

International koordinering af stabiliseringspolitikken og dennes effektivitet

Erik Gørtz

Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY. *The article treats the increasing need of international coordination of the economic policy and discusses this issue in its relation to the efficiency of stabilization policy.*

Indledning

1. Spørgsmålet om international koordinering af den økonomiske politik og dermed formindsket økonomisk-politisk handlefrihed har med rette indtaget en stadig mere central plads i de senere års diskussion. Dette hænger for det første sammen med, at bestræbelserne på at åbne økonomierne i efterkrigstiden har medført et stigende *generelt koordineringsbehov*. For det andet har den øjeblikkelige oliekrise formindsket selvstændigheden i økonomisk-politisk henseende i alle industrialiserede lande og derfor medført et *specielt koordineringsbehov*.

Det specielle koordineringsbehov

2. Det karakteristiske ved den seneste tids udvikling har været, at de fleste *ikke-energieksporterende lande* har haft *betalingsbalancevanskeligheder*, og at det synes overordentlig vanskeligt at eliminere samhandelsproblemerne, uden at omfattende arbejdsløshed bliver resultatet. Prisforhøjelserne på energi har for lande med energiunderskud en *kontraktiv virkning svarende til en finanspolitisk stramning* (f. eks. af afgiftspolitisk art), og de store akkumulerede overskud i de energieksporterende lande kan desuden skabe *internationale likviditetsproblemer*. Hertil kommer, at absorptionsevnen i de olieproducerende lande ofte er forholdsvis svag som følge af, at landene i vid udstrækning er befolkningssvage og/eller at olieindtægterne enten tilfalder en snæver overklasse med begrænset udgifts-

Denne samt den følgende artikel er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 10. december 1974. I artiklerne er kun medtaget nogle hovedpointer fra foredraget, mens de dele, der som normalt i foredrag behandler almindeligt kendt stof af hensyn til oversigten, er udeladt.

International koordinering af stabiliseringspolitikken og dennes effektivitet

Erik Gørtz

Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY. *The article treats the increasing need of international coordination of the economic policy and discusses this issue in its relation to the efficiency of stabilization policy.*

Indledning

1. Spørgsmålet om international koordinering af den økonomiske politik og dermed formindsket økonomisk-politisk handlefrihed har med rette indtaget en stadig mere central plads i de senere års diskussion. Dette hænger for det første sammen med, at bestræbelserne på at åbne økonomierne i efterkrigstiden har medført et stigende *generelt koordineringsbehov*. For det andet har den øjeblikkelige oliekrise formindsket selvstændigheden i økonomisk-politisk henseende i alle industrialiserede lande og derfor medført et *specielt koordineringsbehov*.

Det specielle koordineringsbehov

2. Det karakteristiske ved den seneste tids udvikling har været, at de fleste *ikke-energieksporterende lande* har haft *betalingsbalancevanskeligheder*, og at det synes overordentlig vanskeligt at eliminere samhandelsproblemerne, uden at omfattende arbejdsløshed bliver resultatet. Prisforhøjelserne på energi har for lande med energiunderskud en *kontraktiv virkning svarende til en finanspolitisk stramning* (f. eks. af afgiftspolitisk art), og de store akkumulerede overskud i de energieksporterende lande kan desuden skabe *internationale likviditetsproblemer*. Hertil kommer, at absorptionsevnen i de olieproducerende lande ofte er forholdsvis svag som følge af, at landene i vid udstrækning er befolkningssvage og/eller at olieindtægterne enten tilfalder en snæver overklasse med begrænset udgifts-

Denne samt den følgende artikel er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 10. december 1974. I artiklerne er kun medtaget nogle hovedpointer fra foredraget, mens de dele, der som normalt i foredrag behandler almindeligt kendt stof af hensyn til oversigten, er udeladt.

tilbøjelighed eller staten, der af politiske eller sociologiske grunde er tilbageholdende med at forcere udviklingen for befolkningen. Der er selvfølgelig forskel på de olieproducerende lande derved, at en række lande som f. eks. Iran, Iraq og Venezuela har betydelig større absorptionsevne og -villighed end andre. Selv om absorptionsevnen måske ikke har vist sig helt så ringe som spået ved årsskiftet 1973/74, synes det dog urealistisk at regne med, at OPEC-landene blot på mellemlangt sigt skulle være i stand til at absorbere de meget store indtægtsforhøjelser, der her er tale om. En reel tilpasning til bytteforholdsændringen må derfor antagelig også i høj grad ske ved energibesparelser og alternativ energiproduktion i forbrugerlandene, jfr. nedenfor. At dette set fra de energikøbende landes synspunkt i den nuværende situation kan være rationelt må iøvrigt især forklares ved, at det kan føles ubehageligt på længere sigt at være *afhængig* af usikre energiforsyninger udefra og af en stor akkumuleret energigæld, at man muligvis på nævnte måde kan opnå i hvert fald relative *energiprisfald*, at der i hele *ressource/milieu-debatten* kan ligge et argument for energibesparelser og evt. alternativ energiproduktion, samt at det kan være vanskeligt overhovedet at få etableret *finansieringsarrangementer* af nødvendig størrelsesorden. Gjorde disse synspunkter sig ikke gældende, er der vel ikke tvivl om, at det ville være en god forretning at fortsætte med uændrede betalingsbalanceunderskud med de nuværende realrenter for international kreditgivning.

Hvis de forskellige industrialiserede lande på kort sigt forsøger at eliminere deres betalingsbalanceproblemer i denne situation, vil resultatet let komme til at minde om forholdene i tidligere omfattende lavkonjunkturer, f. eks. 1930'erne, hvor den økonomiske politik har været karakteriseret som en »beggar my neighbour policy«. Der skal nemlig meget stærke incitamenters til for at skabe tilstrækkeligt forøgede udgifter i de energiproducerende lande.

Risikoen for at *alle lande fører kontraktiv og/eller eksportfremmende og importfremmende politik* (valutakurs- og indkomspolitik) og derved blot skader de andre landes økonomiske situation er derfor betydelig. Det samlede resultat af en sådan økonomisk politik kan let blive, at alle lande yderligere uddyber deres økonomiske vanskeligheder uden at man når videre til løsning af det fundamentale problem, som ligger i det store overskud fra de energiproducerende landes side – vurderet til af størrelsesordenen 60 milliarder dollars om året.¹

3. Der er imidlertid nu stigende international forståelse for nødvendigheden af et forbrugersamarbejde med henblik på løsning for det første af de længeresigtede

1. Jfr. f. eks. OECD (1974).

problemer vedrørende energibesparelser og udvikling af alternativ energiforsyning samt finansiering af de hertil svarende udviklingsomkostninger og for det andet af de kortsigtede problemer vedrørende gensidig likviditetsmæssig støtte. Desuden er de første skridt i retning af at føre en sådan politik ud i livet ved at blive taget.

Man kunne måske hertil have føjet, at det ville have været ønskeligt, om man kunne skaffe enighed om den omtrentlige fordeling af det underskud, som samhandelen med de energiproducerende lande under alle forhold vil medføre indtil alternativ energiforsyning bliver mulig. Hermed vil de forskellige landes betalingsbalance- og beskæftigelsesmæssige politik være fastlagt, og finansieringsmæssigt set vil der efter etablering af gensidige støtteordninger ikke kunne opstå de store problemer. Eventuelt kortsigtede flytninger af de energiproducerende landes likvide indskud vil da ikke nødvendiggøre kontraktive økonomiske indgreb i de lande, fra hvilke indskuddene måtte blive flyttet. Der er ganske vist kun tale om en støtte til de eksisterende internationale finansielle markeder, men selv en sådan støtte vil alligevel kunne bidrage væsentligt til at løse problemerne.

For specielt Danmark vil det formentlig i den øjeblikkelige situation være vanskeligt at vinde forståelse både for et betalingsbalanceunderskud svarende til *effekten af oliekrisen* – og her er Danmark særlig hårdt ramt – og for det *fulde beskæftigelsesunderskud*, som allerede var opstået før oliekrisen. Man kunne snarere forestille sig, at et underskud svarende til det nuværende vil blive accepteret, idet betalingsbalancen så vidt det kan bedømmes ikke i øjeblikket er svagere end svarende til virkningen af energiprisforhøjelserne. I samme grad som man i de kommende år kan nedbringe omkostningerne i forhold til udlandets niveau, vil det således indenfor rammerne af en sådan international forståelse være muligt at forøge beskæftigelsen især indenfor konkurrenceerhvervene og samtidig således, at de nuværende betalingsbalanceforhold opretholdes.

Det generelle koordineringsbehov

4. *Det generelle behov for koordinering* af landenes økonomiske politik kan belyses ved blot at forestille sig verden delt op i to områder. Indenfor begge disse kan der opstå beskæftigelsesmæssig uligevægt. Hertil kommer imidlertid en mulig uligevægt i samhandelen områderne imellem.

Som normalt i klassisk økonomisk politik teori er det ønskeligt at have mindst *lige så mange midler* til rådighed, *som man har mål* for den økonomiske politik. Det er derfor væsentligt at have normal hjemlig konjunkturpolitik, f. eks. kreditpolitik og finanspolitik, i begge områderne samt at have mulighed for at benytte sig af en decideret betalingsbalancepolitik, f. eks. i form af indkomst-

eller valutakurspolitik. Blandt disse sidste er indkomspolitik som bekendt den mindst urovoldende i økonomisk henseende, men det er politisk vanskeligt at få indkomspolitik til at lykkes. Der kan derfor til tider være brug for grovere justeringer. I denne sammenhæng kommer valutakurspolitikken ind som en mulighed.

Som det imidlertid er bekendt er det *ikke tilstrækkeligt* at have tre midler til varetagelse af tre mål, *hvis disse midler anvendes ukoordineret*.² Det må her understreges, at koordineringsbehovet ved hyppige og smidige konsultationer ikke blot gør sig gældende på Fællesmarkedsplan, men indenfor hele den vesteuropæisk-amerikanske økonomikreds (incl. Japan).

At der som led i tankerne om etablering af en økonomisk og monetær union også ligger overvejelser om en styrkelse af samarbejdet på dette felt må derfor hilses med stor tilfredshed, selvom tankerne også indeholder elementer, overfor hvilke man måske kan stille sig noget mere kritisk. I denne sammenhæng er det ikke tanken at komme meget ind på spørgsmålet om etablering af en valutaunion i traditionel betydning, d.v.s. indeholdende faste og uforanderlige valutakurser, en fælles valutareserve og stærkt liberaliserede kapitalbevægelser landene imellem, idet dette spørgsmål har været hyppigt diskuteret i den senere tid.³ Det skal blot her tilføjes, at *i jo højere grad man nærmer sig den monetære og valutariske union eller blot jo mere liberale reglerne for internationale kapitalbevægelser er, desto mere vanskeliggøres mulighederne for at anvende kreditpolitikken* i stabiliseringspolitisk øjemed indenfor enkeltlandene, således at dette stiller *øgede krav til finanspolitikken* i styringsmæssig henseende.

Koordination og begrænsning af antal virkemidler

5. Et forøget behov for konsultationer landene imellem i forbindelse med fastlæggelsen af den økonomiske politik, både den indre konjunkturpolitik og den

2. Om den økonomiske politiks teori og decentralisationsteorien kan i øvrigt henvises til Bent Hansen (1955) og J. Tinbergen (1954). Fra den hjemlige litteratur kan nævnes S. Danø (1969). Bemærk i øvrigt, at det her er fundet hensigtsmæssigt at operere med absolutte målsætninger og ikke som mere avanceret med relative målsætninger og velfærdsmaksimering. Dette berører imidlertid ikke den senere dragne konklusion, at det efter konsultationer med henblik på at fastlægge den ønskede udvikling både i og mellem landene må være rationelt at have så stærke midler som muligt til rådighed til gennemførelse af den fastlagte målsætning.

3. Jfr. P. Nyboe Andersen (1971), E. Hoffmeyer (1973), F. O. Gundelach (1974). Det økonomiske Råds Formandskab (1973) og J. Vibe-Pedersen og H. Zeuthen (1973). Da problemet om økonomiernes sammensmeltning har været draget frem i forbindelse med det nedenfor behandlede spørgsmål om begrænsning af antal virkemidler, vil tankerne om etablering af en valutaunion dog blive berørt afslutningsvis.

mere betalingsbalanceorienterede politik, medfører imidlertid ikke, at det er hensigtsmæssigt at binde de midler, som man anvender i den økonomiske politik. Man kunne snarere sige tværtimod. Hvis man *efter konsultationer* har fastlagt den ønskede udvikling i såvel de nationale som de internationale økonomiske forhold, må det være *rationelt at have så stærke midler som muligt* til rådighed til gennemførelse af målsætningen.

Derfor forekommer det kun rationelt at begrænse arsenalet af økonomisk-politiske midler, hvis man ved anvendelse af nogle af dem påfører sig selv eller andre væsentlige tab. Dette gælder ikke mindst midler, som begrænser mulighederne for international arbejdsdeling, d.v.s. som begrænser de frie varebevægelser landene imellem. Det er således rationelt, at en stor del af efterkrigstidens bestræbelser har gået i retning af at *formindske den beskyttelse, som lå i høje toldsatser og stærke kvantitative reguleringer* af samhandelen. At man samtidig har bestræbt sig stærkt på at forøge mulighederne for *internationale kapitalbevægelser* kan give anledning til visse problemer. Ganske vist kan det tænkes, at sådanne kapitalbevægelser kan give velfærdsmæssige gevinster. Til gengæld svækkes mulighederne for at anvende kreditpolitikken i stabiliseringspolitisk øjemed. I denne situation står man derfor overfor et afvejningsspørgsmål. Af tilsvarende grunde kan man formentlig stille sig yderligere noget mere tvivlende overfor bestræbelserne i retning af at begrænse mulighederne for at anvende *valutakurspolitik* i stabiliseringsbestræbelserne. Disse spørgsmål skal imidlertid som sagt ikke drøftes nærmere her.

6. I stedet kan der være grund til yderligere at diskutere den fjerde form for begrænsning på de økonomisk-politiske virkemidler, som har været overvejet, nemlig vedrørende finanspolitikken. Da der formentlig er meget ringe velfærdsmæssige tab forbundet med, at de enkelte lande anvender især *afgiftspolitikken* i deres stabiliseringsmæssige bestræbelser, og da risikoen for samhandelsforvridninger på dette område er forholdsvis begrænset, synes det berettiget at være temmelig kritisk overfor tankerne om en begrænsning af mulighederne for at anvende afgiftspolitikken indenfor EF.

Spørgsmålet om binding af de afgiftspolitiske instrumenter hænger for det første sammen med en evt. lempelse af *rejsegodsbestemmelserne*. Gøres disse mere liberale, bliver det vanskeligere at opretholde et afgiftsniveau, som ligger væsentligt over nabolandenes (forholdet til Vesttyskland er her naturligvis af størst betydning). For Danmarks vedkommende er i øjeblikket tre-døgnsreglen gældende, men den kan ikke uden tilslutning opretholdes udover 1. januar 1976,

således at man muligvis allerede på dette tidspunkt må gennemføre en væsentlig formindskelse af afgiftstrykket⁴.

Der har desuden været planer fremme om en *begrænsning af antal former for punktafgifter* til kun at omfatte sådanne varer som mineralolie, tobaksvarer, alkohol, øl, vin og motorkøretøjer (registrering og vægt). Herved vil der evt. også kunne ske en væsentlig formindskelse af det samlede danske afgiftstryk.

Endelig har det fra forskellig side været overvejet, om man skulle gennemføre en egentlig *afgiftsharmonisering* staterne imellem. Da overvejelserne i så henseende imidlertid ikke er konkretiseret på indeværende tidspunkt, skal dette spørgsmål ikke gøres til genstand for en nøjere diskussion. Noget tilsvarende gælder overvejelser om harmonisering af afgiftsgrundlaget, specielt for merværdiafgiftens vedkommende. Dette problem har i stabiliseringspolitisk øjemed ikke den store betydning. Her er det naturligvis satsfastsættelsen, der er det centrale.

Det er givet, at den omtalte svækkelse af afgiftspolitikken på *kort sigt* vil have ganske kraftige provenuvirkninger, som det vil være vanskeligt at neutralisere. Selvom det imidlertid lykkedes at omlægge finanspolitikken fra afgiftspolitik og over i retning af direkte beskatning og formindskede offentlige udgifter, vil *de langsigtede virkninger* være de mest afgørende.

Der er næppe tvivl om, at afgiftspolitikken er det instrument, der hurtigst lader sig ændre ved stabiliseringspolitiske indgreb. Er man imidlertid i satsmæssig henseende bundet til at følge en fælles politik enten direkte eller som følge af, at det er vanskeligt at afvige stærkt fra de andre lande, navnlig Vesttyskland, kan man let blive stillet overfor store *vanskeligheder i den økonomisk-politiske styring*, når de danske konjunkturer ikke er de samme som i omverdenen.

Begrænsning af antal virkemidler og økonomisk sammensmeltning

7. Det har været argumenteret, at harmoniseringsbestrebelses er en afgørende forudsætning for, at man kan nærme sig en situation, hvor økonomierne smelter sammen, hvor man bliver mindre bundet af valutariske hensyn i sin konjunkturpolitik, og hvor man som i en region indenfor et land, f. eks. Fyn indenfor Danmark, er *forskånet for betalingsbalanceproblemer*.

Det skal her endnu engang anføres, at jo mindre man kan anvende kredit-

4. Det skal dog tilføjes, at mulighederne for forlængelse sandsynligvis er ret gode, da man ikke er kommet meget videre med andre harmoniseringsbestrebelses og gennemførelsen af den økonomiske og monetære union. Disse forhold skal der nemlig tages hensyn til ved afgørelse af spørgsmålet om tre-døgnreglens forlængelse.

og valutakurspolitikken, desto større krav stilles der til især finanspolitikken (og indkomstpolicen) i stabiliseringspolitisk henseende.

Ser man specielt på spørgsmålet om økonomiernes sammensmeltning, er man langt inde i diskussionen om den optimale størrelse af et valutaområde. I denne sammenhæng må det bemærkes, at betalingsbalanceproblemerne ikke uden videre effekter elimineres i et fælles valutaområde. *De erstattes nemlig af andre problemer.* Eksempelvis har Syditalien, Wales, Skotland og en række især syd-stater i USA ikke betalingsbalanceproblemer, men som følge af manglende konkurrenceevne delvis hidført af at de befinder sig i et samlet område er der arbejdsløshedsproblemer. Skal man i sådanne og kommende lignende tilfælde afhjælpe problemerne må det ske gennem egnsudvikling o.l. Sådanne former for politik forekommer langt mindre effektive end normale stabiliseringspolitiske indgreb overfor både hjemlig konjunktuel uligevægt og uligevægt i samhandelen. Ganske vist kunne man tænke sig, at sådanne områder især via øgede offentlige udgifter og byggeaktivitet ekspanderede på hjemmemarkedet og gældsatte sig til andre dele af området, men for det første kan dette i det lange løb vanskeligt accepteres af de andre delområder, og for det andet vil der til slut opstå egentlig tvivl om, at det hjemligt ekspanderende område overhovedet kan betale. Det er således ikke problemfrit blot at afskaffe betalingsbalanceproblemerne ved at integrere økonomierne, og at binde alle stabiliseringspolitiske midler før konjunkturerne og inflationsgraderne (lønpolitikken) er harmoniseret forekommer at være en bagvendt fremgangsmåde.

Konklusion

8. Både generelt og i den nuværende specielle situation er det vigtigt, at man styrker koordinationen af og den gensidige internationale støtte i stabiliseringspolitikken. Dette implicerer imidlertid ikke, at man skal binde sine virkemidler i højere grad, end hvad der er vigtigt for at opnå fordele af ikke-stabiliseringspolitisk art, således især hvad angår liberalisering af varehandelen.

Litteratur

- ANDERSEN, P. NYBOE. 1971. Økonomisk og monetært samarbejde i Europa, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 109:1-14.
- DANØ, S. 1969. Den økonomiske politik teori, mål og midler. I *Udviklingslinier i makroøkonomisk teori*, red. af N. Thygesen og P. Nørregaard Rasmussen. København.
- GUNDELACH, F.O. 1974. Perspektiver for det økonomiske og valutariske samarbejde i Europa. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 112:12-25.
- HANSEN, BENT. 1955. *Finanspolitikens økonomiske teori*. SOU 1955:25. Stockholm.
- HOFFMEYER, E. 1973. Hvor meget vil den øko-

og valutakurspolitikken, desto større krav stilles der til især finanspolitikken (og indkomspolitikken) i stabiliseringspolitisk henseende.

Ser man specielt på spørgsmålet om økonomiernes sammensmeltning, er man langt inde i diskussionen om den optimale størrelse af et valutaområde. I denne sammenhæng må det bemærkes, at betalingsbalanceproblemerne ikke uden videre effekter elimineres i et fælles valutaområde. *De erstattes nemlig af andre problemer.* Eksempelvis har Syditalien, Wales, Skotland og en række især syd-stater i USA ikke betalingsbalanceproblemer, men som følge af manglende konkurrenceevne delvis hidført af at de befinder sig i et samlet område er der arbejdsløshedsproblemer. Skal man i sådanne og kommende lignende tilfælde afhjælpe problemerne må det ske gennem egnsudvikling o.l. Sådanne former for politik forekommer langt mindre effektive end normale stabiliseringspolitiske indgreb overfor både hjemlig konjunktuel uligevægt og uligevægt i samhandelen. Ganske vist kunne man tænke sig, at sådanne områder især via øgede offentlige udgifter og byggeaktivitet ekspanderede på hjemmemarkedet og gældsatte sig til andre dele af området, men for det første kan dette i det lange løb vanskeligt accepteres af de andre delområder, og for det andet vil der til slut opstå egentlig tvivl om, at det hjemligt ekspanderende område overhovedet kan betale. Det er således ikke problemfrit blot at afskaffe betalingsbalanceproblemerne ved at integrere økonomierne, og at binde alle stabiliseringspolitiske midler før konjunkturerne og inflationsgraderne (lønpolitikken) er harmoniseret forekommer at være en bagvendt fremgangsmåde.

Konklusion

8. Både generelt og i den nuværende specielle situation er det vigtigt, at man styrker koordinationen af og den gensidige internationale støtte i stabiliseringspolitikken. Dette implicerer imidlertid ikke, at man skal binde sine virkemidler i højere grad, end hvad der er vigtigt for at opnå fordele af ikke-stabiliseringspolitisk art, således især hvad angår liberalisering af varehandelen.

Litteratur

- ANDERSEN, P. NYBOE. 1971. Økonomisk og monetært samarbejde i Europa, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 109:1-14.
- DANØ, S. 1969. Den økonomiske politik teori, mål og midler. I *Udviklingslinier i makroøkonomisk teori*, red. af N. Thygesen og P. Nørregaard Rasmussen. København.
- GUNDELACH, F.O. 1974. Perspektiver for det økonomiske og valutariske samarbejde i Europa. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 112:12-25.
- HANSEN, BENT. 1955. *Finanspolitikens økonomiske teori*. SOU 1955:25. Stockholm.
- HOFFMEYER, E. 1973. Hvor meget vil den øko-

- nomiske og monetære union binde vor økonomiske politik? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 111:144-53.
- OECD. 1974. *Economic Outlook*, dec. 1974.
- TINBERGEN, J. 1954. *Centralization and decentralization in economic policy*. Amsterdam.
- VIBE-PEDERSEN, J. og H. ZEUTHEN. 1973. Tankerne om en europæisk valutaunion. *Finanstidende*: 59:182-83.
- Det økonomiske Råds Formandskab. 1973. *Dansk økonomi efteråret 1973*. København.