

Neoliberalisme som dominerende makroøkonomisk diskurs

AF JESPER JESPERSEN

SLAGMARK #74
SIDER: 139-157

Dette essay belyser, hvorledes et neoliberalt ideologisk grundlag i dag er dominerende inden for makroøkonomisk teori.¹ Det gælder især undervisningen på de fleste økonomistudier, men også ved udarbejdelsen af de makroøkonomiske beslutningsmodeller, der benyttes ved rådgivningen om den nationale økonomiske politik og ved udformningen af de fælles europæiske regler for medlemslandenes offentlige budgetter.

De mest benyttede makroøkonomiske lærebøger ligner indholdsmæssigt hinanden til forveksling, f.eks. Mankiw (2016) der anvendes på Københavns Universitet på første år på både polit- og statskundskabstudiet. Heri fremstilles økonomisk teori som en værdineutral videnskab, der kan benyttes til at rådgive objektivt om, hvorledes størst mulig økonomisk vækst skabes og dermed også størst mulig individuel velfærd. Lærebøgerne undlader med få undtagelser at problematisere den økonomiske teoris angiveligt neoliberale værdigrundlag. Tværtimod fremstilles konklusionerne oftest som et resultat af en værdifri analyse af de faktiske sammenhænge. Herved kommer de fremførte anbefalinger til at fremstå som uafviselige og af nærmest naturvidenskabelig karakter, da de ydermere er baseret på store matematisk formulerede modeller.

Ved at gennemgå de mest anvendte makroøkonomiske teorier og modeller er det dog åbenbart, at navnlig den neoliberale Chicago-skole under stærk indflydelse af Milton Friedman (monetarismen) og Robert Lucas (ny-klassisk makroteori) er

dominerende. De har begge modtaget nobelprisen i økonomi for deres bidrag til udvikling af generel ligevægtsteori, der i dag er så enerådende, at den omtales som 'mainstream economics' i de engelsksprogede lærebøger. Det er en teoridannelse, der bl.a. leder frem til markante konklusioner om, hvilken økonomisk politik der fører til størst mulig vækst: På kort sigt er den 'bedste politik ingen politik,' og det offentlige budget bør balancere. Den generelle ligevægtsteori har som et grundlæggende aksiom, at et veldesignet markedsøkonomisk system af sig selv skaber størst mulig vækst og dermed velfærd. Den offentlige sektor kan derfor med fordel begrænses i det omfang, den ikke fungerer på markedsmæssige principper.

Dette essay afsluttes med en påvisning af, at den rådgivning, som regering og folketing modtager, er baseret på finansministeriets 'regnemodel,' der er konstrueret som en generel ligevægtsmodel. Konsekvensen heraf har været, at dansk makroøkonomisk politik, som omfatter bl.a. finanspolitik og pengepolitik, har været baseret på den neoliberalt inspirerede makroøkonomiske teoridannelse uanset regeringens farve.

KLASSISK ØKONOMI OG LIBERALISME

Dette og det følgende afsnit opridses den idéhistoriske baggrund for formuleringen og implementeringen af generelle ligevægtsmodeller i 1980'erne.

Samfundsøkonomiens *grand old man* er Adam Smith. Hans hovedværk *The Wealth of Nations* var et opgør med datidens herskende samfundsorden baseret på statisme: Alt, hvad der ikke var eksplicit tilladt, var forbudt, og der skulle ansøges om tilladelse til et hvert nyt initiativ hos den enevældige monark (på Kontinentet) og hos det godsejer-dominerede parlament (i Storbritannien). Smith argumenterede for, at en frigørelse af den økonomiske aktivitet efter markedsmæssige principper på en række afgrænsede områder ville skabe en større materiel produktion og dermed velstand for alle. Drivkraften skulle være et større spillerum for den enkelte borger til at forfølge sin økonomiske egeninteresse, som ifølge Smith udgør en del af den menneskelige natur. Den skotske moralfilosof konkluderede, at det ville være en konstruktiv samfundsøkonomisk tilskyndelse, hvis egeninteressen blot blev holdt i skak af dels en række sociale normer (de såkaldte *moral sentiments*) og dels af den markedsmæssige konkurrence.

Smiths økonomiske teori fik herved en dobbelt funktion: Den begrundede, hvor-

for større økonomisk og politisk frihed ville skabe et samfundsøkonomisk overskud. Teorien er ganske simpel og har gyldighed den dag i dag. Det er arbejdsdelingen, som begrundet betydelige produktivetsgevinster, der har et velfungerende markedssystem som forudsætning. Smiths ærkeeksempel stammede fra den spæde britiske industrialisering: Produktion af knappenåle. Blev den sat i system, og blev arbejdsopgaverne fordelt rationelt, kunne 10 personer tilsammen producere mere end 100 gange det, som 10 enkelte personer kunne præstere. Dette eksempel kunne bredes ud til ”bryggeren, slagteren og bageren” i lokalsamfundene, hvor den sociale kontrol fortsat ville være betydelig, og konkurrencen kunne understøttes gennem kravet om næringsfrihed og sikring af privat ejendomsret. Heraf udspringer forestillingen om, at udbredelse af den klassiske liberalisme ville gavne samfundsøkonomien og understøtte politiske reformer i retning af øget demokrati, idet markedskræfterne har en disciplinerende kraft.

DEN NEOKLASSISKE ØKONOMIS OPRINDELSE

Den klassiske fortælling om liberalismen blev i slutningen af 1800-tallet overtaget og videreudviklet af de neoklassiske økonomer ved brug af matematiske og geometriske metoder, som var særdeles anvendelige ved beskrivelse af nytte- og profitmaksimerende adfærd og til påvisning af ligevægten bestemt af pris- og mængdetilpasning på et konkurrencemarked. Økonomerne tog udgangspunkt i et meget primitivt samfund, hvilket i sig selv burde mane til forsigtighed med hensyn til generalisering og applikation i en moderne samfundsøkonomi.

Den neoklassiske økonomi bygger på beretningen om, hvorledes Robinson Crusoe og Fredag på en øde ø begge har fordel af at forfølge egeninteressen ved at specialisere sig og organisere gensidige byttehandlere på markedslignende vilkår. I denne model indgår end ikke det argument, at Fredag og Robinson med fordel kunne hjælpe hinanden, når der skal bygges en hytte, der kan give tag over hovedet. Det er udelukkende specialisering og individuelle præferencer, der indgår i modellen. Under yderlig antagelse af fuld information og fravær af transaktionsomkostninger vises det ved brug af matematisk formulerede nytte- og produktionsfunktioner, at Robinson og Fredag i denne primitive markedsøkonomi med privat ejendomsret ved forfølgelse af egeninteresse og udveksling af varer på det meget velfungerende marked vil maksimere deres individuelle velfærd. Et resultat, der ikke inkluderer

fordelingen af den opnåede velfærd mellem de involverede personer, idet der i det teoretiske afsæt ikke antages at kunne gennemføres en interpersonel sammenligning på et objektivt grundlag.

Ud fra dette narrativ udbygges modellen med flere udbydere, efterspørgere og markeder, der beskrives ved simple nytte- og produktionsfunktioner, der optimeres i individuel konkurrence i en idealiseret markedsøkonomi. Fra omkring 1880 var matematikken, navnlig differentialregning, blevet så udviklet, at dette simple – og i princippet pengeløse – markedssystem kunne sættes på ligningsform. Løsningen til det matematiske ligningssystem, hvor udbud er lig med efterspørgsel, kaldes 'markedsligevægt,' og resultatet er en udregning af, hvilken pris udbuds- og efterspørgselskurverne krydser hinanden ved.

Den neoklassiske markedsøkonomiske teoridannelse fra slutningen af 1800-tallet blev efterfølgende raffineret i form af en matematisk beskrivelse af, hvorledes flere markeder kunne kobles sammen til ét stort ligningssystem. Udfordringen inden for makroøkonomisk teori blev at finde en samlet løsning, hvor udbud er lig med efterspørgsel på samtlige markeder samtidigt. Det lykkedes den franske økonom Léon Walras at udarbejde en sådan matematisk model opbygget ud fra Robinson/Fredag-metaforen, der kunne give én samlet løsning for alle markeder og derfor betegnedes en generel ligevægtsmodel baseret på individuel egennyttemaksimering og fuld pris- og lønfleksibilitet. Denne generelle ligevægtsmodel havde ydermere den egenskab, at et øget udbud af f.eks. arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel. En konklusion der kendes som Say's Lov (se f.eks. Pressman, 2009).

Denne stærkt idealiserede og reducerende markedsmodel, hvor fordelingsaspektet er udeladt, blev en etableret del af det såkaldte mikroøkonomiske fundament for makroøkonomien med formuleringen og implementeringen af den generelle ligevægtsteori i 1980'erne (se Estrup & Jespersen, 2013). Udformningen af denne generelle ligevægtsteori var baseret på en række neoliberale antagelser.

NEOLIBERAL IDEOLOGI OG DET MIKRO- OG MARKEDSØKONOMISKE GRUNDLAG FOR MAKROTEORI

Jeg vil i det følgende fremhæve nogle af de overordnede fælles antagelser, som har karakter af aksiomer, der ligger bag den i dag dominerende makroøkonomiske teori, og som demonstrerer sammenfaldet med den neoliberale ideologi. Der er naturligvis variationer inden for makroøkonomisk teori, hvoraf Chicago-skolen,

den østrigske skole (domineret af Friedrich Hayek), den tyske ordoliberal skole og endelig den ny-keynesianske skole etableret i 1990'erne skal nævnes.² Der er ikke enighed blandt politologer endsige makroøkonomer om det berettigede i at sætte lighedstegn mellem disse fire skoler, men i og med at det neoliberalt inspirerede fundament er stort set identisk, og at deres politik-anbefalinger stort set er sammenfaldende, udgør de tilsammen mainstream economics, der som nævnt er totalt dominerende ved rådgivning om den økonomiske politik, som føres i de fleste EU-lande med afsæt i bl.a. Lissabon-traktaten og finanspagten.³ Der er ydermere det sammenfald, at en række af de i efterkrigstiden dominerende personligheder inden for makroøkonomi alle var repræsenterede ved det stiftende møde i det erklærede neoliberale Mont Pèlerin Society tilbage i 1947.⁴

Jeg vil i det følgende koncentrere fremstillingen om den igennem de seneste 20-30 år helt dominerende generelle ligevægtsteori, der har tæt tilknytning til Chicago-skolen. Dens dominerende position manifesterer sig bl.a. ved, at de såkaldt ny-keynesianske økonomer, hvor bl.a. Det Økonomiske Råd henregner sig, har accepteret de fire nedenfor præsenterede grundantagelser for makroøkonomisk modelbygning. Den eneste teoretiske uenighed bygger på en forskellig opfattelse af, hvor hurtigt det markedsøkonomiske system vender tilbage til fuld beskæftigelse, når samfundsøkonomien rammes af et udefrakommende (eksogent) stød, som f.eks. finanskrisen var et eksempel på. Den generelle ligevægtsteori bygger således på fire aksiomer, der kunne være et afskrift fra et neoliberalt partiprogram:

1. Samfundsøkonomisk optimering forudsætter *frie*, individuelle valg.⁵ Ingen instans kan vide bedre, hvad der er bedst for den enkelte samfundsborger, end borgeren selv. Borgeren kan realisere sit frie rationelle valg, hvis markedssystemet er velfungerende, og alle har lige adgang til køb og salg.

2. Da borgerne er forskellige, afstår neoklassisk teori fra at gennemføre en interpersonel sammenligning af den opnåede nytte. Forskelligheder i indkomst og præferencer kommer til udtryk gennem frivillige handler, hvori der udveksles varer og tjenester. Disse handler har det karakteristikum, at begge parter føler sig bedre stillede efter handlen end før. Det antages blot, at hvert enkelt individ optimerer sin specifikke egen nytte, hvilket betegnes *rational adfærd*. Dette problem med individuel nytteoptimering løses i makromodellen ved en antagelse om, at summen af agenternes adfærd på hvert marked kan samles i én ligning, der karakteriserer den 'repræsentative agents adfærd,' som i modellen ofte antages at have samme adfærd

som Robinson Crusoe. Denne antagelse om, at f.eks. alle forbrugeres adfærd kan klumpes sammen til blot én repræsentativ agent er på mange måder paradoksal, idet den oprindelige antagelse om forskelle i indkomst og præferencer må opgives.

3. Det enkelte marked er i teorien organiseret således, at en fuldt fleksibel pris (eller løn, hvis arbejdsmarkedet er i fokus) vil sikre, at de rationelle sælgere (udbydere) og købere (efterspørgere) vil nå til en frivillig overenskomst (handel), hvor den fleksible pris sikrer, at der etableres et for begge parter optimalt match. Hvis agenternes adfærd blot er kendetegnet ved den ovenfor beskrevne rationalitet (hhv. individuel profit- og nyttemaksimering), så vil markedsligevægten ikke alene skabe den størst mulige nytte (utility), men desuden føre til en optimal anvendelse af samfundets knappe produktionsfaktorer (jord, kapital og arbejdskraft). Dette sammenfald sikres af den fleksible pris/løn/rente, antagelsen om fuld information og ved udeladelsen af fordelingsaspektet. Den opnåede markedsligevægt vil i så fald på en og samme tid afspejle ækvivalens mellem de (marginale) omkostninger, der er forbundet med produktionen, og den ekstra nytte, som forbruget af varen giver køberen.

Det er udelukkende på grund af en supplerende antagelse om en vis træghed i pris- og løntilpasningen (til fuld ligevægt), at en undergruppe af makroøkonomer, der til den almindelige forvirring kalder sig ny-keynesianere, adskiller sig fra den hårde kerne af ligevægtsøkonomer. Ny-keynesianere tolker Keynes' *The General Theory of Employment, Interest and Money* fra 1936 som en beskrivelse af en Walrasiansk generel ligevægtsmodel, hvor der er 'stive priser og lønninger.' I takt med at priser og lønninger tilpasser sig på grund af det markedsmæssige pres, vil økonomien bl.a. nærme sig fuld beskæftigelse. Det kan dog tage nogle år at nå dertil, afhængigt af træghedernes karakter, hvor der især peges på fagforeningernes markedsmagt og velfærdsstatens sociale ydelser som væsentlige bremsende faktorer. Ny-keynesianske lærebøger er derfor opdelt i en sektion, der beskriver konjunkturbevægelser, som er forårsaget af udefra kommende 'stød' til den ellers perfekt fungerende markedsökonomi. Disse stød, som for eksempel krisen i 2008/09, giver anledning til et fald i produktionen, der – i modellen – efterfølgende genoprettes i takt med, at priser og lønninger tilpasser sig. Den anden sektion af disse lærebøger er en gennemgang af traditionel neoklassisk vækstteori, hvor fuld beskæftigelse og ligevægt i den private sektor er genetableret og fortsætter i det uendelige. To repræsentative ny-keynesianske lærebøger er Gregory Mankiw (2016) og i dansk sammenhæng Hans Jørgen Whitta-Jacobsens og Peter Birch Sørensen (2010).

Den ideale markedsmode antages at have en så almen gyldighed, at den kan benyttes som skabelon for den geometriske eller matematiske formulering af *alle* markeder i en generel ligevægtsmodel. Også arbejdsmarkedet anskues gennem denne neolibérale priseme, hvor det som hovedregel antages (bemærk antages), at udbudskurven vil være stigende mod højre, dvs. jo højere disponibel løn, desto større udbud af arbejdskraft, og tilsvarende antages det, at efterspørgselskurven vil være faldende, dvs. jo lavere løn desto større efterspørgsel efter arbejdskraft uden det begrundes, hvor de ekstra job skal komme fra.

4. Hertil kommer, at det samlede markedsøkonomiske system (dvs. hele samfundsøkonomien) antages at være selvregulerende (self-adjusting). Det indebærer ikke alene, at hver enkelt marked når en 'market-clearing'-ligevægt, men også at en sådan ligevægt antages at ville indtræffe samtidigt på alle markeder, heraf navnet *en generel ligevægt*. Et forhold, som bl.a. Keynes i sin kritik af den neoklassiske makroteori i *The General Theory of Employment, Interest and Money* kaldte et specialtilfælde (ligevægt på alle markeder) af et specialtilfælde (fuld beskæftigelse).

Relevansen af den 'generelle ligevægtsmodel' bygger således på den stærkt idealiserende antagelse, at det markedsøkonomiske system opfører sig lige efter bogen. Det vil sige, at modelbyggerne på forhånd sikrer sig, 1) at udbuds- og efterspørgselskurverne altid skærer hinanden og til en positiv pris, 2) at udbud altid skaber sin egen efterspørgsel, og 3) at alle agenter har al relevant information og handler rationelt (dvs. egennyttigt) med henblik på maksimering af hhv. nytte og profit. Den bagvedliggende model blev som nævnt udviklet i slutningen af 1800-tallet og kendes under betegnelsen Walras-modellen, hvori det pr. definition gælder, at 'udbud skaber sin egen efterspørgsel.'

Uagtet at der er gået mere end 100 år, er denne antagelse stadig ryggraden i den dominerende makroøkonomiske teori. Den tidligere overvismand Hans Jørgen Whitta-Jacobsen tøver således ikke med at fastholde, at 'udbud skaber sin egen efterspørgsel' er et relevant aksiomatisk grundlag for moderne samfundsøkonomiske modeller.⁶ Ligesom dette aksiom også danner grundlag for den danske DREAM-model (Dream, 2014).

Generel ligevægtsteori og dens modeller anvendes, når den økonomiske udvikling skal analyseres på mellem og langt sigt, f.eks. ved udarbejdelsen af 2020- og senest 2025-planen for dansk økonomi. Fuld beskæftigelse bliver herved en standardantagelse. Der er ydermere altid sammenfald mellem finansiel opsparing og reale

investeringer, idet penge og finansielle fordringer blot betragtes som 'smøremidler,' der sikrer en friktionsløs transmission af udbud til efterspørgsel på arbejds-, vare- og investeringsmarkederne. De finansielle markeder antages at være så perfekt fungerende, at de end ikke gives en eksplicit repræsentation i f.eks. DREAM-modellen – hvilket fortsat gælder her 8 år efter, den finansielle krise satte ind.

Dette idealiserede markedsøkonomiske system gøres operationelt gennem et stort sæt af matematiske ligninger, som qua de fire ovenfor begrundede forudsætninger sikrer, at modellens resultater altid vil give en markedskonform økonomisk politik forrang.⁷ Offentlige indtægter i form af skatter og afgifter reducerer den private velfærd og antages at reducere udbuddet af arbejdskraft, hvilket – i modellen – mindsker beskæftigelsen tilsvarende, da modellen som en af sine grundforudsætninger som nævnt har, at 'udbud af arbejdskraft skaber en tilsvarende beskæftigelse.'

En neoliberal model giver naturligvis neoliberale løsningsanvisninger. Derfor er det afvigelser fra den perfekte markedsøkonomi, der i modellen skaber de samfundsøkonomiske problemer – f.eks. ubeskæftiget arbejdskraft, som andre politiske hensyn bl.a. udviklingen af velfærdstaten har bidraget til at skabe.

'WE ARE JUST DOING ECONOMICS'

I den makroøkonomiske faglitteratur blev den neoliberale ideologi gjort eksplicit gennem kravet om, at den ovenfor beskrevne mikro- og markedsøkonomiske konstruktion blev indarbejdet som det adfærdsmæssige og institutionelle grundlag for moderne makroteori. Denne teoretiske ny-orientering blev indledt i 1980'erne, dels som en reaktion på den hidtidige keynesiansk inspirerede makroøkonomiske teori og de dertil knyttede modellers manglende evne til at forklare udviklingen igennem 1970'erne med stigende inflation og arbejdsløshed, og dels som en politisk ny-orientering væk fra den socialdemokratiske velfærdsstat mod neoliberalisme, privatisering og individualisering. De hidtidige overvejende efterspørgsels-drevne keynesianske modeller (der bestemt havde mange mangler) blev afløst af disse såkaldt mikrobaserede makromodeller, der blev udformet som *generelle ligevægtsmodeller* og baseret på de fire ovenfor nævnte neoliberale aksiomer.

Dette skifte fra keynesianisme til neoliberalisme blev i særlig grad promoveret af Chicago-skolen med Robert Lucas som bannerfører. Lucas fik Nobelprisen i 1995 for at have tilført og ikke mindst operationaliseret begrebet *rationelle forventninger*

– fuld forudseenhed, dvs. at fremtiden antages at være kendt af agenterne. Centrum for den økonomiske forskning var ikke længere ønsket om at forstå den faktiske samfundsøkonomiske udvikling, men derimod at anvise veje til at etablere et perfekt fungerende markedsøkonomisk system.

Som en naturlig konsekvens af dette forskningsmæssige paradigmeskifte blev også indholdet i de økonomiske lærebøger ændret radikalt. I dag er teoridannelsen i mindre grad rettet imod at forklare den faktiske samfundsøkonomiske udvikling. Sigtet er derimod, som nævnt, at arbejde deduktivt inden for rammen af en idealiseret markedsøkonomisk model. Når den økonomistuderende skal til sin afsluttende bachelor-eksamen i samfundsøkonomi, er kernen i pensum den generelle ligevægtsmodel, der giver en matematisk fremstilling af et i princippet perfekt fungerende markedsøkonomisk system med individuel beslutningstagning og fuldt fleksible priser og lønninger.

Disse mainstream lærebogsmodeller har fokus på markedsøkonomi og produktion (der betegnes 'velfærd'). Jo større BNP, desto større velfærd, hvilket i modellen etableres gennem frivillige byttelignende transaktioner. Enhver form for markeds- magt og dermed indgreb i den frie pris-/løndannelse på foranledning af private firmaer, faglige organisationer eller velfærdsstatslige indgreb vil begrænse det 'frie' valg og dermed reducere BNP-væksten. Den primære opgave for makroøkonomernes forskning skal være at anvise veje til at mindske de barrierer, der eksisterer i den samfundsøkonomiske virkelighed for at en 'fri' pris-/løndannelse og individuel optimering kan finde sted. Ved vurderingen af den samfundsøkonomiske udvikling spiller hverken fordeling, miljøbelastning endsige andre ikke prisfastsatte samfundsmæssige forhold nogen (væsentlig) rolle. Tværtimod vil enhver form for indgreb i markedsmekanismen, f.eks. i form af minimumsløn, arbejdsløshedsdagpenge eller beskatning, forvride incitamentsstrukturen og dermed bidrage til, at markedsligevægten bliver sub-optimal, hvilket reducerer BNP.

Den generelle ligevægtsmodel genfindes i stort set samme udformning i alle introducerende lærebøger i samfunds- og makroøkonomi. Mankiw skriver således: "Disse ligevægtsmodeller beskriver måske ikke hele den økonomiske udvikling på ethvert tidspunkt, men markedsligevægten udgør et gravitationscenter, som det markedsøkonomiske system bevæger sig imod. Derfor synes de fleste makroøkonomer, at fuld prisleksibilitet er en nyttig forudsætning, når den mere langsigtede økonomiske udvikling skal studeres" (Mankiw, 2016, s. 13).

Når den helt kortsigtede år-til-år udvikling skal studeres, fastholder de ny-keynesianske makroøkonomer dog som nævnt, at der forekommer en vis træghed i pris- og løntilpasningen. Det er udelukkende denne træghed, der begrundes, hvorfor samfundsøkonomien – i modellen – ikke permanent befinder sig i den generelle ligevægt. Men samtidig antages det, at udviklingen altid vil være på vej mod ligevægten, jf. det ofte fremførte udsagn, at 'opsvinget kommer til næste år.' Den træge løntilpasning bruges af ny-keynesianske økonomer som forklaring på den fortsatte arbejdsløshed og derfor som et argument for yderligere arbejdsmarkedsreformer, der kan gøre lønnen endnu mere fleksibel og dermed tilpasningen – i modellen – hurtigere. Den teoretiske begrundelse for den lønmæssige træghed skal ifølge de neoliberale økonomer primært søges i fagbevægelsens 'markedsmagt' over løndannelsen, der begrundes den (ligeledes) egennytte-begrundede modstand blandt beskæftigede medlemmer mod den 'nødvendige' lønnedgang. Dernæst peger de nyliberale økonomer på det sociale sikkerhedsnet, som det velfærdsstatslige sikringssystem udspænder under arbejdsløse lønmodtagerne, som en anden træghedsskabende faktor. På et 'perfekt' fungerende arbejdsmarked uden fagbevægelse og uden velfærdsstat ville der således, ifølge modellen, ikke være arbejdsløshed. Den førnævnte Chicago-økonom Robert Lucas har i tilknytning hertil konkluderet, at "arbejdsløshed er ikke et økonomisk-teoretisk, men et politologisk problem at forklare" (Lucas, 1978, s. 243).

Når en generel ligevægtsmodel benyttes som grundlag for den politiske rådgivning, er anbefalingerne et langt stykke hen ad vejen således givet på forhånd. En styrkelse af de individuelle incitamenter i form af mindre beskatning og lavere sociale ydelser vil altid være at foretrække, idet hvert enkelt individ herved hurtigere finder sin individuelt bestemte beskæftigelse uden at skulle betale til andre. Set i dette perspektiv er det åbenbart, at øget løn- og prisfleksibilitet vil fremme beskæftigelsen, øge BNP og derfor bør fremmes uanset politisk farve. Benyttes en sådan neoliberal markedsmode og tillægges indkomstfordelingen ingen betydning, så har de økonomiske rådgivere ikke noget valg, da der intet er at vælge imellem, eftersom den optimale løsning er entydig og prædetermineret.

Ovenstående beskrivelse af den økonomisk-politiske rådgivningsproces vil ofte, selvom det er en gengivelse af de lærebøger, der benyttes, forekomme neoklassiske økonomer unfair. De vil forsvare sig med, at de da godt ved, at modellen ikke afspejler hele virkeligheden, men det er nu engang ifølge de gængse lærebøger den

eneste fremstilling af, hvorledes den langsigtede udvikling kan analyseres. Derfor er der i deres økonomiske univers ikke noget alternativ til de 'nødvendige' strukturreformer og et balanceret offentligt budget, hvis BNP og dermed den individuelle velfærd skal optimeres. En manglende videnskabsteoretisk fundering har således gjort det muligt at cementere den opfattelse blandt de toneangivende makroøkonomer, at generel ligevægtsteori og modellering er den eneste økonomiske skole, som hviler på et objektivt grundlag, hvorfor enhver kritik kan afvises med en konstatering af, at 'we are just doing economics' (se Lawson, 2012).

DE DANSKE MAKROØKONOMISKE MODELLER - KORT FORTALT

Der har i efterkrigstiden været to afgørende forskellige modeltraditioner inden for makroøkonomisk teori, der har afløst hinanden, og som har karakteriseret det danske modelmiljø. Modelarbejdet blev indledt omkring 1970 i Danmarks Statistik og i Det økonomiske Råds sekretariat med opbygning af hhv. ADAM- og SMEC-modellen. Begge modeller skulle primært anvendes ved udarbejdelsen af betingede prognoser for den makroøkonomiske udvikling 1-3 år ud i fremtiden og beregning af kortsigtede effekter af den økonomiske politik. Modellernes udformning var i høj grad baseret på analyser af den historiske udvikling. Den dynamiske udvikling i perioder med arbejdsløshed var bestemt af udviklingen i efterspørgslen.

Disse to modeller var dominerende frem til slutningen af 1990'erne, men de var som nævnt begge kortsigt-modeller, der ikke i deres konstruktion kunne belyse mere langsigtede udviklingsforløb, idet der kun var en begrænset markedsmæssig tilpasning på selv vedvarende uligevægt og arbejdsløshed. Blev der undtagelsesvist foretaget beregninger, der rakte 5-10 år ud i fremtiden, var der en tendens til, at modellen kørte af sporet, forstået som resultater der mildt sagt ikke så sandsynlige ud baseret på historiske erfaringer.

Finansministeriet efterspurgte i stigende grad modeller til at gennemføre mere langsigtede analyser, der kunne bruges til at belyse effekten af bl.a. strukturreformer på arbejdsmarkedet og af pensions- og skattereformerne op gennem 1980'erne og 1990'erne. Strukturen i ADAM blev derfor løbende tilpasset, så den ikke blev ved med at løbe af sporet ved længere fremskrivninger af dansk økonomi. Det betød, at effekten af stød til efterspørgslen i form af f.eks. efterspørgselspolitik kun ville have en midlertidig effekt, fordi økonomernes strukturtilpasning af modellen havde sik-

ret, at den altid ville vende tilbage til udgangspunktet. Sådanne langsigtede fremskrivninger blev efterfølgende under indtryk af den nye ligevægtsteori antaget at starte i en tilstand karakteriseret ved fuld (strukturel) beskæftigelse. Det indebar, at kun nye strukturændringer kunne ændre ligevægten og dermed produktion og beskæftigelse.

Som en konsekvens af den generelle ligevægtsteoris stigende dominans på universiteterne og i de internationale institutioner blev der i 1990'erne påbegyndt et egentligt arbejde med at opbygge en generel ligevægtsmodel, der i første omgang blev placeret i Danmarks Statistik. Denne model fik navnet DREAM. Et akronym for Danish Rational Economic Agents Model, der netop angiver det teoretiske afsæt baseret på mikroøkonomiske rationelle agenter, hvor rationalitet også her betyder nytte- og profitmaksimering, sikker viden om fremtiden og antagelse om fuld pris- og lønflexibilitet, der sikrer hurtig og fuld realøkonomisk tilpasning. Adfærdsrelationerne er ikke, som i ADAM-modellen, forankret i grundige økonomiske analyser af fortiden. Adfærdsligningernes parameterverdier er i højere grad teoretisk bestemt og kan derfor lettere tilpasses nye teoretiske antagelser. Det gør sig navnlig gældende vedrørende arbejdsudbuddet bestemt af ændringer i bl.a. dagpenge, pensionsalder og skattesatser, her er de benyttede parameterverdier stærkt varierende. I 2003 overtog den af regeringen nedsatte velfærdskommission det videre udviklingsarbejde med DREAM. Beregningsarbejdet bag velfærdsreformen i Finansministeriet var således baseret på DREAM.

De to modeller har efterfølgende kørt en form for parallelløb, idet ADAM-modellens langsigtede 'egenskaber' blev afstemt på baggrund af erfaringer med brug af den teoretiske DREAM-model. I dag er DREAM placeret i en selvstændig administrativ enhed, primært finansieret af en bevilling på finansloven og med en bestyrelse sammensat af repræsentanter fra universiteterne, finansministeriet og Nationalbanken. Desuden er der indgået aftale med Det økonomiske Råd om brug af DREAM til mere langsigtede fremskrivninger af dansk økonomi.

NEOLIBERAL MAKROØKONOMISK TEORI ER POLITISERENDE

Det er uomtvisteligt, at det er lykkedes de neoliberale makroøkonome at placere deres generelle ligevægtsteori og -modeller helt centralt i den offentlige diskurs. Det er sådanne modeller, der er enerådende, når der rådgives om både den na-

tionale økonomiske politik, og når der skal udarbejdes institutionelle rammer for samarbejdet i f.eks. den europæiske monetære union. Rådgivningen har derfor den indbyggede politiske bias, at markedskonforme løsninger altid vil være de foretrukne. Det gælder i særlig grad anbefalingerne af strukturreformer på arbejds- og varemarkederne: Jo mere fleksibel løn- og prisdannelsen kan foregå og jo mindre velfærdsstat og offentlig regulering, desto større BNP. Vedrørende den mere kortsigtede økonomiske politik, er den bedste politik ingen politik, eftersom markedsøkonomien vil rette sig af sig selv. Således er politiske tiltag i den neoliberale optik aldrig 'objektive' og vil ydermere ofte være svære at rulle tilbage, når krisen er slut. Opsummeret leder generel ligevægtsteori og den dertil knyttede modelbygning frem til følgende tre neoliberale policy-konklusioner:

1. *Den bedste konjunkturpolitik er ingen politik.* Den offentlige sektors budget bør derfor være i balance. Det er kun et underskud forårsaget af et midlertidigt konjunkturtilbageslag, der udløser de automatiske stabilisatorer på den offentlige sektors budget i form af øgede sociale udgifter, der kan begrundes økonomisk rationelt.⁸ Da arbejdsløsheden ifølge generel ligevægtsteori forsvinder af sig selv, vil et sådant konjunkturbetinget underskud kun være midlertidigt og derfor ikke påvirke den 'rationelle' (dvs. den langsigtede) private forventningsdannelse. Udgiftslovens krav om permanent balance på det strukturelle budget har således definitivt lukket muligheden for at føre en aktiv finanspolitik og dermed – i den neoliberale logik – for politikernes tendens til at forfølge egne interesser gennem en ekspansiv økonomisk politik.⁹

Den tanke, at neoliberale makroøkonomer i deres formulering af den 'optimale økonomiske politik', baseret på den idealiserede markedsøkonomiske model, selv skulle være drevet af en form for egeninteresse, synes derimod ikke at indgå i disse økonomernes univers. Her er det kun politikere, ligesom de markedsøkonomiske aktører, der forfølger egeninteresse. Økonomerne derimod lægger kun det fælles bedste til grund for deres analyse og deraf følgende politikanbefalinger. Her synes der at forekomme en erkendelsesteoretisk inkonsistens, som burde give anledning til lidt selvrefleksion. Alene det forhold, at beregningen af saldoen på det strukturelle budget udelukkende er baseret på en konstrueret generel ligevægtsmodel, åbner helt oplagt mulighed for manipulation, da beregningerne ikke efterfølgende kan kontrolleres empirisk.

2. *Målet for finanspolitikken er balance på den offentlige sektors strukturelle budget.*

I den oprindelige teori om funktionel finanspolitik, der blev udviklet i forlængelse af Keynes' *The General Theory of Employment, Interest and Money*, blev den offentlige sektors budget betragtet som et instrument til at skabe bedre makroøkonomisk balance i den private sektor i form af bl.a. fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen. Denne vurdering af den finanspolitiske funktion har helt ændret sig efter, at den neolibérale generelle ligevægtsteori er blevet dominerende. Nu antages det, at den private sektor selv kan skabe fuld beskæftigelse, og at en uligevægt på betalingsbalancen er et spejlbillede af husholdningers og virksomheders optimale valg mellem opsparing og investering i nutid og fremtid. Herved er finanspolitikens opgave blevet reduceret til udelukkende at sikre 'holdbarhed på den offentlige sektors budget', hvilket bedst sker gennem fastholdelse af strukturel budgetbalance. Den i 2012 vedtagne Budgetlov er en sikring af, at den danske regering respekterer EU's krav om finanspolitisk neutralitet og strukturel budgetbalance.

Denne målsætning har dog i praksis vist sig vanskelig at realisere for de fleste EU-lande, da den økonomiske krise er trukket i langdrag. Den private sektor har ikke – som antaget af ligevægtsøkonomerne – skabt fuld beskæftigelse, endsi­ge ligevægt mellem privat opsparing og investering. Der var således en betydelig arbejdsløshed i de fleste medlemslande, allerede inden finanskrisen ramte EU. Denne arbejdsløshed blev forøget yderligere som en konsekvens af det dramatiske fald i BNP. Arbejdsløsheden er i EU således vokset fra 9 til 12 pct. og udgør i dag ca. 25 millioner mennesker. Det er på denne empiriske baggrund svært at fastholde, at udbud af arbejdskraft skaber sin egen efterspørgsel, da arbejdsløsheden fortsat ligger på et historisk højt niveau.

Den stramme finanspolitik, såkaldt austerity policy, fremstilles af de nationale økonomiske rådgivere og af EU-kommissionen som en nødvendig nedskæringspolitik for at genskabe bedre balance i samfundsøkonomien – først og fremmest på de offentlige budgetter. Det forbigås i diskret tavshed, at denne nødvendigheds politik ikke er baseret på historiske erfaringer endsi­ge realistisk makroøkonomisk teori, men derimod på en konstrueret neoliberal modelberegning.

3. *Pengepolitikken skal styres af teknokrater.* Vender vi efterfølgende blikket mod pengepolitikken, der ligeledes tidligere blev anset for at være et vigtigt instrument til at skabe bedre makroøkonomisk balance, er situationen også her fundamentalt ændret. I generel ligevægtsteori er pengepolitik reduceret til udelukkende at have indflydelse på udviklingen i inflation. Derfor er det indskrevet i EU-traktaten, at

medlemslandenes centralbank og dermed den førte pengepolitik skal gøres uafhængig af den politiske beslutningsproces. Centralbankens direktører skal være politisk uafhængige og kan ikke genudnævnes ved udløbet af deres embedsperiode. Målet for pengepolitikken er primært at sikre prisstabilitet. Først når dette mål er opnået, kan andre hensyn, herunder til beskæftigelsen, inddrages ved tilrettelæggelsen af pengepolitikken.

Denne pengepolitiske strategi er ligeledes forankret i generel ligevægtsteori, hvor der er en tæt korrelation mellem udvikling i pengemængden og prisudviklingen. En sikring af lav inflation antages a priori ikke at have realøkonomiske konsekvenser. Derfor er det eneste rationelle at overlade den pengepolitiske styring til politisk uafhængige – og dermed i den neoliberale optik – objektive finansielle eksperter. Der er til støtte for denne konklusion ydermere udviklet en politisk teori, der i litteraturen omtales som time inconsistency-teorien (se f.eks. Snowdon & Vane, 2001). Heri påvises det, at politiske magthavere vil have et incitament til at misbruge en adgang til seddelpressen til egen fordel. Eftersom neoliberal økonomisk teori antager, at folkevalgte politikere agerer egennytte-maksimerende, vil det være 'rationelt' for dem at øge de offentlige udgifter ved brug af seddelpressen kort før et valg. Denne politik antages at give en vælgermæssig gevinst, der kan bidrage til genvalg, idet den øgede inflation først indtræder med en vis forsinkelse efter valget.

Også her synes den neoliberale teoridannelse at mangle en analyse af, hvorledes egennytte-optimerende teknokrater/finansielle eksperter må forventes at ville forvalte deres pengepolitiske mandat, bl.a. i lyset af at de ikke kan afsættes. Her kunne der ligeledes argumenteres for, at der hersker en vis inkonsistens, idet uafhængige nationalbankdirektører og EU-kommissærer vel kunne fristes til at fremme en politik, der ville begunstige visse segmenter i den finansielle sektor, hvor direktører og kommissærer efterfølgende kunne opnå ansættelse.¹⁰ Jeg fristes derfor til at konkludere, at den neoliberalt inspirerede makroteori selv lider under inkonsistens med hensyn til antagelsen om karakteren af rationel adfærd for på den ene side politikere, lønmodtagere og forbrugere, og på den anden side teknokratiske centralbankdirektører, finansministerielle embedsmænd og mainstream makroøkonomer.

KONKLUSION

Makroøkonomi er en politiseret videnskab. Den er gennemsyret af ideologi, der

ofte afspejler sig i de fundamentalt forskellige resultater, som repræsentanter for de forskellige skoler når frem til. Skolernes dominans svinger med de politiske konjunkturer. Ikke overraskende har de seneste 20-30 års neoliberale diskurs sat sig dybe spor i den makroøkonomiske teori og de modeller, der benyttes. Det har også kendetegnet de danske makroøkonomiske modeller, navnlig repræsenteret ved DREAM-modellen og Finansministeriets brug af ADAM-modellen ved udarbejdelse af hhv. 2020- og 2025-planen.

Spændvidden mellem neoliberal makroøkonomi og den fortsatte økonomiske stagnation er naturligvis ikke en isoleret dansk problemstilling. Lærebøger, makroøkonomisk teori og de dominerende modeller er i dag stort set de samme i hele den vestlige verden. Uden for den dominerende neoliberale diskurs er der dog en række kritiske røster, hvoraf flere endog er nobelpristagere. De har primært det sigte med deres teoriudvikling og forskning at forstå den makroøkonomiske dynamik uden på forhånd at have lagt sig fast på en bestemt ideologisk tolkning.

Det, der trods alt må undre, er, at den såkaldte økonomiske videnskab og de dertil knyttede lærebøger er upåvirket af den fortsatte økonomiske stagnation, hvilket måske kan forklares ved det stærke greb om den offentlige diskurs, som den neoliberale ideologi har opnået gennem bl.a. globaliseringen og den deraf følgende påståede konkurrencestatslige nødvendighed. Dette er sket i kombination med en tilsyneladende videnskabelig objektivisering af de makroøkonomiske modeller, hvor det er lykkedes økonomerne at sløre de benyttede teorier gennem en stort set uigennemskuelig brug af store matematiske ligningssystemer.

I den forholdsvis beskedne kreds af realistiske og dermed 'afvigende' makroøkonomer udgør bl.a. de amerikanske makroøkonomer og nobelpristagere Joseph Stiglitz og Paul Krugman vedholdende og markante stemmer. Krugman får det sidste ord i dette essay:

De makroøkonomer, som håbede på, at krisen ville give nye indsigter til brug i undervisningen, fik ret; men helt anderledes end forventet, idet vi fik anskuelighedsundervisning i det forhold, at når en ideologi, der understøttes af magt og store formuer, miskrediteres af virkeligheden, så er det virkeligheden, der taber. (Krugman 2010, s. A39)

NOTER

- 1 Jeg har haft stort udbytte af kommentarer fra Rune Møller Stahl, en anonym referee og redaktorerne af dette temanummer.
- 2 Det er mildt sagt forvirrende, at betegnelsen ny-keynesiansk er dukket op inden for den neoliberale makroøkonomiske tradition. Den ny-keynesianske skole er en aflægger fra Chicago-skolen, hvor der analytisk lægges mere vægt på, at det tager et stykke tid, i praksis 3-5 år, for markedssystemet at genetablere den generelle ligevægt, når samfundsøkonomien bliver slået ud af kurs, som det f.eks. skete i 2008/09. Den ny-keynesianske skole har således det samme aksiomatiske grundlag som de øvrige neoliberale teoriretninger og er derfor klart adskilt fra den originale Keynes' makroøkonomiske teori og metode, se f.eks. Andersen, 2000 og Jespersen, 2007/09.
- 3 Der er ikke enighed blandt politologer om det berettigede i at slå disse fire skoler sammen under betegnelsen neoliberalisme. Her læner jeg mig bl.a. op ad Ove Kaj Pedersen, Konkurrencestaten, s. 24-26, der atter læner sig op ad bl.a. Mirowski, 2009. Nedergaard, 2014 søger at adskille ordoliberalisme fra neoliberalisme, men i relation til argumentationen i denne artikel er lighederne, herunder troen på den ideale markeds økonomis optimale egenskaber, dog sammenfaldende.
- 4 Det skal retfærdigvis siges, at adskillige af deltagerne ved dette stiftende møde i 1947 deltog på invitation af Friedrich von Hayek med det sigte at diskutere anti-totalitarisme, bl.a. Karl Popper. Neoliberalisme – og Mont Pèlerin Society – har siden udviklet sig i politisk opposition mod velfærdsstaten og den voksende offentlige sektor, uanset at denne – i modsætning til de totalitære regimer – er baseret på demokratiske beslutninger. De neoliberale skoler deler således det syn på den offentlige sektor, at den i forhold til en markedsbaseret organisering er ineffektiv (se Mirowski & Plehwe, 2009).
- 5 Jf. f.eks. Milton Friedmans bog *Free to choose* (1980). En tidlig kritik af de fire grundantagelser kan bl.a. findes i Kirman (1992).
- 6 I Dagbladet Information 6. januar 2011 forelagde Hans Jørgen Whitta-Jacobsen det samme synspunkt, at der centralt i økonomernes tankegang står en antagelse om, at hvis blot man kan få flere til at tilbyde deres arbejdskraft, vil der også opstå job til dem. ”Det er et synspunkt, der dominerer den offentlige debat,” medgiver overvismand Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, ”men det er også fordi, det er så ukontroversielt. Det dominerer jo også i den offentlige debat, at vand fryser ved nul grader.” Og han fortsatte, ”al erfaring viser, at hvis arbejdsstyrken vokser, så vokser beskæftigelsen tilsvarende.” Et udsagn, der efterfølgende blev gjort til genstand for en

- Detektor-udsendelse, hvor konklusionen var langt mindre skråsikker.
- 7 Et forhold som den daværende finansminister Bjarne Corydon havde svært ved at (bort)forklare, da en gennemregning af partiet Liberal Alliances økonomiske politik ved brug af finansministeriets model gav en betydelig større BNP-vækst og beskæftigelsesfremgang end SR-regeringens politik.
 - 8 Hvorledes EU-kommissionen er nået frem til, at grænsen for det maksimale budgetunderskud skal være 3 pct. af BNP og ens for alle, er et ubesvaret spørgsmål.
 - 9 Helt præcist giver finanspagten mulighed for et underskud på det strukturelle budget på maksimalt ½ pct. af BNP, hvilket er et påfaldende lille tal set i forhold til f.eks. tilbageslaget i 2009, hvor BNP faldt med 5 pct. og det strukturelle underskud oversteg 2 pct. som en konsekvens af den ekspansive økonomiske politik, der forhindrede at faldet i BNP efterfølgende ville være blevet endnu større.
 - 10 Den netop afgåede formand for EU-kommission, José Barroso, er f.eks. blevet ansat i Goldman Sachs.

LITTERATUR

- Andersen, T. M. (2000). *Makroteori*. I C. Hjorth-Andersen, *Udviklingslinjer I økonomisk teori*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cahill, D. (2014). *The End of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Crouch, C. (2016). *The Knowledge Corrupters: Hidden consequences of the Financial Takeover of Public Life*. Cambridge: Polity Press.
- De Økonomiske Råd. (2012). *Om behovet for at spå i 50 års Jubilæumsskrift: 1962 – 2012*. København: De Økonomiske Råds Forlag.
- Estrup, H., Nielsen P. & Jespersen, J. (2013). *Den økonomiske teoris historie, en kort introduktion*, 2. udg. København: Djøfs Forlag.
- Friedman, M. & R. (1980). *Free to Choose*. New York: Harcourt.
- Jespersen, J. (2007/09). *Makroøkonomisk Metodologi – i et samfundsvidenskabeligt perspektiv*. København: Djøfs Forlag.
- Jespersen, J. (2014). *Økonomien, journalistikken og den udeblevne kritik*, kapitel 7 i R. Buch & M. Verner, *Krisen i økonomi & Journalistik*, Aarhus: Forlaget Ajour
- Jespersen, J. (2015). *Detektor: Hans Jørgen Whitta-Jacobsen vs. Jesper Jespersen: 'Udbud skaber sin*

egen efterspørgsel? www.altandetlige.dk

- Kirman, A. 1989. The Intrinsic Limits of Modern Economic Theory: The Emperor has No Clothes. *The Economic Journal*, 99, s. 126-139.
- Krugman, P. (2010). *Wall Street Whitewash*, New York Times, 17th December, s. A39, New York edition.
- Lawson, T. (2012). Mathematical Modelling and Ideology in the Economics Academy: Competing Explanations of the Failings of the Modern Discipline? *Economic Thought* 1, s. 3-22.
- Leijonhufvud, A. (1981). *Information and Coordination: Essays in Macroeconomics Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lucas, R.E. (1978). Unemployment Policy. *American Economic Review* 68(2), 353-357.
- Mankiw, N.G. (2016). *Macroeconomics*. New York: Worth Publishers.
- Mirowski, P. & Plehwe, D. Red. (2009). *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Nedergaard, P. (2014). Liberal, men ikke neoliberal – sådan er den tyske model for Europa. *Tidskriftet Ræson*.
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzel
- Pressman, S. (1999). *Fifty Major Economists*. London: Routledge
- Regeringen. (2012). *Danmark i arbejde – udfordringer for dansk økonomi mod 2020*. Finansministeriet.
- Snowdon, B. & Vane, H.R. (2001). *An Encyclopaedia of Macroeconomics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Whitta-Jacobsen, H. J. & P. Birch Sørensen, P. (2010). *Introducing Advanced Macroeconomics*. Columbus, OH: McGrawHill.