

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

DANSK ØKONOMI
i efteråret 1970

STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN, SEPTEMBER 1970

Siden oprettelsen af Det økonomiske Råd i efteråret 1962 har formandskabet i henhold til § 3 i lov nr. 302 af 5. september 1962 om økonomisk samordning offentliggjort følgende redegørelser:

1. Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser. 18. december 1962. *Stencileret.*
2. Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955-62. Redegørelse afgivet til statsministeren 25. februar 1963. *Trykt.* 2,50 kr.
3. Redegørelse til regeringen vedrørende den økonomiske situation. 16. september 1963. *Stencileret.*
4. Strukturproblemer i dansk landbrug. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en langsigtet landbrugspolitik. Maj 1964. *Trykt.* 4 kr.
5. Indkomstramme og indkomststatistik. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en indkomstpolitik i den aktuelle økonomiske situation. November 1964. *Trykt.* 4 kr.
6. Bygge- og boligpolitikken og dens sammenhæng med økonomisk politik i øvrigt. Redegørelse afgivet til regeringen. Juni 1965. *Trykt.* 4,50 kr.
7. Den økonomiske udvikling i 1965. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på indkomstudviklingen og mulighederne for at føre indkomstpolitik. Oktober 1965. *Fotografisk trykt.* 5 kr.
8. Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. August 1966. *Trykt.* 8,50 kr.
9. Konjunktursituation, indkomstpolitik og indkomststatistik. Redegørelser afgivet til regeringen september og december 1966. *Trykt.* 8,50 kr.

(Fortsættes på omslagets 3. side)

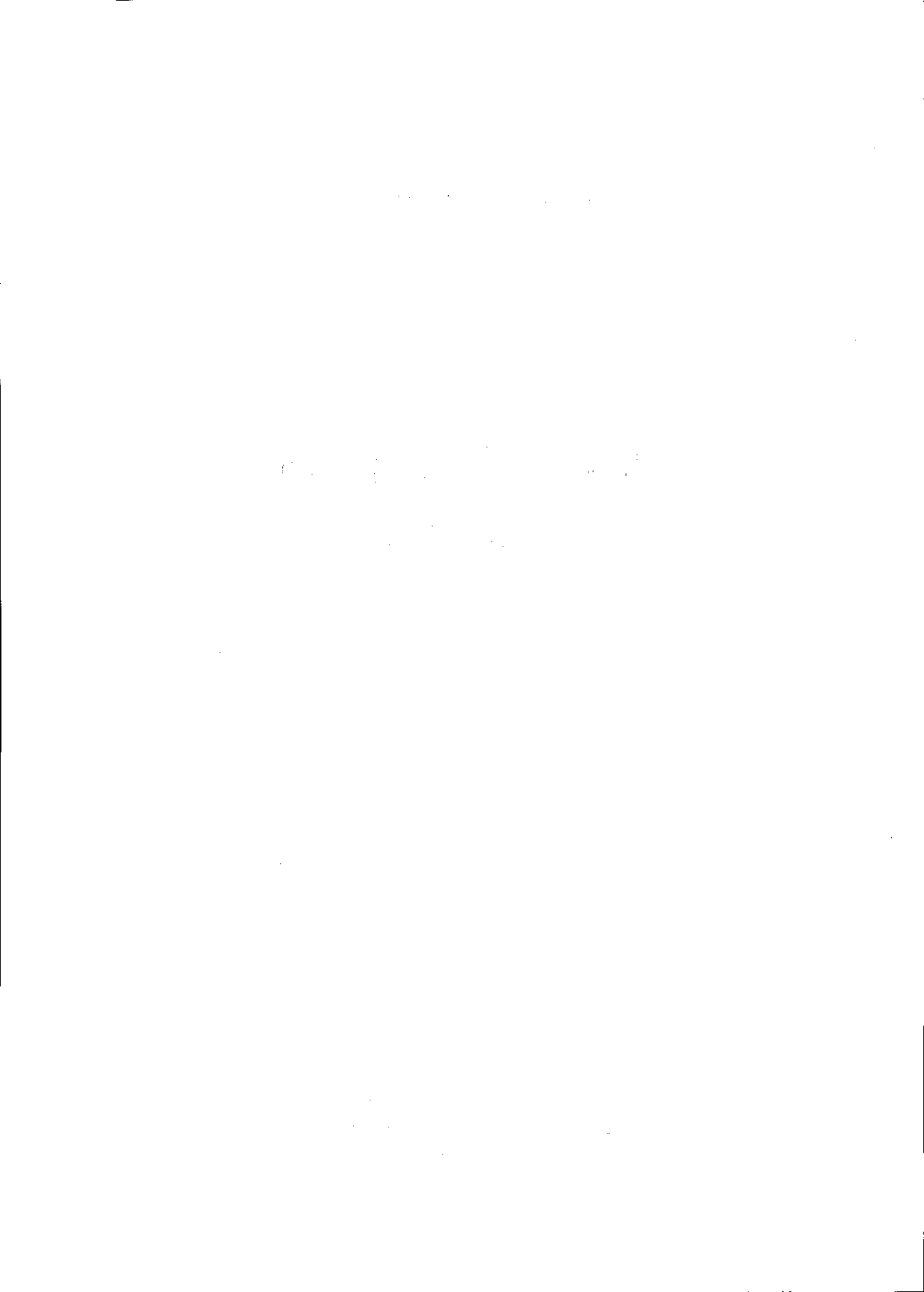
De trykte redegørelser kan fås i boghandelen, de stencilerede ved henvendelse til Det økonomiske Råds sekretariat, Nørre Voldgade 68, 1358 København K. Distribution til boghandelen gennem Danske Boghandlers Kommissionsanstalt.

DANSK ØKONOMI
i efteråret 1970

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

DANSK ØKONOMI
i efteråret 1970

STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN, SEPTEMBER 1970



Indhold

Fremsendelsesskrivelse til regeringen	7
<i>Kapitel I. Sammenfatning</i>	11
<i>Kapitel II. Hovedtræk af den internationale konjunkturudvikling</i>	17
<i>Kapitel III. Hovedtræk af den økonomiske udvikling i Danmark</i>	22
Konjunkturforløbet i 1969 og 1970	22
Udviklingen i ressourceanvendelsen i 1960'erne og de heraf affødte tilpasningsproblemer	28
Sammenligning med udviklingen i andre lande	32
<i>Kapitel IV. Konsekvenser for den generelle økonomiske politik</i>	37
<i>Kapitel V. Indkomstpolitiske problemstillinger i den aktuelle situation</i> ..	42
Spørgsmålet om en indkomstramme	42
Generelle fordelingsproblemer i forbindelse med gennemførelse af en indkomstpolitik	44
Spørgsmålet om samtidighed i de indkomstpolitiske-dispositioner ...	48
Spørgsmålet om lavindkomstordninger	48
Aftaleperiodens længde	49
<i>Bilagstabeller til kapitel III</i>	53



Til regeringen

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 14. september d. å. Det godkendtes, at det til mødet udarbejdede baggrundsmateriale kunne videregives til folketinget i den form, hvori det var tilgået rådets medlemmer. Som fremhævet ved materialets videregivelse var dette alene at betragte som et udkast til den endelige redegørelse, der først foreligger hermed.

Idet der i øvrigt henvises til redegørelsen, skal følgende punkter fremhæves:

Redegørelsen er baseret på de oplysninger, der forelå indtil udgangen af august. De senere fremkomne konjunktural synes ikke at kunne begrunde en ændring af skønnet for betalingsbalanceunderskuddet for 1970, der i redegørelsen er anslået til omkring 4 $\frac{1}{2}$ mldr. kr. Dette skøn forudsætter, at der i efterårets løb vil ske en vis afdæmpning af det indenlandske efterspørgselspres og en deraf følgende formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet i forhold til første halvår, hvor underskuddet lå så højt som ca. 5 mldr. kr. på årsbasis. Foreløbig har afdæmpningen kun vist sig i byggesektoren, medens forbruget har vist fortsat stigning.

Et fortsat meget stort betalingsbalanceunderskud giver af flere grunde anledning til afgørende betænkeligheder. Vigtigst er nok, at en sådan udvikling indebærer en stigende risiko for en økonomisk krise, der vil kunne fjerne grundlaget for bevarelse af en høj beskæftigelsesgrad. Der var derfor på mødet enighed om, at der må tages skridt til en væsentlig nedbringelse af underskuddet.

Som nævnt i redegørelsen vil der også herved kunne opstå beskæftigelsesproblemer, men disse må afvejes over for risikoen for en langt større nedgang i beskæftigelsen, såfremt der ikke sker en kraftig reduktion af underskuddet, og der opstår en situation, hvor det ikke længere er muligt at låne i hidtidigt omfang, men hvor der måske tilmed er risiko for, at en væsentlig del af de eksisterende private udenlandske lån bliver trukket tilbage. Skulle en sådan situation opstå, vil valgmulighederne i den økonomiske politik blive

overordentlig stærkt indsnævrede, og en alvorlig beskæftigelseskrise kunne blive resultatet.

På baggrund af det her anførte var det den fremherskende opfattelse på mødet, at det er nødvendigt at foretage en yderligere stramning af den økonomiske politik. Eftersom kreditpolitikken næppe kan strammes yderligere, uden at der derved pålægges denne politik opgaver, der kan medføre urimelige virkninger, og som den derfor i længden næppe vil kunne bære, var alene finanspolitikken til diskussion i denne sammenhæng, herunder navnlig spørgsmålet om en reduktion af udgiftsstigningen på de offentlige budgetter, jfr. specielt kapitel I og IV i redegørelsen.

Vigtigheden af, at udgiftssiden på de offentlige budgetter inddrages i en konjunkturregulerende politik, understreges dels af de offentlige udgifters stærkt øgede betydning for den samlede efterspørgselsudvikling, dels af de senere års tendens til, at skatte- og afgiftsstigninger udløser et pres for højere lønninger og avancer, samtidig med at skattestigningen måske i højere grad end tidligere bliver betalt ud af opsparingen. Om disse grundsynspunkter har der været vidtgående enighed under rådets drøftelser.

Specielt med hensyn til kapitel IV må det fremhæves, at flere af de heri indeholdte forslag og synspunkter — bl. a. vedrørende gratisprincippets anvendelse og vedrørende renteudgifters og kapitalgevinsters skattemæssige behandling — drejer sig om foranstaltninger, hvis mulige gennemførelse først vil få virkning på lidt længere sigt, eller foranstaltninger der kræver nærmere overvejelse af særligt sagkyndige på de pågældende områder. På hvilke felter, man konkret kan sætte ind for i den nuværende situation at opnå en hurtig afdæmpning af stigningen i de offentlige udgifter, er et politisk spørgsmål. På mødet drøftede man i denne forbindelse især udviklingen i de offentlige anlægsudgifter. Som foranstaltninger, der kan få virkning på længere sigt, blev der derudover peget på forstærkede rationaliseringsbestrebelse med deraf følgende muligheder for personalebesparelser. Endvidere hæftede man sig ved drøftelsen af kapitel IV ved det forhold, at uddannelsesmønstret — især for de højere uddannelser — synes indrettet på en stærkere ekspansion af den offentlige sektor, end der vil være mulighed for i de kommende år.

Centrale dele af redegørelsen — specielt kapitel V — beskæftiger sig med betydningen af og mulighederne for at få et samspil i stand mellem de beslutninger vedrørende finans- og pengepolitikken, der skal træffes i den kommende tid, og de indkomstpoltiske dispositioner, således at man undgår, at den afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel, der nødvendigvis må finde sted, fører til en tilsvarende reduktion af produktion og beskæftigelse.

Ved omtalen af rådets drøftelse af denne del af redegørelsen er der først anledning til at nævne, at der blev givet udtryk for, at indkomst-

politikken kun kan være et enkelt, omend i den foreliggende situation betydningfuldt, led i en samlet stabiliseringspolitik. I denne forbindelse blev der endvidere både fra lønmodtagerorganisationernes og fra landbrugets side rejst spørgsmål, om den økonomiske politik er udstyret med tilstrækkelige styringsmidler til at muliggøre en hurtig omstilling fra beskyttet indlandsproduktion til produktion i den udlandskonkurrerende sektor. Som muligt egnede supplerende styringsinstrumenter i denne sammenhæng pegede man fra lønmodtagernes og landbrugets side på henholdsvis differentierede afskrivningsregler og differentieret rente- og kreditpolitik med henblik på at sikre den udlandskonkurrerende sektor fornøden kredittilgang.

Det blev endvidere fremhævet, at der — uanset at dette betyder øgede offentlige udgifter på det pågældende område — må etableres et udvidet arbejdsmarkedspolitisk beredskab til at lette arbejdskraftens overgang til udlandssektoren, idet der ikke mindst må forudses problemer med hensyn til overførsel af faglærte i byggefagene til industrien. Fra industriens side blev der dog givet udtryk for, at man forholdsvis let kan opsuge den arbejdskraft, der frigøres på andre områder, idet det først og fremmest er arbejdskraftmangel, der lægger bånd på industriproduktionens, herunder industrieksportens, stigning.

På mødet var der enighed om, at det, ikke mindst af hensyn til beskæftigelsesudviklingen på lidt længere sigt, vil være af væsentlig betydning at få et samspil i stand mellem penge- og finanspolitikken på den ene side og de indkomstpolitiske dispositioner på den anden side. Diskussionen tegnede imidlertid et klart billede af vanskelighederne ved at få løst denne opgave. Dette må tildels ses i sammenhæng med, at en løsning af de nuværende økonomiske vanskeligheder må være forbundet med — og forudsætte — forskydninger i indkomstfordelingen til fordel for virksomheder og ansatte i den udlandskonkurrerende sektor på bekostning af hjemmemarkedssektoren. Hertil kommer, at i hjemmemarkedssektoren, som fortsat vil være den største, må en indkomstpolitisk løsning »gå hele kompasset rundt«, og mulighederne for at realisere dette i praksis bedømtes gennemgående ret pessimistisk.

Diskussionen herom på rådsmødet drejede sig dels om mulighederne for at opretholde en balance mellem lønmodtagerne og de selvstændige, dels og ikke mindst om relationen mellem forskellige lønmodtagergrupper. Hvad det sidste angår, fremhævedes forskellen mellem på den ene side grupperne på det industrielle arbejdsmarked, hvor man i vid udstrækning forhandler om ensartede absolutte tillæg til alle, og på den anden side tjenestemand- og funktionærgrupperne med indbyrdes fastlagte lønrelationer og derfor største absolutte løntillæg til de højstlønnede. Noget på tværs af denne skillelinie fremhævedes desuden forskellen mellem grupper med bevægelige lønsystemer

og deraf følgende større mulighed for lønglidning og grupper med »stive« lønsystemer uden tilsvarende lønglidningsmuligheder. Som følge heraf vurderede lønmodtagerorganisationerne mulighederne for en »samkøring« ret pessimistisk, omend man fra alle sider fandt den ønskelig.

Formandskabet har heroverfor i diskussionen peget på, at tjenestemandsreformen ikke udelukker ændringer i tjenestemændenes indbyrdes lønrelationer, og at forskelle i aflønningsforholdene for henholdsvis offentligt og privat ansatte følgelig næppe kan betyde en større hindring for en »samkøring« end forskellen mellem normal- og minimallønsystemer på det industrielle arbejdsmarked. Da det imidlertid må erkendes, at det er vanskeligt helt at overskue rækkevidden af en bredt anlagt indkomstpoltisk nyorientering, har formandskabet nævnt den mulighed, at man i den særlig kritiske fase af den omstillingsproces, der nu forestår, kunne gøre et forsøg med indkomstaftaler af kun ét års varighed uden pristalsregulering eller andre automatiske reguleringer. Det er heroverfor fremhævet, at der også i ét-årige aftaler må tages forbehold med hensyn til prisudviklingen.

I diskussionen på rådsmødet berørtes også spørgsmålet om indførelse af lønmodtagerfonds som korrektiv til eventuelt afkald på en direkte lønstigning. Diskussionen herom er imidlertid endnu af så ny dato, at den langt fra er afklaret. Det blev dog fremhævet, at en afsvækkelse af pengelønnens stigningstakt ikke i sig selv er ensbetydende med lavere reallønsstigning, og at indførelse af lønmodtagerfonds som nyt instrument i indkomstpolitikken måtte tage sigte på situationer, hvor lønmodtagerne gav afkald på en reallønsstigning.

Fra landbrugets side er det under rådets drøftelser tilkendegivet, at man som led i en indkomstpolitik, der begrænser omkostningsstigningerne, formentlig vil kunne acceptere, at landbrugets hjemmemarkedspriser lægges fast for en hel overenskomstperiode. Fra håndværkets side blev det tilkendegivet, at såfremt man som led i indkomstpolitikken videreførte den ekstraordinære prislovgivning, er det nødvendigt, at der fastsættes væsentlig klarere regler end hidtil for indkalkuleringen af løn- og andre omkostningsstigninger. Af Butikhandelens Fællesråd blev der specielt peget på den prisstigningsårsag, som ligger i, at man for at fastholde arbejdskraften på en række områder er henvist til at følge statens lønninger.

København, den 19. september 1970.

N. V. Skak-Nielsen J. Vibe-Pedersen Anders Ølgaard

Sammenfatning

1. Udviklingen i dansk økonomi har i den forløbne del af 1970 været karakteriseret ved, at den stramme økonomiske politik kun for boligbyggeriets og dele af erhvervsbyggeriets vedkommende har givet sig udslag i en begyndende opbremsning af den økonomiske aktivitet. For de øvrige sektorer af økonomien peger de foreliggende indikatorer i retning af en fortsat uligevægt, der har manifesteret sig i kraftige løn- og prisstigninger samt i en markant yderligere forøgelse af betalingsbalanceunderskuddet, der vil blive større end i noget tidligere år.

2. På denne baggrund er hovedopgaven for den kommende tids økonomiske politik givet. Som fremhævet i redegørelsen for dansk økonomi i efteråret 1969 kan det kun være forsvarligt at basere sig på omfattende låntagning i udlandet i perioder, hvor der sker en kraftig afdæmpning af de internationale konjunkturer, så man ved at acceptere et betalingsbalanceunderskud kan undgå, at afdæmpningen slår stærkt igennem i den indenlandske produktion og beskæftigelse. Indretter man sig også på låntagning under internationale konjunkturer som de nuværende — hvor afsætningsmulighederne i udlandet yderligere lettes af, at der gør sig stærke løn- og prisstigningstendenser gældende i aftagerlandene — rummer dette på længere sigt en alvorlig trussel mod mulighederne for opretholdelse af fuld beskæftigelse. Dette gælder så meget mere, som erfaringerne fra valutakrisen i maj 1969 viser, at kredittilgangen fra udlandet i en akut situation hurtigt kan blive afløst af en modsat rettet bevægelse.

Med et betalingsbalanceunderskud, der for hele 1970 formentlig bliver på omkring 4 1/2 mld. kr. — et tal som ikke inkluderer de beløb, der medgår til afdrag på tidligere gældsstiftelse i udlandet eller til u-lands-bistand —, er skævheden i udenrigsøkonomien blevet så udtalt, at denne trussel mod den fulde beskæftigelse nu er ved at blive en realitet. Skal faren herfor afværges, kræves en omstilling af produktion og beskæftigelse, således at der sker en — i hvert fald relativ — kontraktion inden for de rene hjemmemarkedserhverv (herunder byggeaktiviteten og den offentlige sektors aktivitet) og en udvidelse

af eksportproduktionen og de produktionsgrene, der på hjemmemarkedet konkurrerer med importen.

3. Selv om de ydre vilkår for en sådan omstilling som nævnt er gunstige — omend i knap så høj grad som under det sidste års »verdensinflation« — er det dog vanskeligt at se, hvorledes den kan gennemføres, uden at der sker et forbigående fald i beskæftigelsesgraden. Det må derfor forudses, at spørgsmålet om en intensivering af arbejdsmarkedspolitikken bl. a. i form af udvidet omskoling, men ikke nødvendigvis begrænset hertil, vil komme til at trænge sig stærkt på.

For at begrænse omfanget af de beskæftigelsesproblemer, der vil melde sig i forbindelse med løsningen af betalingsbalanceproblemerne, vil det være afgørende, at omkostningspresset lettes væsentligt gennem en udvikling i lønninger og indenlandsk bestemte priser, der er langsommere end den tilsvarende udvikling i udlandet. Det må endvidere antages, at beskæftigelsesproblemerne i forbindelse med omstruktureringen mellem hjemmemarkedserhverv og eksporterhverv m. v. vil være lettere at løse, hvis den nødvendige kontraktion inden for hjemmemarkedserhvervene sker over et bredt felt, end hvis den ensidigt rammer byggeriet og de dertil knyttede erhverv. Samtidig er det dog urealistisk at forvente en væsentlig forbedring af betalingsbalancestillingen uden en vis reduktion af byggeaktiviteten.

4. Efter de yderligere stramninger af den økonomiske politik, der blev gennemført i foråret og forsommeren, gik man i de prognoser, der blev opstillet tidligere på året, ud fra, at der fra midten af året ville indtræde en bredt fordelt afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel, idet det dog fremhævedes, at forskellige årsager til forsinkelse af den økonomiske politiks virkninger sammen med kompenserende lønstigninger gjorde det vanskeligt at bedømme tidspunktet for en vending i den indenlandske konjunktur.

Efter de måneder, der nu yderligere er forløbet, må det konstateres, at *finanspolitikken* ikke har fået så stor stabiliseringseffekt som oprindeligt antaget. Selv om finanspolitikens virkninger på forbrugets niveau og stigningstakt måske endnu ikke er fuldt udtømte — det er bl. a. uvist om det fald, der åbenbart må være sket i opsparingskvoten, og som har tjent til at svække finanspolitikens virkninger, er varigt eller det tildels vil vise sig at være midlertidigt — kan man næppe regne med, at finanspolitikken i dens nuværende udformning vil kunne sikre en afgørende afdæmpning i den kommende tid. Medvirkende til denne vurdering er, at forøgelsen af de disponible indkomster som følge af udløsningen af to dyrtidsportioner fra september/oktober vil bidrage til at opretholde den hidtidige forbrugsudvikling.

Derimod viser udviklingen i boligbyggeriet, at *kreditpolitikken*, støttet af ændringerne i realkreditlovgivningen og forhøjelsen af den skattemæssige lejeværdi af nyopførte og nyomsatte énfamiliehuse, nu er ved at slå igennem på dette område. I den kommende tid vil kreditpolitikken antagelig medføre en tilsvarende udvikling med hensyn til andre dele af de private og med hensyn til de kommunale investeringer, selv om virkningerne af kreditbegrænsningen på disse områder modvirkes gennem optagelse af lån i udlandet — noget der i øvrigt er stærkt behov for af hensyn til beskyttelsen af valutareserven.

Til trods for en usædvanlig stor låneoptagelse i udlandet og til trods for, at likviditetspåvirkningen fra statsfinanserne tidsmæssigt er sådan fordelt, at der i finansårets første halvdel sker en betydelig pengeudpumpning og senere en så meget kraftigere pengeopsugning, er likviditeten allerede nu meget stram. Sammen med det aftalte udlånsloft bevirker dette, at mulighederne for låneoptagelse i pengeinstitutterne er så begrænsede, at man vanskeligt kan forestille sig en væsentlig yderligere opbremsning over kreditpolitikken, uden at et stort antal virksomheder ville komme ind i en likviditetskrise. Det kan derfor ikke betegnes som en lempelse af kreditstramningen, at der træffes foranstaltninger til at afbøde virkningerne af, at statsfinanserne i første kvartal 1971 vil virke stærkt pengeopsugende.

5. I den økonomiske politik er man i denne situation stillet over for alvorlige afvejningsproblemer. Betalingsbalancesituationen er så alvorlig, at man ikke kan løbe nogen risiko for en fortsættelse. Da det selv i gunstigste fald vil tage år at nå frem til ligevægt på betalingsbalancen, må kreditpolitikken vedvarende være så stram, at den tilskynder til en meget betydelig privat låneoptagelse i udlandet til finansiering af underskuddet. Det er således kun takket være kreditbegrænsningen og den deraf følgende store private kapitalimport, at man har kunnet undgå at sætte valutareserverne til under den hidtidige betalingsbalanceudvikling. Kapitalimporten nedsætter på den anden side kreditpolitikens efterspørgselsbegrænsende virkninger. Hvis en afdæmpning skal tilvejebringes og opretholdes hovedsagelig ad kreditpolitisk vej, vil kreditpolitikens virkninger derfor let kunne blive utilsigtet hårde over for de virksomheder og områder, der ikke har adgang til udenlandske finansieringskilder. Da kreditpolitikken i forvejen rammer »pletvis«, idet den især begrænser den efterspørgsel, som forudsætter låneoptagelse — herunder byggeriet samt nyetablerede virksomheders efterspørgsel — vil virkningerne på de områder, der ikke kan opnå udenlandsk finansiering, formentlig hurtigt kunne blive så hårde, at det kan blive vanskeligt at fastholde en uændret politik.

6. Også om kreditpolitikens virkninger råder der således nogen usikkerhed, således at det alt i alt er tvivlsomt, om den generelle økonomiske politik er stram nok til i tilstrækkeligt omfang at rette op på betalingsbalancen gennem en nogenlunde jævnt fordelt afmatning af den indenlandske efterspørgsel. Dette sammenholdt med at betalingsbalancesituationen er så akut, at enhver tvivl så at sige må komme betalingsbalancen til gode, taler for, at der bør ske en styrkelse af finanspolitikken. Skulle dette vise sig at føre til en for kraftig aktivitetsdæmpning, vil der kunne rettes op herpå gennem en begrænset lempelse af penge- og kreditpolitikken. I denne situation vil en moderat pengepolitisk lempelse formentlig ikke hindre en fortsat privat kapitalimport, der sammen med fortsat offentlig låntagning i udlandet er tilstrækkelig til at holde valutareserverne nogenlunde intakte.

7. Udviklingen i den forløbne del af 1970 har fremkaldt en vis tvivl med hensyn til finanspolitikens muligheder for at dæmpe en overophedet økonomi. Det må dog herved erindres, at udviklingen i 1969-70 i flere henseender har været helt usædvanlig. Faktorer af både indenlandsk og udenlandsk oprindelse har virket sammen til at skabe en ekspansion af en styrke, man ikke har været vidne til i en lang årrække. For forbrugets vedkommende må specielt nævnes, at den omstændighed, at 1969 var et »skattefrit« år, skabte en forbrugsekspansion, som i tiden omkring årsskiftet 1969-70 yderligere understøttedes af, at der i stort omfang blev overført indkomster fra 1970 til 1969. I et samspil med stærke stigninger i det offentliges køb af varer og tjenester, i boligbyggeriet og de erhvervsmæssige investeringer — det sidste igen sammenhængende med den kraftige krediteksponen år før — bevirkede dette et stærkt pres på arbejdsmarkedet, der efter alt at dømme har ført til en betydelig lønglidning. Dette har igen delvist neutraliseret skattestigningens forbrugsbegrænsende virkninger. Samtidig har presset på økonomien åbenbart ført til en kraftig optrapning af inflationsforventninger, og det synes ikke mindst at være dette, der har bevirket, at både forbrug og investeringer er fortsat med at stige på trods af skatte- og afgiftsforhøjelserne og et renteniveau, der — uden indgroede inflationsforventninger — uden tvivl ville have virket hårdt bremsende, i hvert fald på investeringerne.

8. I det omfang en finanspolitisk stramning kan ske ved besparelser på de offentlige budgetter, vil den ikke være forbundet med følgevirkninger, der kan neutralisere en større eller mindre del af dens stabiliseringseffekt. Betydningen af, at en konjunkturdæmpende finanspolitik også indebærer en væsentlig begrænsning af de offentlige udgifter, understreges tillige af, at det of-

fentlige direkte og indirekte disponerer over ca. 45 pct. af den samlede nationalindkomst, hvoraf to trediedele vedrører køb af varer og tjenester til offentligt forbrug og investeringer, medens resten er indkomstoverførsler mellem borgerne via de offentlige kasser, herunder de sociale sikringsordninger. Som nærmere diskuteret i kapitel IV må dette i sig selv tilsi, at man, når der skal ske en begrænsning af den indenlandske efterspørgsel, ikke overvejende lader dette ske gennem en begrænsning af det private forbrug og de private investeringer.

Erfaringerne her i landet med hensyn til de praktiske muligheder for at inddrage udgiftssiden på de offentlige budgetter i en konjunkturdæmpende politik har hidtil været noget nedslående, og der er på dette punkt et påtrængende behov for ændringer. En hel eller delvis yderligere forlængelse af det eksisterende stop for nye offentlige bygge- og anlægsarbejder vil kun i begrænset omfang imødekomme dette behov, og mere vidtgående begrænsninger af stigningen i de offentlige udgifter er derfor påkrævede. Hvis dette imidlertid ikke findes muligt — og man samtidig ønsker at undgå, at kreditpolitikken efterhånden kommer til at virke utilsigtet hårdt — kommer man i den foreliggende akutte betalingsbalancesituation næppe uden om at overveje skatte- og afgiftsforhøjelser, herunder fastsættelse af en højere udskrivningsprocent for 1971 end allerede vedtaget. Med det tryk, kreditbegrænsningen lægger på økonomien, er der næppe samme risiko som i begyndelsen af 1970 for, at virkningerne af højere skatter og afgifter vil blive neutraliseret af kompenserende lønstigninger, yderligere nedgang i opsparings-tilbøjeligheden m. v.

9. Af helt afgørende betydning for, at den økonomiske politik kan få den tilsigtede effekt, er imidlertid, at der skabes et brud på inflationsforventningerne. Hvis det samtidig skal være muligt at opretholde nogenlunde fuld beskæftigelse, kan man næppe blive stående alene ved traditionelle finans- og kreditpolitiske virkemidler.

I den offentlige debat har interessen i de senere måneder i denne forbindelse navnlig samlet sig om *indkomstpolitikken*. En grundlæggende forudsætning for, at indkomstpolitikens målsætning lader sig realisere i tilstrækkeligt omfang er imidlertid, at økonomien ikke præges af efterspørgselspres. Når der er stærkt pres på aktiviteten med heraf følgende øget konkurrence mellem de forskellige sektorer af økonomien om at trække ressourcer til sig, må en selvforstærkende stigning i pengeindkomsterne og øget betalingsbalanceunderskud anses for uundgåelig, eftersom dette simpelt hen er den måde, hvorpå efterspørgsel og produktion m. v. under disse vilkår tilpasser sig hinanden i en økonomi som den danske, jfr. den senere tids

erfaringer. I en sådan situation ville det derfor være urealistisk at vente, at udviklingen i pengeindkomsterne kunne holdes inden for eventuelle, på forhånd fastlagte rammer.

Indkomstpolitikken kan derfor alene være et supplement til, men ikke træde i stedet for en penge- og finanspolitik, der holder den økonomiske ekspansion inden for sådanne grænser, at der ikke — generelt eller inden for enkelte sektorer — opstår et stærkt aktivitetspres. I en sådan situation har indkomstpolitikken til gengæld en vigtig rolle at spille ved at muliggøre, at det på den anden side også bliver muligt at udnytte de bestående muligheder for økonomisk ekspansion.

Hovedtræk af den internationale konjunkturudvikling

1. Den internationale konjunkturudvikling har i det sidste års tid været præget af stærkt divergerende udviklingstendenser i de forskellige dele af O.E.C.D.-området. På den ene side står U.S.A. og Canada med en afmatning i økonomien, og på den anden side står de vesteuropæiske lande, præget af fortsat fremgang. Fælles for begge grupper er dog relativt kraftige pris- og lønstigninger.

I første række som følge af afmatningen i U.S.A og Canada, men også som følge af, at produktionskapaciteten i de fleste vesteuropæiske lande har været fuldt udnyttet, således at der kun har været et snævert spillerum for produktionsudvidelse, har væksten i O.E.C.D.-områdets samlede produktion været faldende igennem det sidste par år (fra ca. 6 $\frac{1}{2}$ pct. på årsbasis i andet halvår 1968 til ca. 2 $\frac{1}{2}$ pct. på årsbasis i første halvår 1970). Det forventes dog, at vækstraten for O.E.C.D.-området under ét fra nu af vil være tiltagende, således at der i løbet af et halvt års tid skulle blive tale om en mere normal vækst på 4 à 4 $\frac{1}{2}$ pct. Baggrunden herfor er først og fremmest forventningen om et forestående opsving i den amerikanske konjunktur.

Priserne i den internationale handel, der tidligere har ligget bemærkelsesværdigt stabilt, har i det sidste par år vist ret kraftige stigninger forårsaget bl. a. af det inflationære pres i en række O.E.C.D.-lande. Som medvirkende årsag kan yderligere nævnes D-markens opskrivning, der medførte en ekstraordinær stigning i de tyske eksportpriser. Resultatet har været en fortsat stærk stigning i værdien af samhandelen, medens mængdeudviklingen har været mere moderat og i øvrigt har vist aftagende stigningstakt i de sidste to år, med en særlig stærk afsvækkelse fra andet halvår 1969 til første halvår 1970.

I den senere tid har der for visse råvarer og halvfabrikata, navnlig stål og andre metaller, vist sig tendenser til fald i priserne, der gennem 1968-69 var kommet op på et usædvanligt højt niveau. Det er muligt, at der med den forventede afdæmpning af prisstigningstakten i de større O.E.C.D.-landes indre økonomier i 2. halvår 1970 og 1. halvår 1971 også vil følge en afdæmp-

ning af tendenserne til prisopgang i den internationale handel med mere forarbejdede varer.

Omstående oversigtstabel, der er baseret på oplysninger i O.E.C.D.-publikationen *Economic Outlook*, belyser pris- og lønudviklingen i en række medlemslande frem til midten af 1970. Endvidere indeholder tabellen prognoser for prisudviklingen i den kommende tid.

2. Det fald i *U.S.A.'s* nationalprodukt, der — som reaktion på en meget stram økonomisk politik — satte ind i de sidste måneder af 1969, og som blev meget udtalt i første kvartal i år, er ikke fortsat i andet kvartal. Endnu savnes der sikre tegn på, at konjunktoren er begyndt at bevæge sig opad igen, men da der er sket en ret betydelig lempelse af pengepolitikken og tillige gennemført visse finanspolitiske lempelser, er der en almindelig forventning om, at konjunktoren nu står over for et vendepunkt. Årets sidste måneder skulle derfor blive præget af en moderat vækst, som skulle tiltage i 1971.

Hovedsigtet med den tidligere meget stramme penge- og kreditpolitik var at dæmpe inflationen og forbedre betalingsbalancetillingen. Navnlig for løn- og prisudviklingens vedkommende har resultaterne været noget skuffende, jfr. oversigten. I de seneste måneder synes presset på priserne dog at være blevet dæmpet noget. Et indeks for prisudviklingen, baseret på nationalregnskabsstatistikken, viste en stigning på 4,2 pct. p. a. i andet kvartal mod 6,4 pct. i første kvartal. Af forskellige grunde giver disse tal et stærkt udtryk for omsvinget i prisudviklingen, men der synes ikke at være tvivl om, at der er sket en reel afdæmpning af prisstigningerne i den aller-seneste tid.

3. Der var i foråret visse tegn på, at den amerikanske konjunkturedgang var ved at brede sig til *England*, hvorved den igen ville have fået mærkbare følger for bl. a. dansk økonomi. På baggrund af den ovenfor gengivne bedømmelse er denne risiko næppe længere til stede. Der er imidlertid vedvarende kun tale om en meget moderat vækst i *England*, og der er en stigende arbejdsløshed. På baggrund af den skete forbedring af betalingsbalancen har der været stærke røster fremme til fordel for en mere ekspansiv politik, der kunne muliggøre en stærkere vækst, og visse lempelser er blevet gennemført både af finanspolitikken og pengepolitikken. Der er dog nogen diskussion om holdbarheden af betalingsbalanceforbedringen, i særdeleshed fordi lønningerne er inde i en kraftig stigning.

Oversigt over udviklingen i nogle O.E.C.D.-lande

Procent	U. S. A.	Tyskland ³⁾	Frankrig	Italien	U. K. ⁴⁾
<i>Real vækst i samlet produktion¹⁾</i>					
1969 1. halvår.....	2,6	7	5,0	6,5	- ¹ / ₂
1969 2. halvår.....	1,5	8 ¹ / ₄	5,7	-3,2	4
1970 1. halvår.....	- ¹ / ₂	4 ¹ / ₂	5 ¹ / ₂	11 ³ / ₄	¹ / ₄
1970 2. halvår.....	2	4 ¹ / ₂	5 ¹ / ₄	8	4
1971 1. halvår.....	3 ³ / ₄	3	5 ¹ / ₄	6	3
<i>Prisstigninger for samlet produktion¹⁾</i>					
1969 1. halvår.....	4,7	3	6,8	4,4	5 ¹ / ₂
1969 2. halvår.....	5,3	5	7,0	5,5	4 ¹ / ₂
1970 1. halvår.....	5 ¹ / ₄	7 ¹ / ₂	5 ³ / ₄	6 ³ / ₄	5 ¹ / ₂
1970 2. halvår.....	4	5	3 ³ / ₄	7	4 ¹ / ₂
1971 1. halvår.....	3 ¹ / ₄	4	3 ³ / ₄	7 ¹ / ₂	4
<i>Stigning i lønniveau i forhold til året før²⁾</i>					
1967.....	3,6	3,9	6,0	5,2	3,7
1968.....	6,1	4,3	12,4	3,6	8,9
1969.....	6,6	9,1	11,3	7,5	8,0
<i>Lønstigning i løbet af seneste 12 mdr.</i>					
	5,6	12,7	10,6	21,6	12,4
<i>Stigning i leveomkostninger i løbet af seneste 12 mdr.</i>					
	6,2	3,8	5,7	5,2	6,1

Kilde: O.E.C.D. Economic Outlook og Main Economic Indicators.

1. Sæsonkorrigeret stigning i forhold til forudgående halvår, opregnet til helårsrate. De for 1. halvår 1970 anførte procenter er udtryk for skøn, medens stigningerne for 2. halvår 1970 og 1. halvår 1971 er prognosetal.
2. For Frankrig og Italien angiver procenterne stigningen i timelønssatserne, for de øvrige lande stigningen i timefortjenesten.
3. Den relativt høje stigning i priserne pr. enhed af nationalproduktet i 1. halvår 1970 synes bl. a. at kunne tilskrives byggeriets øgede vægt i den samlede produktion i denne periode.
4. Det engelske National Institute regner med en betydelig lavere vækst end her anført, nemlig ¹/₂ pct. p. a. fra 2. kvartal 1970 til udgangen 1971.

4. I *Tyskland* råder der fortsat en kraftig højkonjunktur, omend der nu er tegn på, at efterspørgselsstigningen er mindre stærkt accelererende end tidligere på året, og det samme er tilfældet i *de øvrige fællesmarkedslande*. Som et resultat af højkonjunktoren og af revalueringen har Tysklands import vist en tiltagende og eksporten en formindsket stigningstakt, og de tidligere store overskud på betalingsbalancens løbende poster er nu afløst af omtrentlig balance.

Lønstigningsbølgen i Tyskland, som satte ind i efteråret 1969 og bragte lønniveauet 12 pct. op over 1968-niveauet, er fortsat, og prisstigningerne har været accelererende, men er dog — med en stigning i leveomkostningsindeks på knap 4 pct. i løbet af de sidste 12 måneder — vedvarende lavere end i de fleste andre lande.

Til imødegåelse af den inflationære udvikling er der blevet ført en stram pengepolitik, som har været medvirkende til, at tyngdepunktet i ekspansionen synes at have forskudt sig fra investeringer til forbrug. I juli måned vedtoges en finanspolitisk stramning, bestående i udgiftsbespareser, en midlertidig 10 pct.s forhøjelse af indkomstskatterne og stramning af afskrivningsreglerne, respektive udskydelse af tidligere besluttede lempelser i afskrivningsreglerne. I forbindelse med disse foranstaltninger nedsattes diskontoen med $\frac{1}{2}$ pct., men pengepolitikken holdes fortsat stram. Sammen med Englands tilsvarende diskontonedsættelse i april og lempelserne i den amerikanske pengepolitik har den tyske diskontonedsættelse og senere også diskontonedsættelsen i Frankrig og Canada været medvirkende til, at der er sket et fald i rentesatserne på de internationale pengemarkeder. I løbet af juli faldt eksempelvis rentesatserne for Eurodollars med omkring én procent.

5. Efter valutakursændringerne i fjor har det internationale betalingssystem været præget af en betydelig bedre balance end tidligere, således at betalingsbalanceproblemer ikke indtager samme fremtrædende plads i den økonomiske politik som hidtil. Denne karakteristik er imidlertid ikke anvendelig på de skandinaviske lande, idet udviklingen i *Sverige* og *Norge*, hvad betalingsbalance og løn- og prisudvikling angår, byder på tydelige paralleller til udviklingen i Danmark. Med hensyn til betalingsbalancen adskiller udviklingen i de skandinaviske lande sig således klart fra udviklingen i O.E.C.D.-området i øvrigt.

Bestræbelserne i Sverige på at stramme den økonomiske politik har ikke hidtil haft særlig stor virkning på højkonjunktoren. Trods den stramme pengepolitik, der indledtes i sommeren 1969, synes der stadig at være stærk

opgang i de erhvervsmæssige investeringer. Lønstigningstakten er tiltaget¹), prisstigningerne er omkring 6 pct. p. a., og husholdningernes opsparingskvote er blevet yderligere formindsket. Som resultat af en stagnation i lagerinvesteringerne og en lavere vækst i såvel eksporten som det private og offentlige konsum skulle den samlede efterspørgsel dog blive dæmpet noget i andet halvår 1970. En formindskelse af handelsbalanceunderskuddet skulle være mulig i indeværende år, men da de øvrige løbende poster på betalingsbalancen viser en forværring i forhold til 1969, er der kun udsigt til en mindre bedring — om overhovedet nogen — af saldoen på betalingsbalancens løbende poster, der i 1969 viste et underskud på godt 1 milliard sv. kr.

I Norge er udviklingen som i Sverige og Danmark præget af betydelige lønstigninger. Overenskomstmæssige tillæg sammen med pristalsregulering og lønglidning forventes at medføre lønstigninger på 13—14 pct. i 1970. Ved siden af en real forbrugsstigning på 5—6 pct. regnes der med et ret kraftigt opsving i investeringsaktiviteten, og efterspørgselspresset er stigende. De norske myndigheder regner med et underskud på betalingsbalancens løbende poster på 1,4 mldr. n. kr. i 1970 mod et overskud på 660 mill. n. kr. i 1969. En del af denne forringelse kan dog tilskrives en forringelse af saldoen for handel med skibe.

1. De seneste statistiske oplysninger viser en stigning i den gennemsnitlige timefortjeneste i industrien på 14,5 pct. fra maj 1969 til maj i år.

Hovedtræk af den økonomiske udvikling i Danmark

Konjunkturforløbet i 1969 og 1970

1. Den økonomiske udvikling herhjemme igennem året 1969 var præget af en stadig forstærket stigning i den samlede aktivitet. De væsentligste elementer i denne udvikling var stigningen i det private forbrug og en kraftig opgang i boligbyggeriet og det offentliges konsum og investeringer.

Til afdæmpning af efterspørgselsstigningen gennemførtes finans- og pengepolitiske foranstaltninger bl. a. omfattende forhøjelse af skatter og afgifter på transportområdet og for pengepolitikens vedkommende foruden en renteforhøjelse indgreb til begrænsning af bankernes — dengang meget store — udlånskapacitet. Endvidere blev forhåndslåneordningen i realkreditinstitutterne afviklet.

Disse foranstaltninger viste sig utilstrækkelige til at hindre, at der i løbet af året udviklede sig et kraftigt efterspørgselspres, som i årets sidste måneder blev yderligere accentueret af forskydningerne af skattebetalingerne i forbindelse med overgangen til kildeskat. Der var imidlertid en almindelig forventning om, at kildeskattens indførelse fra begyndelsen af 1970 ville medføre en så væsentlig beskæring i borgernes disponible indkomster, at det private forbrug igennem 1970 i det højeste ville kunne holde sig på samme — ganske vist meget høje — niveau som i de sidste måneder af 1969. Forbruget skønnes snarere at ville vise en vigende tendens igennem 1970. Dette forventedes at ville smitte af på de erhvervsmæssige investeringer, således at der alt i alt skulle blive noget bedre balance mellem indenlandsk efterspørgsel og de foreliggende produktionsmuligheder.

For yderligere at sikre en sådan udvikling gennemførtes i begyndelsen af indeværende år en skærpelse af kreditpolitikken. Siden slutningen af februar måned har pengeinstitutterne ikke måttet forøge deres samlede udlån, idet udlån til almenyttigt boligbyggeri dog er holdt uden for udlånsloftet.

Tabel 1. Ændringer i likviditeten¹⁾ hos erhvervsliv,²⁾ private husstande og kommuner.

Mldr. kroner	1967		1968		1969		1970
	halvår 1.	2.	1.	2.	1.	2.	1.
Likviditetspåvirkning fra:							
A. Saldo på betalingsbalancens løbende poster ³⁾	-1,3	-0,7	-0,9	-1,0	-1,6	-1,6	-2,7
B. Saldo på statens drifts- og anlægsbudget ³⁾	-0,3	0,0	0,7	-0,8	-0,5	-1,1	-0,3
C. Nettolåntagning							
i udlandet	0,9	0,9	0,5	1,1	-0,2	2,3	1,8
hos staten	0,4	0,1	0,5	0,3	0,5	0,3	0,3
i nationalbanken og postgirokontoret	0,3	1,1	0,0	2,3	1,6	0,3	0,0
i banker og større sparekasser	2,3	0,7	2,4	1,5	3,6	2,4	2,1
Likviditetsændring i alt	2,3	2,1	3,2	3,4	3,4	2,6	1,2

- 1) Likviditet forstås her som summen af sedler, mønt og indskud (både på sigt og opsigelse) i banker, sparekasser og postgiroen.
- 2) Samtlige private virksomheder bortset fra banker og større sparekasser.
- 3) Den private sektors likviditet formindskes, når der er underskud på betalingsbalancens løbende poster. Ligeledes formindskes likviditeten, når staten har overskud på drifts- og anlægsbudgettet.

Som det fremgår af tabel 1 har dette betydet ret væsentlig nedskæring i udvidelsen af den pengemængde, der står til rådighed for erhvervslivet, de private husstande og kommunerne. Medens den samlede likviditet hos private og kommuner både i andet halvår 1968 og første halvår 1969 øgedes med et beløb på ca. 3½ mldr. kr. og i andet halvår 1969 med godt 2½ mldr., er det tilsvarende tal for første halvår 1970 reduceret til mellem 1 og 1½ mldr. kr. Samtidig må man dog tage i betragtning, at husholdningernes behov for likviditet er formindsket som følge af overgangen til kildeskat.

2. Forventningerne om en væsentlig og bredt fordelt afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel er ikke blevet opfyldt. Presset på ressourcerne har fortsat gjort sig gældende med stor styrke og har ført til fortsat meget store løn- og prisstigninger og en meget betydelig yderligere forringelse af betalingsbalancen.

I betragtning af skatte- og afgiftsstigningerne har *det private forbrug*, der er den største komponent i den indenlandske efterspørgsel, vist en overraskende stærk stigning. I første halvår 1970 har detailomsætningen ligget 12—13 pct. over 1. halvår af 1969. Priserne på forbrugsvarer er i samme periode steget med knap 5 pct., således at den mængdemæssige udvidelse af denne del af det private forbrug kan skønnes at have ligget på 7—8 pct. Foreliggende oplysninger om udviklingen i personbilbestanden, køb af rejsevaluta og færdiggørelsen af nye boliger tyder på en lignende udvikling i den øvrige del af det private forbrug.

Den uventet stærke stigning i det private forbrug må formentlig tilskrives flere faktorer. Det er sandsynligt, at det fald i opsparingens andel af de personlige disponible indkomster, der har kunnet iagttages igennem de senere år, er fortsat i 1970. Endvidere må det antages, at pengeindkomsterne på grund af de usædvanlig kraftige internationale prisstigninger samt løn- og avanceglidning er steget stærkere end forudset ved årets begyndelse. Dengang regnede man med en stigning på godt 10 pct. i pengeindkomsterne.

Bl. a. på denne baggrund forhøjedes merværdiafgiften fra 12½ til 15 pct. med virkning fra slutningen af juni måned 1970. En del af merprovenuet medgår dog til sociale kompensationer og til den gennemførte kompensation til erhvervslivet for én dyrtidsportion.

Selv i tilfælde af en betydelig afdæmpning af stigningstakten i forbrugsefterspørgslen i løbet af 2. halvår 1970 må det forventes, at det private forbrug for året som helhed vil stige realt med cirka 4½ pct. i forhold til 1969. Dette skøn over stigningen i det private forbrug er indeholdt i tabel 2, der viser udviklingen i de forskellige dele af den samlede efterspørgsel og udbudet fra indenlandsk produktion og fra import i perioden 1966—1969 samt skøn over stigningen fra 1969 til 1970. For de enkelte poster er anført såvel reale forskydninger som prisstigninger.

3. Kreditstramningen i forbindelse med de nye regler for belåning af fast ejendom og for ansættelse af den skattemæssige lejeværdi af nyopførte og nyerhvervede parcelhuse har ført til et betydeligt fald i påbegyndelserne af nyt *boligbyggeri*. Denne nedgang ligger udelukkende på nye énfamiliehuse, hvoraf der blev igangsat ca. 5000 færre i 1. halvår 1970 end i 1. halvår 1969 — en nedgang på 26 pct. Ved årets begyndelse var der dog et så betydeligt boligareal under opførelse, at boliginvesteringerne trods faldet i igangsættelserne må forventes at blive lidt større i 1970 end i 1969.

4. *Erhvervsbyggeriet* viser en lignende — omend ikke så udpræget — vigende tendens. Påbegyndelserne er faldet svagt i 1. halvår af 1970, men fuldførel-

Tabel 2. Hovedposter på forsyningsbalancen.

	Nationalregnskabsstat					Real stigning		Prisstigning	
	1966	1967	1968	1969 ¹⁾	1970 ²⁾	66/67	67/68	68/69	69/70 ²⁾
	mldr. kr.					pct.		pct.	
Privat forbrug	48,6	53,3	58,5	64,9	72,2	3,7	1,5	7,6	4 ^{1/2}
Kollektivt forbrug	12,4	14,2	16,5	18,7	21,8	6,5	5,3	8,8	6
Private faste investeringer	17,2	18,6	19,6	23,3	26,2	6,0	-3,0	13,6	4 ^{1/2}
Offentlige faste investeringer	5,8	6,8	7,7	8,9	10,3	9,3	7,5	7,5	7
Lager- og besætningsændringer	0,9	0,6	0,5	0,9	1,0				
Ialt indenlandsk efterspørgsel	84,9	93,5	102,8	116,7	131,5	4,2	1,4	9,6	4 ^{1/2}
Eksport af varer og tjenester	22,9	24,1	27,2	30,8	34,1	5,9	9,2	9,8	7
Samlet efterspørgsel	107,8	117,6	130,0	147,5	165,6	4,7	3,5	9,6	5
Import af varer og tjenester	23,9	25,8	28,4	33,1	37,7	6,2	3,4	15,3	8 ^{1/2}
Bruttonationalprodukt	83,9	91,8	101,6	114,4	127,9	4,0	3,6	7,1	4
Afgifter (netto)	9,0	9,9	11,7	14,1	16,0	2,2	1,6	6,5	4
Bruttofaktorindkomst	74,9	81,9	89,9	100,3	111,9	4,2	3,8	7,2	4

1) Foreløbige tal. 2) Skøn.

Anmærkning: Forsyningsbalancen er opstillet for Danmark excl. Grønland og Færøerne. For at nå fra det her implicerede skøn over underskuddet på vare- og tjenestebalancen til det i teksten nævnte skøn for underskuddet på beralingbalancens løbende poster skal der dels korrigeres for Grønlands og Færøernes samhandel med Danmark og den øvrige verden, dels tages hensyn til nettorenteudgifter og andre indkomstoverførster til udlandet.

serne har ligget 13 pct. højere. Importtallene tyder på en fortsat væsentlig forøgelse af *maskininvesteringerne*. De samlede erhvervsmæssige investeringer, herunder udgifterne til reparation og vedligeholdelse af kapitalapparatet, skønnes at ville stige godt 5 pct. realt fra 1969 til 1970.

5. For så vidt angår *det offentliges konsum og investeringer*, regnes der i 1970 med en real stigning på lidt over 6 pct. mod ca. 8 pct. i 1969. Udskydelsen af igangsættelsen af en række offentlige bygge- og anlægsarbejder indebærer en reduktion af det offentliges udgifter til køb af varer og tjenester på omkring én pct. af det oprindelige budgetterede beløb.

6. Selv om også mulighederne for produktionsudvidelse tilsyneladende har været lidt større, end det blev antaget på forhånd, har de langt fra kunnet holde trit med stigningen i den indenlandske efterspørgsel. Den produktionsudvidelse, der har fundet sted, har overvejende haft basis i en stigning i arbejdsproduktiviteten, idet faldet i ledigheden og tilgangen til arbejdsstyrken — for en væsentlig del tilgang af fremmedarbejdere — i det store og hele må antages at være blevet opvejet af udtræden fra arbejdsmarkedet i forbindelse med omlægningen af indkomstbeskatningen.

7. Som resultat af, at den indenlandske efterspørgsel er steget stærkere end produktionen, er der sket en voldsom forøgelse af *Danmarks løbende betalingsbalanceunderskud over for udlandet*. Alene for første halvår 1970 har underskuddet udgjort 2,7 mldr. kr., d.v.s. at underskuddet i disse 6 måneder ikke har været meget mindre end underskuddet i hele 1969. For hele 1970 implicerer de i forsyningsbalancen, jfr. tabel 2, anførte skøn for udgifter og indtægter i samhandelen med udlandet et samlet betalingsbalanceunderskud på ca. 4¹/₂ mldr. kr. Som nævnt er der ved opstillingen af dette skøn regnet med nogen afdæmpning af det indenlandske efterspørgselspres i 2. halvår 1970. Sker der ikke en sådan afdæmpning, må det forventes at betalingsbalanceunderskuddet bliver endnu højere end her anslået.

Industrieksporten viser fortsat betydelig stigning, omend der regnes med en noget lavere vækstrate for 1970 end for 1969. *Landbrugets* eksportpriser synes at ville holde sig på det niveau, de nåede op på i løbet af 1969, således at der selv med et svagt fald i de eksporterede mængder kan regnes med en stigning i værdien af landbrugseksporten.

Medens det er usikkert i hvilket omfang det indenlandske efterspørgselspres har virket hæmmende på industrieksporten, er der ikke tvivl om at det har medvirket til en kraftig stigning i *vareimporten*. I årets 6 første måneder udgjorde vareimporten (excl. skibe og fly) 15,9 mldr. kr. eller godt 20 pct.

Tabel 3. *Prisudviklingen januar 1966—juli 1970.*

	Råvare- prisindeks	Procentvis stigning pro anno		
		Engros- prisindeks	Forbruger- prisindeks ¹⁾ (excl. bolig)	Regulerings- pristallet ¹⁾ (excl. bolig)
Jan. 1966 — jan. 1967	—3	1	5,1	3,7
Jan. 1967 — jan. 1968	11	3 ¹ / ₂	10,5	5,4
Jan. 1968 — juli 1968	—3 ¹ / ₂	3 ¹ / ₂	7,1	2,6
Juli 1968 — jan. 1969	—4	1 ¹ / ₂	0,6	0,9
Jan. 1969 — juli 1969	8	5	3,6	4,2
Juli 1969 — jan. 1970	17	11	5,8	5,9
Jan. 1970 — juli 1970	5 ¹ / ₂	6	9,7	5,9

1) Når forbrugerpristallet ikke viser samme udvikling som reguleringspristallet skyldes det dels, at reguleringspristallet ikke påvirkes af ændringer i indirekte skatter og afgifter samt pristilskud, dels at de to pristal ikke har samme vægtgrundlag, idet forbrugerpristallet er baseret på det samlede private forbrugs sammensætning ifølge nationalregnskabet, mens reguleringspristallet er baseret på forbrugssammensætningen i lønmodtagerhusstande ifølge forbrugsundersøgelser foretaget af Danmarks Statistik.

mere end i den tilsvarende periode i 1969. En del af denne stigning skyldes dog forstærket opgang i importpriserne.

8. Det forstærkede indenlandske efterspørgselspres har sammen med de usædvanlig stærke prisstigninger i den internationale handel ført til betydelige *prisstigninger* på såvel forbrugsvarer som investeringsgoder i årets første måneder. Prisudviklingen siden 1966 er nærmere belyst i tabel 3, der angiver stigningerne på årsbasis i råvare-, en gros- og forbrugerpriser samt i reguleringspristallet.

Tabel 4. *Lønudviklingen 1967-69 for mandlige arbejdere i industri, håndværk m. v.*

	Procentvis stigning i timefortjenesten i forhold til samme kvartal året før			
	Hovedstadsområdet		Provinsen	
	faglærte	ikke-faglærte	faglærte	ikke-faglærte
Januar kvartal 1968	8,6	9,1	8,0	9,4
April kvartal 1968	10,0	10,3	9,8	10,6
Juli kvartal 1968	12,7	13,7	11,8	14,0
Oktober kvartal 1968	12,8	14,0	12,9	14,7
Januar kvartal 1969	11,5	12,6	11,9	13,3
April kvartal 1969	10,4	10,7	10,7	12,1
Juli kvartal 1969	10,1	10,3	10,0	10,4
Oktober kvartal 1969	13,5	11,0	13,2	11,2

Lønudviklingen i den forløbne del af 1970 kan endnu ikke belyses statistisk. Tallene for oktober kvartal 1969, som er de sidste der er med i tabel 4, er i et vist omfang påvirkede af fremskyndede akkordafregninger til det skattefrie år 1969. Fra marts 1970 er timelønnen for mandlige arbejdere forhøjet med et overenskomstmæssigt tillæg på 15 øre og en dyrtidsportion på 20 øre. Fra september ydes der 19 øre i kompensation for arbejdstidsforkortelsen fra $42\frac{1}{2}$ time til $41\frac{3}{4}$ time pr. uge og yderligere 2 dyrtidsportioner à 20 øre. Udover disse stigninger på henved en krone i timen har der været en betydelig lønglidning. Endnu foreligger der imidlertid kun spredte talmæssige oplysninger herom. I den offentlige sektor vil tjenstemandsreformens lønforhøjelse slå fuldt igennem fra oktober. Især for visse grupper af højere-lønnede tjenstemænd vil det betyde en væsentlig lønfremgang.

9. *Sammenfattende* kan udviklingen i dansk økonomi i 1970 karakteriseres ved, at der er sket en betydelig forøgelse af den i forvejen eksisterende uligevægt. Medens den samlede produktion, målt i løbende priser, formentlig vil vise en stigning på ca. 11 pct., må der regnes med en stigning på 12—13 pct. i den indenlandske efterspørgsel, der i forvejen var væsentlig større end produktionen. Følgen heraf har igen været et stærkt forøget betalingsbalanceunderskud og kraftige inflationstendenser.

Der er samtidig sket en ændring i sammensætningen af den indenlandske efterspørgsel, idet det offentlige udgifter til køb af varer og tjenester målt i løbende priser er steget med ca. 16 pct. Denne udvikling indebærer, at det offentlige, ligesom det har været tilfældet i de foregående år, lægger beslag på en stigende andel af de samlede ressourcer.

Indtil den seneste tid har en parallel udvikling fundet sted for boligbyggeriets vedkommende. Offentligt forbrug og investeringer er sammen med boligbyggeriet fremtrædende eksempler på hjemmemarkedssektorer, således at den anførte udvikling har været ensbetydende med en stærkere ekspansion i disse sektorer end i de sektorer, der møder international konkurrence. I det følgende vil denne udvikling og de heraf følgende tilpasningsproblemer blive belyst, ligesom der foretages en sammenligning med den tilsvarende udvikling i enkelte andre lande.

Udviklingen i ressourceanvendelsen i 1960'erne og de heraf affødte tilpasningsproblemer

10. I perioden fra 1960 til 1969 har der været en nettotilgang til *byerhvervenes arbejdsstyrke* på ca. 380.000, hvoraf tilgangen fra landbruget m. v. har udgjort godt 130.000. På basis af forskellige statistiske kilder har man i tabel 5 givet en oversigt over, hvorledes denne tilgang fordeler sig på sektorer. Da

Tabel 5. *Tilgangen til byerhvervenes arbejdsstyrke 1960-69.*
(excl. medhjælpende hustruer)

	1000 personer	Procentvis fordeling af tilgangen til byerhverv
Nettotilgang til hele arbejdsstyrken	200,5	52,5
Nettoafgang fra:		
Landbrug m. v.	134,1	35,1
Husassistenter o. l.	47,4	12,4
Tilgang til byerhverv ialt	382,0	100,0
Heraf til:		
Fremstillingsvirksomhed ¹⁾	67,5	17,7
Bygge- og anlægsvirksomhed	53,1	13,9
Handel og omsætning	43,4	11,3
Transportvirksomhed	6,3	1,7
Administration og liberale erhverv	189,0	49,5
Heraf i det offentlige	168,1	44,0
Forskellig servicevirksomhed	22,7	5,9

1) Inclusive minedrift o. l. samt offentlige værker.

Anmærkning: De beregnede ændringer fra 1960 til 1969 er fremkommet ved en sammenligning af folketællingen i 1960 med Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelse i 1969.

tallene fra de forskellige kilder ikke er fuldt ud sammenlignelige, kan oversigten i tabel 5 kun tages som et groft udtryk for udviklingstendenserne i arbejdsstyrkens erhvervsfordeling. Med dette forbehold viser tabellen, at godt 40 pct. af den samlede nettotilvækst i byerhvervenes arbejdsstyrke er blevet beskæftiget i den offentlige sektor og 13—14 pct. ved bygge- og anlægsvirksomhed. De to sektorer andel af den samlede arbejdsstyrke er herved vokset fra 19 pct. i 1960 til 27 pct. i 1969; denne vækst har været særlig kraftig i periodens senere år.

11. Tabel 6 giver en oversigt over fordelingen af *nyinvesteringerne* — og dermed *bruttotilvæksten i kapitalapparatet* — inden for byerhvervene 1958—1969. Omkring halvdelen af nyinvesteringerne er foretaget i de to her nævnte sektorer: den offentlige sektor og boligbyggeriet.

I periodens begyndelse tegnede de offentlige investeringer sig for omkring 24 pct. af de samlede nyinvesteringer i byerhvervene, boligbyggeriet for omkring 18 pct. I periodens sidste del var de tilsvarende tal henholdsvis 30 og 24 pct. Heroverfor står et fald i de erhvervsmæssige investeringers andel fra 58 til 46 pct. Faldet har været særlig markant for så vidt angår industriinvesteringerne. Der er inden for perioden sket en forskydning i de offentlige investeringers sammensætning, idet stigningen har været særlig kraftig for så vidt angår vej-, uddannelses- og velfærdsinvesteringer.

Tabel 6. *Fordelingen af nyinvesteringer i byerhvervene 1958-69.
Løbende priser.*

Absolut fordeling	1958-60	1961-63	1964-66	1967-69
	mldr. kr.			
Investeringer i offentlige virksomheder	2,3	3,2	5,0	6,1
Andre offentlige investeringer (excl. bolig)	2,3	3,6	5,8	10,7
Ialt offentlige investeringer (excl. bolig)	4,6	6,8	10,8	16,8
Boligbyggeri	3,5	5,4	8,9	13,5
Offentlige investeringer samt boligbyggeri	8,1	12,2	19,7	30,3
Private erhvervsmæssige nyinvesteringer i byerhvervene	11,0	15,5	21,8	26,3
Nyinvesteringer i byerhvervene <i>i alt</i>	19,1	27,7	41,5	56,6
Procentvis fordeling	1958-60	1961-63	1964-66	1967-69
	pct.			
Investeringer i offentlige virksomheder	12	11	12	11
Andre offentlige investeringer (excl. bolig)	12	13	14	19
Ialt offentlige investeringer (excl. bolig)	24	24	26	30
Boligbyggeri	18	20	21	24
Offentlige investeringer samt boligbyggeri	42	44	47	54
Private erhvervsmæssige nyinvesteringer i byerhvervene	58	56	53	46
Nyinvesteringer i byerhvervene <i>i alt</i>	100	100	100	100

12. En gradvis afvikling af betalingsbalanceunderskuddet vil til en vis grad være ensbetydende med, at den foran beskrevne udvikling i anvendelsen af produktionsressourcerne må vendes. Man kan ganske vist ikke se bort fra, at en del af betalingsbalanceproblemet måske kan løses uden større produktionsomstillinger f. eks. ved bedre vilkår for landbrugseksporten ved dansk tilslutning til et udvidet fællesmarked. Disse muligheder er dog meget usikre, og det må derfor forudses, at den økonomiske politik i de kommende år vil være domineret af de problemstillinger, en omstilling vil rejse.

Tabel 7. *Lønniveauet i byggeindustrien og i anden industri 1960 og 1969.*

Gennemsnitlig timefortjeneste (excl. overtidsbetaling)	Hovedstad		Provins	
	1960	1969	1960	1969
Faglærte:				
Byggeindustrien	8,63 kr.	21,59 kr.	6,54 kr.	16,91 kr.
Anden industri	7,91 kr.	18,57 kr.	6,74 kr.	15,82 kr.
Merløn i byggeindustrien	9 pct.	16 pct.	—3 pct.	7 pct.
Ikke-faglærte:				
Byggeindustrien	7,66 kr.	19,72 kr.	5,58 kr.	14,35 kr.
Anden industri	6,42 kr.	15,33 kr.	5,57 kr.	13,56 kr.
Merløn i byggeindustrien	19 pct.	29 pct.	0 pct.	6 pct.

13. Et af de centrale problemer er, at udgangssituationen for omstillingen er en situation, hvor *fortjenstmulighederne i hjemmemarkedssektorerne*, der i hvert fald relativt skal undergå en kontraktion, gennemsnitligt er bedre end i konkurrencesektorerne. Dette forhold, der igen er en følge af det indlandske efterspørgselspres, som udviklingen på disse områder i 1960'erne har skabt, gælder utvivlsomt for såvel lønninger som avancer, men lader sig bedst illustrere for lønningernes vedkommende, jfr. oversigten i tabel 7, der viser tal for lønniveauet henholdsvis i byggeindustrien og i anden industri og handelsmæssig virksomhed m. v. Disse tal viser, at der ikke mindst i hovedstadsområdet er tale om en betydelig niveauforskel, som nok kan skabe vanskeligheder for omstillingen og nødvendiggøre nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer.

For så vidt angår udviklingen i virksomhedsindtjeningen inden for sektorer kan henvises til redegørelsen fra 1969 vedrørende udviklingen i Danmarks internationale konkurrenceevne. Selv om det er vanskeligt at give en præcis belysning af udviklingen i virksomhedsindtjeningen inden for henholdsvis konkurrencesektorer og øvrige sektorer, viste de deri indeholdte beregninger en ret klar tendens i retning af svagere indtjeningsudvikling for virksomhederne i eksport erhvervene og de importkonkurrerende erhverv.

14. Foruden de vanskeligheder, der ligger i at kanalisere en del af arbejdsstyrken over på områder, hvor aflønningen er lavere end i den hidtidige beskæftigelse, støder omstillingen på den vanskelighed, at *uddannelsesmønster og kapacitetstilvækst* i høj grad synes indrettet på en fortsat ekspansion inden for netop den offentlige sektor og byggesektoren, jfr. også redegørelsen vedrørende bygge- og boligmarkedet. Hvad uddannelsesmønstret angår, synes det ikke mindst for de lange og mellemlange uddannelsers vedkommende karakteristisk, at de i overvejende grad peger mod ansættelse i den offentlige

sektor. Den meget kraftige ekspansion af uddannelsessektoren kan derfor, når en tilsvarende ekspansion af antallet af offentlig ansatte med højere uddannelse ikke kan påregnes, skabe specifikke omstillingsproblemer for bestemte grupper, hvilket ligeledes vil gøre nye uddannelses- og arbejdsmarkeds-politiske initiativer påkrævede.

Sammenligning med udviklingen i andre lande

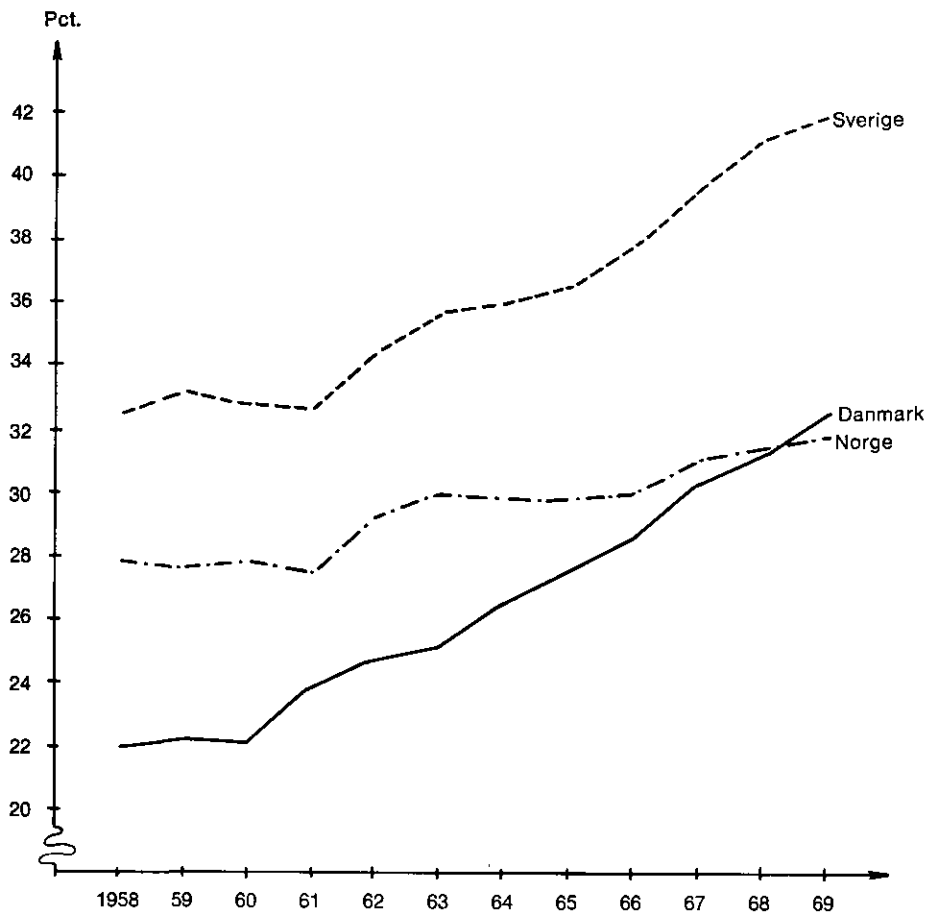
15. Den stærke vækst i boligbyggeri og offentlige udgifter er ikke noget specifikt dansk fænomen. Alligevel kan udviklingen på disse områder tænkes at være en selvstændig årsag til de særlig store betalingsbalanceproblemer i dansk økonomi, såfremt udviklingen på disse områder er forløbet særlig hurtigt her i landet.

Til belysning heraf har man foretaget en sammenligning af forbruget af ressourcer til disse formål henholdsvis i Danmark, Norge, Sverige, England og Vesttyskland, idet man har sat boligbyggeri samt det offentliges køb af varer og tjenester i forhold til bruttofaktoriindkomsten i de enkelte lande. På grund af det statistiske materiales beskaffenhed har man måttet dele sammenligningen i to, dels en sammenligning med Sverige og Norge, dels én med England og Vesttyskland.

16. Det fremgår af figur 1 og 2, at den andel af ressourcerne, Danmark anvendte til dækning af kollektive behov og boligbehovet, var mindre end i sammenligningslandene i udgangsåret 1958, det år det økonomiske opsving, der har præget 1969'erne, satte ind. Det kan forekomme overraskende, at Danmark ved en sådan international sammenligning ikke ligger højere placeret. Forklaringen herpå kan bl. a. ligge i, at boligbyggeriet i 1950'erne blev holdt tilbage af hensyn til betalingsbalancen, og delvis også i de danske forsvarsudgifters relativt beskedne størrelse. Desuden kan der ligge en forklaringsmulighed i vanskeligheder ved statistisk at afgrænse den offentlige sektor på samme måde i de forskellige lande.

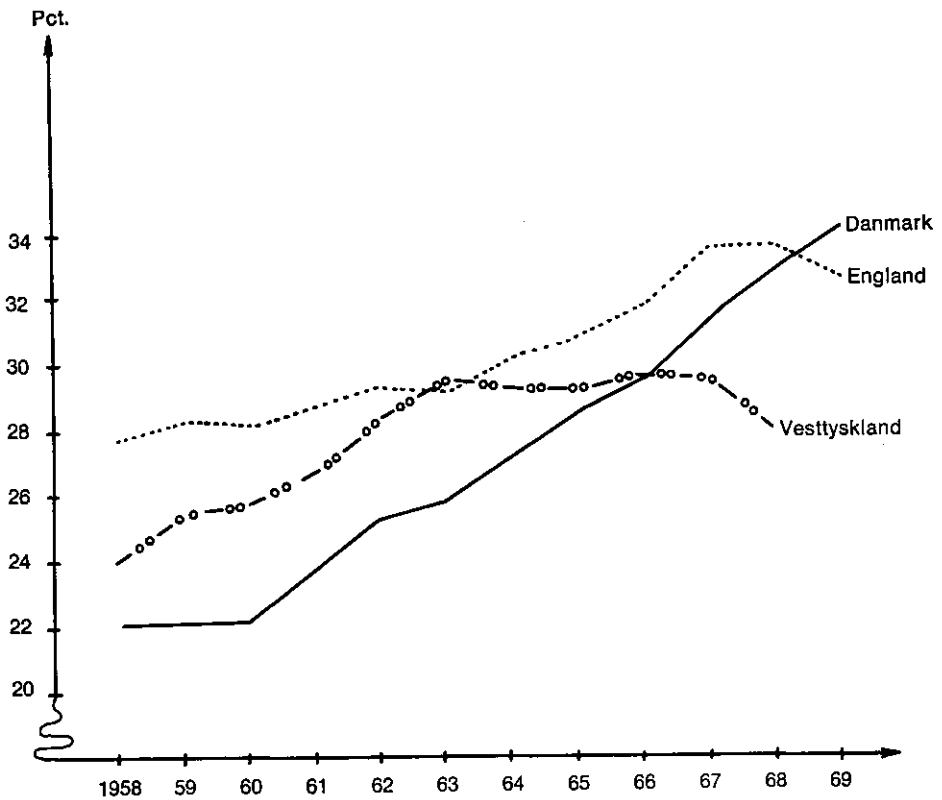
Der knytter sig således en ret betydelig usikkerhed til opgørelsen af *niveauet* for de offentlige udgifter og boligbyggeriet i de forskellige lande, og det samme gælder antagelig med hensyn til niveauet for bruttofaktoriindkomsten. Materialet må imidlertid formodes at give et nogenlunde korrekt billede af forskellen i *udviklingstendenserne* i de forskellige lande, som yderligere er illustreret i figur 3 og 4. Det viser sig her, at den andel af ressourcerne, der er anvendt til de nævnte formål, er steget stærkere i Danmark end i de nævnte andre lande. I England og Vesttyskland har andelen i de seneste år været faldende; samtidig er deres betalingsbalancestilling blevet væsentligt forbedret.

Figur 1. *Boligbyggeriets og den offentlige sektors andel af det samlede ressourceforbrug i Danmark, Norge og Sverige. 1958-1969.*



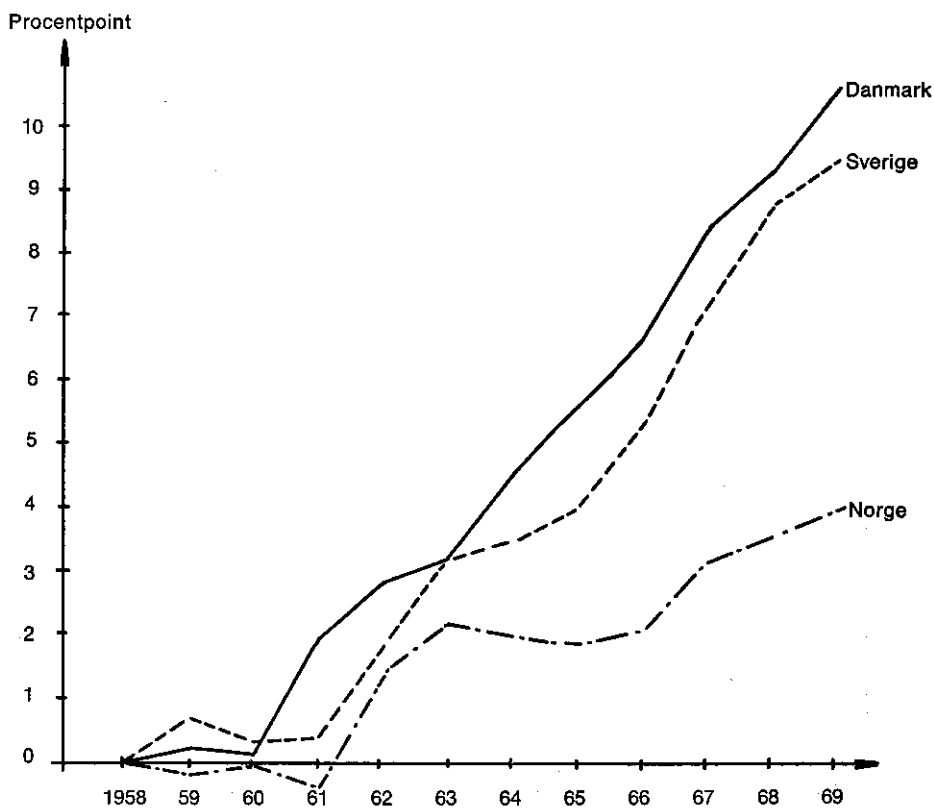
Anm.: Andelene er beregnet ved at sætte boligbyggeriet og den offentlige sektors køb af varer og tjenester målt i løbende priser i forhold til bruttofaktorindkomsten målt i løbende priser. Ved beregningerne til figur 1 er anvendt den nordiske nationalregnskabsdefinition af bruttoinvesteringer og bruttofaktorindkomst, d.v.s. at udgifterne til reparation og vedligeholdelse af kapitalapparatet er inkluderet i tallene.

Figur 2. Boligbyggeriets og den offentlige sektors andel af det samlede ressourceforbrug i Danmark, England og Vesttyskland. 1958-1969.



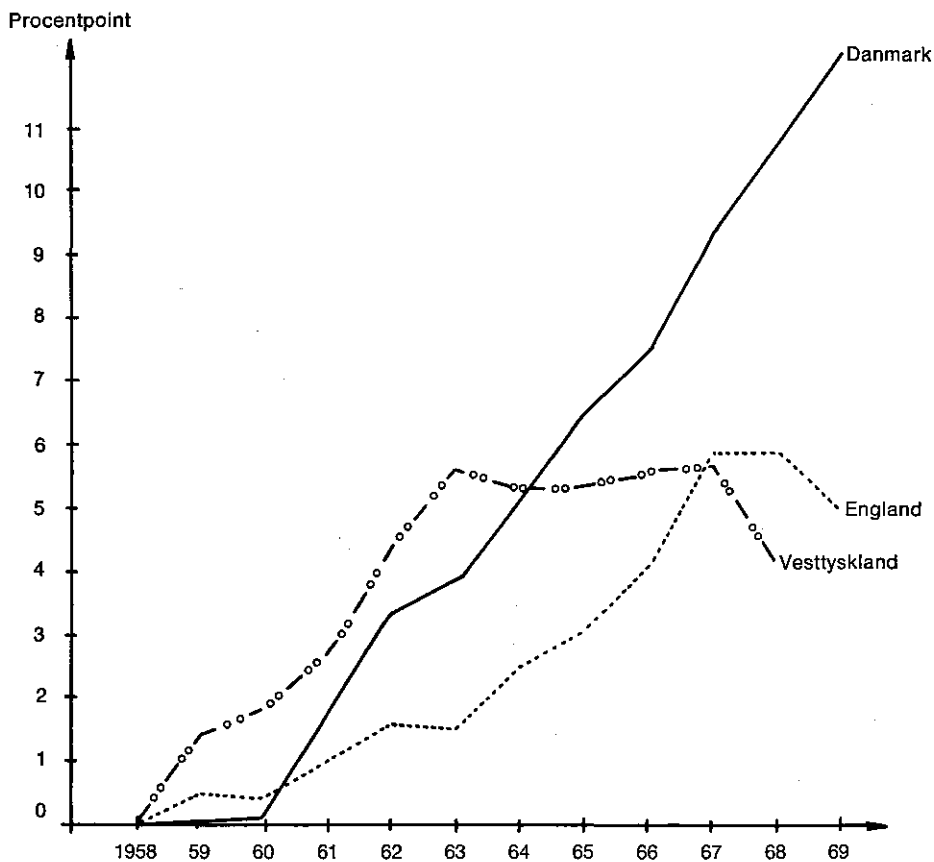
Anm.: Andelene er beregnet ved at sætte boligbyggeriet og den offentlige sektors køb af varer og tjenester målt i løbende priser i forhold til bruttofaktorindkomsten målt i løbende priser. Ved beregningerne til figur 2 er anvendt den internationale nationalregnskabsdefinition af bruttoinvesteringer og bruttofaktorindkomst, d. v. s. at udgifterne til reparation og vedligeholdelse af kapitalapparatet *ikke* er inkluderet i tallene.

Figur 3. Stigning i boligbyggeriets og den offentlige sektors andel af det samlede ressourceforbrug i Danmark, Norge og Sverige siden 1958.



Anm.: Stigningen i boligbyggeriets og den offentlige sektors andel af det samlede ressourceforbrug er beregnet ved for hvert år siden 1958 at trække boligbyggeriets og den offentlige sektors andel i 1958 fra andelen i det aktuelle år.

Figur 4. Stigning i boligbyggeriets og den offentlige sektors andel af det samlede ressourceforbrug i Danmark, England og Vesttyskland siden 1958.



Anm.: Stigningen i boligbyggeriets og den offentlige sektors andel af det samlede ressourceforbrug er beregnet ved for hvert år siden 1958 at trække boligbyggeriets og den offentlige sektors andel i 1958 fra andelen i det aktuelle år.

Konsekvenser for den generelle økonomiske politik

1. I den debat, den nuværende økonomiske situation har affødt, er der tre hovedpunkter, hvorom der synes at herske praktisk taget fuld enighed, nemlig:

- a. At en hurtig, væsentlig og varig forbedring af betalingsbalancen er en afgørende nødvendighed.
- b. At den hidtidige stærke inflationstakt må afløses af større prisstabilitet.
- c. At realiseringen af disse to fundamentale målsætninger så vidt overhovedet gør ligt bør ske med samtidig opretholdelse af den fulde beskæftigelse.

2. Det er på denne baggrund konsekvent, at indkomstpolitikken er kommet stærkt ind i billedet, idet indkomstpolitik sammen med en intensiveret arbejdsmarkedspolitik og forceret indsats for forøgelse af produktivitetsstigningerne («fornyelsespolitik») er de midler, der kan slå bro mellem de tre målsætninger, hvor beskæftigelseshensynet ellers let tenderer at kolliderer med de to andre hensyn.

Som også fremhævet i Det økonomiske Sekretariats nyligt offentliggjorte oversigt er indkomstpolitikken imidlertid ikke et middel, der kan stå alene. Når der skal ske en relativ begrænsning af den mængde af varer og tjenester, der disponeres over på hjemmemarkedet, må dette i hovedsagen ske ad anden vej, d.v.s. primært gennem finans- og pengepolitikken. Indkomstpolitikken funktion i denne sammenhæng er først og fremmest at bidrage til, at eksportsektorerne og de produktionsgrene, der konkurrerer med importen, bliver i stand til at opsuge de ressourcer, der frisættes i de øvrige sektorer, således at man kommer igennem omstillingen med mindst mulig arbejdsløshed. — Hertil kommer som nævnt, at indkomstpolitikken målsætninger kun lader sig realisere på baggrund af en stram generel økonomisk politik.

3. Det kan som nævnt ikke uden videre tages for givet, at den økonomiske politik vil være tilstrækkelig stram til at tilvejebringe og fastholde en sådan afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel, at betalingsbalancen bliver rettet afgørende op og inflationsforventningerne væsentligt afsvækket. Når der kan være tvivl herom, skyldes det især, at virkningerne af kreditbegrænsningen på en række områder efterhånden må ventes at blive så hårde, at det kan blive vanskeligt og måske heller ikke rimeligt at fastholde den. Dette hænger igen sammen med de komplikationer, der opstår ved, at en stram kreditpolitik, der søger at dæmpe den indenlandske efterspørgsel ned, samtidig animerer til en stor privat låntagning i udlandet. En sådan privat låntagning er i den foreliggende situation ubetinget nødvendig for at beskytte valutareserverne, men det siger sig selv, at låntagning i udlandet reducerer kreditbegrænsningens efterspørgselsdæmpende virkninger.

Hvis man med hovedvægt på kreditpolitikken vil dæmpe den indenlandske efterspørgsel, må dette derfor forudsætte, at kreditbegrænsningen sætter så meget desto hårdere ind over for de — fortrinsvis små — virksomheder, der ikke har adgang til udenlandske finansieringskilder.

Væsentligt for bedømmelsen af, om den økonomiske politik i 1971 vil være tilstrækkelig stram til at sikre et varigt omslag på betalingsbalancen — og i forbindelse hermed holde pengeindkomststigningerne inden for samfundsøkonomisk ønskelige rammer — er endvidere, at det med de indtil nu foreliggende oplysninger om udviklingen i de offentlige finanser i 1971 må anses for tvivlsomt, om finanspolitikken vil give mere end et moderat øget bidrag til stabilisering i 1971. Den begrænsede forøgelse af finanspolitikens stabiliseringseffekt, der formentlig kan ventes, må i væsentlig grad ses som et resultat af opkrævningen af restskatter for 1970. Endvidere vil det spille en rolle, at kommunernes selvfinansieringsgrad kan ventes forøget, bl. a. som følge af kreditbegrænsningen.

4. Med den størrelse, den offentlige sektor efterhånden har fået, kan en stram finanspolitik som nævnt ikke begrænses til især at sætte ind over for den private efterspørgsel gennem skatter og afgifter. En konjunkturdæmpende finanspolitik må herudover omfatte en afdæmpning af stigningen i det offentliges udgifter og dermed i de tjenester, der stilles til befolkningens rådighed. I den foreliggende situation er en — i hvert fald midlertidig — reduktion i det offentliges udgifter stærkt påkrævet. Medmindre en sådan reduktion bliver ganske omfattende, kommer man næppe uden om at overveje en forøgelse af beskatningen, hvis man vil have sikkerhed for at opnå en holdbar forbedring af betalingsbalancen og samtidig undgå, at kreditbegrænsningen kommer til at virke utilsigtet hårdt.

Der er i tilslutning hertil grund til at nævne, at staten gennem flere år har sat stærkt ind over for udgiftsstigninger på ikke-lovbundne områder (»nye« udgifter). En mere omfattende reduktion af statens udgifter må derfor nødvendigvis også omfatte de lovbundne (»gamle«) udgifter, uanset at indgreb på disse områder kan blive opfattet som meget drastiske. Samtidig understreger såvel den samlede udgiftsudvikling som de forskydninger, der er sket i de offentlige udgifters placering hos stat og kommuner, nødvendigheden af, at konjunkturpolitiske hensyn også kommer til at spille en rolle for tilrettelæggelsen af kommunernes udgiftspolitik.

5. Et vigtigt spørgsmål i forbindelse med udviklingen i de offentlige udgifter er spørgsmålet om grænsedragningen mellem de offentlige ydelser, der stilles gratis til borgernes disposition, og de ydelser for hvilke der opkræves betaling. På en række områder vil det formentlig være muligt at indskrænke gratisprincippet anvendelse, uden at det strider mod fundamentale socialpolitiske og uddannelsesmæssige hensyn m. v. Umiddelbart ville dette måske ikke få større finanspolitisk betydning, men tager man trafikområdet som eksempel, ville bl. a. højere færgetakster i spidsbelastningsperioder og på andre områder en indskrænkning af gratisprincippet i disse perioder kunne få væsentlig betydning ved at nedsætte spidsbelastningen og derigennem muliggøre besparelser på de offentlige anlægsbudgetter.

6. I tilknytning til det foranstående kan der være grund til at pege på en typisk forskel mellem investeringer i på den ene side veje, broer, boliger etc. og på den anden side maskininvesteringer og andre kortvarige investeringer. Begge typer af investeringer indebærer, at der sker en udvidelse af kapitalapparatet og dermed en kapacitetsudvidelse, som — når investeringen er afsluttet — nedsætter presset på ressourcerne. Ved de langvarige investeringer er denne kapacitetseffekt i reglen af begrænset størrelse, men gør sig til gengæld gældende igennem et langt åremål. Den anden type af investeringer giver derimod normalt et stort løbende afkast, men begrænset til en kortere periode. Tager man hensyn til behovet for reinvesteringer, vil man ikke ud fra en given investerings varighed kunne udtale sig om dens relative fordelagtighed. I en periode, hvor betalingsbalanceproblemerne er presserende, kan der imidlertid i det her anførte ligge et argument for en forskydning af investeringernes sammensætning over mod de mere kortvarige investeringer og dermed også et særligt argument for, at de industrielle investeringer kommer til at udgøre en større andel af de samlede investeringer.

7. Som middel til at begrænse efterspørgselspresset har en begrænsning af mulighederne for rentefradrag ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst været bragt i forslag. Dette må ses i sammenhæng med, at realrenten — uanset at renteniveauet nu må siges i højere grad at være blevet tilpasset inflationen og forventninger om dennes fortsættelse — stadig er ret lav når der tages hensyn til, at renten er fradragsberettiget hos debitorerne men indkomstbeskattes hos kreditorerne. Selv et meget højt renteniveau får kun en begrænset efterspørgselsdæmpende virkning, hvis der hos låntagerne er en almindelig forventning om, at pris- og indkomstudviklingen vil gøre de reale gældsbyrder mindre og mindre, samtidig med at en væsentlig del af den løbende renteudgift modsvares af indkomstskaletteletter. Set fra kreditors (investors) synspunkt gælder omvendt, at der skal en høj rente til for at ligestille passiv kapitalanbringelse (i obligationer m. v.) med anbringelse i inflations sikre realværdier, så meget mere som det i renten indbyggede inflationsdækningselement indkomstbeskattes, medens værdistigninger på fast ejendom ikke er underkastet en tilsvarende løbende beskatning. De skattemæssige forhold understøtter således tendenserne til, at renten presses i vejret under inflation og har også en vis tendens til i sig selv at fremme inflationen.

Muligvis kan der ligge en løsning i, at man med hensyn til fremtidige låneforhold ændrer beskatningsreglerne således, at kun en del af renteudgifterne bliver fradragsberettigede og kun en del af renteindtægterne indkomstbeskattes. Formandskabet er opmærksom på de praktiske og politiske problemer, der kan være forbundet med en sådan løsning, men skal alligevel pege på, at de nuværende beskatningsregler forstærker de tendenser til en flugt over i realværdierne, der består i inflationsperioder. Dette forøger i høj grad efterspørgselspresset og gør det vanskeligt at tilvejebringe samfundsøkonomisk balance gennem traditionelle finans- og pengepolitiske indgreb.

Spørgsmålet har nær sammenhæng med den direkte og indirekte subsidiering af boligefterspørgslen. Udviklingen i den forløbne del af 1970 har ikke gjort behovet for en nyorientering af boligpolitikken mindre presserende. Specielt har udviklingen understreget, at de nuværende forhold på boligmarkedet reelt virker som en særbeskatning af dem, der er henvist til nybyggeriet, og at som forholdene er nu, tenderer de for byggeomfang, byggeomkostninger, rente og grundpriser bestemmende faktorer mod at bevæge sig i ring: Subsidiering og inflationsforventninger har hidtil gjort det muligt at afsætte nye lejligheder og nye såvel som ældre parcelhuse i et omfang, som prisernes og rentens højde ellers ville begrænse kraftigt, men er herved også med til at presse grundpriser, byggeomkostninger og ikke mindst renten i vejret, hvilket igen afføder et behov for yderligere subsidier. Der er imidlertid tegn på, at udviklingen er ved at have nået et punkt, hvor den i stedet fører til et tilbageslag i boligbyggeriet.

8. I forlængelse af det i punkt 7 anførte skal nævnes, at der synes at være grundlag for at overveje en revision af beskatningen af særlig indkomst. Hvor der ikke er tale om éngangsfortjenester på fast ejendom, beskattes særlig indkomst med en sats på 30 pct.¹⁾ Baggrunden for denne sats synes at have været, at den ved skattens indførelse svarede til en gennemsnitlig marginalsattesats for befolkningen som helhed, hvad ikke længere er tilfældet.

I finansåret 1968-69 svarede der ca. 116 mill. kr. i særlig indkomstskat. En forhøjelse af beskatningsprocenten for særlig indkomst vil derfor i sig selv kun have en temmelig begrænset betydning. Indirekte vil en ændring imidlertid kunne yde et ikke uvæsentligt stabiliseringspolitisk bidrag ved at fjerne et incitament til investeringer, der overvejende foretages for at opnå de dertil knyttede afskrivningsmuligheder, som omsættes til en reel skattemæssig begunstiggelse, når afskrivningsobjektet afhændes, og fortjenesten derefter beskattes som særlig indkomst, jfr. specielt den løbende diskussion om de såkaldte »afskrivnings-rederier«. Hvor der er tale om nybyggede skibe, kan der yderligere drages fordel af, at indtil 80 pct. af anskaffelsessummen i henhold til den særlige skibskreditordning kan belånes til en rente på i øjeblikket under halvdelen af markedsrenten.

9. Til slut skal der henvises til, at påvirkningen af pengeforsyningen over indbetalingerne til og udbetalingerne fra staten er meget ujævnt fordelt, idet nettoeffekten er, at der sker en pengeudpumpning i finansårets første del, medens der i slutningen af finansåret sker en kraftig pengeopsugning. Selv om dette ikke er nogen ny udvikling, er de uheldige virkninger heraf trådt særlig klart frem i det sidste års tid, og med den fremskudte placering, som likviditetspåvirkningen under alle omstændigheder vil få i den fremtidige stabiliseringspolitik, må det forekomme påkrævet at udvikle metoder til at sikre en mere jævn likviditetspåvirkning fra statsfinanserne.

1) I de ret få tilfælde, hvor der skal svares særlig indkomstskat af fortjeneste på fast ejendom, forhøjes fortjenesten med 100 pct., svarende til at den beskattes med 60 pct. Forinden foretages dog betydelige fradrag, og der svares normalt ikke særlig indkomstskat af fortjeneste på én- og tofamiliehuse og sommerhuse.

Indkomstpolitiske problemstillinger i den aktuelle situation

1. De indkomstpolitiske problemer har været drøftet både på det seneste rådsmøde den 14. september 1970 og på det forudgående møde den 4. juni. Under rådets drøftelser herom har opmærksomheden været henvendt også på de senere års indkomstpolitiske erfaringer i Finland — det land, der senest har praktiseret en indgribende indkomstpolitik. Drøftelserne har i øvrigt samlet sig om følgende hovedpunkter:

Spørgsmålet om en indkomstramme

2. I den indkomstpolitiske debat indtager spørgsmålet om fastlæggelse af rammer for indkomstudviklingen — totalt og for de enkelte grupper — en fremtrædende plads.

Formandskabet har i tidligere redegørelser behandlet de vigtigste af de spørgsmål, der melder sig i forbindelse med opstillingen af eventuelle indkomstrammer: bedømmelsen af den opnåelige realindkomststigning og disponeringen herover til privat og offentligt forbrug og investering samt til betalingsbalanceforbedring; endvidere fastlæggelse af forudsætninger med hensyn til den tilstræbte omkostnings- og prisudvikling og med hensyn til indkomstfordelingen.

Valget af disse forudsætninger er delvis politisk, således at en objektiv angivelse af en bestemt, samfundsøkonomisk rigtig ramme for den samlede pengeindkomststigning ikke er mulig. I den aktuelle situation kommer hertil, at det er særdeles vanskeligt at skønne over den fremtidige produktionsudvikling.

En meningsfyldt diskussion af alternative indkomstrammer forudsætter bl. a., at der er mulighed for finjusteringer af økonomien, således at den indenlandske efterspørgsel netop begrænses så meget, og konkurrenceevnen netop forbedres i en sådan grad, at man kan opnå en given styrkelse af betalingsbalancen uden et væsentligt fald i beskæftigelsesgraden. En sådan finjustering

er altid meget vanskelig, men den er særlig vanskelig i den nuværende situation, hvor betalingsbalancestillingen er så prekær, at der må træffes foranstaltninger til en hurtig og mærkbar forbedring, uanset at dette næppe kan undgå at føre til en afmatning af beskæftigelsen. I en sådan situation vil en teoretisk diskussion af konsekvenserne af alternative rammer for pengeindkomststigningen næppe være af større værdi.

3. Det siger imidlertid sig selv, at en endog meget væsentlig afsvækkelse af den hidtidige løn- og prisstigningstakt er en nødvendig, omend ikke i sig selv tilstrækkelig, betingelse for en løsning af betalingsbalanceproblemerne med samtidig opretholdelse af nogenlunde fuld beskæftigelse. Den økonomiske vækst vil i de kommende år i langt højere grad end hidtil blive afhængig af den produktions- og salgsfremgang, der kan opnås i eksporterhvervene og de importkonkurrerende erhverv, og væksten i disse sektorer afhænger igen af, om det kan lykkes at bringe omkostningsstigningen i disse erhverv ned under stigningen i udlandet.

En gradvis løsning af betalingsbalanceproblemerne gennem en begrænsning af den indenlandske efterspørgsel kombineret med en ændring i 1960'ernes tendens i forholdet mellem omkostningsudviklingen her i landet og hos flertallet af vore samhandelspartnere vil være en vækst- og beskæftigelsesorienteret løsning. Alternativt kan en forbedring af betalingsbalancen opnås alene gennem en stærk begrænsning i den indenlandske efterspørgsel, hvorved også importen vil blive begrænset, men i så fald vil betalingsbalanceforbedringen blive forbundet med en betydelig arbejdsløshed og manglende udnyttelse af produktionsmulighederne.

4. Også af andre grunde er det vigtigt at afsvække løn- og prisstigningstakten. Der tænkes hermed på den indflydelse, den igangværende løn- og prisstigning efter alt at dømme har haft på *inflationsforventningerne*.

Når der hersker udbredte inflationsforventninger, kræves der en øget indsats af finans- og kreditpolitiske virkemidler for at holde den økonomiske ekspansion inden for givne grænser, idet inflationsforventningerne stimulerer den samlede efterspørgsel ved både at skabe tiltro til fortsat stærk stigning i pengeindkomsterne og forventninger om, at indkøb til både forbrug og investering må ske til desto højere priser, jo længere ud i fremtiden indkøbene finder sted. Lykkes det at bryde inflationsforventningerne, vil de inflationsbetingede udgiftsdispositioner falde bort (hvad der indebærer, at opsparings tilbøjeligheden øges og investeringslysten reduceres), og den økonomiske politik vil da kunne være mindre stram end ellers. — Og medens det reale forbrug normalt kun i mindre grad påvirkes direkte af størrelsen af de nomi-

nelle indkomststigninger, er det sandsynligt, at indkomstpolitikken kan få en indirekte virkning på forbrugsudviklingen via den indflydelse, de indkomstpolitiske dispositioner har på inflationsforventningerne.

Generelle fordelingsproblemer i forbindelse med gennemførelse af en indkomstpolitik

5. Såvel de hidtidige drøftelser i Det økonomiske Råd som den fornyede offentlige diskussion viser, at der hersker vidtgående *principiel* enighed om de foran anførte synspunkter, alene med den modifikation at behovet for en afdæmpning af lønstigningstakten kan formindskes i det omfang produktivitetstigningerne kan bringes i vejret bl. a. ved hjælp af forskellige former for »fornyelsespolitik«. Det er dog næppe sandsynligt, at det på kort sigt skulle være muligt at nå op på et højere produktivitetstigningstempo end i de lande vi samhandler med, hvilket er det i denne sammenhæng relevante.

- I *praksis* har det imidlertid ikke siden helhedsløsningen i 1963 vist sig muligt at skabe fornøden tilslutning til en koordineret indkomstpolitik. En af hovedårsagerne hertil må søges i interessemodsætninger med hensyn til byrdefordelingen ved gennemførelse af en sådan politik. En anden hovedvanskelighed ligger i, at der er store dele af arbejdsmarkedet og erhvervene, hvor indkomstudviklingen ikke umiddelbart kan lægges fast, hverken for selvstændige eller lønmodtagere, eller hvor dette i givet fald ville få visse skadevirkninger, jfr. nedenfor.

Med hensyn til byrdefordelingsproblemet er der grund til påny at fremhæve, at en afdæmpning af løn- og prisstigningstakten vil kunne muliggøre en større realindkomststigning for befolkningen som helhed. De grupper, der vil have størst fordel heraf, er dem, der ved en usvækket stigning i omkostnings- og prisniveauet ville blive ledige som følge af, at eksporterhvervene formentlig i så fald ikke i tilstrækkeligt omfang ville kunne beskæftige den arbejdskraft der frisættes, når den indenlandske efterspørgsel dæmpes.

6. Som også anført i tidligere redegørelser kan en økonomisk politik, der bringer stigningen i det danske omkostningsniveau ned under stigningen i udlandet, såvel i sine virkninger på im- og eksporten som med hensyn til indkomstfordelingen sidestilles med virkningerne af en devaluering, dog med den afgørende forskel, at der dels ikke som ved devaluering vil være en umiddelbar risiko for, at de indvundne konkurrencefordele igen bliver »opspist«, dels ikke opstår yderligere inflationsgevinster og -tab.

Den vigtigste virkning for indkomstfordelingen vil være, at *rentabiliteten øges i de produktionsgrene*, hvor en stigning i produktionen vil få størst virkning på betalingsbalancen, nemlig *eksporterhvervene og de med importen konkurrerende erhverv*. Herigennem mindskes spændingsforholdet mellem betalingsbalancehensynet og hensynet til opretholdelse af den fulde beskæftigelse, hvilket i den aktuelle situation helt klart må være et primært formål for den økonomiske politik.

7. Når man skal forsøge at skønne over, hvilken virkning en kombination af tilbageholdende indkomstpolitik og stram finans- og pengepolitik vil få på virksomhedsindtjeningen inden for *hjemmemarkedssektorerne*, kan der tages udgangspunkt i, at der under alle omstændigheder skal ske en — i det mindste relativ — kontraktion inden for disse erhverv, hvilket er den ene side af den nødvendige tilpasningsproces til løsning af betalingsbalanceproblemerne.

Hvis man tænkte sig, at denne kontraktion var kombineret med et vedvarende kraftigt lønpres, ville virksomhedsindtjeningen blive klemt både fra afsætningsiden og fra omkostningssiden, og der ville altså ske en forøgelse af lønkvoten. Det er dog højst tvivlsomt, om dette ville indebære nogen fordel for lønmodtagerne som helhed, fordi man i så fald også måtte forudse større ledighed, så meget mere som konkurrencesektoren i denne situation ikke ville have mulighed for at opsuge den ledige arbejdskraft i noget større omfang.

I den alternative situation med en indkomstpolitisk løsning vil restindkomsterne i hjemmemarkedssektorerne ikke komme ud for et tilsvarende tryk fra omkostningssiden, men der er på den anden side næppe grund til at regne med, at en afsvækkelse af den hidtidige lønstigningstakt vil give anledning til en forøgelse af restindkomsternes andel inden for disse sektorer. Opbremsningen af produktion og afsætning inden for disse erhverv vil under alle omstændigheder resultere i et tryk på virksomhedernes indtjening som følge af stagnerende omsætning og formindsket kapacitetsudnyttelse. Dette tryk må ventes yderligere forøget ved skærpet indbyrdes konkurrence i disse erhverv. Endelig er de pågældende virksomheder i vid udstrækning underkastet priskontrol.

8. *Netto* vil en politik, der som et supplement til en stram finans- og pengepolitik tilsigter en relativ formindskelse af det danske omkostningsniveau, således næppe føre til en nævneværdig ændring i *den samlede lønkvote*. Hovedvirkningen på indkomstfordelingen vil være, at der blandt de selv-

stændige sker en omfordeling, således at rentabiliteten øges i konkurrence-sektorerne og mindskes i hjemmemarkedssektorerne, samtidig med at der også for lønningernes vedkommende må regnes med en tendens til udjævning af forskelle i aflønningen mellem sektorer.

Over for de indsigelser, sådanne forskydninger i indkomstfordelingen måske kan give anledning til, er der grund til at nævne, at der alene vil være tale om en redressering — og antagelig kun delvis — af en modsat rettet udvikling i 1960'erne, der har været en medvirkende faktor til, at betalingsbalancesituationen har udviklet sig, som tilfældet har været. Nedbringelsen af betalingsbalanceunderskuddet, der nu må tillægges første prioritet i den økonomiske politik, vil under alle omstændigheder indebære, at der kommer til at ske en forskydning i indkomstfordelingen som her nævnt. Det, der skal tages stilling til i indkomstpolitikken, er derfor især, om forskydningen skal ske efterfølgende — d.v.s. som følge af, at lønninger og indenlandsk bestemte priser giver efter for ledighed og produktionstab — eller om den skal tilrettelægges på forhånd, således at betalingsbalanceforbedringen kan ske med kun en begrænset stigning i arbejdsløsheden og begrænsede produktionstab.

Den nuværende betalingsbalancesituation gør dette til kærnepunktet i den indkomstpolitiske beslutningsproces, hvis udfald i højere grad vil være bestemmende for beskæftigelsesgraden end for indkomstfordelingen.

9. Inden for det sidste års tid har den fordelingspolitiske diskussion ikke mindst drejet sig om spørgsmålet om *formuefordelingen* og herunder især fordelingen af *formuedannelsen*. Diskussionen heraf koncentrerer sig dels om de opståede kapitalgevinster, dels om et økonomisk »systemskifte«, hvis indhold skulle være at give lønmodtagerne andel i kapitaldannelsen i virksomhederne. Det første er igen et spørgsmål dels om beskatning af allerede opståede og af fremtidige kapitalgevinster, dels om begrænsning af de nominelle værdistigninger i fremtiden og dermed om en generel afdæmpning af løn- og prisstigningstakten. Det andet spørgsmål vedrører fordelingen af den reale formuetilvækst, der finder sted i virksomhederne gennem den måde, hvorpå der disponeres over overskuddet.

Et af de økonomisk set afgørende spørgsmål i forbindelse med etablering af systemer, hvorunder lønmodtagerne under den ene eller den anden form får andel i virksomhedernes kapitaldannelse, er, om de helt eller delvis kommer til at træde i stedet for direkte reallønforhøjelser. Inden for de givne tidsfrister har det ikke været muligt at tage dette eller andre spørgsmål i forbindelse med en eventuel udbygning af indkomstpolitikken til en »indkomst- og formuepolitik« op til en nærmere undersøgelse.

10. Det skal i tilslutning til foranstående nævnes, at en politik, der via forbedret virksomhedsindtjening i konkurrencesektoren stimulerer til øget eksport og øget produktion i de importkonkurrerende erhverv, ikke er uforenelig med en fortsættelse og eventuel videreudbygning af en indkomst- og formueudjævning over *skattelovgivningen og den sociale lovgivning*, jfr. også et senere punkt om lavindkomstproblemerne. Et væsentligt bidrag til en løsning af disse problemer vil også kunne opnås gennem en nyorientering af *boligpolitikken*, således at dennes sociale indhold kommer til at svare til dens intentioner.

11. I de konkrete indkomstpolitiske foranstaltninger, der har været gennemført i de senere år, har *priskontrol* spillet en afgørende rolle. Opretholdt over længere tidsrum kan en generel priskontrol få uheldige virkninger derved, at den skaber tendenser til fastlåsning af pris- og avancestrukturen og dermed også tendenser til fastholdelse af bestående strukturer og ressourcefordelinger i erhvervene.

På samme måde ville det få væsentlige skadevirkninger, hvis man tænkte sig lønstrukturen (lønfordelingen på enkeltgrupper) lagt mere eller mindre fast over længere tidsrum, hvilket i øvrigt næppe er muligt inden for minimallønområdet. På begge områder skaber kontrol med udviklingen endvidere væsentlige administrative komplikationer, især hvis der består et efterspørgselspres. Disse ulemper må imidlertid afvejes over for det akutte problem at få tilrettelagt bredest muligt virkende foranstaltninger mod betalingsbalanceunderskuddet og inflationen. Det er væsentligt, at kontrolforanstaltningerne i forbindelse med det offentliges indseende med prisudviklingen ikke kommer til at stille sig i vejen for bestræbelserne for en fortsat effektivisering af konkurrencen i de udprægede hjemmemarkedserhverv.

12. Det foran anførte har især taget sigte på forholdet mellem virksomhedsindtjening og lønindtjening — hvilket er det fordelingspolitiske problem der, med noget tvivlsom berettigelse, mest optager den offentlige debat — samt på forholdet mellem hjemmemarkedssektoren og konkurrencesektoren. De videre fordelingspolitiske problemer i forbindelse med etablering af en tilbageholdende indkomstpolitik samler sig især om spørgsmålet om de *indbyrdes lønrelationer*, der skal drøftes i de følgende to hovedafsnit, hvor også spørgsmålet om *landbrugsstøtten* skal berøres.

Spørgsmålet om samtidighed i de indkomstpolitiske dispositioner

13. Principielt sigter de forskellige gruppers indkomstaftaler mod at fastlægge en realindkomstudvikling for en kommende periode. Bortset fra de usikkerhedsmomenter, der følger af, at man ikke med sikkerhed kan foruddiskontere udviklingen i produktion og beskæftigelse, afsætningsvilkår, importpriser m. v. — d.v.s. de egentlige bestemmelsesgrunde for realindkomstudviklingen — er ét af de væsentligste usikkerhedsmomenter herved, at den enkelte gruppes realindkomstudvikling afhænger af udfaldet af andre gruppers indkomstforhandlinger og de deraf følgende konsekvenser for prisudviklingen og udviklingen i beskattningen. Når indkomstaftalerne ikke indgås samtidig, må det frygtes, at de, der først slutter aftale, vil prøve at tage højde for stigninger, andre grupper ventes at opnå, medens omvendt de, der slutter senere, vil tage de tidligere fastlagte stigninger som et minimum. Det er derfor sandsynligt, at en sådan fremgangsmåde resulterer i større stigninger i pengeindkomsterne, end det ellers ville have været tilfældet.

På denne baggrund må der siges at være behov for en nærmere koordination mellem de forskellige indkomstforhandlinger. Da de samlede lønudbetalinger fra det offentlige nu væsentligt overstiger den lønsum, der forhandles om på det industrielle arbejdsmarked, er der specielt grund til at pege på betydningen af, at lønspørgsmålene for de offentligt ansatte løses samtidig med overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked i stedet for ved en efterfølgende løsning. I særdeleshed vil spørgsmålet om en »*samkøring*« mellem den offentlige og den private sektors lønforhandlinger trænge sig på, hvis man ved de kommende overenskomstforhandlinger vil overveje afskaffelse af automatiske reguleringer i form af pristalsreguleringen og såkaldt statistik-regulering.

Som led i en højere grad af koordination i indkomstforhandlingerne kunne man også overveje *en samtidig fastlæggelse af landbrugets hjemmemarkedspriser for en hel overenskomstperiode.*

Spørgsmålet om lavindkomstordninger

14. De finske lønaftaler følger en praksis, som også til stadighed har været fulgt her i landet, derved at de i stor udstrækning bygger på ensartede absolutte løntillæg til alle, hvorved der tilstræbes en indsnævring af lønforskellene. De foreliggende oplysninger om lønudviklingen i Finland tyder på, at der må være sket en sådan indsnævring af lønstrukturen, idet der ikke synes at være sket nogen større lønglidning i de senere år. Udviklingen

minder for så vidt om helhedsløsningens første år, medens de danske bestræbelser for lønudjævning før og efter 1963 er blevet neutraliseret ved lønglidning.

Som berørt ovenfor kan man næppe i praksis tænke sig lønrelationerne lagt helt fast inden for en overenskomstperiode, jfr. at lønaftalerne inden for minimallønsområdet i vid udstrækning har karakter af personlige aftaler mellem virksomheden og de ansatte. I princippet kan man imidlertid tænke sig overenskomstsyste­met indrettet således, at der ikke alene som nu lægges bund under, men også et vist loft over de samlede lønstigninger (incl. lønglidning). Hvis en sådan praksis blev indført, er det muligt, at den solidariske lønpolitik ville kunne få et reelt indhold ved at begrænse »afsmitningen« af lavtlønstillæg på andre lønninger. Samtidig ville den solidariske lønpolitik i så tilfælde blive mindre inflationsdrivende.

Der er grund til at tilføje, at lavtlønsproblemet kun er en del af den almindelige problemstilling om større lighed i indkomstfordelingen. Foruden i den mere langsigtede mobilitets- og uddannelsespolitik ligger de generelle løsningsmuligheder på disse problemer især i skatte- og socialpolitikken. De løsninger, der kan opnås ad denne vej, indebærer ikke samme risiko for »afsmitning« på andre grupper, og der vil ikke — som det muligvis kan være tilfældet ved rent lønpolitiske løsninger — være risiko for, at indsnævringen af indkomstforskellene hæmmer udligningen af geografiske og faglige uligheder i beskæftigelsen.

En helt fundamental forudsætning for, at der kan ske en både absolut og relativ forbedring af lavindkomstgruppernes vilkår er, at det på trods af den relative kontraktion, der må ske af hjemmemarkedssektorerne, fortsat bliver muligt at opretholde en almindelig økonomisk ekspansion. Bliver dette ikke muligt, men indtræder der i stedet et væsentligt fald i beskæftigelsesgraden, må det forudses, at lavindkomstgrupperne bliver hårdest ramt. Når der i den øjeblikkelige situation må lægges så stor vægt på en fornyet afprøvning af de indkomstpolitiske muligheder, skyldes det ikke mindst hensynet til at undgå denne konsekvens.

Aftaleperiodens længde

15. I betragtning af vanskelighederne ved helt at overskue rækkevidden af en bredt anlagt indkomstpolitisk nyorientering kan der være meget, der taler for, at man i første omgang stiler mod indgåelse af aftaler af kun ét års varighed. En *forkortelse af aftaleperioderne* kan også findes hensigtsmæssig på baggrund af de hyppige ændringer, der sker i de økonomiske vilkår.

Udviklingen i Danmark i de senere år giver tydelige eksempler på sådanne udsving i bl. a. de ydre vilkår for økonomien (den engelske devaluering, D-markrevalueringen, omsvinget fra udtalt lavkonjunktur i Tyskland omkring 1966 til nu udtalt højkonjunktur, international pris- og rentestigning, skiftende lånemuligheder, bratte ændringer i landbrugseksportens vilkår etc.) og på, at bindinger for en to-årig periode kan føles hæmmende både ved udformningen af den generelle økonomiske politik og af parterne i indkomstaftalerne.

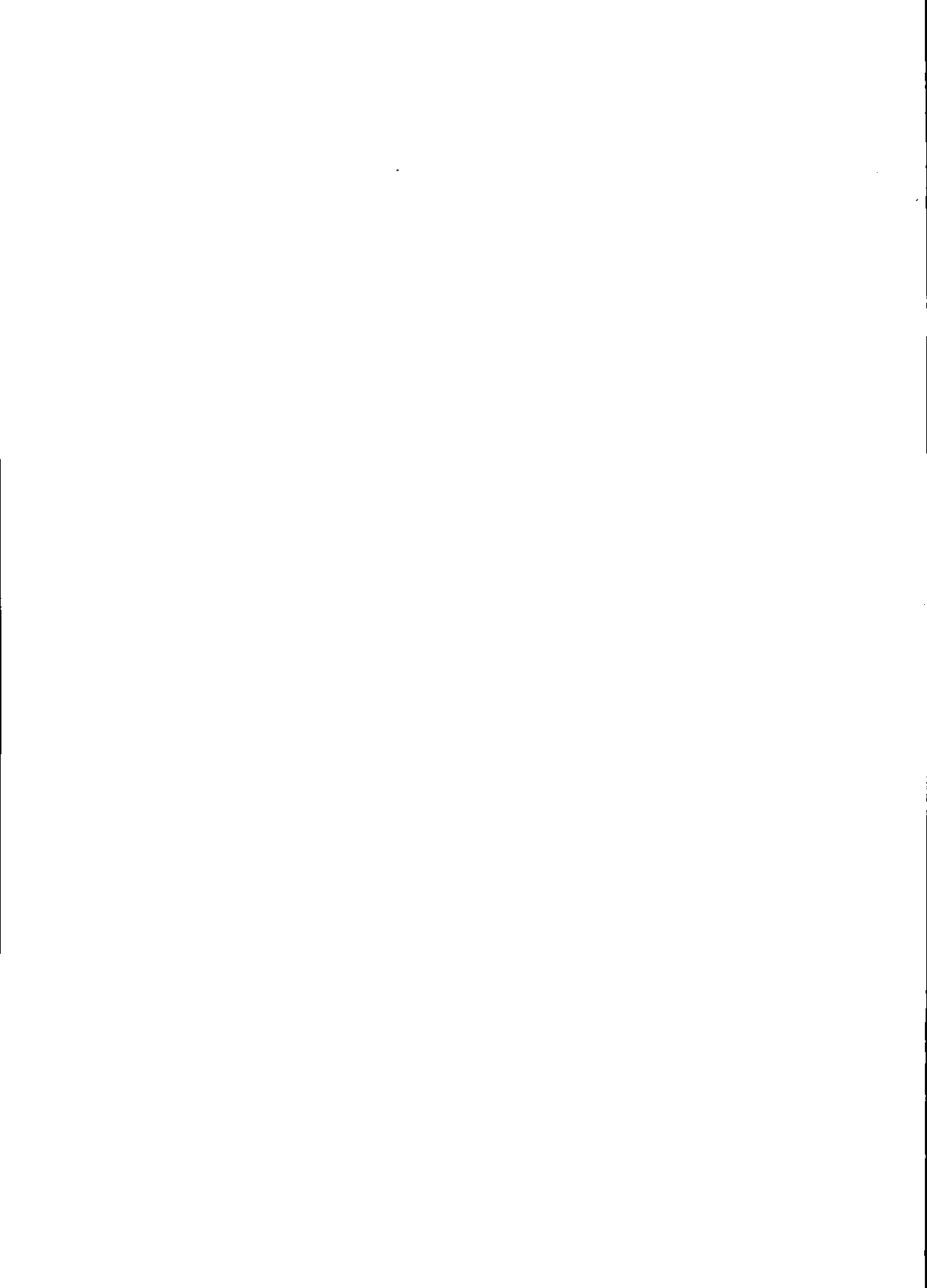
Dette afspejler sig også i den i forsommeren gennemførte lovgivning om kompensation til arbejdsgiverne for én dyrtidsportion og i den helt aktuelle diskussion om tilskud til prisnedsættelse til imødegåelse af de vanskeligheder, *pristalsreguleringen* vil kunne medføre ved at holde inflationen i gang på et tidspunkt, hvor selve højkonjunktoren ved i øvrigt uforandret politik må forudses at tage af, og beskæftigelsesproblemet er ved at melde sig.

I sådanne situationer medfører pristalsreguleringen, at der sker lønforhøjelser på det uheldigst mulige tidspunkt set ud fra et konkurrenceevnesynspunkt. Samtidig gælder det muligvis i højere grad om pristalsreguleringen end om de øvrige elementer i løndannelsen, at den bidrager til at vedligeholde inflationsforventningerne.

16. Pristalsreguleringen har hidtil været et integrerende led i systemet med flerårige aftaler. Hvis man i denne omgang begrænsede sig til ét-årige aftaler, ville en del af motiveringen for pristalsreguleringen falde bort, og det ville i så fald være naturligt at rejse spørgsmål om at følge det finske eksempel, hvor afviklingen af denne regulering ikke synes at have skabt større problemer eller spændinger. — Der kan også være det specielle argument for at begrænse eller afvikle pristalselementet i lønstigningen, at man i prislovgivningen kan modvirke, at lønglidning m. v. indregnes i varepriserne, medens man vanskeligt kan tænke sig forbud mod dækning for lønstigninger, der skyldes pristalsregulering.

Selvsagt er der også ulemper ved kun ét-årige aftaler, hvoraf den væsentligste er risikoen for hyppigere arbejdskampe med deraf følgende usikkerhed og risiko for at miste afsætningsmuligheder i udlandet. Teknisk og forhandlingsmæssigt knytter der sig bl. a. den ulempe til korte aftaleperioder, at det kan kræve lang tid at omsætte nye overenskomstbestemmelser til praksis inden for de forskellige områder, således at man ved ét-årige aftaler måske ikke er færdig med at »udfylde« eksisterende aftaler, før en ny forhandlingsrunde skal begynde. Også her gælder det imidlertid, at man må afveje ulemperne ved en eventuel forkortelse af aftaleperioderne mod de fordele, der kan opnås gennem et sådant forsøg.

Bilagstabeller til kapitel III



Bilagstabel 1. Nogle nationalregnskabsstal for Danmark, Sverige og Norge. 1958—1969. Løbende priser.

Mldr. nationale kr.	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<i>Danmark</i>												
Bruttofaktorindkomst	34,0	37,4	40,5	45,4	50,7	53,4	61,1	68,3	75,0	82,7	89,3	100,3
Offentligt konsum	4,5	4,9	5,2	6,3	7,4	8,0	9,2	10,8	12,5	14,4	16,5	18,7
Off. invest. (excl. bolig)	2,1	2,3	2,5	3,0	3,4	3,7	4,4	5,1	5,8	6,8	7,6	8,7
Boligbyggeri (incl. off.)	0,8	1,2	1,3	1,6	1,8	1,8	2,5	2,9	3,2	4,0	3,9	5,2
<i>Sverige</i>												
Bruttofaktorindkomst	54,0	57,3	61,3	67,0	72,4	78,4	87,7	96,7	104,5	112,7	119,6	130,2
Offentligt konsum	10,5	11,2	12,0	13,0	14,9	16,6	18,4	20,9	24,2	27,2	30,4	34,0
Off. invest. (excl. bolig)	4,1	4,7	4,9	5,2	5,8	6,8	7,8	8,4	9,2	10,4	11,7	12,7
Boligbyggeri (incl. off.)	3,0	3,1	3,2	3,6	4,1	4,6	5,4	5,9	6,0	7,1	7,4	8,1
<i>Norge</i>												
Bruttofaktorindkomst	29,3	31,1	33,0	36,0	38,6	41,9	45,8	51,0	55,4	60,9	65,6	70,1
Offentligt konsum	3,5	3,9	4,0	4,4	5,1	5,6	6,2	7,1	7,8	8,9	9,8	11,0
Off. invest. (excl. bolig)	3,0	3,1	3,5	3,6	4,2	4,9	5,2	5,6	6,0	6,6	7,1	7,9
Boligbyggeri (incl. off.)	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	2,1	2,3	2,6	2,8	3,4	3,7	4,1

Anm.: Nationalregnskabsstallene er i denne tabel baseret på den nordiske definition, der inkluderer udgifter til reparation og vedligeholdelse i bruttoinvesteringerne og dermed også i bruttofaktoriindkomsten.

Bilagstabel 2. Nogle nationalregnskabsstal for Danmark, England og Vesttyskland. 1958—1969. Løbende priser.

Mldr. da. kr./pund/DM	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<i>Danmark</i>												
Bruttofaktorindkomst	30,4	33,6	36,2	40,5	45,3	47,7	54,5	61,0	66,4	73,0	78,6	88,8
Offentligt konsum	4,5	4,9	5,2	6,3	7,4	8,0	9,2	10,8	12,4	14,2	16,5	18,7
Off. invest. (excl. bolig)	1,4	1,5	1,7	2,0	2,3	2,5	3,2	3,6	4,0	4,8	5,5	6,5
Boligbyggeri (incl. off.)	0,8	1,1	1,2	1,4	1,8	1,8	2,5	2,9	3,2	4,0	3,9	5,2
<i>England</i>												
Bruttofaktorindkomst	20,1	21,2	22,6	24,1	25,2	26,8	29,0	30,9	32,6	34,4	36,4	38,1
Offentligt konsum	3,8	4,0	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	6,0	6,6	7,2	7,7	8,1
Off. invest. (excl. bolig)	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	2,1	2,2	2,5	2,9	3,0	2,9
Boligbyggeri (incl. off.)	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,2	1,3	1,3	1,5	1,6	1,5
<i>Vesttyskland</i>												
Bruttofaktorindkomst	200,0	215,9	255,9	281,7	306,1	327,2	359,3	393,6	417,8	418,7	464,2	
Offentligt konsum	30,6	33,5	40,4	46,1	53,1	59,2	61,7	69,7	75,5	80,6	83,7	
Off. invest. (excl. virks. og bolig)	6,4	8,0	9,7	11,4	14,2	16,5	19,2	20,2	20,3	18,5	20,5	
Boligbyggeri (incl. off.)	11,1	13,5	15,7	17,8	19,8	21,2	24,4	25,5	27,4	25,2	26,3	

Anm.: Nationalregnskabsstallene er i denne tabel baseret på den internationale definition, der ikke som den nordiske inkluderer udgifter til reparation og vedligeholdelse i bruttoinvesteringerne og dermed også i bruttofaktorindkomsten. De danske tal for bruttofaktorindkomsten i denne tabel adskiller sig tilføjelse fra de tilsvarende tal i bilagstabel 1 ved at være opgjort excl. ejendomsskatter og vægtafgifter.

Bilagstabel 3. De i erhvervene beskæftigede (excl. medhjælpende hustruer)

1000 personer	1960	1965	1967	1969
Landbrug m. v.	345,3	282,3	246,5	211,2
Fremstillingsvirksomhed ¹⁾	607,1	653,0	654,3	674,6
Bygge- og anlægsvirksomhed	149,2	181,5	200,0	202,3
Handel og omsætning	300,7	319,7	349,5	344,1
Transportvirksomhed	150,0	147,2	157,9	156,3
Administration og liberale erhverv	265,6	345,5	415,5	454,6
Heraf i det offentlige ²⁾	234,7	303,0	366,2	402,8
Forsk. servicevirksomhed	108,0	124,1	124,8	130,7
Husassistenter o. l.	86,0	44,2	40,7	38,6
Uoplyst, indkaldte	36,6	65,0	34,8	32,2
Ialt i arbejdsstyrken	2.048,5	2.162,5	2.224,0	2.244,6

Anm.: Tallene for 1960 og 1965 hidrører fra de i disse år foretagne folketællinger, og omfatter arbejdsstyrken i alle aldersklasser fra 14 år og opefter. Tallene for 1967 og 1969 bygger på beskæftigelsesundersøgelser foretaget af Danmarks Statistik på grundlag af en stikprøve (på ca. 3 pct. i 1967 og ca. 1,6 pct. i 1969) af befolkningen i alderen 15—74 år, og tallene for 1967 og 1969 vedrører derfor kun denne aldersklasse.

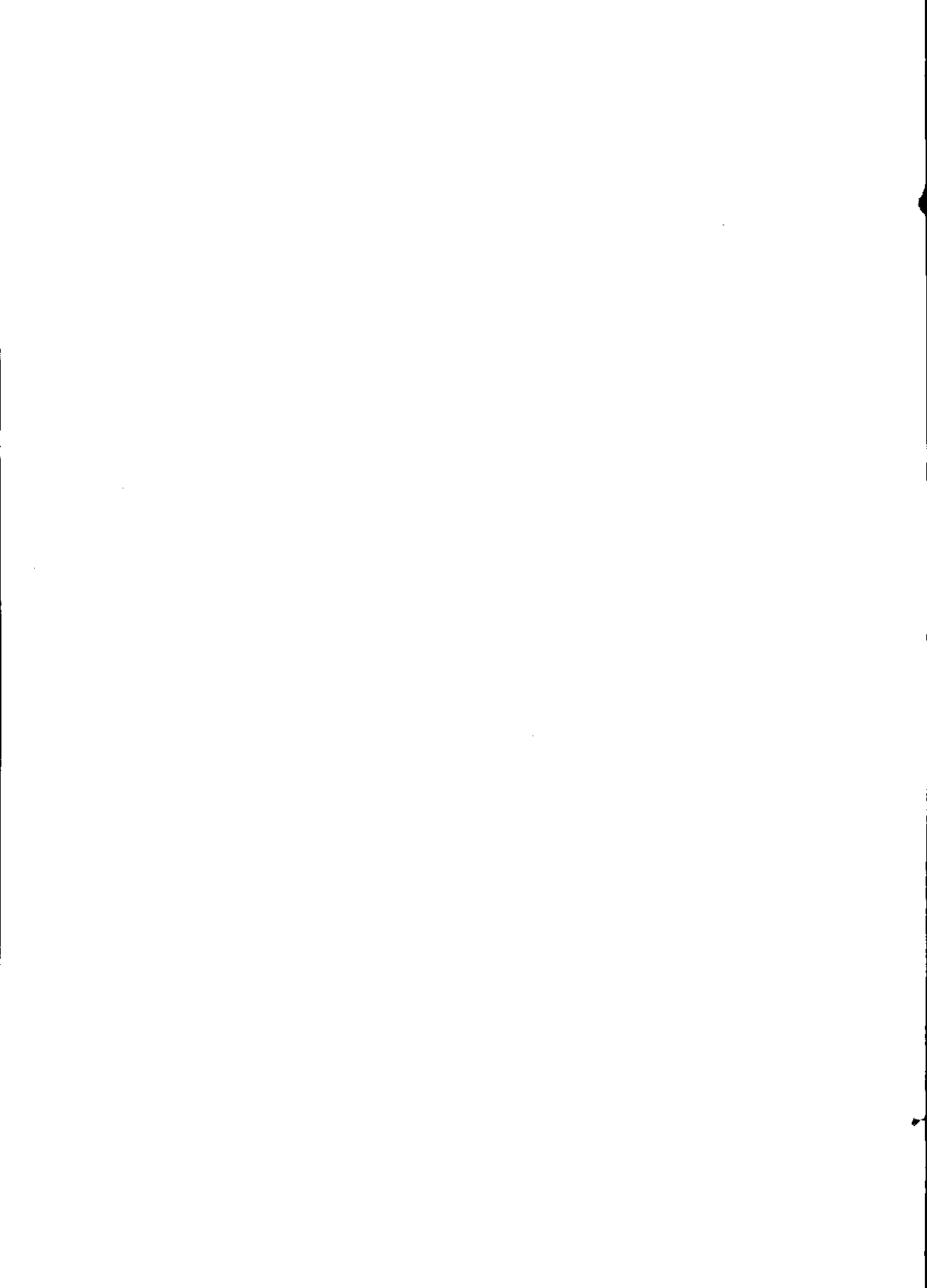
Noter: 1. Incl minedrift o. l. samt offentlige værker.

2. Omfatter offentlig administration, undervisning kirke, bibliotek, sundhedsvæsen og sociale institutioner.

Kilder: 1960: Statistisk Tabelværk 1964: Fag, arbejdsstilling og erhverv.

1965: Materiale fra Danmarks Statistik.

1967 og 1969: Statistiske Efterretninger 1969 nr. 74.



FORMANDSKABETS REDEGØRELSER (fortsat fra omslagets 2. side)

10. Konjunktursituationen i efteråret 1967. Redegørelse afgivet til regeringen september 1967. *Trykt.* 8 kr.
11. Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser. November 1967. *Trykt.* 8,50 kr.
12. Dansk økonomi i efteråret 1968. (Herunder en særlig landbrugsredegørelse). September 1968. *Fotografisk trykt.* 9 kr. (Udsolgt).
13. Indkomststatistik 1968. December 1968. *Trykt.* 9 kr.
14. Konjunkturudsigterne for 1969. April 1969. *Stencileret.*
15. Udviklingen i Danmarks internationale konkurrenceevne. Maj 1969. *Trykt.* 9 kr.
16. Dansk økonomi i efteråret 1969. September 1969. *Trykt.* 10 kr. (Udsolgt).
17. Boligmarkedet og boligbyggeriet. Problemer og perspektiver. Maj 1970. *Trykt.* 12 kr.
18. Dansk økonomi i efteråret 1970. September 1970. *Trykt.* 10 kr.

De trykte redegørelser kan fås i boghandelen, de stencilerede ved henvendelse til Det økonomiske Råds sekretariat, Nørre Voldgade 68, 1358 København K.
Distribution til boghandelen gennem Danske Boghandlers Kommissionsanstalt.

Pris kr. 10.00 incl. moms.

Fi 27-15

Carlo Mortensens Bogtrykkeri, Viborg