

# Beskæftigelse, betalingsbalance og økonomisk politik

Erik Hoffmeyer

Danmarks Nationalbank

*SUMMARY: Denmark is integrated in the OECD-area and must consequently follow the dominating economic policy of the area. After the Second World War it was believed that a revolution in economic insight had equipped us with means to obtain full employment without inflation. In economic thinking orthodoxy has prevailed over revolution. When the postwar boom subsided in the beginning of the 1970s an expansionary economic policy was attempted but resulted in inflation. The dominating countries gradually changed priorities from employment to price stability. This was caused by preferences in the electorate. Danish balance of payments problems are illustrated by comparisons with Sweden, and it is argued that the main difference is the lesser political ability to control the increase in consumption.*

---

Hvis man betragter OECD-området som en økonomikreds og samtidig accepterer, at integration i denne økonomikreds betyder, at det enkelte medlem stort set må følge samme økonomiske politik, som er den dominerende, vil det være naturligt i første omgang at behandle relationen beskæftigelse og økonomisk politik og derefter det underordnede spørgsmål om en regions opsparringsbalance i relation til den øvrige økonomikreds.

Først gives der en vurdering af forholdet mellem modeller og virkelighed. Dernæst en vurdering af udviklingen i den økonomiske politik, inklusive skift i målsætninger og endelig til sidst et forsøg på at præcisere de centrale årsager til vor betalingsbalanceproblematik.

Det er en ambitiøs opgave, men da jeg gennem mere end en menneskealder har deltaget i studiet af den økonomiske teoris udvikling og i udformningen af den økonomiske politik, er det rimeligt at gøre et forsøg på at præcisere de vurderinger, der efter min op-

---

Indlæg på møde om »Beskæftigelse, betalingsbalance og dansk økonomisk politik« arrangeret af Økonomisk Institut, Aarhus Universitet den 5. september 1986 i forbindelse med markeringen af 50-års jubilæet for oprettelsen af Det økonomiske og juridiske Fakultet ved Aarhus Universitet – og dermed starten på cand. oecon. uddannelsen.

# Beskæftigelse, betalingsbalance og økonomisk politik

Erik Hoffmeyer

Danmarks Nationalbank

*SUMMARY: Denmark is integrated in the OECD-area and must consequently follow the dominating economic policy of the area. After the Second World War it was believed that a revolution in economic insight had equipped us with means to obtain full employment without inflation. In economic thinking orthodoxy has prevailed over revolution. When the postwar boom subsided in the beginning of the 1970s an expansionary economic policy was attempted but resulted in inflation. The dominating countries gradually changed priorities from employment to price stability. This was caused by preferences in the electorate. Danish balance of payments problems are illustrated by comparisons with Sweden, and it is argued that the main difference is the lesser political ability to control the increase in consumption.*

---

Hvis man betragter OECD-området som en økonomikreds og samtidig accepterer, at integration i denne økonomikreds betyder, at det enkelte medlem stort set må følge samme økonomiske politik, som er den dominerende, vil det være naturligt i første omgang at behandle relationen beskæftigelse og økonomisk politik og derefter det underordnede spørgsmål om en regions opsparringsbalance i relation til den øvrige økonomikreds.

Først gives der en vurdering af forholdet mellem modeller og virkelighed. Dernæst en vurdering af udviklingen i den økonomiske politik, inklusive skift i målsætninger og endelig til sidst et forsøg på at præcisere de centrale årsager til vor betalingsbalanceproblematik.

Det er en ambitiøs opgave, men da jeg gennem mere end en menneskealder har deltaget i studiet af den økonomiske teoris udvikling og i udformningen af den økonomiske politik, er det rimeligt at gøre et forsøg på at præcisere de vurderinger, der efter min op-

---

Indlæg på møde om »Beskæftigelse, betalingsbalance og dansk økonomisk politik« arrangeret af Økonomisk Institut, Aarhus Universitet den 5. september 1986 i forbindelse med markeringen af 50-års jubilæet for oprettelsen af Det økonomiske og juridiske Fakultet ved Aarhus Universitet – og dermed starten på cand. oecon. uddannelsen.

fattelse har været de centrale. Jeg koncentrerer mig med andre ord om vurderingerne men må afstå fra en detaljeret analyse.

### 1. Modeller og virkelighed

Mange økonomer taler med forkærlighed om revolutioner i den økonomiske tankegang, idet man herved giver det indtryk, at de økonomiske eksperter ved hver revolution opnår en epokegørende ny indsigt i de økonomiske sammenhænge.

Jeg har lige fra min første studentertid været yderst skeptisk over for denne indstilling, hvis konsekvens ville være, at alle udsagn var værdiløse, da man måtte forudse, at den næste revolution i nær eller fjern fremtid ville ændre den eksisterende konventionelle visdom til noget, der var fuldstændigt uden betydning.

I den første efterkrigstid var det ganske klart, at den dominerende gruppe af yngre økonomer betragtede Keynes' tanker som en afgørende nydannelse i forhold til den neoklassiske forestillingsverden.

De centrale elementer i nydannelsen var, at det økonomiske system ikke var i stand til at løse beskæftigelsesproblemet, hvilket medførte ufrivillig arbejdsløshed og stagnation. Det var de to forhold, der dominerede den økonomiske udvikling i 1930'erne, og man greb derfor med begær efter forklaringer på dette fænomen.

Løsningen på dette problem var en efterspørgselsstimulerende politik, som udelukkende ville påvirke mængderne, produktion og beskæftigelse, men ikke løn og priser. Samtidig blev det hævdet, at investeringerne var ret upåvirkelige af renteændringer – i hvert fald i nedadgående retning.

Hvis man læser Keynes og hans efterfølgere, vil der kunne findes masser af passager, der tager forbehold af forskellig art over for en så forenklet fremstilling, men der er næppe tvivl om, at det var denne begrebsverden, der prægede eksperternes udsagn i de første årtier efter den anden verdenskrig.

Når man så modellen efter i sømmene, holdt den ikke. Der var for mange løse ender, og man kom meget hurtigt på vej tilbage til det almindelige ligevægtssystem, men den forenkledede mængdemodel var for længst solgt til de politiske beslutningstagere.

Den næste revolution er monetarismen, som tillægger pengemængden en betydelig indflydelse på adfældsrelationerne forbrug og investering, men på længere sigt dog kun på prisniveauet.

Det er i en udmærket oversigtsartikel af David Laidler<sup>1</sup> blevet beskrevet som en tilføjelse eller udbygning af det keynesianske system i den forstand, at priserne er variable og ad forskellige kanaler bestemt af pengemængden.

---

1. David Laidler: The New-Classical Contribution to Macroeconomics. *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, March 1986.

Endelig er der den tredje revolution i form af den såkaldt ny-klassiske tankegang, hvor man genindfører en udbudsfunktion for arbejdskraft, der er afhængig af reallønnen, og en efterspørgsel, der er bestemt af produktionsfunktionen.

Markedet for arbejdskraft clears, og med rationelle forventninger, der bygger på indsigt i de virkelige økonomiske sammenhænge, er man tilbage til forudsætningen om fuld forudseenhed, og dermed har ortodoksien sejret.

De revolutionære er blevet besejret af den ortodokse lære, som det altid sker ved revolutioner.

I virkeligheden må man nok sige, at revolutionerne ikke har bestået i afgørende nydannelser men snarere i den vurdering, de enkelte skoler har af de vigtigste funktioners form og betydning for det økonomiske forløb.

Det kan læses klart i den lange række af rapporter gennem efterkrigstiden, og i den forstand kan man sige, at det er misvisende at anvende ordet revolution, men at det ville være mere korrekt at kalde det modestrømninger vedrørende funktioner, hvis form man ikke kender.

I en periode, der er kendetegnet af prognosesyge, gyser man ofte ved det misforhold, der er mellem den sikkerhed, der præger forudsigelserne, og den usikkerhed, der gælder for modellerne.

Min tankegang er således, at ortodoksien har sejret i den forstand, at vi er vendt tilbage til det almindelige ligevægtssystem, men at vort kendskab til de funktionelle sammenhænge lader meget tilbage at ønske – for at sige det mildt.

Det vil dog være rigtigt at tilføje et par vurderinger om forventninger og teknologi.

Der er skrevet en betydelig litteratur om rationelle forventninger, som jeg ikke skal gå i detaljer med, men blot understrege, at her er måleproblemerne om muligt vanskeligere end for de andre funktioner.

Derimod er det vigtigt at gøre sig klart, at den økonomiske politik ikke kan betragtes som en mekanisk dosering på det økonomiske system.

Der opstår tværtimod straks en vekselvirkning mellem systemet og udøverne af den økonomiske politik, der i hverdagsprog går under betegnelsen troværdighed. Det drejer sig om vurderinger, løfter og resultater og går langt ind i sociologiske og politiske områder, men er af stor betydning for det økonomiske forløb.

Man kan sige, at i stedet for en enkelt styringsproces er der skabt en ny verden af indviklede sammenhænge.

Det er velkendt, at den teknologiske udvikling i det neoklassiske system blev betragtet som eksogent bestemt.

Jeg skal ikke ved denne lejlighed plage mine tilhørere med teknologibetragtninger, men da jeg har hørt til de økonomer, der har forsøgt at inddrage den teknologiske udvikling som et endogent element i analysen, vil jeg ikke undlade at nævne, at jeg mener,

at det fra et markeds-mæssigt synspunkt spiller en betydelig rolle både i den internationale tilpasningsmekanisme og beskæftigelsesudviklingen i almindelighed.

## 2. Målsætning for den økonomiske politik

Det er en kendt sag, at målsætningen for den økonomiske politik efter den anden verdenskrig var præget af, at det helt afgørende var opnåelse af en høj beskæftigelsesgrad, og at dette kunne opnås ved styring af den samlede efterspørgsel.

Frem til begyndelsen af 1970'erne havde man i OECD-området stort set en høj beskæftigelse og en betydelig økonomisk vækst.

Det antages ofte, at det var et resultat af en bevidst økonomisk politisk styring, men det er næppe holdbart.

I samtlige lande var drivkraften i udviklingen den kraftige vækst i den offentlige sektor og i boligbyggeriet.

Udbygningen af den offentlige sektor har vel hovedsagelig været drevet af lønmodtagerregimets ønske om en velfærdsstat og næppe udtryk for en økonomisk politisk styring.

Da disse to drivkræfter i efterspørgselsudviklingen standsede i begyndelsen af 1970'erne – på nogenlunde samme tidspunkt i OECD-landene – hørte efterkrigstidens højkonjunktur op.

Arbejdsløsheden genopstod og blev i første omgang mødt med en ekspansiv økonomisk politik udformet i den forestillingsverden, der anså mængdetilpasningen som den dominerende.

Det viste sig tværtimod, at resultatet blev en kraftig stigning i inflationen, som allerede var blevet øget i det foregående årti, og der skete i de toneangivende lande et holdningskift med hensyn til prioriteringen i den økonomiske politik, idet antiinflationspolitikken fik forrang over beskæftigelsespolitikken.

Efter mit skøn er det en af de afgørende perioder i de sidste fyrre år.

Det er næppe rigtigt at sige, at politikere i de forskellige lande bevidst foretog en omprioritering men snarere, at de formidlede den utryghed, som den kraftige inflation skabte blandt vælgerne.

Man kan sige det på den måde, at et tilløb til at gennemføre en keynesiansk politik druknede i en for vælgerne uacceptabel inflation.

En sådan påstand er selvsagt uhyre vanskelig at bevise og jeg kan i virkeligheden kun begrunde den med, at jeg i de år var meget opmærksom på, hvordan prioriteringen langsomt – uden de store diskussioner – ændredes.

Dette skift i prioriteringen blev støttet af, at den arbejdsløshed, der kom, ikke gav anledning til stærk politisk polarisering.

Uanset hvordan man vil forklare udviklingen, står vi i dag med en betydelig arbejds-

løshed i OECD-landene, uden at vi har en politik, der kan løse dilemmaet mellem inflation og fuld beskæftigelse.

Jeg ved udmærket, at mange vil hævde, at det er urimeligt at betragte de 25 første år efter den anden verdenskrig som en parentes i den økonomiske historie, hvor vi havde både fuld beskæftigelse og rimeligt stabile priser, medens vi nu bliver konfronteret med modsætningen mellem de to.

Til dem må man sige, at der næppe var mange politikere eller økonomer, der i slutningen af 1960'erne ville tro, at det var muligt, at der i vor økonomikreds år efter år ville være en arbejdsløshed på op mod 10 pct., uden at det gav anledning til store samfundsmæssige spændinger.

Min konklusion er, at der i midten af 1970'erne er sket et holdningsskift, som betyder, at en væsentlig højere beskæftigelsesgrad næppe kan opnås ved indsats over for den samlede efterspørgsel, men snarere vil kunne opnås ved strukturændringer på arbejdsmarkedet i retning af mere udbredt deltidsarbejde indrettet efter den enkeltes personlige behov og en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik i retning af uddannelse, omskoling og tilpasning.

### **3. Dansk betalingsbalanceproblematik – en illustration**

Som nævnt betyder vor integrering i OECD-økonomikredsen, at vi må følge den prioritering, der gælder i de toneangivende lande, og det er da også stort set sket. Jeg ønsker at understrege, at vi nok har en vis bevægelsesfrihed i den økonomiske politik, men de fundamentale prioriteringer må vi acceptere.

Derimod har det kroniske betalingsbalanceunderskud givet anledning til talløse analyser og debatter.

Jeg finder ingen grund til at gå i detaljer med en analyse af årsagerne til underskuddene, men vil blot kort præcisere mine synspunkter.

Det kan gøres i en meget forenklet form ved som illustration at sammenligne nogle nøgletal for Sverige og Danmark gengivet i tabellen p. 22.

Begge lande har en offentlig sektor på omkring halvdelen af bruttonationalproduktet og et velfærdsniveau, der er nogenlunde ens udformet.

Bruttoinvesteringerne er på samme niveau i denne 15-årige periode, men væksten er marginalt højere i Danmark end i Sverige.

Den store forskel kommer i betalingsbalanceudviklingen og modstykket hertil bruttoopsparingen.

Der er ikke grund til at antage, at der er stor forskel i erhvervslivets tilpasningsevne eller konkurrenceevnen over for omverdenen.

Det er da også bemærkelsesværdigt, at industrieksporten beregnet på alle eller de

*Nøgletal for Danmark og Sverige 1971-85. Gennemsnit i pct. af BNP.*

	Danmark	Sverige
Vækst	2,3	1,9
Betalingsbalance (løbende poster)	-3,1	-1,0
Faste bruttoinvesteringer	20,6	20,3
Bruttoopsparing	18,0	19,6
Inflation (pct. stigning pr. år)	9,3	9,2

Anm.: At bruttoopsparing minus faste bruttoinvesteringer ikke er lig løbende poster skyldes lagerinvesteringer samt for Danmarks vedkommende Færøerne og Grønland.

fleste af SITC nr. 5-9 for de senere år nok viser periodemæssige forskelle men stort set et parallelt forløb.

Der er således næppe grund til at antage, at der er store forskelle i udbudsreaktionerne for industrien i de to lande, uanset at der er betydelige strukturforskelle, og at Sverige i visse perioder har eksperimenteret med et omfattende system af subsidier.

Det indtryk, man står tilbage med, er, at den afgørende forskel ligger i forbrugs- og opsparingsudviklingen og dermed i den økonomiske styring.

Vore politiske beslutningstagere har simpelthen ikke været påpasselige nok med at forhindre, at forbrugsstigninger belaster betalingsbalancen.

Det er en konventionel konklusion, og der er givetvis mange, der vil tilbyde mere raffinerede forklaringer, der oftest har den fordel, at løsningen forekommer politisk lettere.

Det gælder navnlig eksperimenter med valutapolitikken og udbygningen af teknologiformidlingen.

Det er velkendt, at jeg ikke har noget tilovers for eksperimenter med valutapolitikken, og jeg er bestemt positivt indstillet over for fremme af den teknologiske udvikling, men det er ikke her skoen trykker. Man kan nok på længere sigt opnå en mere gunstig udbudsreaktion ved at øge det teknologiske niveau, selv om det må understreges, at der kræves både teknologisk viden og lederevner, og dette sidste element er en mangelvare, som overses i de fleste ræsonnementer.

På kortere og mellemlangt sigt er det væsentlige derfor den politiske styring af forbrugsudviklingen.