

Dansk økonomi på længere sigt

Karsten Laursen

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: This article on long-term perspectives in the Danish economy draws on recent reports from the »Council of Economic Advisers« of which the author is chairman. It tries to demonstrate that a considerable improvement in the international competitiveness of the Danish economy is a prerequisite for the simultaneous solution of its three overriding problems, viz. unemployment, balance-of-payments deficits and deficits in the public budget. The article goes on to discuss various imbalances in particular segments of the labour market, which may arise in the course of an expansionary process. It appears that such imbalances depend crucially on the distribution of this expansion between the public and the private sectors.

Det ligger i sagens natur, at den økonomiske udvikling i Danmark afhænger af såvel den internationale konjunkturudvikling som den indenlandske økonomiske politik. Begge disse forhold er ukendte undtagen på helt kort sigt, og fremskrivninger derudover må derfor være betinget af forskellige antagelser vedrørende sådanne exogene variable. Hertil kommer den usikkerhed, som skyldes, at modelfremskrivninger selv med korrekte exogene inputs kun giver et ufuldkomment billede af den fremtidige økonomiske adfærd.

Sidstnævnte usikkerhed er dog formentlig af underordnet betydning i forhold til artiklens formål, som er at diskutere de forholdsvist kraftige økonomisk-politiske indgreb, som synes at være en forudsætning for såvel en høj ressourceudnyttelse som en tilfredsstillende udvikling på betalingsbalancen og den offentlige sektors budget.

Historisk tilbageblik

Disse indgreb kan ses som affødt af fortidens undladelser. Hermed være ikke sagt, at den økonomiske politik i det sidste tiår var uden positiv virkning alt i alt, men blot, at den var utilstrækkelig. Til illustration heraf vises nedenfor »effekten« af de tre vigtigste instrumenter i den økonomiske politik: konkurrenceevne-, finans- og pengepolitikken.

Artiklen bygger især på redegørelserne vedrørende Dansk Økonomi, maj og december 1983, fra Det økonomiske Råds formandskab.

Dansk økonomi på længere sigt

Karsten Laursen

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: This article on long-term perspectives in the Danish economy draws on recent reports from the »Council of Economic Advisers« of which the author is chairman. It tries to demonstrate that a considerable improvement in the international competitiveness of the Danish economy is a prerequisite for the simultaneous solution of its three overriding problems, viz. unemployment, balance-of-payments deficits and deficits in the public budget. The article goes on to discuss various imbalances in particular segments of the labour market, which may arise in the course of an expansionary process. It appears that such imbalances depend crucially on the distribution of this expansion between the public and the private sectors.

Det ligger i sagens natur, at den økonomiske udvikling i Danmark afhænger af såvel den internationale konjunkturudvikling som den indenlandske økonomiske politik. Begge disse forhold er ukendte undtagen på helt kort sigt, og fremskrivninger derudover må derfor være betinget af forskellige antagelser vedrørende sådanne exogene variable. Hertil kommer den usikkerhed, som skyldes, at modelfremskrivninger selv med korrekte exogene inputs kun giver et ufuldkomment billede af den fremtidige økonomiske adfærd.

Sidstnævnte usikkerhed er dog formentlig af underordnet betydning i forhold til artiklens formål, som er at diskutere de forholdsvist kraftige økonomisk-politiske indgreb, som synes at være en forudsætning for såvel en høj ressourceudnyttelse som en tilfredsstillende udvikling på betalingsbalancen og den offentlige sektors budget.

Historisk tilbageblik

Disse indgreb kan ses som affødt af fortidens undladelser. Hermed være ikke sagt, at den økonomiske politik i det sidste tiår var uden positiv virkning alt i alt, men blot, at den var utilstrækkelig. Til illustration heraf vises nedenfor »effekten« af de tre vigtigste instrumenter i den økonomiske politik: konkurrenceevne-, finans- og pengepolitikken.

Artiklen bygger især på redegørelserne vedrørende Dansk Økonomi, maj og december 1983, fra Det økonomiske Råds formandskab.

Tabel 1: Konkurrenceevnens påvirkning af balanceproblemets komponenter

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Konkurrenceevne, pct. ændring i forhold til året før	÷ 5,2	÷ 4,8	÷ 1,8	2,6	0,8	÷ 1,4	8,0	8,1	2,6	÷ 0,4
Antal arbejdsløse, 1000 personer	+ 15,5	+ 38,6	+ 55,2	+ 52,5	+ 43,5	+ 46,0	+ 19,6	+ 25,1	+ 53,2	+ 61,9
Betalingsbalanceunderskud, pct. af BFI	+ 0,3	+ 0,5	+ 1,0	+ 1,3	+ 1,5	+ 2,1	+ 1,7	+ 1,3	+ 0,9	+ 0,5
Offentligt budgetunderskud, pct. af BFI	+ 0,5	+ 1,5	+ 1,9	+ 2,0	+ 1,8	+ 2,0	+ 1,5	+ 0,2	÷ 0,6	÷ 0,6

Anm.: Beregningerne forudsætter ceteris paribus, især den faktisk førte penge- og finanspolitik.
Kilde: *Dansk Økonomi*, december 1983, Det økonomiske Råds formandskab.

»Effekten« er her defineret som virkningen af den faktisk første politik sammenholdt med en politik, der i en vis forstand kan betegnes som neutral.

Den neutrale konkurrenceevnepolitik er således defineret som en uforandret lønmæssig konkurrenceevne igennem den betragtede periode. Den faktiske udvikling i de relative lønomkostninger (målt i samme valuta) tillige med virkningerne heraf på balanceproblemets forskellige komponenter sammenholdt med disses forløb, hvis konkurrenceevnen havde været neutral, ses af tabel 1.

Som det fremgår, er konkurrenceevnen forbedret med henved 1% om året i gennemsnit over hele perioden. Den betydelige forringelse i de første år mere end opvejes af den markante forbedring i perioden 1980-82. Dette har medført, at beskæftigelsen i 1983 er omkring 60.000 højere, end den ellers ville have været. Endvidere er underskuddet på det offentlige budget mindre i det faktiske forløb, mens betalingsbalanceunderskuddet er større. Den sidstnævnte udvikling hænger naturligvis ikke sammen med, at en styrket konkurrenceevne forringer betalingsbalancen, men derimod med den meget betydelige rentebyrde, som fulgte i kølvandet på det akkumulerede betalingsbalanceunderskud.

Som udgangspunkt for beregninger over finanspolitikens effekt er valgt en »ressourceneutral« finanspolitik defineret som en politik, hvor skattetrykket holdes uændret på 1973-niveauet, antallet af offentligt ansatte følger væksten i arbejdsstyrken, mens det offentlige køb af varer og tjenester derudover stiger med arbejdsstyrkevæksten plus produktivitetstilvæksten i private byerhverv. Endelig antages de offentligt ansattes og transfereringsmodtagernes årsindkomst at følge årslønnen i de private byerhverv. Virkningerne på balanceproblemets komponenter af den faktisk førte finanspolitik sammenholdt med den »ressourceneutral« finanspolitik er vist i tabel 2.

Den faktisk førte finanspolitik har, som det fremgår, for perioden under ét, haft en

Tabel 2. Finanspolitikens påvirkning af balanceproblemets komponenter

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Antal arbejdsløse, 1000 personer	+ 8,7	÷ 61,2	÷ 60,2	÷ 73,5	÷ 91,5	÷ 99,0	÷ 101,1	÷ 116,5	÷ 153,9	÷ 146,3
Betalingsbalanceunderskud, pct. af BFI	÷ 0,8	+ 1,1	+ 1,1	+ 0,8	+ 0,5	÷ 0,4	÷ 1,5	÷ 1,9	÷ 1,5	÷ 2,0
Offentligt budgetunderskud, pct. af BFI	÷ 0,3	+ 0,9	+ 0,0	÷ 0,1	+ 0,0	÷ 0,1	÷ 0,4	÷ 0,3	÷ 0,4	÷ 1,2

Ann.: Beregningerne forudsætter ceteris paribus, især den faktisk førte penge- og konkurrenceevnepolitik.

Kilde: Som tabel 1.

Tabel 3. Pengepolitikens påvirkning af balanceproblemets komponenter

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Faktisk realrentespænd	1,1	5,6	3,8	2,3	2,1	4,2	5,3	3,9	5,2	0,5
Antal arbejdsløse, 1000 personer	÷ 0,6	+ 1,4	+ 57,1	+ 49,5	+ 27,9	+ 10,3	+ 28,6	+ 46,0	+ 41,4	+ 47,0
Betalingsbalanceunderskud, pct. af BFI	+ 0,0	÷ 0,3	÷ 1,3	÷ 1,1	÷ 0,1	+ 0,0	÷ 0,6	÷ 1,1	÷ 1,0	÷ 0,9
Offentligt budgetunderskud, pct. af BFI	÷ 0,0	+ 0,1	+ 2,1	+ 1,7	+ 1,3	+ 0,8	+ 1,7	+ 2,6	+ 2,9	+ 3,5

Ann.: Beregningerne forudsætter ceteris paribus, især den førte finans- og konkurrenceevnepolitik.

Kilde: Som tabel 1.

positiv virkning på alle komponenter i det samlede balanceproblem. Beskæftigelsen i 1983 er omkring 145.000 højere, end den ellers ville have været, og såvel underskuddet på betalingsbalancen som underskuddet på det offentlige budget er mindre. Denne udvikling er især resultatet af den såkaldte »twist«, dvs. færre beskæftigede i den private sektor på grund af højere skattetryk, men samtidig flere beskæftigede i den relativt importlette offentlige sektor.

Endelig er pengepolitikens effekt beregnet i forhold til et forløb med uændret realrentespænd over for udlandet siden 1973, hvor dette spænd var 1,2%. Udviklingen i det faktiske realrentespænd og virkningerne heraf er vist i tabel 3.

Som det fremgår, har pengepolitikken isoleret set forringet beskæftigelsen med knap 50.000. Endvidere er det offentlige budgetunderskud større, end det ellers ville have været, men betalingsbalanceunderskuddet er mindre.

Beregninger som de ovenstående må tages med en række forbehold ud over dem, der

Tabel 4: Økonomisk balance i 1983

	Faktisk forløb	Balance- forløb
Lønmæssig konkurrenceevne, gns. vækst 1974-83, pct. pr. år	0,8	3,3
Skattetryk i 1983, pct. af personlig indkomst	42,6	40,7
Realrentespænd i 1982/83	5,2/0,5	1,2
Arbejdsløsheds pct. i 1983	10,5	2,0
Betalingsbalancesaldo i 1983, pct. af BFI	÷ 2,1	0,0
Offentlig budgetsaldo i 1983, pct. af BFI	÷ 9,2	÷ 0,4

Kilde: Som tabel 1.

følger af et usikkert modelapparat. Disse forbehold vedrører især samspillet mellem de forskellige instrumenter og dermed fordelingen af »æren og ansvaret« for de opnåede resultater. Der er således næppe tvivl om, at finanspolitikken tager sig for fordelagtig ud, både fordi det stigende skattetryk kan have haft en negativ virkning på konkurrenceevnen i det omfang, det har udløst lønkrav, og fordi en ekspansiv finanspolitik kan have virket rentedrivende. Hertil kommer naturligvis det forhold, at det voksende betalingsbalanceunderskud, som fremkom som følge af den forringede konkurrenceevne i løbet af 1970'erne, nødvendiggjorde et stigende rentespænd i det omfang, underskuddet måtte finansieres gennem privat kapitalimport. I den forstand kan pengepolitikken ses som en nødvendig konsekvens af den øvrige udvikling.

Alt i alt er der næppe tvivl om, at den samlede økonomisk-politiske indsats har været positiv om end utilstrækkelig. Til illustration af utilstrækkeligheden anføres i tabel 4 et eksempel på en politik, som stort set kunne have bragt økonomien i balance i 1983.

Det bør til en sådan beregning bemærkes, at også andre kombinationer af økonomisk-politiske instrumenter kunne have tilvejebragt balance. Et højere skattetryk og dermed en større offentlig sektor ville f.eks. have stillet mindre krav til konkurrenceevnen end den gennemsnitlige forbedring på 2,5% pr. år ud over den faktisk stedfundne, som er anført i tabellen. I øvrigt ligger der selvsagt ikke i beregningen nogen implikation af, at man i praktisk kunne have båret sig anderledes ad, end man faktisk gjorde. Men det fremgår klart, at uanset den betydelige forbedring siden 1980 er konkurrenceevnen fortsat »ude af niveau« med godt en snes procent.

De lange udsigter

Et muligt instrument, i hvert fald i teorien, til tilvejebringelse af en sådan betydelig niveauforskydning er naturligvis en *real* devaluering af kronen, men en række forhold af økonomisk-politisk og institutionel karakter stiller sig hindrende i vejen for en aktiv valutakurspolitik. Disse har bl.a. at gøre med, at der efter en sådan »strategisk« deva-

Tabel 5: Grundforløb til 1990

	1983 procent	1990 procent
Arbejdsløshed	10,5	15,2
Betalingsbalanceunderskud, pct. af BFI	2,1	1,2
Offentligt budgetunderskud, pct. af BFI	9,2	6,8
	gns. realvækst, pct. pr. år 1983-90	
Privat forbrug		2,8
Real disp. årsindkomst (fuldt beskæftiget lønmodtager)		1,5
Boliginvesteringer		3,0
Faste erhvervsinvesteringer		2,1
Eksport af varer og tjenester		3,6
Off. køb af varer og tjenester		0,2
Bruttonationalprodukt		2,2

Anm.: De præcise forudsætninger fremgår af kilden.

Kilde: Som tabel 1.

luering måske ikke kan skabes tillid til, at kursen herefter ligger fast. Uden denne tillid måtte rentespændet over for udlandet vedblivende indeholde et devalueringselement. Hertil kommer bl.a. de bindinger, som medlemskabet af EMS'en måtte indeholde, problemerne vedrørende »den grønne krone« og endelig frygten for, at en devaluering ikke ville blive real, fordi den hurtigt ville smitte af på omkostningsudviklingen. Devalueringsinstrumentet har alt i alt mistet sin appel.

En krumtap i den økonomiske politik er derfor indkomstpolitikken, som må indebære en langsommere stigningstakt i det danske omkostningsniveau end i det udenlandske. Dette krav må ses i lyset af en aftagende eller dog meget lav inflationstakt i udlandet, således at omkostningsudviklingen i Danmark må være endog særdeles moderat, hvis der ad den vej skal kunne høstes afgørende konkurrencemæssige fordele.

Følgelig kan der næres en vis skepsis med hensyn til de indkomstpolitiske muligheder og dermed til mulighederne for at skabe større beskæftigelse gennem større andele af det internationale marked. Hertil kommer formentlig, at der må påregnes en forholdsvis beskeden vækst i de udenlandske markeder som følge af en række forhold. Herunder vil bestræbelserne på at reducere de meget betydelige offentlige budgetunderskud i de fleste lande kunne tænkes at føre til yderligere finanspolitiske stramninger, og under hensyn til ønsket om en fortsat inflationsafdæmpning forekommer en kompenserende pengepolitisk ekspansion usikker. Endelig vil gældssaneringen i mange af de hidtil hastigt voksende udviklingslande nok tvinge dem til en høj grad af sparsommelighed.

Det er herudover muligt, at såvel det offentlige budgetunderskud som en vis tvivl om

berettigelsen af en række offentlige udgifter kan føre til en forholdsvis kraftig finanspolitisk dæmpning i indlandet. På den anden side kan fastkurspolitikken undersøgt af indkomspolitikken måske fremkalde en yderligere indsnævring af spændet mellem den danske og den udenlandske rente, således at det danske renteniveau efterhånden kan komme i nærheden af niveauet i de egentlige lavrentelande som f.eks. Vesttyskland, Holland og Schweiz.

Under bl.a. disse antagelser kan opstilles et grundforløb for den økonomiske udvikling gennem resten af dette årti som vist i tabel 5.

Om dette forløb som et ikke ganske uplausibelt perspektiv hersker der næppe stor uenighed, om end der naturligvis kan anlægges et lidt mere optimistisk syn på den internationale konjunkturudvikling og måske også på forskellige komponenter i den indlandske efterspørgsel. Hovedsagen er imidlertid, at betydelige økonomisk-politiske indgreb synes at være en forudsætning for, at en tilgang til arbejdsmarkedet på 20-25.000 personer om året kan absorberes i den private sektor samtidig med, at betalingsbalancunderskud og budgetunderskud fortsat reduceres. Selv med en årlig konkurrenceevneforbedring på 2% i forhold til ovennævnte forløb vil arbejdsløsheden under de givne forudsætninger udgøre omkring 10% af arbejdsstyrken ved udgangen af dette årti.

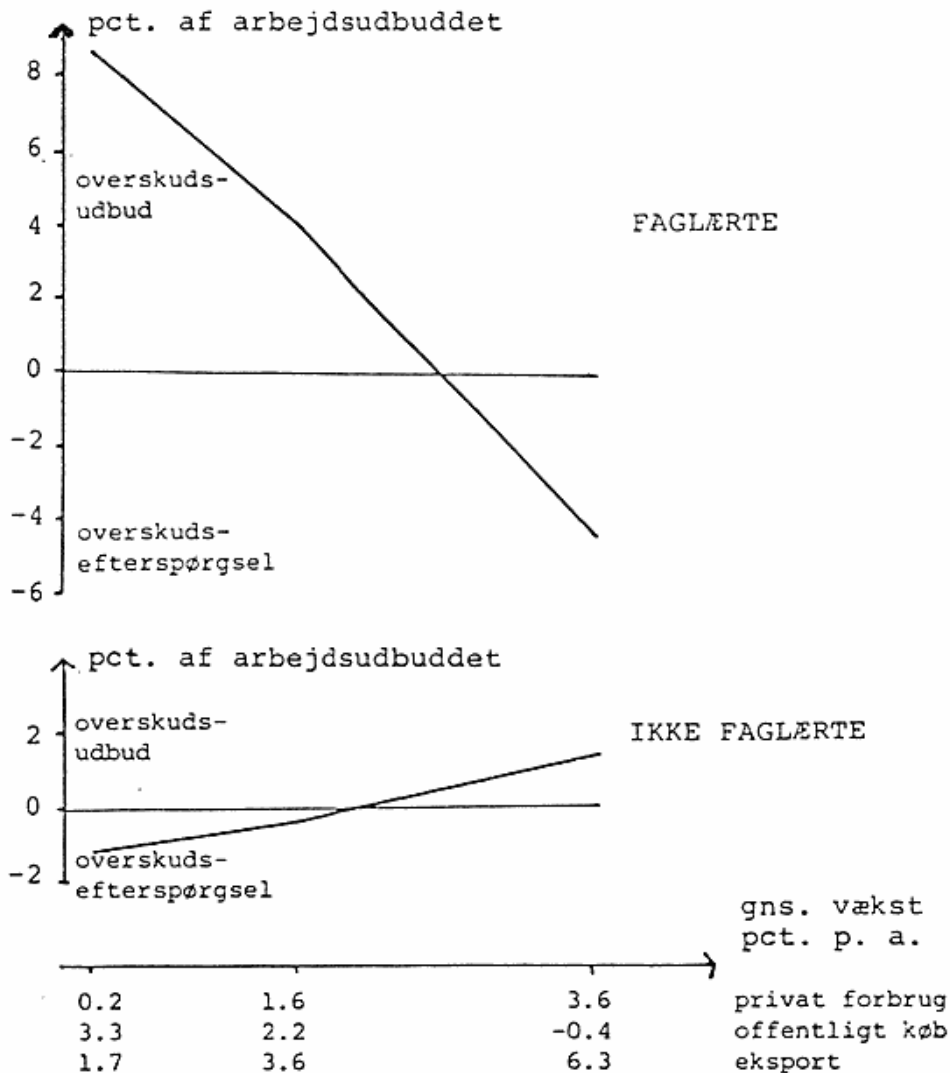
I betragtning må derudover tages det forhold, at den aktuelle arbejdsløshed ikke er jævnt fordelt på forskellige uddannelseskategorier, således at en generel ekspansion må antages forholdsvis hurtigt at skabe flaskehalse i form af overefterspørgsel efter visse kategorier af arbejdskraft. Ud over en generel, betydelig styrkelse af konkurrenceevnen vil en ekspansion derfor forudsætte mere specielle foranstaltninger i form af en ændret lønstruktur og/eller et ændret uddannelsesmønster med henblik på en tilpasning af udbuddet til den forventede efterspørgsel.

Mens det ovenfor er forudsat, at ekspansionen skal foregå næsten udelukkende i den private sektor, kan en anderledes politisk prioritering naturligvis indebære en anden vægtfordeling mellem den offentlige og den private sektor. Og netop denne vægtfordeling er ganske afgørende for sammensætningen af arbejdskraftefterspørgslen og dermed for en passende struktur i arbejdskraftudbuddet.

Disse potentielle spændinger kan illustreres af figur 1 og 2.

Figureerne er tegnet under forudsætning af betalingsbalanceligevægt i 1999, og hvad man kunne kalde »syntetisk« fuld beskæftigelse, dvs. en situation, hvor overskudsudbud og overskudsefterspørgsel for de enkelte uddannelseskategorier adderer til et samlet overskudsudbud på 2%. Situationen kan således ikke forekomme, men beregningerne viser netop de spændinger, som må løses, hvis ekspansionsprocessen skal kunne foregå.

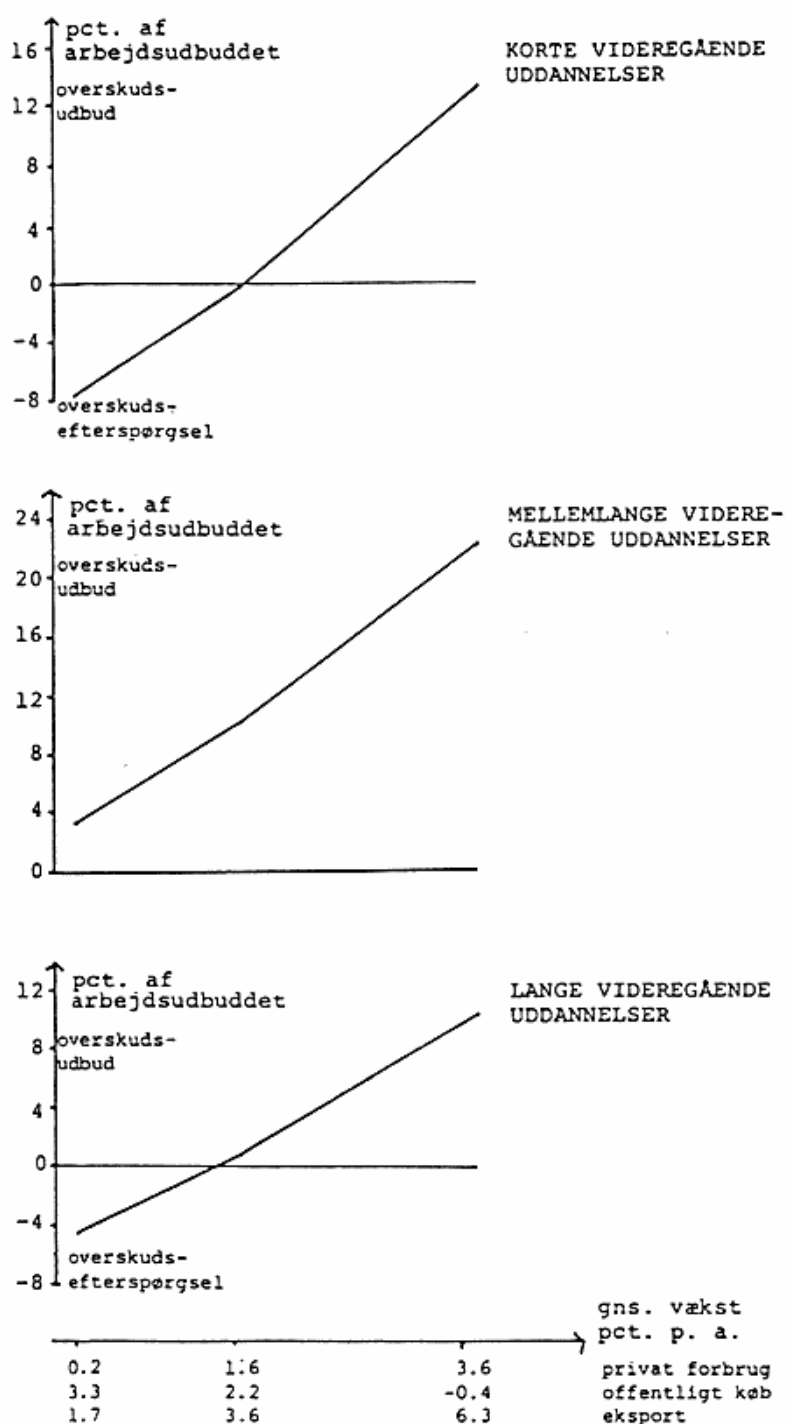
Som det fremgår, tillægges den private sektor større og større vægt i løsningen af balanceproblemerne i takt med en bevægelse mod højre på den vandrette akse, mens den



Figur 1: Beskæftigelsessituationen for faglærte og ufaglærte, 1999.

Kilde: Dansk Økonomi, maj 1983, Det økonomiske Råd, formandskabet.

offentlige sektor tillægges tilsvarende mindre vægt. Dette betyder ikke overraskende, at de videregående uddannelser, som de nu kendes, under ét efterspørges mindre, hvis ekspansionen foregår i den private, end hvis den foregår i den offentlige sektor. For faglært arbejdskraft under ét er situationen den modsatte, mens vægtfordelingen mellem den offentlige og den private sektor ikke spiller nogen større rolle for de ufaglærtes beskæftigelsesforhold. Det er klart, at der for forskellige typer af arbejdskraft inden for de anførte hovedkategorier kan gøre sig modsat rettede tendenser gældende. En nærmere diskussion heraf findes i den nævnte kilde.



Figur 2: Beskæftigelsessituationen for udvalgte uddannelseskategorier, 1999

Kilde: Som figur 1.

Det skal endelig bemærkes, at arbejdstiden for en fuldt beskæftiget arbejder i ovenstående beregninger er antaget at falde langs den historiske trend, dvs. med $3/4$ % om året. For en diskussion af konsekvenserne af en hastigere nedsættelse af arbejdstiden henvises til *Dansk Økonomi*, maj 1982, Det økonomiske Råd, formandskabet. Her skal blot nævnes, at en sådan yderligere forkortelse af arbejdstiden selvsagt reducerer forbrugsmulighederne i forhold til en situation, hvor der skabes fuld beskæftigelse uden denne reduktion i arbejdsudbuddet. Derudover må en nedsættelse af arbejdstiden formentligt anses for at være en irreversibel proces, dvs. en proces, som ikke lader sig vende, når eller hvis beskæftigelsesmulighederne skulle blive afgørende forbedret, f.eks. i løbet af 1990'erne, hvor den demografisk bestemte stigning i arbejdsudbuddet vil være aftagende.