

"Det centrale indhold i jordlovgivningen er regler, der begrænser adgangen til nedlægning og sammenlægning af landbrugsejendomme. <...> Omend disse ændringer er udtryk for en væsentlig liberalisering, er mulighederne for en frivillig strukturtilpasning i form af nedlægning og sammenlægning dog fremdeles ret begrænsede i forhold til det foreliggende behov. I redegørelsen er der derfor stillet forslag om at tillade en mere vidtgående sammenlægning, hvilket vil forbedre den enkelte producents muligheder for at opnå den brugsstørrelse, der ud fra hans forudsætninger vil være den mest hensigtsmæssige, og samtidig medføre, at det bliver lettere for ældre landmænd at afhænde deres bedrifter."

Fra rapporten om "Strukturproblemer i landbruget"
afgivet i maj 1964



Det lange lys på den økonomiske politik

Af Torben M. Andersen¹

Strukturspørgsmål og dermed de mellem- og langfristede effekter af den økonomiske politik har igennem årene fået en stigende betydning i rapporter og anbefalinger fra De Økonomiske Råd. Denne udvikling afspejler både empiriske erfaringer og den teoretiske udvikling. Analyser af arbejdsmarkedsforhold og betydningen af de demografiske forandringer (finanspolitisk holdbarhed) er to centrale emner, hvor Rådet har været vedholdende og haft stor indflydelse på den økonomiske politik. Finanskrisen har understreget, at en betoning af langsigtede hensyn ikke nødvendigvis er i konflikt med hensynet til at kunne føre en aktiv stabiliseringspolitik på kort sigt, men snarere er en forudsætning for at have frihedsgrader i stabiliseringspolitikken.

En af tidens helt store betoning i den internationale debat om den økonomiske politik generelt og finanspolitikken i særdeleshed er betydningen af klare rammer og mål for den økonomiske politik og uafhængige institutioner til at vurdere og bedømme den økonomiske udvikling. I den sammenhæng er det interessant, at Det Økonomiske Råd nu kan fejre 50 års jubilæum. Institutionen har netop spillet denne rolle og er i den forstand unik i international sammenhæng.

Når der lægges så megen vægt på uafhængige institutioner knyttet til vurderinger og analyser af den økonomiske politik, er der to hovedargumenter. Det ene er, at dette er med til at holde et fokus på de mellemfristede og langsigtede pejlemærker for den økonomiske politik. Det anden er, at en uafhængig institution kan være med til at synliggøre forskellige former for politisk opportuniste og eventuelle skævheder i analyser og argumenter i den økonomisk-politiske debat, og dermed hæve de politiske omkostninger ved sådanne former for adfærd.

¹ Institut for Økonomi, Aarhus Universitet. Medlem af Det Økonomiske Råds formandskab 1993-1996 og 2001-2003 (formand).

Det Økonomiske Råds rapporter har udviklet sig markant over de forløbende 50 år – og her tænkes der ikke udelukkende på længden af rapportererne (første rapport fra DØR fra efteråret 1962 var stencileret og på 9 sider, mens DØR's forårsrapport fra 2011 havde 526 sider!). Indhold og struktur har ændret sig markant (og begge dele har været medvirkende til at øge sideantallet). Kravene til dokumentation og analyser er steget betydeligt, og mange rådsrapporter indeholder selvstændige og nye empiriske analyser af centrale problemstillinger. Derudover er problemfeltet udvidet til ikke alene at handle om de kortsigtede problemstillinger – konjunktursituationen og de heraf følgende krav til den økonomiske politik. De såkaldte strukturkapitler indeholder mere dybtgående analyser af forskellige økonomiske problemstillinger overvejende knyttet til de mellem- og langfristedet hensyn i den økonomiske politik.

Den større betoning af det mellem- og langfristede afspejler den generelle udvikling i den økonomiske forskning, som igen er resultatet af både empiriske erfaringer og analyser og den teoretiske udvikling i lyset heraf. Mens der i de tidlige år var en stor optimisme knyttet til mulighederne for kortsigtet fine-tuning af den økonomiske politik, er der siden sket en stigende fokusering på betydningen af strukturforhold og dermed de mere langsigtede konsekvenser af den økonomiske politik. Det følgende diskuterer denne udvikling nærmere både i forhold til DØRs rapporter og aktiviteter, og i forhold til dansk økonomisk politik.

Det helt korte sigt: Fine-tuning

DØRs tidligere rapporter var tydeligt domineret af en stærk tiltro til mulighederne for økonomisk-politisk fin-styring, ikke alene af den samlede efterspørgsel primært via finanspolitikken, men også i forhold til at styre pris- og lønudviklingen (konkurrenceevnen).

I forlængelse af den løbende debat om betydningen af efterspørgsels- og udbudsforhold er det interessant at notere, at der i DØR-regi har været en tradition for at påpege betydningen af både efterspørgsels- og udbudsforhold. Tidligt har DØR taget struktur og udbudsforhold op som væsentlige elementer for den økonomiske udvikling. Dette illustreres ved et citat om arbejdstidsforkortelse fra 1978:

“En generel, for hele arbejdsmarkedet fælles, nedsættelse af arbejdsudbuddet egner sig således under alle omstændigheder som et usmidigt og uhensigtsmæssigt instrument i arbejdsløshedsbekæmpelsen, ikke mindst i betragtning af, at en reduktion sandsynligvis vil have en tendens til at blive permanent og således skabe hindringer for en senere opgang i produktionen... Det lavere skatteudskrivningsgrundlag må forventes imødegået gennem højere skatter for alle. Det argument, der ser rigtig ud for den enkelte, holder ikke stik for helheden” (DØR’s efterårsrapport 1978, s. 89).

Krisen i 1970erne og ind i 1980erne blev skelsættende for opfattelsen af den økonomiske politik. Den store tiltro til mulighederne for at finstyre den økonomiske politik blev hurtigt falsificeret af den faktiske økonomiske udvikling. Da den såkaldte Oliekrise satte ind i 1974/75, var det en almen opfattelse, at den økonomiske afmatning kunne afhjælpes ved en ekspansiv økonomisk politik.

Det skete blandt andet på en forventning om, at krisen ville være kortvarig. Det blev den som bekendt ikke, og det dobbelte balanceproblem med lav aktivitet (høj arbejdsløshed) og underskud på betalingsbalancen kom til at karakterisere dansk økonomisk politik i en årrække med en zig-zag kurs mellem indgreb sigtende mod at øge aktiviteten og indgreb sigtende mod at forbedre betalingsbalancen. Samtidig blev det klart, at Phillipskurven ikke var stabil. Trods lav arbejdsløshed steg inflationen, og både arbejdsløshed og inflation var tæt på et tocifret niveau.

Særlig interessant er diskussionen af det såkaldte dobbelte balanceproblem (høj arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancens løbende poster). Som løsning på dette problem diskuterede og analyserede man i flere rapporter en kombination af indkomstpoltik (eventuelt med diskrete devalueringer, jf. nedenfor) og en stram finanspolitik via skattestigninger. Skattestigninger ville medvirke til at reducere det importtunge private forbrug og skabe finansieringsgrundlag for en udvidelse af det mindre importtunge offentlige forbrug. Dette i kombination med en forbedret konkurrenceevne blev anset for en måde, hvorpå det dobbelte balanceproblem kunne løses (se f.eks. DØR’s forårsrapport 1982).

Set med dagens optik er den stærke tiltro til både indkomst- og valutakurspolitikken påfaldende. Det er et gennemgående træk i rapporter fra

slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne, at en stram indkomspolitik er påkrævet. Dette er reelt en påpegning af udbudssidens betydning, men samtidig viser det en tiltro til mulighederne for at regulere pris- og løndannelsen, som ikke findes i dag. I den aktuelle debat er der mere fokus på at påvirke løn- og prisdannelse via ændringer i økonomiske strukturer (f.eks. konkurrencepolitik) eller via ændrede incitamentsstrukturer.

Valutakurspolitikken spillede i denne periode en stor rolle, og der var gentagne devalueringer på dansk initiativ i perioden 1979-1982. Udviklingen har siden understreget betydningen af et langsigtet og troværdigt fokus i valutakurspolitikken som et anker for forventningsdannelsen for pris- og løndannelsen og rentebestemmelsen. Det er påfaldende, at i den periode, hvor grundlaget for fastkurspolitikken blev lagt, kom DØR's formandskab med en anbefaling om en større diskret devaluering på dansk initiativ (DØR, efteråret 1982). Reaktionen på rådsmødet står i historiens lys noget bedre end både analyserne og anbefalingerne i den pågældende rapport!

Omlægninger i den økonomiske politik i starten af 1980'erne med en opgivelse af devaluering sinstrumentet og en betoning af en reel fastkurspolitik blev et centralt vendepunkt. Det var det første skridt i retning af en økonomisk politik med større fokus på det mellem/langfristede for at sikre stabilitet og skabe et anker for forventningsdannelsen.

Et andet vendepunkt opstod i midt-1980'erne, idet en kraftig stigning i den samlede efterspørgsel gav sig udslag i en kraftig forværring af betalingsbalancen og meget høje lønstigninger trods en ledighed tæt på de 10 pct. Dette gjorde det klart, at ledighedsproblemet ikke alene kunne tilskrives manglende efterspørgsel. Strukturproblemer var også klart en del af forklaringen. Det Økonomiske Råds rapporter får netop igennem 1980'erne et stigende fokus på strukturpolitik, dvs. arbejdsmarkedet men også andre områder som produktmarkeder og finansielle markeder – alt sammen set i samspil med velfærdssamfundets indretning (niveau og struktur for udgifter og indtægter).

Denne udvikling er ikke ensbetydende med, at DØR ikke tilskriver kortsigtet stabiliseringspolitik nogen rolle, men optimismen knyttet til styringsmulighederne er væsentlig mindre i dag end for 50 år siden. Samtidig er der en erkendelse af, at det politikerne især kan påvirke – og

som har ganske store effekter for den økonomiske udvikling – er knyttet til de økonomiske strukturer via indretningen af den økonomiske politik på en lang række områder, herunder selvfølgelig hele velfærdsområdet.

Strukturpolitikken

Nogle gange udlægges et fokus på strukturforhold som et skifte fra “efterspørgsels-” til “udbudskonomer”. Det er ikke altid helt klart fra den offentlige debat, hvad der menes, når sådanne etiketter påsættes. Nogle gange tolkes det som ensbetydende med et synspunkt om, at den økonomiske politik ikke virker, eller at det handler om at liberalisere markerne. Strukturpolitik er en samlebetegnelse for institutionelle rammer, regler og økonomiske virkemidler, og hvorledes disse faktorer påvirker de økonomiske udfald på f.eks. arbejdsmarkedet eller de finansielle markeder. Udgangspunktet for at diskutere strukturpolitik kan være, at der er markedsfejl, og der derfor er et behov for en økonomisk politisk intervention for at mindske konsekvenserne af disse fejl. Udgangspunktet kan også være at få markerne til at fungere bedre, f.eks. at sikre, at vilkårene for konkurrence er til stede på produktmarkerne. Endelig kan udgangspunktet også være en vurdering af, hvorledes f.eks. politiske ønsker om omfordeling bedst kan tilgodeses.

DØR har behandlet mange forskellige strukturpolitiske spørgsmål. Arbejdsmarkedsforhold har været det mest hyppige emne og formodentlig også et af de områder, hvor DØR har haft størst indflydelse på den økonomiske politik. Det samme gælder spørgsmålet om tilbagetrækningsalder (efterlønsordningen og pensioneringsalderen, jf. nedenfor). Skattespørgsmål har også været hyppigt analyseret, og også her har der været stor indflydelse. Selvom det normalt hævdes, at økonomer taler for døde ører i forhold til boligbeskatning m.m., så har DØR faktisk haft stor indflydelse på reduktionen af den skattemæssige værdi af rentefradragsretten, mens rådet har haft knap så stort held på det seneste omkring ejendomsværdibeskatningen!

Særligt arbejdsmarkedspolitikken har været genstand for mange analyser og anbefalinger igennem tiderne. Så meget at man fornemmer en vis tristesse og opgivende holdning i formuleringen:

“Formandskabet har i tidligere redegørelser drøftet strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Disse problemer eksisterer fortsat og er ikke blevet mindre tungtvejende end tidligere” (DØR, efteråret 1994, s. 70).

Til gengæld er tonen mere positiv 8 år senere:

“Udviklingen på det danske arbejdsmarked har igennem 1990erne været bemærkesværdig... De gunstige beskæftigelseseffekter af 1990ernes aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik er bemærkelsesværdige” (DØR, efterår 2002, s. 4-5).

Debatten om arbejdsmarkedsreformer gennem 90erne var intens. Nyrup-regeringen startede med at lancere orlovsordninger, og senere skete der et skift i retning af en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus på aktiv jobsøgning og en “aktivering” af den aktive arbejdsmarkedspolitik. I den periode stod erfaringerne fra 80erne stadig i frisk erindring, og i takt med den faldende ledighed igennem 90erne var der en løbende bekymring for, at lønstigningerne skulle komme ud af kontrol og dermed blandt andet skade tilliden til fastkurspolitikken. Der var således også gentagne påpejninger af risikoen for en overophedning.

Denne periode viser således både en betydelig pointering af de strukturelle faktoreres betydning men også en betoning af afvejningen mellem det korte og det mellemlange sigte. En for hastig konjunkturfremgang ville skulle betales tilbage i form af en længere periode med lavkonjunktur for at få gennetretet bl.a. konkurrenceevnen.

Problemstillinger og synspunkter i den økonomiske politik ændrer sig ikke altid så hurtigt, som man nogle gange synes, når man står midt i debatten. Det samme gælder derfor også de økonomisk-politiske anbefalinger. Nedenstående konklusion har med lidt forskelligt ordvalg stået i mange rapporter!

“Både udviklingen på de offentlige finanser og betalingsbalancen er således påvirket af forhold, der gør, at de underliggende problemer undervurderes. På længere sigt vil bidraget til betalingsbalancen fra energiproduktionen i Nordsøen forsvinde. Samtidig vil forsørgerbyrden som følge af den større andel af ældre øges, hvilket vil lægge yderligere pres på de offentlige budgetter. Også hensyn til fastkurspolitikken og behovet for et

fremtidigt stabiliseringspolitisk råderum stiller krav til den økonomiske politik. Der er derfor behov for en langsigtet strategi, som kan forbedre betalingsbalancen og nedbringe den offentlige gæld. En sådan strategi må indeholde såvel yderligere arbejdsmarkedspolitiske tiltag til nedbringelse af den strukturelle ledighed som reformtiltag på pensionsområdet. Reformerne på pensionsområdet bør bl.a. sigte mod højere tilbagetrækningsalder og et større element af opsparing” (DØR, efterår 1996, s. 65).

Det helt lange sigte: Demografi og finanspolitisk holdbarhed

Det lange sigte er særligt fremtrædende i diskussioner af betydningen af demografi og pensioner (og selvfølgelig også miljø- og energispørgsmål).

I forhold til de aktuelle diskussioner om pensioner og tilbagetrækningsreformer er det interessant at blive mindet om, at diskussionen om arbejdsmarkedspensionerne i slutningen af 1980'erne ikke kun havde et langsigtet motiv. En øget pensionsopsparing blev anset som et middel til at mindske den samlede efterspørgsel i økonomien, da den obligatoriske opsparing ikke fuldt ud vil fortrænge fri privat opsparing. Samtidig blev det påpeget, at lønreaktionerne var væsentlige (DØR, efterår 1987).

En af de første påpegninger af den demografiske udfordring set i forhold til de offentlige finanser (holdbarhed) fra DØRs side er i 1996:

“På lang sigt indebærer den demografiske udvikling en øget andel af ældre i den danske befolkning, hvilket fører til en øget pensionsbyrde for den offentlige sektor. Der er derfor et stor behov for en langsigtet strategi til at nedbringe den offentlige gæld og finansiere den fremtidige pensionsbyrde” (DØR, forår 1996, s. 83).

Siden har flere rapporter behandlet og analyseret dette problem. Til at starte med var der tale om en generel diskussion og konstatering af problemet, og siden har problemet været genstand for mere og mere detaljerede analyser. Således har eksplicitte analyser af finanspolitisk holdbarhed løbende været rapporteret i de sidste mange år, første gang i rapporten fra efterår 2002.

Danmark har været et foregangsland i analyser af finanspolitisk holdbarhed. Det modelmæssige grundlag for dette har været DREAM-modellen (anvendt af DØR til holdbarhedsanalyserne). Den første rapport om holdbarhed på EU-plan kom i 2006, hvor finanspolitisk holdbarhed for længst var blevet et hverdagsord i den økonomisk politiske debat herhjemme. Analyser af finanspolitisk holdbarhed sker i de fleste andre lande på et meget enklere og mere simpelt modelgrundlag, end de muligheder DREAM-modellen giver.

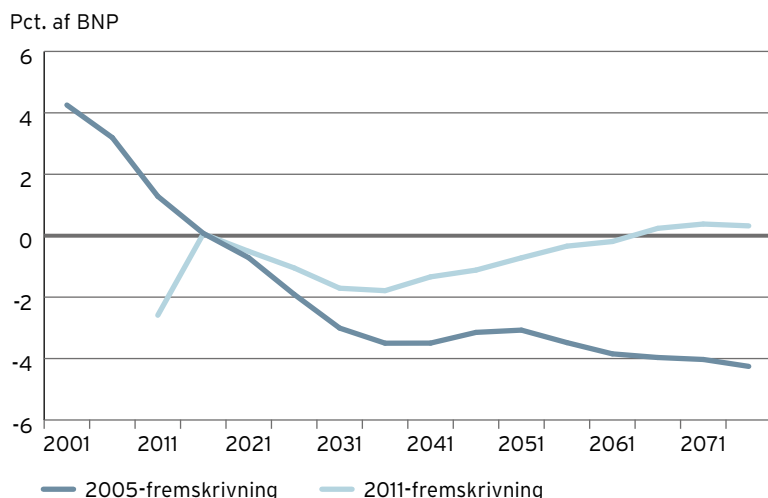
Udviklingen i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed har ændret sig markant over årene dels som følge af ikke mindst revisioner af de demografiske prognoser (der er gået i retning af at øge stigningen i den demografiske forsørgerbyrde) og i takt med reformer for at løse problemet (primært Velfærdsforliget fra 2006 og Tilbageføringsreformen 2011). Figuren nedenfor viser vurderingen af profilen for de offentlige finanser i midt-00erne og vurderingen fremlagt af DØR i 2011. Det fremgår tydeligt, at de gennemførte reformer bidrager til en markant anderledes profil for de offentlige finanser og dermed til sikring af finanspolitisk holdbarhed. Det bør dog indskydes, at selvom der teknisk set er holdbarhed, så er profilen for de offentlige finanser med en lang periode med systematiske underskud selvsagt problematisk, og der tilbagestår således nogle problemer (også selvom der sikres balance på de offentlige finanser i 2020, jf. 2020-planen), jf. også DØR, forår 2012. Trods dette må det bemærkes, at Danmark er et af de EU-lande, der er længst med at sikre finanspolitisk holdbarhed (kun overgået af Sverige).

I forhold til spørgsmålet om finanspolitisk holdbarhed og mere langsigtede mål har 2010-, 2015- og 2020-planerne spillet en stor rolle i dansk økonomisk politik, og dermed også været genstand for gentagne analyser (og kritik) fra DØR. Trods flere problemer knyttet til disse planer – særligt i forhold til at overholde måltal for offentlig udgiftsvækst – har de været væsentlige mellemfristede pejlemærker i den økonomiske politik. Det er i den sammenhæng interessant at notere, at der har været en meget bred politisk konsensus om grundaksen i alle planerne og den underliggende strategi om primært at løse holdbarhedsproblemet via forskellige former for reformer til styrkelse af arbejdsudbud og beskæftigelse, ligesom væsentlige reformer (herunder Velfærdsforliget fra 2006 og Tilbageføringsreformen 2011) har haft en bred politisk konsensus. Det er måske netop tilstedeværelsen af denne politiske kapital snarere

end de tekniske detaljer i mellemfristede planer, der er afgørende for reformhastigheden, og det der gør den afgørende forskel for de nordiske lande som frontløbere med reformer i forhold til en række sydeuropæiske lande.

Finanskrisen har understreget, at en betoning af langsigtede hensyn ikke nødvendigvis er i konflikt med hensynet til at kunne føre en aktiv stabiliseringspolitik på kort sigt. Snarere tværtimod er det tydeligt, at de lande, der er længst fremme med reformer for at håndtere de demografiske udfordringer til sikring af finanspolitisk holdbarhed, og dermed har de offentlige finanser under rimelig kontrol, også er de lande, der har

Figur 1. Fremskrivning af den primære budgetsaldo 2005 og 2011



Anm.: 2005: Grundforløb fra Velfærdskommissionen. Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier, teknisk analyserapport. 2011: Grundforløb i DØR, efterår 2011. Bemærk at figuren viser den primære saldo. Den samlede budgetsaldo afviger væsentligt herfra, da systematiske underskud afsætter sig i stigende gæld og dermed renteudgifter.



haft frihedsgraderne intakte under finanskrisen og dermed har kunnet føre en mere aktiv finanspolitik.

For Danmarks vedkommende har der under finanskrisen været to meget væsentlige effekter af, at der er styr på de grundlæggende økonomiske forhold, nemlig et rum til, at de automatiske stabilisatorer har kunnet virke og stor troværdighed til fastkurspolitikken (og dermed den øvrige økonomiske politik), og som følge heraf et meget lavt renteniveau. I diskussionen om finanspolitikken er der meget fokus på den synlige del – de diskretionære beslutninger som i daglig tale bedre kendes under betegnelsen “kickstart”. Kendsgerningen er, at effekterne af sådanne indgreb eller pakker er beskedne og meget mindre end betydningen af de ganske betydelige automatiske stabilisatorer. Budgetmæssigt har der været rum til, at de automatiske stabilisatorer har kunnet arbejde under finanskrisen, og det er en væsentlig stabiliserende faktor. Det samme kan siges om renteutviklingen. Begge dele er som nævnt et resultat af en stabil og troværdig langsigtet økonomisk politik. En sådan politik har således betydelige gavnlige effekter, men politisk lider den under, at disse effekter ikke er så synlige og er sværere at markedsføre som resultater af en her-og-nu handlekraftig økonomisk politik.

Den europæiske statsgældskrise – og finanskrisen i øvrigt – har understreget betydningen af mellemfristede mål og styring af den økonomiske politik med klare målsætninger og uafhængige institutioner til at følge og kommentere udviklingen. Ringen er således på en måde sluttet for DØR. Igennem tiderne har der været flere stormløb mod budbringeren, men betydningen af en uafhængig offentlig institution er cementeret ved, at nogle af de funktioner, rådet har påtaget sig på eget initiativ, nu er “ophøjet” via budgetloven, og de yderligere opgaver og beføjelser DØR er pålagt i forhold til monitorering af finanspolitikken. Scenen er sat for stor indflydelse og betydning for den økonomisk politiske debat i de næste 50 år.

