

teresserepræsentation, men det sandsynliggør Velfærdskommissionens arbejde vel næppe.

I en sammenligning med Socialkommissionens erfaringer er det min fornemmelse, at der er store fordele forbundet med en sekretariatsmæssig bemanning, der er knyttet direkte til kommissionen. I det omfang, der indgår embedsmænd, og det kan der være gode argumenter for, bør disse frigøres fra deres ministerielle tilknytning, medens kommissionsarbejdet står på. Sekretariatet skal have en entydigt ansvarsforhold og alene arbejde på kommissionens ansvar.

Udspringende af en kombination af disse to observationer tror jeg også, at man kan drage den lære, at det er gunstigt, at en kommission rapporterer løbende. Det skaber dels en bedre relation til de medier, der er af afgørende betydning for formidling af kommissionens overvejelser, og bidrager til en løbende offentlig diskussion, som i sig selv er af betydning. Det svækker også interessen i at lade løbende arbejds materiale »sive« til pressen, hvilket ikke just fremmer mulighederne for at fremkomme med anbefalinger i enighed. Det giver selv sagt en langt bedre mediedækning af arbejdet,

end hvis man som et slutprodukt på en gang offentliggør det samlede arbejde.

Lægger man rapporterne fra Zeuthen udvalg, Personbeskatningsudvalget, Socialkommissionen og Velfærdskommissionen ved siden af hinanden er overensstemmelsen mellem diagnoseerne på velfærdssamfundets problemer, de analytiske bidrag og de deraf flydende konsekvenser så markant ens, at det burde være muligt at udarbejde en politisk handlingsplan. Vel at mærke, hvis jeg ikke har ret i, at hovedproblemet befinder sig på det politiske niveau i ordets bredeste betydning. Har jeg ret i det, hjælper ikke nok så mange økonomisk funderede analyser - i hvert fald ikke på det korte sigt.

Schumpeters dictum er nok særdeles generaliserbart: »And it was Adam Smith's good fortune that he was thoroughly in sympathy with humors of his time. He advocated the things that were in the offing, and he made his analysis serve them. Needless to insist on what this meant both for performance and success.« Se, det kan man jo lære ikke så helt lidt af, og det er oven i købet til at se hvad!

Finanspolitikens muligheder og begrænsninger

Mogens Lykketoft

Finansministeriet

1. Indledning

Finanspolitikens konjunkturstabiliserende rolle er omdiskuteret blandt fagøkonomer og politikere. Jeg vil i dette indlæg koncentrere mig om en diskussion af muligheder og begrænsninger ved at føre en aktiv finanspolitik inden for rammerne af langsigtede målsætninger.

Det langsigtede mål for den økonomiske politik er at sikre den nuværende og fremtidige befolkning størst mulig indkomst og at opnå fuld beskæftigelse.

For at opnå dette skal en række betingelser være opfyldt. Bl.a. skal den statslige gæld reduceres, og renteniveauet skal være så lavt som muligt. En nedbringelse af gælden vil betyde, at udgifterne til renter bringes ned. Dermed bidrages til et øget råderum for finanspolitikken, og mulighederne for udvidelser af den offentlige service eller en nedsættelse af skattetrykket stiger. Sunde offentlige finanser er en forudsætning for at kunne føre aktiv stabiliseringspolitik. Figur 1 viser de seneste skøn for udviklingen i de offentlige finanser sammen med det forløb, der er forudsat i Finansregørelse 94 samt Maastricht kriteriet for udviklingen i budgetunderskuddets størrelse.

Indlægget bygger på forfatterens foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. maj 1995.

teresserepræsentation, men det sandsynliggør Velfærdskommissionens arbejde vel næppe.

I en sammenligning med Socialkommissionens erfaringer er det min fornemmelse, at der er store fordele forbundet med en sekretariatsmæssig bemanning, der er knyttet direkte til kommissionen. I det omfang, der indgår embedsmænd, og det kan der være gode argumenter for, bør disse frigøres fra deres ministerielle tilknytning, medens kommissionsarbejdet står på. Sekretariatet skal have en entydigt ansvarsforhold og alene arbejde på kommissionens ansvar.

Udspringende af en kombination af disse to observationer tror jeg også, at man kan drage den lære, at det er gunstigt, at en kommission rapporterer løbende. Det skaber dels en bedre relation til de medier, der er af afgørende betydning for formidling af kommissionens overvejelser, og bidrager til en løbende offentlig diskussion, som i sig selv er af betydning. Det svækker også interessen i at lade løbende arbejds materiale »sive« til pressen, hvilket ikke just fremmer mulighederne for at fremkomme med anbefalinger i enighed. Det giver selv sagt en langt bedre mediedækning af arbejdet,

end hvis man som et slutprodukt på en gang offentliggør det samlede arbejde.

Lægger man rapporterne fra Zeuthen udvalg, Personbeskatningsudvalget, Socialkommissionen og Velfærdskommissionen ved siden af hinanden er overensstemmelsen mellem diagnoseerne på velfærdssamfundets problemer, de analytiske bidrag og de deraf flydende konsekvenser så markant ens, at det burde være muligt at udarbejde en politisk handlingsplan. Vel at mærke, hvis jeg ikke har ret i, at hovedproblemet befinder sig på det politiske niveau i ordets bredeste betydning. Har jeg ret i det, hjælper ikke nok så mange økonomisk funderede analyser - i hvert fald ikke på det korte sigt.

Schumpeters dictum er nok særdeles generaliserbart: »And it was Adam Smith's good fortune that he was thoroughly in sympathy with humors of his time. He advocated the things that were in the offing, and he made his analysis serve them. Needless to insist on what this meant both for performance and success.« Se, det kan man jo lære ikke så helt lidt af, og det er oven i købet til at se hvad!

Finanspolitikens muligheder og begrænsninger

Mogens Lykketoft

Finansministeriet

1. Indledning

Finanspolitikens konjunkturstabiliserende rolle er omdiskuteret blandt fagøkonomer og politikere. Jeg vil i dette indlæg koncentrere mig om en diskussion af muligheder og begrænsninger ved at føre en aktiv finanspolitik inden for rammerne af langsigtede målsætninger.

Det langsigtede mål for den økonomiske politik er at sikre den nuværende og fremtidige befolkning størst mulig indkomst og at opnå fuld beskæftigelse.

For at opnå dette skal en række betingelser være opfyldt. Bl.a. skal den statslige gæld reduceres, og renteniveauet skal være så lavt som muligt. En nedbringelse af gælden vil betyde, at udgifterne til renter bringes ned. Dermed bidrages til et øget råderum for finanspolitikken, og mulighederne for udvidelser af den offentlige service eller en nedsættelse af skatetrykket stiger. Sunde offentlige finanser er en forudsætning for at kunne føre aktiv stabiliseringspolitik. Figur 1 viser de seneste skøn for udviklingen i de offentlige finanser sammen med det forløb, der er forudsat i Finansregørelse 94 samt Maastricht kriteriet for udviklingen i budgetunderskuddets størrelse.

Indlægget bygger på forfatterens foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. maj 1995.

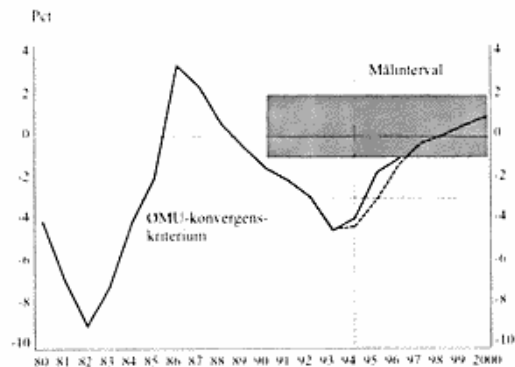
Som det ses af figuren vil Danmark allerede i år opfylde konvergenskravet, og der er mulighed for balance på de offentlige finanser i 1997. Finansredegørelsens mellemfristede kravforløb ligger nu til grund for Danmarks konvergensprogram til EU, og dermed er det mangeårige danske arbejde med mellemfristede fremskrivninger bragt ind i en ny institutionel ramme.

Et lavt renteniveau har gunstig indflydelse på investeringsomfanget. Fastkurspolitikken er medvirkende til at dæmpe inflationsforventningerne og har medvirket til både lavere inflation og rente. En lav offentlig gæld bidrager til at øge tilliden til den danske økonomi og dermed til en lavere rente. Nedbringelse af statsgælden på længere sigt kræver, at der er overskud på de offentlige finanser over konjunkturcyklen. Jeg mener med andre ord, at der skal være overskud på den såkaldte strukturelle budgetsaldo.

Vi kan ikke opnå de langsigtede mål uden at føre strukturpolitik. Her tænker jeg især på arbejdsmarkedets funktionsmåde.

Den høje ledighed er en af de vigtigste årsager til, at vi har haft underskud på de offentlige finanser i snart 10 år, og en stor del af ledigheden er strukturel. Arbejdsmarkedets strukturer har dermed afgørende indflydelse på kravene til finanspolitikken. Hvis den strukturelle ledighed er høj, øges kravene til finanspolitikken. Det vigtigste politisk-økonomiske instrument, der kan bidrage til at forbedre arbejdsmarkedets funktionsmåde, er arbejdsmarkedspolitikken, der derfor, naturligt nok, står i centrum for bekæmpelsen af den strukturelle ledighed på længere sigt og dermed også for finanspolitikken.

Udviklingen i den strukturelle ledighed skal følges tæt. Både for ledighedens skyld og for planlægningen af finanspolitikken. Imidlertid kan kapacitetgrænsen på arbejdsmarkedet ikke direkte observeres. Normalt er kapacitetsbegrænsninger forbundet med prisstigninger, og det er da også udviklingen i inflationen, der er den vigtigste indikator for den strukturelle ledighed. Et hovedmål for den økonomiske politik bliver dermed at fastholde en lav inflationstakt, da dette er et symptom på, at der ikke er kapacitetsbegrænsninger på arbejdsmarkedet.



Figur 1. Udviklingen i den offentlige sektors saldo i pct. af BNP.

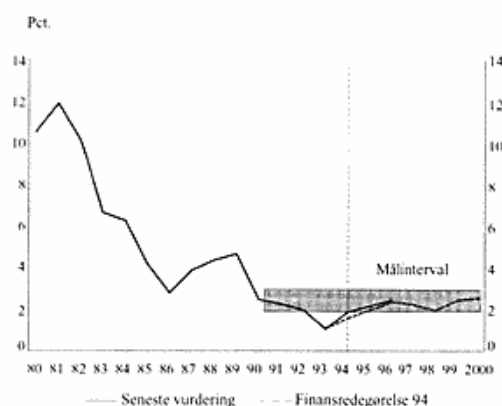
Der er ikke nogen gevinster ved at tillade et højere inflationsniveau. Derimod forbedres stabiliteten i økonomien, og den økonomiske politik bliver mere troværdig, hvis inflationsniveauet er lavt. Derfor er en lav prisstignings-takt en restriktion for den økonomiske politik i Danmark både på kort og langt sigt.

Et karakteristisk træk ved de vestlige økonomier, der har klaret sig bedst, f.eks. Tyskland, er, at deres inflation har været mindre end gennemsnittet for de vestlige lande. Kombinationen af lav inflation og en stærk valutakurs giver en lav rente og stabilitet. Inflationsmålsætningen er gjort konkret i konvergensprogrammet, jf. figur 2

2. Finanspolitikens konjunkturstabiliserende rolle.

På kort sigt vil der være konjunktursvingninger i økonomien. Den sidste recession var for lang og dyb. Det er min opfattelse, at kraftige konjunkturtilbageslag er ødelæggende for økonomien, og derfor skal de så vidt muligt undgås. Under den sidste konjunkturtilbagegang har vi set, hvordan ledigheden koncentrerer sig på de svageste grupper. Der er næppe tvivl om, at jo længere man går arbejdsløs, des sværere er det at komme i arbejde igen. Dermed bliver den høje ledighed i højere grad strukturel. Med andre ord kan kraftige konjunkturtilbageslag have en varig negativ effekt på ledigheden og bør derfor undgås.

Derfor har finanspolitikken ikke kun en konsoliderende funktion, den kan også bidra-



Figur 2. Inflationsudviklingen i Finansredegørelse 94 og konvergensprogrammet.

ge til jævner konjunkturforløb og dermed til bedre strukturer. En stor del af finanspolitikens stabiliserende rolle er indbygget i det økonomiske system gennem de automatiske stabilisatorer.

I foråret 1993 stod vi i en situation, hvor konjunkturtilbagegangen havde været så længe og været så dyb, at der var behov for en lempelse af den økonomiske politik. Tilliden til vækst og fremgang var væk. Lempelsen blev foretaget dels ved at lette kreditforholdene, mens også ved at lempe finanspolitikken. Sammen med rentefaldet i 1993 var lempelsen hovedårsagen til, at den økonomiske udvikling vendte i efteråret 1993 med stor styrke. Fremgangen er fortsat siden da.

Når der er underskud på de offentlige finanser, er det klart, at penge- og kreditpolitiske lempelser er at foretrække, når der er behov for at stimulere og plads til det. Det er på den anden side klart, at mulighedsområdet for pengepolitiske lempelser er begrænset, fordi den vigtigste opgave for pengepolitikken i Danmark er at sikre en stabil kronkurs.

Fra 1994 har konjunkturopgangen i høj grad været selv bærende, hvilket betyder, at det vigtigste mål for finanspolitikken nu er at sikre et balanceret og vedvarende opsving og at opnå et overskud på statsfinanserne, der kan reducere den statslige gæld.

Nu er opsvinget i god gænge, og finanspolitikken strammes i 1995 som led i den mellemfristede målsætning om at fjerne underskuddet og reducere gælden - men i særdeleshed også for at sikre opsvingets stabilitet uden

inflation. I 1996 planlægges yderligere stramminger som led i samme strategi.

Finanspolitiske stramminger er langt at foretrække fremfor kredit- eller pengepolitiske stramminger. Det skyldes, at en kombination af finanspolitiske stramminger og pengepolitiske lempelser før eller siden vil medføre et overskud på de offentlige finanser, der vil sikre, at den danske statsgæld nedbringes. I modsætning hertil står den økonomiske politik, der især blev ført i andre europæiske lande i 80'erne, hvor man strammede pengepolitikken i opgangsperioder og lempede finanspolitikken i nedgangstider. Resultatet af denne politik blev en voksende statsgæld, der har betydet, at det finanspolitiske råderum er begrænset i de fleste europæiske lande. Den voksende statsgæld har også presset renten op. I Danmark er problemet knap så udtalt, hvilket skyldes, at finanspolitikken blev strammet under den sidste højkonjunktur i 80'erne.

Den danske finanspolitik er alt i alt rettet ind efter mellemfristet konsolidering og som bagstopper for inflationsudviklingen. Inflationen er vigtig, fordi det er en god indikator for konjunktursvingningernes styrke. Samtidig viser inflationen om udviklingstendenserne på arbejdsmarkedet er konjunkturbetingede eller strukturelle.

3. Hvordan styres finanspolitikken?

En meget vigtig brik i anvendelsen af finanspolitikken som konjunkturtilbagegangens instrument er analysen af økonomiens placering i konjunkturcyklen. På dette område er vi bedre stillet end for 20 år siden. Vi har efterhånden en ganske lang tradition for mellemfristede fremskrivninger, jf. Finansredegørelserne. Fremskrivningernes formål er at afklare økonomiens aktuelle placering set i en mere langsigtet tendens, samtidigt med, at mellemfristede målsætninger og den økonomiske politik bindes sammen. Fremskrivningerne revideres årligt, men igennem året sker der en tæt opfølgning af, om udviklingen og den økonomiske politik følger sporet, jf. konjunkturoversigterne fra Økonomiministeriet og budgetoversigterne fra Finansministeriet. Jeg kan også garantere, at alle nye konjunkturindikatorer bliver holdt nøje op imod det forventede.

Det, vi har set igennem de sidste to år, er en

Tabel 1. Udviklingen i finanseffekt og direkte provenuændringer. Pct. af BNP. Gennemsnit pr. år i perioden.

	Finanseffekt	Direkte provenuændringer		I alt
		Udgifter	Indtægter	
1971-78	0,1	0,7	-1,0	-0,3
1979-82	-0,3	1,0	-1,6	-0,6
1983-86	-1,1	-0,5	-1,4	-1,9
1987-92	0,3	0,8	-0,3	0,5
1993-95	0,5	0,3	0,2	0,5

Ann.: Negativt fortegn er udtryk for stramminger.

svagt stigende inflation. Det tyder på, at vi er i gang med at reducere den overskydende kapacitet på arbejdsmarkedet og i virksomhederne. Det var faktisk også meningen. De indtrufne stigninger i inflationen er ikke af en alarmerende størrelse og der er tegn på en stabilisering pænt inden for målintervallet på 2-3 pct. Men kommer inflationen herover, er det naturligvis tegn på, at kapacitetsgrænsen er ved at blive overskredet. I så fald er regeringen klar til at stramme yderligere. Inflationen skal holde sig inden for målsætningerne.

Inflationspres kommer nogle gange med forsinkelse i forhold til presset på arbejdsmarkedet. Derfor følger vi også udviklingen på de enkelte områder af arbejdsmarkedet tæt.

Om udviklingen på valutamarkedet vil jeg gøre den bemærkning, at regeringen hilste stigningen i kronens effektive kurs velkommen. Den kom på et godt tidspunkt. Den holder den importerede inflation nede. Den tager toppen af en kraftig fremgang i indtjening og beskæftigelse i visse pressektorer, der ellers havde fået større lønstigninger. Og den understøtter en lav rente. Med Danmark som lavinflationsland skal vi vænne os til en stigende effektiv valutakurs. Det giver os fordele, som ikke skal overspilles af kortsigtede konkurrenceevne-argumenter.

Finanseffekten er et mål for diskretionære finanspolitiske ændrings påvirkning af væksten i realt BNP. For alle finanspolitiske indgreb beregnes finanseffekten og den indgår direkte i de politiske forhandlinger om finanslo-

ven. De seneste beregninger viser, at finanseffekten var 0,7 pct. af BNP i 1994, og bliver -0,3 pct. af BNP i 1995. I 1996 er finanspolitikken under planlægning, og der sigtes på stramminger, der påvirker aktiviteten med mindst -0,5 pct. af BNP. Sammenlignet med indgrebene i midten af 80'erne er finanseffekten i 1995-96 af beskeden størrelse, jf. tabel 1.

Det afspejler det for første, at konjunkturtilbagegangen var så dyb i 1993, at en væsentlig del af ledigheden måtte anses for at være konjunkturbestemt. Dette output gap skønnes ikke at være lukket i hverken 1995 eller 1996. For det andet var der dengang et meget stort underskud på de offentlige finanser. For det tredje var der dengang underskud på betalingsbalancens løbende poster. Alle tre forhold betyder, at kravene til diskretionære stramminger er mindre i dag end i 80'erne.

De direkte provenuændringer viser de diskretionære ændringer i de samlede udgifts- og indtægtsposter som følge af finanspolitiske beslutninger, defineret med udgangspunkt i finanseffektens nulpunkt for en neutral finanspolitik. Som det ses af tabel 1 har der op gennem 80'erne været en tendens til hovedsageligt at gennemføre stramminger via skatteskruen.

Finanseffekt målet er et af de bedste redskaber til at belyse ændringer i finanspolitikken, men mindre velegnet til at beregne om niveauet for finanspolitikken er slapt eller stramt. Det viser kun førsteårseffekten af et indgreb. Endvidere er modelberegningen af BNP-virkningen af et indgreb afhængig af den anvendte models kvaliteter.

Udviklingen i det strukturelle budgetunderskud er en anden vigtig indikator for finanspolitikken med fokus på det mellemlange sigt. Den strukturelle budgetsaldo er et mål for balancen på de offentlige finanser korrigeret for konjunkturudviklingens betydning og udtrykker dermed stillingen på de offentlige finanser i en normal konjunktursituation. Det mellemfristede mål for finanspolitikken er at bringe den strukturelle budgetsaldo i overskud. I 1996 skønnes underskuddet på den strukturelle saldo at blive godt 1/2 pct. af BNP.

Den strukturelle saldo er normalt bestemt af fire forhold: For det første er niveauet for

Tabel 2. Dekomponering af udviklingen i den strukturelle budgetsaldo. Samlet ændring i pct. af BNP.

	Ændring i strukturel saldo (2+3+4)	Direkte provenu- effekt (2)	Resultat af æn- dring i strukturel ledighed (3)	Resultat af andre forhold, rente osv. (4)
1971-78	-1,6	2,6	-4,7	0,5
1979-82	-9,1	2,3	-2,3	-8,9
1983-86	11,1	7,7	0,8	2,6
1987-92	-2,3	-3,1	-0,5	1,3
1993-95	-0,4	-1,4	0,3	0,7

Ann.: Negativt fortegn er udtryk for en forværring af den strukturelle saldo.

den strukturelle saldo direkte afhængig af størrelsen af den strukturelle ledighed. Årsagen er, at en højere strukturledighed betyder et lavere strukturelt niveau for de offentlige indtægter og et højere niveau for udgifterne. For det andet afhænger niveauet for den strukturelle budgetsaldo af diskretionære ændringer i finanspolitikken. For det tredje afhænger den strukturelle budgetsaldo af ændringer i rentebetalingerne og arbejdsudbuddet. Endelig afhænger niveauet for den strukturelle budgetsaldo i et enkelt år af engangsforbedringer fra fx. salg af statslige aktiver. Derfor er den strukturelle saldo mindre velegnet til at belyse det underliggende niveau for de offentlige finanser i et enkelt år. Begrebet kommer bedre til sin ret over en længere årrække.

Det var hovedsageligt et højere renteniveau, der i årene 1979-82 bidrog til statsfinansernes forringelse. I perioden 1983-86 var det kraftige rentefald medvirkende til en forbedring af de offentlige finanser, ligesom der kom meget store bidrag fra finanspolitikken. I perioden 1993-95 vil den strukturelle saldo blive forværret pga. de midlertidige finanspolitiske lempelser i 1993 og 94.

4. Traditionelle problemer ved at forsøge sig med en aktiv finanspolitik

Siden 1979 har finanspolitikken generelt været konjunkturmodløbende. Den generelle ten-

dens til konjunkturmodløbende politik dækker over en række beslutninger om den økonomiske politik, der har været mere eller mindre heldige. Blandt de mere vellykkede politiske tiltag kan nævnes:

– Reallønstilpasning 1979-81. En kombination af devalueringer, indkomstpolitik og skattestigninger skabte et stort fald i reallønnen, der skabte en konkurrenceevneforbedring. Konkurrenceevneforbedringen blev der senere i høj grad nydt godt af.

– Finanspolitiske stramninger 1983-84. Stramningerne blev introduceret med henblik på at reducere underskuddet på de offentlige finanser og forbedre betalingsbalancen. Sammen med indførelse af fastkurspolitikken og annullering af dyrtidsreguleringen betød de finanspolitiske indgreb en kraftig reduktion af inflationen.

– I 1986 blev finanspolitikken strammet igen. Stramningerne havde til hensigt at forbedre betalingsbalancen.

– I 1993 blev en finanspolitisk lempelse annonceret for 1994, og de gennemførte stimulanter var medvirkende til, at det nuværende opsving omsider kom i gang efter mere end 7 års lavkonjunktur. Vismændene skriver i deres juni-rapport, at lempelsen var »en væsentlig faktor« bag det igangværende opsving.

Der har selvfølgelig også været perioder med mindre heldig finanspolitik:

– Realrenteafgiften i 1983-84 kom for sent i betragtning af det store budgetunderskud og det høje renteniveau. Indtil 1983 var det som bekendt skattefrit at placere midler i private pensionsfonde.

– De kreditmæssige stramninger, der blev foretaget i 1986 (under navnet kartoffelkuren), og skattereformen fra samme år, der reducerede værdien af rentefradraget, kom for sent i konjunkturcyklen.

– Den fiskale stimulanter i 1993 og 94 kom muligvis et 1/2 år for sent, og burde istedet være foretaget i 1992 og 93.

På trods af disse fejltagelser, der hovedsageligt går på tidspunktet for det enkelte indgreb, er der opnået gode resultater i den økonomiske politik. Blandt de mere positive resultater kan nævnes, at de offentlige finansers strukturelle stilling er sundere end tidligere og

end i andre lande. Den private sektor har et strukturelt opsparingsoverskud, der i fremtiden gør det lettere at fastholde overskuddet på betalingsbalancen. Vi har formået at fastholde en stabil valutakurs, hvilket har nedsat inflationsforventningerne og nedsat renteniveauet betydeligt. Endelig er vi inde i en periode, hvor prisstigningstakten er begrænset.

Som det fremgår, har der været episoder med mindre heldig finanspolitik. Der er sikkert nogen, der ikke er overraskede over denne mangel på succes. Traditionelt har der været fremført omfattende kritik af ethvert forsøg på at føre aktiv finanspolitik. Hovedindvendingen er selvfølgelig, at en aktiv finanspolitik kun har effekt på efterspørgslen på kort sigt. Dette er dog ikke en anke mod konjunkturstabiliserende politik, men i højere grad en erkendelse af, at det er nødvendigt at tilrettelægge finanspolitikken efter andre kriterier end de efterspørgselsmæssige på længere sigt. Som det fremgår af ovenstående analyse, rammer en sådan kritik ikke regeringens finanspolitik, da der foreligger klare mellemsigtede mål for finanspolitikken.

Det andet hyppigt fremførte argument mod at føre konjunkturstabiliserende finanspolitik er, at det er vanskeligt at styre den finanspolitiske stramning eller lempelse, så den præcist kommer på det rigtige tidspunkt ift. konjunkturudviklingen. Det er med andre ord timingen af finanspolitikken, der er vanskelig. Det beror på den forsinkelse der er mellem tidspunktet for et konjunkturmæssigt behov for f.eks. en stramning og tidspunktet for virkningen af det finanspolitiske indgreb. Denne forsinkelse kan deles op i en række årsager.

For det første er der tale om en informationsmæssig forsinkelse. Denne effekt beror på, at det tager tid at indsamle og bearbejde økonomisk statistik. Fx. går der omkring et halvt år fra et kvartal er gået, til vi har information om den underliggende inflationsudvikling. I forvejen vil alene oplysningen om voksende underliggende inflation være et tegn på, at et indgreb kommer for sent. Denne forsinkelse kan afhjælpes ved at analysere information, der beskriver den strukturelle udvikling f.eks. på arbejdsmarkedet. På denne måde vil et indgreb kunne planlægges, blive vedta-

get og få effekt på arbejdsmarkedet, inden inflationen begynder at vokse.

For det andet er der en vis forsinkelse fra, at beslutningstagerne opdager et behov for en finanspolitisk stramning til, at der rent faktisk bliver vedtaget en lov. Derfor er det nødvendigt at være på forkant med udviklingen og fremadskuende.

For det tredje er der en vis forsinkelse fra, at en lov om stramninger bliver vedtaget til, at den påvirker adfærden i den private sektor. Denne type forsinkelse er ikke til at undgå, men forsinkelsen er sandsynligvis mindre ved finanspolitiske indgreb, fordi finanspolitikken direkte påvirker efterspørgslen. Et eksempel på et finanspolitisk indgreb, der havde en hurtig tidsafgrænset virkning, er udvidelsen af tilskuddet til reparation og vedligeholdelse, der blev annonceret i maj 1993, indført i januar 1994 og som hurtigt fik aktiviteten i bygge- og anlægssektoren til at vokse i 1994. Det sikrede, at kapacitetsudnyttelsen i denne branche voksede fra et meget lavt niveau. Tilskuddet er iøvrigt afskaffet i dag og kan således ikke skabe flaskehalsproblemer i bygge- og anlægserhvervet.

For det fjerde er det til tider vanskeligt at få implementeret den politik, der rent faktisk bliver besluttet. Det kan skyldes, at en del af et udgiftsområde ligger uden for regeringens kontrol. F.eks. er det kommunale anlægsprogram ikke direkte under regeringens indflydelse. Denne form for problemer forsøger regeringen at undgå ved at indgå aftaler med de øvrige politisk-økonomiske aktører.

Annonceringseffekter kan reducere problemet med at time de finanspolitiske indgreb rigtigt. En del af konjunkturopgangen i efteråret 1993 skyldes således annonceringen af lempelserne på Finanslov 94 præsenteret i foråret 1993.

Endvidere er problemer omkring styringen af de offentlige finanser nok mindre i Danmark end i andre lande. Således har OECD placeret Danmark som et af de lande, der har den bedste budgetprocedure i EU.

Et andet aspekt ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken, som har betydning for økonomiens funktionsmåde, er sammensætningen af de offentlige udgifter og indtægter. Dette

aspekt af den økonomiske politik betegnes ofte som kvaliteten af finanspolitikken. Hermed menes, om de offentlige udgifter er sammenlagt med perspektiv, og om de offentlige indtægter i mindst mulig omfang virker forvridende.

Ved tilrettelæggelsen af de finanspolitiske lempelser i 1993 og 94 blev der taget hensyn til kvalitetsaspektet af finanspolitikken. En væsentlig del af den midlertidige lempelse i 1994 var skattereformen. Lempelsen opstod som følge af nedsættelsen af skattesatserne, der delvist blev opvejet af en udvidelse af skattebasen.

Også fremover vil finanspolitikken blive tilrettelagt, så det sikres, at fordelingen af de offentlige udgifter og indtægter skubbes mod områder med perspektiv i. Et eksempel er arbejdsmarkedsreformen, der i højere grad end tidligere aktiverer folk, i stedet for at holde dem hen i passiv forsørgelse. Ligeledes har uddannelsesområdet høj prioritet i de kommende år, idet offentlige udgifter på dette område udpræget har investeringskarakter.

På indtægtsiden vil stramningerne i de næste år ske ved den videre indfasning af skattereformen, hvor de grønne afgifter vil få større betydning. Derved mindskes de forvridende effekter af indtægterne i takt med stramningerne.

5. Konklusion

Det er ikke uden problemer at føre en aktiv finanspolitik. Men det fører til endnu større problemer at lade være. Det er derfor min faste

overbevisning, at vi kan og skal forsøge at føre en stabiliserende finanspolitik, samtidig med, at vi fastholder en klar linie, der stiler mod overskud og nedbringelse af den offentlige gæld.

En sådan aktiv politik fører altid til diskussioner, om det er ansvarligt at lempe i lavkonjunkturer. Og vi ved heller aldrig med sikkerhed, om tilbageslag er midlertidigt konjunkturbetingede eller varige strukturelle forandringer, der kræver større tilbageholdenhed.

Min hovedpointe er imidlertid, at det i alle tilfælde skaber betydelige problemer at fejlvurdere udviklingen. Det er også en fejl, hvis der sættes for sent ind for at bremse midlertidige tilbageslag.

Der er derfor ingen alternativer til grundige overvågninger af den økonomiske udvikling og en dosis politisk beslutningskraft.

Når der er brug for at lempe, er det afgørende, at lempelserne er tilrettelagt omhyggeligt og målrettet med henblik på samtidigt at opnå strukturelle forbedringer. Det synes jeg faktisk vi gjorde i 1993.

Endelig vil jeg fremhæve, at alternativerne til at lempe finanspolitikken i lavkonjunkturer let kan være værre. Det er slående, så mange der efter de 7 års lavkonjunktur fra 1986 til 1993 nærmest grundlæggende mistede tiltroen til, at beskæftigelsen kunne stige igen. Lange tilbageslag kan føre til stemningsbølger omkring forklaringer på ledigheden og en flirten med mirakelkure, som jeg er sikker på, langt de fleste økonomer vil give mig medhold i, bør undgås.