

Ændrede manøvre muligheder for den økonomiske politik

Niels Christian Nielsen

Handelshøjskolen i København

SUMMARY: Limitations in the applicability of general macroeconomic policy instruments are examined, and suggestions are made for increased maneuverability of economic policy.

Den økonomiske krise, der har bredt sig i den vestlige verden i 70'erne og 80'erne, rejser naturligt spørgsmålet, hvorfor de stabiliseringspolitiske erfaringer, der teoretisk og praktisk er gjort siden krisen i 30'erne, ikke har været tilstrækkelige til at bremse den nuværende krises udbredelse.¹

Hvorfor fungerer den stabiliseringspolitik, vi i 60'erne troede, vi beherskede med milimeternøjagtighed, ikke længere?

Kærneproblemet i den økonomiske krise er *arbejdsløshedsproblemet*. Den uenighed, der er om, hvilken økonomisk politik, der bør føres, hænger bl.a. sammen med store forskelle i vurderingen af arbejdsløshedens årsager. Er der tale om *klassisk arbejdsløshed*, hvor reallønsniveauet er for højt i forhold til profitraten (og måske også i forhold til lønniveauet i andre lande) eller er der tale om keynesiansk arbejdsløshed, hvor hovedproblemet er *mangel på aggregeret efterspørgsel*? Eller er det den teknologiske udvikling, der har overflødiggjort mennesket og erstattet det med maskiner, således at der er et *overudbud af arbejdskraft*, og således at fuld beskæftigelse ikke længere vil være muligt. Eller er der i virkeligheden alene tale om såkaldt *naturlig arbejdsløshed*, som en række monetarister og nyklassikere vil hævde.

Forskelle i holdningen til økonomisk politik og policy-rekommandationer er en afspejling af en forskellig vægtning af arbejdsløshedens årsager. Er arbejdsløsheden »naturlig« er der ikke behov for en efterspørgselsstimulerende politik, men for en ændring af de institutionelle rammer. En aktiv efterspørgselsstimulerende

1. En mere omfattende diskussion af nogle af denne artikels problemstillinger findes i »Økonomisk-politiske problemstillinger«, Working Paper 84-8, Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København.

Ændrede manøvre muligheder for den økonomiske politik

Niels Christian Nielsen

Handelshøjskolen i København

SUMMARY: Limitations in the applicability of general macroeconomic policy instruments are examined, and suggestions are made for increased maneuverability of economic policy.

Den økonomiske krise, der har bredt sig i den vestlige verden i 70'erne og 80'erne, rejser naturligt spørgsmålet, hvorfor de stabiliseringspolitiske erfaringer, der teoretisk og praktisk er gjort siden krisen i 30'erne, ikke har været tilstrækkelige til at bremse den nuværende krises udbredelse.¹

Hvorfor fungerer den stabiliseringspolitik, vi i 60'erne troede, vi beherskede med milimeternøjagtighed, ikke længere?

Kærneproblemet i den økonomiske krise er *arbejdsløshedsproblemet*. Den uenighed, der er om, hvilken økonomisk politik, der bør føres, hænger bl.a. sammen med store forskelle i vurderingen af arbejdsløshedens årsager. Er der tale om *klassisk arbejdsløshed*, hvor reallønsniveauet er for højt i forhold til profitraten (og måske også i forhold til lønniveauet i andre lande) eller er der tale om keynesiansk arbejdsløshed, hvor hovedproblemet er *mangel på aggregeret efterspørgsel*? Eller er det den teknologiske udvikling, der har overflødiggjort mennesket og erstattet det med maskiner, således at der er et *overudbud af arbejdskraft*, og således at fuld beskæftigelse ikke længere vil være muligt. Eller er der i virkeligheden alene tale om såkaldt *naturlig arbejdsløshed*, som en række monetarister og nyklassikere vil hævde.

Forskelle i holdningen til økonomisk politik og policy-rekommandationer er en afspejling af en forskellig vægtning af arbejdsløshedens årsager. Er arbejdsløsheden »naturlig« er der ikke behov for en efterspørgselsstimulerende politik, men for en ændring af de institutionelle rammer. En aktiv efterspørgselsstimulerende

1. En mere omfattende diskussion af nogle af denne artikels problemstillinger findes i »Økonomisk-politiske problemstillinger«, Working Paper 84-8, Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København.

politik vil tværtimod kunne have uheldige konsekvenser. Denne sidste konklusion deles naturligvis ikke af økonomer, der mener, at arbejdsløshedens fundamentale årsag er mangel på efterspørgsel. Efter deres mening vil en aktiv efterspørgselsstimulerende økonomisk politik ikke øge, men reducere arbejdsløsheden. Er der tale om et overudbud af arbejdskraft, f.eks. p.g.a. den teknologiske udvikling, kan midlerne mod arbejdsløshed f.eks. være arbejdsdeling eller arbejdstidsforkortelse. Sker sådanne arbejdstidsforkortelser med økonomisk kompensation, vil det være i direkte modstrid med de policy-rekommandationer, der følger fra en antagelse om, at der hovedsagelig er tale om klassisk arbejdsløshed. Er der tale om klassisk arbejdsløshed, skal reallønnen pr. arbejdstime (ved given produktivitet) reduceres og ikke forøges. Højere realløn pr. arbejdstime vil øge arbejdsløshedsproblemerne, og en kompenseret arbejdstidsforkortelse vil have uheldige konsekvenser. Også en efterspørgselsstimulerende politik kan – ved at presse reallønnen i vejret – være uheldig, hvis arbejdsløsheden er »klassisk«.

Det kan således konstateres, at implikationerne for økonomisk politik bliver vidt forskellige alt efter hvilken teori for arbejdsløsheden, man tillægger størst betydning. Og ofte vil det være således, at indgreb, der reducerer en form for arbejdsløshed, samtidig øger en anden form for arbejdsløshed.

Den store arbejdsløshed er som sagt kærneproblemet i den økonomiske krise, og dispositionen for det følgende vil være at lade de forskellige »arbejdsløshedsteorier« være udgangspunktet for diskussionen af den økonomiske politiks manøremuligheder og effektivitet. Der afsluttes med en skitsering af forskellige muligheder for at forbedre manøremulighederne for og effektiviteten af den økonomiske politik.

De overvejelser, der fremføres, tager overvejende udgangspunkt i danske problemstillinger. Selvom årsagen måske er en anden, kan det forsvares med, at Danmark, som det nordiske land med den mest fastlåste økonomisk-politiske handlefrihed, er det mest illustrative eksempel. I mere moderat omfang har overvejelserne dog i det store og hele også gyldighed for de øvrige nordiske lande. Det gælder i særlig grad begrænsningerne i anvendelsesmulighederne for traditionelle generelle makroøkonomiske instrumenter. Det gælder måske ikke i helt samme grad, når det drejer sig om valget af konkrete virkemidler for at dæmpe omkostningsniveauet og stimulere efterspørgslen efter arbejdskraft.

Den stejle Phillipskurve og rationelle forventninger

Den engelske ingeniør A. W. Phillips konstaterede i 1958, at der tilsyneladende var en negativ sammenhæng mellem arbejdsløshedsprocent og lønstigningstakt. Mere end noget andet har denne observation stået centralt i sammenkædningen af

den reale og den monetære sektor i stabiliseringspolitiske modeller.² Når Keynes taler om, at de fleste politikere i deres handlemåde er slave af en for længst afdød økonomisk forfatter, er det måske Phillips mere end nogen anden, som den moderne politiker har været slave af. I det omfang hypotesen om den kortsigtede Phillipskurve er korrekt, indebærer den en betydelig begrænsning af manøremulighederne for den økonomiske politik. Intet er gratis. Mindre arbejdsløshed har en pris i form af højere inflation.

Samtidig med at politikerne, som »slaver« af Phillips observationer, opdeler sig i floje efter hvordan de prioriterer arbejdsløshed og inflation i forhold til hinanden, er det imidlertid blevet mere og mere tvivlsomt, om der er et sådant stabilt trade-off mellem beskæftigelse og inflation.³ Denne tvivl er baseret både på teori og empiri. For en gangs skyld kom væsentlige dele af teorien før empirien. Tager man – i omvendt kronologisk rækkefølge – empirien først, kan det konstateres, at det vi fik i sidste halvdel af 70'erne, da man bekæmpede inflation med arbejdsløshed, var *både* inflation og arbejdsløshed.

Forklaringen på denne udvikling er både kompliceret og nuanceret, og vel endnu ikke helt forstået. Men allerede i 1967-68 havde økonomerne Phelps og Friedman kritiseret det logiske grundlag for Phillips-kurven, som de – med rette – hævdede var baseret på pengeillusion og sammenblanding af niveau- og ændringsbegreber.

Essensen af Friedmans monetaristiske teori er, at den økonomiske politik er låst fast af den lodrette Phillipskurve ved den naturlige ledighed. Pengemængdens vækstrate bestemmer først og fremmest inflationstakten, og det ønskelige er en lav og konstant vækstrate. Finanspolitikken er heller ikke effektiv, da den offentlige efterspørgselsstimulering neutraliseres af private crowding-out effekter. Når beskæftigelsen på kort sigt ikke svarer til den naturlige ledighed skyldes det fejlforventninger.

Teorien om den lodrette Phillipskurve er blevet endnu hårdere presset af nyklassikerne, som kombinerer den med antagelsen om effektive markedsmekanismer og en rationel forventningsdannelse. Under disse forudsætninger vil systematisk stabiliseringspolitik være ineffektiv, da den private sektor forecaster og neutraliserer den økonomiske politik.

2. Phillips selv indskrænkede sig til at konstatere en statistisk sammenhæng. Det »teoretiske« grundlag for Phillipskurven er udviklet af senere økonomer, bl.a. Lipsey, Samuelson og Solow.

3. Phillips resultater var baseret på observationer for en periode på næsten 100 år (1861-1957), og der er noget paradoksalt ved, at en sådan sammenhæng forsvinder netop i samme øjeblik, den opdages.

Det er dog ikke en generel konklusion i den nyklassiske teori, at den økonomiske politik er ineffektiv. Drejer det sig om et *regimeskifte*, dvs indførelse af nye regler for den økonomiske politik, kan der tværtimod være tale om ganske betydelige konsekvenser. Den til enhver tid siddende regering vil naturligvis altid tendere mod at tro, at netop dens økonomiske politik er en ny politik, men det afgørende er, om husholdninger og virksomheder oplever det som en ny politik, eller de pågældende foranstaltninger allerede indgik i deres forventninger.

Centralt placeret i manøvemulighederne for den økonomiske politik bliver derfor begreber som »policy announcement« og »troværdighed« (credibility). Afgørende er også en bedre forståelse af, at *økonomisk-politiske indgreb udover at være et indgreb også er produktion af informationssignaler*. Man kan ikke devaluere en valuta uden at man påvirker forventningerne til den fremtidige valutakurspolitik. Omvendt er det vanskeligt at påvirke forventningerne ved tilkendegivelser, hvis ikke disse tilkendegivelser understøttes af konkrete handlinger. I Danmark prøver regeringen således med passende mellemrum at tale renten ned, en aktivitet der altid betragtes med den største mistænksomhed af de finansielle markeder. Der er næppe heller tvivl om, at byrderne ved de monetaristiske eksperimenter, der er gennemført i nogle lande, er blevet større end nødvendigt på grund af mangel på tiltro til, at den politik, der var tilkendegivet, også faktisk ville blive gennemført.

Reallønnens manglende tilpasningsevne

Den økonomiske krise tog fart fra 1973 i forbindelse med energiprisstigningerne. OPEC-landenes forhøjelser af deres eksportpriser indebar både en forringet konkurrenceevne for de energiforbrugende erhverv og en mangel på global efterspørgsel.

Højere energipriser er ensbetydende med en bytteforholdsforringelse og en realindkomstsænkning for de energiimporterende lande. Rent faktisk faldt reallønnen imidlertid stort set ikke i de vesteuropæiske lande. Først i 80'erne er der sket en vis omfordeling fra løn til profit, bl.a. takket være afviklingen i en række lande af den automatiske pristalsregulering af lønninger og andre ydelser. Derimod steg arbejdsløsheden. I USA var lønudviklingen i 70'erne langt mere behersket. Reallønnen ændrede sig stort set ikke i løbet af 70'erne. Til gengæld var beskæftigelsesudviklingen langt gunstigere end i vesteuropa med en vækst i beskæftigelsen på næsten 20%. Der er siden 1970 skabt næsten 20 mill. nye jobs. I Japan har i mere moderat omfang de samme tendenser gjort sig gældende.

Hvorfor har reallønnen i vesteuropa vist så langsom en tilpasningsevne til den dårlige beskæftigelsessituation? En væsentlig årsag, i hvert fald i Danmark og Sverige, er, at arbejdsmarkedets parter - med rette - forventede, at høje lønstignin-

ger ville blive akkomoderet ved ekspansiv finanspolitik, valutakursnedskrivninger og subsidier til erhvervslivet.

Dertil kommer, at det store flertal af lønmodtagere, dem der har et arbejde, kun har en meget begrænset interesse i løntilbageholdenhed. For dem er det ensbetydende med en realindkomstnedgang for at andre kan få det bedre. Så længe flertallet er i beskæftigelse, vil den høje realløn være i flertallets interesse.

For lønmodtagere med lange nominelt fastsatte udgiftskontrakter kan det desuden være en fordel med store lønforhøjelser, selvom de ledsages af tilsvarende prisforhøjelser. Sådanne lange nominelle kontrakter kan være fastlåste huslejer eller fastforrentede lån i ejerboliger.

Der er således gode grunde til, at reallønnen efter mange års erfaring med høj realløn ikke er særlig fleksibel i nedadgående retning trods den store arbejdsløshed. Det er nu engang ikke således, at horder af arbejdsløse invaderer fabrikkerne for at underbyde de beskæftigede.

Desuden bliver forskellen i gennemsnitlig produktivitet mellem de beskæftigede og de ikke beskæftigede formentlig større, jo længere tid krisen varer. Som Leif Johansen har påpeget, er det f.eks. sandsynligt at de, der afskediges under en konjunkturedgang (f.eks. ældre og helt unge), gennemgående har lavere produktivitet end dem, der bliver tilbage i virksomheden. Ved denne »sortering« bliver forskellen i gennemsnitlig produktivitet mellem de beskæftigede og de arbejdsløse større, og den nødvendige reallønstilpasning for at få en beskæftigelsesforbedring bliver større.

I en nylig artikel har Jeffrey Sachs (1983) sammenlignet den nuværende krise med krisen i 30'erne. Også først i 30'erne skete der i de økonomisk betydende lande en reallønssstigning og en forøgelse af lønandelen. Keynes' - og andres - svar herpå var en efterspørgselsstimulerende politik, og ikke en reallønssænkning. Hvorfor opleves denne afvejning mellem efterspørgselspolitik og indkomstpolitik så forskellig i dag?

En af årsagerne kan være, at der dengang var langt større produktivtetsgevinster at hente ved en økonomisk ekspansion. Dengang fremkom ledigheden ved afskedigelse af arbejdskraft og medfølgende ledighed af kapitalapparatet. Nu fremkommer ledigheden i forholdsvis langt højere grad ved stor tilgang til arbejdsmarkedet og manglende udbygning af kapitalapparatet. Men først og fremmest har det formentlig været afgørende - som Sachs anfører - at ekspansionen dengang kunne medføre den nødvendige stigning i kapitalens afkast på en måde, der var konsistent med inflationsmålsætningen. Den højere inflation var en måde at sænke reallønnen på, således at der samtidigt skete en efterspørgselsstig-

ning og et reallønsfald. Samtidigt var prisstigningerne politisk acceptable, da det var en genetablering af priser, der herskede for det forudgående prisfald.

Her er situationen i dag radikalt forskellig. Baggrunden er ikke forudgående prisfald, men tværtimod en længere periode præget af høj inflation. Inflationsfrygten er – måske med rette – den afgørende hindring for en ekspansiv økonomisk politik.

Mulighederne for efterspørgselsstimulering

Finanspolitikens effektivitet begrænses af en stejl Phillipskurve og fravær af pengeillusion, specielt når det drejer sig om permanente langvarige konsekvenser. Dertil kommer, at institutionelle ændringer og de høje reallønserfaringer fra 70'erne formentlig rykkede Phillipskurven til højre og opad. Herved er der lagt betydelige begrænsninger i mulighederne for at føre en ekspansiv efterspørgselsstimulerende finanspolitik.

På globalt plan har de store statsunderskud presset realrenten i vejret. Naturligvis kan det hævdes, at rentestigningen altid kunne undgås ved en mindre restriktiv pengepolitik. Men denne mulighed er stort set udelukket som følge af inflationsfrygt efter de kraftige prisstigninger i 70'erne.

En særlig variant af denne argumentation er, at de finansielle markeder foruddiskonterer de forventede fremtidige budgetunderskud og den nødvendige obligationsudstedelse for at finansiere disse underskud. Disse underskud bevirker således allerede på nuværende tidspunkt høj realrente og crowding-out effekter.

Er finanspolitikken imidlertid ikke helt ineffektiv, og det mener trods alt kun de færreste, kan løsningen af den aktuelle beskæftigelseskrise forekomme at være et elementært problem. Consensus blandt økonomer synes at være, at der først og fremmest – omend ikke udelukkende – er tale om en kombination af klassisk og keynesiansk arbejdsløshed, dvs. for høje reallønninger og for lidt efterspørgsel.⁴ Hvorfor så ikke blot lempe finanspolitikken ved at give løntilskud, evt. i form af mindre skatter og afgifter på forbrug af arbejdskraft. Herved angribes både den omkostningsbestemte og den efterspørgselsbestemte arbejdsløshed.

4. For diskussion heraf, se f.eks. Andersen (1984), Basevi m.fl. (1984), Blanchard og Dornbusch (1984), Malinvaud (1982), Meade (1983), Sachs (1983) og Thygesen (1983). En udbredt opfattelse – delvis støttet af empirisk dokumentation – er, at i 70'erne var reallønningernes manglende tilpasningsevne en væsentlig årsag til den stigende arbejdsløshed, medens ledighedsvæksten i 80'erne i væsentlig grad skyldes mangel på efterspørgsel. Når devalueringer og indkomstpolitik har været regelmæssige topprioriteringer i økonomisk rådgivningsvirksomhed afspejler det dog formentlig først og fremmest isolerede nationale konkurrenceevnebetragtninger.

Når en sådan finanspolitisk lempelse i form af løntilskud m.v. næppe er mulig i større omfang i praksis, har det flere årsager. For det første er der - måske med rette - i de fleste vestlige lande en stærk aversion mod yderligere lempelse af finanspolitikken, et problem jeg senere skal vende tilbage til. Dernæst er der frygten for, at løntilskud vil blive »akkomoderet« i form af reallønsstigninger, hvorved intet er opnået m.h.t. at reducere den klassiske arbejdsløshed. Alt hvad der er opnået er et højere lønniveau og en forværring af statsfinanserne. Og den økonomiske politik er endnu mere fastlåst, da fjernelse af tilskuddene indebærer øget inflation og mindre beskæftigelse.

En forudsætning for en sådan politik må derfor være en fast aftale med arbejdsmarkedets parter om, at løntilskuddene ikke overvælttes i højere lønninger. Også det vil være vanskeligt at opnå. Sådanne løntilskud skulle i givet fald afvikles over en given periode, f.eks. over 5 år.

Dertil kommer for lande med en stor offentlig gældsbyrde aversionen mod at lempe finanspolitikken. Skal arbejdskraftforbrug, og måske også erhvervslivets udbygning af kapitalapparatet, subsidieres, stiller det ekstraordinært store krav til den nødvendige finanspolitiske stramning på andre områder.

Stramningen skal desuden finde sted i en situation, hvor inflationsreduktionen i sig selv indebærer en finanspolitisk lempelse ved at inflationsskatten reduceres og markedsværdien af den langfristede offentlige gæld forøges. Denne finanspolitiske lempelse sker, selvom rentefaldet indebærer, at de officielle tal for statsunderskuddet reduceres.

Dertil kommer væksten i de offentlige renteudgifter. F.eks. vokser den danske stats nettorenteudgifter (efter skat) med ca. 5 mia kr. om året, således at det er nødvendigt med besparelser af en tilsvarende størrelsesorden andre steder på budgettet, hvis man vil bevare et uændret offentligt underskud.

Det er derfor ikke let at gennemføre en finanspolitisk lempelse med det formål at billiggøre arbejdskraftforbruget i den private sektor, *mod* at finanspolitikken strammes nogenlunde tilsvarende på andre områder. Men det ville i det mindste have angrebet den klassiske arbejdsløshed uden væsentligt at ændre den samlede efterspørgsel.

En *generel* efterspørgselsstimulerende politik vil der næppe være basis for i mange lande. De store offentlige gældsbyrder samt frygten for inflation, hvis arbejdsløsheden overvejende er naturlig eller klassisk eller som følge af flaskehalsproblemer, medfører en betydelig tilbageholdenhed m.h.t. at føre ekspansiv finanspolitik. Dertil kommer den udbredte skepsis m.h.t., om en sådan efterspørgselsstimulering på langt sigt har væsentlige positive konsekvenser.

Skal der føres en efterspørgselsstimulerende politik, skal det ske internationalt

koordineret med landene med de bedste statsfinanser og bedst betalingsbalance-situation som lokomotiver.

Mulighederne for en koordineret efterspørgselsstimulering bliver ikke større af, at de officielle tal overvurderer størrelsen af de offentlige budgetunderskud. Der korrigeres ikke for »inflationsskatten«. Der korrigeres heller ikke for »det cykliske element«. Om det sidste er relevant kan dog diskuteres. Begrebet »strukturel overskud« i forbindelse med et budgetunderskud virker noget som en eufemisme – altså en forskønnende omskrivning – hvis de officielle prognoser samtidigt viser, at arbejdsløsheden vil fortsætte ind i det næste århundrede.

Selvom der i globalt perspektiv er behov både for en reallønstilpasning og en efterspørgselsstimulerende politik, må det imidlertid konstateres, at lande med statsgæld og udlandsgæld af den størrelsesorden, som f.eks. Danmark og Sverige har, ikke har nogen mulighed for at være lokomotiv i en efterspørgselsstimuleret konjunkturoppgang. Vi er helt afhængig af de udenlandske konjunkturer og af vor evne til at bekæmpe den klassiske del af ledigheden. Eller af en konkurrenceevneforbedring, som kan være relevant for det enkelte land, men som i globalt perspektiv er en »beggar your neighbour policy«.

Hvorfor steg investeringerne ikke?

Høje lønninger gør det rentabelt at erstatte mennesker med maskiner. En populær opfattelse af arbejdsløsheden er netop, at det er det, som er sket. Men investeringerne steg ikke. Tværtimod har den økonomiske krise været karakteriseret ved et lavt investeringsniveau.

Erstatning af mennesker med maskiner har ikke været et dominerende karakteristika ved krisen. Tværtimod har det høje reallønsniveau og manglen på efterspørgsel gjort det urentabelt at investere i flere maskiner, således at der kunne beskæftiges nogle flere mennesker.

Det høje lønniveau har dog bevirket, at en u hensigtsmæssig stor andel af de investeringer, der er foretaget, har haft til formål at erstatte dyre mennesker med billigere maskiner.

Sagt med andre ord, de investeringer der *ikke er* foretaget, er dem der ville kunne have skabt nye arbejdspladser, og de investeringer, der *er* foretaget, er dem, der erstatter mennesker med maskiner.

Det kan naturligvis anføres, at også den høje rente har ramt investeringerne. Det er muligvis – og sandsynligvis – tilfældet. Men det efterlader i hvert fald to ubesvarede spørgsmål: Hvordan kan det være, at renten ikke faldt? Og hvordan kan det være, at den globale stigning i investeringstakten i 80'erne faldt sammen med stigende realrenter?

Forbedrede manøvremligheder

Der er således sket væsentlige forringelser i de generelle makroøkonomiske manøvremligheder for økonomisk politik. En stejlere Phillipskurve, en mere rationel forventningsdannelse, manglende tilpasningsevne for reallønningerne, store offentlige budgetunderskud og en voksende offentlig gældsbyrde, en forøget inflationstilbøjelighed, forøgede akkomodationsforventninger, og styrkede crowding-out mekanismer – alt sammen har det bidraget til at forringe mulighederne for at føre en aktiv økonomisk politik.

Hertil kunne tilføjes en øget gensidig *international økonomisk afhængighed*, dels hvad angår den generelle økonomiske konjunkturafhængighed, dels i form af mere effektive internationale kapitalmarkeder.

Herved begrænser kapitalbevægelser mulighederne for at føre en selvstændig rente- og beskatningspolitik. Ligeledes bliver betalingsbalancen en selvstændig restriktion for den økonomiske politik, hvis den økonomiske udvikling ikke forløber parallelt i de forskellige økonomisk forbundne lande; og en restriktiv økonomisk politik forplanter sig fra det ene land til de øvrige. Sandsynligheden for en restriktiv økonomisk politik bliver ikke mindre af, at betalingsbalancestatistikkerne er så dårlige, at der globalt set er et betalingsbalanceunderskud på ca. 100 mia \$.

Yderligere kunne tilføjes den *underminering, der sker af markedsmekanismerne*. Arbejdsmarkedet er allerede omtalt. Skattesystemet har væsentlige forvridende effekter på opsparings- og investeringsdispositioner. Det vil næsten ethvert beskatningssystem have, men når problemet er blevet så stort, skyldes det de langt højere skattesatser og den forøgede inflationstilbøjelighed, sammenholdt med nominelle beskatningsprincipper. Kapitalmarkedet undermineres af subsidieordninger i forbindelse med virksomhedernes finansiering og investeringer.

Markedsmekanismerens underminering er ensbetydende med, at *det økonomiske signalsystem bryder sammen*. Priser og lønninger kan ikke længere vejlede i forbindelse med valg af erhverv og uddannelse. De kan ikke længere vejlede i forbindelse med geografisk mobilitet etc. *På længere sigt umuliggør dette genskabelsen af fuld beskæftigelse*. Selvom det ved tilpasninger af omkostningsniveauet og den samlede efterspørgsel skulle lykkes at skabe generelle makroøkonomiske betingelser for fuld beskæftigelse, vil der fortsat være en betydelig strukturarbejdsløshed.

Det er en populær opfattelse, at den økonomiske krise i væsentligt omfang skyldes, at den økonomiske teori ikke har de rette svar på hvorledes krisen kan fjernes. Det er da også rigtigt, at der er aspekter af den økonomiske udvikling, f.eks. de senere års stærke stigning i S-kursen og i realrenten, der næppe er fuldt

ud forstået. Trods de begrænsninger i manøvre mulighederne for økonomisk politik, som er påpeget i det forudgående, er det paradoksale - og essentielle - imidlertid, at krisens udvikling er i god overensstemmelse med traditionel økonomisk teori. Bliver prisen på arbejdskraft for høj, og efterspørgslen efter varer for lav, vil efterspørgslen efter arbejdskraft falde, og vi får arbejdsløshed. På længere sigt får vi ikke den nødvendige udbygning af kapitalapparatet til at kunne genbeskæftige de arbejdsløse. Langt mindre fås den nødvendige udbygning af kapitalapparatet til at kunne øge beskæftigelsen. Stiger realrenten, skabes der yderligere hindringer for udbygning af kapitalapparatet.

Den nødvendige økonomiske politik blokeres imidlertid af interessegrupped modsætninger, således som Lester Thurow illustrativt har demonstreret det i sin bog *The Zero Sum Society*.

Det høje reallønsniveau begrundes bl.a. med fordelingsargumenter. Dette er - på kort sigt - måske en korrekt argumentation, når det drejer sig om fordelingen på profit og løn. Reallønsniveauet bestemmer imidlertid også arbejdsstyrkens sammensætning på beskæftigede og arbejdsløse, og her er det de svage grupper, der taber på et højt reallønsniveau.

Specielt gælder det om den solidariske lønpolitik, at hvor lønforskellene tidligere genoprettedes i overenskomstperioderne, sker tilpasningen nu i et vist omfang ved forskelle i arbejdsløshedsprocenterne. Solidarisk lønpolitik er ikke nødvendigvis solidarisk indkomstpolitik og langt mindre er det nødvendigvis solidarisk beskæftigelsespolitik. Vinderne ved et højt reallønsniveau er den velkvalificerede og beskæftigelsessikre arbejdskraft. Modvirkes den ledsagende arbejdsløshed af en ekspansiv finanspolitik, der presser realrenten i vejret, falder der også lidt af til kapitalejerne. De sikre tabere er den mindre velkvalificerede arbejdskraft.

Det kan således konstateres:

1. at krisens økonomiske udvikling er i god overensstemmelse med traditionel økonomisk teori for omkostninger og efterspørgsel. Det økonomiske incitament til efterspørgsel efter arbejdskraft og udbygning af kapitalapparatet er utilstrækkelig.
2. at krisen i højere grad skyldes politiske blokeringer end mangel på brugbare løsninger.
3. at de fordelingsmæssige argumenter for en høj lønspolitik og en høj rentepolitik i bedste fald er tvivlsomme.

Om finanspolitikken må det endelig konstateres, at den stort set er magtesløs, når det drejer sig om at få forbedret beskæftigelsessituationen. Finanspolitikken er

reduceret til den tvivlsomme rolle at kunne anvendes til at bekæmpe betalingsbalanceunderskud med ved hjælp af øget arbejdsløshed. Der er i de nordiske lande i høj grad behov for en stramning af de offentlige finanser, men det kan kun ske samtidig med, at der kommer beskæftigelsesmæssige stimulanser på andre områder.

Krisens hovedkarakteristik er mangel på efterspørgsel efter arbejdskraft. Skal beskæftigelsen forbedres, skal virksomhedernes økonomiske incitament til at beskæftige flere styrkes. Det følger af den måde det økonomiske system er indrettet på. Det er et andet og selvstændigt spørgsmål, om det økonomiske system burde have været indrettet anderledes. Virksomhederne skal have mulighed for at forøge deres indtjening *ved at beskæftige flere*. Det er ikke nødvendigvis det samme som at virksomhedernes indtjening skal forøges. Det afgørende er det marginale økonomiske incitament til at beskæftige flere. I praksis vil det dog nok være vanskeligt at forøge det marginale beskæftigelsesincitament uden at forøge virksomhedernes indtjening.

På samme måde, som der er automatiske stabilisatorer for efterspørgselsbestemt arbejdsløshed, er der behov for *automatiske stabilisatorer for klassisk arbejdsløshed*, der bidrager til at sikre, at virksomhederne har et tilstrækkeligt økonomisk beskæftigelsesincitament, og at dette sker på en fordelingsmæssigt acceptabel måde.

Med risiko for en for stærk forenkling af virkelighedens komplicerede natur, vil jeg fremhæve 5 centrale elementer i en sådan politik.

(1) *En forbedret løndannelse*. Jeg skal ikke sige meget herom. Andre er mere eksperter på dette område, og på konferencen har der været specialsessioner om arbejdsmarkedet. Løndannelsen er central, hvis arbejdsløsheden hovedsagelig er omkostningsbestemt klassisk arbejdsløshed. Den er også central, hvis arbejdsløsheden er efterspørgselsbestemt, da inflationsrisikoen er det tungeste argument mod en efterspørgselsstimulerende politik. Endelig er løndannelsen central, hvis problemet er mangel på konkurrenceevne. Når det drejer sig om det afgørende behov for en meget stram indkomspolitik er det derfor noget af en akademisk diskussion, om arbejdsløsheden er klassisk, efterspørgselsbestemt, eller skyldes mangel på konkurrenceevne. Også selvom en omfordeling fra løn til profit i sig selv måtte virke efterspørgselsreducerende. De tre centrale elementer i løndannelsen forekommer at være lønniveauet, eksistensen af lønforskelle og decentralisering af løndannelsen. USA og Japan har netop på disse områder afvejet fra det typiske vesteuropæiske land.

(2) *En fordelingspolitisk satsning*. Som allerede nævnt er de fordelingsmæssige konsekvenser af en *generel* høj lønspolitik tvivlsomme. Det er de svage grupper, der

stødes ud af arbejdsmarkedet. Hvis man vil have fuld beskæftigelse, må man enten acceptere lønforskelle, eller også må de velkvalificerede acceptere så lave lønninger, at også de mindre velkvalificerede får beskæftigelse, og acceptere tilsvarende større profitter. Lønforskelle er jo netop en måde at inddrage mest mulig af værditilvæksten som løn på.

Selvom de fordelingsmæssigt uheldige konsekvenser af en fuld beskæftigelsespolitik ikke skal overvurderes, forekommer der behov for en fordelingsmæssig satsning, der sikrer, at de svageste grupper under ingen omstændigheder bliver dårligere stillet. Nødvendige reallønsforskelle skal ikke blive til tilsvarende realindkomstforskelle.

Det centrale er, at denne fordelingsmæssige satsning sker uden om arbejdsmarkedet, f.eks. ved beskatnings- og tilskuds politik. Føres der fordelingspolitik ved hjælp af lønpolitikken, kan det ikke undgå at gå ud over de svagest stillede. De får det privilegium at være arbejdsløse til en høj løn – hvis de havde været beskæftiget. Problemet er at føre en fordelingspolitik udenom markedsmekanismerne, og at få en realløns- og profittilpasning på markederne.

(3) *Kapitalafkastets demokratisering.* For det tredje forekommer det nødvendigt med en form for overskudsdeling. Dette kan ske på mange forskellige måder, spændende fra forskellige former for fondsdannelser til mere udbredt privat aktiebesiddelse. En mellemform ville være en yderligere udbygning af private tillægspensionssystemer, et område, hvor specielt Sverige, men også Norge, virker at være længere fremme end de øvrige nordiske lande. Jeg skal dog ikke komme nærmere ind på mulige institutionelle arrangementer.

Det primære mål med »kapitalafkastets demokratisering« er ikke øget motivation hos de ansatte, og det er heller ikke – i første omgang – ændret formuefordeling, da det kun drejer sig om en begrænset del af samfundets samlede formue, og da lønmodtagerne i det store og hele kommer til selv at betale for de værdier, de får. Intet kommer af intet.

Målet er derimod først og fremmest at skabe et økonomisk system, hvor der er større social accept af den omfordeling fra arbejde til kapital, der er nødvendig, hvis den fulde beskæftigelse skal genskabes. Målet er dernæst at skabe et økonomisk system, der har bedre tilpasningsevne i forbindelse med ændringer i bytteforholdet. F.eks. er en betydelig del af japanske lønmodtageres indtjening overskudsafhængig. Det er vanskeligt at vurdere, hvor væsentlig betydningen heraf har været, men faktum er, at Japan har klaret tilpasningen til energiprisforhøjelserne forbløffende godt.

(4) *Genetablering af markedsmekanismerne.* Som allerede nævnt vil det næppe være muligt at fjerne arbejdsløsheden, hvis der ikke sker en forbedring af

markedsmekanismerne og af prisers og lønningers relevans som informations-signaler i forbindelse med valg af erhverv og uddannelse, opsparings- og investeringsdispositioner, geografisk mobilitet m.v. Dette fordrer ligeledes en afvikling af de subsidier til erhvervslivet, der ikke er samfundsøkonomisk velbegrundede som led i en konsekvent politik, men er resultatet af underkastelse overfor pressionsgrupper.

(5) *Udbygning af kapitalapparatet.* Det høje reallønsniveau har ikke alene været en hindring for beskæftigelsen ved det eksisterende kapitalanlæg. Først og fremmest har det været en hindring for udbygning af kapitalapparatet, således at tilgangen til arbejdsmarkedet kunne absorberes. Indkomspolitikken skal derfor være tilstrækkelig stram til, at der fremkommer den fornødne rentabilitet til udbygning af kapitalapparatet. Temporære selvafviklende subsidier til private investeringer kan være hensigtsmæssige, hvis det sikres, at de bidrager til en varig styrkelse af den private efterspørgsel efter arbejdskraft.

Også offentlige investeringer kan være et element i en efterspørgselsstimulerende politik. Arbejdskraftbesparende offentlige investeringer har den fordel, at de anvender arbejdskraft nu, hvor der er overskud af arbejdskraft, og på længere sigt reducerer det offentliges forbrug af arbejdskraft. Den offentlige sektors finansieringsbehov reduceres herved på længere sigt. I modsætning til andre former for offentlige udgifter, har offentlige investeringer endvidere den fordel, at de afvikler sig selv.

Der er omtalt 5 centrale elementer i en sådan omkostningsreducerende og beskæftigelsesfremmende politik. Skulle et 6. punkt tilføjes, skulle det være nødvendigheden af en mere langfristet synsvinkel i den økonomiske politik. Tendensen er imidlertid gået den modsatte vej. I Danmark har det udviklet sig til, at centrale økonomiske ministre er begyndt at kommentere sammenhængen mellem regeringens økonomiske politik og de daglige kursudsving på fondsbørsen. At dagspressen spilder deres tid med den slags er forståeligt. De skal nu engang dagligt producere et vist antal sider.

Med den store statsgæld og den store udlandsgæld, Danmark har skabt sig, er det ikke muligt umiddelbart at føre en ekspansiv finanspolitik. Den efterspørgselsstimulerende handlefrihed er pantsat. Og vi betaler for øjeblikket i form af store renteudgifter en høj pris for fortidens synder. Det længste man kan gå er midlertidige selvafviklende subsidier til arbejdskraftforbrug og arbejdspladsskabende investeringer i den private sektor, mod at der *mindst* foretages tilsvarende finanspolitiske stramninger på andre områder. Anlægges der imidlertid en *langsigtet synsvinkel*, og kan der skabes sikkerhed for en *langsigtet overordentlig stram indkomspolitik*, kan den omkostningspolitik, der er skitseret i det forudgående,

suppleres med en moderat efterspørgselsstimulerende politik. Den forringelse af betalingsbalancen, der herved vil ske på kort sigt, vil i så fald være acceptabel, og vi vil komme hurtigere ud af arbejdsløshedsproblemet. Dette siger imidlertid mere om behovet for en stram indkomspolitik end om mulighederne for at fore ekspansiv økonomisk politik.

De umiddelbare realindkomstmæssige konsekvenser af løntilbageholdenhed må antages at være beskedne og langt mindre end almindeligt antaget. I det lange perspektiv er målet med en stram indkomspolitik tværtimod at forbedre den økonomiske velfærd.

Sagt med andre ord, så længe der ikke er andre stærke kræfter i den økonomiske udvikling, der virker i den rigtige retning, er de store underskud på statsbudgettet og betalingsbalancen på grænsen af det acceptable. Men sættes der sådanne andre kræfter i gang, kan en moderat efterspørgselsstimulering være et godt supplement.

Sikkerheden af den langsigtede indkomspolitik er derfor helt fundamental. Gæld er en meget kostbar luksus med de høje realrenter, vi har. For Danmark, som er langt ude i nationale og internationale gældsproblemer, vil en sådan efterspørgselsstimulans være en overmåde risikabel balancegang. I forvejen er de byrder, vi vælter over på fremtidige generationer uansvarligt store. Men man må jo sammenligne med alternativet. At fortsætte med 300.000 arbejdsløse er også en overmåde risikabel balancegang.

Litteratur

- Andersen, Kjell. 1984. Arbeidsmarked og inntektsfordeling - Norske og internasjonale erfaringer. *Arbeidsnotater nr. 9*, Finansdepartementet, Oslo.
- Basevi, Giorgio m.fl. 1984. Macroeconomic prospects and policies for the European Community. *Economic Papers No. 12*, Commission of the European Communities.
- Blanchard O. and R. Dornbusch 1984. U.S. Deficits, the Dollar and Europe. *Banca Nazionale del Lavoro*.
- Jespersen, Jesper. 1984. *Statsgældspolitik i de nordiske lande*. København.
- Johansen, Leif. 1982. Some Notes on Employment and Unemployment with Heterogeneous Labour. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Malinvaud E. 1982. Wages and Unemployment. *The Economic Journal*, 92, 1-12.
- Meade, James E. 1983. A New Keynesian Approach to Full Employment. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 3, 299-316.
- Nielsen, Niels Christian. 1983. Forventningers betydning for økonomisk politik. I *Nordisk Økonomisk Forskningsråds Årsbok*.
- Nielsen, Niels Christian. 1984. Økonomisk-politiske problemstillinger. *Working Paper 84-8*. Institut for Finansiering, Handelshøjskolen, København.
- Sachs, Jeffrey D. 1983. Real Wages and Unemployment in the OECD Countries. I *Brookings Papers on Economic Activity* 1.
- Thurow, Lester C. 1980. *The Zero Sum Society*. New York.
- Thygesen, Niels. 1983. Praktisk relevans af Keynesiansk teori i dag. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 3, 332-344.

suppleres med en moderat efterspørgselsstimulerende politik. Den forringelse af betalingsbalancen, der herved vil ske på kort sigt, vil i så fald være acceptabel, og vi vil komme hurtigere ud af arbejdsløshedsproblemet. Dette siger imidlertid mere om behovet for en stram indkomspolitik end om mulighederne for at fore ekspansiv økonomisk politik.

De umiddelbare realindkomstmæssige konsekvenser af løntilbageholdenhed må antages at være beskedne og langt mindre end almindeligt antaget. I det lange perspektiv er målet med en stram indkomspolitik tværtimod at forbedre den økonomiske velfærd.

Sagt med andre ord, så længe der ikke er andre stærke kræfter i den økonomiske udvikling, der virker i den rigtige retning, er de store underskud på statsbudgettet og betalingsbalancen på grænsen af det acceptable. Men sættes der sådanne andre kræfter i gang, kan en moderat efterspørgselsstimulering være et godt supplement.

Sikkerheden af den langsigtede indkomspolitik er derfor helt fundamental. Gæld er en meget kostbar luksus med de høje realrenter, vi har. For Danmark, som er langt ude i nationale og internationale gældsproblemer, vil en sådan efterspørgselsstimulans være en overmåde risikabel balancegang. I forvejen er de byrder, vi vælter over på fremtidige generationer uansvarligt store. Men man må jo sammenligne med alternativet. At fortsætte med 300.000 arbejdsløse er også en overmåde risikabel balancegang.

Litteratur

- Andersen, Kjell. 1984. Arbeidsmarked og inntektsfordeling - Norske og internasjonale erfaringer. *Arbeidsnotater nr. 9*. Finansdepartementet, Oslo.
- Basevi, Giorgio m.fl. 1984. Macroeconomic prospects and policies for the European Community. *Economic Papers No. 12*. Commission of the European Communities.
- Blanchard O. and R. Dornbusch 1984. U.S. Deficits, the Dollar and Europe. *Banca Nazionale del Lavoro*.
- Jespersen, Jesper. 1984. *Statsgældspolitik i de nordiske lande*. København.
- Johansen, Leif. 1982. Some Notes on Employment and Unemployment with Heterogeneous Labour. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Malinvaud E. 1982. Wages and Unemployment. *The Economic Journal*, 92, 1-12.
- Meade, James E. 1983. A New Keynesian Approach to Full Employment. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 3, 299-316.
- Nielsen, Niels Christian. 1983. Forventningers betydning for økonomisk politik. I *Nordisk Økonomisk Forskningsråds Årsbok*.
- Nielsen, Niels Christian. 1984. Økonomisk-politiske problemstillinger. *Working Paper 84-8*. Institut for Finansiering, Handelshøjskolen, København.
- Sachs, Jeffrey D. 1983. Real Wages and Unemployment in the OECD Countries. I *Brookings Papers on Economic Activity* 1.
- Thurow, Lester C. 1980. *The Zero Sum Society*. New York.
- Thygesen, Niels. 1983. Praktisk relevans af Keynesiansk teori i dag. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 3, 332-344.