

“Fremskrivningen illustrerer således, at der med de givne forudsætninger ikke er noget akut behov for reformer alene for at styrke de offentlige finanser. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at forudsætningerne kan ændre sig. Eksempelvis kan arbejdsstyrken udvikle sig anderledes end forudsat, og udgifterne kan stige uplanlagt meget. Derfor er det fortsat vigtigt at fastholde fokus på de finanspolitiske måltal og sætte initiativer i værk, hvis de offentlige finanser udvikler sig dårligere end forventet. Langtidsholdbarheden af de offentlige finanser sikrer imidlertid heller ikke i sig selv et højt velfærdsniveau. Reforme, der sigter mod at øge velfærden og effektiviteten i samfundet, er derfor lige så relevante, som de altid har været.”

Fra konjunkturkapitlet i Dansk Økonomi, efterår 2012



Om behovet for at spå

Af formandskabet for De Økonomiske Råd

Hans Jørgen Whitta-Jacobsen¹

Erik S. Amundsen²

Claus Thustrup Kreiner³

Michael Rosholm⁴

Modelbaserede fremskrivninger spiller en stor rolle i rapporterne fra De Økonomiske Råd. Usikkerheden er betydelig, men fremskrivninger er nødvendige. Det er afgørende at have en vurdering af den sandsynlige fremtidige udvikling, hvad enten fokus er på tilrettelæggelsen af den økonomiske politik på kort sigt, på vurderingen af de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser i relation til de demografiske udfordringer eller på analyser af mulighederne for at nå energi- og klimapolitiske målsætninger. Ingen model har patent på at beskrive virkeligheden – og alle modelresultater må og skal præsenteres med passende varsomhed. Brugen af formaliserede modeller gør imidlertid, at forudsætningerne og sammenhængene bag fremskrivningerne gøres klare – og det bidrager til gennemsuelighed og giver bedre mulighed for debat om resultater og forudsætninger.

Det er som bekendt svært at spå, især om fremtiden. Alligevel har rapporterne til Det Økonomiske Råd nu i 50 år stort set alle indeholdt fremskrivninger af den ene eller anden art. Den allerførste vismandsrapport var dog med titlen: “Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politi-

¹ Hans Jørgen Whitta-Jacobsen er professor ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, og har været formand for formandskabet (overvismand) for De Økonomiske råd siden 2009.

² Erik S. Amundsen er professor ved Institutt for Økonomi, Universitetet i Bergen, og ved Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet, og har været medlem af formandskabet for De Økonomiske Råd siden 2007.

³ Claus Thustrup Kreiner er professor ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, og har været medlem af formandskabet for De Økonomiske Råd siden 2010.

⁴ Michael Rosholm er professor ved Økonomisk Institut, Aarhus Universitet, og har været medlem af formandskabet for De Økonomiske Råd siden 2006.



442 ske redegørelser” ret ydmyg på dette punkt. Siden er ambitionsniveauet hævet betragteligt!

De konjunkturvurderinger, der nu om dage indgår i rapporterne til Det Økonomiske Råd, rækker typisk tre til fire år ud i tiden. I lyset af den velbegrundede fokus, der er i dansk økonomisk politik på den mellem- og langfristede udvikling, går fremskrivninger og konsekvensberegninger dog ofte længere frem – eksempelvis fem til ti år eller fem til ti årtier.

Behovet for en længere horisont skyldes ikke mindst de langsigtede udfordringer, der følger af den demografiske udvikling, herunder den forventede stigning i levetiden. Også inden for områder som klima- og energipolitik er det helt afgørende at kigge langt frem. Behovet for at betragte økonomiens udvikling over en længere horisont skyldes imidlertid også, at vurderingen af de kortsigtede muligheder og begrænsninger hverken kan eller bør ses uafhængigt af udviklingen på længere sigt. Muligheden for at stimulere økonomien på kort sigt med ekspansiv finanspolitik afhænger delvist af de offentlige financers sundhedstilstand på længere sigt. Derfor er det af betydning for den kortsigtede politik, om de mellemfristede mål, f.eks. om offentlig balance i 2020, kan forventes at holde.

Modellerne er ikke orakler

Siden begyndelsen af 1970'erne har fremskrivningerne været baseret på formaliserede modeller. Fremkomsten af SMEC – og stort set samtidig ADAM – gav mulighed for mere grundige og sammenhængende vurderinger, og med disse modeller var grundlaget for at foretage formaliserede konsekvensberegninger til stede.

Med modellerne konfronteres den økonomiske teori med virkeligheden, og modellerne opsamler på systematisk vis viden om sammenhængen mellem forskellige størrelser, f.eks. relationen mellem forbrug og indkomst, mellem udviklingen i markedsandele og konkurrenceevne eller mellem lønstigninger, inflation og arbejdsløshed. Med denne type af modeller sættes tal på de teoretiske sammenhænge – vel at mærke tal, som er baseret på virkeligheden. I takt med at modelbyggerne bliver klogere,

og den teoretiske og empiriske viden forøges, udvikles modellerne, så de i højere grad afspejler den nye indsigt.

Selvom opbygningen og videreudbygningen af modeller som ADAM og SMEC har givet gode muligheder for at lave fremskrivninger og foretage konsekvensberegninger, er der ikke tale om orakler, der kan give svar på alle typer af spørgsmål. Det er der flere grunde til.

En grundlæggende problemstilling er, at der er en risiko for, at modellerne sammenhænge i nogle tilfælde "afkoder" virkeligheden forkert. Det kan eksempelvis skyldes for svage statistiske metoder, der ikke håndterer de grundlæggende data korrekt, eller det kan være, at variationen i data ikke er tilstrækkelig til at skelne mellem konkurrerende forklaringer. Det kan også skyldes, at de korrelationer, estimationen af modellens parametre bygger på, ikke dækker over kausalitet i den retning, modellen antager. Og dertil er de modellerede sammenhænge jo ikke eksakte. Selv om der er en statistisk klar og stabil sammenhæng mellem det private forbrug, den disponible indkomst og den private sektors formuestilling, så vil der i praksis være "støj" i denne sammenhæng.

Modellens sammenhænge kan også være fejlagtige eller ustabile, fordi nogle af de empiriske regulariteter, der har været robuste historisk set, viser sig ikke at være robuste overfor ændrede forudsætninger. Som nobelpristageren Robert E. Lucas allerede i 1976 argumenterede for, er der en risiko for, at sammenhænge, der er empirisk fastlagt i ét økonomisk politisk regime, kan ændres, hvis regimet ændres.

Mere generelt kan forventningsskift i det hele taget betyde, at estimerede og hidtil stabile parametre i modellens sammenhænge ændrer sig. Dette kan eksempelvis spille central rolle ved et økonomisk omsving, ikke mindst for timingen og styrken af et sådant. Modeller som ADAM og SMEC baserer sig på stabile sammenhænge, men det er ikke altid nok, at sammenhængene har vist sig at være stabile historisk. Opmærksomhed omkring dette er helt essentielt, når de empirisk baserede modeller anvendes til at lave forudsigelser og måske især, når de anvendes til at gennemføre konsekvensberegninger.

Et andet grundlæggende vilkår er, at modellerne (naturligvis) ikke er en fuld beskrivelse af virkeligheden. Det er nødvendigt – uden for model-

lerne – at skønne over udviklingen i en række centrale størrelser (eksogene variabler), eksempelvis væksten og lønudviklingen i udlandet, den tyske rente eller den underliggende produktivitetsudvikling. Selv hvis man var i stand til at forudsige disse “naturligt” eksogene variabler nøjagtigt, ville man stadig ikke kunne være sikker på at ramme rigtigt på BNP, privat forbrug, arbejdsløshed eller betalingsbalance. En årsag til dette er, at den økonomiske politik kan blive ændret – nogle gange som en reaktion på konjunkturerne, andre gange, fordi de politiske prioriteter ændres – hvorfor de eksogene variabler, der beskriver den økonomiske politik, ikke altid kan være korrekt forudsætte.

Der er således flere årsager til, at træfsikkerheden for de økonomiske modeller ikke er høj. Det eneste sikre, man kan sige om prognoser – det være sig af økonomiske forhold, vejret eller den fremtidige befolkningsudvikling – er, at de tager fejl. Det, der er usikkert, er hvor meget.

Er det det hele værd?

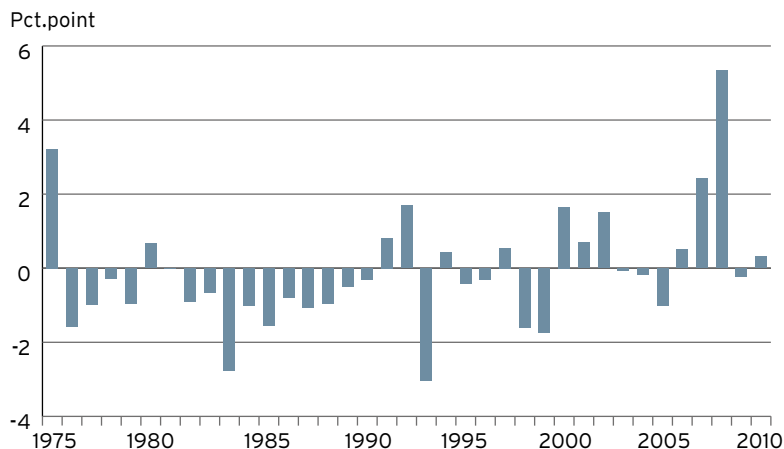
Et naturligt spørgsmål at stille er derfor, om det så overhovedet er al besværet værd at opstille prognoser. Vores svar er ubetinget “ja”. En analogi til vejrudsigter kan anskueliggøre hvorfor: Alle ved, at meteorologerne ikke kan forudsige vejret. I hvert fald ikke med den præcision, der er ønskelig. Mange mener endda, at de kan gøre det bedre selv. Alligevel er dmi.dk en af de mest besøgte hjemmesider i Danmark. De folk, der cykler på arbejde, de, der planlægger en skovtur eller havefest, eller landmænd, der skal høste, har nemlig stor værdi af forudsigelserne – også selvom de ikke rammer rigtigt hver gang. Vejrudsigten giver et fingerpeg – men ingen sikkerhed. Meteorologer er ikke altid lige populære.

Tilsvarende er behovet for fremskrivninger af den makroøkonomiske udvikling stort – også selvom træfsikkerheden heller ikke her er overvældende.

En kvalitet ved modelbaserede prognoser frem for prognoser baseret på, at eksperten “stikker fingeren i vejret” er, at de forudsætninger og sammenhænge, prognosen bygger på, fremgår klart og derfor kan anfægtes. En anden kvalitet ved modelbaserede prognoser er, at de i det mindste sikrer intern konsistens mellem prognosens forskellige elementer.

Man kan få en idé om, hvor gode – eller dårlige, vil nogle sige – vi er til at forudsige væksten ved for et givet år at sammenholde den forudsagte BNP-vækst med den faktisk realiserede vækst. Figur 1 viser, hvordan vismændene nogle gange har overvurderet væksten (positive søjler) og andre år undervurderet den. Det klart største fejlskud er omkring den finansielle krise, der ramte realøkonomien i 2008 og 2009. I efteråret 2008 forudsagde vismændene, at væksten i 2009 ville blive $-\frac{1}{2}$ pct., men faldet i BNP blev i virkeligheden på næsten 6 pct. – det største fald siden anden verdenskrig. Andre markante fejlskud kan ses i 1975, hvor konsekvenserne af den første oliekrise ikke var forudset i efteråret året før, i 1984, hvor den høje vækstrate, der for alvor skød den ekstraordinært høje vækst i midtforserne i gang, ikke blev forudset, og i 1994, hvor vækstomsvinget fra negativ vækst i 1993 til en markant fremgang i 1994 blev klart undervurderet.

Figur 1. Forudsigelsesfejl på væksten i BNP



Anm.: Figuren viser for hvert af årene perioden 1975 til 2011 forskellen mellem skønnet for BNP-væksten det pågældende år, som blev offentliggjort i efterårsrapporten til Det Økonomiske Råd året før, og den faktisk realiserede vækst. Eksempelvis er den negative søjle i 1994 udtryk for, at forudsigelsen for 1994 fra efterårsrapporten fra 1993 var ca. 3 pct.point for lav (forudsagt vækst på $2\frac{1}{2}$ pct. mod en realiseret vækst på $5\frac{1}{2}$ pct.).



I gennemsnit er der tale om fejl i størrelsesordenen $1\frac{1}{4}$ pct.point, men nogle af skønnene har været for høje, mens andre har været for lave. Set over hele den betragtede periode er væksten ramt nogenlunde korrekt med en gennemsnitlig fejl på kun 0,05 pct.point. Konklusionen er altså, at prognoserne sjældent rammer plet, men at de ikke systematisk over- eller undervurderer væksten.

En kvalitet ved modelbaserede prognoser frem for prognoser baseret på, at eksperter "stikker fingeren i vejret" er, at de forudsætninger og sammenhænge, prognosen bygger på, fremgår klart og derfor kan anfægtes. En anden kvalitet ved modelbaserede prognoser er, at de i det mindste sikrer intern konsistens mellem prognosens forskellige elementer.

Værdien af de traditionelle konjunkturvurderinger, der kigger nogle få år ud i frem-tiden, ligger primært i relation til tilrettelæggelsen af den kortsigtede finanspolitik. Hvis den økonomiske situation i udgangspunktet er præget af lav vækst og høj ledighed, er det relevant at vurdere, om økonomien med rimelig sikkerhed af sig selv kan være på vej mod normalisering, eller om det ser ud til, at lavkonjunktoren bliver langvarig. I førstnævnte tilfælde kan der være grund til at slå koldt vand i blodet, mens det i det andet tilfælde kan være begrundet at stimulere økonomien gennem en lempelse af finanspolitikken. Til dette formål behøver prognosen ikke nødvendigvis at rumme større præcision end til besvarelse af spørgsmålet: Er der udsigt til, at det kraftige tilbageslag forsvinder af sig selv på kortere sigt, eller må det forventes, at økonomien stadig vil være langt fra det normale niveau i fravær af en stimulerende finanspolitik?

Behov for at kende udgangspunktet

Det er sjældent særligt nyttigt at vide, hvilken vej man går, hvis man ikke ved, hvor man er. I relation til økonomiske fremskrivninger betyder det, at det er afgørende at have en god vurdering af den aktuelle konjunktursituation. Det er i den sammenhæng ikke tilstrækkeligt at kende de seneste tal for BNP, arbejdsløshed eller den offentlige saldo, sådan som de offentliggøres af Danmarks Statistik. Der er også et behov for at skønne over det niveau for BNP, arbejdsløshed eller offentlig saldo, der ville have været, hvis konjunktursituationen havde været normal. Det er

med andre ord ikke tilstrækkeligt at vide, hvor mange ledige der er i udgangspunktet. Det er også nødvendigt at vurdere, hvor stor den såkaldte strukturarbejdsløshed er. Strukturledigheden er imidlertid ikke et tal, der kan slås op i statistikkerne fra Danmarks Statistik – ligesom heller ikke det strukturelle BNP eller den strukturelle saldo for de offentlige finanser kan findes der.

Opgørelse af de strukturelle niveauer er lidt som at skille det lunkne vand i koldt og varmt: Vi kender det faktiske niveau, men hvad kan med rimelighed tilskrives konjunktursituationen (og andre midlertidige forhold), og hvad kan siges at være det underliggende niveau, som ville gælde i en normal konjunktursituation?

Desværre er der ikke én veldefineret og anerkendt metode til at finde de strukturelle niveauer. Forskellige vurderinger af de underliggende niveauer vil – for givne faktiske niveauer for f.eks. BNP – give anledning til forskellige fremadrettede skøn over væksten. Og måske endnu mere alvorligt: En forskellig vurdering af det underliggende niveau for f.eks. ledigheden kan – for et givet niveau for den faktiske arbejdsløshed – føre til forskellige anbefalinger for den økonomiske politik. Hvis den faktiske ledighed er “høj”, men dette primært skyldes en høj strukturledighed, vil det være ufornuftigt at lempe finanspolitikken i håbet om at bringe ledigheden ned. Det vil bare føre til stigende offentligt underskud, større lønstigninger og udhuling af konkurrenceevnen med endnu højere ledighed til følge. Hvis ledigheden derimod er høj som følge af manglende efterspørgsel – og dermed væsentligt højere end strukturledigheden – kan det give god mening at lempe finanspolitikken. Vurderingen af det strukturelle niveau er afgørende for anbefalingen.

Behovet for at kende de underliggende niveauer er også stort i relation til vurderingen af de offentlige finanser. Den offentlige saldo i Danmark er særdeles følsom overfor konjunkturudsving. Et fald i efterspørgslen giver færre momsindtægter, mindre skatteprovenu og større udgifter til dagpenge og kontanthjælp. Hvis faldet i efterspørgslen sker fra et unormalt højt niveau, er der tale om en normalisering af situationen, og effekten på de offentlige finanser kan forventes at være permanent. Hvis omvendt udgangspunktet er en nogenlunde normal konjunktursituation, er der god grund til at forvente, at forværringen af de offentlige finanser er midlertidig.



Vanskelighederne ved at finde det underliggende, strukturelle niveau for de offentlige finanser er særligt betydningsfuldt af flere grunde. Med EU's finanspagt og den nye budgetlov har Danmark valgt at forpligte sig til at holde det strukturelle underskud – det vil sige den offentlige saldo korrigeret for konjunkturmæssige og andre midlertidige forhold – under ½ procent af BNP. På denne måde søger man at sikre sig mod, at der opstår store, permanente underskud på de offentlige finanser og at sikre sig et finanspolitisk råderum ved tilbageslag. Det kan der være fornuft i, men for overhovedet at give et bud på den strukturelle saldo, historisk, aktuelt og fremover, er modelberegninger og modelbaserede prognoser uundværlige.

Og det rigtigt lange sigt

Givet vanskelighederne med at lave forudsigelser på kort og mellem-lang sigt kan det virke overmodigt at forsøge sig på den endnu længere bane. Siden 1998 har vismandsrapporterne ikke desto mindre jævnligt indeholdt fremskrivninger, der rækker rigtig langt frem i tiden. De lange fremskrivninger baseres på modellen DREAM. Denne models styrke er, at den indeholder en detaljeret beskrivelse af befolkningsudviklingen, hvilket gør den velegnet til at analysere de langsigtede demografiske udfordringer.

De meget lange fremskrivninger er de senere år blevet foretaget stadig oftere, hvilket afspejler den øgede fokus på vigtigheden af at kombinere det korte, mellem-lange og lange sigt i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. De lange frem-skrivninger foretages således for at vurdere de udfordringer, den demografiske udvikling giver. Kombinationen af en aldrende befolkning og udtømningen af Nordsøens naturressourcer betyder, at der er udsigt til underskud på de offentlige finanser, så langt øjet rækker. Udfordringen er strengt taget ikke så stor på den korte bane, hvor den demografiske modvind er til at overskue. Hvis man kun ser frem til f.eks. 2020, vil man således ikke opdage de udfordringer, der ligger i årtierne efter.

Det er derfor nødvendigt at supplere det mellemfristede fokus, der har været i dansk økonomisk politik de seneste år, med et langsigtet perspektiv. Velfærdsaftalen fra 2006 er måske det bedste eksempel på en




fremsynet politik. Med velfærdsaftalen blev det besluttet, at pensionsalderen i fremtiden skulle forøges i takt med den forventede stigende levealder. Uanset hvad man mener om efterløn eller størrelsen af den offentlige sektor i øvrigt, så har de langsigtede fremskrivninger givet mulighed for en rettidig omhu, som langt de fleste andre lande i verden kun kan misunde os.

Behovet for de rigtigt lange fremskrivninger er ikke blevet mindre efter, at der i forbindelse med den seneste skattereform (fra sommeren 2012) blev gennemført en ændret beskatning af kapitalpensioner. Ændringen forbedrer på papiret den offentlige saldo både på kort og mellemlang sigt, men påvirker principielt ikke den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Uden fremskrivninger, der går langt frem, ville man fejlagtigt kunne forledes til at tro, at omlægningen af pensionsbeskatningen indebærer en reel forbedring af de offentlige finanser.

Det er naturligvis ikke uden problemer at fremskrive så langt, som det er nødvendigt for at kunne vurdere holdbarheden af de offentlige finanser. Det siger sig selv, at det er forbundet med stor usikkerhed at udtale sig om, hvad BNP-niveauet i f.eks. 2045 vil være. En fejlvurdering af den årlige, underliggende vækstrate på f.eks. $\frac{1}{2}$ pct. point vil betyde en ganske betydelig forskel så langt ude i fremtiden. I forhold til finansieringen af den offentlige sektor er det imidlertid ikke så vigtigt, om BNP er knap 40 pct. større end i dag (svarende til en årlig vækstrate på 1 pct.), eller godt 60 pct. større (svarende til en årlig vækstrate på $1\frac{1}{2}$ pct.). Størrelsen af BNP har selv-sagt betydning for velstanden og kan i sammenligning med andre lande også være en indikator for, om Danmark har problemer med f.eks. omfanget og effekten af forskning og udvikling eller udviklingen i uddannelsesniveauet. I forhold til de offentlige finansers langsigtede holdbarhed betyder den underliggende vækst i BNP imidlertid mindre, idet både de offentlige indtægter og de offentlige udgifter normalt vokser i takt med BNP korrigeret for demografiske forskydninger.

I de rigtigt lange fremskrivninger antager man, at arbejdsløsheden og andre økonomiske størrelser er på strukturelle normalniveauer i alle år efter en normaliseringsperiode på eksempelvis otte år. Dette dækker naturligvis ikke over en tro på, at økonomien hele tiden vil være på strukturelt niveau. Der vil altid være konjunktursvingninger. For vurderingen af de offentlige finansers langsigtede tilstand er det imidlertid ikke kon-



450 junktursituationen det enkelte år, men derimod de strukturelle niveauer, som BNP og beskæftigelse svinger omkring, der er af betydning. På lang sigt tenderer positive og negative udsving at udligne hinanden, og man kan derfor analysere økonomien, "som om" arbejdsløsheden hele tiden er på strukturelt niveau.

Følsomhedsanalyser afslører noget af usikkerheden - men ikke det hele

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de langsigtede fremskrivninger af dansk økonomi kun er betingede udsagn om fremtiden. Det, fremskrivningerne kan sige noget om, er, at HVIS vi forudsætter dette eller hint om udviklingen i arbejdsstyrken, om rente og om den økonomiske politik, SÅ vil der sandsynligvis ske dette med de offentlige finanser. Ved at ændre på forudsætningerne om eksempelvis renten eller gennemslaget af den højere pensionsalder på arbejdsstyrken opnås en indsigt i følsomheden overfor antagelserne.

En del af den usikkerhed, der uundgåeligt er forbundet med at se langt frem, forsvinder, hvis man er interesseret i effekten af at ændre på forudsætningerne i sig selv. Eksempelvis er betydningen af den underliggende vækst meget lille, hvis man ønsker at udtale sig om betydningen af en ændring i forudsætningerne om den økonomiske politik, f.eks. afledt af en skattereform. Vurderingen af effekten af eksempelvis at omlægge skatten fra arbejdsindkomst til beskatning af boliger afhænger af en lang række forhold, men niveauet for BNP er ikke et af de mest betydningsfulde. Grundlæggende vurderes effekten af en skatteomlægning ved at foretage en fremskrivning med det nuværende skattesystem og derefter gentage fremskrivningen med ændrede forudsætninger omkring skattesatserne. Effekten af skatteomlægningen fremkommer så som forskellen mellem disse to fremskrivninger – og her vil usikkerheden omkring eksempelvis den underliggende vækst i BNP forsvinde.

Selvom betydningen af nogle af forudsætningerne forsvinder ved konsekvensberegninger, er der stadig mange effekter, der kan og bør diskuteres. I eksemplet med en skatteomlægning fra arbejdsindkomst til boligskatter er modelleringen af boligmarkedet af stor betydning – især på det kortere sigt: Hvor meget og hvor hurtigt falder boligpriserne, når

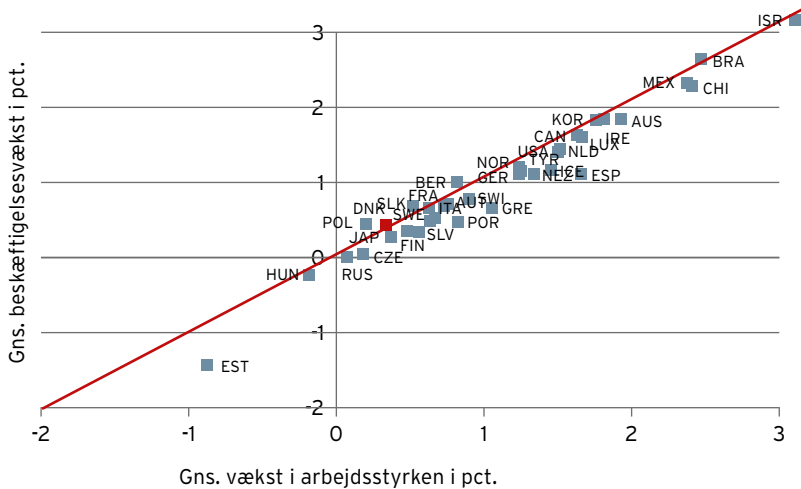
boligskatterne øges – og hvordan påvirker dette det private forbrug og boliginvesteringerne? Hvilken rolle spiller det, hvis de højere boligskatter fases gradvist ind – og afhænger effekten af situationen på boligmarkedet i udgangspunktet? Effekten på BNP og de offentlige finanser på længere sigt afhænger især af, hvor meget arbejdsudbuddet reagerer på lavere skatter på arbejdsindkomst – og i hvilket omfang arbejdsudbuddet påvirkes af højere boligskatter. Ingen af disse effekter er trivielle – og en lødig analyse forsøger at illustrere noget af den usikkerhed, der er omkring disse effekter

Nej, modellerne siger ikke, at øget arbejdsudbud er ubetinget godt

Ofte fremføres det, at resultaterne af en modelanalyse er givet på forhånd, fordi modellerne bygger på en særlig økonomisk (neo-klassisk eller neo-liberalistisk) teori. Den måske mest fundamentale kritik går på, at modellerne antager, at et øget arbejdsudbud automatisk og hurtigt fører til højere beskæftigelse. Det hævdes, at modellerne ignorerer, at højere arbejdsudbud kan føre til arbejdsløshed i hvert fald igennem en periode, og på denne måde skulle modellerne kunne tages til indtægt for, at et højere arbejdsudbud ubetinget er godt. Denne kritik er, hvor ofte den end fremføres, ikke korrekt.

Den langsigtede sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse er såvel teoretisk som empirisk velunderbygget. En helt simpel grafisk illustration af sammenhængen ses i figur 2, hvor den relative ændring i hhv. arbejdsstyrke og beskæftigelse er tegnet op imod hinanden for en række OECD-lande.

Figur 2. Ændring i arbejdsudbud og beskæftigelse i en række OECD-lande



Anm.: Figuren viser den årlige procentvise vækst i arbejdsstyrken (vandret akse) hhv. beskæftigelse (lodret akse) over perioden 1970-2011 på tværs af en række OECD-lande. Den diagonale linje er 45 graders-linje.

Selvom figuren ikke kan tages som noget endegyldigt bevis på en kausal sammenhæng, underbygger den dog, at der er klar sammenhæng mellem ændringer i arbejdsudbuddet og ændringer i beskæftigelsen. I overensstemmelse med denne empiriske observation er et fællestræk ved de typisk anvendte modeller, ADAM, SMEC og DREAM, da også, at et højere arbejdsudbud på lang sigt fører til højere beskæftigelse.

Den langsigtede sammenhæng holder imidlertid ikke på kort sigt, og i ADAM og SMEC er beskæftigelsen da også bestemt af den samlede efterspørgsel i økonomien. Øget efterspørgsel – det være sig privat eller offentlig – øger beskæftigelsen og sænker ledigheden. Omvendt vil et øget arbejdsudbud på kort sigt primært slå ud i en stigning i arbejdsløsheden. Den højere ledighed presser imidlertid lønningerne nedad, og via



den bedre konkurrenceevne øges efterspørgslen efter arbejdskraft gradvist, og i takt med, at beskæftigelsen stiger, øges indkomsterne, hvilket yderligere bidrager til, at efterspørgslen øges. På lang sigt vil et større arbejdsudbud altså give sig udslag i større efterspørgsel efter arbejdskraft og dermed større beskæftigelse – også selv om beskæftigelsen opfattes som værende bestemt fra efterspørgsels-siden. Tilpasningen tager i SMEC omkring 10 år og i ADAM lidt længere.

I en modeltype som DREAM sker tilpasningen meget hurtigt, og der sker ikke som i ADAM og SMEC nogen nævneværdig stigning i ledigheden på kort sigt. En stigning i arbejdsudbuddet slår altså i DREAM nærmest øjeblikkeligt igennem på beskæftigelsen. Dette er udtryk for, at det i denne model antages, at den nødvendige løntilpasning sker stort set øjeblikkeligt – hvor det altså i ADAM og SMEC tager omkring 10 år før tilpasningen er tilendebragt. Den hurtige tilpasning i DREAM bør imidlertid ikke tages til indtægt for, at et større arbejdsudbud af sig selv meget hurtigt fører til en tilsvarende højere beskæftigelse. DREAM er konstrueret til at sige noget om udviklingen på lang sigt og har aldrig været tænkt til at blive brugt til kortsigtsanalyser.

Selvom modellerne samstemmende indebærer, at et øget arbejdsudbud øger beskæftigelsen på lang sigt, er det ikke det samme som at sige, at øget arbejdsudbud entydigt er godt.

På den positive side tæller, at en højere beskæftigelse bidrager til højere indkomster og bedre offentlige finanser. Hvis de offentlige finanser i udgangspunktet er holdbare, kan et større arbejdsudbud bruges til at reducere skatterne (hvilket kan øge arbejdsudbuddet yderligere) eller øge de offentlige udgifter. Højere offentlige udgifter kan øge den offentligt finansierede velfærd, eller de kan bruges i jagten på ambitiøse mål i klimapolitikken eller på andre områder.

Der er imidlertid også en bagside af medaljen. På kort sigt vil arbejdsløsheden som nævnt stige, og lønnen vil blive presset ned. Men også på længere sigt er der effekter, der må tages med i betragtningen. Økonomisk politiske tiltag, der øger arbejdsudbuddet (og dermed hen ad vejen fører til større BNP og bedre offentlige finanser), vil i praksis altid have fordelingsmæssige effekter. En reduktion af marginalskattemønstrene vil være til fordel for dem med høje indkomster og fører dermed næsten uund-

454 gæeligt til en mere ulige indkomstfordeling. En begrænsning af efterlønnen eller en forhøjelse af pensionsalderen tager rettigheder fra nogle, og selvom det ikke er oplagt, hvordan det påvirker den overordnede indkomstfordeling, vil det stille nogle personer dårligere. Det er altså også på længere sigt uundgåeligt, at der må ske en afvejning mellem efficiens (arbejdsudbud og BNP) og fordeling. Disse afvejninger er et politisk valg. Det er økonomernes opgave at påpege konsekvenserne af disse valg.

Afrunding

Forudsigelser på det samfundsøkonomiske område er – såvel som på de fleste andre områder – forbundet med betydelig usikkerhed. Prognoserne, der ser nogle få år ud i fremtiden, fokuserer på konjunktursituationen. Disse prognoser er især usikre, fordi forventningerne blandt forbrugere, virksomheder og aktører på de finansielle markeder kan spille prognosemagerne et puds. Fremskrivninger, der ser langt ind i fremtiden, forsøger at sige noget om den strukturelle udvikling. Disse fremskrivninger er principielt mindre afhængige af forventningsdannelsen, fordi de forsøger at sige noget om en tænkt fremtidig situation, hvor konjunktursituationen og dermed forventningsdannelsen er “normal”. Men usikkerheden om betydningen af andre forudsætninger spiller selv sagt en større rolle, jo længere vi forsøger at kigge frem.

Trods den uundgåelige usikkerhed er der, som nævnt, flere gode grunde til at forsøge at spå om fremtiden. Dagens politiske beslutninger vedrører fremtidens samfund, hvad enten vi taler om næste års finanslov, 2020-planen eller klimamål for 2050. En forudsætning for at kunne rådgive om den økonomiske politik er, at vi har en idé om, hvor vi er på vejen med den givne politik og de givne forudsætninger. Hvor langt er vi fra målene, er det overhovedet realistisk at nå målene, og hvad skal der til for at nå dem? Modelbaserede fremskrivninger og konsekvensberegninger knyttet til disse giver nogle bud på svar på disse vigtige spørgsmål. Svarene kan og bør udfordres, hvilket mest hensigtsmæssigt gøres ved at udfordre det teoretiske og empiriske grundlag for modellerne og dermed for prognoserne baseret på modellerne. En kritik, hvis indhold essentielt er, at “ingen kan kende situationen i 2045 fuldstændigt”, er derimod misforstået.

