DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

Den økonomiske situation i USA og budgettet for 1963-64. - Udviklingstendenser i den italienske økonomi.

DEN ØKONOMISKE SITUATION I USA

Selv om de udenrigspolitiske problemer – kulminerede med Cuba-krisen i oktober – i nogen grad har overskygget de økonomiske i den amerikanske regerings overvejelser såvel som i den offentlige debat, var 1962 på flere måder et yderst interessant år for den, der følger den økonomiske udvikling i USA. Med udgangspunkt i den fyldige rapport, som præsidentens økonomiske rådgivere udarbejder hvert år i januar til brug ved kongressens drøftelse af budgetforslaget, skal der gives en kortfattet oversigt over udviklingen i 1962, budgetforslaget for finansåret 1963–64 og udsigterne for 1963.

Ved begyndelsen af 1962 herskede en udpræget optimistisk stemning blandt regeringsøkonomerne. Man ventede, at den kraftige økonomiske vækst, der var kommet i gang i 1961, ville holde tempoet endnu et år. Præsidentens rådgivere (Council of Economic Advisers) skønnede, at bruttonationalproduktet i 1962 ville komme til at ligge på 565–70 milliarder dollars, eller ca. 9 pct. over den daværende opgørelse af BNP for 1961 på 521 mia., et tal, der ved senere revisioner er kommet ned på 519 mia. Denne forudsigelse lå lidt i overkanten af erhvervslivets forventninger, ligesom de førende økonometriske modeller, hvis resultater kun siver ud i hovedtræk, syntes at konkludere i lidt lavere forudsigelser.

En fremgang på BNP på 9 pct. sammensat af 8 pct. stigning i konstante priser og 1 pct. prisstigninger var noget uhørt i USA's efterkrigstidserfaringer og ville i internationale sammenligninger have placeret USA meget højt. Det må dog ved vurderingen af fremgangen fra et års gennemsnitsniveau til det næstes tages i betragtning, hvorledes væksten er forløbet inden for det første af de to år. Væksthastigheden i USA's BNP var i 1961 så kraftig, at stagnation på niveauet fra 4. kvartal 1961 gennem hele 1962 i statistikken ville have fremtrådt som en vækst på næsten 4 pct. fra det ene årsgennemsnit til det næste. Et klarere billede af forudsigelserne for 1962 får man måske ved at sammenligne skønnet for 4. kvartal 1962 med BNP i 4. kvartal 1961; målt på denne måde ventede præsidentens rådgivere en fremgang i BNP på 6 pct. Det var dette skøn, der lå bag forelæg-

gelsen af det balancerede budget for 1962–63 (1. juli–30. juni) i januar 1962. Onde tunger har siden påstået, at Council of Economic Advisers blev nødt til at lægge deres skøn over indkomstgrundlaget så højt for at tilvejebringe den budgetbalance på unionsregeringens budget, som præsidenten fandt det nødvendigt at observere. Budgettet opererede med indtægter på 93 mia. dollars og udgifter på 92,5 mia.; som omtalt nedenfor kom de faktiske indtægter og i mindre dramatisk omfang udgifterne til at afvige betydeligt herfra.

I løbet af 1962 blev forudsigelserne gradvist revideret nedad. Allerede i 1. kvartal blev det klart, at vækttempoet var afsvækket, og udpræget pessimisme prægede forudsigelserne omkring midten af året. Efterårsmånederne rettede lidt op på situationen, og præsidentens økonomiske rapport fra januar 1963, der næppe kan komme til at ligge langt fra de endelige tal, anslår BNP for 1962 til at ligge på 554 mia. eller 6½–7pct. over BNP for 1961; heraf skyldes ca. 1,5 pct. prisstigninger, således at tilvæksten realt har været ca. 5 pct. Ser man i stedet på forskydningerne fra 4. kvartal 1961 til det seneste skøn for tilsvarende periode i 1962, er vækttempoet 4 pct. i løbende priser og 2,5 pct. i kontante priser.

Den skuffelse af forventningerne for 1962 – fra 9 til knapt 7 pct.s vækst – som gradvist har måttet konstateres, lyder måske ikke af så meget, selv om den absolut set kan opgøres til 11 mia. dollars. Præsidentens rapport lægger imidlertid ikke skjul på, at udviklingen har været mindre tilfredsstillende, og det påvises, at konjunkturopsvinget har vist sig mindre levedygtigt end opsvingene i 1949–51 og i 1954–56 i tilsvarende faser; det mindst flatterende ved disse sammenligninger med tidligere konjunkturbevægelser er dog parallelliteten med opsvinget i 1958–60, der var efterkrigstidens hidtil korteste. Præsident Kennedy gjorde Eisenhower-administrationens ubeslutsomme politik under dette korte opsving til et af sine hovedangrebspunkter på republikanerne under præsidentkampagnen i 1960. Der lægges heller ikke i rapporten skjul på det skuffende i konjunkturforløbet på baggrund af de senere års langsomme vækst og tilstedeværelsen af såvel ledig arbejdskraft som kapacitet.

Præsidentens rapport rummer den første nogenlunde fyldige analyse af årsagerne til de betydelige afvigelser mellem forventninger og faktisk udvikling. Den er ganske vist skrevet med det klare politiske sigte at styrke argumentationen for skattenedsættelser så meget som overhovedet muligt, ligesom også enkelte mindre behagelige emner næsten ikke er omtalt, men det er alligevel en fortræffelig analyse af udviklingen. Hertil kommer, at den på samme tid er pædagogisk velopbygget og raffineret i argumentationen – sammenligninger med rapporterne fra Eisenhower's præsidenttid viser tydeligt, hvilken kvalitetsforbedring der er sket med Council of Economic Advisers.

USA's bruttonationalprodukt 1960–62.

Milliarder U.S. $	1960	1961	1962[1])	1962 sæsonudjævnet årsrate 1. kvt.	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.[1])
Privat forbrug	329	338	357	350	355	358	364
heraf							
varige goder	45	44	48	46	47	47	50
ikke-varige goder	152	155	162	160	162	163	164
tjenesteydelser	132	139	147	144	146	148	150
Private bruttoinvesteringer	72	69	76	76	77	76	75
heraf							
boligbyggeri	21	21	23	21	23	24	24
andet byggeri	20	20	21	20	21	22	21
maskiner m.v.	27	26	29	28	29	29	30
lagre	4	2	3	7	4	1	–
Offentlige køb af varer og tjenesteydelser	100	108	118	115	116	118	121
heraf							
forsvar	46	49	54	53	53	54	55
Eksport af varer og tjenesteydelser	26	27	28	28	29	29	28
Samlet efterspørgsel	527	542	579	569	577	581	588
Modsvares af							
import af varer og tjenesteydelser	24	23	25	24	25	26	26
bruttonationalprodukt	503	519	554	545	552	555	562

[1]) Foreløbigt skøn af Council of Economic Advisers.
Kilde: Economic Report of the President, Tables C 1–7, Januar 1963.

Det bør måske først slås fast, på hvilke punkter de omtalte forudsigelser viste sig at være rigtige. Det har i store træk været tilfældet med de offentlige køb af varer og tjenesteydelser, det private byggeri, det private forbrug af varige goder og nettoeksporten af varer og tjenesteydelser. Ser man på det såkaldte administrative budget, som nærmere skal omtales nedenfor, synes de faktiske udgifter i finansåret 1961–62 – fiscal '62 – kun at være blevet en ubetydelighed større end forudset for et år siden; for indeværende finansår regnes der nu med en stigning i udgifterne på knap 2 mia. i forhold til budgettet fra januar 1962 især som følge af øgede militærudgifter. Det private byggeri er vokset langsomt og støt året igennem assisteret af de generelt lempelige kreditvilkår. Man er endnu et godt stykke fra kapacitetsgrænsen i byggeriet, der aldrig, som i en række europæiske lande, har udviklet sig til en sektor med overefterspørgsel. Købene af varige forbrugsgoder syntes længe at skulle blive mindre end ventet, men exceptionelt store bilkøb ved introduktionen af modellerne for 1963 i oktober – bilerne udgør hen ved halvdelen af udgifterne i denne kategori – rettede situationen op. Endelig har udviklingen i saldoen på vare- og tjenestebalancen, der skal kommenteres nedenfor, stort set formet sig som ventet til trods for, at aktivitetsforudsætningerne har svigtet.

Den væsentligste årsag til denne svigten er at finde i de private bruttoinvesteringer, der er blevet godt 8 mia. dollars mindre end forudset. Halvdelen heraf falder på lagrene; som det fremgår af tabel 1, har lageropbygningen været langsommere og langsommere året igennem. Dette er i modstrid med erfaringerne fra tidligere opsving, og selv om man nok kunne vente, at der set over en længere periode ville være en tendens til et lavere forhold mellem lagre og afsætning i erhvervslivet, står man vel uden anden forklaring på udviklingen end den, at erhvervslivet har vænnet sig til, at konjunkturopsving kun har en ret begrænset varighed. Erhvervsbyggeriet og investeringerne i maskiner og inventar er nok vokset med henved 9 pct., men det er betydeligt mindre, end man skulle vente på baggrund af konjunkturfasen, den økonomiske politik i almindelighed og likviditetssituationen. Der var ikke fuld kapacitetsudnyttelse ved udgangen af 1961, men Federal Reserve Board's index for udnyttelsesgraden lå mærkbart højere end på det tilsvarende konjunkturtrin i 1958–59.

Rapporten forklarer det relativt lave investeringsniveau ved at henvise til den opsamlede virkning af en lang periode med mindre end fuld kapacitetsudnyttelse og deraf følgende lavere profitmargin. Erhvervslivet er gradvist blevet mere forsigtigt og kortsigtet; i en sådan situation er mindre lettelser i finansieringen af investeringerne gennem gunstigere afskrivningsregler og let kapitalmarked utilstrækkelige stimulanser.

Det er på dette punkt, at man måske kan savne en stillingtagen til et par af de momenter, som erhvervslivet selv synes at lægge vægt på i en forklaring af investeringsforløbet. Der tænkes her på præsidentens indgriben over for stålproducenternes prisforhøjelser i april og på de voldsomme kursfald på aktiemarkedet i maj. Administrationen har bagatelliseret disse begivenheders betydning for konjunkturforløbet, men det synes vanskeligt helt at bortse fra dem. Virkningen af den uventet kraftige tilpasning af aktiekurserne til et mere realistisk leje har formentlig kun været ret kortsigtet, eftersom kurserne ud på efteråret genvandt størstedelen af det tabte terræn; nedgangen var i det hele taget af mere beskeden størrelsesorden end i flere europæiske lande, f. eks. Vesttyskland, men det forekommer rimeligt at tildele den en vis rolle ved en forklaring af afmatningen af den amerikanske konjunktur midt i 1962[1]). Præsidentens heldigt gen-

[1]) En lille historie, der har cirkuleret blandt amerikanske universitetsøkonomer, antyder, at troen på aktiekurserne som vigtig økonomisk indikator også har tilhængere i regeringen. Ved et møde i sommeren 1962, hvor en række økonomer gennemgik konjunktursituationen og udsigterne for finansminister Dillon, syntes forudsigelserne at samle sig om en stagnationslignende udvikling. Henimod slutningen af mødet fik Dillon overbragt et stykke papir, der tydeligvis bedrede hans humør oven på eksperternes pessimistiske udsagn. Han bad om ordet og spurgte forsamlingen: »Now, gentlemen, how would you like to revise your forecasts in the light the information that the index of share prices has moved up two points to-day?« Det skal tilføjes, at Dillon i sin tidligere karriere har været vekselerer.

nemførte aktion for at få de ledende stålproducenter til at annullere en prisforhøjelse havde utvivlsomt en ikke uvæsentlig indflydelse på investeringsklimaet i de derpå følgende måneder. Præsidenten havde, især gennem overtalelse af stålarbejdernes ledere, været virksom ved tilvejebringelsen af en overenskomstaftale for stålindustrien, der indebar en relativt beskeden stigning (ca. 2,5 pct. årligt) i stålarbejdernes gennemsnitlige timefortjenester. Da aftalerne var blevet undertegnet, meddelte næsten alle de førende producenter, at de havde forhøjet priserne på de fleste af deres produkter med 3–4 pct. Præsidenten opfattede dette som et tillidsbrud og iværksatte en række drastiske skridt for at få annulleret forhøjelsen, samtidig med at han offentligt fordømte den som inflationsdrivende. Al erfaring tydede på, at prisforhøjelser på stål ville smitte af på en lang række områder og dermed ville svække USA's konkurrenceevne på et tidspunkt, hvor der i forvejen var store vanskeligheder ved at holde ligevægt i de udenlandske betalinger. Den almindelige mening sluttede op om præsidenten, men det er næppe rimeligt at antage, at sejren i denne første klare styrkeprøve med erhvervslivet var ganske uden bivirkninger.

De private investeringer har i realiteten i en årrække været et svagt punkt i den økonomiske udvikling i USA. Først i 1962 nåede de tilbage til niveauet fra højkonjunkturen i 1955. Undersøgelser tyder på, at kapitalapparatet i erhvervslivet kun er vokset med et par procent om året i det sidste femår. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at aktieselskabernes henlæggelser og afskrivninger i denne periode har oversteget deres investeringer, medens dette kun helt undtagelsesvist har været tilfældet i tidligere år. Det er derfor åbenbart, at et højere investeringsniveau er nøglen til hastigere økonomisk fremgang.

Ledighedsprocenten er en anden af de økonomiske størrelser, der har beredt ubehagelige overraskelser i 1962. Det var præsidentens erklærede mål at reducere den til omkring 4 pct. af den samlede civile arbejdsstyrke i løbet af året, men der er kun sket et fald fra 6,7 til 5,6 pct. Det er i første række ufaglærte og helt unge, der rammes af arbejdsløsheden. Den geografiske fordeling af ledigheden er ligeledes ujævn, og det er ikke lykkedes i nævneværdigt omfang at reducere den i de områder, der er hårdest ramt. Ledigheden er forblevet det klareste mål for det spild, der foregår i den amerikanske økonomi; Council of Economic Advisers har anslået, at BNP vil kunne stige med 3 pct. for hvert hele points reduktion i ledighedsprocenten.

Man kan ikke sige, at administrationen fuldstændig passivt har set udviklingen afvige fra forventningerne uden at gribe ind. På en række områder er der udfoldet bestræbelser på at stimulere aktiviteten, og det er ingen hemmelighed, at administrationen gerne var gået betydeligt videre. Blandt de vigtigste foranstaltninger må nævnes lempelsen af afskrivnings-

reglerne, der blev gennemført sidste sommer, hvorved de skattemæssige levetider for 70–80 pct. af alle maskiner og inventar blev mærkbart afkortet; samtidig gennemførtes mindre lettelser i selskabsbeskatningen. Under den i 1961 vedtagne egnsudviklingslov (Area Redevelopment Act) er et betydeligt antal projekter blevet iværksat med unionsregeringens støtte i områder ramt af betydelig og vedvarende arbejdsløshed. I oktober 1962 vedtog kongressen en lov, der bemyndigede præsidenten til at fremskynde og iværksætte offentlige arbejder i sådanne områder inden for en beløbsramme af næsten 1 mia. dollars. Der er gennemført væsentlige udvidelser af bevillingerne til offentligt støttet byggeri i de større byer. Unionsregeringen har overtaget en større del af byrden ved et par mindre sociale sikringsordninger i forbindelse med en forhøjelse af ydelserne. Støtten til landbruget er blevet yderligere udbygget. Endelig har pengepolitikken igennem 1962 fortsat været lempelig, idet renteniveauet har været stabilt og banklikviditeten er blevet øget gennem en nedsættelse af reservekravene over for indskud på tid.

BUDGETTET 1963–64

Når alle disse, som helhed betragtet ret betydelige, foranstaltninger, ikke har bragt administrationen større anerkendelse eller eventuelt fordømmelse, skyldes det, at den politiske interesse i 1962 i stadigt stigende grad har samlet sig om regeringens overvejelser om skattelettelser. Præsidenten var i sommeren 1962, såvidt man kan forstå, meget nær ved at stille forslag om mærkbare øjeblikkelige skattelettelser. Tanken blev midlertidigt opgivet, men det blev tilkendegivet, at et lovforslag kunne ventes herom til januar. Det er nu kendt i al fald i hovedtræk og skal debatteres af kongressen i den nærmeste fremtid.

Der er gået mange pinefulde overvejelser forud for fremsættelsen. Præsident Kennedy er allerede adskillige gange stødt på den kompakte finanspolitiske ortodoksi, der fandt sit enkleste udtryk i præsident Eisenhowers stadigt tilbagevendende sætning: »Fiscal responsibility implies that the Federal Government shouldn't spend a dollar before it has got it in hand«. Dette syn på finanspolitikken har haft en sådan indflydelse, at ingen præsident i efterkrigstiden har vovet at fremlægge et budget med underskud. Rent faktisk har unionsregeringens finanser i de fleste år udvist et underskud, men i princippet har det være utilsigtet. Selv præsident Kennedy fandt det for et år siden nødvendigt på papiret at bekende sig til budgetbalancen til trods for, at opsvinget på det tidspunkt tydeligvis endnu ikke havde bragt USA's økonomi i nærheden af fuld kapacitetsudnyttelse. I løbet af 1962 er han imidlertid begyndt at gå til angreb mod ortodoksien dels på det principielle plan, dels ved at påvise vilkårligheden i den definition af budgettet, der anvendes i den offentlige debat.

Tonen i præsidentens rapport er helt ændret fra sidste år. Størstedelen af den er et velopbygget, på sine steder næsten lidenskabeligt, forsvar for en aktiv finanspolitik i den givne situation. Hykleriet i den fortsatte bekendelse til budgetbalance fordømmes i følgende vendinger:

»So until we restore full prosperity and the budget-balancing revenues it generates, our practical choice is not between deficit and surplus but between two kinds of deficits: between deficits born of waste and weakness and deficits incurred as we build our future strength.« (p. xiv).

Af de to muligheder for en aktivitetsstimulerende finanspolitik, en forøgelse af udgifterne og en nedsættelse af skatterne, bekender præsidenten sig til den sidste, men det bør dog bemærkes, at han også i høj grad gør brug af den anden. Det forelagte budget indebærer, som nedenstående oversigt viser, en forøgelse af unionsregeringens udgifter på 4,5 mia. dollars, hvorved disse kommer op i umiddelbar nærhed af 100 mia. Det bør imidlertid her bemærkes, at næsten hele udgiftsstigningen falder på de to poster forsvar og rumforskning, medens der er udvist den største tilbageholdenhed med velfærdsprogrammerne og andre indenlandske udgifter. Ingen i kongressen vil på baggrund heraf kunne betvivle, at præsidenten har haft grundlag for at afvise anklagerne for at være udgiftslysten. Også forsvarets enorme budget har været under sparekniven; Skyboltprojektets og mange store kontrakters bortfald til flyvemaskineindustriens og den elektroniske industris fortvivlelse bærer vidnesbyrd herom.

Det er imidlertid på indtægtssiden, at man finder det mest interessante ved det netop forelagte budget. Det foreslås, at man som første led i en revision af hele personbeskatningen nedsætter de personlige skatter med 6 mia. dollars. Reduktionerne skulle under det amerikanske kildeskatsystem for størstedelens vedkommende få virkning straks fra iværksættelsen i juli 1963, og det er vel ikke utænkeligt, at de kan få en indflydelse på forbrugernes dispositioner allerede i første halvår. Nedsættelsen i år skulle følges af nedsættelser i de kommende to finansår, hvorved de marginale skattesatser vil blive reduceret fra det nuværende spillerum på 20–91 pct. til 14–65 pct. For selskabsskatternes vedkommende foreslås nogle mindre lettelser for små virksomheder; mere væsentligt er det imidlertid, at der over de kommende tre finansår stilles en gradvis nedsættelse af selskabsskatterne fra 52 til 47 pct. – niveauet før Koreakrigen – i udsigt. Når alle skattenedsættelserne er gennemført, vil de omfatte ikke mindre end 13–14 mia. dollars; det er imidlertid værd at understrege, at i kalenderåret 1963 vil kun 3 mia. heraf træde i kraft, nemlig halvdelen af reduktionen i de personlige skatter. At virkningerne således spredes ud over en kortere årrække er vel ikke alene dikteret af konjunkturmæssige hensyn, men nok så meget af den omstændighed, at der er præsidentvalg i slutningen af 1964, hvorfor det vil være meget ønskeligt at lægge grundlaget for

Unionsregeringens budget.

Milliarder U.S. $	'62 faktisk	'63 skøn	'64 skøn
Udgifter:			
Forsvar	51,1	53,0	55,4
Rumforskning	1,3	2,4	4,2
Udviklingshjælp m.m.	2,8	2,9	2,7
Landbrug	5,9	6,7	5,7
Naturgivne resourcer	2,1	2,4	2,5
Handel og transport	2,8	3,3	3,4
Boliger, egnsudvikling	0,3	0,5	0,3
Sundhedsvæsen, soc. ydelser	4,5	4,9	5,6
Undervisning	1,1	1,4	1,5
Militære pensioner m.m.	5,4	5,5	5,5
Renter	9,2	9,8	10,1
Administration	2,5	2,7	3,3
I alt..	87,8	94,3	98,8
Indtægter:			
Indkomstskatter	66,1	68,5	69,6
heraf personer	45,6	47,3	45,8
selskaber	20,5	21,2	23,8
Forbrugsafgifter	9,6	9,9	10,4
Andre indtægter	5,7	7,1	6,9
I alt..	81,4	85,5	86,9

Kilde: Oversigt i Economist, 26/1 1963.

en livskraftig ekspansion frem forbi dette tidspunkt. Der har allerede rejst sig kritiske røster blandt demokraterne, fordi tempoet i skattenedsættelserne er så relativt moderat. Disse kritikere havde håbet på lettelserne allerede i 1962 og senest pr. 1. januar 1963, og de frygter nu, at lettelserne kommer for gradvist og for sent, således at de finanspolitisk ortodokse måske vil føle deres argumentation om skattelettelsers uegnethed i konjunkturpolitikken styrket.

Det er imidlertid ikke disse fatalisters synspunkter, der har haft større vægt i præsidentens beslutning. Afgørende har det helt åbenbart været at fremlægge et program, der lige netop var radikalt nok til at kunne gennemgå de utallige proceduremæssige og reelle vanskeligheder i kongressen uden at lide skibbrud. Et godt varsel for programmets videre færd var det, at House of Representatives i et af sine første møder i 1963 vedtog at bevare det udvidede medlemstal i den vigtige Rules Committee, hvorved præsidentens lovforslag vil få større chancer for at komme frem til reel debat i huset. Dette og for præsidenten gunstige udfald af valg til vigtige komiteer kan være de små ting, der får skattelettelsen til at glide igennem; den almindelige mening synes nu at være, at det vil lykkes.

Det blev nævnt ovenfor, at præsidenten også har søgt at afmytologi-

sere debatten om det balancerede budget ved at påvise, at der kan være mere frugtbare fremgangsmåder ved en bedømmelse af unionsregeringens påvirkning af den økonomiske aktivitet end anvendelsen af det administrative budget. Dette synes mindre egnet til formålet, dels fordi det ikke medregner udgifter og indtægter ved en række sociale sikringsordninger og det federale motorvejsprogram, dels fordi det ikke interesserer sig for udgifternes tidsmæssige fordeling. Projekter optages således til de samlede omkostninger ved deres iværksættelse, ikke kun med den del, der påtænkes afholdt i det pågældende finansår; timing'en i udgifternes afholdelse kan således ikke finde fuldgyldigt udtryk i det administrative budget. Der lægges derfor i budgetpublikationen for fiscal '64 større vægt på et kassebudget, som ikke kan rammes af ovennævnte to indvendinger. Såvel kassebudgettet som den nationalregnskabsmæssige opgørelse af den offentlige sektors bidrag til nationalproduktet og anvendelse heraf har for de seneste år vist mindre underskud end det administrative budget.

Forudsigelserne for 1963 i præsidentens rapport er baseret på gennemførelsen af skattelettelserne, ligesom naturligvis budgettets indtægtsskøn hviler på disse forudsigelser. Det giver ingen antydning af, hvorledes det vil gå, såfremt kongressen afviser præsidentens forslag, men man aner, at det vil blive højst utilfredsstillende på baggrund af den meget nøgterne vurdering af udsigterne under gunstige omstændigheder.

For BNP regner rapporten med en stigning fra 554 til 578 mia. dollars eller godt 4,5 pct. I sidste kvartal 1963 forventes BNP at ligge omkring 586 mia. eller ligeledes 4,5 pct. over tilsvarende periode året før. Det slås klart fast, at en sådan real stigning ikke vil bringe den amerikanske økonomi væsentligt nærmere den fulde beskæftigelse og kapacitetsudnyttelse. Ledighedsprocenten vil således i bedste fald kunne nærme sig lidt til 5, og præsidentens ambition om at reducere den til 4 må betragtes som afskrevet foreløbigt.

Der gives enkelte kvalitative kommentarer om komponenterne i bruttonationalproduktet. Offentlige køb af varer og tjenesteydelser vil vokse med ca. 4 mia. ifølge budgetterne (løbende og foreslået). Der ventes stagnation i boligbyggeriet og langsom vækst i erhvervslivets investeringer i såvel bygninger og maskiner som lagre. Det private forbrug ventes fortsat at ville udgøre ca. 93 pct. af de disponible indkomster; disse sidste vil under alle omstændigheder vokse lidt stærkere end BNP, men selvsagt især hvis præsidentens skattelettelser bliver vedtaget.

Rapporten giver ikke noget eksplicit skøn for eksport og import, og det har i det hele taget været karakteristisk for de sidste måneders diskussion, at man er mindre optaget af betalingsbalancen som væksthæmmende faktor end for et år siden. Dette er i og for sig bemærkelsesværdigt, eftersom der ikke er sket nogen radikal bedring af betalingsbalancen. Efter de meget

store valutaunderskud i årene 1958–60 på hhv. 3,5, 3,7 og 3,9 mia. dollars begyndte udviklingen at vende i 1961, hvor underskuddet faldt til 2,5 mia. Administrationen stillede en yderligere væsentlig bedring i udsigt i 1962–63 med fuldstændig ligevægt ved udgangen af 1963 som mål. En tid så det ud til, at 1962 ville bringe væsentlige fremskridt, men underskuddet tegner efterhånden til at skulle blive så stort som næsten 2,2 mia. dollars. Det ville tilmed være væsentligt større, hvis ikke forskellige europæiske lande, især Frankrig og Italien, havde foretaget store tilbagebetalinger på gælden fra de første efterkrigsår. Alt i alt er der herved og ved særlige valutaaftaler tilvejebragt 900 mill. dollars, således at der reelt mangler 3 mia. i at opnå ligevægt, en tilpasning, som det på forhånd må anses for udelukket at opnå i løbet af et enkelt år. Der er samtidig tegn på, at valutatabet i 1962 trods det nære samarbejde med udenlandske centralbanker for en større dels vedkommende end i 1961 har haft form af en udstrømning af guld. De amerikanske myndigheder har ellers efterhånden gennem det internationale valutariske samarbejde haft held til at formå udenlandske myndigheder til at holde en større del af deres valutabeholdning i form af kortfristede dollartilgodehavender; en yderligere tilskyndelse hertil har ligget i, at amerikanske banker i 1962 har fået tilladelse til at tilbyde højere rente på indskud fra udenlandske myndigheder end på andre indskud, men erfaringerne synes at pege på, at endnu kraftigere tilskyndelser kan blive fornødne i fremtiden, hvis træk på USA's guldbeholdning skal nedbringes. Beholdningen ligger nu omkring 16 mia. eller 4–5 mia. mere end de amerikanske seddeldækningsregler kræver.

Ser man på sammensætningen af det amerikanske valutaunderskud i de seneste år, som gengivet i tabellen, er det først og fremmest iøjnefaldende, at vare- og tjenestebalancen fortsat udviser et meget betydeligt overskud. Dets størrelsesorden ville endda være meget større end de ca. 5 mia. dollars, hvis man så bort fra de store nettoudgifter ved militærhjælp og stationering af tropper i udlandet. Import og eksport er vokset støt i 1962, selv om der har været mindre tilbageslag på markeder i Latinamerika og Japan og mere generelt med landbrugsvarerne. Enkelte lande, der modtager omfattende militærhjælp, især Vesttyskland og Italien, har indvilget i at øge deres militære indkøb i USA, og udviklingshjælpen er næsten fuldstændigt bundet til import fra USA.

Den meget langsomme stigning i USA's pris- og omkostningsniveau i de seneste år sammenlignet med udviklingen i de europæiske lande har øget de amerikanske produkters konkurrenceevne mærkbart. Udviklingen i 1962 har yderligere bekræftet det indtryk, at man er på vej mod en ligevægt i betalingerne, selv med det nuværende omfang af USA's kapitaleksport. Spørgsmålet er blot, om der er tid til at vente, til denne ligevægt er etableret, og – hvis svaret er benægtende eller tøvende – om man kan gøre

USA's betalingsbalance 1960–62.

Milliarder U.S. $	1960	1961	1962[2]	1962 sæsonudjævnet årsrate 1. kvt.	2. kvt.	3. kvt.[1]
Eksport:						
Varer	19,5	19,9	20,8	20,2	21,4	20,7
militære salg	0,3	0,4	0,6	0,4	0,6	0,7
renter m.v.	3,2	3,7	4,0	4,1	4,2	3,8
heraf private	2,9	3,3	3,5	3,6	3,6	3,4
offentlige	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
andre tjenesteydelser	4,0	4,1	4,3	4,3	4,5	4,3
I alt	27,0	28,1	29,7	29,0	30,7	29,5
Import:						
varer	14,7	14,5	16,1	15,7	16,1	16,5
militærudgifter	3,1	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9
andre tjenesteydelser	5,4	5,5	5,7	5,5	5,8	5,9
I alt	23,2	22,9	24,8	24,2	24,9	25,3
Vare- og tjenestebalancen, netto	3,8	5,2	4,9	4,8	5,8	4,2
Gaver, pensioner m.v.	÷0,8	÷0,9	÷0,9	÷0,9	÷0,9	÷0,9
Offentlig kapitaleksport, netto	÷2,8	÷2,8	÷2,9	÷3,6	÷3,4	÷2,0
Privat kapitaleksport	÷3,8	÷4,0	÷2,8	÷3,8	÷2,3	÷2,5
heraf direkte investeringer	÷1,7	÷1,5	÷1,2	÷0,9	÷1,6	÷1,2
værdipapirer	÷0,8	÷1,0	÷1,1	÷1,6	÷1,1	÷0,6
kortfristet	÷1,3	÷1,5	÷0,5	÷1,3	0,4	÷0,7
Udenlandsk kapitaltilstrømning	0,3	0,6	0,6	1,1	0,5	0,3
Fejl og udeladelser	÷0,6	÷0,6	÷0,7	0,4	÷0,6	÷2,0
Ændring i USA's valutastilling	3,9	÷2,5	÷1,9	÷2,0	÷0,9	÷2,9
heraf ændring i guldbeh.	÷1,7	÷0,8	..	(÷0,2)[3]	(÷0,2)	(÷0,5)
stign. i kortfristet gæld (÷)	÷2,2	÷1,7	..	(÷0,3)	(÷0,5)	(÷0,2)

[1]) Foreløbige tal.
[2]) Gennemsnit af sæsonudjævnede tal for 1.–3. kvartal.
[3]) Ikke-sæsonudjævnede kvartalstal.

Kilde: Economic Report of the President, Table C 78, Januar 1963.

noget for at fremme processen. Løsningen ligger ikke i en bremse på den amerikanske aktivitet; det er de amerikanske myndigheder og deres europæiske kolleger enige om, og man har til brug for den amerikanske kongres fundet anledning til at understrege dette sammen i en række udtalelser i OECD og andre internationale organisationer. Ingen modstander af præsidentens forslag om skattelettelser skulle herefter kunne finde støtte i udlandets officielle holdning. Men der synes nok at være et par punkter, hvor udenlandske – og det vil i denne forbindelse sige europæiske – myndigheder kunne yde den amerikanske administration endnu mere værdifuld hjælp i dens bestræbelser for at få tilvejebragt ligevægt på USA's betalingsbalance.

Det første og mest åbenbare er at undlade at lægge den amerikanske eksport nye hindringer i vejen. Tendenser til økonomisk protektionisme inden for Det europæiske økonomiske Fællesskab, især på landbrugsområdet, har vakt ængstelse og tilløb til en offensiv mod EEC inden for OECD; ca. 50 pct. af USA's landbrugseksport går til EEC og Storbritannien. Gennem loven om handelens udvidelse (Trade Expansion Act), der blev et af hovedresultaterne af præsident Kennedy's lovgivningsarbejde i 1962, fik den amerikanske administration gennemført en længe tiltrængt udvidelse af sine handelspolitiske muligheder. Et meget væsentligt afsnit af loven bygger på den forudsætning, at Storbritannien tilslutter sig EEC, idet loven taler om varer, for hvilke USA og det udvidede EEC har mindst 80 pct. af verdenshandelen. Nu, hvor Storbritanniens medlemskab af EEC ikke har nogen umiddelbar aktualitet, vil lovens anvendelighed være væsentligt indskrænket; i den nye handelspolitiske situation er det i det hele taget uklart, hvad USA vil bruge den til.

Et andet punkt, hvor USA håber på større samarbejdsvilje hos sine handelspartnere, er ved de europæiske landes kapitalimport fra USA. Det vakte nogen utilfredshed i USA, at forskellige europæiske lande og offentlige institutioner i 1962 optog lån på det amerikanske kapitalmarked til trods for de amerikanske valutatab. USA mener ikke som en af nøglevalutaerne at kunne indføre nogen form for restriktioner i sine kapitalmellemværender, men man forventer med en vis ret en tilbageholdenhed hos i al fald de valutarisk stærke lande m. h. t. låneoptagning i USA i den foreliggende situation.

Europæernes svar til dette er bestandig, at løsningen på dette problem er et højere renteniveau i USA, således at det ikke længere er tiltrækkende at låne der. De amerikanske myndigheder tillægger imidlertid et lavt renteniveau betydelige investeringsstimulerende virkninger og har derfor foreløbig kategorisk afvist en rentestigning som uforenelig med hensynet til den fortsatte indenlandske ekspansion.

Man kunne for kapitalbevægelsernes vedkommende rejse det spørgsmål, om det fortsat virkelig er velbegrundet at tillade direkte investeringer i Canada og Vesteuropa fra amerikanernes side. Når man i sidste instans er nødt til at presse de europæiske centralbanker til at ligge med de forøgede dollarbeholdninger, der er en følge af bl. a. disse direkte investeringer, kunne det måske forekomme en mere nærliggende løsning på valutaproblemerne at begrænse investeringerne. Det er tilsyneladende denne tankegang, der ligger bag forlydenderne om et fransk initiativ for at få en sådan begrænsning iværksat. Man skal dog næppe vente nogen amerikansk imødekommenhed på dette punkt, særlig ikke efter at EEC's protektionistiske karakter er kommet tydeligere for dagen og dermed de potentielle fordele ved at investere inden for toldmuren.

Om udsigterne for USA's betalingsbalance i 1963 synes det en nærliggende antagelse, at der vil ske en yderligere reduktion af de amerikanske valutatab, måske til en størrelsesorden af 1 mia. dollars. En sådan udvikling skulle ikke udsætte det internationale betalingssamkvem for en sådan belastning, at dette i sig selv behøver tilskynde de amerikanske myndigheder til at føre en mere forsigtig indenlandsk konjunkturpolitik.

UDVIKLINGSTENDENSER I DEN ITALIENSKE ØKONOMI

Den italienske økonomi har igennem en årrække været inde i en hastigere vækst end noget andet højt industrialiseret land i Vesteuropa. Industriproduktionen nåede i 1961 over det dobbelte af 1953-niveauet, og den afmatning af vækst tempoet, der har kendetegnet 1961–62 i Vesteuropa, synes at have efterladt svagere spor i Italien end andetsteds. EEC-kommissionen har anslået væksten i det italienske BNP i konstante priser til 5,5 pct. i 1962, et tempo man venter opretholdt igennem 1963. Lettilgængeligt materiale om den italienske økonomi har hidtil været relativt sparsomt, og det er derfor med interesse, at man afventer den årlige rapport fra OECD om Italien, der udkommer i begyndelsen af året. Interessen er særlig udtalt i år, hvor den politiske nyorientering, der blev indledt ved åbningen til venstre i foråret 1962, har henledt opmærksomheden på væsentlige forskelle i synspunkter på Italiens videre økonomiske udvikling. Den seneste OECD-rapport (OECD Survey: Italy January 1963) skal her kort omtales med hovedvægten på enkelte strukturproblemer; de fleste talmæssige oplysninger i rapporten går kun frem til slutningen af 1961.

Rapporten fremhæver tre hovedårsager til det voldsomme ekspansionstempo i den italienske økonomi i det sidste tiår. For det første det forhold, at man sidste i fyrrerne brød klart med mellemkrigstidens forsøg på en selvforsyningspolitik. Uden for landbrugsvarernes område er kun helt ubetydelige varegrupper nu undergivet kvantitative restriktioner, og det relativt høje toldniveau er gentagne gange blevet nedbragt, senest ved ensidige nedsættelser i 1962. For det andet har man i den økonomiske politik periodevis sat hårdt ind for at bremse prisstigningstendenser, uden at det derved har forhindret ekspansionen. De italienske prisstigninger har i årene siden Koreakrigen været blandt de mindste i Europa – for perioden 1953–62 som helhed kan kun Belgien og Schweiz udvise større stabilitet på dette område. Endelig nævner rapporten som den tredje og måske væsentligste faktor den rigelige arbejdskraft i Italien, der har muliggjort en mere uhæmmet ekspansion end i det øvrige Vesteuropa. Der er ikke fuld enighed – mildt sagt – mellem forskellige italienske institutioners opgørelse af ledigheden, men groft taget synes den nu at være halveret i forhold til midten af halvtredserne – fra 2 til 1 million ledige. I denne periode er

henved 2 millioner italienere emigreret, heraf 1,5 million til andre europæiske lande. Den naturlige befolkningstilvækst har i disse år været af størrelsesordenen en halv million årligt.

Disse gunstige omstændigheder har betinget den kraftige vækst. Mest imponerende har den årlige stigningstakt på 16 pct. i eksportmængderne i perioden 1953–61 været. Den har – yderligere assisteret af et strukturelt overskud på tjenestebalancen (turistindtægterne) og på de ensidige ydelser (emigranternes finansiering af den tilbageblevne familie) – givet Italien en enestående valutarisk bevægelsesfrihed. De rigelige arbejdskraftreserver begunstigede en arbejdsintensiv produktion, men de meget gunstige indtjeningsforhold i eksporterhvervene muliggjorde et højt investeringsniveau, og tendensen kom derved snarere til at gå i retning af mere kapitalintensiv produktion. Det lave lønniveau og de hastige produktivitetsstigninger øgede eksporterhvervenes konkurrenceevne yderligere, og en selvforstærkende vækstproces kunne udspille sig.

Til trods for disse betydelige økonomiske fremskridt blev den sociale stabilitet ikke underbygget, og anvendelsen af den øgede venstand gav anledning til skærpet kritik fra de venstreorienterede politiske partiers side. Mest iøjnefaldende har det været, at den økonomiske ulighed mellem Nord- og Syditalien ikke indsnævredes; tværtimod nævnes det i rapporten, at i det sidste tiår har den økonomiske vækst i Syditalien kun i ét år – 1961 – oversteget vækst tempoet i landets nordlige del. Sagt på en lidt anden måde har denne udvikling betydet en skærpelse af forholdet mellem byerhvervene og landbruget, der fortsat ernærer hen ved 30 pct. af den italienske befolkning.

Det har ikke i de forløbne år manglet på planer, der tager sigte på udbygning af erhvervslivet i de mere tilbagestående dele af landet. Rapporten nævner, at der alene i de seneste tre år er udarbejdet ti større investeringsplaner, der for den væsentligste dels vedkommende skulle komme landdistrikterne til gode; det gælder f. eks. planen til modernisering af landbruget – den såkaldte grønne plan – udviklingen af Sardinien og vejbyggeriet. Det er imidlertid gået langsommere med udførelsen af disse planer end såvel behovene som bevillingerne synes at have tilsagt, og utålmodigheden blandt såvel befolkningen som de socialistiske politikere har været voksende.

På papiret har statsmagten meget betydelige muligheder for at styre den økonomiske udvikling i Italien – lige så betydelige som f. eks. i Frankrig. Reelt findes der imidlertid ingen centralistisk tradition i Italien, og regeringsmaskineriet synes ikke tilstrækkelig udviklet til at kunne samle trådene og gennemføre en konsekvent politik. Det er således karakteristisk, at selv om en række betydelige industrier er undergivet offentlig regulering, er det uhyre vanskeligt at få øje på forskelle mellem disse erhvervsgrene

og andre. Et klart eksempel på en sådan erosion af det offentliges føling med en i princippet nationaliseret industrigren er det vældige olie-, gas- og elektricitetsselskab ENI, hvis nu afdøde leder, Enrico Mattei, kunne træffe sine dispositioner uden mærkbar indblanding fra staten. Et andet eksempel er bankerne; to tredjedele af indlånsmassen ligger i statsejede banker, uden at denne indflydelse har været udnyttet.

Åbningen til venstre må i første række ses som et forsøg på at bryde med den hidtidige brudstykke-politik. Den politiske nyorienterings fortalere kræver, at staten med større vægt griber ind i den økonomiske udvikling for at sikre en mere rimelig anvendelse af den øgede velstand. De argumenterer, at kun en national økonomisk planlægning kan sikre harmonisk vækst; en liberal markedspolitik med profitmulighederne som det vigtigste kriterium i investeringsbeslutningerne vil ikke kunne føre til den udbygning af erhvervslivet i Syditalien, som nu trænger sig på som en social nødvendighed. Regeringen nedsatte i sommeren 1962 en plankommission på 25 medlemmer under forsæde af den dynamiske budgetminister Ugo la Malfa. Den har fået til opgave at udarbejde et tiårsprogram og en mere konkret femårsplan, der skulle dække det næste parlaments valgperiode. Kommissionen har bebudet sin første rapport i februar og synes allerede at være trængt dybt ned i problemerne omkring en koordinering af de mange brudstykker af planer, som er i funktion. Et andet tegn på regeringens beslutsomhed er den i efteråret gennemførte nationalisering af elektricitetsforsyningen, ENEL. Man synes her at have sikret sig mod, at koncernen udvikler sig til en stat i staten, som ENI var det, og et interministerielt udvalg skal godkende alle større investeringsbeslutninger og takstpolitikken.

Regeringens aktivitet har vakt nogen uro i førende erhvervskredse, men dette er næppe den alvorligste fare for åbningens fortsatte skæbne. Der skal være parlamentsvalg i foråret, sandsynligvis sent i april, og det er ingenlunde sikkert, at det nuværende flertal kan opretholdes. De allerede trufne beslutninger kan næppe revideres; for Italiens videre udvikling som en moderne industristat vil det være af den største betydning, at det igangsatte planlægningsarbejde ikke afbrydes.

4. 3. 1963.
N. Th.