

“Introduktionen af omsættelige underskudstilladelser er inspireret af de gode erfaringer med omsættelige kvoter på bl.a. miljøområdet. Et system med omsættelige underskudstilladelser består i sin mest simple form i, at alle medlemslandene får tildelt retten til et underskud af en given størrelse. Disse tilladelser kontoføres hos f.eks. EU-kommissionen. Når årets underskud gøres op og offentliggøres, er hvert enkelt land forpligtet til at have underskudstilladelser til dækning af det realiserede underskud. Hvis et land ikke har tilladelser nok, vil landet automatisk blive idømt en bod. Underskudstilladelserne kan handles mellem landene, sådan at et land, der ikke har brug for alle sine tilladelser (fordi underskuddet er mindre end den oprindelige tildeling), kan sælge tilladelser til et andet land, der herved kan overskride underskudsgrænsen. Samlet vil EU-landene på denne måde overholde den udstukne underskudsrestriktion.”

Fra konjunkturkapitlet, Dansk Økonomi, efterår 2004



Hvad kan økonomer sige noget om?

Af Lars Andersen¹

Hvornår forlader man som økonom den jomfruelige økonomiske faglighed og går over til at blive mere eller mindre politiserende? Vismandsinstitutionen står midt i orkanens øje mellem det faglige kontra det politiske. Til trods for denne svære position har vismandsinstitutionen igennem de sidste 50 år leveret en række højt kvalificerede analyser af dansk økonomi. Vismændene har været blandt pionererne, når det drejer sig om empiriske analyser og modeludvikling. Dette indlæg vil – udover at behandle relationen mellem troværdighed og magt – se nærmere på to af de punkter, som økonomer historisk og aktuelt strides om: Fordeling og efficiens samt økonomien på kort og lang sigt.

Det spørgsmål, som redaktøren har stillet os, nemlig hvad økonomer kan sige noget om, har mange dimensioner. I denne artikel vil der blive set nærmere på dimensioner, som har relevans for vismandsinstitutionen. Og der vil blive set på, hvordan vismandsinstitutionen har bidraget til, hvad økonomer kan sige noget om.

En central dimension er det faglige kontra det politiske. Hvornår forlader man som økonom den jomfruelige økonomiske faglighed og går over til at blive mere eller mindre politiserende. Her står vismandsinstitutionen midt i orkanens øje. Hvis man vil undgå at blive beskyldt for at være politiserende, gør man klogt i at behandle områder langt fra den politiske og økonomiske virkelighed. Det kan ske ved enten at dykke ned i et hjørne af det økonomiske univers og samtidig gøre det på et så højt abstraktionsniveau, at oversættelse til den økonomisk-politiske virkelighed er svær. Eller også kan det ske ved at være så forbeholden med, hvordan resultaterne kan oversættes til den økonomisk-politiske virkelighed, at

¹ Direktør i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

man undgår at blive taget til indtægt for en for håndfast anbefaling. Ingen af disse strategier er dog særligt anvendelige for vismandsinstitutionen, da de konflikter med et afgørende formål med institutionen, nemlig relevans og økonomisk politisk rådgivning. Hvis analysefokus ikke vurderes at have relevans for den økonomiske virkelighed, der eksisterer, eller hvis vismændene er så vage i deres konklusioner, at de stort set er uanvendelige, lever institutionen ikke op til sit formål.

Spørgsmålet omkring relevans har vismandsinstitutionen tacklet ved at være meget empiriske i deres tilgang til de problemstillinger, de tager op. vismændene forsøger altså ikke bare at svare på, hvad fortegnet er på effekterne i deres analyser, men forsøger også at kvantificere effekterne. I universitetsverdenen er der mange steder ikke den store prestige i empirisk arbejde – og prestigen falder endnu mere, hvis det empiriske arbejde knytter sig tæt op til danske institutionelle forhold. Målestokken for universitetsforskning er at få det publiceret i et internationalt tidsskrift, og her er empiriske analyser af økonomiske problemstillinger knyttet op til danske institutionelle forhold ikke den bedste døråbner.

Vismandsinstitutionen har gennem sin 50-årige historie været blandt pionererne, når det drejer sig om empiriske analyser og om model- og metodeudvikling på det empiriske område. Det gælder den makroøkonomiske model SMEC, og det gælder udvikling og brug af generelle ligevægtsmodeller. Også når det gælder metodeudvikling har vismændene været i front. Livsindkomster, afkast af uddannelse og fordelingsanalyser baseret på livsindkomstbetragtninger er eksempler på sådanne metodeudviklinger. Vismændene har været gode og hurtige til at udnytte de unikke registerdata vi har i Danmark. Både til at forfine og detaljere deres svar, og til at kunne komme med svar på hidtil ubelyste eller underbelyste problemstillinger. De senere års inkludering af miljøspørgsmål i vismændenes opgaveportefølje har også haft metodemæssige afkast.

Når man er pioner på et område, må der nødvendigvis være nogle løser i de modeller og metoder man anvender. Man kan i denne forbindelse stille spørgsmålet, om vismændene har været for tidligt ude og/eller har været ude med konklusioner på et for tyndt grundlag. Selvom vi i AE af og til har været ude med riven i forhold til nogle af de konklusioner, som vismændene har draget på basis af deres metode og model-

udvikling, mener vi ikke, at dette er et argument mod de nye metoder og modeller. Det er mere et argument mod en alt for skråsikker brug af nye metoder og modeller.

Troværdighed og magt

Når der bliver lyttet til vismændene, skyldes det deres høje troværdighed. Troværdigheden bygger i høj grad på deres faglighed. Uden fagligt velfunderede analyser og svar ryger troværdigheden. Ja, vismandsbegrebet mister næsten per definition sit indhold. Vismændenes høje troværdighed skyldes dog også, at de ikke har nogen magt – udover argumentets magt og deres gode navn og rygte. Vismændene har ikke nogen formel magt – forstået som direkte magt til at kunne påvirke politiske beslutninger. Det giver vismændene det privilegium, at læserne af vismændenes analyser rent faktisk læser det, der står på linjerne i deres rapporter. I publikationer fra andre institutioner med formel magt bruger læserne mere tid på at læse det, der står mellem linjerne. Samtidig er reaktionen og debatten på baggrund af publikationer/udsagn fra andre institutioner langt mere politiske/strategiske end reaktioner og debat på baggrund af publikationer og udsagn fra institutioner uden formel magt.

Der er således et klart trade-off mellem magt og opfattet faglighed og troværdighed. Når fx troværdigheden af vismændenes analyser vurderes højere end fx troværdigheden af Finansministeriets analyser, er det således ikke nødvendigvis fordi fagligheden er større i vismændenes analyser, men især fordi de rammer, hvorunder analyserne er udarbejdet, også har indflydelse på offentlighedens opfattelse af faglighed og troværdighed i analyserne. På sin vis kan man således sige, at vismændene kan tillade sig mere end økonomer i andre institutioner uden at blive beskyldt for at være politiserende.

Men hvis vismændene først forsøger at udfordre den politiske magt, snævrer deres manøvrerum ind og deres troværdighed kommer under pres. Det så vi, da vismændene kom med en analyse af fordele og ulemper ved euroen i foråret 2000. Da vi på samme tid havde folkeafstemning om euroen, kom vismændene til at indtage rollen som overdommer i en politisk betydningsfuld sag. Resultatet var, at vismandsinstitutionen blev kastet ud i sit vel værste stormvejr. Når den daværende overvismand

Niels Kærgaard udtalte, at han ikke helt forstod postyret, da analyserne ikke afveg synderligt fra et lignende kapitel i vismandsrapporten fra 1997, havde han næppe uret. Det, der var ændret, var rammerne for analysen. Vismændene var gået fra deres sædvanlige rolle som vitaminleverandør og katalysator for den økonomisk-politiske debat til at være overdommer på et meget betydningsfuldt økonomisk-politisk spørgsmål. Og det ændrede afgørende på opfattelsen af de svar, vismændene gav.

Set i dette lys bliver det interessant at se, hvordan vismændene vil forvalte den nye opgave institutionen har fået med hensyn til vurdering af holdbarheden af de offentlige budgetter og vurdering af de offentlige udgiftslofter. Da denne opgave ligger tættere på forvaltningen af den politiske magt, bliver det også interessant at se, hvorledes vismændenes analyser og vurderinger vil blive behandlet i den offentlige og politiske debat.

Fordeling og efficiens

En anden dimension er den faglige bredde inden for økonomi. Selvom økonomer har en bred fælles faglig base, er der bestemt ikke faglig enighed om alt inden for økonomi. Spørgsmålet er, om økonomer overhovedet kan udtale sig om nogen samfundsrelevant økonomisk problemstilling, uden det i en eller anden udstrækning involverer en form for politisk stillingtagen? Alene valget af, hvilket emne man ønsker at kaste sig over, og hvilken vinkel man lægger ned over analysen, involverer valg og prioritering, der i en eller anden grad er en politisk prioritering. Udover selve emnevalget vil ethvert økonomisk analysearbejde indebære konkrete afvejninger mellem forskellige teorier, metoder og modeller, som også til en vis grad er udtryk for et subjektivt valg. Økonomi er ikke en faktuel naturvidenskabelig disciplin, som kan efterprøves direkte ved kontrollerede forsøg. Dette kommer fx til udtryk ved, at økonomer sjældent er enige hverken om tolkningen af fortiden, analyser af nutiden eller prognoser for fremtiden.

Dette kan også ses, når det handler om spørgsmålet om afvejningen mellem efficiens og fordeling. I økonomiverdenen taler man ofte om en afvejning mellem fordelingshensyn og effektivitet i økonomien. Heller ikke her er økonomer enige. Spændet blandt økonomer går lige fra, at



al omfordeling er skadeligt for økonomien, til at en meget høj grad af omfordeling er ønskværdig.

I vismandsrapporten fra efteråret 2011 fremgår det, at vismændene ligger et sted imellem disse to synspunkter. I rapporten står der, at nogen grad af omfordeling har positive effekter for samfundsøkonomien, men for meget omfordeling kan være skadelig for økonomien. Det store spørgsmål bliver således præcis hvor stor en grad af omfordeling, der er mest hensigtsmæssig ud fra en ren produktionsmæssig betragtning. I rapporten skriver vismændene ydermere at *“Hvor høj grad af lighed der ønskes i et samfund, er i bund og grund et politisk valg”* (DØRS, efterår 2011 s. 191).

Der er dog mange praktiske problemer med at finde præcis det optimale punkt for graden af omfordelingen i samfundet, og ofte indsnævres analysen til de forvridende effekter af skatter og afgifter, mens de positive effekter af øget lighed forbigås. Det må være klart for de fleste, at fx skatterne i Danmark ikke udelukkende har negative effekter, da pengene jo rent faktisk går til et formål. Af tre vigtige områder kan nævnes:


For det første en form for forsikring. Bliver man syg, så er man sikret behandling, da dette er betalt over skattebilletten. Mister man arbejdet, kan man modtage overførsler. Bliver man permanent uarbejdsdygtig, kan man komme på førtidspension. Ting som man, hvis man ikke havde dette sikret via skatten, selv skulle sørge for at forsikre sig imod.

For det andet en form for en fælles investeringsforening. Skatteindtægterne går således også til investeringer i fx infrastruktur, forskning og uddannelse.

Og endelig som omfordeling. Både mellem generationer og inden for generationer.

Alle tre ting, som har en række positive effekter, der ofte ikke tages med i ligningen, når man ser på de forvridende effekter af skatter.

Vismændene nævner da også selv i deres rapport fra efteråret 2011, at der eksisterer en større litteratur, der direkte undersøger sammenhængen mellem lighed og vækst. En række af disse empiriske studier viser en



340 positiv sammenhæng mellem lighed og velstandsniveau, når man bruger tværsnitsdata for forskellige lande. Dette resultat kan man også genfinde, hvis man undersøger velstandsniveauet for de mest lige europæiske lande og sammenligner dette med velstandsniveauet for de mest ulige europæiske lande. En sådan sammenligning viser, at de mest lige lande i gennemsnit har et højere velstandsniveau end de mest ulige europæiske lande.

Sammenhængen siger dog ikke noget om kausaliteten – kun, at der er en tæt korrelation – men empirisk er det i hvert fald svært at finde, at de mest lige lande sakker bagefter de mest ulige lande, når det kommer til velstandsniveau.

Teoretisk er der både argumenter for, at ulighed kan øge velstandsniveauet, og at det kan sænke velstandsniveauet. Det argument man oftest hører mod for meget lighed er, at hvis der er et for lille spænd mellem top og bund i et samfund, så kan det ikke betale sig at gøre en ekstra indsats, da gevinsten er for lille. Omvendt, hvis der er stor forskel på top og bund, så er der et stort incitament til at yde en ekstra indsats.

Heroverfor er der en række argumenter imod, at øget ulighed giver større velstand. For det første er det sværere at bryde den sociale arv, jo større afstanden, der skal brydes, er. Det betyder, at hele talentmassen i et land ikke vil blive udnyttet, da børn, der vokser op i underklassen, har stor risiko for at forblive i en uuddannet underklasse som voksne uanset kvalifikationer. For det andet vil et land præget af en bred middelklasse have større tendens til at investere i f.eks. uddannelse, infrastruktur og sundhed til gavn for det generelle velstandsniveau i landet. For det tredje giver det ofte større ustabilitet og spændinger mellem befolkningsgrupper, når der er store forskelle mellem top og bund i et samfund. For det fjerde viser studier, at korruption er mere udbredt i lande med en høj grad af ulighed.

Der er altså både teoretiske argumenter for, at ulighed leder til højere vækst, og for at lav ulighed giver større velstand. Det er dermed op til empiriske studier at afgøre, hvilken sammenhæng der er imellem ulighed og velstand. Men som så megen anden empirisk forskning inden for økonomi, er der ikke en entydig måde at afgøre dette på. Og i sidste ende

bliver det derfor en mere subjektiv og dermed indirekte politisk afvejning, hvilke resultater og modeller man ligger mest vægt på.

Det bringer os tilbage til udgangspunktet, nemlig hvad økonomer kan udtale sig om på et fagligt forsvarligt og ikke-politisk grundlag. Også i diskussionen mellem efficiens og fordeling er det meget vigtigt for en uafhængig institution som vismandsinstitutionen at tegne et nuanceret billede, der tager alle aspekter med. Det lykkes også for det meste i de halvårslige rapporter. Dog er der i analyserne om skat og indkomstfordeling ofte gjort rigtig meget ud af (forvridende) adfærdseffekter af skatteomlægninger baseret på usikre estimater af elasticiteten, mens der ikke gøres ret meget ud af hvilke positive effekter, der er på udgiftssiden. Man er ikke tilbageholdende med at tolke entydigt på resultater for arbejdsudbudseffekter og selvfinansieringsgrader, når det handler om f.eks. top-skattelettelser, mens man er meget tilbageholdende med udtalelser om arbejdsudbudseffekter og velstandseffekter af investeringer i uddannelse, infrastruktur, sundhed, børnepasning mv.

Økonomien på kort og på lang sigt

Den faglige bredde inden for økonomi viser sig også ved, at økonomer har forskelligt fokus på de økonomiske problemer på det korte og det lange sigt – fx i forhold til situationen på arbejdsmarkedet. Der er dog nogenlunde enighed om hvilke instrumenter, der virker på kort og på lang sigt for at sikre større beskæftigelse.

På *kort sigt* er det en efterspørgselsorienteret politik, der kan medvirke til at sikre en (mere) stabil udvikling i beskæftigelse og ledighed. Her viser de makroøkonomiske modeller (ADAM, SMEC og MONA) fx, at (offentlige) investeringer er et af de mest effektive midler til at understøtte beskæftigelsen på kort sigt, mens skatteændringer har et betydeligt mindre gennemslag på arbejdsmarkedet på kort sigt.

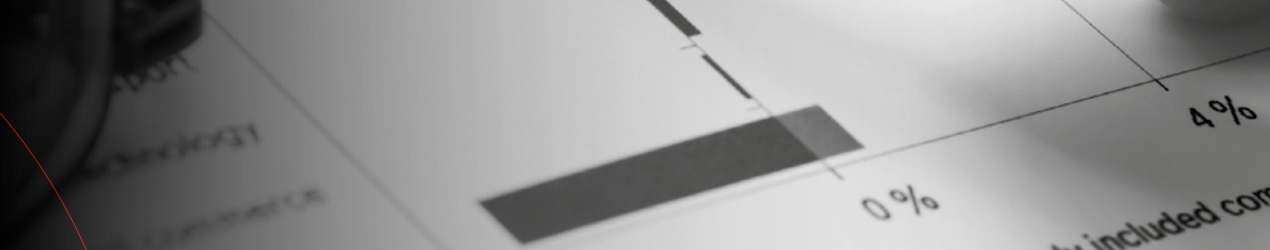
På *lang sigt* er der derimod bred konsensus om, at det er udbudssiden af økonomien og de institutionelle rammer, der er bestemmende for udvikling i beskæftigelse og ledighed. Den langsigtede beskæftigelsesudvikling er fx bestemt af den demografiske udvikling, arbejdsstyrkens

342 uddannelsessammensætning, regler for tilbagetrækningsordninger, indkomstoverførslernes størrelse, indretningen af skattesystemet mv.

På trods af denne grundlæggende enighed om, hvordan økonomien virker på kort og på lang sigt, er der stor forskel på, hvor meget fokus økonomer lægger på de økonomiske problemer på kort og på lang sigt. Det viser sig fx tydeligt under den aktuelle økonomiske krise, hvor nogle økonomer har haft øjnene stift rettet mod løsninger af de langsigtede økonomiske udfordringer for dansk økonomi, mens andre fokuserer mere på løsninger af de aktuelle problemer med lav beskæftigelse og høj ledighed.

At der er så forholdsvis stor forskel på, om økonomer fokuserer på de økonomiske problemer på kort eller lang sigt kan blandt andet afspejle forskellige vurderinger af, hvor lang tid der går fra ændringer i arbejdsudbuddet har slået fuldt ud i beskæftigelsen. I DØR-rapporten fra efteråret 2011 er der netop set på bl.a. ADAM's og SMEC's indfasningsprofiler for ændringer i arbejdsudbuddet. Her viser det sig, at det i ADAM (modelversion december 2009) tager 11-12 år, før $\frac{3}{4}$ af tilpasningen er sket, mens det med SMEC tager det 4-5 år, før $\frac{3}{4}$ af tilpasningen i beskæftigelsen er sket. Der er således også i de økonomiske modeller stor forskel på disse indfasningsprofiler. Dertil kommer, at den aktuelle konjunktursituation kan påvirke indfasningstiden. I perioder med forholdsvis lav beskæftigelse (og lav jobomsætning og jobmobilitet) må man forvente længere indfasningstider end i perioder med pres på arbejdsmarkedet.

De forskelle, der er mellem økonomers fokus på de kortsigtede og langsigtede problemer, kan også afspejle forskellige vurderinger af, hvordan den aktuelle konjunktursituation påvirker strukturerne på arbejdsmarkedet på (mellem)lang sigt. Blandt de økonomer, der fortrinsvis fokuserer på de langsigtede ubalancer for dansk økonomi, kan der være en tilbøjelighed til at underspille eller negligere de afsmittende effekter, der på (mellem)lang sigt er af den aktuelle konjunktursituation – fx ved at ledigheden “bider sig fast” på et højere niveau (hysteresis) og de produktivitetstab, der kan opstå ved, at kompetencerne blandt langtidsledige gradvist forringes ved ikke at blive brugt.



Samtidig har vi gennem den aktuelle krise set markante nedskrivninger af det strukturelle BNP-niveau på både kort og længere sigt. Nedskrivninger der, tilsyneladende ikke afspejler dårligere strukturer på arbejdsmarkedet, men derimod lavere produktivitet. Krisen har medført så markante fald i investeringsaktiviteten, at væksten i kapitalapparatet i erhvervslivet gennem flere år er gået helt i stå. Det er ikke set før i nyere tid.

Spørgsmålet er, om denne investeringskrise er strukturelt betinget, eller om den mere skyldes det enorme konjunkturomslag, vi har været igennem, og som ifølge vismændene viser sig i form af "overkapacitet" i dansk økonomi helt frem til 2020 (I forårsrapporten 2012 lukkes outputgap kun langsomt frem mod 2020). Får vi ikke senere en indhentning af investeringsefterslæbet, vil krisen trække permanente negative spor i dansk økonomi.

Der kan således være flere kanaler, der binder det kortsigtede og det langsigtede sammen. Forhold, som kan have betydning for anbefalingerne til den økonomiske politik.

Det Økonomiske Råd har igennem de sidste 50 år leveret en række højt kvalificerede analyser af dansk økonomi. De næste 50 år byder på nye udfordringer for både arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet. Derfor bliver efterspørgslen efter fagligt velfunderet og solide analyser ikke mindre. Vi ser frem til at følge udviklingen på både kort og lang sigt.