

Dansk økonomisk politik efter OPEC I (1973) og II (1979)

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

Efter de verdensomspændende olieprisstigninger i 1970'erne fulgte næsten tre lange årtier med til tider høj arbejdsløshed og store betalingsbalanceunderskud, inden dansk økonomi igen blev bragt i nogenlunde balance omkring år 2000. I forhold til andre europæiske lande var der også tale om et meget langstrakt forløb. Årsagen hertil skal især søges i en mislykket kombination af konkurrenceevne- og finanspolitik udtænkt for store, men kun delvis åbne økonomier. Således blev konkurrenceevnepolitikken søgt anvendt til især at reducere betalingsbalanceunderskuddet, mens ekspansiv finanspolitik som oftest sigtede mod en reduktion af arbejdsløsheden. I modsætning hertil kræver en stabil og sikker udvikling mod ligevægt for både betalingsbalance og beskæftigelse i en lille, åben økonomi som den danske, at sammenkædningen af midler og mål er den omvendte af den længe anvendte. Den rigtigt fordelte sammenkædning blev etableret i 1986-87 især med en stramning af finanspolitikken. Denne stramning blev efter etableringen af overskud på betalingsbalancen i 1990 imidlertid fastholdt for længe, hvilket væsentligt forøgede arbejdsløsheden i de følgende år. Fra midten af 1990'erne blev finanspolitikken derfor lempet af hensyn til beskæftigelsen, men det skete med respekt for betalingsbalancen, hvorved dobbelt ligevægt blev etableret.

Baggrund

De store olieprisstigninger i 1973 (OPEC I) og de absolut set endnu større olieprisstigninger i 1979 (OPEC II) førte på verdensplan til det første omfattende økonomiske tilbageslag efter den 2. verdenskrig. Samtidig var der tale om inflations- og uligevægtsskabende hændelser, der kom fra udbudssiden, modsat den ligeledes verdensomspændende depression i 1930'erne, der var forårsaget af bortfald af efterspørgsel, som foruden arbejdsløshed trak i retning af prisfald. I det olieimporterende Danmark blev olieprisstigningerne i 1970'erne fulgt af en langvarig periode med til tider høj arbejdsløshed, høj inflation og store betalingsbalanceunderskud, og krisen varede længere og var dybere end i de fleste andre OECD- og EU-lande. Det kan derfor være af interesse at undersøge, om konjunktur- og stabiliseringspolitikken i Danmark blev anvendt på en hensigtsmæssig måde.

Før olieprisstigningerne var dansk økonomi karakteriseret ved vedvarende, men dog begrænsede underskud på betalingsbalancen, og i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne tilnærmelsesvis fuld beskæftigelse, idet arbejdsløsheden varierede mellem 1 og 2 pct. af arbejdsstyrken. Begge forhold blev forværret ved OPEC's prisforhøjelser for importeret olie. Analysen fokuserer på de centrale instrumenter i konjunkturpolitikken, nemlig den efterspørgselsregu-



CLAUS VASTRUP*
Professor emeritus

lerende finanspolitik og den konkurrenceevneregulerende indkomst- og valutakurspolitik. Det sker i lyset af høje danske import- og eksportkvoter, som i 1970'erne var ca. 30 pct. og i 1980'erne ca. 35 pct. af BNP og marginalt formentlig endnu højere. Udgangspunktet for nærværende analyse – men ikke for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i de første mange år – er således, at Danmark i økonomisk henseende var (og er) en lille, åben økonomi. De to centrale mål antages at være en reduktion af den opståede arbejdsløshed samt en reduktion af underskuddet på betalingsbalancen og dermed udlandsgælden og den hermed forbundne udenlandske låntagning, der var både rentekrævende og til tider forbundet med selvstændige vanskeligheder.

Tidligere fremstillinger har langt hen ad vejen været præget af reference til fuld beskæftigelse og stabile priser, men realiteterne har i hvert fald fra sidst i 1970'erne været de samme som i nærværende fremstilling, der for at forenkle ser bort fra selvstændigt at behandle dansk inflation, men koncentrerer sig om den relative pris og dermed konkurrenceevnen i forhold til udlandet. Noget tilsvarende gælder den efterspørgselsregulerende politik, hvor opmærksomheden vedrører finanspolitikken og ikke i større omfang pengepolitikken, der siden 1968 stort set alene har været bestemt i udlandet samt af anderledes bestemte danske vilkår i forhold til udlandet. Pengepolitikens selvstændige indflydelse på de to mål er derfor ikke central for fremstillingen. Konkurrenceevnen kan på kort sigt forbedres gennem indkomstpolitiske foranstaltninger så som løntilbageholdenhed og effektiv fjernelse af dyrtidsportioner mv. samt af enkeltstående devalueringer. For at sådanne foranstaltninger skal være virksomme for konkurrenceevnen på mellemlangt sigt, skal de ikke selvstændigt skabe inflation, og derfor skal de understøttes af en vis grad af stramhed i efterspørgslen, hvilket medfører, at de er vanskelige at forene med en ekspansiv finans- eller pengepolitik¹.

Den analytiske ramme

I et åbent samfund afhænger dets betalingsbalance og produktion (og dermed beskæftigelse) begge af såvel konkurrenceevnen som den indenlandske efterspørgsel. Imidlertid er store lande som regel så lidt åbne i forhold til udlandet, hvad angår efterspørgsel og produktion (dvs. med små marginale import- og eksportkvoter), og derfor tilsvarende meget afhængige af indenlandske forhold, at et stød til den indenlandske efterspørgsel har større indflydelse på den indenlandske produktion (og beskæftigelse) end på betalingsbalancen. Som følge af den begrænsede åbenhed i forhold til udlandet gælder efterspørgselsstødets større indflydelse også, når dets relative virkning sammenlignes med et konkurrenceevnestøds relative virkning på de samme forhold, dvs. et konkurrenceevnestøds (forholdsvis ringe) betydning for den indenlandske efterspørgsel og produktionen set i forhold til konkurrenceevnestødets (forholdsvis store) indflydelse på udlandets efterspørgsel og dermed på det store lands betalingsbalance.

I store, halvlukkede økonomier er den indenlandske efterspørgsel således (marginalt) den væsentligste determinant for beskæftigelsen og dermed arbejdsløsheden, mens konkurrenceevnen (marginalt) er den væsentligste determinant for betalingsbalancen. Derfor slår den efterspørgselsregulerende politik og dermed finanspolitikken relativt kraftigere igennem på beskæftigelsen i forhold til dens virkning på betalingsbalancen sammenlignet med konkurrenceevnepolitikken (mindre) relative betydning for beskæftigelsen målt i forhold til dennes betydning for betalingsbalancen. I store, halvlukkede økonomier har finanspolitikken således en komparativ fordel ved en regulering af beskæftigelse og arbejdsløshed, mens konkurrenceevnen har en komparativ fordel ved en regulering af betalingsbalancen.

På baggrund af ovennævnte opfattelse af de to instrumenters relative effektivitet var det – uden at skele til graden af økonomiens åbenhed – længe god latin i både teori og praksis at tildele den efterspørgselsregulerende finanspolitik ansvaret for opnåelse af den ønskede indenlandske aktivitet og beskæftigelse, mens konkurrenceevnepolitikken skulle indrettes efter hensynet til den ønskede betalingsbalance (se Mundell (1968, kap. 11 og senere) om ”the principle of effective market classification” og for en senere, mere formel analyse f.eks. Turnovsky (1977, især kap. 9)). Denne fordeling af ansvaret mellem henholdsvis finanspolitik og konkurrenceevnepolitik for etablering af stabilitet på vej mod samtidig ligevægt for arbejdsmarked og betalingsbalance er i en eksplicit analyse af de to instrumenters komparative fordele ved reguleringen af de to mål stadig den sikreste og derfor rigtige i store, halvlukkede økonomier.

I en lille, åben økonomi defineret som en økonomi med en højere (marginal) importkvote end den (marginale) opsparingskvote forholder det sig imidlertid omvendt, for så vidt angår forholdet mellem finanspolitikken og konkurrenceevnepolitikken relative eller dominerende indflydelse på beskæftigelsen henholdsvis betalingsbalancen. Den stabilitetsskabende fordeling af midlerne er derfor også den omvendte af den stabilitetsskabende fordeling i store, forholdsvis lukkede økonomier. I små, åbne økonomier kræver en stabil udvikling mod ligevægt på betalingsbalancen og fuld beskæftigelse således, at finanspolitikken indrettes efter hensynet til betalingsbalancen, mens konkurrenceevnepolitikken indrettes efter hensynet til beskæftigelsen (se f.eks. Vastrup (1986, 1994)). Behovet for en sådan stabilitetsskabende tildeling af midler til mål er særlig udtalt i situationer med store betalingsbalanceunderskud (som i Danmark efter OPEC I i 1970’erne og siden efter OPEC II og dermed også i 1980’erne) som følge af den store import, der modsat eksporten er særlig afhængig af den indenlandske efterspørgsel og dermed af finanspolitikken.

Den traditionelle og i en lille, åben økonomi derfor forkerte tildeling af instrumenter til mål vil her medføre, at finanspolitikken rettes mod beskæftigelsen. Med den forkerte tildeling vil finanspolitikken i en situation med betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed være ekspansiv af hensyn til beskæftigelsen.

Som følge af den store grad af åbenhed vil det være til betydelig skade for betalingsbalancen, samtidig med at beskæftigelsen kun bliver forøget i begrænset omfang, alt sammenlignet med virkningerne af det samme instrumentvalg i en stor, halvlukket økonomi. En forbedring af konkurrenceevnen forbedrer betalingsbalancen i begge former for økonomier, men vil i mindre omfang forøge den hjemlige beskæftigelse i den store, halvlukkede økonomi, end tilfældet vil være i den lille, åbne økonomi. Det skyldes, at en forbedring af konkurrenceevnen i en lille, åben økonomi vil have en relativt stor (og selvfølgelig positiv) indflydelse på beskæftigelsen som følge af konkurrenceevnens større virkeflade sammenlignet med forholdene i en stor, halvlukket økonomi.

I en situation med betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed vedrører forskellen på de stabilitetsskabende retninger for anvendelse af instrumenterne i de to former for økonomier således udelukkende finanspolitikken. Denne bør i en stor, halvlukket økonomi rettes mod beskæftigelse og arbejdsløshed og således være ekspansiv, mens finanspolitikken i en lille, åben økonomi bør rettes mod betalingsbalanceunderskuddet og således være kontraktiv. Selvom konkurrenceevnen i en stabilitetsskabende politik skal reguleres af hensynet til hvert sit mål i de to former for økonomier, skal ændringsretningen af denne politik i denne situation være den samme og derfor forbedre konkurrenceevnen, hvilket gælder, så længe der både er arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen. Den stabilitetsskabende regulering er væsentlig, når der er usikkerhed om instrumenternes nøjagtige virkemåde og effektivitet eller om økonomiens nøjagtige aktuelle position i forhold til de to endelige mål.

Det gælder tillige, at foranstaltninger til forbedring af konkurrenceevnen formentlig virker bedst i situationer med en forholdsvis stram finanspolitik, således som det kræves i små, åbne økonomier med betalingsbalanceunderskud. I situationer med underskud på betalingsbalancen og arbejdsløshed er man derfor i den lille, åbne økonomi med hensyn til instrumenternes effektivitet relativt godt stillet med den stabilitetsskabende fordeling af instrumenterne. Med den omvendte og dermed forkerte fordeling af instrumenterne i en lille, åben økonomi vil den ganske vist forkerte hensigt med konkurrenceevnepolitikken være vanskeligere at realisere som følge af en ekspansiv finanspolitik. Det sidste var tilfældet i Danmark i den første del af den omhandlede periode.

Den stabilitetsskabende og rigtige tildeling af instrumenternes ansvar for betalingsbalance og beskæftigelse i en lille, åben økonomi er således den omvendt af den traditionelle og således, at finanspolitikken strammes ved et betalingsbalanceunderskud, og konkurrenceevnen forbedres i tilfælde af arbejdsløshed. Dette er rammen for analysen af den langvarige økonomiske krise i Danmark efter 1973.²

Manglende stabilitet efter OPEC I

I det meste af perioden 1974-79 efter OPEC I, der skabte arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen, var finanspolitikken forholdsvis ekspansiv

bortset fra mindre stramninger i 1976 og 1978. Med de nævnte undtagelser var det en følge af, at finanspolitikken var beskæftigelsesorienteret. De klareste eksempler på ekspansiv finanspolitik var de ikke-finansierede skattelettelser med virkning fra slutningen af 1974 samt igen fra sidst i 1975 og først i 1976 som følge af en midlertidig reduktion af momsens ("mimsen"). Siden blev finanspolitikken på trods af underskud på betalingsbalancen igen lempet i 1979-82 og især i det første og det sidste af de nævnte år.

Resultatet var en forringelse af betalingsbalancen fra et underskud før OPEC I på 0,3 pct. i 1972 over 1,7 pct. i 1973 til et underskud på 4,6 pct. af BNP i 1979. Den sidste stigning var foruden af finanspolitikken også en følge af nye olieprisstigninger sidst i 1979 (OPEC II), og på trods af flere devalueringer fra slutningen 1976. Som følge af underskuddene på betalingsbalancen steg udlandsgælden fra 11 pct. i 1973 til 25 pct. af BNP i 1979. Statsgælden steg i samme periode kontinuerligt fra minus 4 pct. til plus 22 pct. af BNP. Arbejdsløsheden var før OPEC I så lav som 1,3 pct. af arbejdsstyrken i 1973, men steg herefter til 5,2 pct. i både 1975 og 1976 og siden til 7,2 pct. i 1978. Som følge af den ekspansiv finanspolitik og sammenfaldende med den nævnte forværring af betalingsbalancen faldt arbejdsløsheden, men kun lidt i 1979, og steg som følge af olieprisstigninger (OPEC II) igen til 6,9 pct. i 1980 og 8,9 i 1981.

Perioden var rig på forslag og vedtagelser af indkomstpolitiske foranstaltninger bl.a. et mislykket forsøg på skattefinansieret løntilbageholdenhed i 1974, forlængelse af kollektive overenskomster i 1975, godtgørelser for og siden indfrysning af dyrtidsportioner i henholdsvis 1976 og 1977 (sidstnævnte senere konverteret til LD), forlængelse af kollektive overenskomster samt stop for pris- og indkomststigninger. Men på trods af stigende arbejdsløshed faldt den årlige lønstigningstakt kun fra ca. 15 pct. i 1973 før OPEC I over ca. 20 pct. i 1974 til ca. 10 pct. i årene 1978-80. På trods af at olieprisstigningerne ramte både ind- og udland, steg de danske lønninger mere end lønningerne på de danske eksportmarkeder, selvom arbejdsløsheden i f.eks. OECD-landene steg mindre end i Danmark. I 1979 introduceredes en efterlønsordning, som både aktuelt og senere reducerede i hvert fald den formelle ledighed. Korrigeres med valutakursudviklingen var der modsat de foregående år tale om en næsten uændret konkurrenceevne fra 1975 til 1979 som følge af fire mindre devalueringer, hvilket sidste som sådan selvfølgelig ikke medvirkede til en stigning i arbejdsløsheden.

Valutakurser, OPEC II og forøgede vanskeligheder med stabiliteten i 1980'erne

Efter sammenbruddet i 1973 af det internationale Bretton Woods samarbejde om faste, men justerbare valutakurser fastholdt Danmark i de efterfølgende næsten fire år sin valutakurs i forhold til D-mark og andre europæiske valutaer i et forsøg på etableringen af et samarbejde mellem disse. Den danske krone steg derfor i værdi på valutamarkedet som følge af D-mark-blokkens gradvise

opskrivning i markedet i forhold til US-dollar og dermed relaterede valutaer. Den danske fastkurspolitik i forhold til D-marken blev imidlertid kun fastholdt indtil slutningen af 1976, hvorefter regeringen som nævnt fire gange devaluerede den danske krone i forhold til D-mark, men disse kursændringer var initieret af andre europæiske lande og effektivt af forholdsvis begrænset betydning. I slutningen af 1979 steg oliepriserne på ny meget kraftigt (OPEC II), hvilket forværrede bytteforholdet og siden betalingsbalancen og de økonomiske forhold i almindelighed.

Nogenlunde samtidig med OPEC II påbegyndte Danmark sin deltagelse i det nyetablerede EMS-samarbejde om faste, men justerbare valutakurser. Men mod slutningen af 1979 og frem til efteråret 1982 blev på dansk initiativ kronens værdi alligevel nedskrevet fem gange og effektivt med nominelt små 20 pct. og derfor med næsten tre gange så meget som opskrivningen sammen med D-marken tidligere i 1970'erne. Efter en tiltrædende regerings fastkursklæring i efteråret 1982 blev den danske krone formelt nedskrevet over for D-mark, nemlig én gang i 1983, én gang i 1986 og én gang i 1987, men i alle tre tilfælde kun i meget begrænset omfang, og kun som led i mere omfattende tilpasninger initieret af andre europæiske lande og uden hverken en formel eller effektiv samlet nedskrivning i forhold til disse.

På trods af det formelle fastkurssamarbejde i EMS'en fremkaldte de gentagne devalueringer mellem 1979 og fastkursklæringen i efteråret 1982 forventninger om fortsatte devalueringer. Disse forventninger blev formentlig forstærket af de samtidige lempelser af finanspolitikken, der var til skade for betalingsbalancen. Devalueringstrategien satte sig derfor tydelige spor i rentespændet i forhold til udlandet, hvorfor den danske lange rente steg til så meget som 22 pct. p.a. i 1982. Modsat selve devalueringerne var de afledte rentestigninger til skade for dansk aktivitet og beskæftigelse og dermed til gavn for betalingsbalancen. Denne blev dog efter en mindre forbedring i 1980 og 1981 igen forværret til et underskud på så meget som 4,1 pct. af BNP i 1982 som følge af en forstærket finanspolitisk ekspansion og tillige som følge af voksende rentebetalinger på udlandsgælden. I samme forbindelse blev det offentlige underskud forøget til 10 pct. af BNP, mens arbejdsløsheden også som følge af olieprisstigningerne steg fra 6,9 pct. i 1980 til 9,5 pct. i 1982 og videre til så meget som 10,0 pct. i 1983.

Arbejdsløsheden og følgerne af devalueringstrategien og den ekspansive finanspolitik for både den offentlige gæld og udlandsgælden førte i efteråret 1982 til den nævnte erklæring om etablering af dansk fastkurspolitik. Efter den formelle regeringsdannelse blev der vedtaget en indkomst- og dermed valutakurspolitisk motiveret suspension (og siden afskaffelse) af både dyrtidsreguleringen af lønninger og taktreguleringen af offentlige ydelser og dertil en stramning af finanspolitikken med virkning fra 1983. Forventninger om opretholdelse af fastkurspolitikken blev i det efterfølgende halve år styrket ved dansk fravalg af et par muligheder for at følge andre europæiske lande i nedskrivningen af deres valutaer over for D-mark.

På denne baggrund faldt rentespændet og dermed det danske renteniveau meget betydeligt især i 1983. Noget tilsvarende var tilfældet med inflationen, ligesom underskuddet på de offentlige finanser blev meget væsentligt reduceret som følge af både den automatiske finansreaktion, vedtagelse af en real-rentebeskatning af pensionsmidler samt et svagt fald i det offentlige konsum. De positive virkninger på aktivitet og beskæftigelse var betydelige. De var foruden rentefaldet i 1983 og 1985, også drevet af et eksternt olieprisfald i 1986 samt af den bedre konkurrenceevne efter de tidligere gennemførte devalueringer. Dertil kom formentlig også betydningen af etableringen af positive forventninger for især investeringerne som følge af selve omlægningen af finanspolitikken i stabilitetsorienterende retning for en lille, åben økonomi. Det er således bemærkelsesværdigt, at finanspolitikken blev strammet væsentligt i alle årene fra 1983 til 86, samtidig med at efterspørgslen og aktiviteten steg, og arbejdsløsheden efter en stigning fra 1982 til 83 faldt fra de nævnte 10,0 pct. til 7,5 pct. i de her omhandlede år.

Efter sammenbrud af overenskomstforhandlinger og generalstrejke i 1985 blev der lovgivet om en ramme for de årlige lønstigninger på så lidt som 2,0 pct. i det første og 1,5 pct. i det andet overenskomstsår. Som følge af stigningen i beskæftigelsen og et mindre fald i arbejdsløsheden blev lønstigningerne dog væsentligt højere, end lovgivningen tilsagde og samtidig højere end i udlandet, hvilket sammen med en uheldig udvikling i valutakurserne i forhold til de omkringliggende lande igen forringede konkurrenceevnen. Indgrebet i overenskomsterne kunne derfor ikke holde i en situation med stigende indenlandsk efterspørgsel og behov for yderligere finanspolitiske stramninger. De efterfølgende overenskomster i foråret 1987 førte på den baggrund til betydelige lønstigninger.

Som følge af den kraftige fremgang i den indenlandske efterspørgsel blev underskuddet på betalingsbalancen fordoblet fra 2,8 pct. i 1983 over 4,6 pct. i 1985 til 5,6 pct. af BNP i 1986, hvilket var det største underskud i hele den analyserede periode. Udlandsgælden havde allerede i 1983 nået 37 pct. og steg herefter til sit højeste niveau på næsten 40 pct. af BNP i 1988. Det skete, på trods af at f.eks. dansk egenproduktion af olie og naturgas især fra midt i 1980'erne og de følgende år gav et positivt og voksende bidrag til betalingsbalancen (og de offentlige finanser), idet virkningen på betalingsbalancen især i de første år dog skal korrigeres for værdien af importtunge olieinvesteringer samt udenlandske ejeres overførsel af overskud til udlandet.

Fra delvis stabilisering i 1986/87 over høj arbejdsløshed mod fuld stabilisering i 1990erne

Det var først efter vedtagelse sent i 1985 af en yderligere, betydelig stramning af finanspolitikken i form af en skattereform med virkning fra 1987 samt vedtagelsen i 1986 af en afgiftspakke og den såkaldte ”kartoffelkur” med bl.a. 20 pct. afgift på forbrugslån, at betalingsbalancen i de næste år blev bragt un-

der kontrol. Dertil kom signalvirkninger af Fælleserklæringen fra trepartsforhandlinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter fra december 1987 om indkomstpoltikkens betydning for konkurrenceevne og beskæftigelse kombineret med intentionerne om at udbygge ordninger med arbejdsmarkedspensioner. Disse indgreb og erklæringen blev ledsaget af en afgiftsomlægning (kaldet AMBI'en), der ganske vist senere af EU-domstolen blev kendt ulovlige, men som indtil sin afskaffelse ved udgangen af 1991 genoprettede en del af en tabt konkurrenceevne for eksporterhvervene.

Disse foranstaltninger resulterede i et betalingsbalanceoverskud på 2,9 pct. i 1993 og dermed en samlet forbedring på så meget som 8,3 pct. af BNP for alle syv år efter 1986. Prisen for denne betydelige forbedring af forholdet til udlandet var en stigning i arbejdsløsheden fra de nævnte 7,5 pct. i 1986 og 1987 til så meget som 11,9 pct. i 1993 og 11,8 pct. i 1994 (excl. aktiverede samt personer på efterløn og nu også orlov), hvilket var det højeste niveau i hele den betragtede periode på mere end 25 år. Inden da blev der i 1990 registreret det første mindre overskud på betalingsbalancen siden 1963 og en samtidig arbejdsløshed på 9,3 pct. Finanspolitikken blev samtidig og efterfølgende lempet, men kun i begrænset omfang. På grund af strukturelle og langvarige virkninger af stramningerne ved skattereformen (bl.a. en reduktion af værdien af rentefradraget) fortsatte en væsentlig grad af stramhed i finanspolitikken alligevel i de følgende år, således at betalingsbalanceoverskuddet steg, beskæftigelsen faldt, og arbejdsløsheden derfor steg til det nævnte høje niveau.

Efter et (internationalt) rentefald og vedtagelsen af lempeligere regler for konvertering af realkreditlån i 1993 og endelig som følge af en yderligere og større lempelse af finanspolitikken begyndte beskæftigelsen langsomt at stige mod slutningen af 1994, men først fra og med 1995 faldt arbejdsløsheden til 9,8 pct. fra de nævnte 11,8 pct i 1994. Fortsatte, men afmålte lempelser af finanspolitikken blev gennemført i de følgende år. Det skete med skyldig hensyntagen til betalingsbalancen, der – som følge af en mindre stramning af finanspolitikken – kun kom i underskud i 1998. Som følge af lempelserne blev arbejdsløsheden (fortsat excl. aktivering, efterløn og orlov) gradvis nedbragt til 4,9 pct. i 2000. Det skete, samtidig med at der i 1999 og de følgende år igen blev genetableret væsentlige overskud på betalingsbalancen. Udlandsgælden var derfor ved udgangen af årtiet reduceret til 17 pct. af BNP.

En vurdering af konjunkturpolitikken

Fra de første olieprisforhøjelser i 1973 tog det næsten 30 år, før dansk økonomi vendte tilbage til en situation med både et næsten normalt niveau for arbejdsløshed og balance i de økonomiske relationer i forhold til udlandet. En væsentlig del af forklaringen på det langstrakte forløb var en u hensigtsmæssig anvendelse af især den efterspørgselsregulerende finanspolitik gennem det meste af 13 år, herunder en destabiliserende kombination af aktiv devalueringspolitik og ekspansiv finanspolitik i en treårig periode i forhold

til de problemer, som Danmark blev påtvunget udefra. Disse problemer var især to internationale olieprisforhøjelser, OPEC I og II, men også udviklingen i kursforholdet mellem hovedvalutaerne i 1970'erne efter sammenbruddet af Bretton-Woods-samarbejdet forværrede Danmarks situation.

I årene efter OPEC I i 1973 havde det for at etablere en bevægelse af arbejdsløshed og betalingsbalance mod en samlet eller dobbelt ligevægt været hensigtsmæssigt, hvis finanspolitikken ikke var blevet skiftevis lempet og strammet, og især at man havde undgået ”mimsen” i 1975-76 og de finanspolitiske lempelser i 1979 og de følgende år. Ved en mere konsekvent og moderat stramlinje i finanspolitikken ville forsøgene på indkomspolitik have haft bedre muligheder for at virke til gavn for konkurrenceevnen og dermed beskæftigelsen. Samtidig ville i hvert fald underskuddet på betalingsbalancen og dermed udlandsgælden og formentlig heller ikke arbejdsløsheden været steget så kraftigt. Men med den førte politik steg både betalingsbalanceunderskuddet og arbejdsløsheden betydeligt efter OPEC I.

Fra 1979 blev en aktiv devalueringspolitik kombineret med en ekspansiv finanspolitik, hvilket fremkaldte en kraftig stigning i rentespændet i forhold til udlandet og dermed i det danske renteniveau. Den kraftige rentestigning førte til en forøgelse af arbejdsløsheden, men ikke til en bedre udvikling i inflation og betalingsbalance, idet alle tre forhold samtidig blev forværret som følge af OPEC II. Det generelle økonomiske klima blev også – ligesom renteutviklingen – forværret som følge af, at forventningerne til en stabil udvikling mod dobbelt ligevægt blev gjort til skamme af den ustabile kombination af devalueringer og ekspansiv finanspolitik.

Selvom den aktive devalueringspolitik isoleret set medførte en forbedring af konkurrenceevnen, fremkaldte den (gen-)indførte fastkurspolitik i sidste halvår 1982 og de efterfølgende stramninger af finanspolitikken i første omgang en mindre stigning i arbejdsløsheden uanset et første rentefald. Først senere førte forøget sikkerhed i forventningerne til stabilitet og sammen med deraf afledte yderligere rentefald til en væsentlig stigning i aktivitet og beskæftigelse, således at også arbejdsløsheden begyndte at falde. Den samlede tilpasningstid mod dobbelt ligevægt blev imidlertid alligevel forlænget i perioden efter OPEC II, idet arbejdsløsheden stadig var højere i 1985 end i 1979, mens underskuddet på betalingsbalancen var stort set uændret og udlandsgælden derfor steget fra 27 pct. i 1979 til 44 pct. af BNP i 1985.

Ved valget af indkomspolitik frem for en finanspolitisk stramning først i 1985 satsede man i en situation med kraftig indenlandsk ekspansion forgæves på en forbedret konkurrenceevne og ikke på en begrænsning af den indenlandske efterspørgsel og dermed betalingsbalanceunderskuddet. De efterfølgende meget store underskud på betalingsbalancen blev den direkte årsag til omfattende finanspolitiske stramninger ved vedtagelsen sidst i 1985 af en skattereform med virkning fra 1987 og siden i 1986 vedtagelsen af både afgiftsforhøjelser og ”kartoffelkuren”. Som følge af store lønstigninger og af hensyn

til beskæftigelsen kom med støtte i Fælleserklæringen dertil AMBI'en, som i en vanskelig situation om end kun i en kortere årrække forbedrede en stærkt forværret konkurrenceevne.

Den kraftige stramning af finanspolitikken i 1986-87 bistået af et væsentligt fald i olieprisen i 1986 blev et vendepunkt i det danske forløb efter OPEC I og II. Den finanspolitiske stramning blev gennemført med henblik på betalingsbalancen, der blev kraftigt rettet op gennem en rimelig grad af fastholdt politik i de følgende år. Sammen med Fælleserklæringens formuleringen fra arbejdsmarkedets parter og staten om konkurrenceevnens betydning for beskæftigelsen var der langt om længe etableret i hvert fald en overordnet ramme for den rette anvendelse af de to stabiliseringspolitiske instrumenter med henblik på en genopretning af både betalingsbalancen og beskæftigelsen i en lille, åben økonomi som den danske.

Men man kan med god ret mene, at Danmark i de første år af 1990'erne igen afveg fra denne ramme ved på trods af voksende overskud på betalingsbalancen og en samtidig voksende og især i 1992-94 meget høj arbejdsløshed at fastholde en stram finanspolitik. Forklaringen kan være, at finanspolitikken i denne periode blev fejlvurderet eller nedvurderet som stabiliseringspolitisk instrument og derfor fortrængt af hensynet til en reduktion af underskuddet på de offentlige finanser. Offentlige underskud og gæld var i denne periode afgørende for finanspolitikken tilrettelæggelse, uden at de nævnte størrelser har den samme nære betydning for den økonomiske stabilitet og velfærd som betalingsbalance og beskæftigelse. Arbejdsløsheden steg på denne baggrund til det højeste niveau i nyere tid.

På grund af kortvarig valutauro i forbindelse med et regeringskifte først i 1993 blev en lempelse af den økonomiske politik formentlig forsinket og i hvert fald i først omgang gennemført især som kreditpolitiske tiltag hjulpet af et udefra kommende rentefald. Siden blev en lempelse af finanspolitikken vedtaget med virkning især for den økonomiske vækst fra 1994. Den efterfølgende forbedring af beskæftigelsen var en bevidst følge af en fortsat lempelse af finanspolitikken, hvorfor det kun er med en vis tilsnigelse, at man kan angive, at finanspolitikken i denne periode var indrettet efter hensynet til betalingsbalancen. Finanspolitikken var snarere – som i perioden frem mod 1985 – orienteret i retning af beskæftigelsen, men denne gang var det afgørende, at betalingsbalancen var en restriktion.

På grund af den høje arbejdsløshed i første halvdel af 1990'erne blev samme høje beskæftigelse som i midten af 1980'erne først nået kort inden år 2000. Den lavere registrerede arbejdsløshed og kun tilnærmelsesvis fulde beskæftigelse omkring årtusindskiftet blev opnået også ved hjælp af aktivering, orlov og efterløn. Denne tilnærmelsesvis balance på arbejdsmarkedet blev opnået væsentligt senere end ligevægt og overskud på betalingsbalancen.

Konklusion

Manglende forståelse hos danske økonomer og nok vigtigere også manglende politisk forståelse af den betydning, det har for den økonomiske politik, at dansk økonomi er lille og åben i forhold til udlandet, var en væsentlig årsag til, at balanceproblemerne voksede dramatisk og forblev langvarige efter OPEC's forhøjelse af oliepriserne i 1973. Finanspolitikken i en lille, åben økonomi – modsat en stor, halvlukket økonomi – har en relativt større indflydelse på betalingsbalancen end på beskæftigelsen sammenlignet med konkurrenceevnepolitikken. En stabil og sikker udvikling mod ligevægt for både beskæftigelse og betalingsbalance kræver, at sammenkædningen af mål og instrumenter er i overensstemmelse med disse komparative fordele. Derfor skal finanspolitikken i en dansk sammenhæng anvendes med henblik på at skabe ligevægt på betalingsbalancen og konkurrenceevnepolitikken anvendes med henblik på at skabe ligevægt på arbejdsmarkedet.

I det meste af 13 år efter de første olieprisforhøjelser i 1973 og fremkomsten af arbejdsløshed og større betalingsbalanceunderskud blev ekspansiv finanspolitik anvendt med henblik på en forøgelse af beskæftigelsen. Den ekspansive finanspolitik blev i forbindelse med den anden runde af olieprisforhøjelser i 1979 kombineret med en treårig aktiv devalueringspolitik, hvilket var en kombination, som forøgede manglen på stabilitet. Samlet var denne politik en væsentlig årsag til, at de danske balanceproblemer voksede dramatisk og forblev langvarige.

Samtidig viser udviklingen efter 1987, at anvendt med omtanke kan finanspolitikken i en lille, åben økonomi være et virksomt konjunkturpolitisk instrument, når der på afgørende vis tages hensyn til betalingsbalancen. I de første par år i 1990'erne blev finanspolitikken dog ikke anvendt som konjunkturpolitisk instrument, hvilket forlængede tilpasningsperioden mod dobbelt ligevægt. En unødvendigt stram finanspolitik var i denne periode årsag til et stigende overskud på betalingsbalancen samt den højeste arbejdsløshed i hele den betragtede periode. Det var først efter en gradvis lempelse af finanspolitikken og derfor efter næsten 30 års forsøg på stabiliseringspolitik, at både betalingsbalance og arbejdsløshed omkring år 2000 igen var bragt i nogenlunde balance.

Det langvarige og til tider kaotiske forløb efter OPEC I og II medførte, at den gennemsnitlige årlige BNP-vækst i Danmark i perioden 1973-79 var 1,0 pct. lavere og i perioden 1979-93 næsten 0,9 pct. lavere end i det samlede EU, hvor landene blev ramt af de samme olieprisstigninger og udsving i dollarkursen, men i mange tilfælde må antages at have ført en anden og således bedre økonomisk politik. Fra 1994 til 2000 var den gennemsnitlige årlige danske BNP-vækst derimod 0,5 pct. højere end i EU. Den årlige økonomiske vækst som sådan var i Danmark i gennemsnit 1,5 pct. for perioden 1973-79 og kun 1,1 pct. for perioden 1979-93, men derimod 3,1 pct. for perioden 1994-2000.

Noter

- * Thomas Dahlgaard og Hans Munk Nielsen har velvilligt bidraget med udfordrende og opklarende kommentarer. Forfatteren var vismand i perioden 1986-88 og overvismand i perioden 1988-93.
1. For en fremstilling med tilsvarende målvariable og instrumenter for perioden 1980-2010 se Rosted (2018). Se desuden f.eks. Hoffmeyer (1993) i Dansk Pengehistorie, Vol. 5 for perioden indtil 1990 samt Asmussen (2007) for perioden indtil 1994.
 2. Til vurdering af ændringer i finanspolitikken er benyttet Anders Møller Christensen, Appendix 2, Finanspolitikken 1960-90 i Danmarks Nationalbank (1993), Dansk Pengehistorie, Vol. 5, København samt Niels Lyngård Hansen og Erik Haller Pedersen (2003). Andre tal og oplysninger er fra bl.a. Danmarks Statistik bl.a. 50 årsoversigter, Rewald Schmidt Sørensen (1994) og Danmarks Nationalbank (2010), Dansk Pengehistorie, Vol. 6, København.

Litteratur

- Asmussen, Balder (2007), Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Danmarks Nationalbank (1960-2010), Dansk Pengehistorie, Vol. 4, 5, og 6. København: Danmarks Nationalbank.
- Hansen, Niels Lyngård og Erik Haller Pedersen (2003), Årsager til opsvinget 1993-94, hvor afgørende var finanspolitikken? Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt 63: 63-73.
- Mundell, Robert (1968), International Economics, New York: Macmillan.
- Rosted, Jørgen (og Per Callesen) (2018), 30 års økonomisk politik set fra maskinrummet 1980-2010. Nationaløkonomisk Forening den 28. maj 2018. www.nof.econ.ku.dk
- Sørensen, Rewald Schmidt (1994), Analyse af 80'ernes økonomiske udvikling baseret på kvartalsvise nationalregnskaber. Danmarks Statistik, SU nr. 45.
- Turnovsky, Stephen J. (1977), Macroeconomic analysis and stabilization policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vastrup, Claus (1986), Stabiliseringspolitik i små, åbne økonomier i Torben Andersen og Claus Vastrup, red., Nyere økonomisk teori og metode. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vastrup, Claus (1994), Økonomiske sammenhænge og økonomisk politik, Nationaløkonomisk Tidsskrift 132: 72-85.