

Beskæftigelse, betalingsbalance og dansk økonomisk politik

Claus Vastrup

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: Within the framework of a two-sector model Danish economic policy in the period 1980–85 (incl.) is evaluated. With a different background between the first and the second half of this period the Danish case demonstrates that the effects of both demand management and changes in the competitive position of the economy differ, depending on the expectations of the private sector and whether production is determined according to classical or keynesian principles.

1. Indledning

Årsskiftet 1979/80 er et naturligt udgangspunkt for et forsøg på i brede træk at analysere konjunkturudviklingen og virkninger af dansk økonomisk politik i nyere tid. På dette tidspunkt gennemførtes den anden internationale olieprisforhøjelse, der direkte medførte en kraftig forværring af bytteforholdet og indirekte en forværring af det internationale økonomiske klima.

Samtidig var 1979 det år, hvor det europæiske monetære samarbejde blev etableret, men det forhindrede ikke, at Danmark frem til og med sommeren 1982 gentagne gange devaluerede, hvorved den danske konkurrenceevne over for udlandet blev forbedret. Den internationale og hjemlige konjunktursituation gav i denne periode anledning også til et finanspolitisk eksperiment, idet man gennem skatteforhøjelser reducerede det relativt importholdige, private forbrug samtidig med, at man gennem offentlige udgifter forsøgte at forøge beskæftigelsen. En samlet vurdering af de direkte virkninger af finanspolitikken i denne periode må derfor betegne denne som ekspansiv med hensyn til beskæftigelsen.

Disse elementer var de centrale karakteristika ved den økonomiske politik indtil efteråret 1982. Herefter blev valutakurspolitikken understøttet af indkomspolitik om-

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 dansk økonomisk politik

Claus Vastrup

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: Within the framework of a two-sector model Danish economic policy in the period 1980–85 (incl.) is evaluated. With a different background between the first and the second half of this period the Danish case demonstrates that the effects of both demand management and changes in the competitive position of the economy differ, depending on the expectations of the private sector and whether production is determined according to classical or keynesian principles.

1. Indledning

Årsskiftet 1979/80 er et naturligt udgangspunkt for et forsøg på i brede træk at analysere konjunkturudviklingen og virkninger af dansk økonomisk politik i nyere tid. På dette tidspunkt gennemførtes den anden internationale olieprisforhøjelse, der direkte medførte en kraftig forværring af bytteforholdet og indirekte en forværring af det internationale økonomiske klima.

Samtidig var 1979 det år, hvor det europæiske monetære samarbejde blev etableret, men det forhindrede ikke, at Danmark frem til og med sommeren 1982 gentagne gange devaluerede, hvorved den danske konkurrenceevne over for udlandet blev forbedret. Den internationale og hjemlige konjunktursituation gav i denne periode anledning også til et finanspolitisk eksperiment, idet man gennem skatteforhøjelser reducerede det relativt importholdige, private forbrug samtidig med, at man gennem offentlige udgifter forsøgte at forøge beskæftigelsen. En samlet vurdering af de direkte virkninger af finanspolitikken i denne periode må derfor betegne denne som ekspansiv med hensyn til beskæftigelsen.

Disse elementer var de centrale karakteristika ved den økonomiske politik indtil efteråret 1982. Herefter blev valutakurspolitikken understøttet af indkomspolitik om-

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.

lagt i retning af en fastkurspolitik, og med virkning fra 1983 blev de offentlige udgifter samtidig stabiliseret og finanspolitikken strammet i moderat omfang.

På trods af indkomspolitikken og et kraftigt fald i den indenlandske prisstigningstakt blev den danske konkurrenceevne ikke væsentligt ændret i perioden 1983-85. Det skyldes, at den udenlandske løn- og prisstigningstakt også blev reduceret kraftigt i denne periode.

Den økonomiske politik i Danmark siden den anden olieprisforhøjelse falder således i to velafgrænsede perioder med skillepunkt i efteråret 1982. Det samme gælder i øvrigt den internationale udvikling, som i første periode er karakteriseret ved et konjunkturtilbageslag med stigning i inflation og rente og i anden periode ved en konjunkturopgang med fald i inflation og rente.

Som følge af behovet for at anvende nationalregnskabet i den følgende analyse, men også som følge af forsinkelse i tid med hensyn til virkningerne af den økonomiske politik, vil jeg sætte skæringspunktet mellem de to perioder til årsskiftet 1982/83 og samtidig som følge af udviklingen i 1985/86 afgrænse den anden periode til alene at omfatte de tre år 1983-85 (incl.).

Med denne opdeling vil jeg i det følgende forsøge at belyse virkningerne af den førte politik i de to delperioder for dernæst i generelle termer at konkludere med hensyn til virkninger af ændringer i konkurrenceevnen og forsøg på at regulere efterspørgslen.

2. Tankeskema

Denne analyse vil finde sted inden for rammerne af et tankeskema, som bedst kan karakteriseres som en to-sektor model med henholdsvis internationalt handlede og ikke-handlede varer. Den dansk producerede, internationalt handlede vare antages at være et imperfekt substitut for udenlandsk producerede og internationalt handlede varer. En ændring i hjemlig efterspørgsel eller udbud af den dansk producerede, internationalt handlede vare antages derfor at ændre bytteforholdet over for udlandet, dvs. prisforholdet mellem de internationalt handlede henholdsvis dansk og udenlandsk producerede varer.

Afgørende for den hjemlige produktion og dermed udbuddet af den internationalt handlede vare antages foruden kapitalapparatets størrelse at være reallønnens højde målt i forhold til prisen for den producerede vare. Jeg antager, at den nominelle lønsats er upåvirket af andre forhold i modellen og derfor exogen, men en del af argumentationen er forholdsvis uafhængig af denne antagelse. Med en sådan formulering vil produktionen i den åbne sektor afhænge af den relevante efterspørgsel, valutakursen og den nominelle lønsats. Produktionen vil derfor kunne være begrænset enten af profita-

biliteten eller af de herskende afsætningsmuligheder. I den åbne sektor vil der således være mulighed for både en klassisk og en keynesiansk bestemmelse af beskæftigelsen.

Den hjemlige produktion af internationalt ikke-handlede varer antages at være en faldende funktion af reallønnens højde målt i forhold til prisen for denne vare, mens efterspørgselen er en voksende funktion af denne variabel samt en voksende funktion af en generel efterspørgselsparameter, der omfatter bl.a. det offentlige konsum og den samlede bygge- og anlægsaktivitet. I den lukkede sektor vil der således også være mulighed for både en klassisk og en keynesiansk bestemmelse af beskæftigelsen.

I overensstemmelse med dette tankeskema er opdelingen af nationalregnskabets konto for varer og tjenester i tabel 1 foretaget således, at efterspørgsel efter og produktion af kollektivt konsum samt investeringer i byggeri og anlæg er henregnet til sektoren for dansk producerede, ikke-handlede varer, mens efterspørgsel efter privat konsum og investeringer i transportmidler, maskiner, stambesætninger, lagre m.v. er henregnet til sektoren med danske producerede, internationalt handlede varer. Det hertil svarende udbud stammer enten fra dansk produktion af den internationalt handlede vare eller fra (positiv eller negativ) import (merimport) af varer og tjenester.

3. Konjunkturtilbageslaget 1980-82

Den første tre-års periode efter olieprisforhøjelsen kan som angivet kort karakteriseres som en periode med devalueringer, der forbedrede konkurrenceevnen til gavn for betalingsbalance og beskæftigelse. Dertil kom en finanspolitik, hvis formål gennem en twist-operation angiveligt var at opretholde eller forøge beskæftigelsen og samtidig lette presset på betalingsbalancen. Dette skete ved at forøge det offentlige forbrug og ved samtidig gennem forhøjede skatter at reducere eller stabilisere periodens disponible indkomst. Samtidig steg den nominelle rente som følge af en international rentestigning, men også som følge af en stigning i den danske merrente i forhold til udlandet.

Som det fremgår af tabel 1 var det af finanspolitikken og de højere oliepriser afledte fald i det private forbrug af samme størrelsesorden som stigningen i det offentlige forbrug. Som angivet antager jeg, at virkningerne viser sig i henholdsvis den åbne og den lukkede sektor, således at twist-operationen med den anvendte sektoropdeling isoleret betragtet antages at have haft en stor positiv virkning på både beskæftigelse og betalingsbalance. De anvendte forudsætninger er således i overensstemmelse med intentionerne med denne del af den økonomiske politik.

Som antydnet har twist-operationen formentlig også haft afledte virkninger, idet den anden efterspørgselskomponent i den lukkede sektor faldt med ca. det dobbelte af stigningen i det offentlige forbrug. En del af dette fald kan på trods af stigningen i inflatio-

Tabel 1. Nationalregnskab 1979-1985. Forskel i årsniveauer mellem de angivne år (1980-priser, mia. kr.)

	1979-82	1982-85
1. Kollektivt konsum	+ 9,9	+ 0,2
2. Investeringer, byggeri og anlæg	- 17,5	+ 7,7
3. Efterspørgsel = BNP, markedspriser i beskyttet sektor (1+2)	- 7,6	+ 7,9
4. Privat konsum	- 9,9	+ 19,0
5. Investeringer, andre	- 2,2	+ 12,4
6. Efterspørgsel i åben sektor (4+5)	- 12,1	+ 31,4
7. BNP, markedspriser i åben sektor (9-3)	+ 13,8	+ 28,3
8. Merimport af varer og tjenester	- 25,9	+ 3,1
9. BNP, markedspriser, ialt	+ 6,2	+ 36,2

Kilde: *Statistiske Efterretninger*.

nen muligvis forklares med stigningen i den lange rente fra 17 til 21 procent. En selvstændig og væsentlig årsag til faldet i boligefterspørgselen og dermed til det kraftige fald i aktiviteten i bygge- og anlægssektoren skal dog søges i den ændring af udvikling i de disponible realindkomster, der var en del af intentionen med twist-operationen. Herved ændrede den økonomiske politik sammen med olieprisforhøjelserne den private sektors forventninger til det fremtidige forløb af dens disponible realindkomst og dermed også dens villighed til at binde sig til en fremtidig boligydelse. Resultatet var et fald i den aktuelle efterspørgsel, pris og produktion, der mere end ophævede de positive virkninger på beskæftigelsen ved stigningen i det offentlige forbrug. Derfor blev produktion og beskæftigelse i den beskyttede sektor kraftig reduceret i den første delperiode.

Det er samtidig sandsynligt, at twist-operationen i sig selv medvirkede til den omtalte rentestigning. I hvilken udstrækning dette på trods af underskuddet på betalingsbalancen kunne have været modvirket gennem pengepolitiske foranstaltninger, skal jeg ikke her inklade mig på en vurdering af. Det væsentlige er, at befolkningens nedvurdering af deres forventninger til udviklingen i den fremtidige disponible indkomst som følge af twist-operationen må antages at have været en selvstændig faktor af afgørende betydning for det konstaterede fald i investeringerne i byggeri og anlæg.

Som følge af en mindre reduktion af investeringerne i maskiner, transportmidler m.v. og det tidligere omtalte fald i det private forbrug blev den hjemlige efterspørgsel

i den åbne sektor også reduceret. Foruden af disse hjemlige efterspørgselskomponenter er produktionen i denne sektor også bestemt af lønniveauet, valutakursen og den udenlandske efterspørgsel i form af beliggenheden af den i egenprisen faldende kurve for afsætningen på verdensmarkedet. Da både den hjemlige efterspørgsel og den internationale aktivitet faldt i den betragtede periode, er det nærliggende at antage, at årsagen til den forøgede produktion i den åbne sektor skal søges i udviklingen i valutakursen og i det hjemlige lønniveau og dermed i den forbedrede konkurrenceevne. Heraf følger også, at en væsentlig del af arbejdsløsheden i den overvejende del af den første periode må have været af klassisk karakter.

Den modsat rettede ændring i produktion og hjemlig efterspørgsel i den åbne sektor førte til en kraftig forbedring af vare- og tjenestebalancen i forhold til udlandet – i tabel I opgjort i faste priser. For en vurdering af udviklingen i vare- og tjenestebalancen i løbende priser er det nødvendigt også at tage hensyn til en forringelse på 12,4 mia. kr. som følge af et forringet bytteforhold i udenrigshandelen.

Om den første delperiode gælder derfor, at twist-operationen og dermed finanspolitikken som følge af en negativ forventningseffekt ikke har forøget beskæftigelsen. Finanspolitikken har derimod bidraget til en kraftig reduktion i merimporten (i faste priser) ved at reducere efterspørgselen i den åbne sektor. Merimporten er også blevet reduceret og produktionen i den åbne sektor forøget som følge af forbedringen af konkurrenceevnen over for udlandet.

4. Konjunkturopgangen 1983–85 (incl.)

Den anden tre-års periode er som nævnt karakteriseret ved både en international og en dansk konjunkturopgang. Det danske opsving har dog været kraftigere end det internationale, således at selvstændige, danske faktorer må have haft betydning for den danske udvikling.

Den økonomiske politik kan kort karakteriseres ved en i forhold til første periode næsten diametral modsat anvendelse af de økonomisk-politiske instrumenter, idet man i den anden periode lagde vægt på en fast valutakurs samtidig med at indkomspolitikken som følge af pris- og lønudviklingen i udlandet ikke formåede at ændre den danske konkurrenceevne over for udlandet. Endvidere opgav man den finanspolitiske twist-operation til fordel for en uændret offentlig efterspørgsel og en strammere finanspolitik, hvilket krævede, at skatteniveauet blev forøget ligesom i første periode. Den strammere finanspolitik blev i en vis udstrækning modvirket af et kraftigt fald i den nominelle rente, som var særligt udtalt i 1982/83 og igen i 1985. Især det første rentefald må i betydelig udstrækning tilskrives ændrede forventninger som følge af fast-

kurs- og indkomstpolitikken. De sidstnævnte forhold var også medvirkende til at betydeligt fald i den hjemlige prisstigningstakt.

Virkningerne af denne omlægning af den økonomiske politik er også forsøgt belyst i tabel 1. Heraf fremgår det, at det offentlige forbrug for sit vedkommende har fastholdt efterspørgsel og produktion i den lukkede sektor på et konstant niveau, men at denne stabilisering er blevet modvirket af en betydelig stigning i aktiviteten i bygge- og anlægssektoren.

Foruden at være en reaktion på det kraftige fald i den foregående periode skal årsagen til denne stigning formentlig søges i den lavere rente, men på grund af det samtidige fald i prisstigningstakten måske især i en ændring i positiv retning af forventningerne til den fremtidige udvikling i de private, disponible indkomster. Disse ændrede forventninger kan selvfølgelig vanskeligt tilskrives de samtidig gennemførte skatteforhøjelser, men skyldes muligvis den gennemførte stabilisering af de offentlige udgifter og en dermed sammenhængende nedvurdering af udviklingen i det fremtidige skattetryk. De bedre beskæftigelsesudsigter i økonomien i almindelighed har uden tvivl også bidraget til den omtalte ændring af forventningerne.

Foruden det omtalte skift i forventningerne til den fremtidige udvikling i statsfinancerne skal en del af de initiale årsager til udviklingen i den anden periode også søges i den åbne sektor. For en umiddelbar betragtning er det ikke indlysende, hvorfor produktion og beskæftigelse i denne sektor er steget så kraftigt, som tilfældet er, idet konkurrenceevnen som nævnt tilnærmelsesvis har været uændret. Forklaringen skal derfor søges i det forhold, at udgangssituationen i 1982 som følge af det internationale konjunkturtilbageslag og reduktionen i den danske efterspørgsel formentlig har været karakteriseret ved en keynesiansk og dermed en efterspørgselsbegrænset bestemmelse af beskæftigelsen. Med et sådant udgangspunkt vil aktivitets- og beskæftigelsesstigningen i den åbne sektor i den anden periode være bestemt af de mængdemæssige reaktioner som følge af den internationale konjunkturopgang, men især som følge af efterspørgselsstigningen i forbindelse med hjemlige investeringer i maskiner, transportmidler m.v.

Forudsætningen for positive investeringer i irreversibel realkapital (i et regime uden restriktioner) er som bekendt, at nutidsværdien af de tilbagediskonterede, forventede forskelle mellem værdien af kapitalens grænseprodukt og user cost på alle tidspunkter frem til det tidspunkt, hvor investor i hvert fald igen vil anskaffe realkapital, er positiv.

Årsagen til den kraftige stigning i investering i maskiner, transportmidler m.v. skal derfor især søges i et omsving i investorerne forventninger til den fremtidige profitabilitet. Forudsætningen for et sådant omsving er at finde både i den foregående periodes forbedring af konkurrenceevnen og en samtidig stabilisering af forventningerne.

Denne stabilisering af investorenes forventninger om fortsat profitabilitet eller konkurrenceevne har formentlig været et resultat af de ændringer af den økonomiske politik, som blev gennemført i første halvdel af den anden periode. Både forudsætningen om konkurrenceevne og stabilitet skal imidlertid være opfyldt, hvis producenter skal investere i irreversibel realkapital.

Omsvinget i investeringsefterspørgslen har forøget beskæftigelsen. Dette har sammen med den sikkerhed for fremtidig beskæftigelse, som de ansatte på grund af konkurrenceevnen formentlig har forventet på samme måde som investorerne, gennem en livscyklusbetragtning ført til den kraftige stigning i det private forbrug, som også karakteriserer perioden 1982-85.

Da niveauet for konkurrenceevnen i den anden periode har været uændret, må produktionsstigningen i den åbne sektor i det meste af denne periode især tilskrives udviklingen i den hjemlige efterspørgsel. Dette er baggrunden for det tidligere anførte udsagn om, at den åbne og muligvis også den lukkede sektors tilstand i 1982 bedst karakteriseres som en situation med keynesiansk og dermed efterspørgselsbegrænset bestemmelse af aktiviteten. Hvis udgangspunktet og en væsentlig del af den anden periode ikke havde ligget i dette regime, ville efterspørgselsstigningen nemlig ikke have resulteret i en forøget produktion, men have tenderet mod at forværre betalingsbalancen ved uændret produktion. I det klassiske regime ville produktion og beskæftigelse i den åbne sektor nemlig i større udstrækning have været bestemt af konkurrenceevnen.

Produktionsstigningen har knap holdt trit med stigningen i den hjemlige efterspørgsel i den åbne sektor. Vare- og tjenestebalancen over for udlandet i faste priser er derfor blevet en smule forringet gennem den anden delperiode.

I den anden delperiode har finanspolitikken som følge af forventningseffekter heller ikke haft de virkninger, som man skulle vente i henhold til en statisk analyse. Når det danske opsving i den anden delperiode blev så kraftigt, var det både som følge af den stabilisering af forventningerne, som den økonomiske politik fremkaldte, men også som følge af det gunstige niveau for konkurrenceevne og profitabilitet, som eksisterede ved periodens begyndelse. Samtidig var det kun som følge af en efterspørgselsbegrænset bestemmelse af produktionen, at stigningen i efterspørgslen især førte til en stigning i dansk produktion og ikke i større udstrækning til en forværring af vare- og tjenestebalancen.

5. Konklusion

Fra litteraturen er det velkendt, at virkningerne af forskellige former for økonomisk politik afhænger af det regime, i hvilket økonomien befinder sig og dermed af, om produktions- og beskæftigelsesbeslutningerne er begrænset af profitabiliteten, af efter-

spørgselen eller af arbejdsudbuddets størrelse. For så vidt angår de to regimer med arbejdsløshed finder jeg, at den foregående skitse af den økonomiske udvikling og den økonomiske politik i Danmark 1980-85 (incl.) bekræfter dette synspunkt.

Det danske eksperiment har også vist, at virkningerne af økonomisk-politiske foranstaltninger er afhængig af de samtidig herskende forventninger, og af hvorledes disse forventninger påvirkes af den økonomiske politik. Dette illustreres både af virkningerne af den finanspolitiske twist-operation for bygge- og anlægsaktiviteten i den første delperiode og af virkningerne af det mere komplicerede samspil mellem fortidig og samtidig valutakurs-, indkomst- og finanspolitik, som førte til den kraftige stigning i de private investeringer og det private forbrug i anden delperiode.

Som følge af denne situationsafhængighed er der heller ikke grund til at antage, at en tidsmæssig inddeling efter økonomiens tilstand og funktionsmåde vil være sammenfaldende med den her anvendte opdeling, der har taget udgangspunkt i anvendelsen af de økonomisk-politiske instrumenter.

Som et resultat af den internationale konjunkturaftmatning og den finanspolitiske twist-operation, er der således grund til at antage, at dansk økonomi for så vidt angår flere af økonomiens sektorer i 1982 havde bevæget sig fra en situation med klassisk bestemt beskæftigelse til en situation med overvejende keynesiansk eller efterspørgselsbestemt beskæftigelse. En sådan efterspørgselsbegrænsning har antagelig også gjort sig gældende i den åbne del af økonomien, således at både de i 1982 faktisk gennemførte devalueringer, men også en yderligere større én-gangs-devaluering henholdsvis var og ville have været uden væsentlig aktuel betydning for produktionens størrelse. Formentlig ville en større devaluering derfor kun have virket destabiliserende på pris- og løndannelsen og på de finansielle markeder.

Først da det efterfølgende danske og internationale konjunkturopsving havde forøget efterspørgselen efter danske varer, og økonomien derfor må antages at have bevæget sig over i et nyt regime, ville en forbedring af konkurrenceevnen have haft væsentlig betydning for produktionens størrelse og dermed muligvis også for betalingsbalancen. På dette tidspunkt var det imidlertid netop på grund af opsvingets styrke ikke særlig relevant at forsøge at forøge produktionen i et hurtigere tempo. Hvis de økonomisk-politiske myndigheder derimod i f.eks. 1985 havde ønsket at forbedre betalingsbalancen, ville overgangen til et regime med profitbestemt produktion samtidig have været ensbetydende med, at en passende udformet finanspolitisk stramning ville have været det relevante indgreb, idet et sådant ikke ville have haft de samme kontraktive virkninger for beskæftigelsen som under andre vilkår med hensyn til regime og forventninger.

Disse to eksempler skal ikke tages til indtægt for det synspunkt, at en konkurrenceevneforbedrende politik aldrig vil kunne forbedre betalingsbalancen og beskæftigelsen.

Tværtimod vidner erfaringerne fra 1979–81 om, at ændringer i konkurrenceevnen kan have betydelige virkninger på især produktionen i den åbne sektor, men også på betalingsbalancen. På tilsvarende vis gælder det, at en kontraktiv finanspolitik ikke nødvendigvis vil være af ringe betydning for produktion og beskæftigelse. Dette afhænger igen af regimet, og af hvorledes investorers og husholdningers forventninger påvirkes.

En hensigtsmæssig anvendelse af økonomisk-politiske instrumenter kan derfor ikke være invariant over tiden, men vil foruden en stillingtagen til målsætningerne for den økonomiske politik også være afhængig af de herskende tilstande med hensyn til forventningerne og vilkårene for bestemmelse af produktionen og beskæftigelse. Som udviklingen i Danmark i første halvdel af 1980'erne har illustreret, vil økonomiens funktionsmåde nemlig være forskellig i de forskellige konjunkturfaser.