DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

KONJUNKTURUDVIKLINGEN OG DEN ØKONOMISKE POLITIK I STORBRITANNIEN OG DEN TYSKE FORBUNDSREPUBLIK

Såvel i Storbritannien som i Den tyske Forbundsrepublik har der i de seneste måneder været intensiv debat om den økonomiske politik. I begge lande har de ledende politikere kun yderst modvilligt erkendt, at en fortsættelse af den hidtidige politik – eller eventuelle mangel på en sådan – ikke er forsvarlig. Alligevel synes der at være sket tilstrækkeligt til at gøre det berettiget at tale om en nyorientering af den økonomiske politik i de to lande.

Debatten i Storbritannien har taget sit udgangspunkt i strukturproblemerne. I UK har den økonomiske udvikling i størstedelen af 50'erne formet sig væsentligt mindre gunstigt end de fleste andre steder i Vesteuropa. Den økonomiske vækst har været relativt beskeden, selv om man stort set uafbrudt har haft fuld beskæftigelse. Prisniveauet er nærmest steget hastigere end det vesteuropæiske gennemsnit, og vanskelighederne ved at opretholde nogenlunde ligevægt på betalingsbalancen har motiveret en periodevis særdeles restriktiv politik. Først i 1961 er man begyndt at diskutere, hvorledes disse strukturelle svagheder i den britiske økonomi kan afhjælpes, men den økonomiske politik er fortsat præget af betydelig forsigtighed, således som det senest kom til udtryk ved fremlæggelsen af budgettet for finansåret 1962/63.

I Forbundsrepublikken har problemstillingen i betydelig udstrækning modsat fortegn. Den vesttyske økonomi har i en årrække været blandt de stærkest ekspanderende i Vesteuropa. Hjulpet af en betydelig tilvækst til arbejdsstyrken og en høj investeringskvote har produktivitetsstigningerne år efter år været store. Overskuddet på vare- og tjenestebalancen har i forening med den private kapitalimport været en vigtig årsag til uligevægten i det internationale betalingssystem, men i Forbundsrepublikken synes udviklingen i valutareserverne ikke at have givet anledning til videre bekymring, når bortses fra enkelte ubehagelige virkninger af spekulative kapitalbevægelser. Men Forbundsrepublikken er – frivilligt eller ufrivilligt – begyndt at blive mere lydhør over for sine handelspartneres og allieredes ønsker om en udvidelse af det valutariske og pengepolitiske samarbejde. Samtidigt hermed er presset på det tyske arbejdsmarked efterhånden ble-

vet så voldsomt, at regeringen er begyndt at slå ind på en mere restriktiv linie i sin økonomiske politik. Økonomiminister Ludwig Erhards kraftige formaninger i den seneste tid har søgt at skabe forståelse for nødvendigheden af denne nye linie.

De følgende afsnit forsøger at give baggrunden for den nyorientering af den økonomiske politik, som er ved at komme til syne i de to lande.

STRUKTURPROBLEMER I DEN BRITISKE ØKONOMI

Der har igennem en årrække været en markant forskel mellem den økonomiske vækst i Storbritannien og i de kontinentaleuropæiske lande, som det falder naturligt at sammenligne landet med. Det er imidlertid først i løbet af det sidste par år, at man virkelig er begyndt at analysere denne forskel og dens årsager. Grunden til, at man først med stor forsinkelse er gået i gang hermed såvel i UK som andetsteds, er ikke vanskelig at få øje på. Det er først i de seneste år efter indførelsen af konvertibiliteten i Vesteuropa og den deraf følgende udvidelse af bevægelsesfriheden i de internationale kapitaltransaktioner, at man for alvor har mærket et nært indbyrdes afhængighedsforhold mellem de ledende valutaer. Tilbagevendende tvivl om pundets stilling i forbindelse med underskud på den britiske betalingsbalance bliver efterhånden utålelig også for Storbritanniens handelspartnere og for andre internationale finanscentre. Der opstår derfor naturligt en stærk lyst til at forstå årsagerne til vanskelighederne med at få den britiske betalingsbalance til at balancere på betryggende vis og hjælpe landet til at tage de bedst mulige korrektive foranstaltninger i brug. Denne lyst er yderligere blevet bestyrket af det nærmere samarbejde inden for de internationale organisationer. Her har drøftelserne i Organisationen for økonomiske Samarbejde og Udvikling (OECD) virket særligt inspirerende. OECD har interesseret sig stærkt for medlemslandenes økonomiske vækst og for den rolle, som udviklingen på betalingsbalancen spiller i væksten. OECD's ministerråd fastlagde på et møde i november 1961 et kollektivt vækstmål for medlemslandene på 50 pct. for årene 1960–1970, svarende til en årlig vækstrate på godt 4 pct. Dette har ført til indgående diskussion af prognoser for de enkelte lande for at få fordelt den kollektive vækst, og udgangspunktet har været erfaringerne fra 1950'erne. Man har interesseret sig særligt for at undersøge, hvilke faktorer, der har virket hæmmende på den økonomiske vækst i det forløbne tiår, og der er derved såvel fra britisk som fra anden side fremkommet meget interessant materiale for en sammenligning.

Ser man på tallene fra 50'erne er det slående, at såvel i tiårets første halvdel, der endnu var præget af efterkrigstidens genopbygning af produktionsapparatet på kontinentet, som i det sidste femår har UK haft en

væsentligt langsommere vækst end de nuværende seks medlemslande i Det europæiske økonomiske Fællesskab. OECD's nylige årsrapport om den britiske økonomi bringer følgende sammenligning[1]):

Tabel 1.

Procentvise ændringer i de vigtigste realøkonomiske størrelser 1950–60.

	1950–1955		1955–1960	
	UK	EEC	UK	EEC
Bruttonationalprodukt	15	34	13	27
Beskæftigelse	4,5	5,9	1,7	6,1
BNP pr. beskæftiget	10	27	11	20
Industriproduktion	21	52[1])	14	40[1])
do. pr. arbejdstime	13	37[1])	16	37[1])
Impormtængde	26	56	26	66
Eksportmængde	6	76	13	63

[1]) Eksklusive Belgien-Luxembourg.

Konklusionen af denne for UK så lidet flatterende sammenligning er klar: væksten i de størrelser, hvormed man normalt måler den realøkonomiske vækst, har været mellem to og tre gange så hurtig i EEC-landene, og der har ikke været nogen tendens til, at UK har klaret sig bedre i konkurrencen henimod slutningen af tiåret. Det mest frapperende ved sammenligningen er dog den store forskel i eksportudviklingen.

Opstillingen kunne suppleres af serier for priser og lønninger, der viser, at UK ikke for sin langsommere vækst har tilkøbt sig større stabilitet i pris- og omkostningsniveau. Når bortses fra Frankrig, som gennemførte to devalueringer i 1957 og 1958 på tilsammen henved 40 pct., er prisniveauet – udtrykt som forholdet mellem bruttonationalproduktet i løbende og i faste priser – såvel i første som i sidste halvdel af 50'erne steget mere i UK end i EEC-landene. Internationale sammenligninger af arbejdslønninger er desværre oftest ret suspekte, men alt tyder på, at stigningen i timefortjenesterne i britisk industri har ligget i underkanten af det vesteuropæiske gennemsnit. Denne forskel i relativ pris- og lønudvikling var umiddelbart at vente på baggrund af den store forskel i produktivitetsudviklingen, der er vist i tabel 1. Den langsommere vækst i produktiviteten har imidlertid ikke alene i ringere grad end i EEC-landene været i stand til at forhindre omkostningsstigninger i at slå igennem i priserne, men den har også medført, at profitterne i britisk erhvervsliv har været faldende i den pågældende periode[2]).

Enhver forklaring på disse markante forskelle i økonomiske udvikling må tage sit udgangspunkt i en analyse af betalingsbalancen. Medens under-

[1]) Economic Surveys by the OECD: United Kingdom, March 1962.

[2]) se især oversigt i Economist af 21/4 1962 pp. 264–67.

skuddet på den britiske handelsbalance fra 1950–60 voksede med næsten 700 mill. dollars, voksede EEC-landenes overskud på handelsbalancen med 2750 mill. dollars. UK's officielle reserver af guld og valuta voksede med 400 mill., EEC-landenes med 11.000 mill. dollars[3]). Hvorledes har disse forskelle kunnet opstå?

Der har været en tilbøjelighed til at understrege manglende britisk konkurrenceevne på eksportmarkederne som det væsentlige, forklarende moment. Den nuværende regering har gentagne gange fremhævet, at det britiske omkostningsniveau er for højt, og at eksportørerne måtte indstille sig på en langt mere aktiv salgsindsats, hvis de ikke skulle se deres markedsandel skrumpe yderligere ind. Dette indtryk af en dyrt arbejdende industri, der ikke evner at tilpasse sig til efterkrigstidens skarpe konkurrence, harmonerer imidlertid mere med traditionelle forestillinger om britisk erhvervsliv som selvtilfreds og konservativt end med den faktiske udvikling i de senere år.

Et mere præcist indtryk af de britiske eksportproblemer kan man kun få ved at betragte eksportens regionale fordeling. OECD-rapporten bringer følgende oversigt over fordeling i 1960 og forskydningerne i perioden 1954–60[4]):

Tabel 2.

UK's eksport af forarbejdede industrivarer sammenlignet med de nærmeste konkurrenters i 1960 (mia. $) og procentvise forskydninger i 1954–60.

Eksport til / fra	Ydre sterlingområde i 1960	% stigning	OEEC inkl. Spanien i 1960	% stigning	USA og Canada i 1960	% stigning	Latinamerika i 1960	% stigning
UK	3,3	12	2,3	39	1,2	105	0,4	52
USA	1,2	95	3,3	158	2,6	35	2,6	3
EEC	1,6	88	12,7	124	2,2	174	1,4	29
Japan	0,9	136	0,3	240	1,1	410	0,3	42
I alt	7,0	46	18,6	114	7,1	100	4,7	15

Når der undtages fra det lidet betydningsfulde marked i Latinamerika har UK tabt andele af markederne til EEC og Japan, og særligt skarp er kontrasten inden for det ydre sterlingområde og OEEC-området. Endnu i 1960 udgjorde den britiske eksport til sterlingområdet – nogenlunde sammenfaldende med det britiske statssamfunds medlemslande i Asien, Afrika og Oceanien – 40 pct. af den samlede britiske eksport. Den meget beskedne fremgang på dette meget betydningsfulde marked skyldes dels en erosion af den præferencestilling, som statssamfundet havde opbygget for den indbyrdes samhandel, især derved, at diskriminationen mod dollarimporten

[3]) ifølge OECD-rapporten p. 11.
[4]) sammesteds p. 21.

elimineredes, dels udviklingshjælpen fra USA og andre industrialiserede lande, der har været nært knyttet til import fra de ydende lande. Disse faktorer har vist sig stærkere end traditionelle handelsforbindelser, og britiske eksportører har utvivlsomt i for høj grad betragtet de gamle markeder som sikre og undladt at gøre den særlige salgsindsats, som måske kunne have bremset udviklingen.

Eksporten til Nordamerika har stort set udviklet sig tilfredsstillende, omend den har vist sig overordentlig følsom over for konjunkturtilbageslagene i USA og derved har bidraget til at gøre den britiske betalingsbalance mere sårbar. Eksporten til OEEC-landene er ikke steget nær stærkt nok til at kompensere effektivt for tabet af markedsandel andetsteds, men det har dog her været et opmuntrende træk, at stigningen i afsætningen har været voksende i det sidste par år. Erkendelsen af, at forhåbninger om en så betydelig vækst i den britiske eksport, at den økonomiske politiks snærende afhængighedsforhold af betalingsbalancen løsnes, er knyttet til afsætningsmulighederne i det øvrige Vesteuropa snarere end til samhandelen med Commonwealth-partnerne, må have spillet en meget tungtvejende rolle i den engelske regerings overvejelser om at ansøge om medlemskab i EEC.

Sammenfattende må man derfor sige, at man ikke har givet nogen dybtgående forklaring på UK's problemer ved blot at henvise til manglende konkurrenceevne. Den britiske eksports markedsfordeling ved periodens begyndelse var under alle omstændigheder en sådan, at man ikke kunne vente, at den skulle holde trit med stigningen i de kontinentaleuropæiske landes.

Samtidig med den utilfredsstillende stigningstakt i eksporten har også de usynlige poster på vare- og tjenestebalancen – især skibsfartsindtægterne og rente- og dividendebetalingerne – udviklet sig i uheldig retning. UK har ikke kunnet forvinde virkningerne af 30'ernes restriktionspolitik og krigsårenes delvise isolation. Disse femten års udvikling synes for bestandig at have gjort det af med det traditionelle store britiske overskud på de usynlige poster, som tidligere kunne finansiere en betydelig merimport. Men nettostillingen på disse poster blev yderligere forringet i 50'ernes sidste år, så vidt den højst usikre opgørelse gør det muligt at skønne.

Selv det samlede underskud på vare- og tjenestebalancen har ikke i sig selv været af en sådan størrelsesorden, at det indebar nogen fare for hastig udtømning af UK's valutareserver. Men når der til det lægges forpligtelserne som langfristet kapitaleksportør – især til udviklingshjælp i andre Commonwealth-lande – og periodevis meget uberegnelige ind- og udstrømninger af kortfristet kapital, forekommer UK's reserver på godt 1 mia. £ beskedne. De har i de seneste år kun udgjort en trediedel af udlandets kortfristede sterlingtilgodehavender (uden for internationale orga-

nisationer). Når man tænker på den amerikanske regerings ængstelse over at se udlandets kortfristede dollartilgodehavender vokse op over USA's guldbeholdning, må man påskønne den relative koldblodighed, hvormed briterne har affundet sig med den risiko, som det indebærer at være en nøglevaluta. Under normale omstændigheder har UK kunnet regne med et mindre overskud på de kortfristede kapitalbevægelser, men en særligt ugunstig udvikling på vare- og tjenestebalancen har undertiden svækket de internationale finanskredses tillid til sterlingkursens fastholdelse i en sådan grad, at et betydeligt underskud er trådt i stedet. I en sådan situation har den britiske regering ikke haft noget valg; uanset hvad den indenlandske konjunktursituation tilsagde, har den måttet stramme den økonomiske politik for udadtil at demonstrere den form for beslutsom restriktionspolitik, som nyder yndest i centralbankkredse og betydeligt mindre popularitet andetsteds. Den britiske valutareserve har været for lille til at vinde tid for virkeligt hensigtsmæssige indgreb.

Betalingsbalancens diktatur har forhindret UK i at tage fuldt del i den almindelige vesteuropæiske højkonjunktur. Man kan diskutere, om det virkelig i så høj grad har været nødvendigt at acceptere en sådan stop-go politik, der i lange perioder har været præget langt mere af stop end af go, og dermed en bremse på den økonomiske vækst. Selv om ingen har villet benægte, at sterlingkriser af den alvor, som man oplevede det i 1957 og igen i 1961, nødvendiggjorde aktivitetsdæmpende foranstaltninger af et vist omfang, mener regeringens kritikere, at disse foranstaltninger har varet for længe, og at man ikke har udnyttet det indvundne pusterum til at skabe grundlaget for en mere varig bedring af betalingsbalancen.

Den britiske konjunkturudvikling er, som fremhævet af OECD, særdeles interessant derved, at den tydeligt viser, at en høj efterspørgsel ikke er en tilstrækkelig betingelse for hastig økonomisk vækst. Beskæftigelsen har hele tiden ligget meget højt, og også udviklingen i andre vigtige konjunkturindikatorer gør det vanskeligt at underbygge en anklage mod den britiske regering for at have fremkaldt økonomiske tilbageslag af den type, som man kender det fra de amerikanske recessions af 1953/54 og 1957/58. Men den økonomiske politik har skåret tilstrækkeligt meget af højkonjunkturen til at forhindre UK i at komme ind i den selvforstærkende vækstproces, som har givet så opsigtsvækkende resultater i andre vesteuropæiske lande.

Filosofien i de mange penge- og finanspolitiske indgreb i 50'erne har været kortsigtet: effektivt og stort set uden tilløb til panik har man forhindret et svind i valutareserverne i at fortsætte. Ud over de mere psykologiske aspekter, der skulle afstive tilliden til pundet, har man flere gange givet den forklaring, at man ved at dæmpe den indenlandske efterspørgsel skabte plads for et eksportfremstød. Hvis det, der holdt den britiske

eksport tilbage, var mangel på arbejdskraft, så kunne selvsagt en afdæmpning af højkonjunkturen i overophedede hjemmemarkedsindustrier gøre god nytte. Men hvis årsagen til den utilfredsstillende eksportudvikling var at finde i manglende konkurrenceevne, uheldig markedsfordeling eller lavkonjunktur i de vigtigste aftagerlande snarere end i det indenlandske efterspørgselspres, kommer den første økonomiske politik til at stå i et noget ejendommeligt lys: man bremser konjunkturudviklingen ved at anvende svigtende udenlandsk efterspørgsel som motivering for at dæmpe også den indenlandske efterspørgsel. En sådan fremgangsmåde harmonerer dårligt med de siden Keynes almindeligt accepterede forskrifter for en stabiliseringspolitik, og prisen for at opnå en eksportfremgang ad denne vej kan let blive ubehageligt høj.

Det er først ved de økonomisk-politiske indgreb under sterlingkrisen i sommeren 1961, at regeringen har skitseret, hvorledes den økonomiske politik på længere sigt kan mindske afhængigheden af betalingsbalancen.

KONJUNKTURUDVIKLINGEN OG DEN ØKONOMISKE POLITIK I 1961 OG 1962

Allerede tidligt i 1960 var en kortvarig opgangskonjunktur blevet afbrudt. Eksporten stagnerede, og importen var kraftigt stigende, således at underskuddet på vare- og tjenestebalancen nåede op på næsten 300 mill. £. Ved årets udgang lå bruttonationalproduktet i faste priser kun godt 2 pct. højere end et år tidligere, og der var fortsat et betydeligt pres på arbejdsmarkedet. I løbet af foråret 1961 syntes der for alvor at komme gang i en ny ekspansion, og ledighedsprocenten faldt til under 1,5 – det laveste niveau i seks år. Men den vedvarende høje beskæftigelse havde sat lønniveauet i bevægelse; timefortjenesterne i industrien lå medio 1961 8 pct. over niveauet et år tidligere. Selv om dette ikke i vesteuropæisk målestok syntes at være nogen urovækkende stigningstakt, medførte den langsomme vækst i produktiviteten dels et tryk på profitterne, dels begyndende prisstigninger efter næsten tre års tilnærmelsesvise stabilitet. De private investeringer var fortsat stigende, omend i et afsvækket tempo, og de voksende pengeindkomster trak en jævn forbrugsstigning med sig. Eksporten lå for første halvår 2–3 pct. højere end for tilsvarende periode af 1960, udelukkende takket være stærke stigninger i afsætningen til Vesteuropa. Da importen samtidig var nærmest stagnerende, forbedredes handelsbalancen mærkbart i forhold til det betydelige underskud i andet halvår af 1960, men forbedringen var til dels af midlertidig karakter, idet lageropbygningen, som havde vejet tungt i 1960, var blevet afsluttet.

Den indenlandske konjunktursituation kunne således næppe i sig selv begrunde den væsentlige skærpelse af den økonomiske politik, der fandt

sted sidst i juli. Den tyske og hollandske revaluering i marts 1961 havde skabt forventninger om yderligere kursforskydninger, og kortfristet kapital strømmede fra UK til de kontinentaleuropæiske lande. En midlertidig samarbejdsaftale mellem en række centralbanker – det såkaldte Basel-arrangement – havde ikke haft held til at bremse de spekulative kapitalbevægelser, og den britiske regering følte sig tvunget til at demonstrere, at den for enhver pris ville fastholde pundets stilling. Man fandt dog også, at presset på arbejdsmarkedet var blevet for stærkt, og benyttede lejligheden til at lufte den velkendte teori om de eksportfremmende virkninger af en afdæmpning af »the pressure of demand upon home resources«.

Kriseindgrebene var både af finans- og pengepolitisk samt mere utraditionel art. Finansminister Selwyn Lloyd udnyttede en bemyndigelse, som parlamentet få måneder før havde udrustet ham med, til at forhøje forbrugsafgifterne med 10 pct., svarende til ca. 2 pct. af det samlede private forbrug. Finansministeren lovede samtidig stærk tilbageholdenhed med offentlige udgifter. Den vigtigste pengepolitiske foranstaltning var en voldsom forhøjelse af diskontoen fra 5 til 7 pct.; den blev ledsaget yderligere af »special deposits«, den særlige britiske form for en stramning af kassebindingsreglerne.

Det utraditionelle element i kriseprogrammet var forsøget på at indføre en lønpause. Regeringen understregede nødvendigheden af at undgå nævneværdige lønforhøjelser, hvis den svækkede britiske konkurrenceevne ikke skulle yderligere forringes, i en overgangsperiode og lovede selv at gå i spidsen eller rettere bagtroppen på de områder, hvor den havde en mere direkte indflydelse. Medens lønpausen var i kraft, ville regeringen søge at etablere et samarbejde med arbejdsmarkedets parter om en indkomstpolitik på langt sigt.

Som kriseprogram betragtet må juli-indgrebene siges at have været en succes. Presset på arbejdsmarkedet er lettet noget, men der er stadig en meget høj beskæftigelsesgrad. Lønpausen har utvivlsomt også haft en virkning, selv om det nødvendigvis må blive gætteri at skønne over dens størrelse. De engelske lønforhandlinger foregår decentraliseret og i en nogenlunde jævn strøm året igennem, og man måtte derfor imødese betydelige vanskeligheder ved at gribe ind i lønrunden. I efteråret kom lønpausen ikke på virkeligt alvorlig prøve, da ingen af de strategiske, store lønforhandlinger foregår på denne årstid. I årets første måneder har imidlertid vigtige grupper af offentligt ansatte, såvel tjenestemænd som ansatte i de store nationaliserede industrier, aftalt lønforbedringer, der synes at ligge i underkanten af det sandsynlige uden lønpause. Denne er nu formelt ophørt pr. 1. april 1962, men regeringen følger fortsat lønudviklingen opmærksomt som nærmere omtalt nedenfor.

Virkningen på produktionen af den kraftige dosis eftespørgselsbegræns-

ning har utvivlsomt været lidt stærkere end ventet. I løbet af andet halvår 1961 er industriproduktionen faldet omtrent lige så meget, som den steg i første halvår. I faste priser er såvel det private forbrug – udelukkende de varige forbrugsgoder – som eksporten faldet svagt, medens de offentlige udgifter og investeringer – bortset fra lagrene – er steget. Finansministeren må siges at have haft mindst held med sine sparebestræbelser inden for den offentlige sektor.

Udviklingen på betalingsbalancen har stort set været lidt gunstigere end ventet. Tilliden til pundet synes at være blevet genoprettet gennem kriseprogrammet og optagelsen af et lån hos Valutafonden på 536 mill. £. Kort efter den 25. juli vendte de korte kapitalbevægelser, og UK har frem til forårsmånederne været bestemmelsesstedet for en betydelig andel af den bevægelige internationale kapital – formentlig ikke under 500 mill. £. – der har ønsket at drage fordel af det højere renteniveau i UK. Det er herved blevet muligt for de britiske myndigheder allerede i løbet af efteråret og vinteren at tilbageholde 250 mill. £ af lånet fra Valutafonden, og man har ikke mindre end fem gange kunnet nedsætte diskontoen, der herved er kommet ned på 4,5 pct. Endnu synes dette ikke at have haft større virkning på kapitalimporten, der efterhånden har fundet frem til anbringelsesformer, der ikke er så følsomme for ændringer i diskontoen som Treasury Bills og andre traditionelle objekter, f. eks. kommuneobligationer og finansiering af forbrugerkredit.

Selv om betalingsbalancen på overfladen viser en smuk forbedring, giver et nærmere eftersyn mindre grund til tilfredshed. Eksporten har på det nærmeste været uændret igennem hele 1961, og stramningen af den økonomiske politik har måske skabt plads for et eksportfremstød, men har ikke kunnet inspirere virksomhederne til at udnytte den. Importen har været langsomt vigende, medens lagrene formindskedes, men det er selvsagt kun en kortfristet forbedring. Forbedringen i handelsbalancen har dog været stor nok til at reducere underskuddet på vare- og tjenestebalancen fra 288 mill. £ i 1960 til kun 70 mill. £ i 1961. Mindst lige så overraskende er det imidlertid at finde i den nyligt udsendte reviderede opgørelse af betalingsbalancen[5]), at UK i 1961 for første gang i umindelige tider har haft en langfristet nettokapitalimport (8 mill. £). Den væsentlige del af forklaringen herpå ligger i virksomhedernes fremskyndede hjemtagelse af profitter fra udlandet og – navnlig – i kapitaltilførsler til udenlandske datterselskaber i UK.

Den økonomiske udvikling i 1961 blev i flere henseender typisk for de britiske efterkrigserfaringer. En tilsyneladende lovende ekspansion måtte bremses for at forhindre en sterlingkrise; krisen blev afværget uden store

[5]) se White Paper on United Kingdom Balance of Payments 1959 to 1961 (Cmnd. 1671).

afsavn, men med mange måneders stagnation som resultat. Tilliden til sterling blev genoprettet, men dens rationelle begrundelse: en styrkelse af den britiske konkurrenceevne gennem en kraftig økonomisk ekspansion, udeblev.

Heri ligner udviklingen ganske erfaringerne fra sterlingkrisen i 1957, hvor tilsvarende midler blev taget i brug. Men historien har ikke gentaget sig fuldstændigt. Regeringen har denne gang tilkendegivet, at den ikke agter at lade det blive ved kriseforanstaltningerne, men at den vil søge at komme en løsning på den britiske økonomis strukturproblemer nærmere gennem en langsigtet indkomstpolitik. Regeringen har i foråret oprettet et nationalt udviklingsråd (National Economic Development Council, NEDC), hvori arbejdsmarkedets parter og enkelte fremtrædende økonomer og andre eksperter har sæde, og dette nye organ, der får et sekretariat på halvtreds medarbejdere, skal følge produktivitetsudviklingen i britisk industri og udforme sådanne kriterier for stigninger i pengeindkomsterne, at disse hverken løber langt forud for den indenlandske produktivitet eller for udenlandske omkostningsstigninger. Selv om det udpræget var ønsket om at skabe forståelse for en langsigtet indkomstpolitik, der motiverede oprettelsen af NEDC – og dermed gjorde det pinagtigt vanskeligt for Trade Unions' Congress at udpege medlemmer dertil – har rådet også fået en vis uformel planlægningsopgave, omend i langt mindre ambitiøs målestok end organer af tilsvarende sammensætning i enkelte kontinentaleuropæiske lande, der har virket inspirerende på den britiske regering, især Frankrig og Holland[6]). På sit møde i maj diskuterede NEDC et foreløbigt vækstmål for den britiske økonomi i perioden 1962–66. Rådet pålagde sekretariatet at udrede, hvorledes en vækst på 22 pct. i bruttonationalproduktet i femåret kunne opnås.

Regeringen har ikke afventet NEDC's overvejelser – rådet har kun holdt to korte møder foreløbig – men har selv i februar fremsat sit syn på principperne for indkomstudviklingen[7]). Den har tilkendegivet, at den periodevis vil udsende detaillerede oplysninger om lønudviklingen i enkelte industrigrene; disse oplysninger med kommentarer skal være »guiding light« for forligsmændene ved overenskomstforhandlinger og mobilisere den offentlige mening mod overdrevne lønstigninger. I kommentarerne bliver der taget hensyn til eventuelle vanskeligheder ved at rekruttere arbejdskraft i den pågældende sektor og til særligt kraftige produktivitetsstigninger, omend det indskærpes, at disse sidste ikke helt må sluges af lønstigninger.

[6]) Der har været interessante paralleller mellem oprettelsen af NEDC og den danske diskussion om et samfundsøkonomisk råd. Arbejdsopgaverne synes nært beslægtede; i UK synes man dog indstillet på at tage den analytiske side af organets virksomhed mere alvorligt, idet man ansætter 50 medarbejdere til at studere strukturproblemerne, medens det danske lovforslag forestiller sig, at en tiendedel heraf skulle være tilstrækkeligt.

[7]) Incomes Policy: The Next Steps, Cmnd. 1626, February 1962.

I april fremkom den første publikation med sådanne detaillerede lønoplysninger, men det er endnu for tidligt at dømme om resultaterne.

Hvad man end kan mene om regeringens fremgangsmåde, må man indrømme, at der i selve det at have erkendt den nøglestilling, som konkurrenceevnen kommer til at spille for de britiske økonomi i de nærmest forestående år, ligger noget værdifuldt. Man kan heller ikke frakende regeringen en vis konsekvens i de bestræbelser, den har valgt. Der bestod stort set to mulige veje til en styrkelse af konkurrenceevnen: enten en devaluering ledsaget af kraftig opmuntring til eksporten eller aktivitetsdæmpning og kontrol med indkomstudviklingen, i al fald indtil omkostningsniveauet i udlandet var løbet noget forud. Den britiske regering valgte den sidste, langsommere og mindre dramatiske, udvej og har foreløbig skabt sig et pusterum; i mellemtiden stiger lønningerne væsentligt mere andetsteds.

Den kritik, der rejses mod regeringens politik, vender sig mindre mod selve filosofien bag bestræbelserne end mod den konkrete udformning, disse har fået på baggrund af den fortsat meget forsigtige finanspolitik. Det er ikke så vanskeligt at se det berettigede i at holde indkomststigningerne inden for produktivitetsstigningerne, når disse er 4 eller 5 pct. årligt. Men når regeringen fører en så restriktiv finanspolitik, at en vækst i produktiviteten på 3 pct. forekommer et optimistisk skøn, bliver det vanskeligere.

Der er ingen tegn på livskraftig ekspansion i den britiske økonomi; nedenstående tal hentet fra det uafhængige National Institute for Economic and Social Research's Review fra februar giver et klart billede heraf:

Tabel 3[8]).

Efterspørgslens sammensætning i UK 1960–1961 og skøn for 4. kvartal 1962 (sæsonudjævnede kvartalstal).

Mill. £ (1954-priser)	1960	1961		1962	Procentvis ændring	
	4. kvt.	2 kvt.	4. kvt.	4. kvt.	61^2–62^4	61^4–62^4
Privat forbrug	3586	3694	3630	3695	0	$1^3/_4$
heraf varige goder	252	336	250	275	÷18	10
Offentligt forbrug .	794	793	815	835	$5^1/_4$	$2^1/_2$
Bruttoinvesteringer	887	931	965	975	$4^1/_4$	1
heraf private ...	428	435	465	455	$4^1/_2$	÷$2^1/_4$
offentlige .	289	318	325	340	7	$4^1/_2$
boliger ...	170	178	175	180	1	3
Lagre	148	71	÷10	40	–	–
Eksport	1150	1195	1175	1245	$4^1/_2$	6
Samlet efterspørgsel	6565	6684	6575	6790	$1^1/_2$	$3^1/_4$
Modsvaret af						
Import	1409	1385	1380	1435	3	4
BNP	5156	5299	5195	5355	1	3

[8]) National Institute Review February 1962 p. 15.

Først efter midten af 1962 vil bruttonationalproduktet og den samlede efterspørgsel begynde at stige op over niveauet inden kriseindgrebene i sommeren 1961. Særlig bemærkelsesværdigt er det, at de private investeringer, der hidtil har været ret upåvirkede af den restriktive økonomiske politik, forudses at ville falde i løbet af 1962.

Der er siden februar ikke sket meget, der kan forrykke dette billede. Renteniveauet har – opmuntret af diskontopolitikken – været på vej ned mod normal højde, medens finanspolitikken ikke er blevet ændret. Vi ved dog nu fra finansministerens budget, at det ikke vil være muligt at holde stigningen i det offentlige forbrug inden for de 2½ pct., som han stillede i udsigt i juli 1961 ud fra den betragtning, at de offentlige udgifter ikke burde udgøre en voksende andel af bruttonationalproduktet. Af den samlede stigning i »above the line expenditures«, der nogenlunde svarer til drifts- og anlægsbudgettet i danske opstillinger, på 384 mill. £ kan kun en trediedel tilskrives prisstigninger, således at den reale stigning fra 1961/62 til 1962/63 bliver mindst 4½ pct.

Fremlæggelsen af budgettet i begyndelsen af april synes at have været et antiklimaks efter den voldsomme forhåndsinteresse. En række omlægninger af den indirekte beskatning gav ingen klar nettovirkning, men nok en ønskelig jævnere fordeling af afgiftsbyrden på de enkelte varer. Finansministeren baserede sit budget på en lidt mere optimistisk vurdering af konjunkturudsigterne end den, der kom til udtryk i tabellen ovenfor, men der er blevet rejst stærk tvivl om det berettigede heri. Under alle omstændigheder må det virke overraskende, at budgettet ikke kom til at indeholde flere ekspansionsfremmende aspekter. De fleste kommentatorer har betegnet det som neutralt, men det synes mere i overensstemmelse med sandheden at kalde det restriktivt; et overskud på drifts- og anlægsbudgettet på 433 mill. £ – omtrent det samme som i 1961/62 – må kvalificere det til denne betegnelse, selv om nettoudgifterne på kapitalbudgettet – især som følge af lån til de nationaliserede industrier – er en smule større, således at der er et lille finansieringsbehov.

Der er således også efter budgettet udsigt til en langsom og udramatisk vækst i de vigtigste realøkonomiske størrelser gennem 1962. Viser selv de beskedne forudsigelser sig for optimistiske, og bliver væksten i eksporten mindre end anført, må en omlægning af finanspolitikken komme på tale. Formentlig vil man på dette tidspunkt have mere overblik over det store spørgsmål i britisk politik i 1962: om UK vil nå til enighed med EEC om vilkårene for medlemskab. At udsigten til nemmere adgang til det hastigst ekspanderende stormarked i verden og frygten for skærpet konkurrence på hjemmemarkedet vil styrke investeringslysten og dermed på længere sigt konkurrenceevnen i britisk erhvervsliv er givet. Men den kendsgerning, at landet foretager det betydningsfulde skridt efter næsten tre års

yderst beskeden økonomisk vækst kan nok på ny så farlig tvivl om pundets stabilitet i internationale finanskredse og dermed yderligere vanskeliggøre den besværlige opgave at igangsætte en virkelig ekspansion i den britiske økonomi.

KONJUNKTURUDVIKLINGEN I DEN TYSKE FORBUNDSREPUBLIK I 1961 OG 1962

Den vesttyske økonomi har ikke i det forløbne tiår været hæmmet af jævnligt tilbagevendende strukturelle problemer. Når man fra omtale af nyere økonomisk historie i UK går i gang med beskrivelser af de tyske erfaringer fra samme periode, synes det tværtimod som om Forbundsrepublikken har været underkastet andre økonomiske love. Det er der lykkedes at fastholde den økonomiske vækst og forstærke den yderligere. Forbundsrepublikken er et førende eksempel på den lykkelige cirkel, som OECD eksperterne fremhæver som den stærke modsætning til de britiske vanskeligheder med at bryde ud af den langsomme produktivitetsstignings, og dermed betalingsbalancens, tyranni over den økonomiske politik. Konkurrenceevne i udgangssituationen har givet hastig vækst gennem store forøgelser af eksporten, væksten forstærker tempoet i produktivitetsstigningerne, stabiliserer priserne og forbedrer yderligere konkurrenceevnen. Den hurtige vækst gør det lettere at tilnærme sig til den sammenhæng mellem indkomster og produktivitet, som den britiske regering har så store vanskeligheder med at omsætte til økonomisk politik. Samtidig stimulerer væksten investeringer, forskning og tekniske fremskridt og fremmer et ambitiøst og optimistisk klima i erhvervslivet.

Denne selvforstærkende vækstproces afgav et af sine smukkeste eksempler i Forbundsrepublikken i årene 1959 og 1960. I faste priser voksede bruttonationalproduktet med 6,7 og 8,3 resp., medens eksporten steg med 13–14 pct. årligt. Produktivitetsudviklingen i industrien var endnu mere forrygende med ca. 8 pct. årligt. Timefortjenesterne var i disse to år steget nogenlunde i takt med produktiviteten.

I 1961 viste det sig ikke muligt at opretholde det voldsomme vækst-tempo. I løbende priser steg bruttonationalproduktet med 10 pct., men halvdelen heraf var prisstigninger. Den samlede beskæftigelse voksede med 2½ pct.; da ledigheden ikke kunne reduceres nævneværdigt under det allerede i 1960 meget lave niveau, skyldes det meste af denne tilvækst indvandring af udenlandsk og – indtil muren i Berlin i august satte en næsten fuldstændig stopper herfor – østtysk arbejdskraft. Ledighedsprocenten lå i størstedelen af 1961 i nærheden af 0,5, og antallet af ledige arbejdspladser var fire–fem gange så stort. Knapheden på arbejdskraft var hermed blevet mere udtalt end på noget tidligere tidspunkt under den vesttyske

Tabel 4[1]).

Det vesttyske bruttonationalprodukts sammensætning og udvikling 1959–61.

	Mia DM årets priser			Procentvis ændring		
	1959	1960	1961	1959	1960	1961
Privat forbrug	144	157	177	6,8	9,1	10,2
Offentligt forbrug ...	34	38	43	10,2	12,3	12,5
Bruttoinvesteringer ..	57	67	78	13,5	16,3	14,9
heraf byggeri	29	34	39	18,4	14,8	14,2
Lagre	5	8	5	18,8	71,7	÷31,2
Mereksport af varer og tjenester	8	8	7	÷4,3	÷0,4	÷8,7
Bruttonationalprodukt	248	278	310	8,5	12,0	9,9

[1]) Kilde: Monatsberichte der deutschen Bundesbank, Februar 1962, p. 6. (1961 incl. Saar).

højkonjunktur. Det langvarige pres på arbejdsmarkedet har fået lønniveauet til at stige i en takt, som i 1961 i Vesteuropa kun syntes at blive overgået af de danske lønstigninger. Alle foreliggende oplysninger om den tyske økonomi bærer vidnesbyrd om denne spænding mellem en accelererende vækst i pengeindkomsterne og en aftagende vækst i produktionen.

Investeringerne har også i 1961 været den kraftigst ekspanderende del af efterspørgslen, men der har været en mærkbar afsvækkelse af stigningstempoet i løbet af året. Ordretilgangen til investeringsgodeproduktionen har været svagt faldende med en ret tydelig tendens for de udenlandske ordrers vedkommende, men tilgangen er fortsat så betydelig, at der ikke er sket nogen nævneværdig afkortning af de lange ordrelister og leveringsfrister.

At investeringerne begynder at vise tegn på en mere stabil vækst er ikke vanskeligt at forklare. Dels har erhvervslivets profitter været under et kraftigt tryk mellem et stærkt stigende omkostningsniveau og et relativt mere stabilt prisniveau, dels må man ud fra accelerationsprincippet vente tegn på stabilisering af investeringerne, når stigningstakten i indkomstenre ikke længere er voksende. Profitterne udgjorde i 1961 en lavere andel af indkomsterne end i noget andet år siden 1953; efter at have betalt selskabsskatter har virksomhederne kun oplevet en stigning på 1 pct. i nettoprofitterne. Det er ganske vist vanskeligt at forestille sig, at denne for Forbundsrepublikken usædvanlige udvikling i væsentlig grad har hæmmet investeringstilbøjeligheden; virksomhederne har meget betydelige reserver, og den lempelige pengepolitik har sikret gode kreditmuligheder. Derimod er det meget tænkeligt, at de stigende vanskeligheder med at selvfinansiere udvidelserne af kapitalapparatet i en overgangsperiode kan hæmme investeringslysten, indtil virksomhederne opdager, at man udmærket kan foretage investeringer med en noget lavere selvfinansieringsgrad end den tilvante.

Modstykket til trykket på profitterne er den voldsomme stigning i de disponible indkomster. Brutto er lønindkomsterne steget med næsten 13 pct., men progressionen i de direkte skatter og i indbetalingerne til sociale sikringsordninger har trukket stigningen i de disponible indkomster ned på knap 12 pct. Det private forbrug er steget lidt langsommere, idet opsparingskvoten er blevet en smule større end i 1960. I anden halvdel af 1961 var der en tydelig tendens til at forbruget overtog investeringernes hidtidige rolle som den mest dynamiske komponent i efterspørgslen.

I betragtning af den fulde beskæftigelse og efterspørgselspresset forekommer det bemærkelsesværdigt, at stigningen i det vesttyske prisniveau har kunnet holdes inden for 3–4 pct. Fra februar 1961 til februar 1962 steg leveomkostningsindekset med 3,5 pct., medens et indeks for industrielle færdigvarer kun udviste en stigning på 2 pct. En vis – omend kun delvis – forklaring herpå findes i den vesttyske revaluering med 5 pct. i marts 1961, som helt er slået igennem på importpriserne. Men den relativt anselige prisstabilitet må formentlig også tages som en antydning af mere livlige konkurrenceforhold på det tyske marked, end man i øvrigt forestiller sig.

Den vesttyske regering har indtil for få måneder siden kun rent undtagelsesvist tilkendegivet, at den var bekymret over de begyndende tegn på overanspændelse af økonomien. En væsentlig årsag til denne i al fald tilsyneladende koldblodighed er at finde i den tyske betalingsbalance.

Mereksporten af varer og tjenester har i en årrække været af et så betydeligt omfang, at væksten i de tyske valutareserver forekom at være en trussel mod det internationale betalingssamkvem. I 1960, hvor et overskud på vare- og tjenestebalancen på over 8 mia. DM ledsagedes af en ikke ubetydelig kapitalimport til Forbundsrepublikken, henledte for alvor opmærksomheden på de tyske valutareserver, og allierede og handelspartnere fremsatte deres formaninger til tyskerne om et internationalt kreditorlands ansvar i kraftigere vendinger. USA og UK indskærpede, at tilpasningen til en ligevægt ville gå langt hurtigere, hvis det ikke alene var debitorlandene, der skulle holde igen; kreditorlandene måtte også indstille sig på at bidrage.

De henstillinger, der oftest mødte tyske forhandlere i de internationale organisationer, var revaluering af DM ledsaget af en pengepolitik, der gjorde kapitalimport til Forbundsrepublikken mindre tillokkende, øget kapitalhjælp til udviklingslandene og undladelse i en overgangsperiode af virksomme indgreb over for stigningerne i det tyske omkostningsniveau. Man må konstatere, at den tyske regering i nogen udstrækning har fulgt disse henstillinger, omend modvilligt og endnu næppe tilstrækkeligt set fra debitorlandenes synspunkt.

Den tyske revaluering blev af beskedent omfang, hvilket for en tid

skabte uro på valutamarkederne med forventninger om yderligere kursjusteringer. Den har dog tydeligt hæmmet væksten i eksporten i løbet af 1961 og dermed direkte bidraget til en løsning af betalingsbalanceproblemet, selv om overskuddet på vare- og tjenestebalancen endnu er af næsten samme størrelsesorden som i 1960. De ledsagende pengepolitiske foranstaltninger har mere helhjertet fulgt henstillingerne. I realiteten har Forbundsrepublikken, siden man i efteråret 1960 påbegyndte en nedsættelse af renteniveauet, tildelt de betalingsbalancemæssige hensyn prioritet i pengepolitikken. Erfaringerne fra 1960 har været skræmmende: en stramning af rente- og likviditetspolitikken havde tillokket kortfristet udenlandsk kapital, der ønskede at drage fordel af den voksende forskel mellem renteniveauet i Forbundsrepublikken og i andre finanscentre. Man slog nu kursen om ved dels at gøre anbringelser mindre tiltrækkende – den korte rente faldt fra 4,5 til knapt det halve i løbet af det følgende år – dels at besværliggøre og kontrollere kapitalimporten på forskellige måder. I forening med ekstraordinære tilbagebetalinger på den udenlandske statsgæld, i første række til USA, og en ikke nærmere præciserbar kapitaludstrømning forårsaget af Berlin-krisen i august var disse foranstaltninger tilstrækkelige til at hidføre et fald i de tyske valutareserver i 1961 på 1,7 mia. DM sammenlignet med tilvæksten på 5,8 mia. DM i 1960.

Kapitalhjælpen til udviklingslandene har været kraftigt stigende overvåget af et nyoprettet forbundsministerium. Tilskuddene til og kapitalandele i multilaterale bistandsorganisationer var i årene 1961 og 1962 hhv. 305 og 430 mill. DM, medens de samlede bidrag til disse organisationer frem til 1960 havde udgjort knapt 800 mill. DM. Under bilaterale bistandsprogrammer blev der ydet teknisk hjælp for knapt 200 mill. DM og kapitalhjælp for 1,5 mia. DM, hvortil kommer en række rammetilsagn til finansiering af endnu ikke konkretiserede projekter.

Det punkt, på hvilket det har været vanskeligst for Forbundsrepublikken at optræde i den uvante rolle som ansvarsbevidst kreditornation, har utvivlsomt været undladelsen af mere kraftige indgreb over for efterspørgselspresset. Med de traditionelle pengepolitiske midler bundet af betalingsbalancemæssige hensyn har man fortrinsvis haft finanspolitikken at støtte sig til. I finans- og kalenderåret 1961 har der på forbundsregeringens budget været et overskud på knapt 4 mia. DM, og der er også fra Länderne udgået en svagt aktivitetsdæmpende påvirkning. Forbundsregeringens budget for 1962, der blev fremlagt i marts, indebærer stigninger i såvel offentlige udgifter som indtægter på 11–12 pct.; denne udvidelse af den offentlige sektors virksomhed mere end neutraliserer virkningen af budgetoverskuddet. Siden er der dog sket indskrænkninger i bygge- og anlægsvirksomheden, således at udgiftsstigningen bliver noget mindre.

I løbet af foråret har der vist sig tegn på, at efterspørgselspresset fortsat er meget betydeligt. Det væsentligste er de store lønstigninger, som en

række erhverv har forhandlet sig frem til i løbet af vinteren. Metalarbejderne opnåede ved nytår forhøjelser på 6 pct., længere ferier og nedsættelse af arbejdsugen fra 44 til 42½ timer, og beslægtede aftaler omfattende i alt 8–9 mill. arbejdere og funktionærer er siden blevet indgået; det skønnes, at lønomkostningerne herved er steget med henved 11 pct. lagt oven i forhøjelserne fra 1961 og revalueringen, skulle dette betyde, at lønomkostningerne på halvandet år er steget med 25–30 pct.

Det er tydeligt, at denne i international og endnu mere i tysk målestok helt ekceptionelle stigning i pengeindkomsterne og omkostningsniveauet har udtømt den tyske regerings tålmodighed. Indtil i år har man åbenbart ment, at en vis omfordeling af nationalindkomsten i lønmodtagernes favør ikke kolliderede med hensynet til den økonomiske stabilitet. De store profitter, der var opbygget under mange års voldsom produktivitetsfremgang, kunne fungere som en stødpude i en overgang og forhindre store prisstigninger; man kan næppe nære illusioner om, at dette fortsat vil være tilfældet, selv om prisniveauet endnu ikke er kommet rigtigt i bevægelse. Under alle omstændigheder vil man ikke længere fra udlandets side kunne hævde, at Forbundsrepublikken har forsømt sit ansvar som kreditornation ved effektivt at holde sit omkostningsniveau nede.

Den moderat afdæmpede finanspolitik har ikke kunnet bremse bevægelsen i pengeindkomsterne. Den tyske regering synes nu at vende interessen mere direkte mod lønninger og priser. En forsmag på hvad man kan vente kom med økonomiminister Erhards mislykkede forsøg på at få en række førende bilproducenter til at undlade en større prisforhøjelse; magtmidlerne savnedes – endnu. Nok så interessant er det, at man hyppigere og hyppigere i Bonn hører fordelene ved at have en egentlig lønpolitik, der forsøger at sammenkæde stigninger i pengeindkomsterne med produktivitetsfremgangen, omtalt i uforbeholdne vendinger.

Endnu er man kun i det første stade af de overvejelser, der i UK førte til oprettelsen af den nationale udviklingsråd. Men det, at man bruger de samme udtryk i den økonomisk-politiske nyorientering i de to lande, bør ikke få en til at overse forskellene i problemstilling. En meget væsentlig forskel er, at Forbundsrepublikken har den valutariske uafhængighed, der muliggør en langsigtet indkomstpolitik uden ledsagende finanspolitiske kriseprogrammer. En anden – og ikke mindre væsentlig – forskel kan overfladisk udtrykkes på den måde, at medens de britiske politikere vil have stigninger i pengeindkomster kædet sammen med stigninger i produktivitet for at få produktiviteten til at indhente indkomsterne, er formålet i Forbundsrepublikken at fastholde en betydelig produktivitetsstigning uden at tillade indkomsterne at løbe forud.

16/5/62.
N. T.