

Statens underskud – gør det noget? – og er der noget at gøre ved det?

Jørgen H. Gelting

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: In Denmark as in several other countries the financial position of the public sector turned from surplus to deficit by the mid-nineteenseventies, mainly but not solely due to the recession. The deficit has increased sharply in the last few years. The long run effects on levels of taxation and public expenditures are discussed. As stressed by the governors of the Danish Economic Council the elimination of the deficit without serious damage to the economy is attainable only through policies designed to solve the twin problems of unemployment and balance of payments deficit. Prospects for the adoption of such policies are, however, poor.

De senere års teoretiske analyser vedrørende indenlandsk statsgæld og lånefinansiering af øgede statsudgifter har været lidet frugtbare. Debatten har hovedsagelig drejet sig om dels det noget luftige problem, hvorvidt større gæld udgør en nettoforøgelse af private formuer, dels og navnlig om crowding out hypotesen, for hvilken det trods den bedste vilje ikke er lykkedes at finde solide begrundelser.

To hovedbetragtninger blev fremført for mere end to hundrede år siden: på den ene side den af John Law's sekretær Jean Francois Melon formulerede sentens, at den indenlandske statsgæld er som den ene hånds gæld til den anden; på den anden side Charles Davenant's adskilligt tidligere henvisning til det af stigende gæld følgende stigende skattetryk. Advarende skrev han, at i tilfælde af fortsat gældstiftelse »we shall quickly be in the condition of Spain, where they are undone by paying taxes to one another; and where the publick revenue is so clogg'd with perpetual interest, that apparently there is not wherewithal to supply the present necessities of the government«.

Det vægtigste bidrag til de seneste års danske debat er ydet af Det økonomiske Råds Formandskab i November 1981-rapporten. Metoden er den samme som ved andre af DØRF's analyser, at man ved hjælp af SMEC opstiller et grundforløb, her for perioden 1981-1990, under forudsætning af uændret økonomisk politik og med dette forløb sammenligner følgerne af alternative økonomisk-politiske fremgangsmåder til elimination af det offentlige opsparingsunderskud.

Baseret på foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 3. maj 1982.

Statens underskud – gør det noget? – og er der noget at gøre ved det?

Jørgen H. Gelting

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: In Denmark as in several other countries the financial position of the public sector turned from surplus to deficit by the mid-nineteenseventies, mainly but not solely due to the recession. The deficit has increased sharply in the last few years. The long run effects on levels of taxation and public expenditures are discussed. As stressed by the governors of the Danish Economic Council the elimination of the deficit without serious damage to the economy is attainable only through policies designed to solve the twin problems of unemployment and balance of payments deficit. Prospects for the adoption of such policies are, however, poor.

De senere års teoretiske analyser vedrørende indenlandsk statsgæld og lånefinansiering af øgede statsudgifter har været lidet frugtbare. Debatten har hovedsagelig drejet sig om dels det noget luftige problem, hvorvidt større gæld udgør en nettoforøgelse af private formuer, dels og navnlig om crowding out hypotesen, for hvilken det trods den bedste vilje ikke er lykkedes at finde solide begrundelser.

To hovedbetragtninger blev fremført for mere end to hundrede år siden: på den ene side den af John Law's sekretær Jean Francois Melon formulerede sentens, at den indenlandske statsgæld er som den ene hånds gæld til den anden; på den anden side Charles Davenant's adskilligt tidligere henvisning til det af stigende gæld følgende stigende skattetryk. Advarende skrev han, at i tilfælde af fortsat gældstiftelse »we shall quickly be in the condition of Spain, where they are undone by paying taxes to one another; and where the publick revenue is so clogg'd with perpetual interest, that apparently there is not wherewithal to supply the present necessities of the government«.

Det vægtigste bidrag til de seneste års danske debat er ydet af Det økonomiske Råds Formandskab i November 1981-rapporten. Metoden er den samme som ved andre af DØRF's analyser, at man ved hjælp af SMEC opstiller et grundforløb, her for perioden 1981-1990, under forudsætning af uændret økonomisk politik og med dette forløb sammenligner følgerne af alternative økonomisk-politiske fremgangsmåder til elimination af det offentlige opsparingsunderskud.

Baseret på foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 3. maj 1982.

Grundforløbets vigtigste karakteristika fremgår af nedenstående tabel¹.

| Procent af bruttofaktor- indkomst | Udgangs- situation 1981 | Grund- forløb 1990 |
|---|-------------------------------|--------------------------|
| Offentligt opsparingsunderskud | 7,3 | 8,3 |
| Betalingsbalanceunderskud, løbende poster | 4,0 | 5,6 |
| Offentlige renteudgifter | 1,2 | 6,1 |
| Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken | 9,3 | 7,5 |

I den internationale debat har man introduceret et såkaldt discomfort index lig summen af arbejdsløsheds- og prisstigningsprocenterne. I hjemlig sammenhæng er det måske mere relevant at betragte summen af arbejdsløshedsprocent og betalingsbalanceunderskud (i pct. af BFI) som diskomfortindeks, og det er, som det ses, praktisk talt af samme størrelse i 1981 og i 1990 ved grundforløbet. Med henvisning til den kun lidt reducerede ledighedsprocent og det øgede betalingsbalanceunderskud skriver formandskabet, «at grundforløbet formentlig ikke kan betragtes som et forløb, der vil blive realiseret, men alene har interesse som sammenligningsalternativ». (DØRF (1981) p. 65-66).

Det er en diskutabel vurdering, idet man, med henvisning ikke blot til de seneste års udvikling, kan anse grundforløbet for et nogenlunde realistisk, om end måske lidt rosafarvet perspektiv; jfr. at indeværende års offentlige opsparingsunderskud forudses at blive betydeligt større end underskuddet i basisåret 1981.

I 1960'erne og endnu i 1974 havde den offentlige sektor et betydeligt opsparingsoverskud. 1975 faldt det stærkt og skiftede i løbet af årene frem til og med 1978 fra små positive til små negative værdier. Siden da har den offentlige sektor haft et hastigt voksende underskud. Som påpeget af DØRF og ligesom i andre lande var hovedårsagen til budgetsvækkelsen den af aktivitetsfaldet fremkaldte automatiske finansreaktion: svigtende skatteprovenuier og stigende udgifter, navnlig transfere-ringer. Men at det ikke er hele forklaringen, fremgår af beregningerne i DØRF-rapporten over udviklingen i det offentliges opsparingsoverskud ved de ekspansive økonomisk-politiske strategier, som via forbedret konkurrenceevne resulterer i elimination af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster og opnåelse af fuld beskæftigelse - ekstremt som reduktion af arbejdsløsheden til to procent af

¹ Jfr. DØRF (1981) tabel II 4 og II 6.

arbejdsstyrken. Disse forløb beregnes at resultere i 1990 i et offentligt opsparingsoverskud, som med tillæg af de i den mellemliggende periode akkumulerede renteudgifter udgør ca. tre pct. af BFI - at sammenligne med f.eks. et offentligt opsparingsoverskud på 15 pct. af BFI i 1973. Disse beregninger indikerer således, at de senere års skift fra offentligt opsparingsoverskud til underskud ikke alene skyldes lavere aktivitet, men at der tillige er sket en lempelse af finanspolitikken.

Endskønt DØRF-modellens grundforløb viser en femdobling af det offentliges renteudgifter fra 1.2 pct. af BFI i 1981 til 6.2 pct. i 1990, stiger det beregnede skattetryk (i procent af BFI) kun med godt to procentpoints. Af flere grunde kan beregningen anses for rigelig optimistisk. Det offentliges opsparingsunderskud i udgangssituationen - 1981 - er bl.a. ved udeladelse af kurstab undervurderet med ca. et procentpoint. For 1982 ventes nu et underskud på snarere mere end mindre end 12 pct. af BFI og finansieret i et meget højt renteniveau. Videre forudsætter DØRF, at det offentliges udgifter eksklusive renteudgifterne vil stige langsommere end BFI, hvilket næppe kan anses for realistisk og heller ikke indlysende foreneligt med forudsætningen om »uændret økonomisk politik«. Endelig regnes med, at renten i løbet af 1980'ernes første halvdel kommer ned på 16 pct. Hvis man i stedet forudsætter, at de offentlige udgifter eksklusive renteudgifterne blot stiger i samme takt som BFI, inddrager det til høj rente finansierede meget store underskud i indeværende år og for de følgende år forudsætter underskud på 8 pct. af BFI finansieret til 16 pct., bliver stigningen i skattetrykket 6 á 7 procentpoints. Med det skattetryk, vi allerede er oppe på, kan det være mere relevant at se på, i stedet for den relative forøgelse af skattetrykket, den relative formindskelse af den komplementære størrelse 100 minus skattetryksprocenten, som vil falde med over 15 pct. i det korrigerede grundforløb.

Principielt kan man tænke sig et forløb, hvor det offentliges voksende renteudgifter ikke foranlediger højere beskatning, således at det offentliges underskud hvert år udgør en fast procent af BFI *plus* renterne af den voksende gæld. Umiddelbart virker et sådant forløb absurd; for årene 1979-82 er imidlertid underskuddets vækst langt større end ifølge den angivne recept. Hvis ved anvendelse af denne, forholdet mellem underskud og BFI konvergerer, vil det nærme sig størrelsen $d / (1 - r/g)$, og således kun nærme sig en endelig værdi, såfremt renten er lavere end BFIs vækstrate. Økonomisk-politisk er dette imidlertid uinteressant, fordi hensynet til betalingsbalancen vil sætte en overgrænse for det offentliges underskud med den konsekvens, at skattetrykket må forhøjes og/eller andre udgifter end renterne af den voksende gæld indskrænkes. Nogen bestemt overgrænse for skattetrykket, i særdeleshed når det måles i relation til BFI, er det ikke muligt at angive. Det er imidlertid en udbredt og velbegrundet opfattelse, at allerede det nuværende skattetryk har mærkbart skadelige bivirkninger.

I den populære debat er det ved siden af den offentlige gældstiftelses konsekvenser for det offentliges udgifts- og skattepolitik den gang på gang fremsatte påstand, at renten presses op, der spiller en hovedrolle.

Denne kritik skal givetvis ikke opfattes som et krav om finansiering af en væsentlig større del af statens underskud ved træk på Nationalbanken – en fremgangsmåde, som almindeligt og ikke uden grund ville blive anset for et uforsvarligt og midlertidigt eksperiment, og hvorpå markedet ikke som i 1975 ville reagere med et markant fald i den lange rente.

Til fremstillingen i DØRF's rapport skal i øvrigt her kun tilføjes, at den langt større forskel på renten her i landet og i udlandet på det lange end på det korte marked umiddelbart tager sig forbavsende ud på baggrund af de seneste års fald i udbuddet af realkreditobligationer jævnsides med den stærke vækst i den institutionelle efterspørgsel fra pensionskasser og livsforsikringselskaber. At disse institutioner må have en stærk præference for lange papirer er indlysende – de, der tvivler, kan studere den af Forsikringstilsynet offentliggjorte portefølje-statistik. Hovedforklaringen på den fra udlandets afvigende danske rentestruktur er uden tvivl den senere tids store udbud netop af lange statsobligationer kombineret med en uhensigtsmæssig emissionsteknik. Forholdet til udlandet spiller en rolle i denne forbindelse, for så vidt som eksport af kroneobligationer ville fremtvinge lavere rente, hvis der i udlandet ikke var overvejende forventning om kommende devalueringer; men et væsentligt fald i den lange rente udelukkes på den anden side ikke af risiko for modsvarende omfattende import.

Når man giver statens underskud skylden for den høje rente, er det kun konsekvent at kræve en sådan ændring af finanspolitikken, at underskuddet reduceres. Med det nuværende høje skattetryk og udgiftsstruktur er imidlertid en stramning i form af skatteforhøjelser eller lavere takster for transfereringer allerede rent finanspolitisk alarmerende ineffektiv: den opnåede formindskelse af det offentlige underskud vil kun udgøre en brøkdel af den formindskelse, som ville fremkomme, hvis den økonomiske aktivitet forblev uændret, fordi den finanspolitiske stramning via lavere aktivitet vil medføre lavere skatteprovenuier og øgede sociale udgifter. I en henseende vil dog en finanspolitisk stramning specielt i form af lavere realudgifter – indskrænkning af det offentliges køb af varer og tjenester – være meget effektiv, nemlig til at skabe større arbejdsløshed. Det var ønskeligt, at de, der foreslår det offentlige underskud nedbragt, forklarede lidt om, hvordan det kan ske, og hvad følgerne deraf kan ventes at blive.

Blandt de grundsætninger for beskatningen, som Adam Smith formulerede for mere end to hundrede år siden, var, at skatterne bør tage mindst muligt ud af borgernes lommer ud over, hvad de indbringer staten. I Keynesiansk finansteori blev

denne grundsætning omformuleret til, at effekten på borgernes effektive efterspørgsel skal være størst mulig i forhold til skatteprovenuet. Nu eftersøges det stik modsatte: en skat, der i forhold til dens bidrag til nedbringelse af statens underskud, begrænser den samlede efterspørgsel mindst muligt. Hvor formålstjenlig den planlagte beskatning af kapitalakkumuleringen i pensionskasser og forsikringselskaber på blot lidt længere sigt vil være ud fra dette synspunkt, er endnu et åbent spørgsmål; og medens den nu stærke motivering for beskatningen, at den ubeskattede realrente af nye placeringer er absurd høj, kan forudses at bortfalde, gælder det samme næppe en først indført skat.

DØRF's grundbetragtning er, at det offentliges underskud er afledt af og er af underordnet betydning sammenlignet med den danske økonomis to dominerende balanceproblemer: arbejdsløsheden og underskuddet på den løbende betalingsbalance. Løses disse problemer, er dermed også tilvejebragt den vigtigste forudsætning for løsning af (stats)finansernes problemer. Det kan lyde som et trøstens ord; men er det ikke.

Principielt korrekt anser DØRF forbedret konkurrenceevne for hovedmidlet til løsning af de centrale balanceproblemer. Emnet har ikke netop nyhedens interesse, og - mere foruroligende - er tilsvarende bestræbelser på tale i stigende omfang i andre lande, deriblandt endog Forbundsrepublikken. Af det stort set mislykkede devalueringsforsøg i februar sluttes almindeligt og vel med rette, at mulighederne for at bedre konkurrenceevnen via valutakurspolitikken fra nu af er snævert begrænsede. Som påpeget af bl.a. Det økonomiske Råds formand, Hans E. Zeuthen, var det ganske ulogisk, at man som følge af EF's forhindring af en stor dansk devaluering opgav planlagte indkomstpolitiske indgreb. Dette intermezzo burde vække dem til eftertanke, som utrætteligt påstår, at en devaluerings virkninger hurtigt opsluges af forøgede lønstigninger.

Det er nærliggende at give den internationale recession skylden for hovedparten af vore genvordigheder. Den nuværende internationale lavkonjunktur er ikke blot kvantitativt, men også af art forskellig fra 1930'ernes. Også dengang bidrog den økonomiske politik til den økonomiske kontraktion; men det beroede da i langt højere grad end nu på mangelfuld indsigt.

Selvsagt er det vanskeligt at fremkalde en forøgelse af aktiviteten, når den er slået langt ned med udbredt overskudskapacitet til følge. Særlig i de kontinentale lande spiller dette forhold en betydelig, om end med tiden aftagende, rolle, medens på den anden side i USA aktivitetsniveauet længe var bemærkelsesværdigt resistent over for kontraktive impulser, sammenhængende netop med det i de foregående år gennemgående relativt lavere aktivitets- og investeringsniveau.

Iværksættelsen af ekspansiv økonomisk politik hæmmes dels for hvert enkelt

land af betalingsbalancehensyn og frygt for øget løninflation, dels for OECD-landene som helhed af forventningen om resulterende prisstigninger på olie og diverse råvarer.

Det er ikke indlysende, at for en lille, åben økonomi som den danske vil de udenrigsøkonomiske vilkår være ugunstigere i tilfælde af en på konkurrenceevneforbedring baseret isoleret dansk ekspansion end, hvis ekspansionen sker i forbindelse med en generel aktivitetsforøgelse i OECD-landene.

Om end OECD-landenes politik nu - sammenlignet med mellemkrigstiden - er præget af større indsigt, er denne dog begrænset. To velkendte kendsgerninger er, at de vestlige lande er Warszawa-pagt-landene markant underlegne i konventionelle militærstyrker, og at den vestlige sværindustri er hårdt ramt af den internationale recession. Men at drage den, man skulle tro åbenbare, konklusion heraf overstiger tilsyneladende de intellektuelle - eller moralske - evner hos de vestlige landes befolkninger.

Den tidligere som ineffektiv forladte indkomspolitik kan ventes på ny at komme på mode efter fiasko for den monetaristiske recept, hvis politiske attraktion var løftet om afskaffelse af løninflation uden frontal kollision med fagforeningerne.

Herhjemme har arbejdsmarkedets parter trådet sig politisk indblanding i overenskomstforhandlingerne, endskønt disse sidste gang resulterede i lønstigninger af størrelsesordenen en halv snes procent p.a. - en i relation til både beskæftigelses- og betalingsbalanceproblem skadeligt høj stigning, og som, udgørende fire á fem gange produktivitetstigningen, ville være absurd, selv hvis hverken arbejdsløsheden eller betalingsbalancen gav anledning til bekymring.

I den senere tids debat om taktregulering og andre former for automatiske lønjusteringer er der fremkommet besynderlige indlæg, der sammenblander 1) produktivitetstigningen som følge af tekniske fremskridt og øget kapitaludstyr; 2) den vækst i personlig effektivitet i kraft af øget rutine, som den enkelte arbejder opnår i sine aktive år; og endelig 3) den ganske ringe effektivitetsforøgelse, der kan konstateres ved sammenligning af personlige præstationer nu og før i tiden under ensartede vilkår for arbejdere i ensartede job og med lige lang erfaring. På grundlag af denne begrebsforvirring argumenteres mod taktregulering m.v., idet der ræsonneres ud fra den explicite eller implicite forudsætning, at produktivitetstigningen i industrien og andre erhverv udelukkende eller aldeles overvejende beror på øget personlig indsats fra de beskæftigede og derfor begrundet tiltagende løndifferentiering.

Hvad der med udgangspunkt i forholdene ved 1970'ernes begyndelse kunne gives gode grunde for, var en sænkning af lønniveauet i de såkaldte betalings-

balanceerhverv i forhold til priserne i international handel, for derved at øge erhvervenes konkurrenceevne, og samtidig en ændring af den indenlandske lønstruktur til fordel for de i betalingsbalanceerhvervene beskæftigede, således at disse erhvervs voksende efterspørgsel modsvarede af voksende udbud til dem af arbejdskraft. I ikke ringe omfang har som bekendt en sådan ændring af den indenlandske lønstruktur fundet sted - efter at udbredt ledighed er opstået.

Ligesom i bl.a. Sverige har man foreslået overskudsdeling som middel til at dæmpe løninflationen. Det er en plausibel antagelse, at jo større en del af deres samlede vederlag de ansatte i et firma modtager i form af andel af dets overskud, desto stabilere kan deres beskæftigelse og desto større kan deres samlede vederlag blive som følge af sådan deltagelse i firmaets økonomiske risiko. Tillige er det imidlertid åbenbart, at jo højere de ansattes andel i overskuddet gøres, desto lavere må deres vederlag i form af løn være for under i øvrigt ens forhold at opnå uformindsket firmaaktivitet og -vækst. Følgerne af overskudsdeling må derfor være stærkt afhængige af parternes villighed til at bære risiko. Da imidlertid de hidtil fremførte, konkrete forslag til overskudsdeling som medvirkende motiv har haft ønsket om at øge tilførslen af kapital til erhvervene, har deres attraktion for den enkelte lønmodtager ikke været meget større end løftet om en parcelhusgrund på månen. I højere grad kan de appellere til fagforenings- og partilederes interesser; men at dette med henblik på den indkomstpolitiske effektivitet er det afgørende, er ikke dokumenteret.

De essentielle elementer i en økonomisk politik til løsning af dansk økonomis balanceproblemer er velkendte: en sænkning af det danske lønniveau i forhold til internationale priser ved en betydelig devaluering, hvis vi kunne få lov dertil, og i alle tilfælde en stram indkomst-, dvs. lønpolitik, underbygget med ændring af satser for dagpenge og af disses finansiering. Sjældent anføres yderligere foranstaltninger, der kan vise sig påkrævede: udvidelse af straffelovens paragraf 281 om afpresning til at omfatte strejker, forøgelse af politiet og udvidelse af dets beføjelser etc. etc.

Heroverfor er det nærliggende at henvise til, at i Japan, Schweiz og Tyskland er betydelig reduktion af inflationen lykkedes uden drastiske foranstaltninger. Men dette har baggrund i en lang udvikling, for hvilken sædvanlige økonomisk-politiske indgreb ikke kan substitueres. For Danmark tyder et århundredes erfaringer på, at underskud over for udlandet vil vi have, så længe det kan finansieres; og at - uden usandsynlige politistatsmetoder - kan løninflation kun begrænses ved omfattende arbejdsløshed. Snarere end de førnævnte lande er det lande som England og Italien, der udviser nogle væsentlige fællestræk med den fremtidige danske økonomi.

Litteratur:

Det økonomiske Råd, Formandskabet:

Dansk Økonomi, November 1981.