADAM-modellen. Budgetdepartementets model har herved – især på længere sigt – fået andre egenskaber end Danmarks Statistiks ADAM, og den ny model er da også blevet kraftigt markedsført som en ‘moderne ADAM’”. (Hummelgaard & Søndergaard, 1988, optrykt i Jespersen (1991): side 60-68).

Ændringerne blev intenst diskuteret i et temanummer af *Nationaløkonomisk Tidsskrift* (1990, nr. 1) og i et to-cifret antal artikler i *Samfundsøkonomen*,

hvoraf 12 er samlet sammen med andre bidrag i Jespersen (1991). Der er ganske megen kritik bl.a. fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråds side. Rådets daværende formand, fhv. overvismand professor Christen Sørensen slutter f.eks. i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*:

”Politikernes tale dominerede over tallenes tale i Skatteministeriet i foråret 1989 og senere i Finansministeriet”. (Sørensen, 1990: side 48).

Også Det Økonomiske Råds sekretariat er kritisk:

”Selv om der kan være gode argumenter for at inddrage kapacitetsudnyttelsen i modellerne, er denne konkrete udbudsfunktion imidlertid ud over dens manglende empiriske fundament også problematisk fra et teoretisk synspunkt, bl.a. fordi virkshederne antages at kunne være kapacitetsbegrænset af manglende kapital også på langt sigt”. (Hummelgaard & Søndergaard, 1988).

Lars Andersen fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd diskuterer beskæringer af det offentlige forbrug med bemærkninger, der svarer til dagens debat:

”Når man vælger en lønrelation, hvor skatterne overvæltes i lønnen, må man være klar over, at dette er ensbetydende med, at offentlige ydelser ikke tillægges nogen værdi. I hvert fald hvis forringelser i den offentlige service ikke indgår i lønrelationen”. (Andersen, 1990).

Lars Andersen er principielt kritisk over for at tilpasse ADAM til anvendelse på længere sigt; efter nogle konkrete kritikpunkter skriver han:

”Det skal derimod illustrere det fejlslagte i troen på, at en makroøkonomisk konjunkturmodel med få udbygninger, som f.eks. Phillipskurven, kan bruges til at analysere de langsigtede effekter af offentlige indtægter og udgifter”. (Andersen, 1990).

En indikation af, hvad vej man eventuel kunne gå, ses tydeligt af Per Callesens bemærkninger om sen 80'ernes ændringer af ADAM:

”De forbedringer af modellen, som er udført af Danmarks Statistik og Budgetdepartementet, har bragt ADAM-modellen på niveau med de største udenlandske modeller. Modeludviklingen har i Danmark på nogle områder været bag efter udviklingen i udlandet, hvilket måske skyldes, at det faglige miljø har lagt for megen vægt på nødvendigheden af datagrundlag og økonomiske enkeltligningsestimationer, og for lidt vægt på modellernes teoretiske indhold og langsigtegenskaber”. (Callesen, 1988: side 241).

Vejen mod en egentlig langsigtet model med mere vægt på teori og modelgenskaber og mindre på data og økonomisk estimation er dermed antydet.

Det lange sigt og ligevægtsmodellerne

Som antydnet i det foregående blev der mere og mere brug for modeller til analyse af det lange sigt. Man fik ”Planen” i 1989 og har siden fået 2005-planen, 2010-planen og nu er 2020-planen ved at blive skiftet ud med 2025-planen. Dette lange og mellemlange sigt var ikke ADAM’s hjemmebane, og de foretagne tilpasninger var ikke alle lige vellykkede. Der var imidlertid i løbet af 1980’erne internationalt kommet en ny type af modeller på banen; de anvendte generelle ligevægtsmodeller, AGE-modellerne, som beskrevet af Shoven & Whalley allerede i 1984:

”The body of research discussed here is part of a wider series of developments which, in the last few years, has become known as”applied general-equilibrium analysis”. The explicit aim of this literature is to convert the Walrasian general-equilibrium structure (formalized in the 1950s by Kenneth Arrow, Gerard Debreu, and others) from an abstract representation of an economy into realistic models of actual economies”. (Shoven & Walley, 1984: side 1007).

Det er modeller, der lægger langt mindre vægt på den statistiske estimation. De er ikke estimerede, men kalibrerede:

”The procedure most commonly used to select parameter values has come to be labelled ‘calibration’ - - The economy under consideration is assumed to be in equilibrium, a so-called ‘benchmark’ equilibrium. The parameters of the model are chosen such that the model can reproduce this data set as an equilibrium solution - - - Particular values for the relevant elasticities are usually specified on the basis of other research - - - This typically places a lot of reliance on literature surveys of elasticities and, as many of the modellers have observed in discussing their own work, it is surprising how sparse (and sometimes contradictory) the literature is on some elasticity values”. (Shoven & Wally, 1984: side 1018-1020).

Forskellene mellem de traditionelle keyneske makroøkonometriske modeller og disse ligevægtsmodeller er oplagt. Hvor udgangspunktet for de makroøkonometriske modeller er på grundlag af nationalregnskabsdata statistisk estimerede parametre, så er udgangspunktet for AGE-modellerne en walrasiansk generel ligevægtsmodel og parametrene valgt fra meget forskellige steder i den økonomiske litteratur.

Disse modeller kom sent i gang i Danmark. Det Økonomiske Råd eksperimenterede midt i 1990’erne med modellen GESMEC til analyse af bl.a. landbrugs- og miljøpolitik; modellen blev senere videreført af Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut under navnet AAGE (Applied Agricultural General Equilibrium), se Frandsen, Hansen & Trier (1994). En makroøkonomisk dynamisk generel ligevægtsmodel blev imidlertid først udviklet i 1997; modellen DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) blev derefter brugt til analyser af langsigtede strukturreformers virkning.

De økonomiske beslutningstagere kom altså til at stå med to fundamentalt forskellige makroøkonomiske modeller, ADAM og DREAM. Begge bliver vedligeholdt og udbygget af selvstændigt organiserede modelgrupper. Men selv om begge er organiseret som uafhængige modelgrupper med en selvstændig bestyrelse, hvor i Finansministeriet har en ledende plads, er det den almindelige opfattelse, at DREAM historisk har været mere direkte knyttet til Finansministeriet end ADAM, der har været ”beskyttet” af indlejring i Danmarks Statistik..

Det kan måske undre, at trenden i øjeblikket i Danmark så entydigt går i retning af ligevægtsmodeller, samtidig med at store del af den økonomiske frontlinjeforskning bevæger sig væk fra disse modeller; væk fra rationelle nytte- og profitmaksimerende agenter og over mod de mere altruistiske, impulsstyrede i »behavioral economics« symboliseret f.eks. ved Richard Thalers Nobelpris i 2017, se Committee (2017); og væk fra en udbudsbestemt ligevægtsvækst mod permanente virkninger af kriser, se f.eks. Blanchard (2018), Fatas & Summers (2018) og Teulings & Zubanov (2014).

Forholdet mellem modellerne

Ved siden af disse modeltyper er kommet en tredje mere statistisk modeltype, VAR- og CVAR-modellerne, se Katarina Juselius’ artikel i dette nummer af Samfundsøkonomen og Juselius (2019). Denne tredje modelretning ser ganske kritisk på at tvinge økonomisk-teoretiske restriktioner ned over modelbygningen. ”Allowing the data to speak freely” er retningens motto (Hoover, Johansen & Juselius, 2008).

Flere modeller med helt forskellig udgangspunkt og struktur rejser naturligvis spørgsmålet om forholdet mellem dem. Der synes at foreligge tre mulige tolkninger. Ifølge den *første* er alle modellerne approksimationer til den samme ”sande” model. Videre modelarbejde vil få modellerne til at konvergere mod denne ”sande” model. De makroøkonometriske modeller får indbygget langsigtsligevægte og maksimerende agentadfærd, og ligevægtsmodellerne får bedre og bedre empirisk underbyggede parameterestimer. Det er vel i betydelig udstrækning sådanne forestillinger, der ligger bag de justeringer af ADAM, der er skildret ovenfor. Der er altså ifølge denne opfattelse ingen fundamental konflikt mellem de forskellige modelbygningsstrategier; de er blot forskellige veje til samme mål.

En *anden* mulighed er, at der er tre helt forskellige syn på, hvordan økonomien fungerer, basalt set et keynesiansk makroøkonomisk, et walrasiansk ligevægtssynspunkt og et statistisk-adfærdsøkonomisk. Det er altså forskellige økonomiske skoler, der støder sammen. Et sådant syn synes f.eks. Jesper Jespersen og Katarina Juselius med hvert sit udgangspunkt at repræsentere. Hvis man som dem er empirisk orienteret, må man betragte et walrasiansk ligevægtssynspunkt som et urealistisk drømmesyn, en abstrakt modelverden uden hold i virkeligheden, se f.eks. Jespersen (2016) og Juselius (2019). Man må med et sådant udgangspunkt også se med stor skepsis på de udbygninger,

der giver ADAM langsigtede ligevægtsegenskaber, idet man tvivler på, hvad økonomerne kan sige om det lange sigt, se Jespersen (2012).

Den *tredje* mulighed går ud fra, at alle modellerne i en eller anden forstand afspejler ”virkeligheden”. Men har ikke det første synspunkts ambition om at komme nærmere og nærmere til en syntese af de forskellige modeller. Modeller er og skal være overskuelige forenklinger af virkeligheden. Alle mekanismer bør derfor ikke være indeholdt i samme model. En klassisk keynesk præget konjunkturmodel er måske det bedste instrument til korttidsprognoser, mens en ligevægtsmodel kan sige noget om strukturreformers langsigtede virkninger. Hvis en model skal kunne beskrive begge dele, bliver den uoverskuelig stor. Spørgsmålet er altså, om ikke Anders Møller Christensen havde ret, da han i 1990 skrev:

”I virkeligheden bygges der specialværktøj, som for det første kan have mangler på de områder, der søges belyst, og for det andet ofte vil være decideret uhensigtsmæssige at anvende til andre ting”. (Christensen, 1990).

Hvis det er rigtigt, kan man med held bruge ADAM til konjunkturanalyser og DREAM til langsigtede analyser, selv om DREAM tager helt fejl af konjunkturerne, og ADAM’s langsigtsegenskaber ikke er perfekte, se John Smidts artikel i dette nummer om Det Økonomiske Råds modelbrug. Ingen af modellerne er hele sandheden, og de skal derfor altid bruges med ydmyghed og kritisk sans, jf. Kærgård (2012 og 2015).

Modellerne og det politiske

Det sidste spørgsmål, der skal diskuteres, er modellernes forhold til politik (se også Torben Tranæs’ artikel i dette nummer). I indledningen blev en række deltagere i den aktuelle debat citeret for synspunktet, at Finansministeriets modeller er ”upolitiske” og bør være det. Men modellernes styrke er måske ikke at komme med et objektivt facit, men at gøre debatternes forudsætninger klare. Det er naturligt, at forskellige partier vurderer en del økonomiske mekanismer forskelligt; en liberalist må tro mere på en optimal markedsligevægt end en socialist. Hverken den økonomiske videnskab eller modellerne er egnede til at afgøre politiske stridigheder. Deres funktion er at sikre, at der er konsistens mellem forudsætninger og resultater eller som fremstillet af Finn Lauritzen (dengang Nationalbanken) i 1988:

”Flere af udvidelserne, især de, Budgetdepartementet har foretaget, er ikke specielt godt underbyggede. Det gælder f.eks. vurderingerne af kapacitetens betydning, jf. senere. Om en sådan ‘mangel på omhyggelig gennemtestning’ er et godt kritikpunkt, afhænger af, hvilken rolle man ønsker de makroøkonomiske modeller skal spille. Skal modellerne spille rollen som oraklet fra Delfi, er det klart, at en meget omhyggelig gennemtestning er nødvendig. En anden modelopfattelse (som heldigvis er den mest udbredte) er, at en økonomisk analyse er resultatet af et samspil mellem model og bruger, hvor modellens rolle er at tvinge modelbru-

gerne til at præcisere deres forudsætninger. - - En af virkningerne af en øget anvendelse af modeller i den økonomisk-politiske beslutningsproces burde derfor være en mere saglig diskussion end tidligere". (Lauritzen, 1988: side 244).

Finn Lauritzen tilføjer dog kritisk og pessimistisk:

"Når der alligevel ikke er særlige tegn på, at den økonomisk-politiske debat er blevet mere saglig end tidligere, er en af forklaringerne, at de anvendte modeller i samme periode er svulmet op og blevet store og uoverskuelige". (Lauritzen, 1988: side 245).

Det forekommer jf. debatten i sen-80'erne hensigtsmæssigt, at grundmodellen ikke er Finansministeriets, men f.eks. Danmarks Statistiks eller alternativt Folketingets. Brugere, herunder Finansministeriet og de politiske partier kan så specificere de tilføjelser, der passer med deres tro og teorier. Disse tilføjelser kan så lægges frem til åben debat og derved præcisere den økonomisk-politiske debat.

Det forekommer derfor betænkeligt, at Finansministeriet selv i høj grad styrer bygningen af den nye model MAKRO. Det er forståeligt, at man kan ønske en model, der forener nogle af ADAM, DREAM og VAR-modellernes egenskaber, idet en hel del af beregningerne, f.eks. vedrørende 2020- og 2025-planerne, ligger i et mellemlangt sigt, hvor hverken ADAM eller DREAM er ideelle. Det er også tydeligt, at der historisk i perioder har været konflikter mellem Danmarks Statistiks modelgruppe og finansministeriet; at finansministeriet har betragtet Danmarks Statistik som for forsigtige i deres modelbygningsstrategi. Men disse besværligheder kan nemt være små i forhold til at arbejde med en Finansministeriel MAKRO-model, der hverken har autoritet i det politiske system eller blandt økonomiske analyseinstitutioner. ADAM fik i sin tid bl.a. autoritet ved at bygge på en accepteret disputats og ved Danmarks Statistiks uafhængighed af modelbrugere og det politiske system.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at modellerne bliver mindre "objektive", jo længere væk man kommer fra rene statistiske dataestimationer; "teori" er jo delvist politiske a priori-antagelser. Var-modellerne er således mindre politiske end de økonometriske model, der igen er mindre politiske end AGE-modellerne. For både de økonometriske modeller og AGE-modellerne gælder, at selve modelstrukturen i høj grad er et subjektivt valg, men i de økonometriske modeller bestemmer data i høj grad parameterstørrelserne, mens parametrene i AGE-modellerne vælges ud fra andre undersøgelser, og her er der ofte rige valgmuligheder.

Konklusion

Ser man på de sidste års debat om finansministeriets regnemodel og sammenligner med debatten om finansministeriets justeringer af ADAM i sen-80'erne, træder tre forskelle i øjnene, og det er alle tilbageskridt.

For det *første* har debatten en hel anden karakter. I 1988-91 kom der et to-cifret antal seriøse artikler af fagfolk i både *Nationaløkonomisk Tidsskrift* og *Samfundsøkonomen*. Næsten alle indlæg i den aktuelle debat har været i dagspressen og de elektroniske medier, og deltagerne har mest været politikere og ”debattører”. Der er et svælg imellem seriositeten i debatten dengang og nu.

For der *andet* er der i brede kredse kommet en meget høj grad af accept af modellerne som en black box, hvis struktur ikke diskuteres. Finansministeriets departementschef slog i 2018 først og fremmest på finansministeriet som autoritet. Da Rosenkrantz-Theil & Halsboe skitserede en metode til at inddrage de offentlige udgifters dynamiske effekter, blev debatten også helt afvist som »politisering« af modellerne.

Debat kan for det *tredje* forekomme at være symptom på et mere generelt problem ved den politiske debat. Tal, statistik og beregninger tages ukritisk til efterretning og bruges som centrale argumenter i debatter, der i højere grad burde være holdningsprægede. Det er ofte noget af det vigtigste, der vanskeligt kan kvantificeres og indbygges i modellerne. Tal og beregninger kan ikke erstatte en vederhæftig debat. Rigtig brugt og forstået – og med til det høre forståelse af beregningernes usikkerhed og modellernes svagheder – er modeller og statistik uhyre nyttige redskaber, men debattører uden tilstrækkelig substantiel viden kan også let bruge modeller og tal som alibi for ugennemtænkte forslag.

Noter

1. Lars Andersen, Per Callesen, Anders Møller Christensen, Dan Knudsen og Jes Asger Olsen takkes for nyttige kommentarer til tidligere udgaver af dette manuskript. De har væsentligt forbedret manuskriptet, men har selvfølgelig intet ansvar for synspunkter og fejl i artiklen.

Litteratur

- Andersen, Lars (1990), Ændret syn på finanspolitikken? *Samfundsøkonomen*, 1990, nr. 5, optrykt i Jespersen 1991, side 120-126.
- Andersen, Torben M. (2016), Skatter, offentlig sektor og økonomisk performance, *Samfundsøkonomen*, 2016, nr. 4, side 7-11.
- Blanchard, Olivier (2018), Should We Reject the Natural Rate Hypothesis?, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32.1 side 97-120.
- Bocian, Steen (2018), Den upolitiske regnemaskine, *Børsen*, 18. maj 2018.
- Brøns-Petersen, Otto (2018), Mistillid til etablerede systemer ses hos Trump, i Europa og herhjemme. *Politiken*, 2. august 2018.
- Bæksgaard, Anders (2018), Mistilliden til etablerede systemer ses hos Trump, i Europa og herhjemme, *Politiken*, 2. august 2018.
- Callesen, Per (1988), Budgetdepartementets anvendelse og udbygning af ADAM, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 126.2, side 229-243.
- Callesen, Per (1990), Modelbrug og finanspolitik, *Samfundsøkonomen*, 1990, nr. 5, optrykt i Jespersen 1991, side 114-119.
- Christensen, Anders Møller (1990), Refleksioner over økonomiske modeller, *Samfundsøkonomen*, 1990, nr. 2, optrykt i Jespersen 1991, side 127-132.
- Committee for the Prize in Economic Science in Memory of Alfred Nobel (2017), *Richard H. Thaler: Integrating economics with Psychology*, Kungl. Vetenskapsakademien, Stockholm.
- Enhedslisten (2018), *Den politiske regnemaskine*, Enhedslisten økonomiske sekretariat, København.
- Fatas, Antonio & Lawrence H. Summers (2018), The permanent effects of fiscal consolidations, *Journal of International Economics*, vol. 112, side 238-250.

- Finansministeriet (2018), *Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer*, Finansministeriet, København.
- Frandsen, Søren E., Jan V. Hansen og Peter Trier (1994), A general equilibrium model for Denmark with two applications. *Economic and Financial Modelling* 1: 105-138.
- Holst, Helene Kristine (2018), Mogens Lykketoft skælder magtfuld ministerium ud, *Berlingske*, 24. maj 2018.
- Hoover, Kevin D., Søren Johansen & Katarina Juselius (2008), Allowing the Data to Speak Freely: The Macroeconometrics of the Cointegrated Vector Autoregression. *American Economic Review*, vol. 98(2), pp. 251-55.
- Hummelgaard, Hans & Jørgen Søndergaard (1988), Julepakken og modellerne, *Samfundsøkonomen* 1988 nr. 4, optrykt i Jespersen 1991, side 60-68.
- Jespersen, Jesper (1987), Financial Model Building and Financial Multipliers of the Danish Economy, i O. Bjerkholt & J. Røsted (red.), *Macroeconomic Medium-Term Models in the Nordic Countries*, North Holland, Amsterdam, side 73-84.
- Jespersen, Jesper (red.), (1991), *Model og virkelighed – træk af debatten om de økonomiske modeller*, Jurist- og økonomforbundets Forlag, København.
- Jespersen, Jesper (2012), Hvad ved vi egentlig om det ”lange sigt”? i Peder Andersen, Ingrid Henriksen, Jørn Henrik Petersen & Henrik Zobbe (red.) *Hvordan ser verden ud?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Jespersen, Jesper (2016), Langt fra drøm til virkelighed i økonomisk politik, *Informations kronik*, 17. marts 2016.
- Jespersen, Jesper (2018), Professor: Finansministeriets regnemodel dumper i økonomi, *Altingets kronik*, 22. maj.
- Juselius, Katarina (2019), *Økonomien og virkeligheden – Et opgør med finanskapitalismen*, Informations Forlag, København.
- Kreiner, Claus Thustrup & Peer Ebbesen Skov (2016), Topskat, selvfinansieringsgrad og velfærd, *Samfundsøkonomen*, 2016, nr. 4, side 12-17.
- Kristensen, Ole P. (2018), Finansministeriets regnemaskine er ikke politisk, *Berlingske kronik*, 1. juni 2018.
- Kærgård, Niels (2012), Vi tror for meget på de økonomiske modeller, *Informations kronik*, 16. august.
- Kærgaard, Niels (2015), De økonomiske modeller: rigtig brugt et nyttigt værktøj, *Økonomi & Politik*, bind 88, side 51-62.
- Lauritzen, Finn (1988), Nye ADAM og gamle ADAM, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 126, side 244-253.
- Rosenkrantz-Theil, Pernille & Ane Halsboe-Jørgensen (2018), *Det betaler sig at investere i mennesker*, Forlaget Axl.
- Røsted, Jørgen (1988), Fem år med ADAM, *Samfundsøkonomen* 1988, nr. 2 (optrykt i Jespersen, 1991, side 45-52).
- Røsted, Jørgen (1990), Modelanvendelsen i Budgetdepartementet, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 128.1, side 50-56.
- Shoven, J. & J. Whalley (1984), Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey, *Journal of Economic Literature*, vol. 23, pp. 1007-1051.
- Sørensen, Christen (1990), Rente, skat og opsparing, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 128, side 40-49.
- Teulings, Coen N. & Nikola Zubanov (2014), Is economic recovery a myth? Robust estimation of impulse responses, *Journal of applied econometrics*, vol. 9 side 97-514

Dansk økonomi 1979-2019: Økonomisk-politiske bidrag til 40 års fremgang

Temamnummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Danmark har gennem de sidste 40 år oplevet en markant økonomisk fremgang. Fra en situation med høj arbejdsløshed, stort underskud på de offentlige finanser, høj offentlig gæld, uholdbare offentlige finanser, stort betalingsbalanceunderskud og udlandsgæld i 1979 er dansk økonomi i 2019 i en situation, hvor alle de nævnte problemer er fjernet eller markant reduceret. Denne artikel peger på fem elementer, der har bidraget: Troværdighed om fastkurspolitikken, introduktionen af arbejdsmarkedspensioner, skattereformer, arbejdsmarkedsreformer og finanspolitisk planlægning herunder indeksering af pensionsalderen.

Indledning

Der er i Danmark en høj grad af konsensus om den overordnede tankegang bag den økonomiske politik. Både styringen og målsætningerne for finans- og strukturpolitikken bakkes op af et meget bredt flertal i Folketinget. Dette har stået på i en lang periode og har bidraget til, at Danmark i international sammenligning er karakteriseret ved løsninger, som er langsigtede og robuste.

Overordnet har målene med den finanspolitiske styring igennem længere tid været at sikre finansiering af en offentlig velfærd på højt og tidssvarende niveau både for nuværende og fremtidige generationer og at sikre, at dette sker på en effektiv måde, som understøtter vækst og produktivitet og dermed understøtter en høj velstand. Som et tredje ben i den finanspolitiske planlægning er der med regeringsskiftet i 2019 tilføjet, at finanspolitikken skal fremme en holdbar klima- og miljøudvikling.² Det er karakteristisk for styringen, at der lægges vægt på balancer mellem forskellige hensyn, hvilket er med til at understøtte den brede opbakning til de overordnede mål.

Kigger man på Danmarks position i år 2020, kan man "sætte flueben" ud for målet om finansieringen af den offentlige velfærd. Finanspolitikken vurderes som holdbar, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019). Det betyder, at der er råd til i fremtiden at tilbyde samme udgiftsniveau pr. person relativt til indkomsten i samfundet – uden skatteforhøjelser. Forudsætningen er, at pensionsalderen indekseres med stigningen i levetiden for 60-årige. De offentlige finanser er sunde – der har stort set været set balance på den offentlige saldo i de senere år, og bruttogælden er 34 pct. af BNP i 2019, mens nettogælden er tæt på 0.



**LARS HAAGEN
PEDERSEN**

Afdelingschef i
Finansministeriet¹

Også målsætningen om velstand kan der ”sættes flueben” ud for. Beskæftigelsen er høj både historisk og i international sammenligning. Samtidig er ledigheden historisk lav. Selvom ledighedstallet i internationale sammenligninger er højere, end de tal vi bruger nationalt, ligger Danmark også her i den lave ende. Produktiviteten er også blandt det højeste i verden – og målt pr. time endog højere end USA’s.

Endelig er Danmark kommet et godt stykke på vej mod den grønne omstilling af økonomien. Men det er for tidligt at ”sætte flueben” her.

Nutidens sunde danske økonomi står med høj beskæftigelse, lav strukturel ledighed, sunde offentlige finanser med en lav offentlig gæld og positiv nettoformue i den private sektor i stærk kontrast til situationen i slutningen af 1970’erne. Krisebevidstheden på dette tidspunkt kommer tydeligt til udtryk i det berømte citat fra afgående finansminister Knud Heinesen i 1979: *”Nogen fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den”* (28. oktober 1979, DR).

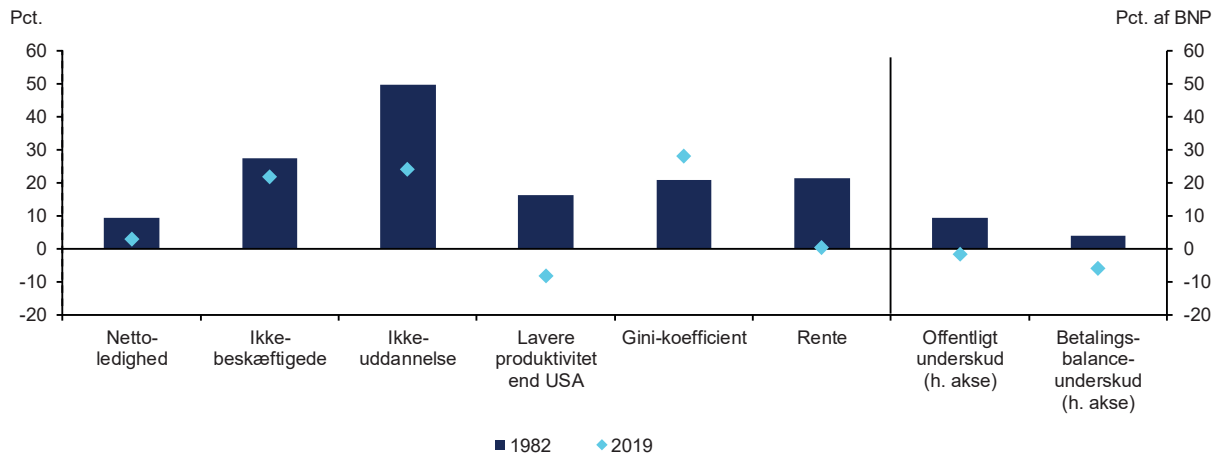
Der er fire grundlæggende problemer, som lå til grund for ovenstående citat:

1. Manglende troværdighed om penge- og valutakurspolitikken, som medførte et meget højt renteniveau, der bl.a. gjorde det vanskeligt at finansiere den offentlige gæld.
2. Manglende privat opsparing, som bidrog til vedvarende underskud på betalingsbalancen siden 1963 med en stigende udlandsgæld til følge.
3. Høj ledighed både strukturelt og konjunkturelt.
4. Stort og langvarigt underskud på de offentlige finanser med en høj og voksende offentlig gæld til følge.

Den økonomiske politik har været fastlagt med henblik på at afhjælpe disse problemer og at forbedre de økonomiske strukturer, så tilsvarende problemer kan forebygges. Artiklen peger på centrale elementer i den førte økonomiske politik og beskriver den finanspolitiske styring, der er opbygget for at gøre økonomien mere robust over for demografiske ændringer og udefrakommende stød.

Figur 1 giver et overblik over ændringer på centrale områder fra 1982 til 2019: Ledighedsprocenten er reduceret til en tredjedel, andelen af ikke-beskæftigede er faldet, andelen af personer uden uddannelse er halveret, timeproduktiviteten er blevet højere end USA’s, renten er faldet fra omkring 20 pct. til tæt på 0 pct., store offentlige underskud og store betalingsbalanceunderskud er hhv. fjernet og vendt til overskud. Eneste sted, hvor der ikke er markante forbedringer, er uligheden målt ved gini-koefficienten, som er højere i 2019 end i 1982, men stadig blandt de laveste i OECD., jf. figur 1.

Figur 1. Balanceproblemer i dansk økonomi



Anm.: Ikke-beskæftede er opgjort som andel af 15-64-årige i befolkningen. Ikke-uddannelse er opgjort som andel af 30-64-årige i befolkningen uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Ginikoefficient er angivet for 1987 og 2018. Produktivitet er opgjort som BNP pr. arbejdstime (Dollar, løbende priser og købekraftsparitet). Rente er opgjort som 10-årige statsobligationsrente.

Kilde: Danmarks Statistisk, lovmodellen, OECD og opdateret 2025-forløb, oktober 2019.

Der er fem afgørende elementer i den strukturelle forbedring:

1. Troværdighed om fastkurspolitikken opbygget gennem hele perioden
2. Introduktion af arbejdsmarkedspension med obligatoriske bidrag for LO/DA-området
3. Skattereformer som styrker incitament til opsparing og beskæftigelse
4. Decentral løndannelse og arbejdsmarkedsreformer
5. Finanspolitisk planlægning herunder indeksering af pensionsalder

I tillæg til de fem elementer har udviklingen i dansk økonomi nydt godt af produktionen af olie og gas i Nordsøen, som både har bidraget med en markant reduktion af nettoimporten, en stigning i BNP og en betydelig offentlig indtægt især i slutningen af 1990'erne og 2000'erne.

Troværdighed om fastkurspolitikken: Afvikling af rentespænd

Indledningen til 1980'erne var karakteriseret ved, at der var meget begrænsede finanspolitiske handlemuligheder i en situation med høj ledighed. Med regeringsskiftet i 1982 var fokus i finanspolitikken på en hurtig konsolidering af de offentlige finanser. Samtidig introduceres den faste valutakurspolitik, hvilket selv på helt kort sigt gav betydelige rentefald, som til en vis grad holdt hånden under den økonomiske udvikling, selv i situationen med stram finanspolitik.³ Afskaffelse af de automatiske dyrtidsreguleringer bidrog til den stramme økonomiske politik og til at reducere inflationspresset i økonomien. Det har været centralt for dansk økonomi, at der har været bred politisk opbakning til fastkurspolitikken. Troværdighed om fastkursregimet har i kombination med en stabilisering af de offentlige finanser gradvist ført til en indsnævring af rentespændet til Tyskland. Sammen med den internationale udvikling i retning af lavere inflation og rente har det betydet, at der gradvist er blevet taget

hånd om den pengepolitiske usikkerhed, og at Danmark i dag betragtes som en ”sikker havn” i situationer med valutakriser.

Pensionsreform: Forbedret betalingsbalance

Danmark havde fra 1963 og frem til 1990 et vedvarende underskud på betalingsbalancen med opbygning af udlandsgæld til følge. Udlandsgæld indebærer en tendens til lavere nationalindkomst for en given udvikling i produktivitet og beskæftigelse, fordi en del af den skabte produktionsværdi går til servicering af gælden. Betalingsbalanceunderskud er således et træk på fremtidige generationers indkomst, som ikke nødvendigvis er problematisk, hvis det går til at finansiere produktive investeringer, der forøger produktivitet og beskæftigelse. En del af en langsigtet indsats er derfor at sikre de rigtige incitamenter til opsparing og investering i den private sektor.

En betydelig del af den private sektors forøgede opsparingsoverskud fra 1990'erne og frem henføres til introduktionen af obligatoriske arbejdsmarkedspensioner på LO/DA-området. Arbejdsmarkedspensionerne har været centrale i den økonomiske udvikling siden 1990'erne, også selv om indførelsen ikke falder ind under den normale definition af strukturpolitik, fordi systemet primært hviler på en aftale mellem arbejdsmarkedets parter.

Fælleserklæringen fra 1987 mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter gav startskuddet, og indbetalingsprocenterne voksede gradvist op gennem 1990'erne. Fagbevægelsens fokus var at sikre LO-medlemmers opsparingsbaserede pension svarende til forholdene for de fleste funktionærgrupper. Samtidig accepterede fagbevægelsen som led i Fælleserklæringen, at lønudviklingen skulle fastlægges under hensyntagen til konkurrenceevnen med henblik på en samlet forbedring af opsparing og betalingsbalance, hvilket også var et af regeringens motiver til at indgå aftalen.

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne med obligatoriske bidrag har haft afgørende betydning for den private sektors opsparingstilbøjelighed, bl.a. fordi kun en mindre del af pensionsopsparingen modsvares af reduktioner i anden opsparing. Chetty et al. (2014) peger på, at 85 pct. af personerne med obligatorisk pensionsopsparing agerer som passive opsparende og ikke tilpasser deres frie opsparing. Tilsvarende peger analyser fra De Økonomiske Råd på, at reduktionen i anden opsparing typisk er mellem 1/4 og 1/3 af pensionsopsparingen, jf. DØR (2008). Den fortsatte indfasning af arbejdsmarkedspensionerne bidrager således til det aktuelt meget høje betalingsbalanceoverskud.

Arbejdsmarkedspensionerne er indført som såkaldte ETT-ordninger, hvor indbetalinger er skattefrie (Exempt), mens afkastet er beskattet (Tax), men skattebegünstiget, og udbetalinger er beskattet (Tax). Princippet betyder, at i opbygningsfasen, hvor indbetalingerne overstiger udbetalingerne, vil staten opleve et reduceret skatteprovenu sammenlignet med en situation, hvor indbetalingerne var blevet udbetalt som løn. Modsvaret er, at omkring halvdelen af den opsparede pensionsformue er udskudt skat. Denne indretning af pen-

sionssystemet har generelt den fordel, at når systemet er fuld indfaset, vil det stabilisere den offentlige saldo, fordi store generationerne af ældre vil trække i retning af høje offentlige udgifter, mens beskattningen af de udbetalte pensioner til de store årgange vil bidrage til finansieringen. I den forstand har opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne bidraget til på sigt at gøre den offentlige økonomi mere robust over for ændringer i befolkningens sammensætning. Hertil kommer, at opbygningen af arbejdsmarkedspensioner kan aflaste det offentlige pensionssystem.

1990'erne og 00'erne var karakteriseret ved en gunstig befolkningsammensætning med en relativt lille andel af pensionister og dermed relativt høje skatteprovenuier og relativt lave udgifter til overførsler og offentligt forbrug. Det var derfor en gunstig periode at indføre arbejdsmarkedspensioner, som udskyder skattebetalingerne. Samtidig var den offentlige saldo som nævnt i denne periode begunstiget af ekstraordinære indtægter fra olieproduktionen i Nordsøen, og man kunne derfor opbygge den store formue af udskudt skat uden et strukturelt pres på den offentlige saldo.

Den vellykkede opbygning af arbejdsmarkedspensionerne har således varigt styrket den private sektors formueposition og gjort den offentlige sektor mere robust over for ændringer i demografien bl.a. pga. de store udskudte skatter.

Skattereformer: Forbedret betalingsbalance og strukturel beskæftigelse

En række skattereformer fra 1985, 1991, 2004, 2009 og 2012 har gradvist bidraget til at forbedre incitamentet til opsparing og beskæftigelse.

I et velfærdssamfund som det danske, hvor der opkræves et stort skatteprovenu på omkring 50 pct. af BNP, er det centralt, at opkrævningen er indrettet således, at forvridningerne er så begrænsede som muligt under hensyntagen til ønskede indkomstfordelingseffekter fra skatteopkrævningen. Den offentlige sektor indebærer primært omfordeling ved, at skattebetalingerne er indkomstafhængige, mens udgifterne i form af overførsler og offentligt forbrug i højere grad kommer den del af befolkningen, som har lavere indkomster, til gode. Progressionen i skattesystemet har herudover til hensigt at bidrage med yderligere omfordeling fra den rigeste del af de beskæftigede. Fra et langsigtet indkomstfordelingsperspektiv har især offentlige udgifter til gratis adgang til uddannelse betydning. Den stigende andel af en årgang, som afslutter en uddannelse, har betydet en reduktion i andelen af ufaglærte, som nogenlunde modsvarer reduktionen i efterspørgslen efter ufaglærte som følge "skill biased" teknologisk udvikling. Det har betydet, at den relative lønudvikling for ufaglærte i forhold til faglærte har været forholdsvis konstant, jf. Finansministeriet (2014).

Skattesystemet var i midten af 1980'erne væsentlig mindre effektivt indrettet end i dag. Indkomstskatten var i udgangspunktet mere progressiv, fordi marginalskatterne var højere, og en større andel af de beskæftigede betalte en-

ten mellem- eller topskat. Progressionen i indkomstkatten modvirkedes dog markant af, at fx rentefradraget havde højest fradragsværdi for topskatteydere, som ligeledes havde de største renteudgifter.

Det er et gennemgående træk ved de gennemførte skattereformer, at skatteværdien (og omfanget) af fradragene er reduceret og ikke længere gives som fradrag i marginals-katten, men har en fast fradragsprocent.⁴ Reduktionen i rentefradraget fra en værdi på op til 73 pct. for en topskatteyder til de nuværende 33 pct. (og 25 pct. for renteudgifter på over 50.000 kr. årligt) og en tilsvarende reduktion af beskatningen af positiv kapitalindkomst fra 73 pct. til 42 pct. for topskatteydere har begge bidraget til den forøgede opsparingstilbøjelighed i den private sektor, mens sidstnævnte isoleret set har bidraget til større indkomstforskelle.

Samtidig har skattereformerne bidraget til at reducere forskellene i beskatning mellem forskellige typer af indkomst og dermed reduceret tilskyndelsen til skattemæssigt begrundede sammensætninger af indkomsten og opsparingen. En væsentlig undtagelse fra dette er skattestoppet for ejendomsværdiskatten, der har betydet, at beskatningen af fast ejendom har fået et stigende skattesubsidie i forhold til andre opsparingsformer.

Reduktionen i omfanget af fradrag og reduktionen i fradragsværdien af de enkelte fradrag har bidraget til større skatteprovenu for givne skattesatser og -grænser i indkomstkattesystemet. Sigtet med reformerne har været at anvende merprovenuet til en sænkning af marginals-katterne og siden 1994 en forøgelse af indkomstgrænserne for de højere marginals-katter, således at forvridningerne af arbejdsudbuddet reduceredes med henblik på en højere beskæftigelse, produktion og velstand.

Reduktionen i marginals-katterne virker primært på den interne margin, dvs. trækker i retning af øget arbejdsomfang for personer i beskæftigelse. Finansministeriet anvender generelt en arbejdsudbudselasticitet på 0,1 som følge af stigninger i marginalindkomsten. Bingley (2018) offentliggjort i DØR (2018) finder ligeledes en arbejdsudbudselasticitet på 0,1. Kleven og Schultz (2014) analyserer effekten på den skattepligtige indkomst og finder elasticiteter på mellem 0,05 og 0,1. Der er dog en tendens til, at elasticiteten ved 1987-reformen er større end elasticiteten ved de efterfølgende reformer.

En anden væsentlig del af de gennemførte skattereformer har til hensigt at forøge tilskyndelsen til at være i beskæftigelse uden at reducere indkomsten for personer uden for beskæftigelse. Denne balance er søgt opnået ved indførelse af et beskæftigelsesfradrag, som reducerer marginals-katten for personer med relativt lave lønindkomster uden at forøge marginals-katten for andre indkomstgrupper. Beskæftigelsesfradraget er siden indførelsen gradvist forøget og senest suppleret med et jobfradrag målrettet personer med en fuld-tidsbeskæftigelse og en indkomst svarende omtrent til mindstesatsen i de private overenskomster.⁵ Ændringerne i gevinsten ved at være i beskæftigelse har sammen med de øvrige arbejdsmarkedsreformer bidraget til, at andelen af

beskæftigede 15-64 årige i 2019 er rekordhøj med en andel på 78 pct., hvilket kan sammenlignes med lavpunktet i 1993 på 70 pct. af de 15-64 årige.

Strukturreformer på arbejdsmarkedet: Lavere ledighed og øget fleksibilitet

Fra et udgangspunkt i midten af 1990'erne med høj ledighed på over 10 pct. er både den strukturelle og den faktiske ledighed reduceret markant. End ikke de store konjunkturtilbageslag i staten af 00'erne og finanskrisen i 2008 har givet anledning til nettoledighedsprocenter på over hhv. 6 og 4 pct.

Det afspejler betydelige ændringer i arbejdsmarkedspolitikken og i de private overenskomster. Siden starten af 1990'erne er lønfleksibiliteten i de private overenskomster øget, idet andelen med mindstebetaling- eller mindstelønsoverenskomster eller uden mindstekrav til lønningerne er steget, jf. DA (2014).

Udviklingen i løndannelsen betyder, at virksomheder, som har høj efterspørgsels- og produktivitsfremgang, kan tilbyde højere lønninger og således tiltrække arbejdskraft fra virksomheder, hvor udviklingen er mindre gunstig. Samtidig er der i international sammenligning relativ let adgang til afskedigelser, hvilket sænker risikoen for virksomhederne ved at foretage ansættelser. Denne fleksibilitet i løn og beskæftigelse er med til at forøge den gennemsnitlige produktivitet og bidrager således til et højere velstandsniveau.

Fleksibiliteten for virksomhederne i forbindelse med afskedigelse indebærer en indkomstrisiko for lønmodtagerne, som dagpengesystemet bidrager til forsikring imod. Indretningen af dagpengesystemet – og den aktive arbejdsmarkedspolitik – er derfor også central for fleksibiliteten på arbejdsmarkedsmarkedet.

Ved indgangen til 1990'erne var fokus på passiv indkomstdækning. I princippet kunne man oppebære dagpenge varigt uden at være i ustøttet beskæftigelse. I 1993 skete der en omlægning af systemet, således at varigheden effektivt blev syv år (plus to års arbejdsmarkedsorlov), samtidig med at der stilledes skærpede krav til deltagelse i aktiveringsprogrammer som en del af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Muligheden for arbejdsmarkedsorlov afskaffedes, og varigheden af dagpengeperioden reduceredes først til fem år og fra 1999 til fire år. I 2013 gennemførtes en yderligere reduktion til to år. Som opfølgning på Dagpengekommissionens rapport gennemførtes fra 2016 en mere fleksibel mulighed for forlængelse af dagpengeperioden med op til et år ved korterevarende beskæftigelsesperioder i løbet af ledighedsperioden.⁶ Dagpengekommissionen har vurderet effekten af 2013-reformen og finder, at den strukturelle beskæftigelse vokser med 11.000 personer som følge af afkortningen fra fire til to år, jf. Dagpengekommissionen (2015)

I takt med reduktionen i varigheden af dagpengeperioden øgedes fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik med det formål at bidrage til at reducere

varigheden af ledigheden for den enkelte. Der er lavet flere vurderinger af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som finder en generel positiv ”motivationseffekt” af politikken, dvs. en reduktion af ledighedsperioden, mens der er mere beskedne effekter knyttet til de fleste typer af generel aktivering, se fx DØR (2007).

I modsætning til fx Sverige (hvor dagpengemaksimum som udgangspunkt er holdt nominelt fast) har Danmark i perioden reguleret dagpengene med udviklingen i satsreguleringen, således at dagpengene er fulgt med den gennemsnitlige lønudvikling (efter fradrag af pensionsindbetalinger), hvilket har bidraget til at fastholde forsikringsværdien af dagpengesystemet for personer med udsigt til kortere ledighedsperioder og således bidraget til at fastholde den store dynamik på det danske arbejdsmarked.⁷

Den høje fleksibilitet på det danske arbejdsmarked og herunder ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken har markant reduceret den strukturelle nettoledighed fra ca. 8 pct. i 1995 til ca. 3 pct. i 2019.

De mellemfristede planer og finanspolitisk holdbarhed

I takt med at de presserende balanceproblemer i økonomien var løst, blev fokus i højere grad rettet mod en fremtid, hvor man kunne forudse stigende udgifter i pct. af BNP og faldende indtægter i pct. af BNP. Den demografiske modvind, der kunne forudses, samtidig med en gradvis udtømming af ressourcerne i Nordsøen indebar et behov for en fremadrettet planlægning.

Det centrale begreb blev finanspolitisk holdbarhed. Finanspolitisk holdbarhed bruges i Danmark om forløb, hvor man for fremtidige generationer kan finansiere samme niveau af offentlige udgifter relativt til indkomsten i samfundet uden stigninger i skattesatserne og uden vedvarende stigning i den offentlige gæld i forhold til BNP. I udgangspunktet kan holdbarhed således ikke opnås ved at reducere offentlige udgifter til fremtidige generationer eller forøge skatter for disse. Der er med andre ord en forudsætning om intergenerational lighed (målt relativt). Populært er det blevet fortolket som, at man ”ikke efterlader regningen i børneværelset”.

Den første mellemfristede plan, 2005-planen, udkom i 1997. 2005-planen indeholdt en opsparingsstrategi, hvor målet var at reducere den offentlige gæld til 40 pct. af BNP i 2005. Midlet var en strukturel beskæftigelsesvækst primært ved en reduktion antallet af personer uden for arbejdsmarkedet. Politikken skulle udmøntes i løbet af planperioden (såkaldt ikke udmøntet ”kravforløb”). Planen kan ses som det første bud på den finanspolitiske planlægning, som senere gradvist har udviklet sig, hvor et krav om en langsigtet udvikling (finanspolitisk holdbarhed) omsættes til et mellemfristet krav (40 pct. gæld i 2005). Gælds målsætningen i 2005-planen blev opfyldt.

2010-planen fra 2001 blev udbygget med en saldomålsætning, som omsætter det mellemfristede mål til en årlig saldoudvikling. Saldomålsætningen fastlag-

des som et årligt strukturel overskud i båndet mellem $\frac{3}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Målet blev opfyldt frem til finanskrisen 2008 og bidrog til en betydelig reduktion af den offentlige gæld, som gav Danmark ekstra råderum i forbindelse med krisen.

Der blev ikke i forbindelse med fremlæggelsen af 2005-planen lavet en egentlig holdbarhedsberegning efter de metoder, som anvendes i dag, jf. Appendiks for en sammenligning af holdbarhedsberegninger i Finansministeriet og DREAM.

Første holdbarhedsberegning baseret på en tidlig version af DREAM-modellen blev offentliggjort af DØR i 1998 og pegede på et betydeligt, holdbarhedsproblem, jf. DØR (1998). DREAM offentliggjorde i 2000 en mere omfattende analyse af holdbarhedsproblemet, som pegede på et holdbarhedsproblem af mindre omfang, jf. Pedersen & Trier (2000). I forbindelse med Konvergensprogram 2002 offentliggjorde Finansministeriet den første egentlige holdbarhedsvurdering. Heri vurderedes, at holdbarhedsproblemet kunne opgøres til 2,1 pct. af BNP (svarende til en årlig besparelse på 5 mia. kr. i 2020-niveau).⁸

Velfærdsaftalen og forøgelsen af pensionsalderen

Velfærdskommissionen nedsattes med henblik på at komme med konkrete forslag til finansiering de demografiske udfordringer. Kommissionen lagde til grund, at den demografiske udvikling indebar en varig tendens til stigende levetid som følge af vedvarende reduktion i dødeligheden blandt ældre. Kommissionens lagde op til en gradvis stigning af pensionsalderen i takt med stigende levetid for ældre som krumtappen i en ny finanspolitisk strategi, jf. Andersen & Pedersen (2005a). Kommissionen vurderede, at det finanspolitiske holdbarhedsproblem var markant større end hidtidige analyser. Det skyldtes ikke alene den nye demografiske fremskrivning, men også en lavere rente, jf. Andersen & Pedersen (2005b).

Velfærdsaftalen fra 2006 implementerede Velfærdskommissionens forslag om at knytte pensionsalderen til udviklingen i levetiden ved, at folketinget hvert femte år skal fastlægge stigningen i pensionsalderen på basis af den akkumulerede stigning i levetiden for 60-årige (siden 1995). Senest har folketinget i 2015 besluttet, at folkepensionsalderen i 2030 stiger fra 67 år til 68 år, og at efterlønsalderen tre år før forhøjes med et år. I efteråret 2020 skal beskæftigelsesministeren fremlægge forslag om folkepensionsalderen for 2035. Forslaget indebærer en stigning i folkepensionsalderen til 69 år. Velfærdsaftalen blev indarbejdet i 2015-planen fra 2007.

Velfærdsaftalen betød, at stigende pensionsalder blev indregnet i holdbarhedsberegningerne, således at det forudsættes, at fremtidige folketing vil udmønte aftalen. Denne ændring trak markant op i de forskellige institutioners vurdering af holdbarheden og betød som hovedregel, at finanspolitikken vurderedes som holdbar. Behandlingen af velfærdsaftalen på linje med egentlig lov-

givning indebærer en anden type politisk risiko end de øvrige antagelser bag holdbarhedsberegningerne. Disse antagelser indebærer som udgangspunkt, at der ikke sker ændringer i vedtagen lovgivning, mens at levetidsindeksering kræver ny lovgivning. Usikkerheden mht. levetidsindeksering betyder, at der er risiko for, at den fremtidige offentlige saldo fremstår mere gunstig, end det er muligt at sikre politisk flertal for. Uden de fremtidige stigninger i pensionsalderen er finanspolitikken ikke holdbar.

I forbindelse med finanskrisen i 2008 lempedes finanspolitikken markant og bidrog sammen med de store automatiske stabilisatorer i dansk økonomi til at stabilisere efterspørgslen. Fra det oprindelige mål om overskud på de offentlige finanser blev de offentlige netto-udgifter forøget med 6-7 pct. af BNP. Den offentlige gældsnedbringelse, som lå til grund for holdbarheden i 2015-planen, var således ikke længere til stede.

2020-planen (fra april 2011) havde forsat finanspolitisk holdbarhed som langsigtet mål og samtidig et mål om strukturel balance på den offentlige saldo i 2020⁹, således at gældsopbygningen efter finanskrisen blev bremsset. Den manglende offentlige opsparing efter finanskrisen og den forøgede gældsætning gav anledning til en holdbarhedsforværring. Tilbagetrækningsreformen blev gennemført for at forbedre den offentlige saldo i planperioden og bidrage til en forbedring af holdbarheden. Reformen betød, at folkepensionsalderen forøgedes fra 65 år til 67 år i perioden 2019 til 2022, og efterlønsperioden reduceredes fra fem til tre år.

Finansministeriets vurdering af beskæftigelsesvirkningen af en forhøjelse af pensionsalderen tager udgangspunkt i beskæftigelsesgraden for årgangen før pensionsalderen. Ved en forhøjelse lægges til grund, at beskæftigelsesgraden er forholdsvis konstant i forhold til årgangens beskæftigelse året før. Det antages, at beskæftigelsesvirkningen reduceres, jo højere pensionsalderen bliver. Det skyldes, at det forudsættes at en gradvis større andel af den årgang, der ikke får folkepension, når alderen sættes op, overgår til førtidspension. Erfaringerne fra de seneste års forøgelser af efterlønsalderen og folkepensionsalderen ligger på linje med disse antagelser og peger på en stort set fastholdt beskæftigelsesandel for de aldersgrupper, der har et ekstra år på arbejdsmarkedet, før de kan overgå til pension eller efterløn.

De hidtidige erfaringer peger således i retning af, at den forbedring af de offentlige finanser, som følger af den stigende pensionsalder, bliver realiseret. Dette er den helt afgørende mekanisme, som sikrer, at finanspolitikken vurderes som holdbar. Imidlertid er de fremtidige effekter af stigende pensionsalder forsat meget usikre, da der ikke tidligere er erfaringer med pensionsalder over 67 år.

Det fremadrettede perspektiv

I forbindelse med finanskrisen var den danske erfaring, at det gode udgangspunkt med sunde offentlige finanser i høj grad bidrog til at forøge handle-

mulighederne, da tilbageslaget i økonomien ramte. De fleksible strukturer på arbejdsmarkedet betød, at ledighedsstigningen blev begrænset. I den efterfølgende internationale statsgældskrise betød den lave offentlige gæld, at de danske renter på både offentlig og privat gæld forblev lave. En række Eurolande måtte i samme periode have støtteopkøb fra ECB for at sikre, at de kunne servicere deres gæld.

For at bevare et gunstigt udgangspunkt også ved fremtidige tilbageslag blev den finanspolitiske styring styrket. Målet er at sikre forsat sunde offentlige finanser. Udgangspunktet for planlægningen er stadig, at finanspolitikken skal være holdbar. Som hidtil omsættes dette – lidt abstrakte – mål til et mål for den offentlige saldomål i slutningen af planperioden p.t. 2025. Målet er ikke alene fastlagt ud fra holdbarhed, men også ud fra, at de fremadrettede planer skal kunne håndtere den forventede strukturelle forværring i de offentlige finanser frem mod 2040 med god afstand til 3-pct.-grænsen for den faktiske saldo. Formålet er at skabe plads til at lempe finanspolitikken, hvis der skulle komme et tilbageslag.

Det nye i planlægningen er, at det mellemfristede mål ikke som hidtil kan baseres på ”ikke udmøntede reformer”. Der skal være fundet flertal i folketinget for den økonomiske politik, der lægges til grund. Det forhindrer, at der kan afholdes udgifter, inden der er fundet finansiering. Når det mellemfristede mål for saldoen er fastlagt, bestemmes udviklingen i den strukturelle offentlige saldo frem mod målet. Denne saldoudvikling bestemmer for en given forventning om skatteprovenu den udvikling i de offentlige udgifter, der er plads til frem mod planperiodens slutning – kaldet råderummet.

Med indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne, samt de heraf følgende udskudte skatter og indekseringen af pensionsalderen til levetiden, er udviklingen i de danske offentlige finanser blevet væsentligt mere robuste over for ændringer i demografien.

Der er dog fortsat udsigt til demografisk modvind og strukturelt underskud frem mod 2040. I denne situation er der en vigtig balancegang mellem på den ene side at sikre tilstrækkeligt finanspolitisk råderum i en normal situation og på den anden side at have en tilstrækkelig stram styring af de offentlige finanser til at skabe tilstrækkelige handlemuligheder ved et kraftigt konjunkturmæssigt tilbageslag.

Med de nuværende rammer for finanspolitikken, den forbedrede indretning af skattesystemet og det fleksible arbejdsmarked er dansk økonomi godt rustet til både kommende udfordringer med en grøn omstilling af økonomien og til at imødegå økonomiske tilbageslag.

Noter

1. Vurderinger og synspunkter i denne artikel er alene forfatterens og kan ikke tages som udtryk for Finansministeriets. Tak til Asbjørn Riis for konstruktive bidrag til denne artikel.
2. Målene for finanspolitikken er indskrevet i Finansministeriets mission: "Finansministeriet giver regeringen det bedst mulige grundlag for at føre en sund økonomisk politik, der styrker vækst og produktivitet, sikrer effektivisering af den offentlige sektor samt fremmer en holdbar klima- og miljøudvikling."
3. Bergman & Hutchison (1999) diskuterer endvidere en mulig direkte sammenhæng mellem den stramme finanspolitik og den økonomiske ekspansion, herunder i lyset af højere forventet disponibel indkomst, som stimulerer det private forbrug.
4. Indbetalinger på pensionsordninger er forsat fradragsberettiget i topskatten, men der er sat en grænse for størrelsen af fradragsberettigede indbetalinger på ratepensioner, men ikke for livrenter.
5. Vurderet på baggrund af Dagpengemodellen giver en 10 pct. reduktion i dagpengene en stigning i den strukturelle beskæftigelse på 12.900, jf. Dagpengekommissionen (2015). En tilsvarende ændring i kompensationsgraden ved et højere beskæftigelsesfradrag vurderes at have beskæftigelseseffekter i samme størrelsesorden.
6. Se Johansen og Trier (2019) for en gennemgang af reformer på dagpengeområdet.
7. Satsreguleringen indebærer et fradrag på op til 0,3 pct., hvis den årlige lønstigning overstiger 2 pct. Med virkning fra 2020 indbetales 0,3 pct. på en obligatorisk pensionsordning for overførselsindkomstmodtagere. Frem mod 2030 stiger denne indbetaling med 0,3 pct. point om året.
8. I Konvergensprogram 2001 er den demografiske påvirkning af udgifterne opgjort, og finansieringen af denne stigning formuleres som et krav til de indtægter.
9. Med givne udgifter og indtægter pr. person i en given alder er der en 1:1 sammenhæng mellem saldokravet i slutåret og den beregnede finanspolitiske holdbarhed for given udvikling i produktionskapacitet og produktivitet. Et krav om eksakt holdbarhed kan derfor "oversættes" til et krav om et givet saldomål i slutåret.

Litteratur

- Andersen, T.M. & L.H. Pedersen (2005a): Demografi, Velferdsdilemma og Makroøkonomiske Strategier, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 143.
- Andersen, T.M. & L.H. Pedersen (2005b): Debat om fremtidens velfærd – opsamling og replik, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 143.
- Bergman, M. & M. Hutchison (1999): Economic Expansions and Fiscal Contractions: International Evidence and the 1982 Danish Stabilization, i *Macroeconomic Perspectives on the Danish Economy*. Andersen, T., Jensen, S.E.H. & Risager, O. (red.).
- Bingley, P. (2018): Labour supply responses to tax reforms in Denmark. VIVE – Det nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.
- Chetty, R., J.N. Friedman, S. Leth-Petersen, T. Nielsen, T. Olsen (2014): Active vs. Passive Decisions and Crowdout in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, vol.129, 3.
- Dagpengekommissionen (2015): Dagpengemodellen *Teknisk analyserapport*.
- Dansk Arbejdsgiverforening, DA (2014): Arbejdsmarkedsrapport 2014.
- Det Økonomiske Råd (1998): Dansk Økonomi, efterår 1998.
- De Økonomiske Råd (2007): Dansk Økonomi, forår 2007.
- De Økonomiske Råd (2008): Dansk Økonomi, forår 2008.
- De Økonomiske Råd (2018): Dansk Økonomi, forår 2018.
- Finansministeriet (2002): Konvergensprogram 2002.
- Finansministeriet (2014): Finansredegørelse 2014.
- Johansen, P.U. & M. Trier (2019): Danmarks økonomi siden 1980 – en oversigt, 17. udgave DJØFs Forlag.
- Kleven, H.J. & E.A. Schultz (2014): Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms, *American Economic Journal: Economic Policy* 2014, 6(4): 271–301
- Pedersen, L.H. & P. Trier (2000): Har vi råd til velfærdsstaten? DREAM arbejdspapir 2000:4.
- Regeringen (1987): Fælleserklæringen af 8. december 1987.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019): Danmark Konvergensprogram 2019.

Appendiks: Holdbarhedsberegninger i DREAM og Finansministeriet

Udgangspunktet for vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed er en fordeling på alder og køn af offentlige overførselsindkomster og offentligt forbrug i et såkaldt befolkningsregnskab i et givet udgangså. Ændringen i beskæftigelsen fra udgangsåret til planens slutår fastlægges af den mellemfristede fremskrivning. Befolkningsregnskabet anvendes til at fordele den øvrige befolknings indkomstgrundlag på de forskellige typer af overførselsindkomst og personer uden indkomst. For perioden efter slutåret i den mellemfristede fremskrivning laves med udgangspunkt i DREAMs og Danmarks Statistiks befolkningsprognose en beregning, hvor de enkelte aldersgruppes beskæftigelsesfrekvens fastholdes og tilsvarende for de indkomsterstøttende overførsler. Dette bestemmer udviklingen i beskæftigelse og fordeling af typer af overførselsindkomst i den langsigtede fremskrivning. Tilsvarende laves en aldersfordeling af det offentlige forbrug, som også fremskrives med befolkningsudviklingen. For sundhedsudgifter foretages der en korrektion i den aldersafhængige fordeling, således at øget levetid udskyder stigningen i de aldersbetingede omkostninger, hvilket afspejler, at en del af sundhedskostningerne sidst i livet er udgifter til terminalsyge og derfor afhænger af dødstidspunktet i stedet for alderen.

Stigning i levetiden indebærer en stigning i folkepensionsalderen, som fører til en stigning i beskæftigelsen for de årgange, der efter indekseringen ikke modtager efterløn og folkepension. Tilsvarende sker der en stigning i antallet af personer på øvrige overførselsindkomster. Det er antaget, at andelen af årgangen, som modtager førtidspension i det sidste år før folkepensionsalderen, tiltager, jo højere folkepensionsalderen er, jf. beskrivelse i tekst.

Der er mindre forskelle i denne procedure mellem Finansministeriets og DREAMs fremskrivninger af udgifterne, men de overordnede principper er de samme. Tilsvarende laves en vurdering af modningen af det opsparingsbaserede pensionssystem og dermed udbetalingen af pensioner med udgangspunkt i DREAMs pensionsmodellering i både Finansministeriets og DREAMs holdbarhedsberegninger. Endelig foretages i begge modeller en eksogen vurdering af udviklingen i produktion og offentligt provenu fra produktionen i Nordsøen.

Finansministeriet anvender ADAM-modellen som ramme for holdbarhedsberegningerne, hvor der ses bort fra modellens trægheder, således at det er den strukturelle udvikling i økonomien, der beskrives efter slutåret i den mellemfristede fremskrivning. Produktionsstrukturen i ADAM afviger lidt fra DREAMs, idet sidstnævnte med CES-funktioner har lidt mere mulighed for substitution mellem arbejdskraft og materialer end i ADAM, men heller ikke her er der afgørende forskelle.

DREAM er en overlappende generationsmodel, hvor hver generation fastlægger forbrugsprofilen over livet givet forventninger til indkomst, rente, levetid osv. Betydning af ændret alderssammensætning på forbruget er således

en indbygget del af efterspørgselsudviklingen. Det er ikke tilfældet i ADAM. Finansministeriet fastlægger privatforbruget (og privat opsparing) eksogent, således at der sikres en konstant privat finansiel nettoformue i pct. af BNP (inkl. pensionsformue regnet efter skat og pensionsmodregning). De private investeringer følger på sigt en sti med cirka konstant andel af BNP. For begge modeller gælder, at provenuet fra indkomstskatter og afgifter fastlægges på basis af modellen.

Den forskellige modellering af efterspørgselsiden vurderes at kunne give anledning til (mindre) forskelle i holdbarhedsvurderingerne for i øvrigt ens forudsætninger. De centrale forskelle i holdbarhedsvurderingerne hidrører imidlertid fra 1) forskelle i slutåret for den mellemfristede fremskrivning, herunder ikke mindst beskæftigelsesfrekvenser og samlet niveau for offentlige udgifter, 2) forskelle i antagelser vedr. udlandsvækst, rente, udenlandsk inflation og produktivitetsvækst og 3) mere tekniske forskelle som fx, at DREAM indregner en risikopræmie (et merafkast) på aktier, som for en given risikofri rente fører til højere indkomstniveau og dermed forbedret holdbarhed i DREAM i forhold til Finansministeriets forudsætninger.

Fremskrivninger og modelbrug i De Økonomiske Råds sekretariat

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

I artiklen gives indledningsvist en kort introduktion til modellen SMEC's opbygning og centrale egenskaber. SMEC har i mange år været anvendt af De Økonomiske Råds sekretariat som arbejdshest, når udviklingen i dansk økonomi er blevet analyseret. Herefter beskrives modellens brug til mellemfristede fremskrivninger, og det beskrives, hvordan disse fremskrivninger kobles med fremskrivninger baseret på DREAM til vurderinger af den langsigtede udvikling på de offentlige finanser.

SMEC i korte træk

Der er en lang tradition for at bruge modeller i De Økonomiske Råds sekretariat. Især SMEC er i mange år anvendt som arbejdshest, når udviklingen i dansk økonomi er blevet analyseret. Modellen er et vigtigt redskab, men modelbrugeren spiller især i forbindelse med fremskrivninger en vigtig rolle.

SMEC blev udviklet parallelt med ADAM i begyndelsen af 1970'erne, og der er mange lighedstræk mellem disse to modeller. I de forløbne år er SMEC (og ADAM) blevet udviklet løbende. Hvor modellerne i begyndelsen fokuserede på udviklingen ganske få år frem, har modeludviklingen siden haft fokus på modellernes egenskaber på mellemlang og langt sigt.

Både ADAM og SMEC er traditionelle makroøkonometriske modeller, der grundlæggende er keynesianske (efterspørgselsdrevne) på kort sigt og klassiske (udbudsdrevne) på lang sigt.

Modellerne søger at kombinere økonomisk teori og empiri. SMEC indeholder omkring 1000 ligninger, hvoraf langt de fleste har karakter af identiteter og bogholderimæssige sammenhænge. Selv om det lyder tørt og kedeligt, så er bogholderiligningerne vigtige – fordi de holder styr på de basale nationalregnskabsidentiteter og definitionsmæssige sammenhænge mellem strømme og beholdninger (f.eks. sammenhængen mellem investeringer og kapital eller sammenhængen mellem forbrug, indkomst, opsparing og udviklingen i den private formue).

De centrale eksogene størrelser i modellen udgøres af den underliggende, strukturelle udvikling i produktivitet og arbejdsstyrke samt udviklingen i udlandet (herunder rente, udenlandsk vækst og importpriser); finanspolitikken



**DORTE
GRINDERSLEV**
Chefkonsulent,
De Økonomiske Råds
sekretariat

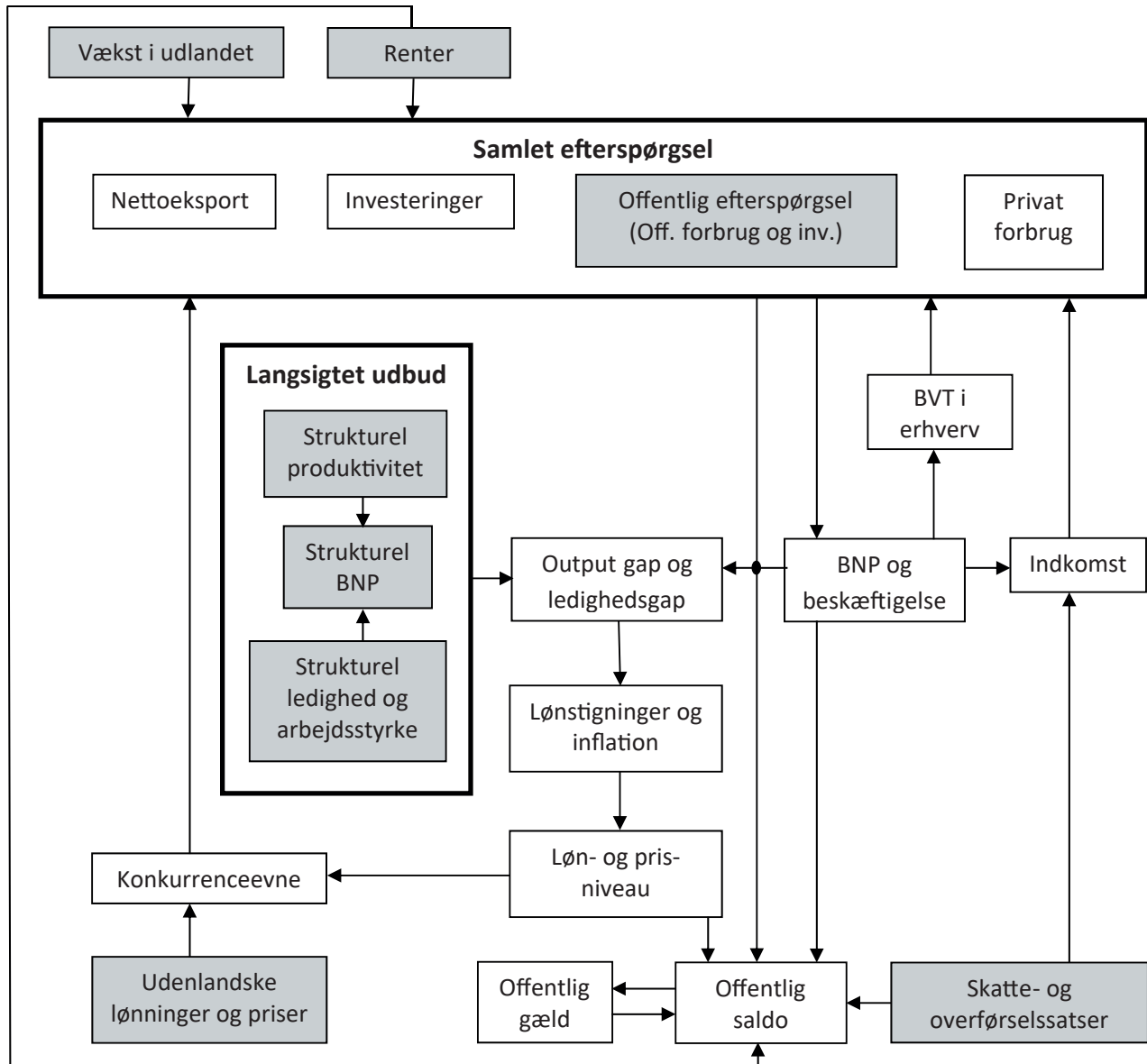


JOHN SMIDT
Direktør,
De Økonomiske Råds
sekretariat

(skatte- og overførselsatser samt offentlige udgifter til forbrug og investeringer) antages ligeledes eksogen i modellen.

De centrale sammenhænge i SMEC er illustreret i den følgende figur.

Figur 1. Centrale sammenhænge i SMEC



Anm. Variabler i grå kasser er eksogene, mens variabler i hvide kasser bestemmes endogent i modellen.

Helt overordnet bygger modellen på, at produktion og beskæftigelse på kort sigt bestemmes af den samlede efterspørgsel, der påvirkes af konjunktursving og ændringer i den økonomiske politik, mens den samlede produktion og beskæftigelse på lang sigt er bestemt af udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke, ledighed og produktivitet.

På lang sigt er fastlæggelsen af den strukturelle arbejdsstyrke og ledighed sammen med en antagelse om den strukturelle produktivitetsudvikling helt afgørende ikke bare for den samlede vækst, men også for udviklingen på de offentlige finanser.¹

I fremskrivninger antages den strukturelle arbejdsstyrke og ledighed at blive påvirket af ændringer i skatte- og arbejdsmarkedspolitikken, men disse effekter fastlægges uden for modellen. Da den underliggende produktivitet ligeledes i al væsentlighed er fastlagt uden for modellen, er den samlede produktion (BNP) dermed i høj grad også givet fra udbudssiden af økonomien.²

Den centrale mekanisme, der sikrer, at efterspørgslen (faktisk BNP) og udbuddet (strukturelt BNP) bliver lig med hinanden, er lønnen.

Hvis økonomien befinder sig i en højkonjunktur – f.eks. som følge af en stigning i væksten i udlandet, et fald i renten eller en forøgelse af de offentlige udgifter – vil beskæftigelsen normalt samtidig ligge over det strukturelle niveau. En højere beskæftigelse end normalt vil via et fald i ledigheden presse danske lønninger og priser op. De stigende lønninger og priser presser via et fald i konkurrenceevnen eksporten, hvilket dæmper den samlede efterspørgsel.

Så længe ledigheden er lavere end det strukturelle niveau, vil lønstigningerne være relativt høje, og sammenhængen mellem ledighed, lønstigninger og nettoeksport indebærer, at den initiale høje efterspørgsel og produktion modvirkes, sådan at den samlede beskæftigelse på lang sigt bliver sammenfaldende med det eksogene strukturelle niveau.

Tilpasningstiden fra en given konjunktuel ubalance (eller et stød til modellen) til "lang sigt" afhænger især af lønnens reaktion på ledigheden og eksportens reaktion på ændringer i konkurrenceevnen, men er i praksis afhængig af alle modellens ligninger og parametre. Hvis man fokuserer på udviklingen i beskæftigelsen, er tilpasningstiden ved et permanent stød til eksempelvis den offentlige beskæftigelse omkring fem år.³

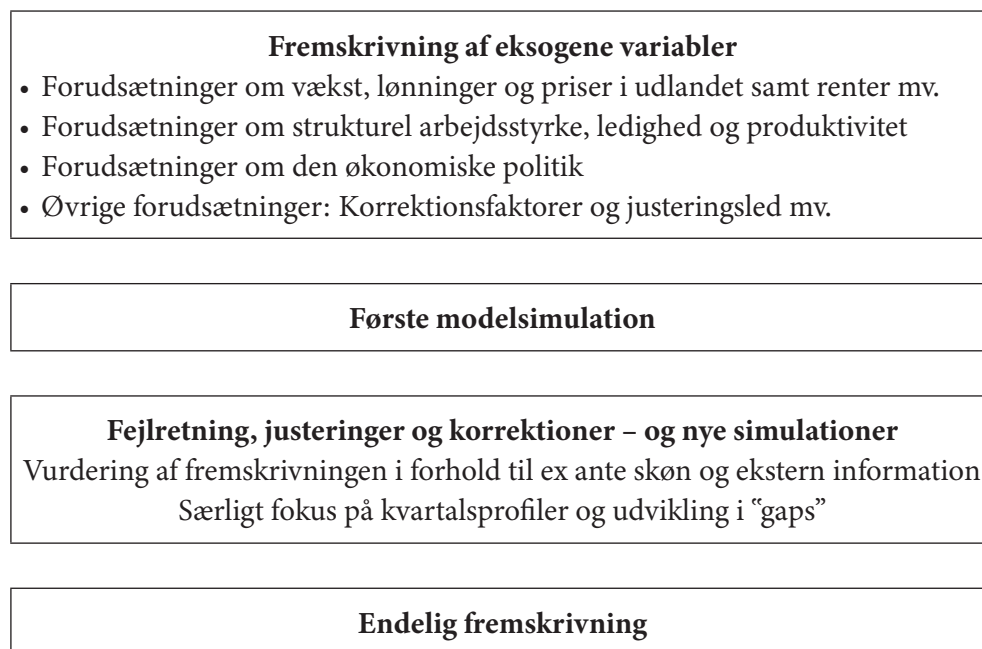
Mellemfristede fremskrivninger i De Økonomiske Råds sekretariat

Den primære brug af SMEC er som værktøj i forbindelse med udarbejdelsen af de mellemfristede fremskrivninger, der præsenteres i de to årlige rapporter fra Det Økonomiske Råds formandskab.

De mellemfristede fremskrivninger strækker sig typisk fem-syv år frem. Fremskrivninger dækker dermed både det korte sigt, hvor vurderingen af den aktuelle konjunktursituation er i fokus, og det mellemlange sigt, hvor fremskrivningen i højere grad kan opfattes som en betinget vurdering af, hvordan udviklingen kan forventes at ske i fravær af yderligere, fremtidige stød. Fremskrivningernes slutår er typisk dikteret af horisonten på de mellemfristede planer, der danner bagtæppet for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i Danmark. Fremgangsmåden, der ligger bag udarbejdelsen af en mellemfristet

fremskrivning med SMEC er i korte træk skitseret i følgende figur. De enkelte trin kommenteres efterfølgende.

Figur 2 Fremgangsmåde ved mellemfristede fremskrivinger



De eksogene variable kan som antydnet i figuren opdeles i fire grupper: Variable vedrørende udlandet, variable, der fastlægger den strukturelle produktion og beskæftigelse, variable relateret til den økonomiske politik samt øvrige eksogene variable.

Fremskrivning af centrale eksogene for udlandet

SMEC er en model af dansk økonomi, som er en lille åben økonomi. Det betyder, at udviklingen i udlandet spiller en vigtig rolle. Variable, der vedrører udviklingen i udlandet (vækst, lønninger og importpriser mv.), fremskrives i høj grad med udgangspunkt i vurderinger fra internationale organisationer og prognosemagere. Fremskrivningen af renterne baseres på kort sigt ligeledes på vurderinger fra andre prognosemagere. På mellemlang sigt tilpasses renteniveauet mod et skønnet strukturelt niveau, som er baseret på antagelser om inflation og vækst på mellemlang sigt.⁴

Fremskrivning af centrale variable for arbejdsstyrke, ledighed og produktivitet

Den strukturelle udvikling i arbejdsstyrke, ledighed og produktivitet er afgørende for den langsigtede udvikling i beskæftigelse og produktion.

Den strukturelle arbejdsstyrke fremskrives med udgangspunkt i en befolkningsprognose suppleret med en antagelse om uændrede aldersfordelte erhvervsfrekvenser. Fremskrivningen af arbejdsstyrken korrigeres herefter for forventede effekter af ændringer i den økonomiske politik, herunder skatter, overførsler og tilbagetrækningsregler.⁵

Den strukturelle ledighed opgjort som andel af arbejdsstyrken antages i udgangspunktet konstant, idet der også her korrigeres for forventede effekter af ændringer i den økonomiske politik. Den underliggende produktivitet – den strukturelle totalfaktorproduktivitet – antages at vokse svarende til den historiske trend.

Antagelser om den økonomiske politik

Fremskrivningerne, der præsenteres i rapporterne fra De Økonomiske Råds formandskab, bygger på vedtagen politik og neutrale finanspolitiske antagelser i øvrigt. Det har blandt andet den vigtige implikation, at fremskrivningerne i modsætning til fremskrivninger fremlagt af regeringen *ikke* implicerer, at de mellemfristede saldomål automatisk nås.

Antagelserne om neutral finanspolitik indebærer, at reglerne i skatte- og overførselssystemet, herunder skatte- og overførselssatser, fastholdes (med mindre der er vedtagne ændringer). De offentlige udgifter til forbrug og investeringer antages som udgangspunkt at følge finansloven og de fire-årige udgiftslofter (vedtagen politik), hvorefter udgifterne antages at vokse med det demografiske og velstandskorrigerede træk (neutral antagelse).⁶

Regeringen følger i store træk de samme antagelser om den økonomiske politik, dog med den væsentlige afvigelse, at regeringen efter årene med udgiftslofter baserer væksten i det offentlige forbrug på det såkaldte "råderum". Dette betyder i praksis, at regeringens mellemfristede fremskrivninger har karakter af kravforløb, hvor den mellemfristede saldomålsætning netop opfyldes.⁷ Regeringens langsigtede fremskrivninger, der ligger bag beregninger af den finanspolitiske holdbarhed, bygger derimod på den samme type neutral-antagelse, som ligger bag formandskabets fremskrivninger for alle år efter udgiftslofterne, nemlig det demografi- og velstandskorrigerede træk.

Øvrige forudsætninger: Korrektionsfaktorer og justeringsled mv.

Den sidste gruppe af eksogene variabler omfatter en lang række modeltekniske variabler, herunder input-output-koefficienter (som normalt fremskrives konstant) og andre tekniske sammenbindingsvariabler (som for manges vedkommende ikke spiller nogen central rolle).

En særlig gruppe af modeltekniske variabler er de såkaldte justeringsled, som spiller en væsentlig rolle i samspillet mellem model og modelbruger. Justeringsleddene optræder primært i de stokastiske adfærdsligninger, og de er historisk sammenfaldende med estimationsresidualen. I fremskrivninger kan modelbrugeren bruge disse justeringsled til at påvirke (justere) udviklingen i den tilhørende endogene variabel, hvilket kan være relevant af flere årsager.

På kort sigt kan justeringer begrundes, fordi modelbrugeren har mere information end modellen. En væsentlig kilde til information, som modelbrugeren har, men som ikke indgår fuldt ud i modellen, er det kvartalsvise nationalregnskab. Typisk findes der data for et eller flere kvartaler i det første frem-

skrivningsår, hvilket giver en værdifuld information, om hvor årsniveauet kan ende. Også udviklingen *gennem* det seneste historiske år indeholder vigtig information om den forventede vækst fra det ene år til det andet, jf. det såkaldte statistiske overhæng.

På kort sigt er der også megen relevant information fra indikatorer og data, der offentliggøres på månedsbasis eller med endnu højere frekvens. Det kan være opgørelsen af detailomsætningen, antallet af nyregistreringer, omsætningen på boligmarkedet, forbrugerforventninger, industriens omsætning eller lønmodtagerbeskæftigelsen, som er eksempler på vigtige indikatorer, der alle opgøres på månedsbasis; også finansielle data (hvor mange er tilgængelige på endnu højere frekvens) indgår i modelbrugerens informationssæt.

Disse typer af data indgår imidlertid ikke eksplicit i modellen, og det er derfor modelbrugerens opgave at oversætte disse informationer til modellens variable. I mange tilfælde er måden at håndtere disse informationer at gøre brug af de omtalte justeringsled.

På lang sigt kan det i nogle tilfælde også være relevant at justere i modellens ligninger. Et argument kan være, at modelbrugerens vurderer, at der er sket et strukturelt skifte i en ligning. Dette kan eksempelvis være begrundet i, at ligningens residualer de seneste år i estimationsperioden har udvist en vis systematik. Det kan også være, at modelbrugerens har en formodning om, at der i fremskrivningen vil ske ændringer, som modellens ligninger ikke fuldt ud tager højde for. Det kan eksempelvis være forventninger om, at udviklingen på boligmarkedet i en årrække vil blive påvirket af til- eller fraflytning til dele af landet, hvor boligpriserne kan formodes at være særligt følsomme.

Mere generelt er forskydning i befolkningens sammensætning i forskellige dimensioner noget, som makromodeller som SMEC ikke er designet til at håndtere. Formentlig er der et betydeligt potentiale (og behov) for at inddrage forskellige aspekter af heterogenitet også i vurderingerne af de makroøkonomiske udsigter.

Der kan også være behov for justeringer som følge af, at det normalt lægges til grund, at økonomien på centrale størrelser, såsom beskæftigelsen, den samlede produktion og det private forbrug, skal være i ligevægt (svare til de respektive strukturelle niveauer) i fremskrivningens slutår. Det er der flere årsager til.

For det første kan det være svært at tro på, at modellen og modelbrugerne er i stand til at forudsige, om dansk økonomi om fem år befinder sig i en høj- eller i en lavkonjunktur.

For det andet er det af forskellige årsager hensigtsmæssigt, at faktiske og strukturelle niveauer er sammenfaldende, især hvis den mellemfristede fremskrivning skal anvendes som input i en langsigtet finanspolitisk holdbarhedsberegning; hvis de faktiske og strukturelle niveauer er sammenfaldne, vil den

faktiske og den strukturelle offentlige saldo også være sammenfaldende. I praksis kan uligevægtene i fremskrivningens første år imidlertid være så store, at modellen ikke kan nå at svinge ind i en ligevægt af sig selv. For at nå ligevægten alligevel kan modelbrugeren benytte sig af justeringer, som effektivt set øger modellens tilpasningshastighed.

Samlet set kan man sige om brugen af justeringer, at de er nødvendige, men at de samtidig tilfører fremskrivningen et subjektivt element. I praksis sker opdateringen af justeringsled mv. adskillige gange under udarbejdelsen af en fremskrivning. Der er dermed tale om en iterativ proces, hvor den første fremskrivning vurderes i forhold til information, der ligger uden for modellen, hvilket typisk fører til ændret opdatering af justeringsled og korrektionsfaktorer. I denne proces søger modelbrugeren så godt som muligt at inkorporere den information, som formelt ikke indgår i modellen, idet fokus i høj grad er på at fastlægge forløb på årsniveau, som også implicerer fortolkelige forløb for de centrale variabler på kvartalsniveau.⁸

Netop fordi brugen af justeringsled tilfører fremskrivningen et subjektivt element, er det vigtigt, at brugen af justeringer sker så disciplineret som muligt. Samtidig er det vigtigt, at der er åbenhed om justeringerne, så de om nødvendigt kan diskuteres, og man kan vurdere betydningen af at udelade dem (eller foretage andre justeringer).

Langsigtede fremskrivninger og beregning af finanspolitisk holdbarhed

De Økonomiske Råds formandskab skal mindst en gang årligt vurdere den finanspolitiske holdbarhed. I praksis sker det ved at kombinere en mellemfristet fremskrivning baseret på SMEC med en langsigtet fremskrivning med DREAM.

DREAM indeholder detaljerede beskrivelser af demografi og pensionssystemer, hvilket har stor betydning for udviklingen på de offentlige finanser. Selve fremskrivningen i DREAM bygger for de fleste størrelses vedkommende på de antagelser, som DREAM-gruppen foretager. På enkelte områder er der mindre forskelle, herunder den konkrete modellering af den såkaldte "sunde aldring".

Holdbarhedsberegningen foretages på basis af et forløb, der fremkommer ved en kobling mellem den mellemfristede fremskrivning baseret på SMEC og en langsigtet fremskrivning med DREAM. Koblingsåret er det sidste mellemfristede fremskrivningsår, hvor det som beskrevet er antaget, at økonomien er i ligevægt, dvs. der er hverken høj- eller lavkonjunktur, svarende til at såvel output gap og beskæftigelsesgap (forskul mellem faktisk og strukturel BNP hhv. beskæftigelse) er lig med nul. Dette implicerer samtidig, at den faktiske saldo er sammenfaldende med den strukturelle saldo.

Koblingen mellem de to modeller sker ikke blot på den samlede offentlige saldo (og en række hovedposter herpå), men også på en række makroøkonomiske variabler, herunder privat forbrug, investeringer, beskæftigelse og ledighed.

Fremskrivningen med DREAM sker dermed med udgangspunkt i niveauerne fra SMEC i det mellemfristede år. Herefter bestemmes udviklingen af DREAM, idet forudsætningerne på udvalgte områder tilpasses De Økonomiske Råds særlige antagelser, eksempelvis om "sund aldring". Koblingen mellem de to modeller, der på nogle områder bygger på forskellige antagelser, gør, at der opstår en vis "støj" i de første år af DREAM-fremskrivningen, men det tjekkes altid, at den resulterende udvikling i den offentlige saldo kan karakteriseres som værende plausibel.

I forhold til holdbarhedsberegningen er udviklingen i den offentlige saldo og gæld det afgørende, og holdbarhedsindikatoren kan beregnes med udgangspunkt i den initiale offentlige gæld og hele det sammenhængene forløb for den (primære) offentlige saldo fra første fremskrivningsår i den mellemfristede fremskrivning og frem til slutåret i DREAM-beregningen.

Afsluttende kommentarer

Der er mange fordele ved en modelbaseret tilgang til fremskrivninger og konsekvensberegninger. Modeltilgangen betyder, at forudsætningerne nødvendigvis må gøres klart, og det er let at foretage konsekvensberegninger af ændrede forudsætninger. En models forudsætninger og resultater kan normalt relativt let formidles og gøres til genstand for diskussion både ved fremskrivninger og konsekvensberegninger.

Alle modeller har deres begrænsninger, og det er vigtigt at være sig en models svagheder bevidst. Det gælder også SMEC, og såvel modellens teoretiske som empiriske fundament kan diskuteres. Et par oplagte svagheder er samspillet mellem realøkonomien og de finansielle markeder, fraværet af heterogene effekter og fravær af et element af fremadskuende adfærd.

En styrke er omvendt, at modellens resultater er relativt nemme at fortolke, og det er relativt nemt at skabe et samspil med andre modeller og beregninger. SMEC er således ikke blot blevet koblet med DREAM, som skitseret ovenfor. Ofte genereres input til SMEC fra eksempelvis Lovmodellen for kunne regne på konsekvenser af ændringer i skatte- og overførselssystemet, og SMEC er i andre tilfælde blevet koblet med energimodeller for fremskrivning og konsekvensberegninger af udledninger af drivhusgasser.

Det er en fordel for en institution som De Økonomiske Råds sekretariat at have en egenudviklet makro-model, der kan bruges til at give selvstændige og uafhængige vurderinger af udviklingen i dansk økonomi. Arbejdet med modellen giver i sig selv en værdifuld indsigt i økonomiens normale funktionsmåde – og opmærksomhed, når funktionsmåden ændrer sig.

Opbygning og vedligeholdelse af en model lægger selvsagt beslag på ressourcer. Men selvom Danmark er et lille land, er det uden tvivl sundt, at der findes flere modeller, der beskriver dansk økonomi. Nogle gange kommer forskellige modeller frem til stort set samme resultat, mens de andre gange giver anledning til forskellige resultater. Det giver om ikke andet mulighed for og anledning til sunde faglige diskussioner på et oplyst grundlag.

Noter

1. Den underliggende udvikling på de offentlige finanser (den strukturelle saldo) afhænger af de finanspolitiske antagelser (om skatte- og overførselssatser, udviklingen i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer mv.) og af udviklingen i strukturel beskæftigelse og produktion. Den strukturelle saldo vil også i et vist omfang være påvirket af efterspørgslen sammensætning og udviklingen i de relative lønninger og priser, jf. også fodnote 2. På lang sigt (eller rettere i fravær af konjunkturudsving) er den faktiske og den strukturelle saldo sammenfaldende.
2. I praksis påvirkes produktiviteten (og dermed udviklingen i BNP) på lang sigt også af forskydninger i efterspørgslen (fordi det fører til skift mellem erhvervene, som har forskellig produktivitet). Permanente ændringer i den indenlandske efterspørgsel (f.eks. en permanent forøgelse af det offentlige forbrug) har i modellen også en (begrænset) effekt på BNP på lang sigt. Effekten går via den stigning i løn- og prisniveauet, der via et modsvarende fald i eksporten skal sikre, at den samlede beskæftigelse er uændret. Når lønnen øges i forhold til prisen på kapital, stiger mængden af kapital pr. beskæftiget, hvilket bidrager til højere produktivitet og dermed produktion.
3. I praksis er tilpasningen i modellen cyklisk, og der er derfor også udsving på længere sigt. Tilpasningstiden afhænger blandt andet af, om det betragtede stød fører til ændringer i en eller flere beholdninger, f.eks. mængden af boliger eller erhvervenes kapitalapparat, som det kan tage lang tid at tilpasse.
4. De senere års renteutvikling har i høj grad udfordret denne tankegang, og det skønnede strukturelle niveau er igennem de seneste år blevet nedjusteret, i takt med, at den faktiske rente er faldet.
5. I praksis fremskrives den strukturelle arbejdsstyrke med udgangspunkt i DREAM's fremskrivning.
6. Fremskrivningen af det demografiske og velstandskorrigerede træk bygger i væsentlig omfang på DREAM's fremskrivning af arbejdsstyrken kombineret med egne antagelser om den strukturelle produktivitetsudvikling. I beregningen korrigeres for effekten af sund aldring, jf. Dansk Økonomi, efterår 2019.
7. Tidligere indarbejdede regeringen såkaldte "uudmøntede" krav til udviklingen i beskæftigelsen, som netop var tilstrækkelige til at nå den mellemfristede saldomålsætning.
8. SMEC er i lighed med ADAM og den nye MAKRO en årsmodel. Med udgangspunkt i de historiske data på kvartalsniveau kan modelbrugeren imidlertid beregne en implicit kvartalsprofil, der vil give anledning til de samme årsniveauer, som kommer ud af modellen. En sådan beregning kan til tider signalere, at den impli-citte kvartalsvise vækstrate den resterende del af første fremskrivningsår er uplausibel høj eller lav, hvilket kan føre til, at modelbrugeren ned- eller opjusterer væksten det pågældende år (ved hjælp af justeringsled-det).

Litteratur

- Christensen, A.M. (1978): Korrektioner i makroøkonometriske modeller. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 1978, nr. 2.
- De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Dansk Økonomi, efterår 2019*.
- Danmarks Statistik (2012): *ADAM – en model af dansk økonomi*.
- Grinderslev, D. og J. Smidt (2007): SMEC – modelbeskrivelse og modelegenskaber, 2006. *Arbejdsrapport fra Det Økonomiske Råd sekretariat*. 2007:1.

Den nye makroøkonomiske model MAKRO

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Udviklingen af den nye makroøkonomiske model MAKRO, finansieret af Finansministeriet og DREAM, blev påbegyndt for knapt tre år siden. Modeludviklingsprojektets overordnede målsætning er at skabe en makromodel baseret på nyere økonomisk litteratur og med fokus på en bred empirisk tilgang. Modellen skal kunne anvendes til både konjunkturvurderinger, mellem- og langfristede fremskrivninger og konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag og eksogene stød. I artiklen beskrives denne model og udviklingen af den.

Indledning

Udviklingen af den nye makroøkonomiske model MAKRO blev påbegyndt for knapt tre år siden. Udviklingen finansieres af Finansministeriet og DREAM, og udviklingsarbejdet udføres af en modelgruppe placeret i DREAM.

MAKRO vil i Finansministeriet især blive anvendt i forbindelse med

1. konjunkturvurderinger (primært som ramme, jf. nedenfor)
2. mellem- og langfristede fremskrivninger
3. konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag og eksogene stød

Modeludviklingsprojektets overordnede målsætning er at skabe en makromodel baseret på nyere økonomisk litteratur og med fokus på en bred empirisk tilgang, der kan rumme disse tre funktioner i en og samme model.

De modegenskaber, der er i fokus i forbindelse med udviklingen af MAKRO, er særligt økonomiens samlede tilpasning til dens strukturelle niveauer på kort- og mellemfristet sigt, herunder ved forskellige typer af stød til økonomien. Hertil kommer modellering af virksomhedernes investeringsbeslutninger og husholdningernes forbrugs- og opsparingsbeslutninger på baggrund af nyere økonomisk forskning mv.

MAKRO tager højde for betydningen af forventninger. Modellen kan således håndtere, at konsekvenserne af et stød til økonomien på kort sigt kan afhænge af, om stødet er permanent eller midlertidigt. Eksempelvis vil en indkomstfremgang hos husholdningerne i et givet år kunne slå forskelligt igennem på forbruget, alt efter om indkomstfremgangen bortfalder igen året efter eller er varig. Dette kræver, at virksomheder og husholdninger i et vist omfang har fremadskuende forventninger.



**PETER
STEPHENSEN**
Forskningschef, ph.d.
DREAM

Modelleringen af adfærd er teoretisk velfunderet, således at virksomhedernes og husholdningernes økonomiske adfærd afspejler deres bestræbelser på at opnå det for dem bedst mulige resultat givet de rammevilkår og eventuelle begrænsninger (fx kreditbegrænsninger, ufuldstændig information mv.), de står over for. Der gives en eksplicit beskrivelse af husholdningernes forbrugs- og opsparingsbeslutninger over livsforløbet, og der tages højde for demografiens betydning herfor.

Modellen indeholder gab og strukturelle niveauer for bl.a. beskæftigelse og output. Dette bidrager til, at der gives en eksplicit beskrivelse af økonomiens tilpasning til det (evt. nye) strukturelle niveau efter et stød.

Det har været et eksplicit mål, at modellen skal baseres på en bred empirisk tilgang. I traditionelle makroøkonomiske modeller er de enkelte ligninger empirisk funderet på baggrund af tidsserie-estimationer af enkeltligninger. Det empiriske fundament for MAKRO skal være bredere, således at forskellige typer af empiriske tilgange og resultater i højere grad supplerer hinanden. Herunder skal modellens beskrivelse af økonomiens kortsigtstilpasning til forskellige typer af stød være mere direkte baseret på empirisk analyse af den relevante tilpasningstid. I næste afsnit gives en mere grundig beskrivelse af dette.

MAKRO er en relativt stor makromodel, som skal være både teoretisk og empirisk velfunderet. Med henblik på ikke at gøre opbygningen af MAKRO vanskeligere eller mere kompliceret end højst nødvendigt har det derfor været væsentligt at holde sig for øje, hvad der *ikke* er en del af formålet med udviklingen af en ny model. Det drejer sig blandt andet om, hvilke elementer i fremskrivningerne og konsekvensvurderingerne, der (fortsat) vil blive udarbejdet uden for MAKRO-modellen, fx ved anvendelse af andre – og til formålet mere velegnede – modeller.

Det er ikke et mål, at MAKRO grundlæggende skal kunne mere eller anvendes anderledes i forbindelse med konjunkturvurderingerne, end det er tilfældet med ADAM i dag. Udviklingen af MAKRO er eksempelvis ikke sket med det formål, at konjunkturprognoserne i stort omfang skal baseres på modelgenererede kortsigtsforecasts. MAKRO vil således primært udgøre en konsistent ramme for udarbejdelse af konjunkturprognosen. Selve skønnet over udviklingen i dansk økonomi for prognoseårene – både detaljeret og aggregeret set – vil fortsat i vid udstrækning blive foretaget eksplicit af modelbrugerne på baggrund af en lang række indikatorer og skøn foretaget uden for modellen.

Det er ikke et mål, at MAKRO skal anvendes til fremskrivning af befolkningsudviklingen og strukturel beskæftigelse. Fremskrivningen af demografi og strukturel beskæftigelse i grundforløbet for de mellemfristede fremskrivninger vil fortsat ske i en separat (for)model, som er udviklet til netop denne opgave (Finansministeriets befolkningsregnskab). Denne fremskrivning vil – som det også er tilfældet med ADAM i dag – udgøre et eksogent input til MAKRO.

Det er ikke et mål, at MAKRO skal kunne anvendes til at vurdere strukturelle beskæftigelsesvirkninger af specifikke regelændringer eller konkrete økonomisk-politiske tiltag. Dette er heller ikke tilfældet med andre danske makro-økonomiske modeller. Det skyldes, at fastlæggelsen af strukturelle beskæftigelsesvirkninger kræver, at der kan tages højde for karakteren og virkningerne af det økonomisk-politiske tiltag samt i øvrigt inddrages informationer på et detaljeringsniveau, som ikke kan indbygges direkte i en makroøkonomisk model.

Overordnet set vil selve overgangen fra ADAM til MAKRO ikke repræsentere en grundlæggende omvæltning af hverken anvendelsen af makroøkonomiske modeller eller de fremskrivninger og konsekvensvurderinger, der udarbejdes i Finansministeriet. Det skal snarere ses som et led i den udvikling af metoder og arbejdsredskaber, som løbende finder sted.

På trods af de forbedringer, som opnås, vil der heller ikke med MAKRO være tale om en perfekt eller entydigt rigtig model. En sådan model eksisterer ikke. Også med MAKRO vil modelbrugeren have det endelige ansvar for de beregninger, der foretages, herunder de forudsætninger, der lægges til grund. Ligeledes vil der – præcis som det også har været tilfældet med ADAM og andre store modeller – være behov for løbende at udvikle modellen, efterse egenskaber mv.

Empirisk strategi

MAKRO-gruppens empiriske strategi tager udgangspunkt i en opdeling af modellens parametre i tre typer:

1. Kortsigtede adfærdsparametre. Disse parametre er centrale for hastigheden, hvormed modellen bevæger sig mod sit strukturelle langsigtsniveau. Dette kan f.eks. være parametre, der definerer trægheden i priser og lønninger, eller graden af vanedannelse hos husholdningerne.
2. Langsigtede adfærdsparametre. Disse parametre bestemmer agenternes strukturelle adfærd. Dette kan f.eks. være CES-substitutionselasticiteter i udbuds- eller efterspørgselssystemer eller arbejdsudbudselasticiteter.
3. Parametre, der definerer økonomiens struktur. Dette kan f.eks. være fordelingsparametre i CES-funktioner. Disse parametre sikrer, at modellen på et disaggregeret niveau svarer til data – f.eks. nationalregnskabet. Parametrene spiller derfor en central rolle i store disaggregerede modeller.

MAKRO har udviklet metoder til at estimere disse tre parametertyper.

Som nævnt i indledningen betragtes det som værende vigtigt at give en god teoribaseret modellering af økonomiens kort- og mellemsigtede tilpasning til de strukturelle niveauer. Dette betyder, at modellens centrale makroøkonomiske variable skal have tilpasningstider ved stød, der kan genkendes fra historisk data. MAKRO er for stor til at estimere hele modellen i én system-estimation,

og vi ønsker heller ikke at basere os primært på estimation af enkeltligninger. Det sidste kan ses som en udløber af dele af de sidste 30-40 års akademiske litteratur, som har lagt vægt på, at der ved enkeltlignings-estimation kan opstå problemer (bias) som følge af simultanitet og udeladte variable (alle variable kan i princippet afhænge af alle andre variable) samt vanskeligheder ved at håndtere ikke-observerbare variable som fx forventninger eller risikopræmier.

Metoden vi anvender kaldes Impulse-Response-Matching (IR-Matching). Metoden består grundlæggende af to dele. Først estimeres en række SVAR-modeller, og der udledes Impulse-Response-funktioner (IR-funktioner) fra disse. IR-funktioner kan ses som empiriske mål for økonomiens typiske tilpasning ved forskellige stød. Metodens anden del består af en tilpasning af modellens kortsigtede adfærdsparametre (type 1 ovenfor), således at modellens tilpasning matcher de empiriske så godt som muligt.

En SVAR-model er en VAR-model, der er underlagt visse teoretiske restriktioner. En VAR-model er en lineær dynamisk model med flere variable (altså ikke estimation af en enkelt ligning, men et system af ligninger). Der estimeres en SVAR på kvartalsdata for en række vigtige stød (f.eks. stød til udenlandsk efterspørgsel, offentlige udgifter og rente). Hver af disse SVAR'er estimerer et lineært system bestående af seks-otte variable. Eksempelvis består SVAR'en til beskrivelse af stød til udenlandsk efterspørgsel af otte variable: udenlandsk efterspørgsel, BNP, privat forbrug, investeringer, inflation, løn-inflation, eksport og import. Hvilke variable og ikke mindst antallet af variable, der skal inkluderes, er en opvejning af det tab af frihedsgrader, flere variable medfører, samt ønsket om at medtage mest mulig relevant information. Herudover kommer ønsket om, at de inkluderede variable bidrager til identifikationen af de relevante parametre i MAKRO. Idet vi ønsker at sikre os, at de empiriske stød kan sammenlignes med stød i MAKRO, følger vi den nyere VAR-litteratur (fx Forni & Gambetti, 2014) og tester, om tilstrækkelig information er indeholdt i modellen. Dette gøres ved at opsummere den vigtigste information fra et stort datasæt (MONAs database) ved såkaldt principal komponent analyse og sikre, at udeladte variable ikke forudsiger impulsen.

Baseret på den estimerede SVAR kan såkaldte IR-funktioner beregnes. Disse IR-funktioner giver som nævnt et bud på det økonomiske systems tilpasning efter et stød. Der opnås både et bud på impulsen og responser. Hvis vi f.eks. betragter den estimerede SVAR i relation til stød til udenlandsk efterspørgsel, vil metoden give et bud på hvorledes et gennemsnitligt stød til den udenlandske efterspørgsel ser ud over tid (impulsen), samt et bud på hvilken tidsmæssig effekt dette har på BNP, privat forbrug, investeringer osv. (responser). At fastsætte nøgleparametre ved matching til IR-funktioner er ikke nyt, men er brugt i hvert fald siden Rotemberg & Woodford, 1997 og siden i en række papirer af Christiano og medforfattere, 2005 og 2016.

MAKRO har udviklet en (ret beregningskrævende) matching-procedure, der indebærer, at flere kopier af modellen er ”i luften” på samme tid¹. Hvorfor

dette er nødvendigt, forstås bedst ved at tage udgangspunkt i en enkel kortsigtet adfærdsparameter (parameter af type 1 ovenfor). Lad os f.eks. betragte en parameter, der bestemmer tilpasningshastigheden i virksomhedernes prisfastsættelse, som er central i ny-keynesianske modeller. Pristilpasningen er vigtig for de fleste stød (f.eks. både i relation til ændret udenlandsk efterspørgsel, ændrede offentlige udgifter og ændret rente). Det er derfor nødvendigt at sætte denne parameter således, at en realistisk pristilpasning opnås i alle de betragtede stød. Hvis vi derfor f.eks. ønsker at matche til fem stød, er det nødvendigt at køre de fem stød samtidigt. I hver af de fem "parallel-universer" stødes med den ovenfor beskrevne gennemsnitlige impuls. Herefter måles responsen på de centrale makrovariable (BNP, privat forbrug, investeringer, inflation osv.). De kortsigtede adfærdsparametre bestemmes nu således, at en samlet kriterie-funktion minimeres. Denne kriteriefunktion afhænger af afstanden mellem modellens responser og de empiriske IR-funktioner.

MAKRO-gruppen estimerer de fleste af deres langsigtede adfærdsparametre. Dette gælder f.eks. de fleste CES-substitutionselasticiteter i produktionen og det private forbrug. I forhold til den klassiske måde at estimere substitutionselasticiteter, er der udviklet en mere robust og automatiseret metode. I denne del af modellitteraturen gøres der typisk antagelser om trends i estimationernes konstantled. I den akademiske litteratur kan som eksempel nævnes lineær trendantagelse som i Antras (2004) eller en Box-Cox transformation som i fx McAdam & Willman (2013). På dansk data har tidligere været anvendt højere-ordens polynomier (ADAM-gruppen) eller logistiske trapper (Thomsen, 2015). På denne måde fanges strukturelle skift, der ikke kan forklares af skift i relative priser. Denne metode er imidlertid relativt "håndholdt" og kan være tidskrævende. I MAKRO identificeres udviklingen i konstantledene ved at antage, at det enkelte konstantled i) følger en $I(2)$ -proces, og ii) at variansen i denne proces er "lav" relativt til variansen i den proces, der drives af de relative priser. På denne måde sikrer vi, at konstantleddene bevæger sig "smooth" over tid. Antagelsen om en $I(2)$ -proces svarer til den antagelse, der gøres i et HP-filter. MAKRO's metode kan derfor ses som værende et udvidet HP-filter. Variansrestriktionen i den anden antagelse svarer også helt til smoothningsparameteren i et HP-filter. Metoden er implementeret som en R-pakke og er let at bruge. De estimerede substitutionselasticiteter minder en del om tilsvarende elasticiteter estimeret af ADAM. Metoden er dokumenteret i et arbejdsrapport på MAKROs hjemmeside.

Som beskrevet i sidste afsnit, antager vi en smooth udvikling i konstantledene, når vi estimerer substitutionselasticiteterne. Dette er altså en antagelse vi gør i forhold til historisk data. I modellens grundforløb vil vi imidlertid også gerne give en fornuftig fremskrivning af disse konstantled. Det enkelte konstantled er i virkeligheden logaritmen til en CES-fordelingsparameter. Udviklingen i disse fordelingsparametre er udtryk for teknologisk udvikling i relation til produktionsfunktioner eller udtryk for præferenceskift i relation til privat forbrugsefterspørgsel. Disse parametre er derfor ret væsentlige for modellens langsigtede strukturelle udvikling – et forhold, som der i MAKRO er

lagt kræfter i mhp. at styrke modelbrugerens udgangspunkt for udarbejdelse af fremskrivninger. MAKRO-gruppen har derfor udviklet en metode der gør det muligt at fange disse strukturelle udviklinger på en systematisk måde. Metoden består af to dele. Det antages, at vi kender substitutionselasticiteterne (de er estimeret som beskrevet ovenfor). For givne substitutionselasticiteter kan man kalibrere CES-fordelingsparametrene på historisk data. Dette gøres for så mange år som muligt. I mange tilfælde haves data for hele perioden 1966-2017. Metodens anden del består af at fremskrive disse tidsserier med en ARIMA-tidsserieanalyse. Dette kan i dag udføres på en computer uden menneskelig indblanding. Det er derfor muligt at udføre mere end tusind af disse analyser. Det er vores erfaring, at metoden er ret ”konservativ”, og at de historiske data skal være meget tydeligt trendede, før fremskrivningen bliver trendet. I de fleste tilfælde gives ”forsigtige” statistiske fremskrivninger². Der vil dog naturligvis (fortsat) være behov for, at modelbrugeren forholder sig til, om udviklingerne er fornuftige, da fremskrivningen i sidste ende er dennes ansvar.

For at få et empirisk velfunderet arbejdsmarked har MAKRO-gruppen lavet særskilte empiriske analyser, der bl.a. ser på tilpasningstiden ved et øget arbejdsudbud. Der vil blive lagt vægt på, at MAKRO også på dette punkt er i overensstemmelse med direkte empiri på økonomiens tilpasningstid. Ved at bruge detaljeret registerdata har vi set på, hvordan konjunktur og demografi påvirker sandsynligheden for at bevæge sig mellem beskæftigelse og ledighed samt ind og ud af arbejdsstyrken. Denne tankemåde er konsistent med et søge- og matching-arbejdsmarked, som anvendes i MAKRO samt i størstedelen af den nyere makroøkonomiske litteratur inden for empiri (se fx Shimer, 2012) og teori (influeret af nobelpristagerne Diamond, Mortensen og Pissarides). Vores resultater indikerer, at langt størstedelen af tilpasningen til et øget arbejdsudbud sker inden for fire-fem år. Konjunktursituationens påvirkning på tilpasningstiden kan være op til 25 procent. Analysen ligger som et arbejds-papir på MAKROs hjemmeside.

Overblik over den nuværende model

MAKRO er en meget detaljeret model ligesom f.eks. ADAM og DREAM. Der findes et fuldt specificeret IO-system med otte private brancher, en offentlig branche, seks private forbrugsgrupper, tre typer investeringer, offentligt forbrug og eksport. Modellens ni brancher er:

- Landbrug og fiskeri
- Byggeri og anlæg
- Energi
- Udvinning
- Bolig
- Fremstilling og fødevarer
- Søtransport
- Private tjenester ekskl. søtransport
- Offentlig branche

Der er estimeret detaljerede produktionsfunktioner for de otte private brancher med input af materialer, maskin- og bygningsinvesteringer samt arbejdskraft. Herudover indeholder modellen blandt andet:

- Detaljerede offentlige indtægter og udgifter.
- Opdeling af privat forbrug på seks forbrugsgrupper ud fra relative priser og forbrugeradfærd.
- Detaljeret beskrivelse af porteføljer for husholdninger, virksomheder, offentlig sektor og udland fordelt på aktier fordelt på indenlandske og udenlandske, obligationer opdelt på realkredit og øvrige, bankindeståender opdelt på opsparing og gæld samt boligformue.
- Opdeling af boliger på ejer- og lejeboliger med fokus på boligprisen og dens påvirkning af boligformuen.
- Pensionsformuen samt pensionsind- og udbetalinger, som er modelleret.
- Indenlandske aktiers værdi, afhænger af virksomhedernes indtjening.

Alle ovenstående elementer indgår også i ADAM. De nye elementer i MAKRO er:

- Husholdningernes adfærd baseres, for en andel af husholdningerne, på optimerende adfærd med fremadskuende forventninger, således at de bl.a. fordeler forbrug og opsparing over livet.
- Husholdningerne og arbejdsstyrken er opdelt på aldersgrupper, hvilket styrker grundlaget for analyser af ændringer i demografien.
- Virksomhederne er fremadskuende. Værdien af aktier er afhængig af virksomhedens fremtidige indtjening.
- Boligpriserne påvirkes af land, som er en begrænset faktor, hvilket gør, at fx ændret boligefterspørgsel kan have permanente priseffekter.

Ovenstående elementer indgår også i DREAM. De nye elementer i forhold til DREAM er:

- Søge- og matchingarbejdsmarked.
- Løn- og pristrægheder samt trægheder i eksport.
- Kreditrestrikerede forbrugere, vanedannelse samt en andel af ikke-fremadskuende forbrugere med henblik på at sikre kortsigtede forbrugsreaktioner i overensstemmelse med empirien.

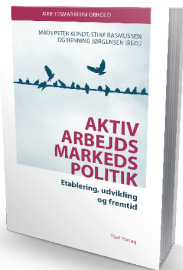
Der findes i skrivende stund en fuldt specificeret model med ovenstående elementer. Dette betyder imidlertid ikke, at modellen er færdig. En række af elementerne er fortsat foreløbige, og der arbejdes fortsat på en række modeleringsudeståender, estimation af SVAR-modeller og IR-matching.

Noter

1. I DSGE-modeller log-lineariseres typisk omkring en steady-state. IR-Matching er derfor i DSGE-modeller grundlæggende en lineær metode. I MAKRO foretages IR-Matchingen i den ikke-lineære model. Dette komplicerer sagen noget.
2. Herudover har vi nogle koder, der fortæller os, hvis "fortolkningen" af en serie skifter, fx ved tilføjelse af eet nyt dataår.

Litteratur

- D. Altig, L.J. Christiano, M. Eichenbaum & J. Linde (2011), Firm-specific capital, nominal rigidities and the business cycle. *Review of Economic Dynamics*.
- P. Antras (2004), Is the U.S. Aggregate Production Function Cobb-Douglas? New Estimates of the Elasticity of Substitution. *Contributions in Macroeconomics*.
- L.J. Christiano, M. Eichenbaum, & C.L. Evans (2005), Nominal Rigidities and the Dynamic Effects of a Shock to Monetary Policy. *Journal of Political Economy*.
- L.J. Christiano, M. Trabandt & K. Walentin (2010). DSGE Models for Monetary Policy Analysis. Chapter in *Handbook of Monetary Economics*.
- L.J. Christiano, M.S. Eichenbaum & M. Trabandt (2016), Unemployment and Business Cycles. *Econometrica*, 2016.
- M. Forni & L. Gambetti (2014) Sufficient information in structural VARs. *Journal of Monetary Economics*, 66:124–136.
- M. Iacoviello (2005), House Prices, Borrowing Constraints, and Monetary Policy in the Business Cycle. *American Economic Review*.
- P. McAdam & A. Willman (2013), Medium Run Redux. *Macroeconomic Dynamics*.
- J. Rotemberg & M. Woodford (1997), An Optimization-Based Econometric Framework for the Evaluation of Monetary Policy. Chapter in *NBER Macroeconomics Annual 1997*.
- R. Shimer (2012), Reassessing the ins and outs of unemployment. *Review of Economic Dynamics*, 2012.
- T. Thomsen (2015), KLEM-estimationer 1968-2013. *IntE-RACT Working Paper*.



Aktiv arbejdsmarkedspolitik præsenterer en omfattende analyse af de seneste ti års arbejdsmarkedsreformer kendt som aktiv arbejdsmarkedspolitik. Danske og internationale arbejdsmarkedsforskere analyserer i bogen arbejdsmarkedspolitikens skiftende indretning og funktionsmåde samt krav til fornyelse i 2020'erne.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/aktiv-arbejdsmarkedspolitik>

De makroøkonomiske modeller kritisk belyst: Passer de godt nok til de empiriske data?

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

De traditionelle makroøkonomiske modeller bygger på et stort antal teoretiske forudsætninger, som passer dårligt med virkelighedens data. Derfor overser de, at det var dereguleringen af den finansielle sektor, som var den afgørende faktor både for, at gængse økonomiske modeller ikke længere passer, og for at mange ting er gået skævt i vores samfund. Hvis vi ignorerer dette forhold, betyder det, at regnemodellerne i bedste fald kun fanger en begrænset del af, hvad der foregår i den samlede økonomi.

Indledningen

I takt med at uligheden fortsat vokser, den sociale sammenhængskraft mindskes og klimakrisen bliver altmere tydelig, er det bekymrende, at de makroøkonomiske modeller, der bruges til at vurdere de økonomiske konsekvenser af politiske forslag, bygger på et stort antal teoretiske forudsætninger, som – ifølge min forskning – passer dårligt med virkelighedens data. Det var baggrunden for, at jeg besluttede at skrive debatbogen ”Økonomien og Virkeligheden: Et opgør med finanskapitalismen”, som dette indlæg bygger på.

Som baggrund for min kritik af de makroøkonomiske modeller vil jeg først give et kort historisk overblik over nogle fundamentale træk i den makroøkonomiske tænkning: (1) forskellen mellem en mikro- og en makroforståelse af økonomien – hvor mikroøkonomi handler om enkelte individer, husholdninger og virksomheder, og makroøkonomi handler om hele økonomien; (2) forskellen mellem en teoretisk forståelse og en empirisk beskrivelse af økonomien, og hvordan den udmønter sig i valget af metodetilgang; (3) forståelsen af de fundamentale, eksogent drivende trende i økonomien, og hvor de stammer fra og til sidst (4) forskellen mellem at betragte økonomien som fundamentalt værende i balance, dvs. stationær, eller i ubalance, dvs. ikke-stationær.

Makroøkonometriske modeller: et kort historisk overblik

Efter 1930'ernes depression og op til 1970'erne var den berømte økonom John Maynard Keynes' teoretiske forståelse af økonomien dominerende som vejleder for praktisk økonomisk politik. Da 1930'ernes depression ramte verden med voldsom kraft, udviklede han nye teorier om penge- og finanspolitik, hvis formål var at afbøde de værste effekter af depressionen og dens efterfølgende større og mindre kriser og hyppige konjunktursvingninger. Selvom Keynes' teoretiske fundament byggede på klassisk mikroøkonomi, var hans



KATARINA JUSELIOUS
Professor emerita,
Økonomisk Institut,
Københavns Universitet

teorier om makroøkonomiske ubalancer medvirkende til, at interessen for makroøkonometrisk modellering blomstrede op. Det drejede sig mest om at bruge almindelige regressionsmodeller til at forklare udsving i en målvariabel, for eksempel arbejdsløsheden, ved hjælp af et antal variable (de eksogene variable), der var udledt fra den økonomiske teori. Regressionerne havde mere karakter af tommelfingerregler, som man tænkte ville fungere godt i stabile tidsperioder.

Denne type keynesiansk inspirerede konventionelle makroøkonometriske modeller bruges stadig den dag i dag. Danmarks Statistiks årsmodel ADAM, Nationalbankens kvartalsmodel MONA og det Økonomiske Råds halvårsmodel SMEC er alle eksempler på sådanne modeller, selvom de i årenes løb er blevet videreudviklet i henhold til den teoretiske modeludvikling. At disse makromodeller manglede et stringent mikroøkonomisk teorifundament, forårsagede en hel del kritik fra dem, der mente, at makroøkonomien skal bygge på et mikroøkonomisk fundament. Mens andre mente, at det langt fra altid var hensigtsmæssigt at udlede makroøkonomien direkte fra mikroøkonomisk teori.

I 1970'erne begyndte så den nyklassiske revolution med nobelpristageren Robert Lucas som ypperstepræst. Et mikrofundament for makroøkonomien blev indført ved hjælp af to antagelser: 1) den repræsentative agent og 2) rationelle forventninger. I praksis antager man, at en enkelt aktør (en forbruger, en virksomhed, en husholdning) kan repræsentere hele økonomien, og at aktørerne i samfundet har forventninger til fremtidige udfald af en økonomisk variabel (for eksempel arbejdsløsheden), der bygger på, at den valgte teorimodel er en sand beskrivelse af denne variabel. Det er disse antagelser, der er grundlæggende byggeklodser i det, vi ofte kalder neoklassisk mainstreamøkonomi. Finansministeriets DREAM-model (Danish Rational Economic Agent Model) og Nationalbankens model DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) hører alle til denne kategori af modeller.

Selvom mange økonomer, de såkaldte nykeynesianere, fandt den neoklassiske model lidt for ”perfekt” og derfor indførte en del markedsufuldkommenheder i deres modeller, satte de ikke spørgsmålstegn ved grundantagelsen om den repræsentative agent med de rationelle forventninger, eller ved at økonomiens naturlige tilstand er den generelle markedsligevægt.

“Specific-to-General”- og “General-to-Specific”-tilgangen.

En ting er den teoretiske modelramme, en anden ting er, hvordan vi overfører de teoretiske modeller til data. Her kan man skelne mellem to tilgange: specific-to-general og general-to-specific. I det første tilfælde tager man en økonomisk model, lægger til et stokastisk restled – oftest en normalfordelt, uafhængig fejl – og bruger statistiske metoder til at bestemme modellens koefficienter og teste dem for statistisk signifikans. Men forudsætningen for, at de statistiske konsekvensberegninger skal være videnskabeligt korrekte, er, at teorimodelen er en rimelig korrekt beskrivelse af virkeligheden. Et minimumkrav er, at

restleddet skal passe nogenlunde med de statistiske antagelser. Hvis de ikke passer – f.eks. fordi restleddet er stærkt autokorreleret eller ikke normalfordelt – er det en kutyme at udvide modellen indtil den passer nogenlunde. Problemet med denne tilgang er, at den forbedrede model ikke er indlejret i den oprindelige model. Det betyder, at signifikansberegningerne ikke længere følger standardregler, da den udvidede model er fremkommet ved først at se på de data, som man derefter ønsker at teste.

En alternativ tilgang er General-to-Specific, som går ud på, at udvælge de samme data, som indgår i den postulerede teorimodel og undersøge dataene i en bredt funderet statistisk model. Også i denne model antages residualerne ofte være normalfordelte og uafhængige. Da modellen fra starten er bredt formuleret, vil sandsynligheden for, at restleddet passer med antagelsen, i dette tilfælde være betydeligt større end ved specific-to-general-tilgangen. Til gengæld er der stor sandsynlighed for, at modellen indeholder koefficienter, der ikke er statistisk signifikante, og som derfor kan sættes til nul. At fjerne unødvendige koefficienter fra en bredt funderet model påvirker imidlertid ikke residualernes statistiske fordelingssegenskaber, og de statistiske konsekvensberegninger vil derfor stadig være videnskabeligt valide.

Et virkelighedstjek af de makroøkonomiske antagelser

Uafhængig af hvordan man vælger teoretisk at modellere makroøkonomien, bør de valgte modeller på tilfredsstillende vis kunne forklare de basale økonomiske mekanismer, der styrer den økonomiske adfærd. Men da der jo kun eksisterer én virkelighed (som målt med de tilgængelige makrodata), men mange forskellige skoler og teoriretninger til at forklare de samme fænomener, som for eksempel inflation og arbejdsløshed, må det betyde, at ikke alle forklaringer er lige gode. Det er derfor oplagt at bruge den empiriske analyse til at fravælge de værste og tilvælge de bedste modeller. Det er her den Cointegrerede Vector Autoregressive model (herefter CVAR), som bygger på en General-to-Specific-tilgang, har sin styrke. På et overordnet plan er CVAR-modellen konstrueret til bredt at kunne skelne mellem de fundamentale kræfter, der driver økonomien fremad – i økonomisk jargon, de eksogent drivende trends – og de ligevægtsskabende kræfter, der holder sammen på økonomien – de endogene tilpasningsmekanismer. På et mere specifikt plan kan CVAR-modellen analysere den dynamiske tilpasning på kort og langt sigt, beregne dynamiske effekter af politiske tiltag, finde de eksogent drivende kræfter og meget mere. Modellen kan også undersøge eventuelle strukturforandringer og opdage nye mønstre og hypoteser, der senere vil kunne testes mod nye data. CVAR-modellen er kort og godt konstrueret til at lade virkeligheden tale frit om økonomiske modellers empiriske relevans og til at beskrive de økonomiske mekanismer, som de faktisk fremstår i en kompleks empirisk virkelighed.

Da økonomiske data som regel er ikke-stationære (de udvikler sig på en trendmæssig måde), kræver det en ny statistisk analyseramme – udviklet ved Københavns Universitet – for at give tilforladelige konsekvensberegninger

af en stor mængde økonomisk interessante hypoteser om f.eks. eksogenitet, endogenitet, langsigtsprishomogenitet mm. Hvis hypoteserne passer med de undersøgte data, pålægges de som bånd på modellen, men *kun hvis de passer*. Hvis den økonomiske teori er empirisk velbegrunder, vil man derfor kunne genfinde den i CVAR-modellen. Jo flere bånd der kan påføres, desto tydeligere vil teorimodellen træde frem. Det er her CVAR-modellen adskiller sig fra almindelig kutyme, der på forhånd lægger teoretisk begrundede bånd på data – uden at først undersøge om de faktisk passer.

Problemet er bare, at det har vist sig uhyre vanskeligt at genfinde de basale teoretiske antagelser, som definerer gængse makroøkonomiske modeller i virkelighedens data. I årenes løb har vi i København analyseret store mængder af økonomiske data fra en række forskellige lande, sektorer og tidsperioder, og resultaterne viser utvetydigt, at mainstream makroøkonomisk teori bygger på nogle antagelser, der sjældent passer til den virkelige verden. De økonomiske modeller repræsenterer derfor ofte en forsimplet forståelse af økonomien, hvor alt det rodede og komplekse er elimineret – såsom den finansielle sektors meget vigtige rolle i makroøkonomien.

For eksempel viser min forskning i modsætning til, hvad de økonomiske mainstream-modeller normalt antager, at den dynamiske tilpasning er uhyre kompleks, at de økonomiske modelsammenhænge sjældent er konstante, at finansiell adfærd har en tendens til at drive priserne væk fra deres ligevægtstilstand i lange perioder, og at dette ofte påvirker den reale økonomi i betydelig grad. Ifølge mine empiriske resultater er de fleste vedvarende ubalancer i den reale økonomi koblet til fire forhold: 1) for det første udviklingen i markedsrenten, 2) for det andet valutakursen, 3) for det tredje boligpriserne og endelig 4) aktiekurserne. Fire variable, der alle er tæt forbundne med den finansielle sektors ageren, og som derfor bør inddrages som en vigtig del af de makroøkonomiske modeller.

Derfor handler min kritik om, hvorvidt modellerne i tiltrækkelig grad tager højde for ubalancer i den reale økonomi, der primært skyldes finansmarkedets ageren og især valutaspekulationens betydningen for årtiers træghed i varepris-inflationen.

De fundamentale kræfter i makroøkonomien

Efter 1930'ernes depression blev finanssektoren kraftigt reguleret og spillede en lidt kedelig og afdæmpet rolle for den økonomiske adfærd. Derfor var finanssektoren ikke særlig dominerende i 1950'erne og 1960'ernes makroøkonomi, og det var tilstrækkeligt at forstå sig på to af de fundamentale drivende kræfter: den reale og den nominale. Den første repræsenterer de forhold, der driver den reale vækst fremad – produktivitetsforbedringer, iværksætter og arbejdsstyrkens og kapitalapparatets vækst. Den anden, den nominale, repræsenterer de forhold, der resulterer i prisinflation: det vil sige lønpres, efterspørgselspres og løs pengepolitik. Nationalbankens opgave var (og er) at kontrollere prisinflationen enten med en renteforhøjelse/pengetilbage-trækning

ved en forventet stigning i inflation eller med en rentesækning/pengeudpumpning, når der var behov for økonomisk stimulans. Regeringens rolle var (og er) at understøtte en stabil real vækst og undgå for stor arbejdsløshed. Det gør de ved at hæve/sænke skatterne eller øge/mindske det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer. Der er normalt en *trade off* mellem de to målsætninger – lav inflation og høj vækst – der tilsiger, at inflationen stiger, hvis arbejdsløsheden bliver for lille (væksten for stor), og inflationen går ned, hvis arbejdsløsheden er for stor (væksten for lille). Det er, hvad vi normalt mener med Phillips-kurven.

På et overordnet plan opererede man kun med én slags inflation, nemlig den i priserne på forbrugsvarer. Derfor antog man langsigtsprishomogenitet, dvs. at nominelle lønninger, producentpriser, boligpriser mm. fulgte den samme langsigtede nominelle trend som karakteriserede forbrugerpriserne. Nationalbanken kunne derfor nøjes med at holde øje med vareprisinflationen, når den skulle beslutte, hvad bankens rente skulle sættes til. Teoretisk medførte ovenstående Fisher-pariteten, dvs. at den nominelle rente er lig med den forventede inflation plus en realrente – der som regel antoges at variere omkring et konstant niveau. Det medførte også, at de andre markedsbestemte renter ville følge Nationalbanksrenten tæt, så forskellen mellem markedsrenten og nationalbanksrenten over tid ville variere omkring et konstant niveau.

Det var groft set sådan mange mente – og stadig mener – at økonomien skulle forstås. Men hvis vi ser på udviklingen over tid, er det tydeligt, at virkeligheden ser meget anderledes ud. I min bog argumenterer jeg for, at det er dereguleringen af finansindustrien, som er den primære årsag, se Juselius (2019).

Men i lang tid – især i 1950'erne og 1960'erne – fungerede denne forståelse af to drivende kræfter ganske fint. Når efterspørgslen steg, arbejdsløsheden faldt, og økonomien viste tegn på overophedning, var det tid at slå bremserne i. For at undgå prisinflation og tab af konkurrenceevne forhøjede Nationalbanken sin rente, og regeringen strammede det offentlige forbrug. Og omvendt, når økonomien viste tegn på afmatning.

At det gik ganske godt, skyldtes delvis opbygningen af det krigshærgede Europa, som skabte investeringer, stor efterspørgsel på arbejdskraft og et voksende forbrug. Udbuddet af naturressourcer syntes endnu i 1960'erne uudtømmeligt, og prisen var derfor lav. Men i 1970'erne begyndte der at være tegn på sprækker i glasuren. Det internationale valutakursregime, der tidligere havde bygget på guldstandard, blev afløst af flydende valutakurser med dollaren som reservevaluta. I modsætning til guldstandardens relative valutakursstabilitet forårsagede spekulative forventninger til dollarkursen store udsving i valutakurserne. Den første oliekrise i 1973 lagde yderligere pres på priserne og derfor også på lønningerne: der var både høj inflation, høj arbejdsløshed, høj rente, og væksten begyndte at hakke. Phillipskurven så ud til at være brudt sammen, og oliekrisen var en påmindelse om, at energireserverne trods alt ikke var uudtømmelige. De økonomiske regnemodeller, der

havde været stærkt påvirket af Keynes' teorier, så ikke længere ud til at fungere efter hensigten. Det var her de neoklassiske mainstream modeller – som dominerer universitetsverden den dag i dag – for alvor begyndte at afløse de tidligere Keynesianske inspirerede modeller.

Finansialiseringen af økonomien og dens konsekvenser

I begyndelsen af 1980'erne trådte præsident Ronald Reagan i USA og premierminister Margaret Thatcher i Storbritannien ind på den politiske scene, godt hjulpet på vej af superrige lobbyister og konservative tænketanke. De var begge stærkt påvirkede af nobelpristageren Milton Friedmans monetaristiske teorier. Derfor var de også overbeviste om den frie markedsøkonomis lyksalighed. Begge blev valgt på et løfte om mere vækst og mindre arbejdsløshed. Politiske løfter, som skulle indfries ved at slippe markeds kræfterne fri. Ronald Reagans politiske slogan i disse skelsættende år var "the magic of the market place".

1980'ernes dereguleringsbølge med hyppige nedsættelser af topskatten for de rigeste kan ses som de to politikeres forsøg på at få gang i væksten igen. I resten af verden fulgte det ene land efter det andet i hælene på de to store økonomier. Væksten kom også i gang, men den byggede i høj grad på det, som ofte kaldes en *finansialisering af økonomien* og kom ikke alle ligeligt til gode. Det var begyndelsen på den voksende ulighed, og det vi nu forstår som den neoliberale globaliserede verden. Finanssektoren, der tidligere havde været stærkt reguleret og i det store hele kun haft en formidlende hjælpefunktion mellem dem, som sparede op, og dem, som ville låne til investeringer, ekspanderede voldsomt og blev lynhurtigt en magtfuld aktør i samfundet.

I Danmark blev den finansielle sektor dereguleret i 1983. Det blev billigt for bankerne at låne på det internationale marked, og konsekvensen var en voldsom udvidelse af bankernes lånekapital. Renten faldt til et tidligere uhørt lavt niveau, fra 22 pct. lige før dereguleringen i 1983 til 15 pct. kort tid efter. Derefter er den faldet støt og er i dagens situation negativ, noget man aldrig havde regnet med var muligt. Da der tidligere var to fundamentale drivende eksogene – udefrakommende – kræfter i økonomien (den reale og den nominale), kom der nu en tredje, nemlig den finansielle. Den var i det store hele uden for politisk kontrol og blev hurtigt den dominerende kraft. Konsekvensen var, at de økonomiske mekanismer forandredes på et helt fundamentalt niveau.

Men det var de færreste økonomiske modeller, der tog højde for dette skift. Det normale var, at finanssektoren slet ikke talte med som en selvstændig aktør i modellerne. Det kan forklares med, at man lændede sig op ad "den effektive markedshypotese" som en korrekt beskrivelse af virkeligheden. Denne hypotese postulerer, at en effektiv finansiell virksomhed – på basis af al relevant information – kan forudse fremtidige priser på finansielle aktiver uden at lave systematiske fejl. De virksomheder, som ikke kan det, vil ifølge denne tankegang blive udkonkurreret af andre og dygtigere virksomheder.

Kombinerer man den effektive markedshypotese med antagelsen om, at de økonomiske modeller er konstante og sande beskrivelser af virkeligheden, medfører det en forestilling om, at effektive finansielle virksomheder altid vil drive priserne på de finansielle aktiver (renter, aktieafkast, valutakurser) til deres ligevægtsniveau som defineret af den valgte økonomiske model.

Hvis man opfatter dette som rigtigt, giver det god mening ikke at bruge krudt på at udvikle modeller for den finansielle sektors adfærd. Man antager jo, at finanssektoren opererer bedst i baggrunden, hvor den sørger for, at de finansielle priser bliver korrekt sat. Hvis vores økonomiske verden var stationær (altså en verden hvor basale økonomiske og samfundsmæssige mekanismer var uforandrede og stabile), kunne dette måske være en god beskrivelse af den finansielle sektors ageren. Men virkeligheden opfører sig meget anderledes og på en ikke-stationær måde (en verden, hvor strukturerne skifter, og innovationer skaber nye adfærdsmønstre) ofte som en direkte konsekvens af den finansielle sektors adfærd.

Modeller, der bygger på en forståelse af to drivende kræfter – en real og en nominal – er ikke godt klædt på til en virkelighed, hvor den finansielle sektor er blevet stadig mere dominerende. Derfor bygger min kritik af finansministeriets makromodeller på, at de ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den finansielle sektors effekt på den reale økonomi.

Regnemodellerne passer dårligt med en ikke-stationær virkelighed

De makroøkonomiske modeller, som anvendes i dag, bygger på en antagelse om, at den ikke-stationære trend i økonomiske variable skyldes, at de påvirkes af udefrakommende eksogene kræfter. Hvis disse udviklede sig stationært, ville resten af økonomien også udvikle sig stationært. Men min empiriske forskning viser, at også den interne dynamik i de økonomiske modeller genererer ikke-stationær adfærd. Især har forventningsdannelsen i den finansielle sektor afgørende betydning.

I en stationær verden er det naturligvis lettere at forudse fremtidige udfald, mens det modsatte er tilfældet i en foranderlig, uforudsigelig og ikke-stationær verden. Hvis man ikke tager udgangspunkt i en forståelse af virkeligheden som basalt ikke-stationær, vil det have en stor betydning for modellernes virkemåde og de konklusioner, man kan trække ud af dem.

Alt andet lige-antagelsen

Antagelsen om stationaritet har også konsekvenser for brugen af ”alt andet lige”-antagelsen. Alle økonomiske modeller indeholder implicit eller eksplicit denne antagelse: man udvælger de mest relevante variable for analysen og antager, at alt andet er uforandret. Hvis ”alt andet lige”-variablene er ikke-stationære, vil sandsynligheden for, at konklusionerne fra en model, der bygger på stationaritet, er robuste, være betydeligt mindre, end hvis disse variable er stationære. For eksempel er den reale valutakurs, den reale rente og arbejds-

løsheden statistisk set ikke-stationære, da de bevæger sig på en vedvarende uforudsigelig måde. Når disse ikke-stationære nøglevariable inddrages i den empiriske analyse, har det også vist sig, at konklusionerne ofte vendes på hovedet. For eksempel viste en omfattende analyse af den danske løndannelse, at det er lønningerne og arbejdsproduktiviteten, som tilpasser sig, når den reale valutakurs stiger (falder). Dette resultat er i overensstemmelse med den svækkelse af fagforeningerne, vi har oplevet siden 1983. Et andet eksempel er Phillipskurven, der viser sig at passe fint med virkelighedens data, hvis den naturlige arbejdsløshed formuleres som en funktion af realrenten i stedet for at være konstant. Disse koblinger findes ikke i gængse regnemodeller.

Rationelle forventninger

Et andet problem er, at modellerne baserer sig på det, der kaldes ”rationelle forventninger”. Her antages det, at virksomheder, lønmodtagere, investorer og andre forstår sig på de økonomiske sammenhænge (som de beskrives af de økonomiske modeller) og kan forudsige fremtiden uden at lave systematiske fejl. I en stationær verden ville man måske kunne argumentere for dette, men slet ikke i en ikke-stationær verden, hvor der tit sker uforudsigelige brud og skift (for eksempel oliekriserne i 1970’erne, genforeningen af Øst- og Vesttyskland, internettet og mobiltelefonernes indtog, klimakatastrofer mm.). Derfor må man gå ud fra, at vores forventninger til fremtiden dannes på baggrund af uperfekt information og med fundamental usikkerhed. Dette gælder især for de finansielle markeder. Nobelpristageren i økonomi, Edmund Phelps, har argumenteret for, at dette er en væsentlig årsag til, at mainstream-modellerne klarer sig så dårligt. Min egen empiriske forskning har vist, at forventningsdannelsen i de finansielle markeder medvirker til, at prisen bevæger sig i lange vedvarende udsving *omkring* sin ligevægtsværdi – snarere end hurtigt at bevæge sig *mod* denne værdi. Det kan blandt andet illustreres ved de store udsving i den reale valutakurs og realrenten over tid. Begge er uhyre vigtige for, hvad der sker i den reale økonomi.

Min kritik bygger på, at når man tager højde for, at verden er ikke-stationær, og at de økonomiske fremtidsforventninger baserer sig på ufuldkommen information, så kommer der nogle helt andre resultater ud af modellerne, end når man antager, at de er stationære og såkaldt ”rationelle”.

Nogle afsluttende bemærkninger

Mange makroøkonomiske konsekvensberegninger bygger på analyser af mikro data. Det passer godt med, at de fleste økonomer abonnerer på en mikrobaseret makroøkonomi i stedet for en mere keynesiansk funderet makroøkonomi. Man kan også argumentere for, at mikrodata er langt rigere end de makroøkonomiske data, som CVAR-modellen normalt bruger. Men selvom den mikroøkonometriske analyse utvivlsomt er værdifuld, er den ikke et substitut for den makroøkonomiske CVAR-analyse, snarere et supplement. For eksempel kan den mikroøkonometriske analyse bidrage med værdifuld information om, hvordan forskellige grupperinger i samfundet (f.eks. høj-

respektive lavløntagere) reagerer på politiske reformer, noget som den makroøkonometriske analyse vanskeligt kan svare på. Til gengæld kan den mikroøkonometriske analyse ikke svare på, hvordan en politisk reform påvirker inflation, rente og valutakurs, og den kan sjældent give svar på størrelsen af de dynamiske effekter, noget den makroøkonometriske CVAR-analyse er god til. Derfor vil det være oplagt at kombinere de to tilgange. De økonomiske processer er i forvejen så komplekse, at det vil være dumt ikke at bruge al den empiriske evidens, der er.

Litteratur

- Frydman, R. and M. Goldberg (2007), *Imperfect Knowledge Economics: exchange rates and risk*. Princeton University Press: Princeton.
- Hoover, K.D., S. Johansen, and K. Juselius (2009), Allowing the data to speak freely: The macroeconometrics of the Cointegrated Vector Autoregression. *American Economic Review* 98, pp. 251-55.
- Juselius, K. (2006), *The Cointegrated VAR Model: Methodology and Applications*, Oxford University Press, Oxford.
- Juselius, K. (2009), The long swings puzzle : what the data tell when allowed to speak freely, in (ed.) K. Patterson and T.C. Mills, *Palgrave Handbook of Econometrics: Vol. 2: Applied Econometrics*. Palgrave Macmillan, 349-384.
- Juselius, K. (2011), On the role of theory and evidence in macroeconomics, in (eds.) W. Hands and J. Davis, *The Elgar Companion to Recent Economic Methodology*, Chapter 17, Edward Elgar Publishing, 404-426.
- Juselius, K. (2019), Økonomien og Virkeligheden. Et opgør med finanskapitalismen. Informations Forlag, København.
- Juselius, K. and J. Stillwagon (2018), Are outcomes driving expectations or the other way around? An I(2) CVAR analysis of interest rate expectations in the dollar/pound market, *Journal of International Money and Finance*, 83, 93-105.
- Phelps, E. (2019), The three revolutions economics need, *Project Syndicate*, 23. januar.

Er regnemodellerne for rationelle?

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Artiklen diskuterer fordele og ulemper ved at inddrage adfærdsøkonomiske effekter i de regnemodeller, som benyttes af bl.a. Finansministeriet. Artiklen bruger den seneste reform af dagpengesystemet fra 2015 som case. Artiklen konkluderer, at selvom der er vanskeligheder ved at fastlægge den præcise størrelsesorden af potentielle adfærdsøkonomiske effekter, bør de medregnes i fremtidens regnemodeller. De usikkerheder, der knytter sig til størrelsen af de adfærdsøkonomiske effekter, bør ligesom usikkerhederne på mange andre økonomiske parametre håndteres ved følsomhedsberegninger, der giver et reelt billede af usikkerheden på skønnene.

Indledning

Debatten om de økonomiske modeller, som benyttes af bl.a. Finansministeriet i forbindelse med politikudvikling, har især drejet sig om de dynamiske effekter af offentlige udgifter og indtægter. De dynamiske effekter er afledte effekter af økonomiske tiltag, f.eks. adfærdsmæssige ændringer som følge af ændrede satser i dagpengesystem eller skattesystem. Ændringer i den økonomiske politik eller konsekvenser af nye reformer kan imidlertid også have helt andre adfærdsmæssige effekter, som ikke nødvendigvis direkte kan knyttes til egentlige økonomiske incitamenter o.l., men derimod hænger sammen med, hvordan nye regler eller politikker implementeres i praksis. Disse effekter betegnes ofte adfærdsøkonomiske effekter eller mere populært ”nudging-effekter”.

I denne artikel diskuteres betydningen af adfærdsøkonomiske effekter med udgangspunkt i erfaringerne fra Dagpengekommisionens arbejde i 2014-15. Dagpengekommisionen blev nedsat i sommeren 2014 og havde i opdrag at komme med forslag til en reform af dagpengesystemet, der kunne løse det på tidspunktet betydelige politiske problem, nemlig at forholdsvis mange personer faldt ud af dagpengesystemet. Dette var især en konsekvens af de tidligere års dagpenge reformer, som havde reduceret dagpengeperioden fra fire til to år kombineret med svage konjunkturer i årene omkring 2014.

Kommisionens tidlige analyser viste, at tre ud af fire, der i årene før 2014 opbrugte deres ret til dagpenge, havde under fire måneders beskæftigelse. En ud af fire havde ingen beskæftigelse. De ”udfaldne” ledige var derfor meget langt fra overhovedet at genoptjene ret til dagpenge, idet kravet til genoptjening var 1924 timers beskæftigelse (svarende til et års beskæftigelse) inden for de



JON KVIST

Professor, ph.d.
Institut for Samfunds-
videnskab og erhverv,
RUC



NINA SMITH

Professor,
Institut for Økonomi,
Aarhus Universitet

sidste tre år. Kommissionens analyser ledte hurtigt frem til, at en af hovedudfordringerne ved det eksisterende system var, at det var uflexibelt og reelt krævede, at de ledige havde en meget rationel og fremadskuende adfærd, hvor de kunne gennemskue de langsigtede økonomiske konsekvenser af deres adfærd. Virkeligheden tydede på, at mange ledige ikke besad denne rationalitet og forudseenhed.

Derfor var en hovedudfordring at designe et system, der ville give flere ledige en bedre kontakt til arbejdsmarkedet og undgå lange ledighedsperioder uden nogen form for genoptjening af de nødvendige 1924 timers beskæftigelse. Den mere traditionelle tilgang til at ændre denne adfærd kunne være at sænke dagpengene meget tidligt i ledighedsperioden. Men Dagpengekommisionens analyser og diskussioner ledte frem til, at der også kunne være andre veje end de rent økonomiske incitamenter, som grundlæggende forudsætter, at de ledige agerer som helt rationelle agenter. Derfor vendte vi os mod samfundsvidenskabelige discipliner, som kunne informere os om denne problematik. Adfærdsøkonomi og nudging var to sådanne bud.

I denne artikel ser vi nærmere på, hvad adfærdsøkonomisk teori omhandler, og hvordan adfærdsøkonomi kan bruges i praksis med udgangspunkt i Dagpengekommisionens arbejde i 2014-15. På baggrund af erfaringerne fra Dagpengekommisionen diskuterer vi slutteligt, hvorvidt adfærdsøkonomi kan informere Finansministeriets regnemodeller.

Hvad er adfærdsøkonomi?

Behavioral economics, eller adfærdsøkonomi, handler om individers ageren i økonomiske spørgsmål. Især er man optaget af at forklare beslutningsadfærd, som ikke umiddelbart kan forklares ved traditionel eller klassisk neoklassisk teori, ved at bruge psykologiske indsigter. Det vil sige, man udvider den traditionelle neoklassiske model til at omfatte andre antagelser om individers beslutninger og ageren.

I dag er adfærdsøkonomi en accepteret og integreret del af mainstream mikro-økonomi. Det kan illustreres ved arbejdet bag tre nobelpriser i økonomi.

Den første nobelpris gik således i 1978 til økonom, statskundskabsforsker og kognitive psykolog Herbert Simon, fordi han var blandt de første, der problematiserede antagelsen om rational beslutningstagen. Blandt andet på grund af begrænset tænkekapacitet, informationer og tid agerer vi, ifølge Simon (1982), også begrænset rationelt (for en gennemgang af jobsøgning med begrænset rationalitet, se Frid-Nielsen, 2017).

Adfærdsøkonomi studerer empirisk, hvorvidt og hvordan individer afviger fra neoklassisk økonomi og finder, at afvigelserne er irrationelle og systematisk forudsigelige (Ariely, 2008).

Nogle af afvigelserne fra konventionelle antagelser i neoklassisk økonomi er:

- Modificeret eller begrænset optimering: Man bruger tommelfingerregler, hvis beslutninger er komplekse og tidskrævende.
- Hyperbolske eller tidsinkonsistente præferencer: Man udviser kortsigtet, irrationel adfærd.
- Begrænset selvkontrol: Man er i praksis ude af stand til at gennemføre rationel optimering.
- Asymmetri med hensyn til gevinster og tab: Man har tabsaversion.
- Stereotyper og kontekst: Faktorer uden reel betydning for en beslutning påvirker alligevel beslutningstagen.

Den anden nobelpris i økonomi gik i 2002 til psykologen Daniel S. Kahneman, fordi han sammen med kollegaen Amos Tversky (1937-1996) har stået for at introducere system 1 og system 2. Det første system bruger vi til at træffe hurtige beslutninger ofte ud fra mavefornemmelser og tommelfingerregler. Det andet system bruger vi, når vi mere langsomt bearbejder relevante data baseret på accepterede regler. Kahnemans pointe er, at vi ofte bruger system 1, det hurtige, irrationelle system, selv når vi har at gøre med økonomiske spørgsmål (Kahneman, 2011). System 1 bidrager således til at forklare afvigelserne fra de konventionelle antagelser.

Nudging

Den tredje nobelpris i økonomi gik i 2017 til økonomen Richard M. Thaler for hans bidrag netop til adfærdsøkonomi. Thaler blev sammen med kollega Cass R. Sunstein i 2008 kendt for deres bog om nudging (Thaler og Sunstein, 2008). De pointerer, at individer har særligt svært ved at træffe beslutninger, når valg-situationen er karakteriseret ved:

- Forsinkede effekter, især ved fordele nu og omkostninger senere
- Ved sjældne beslutninger
- Dårlig feedback
- Uklar sammenhæng mellem valg og dets konsekvenser

I sådanne situationer tenderer man til at holde fast i den nuværende situation (kendt som status quo-bias), især igennem at blive ved standardvalget, at udskyde handling (udskydelsesbias), eller man lader sig påvirke af, hvad andre har valgt eller sagt (forankring og sociale normer). For en gennemgang af adfærdsøkonomi i forhold til beskæftigelsespolitik og arbejdsløshedsforsikring, se Babcock *et al.* (2012), Dohmen (2014) og Kvist (2015).

Nudge-litteraturen lægger stor vægt på god valg-arkitektur. Med dette menes, at man:

- indbygger incitamenter
- laver forståelige fremstillinger af konsekvenser af valg, der forbedrer folks evne til at kortlægge og vælge løsninger
- giver feedback på valg
- strukturerer og designer komplekse valgsituationer

Finansministeriets regnemodeller og adfærdsøkonomiske effekter i dagpengesystemet

De traditionelle danske regnemodeller, som har været benyttet af bl.a. Finansministeriet, har ikke inddraget adfærdsøkonomiske effekter. I regnemodellerne indregnes mange forskellige slags adfærds-elasticiteter, som måler sammenhænge mellem økonomiske parametre og adfærd. I forhold til dagpengesystemet arbejdes der i ”Dagpengemodellen” med forventningseffekten og ydelseeffekten af dagpengereglerne, se Dagpengekommisionen (2015a).

Hvis de lediges adfærd er præget af begrænset rationalitet, tommelfingerregler m.v., som ikke direkte modelleres i de estimerede sammenhænge, der ligger bag de anvendte elasticiteter, kan dette rent principielt give to problemer. For det første vil de estimerede elasticiteter ikke nødvendigvis være korrekte, hvis der sker større reformer af en ordning, fordi udformningen af ordningen også kan have adfærdsøkonomiske konsekvenser, som der ikke er kontrolleret for i de empiriske undersøgelser, der ligger bag de estimerede elasticiteter.

Det andet – og måske langt mere interessante problem – er, at man ved at ignorere adfærdsøkonomiske effekter spiller sig nogle vigtige policy-muligheder afhænde. Hvis adfærdsøkonomiske effekter er med til at påvirke adfærden hos de ledige, kan en mere hensigtsmæssig indretning af dagpengesystemet (”nudging”-elementer) i teorien tænkes at få de ledige til at udvise en adfærd, der er mere rationel for dem selv og for samfundet. Nudging-indretning af dagpengesystemet kan i så fald aflaste brugen af økonomiske incitament. Eller mere direkte udtrykt: Hvis dagpengesystemets indretning nudger de ledige til en mere rationel adfærd, er der mindre behov for skrappe økonomiske incitament til at komme i arbejde.

Dagpengekommisionens overvejelser

Samtidig med Dagpengekommisionens arbejde var der alternative reformforslag til at reducere problemet med udfald fra dagpengesystemet, både i det interne arbejde i Dagpengekommisionen og forslag fra bl.a. Det økonomiske Råd (2014). Disse forslag byggede på at nedsætte kompensationsgraden, forlænge dagpengeperioden eller at indføre en såkaldt trappemodell med en højere dagpengesats i den første del af ydelsesperioden, som derefter i trin ville blive udbetalt på lavere niveauer.

I stedet foreslog Dagpengekommisionen (2015b), at man skulle forsøge sig med små innovative justeringer inspireret af adfærdsøkonomi og nudging mv. Det var kommisionens vurdering, at de samme positive effekter og tilskyndelser til at finde beskæftigelse kunne opnås ved andre midler end ved at justere selve kompensationsgraden nedad. Selvom der i kommisionen var en forventning om disse positive adfærdsøkonomiske effekter, havde det dog ingen indflydelse på, hvordan Dagpengemodellen beregnede provenuvirkningerne af forslaget.

Dagpengekommissionens analyser pegede på, at det daværende system var yderst komplekst, og at det derfor var heroisk at antage, at individer kunne overskue systemet, og at dem, der kunne, ofte blev mødt med uhensigtsmæssige eller uklare incitamentsstrukturer forårsaget af forskellige hensynsinterageren. Fx ville man få genberegnet en lavere ydelse, hvis man tog et job, der var lavere lønnet end det første job forud for ledigheden. Fx afhang ydelsesperiodens forlængelse af, om den ledige nåede et års beskæftigelse, blot en dag mindre betød ingen forlængelse. Fx betød principper om optjening på dagsniveau og forbrug på ugeniveau, at man ved en dags arbejde mistede en uges dagpenge men kun optjente en dags beskæftigelse (Dagpengekommissionen, 2015b).

Hvis det er svært at identificere de økonomiske incitamenter, eller hvis kompleksiteten er stor, kan det være svært at forstå konsekvenserne af valg. I sådanne situationer vil den adfærdsøkonomiske teori tilsige, at status quo- og udskyder-bias ofte bliver vinderne. I det konkrete tilfælde med dagpengesystemet kan det betyde, at den ledige vil takke nej til eventuelle tilbud om job af kortere varighed eller med en dårlig aflønning, og at den ledige vil udskyde ansøgning, til CV er pudset af, som i øvrigt er udskudt til morgendagen.

Beskæftigelseskonto med klare principper

Et vigtigt element i Dagpengekommissionens forslag blev den ny fleksible genoptjening med 1:2-princippet. Kort sagt var målet med 1:2-princippet at sikre, at den ledige vidste, at det altid kan betale sig at tage et arbejde, uafhængig af jobbet længde, aflønning, placering i forhold til ledighedsperioden mv. Med andre ord, hvis man arbejder en time, betyder det en forlængelse af ydelsesperioden med to timer, dvs. der bliver sat to timer ind på beskæftigelseskontoen. Det enkle 1:2-princip krævede bl.a., at man fjernede genberegning af dagpengeydelsens størrelse, og at man overgik til optjening og forbrug af dagpenge på timeniveau. Selv i situationer, hvor man ikke opnår et års beskæftigelse, som krævet i det gamle system, forbedres den sociale trykkelighed målt ved længden af dagpengeperioden.

Inspireret af principperne for god valg-arkitektur foreslog Dagpengekommissionen, at man indførte en Beskæftigelseskonto med Dagpengetællere på den lediges joblog på jobnet.dk. Dagpengetælleren til venstre i Figur 1 informerer den ledige om 1:2-princippet, og hvor lang en forlængelse den ledige har optjent gennem beskæftigelse. Dagpengetælleren til højre viser gennem et timeglas forbruget af dagpenge og angiver dato for udløb af dagpengeperioden.

Figur 1. Dagpengetællerne på den lediges joblog viser optjening og forbrug af dagpenge



Dagpengekommisionen noterede, at den maksimale ydelsesperiode på to år i den daværende model ikke teoretisk kunne siges at tale til lediges nutidspræferencer (se Kvist, 2015 for en diskussion). Overlevelsesanalyser viste samtidigt, at ledige især forsvandt fra ledighed umiddelbart efter ledighedsstart og før ydelsesperiodens ophør, se Dagpengekommisionen (2015a). De mange midlertidige lappeløsninger og et kompliceret kontanthjælpssystem talte ikke til tabsaversionen. Hvordan kunne man aktivere tabsaversion og tale til nutidspræferencer tidligere? Svaret blev ved en ny brug af karensperioder.

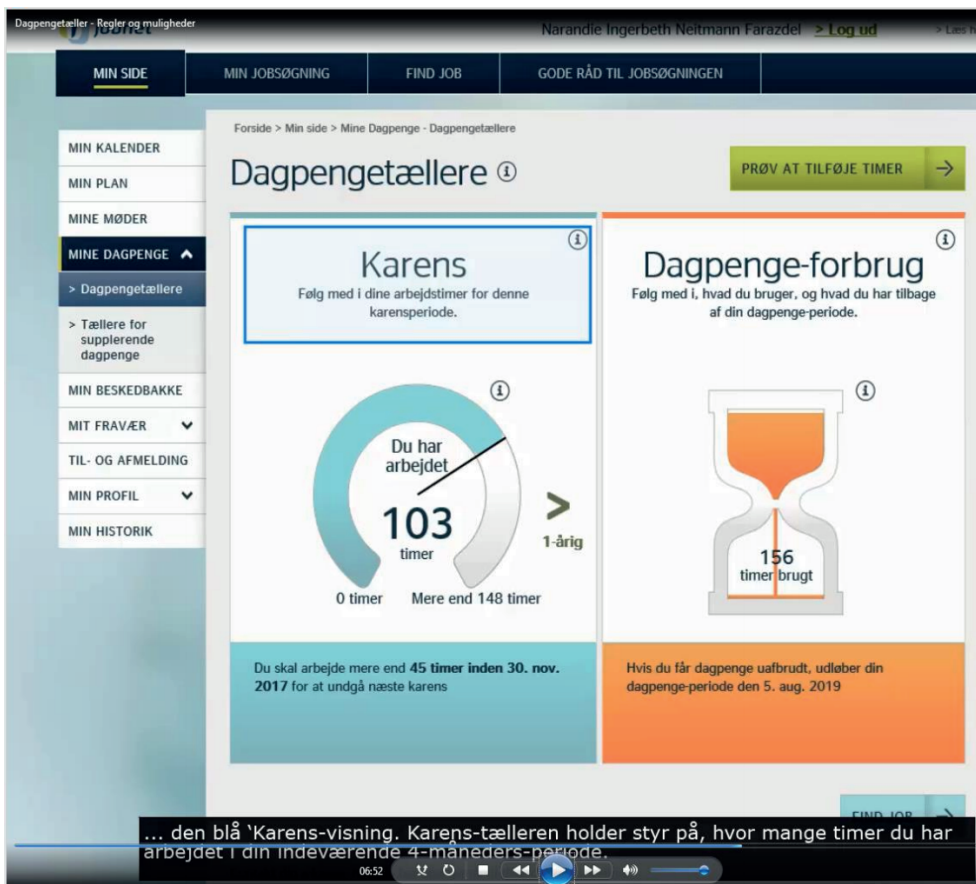
Socialpolitisk er den principielt mest innovative del af reformen nok denne ny brug af karensperioder, det vil sige perioder uden ydelse. Traditionelt ligger karens i starten af en periode med dagpenge ved arbejdsløshed eller sygdom og har til formål at give forsikrede incitament til ikke at blive ledige eller syge. (Tilsvarende har arbejdsgiverne nogle gange ansvaret for at finansiere den første periode med ledighed (eller sygdom) for at undgå spekulation i kortvarig hjemsendelse af medarbejdere – arbejdsgivere skulle dengang som nu betale de to første dages ledighed, såkaldte G-dage.)

Antallet af karensdage i dagpengesystemet varierer over årene. Kommissionens observation var, at ledige ikke altid er selvforskyldte i deres afskedigelse. I 2015 var der ingen karensperiode ved uforskyldt ledighed (men der var som i dag karens på 111 timer (svarende til tre uger) ved selvforskyldt ledighed). Hvis man (gen)indførte karens i starten af periode ved uforskyldt ledighed, ville man operere med et incitament, som var rettet mod den ledige, der imidlertid ved arbejdsgivers afskedigelse sjældent kunne handle på incitamentet. Placering af karens i starten af ydelsesperioden gør, at ledige kan komme i den

situation, at de efter en uønsket afskedigelse bliver straffet fra start i det sociale sikringssystem med en reduktion af ydelsen.

Spørgsmålet var, hvordan man aktivt kan bruge karenstage på en måde, der dels taler til dagpengemodtageres incitamenter, og dels er mulige for modtagerne at handle på? Columbus-ægget blev ideen om at indføre gentagne små karenstage, som den enkelte kunne undgå ved selv mindre perioder af arbejde. "At piske med gulerødder" var tanken om, at de gentagne karenstage ville opdele den ellers lange dagpengeperiode i mindre perioder, hvorved nutidspræferencer nemmere blev aktiveret. Tidligere studier har vist, at effekten af relativt små økonomiske tilskyndelser, dvs. karenstage, kunne have ret store effekter, se Røed og Westlie (2012) samt Andersen, Svarer og Vejlin (2015). Dertil var tanken, at kommunikationen omkring karenstage italesættes som huller i ydelsesdækningen for at aktivere tabsaversion (i realiteten er der tale om mindre gennemsnitlige ydelsesreduktioner i de måneder karenstage måtte forekomme). Således får ledige, når de tilgår deres joblog på jobnet.dk, præsenteret information om, hvor lang tid, der er til næste karenstage og hvor mange timers beskæftigelse, der mangler for at "hoppe over" karenstage, se figur 2.

Figur 2. Dagpengetællere oplyser, hvor meget arbejde der kræves for at undgå næste karenstage



Samtidigt var karensdagene en både solidarisk og økonomisk givtig forretning for staten, da den foreslåede placering tre måneder efter starten af ydelsesperioden betød, at hovedparten af ledige bidrog til færre udgifter til dagpenge. (Partierne bag forliget om Dagpengereformen blev enige om en dags karens hver 4. måned mod forslaget to dage hver 3. måned og hentede en del af finansiering ved en dimittendsats på 71,5% mod forslaget 78%).

Dagpengekommissionens valg af korte karensperioder og beskæftigelseskontoen som alternativer til en mere klassisk økonomisk fokus på adfærdsregulering via ændringer (sænkning) af kompensationsgraden i sidste del af ledighedsperioden havde fordelingspolitiske konsekvenser. En trappemodell med en højere ydelse i starten af ledighedsperioden, som efter en periode nedsættes til et lavere niveau, vil især være til ugunst for de svagere ledige, som ender som langtidsledige. Hvis beskæftigelseskontoen og karensperioderne virker efter hensigten, reduceres langtidsledigheden, og færre risikerer at miste dagpengene, uden at dagpengene reduceres i sidste del af perioden for de svageste ledige. Derfor må Dagpengekommissionens løsning alt andet lige forventes at give anledning til mindre fordelingspolitisk ulighed end trappemodellen.

Afsluttende betragtninger

Det virker åbenbart, at Finansministeriet og andre relevante ministerier bør interessere sig for adfærdsøkonomi eller, lidt bredere, behavioral public policy, det vil sige, hvordan man kan drage på adfærdsindsigter fra samfundsvidenskabelige empiriske studier i indretningen af offentlig politik og styring (se Bregm, 2019 for en nyere dansk indføring).

Med et sådant perspektiv opnås både en mere nuanceret diagnose af problemer og nye værktøjer til at løse disse problemer med. I casen om dagpenge betød anerkendelsen af begrænset rationalitet en forståelse af, at ledige – som andre mennesker – ikke altid kan gennemskue konsekvenser af komplekse valg. Anerkendelse af individers begrænsede handleevne betød for diagnosen, at selv når den ledige ved, hvad der er bedst for vedkommende, er det ikke altid muligt at handle på præferencerne.

På værktøjssiden betyder det, at ikke alene ydelsens størrelse og længde har betydning for individers valg og adfærd, men også det øvrige design af dagpengesystemer. Inddragelse af viden fra adfærdsøkonomiske og andre adfærdsorienterede studier giver viden, der kan bruges til at kvalificere reformer af offentlig politik (Chetty, 2015). Det ligger således i de adfærdsorienterede studiers DNA at bygge på empiriske undersøgelser, hvilket stemmer godt overens med trenden mod, at offentlig politik bør bygge på evalueringer og evidens.

I forhold til Dagpengekommissionens forslag fra 2015 ville det have været ønskeligt og vigtigt at have haft bedre muligheder for at vurdere de økonomiske og provenumæssige adfærdsøkonomiske effekter. Det ville formentlig have gjort ”råderummet” for Dagpengereformen i 2015 større. Ikke desto mindre

har tanker inspireret af adfærdsøkonomi været vigtige i indførelse af bl.a. den fleksible genoptjening med en beskæftigelseskonto og 1:2-princippet samt af gentagne karensperioder, der kan arbejdes væk. Flexibel genoptjening og gentagne karensperioder har styrket incitamenter til at tage et arbejde i løbet af dagpengeperioden og øget den sociale tryghed – de to måske væsentligste mål med Dagpengereformen.

Hvorvidt adfærdsøkonomiske effekter direkte skal systematisk inddrages i modelapparatet, er et vanskeligere spørgsmål. Mulighederne for at få den tilstrækkelige og sikre empiriske evidens med ekstern validitet er måske stadig ikke altid til stede, fordi adfærdsøkonomisk forskning fortsat er i udviklingsfasen. Inddragelse kræver i mange tilfælde mere valid forskningsmæssig evidens om effekterne, som ikke er til stede i dag. Omvendt burde det – specielt for en så stor velfærdsstat som den danske – være højeste prioritet at få fremskaffet meget mere viden om, hvordan adfærdsøkonomiske effekter kan inddrages i designet af forskellige velfærdsordninger.

Modstandere af at inddrage adfærdsøkonomiske effekter vil sikkert argumentere med, at de øger usikkerheden ved modellerne. Modargumentet er, at der også er ganske betydelige usikkerheder om mange af de øvrige elasticiteter, der allerede nu indgår i modellerne. Ud fra et demokratisk synspunkt burde disse usikkerheder både ved de eksisterende modeller og fremtidige modeller, der potentielt kunne inddrage adfærdsøkonomiske effekter, håndteres ved at fremlægge sensitivitet- eller usikkerhedsanalyser. Det har imidlertid hidtil været almindeligt accepteret ikke at fremlægge usikkerhedsberegninger ved modellerne, så politikkerne ”ikke frit kunne vælge” blandt resultaterne af modelkørsler. Det er måske netop denne holdning, dvs. ikke at fremlægge de usikkerheder, der helt indiskutabelt er ved de fleste modelberegninger, som er med til at føde ind til kritikken af Finansministeriets og andre økonomiske modeller for ikke at være politisk neutrale.

Mindre rationelle modeller med inddragelse af adfærdsøkonomiske effekter koblet med større transparens ved angivelser af sensitivitetsanalyser og usikkerheder kan være et vigtigt bidrag til at give regnemodellerne bedre kvalitet og ikke mindst legitimitet.

Litteraturliste

- Andersen, Torben, Michael Svarer og Rune Vejlin (2015), Litterature review af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer, <https://bm.dk/media/6096/revisedrapport20151004-pdf.pdf>
- Ariely, Dan (2008), *Predictably Irrational*, New York: Harper Collins.
- Bregm, Kirsten (2019), *Adfærdsinformeret politik: Anvendelsen af indsigter fra adfærdsøkonomi og psykologi i offentlig politik*, København: DJØF Forlag.
- Babcock, Linda, William Kongdon, Lawrence Katz, og Sendhil Mullainathan (2012), Notes on behavioral economics and labour market policy, *IZA Journal of Labour Policy*, 1(2).
- Chetty, Raj (2015), Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective, *American Economic Review*, 105(5): 1-33.
- Dagpengekommissionen (2015a), Dagpengemodellen, *Teknisk Rapport*, sidst tilgået d. 5. marts 2020 på https://bm.dk/media/6097/teknisk_analyserapport-pdf.pdf, Dagpengekommissionens Sekretariat, Finansministeriet.

- Dagpengekommisionen (2015b), *Dagpengekommisionens samlede anbefalinger*, sidst tilgået d. 5. marts 2020 på <https://bm.dk/media/6092/hovedrapport-pdf.pdf>, København: Dagpengekommisionen.
- Det Økonomiske Råd (2014), *Dansk Økonomi*, Efterår 2014.
- Dohmen, Thomas (2014), Behavioral labor economics: Advances and future directions, *Labour Economics*, 30(2014): 71-85.
- Frid-Nielsen, Snorre (2017), Jobsøgning med begrænset rationalitet. Adfærdsmæssige indsigter og tiltag, *Politik & Økonomi*, 66-76.
- Kahneman, Daniel (2011), *Thinking, Fast and Slow*, London: Macmillan.
- Kvist, Jon (2015), Adfærdøkonomi og arbejdsløshedsforsikring, Note til Dagpengekommisionen, sidst tilgået d. 5. marts 2020 på https://bm.dk/media/6093/note_adfaerdsokonomi_kvist-pdf.pdf, København: Dagpengekommisionen.
- Røed, Knut & Lars Westlie (2012), Unemployment insurance in welfare states: The impacts of soft duration constraints, *Journal of the European Economic Association*, 10(3): 518-554.
- Simon, Herbert (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven, CT: Yale University Press.

Mellem modeller og virkelighed: Om Finansministeriets policy-redskaber og deres rolle i dansk politik

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Finansministeriet har de seneste år været genstand for megen debat vedrørende dets regnemetoder og disses rolle i lovgivningsprocessen. Ved at konceptualisere disse som policy-redskaber og trække på en række eksempler og interviews analyserer og diskuterer artiklen den rolle, ministeriets redskaber spiller samt de institutionelle mekanismer, der gør dem i stand til at påvirke lovgivning og den politiske debat. Der argumenteres for, at deres institutionelle placering giver dem en unik rolle i det danske vidensregime.

Introduktion

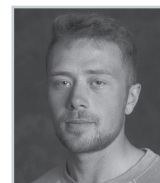
Finansministeriets (FM) regnemodeller har de seneste år været omdiskuterede i den offentlige debat i Danmark. Kritikken kommer fra forskellige sider, herunder både prominente økonomer, flere politiske partier samt tænketanke og andre organisationer. Debatten har medført mere transparens fra FM's side i kraft af offentligt tilgængelige metodebeskrivelser (FM 4). Man kan opridsse tre generelle metodologiske kritikpunkter:

1. Hvorvidt de påståede kausale sammenhænge eksisterer (og i så fald om disse sammenhænge er af den påståede størrelse og retning).
2. Hvorvidt andre politiske tiltag end dem, der i øjeblikket adresseres af FM's regnemetoder, medfører adfærdsmæssige ændringer, og i så fald om disse kan og skal estimeres.
3. Hvorvidt de påståede kausale sammenhænge eksisterer uafhængigt af tid og rum, og hvad der betinger disse sammenhænge. Dette kan i praksis sætte spørgsmålstejn ved, hvilke studier der kan bruges til at understøtte de anvendte parametre.

Et vigtigt spørgsmål i den henseende er, hvilken rolle FM spiller. En af de måder, hvorpå regeringer og politikere afhænger af bureaukratiet, er gennem forskellige redskaber – dvs. "the wide variety of sociotechnical tools that help policymakers see and make decisions about the world in economic ways" (Hirschman and Berman, 2014: 782). Disse inkluderer både mål (redskaber til at se) som for eksempel BNP, men også teknikker (redskaber til at vælge) som eksempelvis konsekvensvurderinger. Vi betragter her generelt FM's regnemetoder som policy-redskaber med hovedfokus på redskaber til at vælge. I den sammenhæng ønsker vi at diskutere den rolle, FM's redskaber spiller i relation til lovgivning i Danmark. Er de blot medier, hvorigennem FM's magt flyder, eller kan vi betragte dem som institutioner med magt i sig selv?



JOACHIM PETER TILSTED
BSc in International
Business and Politics,
Copenhagen Business School
Stud.oecon.agro,
MSc in Agricultural Economics,
University of Copenhagen



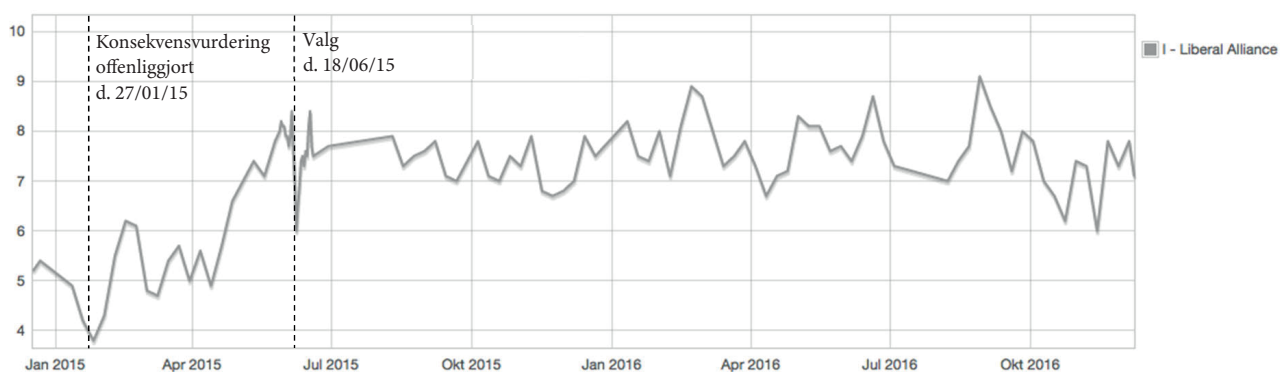
PHILLIP KJÆR LUSCOMBE
BSc in International
Business and Politics,
Copenhagen Business School
Stud. MSc in Security Risk
Management,
University of Copenhagen



NIELS FUGLSANG
PhD studerende,
Copenhagen Business School
Medlem af Europa-Parlamentet

Analysen bygger på interviews med nøgleaktører og to forskellige cases valgt på baggrund af, hvad Flyvbjerg (2006:230) kalder en informationsorienteret tilgang: Liberal Alliances (LA) 2025-plan og Alternativets (Å) forslag om en 30-timers arbejdsuge. Derudover ser vi også på den rolle, policy-redskaberne spiller i forhold til Budgetloven og Finanslovsforhandlingerne. Baseret på analysen sammenligner og diskuterer vi redskabernes rolle i relation til lovgivning og FM. Vores hovedargument er, at FMs policy-redskaber udgør institutioner af både mere og mindre formel karakter, som påvirker aktørers adfærd og former politiske resultater. I vores forståelse af institutioner ligger vi os op ad Hall og Taylor (1996:938), som definerer institutioner som "the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy".

Figur 1: Meningsmålinger, Liberal Alliance 2015-2016



Note: Mellem januar og juni 2015 oplevede Liberal Alliance markant vælgerfremgang. Tendensen gør sig gældende på tværs af meningsmålinger.
Kilde: Voxmeter

LA's 2025-Plan

I januar 2015 blev FM's konsekvensberegning af LA's 2025-plan offentliggjort. Det forhold fik stor betydning for planens politiske slagkraft. Konsekvensvurderingen blev publiceret fem måneder før valget, og LA brugte den aktivt i partiets kampagne med argumentet om, at FM havde 'blåstemplet' planen (Samuelsen, 2015b).

LA oplevede en markant stigning i meningsmålingerne på 2-4 procentpoint i samme periode (se Figur 1). Både analytikere, kommentatorer og endda partileder Anders Samuelsen påstod, at konsekvensvurderingen spillede en signifikant rolle (se eks. Ringberg, 2015). Ligeledes bemærker Joachim B. Olsen (2018):

"Det er et meget godt eksempel på, at det du får gennemregnet tingene, og folk får et bud på, alt andet lige, hvad er konsekvenserne, det har, for os, betydet noget positivt i den offentlige debat".

Som følge af konsekvensvurderingen så daværende finansminister Bjarne Corydon (S) det nødvendigt at modsætte sig LA's argumentation. Corydon

anerkendte vurderingens positive konklusioner, men påpegede samtidig de aspekter, Anders Samuelsen, ifølge ham, ”glem[te] at fortælle” (Corydon, 2015). Det stod klart, at LA havde en tendens til at fremhæve det positive og nedtone det negative og usikkerhederne. I et svar til Corydons kritik påpeger Samuelsen, at Socialdemokratiet (S) ikke modsatte sig, da de selvsamme metoder blev brugt i 2005 i forbindelse med Velfærdsforliget 2006 på trods af fremskrivninger 35 år ind i fremtiden (Samuelsen, 2015a). Dette er et eksempel på, hvordan konsekvensvurderinger bruges aktivt – og måske ensidigt – af politiske partier for at opnå troværdighed.

Efter kritik fra professor i Økonomi ved Københavns Universitet og tidligere formand for Produktivitetskommissionen Peter Birch Sørensen – hvis anbefalinger LA baserede centrale dele af partiets plan på – tog LA's finansordfører Ole Birk Olesen til genmæle og sagde: ”Vi mener ikke, at der er usikkerhed. Det er noget Peter Birch Sørensen siger, fordi han er forsker” (Nielsen, 2015). Adspurgt om, hvordan LA kommunikerede usikkerhederne, sagde Joachim B. Olsen (2018):

”Det er klart, vi går jo ikke ud og siger, at der er kæmpe usikkerheder forbundet med det. Vi er et politisk parti, vi gør reklame for vores forslag. Men det man kan sige med os, det er, at svaret er officielt, det er lagt frem, vi kan ikke manipulere med det”.

Joachim B. Olsen indikerer altså, at politiske partier er underlagt bestemte forhold, som dikterer selektiv kommunikation for at kunne tilgodese strategiske mål. Med andre ord er deres adfærd strukturelt betinget. Policy-redskabers rolle kan i den forbindelse relateres til kvantificeringssociologien (Espeland og Stevens, 2008) og idéen om, at kvantificering går hånd i hånd med objektivitet, defineret ved noget, der er sandt i sin natur og uafhængig af iagttageren (Porter, 1995: 217). Den kommunikative magt, der ligger i tal, kan hjælpe med at forklare, hvordan og hvorfor policy-redskaber har uformel magt.

2+2 er lig med 4: Forslaget om 30-timers arbejdsuge

I foråret 2015 foreslog Alternativet at reducere den ugentlige arbejdstid i Danmark fra 37 til 30 timer (over en årrække) og dermed reducere arbejdsudbuddet. Forslaget fra Alternativet, og de udregninger, der knyttede sig dertil, gav stor genlyd hos medierne, som portrætterede konsekvensberegningerne som den direkte konsekvens af at implementere forslaget. Langt størstedelen af reaktionerne var kritiske (se eksempelvis Arnfred og Nøhr, 2016). Selv så Alternativet officielt bort fra konsekvensberegningerne. De kritiserede dem for ikke at medregne effekten af visse følgevirkninger af at reducere arbejdstiden såsom øget produktivitet eller reduceret sygefravær. Af den grund påstod Alternativet, at de ikke anerkendte ”præmissen” for beregninger (TV2, 2016).

Dette standpunkt affødte reaktioner fra prominente folketingsmedlemmer, som kritiserede Alternativet for at nægte at anerkende de rammer, policy-redskaberne udgør. Benny Engelbrecht, daværende finansordfører for S,

beskyldte Alternativet for at ”stikke deres vælgere blå i øjnene”. Daværende politisk ordfører for Venstre (V), Jakob Ellemann-Jensen (TV2, 2016), var endnu mere udtalt i sin kritik:

”Nu bliver man nødt til, også fra Alternativets side, at anerkende, at 2+2 er 4, og anerkende, hvordan verden hænger sammen. Når jeg bliver nødt til at tage det her alvorligt, så er det jo fordi der er mange mennesker, der siger, at ’deres måde at regne på er vel lige så god som andres måde at regne på’. Det er sådan, at FM har været ude at sige, at det her koster 130 milliarder om året. (...) Og at læne sig tilbage og sige, at ’vi anerkender ikke, hvordan FM regner’, er jo det samme som at sige, at ’vi anerkender ikke, hvordan verdens økonomi hænger sammen”.

Når Ellemann argumenterer for, at den manglende anerkendelse af FM’s policy-redskaber er det samme som ikke at anerkende virkeligheden, fremhæver han også, hvordan FM’s policy-redskaber udgør hans og andre politikeres referenceramme. Ved at standardisere fænomener og objekter og udelade ikke-kvantificerbare aspekter bidrager policy-redskaberne til at ”etablere” virkeligheden ved at give aktørerne en fælles referenceramme. Dette skal ses i lyset af FM som havende *magten til at definere*, dvs. magten til at diktere, hvilke koncepter og argumentationsformer der kan bruges (Knudsen, 2007: 259). Som anført af Desrosières (2001:352): “[Quantification] not only reflects reality but, in a certain sense, establishes it by providing the players with a language to put reality on a stage and act upon it”. Ved ikke at agere indenfor den samme referenceramme opererer Alternativet altså, i den forstand, i en anden ”virkelighed”.

Et ikke-observerbart tal: Budgetloven

Det seneste årti har den strukturelle saldo (FM 1:3) indtaget en stadig mere central rolle i dansk politik. Efter at have tilsluttet sig EU’s Finanspakt i 2012 vedtog Folketinget Budgetloven (LOV nr. 547 af 18/06/2012), som stipulerer, at det årlige underskud på strukturelle saldo ikke må overskride 0,5% af BNP. Ved en *væsentlig* overskridelse af dette er regeringen forpligtet til at fremlægge forslag, der kan afhjælpe diskrepansen (FM 3). Før budgetloven var udgiftsrammen baseret på mål for væksten i offentlige udgifter. At overskride dette benchmark havde ingen formelle konsekvenser for den siddende regering.

På grund af Budgetlovens begrænsning på den strukturelle saldo og de offentlige udgifter er finanspolitikken nu stærkt bundet op på regler, som har til formål at sikre symmetri i finanspolitikken på tværs af konjunkturer. Dette bevirker en institutionalisering af et fokus på moderat offentlig gæld og udgiftskontrol (FM 4). I denne sammenhæng er det værd at bemærke, at fokus på den strukturelle saldo og konceptets relevans for de offentlige finanser er omstridt Costantini (2015; 2017). Vi fremhæver Budgetloven for at vise, hvordan de redskaber, der bruges til at udregne den strukturelle saldo, spiller en afgørende rolle i definitionen af, hvad Budgetloven udlægger som juridisk muligt. På den måde udgør Budgetloven gennem kravet om strukturel offent-

lig balance og begrænsningerne på finanspolitikken i relation hertil en formel institutionalisering af FM's policy-redskaber.

Finanslovsforhandlingerne: Finanserne bestemmer

Finanslovsforhandlingerne spiller en central rolle for finanspolitikken og den danske stat. Policy-redskaberne er i den forbindelse af stor betydning, da de bruges til at vurdere effekten af lovgivning. Olsen (2018) og Dragsted (2018), som begge har været en del af forhandlingerne det seneste årti, anfører i den forbindelse, at adfærdsmæssige effekter inkluderes, når de anses som værende relevante af FM. Joachim B. Olsen (2018) forklarer processen og dens præmis:

”Det er et spørgsmål om, hvor mange penge vi vil sætte til side til det pågældende område, og hvor mange penge det kræver. Så bliver der hele tiden forberedt notater i Finansministeriet om, hvis du ændrer den eller den sats, hvor meget vil det så koste, og der er dynamiske effekter inkluderet. (...) præmissen [er] her, og det der er virkeligheden i politik, det er, at når noget skal finansieres, så er det FM's tal der tæller. Det er dem, vi forhandler om”.

De dynamiske effekter af forslag afspejles på den strukturelle saldo det givne finansår, mens adfærdsmæssige ændringer, som vurderes til gradvist at påvirke husholdninger og virksomheder, reflekteres i førstkomende mellemfristede fremskrivninger (FM 5). Love, der måske medfører dynamiske effekter, der ikke estimeres, som for eksempel øgede offentlige udgifter til daginstitutioner, reflekteres også i fremtidige mellemfristede fremskrivninger, når disse repræsenteres i den faktiske økonomiske udvikling (FM 5).

Den manglende stringens, når det kommer til, hvornår man anvender policy-redskaberne, betyder, at de som institutioner er af uformel karakter. Redskaberne er ikke vedtaget af den lovgivende forsamling og er derfor som sådan ikke formaliseret. I stedet er de inkluderet i de regneprincipper, som FM bruger, og som forventes anvendt under forhandlingerne (Dragsted, 2018; Olsen, 2018; Hummelgaard, 2018). I kraft af dette samt idéen om, at det anses som en præmis, at partierne ekskluderes fra forhandlingsbordet, hvis ikke de underlægger sig FM's brug af redskaberne, har givet policy-redskaberne institutionel status. I praksis påvirker redskaberne forhandlingsprocessen gennem kvantitative konsekvensvurderinger. FM er ved forhandlingsbordet blandt andet repræsenteret ved sin faste repræsentant, selvom diskussionen primært foregår mellem politikerne. I tilfælde af tekniske problemer spørges FM's repræsentanter til råds. Efter en indledende diskussion af forslagene klargøres der estimater til det næste møde. Det er disse estimater, inklusive dynamiske effekter (såfremt de vurderes relevante), som anvendes i Finansloven (Olsen, 2018; Dragsted, 2018). Det faktum, at disse estimater ligger til grundlag for Finansloven, giver dem en mere formel karakter. Policy-redskaberne udgør altså en mere uformel institution, når de bruges ved forhandlingsbordet, mens deres output får mere formel karakter, når der fra officielt hold budgetteres med disse.

Uagtet graden af formalisering påvirker redskaberne i høj grad partiernes forhandlingsposition. Hvis beregnede adfærdseffekter af at sænke skatten f.eks. inkluderes, kan et forslag delvist finansieres gennem dynamiske effekter. Hvis det modsatte er tilfældet, og dynamiske effekter af skattesænkninger ikke inkluderes, skal der afsættes flere ressourcer, hvilket giver et givent parti mindre forhandlingsstyrke. I denne sammenhæng er ikke kun valget af, hvilke dynamiske effekter der medtages, der er vigtigt. Størrelsesordenen af, hvordan lovgivningen forventes at påvirke adfærd, spiller en central rolle for den endelige udgiftsestimering. Dermed former policy-redskabernes design partiernes forhandlingsstyrke.

Vi kan anskue politiske aktører som forhandlende strategisk indenfor et givent setup. Da det anses som nødvendigt at underlægge sig reglerne for forhandling for at være med, må kritikere af de nuværende redskaber acceptere dette institutionelle setup. En afvigelse fra reglerne, hvilket antageligvis fører til eksklusion fra forhandlingerne, vil altså stille dem ringere end at overholde reglerne og således acceptere FM's nuværende redskaber. Ikke desto mindre kan institutionerne, fordi de udgør et *kognitivt fundament*, også påvirke aktørernes præferencer (Hall & Taylor, 1996). Når aktører under forhandlinger konstant konfronteres med modellernes output, kan de ende med at ændre deres indledende holdning til de dynamiske effekter og øge deres fokus på love, som påvirker den strukturelle saldo.

Diskussion

De ovenstående eksempler illustrerer de forskellige grader af institutionel formalisering, som policy-redskaberne kan antage. I eksemplerne med LA og Å udgør redskaberne uformelle institutioner, der ikke er indskrevet i loven. Omvendt udgør Budgetloven en institutionel formalisering, mens redskaberne under finanslovsforhandlingerne har, hvad vi kalder kvasi-formel status. I de uformelle tilfælde baseres aktørernes overholdelse af redskabernes regler sig på opnåelse eller tab af troværdighed. Dette står i kontrast til de juridiske sanktioner, der gør sig gældende ved Budgetloven. I finanslovsforhandlingerne er grundlaget for aktørernes overholdelse ikke strengt formelt, men kommer i stedet til udtryk i form af tab af indflydelse eller eksklusion fra forhandlingerne. I alle eksemplerne baserer redskabernes legitimitet sig på den ekspertise og ekspertautoritet, der relaterer til dem. Derudover øger idéen om objektivitet i alle eksemplerne redskabernes legitimitet. I de uformelle tilfælde så vi, at dette kan være nok for en institution til at forme opfattelser og sanktionere afvigere. I Budgetloven er dette kombineret med implementering gennem lovgivning, hvilket giver institutionen en legitimitet, der er svær at udfordre. I finanslovsforhandlingerne påvirker redskabernes institutionelle position også legitimiteten, eftersom FM's redskaber ikke formelt kan udfordres af alternative udregninger. Dette medfører alt sammen forskellige mekanismer, der er med til at forme lovgivning. I de uformelle tilfælde begrænses aktørerne af bekymringer om troværdighed. De fristes til at tilpasse deres forslag, så de overholder de rammer, der sættes af FM's policy-redska-

ber. I de formelle tilfælde er mekanismerne mere konkrete. Fordi policy-redskaber dikterer, hvad der påvirker den strukturelle saldo, former de indhold i langsigtede reformer og definerer de mekanismer, der kan øge råderummet. I relation til finanslovsforhandlingerne påvirker redskabernes setup aktørernes forhandlingsstyrke. Disse pointer er opsummeret i Tabel 1.

Tabel 1. Oversigt over institutionelle karakteristika

Institutionelle karakteristika	LA's 2025-plan	Forslaget om 30 timers arbejdsuge	Budgetloven	Finanslovsforhandlingerne
Formaliseringsgrad	Uformel	Uformel	Formel	Kvasi-formel
Grundlag for indfrielse	Øget troværdighed	Tab af troværdighed	Lovmæssige sanktioner	Eksklusion, tab af indflydelse
Grundlag for legitimitet	Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet	Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet	Lovmæssige sanktioner Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet	Institutionelle placering Ekspertise og autoritet, ideer om objektivitet
Mekanisme som påvirker adfærd og former politik	Forestillinger om troværdighed	Forestillinger om troværdighed	Bestemmer underskud på og krav om korrektion af strukturel saldo	Påvirker forhandlingsstyrke og finansieringskrav

Dette understreger, at policy-redskaberne har magt, ikke bare når de er formelt institutionaliseret, men også når de indtager en uformel institutionel rolle. Når redskaber tager form af (uformelle) institutioner, påvirker de aktører uden tilstedeværelsen af en ekstern tredjepart til at håndhæve reglerne (f.eks. hvis partier tilbageholder bestemte politiske forslag, som ville tage sig dårligt ud i konsekvensvurderinger). Dette betyder ikke, at aktører altid overholder de uformelle regler. Men selv når sanktioner i deres natur er uformelle og sociale, kan de have anselige konsekvenser for dem, der overtræder dem. Desuden udlægger institutioner ikke blot regler, der betinger adfærden strukturelt. De kan også være med til at forme den linse, hvorigennem aktørernes forstår politik.

I forlængelse af vores argument om, at en ekstern tredjepart ikke nødvendigvis er påkrævet for, at institutionen kan have legitimitet, er det relevant at overveje, hvor legitimiteten kommer fra i første omgang. Helt tilbage til Max Weber har man diskuteret embedsmandens magt vis-à-vis politikerne, som overfor embedsmanden befinder sig i rollen som "dilettant" (Weber, 1946). Ikke desto mindre virker det for snævert blot at se på ekspertise (udtrykt gennem policy-redskaberne), eftersom mange organisationer har og bruger lignende redskaber (Pedersen & Campbell, 2014). Mindst tre andre argumenter kan fremføres. Først og fremmest etablerer Bruno Latour konceptet om videnskab som "black boxes". Når noget videnskabeligt accepteres som korrekt, siges det at udgøre en sort kasse, hvor fokus ikke er på kassens indre kompleksiteter, men på dens input og output (Latour, 1987). Ganske vist er dokumentationen for regnemetoder offentligt tilgængelig, men ikke desto mindre er fokus for politiske aktører ikke på redskabernes indre kompleksiteter, men på politiske forslag (input) og deres påståede effekt (output). FM's policy-redskaber kan

derfor kan siges at udgøre en sådan sort kasse. For det *andet* understreger Pedersen & Campbell (2014) den konsensus, der eksisterer i Danmark, når det kommer til økonomisk modellering. Policy-redskaberne bruges ikke blot hos FM, men også af tænketanke og arbejdsmarkedets parter. Selv politikere er enige i, at redskaberne skal have autoritet. Denne konsensus betyder, at redskaberne sjældent udfordres. For det *tredje*, som beskrevet af Jensen (2008; 2009), har FM opbygget en stor mængde autoritet siden 70'erne. Særligt i 90'erne opnåede de en stærk institutionel position. Selvom andre dele af det danske vidensregime er af betydning (Pedersen & Campbell, 2014), har dette de facto gjort FM til den største tænketank i Danmark med stor analytisk kapacitet, som få kan konkurrere med. Samlet set er redskabernes legitimitet altså baseret på embedsværkets rolle i forhold til politikerne, og at de anskues som en 'sort kasse' med en objektiv facade (konsensusregimet og de analytiske kapaciteter, som FM har opbygget).

Blot en manifestation af Finansministeriet?

Vi har i denne artikel henvist meget til FM. Man kan i den forbindelse stille to centrale spørgsmål:

1. Hvorvidt vi negligerer vigtigheden af andre policy-redskaber i vidensregimet?
2. Om vi fejlagtigt fremhæver FM's policy-redskaber, når vi retteligt burde fremhæve FM's egen rolle i stedet.

Med hensyn til det *første* spørgsmål bliver FM's redskaber brugt i både finanslovsforhandlingerne og i forbindelse med Budgetloven. Selvom De Økonomiske Råd Sekretariat (DØRS) også offentliggør beregninger for den strukturelle saldo, har de ikke formel politisk magt. Dermed ikke sagt, at DØRS' redskaber ikke har politisk indflydelse, men hvis DØRS estimerer et strukturelt underskud under -0.5 procent af BNP, mens FM ikke gør, har det ingen lovmæssige konsekvenser. Derudover er FM's redskaber unikke, eftersom de forsyner MF'ere med konsekvensvurderinger af politiske forslag. MF'erne kan frit rette sådanne henvendelser til FM, som det var tilfældet med LA's 2025-plan og Å's 30-timers arbejdsuge. Slutteligt betyder ministeriets legitimitet også, at disse konsekvensvurderinger får mere tyngde i den politiske debat. Som Olsen (2018) siger:

"Jeg kunne aldrig finde på at gå ud og sige, at 'det ikke koster noget at fjerne topskatten, for det siger Thustrup-Kreiner inde på KU'. Jeg bruger det tal FM kommer med".

Tager vi alt dette i betragtning, er den unikke institutionelle rolle, som FM's redskaber indtager, med til at forme politiske resultater, hvilket gør dem til vigtige institutioner i dansk politik. Vi illustrerer dermed, at vidensregimets institutionelle karakteristika har betydning for politiske resultater, og at bureaukratiets rolle i lovgivningsprocessen er central i denne henseende.

Med hensyn til (2) fastholder vi, at redskaberne ikke bare er et medie, hvor igennem FM's magt flyder. For det første er FM's redskaber standardiserede ved at bruge det samme sæt af regneprincipper (FM 5). Forskellige økonomer laver estimater ved brug af det samme sæt af regneprincipper i stedet for at "starte fra bunden". Derfor er redskabernes design af stor betydning, hvilket betyder, at redskaberne er vigtige i sig selv. For det andet fokuserer vi i denne artikel på, hvordan redskaberne påvirker lovgivning. Det er muligt, at FM er en vigtig aktør, når det kommer til at forklare, hvordan policy-redskaber ændrer form; de kan bestride en rolle som "gatekeepers", der vælger, hvad der skal inkorporeres. Når noget først er inkorporeret, får det mere magt i lovgivningsprocessen. Dette betyder dog ikke, at redskaberne ikke påvirker lovgivning. I stedet peger det på, at processen for ændring af redskaberne er forskellig fra, hvordan de påvirker lovgivningen. Sidst, men ikke mindst, er redskaberne og de mennesker, der gør brug af dem, ikke uafhængige af hinanden. Dette argument relaterer til et af de tidligere fremførte, nemlig at redskaber fungerer som et kognitivt fundament for aktørerne. Fordi redskaberne påvirker FM, kan de ikke reduceres til et medie, som FM's indflydelse frit flyder igennem. Den politiske effekt af økonomiske modeller kan ikke reduceres til den politiske effekt af økonomer (Hirschman & Berman, 2014). Det er af disse årsager, at vi har anskuet redskaberne som institutioner i stedet for blot at se dem som en manifestation af FM's magt og ekspertise. Dette viser, at de i sig selv påvirker både, hvordan aktører forstår, adresserer og performer økonomisk politik.

Referencer

- Alternativet (2015). *Alternativet: Automatisering kalder på 30 timers arbejdsuge*. Pressemeddelelse.
- Arnfred, C. and Nøhr, K. (2016). Hul på 130 milliarder kroner bekymrer ikke Alternativet. *Politiken*.
- Corydon, B. (2015). Alt det Samuelsen glemmer at fortælle. *Berlingske Tidende*.
- Costantini, O. (2015): *Cyclically adjusted budget: history and exegesis of a fateful estimate*, Institute for New Economic Thinking Working Paper, No 24. URL: <http://ineteconomics.org/uploads/papers/WP24-Costantini.pdf>
- Costantini, O. (2017). Political economy of the Stability and Growth Pact. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 14(3), 333-350.
- De Økonomiske Råd (2017). *Dansk Økonomi – Forår 2017*. Copenhagen: Rosendahls.
- Desrosières, A. (2001). *The Politics of Large Numbers*. 1st ed. London: Harvard University Press.
- Dragsted, P. (2018). *Interview med Pelle Dragsted*. Foretaget d. 18/04/2018. Christiansborg, Copenhagen. Transskribering haves.
- Finansministeriet (2012b). (FM 1) *Oversigt over økonomiske regneprincipper*. [online] <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/oversigt-over-oekonomiske-regneprincipper> [Besøgt 19/04/2020]
- Finansministeriet (2012a) (FM 2). *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*. Copenhagen: Finansministeriet.
- Finansministeriet (ingen dato). (FM 3) *Budgetlov og udgiftslofter*. [online] <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/budgetlov-og-udgiftslofter> [Besøgt 21/05/2018].
- Finansministeriet (2014). (FM 4). *Finansredegørelse 2014*. Albertslund: Schultz Information.
- Finansministeriet (2012c) (FM 5). *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*.
- Espeland, W.N., & Stevens, M.L. (2008). A sociology of quantification. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 49(3), 401-436.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp.219-245.
- Hall, P. and Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp.936-957.
- Hirschman, D. and Berman, E. (2014). Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12(4), pp.779-811.
- Hummelgaard, P. (2018). *Interview med Peter Hummelgaard*. Foretaget d. 02/05/2018. Christiansborg, Copenhagen. Transskribering haves.

- Jensen, L. (2009). *Den store koordinator: Finansministeriet som moderne styringsaktør*. København: Djøf Forlag.
- Knudsen, T. (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. København: Akademisk Forlag.
- Latour, B. (1987). *Science in action*. 1st ed. Milton Keynes: Open University Press.
- Lauridsen, M. (2015). LA efter ny måling: 'Det er et nyt gennembrud'. *BT*. 19/02/2015.
- LOV nr 547 af 18/06/2012. *Budgetlov*.
- Nielsen, B. (2015). Hvordan 17 gange 'usikker' blev til 'blåstempling' i Liberal Alliances økonomiske plan. *Finans*. 12/06/2015.
- Olsen, J. (2018). *Interview med Joachim B. Olsen*. Foretaget d. 26/04/2018. Christiansborg, Copenhagen. Transskribering haves.
- Pedersen, O. and Campbell, J. (2014). *The National Origins of Policy Ideas*. 1st ed. Princeton: Princeton University Press.
- Porter, T. (1996). *Trust in Numbers*. Princeton: Princeton University Press.
- Ringberg, J. (2015). ANALYSE: LA – en opskrift på succes. *Danmarks Radio*. 03/06/2015
- Samuelsen, A. (2015a). Alt det Corydon glemmer at fortælle. *Berlingske Tidende*. 10/02/2015
- Samuelsen, A. (2015b). Liberal Alliance vil fremtidssikre Danmark og lade danskerne i fred. *Jyllands-Posten*. 03/06/2015
- TV2. (2016). *Alternativet afviser kæmpe-hul: Koster ikke velstand, hvis alle arbejder mindre*. Interview. 11/08/2016
- Weber, M. (1946). "Bureaucracy". In *From Max Weber: Essays in Sociology*, edited by C. Wright Mills and Hans Heinrich Gerth, 196-244. New York: Oxford University Press.

Finansministeriets rolle på godt og ondt

Temnummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

I det følgende er samlet syv kortere debatindlæg om Finansministeriet på godt og ondt. Forfatterne er de tunge drenge i den økonomiske debat med mange års erfaringer i Finansministeriet eller med samarbejde med ministeriet. Her er bidrag fra to tidligere topministre Bertel Haarder og Mogens Lykketoft, to tidligere topembedsmænd i ministeriet, Jørgen Rosted og Per Callesen, og to tidligere vismænd, Torben Tranæs og Michael Svarer samt CEPOS' mangeårige analysechef Otto Brøns-Petersen. Her beskrives mange erfaringer og interessante synspunkter. Det giver en mosaik med mange brikker, men vel ikke noget entydigt billede. Indlæggene er skrevet uafhængigt af hinanden og kommer i rækkefølge efter forfatternes alder. Til orientering er indlæggene skrevet før udbrud af COVID-19.

Finansministeriets gode mål og forkerte midler

”Nu får I hver især en spareklump hængt om halsen. Hvis I ikke lever op til sparekravene, bliver I fyret. Og hvis I kvajer jer, bliver I også fyret. Skål!” Sådan faldt ordene fra den nyslåede finansminister Henning Christophersen til de syv øvrige nyslåede Venstre-ministre 10. september 1982. Vi sad i hans medlemskontor på Christiansborg, hvor han med et lille glas bød os velkommen til de ansvarsfulde ministerposter, han havde udpeget os til.

De konservative havde fået statsministerposten. Til gengæld sad Venstre på otte tunge ministerposter, hvor vi nu skulle leve op til de skrappe sparekrav, vi selv havde beskrevet i vore oplæg til de seneste finanslove. Jeg vidste det bedre end nogen, for jeg havde været finansordfører siden 1977 og næstformand i Finansudvalget lige så længe.

Vi puttede ikke med de reformer, vi ville gennemføre, sådan som man gør i dag. Dengang var der i befolkningen stor krisebevidsthed. En overlærer i Hårby, Poul A. Jørgensen, samlede hundredtusinder af underskrifter på en erklæring, der tilsagde støtte til at ”knappe ind” for landets skyld. Den tidligere socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen havde selv sagt, at vi var på vej mod afgrunden. Vi var ikke på vej ned i den, men vi kunne se den forude! Vi kunne ikke blive ved med at bruge tre kroner hver gang, vi opkrævede to i skat. Det var jo derfor, Det Radikale Venstre stillede så hårde krav til statsminister Anker Jørgensen, at han gav op og ringede og overlod tøjlerne til Poul Schlüter (K) og Henning Christophersen (V).



BERTEL HAARDER
Folketingsmedlem,
fhv. minister

Den ny regering, som kaldte sig ”Firkloverregeringen” (V, K, Centrum Demokrater og Kristeligt Folkeparti), fik et godt valg efterfølgende på trods af alle strabadserne. Det var først, da vi lod os presse til at solde, at vi var ved at tabe regeringsmagten i 1987. Det var den økonomiske genopretningspolitik, den faste kronkurs og sparepolitikken, der sikrede os magten i mere end 10 år stik mod alle forudsigelser. Samt de radikales manglende tiltro til, at Anker Jørgensen og Svend Auken (S) ville fortsætte den stramme kurs.

Ånden fra 1982

Finansminister Henning Christophersen var den kreative arkitekt, som havde noget så sjældent som en selvstændig vurdering af, hvad landet havde brug for. Hans fagøkonomiske indsigt overgik hans egne embedsmænds, og de elskede ham for det. Jeg ved det fra én af dem, som senere blev min departementschef i Undervisnings- og forskningsministeriet: Inge Thygesen.

Christophersen var udpræget B-menneske. Undertiden måtte han undskylde, at han kom for sent til morgengruppemøderne. Men da han blev finansminister og fik ministerbilen til at hente sig, var det ham, der sammenkaldte de udgiftstunge ministre morgen efter morgen kl. 7.00 – så tidligt, at Inge Thygesen endnu sad med udslået, ikke opsat, hår!

Holdånden var fortræffelig. Ånden fra 82. Det var én for alle og alle for én. Som indenrigs- (og sundheds-) minister Britta Schall Holberg sagde ved en lejlighed: ”Vi har jo lovet, at det bliver rædselsfuldt, og det må det jo så blive!” Hun blev vistnok den eneste indenrigsminister nogensinde, der fik de kommunale udgifter til at falde. Hun skrev månedlige ”hyrdebrev” til alle borgmestre om, hvad de skulle tro og mene, herunder hendes egne ideer om, hvordan kommunerne kunne drives bedre og især billigere.

Det brød borgmestrene sig ikke om. Efter en tid fik de hende ved fælles hjælp forflyttet, og da hun derefter i samme stil overtog Landbrugsministeriet, gik landbrugets ledere forbi hende og forhandlede direkte med økonomiminister Anders Andersen (V). Han var regeringens grand old man, tidligere leder af Landbrugsrådet (nu Landbrug & Fødevarer) og havde en stærkere position i regeringen – nærmere penge-kassen.

Britta Schall Holberg opfandt bl.a. frikommuneprojektet, hvor kommuner efter ansøgning fik lov at blæse på love og regler, hvis det ikke kostede penge eller rettigheder for borgerne.

Jeg forsøgte noget lignende på undervisningsområdet, men stødte ind i modstand hver gang, et forslag ville billiggøre driften. For billiggørelse det betyder jo færre stillinger! Af samme grund sagde Folketinget i min næste ministerperiode nej til, at kommuner kunne sammenlægge ledelsen af skolebiblioteker, skoler og børnehaver. Det ville jo indebære færre lederstillinger! Af samme grund sagde Folketinget lige så klart nej til en kraftig afbureaukratisering af

folkeskoleregelsættet, som jeg sammen med min nye departementschef Niels Preisler havde brugt mange kræfter på.

Kunsten er ikke at finde på måder at gøre den offentlige drift billigere og bedre på. Det er let nok. Kunsten er at få Folketinget (læs: personaleorganisationerne) til at æde dem! Kunsten er heller ikke at lægge fine rammer for kommunernes budgetter. Det er let nok. Kunsten er at få dem overholdt! Herunder at indføre sanktioner ved lov imod dem, der ikke overholder rammerne.

Finansministeriel indblanding skader fagligheden og ansvarligheden

Ingen er mere tilhænger af den gældende budgetreform end jeg. Det er Finansministeriets ædlestes opgave at sørge for, at budgetrammer holdes, og at der gennem besparelser også findes penge til nye behov. Men her hører min støtte til Finansministeriet også op!

Et eksempel: Jeg begriber ikke, at statsinstitutioner ikke må gemme overskud fra et år til det næstfølgende. Det fik jeg hurtigt overtalt Henning Christophersen til i 80'erne. Men siden er det overflødige og generende bureaukrati blevet genindført!

Et andet eksempel: Jeg har med stigende uvilje set Finansministeriet blande sig mere og mere i de enkelte ministres prioritering inden for rammerne. Det viser sig bl.a. ved, at der undertiden dukker embedsmænd fra Finansministeriet op til forhandlinger uden at være indbudt af ministeren, uanset om forhandlingen drejer sig om udgiftsniveauet. Denne indblanding i prioriteringen generede mig stærkt i min tid som kultur- og kirkeminister. Jeg ville f.eks. række folkehøjskolerne en hjælpende hånd ved at flytte lidt penge fra ét område til et andet, men fik nej i Finansministeriet, selv om jeg ikke øgede de samlede udgifter derved. Uskikken med at lade finansfolk styre det hele kommer let til at brede sig fra Finansministeriet til oppositionspartierne. Det gælder også mit eget parti, hvor der kan dukke en finansordfører eller en anden "overfrakke" op, selv om der ikke er tale om forhandlinger, der handler om at sætte de samlede udgifter i vejret.

Det er en uskik, fordi det fører til unødigt topstyring og går ud over fagligheden. Det kan føre til umyndiggørelse og uansvarlighed, når resortministre og resortordførere ikke selv skal passe på pengene. Og det kan føre til, at de, der sidder på pengene, også bestemmer alt muligt, som de ikke har faglig eller politisk forstand på. Bogholderne skal bestemme over de samlede udgifter. Ikke andet. Hvad har man ellers ministre og ordførere til.

Jeg må være den rette til at påpege det. Ingen har lagt ryg til flere og større besparelser end jeg. Ingen var mere besjælet af sparevilje og "ånden fra 82" end jeg. Mine første bogudgivelser vrimler med spareforslag og ætsende kritik af de "organiserede særinteresser", der fylder medierne med deres egne behov og iklæder dem smukke sociale hensigter og medmenneskelighed, skønt de kan være lige så egoistiske som de løbende kampagner, der går ud på at rage til sig

på samfundets bekostning – på bekostning af den ”uorganiserede almen-interesse”! Jeg var stærkt inspireret af professor Jørgen S. Dich og hans bog ”Den herskende klasse”, 1973, hvor den gamle marxist anvendte klassekamp-analysen på de nye magthavere i og omkring den offentlige sektor. Han og jeg korresponderede til hans død i Aarhus i 1975.

Som en donkraft

Det politiske og folkelige problem er, at der altid er et ”organiseret hornorkester”, der trutter, når der er tale om ”mer-behov” i den offentlige sektor. Hvorimod alle er tavse som graven, når det gælder de lige så store ”mindre-behov” og muligheder for at gøre tingene billigere eller bedre til samme pris. Hverken regerings- eller oppositionspolitikere kan lide at gøre sig upopulære hos de nye magthavere. Og også journalister har tilsyneladende indgroet modvilje mod at sætte fingeren på ømme punkter, hvor der kunne spares eller gøres mere for de samme penge.

Et aktuelt eksempel: Hvordan er det muligt i årevis at debattere indførelse af bureaukratiske minimumsnormeringer for daginstitutioner uden at kvikke journalister stiller kritiske spørgsmål og sætter fokus på dårlig ledelse eller sygefraværet – det vidt forskellige niveau for sygefravær, som betyder langt, langt mere end spørgsmålet om minimumsnormeringer – og uden at sætte fokus på de mange dygtige ledere, som klarer at lede institutioner med både omsorg og kærlighed uden et statsligt minimumsbureaukrati? Er medierne blevet lige så forskræmte som partierne? Er de bange for at miste kunder? Er situationen kommet til at ligne dengang, Danmarks Radio sad på meningsdannelsen og værnede om radiomonopolet og den lyserøde opinion?

Dr. scient. pol. Ole P. Kristensen var en af de få politologer, der satte fokus på ovennævnte ”asymmetri” i den offentlige debat. (Jeg tilgiver ham gerne, at han i sin bog undlod at nævne mine bøger om samme sag.) Jeg ville ønske, at hans studier var blevet fulgt op af striber af ph.d.-afhandlinger om denne asymmetri. Det drejer sig jo om intet mindre end velfærdssamfundets akilleshæl, som virker nedbrydende på den almindelige folkelig moral og opslutning til velfærdssamfundet. Det er som en donkraft, hvor enhver bevægelse kun kan løfte udgifter, ikke sænke dem. Det er en langt vigtigere diskussion end ovennævnte småkævlere om Finansministeriets gøres og laden, som jeg også selv har deltaget i!

I min første bog ”Statskollektivismen og spildproduktion” foreslog jeg en ”kontradiktorisk lovgivningsprocedure” som i en retssal, hvor der skulle bruges lige så mange kræfter på at tale *imod* som på at tale *for* et udgiftskrævende forslag eller spareforslag. Det kunne i det mindste føre til nogle folketingshøringer med eksperter, der kan belyse begge sider.

Finansministeriet er jo på mange måder den kraft, der skal mobilisere argumenterne imod udgiftskrævende forslag og for spareforslag. Men Finansministeriet har desværre intet som helst folkeligt gennemslag og bliver velsag-

tens også holdt nede af et styrket statsministerium med Martin Rossen'er, der næppe vil tillade provokerende finansministeriel adfærd. Tilbage er Det Økonomiske Råd og VIVE, Det nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd, som desværre heller ikke kan siges at have nogen som helst folkelig gennemslagskraft.

Mit gæt er, at mængden af paragraffer og udgifter fortsat vil stige – lige indtil det ligesom i 1973 og 1982 bliver for meget og føder en protestbevægelse, som vil give partierne mod til at opgive forskræmtheden og satse på den uorganiserede almeninteresse. Det skal blive værre, før det bliver bedre.

Referencer

- Dich, Jørgen (1973), *Den herskende klasse*, Borgens Forlag, København.
- Kristensen, Ole P. (1987), *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Haarder, Bertel (1973), *Statskollektivismen og spildproduktion*, Forlaget Bramsen og Hjort, København

Refleksioner over makromodellers rolle og betydning

De første forsøg på at bygge makroøkonometriske modeller i Danmark skete i anden halvdel af 1960'erne. Dengang troede vi, at en makromodel kunne give bedre økonomiske forudsigelser og dermed være et godt redskab til i tide at udforme en hensigtsmæssig økonomisk politik. Det synspunkt var længe dominerende, men blev gradvist afløst af nærmest det modsatte synspunkt. At makromodeller ikke var særlig hjælpsomme til økonomiske forudsigelser, men derimod var et godt redskab til at sætte realistiske mellemfristede økonomiske mål og udforme en økonomisk politik, der realiserede målene. Hvordan den rejse forløb, handler denne artikel om.

Den første makromodel, der kom op at køre i Danmark, var SMEC II, som blev bygget i Det Økonomiske Råds sekretariat og første gang omtalt i efterårsrapporten 1973, hvor der var en omtale af finanspolitiske multiplikatorer. Det var en meget lille model med kun fem adfældsrelationer.

Da døningerne efter oliekrisen i 1973 havde lagt sig, og vi kom ind i de første måneder af 1974, stod det klart, at der næppe ville blive tale om mangel på olie, men derimod permanent højere oliepriser. Den antagelse blev lagt ind i modellen, og til alles overraskelse førte det til en markant stigning i arbejdsløsheden. Årsskønnet for arbejdsløsheden svarede til en arbejdsløshed på 6-7 pct. i andet halvår 1974. Danmark havde haft fuld beskæftigelse siden



JØRGEN ROSTED
Fhv. departementschef
i Finansministeriet
1976-1993

begyndelsen af 1960'erne, og der havde i Danmark og andre lande bredt sig en opfattelse af, at den fulde beskæftigelse var kommet for at blive.

Modelresultaterne var stærkt medvirkende til, at Vismændene fik modet til at komme med en ekstraordinær rapport, hvor der blev råbt vagt i gevær næsten samtidig med, at det stod klart, at højere olieprisstigninger ville være resultatet af det nye arabiske oliekartel. Det forløb medvirkede til en lige lovlig optimistisk tro på makromodellers forudsigelsesevne.

I 1976 blev ADAM-modellen færdig. Det var allerede dengang en ret stor model med mange sektorer og mange adfærdsrelationer. Modellen blev taget i brug af Finansministeriet, men det viste sig efterhånden, at korttidsforudsigelser ikke var modellens stærke side. I år hvor det gik, som det plejede, var forudsigelserne gode, men det var forudsigelser uden makromodel også. I år hvor der kom markante udefrakommende ændringer – som f.eks. dramatiske olieprisstigninger – var forudsigelserne dårlige. Men makromodeller kunne spare tid og ressourcer; det var således nemt og hurtigt at ændre olieprisen og se resultaterne. Og det var det, der skete i Det Økonomiske Råd i januar 1974. Selvom troen på makromodellers forudsigelsesegenskaber gradvist svækkedes, steg troen på ADAM-modellens egenskaber til at forme den rigtige politik.

Den store udfordring i anden halvdel af 1970'erne var et voksende underskud på betalingsbalancen og en voksende ledighed. Rådgivningen til regeringen fra de toneangivende institutioner – Økonomiministeriet, Nationalbanken og Vismændene – var den rette kombination af indkomspolitik og stram finanspolitik.

Når vi i Finansministeriets modelgruppe indlagde lavere lønstigninger for at genoprette lønkonkurrenceevnen, krævede det så lave lønstigninger, at det forekom urealistisk. Der var dengang blandt forskere diskussion om, hvor meget en stærk fagbevægelse på længere sigt kunne påvirke lønniveauet. En diskussion, der måtte forholde sig til foreneligheden af en stabil Philipskurve og antagelsen om, at fagbevægelsen eller indkomspolitikken kunne have den store langsigtede indflydelse på løndannelsen.

Kravene til finanspolitikken for at skabe ligevægt på betalingsbalancen krævede et overskud i den offentlige sektor, der også forekom helt urealistisk. Årsagen var et strukturelt opsparingsunderskud i den private sektor, som ikke med den tilstrækkelige styrke blev erkendt af datidens toneangivende økonomiske rådgivere.

Modelgruppen argumenterede internt i Finansministeriet for en anden politik. Kronen måtte nedskrives ledsaget af eliminering af de afledte prisvirkninger fra højere importpriser, og den private opsparing måtte i vejret gennem en reduktion af rentefradraget og højere pensionsopsparing. Det endte med at blive en central del af løsningen på de strukturelle ubalancer i dansk økonomi, men det kostede en lang kamp, og det tog uforholdsmæssigt lang tid. Men det positive element i vanskelighederne var en voksende tro på, at makromodeller

kunne anvendes til at lægge et spor for den mellemfristede økonomiske udvikling – et spor som kunne vejlede en regering om realistiske mellemfristede økonomiske målsætninger og brugbare retningslinjer for den årlige økonomiske politik, så målsætningerne blev realiseret.

At fastholde en konsekvent mellemfristet økonomisk politik gennem flere årtier kræver et stærkt og troværdigt Finansministerium. Det forudsætter igen stor åbenhed. Interesserede må have adgang til beregningsforudsætninger herunder de justeringer af modellem, som modelbrugeren *må foretage* for at få resultater, som modelbrugeren selv tror på. At modelbrugeren på mere eller mindre svagt grundlag justerer modellen, holder kun i længden, hvis alle interesserede har mulighed for at ”kigge modelbrugeren i kortene”.

I Finansredegørelser fra 1980'erne og 90'erne var det sædvane med et kapitel sidst i redegørelserne, hvor fejlene i forudsigelserne blev analyseret og opdelt på fejl i antagelser om udviklingen i udlandet; en anden økonomisk politik end forudsat eller modelfejl inklusive modelbrugers justeringer. Fejlanalyserne havde også den positive effekt, at det gav anledning til at illustrere, at de flerårige målsætninger stort set blev realiseret. Ikke fordi den flerårige forudsigelse holdt stik, men fordi det var muligt hvert år at tilpasse politikken, så de flerårige mål blev opfyldt. Det havde ikke været muligt uden en god makromodel. Og jeg tror, at netop den form for modelanvendelse var en medvirkende årsag til, at Danmark i dag har så stærk en samfundsøkonomi.

De strukturelle ubalancer, der blev opbygget i dansk økonomi i 60'erne og første del af 1970'erne, skyldtes i første række en forfejlet økonomisk politik. De udfordringer, dansk økonomi står overfor i dag med den omfattende grønne omstilling, er formentlig en endnu større opgave. At løse den på en ordentlig måde kræver en ny makromodel, hvor samfundsøkonomi og klima er indeholdt i samme model. En sådan model er heldigvis ved at blive bygget. Men det forudsætter også et kompetent Finansministerium at bruge modellen til at skabe et beslutningsgrundlag, som beslutningstagerne stoler på.

I en årrække var finansministeriet for lukket, måske fordi en stærk regering ville høste de fordele som stor troværdighed og lukkethed kan give i det korte løb. Men heldigvis signalerer Finansministeriet på ny åbenhed og vilje til at diskutere det bedst mulige modelgrundlag og den mest hensigtsmæssige måde at anvende en ny ”makro-økonomisk-klima-model” på.

Referencer

- Andersen, Ellen (1975), *En model for Danmark 1949-1965*, Akademisk Forlag, København
- Rosted, Jørgen, Alexander Schaumann & Christen Sørensen (1974), *SMEC II: Måling af finanspolitikens aktivitetsevirkninger*, Det Økonomiske Råds sekretariat, København.

Finansministeriets rolle som vagthund og overhund før og nu

Finansministeriets opgave vil altid være at håndhæve den til enhver tid herskende opfattelse af, hvad der kræves for langsigtet holdbarhed i dansk konkurrenceevne og budgetbalance. Derfor er finansministeren overhunden, der skal holde styr på, at ministerier, kommuner og regioner holder sig inden for de politisk definerede budgetrammer.

Finansministeren kan ikke spille sin rolle som vagthund og overhund uden tæt samvirke og helhjertet opbakning fra statsministeren. Men finansministeren tager de daglige kampe med de andre ministre, kommunerne og regionerne, der alle har flere ønsker, end de kan få budget til. Det er en utaknemmelig rolle; men den er nødvendig.

Jeg var finansminister i næsten otte år. Det er den længste sammenhængende ministertid, nogen har haft i Den Røde Bygning i folkestyrets tid. Så jeg fik lang erfaring med både at bedømme og præge ministeriets rolle. Men det er næsten 20 år siden, jeg forlod jobbet. Meget har forandret sig. Ikke bare er der kun få medarbejdere tilbage fra dengang. Der har været store omskiftelser i de politiske prioriteter, økonomiske doktriner, arbejdsmetoder og regneregler.

Finansministeriet har medarbejdere, der i budgetforhandlingerne skal matche alle fagministerierne og de andre forhandlingspartnere. Det er ofte unge, stræbsomme og nidkære fuldmægtige med skarpe hjerner og høje eksaminer – og derfor også høj selvagtelse. Det skal afvejes over for, at fagministerierne og de kommunale parter som regel er dybere inde i den faglige og politiske substans end regnedrengene i Finansministeriet. Derfor er det ikke altid kloge mekanisk at insistere på bestemte budgetbegrænsninger. Der skal lyttes og vejes på modpartens argumenter, fordi en regerings mulighed for at indfri sine politiske mål ofte kan bero på, at man faktisk imødekommer saglige indvendinger fra forhandlingspartnerne.

Det er finansministeren personligt, der skal holde øje med, hvornår en kurs skal justeres, og et budgetkrav skal oplødes. Det kan ministeren kun realisere med stærkt medspil fra sin departementschef. Det er ønskeligt, men tidsmæssigt helt umuligt, for en finansminister at afstemme med alle de medarbejdere, der forhandler budget på de enkelte områder, men døgnnet har ikke timer nok. Derfor er ministeren dybt afhængig af effektiv kommunikation og god politisk fornemmelse frem og tilbage til de mange medarbejdere via departementschefen og den lille flok i ministerens sekretariat.

Finansministeriet er en formidabel maskine, der kan levere ny kurs, hvis ministeren/regeringen præcist og indtrængende beder om det. Der er selvfølgelig – her som i alle andre ministerier – en del vanetænkning om dén rolle, man er sat til at løse. Derfor skal ministeren have præcise politiske mål og være rede til at lægge arm med maskinens folk, så maskinen kører den rigtige



**MOGENS
LYKKETOFT**

Fhv. finansminister

vej. Som et centralt eksempel husker jeg mit første møde med ministeriets ledende medarbejdere i januar 1993. Jeg lagde ud med at fastslå, at regeringens prioritet frem for noget var at bringe en tårnhøj arbejdsløshed på 12 procent ned så hurtigt som overhovedet muligt. Den første reaktion, jeg mødte, var en advarsel om, at der var grænser for, hvor mange man kunne bringe i arbejde uden at skabe andre problemer, fordi – blev det sagt – der var en strukturarbejdsløshed på 9 procent. Mit svar var, at jeg var usikker på, hvad strukturarbejdsløshed er, men hvis de havde ret, så stod de over for at finde svar på to spørgsmål: Hvordan vi kunne nedbringe arbejdsløsheden og strukturarbejdsløsheden – og gøre det i samme takt!

Det blev beskrivelsen af dén politik, der lykkedes i 1990'erne. En blanding af midlertidigt meget ekspansiv finanspolitik og aktiv arbejdsmarkedspolitik skabte enestående fremgang i beskæftigelsen, samtidig med at det store budgetunderskud blev nedkæmpet, og betalingsbalancen var i flot plus. Med pinsepakken i 1998 og det første efterlønsindgreb holdt vi økonomien på ret kurs.

I nullerne svigtede man den rettidige omhu, og vi fik det alvorlige mellem-spil med bobleøkonomien – og derfor et særligt stort tilbageslag, da boblerne sprang under den internationale finanskrisen 2008. Siden da er dansk økonomi igen blevet enestående vel konsolideret, men det har kostet i form af velfærdsbeskæringer og øget ulighed.

Nu har vi fået en regering, der har sat en anden kurs end den, der er fulgt i de seneste par årtier. En ny minister er sammen med en ny departementschef i færd med at omdefinere Finansministeriets rolle som øverste vagthund, så opgaven ikke kun er langtidsholdbar samfundsøkonomi, men også en uhyre ambitiøs indsats mod klimaforandring, samtidig med at velfærden forbedres, og uligheden mindskes. Det kræver anderledes virkemidler.

Heldigvis kan Finansministeriet læne sig op ad stærke bidrag til nytænkning blandt de fremtrædende fagøkonomer uden for centraladministrationen, der støtter opblødning af budgetloven. Desuden er man i gang med revision af ministeriets regnemoder, så der eksplicit tages klima- og miljøhensyn ved at sætte værdi på eksternaliteter som CO₂-udslip, forbedre og opdatere data og indbygge større omtanke i forhold til selektivt at indregne dynamiske effekter.

Det er værd at huske, at der faktisk kunne føres ansvarlig økonomisk politik i 1990'erne uden budgetlov og uden twist i måden at bruge regnemodellerne på, hvor man asymmetrisk regner med dynamiske effekter af ændringer i skat og ydelser, men ikke indlægger skøn over dynamikken i at investere i fremtiden via uddannelse, forskning, infrastruktur og større social stabilitet. Det er ellers en entydig historisk erfaring, at netop den sidst nævnte dynamik har bidraget afgørende til at gøre vores samfund til et af de rigeste, mest konkurrencedygtige og mindst ulige i verden. I den hidtidige anvendelse af regnemodellerne er indbygget en systematisk skævvridning af beslutningsgrundlaget til ugunst for den ny regerings prioriteter. Det skal desuden påpeges, at de isolerede dynamiske effekter af ulighed via udhuling af bl.a. dagpenge og kon-

tanthjælp forekommer stærkt overvurderede i modellerne: De bekræftes ikke af nye undersøgelser på dansk grund – f.eks. Rockwool-fondens undersøgelse om arbejdsudbudseffekter af lavere ydelser og lavere marginalskatte

Rammerne for det politisk fremkommelige er tydelige:

1. Der skal investeres meget heftigt i en ny og mere bæredygtig infrastruktur, energi, transport mv. Desuden skal der gennemføres en gradvis, men kraftig optrapning af afgift på CO₂-udslip og andre grønne afgifter til at fremme en mere bæredygtig adfærd i produktion og investering, hvis der skal være nogen som helst chance for at realisere det meget ambitiøse mål for nedbringelse af CO₂-udslippet i 2030. Førertrøjen i klimaambition skal være rygstød for et nyt, bredere dansk eventyr for beskæftigelse og eksport af bæredygtig teknologi og produktion i forlængelse af vindmøllerne.
2. Det er usandsynligt, at et vælgerflertal vil bakke op om en kraftig klimaindsats hele vejen til 2030, hvis det skal ske på bekostning af den aftalte realvækst i offentlig service, eller hvis det blokerer indsats for at mindske gammel og forebygge ny ulighed. Derfor må provenuet fra øget grøn beskatning anvendes til at lette skatten i bunden.
3. Politisk er der ikke stort spillerum for at øge det samlede skattetryk. Der kan skaffes et begrænset finansieringsbidrag ved højere beskatning af dem, der fik de største lettelser de seneste 20 år – personer med meget høje lønninger og store kapitalindkomster. Øget arveafgift på de meget store arveparter er også en mulig vej. Desuden er der på sigt meget at hente ved at genoprette skattesystemets evne til at bekæmpe snyd, skatteflugt og opkrævning af restancer; men skaden ved de sidste 15 års ødelæggelser af SKAT er så stor, at det kræver store udlæg til genopbygningen i de nærmeste år.
4. De stramme krav i budgetloven skal nødvendigvis blødes op, da vi ikke kan realisere store fremskridt for både klima og velfærd med de nuværende selvpålagte budgetrestriktioner. Offentlige investeringer skal anskues anderledes end offentlig drift. I særdeleshed skal skabes langt friere rammer for at iværksætte de offentlige investeringer, der er nødvendige for at nå klimamålene. Høje forrentningskrav til offentlige investeringer må ikke fortsat blokere for nødvendige klimarigtige investeringer, der ender med at blive mere ressourcekrævende, hvis de udskydes.
5. Den gode nyhed er, at dansk økonomi også med en sådan opblødning er solid og langtidsholdbar. Det er uhyre ansvarlig økonomisk politik. Det er tværtimod uansvarligt at stramme den så meget, at der trods demografisk pres skal fastholdes budgetbalance helt frem til 2030. Den såkaldte hængeløse effekt er et problem, der reelt allerede for 30 år siden blev løst ved opbygning af *arbejdsmarkedspensionerne*. Al kraft må bruges på at overbevise dem, der er enige i punkterne 1-3, om, at ambitionerne på klima og velfærd er uforenelige med de over-ansvarlige krav om budgetbalance. Den særligt stramme danske budgetlov er et svar på et ikke eksisterende problem og kan derfor blive barrieren for at løse de reelle udfordringer,

Finansministeriets rolle aktuelt og ideelt

Forfatteren til denne kommentar arbejdede et kvart århundrede (1986-2010) i Finansministeriet og havde frem til 2003 et hovedansvar for analyserne af økonomisk politik inkl. de fremskrivninger og modelberegninger, som er tema for dette nummer af Samfundsøkonomen.

Finansministeriet gør et virkelig godt stykke arbejde på beregningsområdet. Der træffes nogle metodevalg, som kan og bør diskuteres, men der er styr på metoderne, og det er transparent, hvordan der arbejdes. Her er 10 pointer, som vil blive afleveret i kompakt form:

1: Dansk økonomi er en stor succes bedømt på de fleste relevante nøgletal. Det har ikke altid været tilfældet. Meget var anderledes for 40 år siden. Det nordlige Europa har ikke altid haft stærke økonomier, og de sydlige lande har ikke altid været de mest udfordrede. Det vil heller ikke nødvendigvis være sådan fremover. Den aktuelle succes kan især tilskrives gode politiske beslutninger igennem de 40 år. Dem har Finansministeriets arbejde og rådgivning bidraget til. Der skal derfor passes godt på overfor mere grundlæggende ændringer i arbejdsmetoderne, den økonomiske strategi og Finansministeriets rolle.

2: Arbejdet med økonomisk politik er meget mere end den årlige budgetstyring. Mellem- og langfristede fremskrivninger, strukturpolitik og stabilisering med finanspolitikken er kerneområder. De mellem- og langfristede fremskrivninger var fast stof i Finansredegørelserne fra midten af 1980'erne. Fra slutningen af 1990'erne fik de et andet format med 2005-, 2010- mv. planerne. Disse planer er blevet forpligtende for hele regeringen, mens det for Finansredegørelserne var lidt tilstræbt tvetydigt, i hvilket omfang de var på hele regeringens, Finansministerens eller embedsværkets ansvar. Om strukturpolitikken kan bemærkes, at metoden i 1980'erne og 90'erne var bygget op om fremskrivninger og vurderinger af den samlede strukturelle saldo og finanspolitisk holdbarhed og i mindre grad detaljerede skøn for enkeltelementer.

3: Embedsværket foretager beslutningsoplæg. Politikerne bestemmer. Der er mange eksempler på, at der politisk besluttet noget andet, end det embedsværket direkte eller indirekte lægger op til, hvilket er demokratisk helt som det skal være. Der er en række aktuelle eksempler fra udlandet, hvor det er svært at forestille sig, at det er sket på anbefaling fra embedsværk, fx amerikanske toldsatser og procyklisk finanspolitik, Brexit eller italienernes udfordringer af rentespændet. Af danske eksempler skal indførelsen af efterlønnen, den procykliske ejendomsbeskatning, timingen og omfanget af afdragsfrie lån og en noget lempelig finanspolitik i 00'erne heller ikke tilskrives embedsværkets rådgivning. Tilsvarende har ministre løbende masser af egne idéer, som kan og bør testes med beregninger, og som kan virke både positivt og negativt på økonomiske nøgletal. De kan af regering og Folketing blive vedtaget eller nedstemt med økonomiske eller andre begrundelser.



PER CALLESEN

Nationalbankdirektør

Finansministeriet

1986-2010,

herunder afdelingschef

1993-2010

4: Finansministeriet har imidlertid ret og pligt til at udarbejde beslutningsoplæg og beslutningsgrundlag. Det er faktisk embedsforsømmelse at lade være. Noget kan gøres med tal, andet kan ikke. Økonomiske modeller kan bidrage til en stærk faglig disciplin og transparens om arbejdet. Budgeteffekter er en del af beslutningsgrundlaget. Der er også strukturelle virkninger på arbejdsmarked og produktivitet, indkomstfordeling, sikkerhed, miljø og forståelighed, som i ringe grad kan baseres på de traditionelle makromodeller (hvilket ofte misforstås). Modelbaseret rådgivning står i øvrigt ikke alene, og modeller bidrager kun til den samlede fremstilling og forklaring i det omfang, man fagligt kan stå inde for resutaterne. Det er forklaringernes styrke, der overbeviser, ikke at henvise til, at et tal er beregnet med en model.

5: Finansministeriet lever langt fra sit eget liv, men er (heldigvis) omgivet af vagthunde som regering, Folketing, andre ministerier, vismænd, nationalbank, medier, tænketanke, cheføkonomer, udenlandske institutioner som EU, OECD, ECB, IMF og ratingbureauer. Blandt gode tips til selvdisciplinen kan nævnes: A. Det skal kunne forklares og forsvares i det økonomiske fagmiljø – ikke at alle kan være enige, men respekten skal være der. B. Det skal kunne holde til en serie §20-spørgsmål fra Folketinget og en evt. ministerstorm. C. Man skal kunne se en ny minister fra et andet parti i øjnene og stå ved gjort arbejde.

6: Det er ikke nyt med debat om hverken Finansministeriet eller brug af økonomiske modeller. Det er sundt med debat. Der var dog tidligere en mere intensiv og offentlig debat blandt fagøkonomer om disse spørgsmål, end der synes at være i dag. I slutningen af 1980'erne var et debatmøde i Nationaløkonomisk forening om brugen af økonomiske modeller så populært og kontroversielt, at deltagere fra Århus ifølge rygter kom med specialbusser. I dag savnes nogle flere artikler i bl.a. Nationaløkonomisk Tidsskrift om emnet.

7: Dynamiske effekter kan være en relevant del af beslutningsgrundlaget. Men der er et præsentationsproblem, hvis den skønnede virkning på de offentlige finanser af besluttede eller mulige tiltag sammenfattes i ét netttotal for hvert tiltag. For et netttotal kan dække over A. En meget sikker og mekanisk beregnet provenueffekt (det direkte provenu), B. en umiddelbart tilforladelig, men problematisk, effekt, der kaldes tilbageløb, og som dækker fx over skønnede større momsindtægter, hvis indkomstskatten sættes ned (det er en antagelse, at privatforbruget stiger på sigt ved lavere indkomstskat, og at der er plads til det, herunder at der ikke afledes hverken rentestigninger, modvirkende makroprudentielle tiltag eller såkaldt Ricardiansk ækvivalens), og C. meget usikre effekter på det strukturelle arbejdsudbud mv. og dermed skattegrundlaget på længere sigt (usikkerheden gælder både størrelse, tidshorisont og i nogle tilfælde fortegnet på effekten). Præsentationsproblemet kan løses ved at præsentere de forskellige effekter hver for sig, med dekomponering, og med passende forbehold for usikkerheden. De usikre skønnede adfærdsvirkninger forekommer bedre som grundlag for at prioritere mellem forskellige tiltag end til at dimensionere den samlede finanspolitik.

8: Vedrørende dynamiske effekter er det et yderligere problem, hvis metoden kun anvendes på nogle og ikke på andre budgetposter. I de senere år er det oftest diskuteret, om metoden kun anvendes på skatter og ikke offentlige udgifter, for en nærmere diskussion se Finansministeriet (2018). Med forbehold for at forskellige skatter og offentlige udgifter kan have forskellige fortegn i virkningen på de afledte effekter (højere pensioner virker nok modsat på arbejdsudbuddet end flere vuggestuer), er det et betydeligt problem med risiko for indbygget systematisk skævhed. Det er særligt tilfældet, hvis der regnes på større samfundsomlægninger. For nogle år siden blev der regnet på et parti-program, som fjernede større dele af den offentlige sektor til fordel for skattelettelser. Selv med mange rigtige forbehold er der risiko for, at regneresultatet alene bedømmes på den talmæssige bundlinje. Den bliver forvredet, hvis der regnes positive adfærdseffekter af lavere skat, men ikke indregnes negative effekter på fx arbejdsudbuddet af at fjerne de vuggestuer, børnehaver og plejehjem, der for den offentlige sektor er blandt de væsentligste afvigelser mellem Danmark og mange andre lande.

9: Der er egentlig ikke større problemer ved at udelade dynamiske effekter. Hvis finanspolitikken løbende tilrettelægges med fuld finansiering, baseret på direkte provenuer og uden skønnede adfærdseffekter mv., vil der, hvis disse adfærdseffekter faktisk er positive, i løbet af nogle år fremkomme stærkere offentlige finanser end ellers, og så kan finanspolitikken lempes til den tid ud fra en helhedsvurdering af råderum og økonomiens strukturelle styrke, se Callesen (2015). Argumentet for at indregne dynamiske effekter synes at være mere politologisk end økonomisk, nemlig at der er incitamenter knyttet til, at dem, der finder finansiering til det lange sigt (med adfærdseffekter), også er dem, der kan bruge den (i stedet for fremtidige Folketing).

10: Det afgørende ved beregningen af dynamiske effekter er arbejdsudbuddets elasticitet. Alle synes enige om, at den er meget usikker, og i det lys, eller måske netop derfor, har antagelserne om denne størrelse været forbløffende konstant over tid, nemlig 0,1 (forstået således, at arbejdsudbuddet skulle stige 0,1 pct., hvis den marginale realløn efter skat stiger med 1 pct.) Værdien 0,1 blev brugt som udgangspunkt i beregninger på Schlüterregeringens »århundredets plan« (Finansministeriet, 1989), i Finansministeriets publikation »Fordeling og Incitamenter« 2002 (Finansministeriet, 2002) og i de seneste års regnemetoder i Finansministeriet. 0,1 har som egenskab, at effekterne er væsentlige, men ikke utroværdigt store. Tallet ligger rimeligt ift. empiriske tværsnitsundersøgelser, men over tid fremstår udviklingen i marginalbeskatningen og arbejdstiden ikke overbevisende i forhold til en klar effekt.

Referencer

- Callesen, Per (2015), Konsekvensberegninger og helhedsvurderinger, Økonomi & Politik, side 19-27.
- Finansministeriet (1989), Planens baggrund og konsekvenser, Finansministeriet, København.
- Finansministeriet (2002), Fordeling og Incitamenter, Finansministeriet, København.
- Finansministeriet (2018), Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og investeringer, Finansministeriet, København.

Politisk neutrale økonomiske modeller bør være idealet

Hvilken ambition skal det fagøkonomiske rådgivningsmiljø have for relationen mellem de økonomiske modeller og det politiske liv? Skal vi fremme en kultur, der stræber efter politisk neutrale modeller? Eller skal vi omvendt fremme en kultur, der tager det for givet, at de økonomiske modeller er politiske, fordi der er strukturelle grunde til, at det ganske enkelt ikke kan være anderledes? Ved besvarelsen af disse spørgsmål er det ikke afgørende, om modellerne altid i et vist omfang vil være under indflydelse fra det politiske liv. Det afgørende er, hvad den økonomifaglige profession skal have som ideal.

I diskussionen nedenfor når jeg til den konklusion, at modellerne i varierende omfang er under indflydelse fra det politiske liv, men at det ikke desto mindre er helt afgørende, at vi fastholder idealet om politisk neutrale modeller og fremmer en kultur, der stræber efter det ideal. Det vil minimere den politiske indflydelse på analyseredskaberne (modellerne), hvilket fremmer disse redskabers mulighed for at kvalificere de økonomisk-politiske argumenter bag enhver regerings og ethvert politisk partis økonomiske politik. Ved at holde politikken ude af modellerne, får politikken bedre modeller at fundere sig på.

Politisk indflydelse på de økonomiske modeller kan betyde mange forskellige ting. Men typisk menes der hermed, at de ligninger, som modellerne har med og navnlig ikke har med, eller de nærmere udformninger af ligningerne inklusive kvantificeringer af ligningernes parametre, er under indflydelse fra politiske beslutningstagere.

Som profession bør vi arbejde ud fra det ideal, at modellerne beskriver den økonomiske virkelighed så godt som muligt, vel vidende at det er et ideal, som aldrig indfries fuldt ud. Skiftende regeringer og folketingsflertal har forskellige prioriteringer og efterspørger derfor svar på forskellige spørgsmål. Når spørgsmålene, der stilles til forskningsverdenen, således er politisk motiverede, så repræsenterer det naturligvis en politisk indflydelse på modellernes udviklingen. Der vil være dele af modellerne, som grundet politiske prioriteringer i særlig grad er i fokus i visse perioder, og derfor bliver de dele af modellerne udviklet mere, mens andre dele af modellerne forbliver mere rudimentære.

Der er også emner, som forskningsverdenen har særligt fokus på i en given periode. Hvilke emner der står øverst på den videnskabelige dagsorden, afgøres af professionen selv og er styret af en kompliceret proces, hvor udfordringer for de praktisk anvendte økonomiske modeller typisk fylder ganske lidt. Hvis ikke man som forsker kan producere ny videnskabelig erkendelse, samtidig med at man svarer på spørgsmål, der forbedrer den praktisk økonomiske planlægning, så er det ikke akademisk meriterende arbejde at svare på de praksisfokuserede spørgsmål, og så er interessen ikke stor. Derfor er der in-



TORBEN TRANÆS

Forskningsdirektør
Det Nationale
Forsknings- og
Analysecenter for
Velfærd – VIVE

gen stærke mekanismer i forskningsverdenen, som trækker i retning af stadig bedre praktiske økonomiske modeller.

Med andre ord: Der udøves politisk indflydelse, i det mindste i en eller anden indirekte form, på de makroøkonomiske modeller, hvilket er en følge af en legitim efterspørgsel efter svar på politisk motiverede spørgsmål – fra regering og folketing. Problemet er, at denne indflydelse ikke balanceres af ambitioner i forskningsverdenen i retning af, at de modeller, som bruges i praksis, er retvisende. Den økonomisk videnskabelige interesse indbefatter ikke eller kun i meget beskednen grad implementeringsforskning, fx med fokus på om og hvordan den nyeste viden bruges i myndighedernes almindelige økonomiske styringsmodeller. Det er typisk op til myndighederne selv uden proaktiv interesse fra forskningsverdenen at sørge for det faglige indhold af og den faglige retning for det udviklingsarbejde af de makroøkonomiske modeller, der hele tiden pågår. Denne ubalance kan betyde, at selv om modellerne er politisk neutrale på langt sigt, så kan de være under en form for politisk indflydelse, som gør dem mindre neutrale i perioder.

Hvorvidt politisk indflydelse på modellerne er et problem, afhænger af, hvilken form for indflydelse der er tale om, og om hvor omfattende indflydelsen er.

Til illustration kan vi betragte disse tre hypotetiske typer af politisk indflydelse: A. I lyset af den politiske efterspørgsel efter bestemte analyser er modellerne især blevet udbygget i nogle dimensioner og ikke i andre. Men modellerne giver dog retvisende svar, så længe man spørger om emner, de er udviklet til at analysere. B. Modellerne er især udbyggede i nogle dimensioner og ikke i andre, men på en sådan måde, at de generelt giver ”skæve” svar på økonomiske spørgsmål – også vedrørende spørgsmål, de egentlig er udviklet til at svare på. Det kan skyldes, at der er afledte eller generelle ligevægtseffekter, som ikke fanges godt nok, netop fordi vigtige dele af økonomien er rudimentære eller slet ikke modeleret. C. Modelstrukturer og ligninger er retvisende, men de parametre, som bruges, er det ikke, fx fordi de sjældent bliver opdateret. Dette giver nogle politiske frihedsgrader i forhold til at tolke eller influere på modellernes resultater.

Politiske indflydelse a la A er i princippet uproblematisk. Det er forventeligt og i overensstemmelse med en demokratisk styreform, at regering og parlament ønsker økonomiske værktøjer, som først og fremmest svarer på de spørgsmål, der står øverst på deres dagsorden, og som understøtter den makroøkonomisk planlægning, som de forventer at gennemføre. Man skal naturligvis være meget opmærksom på, hvilke dele af økonomien modellerne er udviklet til at analysere og så være meget varsom og forbeholden med at bruge modellerne til analyser af andre dele af økonomien. Politisk indflydelse af typen B repræsenterer i sagens natur et større problem, idet spilovers fra rudimentært udviklede dele af modellerne kan repræsentere en fejlkilde i vurderingen af politiske tiltag generelt, hvorved prioriteringer kan blive baseret på et fejlag-

tigt grundlag. Det er derfor en vigtig ambition for fagøkonomer at bidrage til at udvikle og forbedre modellerne, så den type fejlkilder undgås hhv. afvikles.

Både type A og B er en form for strukturel indirekte politisk indflydelse, som både den fagøkonomiske rådgivning og de politiske aktører skal være bevidst om, men som omvendt også kan håndteres. Det er navnlig politisk indflydelse af typen C, som er problematisk. Og hvis det sker som en bevidst politisk motiveret prioritering, ville det være yderst kritisabelt. Hverken direkte eller indirekte politisk påvirkning af modelrelationer inkl. parametrene må finde sted, og skulle det alligevel ske, skal det frem i lyset, så man kan tage sine forholdsregler. Jeg har ikke kendskab til, at dette er sket i den danske centraladministration, og hvis det skete, ville det svække tilliden til centraladministrationen.

Det er derfor helt afgørende, at den fagøkonomiske rådgivning ikke godtager udsagn om, at de økonomiske modeller grundlæggende er politiske med den begrundelse, at det nu engang ikke kan være anderledes, men fastholder idealet om politisk neutrale modeller. Uden dette ideal ville intentionel direkte politisk indflydelse a la type C ikke være kritisabelt, men blot noget alle forventer i en eller anden form.

Det er mest hensigtsmæssigt at være bevist om den mulige eksistens af en vis indirekte strukturel politisk indflydelse på modellerne, men stadig arbejde ud fra og stræbe efter idealet om neutrale modeller. Modellerne er nemlig ikke nødvendigvis politiske på en måde, så de ikke kan fungere som fælles reference for politiske forhandlingerne og offentlig debat om den økonomiske politik. Det har mange års erfaringer med økonomiske modeller vist os. En accept af, at modellerne er grundlæggende politiske med den begrundelse, at det ikke kan være anderledes, vil betyde, at modellerne mister deres funktion som fælles reference. Det betyder ikke, at der ikke vil blive arbejdet med økonomiske modeller, eller at der ikke vil blive foretaget beregninger som grundlag for den økonomiske politik. Det betyder derimod, at de politiske partier vil opbygge deres egne beregningsgrundlag – deres egne modeller – som basis for deres økonomiske politik. Der vil ikke længere være en fælles referenceramme. Den fagligt baserede økonomiske-politiske debat om, hvad der er den rigtige model, hvilken model der beskriver den virkelige økonomi bedst muligt, vil blive mere eller mindre meningsløs, idet der ikke længere vil være noget, som er rigtigt og forkert. Modellerne er jo politiske, og aktører i debatten vil blot kunne henvise til en anden model med den begrundelse, at dens specifikationer tror man mere på – alt sammen bakket op af hver sit hold af fagfolk, som ikke længere kan og skal teste hinanden i de samme ”regnearter”. Det kan ikke undgå at give et dårligere fagligt grundlag for den økonomiske politik end et grundlag, der er baseret på en diskussion med en fælles fagligt funderet referenceramme.

Lad os derfor fastholde ambitionen om, at de centrale makroøkonomiske modeller skal være politisk neutrale, så de giver retvisende svar på alle de politiske

partiers økonomiske politik (inden for rammerne af hvad sådanne modeller overhovedet kan svare på). Hvis vi opgiver den ambition med henvisning til, at politisk indflydelse alligevel ikke kan undgås, så vil det ikke længere være kritisabelt, hvis modelrelationerne eller parameterværdierne udsættes for politisk manipulation fx af en siddende regering. Det vil i stedet være forventeligt, og det faglige fundament for den økonomisk politik vil entydigt blive svækket. Hvis man mener, at økonomiske analyser er med til at øge kvaliteten af den førte økonomiske politik, uanset hvilken farve regeringen har, så vil en situation med mange politiske modeller, i forhold til en situation med en fælles model med tilstræbt politisk neutralitet, betyde svagere økonomisk politisk styring af landet til skade for den samfundsøkonomiske velfærd.

En ønskeliste til Finansministeriet

Her er mine ønsker til, hvordan Finansministeriet kunne forbedres og forstærkes. Der er dog grund til først at udtrykke stor anerkendelse af ministeriet og dets medarbejdere. Den har jeg oparbejdet gennem mange år på Slotsholmen og udenfor. De faglige standarder er generelt meget høje. Ministeriet har en væsentlig del af æren for, at Danmark som et af få lande har fået teknisk holdbare offentlige finanser. Anerkendelsen dækker også den vigtige koordinerende rolle med at få den til enhver tid siddende regerings politik til at hænge sammen indbyrdes og med de økonomiske rammer.

Den ros går længere, end mange er villige til i den offentlige debat, hvor Finansministeriet ofte er skydeskive. Men jeg ser også plads til forbedringer.

Fortsat behov for strukturreformer

I den økonomiske politik har fokus gennem mange år været på strukturpolitik frem for konjunkturpolitik.

Det skyldes ikke, at konjunkturerne er ophørt med at bevæge sig, men at både de praktiske og teoretiske muligheder for at beherske dem er ret små. Det potentielt mest effektive redskab er samtidig låst på grund af fastkurspolitikken. Selv om det koster frihedsgrader i den økonomiske politik, tyder snart 40 års erfaringer med den på, at fastkurspolitikken netto er en fordel.

Strukturpolitikken har derimod ydet et vitalt bidrag til dansk økonomi, ikke mindst i forhold til tilstandene ved indgangen til 1980'erne. Reformen på skattemrådet alene må siden midtfirserne vurderes at have øget BNP med omkring 10 procentpoint (Brøns-Petersen, 2017a). Den strukturelle ledighed er mere end halveret bl.a. som følge af arbejdsmarkedsreformer.

Der har været røster fremme om, at strukturpolitikken har været så succesfuld, at den bør nedprioriteres (Pedersen & Smith, 2016, er eksempelvis blevet udlagt sådan). De offentlige finanser er som sagt holdbare, og der er



**OTTO
BRØNS-PEDERSEN**
Analysechef,
CEPOS
Fhv. direktør i
Skatteministeriets
departement

faldende skalaafkast ved yderligere nedsættelser af f.eks. marginalskattesatser og kompensationsgrader. Der er dog fortsat et betragteligt potentiale for strukturforbedrende skattereformer, f.eks. lavere og mere ensartet kapitalbeskatning og ensartet beskatning af drivhusgasser (se bl.a. Brøns-Petersen, 2016a; Brøns-Petersen, Hansen, og Heiberg, 2015; Brøns-Petersen, 2017b), og mange er fortsat på overførselsindkomst. Hertil kommer, at vi som andre lande har været vidne til faldende produktivitetsvækst. Med udsigt til beskednen underliggende produktivitetsvækst ville der uden reformer kun blive tale om ret begrænset økonomisk vækst i det kommende årti. Omkostningerne ved de meget store politiske ambitioner til grøn omstilling vil øge udfordringerne (Brøns-Petersen, 2019).

Finansministeriet bør dog skærpe sit strukturpolitiske beredskab på nye områder i forhold til de traditionelle strukturreformer på skatte-, arbejdsmarkeds- og overførselsområdet. Der er et stort potentiale på områder, der har været mindre i søgelyset. Det gælder f.eks. reguleringen generelt og på særlige markeder som forsyningsområdet (se Lauritzen Consult, 2018; Herby, 2018). Ministeriet har faktisk øget sit beredskab – bl.a. i lyset af den tidligere regerings målsætninger om at løfte væksten – men der er langt igen, før det er på niveau med det, der gælder på de traditionelle reformområder.

Man kan spørge, om det ikke er tilstrækkeligt med en høj kompetence i fagministerierne, og om konkurrence fra Finansministeriet ikke er uvelkomment. Min erfaring fra Skatteministeriet er egentlig det modsatte. Finansministeriets kompetence på det skattepolitiske område har forbedret mulighederne for at fremme god skattepolitik. På energiområdet, hvor Finansministeriet traditionelt har haft færre kompetencer i huset, har politikudviklingen og -koordineringen været vanskeligere.

Reformer i den offentlig sektor

Der er også brug for stærkere beredskab på ministeriets kerneressortområde: Den offentlige sektor. Med en meget stor offentlig sektor, hvor ressourceallokeringen finder sted afskærmet fra markedsmekanismen, er det helt afgørende med andre redskaber til at begrænse inefficiens.

Finansministeriets traditionelle styring af den offentlige sektor sker primært med makroredskaber som ramkestyring og ”grønthøstning” af de årlige bevillinger. Metoden har sine fordele. Det mindsker informationsbehovet centralt, at de enkelte ministerier og institutioner selv kan disponere inden for rammerne. I længden bliver en generel rammebeskæring dog offer for både politisk og økonomisk træthed og må suppleres med en klarere prioritering. Den politiske træthed har allerede kostet både fradraget i satsreguleringen til satspuljen og det statslige omprioriteringsbidrag livet.

Alternativet er dog ikke alene en mere eksplicit prioritering, men består desuden i bedre incitamentsstruktur for decentrale beslutningstagere. Desværre har den kommunale strukturreform fra 2007 ikke haft fokus på incitamenter,

som bl.a. kunne aflaste de årlige kommuneforhandlinger. Når det gælder et andet resultat af strukturreformen, sammenlægningen af skattevæsenet til én myndighed, har Finansministeriet spillet en mere direkte rolle end sædvanligt i modernisering af den offentlige sektor, men den konkrete indsats har til gengæld været med alvorlige negative konsekvenser. Håndteringen har svækket Finansministeriets autoritet til at gennemføre nødvendig modernisering i resten af den offentlige sektor.

Fokus fra offentlige finanser til samfundsøkonomi

Uanset betydningen af finanspolitisk holdbarhed er det ikke det eneste endelige vigtigste kriterium for den økonomiske politik. I sidste ende er formålet at øge den samlede velfærd (forstået som borgernes nytte, ikke den forvanskede betydning: offentligt forbrug) og borgernes muligheder for at interagere på en gensidigt fordelagtig måde. Derfor bør det ikke være et formål i sig selv at konsolidere de offentlige finanser yderligere eller gennemføre strukturreformer af hensyn til statskassen – ligesom reformbehovet ikke falder bort, fordi finanserne er blevet holdbare.

Hensynet til de tidligere svage offentlige finanser har gjort det nærliggende at lade sig præge af et forsigtighedsprincip om, at usikkerhed om provenukonsekvenser af politiske initiativer bør komme statskassen til gode. Men ulempen ved dette forsigtighedsprincip er, at det øger de politiske offeromkostninger ved reformer, som man dermed må forvente at få færre af. Forsigtighedsprincippet øger endvidere usikkerheden i de samfundsøkonomiske beregninger. Derfor bør man anvende middelrette skøn. Endelig er budgetloven kommet til og aflaster denne opgave.

Modellerne

Finansministeriets modelanvendelse har været diskuteret med en intensitet på det seneste, som ikke altid har afspejlet modellernes faktiske brug. En del af kritikken havde været berettiget, hvis de blev forsøgt anvendt til aktivistisk finanspolitik. Men ADAM-modellen bliver primært anvendt som bogholderimaskine ved budgetteringen af de offentlige finanser og til at sikre konsistens ved mellemfristede fremskrivninger. Det makroøkonomiske beredskab vil formentlig blive styrket af den nye MAKRO-model, som er under støbning, men det vil næppe blive sådan, at denne eller andre modeller kommer til at styre den økonomisk politiske tænkning. De vil fortsat være redskaber til at give hver deres partielle billede.

Når det gælder de større strukturpolitiske initiativer, vil man formentlig fortsat betjene sig af enkle og overskuelige modeller, hvor det væsentligste input er velkendt indkomststatistik mv. samt empirisk baserede elasticiteter så som arbejdsudbudselasticiteten. Det er en hensigtsmæssig og gennemskuelig måde at dokumentere sine beregninger på. Derimod savner jeg en mindre rigid holdning i ministeriet til at opdatere beregningskonventionerne i lyset af ny empirisk viden. Det er forståeligt, at Finansministeriet ikke reviderer i tide og

utide. Når det gælder beregningskonventionerne ved skatteændringer – dvs. især arbejdsudbudselasticiteten og den beslægtede elasticitet af skattepligtig indkomst – så har der dog længe været empirisk belæg for at anvende større effekter (Brøns-Petersen, 2016b).

For meget magt?

Især en række tidligere ministre har ytrret kritik af Finansministeriets koordinerende rolle. Det har angiveligt tiltaget sig for stor magt. Det meste af kritikken afspejler forståelige frustrationer over ikke at kunne komme igennem med sin politik, men er skudt ved siden af. En minister, der lader sig spise af med en forklaring fra sit eget embedsapparat om, at en sag ikke kan komme igennem på grund af modstand fra Finansministeriet, må uvægerligt rette blikket mod sig selv og sin opbakning blandt kollegerne. Det gælder naturligvis, at magttomrum uvægerligt vil fyldes ud, hvis politikerne ikke selv gør det. Men man kommer ikke uden om, at en finansminister, som insisterer på det, sætter dagsordenen.

Det har undret mig, at ministrene i regeringens økonomiudvalg ikke i højere grad har insisteret på bedre beslutningsgrundlag, end de til tider har været præsenteret for. Dårlige eller ufuldstændige beslutningsgrundlag skyldes sjældent faglige mangler i Finansministeriet, men forsøg på at dække over uenighed mellem de ministerier, som lægger en sag op. Men uenigheder er nyttig information.

Finansministeriet kan altså godt forbedres. Den nye regering synes dog mere opsat på at svække det, og det kan den meget vel komme til at fortryde. Der er et kollektivt handlingsproblem i enhver regering ved at prioritere inden for økonomiske rammer, og det taler for at give denne upopulære opgave til en stærk finansminister med et slagkraftigt ministerium i ryggen.

Referencer

- Brøns-Petersen, O. (2019), Samfundsøkonomiske omkostninger ved 60 pct. og 70 pct. drivhusgasreduktion i 2030. *Cepos analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2017a), 30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?, in: Thomakos, D.D., Nikolopoulos, K.I. (Eds.), *Taxation in Crisis: Tax Policy and the Quest for Economic Growth*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer International Publishing, Cham, pp. 121–144.
- Brøns-Petersen, O. (2017b), Forvridningstab og skyggepriser i dansk energipolitik. *CEPOS Analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2016a), Høj og uens beskatning af kapital i Danmark. *CEPOS Analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2016b), Behov for revision af beregningskonventionerne. *Samfundsøkonomen* Nr. 4 side 43-49.
- Brøns-Petersen, O., Hansen, M.L., Heiberg, C.C. (2015), CEPOS forslag til en sammenhængende skattereform. *CEPOS analysenotat*
- Herby, J. (2018), Regelstaten – mængden af regler er tredoblet siden 1989. *CEPOS analysenotat*.
- Lauritzen Consulting (2018), Regulering af forsyningstjenester. *CEPOS notat*.
- Pedersen, P.J. & Smith, N. (2016), Øget vækst i Danmark – flere hænder eller nye instrumenter? *Samfundsøkonomen*, nr. 4 side 18-23.

Finansministeriets rolle som regnereglernes regulator

Når det danske embedsværk skal klæde politikerne bedst muligt på til at træffe politiske beslutninger omkring ændringer i de offentlige indtægter eller udgifter, er viden omkring de mekaniske effekter på de offentlige finanser naturligvis vigtig. Ligeså vigtigt er dog også viden omkring eventuelle afledte, eller dynamiske, effekter af de forskellige tiltag. Det første skridt i forhold til at få afklaret den mekaniske virkning er relativt simpel og kan klares med et velorganiseret økonomistyringssystem i den offentlige sektor. Det er betydeligt sværere at frembringe troværdige vurderinger af de afledte effekter. Det kræver både et overblik over alle potentielle adfærdseffekter og en metrik til at kvantificere omfanget af de forskellige adfærdsendringer på udfald, som påvirker den offentlige økonomi.

En grundlæggende udfordring i forhold til at beregne dynamiske effekter er at få destilleret en ofte omfangsrig og facetteret forskningslitteratur ned til få velbestemte parametre, der kan anvendes i de økonomiske modeller i de relevante ministerier. Selvom udfordringen på mange områder kan forekomme uoverstigelig, er der potentielt store afkast af at forsøge at frembringe det bedst mulige skøn på afledte effekter og inddrage denne viden i den økonomisk-politiske rådgivning. Først og fremmest vil det, i mange tilfælde – eksempelvis i forhold til øget pensionsalder – give en mere troværdig vurdering af de forventede effekter af en given politikændring, derudover giver det også transparens i forhold til, hvilke overvejelser der ligger bag politiske beslutninger, og endelig medvirker det til en kontinuitet i den økonomisk-politiske rådgivningen, der sikrer uafhængighed af den politiske farve på regeringen.

En forudsætningen for, at missionen lykkedes er dog, at der dels er høj faglig troværdighed bag de parametervalg, der anvendes, og dels at der er en høj grad af transparens i brugen af de økonomiske modeller i rådgivningen.

Min vurdering er, at Finansministeriet klarer sig pænt på begge fronter, men at der er plads til forbedringer. Der er naturligvis relevante overvejelser i forhold til, hvor mange ressourcer der skal allokeres til at arbejde med at vedligeholde og udvikle regneregler i de økonomiske ministerier. Den senere tids ophedede debat vidner dog om, at der kunne være et ikke undseligt afkast i at øge bevågenheden på dette felt.

I forhold til at sikre høj faglig troværdighed omkring de specifikke valg er det essentielt, at der ikke kan rettes alvorlig og berettiget kritik af Finansministeriets, eller andre økonomiske ministeriers fortolkning af den videnskabelige litteratur. Det fordrer, at der løbende er en tæt overvågning og faglig vurdering af de forskningsfelter, hvor det er relevant, at de økonomiske ministerier holder sig orienteret. Der er en lang tradition for at ansætte fagligt dygtige økonomer i centraladministrationen, og det er en væsentlig forudsætning for at have kompetencerne til at omsætte den komplekse viden til brugbare økonomiske



MICHAEL SVARER
Professor i økonomi,
fhv. overvismand
Aarhus Universitet

regneprincipper. Her er de økonomiske ministerier rigtig godt med. Men én ting er at have fagligt dygtige økonomer, der kan bidrage til den daglige drift i ministeriet, noget andet er at følge den økonomiske faglitteratur og kunne skelne mellem kvaliteten af forskellige inputs inden for et givet forskningsområde. Her er universitets- og sektorforskningsmiljøerne på forkant, og den viden, der findes her, kunne med fordel inddrages i en mere åben proces.

På mange områder drager de økonomiske ministerier allerede i dag fordel af den viden, der findes i forskningsmiljøerne. Eksempelvis foretages der på Beskæftigelsesministeriets område en løbende og synlig vidensopsamling. Det gælder både i forhold til at få udarbejdet evalueringer af konkrete politiktiltag, over litteratursurvey omkring kerneområder i beskæftigelsespolitikken til nedsættelse af råd og udvalg, der kulegraver dele af den aktive arbejdsmarkedspolitik eller ydelsessystemet. Den opsamlede viden publiceres i let tilgængelige rapporter og analyser og er tilgængelig på ministeriets hjemmeside. Samme tradition for synlig vidensopsamling og dermed transparens er ikke helt så iøjnefaldende i Finansministeriet. Naturligvis har embedsmændene i Finansministeriet et åbent øje for den faglige udvikling, men processen er efter min opfattelse mere lukket end i eksempelvis Beskæftigelsesministeriet. Der har dog i de seneste år været eksempler på initiativer, der trækker i en mere transparent og forskningsbaseret retning. Dels afholdes der offentlige seminarer omkring udviklingen af den nye makroøkonomiske model, MAKRO, og dels er der nedsat et fagøkonomisk udvalg, der skal gennemgå grundlaget for bestemmelse af indkomstskatteelasticiteten. Især sidstnævnte er, så vidt jeg kan se, en nyskabelse og i mine øjne en fornuftig vej at gå for at sikre en høj faglig troværdighed bag brugen af de økonomiske modeller i ministerierne. Lignende initiativer kunne med fordel overvejes i forhold til andre politikområder som eksempelvis effekter af ændringer i de offentlige udgifter, i de offentlige investeringer eller inden for andre dele af skattesystemet.

Selv efter, at der er skabt et overblik over et givet område, fordrer det en stor grad af ydmyghed at oversætte resultaterne til konkrete konsekvensberegninger. Der er flere usikkerhedskilder, der spiller ind; der er den statistiske usikkerhed, der følger direkte fra den empiriske litteratur, der danner baggrund for input til de konkrete beregninger; der er de mulige effekter fra mekanismer, der ikke direkte er foretaget analyser på; og der er usikkerhed, der stammer fra den forskningsmetode, resultaterne er baseret på. Denne usikkerhed bør afspejles i afrapporteringen af resultaterne fra de konkrete beregninger på en synlig og overskuelig måde. Det vil øge transparensen i formidlingen af resultaterne for forskellige reformforslag. Det er derfor vigtigt at tydeliggøre usikkerheden, når man foretager konsekvensberegninger af ændringer i eksempelvis skattepolitikken ved fremlæggelse af eksempelvis skattereformer og i svar til Folketingets udvalg. Det kan eksempelvis gøres ved at illustrere, hvordan den statistiske usikkerhed påvirker de beregnede konsekvenser af de foreslåede ændringer.

Opsummerende syntes jeg, det er vigtigt, at centraladministrationen – herunder Finansministeriet – etablerer solidt funderede regneprincipper. Det forbedrer muligheden for hurtigt at tilvejebringe en kvalificeret vurdering af, hvordan et givet politikforslag påvirker økonomien. Herudover øger det gennemsigtigheden i beregningerne og sikrer konsistensen over tid på tværs af skiftende regeringer. Tydelige og systematiske regneprincipper bør endvidere have større fokus på den grad af usikkerhed, der er knyttet til at opgøre adfærdseffekterne af ændringer i den økonomiske politik. Finansministeriet yder allerede en stor og kompetent indsats på dette område, men der er i mine øjne et potentielt afkast af at øge ressourcerne og have fokus på at bevæge sig i retning af mere åbenhed og større fokus på usikkerhed i afrapporteringen.

Nobelprisen i økonomi 2018: Økonomisk vækst og klimaforandringer

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

Hvad er drivkræfterne bag den økonomiske vækst, og hvordan spiller væksten sammen med den globale opvarmning? Nobelprisen i økonomi 2018 blev delt mellem to makroøkonomer, der har forsket i disse afgørende spørgsmål for den økonomiske videnskab. Paul M. Romer modtog prisen for sit bidrag til teorien om endogen vækst, og William D. Nordhaus for sin pionérindsats inden for klimaøkonomi. Begge forskere har bygget videre på indsigter opnået af tidligere Nobelprisvindere.

På skuldrene af fortidens kæmper

Både Romers og Nordhaus' forskning kan ses som en videreudvikling af Robert Solows neoklassiske vækstteori, der indbragte ham Nobelprisen i økonomi i 1987. Ifølge Solow (1956) drives væksten i produktion og indkomst per capita af kapitalakkumulation og eksogene tekniske fremskridt, der antages at øge totalfaktorproduktiviteten med en konstant relativ rate per år. På vejen mod økonomiens steady state aftager væksten i investeringerne, i takt med at kapitalens grænseprodukt falder som følge af stigende kapitalintensitet i produktionen, og i steady state er det alene de fortsatte eksogene tekniske fremskridt, der sikrer vedvarende vækst i produktionen per indbygger. Den langsigtede vækstrate er således uforklaret i Solows model.

I Solow-modellen behandles opsparingskvoten som en eksogen konstant. Koopmans (1965) endogeniserede opsparingskvoten ved at antage, at husholdningerne optimerer allokeringen af forbruget over tid ved at maksimere en "livstidsnyttefunktion" i overensstemmelse med Frank Ramseys berømte "matematiske" opsparringsteori (Ramsey, 1928). Koopmans' Ramsey-model for økonomisk vækst med eksogene tekniske fremskridt er udgangspunktet for både Romers og Nordhaus' arbejder. Da Ramsey-modellen antager fuldkommen konkurrence og ser bort fra eksternaliteter, implicerer modellen, at markedsökonomiens vækstforløb er samfundsøkonomisk optimalt, forudsat at "samfundsplanlæggeren" tilstræber at maksimere husholdningernes velfærd og accepterer den afvejning mellem nutidig og fremtidig velfærd, der følger af forbrugernes tidspreferencerate.

Romer og Nordhaus analyserer de komplikationer og politikudfordringer, der opstår, når man introducerer vigtige markedsimperfektioner i modeller for økonomisk vækst. Nordhaus fokuserer på klimaeffekten af CO₂-udledningerne fra afbrænding af fossile brændsler og den deraf følgende skadevirkning på økonomien, mens Romer fokuserer på spill-over-effekterne af de enkelte



**PETER BIRCH
SØRENSEN**

Professor,
Økonomisk Institut,
Københavns
Universitet

virksomheders investering i forskning og udvikling (FoU). Nordhaus fastholder Ramsey-modellens antagelser om fuldkommen konkurrence og eksogene tekniske fremskridt. Romer ophæver derimod forudsætningen om fuldkommen konkurrence og endogeniserer de tekniske fremskridt, men inddrager til gengæld ikke miljøeksternaliteten via CO₂-udledninger. Man kan se Romer's forskning som en teoretisk underbygning af den vigtige rolle, som FoU har spillet i de vestlige landes økonomiske udvikling, og som blev dokumenteret af den økonomiske historiker Douglas North (1981), der i 1993 modtog Nobelprisen i økonomi.

Paul Romer's teori om endogen vækst

Paul Romers centrale teoretiske bidrag blev fremlagt i Romer (1986) og Romer (1990). I hans vision af den økonomiske vækstproces er akkumulationen af "ideer" den grundlæggende kilde til langsigtet vækst. En ide kan være et design til et nyt produkt såsom en kode til et computerprogram. En afgørende egenskab ved ideer er, at udnyttelsen af dem er ikke-rivaliserende, dvs. en aktørs udnyttelse af en ide til produktive formål udelukker teknisk set ikke, at andre aktører ligeledes kan udnytte den samme ide. Endvidere antager Romer, at en større akkumuleret beholdning af ideer gør det nemmere at udvikle nye ideer. Vi kan således udnytte eksisterende viden til at skabe ny viden. Nye ideer kommer dog ikke af sig selv; det kræver typisk en målrettet ressourceindsats at udvikle ny viden. Endelig er det en vigtig ingrediens i Romers vision af vækstprocessen, at ideer kan ejes af private aktører, der kan videre-sælge retten til at bruge dem til andre aktører. Med introduktion af intellektuelle ejendomsrettigheder kan man håndhæve en eksklusiv ret til udnyttelse af ideer, der teknisk set ville kunne udnyttes af alle. I økonomisk terminologi kan ikke-rivaliserende goder gøres ekskluderbare.

Med udgangspunkt i denne vision har Romer udviklet en model for endogen økonomisk vækst, der bygger på følgende centrale antagelser: 1) Tilvæksten i beholdningen af ideer afhænger positivt af størrelsen af den eksisterende beholdning og af mængden af kvalificeret arbejdskraft (humankapital) beskæftiget med FoU. 2) En ide skabt via FoU kan danne grundlag for fremstilling af et specialiseret kapitalgode, som kan anvendes til færdigvareproduktion. 3) Virksomheder, der udfører FoU, kan opnå patent på de ideer, de udvikler. Patenterne kan sælges til producenterne af specialiserede kapitalgoder. 4) Den enkelte kapitalgodeproducent kan via et erhvervet patent opnå monopol på salg af sit specialiserede kapitalgode. 5) Da ideer er ikke-rivaliserende, er et patentsystem nødvendigt for at sikre incitamenter til at udføre FoU.

I en økonomi med disse karakteristika vil der til stadighed blive introduceret nye, specialiserede kapitalgoder baseret på nye ideer frembragt via FoU. Den stadige introduktion af nye typer af kapital vil sikre vedvarende endogen vækst i økonomien, selvom der er aftagende grænseafkast af de eksisterende typer af kapital. Vækstraten er således endogent forklaret i modellen og vil

afhænge af styrken af incitamentet til FoU samt tilstedeværelsen af kvalificeret arbejdskraft, der kan udføre forskning og udvikling.

Indsigter fra Romers teori

Romers teori om endogen vækst har tre fundamentale implikationer:

For det første er det nødvendigt at acceptere *ufuldkommen konkurrence* på markeder for goder, der bygger på nye teknologier. Det er monopolmagten og den deraf følgende profit, der skaber villigheden til at betale for de patenter, som gør FoU profitabel. Hvis der var fuldkommen konkurrence på alle markeder, og alle rene profitter straks blev bortkonkurreret, fordi intellektuelle ejendomsrettigheder ikke kunne beskyttes, ville der ikke være incitament til at udvikle ny teknologi gennem FoU, da nye ideer er ikke-rivaliserende. Det er dog værd at bemærke, at en patentrettighed og den deraf følgende monopolmagt ikke nødvendigvis behøver at være permanent for at tilskynde til FoU.

For det andet implicerer Romers teori, at nye teknologier bliver *underudnyttede*, fordi patentbeskyttelsen sætter producenterne af nye specialiserede kapitalgoder i stand til at sætte en pris, der overstiger marginalomkostningen ved at producere dem. De regulerende myndigheder står således overfor et trade-off: Hvis man accepterer vidtgående patentrettigheder, skaber man et stærkt incitament til udvikling af ny teknologi, men samtidigt gør man det muligt for ejerne af rettighederne til salg af den nye teknologi at tage høje (monopol)priser, hvorved udnyttelsen af teknologien bliver inoptimalt lav.

For det tredje vil der være en tendens til, at der bliver udført *for lidt FoU*, selv hvis der er et patentsystem, som beskytter intellektuelle ejendomsrettigheder. Det skyldes, at en større beholdning af eksisterende ideer gør det lettere at udvikle nye ideer. Udviklingen af en ny ide i en enkelt virksomhed har således en positiv spill-over-effekt på produktiviteten af FoU-aktiviteter i andre virksomheder. Det giver et rationale for offentlig støtte til forskning og udvikling.

Romers teori om endogen vækst fremhæver altså, at de processer, der skaber teknologisk udvikling og deraf følgende økonomisk vækst, er snævert sammenvævet med eksistensen af såkaldte markedsfejl. Teorien peger også på behovet for internalisering af de positive eksternaliteter fra FoU og for et velgenemtænkt patentsystem, der afbalancerer behovet for at sikre incitamentet til FoU over for behovet for en sikre en høj udnyttelsesgrad af eksisterende viden.

Styret teknisk udvikling

Romers ideer til modellering af endogene tekniske fremskridt har i de senere år inspireret til fremkomsten af en litteratur om ”styret teknisk udvikling”. Acemoglu (2002) gav et hovedbidrag til denne gren af nyere vækstteori, hvor økonomien inddeles i to eller flere sektorer, der bygger på specialiserede teknologier skabt gennem specialiseret FoU. I en indflydelsesrig artikel af Acemoglu m.fl. (2012) fokuseres der på en økonomi, hvor der foregår udvikling af hen-

holdsvis ”sorte” (miljøskadelige) og ”grønne” (miljøvenlige) teknologier. Den opstillede endogene vækstmodel har den egenskab, at profitabiliteten af FoU i en sektor er større, jo mere FoU-baseret specialiseret viden sektoren i forvejen har akkumuleret. Denne ide er tydeligt inspireret af Romer. Hvis der af historiske grunde har været udført megen FoU i en ”sort” sektor, der udvikler teknologier baseret på udnyttelse af fossile brændsler, bliver det således svært for en sektor, der udvikler alternative grønne teknologier, at tiltrække ressourcer til FoU. Der vil derfor være en tendens til, at den fortsatte teknologiudvikling især finder sted i den sorte sektor i en selvforstærkende proces med deraf følgende negative konsekvenser for miljøet. Hvis det skæve mønster i teknologiudviklingen skal brydes, må det offentlige gribe ind med målrettede subsidier til FoU i den grønne sektor for at styre den økonomiske vækst i en mere miljøvenlig retning. Når der over tid via offentlig støtte er opbygget en tilstrækkelig videnbase i den grønne sektor, bliver sektoren på et tidspunkt i stand til at tiltrække FoU-ressourcer og fortsætte sin teknologiudvikling uden yderligere behov for støtte, og subsidierne til sektoren kan dermed afvikles.

Acemoglu m.fl. (op.cit.) når altså til den optimistiske konklusion, at der kun er behov for midlertidig offentlig intervention for at dreje den teknologiske udvikling i grøn retning. På et tidspunkt bliver videnbasen i den grønne sektor så stor, at teknologiudviklingen af sig selv vil blive koncentreret i denne sektor. Andre forfattere såsom Greiner m.fl. (2018) har efterfølgende argumenteret, at der kan være behov for et permanent subsidie til FoU i den grønne sektor, hvis der er aftagende grænseudbytte af FoU i sektoren, og hvis substitutionselasticiteten mellem sorte og grønne teknologier ikke er meget høj. Disse forfattere peger endvidere på, at der kan være behov for at supplere støtte til grøn FoU med en CO₂-skat.

Den blomstrende litteratur om styret teknisk udvikling illustrerer, hvordan forskningsideer udviklet af Romer har inspireret til vigtige bidrag til den nyeste forskning i klimaøkonomi.

William Nordhaus: Klimaøkonomiens fader

Paul Romer har en meget stor del af æren for den revitalisering af teorien om økonomisk vækst, som den økonomiske videnskab har oplevet i de seneste årtier. Den anden økonomiske Nobelpristager i 2018, William Nordhaus, kan til gengæld siges at have grundlagt en helt ny forskningsretning inden for miljøøkonomi og vækstteori, nemlig klimaøkonomi. På grund af det stigende fokus på klimaproblemet var det da også især tildelingen af Nobelprisen til Nordhaus, der vakte opmærksomhed i den brede offentlighed.

Nordhaus begyndte allerede i starten af 1970'erne at overveje de økonomiske konsekvenser af den globale opvarmning, længe før klimaproblemet overhovedet var et tema i den offentlige og politiske debat. I 1977 skrev han fx i *American Economic Review*: ”*In contemplating the future course of economic growth in the West, scientists are divided between one group crying 'wolf' and another which denies the species' existence. One persistent concern has been that*

man's economic activities would reach a scale where the global climate would be significantly affected. Unlike many wolf cries, this one, in my opinion, should be taken very seriously." (Nordhaus, 1977: p. 341).

I Nordhaus' tidlige klimaøkonomiske bidrag såsom Nordhaus (1975, 1977) fokuserede han på, hvordan man kan udforme en omkostningseffektiv politik til begrænsning af CO₂-udledningerne med det formål at holde den globale opvarmning under en acceptabel overgrænse. Senere hævdede han ambitionsniveauet og byggede sin berømte klimaøkonomiske DICE-model med det formål at identificere den optimale klimapolitik og dermed den "optimale" grad af global opvarmning. I det følgende beskrives DICE-modellen og dens resultater samt den kritik, der har været rejst mod modellen. Vi kommer også ind på vigtige dele af den nyere klimaøkonomiske forskning, som bygger videre på Nordhaus' arbejde.

DICE-modellen

Nordhaus' Dynamic Integrated Climate Economy (DICE) model er den kendteste inden for klassen af såkaldte *Integrated Assessment Models* (IAM), der kombinerer en vækstmodel for det økonomiske system med en forenklet model for klimasystemet og beskriver samspillet mellem de to systemer. Nordhaus var pionér i udviklingen af denne modeltype, der integrerer naturvidenskabelig viden om klimasystemet med økonomernes indsigt i den økonomiske vækstproces.

Den første, forenkede IAM fra Nordhaus' hånd blev præsenteret i Nordhaus (1991), mens den mere helstøbte DICE-model blev fremlagt i sin første version i Nordhaus (1994). DICE-modellen beskriver, hvordan den økonomiske aktivitet fører til udledning af CO₂, som sammen med andre drivhusgasser (der udvikler sig eksogent i modellen) via drivhuseffekten medfører global opvarmning, der påfører økonomien skadeomkostninger, som sænker forbrugsmulighederne. Verdensøkonomien er i DICE beskrevet ved en standard Ramsey-model, hvor den økonomiske vækst drives af kapitalakkumulation og eksogene tekniske fremskridt, der vedvarende øger totalfaktorproduktiviteten. Som led i produktions- og forbrugsprocesserne afbrændes fossile brændsler, der fører til udledning af CO₂, men CO₂-intensiteten (CO₂-udledningen per produceret enhed) antages at falde eksogent over tid med 1,5 procent om året som følge af strukturelle ændringer i økonomien, svarende til det observerede gennemsnitlige fald siden 1960. Derudover kan niveauet for udledningerne sænkes gennem afholdelse af reduktionsomkostninger, som mindsker den del af produktionsresultatet, der kan anvendes til forbrug og investering.

Modelleringen af klimasystemet i DICE inkluderer en beskrivelse af det globale kulstofkredsløb, hvor CO₂ langsomt cirkulerer mellem dybhavet, biosfæren og den øvre del af havene og atmosfæren. Drivhuseffekten modelleres via ligninger, der forenklet beskriver, hvordan ophobning af drivhusgasser i atmosfæren medfører øget strålingspåvirkning fra solen, der på sin side medfører en stigning i såvel havenes som atmosfærens temperatur.

DICE-modellen indeholder to centrale omkostningsfunktioner. Den ene er reduktionsomkostningsfunktionen, der indebærer, at den marginale reduktionsomkostning stiger, i takt med at indsatsen for at nedbringe CO₂-udledningen per produceret enhed øges. Den anden er skadeomkostningsfunktionen, som angiver den andel af BNP, der går tabt som følge af de skader, klimaforandringerne forvolder. I sin generelle form er skadeomkostningsfunktionen forholdsvis fleksibel, men i kalibreringen af modellen antager den en kvadratisk form, som betyder, at den marginale skadeomkostning er en voksende funktion af den globale gennemsnitstemperatur ved jordens overflade.

Kalibreringen af DICE bygger på følgende principper: Parametrene i ligningerne til beskrivelse af klimasystemet er valgt sådan, at modellen stiliseret reproducerer resultaterne fra store, detaljerede klimamodeller (se dog kritikken nedenfor). Parametrene i modellens økonomiske system er fastsat, så modellen matcher stiliserede fakta vedrørende den økonomiske vækst. Det indebærer bl.a., at parametrene i husholdningernes nyttefunktion vælges sådan, at modellen genererer en realistisk opsparingskvote og et realistisk afkast af kapital. Endelig er skadeomkostningsfunktionen kalibreret på grundlag af Nordhaus' tolkning af en række mikroøkonomiske studier af forskellige effekter af variationer i klimaet på tværs af regioner og lande, mens reduktionsomkostningsfunktionens parametre bl.a. bygger på estimater for omkostningen til backstop-teknologier, der kan erstatte teknologi baseret på fossile brændsler.

Den samfundsmæssige CO₂-omkostning og den optimale klimapolitik

Et nøglebegreb i klimaøkonomien er den samfundsmæssige CO₂-omkostning, på engelsk betegnet som The Social Cost of Carbon (SCC). SCC angiver nutidsværdien af samtlige aktuelle og fremtidige skadeomkostninger som følge af udledning af et ekstra ton CO₂ i dag. Den samfundsøkonomisk optimale klimapolitik opnås da i det punkt, hvor den marginale reduktionsomkostning netop svarer til SCC, dvs. når omkostningen ved at reducere udledningen med et ekstra ton er lig med den marginale gevinst derved.

Ved simulering af DICE-modellen kan der opnås et skøn over SCC og den marginale reduktionsomkostning og dermed et skøn for den optimale reduktionsindsats over tid. I en markedsøkonomi kan den optimale klimapolitik implementeres ved at pålægge alle udledninger af CO₂ en ensartet afgift svarende til den estimerede størrelse af SCC. Omkostningsminimerende virksomheder og husholdninger vil nemlig øge deres reduktionsindsats op til det punkt, hvor deres marginale reduktionsomkostning netop svarer til CO₂-afgiftssatsen. Da alle aktører står over for den samme afgiftssats, vil man derved få udlignet den marginale reduktionsomkostning på tværs af alle sektorer i økonomien, hvorved man minimerer den samlede samfundsøkonomiske omkostning ved at opnå en given reduktion af udledningerne. Da afgiftssatsen og dermed den marginale reduktionsomkostning endvidere svarer til den

marginale skadeomkostning ved udledningen, opnår man tillige en optimal samlet reduktionsindsats.

Med Nordhaus' kalibrering af den seneste version af DICE giver modellen et skøn for SCC i 2018 på 36 USD per ton CO₂. Med en dollarkurs på godt 6,8 kr. per dollar indebærer det en aktuel SCC i størrelsesordenen 250 kr. per ton. Det er langt over den nuværende gennemsnitlige beskatning af CO₂-udledninger i verden som helhed, men alligevel så lav en omkostning, at det i DICE-modellens basiskalibrering vil være optimalt at acceptere en stigning i den globale gennemsnitstemperatur i forhold til førindustriel tid på ca. 3,5 grader frem mod år 2100 og en stigning på 4 grader frem mod 2150.

Selvom Nobelpriskomiteén understregede, at Nordhaus modtog prisen for sit metodiske bidrag og ikke for ovennævnte konkrete skøn, kan det ikke undre, at mange klimaforskere og økologer følte sig provokeret af hædringen af Nordhaus. I en hårdt formuleret artikel i tidsskriftet *Foreign Policy* hævdede antropologen Jason Hickel (2018) fx, at Nordhaus' forskning i praksis har legitimeret en udskydelse af den nødvendige klimaindsats med det resultat, at vi nu styrer mod en klimakatastrofe. Kritikken skal ses i lyset af anbefalingen fra FNs internationale klimapanel (IPCC) om, at en stigning i den globale gennemsnitstemperatur på mere end 1,5 grader kan medføre store og uoprettelige skadevirkninger.

Diskonteringsproblemet og debatten mellem Nordhaus og Stern

Da CO₂-udledninger i dag påvirker det fremtidige klima over horisonter på mange hundrede år, får valget af den samfundsmæssige diskonteringsrate afgørende betydning for størrelsen af den marginale skadeomkostning ved udledningerne (SCC). I en standard økonomisk vækstmodel som den, der er indbygget i DICE, er den rate, hvormed fremtidige forbrugsmuligheder neddiskonteres, givet ved den såkaldte Ramsey-formel:

Diskonteringsrate = tidspræferencerate + grænsenyttelasticitet × vækstrate i forbruget

Tidspreferenceraten er den rate, hvormed fremtidig *velfærd* ("nytte") neddiskonteres. Velfærdens antages i denne sammenhæng at afhænge af forbruget, og grænsenyttens af forbrug antages at være faldende: En given forbrugsstigning giver mindre stigning i velfærd, jo højere forbruget i forvejen er. Grænsenyttelasticiteten angiver det procentvise fald i grænsenyttens af forbrug, når forbruget stiger med 1 procent. I en velfungerende markedsøkonomi vil det observerede afkast af kapital (realrenten) være givet ved ovenstående formel for diskonteringsraten. I DICE-modellen vælger Nordhaus derfor værdier af tidspræferenceraten og grænsenyttelasticiteten, der med en realistisk vækstrate i forbruget giver en diskonteringsrate, som svarer til det observerede gennemsnitlige afkast af kapital. Med denne såkaldte deskriptive tilgang når Nordhaus frem til en real diskonteringsrate i størrelsesordenen 5 procent. Dermed tillægges klimaskadeomkostninger langt ude i fremtiden en ganske

lav vægt. Nordhaus' tilgang kan ses som en variant af princippet om forbrugersuverænit: Det observerede kapitalafkast afspejler, hvordan økonomiens aktører på marginalen vægter fremtidigt i forhold til nutidigt forbrug, og disse individuelle præferencer bør respekteres.

Stern (2007) argumenterer derimod for, at valget af diskonteringsrate i klimapolitisk sammenhæng bør afspejle samfundets etiske normer. Ifølge denne normative tilgang har de nulevende generationer som udgangspunkt ingen moralsk ret til at tillægge fremtidige generationers velfærd en lavere vægt end deres egen velfærd. Den eneste etisk forsvarlige begrundelse for en positiv tidspræferencerate er derfor, at der er en vis positiv sandsynlighed for, at menneskeheden en gang i fremtiden bliver udslettet, fx som følge af et meteornedslag. Stern når pragmatisk frem til, at dette højst kan begrunde en årlig tidspræferencerate på 0,1 procent. Han mener endvidere, at også fastsættelsen af grænsenyttelasticiteten i Ramsey-formlen ovenfor er udtryk for et etisk/fordelingspolitisk valg, der afspejler, hvor meget vægt man tillægger en forbrugsstigning til de rige i forhold til en forbrugsstigning for de fattige. Denne vægtning kommer bl.a. til udtryk i graden af progressivitet i skatte- og overførselssystemet. På dette grundlag, ifølge hvilket en positiv diskonteringsrate groft sagt kun kan forsvares med, at fremtidige generationer forventes at være rigere end de nutidige generationer, kommer Stern frem til en diskonteringsrate på omkring det halve af den, som Nordhaus anvender. Dermed bliver det i DICE-modellen optimalt at gennemføre langt større og hurtigere drivhusgasreduktioner end det, som en anvendelse af Nordhaus' diskonteringsrate tilsiger.

Miljødelæggelser og klimaskadeomkostninger

Mange økonomer har haft svært ved at godtage Sterns argumenter for en lav samfundsmæssig diskonteringsrentefod. De påpeger, at hvis disse argumenter overføres til andre områder af den økonomiske politik, så burde de vestlige samfund opspare og investere en langt større andel af nationalindkomsten end i dag fx gennem store permanente offentlige budgetoverskud eller omfattende tvangsopsparing i den private sektor. Er vi som samfund villige til det?

Stern & Persson (2008) har imidlertid fremhævet, at hvis man tager højde for den stigende relative knaphed på miljøgoder, behøver man ikke at acceptere Sterns meget lave diskonteringsrate for at begrunde en mere aktivistisk klimapolitik end den, Nordhaus anbefaler. En væsentlig del af skadeomkostningerne ved klimaforandringerne er velfærdstab ved de forringelser af miljøkvaliteten, som den globale opvarmning ventes at medføre. Det vil sammen med stigende materiel velstand føre til, at den relative værdi af de knappe miljøgoder vil være systematisk stigende over tid. Selv hvis man neddiskonterer de fremtidige tab af miljøkvalitet med Nordhaus' høje diskonteringsrate, vil effekten af diskonteringen i høj grad blive opvejet af, at de mistede fremtidige miljøgoder bliver stadigt mere dyrebare. Med en plausibel udvidelse og rekalibrering af DICE, der tager hensyn hertil, kommer Stern og Persson (op-

cit.) frem til, at man kan forsvare en endnu mere aktivistisk klimapolitik end anbefalet af Stern, selvom man fastholder Nordhaus' relativt høje tidspræferencerate.

Betydningen af usikkerhed og tipping points

Det er ikke kun debatten mellem Nordhaus og Stern om diskonteringsraten, der har slået gnister. Adskillige kritikere har fremført, at DICE-modellen ikke tager hensyn til den store usikkerhed om virkningerne af drivhusgasudledninger, herunder risikoen for, at de kan skubbe klimasystemet forbi farlige "tipping points", hvor der udløses katastrofale og irreversible klimaforandringer. Stærkest inden for økonomernes egne rækker er denne kritik blevet formuleret af Robert Pindyck, der karakteriserer IAM-modeller som DICE på denne lidet smigrende måde: *"These models have crucial flaws that make them close to useless as tools for policy analysis: certain inputs (e.g., the discount rate) are arbitrary, but have huge effects on the SCC estimates the models produce; the models' descriptions of the impact of climate change are completely ad hoc, with no theoretical or empirical foundation; and the models can tell us nothing about the most important driver of the SCC, the possibility of a catastrophic climate outcome. IAM-based analyses of climate policy create a perception of knowledge and precision, but that perception is illusory and misleading."* (Pindyck, 2013: p. 860).

Retfærdigvis skal det siges, at Nordhaus (2016) har forsøgt at belyse betydningen af usikkerhed for DICE-modellens resultater. Han har indlagt egne estimerede sandsynlighedsfordelinger for fem udvalgte parametre i modellen og simuleret den et stort antal gange for at undersøge spredningen i modelresultaterne ved forskellige træk af parameterverdier fra sandsynlighedsfordelingerne. Han finder, at usikkerhed gennemgående kun har en begrænset betydning for den optimale klimapolitik. Dette udfordres dog af Smidt (2019), der viser, at Nordhaus' konklusion er følsom over for, hvilke parametre der formodes at være usikkerhed om, og hvilken sandsynlighedsfordeling de antages at have. Fx viser Smidt (op.cit.) ved brug af samme metodik som Nordhaus, at usikkerhed om en række parameterverdier tilsiger en væsentligt mere ambitiøs klimapolitik end den optimale klimapolitik i standardversionen af DICE, når disse usikkerheder spiller sammen med usikkerhed om, hvor kraftigt klimaskadeomkostningerne stiger som følge af en stigning i den globale gennemsnitstemperatur.

Meget af kritikken mod DICE har rettet sig mod Nordhaus' specifikation af skadeomkostningerne ved den globale opvarmning. Specifikationen indebærer, at en stigning i gennemsnitstemperaturen på 4 grader Celsius kun vil medføre et tab på 4 procent af det globale BNP. Mange opfatter dette skøn som meget spekulativt set i lyset af, at kloden ikke har oplevet så høj en gennemsnitstemperatur inden for de sidste mere end 10 millioner år. Nordhaus' skadeomkostningsfunktion tager ikke højde for, at der kan forekomme abrupte klimaændringer i tilfælde af, at man passerer farlige tipping points. Weitzman

(2012) foreslog at modellere dette ved at modificere skadeomkostningsfunktionen i DICE, så den udviser stærkt stigende marginale skadeomkostninger ved høje temperaturstigninger. Weitzmans specifikation implicerer, at det globale BNP falder med 50 procent, hvis temperaturen stiger med 6 grader over det førindustrielle niveau. Ikke overraskende betyder dette, at CO₂-udledningerne bør sænkes væsentligt mere og hurtigere end anbefalingen fra standard-versionen af DICE. Også Weitzmans skadeomkostningsfunktion forekommer dog spekulativ og skal mest ses som et taleksempel på, hvor galt det kan gå, hvis man negligerer risikoen for at passere klimatiske tipping points.

Lemoine & Traeger (2014, 2016) og Lenton m.fl. (2019) opstiller IAM-modeller, der eksplicit inkluderer tipping points. De finder, at dette øger SCC med en faktor to til tre i forhold til DICE. Denne type beregninger forudsætter imidlertid, at man kender sandsynligheden for at udløse et tipping point ved en given temperaturstigning. I praksis er der stor usikkerhed om disse sandsynligheder og om sandsynlighedsfordelingen for en række andre nøgleparametre i IAM-modeller.

En slående egenskab ved DICE er, at totalfaktorproduktiviteten antages at vedblive at stige eksogent helt uanfægtet af klimaforandringerne. Dietz & Stern (2015) fremfører en række argumenter for, at dette er uplausibelt. De viser, hvordan DICE kan modificeres ved at tage hensyn til, at produktivtetsvæksten hæmmes af klimaforandringerne, og finder, at dette tilsiger en mere aktivistisk klimapolitik.

Nordhaus har som nævnt søgt at modellere klimasystemet sådan, at temperatureffekten af en højere koncentration af CO₂ i atmosfæren er nogenlunde den samme i DICE som i de store klimamodeller, der benyttes i klimavidenskaben. Imidlertid ser det ud til, at DICE og andre IAM-modeller ikke er på omgangshøjde med de nyeste klimamodeller. Som påpeget af Dietz m.fl. (2020) slår en højere CO₂-koncentration meget langsommere igennem på temperaturen i DICE end i nyere klimamodeller. Endvidere tager DICE ikke hensyn til, at en højere temperatur mindsker havenes og biosfærens evne til at optage CO₂ fra atmosfæren. Når modelleringen af klimasystemet i DICE korrigeres for disse skævheder, implicerer modellen en noget højere SCC end standardversionen af DICE.

Status: Kan Paris-aftalen forenes med DICE?

De senere års klimaøkonomiske forskning peger altså ret entydigt i retning af, at Nordhaus' specifikation og kalibrering af DICE fører til anbefaling af en klimapolitik, der er for "slap". Adskillige nyere studier tyder dog på, at modellen med passende justeringer og opdateringer kan give støtte til Paris-aftalens målsætning om at begrænse den globale opvarmning til 1,5-2 grader. I et omfattende meta-studie, der korrigerer for en række skævheder og mangler i tidligere empiriske analyser af sammenhængen mellem temperaturstigninger og klimaskadeomkostninger, når Howard & Sterner (2017) frem til en skadeomkostningsfunktion, der indlagt i DICE giver en SCC, som er 4-5 gange så høj

som i Nordhaus' version af modellen. Med denne korrektion bliver det ifølge modellen optimalt at holde den globale opvarmning nede omkring 2 grader.

I et helt dugfriskt studie opdaterer Hänsel m.fl. (2020) DICE med de seneste klimavidenskabelige indsigter i klodens kulstofkredsløb og energibalance og de nyeste estimater for klimaskadeomkostninger samt survey-baserede ekspertvurderinger af, hvilken samfundsmæssig diskonteringsrate der bør anvendes. Med disse opdateringer af DICE finder forfatterne, at tre fjerdedele af eksperterne opererer med diskonteringsrater, som gør det optimalt at holde opvarmningen under 2 grader og at en tredjedel af eksperterne bruger diskonteringsrater, der gør målet om en opvarmning på højst 1,5 grader optimalt.

Konklusion: Nordhaus' bidrag

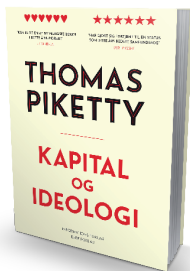
Denne oversigt illustrerer, hvorfor Nordhaus fik Nobelprisen for sit metodebidrag og ikke for sit konkrete bud på den optimale globale klimapolitik. De senere års klimaøkonomiske forskning tyder klart på, at en cost-benefit-analyse baseret på standardversionen af DICE-modellen undervurderer behovet for hurtige og massive reduktioner af drivhusgasudledningerne. Modellen har til gengæld vist sig at være en nyttig og fleksibel ramme, inden for hvilken man kan afprøve betydningen af alternative antagelser om samspillet mellem klimasystemet og det økonomiske system.

De senere års forskning baseret på DICE illustrerer dog også Pindycks pointe om, at man kan få et hvilket som helst resultat ud af en klimaøkonomisk model, afhængigt af de mere eller mindre arbitrære forudsætninger, man lægger ind. Frem for at komme med spekulative bud på den "optimale" klimapolitik bør klimaøkonomer måske søge tilbage til det mere ydmyge udgangspunkt for Nordhaus' egen forskning i 1970'erne, dvs. spørgsmålene: Hvad koster det at opfylde et givet mål for reduktion af drivhusgasudledningerne? Hvor meget stiger omkostningerne, hvis man skærper målet? Og hvordan kan man opfylde et givet reduktionsmål på en omkostningseffektiv måde?

Referencer

- Acemoglu, D. (2002). Directed technical change. *Review of Economic Studies* 69, 781-809.
- Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn, D. Hemous (2012). The environment and directed technical change. *American Economic Review* 102, 131-166.
- Dietz, S., N.B. Stern (2015). Endogenous growth, convexity of damages and climate risk: how Nordhaus' framework supports deep cuts in carbon emissions. *Economic Journal* 125, 574-620.
- Dietz, S., F. van der Ploeg, A. Rezai, F. Venmans (2020). Are economists getting climate dynamics right and does it matter? Department of Economics, University of Oxford, *Working Paper* 900, February, 2020.
- Greaker, M., T.-R. Heggedal, K.E. Rosendahl (2018). Environmental policy and the direction of technical change. *Scandinavian Journal of Economics* 120, 1100-1138.
- Hickel, J. (2018). The Nobel Prize for climate catastrophe. *Foreign Policy*, December 6, 2018.

- Howard, P., T. Sterner (2017). Few and not so far between: a meta-analysis of climate damage estimates. *Environmental and Resource Economics* 68, 197-225.
- Hänsel, M., M. Drupp, D. Johansson, F. Nesje, C. Azar, M. Freeman, B. Groom, T. Sterner (2020). The Economics Nobel Prize and the UN climate targets: from clash to consistency. Fremkommer i *Nature Climate Change*.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Koopmans, T. (1965). On the concept of optimal economic growth. I *The Economic Approach to Development Planning*, 225-287, Chicago, IL: Rand McNally.
- Lemoine, D., C. Traeger (2014). Watch your step: optimal policy in a tipping climate. *American Economic Journal: Economic Policy* 6, 137-166.
- Lemoine, D., C. Traeger (2016). Economics of tipping the climate dominoes. *Nature Climate Change* 6, 514-519.
- Lenton, T., J. Rockström, O. Gaffney, S. Rahmstorf, K. Richardson, W. Steffen, H. Schellnhuber (2019). Climate tipping points – too risky to bet against. *Nature* 575, Comment 28 November 2019.
- Nordhaus, W.D. (1975). Can we control carbon dioxide? International Institute for Applied Systems Analysis, *Working Paper* 75-63, Vienna.
- Nordhaus, W.D. (1977). Economic growth and climate: the case of carbon dioxide. *American Economic Review* 67, 341-346.
- Nordhaus, W.D. (1991). To slow or not to slow: the economics of the greenhouse effect. *Economic Journal* 101, 920-937.
- Nordhaus, W.D. (1994). *Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change*. MIT Press, Cambridge, MA..
- Nordhaus, W.D. (2016). Projections and uncertainties about climate change in an era of minimal climate policies. *National Bureau of Economic Research Working Paper* 22933, December 2016.
- Pindyck, R.S. (2013). Climate change policy – What do the models tell us? *Journal of Economic Literature* 51, 860-872.
- Ramsey, F.P. (1928). A mathematical theory of saving. *Economic Journal* 38, 543-559.
- Romer, P.M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy* 94, 1002-1037.
- Smidt, E. (2019). *The impact of uncertainty in economic models of climate change – A study with the DICE model as example*. Master thesis, Department of Economics, University of Copenhagen, December 2019.
- Solow, R.M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 70, 65-94.
- Stern, N.B. (2007). *The Economics of Climate Change – The Stern Review*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Sterner, T., M. Persson (2008). An even sterner review: introducing relative prices into the discounting debate. *Review of Environmental Economics and Policy* 2, 61-76.
- Weitzman, M.L. (2012). GHG targets as insurance against catastrophic climate damages. *Journal of Public Economic Theory* 14, 221-244.



Den anmelderroste *Kapital og ideologi* af Thomas Piketty er på én gang en genfortælling af verdenshistorien, en skarp kritik af nutidens politik og et dristigt bud på et nyt og mere fair økonomisk system.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/kapital-og-ideologi>