NYE SIGNALER I USA's ØKONOMISKE POLITIK

Af THORKILD HJORTKJÆR

I USA er konjunkturerne nedadgående. I januar i år var ikke mindre end 5½ million mennesker arbejdsløse, d. v. s. at 1 af hver 13 personer i arbejdsstyrken havde været uden beskæftigelse i den sidste uge før tællingsdagen.

Konjunkturnedgangen har varet siden sidste forår. Nedgangen har ganske vist ikke været særlig voldsom: produktionen i minerne og industrien er gået en del tilbage, mens de øvrige erhverv tilsammen har haft nogenlunde konstant beskæftigelse.

Forud for den nuværende nedgangsperiode var gået en forvirret økonomisk tid, idet den langvarige stålarbejderstrejke fra juli til nov. 1959 bragte den amerikanske økonomi ud af de sædvanlige folder. Efter stålstrejkens afslutning var der i de første måneder af 1960 ret gode konjunkturforhold, fordi erhvervslivet var optaget af at indhente, hvad der var forsinket under strejken. De ribbede lagerbeholdninger af stål skulle suppleres op, og det gjorde, at stålværkerne arbejdede for fuld damp. Maskinfabrikkerne, bilindustrien og andre stålforbrugende erhvervsgrene arbejdede kraftigt for at indhente de forsinkelser i produktionen, som stålmanglen havde forårsaget i slutningen af 1959.

Hen på foråret 1960 var produktionsforsinkelserne blevet indhentet. Der indtrådte da et fald i efterspørgslen, som naturligvis måtte virke trykkende på erhvervslivet. Stålværkerne blev hårdest ramt – de måtte i løbet af foråret sætte deres produktion ned til det halve, og arbejdsløsheden steg stærkt i stålværkscentrene i Pennsylvanien i Øst og omkring Chicago midt i USA. Nedgangen dér virkede dernæst tilbage på jernmalmlejerne og på kulminerne, som leverer råmaterialer til stålværkerne, og dermed bredte depressionen sig til de store mineområder i Minnesota vest for de store søer.

Også transporterhvervene blev ramt, da de store transporter af tunge varer som malm, kul, jern og stål indskrænkedes.

Bilfabrikkerne klarede sig derimod ganske godt i 1960, bl. a. fordi det lykkedes dem at konkurrere de europæiske bilmærker ud, som i de foregående år havde vundet et stort marked i USA. De amerikanske fabrikker kastede et stort udvalg af mindre, såkaldte kompakte bilmodeller på markedet, og de viste sig at falde i forbrugernes smag, sådan at indregistreringerne af europæiske biler gik ned til mindre end det halve af, hvad de

havde været et år før. I begyndelsen af 1961 har de amerikanske bilfabrikker dog måttet sætte produktionen ned, fordi befolkningen ikke køber så mange biler, når beskæftigelsen falder, og indkomsterne går ned.

Boligbyggeriet har været i tilbagegang, bl. a. fordi betingelserne for at opnå prioritetslån ikke har været så gunstige som tidligere.

Arbejdsløsheden nåede bunden i sommeren 1959 før stålstrejkens udbrud, da der var mellem 3 og 3½ mill. ledige. Det var 1 mill. flere arbejdsløse, end da konjunkturerne forrige gang toppede i efteråret 1957. Og i 1957 var ledigheden endda 1 mill. større end under den tidligere opgangskonjunktur i 1953.

Fra 1½ mill. arbejdsløse i 1953 til 2½ mill. i 1957, 3½ mill. i 1959 og nu 5½ mill. er jo en mistrøstig trip-trap-træsko. Den nye præsident er blevet indsat i sit embede på et tidspunkt, hvor ledigheden er større end i nogen tidligere periode af efterkrigstiden.

Nationalproduktet – et udtryk for den samlede produktions omfang, både for vareproduktion og for tjenesteydende erhverv tilsammen – har holdt sig nogenlunde konstant siden midten af 1959. Trods det er arbejdsløsheden taget så betydeligt til. Det skyldes befolkningsudviklingen. I USA kender man også de store årgange; lige som herhjemme steg fødselstallet stærkt i Amerika under krigen, og disse store fødselsårgange træder nu fra skolerne ud på arbejdsmarkedet i disse år. Befolkningen i de arbejdsdygtige aldersklasser vokser betydeligt – fra begyndelsen af sidste år til begyndelsen af i år alene med 2 millioner mennesker.

Det betyder, at for blot at hindre arbejdsløsheden i at stige yderligere må der opnås beskæftigelse til stadigt flere. Det gælder i øvrigt for USA ud i en meget lang fremtid, fordi fødselstallene i hele efterkrigstiden har holdt sig på et meget højt niveau – det er på mode derovre at få flere børn, end det var almindeligt i 30'erne.

Problemet for Kennedy er derfor ikke blot at få sat mere gang i produktion og beskæftigelse i øjeblikket, sådan at man får bugt med den eksisterende arbejdsløshed, men også at skabe forudsætningerne for en vedvarende kraftig økonomisk vækst over en længere årrække, sådan at der bliver beskæftigelse og indtjeningsmuligheder for den voksende befolkning.

Den nye præsident ser ud til at være fast besluttet på at sætte al sin energi ind på at løse dette problem. Det kræver først og fremmest, at han kan få befolkningen og politikerne til at opgive et par dogmer, som hidtil har hindret den økonomiske udvikling i USA.

Det ene af disse dogmer er forestillingen om, at unionsbudgettet absolut skal balancere. Det vigtigste middel, man kan bruge for at skabe større efterspørgsel, er finanspolitikken. Ved at bevilge større udgifter og nedsætte skattesatserne kan regeringen forøge indkomsterne, som forbrugerne og erhvervslivet kan disponere over.

Hvis de gamle får en større folkepension, og hvis staten ansætter flere lærere i skolerne og beskæftiger flere arbejdere ved offentligt byggeri, vil modtagerne af disse penge indkøbe flere varer og tjenester. Hvis skatterne sættes ned, vil alle forbrugere få en større del af deres indkomster til fri rådighed, og forbruget vil stige. Så vil også erhvervsvirksomhederne anspores til at sætte flere investeringer i gang – starte fabriks- og kontorbyggeri, afgive ordrer på maskiner, værktøj, lastbiler osv.

Dette er nu netop, hvad Kennedys økonomiske rådgivere foreslår, og præsidenten har fremlagt en skitse til det over for den amerikanske kongres i begyndelsen af februar. Under valgkampen var han meget forsigtig; for ikke at tabe stemmer undlod han at sige rent ud, at man bør tilstræbe et underbalanceret budget, hvor udgifterne overstiger indtægterne. Men efter valget er han nu dristigere og forkynder åbent, at for at komme ud af lavkonjunkturerne er det tilladeligt at holde underskud på budgettet, blot man i den følgende opgangsperiode opretter et lige så stort overskud. Kennedy var ikke så dristig at sige, at for at opnå en tilfredsstillende beskæftigelsesgrad i en længere fremtid bliver det måske nødvendigt at have vedvarende underskud på unionsbudgettet; det ville nok også have været for udfordrende over for den almindelige opfattelse blandt politikere og vælgere i USA.

Kennedy foreslår bl. a.:

Forhøjede offentlige understøttelser til arbejdsløse og en forlænget understøttelsesperiode.
Tilskud til egnsudvikling i ledighedsramte områder.
Øgede udgifter til offentligt byggeri, skoler, hospitaler, motorveje.
Større skattefri afskrivninger for erhvervenes investeringer.
Støtte til mere intensiv forskning og undervisning.

Hvis det om et par måneder stadig ser sort ud, bebudede Kennedy, at han vil møde med mere vidtrækkende forslag – formodentlig en nedsættelse af indkomstskatten.

I USA vil man altså nu benytte finanspolitikken med modsat fortegn af, hvad finanserne her i landet er brugt til i det sidste par år: Her har vi haft overskud på statsfinanserne for at dæmpe en opgangskonjunktur, så den ikke løber løbsk – i USA vil den nye præsident lave underskud på budgettet for at fremkalde øget beskæftigelse og produktion.

Når en lempelse af finanspolitikken er blevet drøftet herhjemme, har man som oftest været ængstelig for lempelsens virkning på betalingsbalancen over for udlandet. De samme bekymringer plager USA.

Den amerikanske guldreserve er blevet formindsket med nogle få mld. $ i de sidste par år, og samtidig er udlandets valutatilgodehavender i USA

vokset en del. Det har givet anledning til udbredt pessimisme og til den opfattelse, at Amerikas internationale konkurrenceevne skulle være alvorligt svækket, og at en nedskrivning af dollaren skulle være nødvendig. Den pessimisme er ubegrundet – der eksisterer faktisk ikke noget amerikansk betalingsbalanceproblem; den krise, der tales om, er kun indbildt.

Der er overskud på betalingerne for vare- og tjenesteydelser mellem USA og udlandet: eksport, import, skibsfartsbetalinger, turistudgifter, udgifter til stationering af USAs militær i udlandet osv.; Amerikas indtægter på disse felter oversteg i 1960 dets udgifter med omkring 3 mld. $.

USA yder gaver til udlandet – dels kontante beløb, dels ved at forære deres overskudslagre af landbrugsvarer væk til fattige lande som f. eks. Indien. I alt drejer det sig om et par mld. $ om året. Trækker man dem fra overskuddet på de 3 mdl. på vare- og tjenestebetalingerne, bliver der stadig et lille overskud tilbage for 1960; der er altså godt og vel ligevægt på den løbende betalingsbalance, og det vil sige, at USA netto ikke har gældsat sig over for udlandet i løbet af 1960.

Det er vanskeligt at forstå, hvorfor en sådan tilstand skulle være så katastrofal, at mange både i og uden for Amerika betegner den som »stort underskud på USAs betalingsbalance«.

Det var den løbende betalingsbalance. Der er heller ikke grund til pessimisme, når man ser på de øvrige betalinger mellem De forenede Stater og omverdenen, de såkaldte kapitalbevægelser. Igennem en længere årrække har private amerikanske virksomheder fundet det indbringende at udstrække deres virksomhed til andre dele af verden; de har i mange tilfælde oprettet datterselskaber i udlandet, f. eks. investeret i nye olieraffinaderier i Vesteuropa, nu også i Danmark, de store amerikanske bilfabrikker har udbygget deres produktionsanlæg i England og Vesttyskland osv. De amerikanske selskaber har betalt opførelsen af anlæggene ved at trække checks på deres konti i USAs banker, sådan at udlandets tilgodehavender på USA er forøget svarende til de større anlægsværdier i udlandet, som de amerikanske firmaer er blevet ejere af.

Desuden har amerikanske formueejere købt vesteuropæiske aktier og obligationer, fordi renteniveauet og aktieselskabsudbytterne i det sidste par år har ligget meget højere i Vesteuropa end i USA. Også disse kapitalbevægelser modsvares af, at udlandet har fået større tilgodehavender i amerikanske banker. De privatpersoner og virksomheder i Vesteuropa, der har solgt værdipapirer til amerikanere eller udført anlægsarbejder for amerikanske datterselskaber, har som regel sat de dollartilgodehavender, de modtog som betaling, ind i bankerne, som har afleveret dem til nationalbankerne. Nationalbankerne i Vesteuropa har foretrukket at veksle en del af deres forøgede dollarbeholdninger til guld, hvilket de har kunnet gøre hos det amerikanske nationalbankvæsen. Det er på den måde, USAs guldbeholdning er faldet.

Nedgangen i guldbeholdningen har skabt nervøsitet, uagtet USA stadig har verdens største guldbeholdning; rygterne har bredt sig, at dollaren måske ville blive nedskrevet, d. v. s. blive mindre værd i forhold til andre valutaer og i forhold til guld. En del amerikanske formueejere har søgt at bevare deres penges værdi for det tilfælde, at dollaren skulle blive nedskrevet, ved at købe guld på det frie guldmarked i London og lægge det i bankbox dér; ligesom i de øvrige tilfælde har de betalt med checks på amerikanske banker.

Samtidig med, at de amerikanske myndigheders guldbeholdning er gået ned, er altså private amerikaneres besiddelse af guld i udlandet forøget. Og mens udlandet har forøget sine valutatilgodehavender i USA, har amerikanere erhvervet værdipapirer, fast ejendom og maskiner i udlandet.

Disse kapitalbevægelser går omtrent lige op: USA har erhvervet tilgodehavender, værdipapirer og faste værdier i udlandet til samme beløb, som udlandet har købt guld for i Amerika og erhvervet kortfristede tilgodehavender i USA. Hvis USAs guldbeholdning nu var lille, og udlandet kom og forlangte sit valutatilgodehavende omvekslet af USAs centralbanker til guld, så ville Amerika være i en international likviditetskrise, på samme måde som en bank ville komme i likviditetsvanskeligheder, hvis alle indskyderne pludselig ville have deres penge udbetalt kontant. Men sådan ligger landet slet ikke.

For det første udgør de amerikanske myndigheders guldbeholdning den uhyre sum af 17½ mld. $ – ca. 120 mld. kroner – hvilket mere end overstiger samtlige kortfristede tilgodehavender, udlændinge har i USA. For det andet er det utænkeligt, at alle udlændinge på én gang skulle forlange guld for deres dollars.

Kennedy har i et særligt budskab henvendt sig til kongressen om betalingsbalancesituationen. Han fastslog, at USA valutamæssigt stod overordentlig stærkt, og at han ikke ville devaluere og heller ikke indføre valuta- eller importkontrol. På enkelte punkter har han dog ment at måtte gøre indrømmelser til den valutabekymrede offentlighed: Amerikanske turister har hidtil kunnet købe for 500 $ = 3.500 kr. i udlandet og bringe varerne ind i USA uden at betale told. Dette beløb vil Kennedy skære drastisk ned – fra 500 til 100 $.

Da de amerikanske toldsatser for forbrugsvarer er høje, har turisterne benyttet sig meget af retten til toldfrie indkøb, bl. a. til at anskaffe sølvtøj, møbler og porcelæn under deres ophold her i Danmark. Det er svært at indse det nødvendige for USAs betalingsbalance i denne nedskæring, som vil skade mange forretninger i Vesteuropa.

Det samme gælder hans opretholdelse af det forbud, Eisenhower nylig indførte mod, at amerikanere køber guld i udlandet. Det er uforståeligt, at en overflytning af noget guld fra den kæmpemæssige centralbankbe-

holdning i USA til private amerikanske bankboxe i London skulle være så forfærdelig; for den dag, frygten for en dollarnedskrivning fordufter, bliver private amerikanere hurtigt trætte af at ligge inde med guldet, som har den kedelige egenskab, at det ikke kaster nogen rente af sig.

Mere fornuftige foranstaltninger består i, at Kennedy vil presse andre lande til at yde mere til underudviklede lande, sådan at USA ikke alene skal bære hjælpen dertil. Hans tanker er særlig montet på det valutastærke Vesttyskland. Desuden er det meningen, at renten skal sættes i vejret i USA, i hvert fald for kortvarige lån, så det ikke mere bliver fordelagtigt for amerikanske kapitalister at købe værdipapirer i udlandet.

At der som nævnt er et par skønhedsfejl, ændrer ikke, at præsidentens økonomiske politik alt i alt er forstandig. Hovedsynspunktet er, at dogmerne om det balancerede budget og om hensynet til betalingsbalancen må vige for det langt mere vigtige: at øge beskæftigelsen, få bugt med arbejdsløsheden og hæve levestandarden for den amerikanske befolkning.

Et tredie dogme var afgørende for den foregående præsidents økonomiske politik: at priserne ikke måtte stige. Det er ikke helt lykkedes i Eisenhowers tid, men priser og lønninger er dog steget mere adstadigt i de sidste år end i begyndelsen af 1950'erne, bl. a. fordi lønmodtagernes organisationer under den store arbejdsløshed har stået svagere over for arbejdsgiverne under lønforhandlinger.

Lykkes Kennedys konjunkturpolitik – formindskes ledigheden betydeligt – så vil fagorganisationernes stilling styrkes, og deres udsigt til at opnå lønforhøjelser blive større. Prisstigningerne vil nok i fremtiden blive lidt stærkere end hidtil, og det er ikke populært blandt amerikanske vælgere. Vælgerne må så gøre op med sig selv, om de foretrækker en stigende levestandard frem for konstante priser; dette spørgsmål kan blive afgørende for det næste præsidentvalg i USA om små 4 år.