

Den nye forståelse af økonomisk politik

Anders Fogh Rasmussen, Skatteminister, cand.oecon.

Min indgangsvinkel for en kommentar til udviklingen indenfor den økonomiske teori er nok noget anderledes end teoretikernes.

Som dansk politiker må mit udgangspunkt for vurderingen af den økonomiske teori være, at Danmark er en lille åben økonomi med begrænset økonomisk handlefrihed. De forskellige teoriretninger tager sjældent udgangspunkt i de forhold, der gælder for en lille åben økonomi. Diskussionen mellem teoriretningerne går ofte på mere generelle betragtninger over penge- og finanspolitikens virkemåde, Philipskurvens udseende, tilpasningsprocessen og dermed forventningsdannelsen i økonomien, arbejds- og vareudbudets påvirkning ved forskellig politik etc.

De problemer, som en politiker kæmper med, er anderledes håndgribelige, såsom underskuddet på betalingsbalancen, de offentlige udgifters vækst, arbejdsløsheden, inflationen, renteniveauet samt skattetrykket, og hvad der skal gøres her og nu for at løse disse problemer.

Når forligene på disse områder skal strikkes sammen, er det nok så meget økonomisk *politik* som økonomisk *teori*, der gør udslaget.

Den førte økonomiske politik afspejler derfor ikke nødvendigvis holdninger til den nyeste økonomiske teori. Dermed er ikke sagt, at diskussionen mellem de forskellige teoriretninger ikke påvirker og inspirerer politikerne, - det tror jeg faktisk, den gør.

Det er mit indtryk, at der i de seneste 5-10 år hos de fleste politiske partier er sket et skift i holdningen til en række centrale økonomiske problemer:

Det gælder f.eks. statsgældspolitikken, hvor de store statsunderskud i begyndelsen af 80'erne har medført en bred politisk accept af, at underskudspolitikken ikke kunne fortsætte. Denne erkendelse var dog nok resultat af forskellige opfattelser. Den ene gik på, at finansiering af de store underskud var rentedrivende. Den anden fokuserede på de mere langsigtede konsekvenser af statsgældsopbygningen for skattetryk og indkomstfordeling.

Det er også mit indtryk, at der nu er langt større forståelse for, hvor meget renteniveauet betyder for investeringernes omfang. Man fornemmer også en mere udbredt skepsis m.h.t. de langsigtede effekter af ekspansiv finanspolitik. Gunstige kortsigtsvirkninger kan blive opvejet af faldende investeringer, som følge af en højere rente.

Der kan ligeledes spores større accept af en markedsorienteret politik, - jvf. omlægningen af pengepolitikken.

Endelig er der på en række forskellige områder taget initiativer til styrkelse af udbudssiden.

Den nyere økonomiske teori og indpasningen af denne i den økonomiske politik i flere lande har på mange punkter påvirket min personlige vurdering af de økonomisk-

politiske virkemidler i Danmark.

De traditionelle økonomisk-politiske instrumenter, som vi har anvendt i forsøget på at løse Danmarks problemer igennem de sidste mange år, er nedslidte.

- Pengepolitikken kan ikke bruges aktivt til at påvirke aktiviteten i samfundet. Der er i de seneste år gennemført en fast valutakurspolitik og kapitalliberalisering. Det betyder, at mulighederne for at føre en selvstændig rentepolitik er blevet væsentlig indsnævret.

- Valutakurspolitikken kan ikke bruges som et økonomisk styringsinstrument. Danmark må fastholde den faste kronekurs. De negative virkninger af en devaluering overstiger langt de positive sider. Dels vil man opleve en stigning i inflationen på grund af højere importpriser og øgede lønstigninger, som følge af arbejdstagernes krav om kompensation for de øgede priser, dels et øget rentespænd mellem den danske og udenlandske rente. Dette rentespænd skyldes dels kompensation for den forventede øgede inflation, dels at man samtidig påvirker forventningerne til den fremtidige valutakurspolitik.

- Indkomspolitikken, som den har fungeret hidtil, kan ikke fortsætte. Det er ikke holdbart at fastsætte lønrammerne fra centralt hold. På den anden side mangler arbejdsmarkedets parter incitamenter til at sikre konkurrencedygtige lønninger, jvf. overenskomsterne i foråret 1987. Hvis arbejdsmarkedets parter indgår aftaler om lønstigninger, der er højere end udlandets, vil arbejdsløsheden stige på grund af en svækket konkurrenceevne. Men det er regeringen, der holdes ansvarlig for en øget arbejdsløshed.

Derfor skal spillereglerne laves om, hvis indkomspolitikken skal kunne fungere som et økonomisk-politisk instrument. Dette kunne ske ved at indføre flere selvregulerende

mekanismer på arbejdsmarkedet. Parterne på arbejdsmarkedet skal bibringes en egeninteresse i at aftale overenskomster, der forbedrer konkurrenceevnen. Den seneste rapport fra Det økonomiske Råds formandskab (juni 1988) indeholder en interessant analyse af stivheden på arbejdsmarkedet samt en række tankevækkende forslag til at styrke incitamenterne på arbejdsmarkedet.

Efter min opfattelse må en vitalisering af arbejdsmarkedet blive hoved-hjørnestenen i de kommende års økonomiske politik.

- Finanspolitikken fungerer ikke tilfredsstillende. Dette skyldes ikke mindst, at den praktiske måde at føre ekspansiv finanspolitik på har været en stadig vækst i den offentlige sektor. Dette bliver samtidig et permanent niveauløft, da det i praksis er meget vanskeligt at fjerne en offentlig udgift, når den først er indført.

I teorien kan ekspansiv finanspolitik også føres ved, at skatterne nedsættes, men al erfaring viser jo, at det kun er de offentlige udgifter, der får lov til at vokse.

Hvis man i stedet nedsatte skatterne, når efterspørgslen skulle stimuleres, og i højere grad begrænsede de offentlige udgifter, når den samlede efterspørgsel skulle sænkes, ville min sympati for den aktive finanspolitik være noget større.

Det var nemmere at være tilhænger af aktiv finanspolitik, da skattetrykket var på 25-30 pct. af BNP, end nu hvor det er over 50 pct. Øgede skatter vil stimulere sort arbejde, grænsehandel, skattetænkning og drive virksomheder ud af landet.

En af målsætningerne for finanspolitikken må være at tilstræbe balance på statsbudgettet. Et underskud på statsbudgettet er uacceptabelt, fordi underskuddet vil medføre en

øget gældssætning som kommende generationer skal tilbagebetale.

Til gengæld er det efter min mening umuligt at opretholde et overskud på statsfinanserne, idet dette frister til øgede udgifter. Derfor vil virkningen af et overskud på statsfinanserne let blive, at det private forbrug sænkes, mens det offentlige forbrug sættes i vejret, hvilket ikke var den oprindelige hensigt med overskuddet.

Af disse årsager er det nødvendigt, at statens budget balancerer, hvilket det også omtrent har gjort i de sidste par år. I en situation, hvor den offentlige sektor er i balance, vil underskuddet på betalingsbalancen og låntagningen i udlandet være identisk med den private sektors opsparingsunderskud, dvs. den del af de private investeringer, som ikke er dækket af privat opsparing.

Hvis man skal tro på den nyklassiske teori, vil ændringer i det offentliges opsparing blive modsvaret af lige så store ændringer i den private opsparing, som følge af den private sektors tilpasning til den ændrede budgetpolitik. Statistikken synes også at pege i denne retning.

Således ændredes de offentlige budgetter fra et underskud på 9 pct. af BNP i 1982 til et overskud på 3 pct. af BNP i 1986, men alligevel forværredes betalingsbalanceunderskuddet i perioden fra omkring 4 pct. af BNP til 5 pct. af BNP, mens den private opsparing faldt fra 14 pct. af BNP i 1982 til 6 pct. af BNP i 1986.

Det af nyklassikerne påståede trade-off mellem offentlig og privat opsparing er efter min mening tvivlsomt. Det skyldes, at der er mange faktorer, der påvirker den private opsparings størrelse, såsom renteniveau, real-lønsudviklingen, skattepolitikken m.v. Jeg er således overbevist om, at de senere års æn-

dringer i skattepolitikken vil medvirke til en øget privat opsparing i de kommende år - vel at mærke med stort set uændret offentlig opsparing - hvilket vil indebære, at den samlede opsparing i samfundet stiger. Dette er også en helt nødvendig udvikling, hvis vi skal have betalingsbalanceunderskuddet fjernet.

Er betalingsbalancen en privat sag?

Det synspunkt, at betalingsbalancen er en privat sag, har været fremført med stigende styrke i den senere tid. Synspunktet er, at efter der er opnået balance i den offentlige sektor, er det op til den private sektor at sørge for betalingsbalancetilpasningen. Det offentlige skulle således ikke være direkte indblandet i de nuværende betalingsbalanceunderskud, da de offentlige finanser er i balance.

I perioden 1979-1982 var der derimod et kraftigt underskud på statsfinanserne, og det offentlige måtte låne til forbrug. I et sådant tilfælde er det efter denne opfattelse skatteyderne, der skal rette op på underskuddet gennem højere skatter og lavere forbrug.

Hvis dette synspunkt skal følges, betyder det, at politikernes opgave blot bliver at sikre ligevægt på statsbudgettet, således at hverken staten eller borgerne som helhed kan drages til ansvar for de udlandslån, som de enkelte virksomheder optager til finansiering af deres investeringer.

Synspunktet virker umiddelbart besnærende, men har efter min opfattelse den svaghed, at finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet meget let kan blive en offentlig sag, hvis man ikke samtidig er villig til at lade markedsrenten dirigere kapitalbevægelserne. Lad mig underbygge dette med et eksempel.

Selvom der var overskud på de offentlige fi-

nanser i 1986, finansierede det offentlige hele betalingsbalanceunderskuddet på knapt 35 mia. kr., ja, den private sektor nedbragte ligefrem sin gæld til udlandet med knapt 8 mia. kr. i 1986. På denne måde blev betalingsbalanceunderskuddet alligevel en offentlig sag og dermed en sag for samtlige borgere. Hvis man ville have undgået dette, skulle renten være forhøjet markant med de skadevirkninger, dette ville have forvoldt. I perioder med valutauro, politisk ustabilitet m.v. kan dette give meget markante renteudsving med meget uheldige virkninger for det generelle erhvervsklima.

Hertil kommer, at den offentlige sektors omfang - og dermed dens tyngde i økonomien -

påvirker mulighederne for at skabe ligevægt på betalingsbalancen. Offentlige aktiviteter er i hovedsagen hjemmemarkedsorienterede. Jo flere reale ressourcer, der bindes i offentlig produktion, desto mindre kapacitet bliver der i den private eksportsektor. Det er i høj grad en politisk opgave at styre udviklingen i den offentlige sektors ressourceforbrug.

Derfor må vi politikere nok erkende, at vi ikke kan nøjes med at sørge for balance på de offentlige finanser, men samtidig må sørge for, at den samlede økonomiske politik tilrettelægges på en sådan måde, at betalingsbalancens løbende poster får et positivt fortegn.