

# Internationale bindinger på dansk økonomi

*Erik Hoffmeyer*

*Danmarks Nationalbank*

*SUMMARY: A distinction is made between formal international commitments as embodied by the IMF, GATT, OECD and EEC, and constraints resulting from actual economic integration. Based on experience formal commitments are less binding than might appear at first sight as they have frequently been broken at least temporarily. Economic integration does, however, imply real constraints as changes in income distribution and distribution of resources between the public sector and sectors exposed to foreign competition cannot deviate too much from trends in other industrialized countries. There are, however, few alternatives to economic integration and none of them are attractive. An increase in self-sufficiency and economic isolation would result in a drastic decline in living standards and/or radical changes in our political system.*

---

Der hersker i den offentlige debat stor uklarhed om omfanget og karakteren af de internationale bindinger på vor økonomi.

Danske regeringer har efter den anden verdenskrig uanset partifarve tilsluttet sig det ene sæt internationale aftaler efter det andet, hvis hovedformål har været at udvikle et integreret frihandelssystem mellem en række industrilande – nu organiseret i OECD – med frie vare- og kapitalbevægelser og i stor udstrækning også fri etableringsret. Uanset at der kan påvises ufuldkommenheder, må det siges, at markedsmekanismen er det dominerende træk i systemet.

Den politiske beslutning om at integrere Danmark i et frihandelssystem har ikke været baseret på teoretiske overvejelser om velfærdsmæssige fordele ved udenrigshandel, således som det illustreres i den nationaløkonomiske teori.

Det er vel først og fremmest de uheldige erfaringer fra 1930'erne, der danner grundlag. Importrestriktioner og utilfredsstillende beskæftigelse prægede denne periode, og det var en ret massiv erfaring, at vi som et lille råstoffattigt land som regel trak det korteste strå i de mange bilaterale forhandlinger om handelsaftaler.

Dertil kom, at der var bred tilslutning til, at vort politiske tilhørsforhold var i denne kreds af lande, hvilket blev særlig klart efter den spænding, der i slutningen af 1940'erne opstod mellem Sovjet og USA.

# Internationale bindinger på dansk økonomi

*Erik Hoffmeyer*

*Danmarks Nationalbank*

*SUMMARY: A distinction is made between formal international commitments as embodied by the IMF, GATT, OECD and EEC, and constraints resulting from actual economic integration. Based on experience formal commitments are less binding than might appear at first sight as they have frequently been broken at least temporarily. Economic integration does, however, imply real constraints as changes in income distribution and distribution of resources between the public sector and sectors exposed to foreign competition cannot deviate too much from trends in other industrialized countries. There are, however, few alternatives to economic integration and none of them are attractive. An increase in self-sufficiency and economic isolation would result in a drastic decline in living standards and/or radical changes in our political system.*

---

Der hersker i den offentlige debat stor uklarhed om omfanget og karakteren af de internationale bindinger på vor økonomi.

Danske regeringer har efter den anden verdenskrig uanset partifarve tilsluttet sig det ene sæt internationale aftaler efter det andet, hvis hovedformål har været at udvikle et integreret frihandelssystem mellem en række industrilande – nu organiseret i OECD – med frie vare- og kapitalbevægelser og i stor udstrækning også fri etableringsret. Uanset at der kan påvises ufuldkommenheder, må det siges, at markedsmekanismen er det dominerende træk i systemet.

Den politiske beslutning om at integrere Danmark i et frihandelssystem har ikke været baseret på teoretiske overvejelser om velfærdsmæssige fordele ved udenrigshandel, således som det illustreres i den nationaløkonomiske teori.

Det er vel først og fremmest de uheldige erfaringer fra 1930'erne, der danner grundlag. Importrestriktioner og utilfredsstillende beskæftigelse prægede denne periode, og det var en ret massiv erfaring, at vi som et lille råstoffattigt land som regel trak det korteste strå i de mange bilaterale forhandlinger om handelsaftaler.

Dertil kom, at der var bred tilslutning til, at vort politiske tilhørsforhold var i denne kreds af lande, hvilket blev særlig klart efter den spænding, der i slutningen af 1940'erne opstod mellem Sovjet og USA.

Endelig må det nævnes, at vi allerede gennem 1950'erne havde gunstige erfaringer med frigørelsen af den internationale handel. Den var med til at give et skub i retning af ændringen i vor erhvervsstruktur og med til at danne grundlag for en meget betydelig velstandsstigning.

De formelle bindinger er noget, som vi teoretisk kunne frigøre os fra ved at melde os ud af det pågældende aftalesystem, men integrationsprocessen har nu stået på i 30 år og er ført så vidt, at der ikke er nogen reel mulighed for at skifte til et andet system på kort tid. Det er der formentlig heller ikke ret mange, der ønsker.

Et andet forhold er imidlertid, at integrationsprocessen har ført til en reel afhængighed af systemet, som er langt mere vidtrækkende end de formelle bindinger. De vedrører de grundlæggende træk i vor hjemlige økonomiske politik.

Jeg skal derfor kort omtale to områder hver for sig: (1) formelle bindinger og integrationsprocessen og (2) faktiske bindinger.

### **1. Formelle bindinger og integrationsprocessen**

De formelle bindinger falder i hovedsagen i fire aftalesystemer, der i stor udstrækning fastsætter ensartede bindinger (IMF, GATT, OECD og EF).

Frihandel for varer og tjenester er grundprincippet i GATT, OECD og EF. Der er tale om såvel forbud mod importrestriktioner som afvikling eller reduktion af toldbeskyttelse. For landbrugsvarer gælder der en speciel ordning i EF.

Liberalisering af kapitalbevægelser indeholdes i OECD-aftalerne og i EF, således at begge foreskriver frihed for direkte investeringer og almindelige handelskreditter, ligesom der i begge organisationer er en principiel forpligtelse til at liberalisere også porteføljetransaktioner, d.v.s. obligationer m.v.

Etableringsfrihed og fri mobilitet for arbejdskraft findes alene i EF, men de største bevægelser på begge områder går mellem rige og fattige lande således at forstå, at en del virksomhedsledere fra rige lande etablerer sig i fattige, medens bevægelsen er modsat for arbejdskraftens vedkommende.

Valutakurspolitik findes der regler for i IMF og EF. Den første institution stod som vogter af et globalt fastkurssystem, som nu er afskaffet og erstattet med frihed for medlemmerne til at vælge system, men med pligt og ret for IMF til at »overvåge« (surveillance) systemet. I EF har man et fastkurssystem, EMS, hvor Italien er medlem på lempeligere betingelser end andre, og til hvilket England endnu ikke har sluttet sig.

Som det fremgår, er bindingerne mere eller mindre stærke.

Man må vurdere det således, at forbuddet mod importrestriktioner er den kraftigste regel, tæt fulgt af reglerne om reduktion eller afskaffelse af toldsatter.

Selv her har der dog været overtrædelser.

Mange lande har indført restriktioner på ganske begrænsede områder, bl.a. USA, og adskillige gange truet med det. Man bør også nævne den amerikanske særtold fra august til december 1971, der blev efterlignet af Danmark i oktober samme år.

Andre former for beskyttelse er dog langt mere betydningsfulde i vor tid.

Statslige subsidier til enkeltvirksomheder eller brancher spiller en stor rolle i mange lande, ligesom særlige regler eller praksis i forbindelse med offentlige køb – en slags usynlig beskyttelse, som i øvrigt går langt tilbage i tiden.

Hertil kommer aftaler eller en forståelse vedrørende markedsandele, hvilket især har spillet en rolle i forbindelse med japanske salg til USA.

I vor tid er der altså andre former for indgreb, der kan være lige så vidtrækkende som importrestriktioner og told, og som i realiteten gennemhuller de omtalte forbud.

Går vi derefter over til bestemmelserne om liberalisering af kapitalbevægelser, etablering og mobilitet for arbejdskraft, er der tale om betydelig svagere regler, i den forstand at suspensioner – selv langvarige – tolereres.

Vi fik f.eks. i begyndelsen af 1979 i EF uden større besvær lov til at indføre forbud mod udlændinges køb af statsobligationer. Der kunne nævnes mange andre eksempler.

Endelig er bindingerne på valutapolitikken endnu svagere.

Det er nok rigtigt, at medlemskab af EMS forpligter os til ikke at foretage valutakursændringer alt for hyppigt, men man ville næppe forhindre os i at gennemføre en større tilpasning, hvis det blev fundet ønskeligt, ligesom de andre lande ikke kunne hindre os i at forlade systemet for en kortere eller længere tid.

Selv om de formelle bindinger således er væsentlig mindre håndfaste, end de ofte tager sig ud i den offentlige debat, er integrationsprocessen gået meget langt i vor økonomikreds.

I traditionel økonomisk analyse beskrives produktionsspecialiseringen som et resultat af forskellige områders udrustning med arbejdskraft, kapital og jord. Man får en varespecialisering, som analyseres i komparativ-statiske modeller.

Jeg hører blandt de økonomer, der har ment, at en langt stærkere drivkraft i specialiseringen må søges i forskellen i innovationsstyrke mellem forskellige lande – herunder forskellige brancher i forskellige lande.

Ved innovationsstyrke forstås, hvor kraftigt man forsøger at ændre varens kvalitet eller produktionsteknikken som led i konkurrenceudfordringer.

Efter dette synspunkt skulle innovationsstyrken være en af hovedårsagerne til den vidtdrevne integrationsproces, vi har oplevet gennem de sidste 30 år.

Specialiseringen er drevet så vidt, at man ikke længere specialiserer sig på varer, men på komponenter eller komponenters komponenter, og et forslag om at melde sig ud af systemet kan simpelt hen ikke realiseres inden for en kortere periode.

Dette har medført, at udenrigshandelen som andel af nationalproduktet har vist en kraftig stigning i samtlige lande.

Danmark er ikke i nogen ekstrem position, jfr. nedenstående opstilling.

1978	Eksport af varer og tjenester	Import af varer og tjenester
	- i pct. af BNP -	
Canada	27	29
Frankrig	20	19
Italien	27	24
Tyskland	27	24
U.K.	30	28
USA	10	10
Belgien	54	55
Danmark	28	30
Finland	31	27
Holland	47	47
Irland	53	62
Norge	41	42
Schweiz	40	34
Sverige	29	28
Ostrig	35	36

Kilde: OECD.

## 2. Faktiske bindinger

Medens de formelle bindinger efter mit skøn i stor udstrækning er svage eller kan omgås, er der en række uskrevne bindinger, som er langt stærkere, ja imperative.

Den første drejer sig om vor erhvervs- eller markedspolitik, hvor udviklingen har presset de deltagende lande til at lægge stigende vægt på innovationsstyrken – både for så vidt angår uddannelse og støtte til teknisk udvikling.

Det ville medføre betydelige omstillinger i vor erhvervsstruktur, hvis innovationsstyrken begyndte at falde – f.eks. hvis vi indførte omfattende subsidier til den eksisterende produktion.

Det andet er prioriteringen i den økonomiske politik.

Umiddelbart efter den anden verdenskrig var det en fælles opfattelse, at den

fulde beskæftigelse måtte stå som nr. 1 på listen for de mål, der skal opfyldes i den økonomiske politik, medens prisstabilitet kom længere nede.

Dette er i realiteten ændret i det sidste tiår på baggrund af den kraftige stigning i inflationen og de store vanskeligheder i alle lande med at styre omkostningsudviklingen.

Danmark kan ikke føre en uafhængig konjunkturpolitik lige så lidt som USA, der i perioden 1975-78 måtte gøre den erfaring, at stadige store underskud på betalingsbalancen og en højere inflation end andre lande skabte så stor uro om dollaren, at man til sidst blev tvunget til at dæmpe den økonomiske aktivitet.

Det enkelte land kan nok alt efter sin valutariske styrke i en periode føre en politik, der afviger fra den herskende, men det kan ikke lade sig gøre på længere sigt.

Vi kan gå et skridt videre og spørge, om det er muligt at føre en uafhængig fordelings- og velfærdspolitik.

Også her bliver svaret, at det næppe lader sig gøre på længere sigt.

Fordelingen mellem løn og profit er et ømtåleligt emne fra et politisk synspunkt, men det er ganske klart, at en væsentlig stærkere profitklemme i Danmark end i andre lande vil medføre udvandring af virksomheder og virksomhedsledere, således som man har talt om brain-drain i andre forbindelser.

Ligeledes har væsentlige forskelle i velfærdssystemet så store virkninger på omkostningsudviklingen og opsparingen, at det i det lange løb ikke lader sig gøre at være ude af trit med de andre lande i økonomikredsen.

Dette forhold illustreres ganske godt ved vor egen situation.

Vi har gennem en lang periode udviklet et velfærdssamfund i et tempo, som befolkningen ikke har været villig til at betale, hvilket har givet sig udslag i et opsparingsunderskud eller betalingsbalanceunderskud, som andre lande har måttet finansiere.

Det er i stor udstrækning sket ved anvendelse af pengepolitikken, der via et højt renteniveau har tvunget erhvervslivet til at låne i udlandet.

Efterhånden er underskuddet – også på grund af energiprisstigninger – blevet så stort, at det står klart, at et betydeligt antal ressourcer må overføres fra den offentlige til den private sektor.

Et forslag ville være at sænke renteniveauet for dermed at gøre det mere attraktivt at investere.

Herved vil imidlertid incitamentet til at låne i udlandet blive standset, og man vil tilskynde til at afvikle eksisterende gæld.

Det offentlige må i så fald låne til dækning af det løbende underskud, ca. 20 milliarder kr., plus afdrag på offentlig gæld og langfristet privat gæld, ca. 5 mil-

liarder kr., plus måske halvdelen af den udestående kortfristede private gæld, ca. 15 milliarder kr., eller i alt omkring 40 milliarder kr. på et år. Der er ikke nogen med kendskab til markedsforholdene, der drømmer om, at noget sådant kan lade sig gøre.

Fordelingen mellem løn og profit må derfor rettes op på en anden måde, og her støder man af åbenlyse årsager på betydelige politiske problemer.

Tilbage bliver imidlertid det fundamentale forhold, at en ændring af ressourcefordelingen mellem den offentlige sektor og konkurrencesektoren som forudsætning har en ændring af fordelingen mellem løn og profit, og det er i virkeligheden et bånd, som lægges af det system, vi er integreret i.

Det har været væsentligt for mig at pege på, at de formelle bindinger, vi har påtaget os, begrænser vor handlefrihed langt mindre end de reelle bindinger, som følger af den vidtgående integration af dansk økonomi i den såkaldt vestlige økonomikreds.

Så melder sig naturligt spørgsmålet om alternative muligheder.

Der er ikke mange, og de er ikke tillokkende.

En mulighed er at søge større selvforsyningsgrad i isolation. Det vil uvægerligt føre til en drastisk nedgang i levestandard og skærpe de spændinger, der allerede præger vort samfund.

En anden mulighed er at søge integration i et andet økonomisk system – det østeuropæiske. Det vil forudsætte en radikal ændring af vort politiske system.

Vi har i virkeligheden ikke så mange valgmuligheder.