





X150 7.00

Redegørelse til regeringen  
vedrørende

det realøkonomiske grundlag for de kommende  
måneders økonomisk-politiske afgørelser.

Indledning.

1. Der forestår i de kommende måneder en række vigtige økonomisk-politiske afgørelser. Først og fremmest må nævnes fornyelsen af de kollektive overenskomster på arbejdsmarkedet samt fastsættelse af tjenestemandslønninger og satser for folke- og invalidepension m. v. Endvidere må der formentlig, forinden finansloven og udskrivningsloven for 1963/64 vedtages, føres forhandlinger mellem regeringen og de politiske partier, der stod bag forsommerens økonomisk-politiske forlig, om, hvorvidt den økonomiske situation tillader skattenedsættelser af det omfang, som forudsattes i dette forlig. Endelig vil regering og folketing antagelig blive stillet over for spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald hvordan støtteforanstaltningerne til landbruget skal videreføres efter udløbet af de nuværende pris- og tilskudsordninger i sommeren 1963.

I betragtning af den store rækkevidde af disse afgørelser har Det økonomiske Råd på sit første møde den 3. december 1962 drøftet det realøkonomiske grundlag, der foreligger for de nævnte dispositioner eller kan antages at ville komme til at foreligge i løbet af 1963. Efter drøftelserne i det samlede råd skal formandskabet i medfør af § 3 i loven om økonomisk samordning fremkomme med følgende redegørelse til regeringen. Ved redegørelsens udformning har man i størst muligt omfang søgt at drage nytte af de udtalelser og synspunkter, som rådets medlemmer har fremført, men redegørelsen afgives som bestemt i loven alene af formandskabet og på dets ansvar.

Baggrunden.

2. Den kraftige ekspansion, der har præget dansk økonomi siden slutningen af 1957, har først og fremmest været betinget af den for Danmark gunstige internationale konjunkturudvikling, som har skabt gode afsætningsvilkår for industrieksporten samtidig med, at råvarepriserne har været faldende. Endvidere indgik arbejdsmarkedets parter i foråret 1958 tre-årige overenskomster med lønstigninger, som sammenlignet med den samtidige udvikling i udlandet må betegnes som moderate. Disse forhold i forening med en tilbageholdende finanspolitik førte i opgangsperiodens første år til en usædvanlig stor og hurtig forbedring af betalingsbalancen. Det blev herved muligt at

gennemføre en betydelig lettelse i penge- og renteforholdene, der gennem en stærk udvidelse af kreditgivningen bidrog til at forstærke det økonomiske op-sving.

I finansårene 1959/60 og 1960/61 skete der i kraft af et stærkt voksende overskud på de offentlige budgetter på ny en vis stramning af den økonomiske politik, men til trods herfor tiltog ekspansionen i styrke i en sådan grad, at der efterhånden opstod et indre efterspørgselspres. Dette blev kraftigt forstærket gennem de stigninger, der i foråret og sommeren 1961 gennemførtes for hovedparten af pengeindkomsterne i byerhvervene. Det foreliggende materiale tillader ikke en detaljeret og ajourført belysning af indkomstudviklingen, endsige af forskydninger i indkomsternes fordeling mellem de forskellige erhvervs- og samfundsgrupper. Det må dog antages, at pengeindkomsterne for bybefolkningen i løbet af 1961 steg med 10-15 %, medens stigningen i produktionen kun androg omkring 5 %. Samtidig forstærkedes uligevægten i økonomien gennem udviklingen i statsfinanserne. Navnlig som følge af lønstigninger og stigningen i sociale ydelser m. v. samt tilskud til landbruget forøgedes statsens udgifter i finansåret 1961/62 med halvanden milliard kr. eller knap 25 %. Da statsens indtægter ikke steg tilsvarende, faldt overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet til under en trediedel af niveauet i de foregående to år. Statsfinanserne fik derved en stærkt ekspansiv virkning på et tidspunkt, hvor hensynet til den økonomiske ligevægt krævede yderligere stramning. Endvidere skete der en betydelig forøgelse af bygge- og anlægsvirksomheden.

Også i 1962 er pengeindkomsterne og den samlede efterspørgsel steget stærkere end produktionen, omend misforholdet mellem indkomstudvikling og produktionsstigning sandsynligvis har været mindre udpræget end i 1961.

3. Det pres på økonomien, der er opstået som følge af den beskrevne udvikling, har ført til kraftige omkostnings- og prisstigninger og til en betydelig forringelse af betalingsbalancen over for udlandet.

Priserne på forbrugsvarer er i perioden januar 1961 - oktober 1962 gennemsnitlig steget med ca. 15 %, hvoraf kun en mindre del kan henføres til indførelsen af den generelle omsætningsafgift i august 1962 og forhøjelser i øvrigt af den indirekte beskatning. På årsbasis er der tale om en prisstigning på 6-7 %, medens priseniveauet i en årrække forud for 1961 steg med omkring 1 % om året. Prisstigningen er den kraftigste siden Koreakrigen og stærkere end i de øvrige vestlige lande. Da im- og eksportpriserne ikke er steget nævneværdigt, skyldes stigningen udelukkende forholdene på hjemmemarkedet.

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster er steget fra ca. 450 mill. kr. i 1960 til ca. 750 mill. kr. i 1961 og vil antagelig for indeværende år komme op på godt halvanden milliard kr. Da der i samme tidsrum er blevet optaget betydelige lån i udlandet, er valutastillingen ikke undergået en hertil

svarende forringelse, men nationalbankens og de private bankers nettovaluta-beholdning er dog gået ned fra et toppunkt på ca. 1600 mill. kr. i efteråret 1959 til 660 mill. kr. ved udgangen af november 1962.

4. Denne udvikling har man søgt at bremse ved det økonomisk-politiske forlig i juni 1962, der koncentrerede sig om en stramning af finanspolitikken og en formindskelse af byggeaktiviteten. I øvrigt var allerede den tidligere på året truffede beslutning om opretholdelse af en uændret udskrivningslov for skatteåret 1962/63 et skridt i samme retning.

Omslaget i finanspolitikken er ensbetydende med, at der navnlig i den resterende del af indeværende finansår vil udgå en stærkt konjunkturdæmpende indflydelse fra statsfinanserne, medens nedgangen i statens overskud i 1961/62 som nævnt virkede stærkt ekspansivt. Den konjunkturdæmpende indflydelse fremkommer både derved, at det forøgede skattetryk lægger en bremse på forbrugsstigningen, og ved at statens kasseoverskud fører til en stramning af pengeforsyningen.

#### Udsigterne for 1963.

5. Det er en almindelig forventning, at den internationale højkonjunktur vil fortsætte i hvert tilfælde et stykke ind i 1963, selv om der er indtrådt mærkbare svaghedstendenser såvel i USA og England som i de vigtigste kontinentaleuropæiske lande. Det er navnlig karakteristisk, at industriens investeringer i en række lande viser stagnerende eller svagt faldende tendenser, hvilket hænger sammen med, at de senere års betydelige udvidelser af produktionskapaciteten har medført hårdere konkurrence og dermed forringede fortjenstmuligheder.

Den skærpede internationale konkurrence vil i sig selv gøre det vanskeligt i den nærmest kommende tid at opretholde den hidtidige stigning i industrieksporten på 300 - 500 mill. kr. om året. Og vanskelighederne forøges, såfremt omkostningsniveauet her i landet fortsat stiger stærkere end i de lande, vi har samhandel med.

Udviklingen i landbrugseksporten afhænger dels af udfaldet af markedsforhandlingerne, dels af importbehovet på landbrugets vigtigste eksportmarkeder. På de områder, hvor der er eller vil blive iværksat særlige markedsordninger inden for fællesmarkedet, består der en risiko for overgangsvise tilbageslag i afsætningen, og i hvert fald synes der ikke i en overskuelig tid at kunne regnes med nogen vækst i landbrugseksporten.

6. De mindre gunstige udsigter for eksporten betyder tilsvarende forringede muligheder for en forbedring af betalingsbalancen, hvis løbende poster som nævnt i år må forventes at ville udvise et underskud på godt halvanden milliard kr. Som berørt ovenfor dækkes et underskud på den

løbende betalingsbalance enten ved optagelse af langfristede udenlandske lån eller ved forringelse af valutareserven, heri indbefattet træk på Den internationale Valutafond og udnyttelse af andre kortfristede kreditmuligheder. Med de i udlandet gældende restriktioner må det antages, at der kun vil være mulighed for i 1963 at dække måske 300-400 mill. kr. ved optagelse af langfristede lån. Hvis en yderligere stærk nedgang i valutareserverne skal undgås, vil det derfor være nødvendigt, at stigningen i importen bliver kendeligt reduceret, og at der skabes betingelser for en betydelig udvidelse af eksporten.

7. En afgørende forudsætning for at bremse opgangen i pris- og omkostningsniveauet og nedbringe underskuddet på betalingsbalancens løbende poster i 1963 er, at den samlede efterspørgsel, der er nært knyttet til udviklingen i pengeindkomsterne, ikke stiger stærkere end den samlede produktion.

Produktionens størrelse har man et mål for i de ganske vist noget usikre opgørelser af nationalproduktet regnet i konstante priser. Efter de foreliggende opgørelser steg den samlede produktion i 1959 og 1960 med ca. 6-7 % pr. år. I 1961, hvor det ikke i samme grad som i de nærmest foregående år var muligt at inddrage ledig arbejdskraft og produktionskapacitet, blev stigningen kun knap 5 %.

Under den nuværende høje beskæftigelse kan man næppe regne med, at stigningen kan komme til at andrage mere end 3 å 4 %, svarende til op mod to milliarder kr. ved det nuværende prisniveau. En sådan produktionsstigning kan i et vist omfang opnås i kraft af, at der hvert år er en tilgang til arbejdsmarkedet, men den må i hovedsagen forudsætte, at produktionen pr. arbejdstime øges, bl. a. som følge af de gennemførte nyinvesteringer i bygninger, maskiner etc. Også omflytninger af arbejdskraft - fra land til by og inden for byerhvervene - kan i et vist omfang bidrage til at øge produktiviteten.

På den anden side er en produktionsstigning i et råstoffattigt land som Danmark betinget af en øget råvareimport. Lykkes det ikke ved forbedring af betalingsbalancen at skaffe mulighed for at betale den nødvendige forøgelse af råvareimporten, vil produktionsstigningen blive mindre end de ovenfor nævnte 3-4 %.

8. Med hensyn til udviklingen i pengeindkomsterne og den samlede efterspørgsel i 1963 kan anføres følgende.

Med de allerede indtrufne prisstigninger kan det anses for overvejende sandsynligt, at det lønregulerende pristal for januar 1963 vil vise en sådan stigning i forhold til juli-pristallet 1962, at der ifølge gældende overenskomstbestemmelser m. v. udløses tre dyrtidsportioner til arbejdere, funktionærer og tjenestemænd. For de ca. 800.000 lønmodtagere, som er organiserede under Landsorganisationen i Danmark, De samvirkende Fagforbund, betyder

dette en lønstigning på omkring 400 mill. kr. pr. år. Lægges hertil stigningen for tjenestemænd uden for L. O., fås en lønstigning som følge af pristalsreguleringen, alene for disse grupper, på mellem 500 og 600 mill. kr. pr. år. Da der herudover findes betydelige grupper blandt lønmodtagerne, hvis løn reguleres efter pristal, og da man videre må regne med en vis afsmitning på de lønninger, som ikke automatisk pristalsreguleres, må man forudse en lønstigning som følge af pristalsstigningen på næppe under én milliard kr. pr. år.

For hovedparten af lønmodtagerne vil denne helt eller delvis automatiske lønstigning, selv om den måske kan give anledning til en vis yderligere prisstigning, betyde en realindkomstforøgelse. Lønudviklingen i 1962 har nemlig bevirket, at de fleste af lønmodtagerne, til trods for de indtrufne prisstigninger, efter de foreliggende lønstatistiske oplysninger synes at have opnået en mindre stigning i reallønnen. Nogle grupper blandt lønmodtagerne - herunder de lavest lønnede - har dog i 1962 haft stagnerende eller i andet halvår svagt faldende realløn, og for disse grupper betyder pristalsreguleringen i 1963 følgelig kun en hel eller delvis ajourføring.

Til den lønstigning, som pristalsreguleringen vil give anledning til, kommer der som følge af den forventede produktivitetsstigning en yderligere automatisk lønstigning inden for akkord-områderne og andre områder med aflønning efter arbejdspræstation. Det er ikke muligt at skønne over, hvor stort et tillæg der af denne grund skal gøres til den ovenfor nævnte automatiske lønstigning.

Endnu et forhold, der må tages i betragtning ved bedømmelsen af udviklingen i den samlede efterspørgsel i 1963, er forøgelsen af statens udgifter. Efter det fremsatte finanslovsforslag for 1963/64 stiger statens udgifter med omkring 500 mill. kr. ud over den stigning, der følger af pristalsreguleringen af tjenestemandslønninger og sociale ydelser m. v. samt af prisstigninger på de af staten indkøbte varer og tjenester. Denne del af statens udgiftsforøgelse betyder umiddelbart, at staten forøger sin efterspørgsel til forbrug eller investering og således lægger beslag på en del af den mulige produktionstilvækst.

Der er ved dette skøn over udviklingen i statens udgifter ikke taget hensyn til udgifterne ved en eventuel fortsættelse af statens direkte støtte til landbruget.

Det vil af det anførte ses, at pristalsreguleringen, andre automatiske indkomststigninger samt forøgelsen af statens udgifter tilsammen vil bevirke en sådan forøgelse af den samlede efterspørgsel i 1963, at der herved på forhånd er lagt beslag på hovedparten af den mulige produktionstilvækst.

## Konklusioner.

9. De vigtige økonomiske beslutninger, der skal træffes til foråret - lønfastsættelsen, finanspolitikken og landbrugsstøtten - vil øve indflydelse såvel på den andel, de forskellige befolkningsgrupper får af den samlede nationalindkomst, som på det man med et sammenfattende udtryk kalder den samfundsøkonomiske ligevægt. Ved dette sidste udtryk tænkes der navnlig på den sammenhæng, der som ovenfor nævnt er mellem udviklingen i produktion og beskæftigelse, i pris- og omkostningsniveau og på betalingsbalancen.

I de sidste to-tre år er økonomien bragt ud af ligevægt. De alvorligste udslag heraf er det betydelige og stærkt stigende underskud på betalingsbalancen og den meget kraftige omkostnings- og prisstigning.

Den manglende økonomiske ligevægt har nødvendiggjort den væsentlige stramning af finanspolitikken, der er gennemført for indeværende finansår, og som allerede har givet sig udslag i en vis svækkelse af det indenlandske efterspørgselspres og i tegn på en begyndende arbejdsløshed.

Man kan ikke med sikkerhed udtale sig om, hvorledes betalingsbalancen vil udvikle sig i det kommende år. Dels er det vanskeligt at skønne over, hvor meget de i 1962 gennemførte foranstaltninger kan tænkes at forbedre betalingsbalancen, dels vil dennes udvikling selvsagt i afgørende grad afhænge af, hvilke indkomstreguleringer der måtte blive foretaget i foråret 1963. Såfremt udviklingen imidlertid får lov at tage et sådant forløb, at betalingsbalancen også i 1963 viser et stort underskud, løber man risiko for en alvorlig valutakrise, som kan nødvendiggøre en yderligere stramning af finans- og pengepolitikken med produktionsindskrænkning og arbejdsløshed til følge.

Det er derfor nødvendigt snarest at få det fortsatte svind i valutareserven bragt til standsning. En forbedring af konkurrenceevnen over for udlandet, hvilket navnlig forudsætter, at det danske pris- og omkostningsniveau stiger langsommere end andre landes - er den vigtigste betingelse for, at dette kan ske, og dermed for opretholdelse af produktion og beskæftigelse.

Som nævnt er der allerede disponeret over hovedparten af den produktionsstigning, man kan påregne i 1963. Yderligere indkomststigning må følgelig begrænses til de justeringer i indkomststrukturen, som ud fra fordelingsmæssige synspunkter anses for at være absolut nødvendige. Det drejer sig navnlig om forbedringer for de formentlig ikke særlig talstærke grupper blandt de dårligst stillede indkomstmodtagere, som ikke har fået nogen realindkomstforbedring i 1962.

En sådan indkomstpolitik må samtidig indebære, at der vises tilbageholdenhed med hensyn til avanceberegninger, og at der ikke ved de udbyttede-klarationer, som skal finde sted i den kommende tid, sker en forøgelse af det til aktionærerne udbetalte udbytte. For de aktieselskaber, som i løbet af det

sidste regnskabsår har udstedt friaktier eller givet aktionærene lignende fordele i form af tegningsrettigheder m. v., må dette forudsætte, at der sker en nedsettelse af udbytteprocenten i forhold til tidligere.

Der vil selvsagt være delte meninger om, hvor stor en andel af den mulige produktionsstigning der bør tilfalde de enkelte grupper af indkomstmodtagere. Herom er det ikke formandskabets sag at udtale sig. Efter formandskabets opfattelse er den nuværende økonomiske situation imidlertid så alvorlig, at disse indkomstfordelingsmæssige hensyn bør træde tilbage for hensynet til at få genoprettet den økonomiske ligevægt.

I denne situation vil det formentlig være af ikke ringe betydning, hvis der i løbet af foråret 1963 blev udarbejdet en redegørelse for indkomstudviklingen for de vigtigste befolkningsgrupper i de senere år, således at man kunne få et sikrere grundlag for bedømmelsen af, hvilke indkomstjusteringer der måtte anses for nødvendige.

På Det økonomiske Råds første møde fremsatte formandskabet forslag om at søge fremskaffet bedre og mere ajourført statistik til belysning af indkomstudviklingen. Der blev fra alle sider givet tilsagn om at medvirke hertil. Rådets formandskab og sekretariat er indstillet på straks at tage denne opgave op og fremskynde arbejdet mest muligt.

Forudsætningen for, at der kan drages nytte af en sådan redegørelse i den foreliggende situation, må være ikke blot, at man afventer redegørelsens fremkomst, inden afgørende beslutninger træffes, men også, at der sker en samlet løsning af de foreliggende fordelingspolitiske spørgsmål.

Hvis disse spørgsmål afgøres hver for sig, vil det være vanskeligt for den gruppe, som først skal have sine indtægtsforhold afgjort og endnu ikke ved, hvilke krav der vil blive stillet - og eventuelt imødekommet - på andre områder, at udvise det mådehold, som den foreliggende situation gør nødvendig. Gennemføres der en forøgelse af den første gruppes indkomster, vil det, som erfaringen har vist, udløse tilsvarende eller endnu større krav fra andre gruppers side. Såfremt man da mener også helt eller delvis at måtte imødekomme disse krav, vil det let blive umuligt at genskabe økonomisk ligevægt, og resultatet kan da blive, at det ikke blot bliver umuligt at gennemføre den aftalte skattelettelse, men at der tværtimod må gennemføres en yderligere stramning af finanspolitikken.

Ved en sådan stramning kan man ganske vist på ny helt eller delvis inddrage de gennemførte indkomstforhøjelser, men dermed er den økonomiske ligevægt ikke genoprettet. Indkomstforhøjelserne vil nemlig uundgåeligt medføre en yderligere opgang i pris- og omkostningsniveauet til skade for vor konkurrenceevne over for udlandet og derfor efter al sandsynlighed føre til produktionsindskrænkninger og arbejdsløshed.

Formandskabet skal derfor henstille, at man i den nuværende situation



søger en samlet løsning på de foreliggende fordelingspolitiske spørgsmål. Dette vil formentlig betyde, at overenskomstforhandlingerne må udskydes og koordineres med overvejelserne om støtten til landbruget og fastlæggelsen af finanspolitikken. En sådan løsning vil kun kunne tilvejebringes ved en politisk forhandling med arbejdsmarkedets parter.

København, den 18. december 1962

Søren Gammelgård

Hoffmeyer

Carl Iversen  
Formand