

# DANSK ØKONOMI

---

SEPTEMBER 1974

---

DET ØKONOMISKE RÅD  
FORMANDSKABET

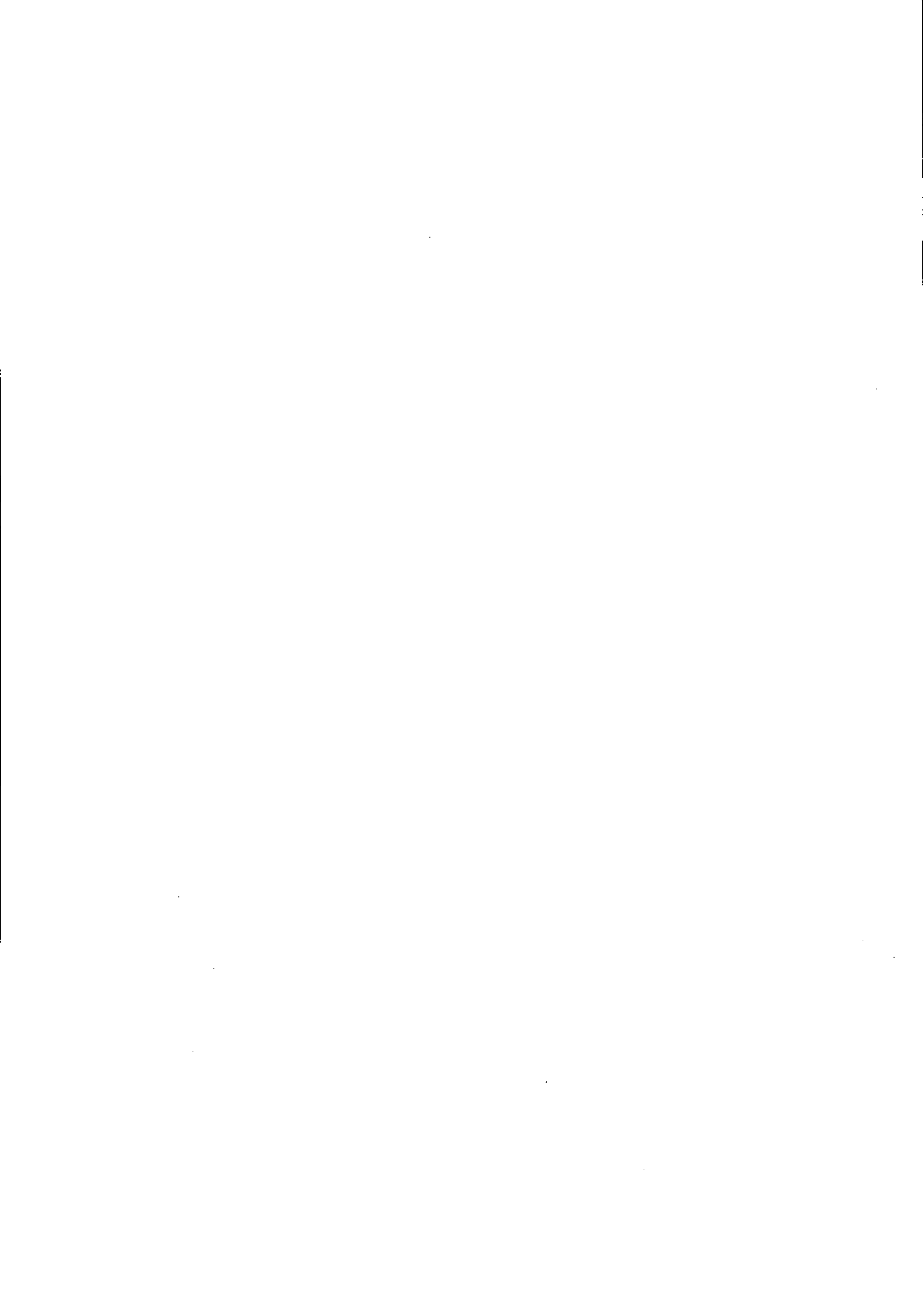
KØBENHAVN  
SEPTEMBER 1974

## FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

1. Det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser. 18. december 1962. Foreligger kun stencileret.
2. Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955-62. 25. februar 1963. 2,50 kr.
3. Den økonomiske situation. 16. september 1963. Foreligger kun stencileret.
4. Strukturproblemer i dansk landbrug. Maj 1964. 4 kr.
5. Indkomstrame og indkomststatistik. November 1964. 4 kr.
6. Bygge- og boligpolitikken. Juni 1965. 4,50 kr. (udsolgt).
7. Den økonomiske udvikling i 1965. Oktober 1965. 5 kr.
8. Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. August 1966. Genoptrykt 1973. 12 kr.
9. Konjunktursituation, indkomstpolitik og indkomststatistik. September og december 1966. 8,50 kr. (udsolgt).
10. Konjunktursituationen i efteråret 1967. September 1967. 8 kr.
11. Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævning over de offentlige finanser. November 1967. Genoptrykt 1971. 10 kr.
12. Dansk økonomi i efteråret 1968. (Herunder en særlig landbrugsredegørelse). September 1968. 9 kr. (udsolgt).
13. Indkomststatistik 1968. December 1968. 9 kr. (udsolgt).
14. Konjunkturudsigterne for 1969. April 1969. Foreligger kun stencileret.
15. Danmarks internationale konkurrenceevne. Maj 1969. 9 kr.
16. Dansk økonomi i efteråret 1969. September 1969. 10 kr. (udsolgt).
17. Boligmarkedet og boligbyggeriet. Maj 1970. 12 kr.

(Fortsættes på omslaget 3. side)

DANSK ØKONOMI  
SEPTEMBER 1974



DET ØKONOMISKE RÅD  
Formandskabet

# DANSK ØKONOMI

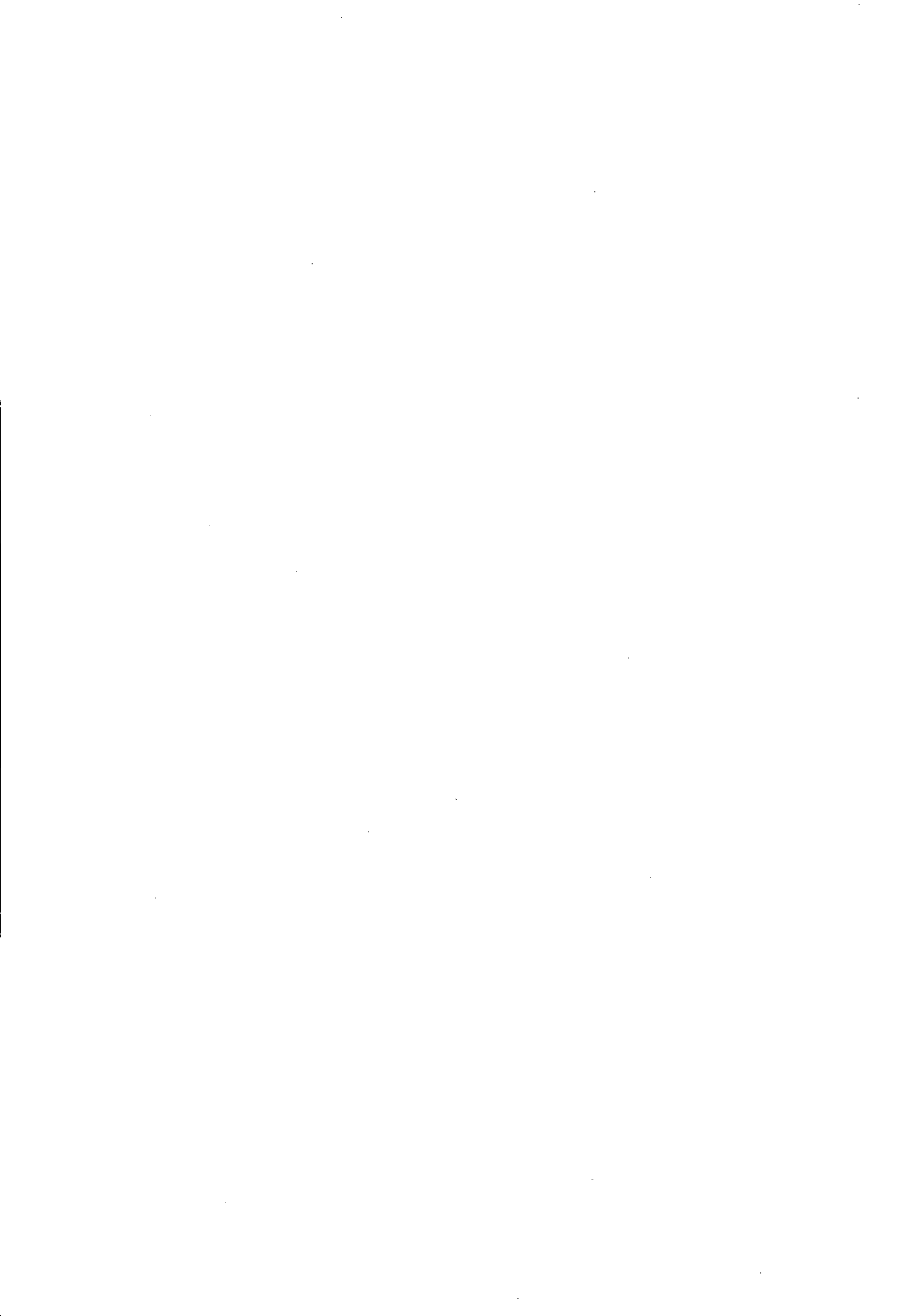
## SEPTEMBER 1974

STATENS TRYKNINGSKONTOR  
København, sept. 1974



## **INDHOLD**

Fremsendelsesskrivelse til regeringen .....	7
I Indledende oversigt .....	17
II Talmæssig belysning af hovedtrækkene i den økonomiske situation, derunder udgangsskøn for 1975 og virkninger i 1975 af regeringens skatteforslag m. v. ....	22
Aktivitets- og betalingsbalancevirkninger i 1975 af regeringens skattereformforslag, besparelsesforslag og en momsforhøjelse .....	30
III Generelle kommentarer vedrørende den økonomiske politik i den aktuelle situation .....	36
IV Situationen belyst gennem diskussion af nogle indkomstpolitiske løsningstyper .....	43





# Til regeringen

Nærværende redegørelse svarer, bortset fra enkelte rettelser af rent sproglig karakter, til det diskussionsoplæg, der blev udarbejdet til mødet i Det økonomiske Råd den 10. september d.å. Materialet blev på rådsmødet frigivet til offentliggørelse, som sædvanlig med understregning af, at det alene er formandskabet, der er ansvarligt for indholdet, og at der ikke ved denne foreløbige offentliggørelsesprocedure var nogen mulighed for at lade materialet ledsage af supplerende kommentarer på grundlag af de synspunkter, der blev fremført på mødet af rådets medlemmer. Nogle af disse synspunkter er omtalt nedenfor.

I den forhåndsomtale, der har været af redegørelsen inden rådsmødet, er der især blevet lagt vægt dels på de bemærkninger, der er gjort om forholdet mellem indkomspolitik og valutakurspolitik, dels på de afsnit, der belyser beskæftigelses- og betalingsbalancevirkningerne af de i maj fremsatte forslag til skattereform, besparelser m.v. Tyngdepunktet i redegørelsen ligger imidlertid i påvisningen af, at stigningen i ledigheden under alle omstændigheder må ventes fortsat ind i 1975. Såfremt der opnås en afsvækkelse af løn- og prisstigningerne, som er kraftig nok til både at forøge konkurrenceevnen over for udlandet og muliggøre en lidt stærkere stigning i den indenlandske efterspørgsel, vil ledigheden dog kunne formindskes noget allerede i løbet af 1975. Herved vil der samtidig være skabt et bedre udgangspunkt for de følgende år.

Det opstillede udgangsskøn for 1975 indebærer en stigning i ledigheden til et årsgennemsnit på omkring 6 pct. for hele 1975 – og periodevis derfor endnu større. De ca. 6 pct. er endda snarest et minimumstal, bl.a. fordi eksportforudsigelserne som nævnt i redegørelsen er baserede på

antagelser om den internationale konjunkturudvikling, der nok må bedømmes som værende meget optimistiske. Ganske vist er der nu blevet truffet beslutning om et moderat og selektivt konjunkturstimuleringsprogram i Vesttyskland, men dets virkninger må efter det nu foreliggende antages at blive meget beskedne. Der er stadig ingen tegn på en vending i USA-konjunktoren, som fremdeles er af afgørende betydning for konjunktursituationen i Vesteuropa. Parallelt med, hvad der er tilfældet for Danmark, er udsigterne for engelsk økonomi for det nærmeste år overmåde dystre.

Med hensyn til den indenlandske økonomi bygger udgangsskønnet som nævnt i redegørelsen bl.a. på en forudsætning om igangsættelse af det politisk tilstræbte antal boliger i 1975 på ca. 40.000 – jævnt fordelt over året – uanset at selve baggrundsanalysen vedrørende krisen i boligbyggeriet peger i retning af et væsentligt lavere niveau for påbegyndelserne.

En central forudsætning for, at ledigheds- og betalingsbalanceproblemerne ikke bliver endnu værre end ifølge udgangsskønnet, er endvidere, at den pengelønstigning, der er regnet med i 1975, ikke bliver væsentligt overskredet. Allerede denne forudsætning indebærer en betydelig ændring i lønforløbet i forhold til de nærmest foregående år. Svigter denne forudsætning, vil det kunne få negative virkninger for 1975, og det vil endvidere forringe den udgangssituation, som kommer til at ligge til grund for udviklingen i 1976 og de kommende år.

Der er i denne forbindelse grund til at fremhæve, at udgangsskønnet for 1975 på trods af stagnation og ledighed og den dæmper, dette lægger på importen, og på trods af et forventet lidt bedre bytteforhold i udenrigshandelen, leder frem til et betalingsbalanceunderskud på op imod 5 milliarder kr. i 1975. Sammen med tendenserne i beskæftigelsesudviklingen afspejler dette dels det greb, oliepriserne lægger om international og om dansk økonomi, men dels også de foregående års særlig kraftige omkostnings- og prisstigninger i Danmark og disses konsekvenser for dansk økonomis internationale konkurrenceevne. Begge sæt af tendenser afspejler samtidig, at handlefriheden i den generelle økonomiske politik her i landet for tiden er stærkt indsnævret.

Medens der på rådsmødet var nogen diskussion om udgangsskønnets løn- og prisstigningsforudsætninger, var der enighed om de generelle tendenser m.h.t. produktion og betalingsbalance. Fra adskillige sider i rådet, herunder såvel erhvervs- og arbejdsgiverrepræsentanter som lønmodtagerrepræsentanter, blev det derfor også kraftigt fremhævet, at det haster stærkt med at få etableret indkomstpolitiske løsninger, der kan begrænse ledighedens omfang og varighed. Der lå ikke heri en accept af indkomstpolitikken som et permanent instrument i den økonomiske politik. Med hensyn til perspektiverne på længere sigt fremhævedes i stedet betydningen af en langsigtet tilrettelæggelse af den økonomiske politik, fra lønmodtager-side ikke mindst med vægt på kapitaldannelsen og dennes fordeling. I den nuværende, akutte situation tillagde man imidlertid indkomstpolitikken afgørende betydning.

Med henblik på de praktiske muligheder for at få en effektiv indkomstpolitik etableret betonedes i drøftelserne endnu kraftigere end i redegørelsen den indbyrdes sammenhæng mellem skatte- og afgiftspolitikken på den ene side og lønpolitikken på den anden. På linje med de vurderinger, der er indeholdt i redegørelsen, blev det herunder fremhævet, at en effektiv indkomstpolitik kunne skabe så meget råderum i den økonomiske politik, at en vis finanspolitisk lempelse ville blive mulig. I de samme indlæg fremhævedes det også, at en finanspolitisk lempelse i kraft af den heraf følgende forøgelse af de disponible realindkomster og af beskæftigelsen kunne være med til at berede vej for en indkomstpolitik i et samspil mellem regering, lovgivningsmagt, organisationer og arbejdspladser.

I denne forbindelse fremhævedes fra Landsorganisationens side sammenhængen over til ØD-diskussionen, samt at en løsning af det såkaldte nulindkomst-problem ikke blot var af stor skatteetisk betydning, men også måtte tillægges væsentlig betydning med hensyn til de praktiske muligheder for at realisere en indkomstpolitik.

I tilknytning til redegørelsen for denne del af diskussionen på rådsmødet er der grund til at fremhæve, at den aktuelle situation i forhold til tidligere situationer bl.a. præges af en ændret vurdering af vægtfordelingen mellem indkomstpolitik og den generelle økonomiske politik, herunder specielt finanspolitikken. Normalt er indkomstpolitik – i det

omfang den kan realiseres – kun at betragte som et supplement til den generelle økonomiske politik. De senere år har vist tendens til, at specielt finanspolitikken har haft tilbagevirkninger på lønpolitikken (i form af tendenser til overvæltning af skatte- og afgiftsstigninger på lønningerne). Planerne om skattereform og besparelser kan omvendt åbne visse muligheder for en mere afdæmpet lønudvikling i kraft af den positive effekt, en sådan strukturomlægning – afhængigt af dens udformning og den enkeltes brug af offentlige ydelser – vil kunne få på den disponible realløn og dermed de private forbrugsmuligheder. I den aktuelle situation kan man i den økonomisk-politiske debat, og så således som den formede sig på rådsmødet, spore en tendens til, at der lægges så stor vægt på mulighederne for en positiv tilbagevirkning på lønpolitikken, at disse muligheder bliver et selvstændigt kriterium bl.a. for vurderingen af, hvor stram en finanspolitik der bør føres.

I forbindelse med omtalen af denne del af diskussionen på rådsmødet skal der endvidere redegøres for et mere teknisk betonet spørgsmål med relation til beregningerne vedrørende aktivitetsvirkningerne af skattereformplanerne, som blev fremdraget på mødet. Det har været nævnt i den offentlige debat, at beregningerne undervurderer forbrugsvirkningerne, idet der skulle være regnet med en for lav marginal forbrugskvote (forholdet mellem stigningen fra år til år i forbruget og stigningen i indkomst efter skat).

Der kan herom indledningsvist være grund til at understrege, at der ikke i modelberegningerne er indlagt en fast sammenhæng mellem årets indkomst og forbrug. Tværtimod kommer den marginale forbrugskvote ud som et resultat af beregningerne – et resultat af bl.a. den dynamiske proces, som er indbygget i modellen.

I udgangsskønnet for 1975, dvs. før skattereform m.v., indebærer beregningerne sammenlignet med 1974 en marginal forbrugskvote på 0.9. Efter skattereform m.v. indebærer beregningerne en marginal forbrugskvote fra 1974 til 1975 på 0.8<sup>1</sup>.

1. Denne forskel mellem forbrugskvoterne er et resultat af, at en ekstra indkomststigning i et givet år (1975) ifølge beregningerne giver anledning til en ekstra forbrugsstigning på ca. 60 pct. af den ekstra indkomststigning (jfr. tabel II.2 i redegørelsen).

Den marginale forbrugskvote har varieret ganske betydeligt i de senere år. I 1970 var den således 1.5 og i 1972 0.8. Disse kraftige variationer i den marginale forbrugskvote er en følge af, at forbruget udviser et mere jævnt forløb end indkomstudviklingen. Denne forbrugeradfærd er indbygget i modelberegningerne og er på linje med de resultater, som er fremkommet ved nyere internationale forbrugsundersøgelser.

Med en marginal forbrugskvote på 0.8 vil der som nævnt i redegørelsen i det første år udgå en svag efterspørgselsbegrænsende virkning fra skattereform, besparelser og momsforhøjelse under ét (beregnet på grundlag af forslagene i deres oprindelige udformning). Havde man i stedet opereret med en forudsætning om, at den marginale forbrugskvote var upåvirket af indgrebene (dvs. stadig 0.9), ville beregningerne ikke vise nogen efterspørgselsbegrænsende effekt af den samlede reformplan.

Et andet punkt, der har været anført i den offentlige debat i forbindelse med den nævnte del af beregningerne, går ud på, at der ikke har kunnet tages hensyn til virkningerne af en påtænkt lempelse i rente- og kreditpolitikken, og at redegørelsen derfor bedømmer beskæftigelsesudsigterne for pessimistisk.

Dette er for så vidt korrekt, som beregningerne ifølge sagens natur kun omfatter virkningerne af det fremlagte forslag til skattereform m.v. Der er hermed netop også givet et grundlag for overvejelser over det spillerum, inden for hvilket yderligere foranstaltninger, f.eks. en lempelse af kreditpolitikken, kan finde sted.

Et andet spørgsmål er, hvor stor en ekspansiv virkning man vil kunne opnå gennem en lempelse af kreditpolitikken. Dette spørgsmål kan mest hensigtsmæssigt omtales i tilknytning til rådsdiskussionen omkring rentepolitikken.

Rentepolitikken indtog en central plads i drøftelserne på rådsmødet, ikke mindst med udgangspunkt i de hindringer, det medfører for industrieksporten, at man bl.a. skal konkurrere på lange kredittider til aftagerne under lånebetingelser, der er væsentlig hårdere end de betingelser, udenlandske leverandører kan opnå og videregive til deres aftagere. Mere specifikt blev det nævnt, at maskinindustrien

stadig var i en ret god ordresituation, men at der dels var tale om varer med lang produktions- og leveringstid, dels om langsigtede kreditydelser. Det særlig høje renteniveau i Danmark var herved en betydelig hæmsko med hensyn til mulighederne for accept af nye ordrer, så meget mere som der i udlandet eksisterer rentesubsidieordninger i betydeligt omfang.

Derudover fremhævedes i forskellige indlæg generelt, at den nuværende rentebyrde i høj grad vanskeliggjorde såvel erhvervsmæssige faste investeringer som investeringer i boligbyggeri, ligesom der blev peget på den følelige belastning, der ligger i at skulle finansiere lagerbeholdninger ved det gældende renteniveau.

I den anførte problematik, der næppe er blevet trukket nok frem i redegørelsen, ligger en yderligere illustration af den stærkt tilspidsede og vanskelige økonomiske situation. Som følge af Danmarks afhængighed af låntagning i udlandet ville en kraftig reduktion i renteniveauet her i landet forudsætte, at det internationale renteniveau ligeledes kom til at give kraftigt efter. Også i andre lande ligger renten imidlertid på et efter konjunkturforholdene højt niveau – afspejlende både rentens sammenhæng med inflationen, der også i Danmark i sig selv frembyder en væsentlig hindring for en rentenedsættelsespolitik, og den intensive anvendelse af en restriktiv pengepolitik som led i inflationsbekæmpelsen. Det spiller også ind, at en relativt stram indenlandsk likviditet kan være et nødvendigt middel imod en eventuel valutaudstrømning.

For så vidt angår boligbyggeriet, kan det derfor næppe antages, at udviklingen i den kommende tid skulle muliggøre et så betydeligt rentefald, at det i sig selv vil kunne stimulere til et byggeri af det politisk tilsigtede omfang. For så vidt angår de øvrige erhverv, vil en lettelse af rente- og kreditvilkårene som nævnt være af betydning med henblik på mulighederne for accept af nye ordrer. Lettere kreditvilkår er derudover også vigtige med henblik på at kompensere erhvervene for mindskede lånemuligheder i udlandet og på at undgå virksomhedsindskrænkninger eller -standninger som følge af likviditetsvanskeligheder. Efter formandskabets vurdering kan det derimod ikke antages, at en rente- og kreditlempelse inden for de grænser, der

synes at være mulighed for, i sig selv vil give stærke impulser til udvidelse af den økonomiske aktivitet under de herskende konjunkturforhold. Her må afsætningsforventningerne spille en afgørende rolle. En forbedring af rentabilitet og konkurrenceevne i de udlandskonkurrerende erhverv via en kraftig opbremsning af omkostningsstigningerne må sammen med de muligheder for finanspolitisk lempelse, der kunne frembyde sig herved, antages at være de eneste midler, der virkningsfuldt kan ændre beskæftigelsesudsigterne.

Hvis man alternativt tænkte sig f.eks. skibskreditordningen udstrakt til andre områder, hvilket var fremme i debatten på mødet, ville der dels opstå problemer i relation til de internationale »færdselsregler« på dette område, dels problemer med hensyn til, hvor man i så fald skulle begynde og hvor man skulle ende.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at der med de i redegørelsen omtalte tidsbegrænsede overbygningsordninger på de nuværende direkte og indirekte subsidieringssystemer til boligbyggeriet især er tænkt på rentehenstandslån eller andre indeksslignende lånearrangementer, indtil der kan findes løsninger på de problemer, som med hensyn til boligbyggeriet har ført til forslagene om indekslån. Disse problemer er mere fundamentale, end det ofte er blevet antaget, idet de nuværende finansieringsforhold svarer til, at der under et stabilt prisniveau var blevet indført kraftige ekstraordinære afdrag på lånene, at betale i de første år af en boligs levetid.

Det blev på mødet fremhævet, at ledighedstruslen og den økonomiske situation i øvrigt naturligvis ikke alene er en ulykke for lønmodtagerne, men i høj grad også for virksomhedsindehaverne. Således understregede butikshandelens repræsentant, hvor stærkt klemt detailhandelen var mellem omkostningsekspllosion på den ene side og vigende afsætning på den anden side. Der måtte forudses en fremskynnet butiksdød. Man var på denne baggrund principielt betænkelig ved en eventuel momsforhøjelse. Skulle den imidlertid gennemføres, måtte man lægge vægt på, at der fortsat blev tale om en ensartet momssats for alle varer, og at satsen blev fastsat således, at kalkulationsarbejdet var håndterligt også i små virksomheder.

På linje med andre lønmodtagerorganisationer gav Akademikernes Centralorganisation, der var indbudt til at deltage i mødet, udtryk for, at selv om man var betænkelig ved indkomstpoltik, var man indstillet på i givet fald at medvirke hertil i den foreliggende situation. Man måtte imidlertid lægge stor vægt på, at organisationerne var med ved dens udformning, idet dette var afgørende for en indkomstpoltiks succes.

I redegørelsen er en devaluering nævnt som en teknisk løsningsmulighed på nogle af de bestående økonomiske vanskeligheder, men der er i samme åndedræt fremhævet en række klart negative virkninger i forbindelse hermed. I den offentlige forhåndsomtale af redegørelsen har valutakursaspektet været trukket kraftigt frem, i reglen uden samtidig omtale af disse ledsagende bemærkninger. Denne præsentation blev på rådsmødet stærkt beklaget, og det blev på denne baggrund besluttet at tage en fornyet drøftelse af offentliggørelsesproceduren ved rådets førstkomende møde. – Rådet, derunder både erhvervs- og lønmodtagerrepræsentanterne, fandt i øvrigt, at de negative virkninger, en devaluering ville have i den foreliggende situation, burde have været trukket endnu stærkere frem, end det er sket i redegørelsen, og der anførtes en række supplerende argumenter. Således betonedes kraftigt, at de mulige positive effekter måtte befrygtes at blive kortvarige, og at en devaluering i øvrigt i første omgang kunne virke negativt ind på betalingsbalancen, regnet i danske kroner, idet importpriserne umiddelbart ville stige med devalueringens procenten, hvilket ikke ville være tilfældet – og ikke kunne være sigtet – med hensyn til eksportpriserne. Endvidere ville erhvervenes udenlandske gæld og rentebyrden af denne stige med devalueringens procenten. Endelig blev det stærkt fremhævet, at det gunstigere klima for en indkomstpoltik i så fald ville blive forringet afgørende.

Afslutningsvis ønsker formandskabet at fremhæve, at de skærpede udenrigsøkonomiske vilkår – både i relation til afsætningsmuligheder, prisvilkår og lånemuligheder – der på ovenstående baggrund må forventes i de nærmeste år, indebærer, at kravene til den indre økonomiske styring for



at opretholde acceptable beskæftigelsesvilkår er skærpet voldsomt.

Når behovet for en indkomspolitik er understreget så stærkt i redegørelsen, hænger det sammen med, at det i denne situation er særlig tydeligt, at det ikke er muligt for staten at sikre beskæftigelsen uafhængigt af omkostningsniveauets udvikling.

København, den 17. september 1974.

**Bent Rold Andersen   J. Vibe-Pedersen   Anders Ølgaard**



# I.

## Indledende oversigt

1. Det er velkendt, at både den internationale og den danske økonomi for tiden – blandt andet på baggrund af olieprisrevolutionen – er inde i en særdeles vanskelig og usikker fase, hvor der i de fleste lande både er stærk inflation og stigende ledighed, og hvor en række lande er stillet over for meget store betalingsbalanceunderskud. For dansk økonomi er disse vanskeligheder imidlertid særlig store, fordi den nuværende internationale konjunktursituation naturligvis langt fra er noget godt udgangspunkt for gennemførelse af den omstilling mellem betalingsbalance og hjemmemarkedserhverv, der i en årrække har været et hovedproblem i den økonomiske politik. Hertil kommer, at dansk økonomis internationale konkurrenceevne er blevet påvirket i ugunstig retning af de i sammenligning med en række andre lande særlig store omkostningsstigninger i Danmark. Der har således langt fra været harmoni mellem på den ene side løn- og prisudviklingen og på den anden side den førte kronekurspolitik, hvorunder kronen har været knyttet til den hårdeste internationale valuta.

Det må derfor også ses i øjnene, at drastiske indgreb til forbedring af konkurrenceevnen er en nødvendig betingelse for at begrænse ledighedsproblemets omfang og varighed; om den vil være tilstrækkelig beror især på den internationale konjunkturudvikling og dermed den udenlandske efterspørgsel efter bl.a. danske varer og tjenester.

2. Selv om det lykkes at etablere en effektiv indkomstpolitik til forbedring af konkurrenceevnen og herigennem eventuelt at skabe basis for begrænsede lempelser i den generelle økonomiske politik, vil det imidlertid på nuværende tidspunkt ikke længere kunne undgås, at arbejdsløsheden frem til sommeren 1975 bliver højere, end man har kendt

det siden slutningen af 1950'erne. Fortsætter Danmark som højinflationsland, er der risiko for, at 1975 går til ende uden nogen klar bedring af produktion og beskæftigelse.

3. Den særlige byggekrise tilskrives ofte bevidst brug af byggeriet som økonomisk reguleringsmekanisme. Imidlertid ligger der mere fundamentale årsager bag krisen, som da også længe har været forudset<sup>1</sup>. Opgjort uden subsidier og skattebegunstigelser ligger boligudgiften i nybyggeriet ved det gældende rente- og anskaffelsespriseniveau nu så højt, at den årlige boligudgift i starten uden disse direkte og indirekte subsidier i langt de fleste tilfælde ville være prohibitiv.

Det er tydeligt, at der her er tale om en udvikling, der er ført til ende, og det forekommer for boligbyggeriets vedkommende berettiget at tale om en inflationskrise, idet det dog samtidig må fremhæves, at denne i væsentlig grad hænger sammen med, at de anvendte finansieringsformer ikke er blevet tilpasset til inflationssamfundet.

4. Endda kan det ikke afvises, at de forudsætninger med hensyn til den internationale konjunkturudvikling, der er lagt til grund ved vurderingen af beskæftigelsesudsigterne, kan vise sig at være for optimistiske.

De foreliggende internationale konjunkturprognoser er i øjeblikket præget af usædvanlig stor usikkerhed, som bl.a. hænger sammen med de stærke spændinger som følge af oliebetalingskrisen, inflationen og forsøgene på at bekæmpe inflationen ved generelle finans- og pengepolitiske virkemidler.

De voldsomt øgede oliepriser svarer i aktivitetsmæssig henseende til, at der var gennemført en generel momshøjelse på 4-5 pct. i de vesteuropæiske lande<sup>2</sup>. Den formindskelse af købekraften, der følger heraf, rammer virksomhedernes afsætningsmuligheder på såvel hjemmemarkedet som eksportmarkederne. Med olieprisstigningerne blev der føjet et betydeligt depressivt – og samtidig infla-

1. Jvfr. f.eks. Dansk Økonomi, efteråret 1973. Med hensyn til generelle beskæftigelsesforudsigelser for 1974 henvises til Dansk Økonomi, februar 1974.

2. Jvfr. prisberegningerne i OECD Economic Outlook, juli 1974 s. 29 ff.

torisk – element ind i verdensøkonomien på et tidspunkt, hvor konjunkturerne i forvejen var stærkt vigende.

I den internationale økonomiske og politiske diskussion var der tidligere på året en ret udbredt enighed om, at der i denne situation principielt burde gennemføres en efterspørgselsstimulerende politik for at sikre en høj beskæftigelsesgrad. Hidtil er imidlertid kun Sverige, Norge og Holland slået ind på en sådan politik. Der er ligeledes gennemført lempelser i Vesttyskland og England, men foreløbig ikke i et omfang, der berettiger til at tale om en aktiv efterspørgselsfremmende politik. I Englands økonomiske situation, som har meget til fælles med den danske, ville der også være åbenbare vanskeligheder og risici forbundet hermed. Når Tyskland har været tøvende med at ændre politik til trods for, at den indenlandske efterspørgsel længe har været stagnerende, hænger det især sammen med den afgørende vægt, der lægges på inflationsbekæmpelsen, jvfr. også det umiddelbart følgende. Derudover har det blandt andet spillet en rolle, at en skattereform, der skal træde i kraft i 1975, ventes at føre til øget privatforbrug. Det menes dog, at et moderat og formentlig selektivt konjunkturstimuleringsprogram nu er umiddelbart forestående i Vesttyskland, bl.a. under indtryk af, at der nu tilsyneladende også er ved at ske et omslag i eksporten i retning af aftagende stigningstakt.

Andre lande har tværtimod iværksat yderligere stramninger, valutakurstilpasninger og for Italiens vedkommende specielle importbegrænsninger. De har i mange tilfælde haft tvingende grunde hertil, i hvert fald så længe der endnu ikke i tilstrækkeligt omfang er skabt nye internationale kreditfaciliteter til løsning af de som følge af olieprisrevolutionen stærkt skærpede – og kumulative – internationale likviditetsproblemer. Blandt de industrialiserede lande falder betalingsbalanceproblemerne med massiv vægt på nogle enkelte lande: Japan, England, Italien, Frankrig og Danmark.

En anden grund til, at et internationalt samarbejde om at stimulere konjunkturudviklingen ikke har kunnet gennemføres, er, at den kraftige internationale inflation overalt har gjort inflationsbekæmpelse til et dominerende mål i den økonomiske politik. Det har i denne forbindelse også været af betydning, at det alternative middel til en afdæmpning af

inflationstakten, nemlig indkomspolitik, mere eller mindre er blevet taget af bordet i USA og England – de to lande, der i de senere år havde sat mest ind på at få en indkomspolitik gennemført. I USA såvel som i flere andre lande har denne udvikling været ledsaget af en vis nedprioritering af hensynet til beskæftigelsen.

Der består i denne situation en ret stor fare for, at de skridt, de enkelte lande hver for sig tager eller ser sig tvunget til at tage for dels at beskytte deres betalingsbalancer, dels at søge at inddæmme inflationen, tilsammen kan komme til at lægge grunden til en international nedgangskonjunktur. Faren herfor øges ved, at der gøres udstrakt brug af pengepolitiske bremsemidler i form af stramme kreditvilkår og høj nominel rente.

Når OECD alligevel regner med en genindtrædende økonomisk vækst i international økonomi i løbet af efteråret, beror det især på forventninger om, at der med genoptaget stigning i reallønnen også vil ske en stigning i forbruget og dermed produktionen<sup>1</sup>. OECD betoner imidlertid kraftigt de meget store usikkerhedsmomenter i forbindelse med en forudsigelse i den nuværende situation både af reallønuviklingen og af forbrugernes reaktion på inflationen. Det anføres derfor sammenfattende, at skønt der er elementer, der peger opad i det internationale konjunkturbillede, er der størst sandsynlighed for, at den økonomiske vækst vil blive svagere end forudsagt i de kvantificerede skøn<sup>2</sup>. Man kan måske have en fornemmelse af, at OECD med hensigt har valgt at holde sine kvantificerede skøn på den optimistiske side for ikke at påvirke forventningerne i negativ retning.

5. Et særligt og meget tungtvejende problem i forbindelse med hele den internationale økonomiske situation er, at man ikke tidligere har haft en så kraftig generel og langvarig international inflation som den nuværende. Man har derfor ikke noget erfaringsmateriale at støtte sig til ved en

1. I de enkelte landes vækstskøn spiller forventninger om øget eksport en stor rolle for den samlede vækst, der forventes. Hvis der samtidig bliver en svag indenlandsk efterspørgselstilvækst, således som de fleste lande regner med, kan disse eksportforventninger ikke gå i opfyldelse.

2. OECD Economic Outlook, juli 1974, s. 16–18.

vurdering af, om udviklingen kan drejes fra tiltagende til aftagende inflationstakt, uden at det vil give anledning til konjunkturedgang og udbredt arbejdsløshed. Det kan ikke siges med sikkerhed, om det er muligt at foretage en »blød opbremsning« af inflationen, eller om opbremsningen bliver utilsigtet hård.

Koreakrigsinflationen er det nærmest liggende fortilfælde. Denne var imidlertid relativt kortvarig, og i modsætning til nu var antagelig også forventningerne, medens den stod på, indrettet på, at inflationen kun ville være forbigående. Med indarbejdet inflationsbevidsthed, bl.a. ved bedømmelse af investeringers fordelagtighed, og med et nominelt renteniveau, der delvis er tilpasset inflationen, vil blot en afsvækkelse af inflationstakten i mange tilfælde kunne berede alvorlige vanskeligheder for både virksomheder og husholdninger, der har lånefinansieret til en høj nominal rente i forventning om en uformindsket inflationstakt<sup>1</sup>. Allerede forventninger om en aftagende inflationstakt vil i sig selv kunne få destabiliserende virkninger i nogle henseender, fordi renten ikke hurtigt kan tilpasses til en sådan udvikling. Man er således her stillet over for en vis dualisme i stabiliseringspolitikken.

Hvis der af disse og andre årsager opstår et egentligt internationalt konjunkturtilbageslag, vil beskæftigelsessituationen tegne sig alvorligere end forudset i de kvantificerede skøn i det følgende, idet man ved disse skøn har lagt den relativt optimistiske OECD-forudsætning om en moderat international konjunkturfremgang i 1975 til grund. Endvidere er skønnet over beskæftigelsesudviklingen også optimistisk i den forstand, at det bygger på en forudsætning om påbegyndelse af 40.000 nye lejligheder.

1. De relativt dramatiske banklukninger og -rekonstruktioner, der er forekommet i svagere dele af den internationale bankstruktur, er måske ligeledes i nogen grad et udslag af en sådan udvikling, selv om hovedårsagen antagelig må søges i andre forhold: valutaspekulation, mangel på balance i sammensætningen af ud- og indlån m.v. Dette er samtidig belysende for de meget usikre internationale betalingsforhold.

## II.

# Talmæssig belysning af hovedtrækkene i den økonomiske situation, derunder udgangsskøn for 1975 og virkninger i 1975 af regeringens skatteforslag m. v.

### Indledning

1. Med de foreløbige nationalregnskabstal for 1973 som sammenligningsgrundlag er i tabel II.1 vist en række sammenfattende skøn og beregninger vedrørende det økonomiske forløb i 1974 tillige med et udgangsskøn for 1975. Eftersom 1974-tallene dækker over betydelige ændringer igennem året i retning af faldende aktivitet og tiltagende ledighed, ville en opdeling på halvår – eller endnu bedre på kvartaler – have givet en mere dækkende beskrivelse. Desværre tillader den eksisterende statistik ikke i øjeblikket en sådan beskrivelse i forsyningsbalanceform.

Vedrørende 1975-tallene i tabel II.1 må det fremhæves, at de tilsigter at beskrive den økonomiske udvikling, som den ville blive uden den af regeringen foreslåede skattereform, besparelser og evt. momsforhøjelse. Der er med andre ord forudsat uændrede beskatningsregler og en vækst i de samlede offentlige udgifter til køb af varer og tjenester på omkring 5 pct., målt realt, således som det må påregnes uden besparelser. Udgangsskønnet har derfor først og fremmest interesse som et grundlag for overvejelserne om ændringer i den økonomiske politik. Derudover skal på ny understreges de lige nævnte forhold, at udgangsskønnet for 1975 dels bygger på OECD's moderat optimistiske bedømmelse af den fremtidige internationale konjunkturudvikling<sup>1</sup>, dels på en forudsætning om påbegyndelse af 40.000 nye boliger i 1975.

1. OECD har endnu ikke offentliggjort vækstskøn for OECD-Europa i 1975, men skønner, at de 7 største OECD-lande i første halvår 1975 vil nå op på en vækstrate på  $3\frac{1}{2}$ -4 pct. (Economic Outlook, juli 1974). Tallet er påvirket af relativt højere vækstskøn for Japan og Canada. De her fremlagte 1975-skøn bygger på en forudsætning om en vækst i OECD-Europa på  $2\frac{1}{2}$  pct.



**Tabel II.1: Hovedposter på forsyningsbalancen. 1975 uden indgreb**

	Nationalregnskabstal			Realstigning			Prisstigning		
	1973	1974	1975	1973	1974	1975	1973	1974	1975
	mia. kr.			pct.			pct.		
Privat forbrug	93.7	107.5	121.8	4,3	¼	3	8.8	14½	10
Boligbyggeri	10.5	10.9	10.6	12.5	÷20	÷15	19.0	30	14
Erhvervsinvesteringer incl. reparation og vedligeholdelse	30.3	35.7	37.2	13.6	1	÷6	8.7	16½	11
Offentligt køb af varer og tjenester	50.0	60.0	71.8	1.8	2½	5	10.9	17	14
Lager- og besæt- ningsændringer	1.2	0.4	0						
Indenlandsk efter- spørgsel	185.7	214.5	241.4	7.3	½	1	9.8	16¼	11½
Vareeksport	39.3	47.3	53.7	9.6	6	7	16.5	13½	6½
Heraf:									
Industrivarer	24.6	31.3	35.9	11.2	8	8	8.6	18	6
Landbrugsvarer og konserves <sup>1</sup>	12.3	13.1	14.6	5.9	2½	4	39.3	4	7
Andre varer	2.4	2.9	3.2	8.0	5	5	6.6	12	8
Vareimport (cif.)	46.8	59.4	63.6	18.7	÷2½	3	11.5	30	4
Varebalance	÷7.5	÷12.1	÷9.9						
Tjenestebalance	6.0	7.1	8.1						
Bruttonational- produkt	184.2	209.5	239.6	4.7	1½	2	10.8	12	12½
Afgifter ÷ subsidier	23.4	26.9	29.8						
Bruttofaktorindkomst	160.8	182.6	209.8						
Saldo på vare- og tjenestebalance (Færøerne og Grønland regnet som udland)	÷1.5	÷5.0	÷1.8						
Saldo på betalings- balancens løbende poster (Færøerne og Grønland = indland)	÷3.0	÷7	÷5						

1. Inkl. eksportstøtte fra FEOGA, 1973: 1.8 mia. kr., 1974-skøn: 1.5 mia. kr. og 1975-skøn: 1.2 mia. kr

Anmærkning: Forsyningsbalancen er opstillet for Danmark excl. Færøerne og Grønland. Ved overgangen til saldoen på betalingsbalancens løbende poster incl. Færøerne og Grønland (officiel betalingsbalancesaldo) skal der dels korrigeres for Færøernes og Grønlands samhandel med Danmark og den øvrige verden, dels tages hensyn til nettorentudgifter og nettoindkomstoverførsler til udlandet. Ved procentberegninger er anvendt foregående års vægte fremfor 1955-vægte.

## **Udviklingen i den forløbne del af 1974**

2. Da det naturligvis især må være bedømmelsen af den fremtidige udvikling, der er af interesse, er der her kun anledning til at knytte nogle få hovedkommentarer til udviklingen i den forløbne del af 1974.

Tallene i øverste halvdel af tabellen illustrerer tilsammen det grundforløb, som ligger bag ved den stigende ledighed. På den ene side det markante omsving i den reale indenlandske efterspørgsel: fra en meget kraftig stigning i 1973 på ca. 7 pct. til et direkte fald i 1974. På den anden side en fortsat eksportfremgang som stærkeste konjunktur- og beskæftigelsesbærende element, men reduceret i forhold til det foregående år og i betragtning af eksportsektorens mindre størrelse ikke stærk nok til, at den produktions- og beskæftigelsesmæssigt har kunnet opveje nedgangen i den indenlandske efterspørgsel.

3. Den omstændighed, at industrieksporttallene i årets første måneder viste fortsat kraftig fremgang, også målt reelt, gav nogle steder anledning til en vis optimisme med hensyn til mulighederne for, at betalingsbalanceerhvervene kunne opsuge de fra indlandsefterspørgselen frisatte ressourcer, således at man kunne komme igennem 1974 med væsentlig mindre ledighed end forudset i redegørelsen *Dansk Økonomi*, februar 1974<sup>1</sup>. Internationalt rådede der desuden en overgang en opfattelse af, at verdenskonjunktureren var mere robust over for olie- og råvareprisomvæltning m.m. end antaget i de internationale prognoser, der ved årets begyndelse søgte at måle »den økonomiske temperatur«. Imidlertid har de justeringer af prognoserne for de enkelte lande, der er fremkommet i årets løb, gennemgående været i nedadgående retning. Samtidig er stigningstakten i den danske industrieksport nu aftagende. Med udjævning for sæsonmæssige udsving synes eksport-

1. Som udgangsskøn opereredes der i denne rapport med to sæt forudsætninger: et optimistisk, hvor det antoges, at oliepriserne meget hurtigt ville komme til at give efter med 15-20 pct., og et mere pessimistisk, hvor det antoges, at oliepriserne ville holde sig på det høje niveau fra årsskiftet 1973/74. Der refereres her til det pessimistiske skøn, idet der først i den seneste tid er ved at være tegn på, at oliepriserne giver efter - og ikke så stærkt som antaget i det alternative (optimistiske) skøn i februar-rapporten.

ten at have været stagnerende i 2. kvartal. De store værdistigninger skyldes for en meget væsentlig del prisstigninger, som igen må ses på baggrund af de kraftige omkostningsstigninger, der i sig selv tenderer til at forringe mulighederne for udvidelse af de producerede og afsatte mængder.

4. Den samlede produktion og beskæftigelse har på denne baggrund været faldende igennem året, og der foreligger nu næppe længere nogen mulighed for at afværge den i februar-rapporten og for byggeriets vedkommende i efterårsrapporten 1973 varslede store ledighed i indeværende efterår. Opgjort for 1974 under ét kan ledighedsprocenten antages at blive omkring fem. Dette er lidt mindre, end der blev udtrykt frygt for i februar-rapporten. Samtidig er der visse tegn på, at der er sket en forskydning i retning af mere udbredt anvendelse af arbejdsfordelingsordninger, end man har kendt under tidligere nedgangskonjunkturer<sup>1</sup>.

5. **Betalingsbalanceunderskuddet**, der i februar-rapporten ved uændret høje oliepriser blev anslået til ca. 6 milliarder, må nu skønnes at blive på omkring 7 milliarder. Med et betalingsbalanceunderskud for første halvår på over 5 milliarder er et underskud af denne størrelse for året som helhed udtryk for en forventet kraftig reduktion fra første til andet halvår, først og fremmest som følge af et fald i importmængderne. Reduktionen af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster skyldes i første række, at den med bytteforholdsforringelsen følgende tilbagegang i realindkomsterne nu er slået igennem, og at det heraf følgende fald i den indenlandske efterspørgsel – og dermed i beskæftigelsen – er blevet forstærket af byggekrisen. Udviklingen afspejler herved det forstærkede dilemma mellem beskæftigelseshensyn og betalingsbalancehensyn, som dansk økonomi nu er holdt fast i, og som alene kan mindskes ved stærk afsvækkelse af den indenlandske inflation.

1. Det samme har f.eks. klart været tilfældet i Vesttyskland, hvor der imidlertid ifølge pressemeddelelser i den seneste tid synes at være tendens til, at virksomhederne foretrækker reduktion af arbejdsstyrken fremfor arbejdsfordelingsordninger.

6. Krisen i boligbyggeriet vil blive nærmere omtalt i kapitel III. Af andre hovedtræk i det økonomiske forløb er – bortset fra den rekordagtige inflation – **stagnationen i det private forbrug** nok det mest bemærkelsesværdige, bl.a. på baggrund af de i PP II fremhævede tendenser til spontan opdrift i forbruget. Udviklingen må imidlertid bl.a. ses på baggrund af bytteforholdsforringelsen, der – ud fra et efterspørgsels-synspunkt – omend med nogen forenkling kan »oversættes« til, at et års normal realindkomstfremgang har skullet afleveres til udlandet. Eksistensen af mange kompensationsmekanismer har kun kunnet sløre denne sammenhæng, men ikke afskaffe den. For fuldt beskæftigede lønmodtagere kan det anslås, at den disponible realløn i 1974 i gennemsnit har været omkring én pct. højere end i 1973. De samlede disponible restindkomster (brutto) skønnes realt at være faldet med 6–8 pct. Faldet i det selvstændiges **nettoindkomster** er væsentlig større. Alt i alt må det skønnes, at der i 1974 bliver tale om et fald i de samlede disponible realindkomster på henvend 3 pct.

Endelig skal blandt de karakteristiske træk i 1974-forløbet nævnes, at den internationale hausse i levnedsmiddelpriserne er blevet afløst af en nedadgående bevægelse for så vidt angår producentpriserne. Medens det internationale prisniveau i 1973 på en række områder lå over det niveau, der er fastlagt ved EF's landbrugsordninger, ligger det nu igen under for de animalske produkters vedkommende. Ordningerne har således nu fået øget betydning for den danske landbrugseksport, idet der dog samtidig i de andre EF-lande er sket en vis drejning over til direkte nationale subsidier.

#### **Udgangsskøn for 1975**

7. Den belysning af **produktions- og beskæftigelsesudsigterne m.v.**, der er givet i udgangsskønnet for 1975, indebærer en fortsættelse af de tendenser der oven for er beskrevet for andet halvår 1974. Skønnet er som nævnt opstillet under forudsætning af uforandret økonomisk politik, og karakteren af udgangsskøn illustreres bl.a. også derved, at man her har forudsat, at der ikke træffes indkomstpoltiske foranstaltninger.

Det fremgår, at den økonomiske vækst under disse forudsætninger fortsat kan forventes at blive meget svag.

Bortset fra sæsonmæssige udsving må der følgelig også regnes med en fortsættelse af det ledighedsniveau, man vil nå op på i de kommende måneder. Som årsgennemsnit for 1975 kan ledigheden på dette grundlag skønnes at blive omkring 6 pct.

**Betalingsbalanceunderskuddet** skulle ifølge dette udgangsskøn blive på op imod 5 mia. kr. i 1975. Heraf tegner renterne på den tidligere oparbejdede udlandsgæld sig for en betragtelig del: nettorenteudgifterne til udlandet skønnes for 1975 at ville andrage op imod 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> mia. kr.

8. På ét punkt skulle udviklingen dog indebære en lettelse i den vanskelige økonomiske situation – nemlig med hensyn til **importprisudviklingen**. Der synes at være gode grunde til at regne med en afsvækkelse i de udefra kommende prisstigninger i 1975.

Den ændrede internationale konjunktursituation har ført til et vist fald i de ganske vist i forvejen højt opdrevne råvarenoteringer på de internationale varebørser. Disse noteringer er ikke identiske med de faktiske hjemtagelsespriser for råvareimporten, men de er en indikator for, at der for en række varer kan forventes et fald i hjemtagelsespriserne (og dermed isoleret set en vis lettelse i betalingsbalancepresset og i industriens råvareomkostninger) i den kommende tid.

Hvad oliepriserne angår, skulle der i det højeste være grund til at regne med stigninger svarende til den almindelige internationale inflation, og formentlig er der snarere grund til at antage, at oliepriserne kommer til at give efter i forhold hertil.

For importerede færdigvarer må der derimod forudses fortsatte prisstigninger. Imidlertid prioriteres inflationsbæmpelsen nu i mange lande så højt, at man er parat til at acceptere en periode med nedsat økonomisk vækst og noget lavere beskæftigelsesgrad for at få inflationstempoet nedsat.

Da de varer, der indgår i udenrigshandelen, samtidig er karakteriseret ved, at produktivitetstigningerne er større end for andre varer, taler sandsynligheden for, at der i hvert fald sker en tilbagevenden til »encifrede« prisstigningsprocenter for denne del af importen.

Der er således grund til at forvente, at det samlede im-

portprisiniveau i 1975 ved uændrede valutakurser kun vil ligge nogle få procent over 1974-niveauet. Disse tendenser i prisudviklingen i den internationale handel vil naturligvis samtidig lægge en dæmper på de prisstigninger, det vil være muligt at få igennem for den danske eksport, men det synes dog realistisk, som gjort i forsyningsbalanceskønne-  
ne for 1975, at regne med større prisstigninger for eksporten end for importen. Dette indebærer således en vis bytteforholdsforbedring, som imidlertid må ses på baggrund af den meget drastiske bytteforholdsforringelse i 1974. Forholdet kan måske udtrykkes således, at en del af det »ter-ræn«, der gik tabt ved olieprisomvæltningen og den fortsatte råvareprisstigning i 1974, forventes indvundet igen i 1975.

9. Skønnet for **stigningen i industrieksporten 1975** er som tidligere nævnt bl.a. udledt på basis af OECD's måske for optimistiske vurdering af de internationale konjunkturudsigter for tiden indtil midten af 1975. Der er regnet med en 8 pct.'s mængdemæssig stigning, selv om efterspørgselen på en række eksportmarkeder foreløbig kun kan antages at vise en meget behersket stigning. I to så vigtige aftagerlande som Sverige og Norge kan der imidlertid forventes usvækket ekspansion. For første gang i en længere periode hæmmes industrieksporten desuden ikke af arbejdskraftmangel. Men omvendt kan de meget kraftige omkostningsstigninger, der har været i de seneste år, ikke undgå at påvirke eksporten i negativ retning i de kommende år.

Den skønnede stigning i industrieksporten kan derfor af flere grunde vise sig at være for høj. Hertil kommer, at en stigning af denne størrelse langtfra vil være tilstrækkelig til, at eksportproduktionen kan skabe arbejdspladser for den arbejdsstyrke, der bliver »frigjort« på grund af stagnation i den indenlandske efterspørgsel.

10. I denne situation ville det naturligvis være af fundamental betydning, om denne arbejdskraft mere indirekte kunne opsuges i eksportproduktion m.v. gennem et op-sving i de hertil knyttede **erhvervsinvesteringer**. I stedet må det imidlertid skønnes realistisk at regne med et fald i de erhvervmæssige investeringer. Disse er i 1974 kun blevet holdt oppe af det store erhvervsbyggeri, der blev sat i gang

i 1973 og et stykke ind i 1974. Efterhånden som dette byggeri færdiggøres, må investeringerne i nyt kapitalapparat – også under indtryk af den indenlandske efterspørgselsudvikling – forventes at falde, medmindre forventningerne til de lidt mere langsigtede afsætnings- og rentabilitetsmuligheder ændres afgørende.

11. I denne forbindelse skal der anføres følgende om de **løn- og prisstigningsforudsætninger**, der ligger til grund for udgangsskønnet:

Forudsætningerne vedrørende importpriserne er omtalt ovenfor. De er i forsyningsbalancen sammenfattet til en gennemsnitlig importprisstigning på ca. fire procent fra 1974 til 1975. Især under hensyntagen til den kraftige lønstigning gennem indeværende år, der først med en vis forsinkelse slår igennem i prisudviklingen, er der imidlertid samtidig regnet med, at forbrugerpriserne vil stige med ca. 10 pct.<sup>1</sup>

I udgangsskønnet regnes der som nævnt ikke med indkomstpoltiske indgreb. Med hensyn til lønudviklingen er man imidlertid i dette skøn gået ud fra, at de nye overenskomster sammen med lønglidning i 1975 kun vil hæve lønniveauet med 3 pct. fra 1974 til 1975. Der forudsættes herudover udløst fire dyrtidsportioner, men fem ville måske være lige så sandsynligt.

Selv med disse forudsætninger vil lønniveauet for 1975 i gennemsnit ligge 14–15 pct. over niveauet for 1974. Uanset at dette ville være en afdæmpning af stigningen i forhold til det sidste par år, må det betvivles, at der ved en stigning af denne størrelsesorden ville blive tale om en forbedring af konkurrenceevnen over for udlandet.

12. Sammen med den foreløbigt anvendte forudsætning om uændrede beskatningsregler indebærer de nævnte skøn en stigning i de disponible realindkomster på op imod fire procent fra 1974 til 1975<sup>2</sup>.

1. Udgangsskønnet forudsætter som nævnt uændrede afgiftssatser i forbrugsbeskatningen.
2. Bytteforholdsforringelsen i 1974 medfører som nævnt et realindkomstfald, som mere end opvejer produktionsstigningen. Omvendt betyder den forventede bytteforholdsforbedring i 1975, at realindkomststigningen overstiger produktionsstigningen.

Hvor stor **forbrugsstigning**, dette vil give anledning til, afhænger af udviklingen i opsparingskvoten. Denne er i 1974 faldet kraftigt. Hovedforklaringen herpå må søges i det omtalte fald i de disponible realindkomster i 1974 på ca. 3 pct. Med vending til fornyet stigning i 1975 må man antagelig regne med en tendens til, at den tidligere opsparingsandel vil blive søgt genoprettet. Der er derfor regnet med, at den reale forbrugsstigning i 1975 bliver mindre end stigningen i de disponible realindkomster, nemlig ca. 3 pct. Usikkerheden i dette skøn understreges imidlertid ikke mindst af, at den usikre beskæftigelsessituation kan tænkes at føre til kraftigere stigning i den andel af indkomsterne, der opspares. En sådan sammenhæng har kunne registreres i adskillige lande, ikke mindst i Sverige.

13. Med hensyn til **boligbyggeriet** er man, skønt det må bedømmes som ret tvivlsomt, gået ud fra den forudsætning, at der i 1975 vil blive påbegyndt 40.000 nye boliger, således som det tilstræbes politisk. Da arbejdet med fuldførelse af tidligere påbegyndte boliger vil være meget begrænset i 1975, vil der selv ved en sådan opbremsning af faldet i påbegyndelserne ske et fortsat fald i de samlede boliginvesteringer og dermed den samlede aktivitet inden for boligbyggeriet (nybyggeriet). Hvor stærkt faldet bliver, afhænger blandt andet af den tidsmæssige fordeling af fremtidige påbegyndelser og af byggetiderne for det igangværende byggeri. Der er i forsyningsbalancen regnet med et yderligere fald i investeringerne i nyt boligbyggeri på 15 pct., men faldet kan meget vel blive større.

### **Aktivitets- og betalingsbalancevirkninger i 1975 af regeringens skattereformforslag, besparelsesforslag og en momsforhøjelse**

#### **Indledning**

14. Nedenfor gives en bedømmelse af aktivitetsvirkningerne af de tre elementer i den af regeringen foreslåede finanspolitiske ændring for 1975: skattereform, besparelser på 5 mia. kr. (i 1973-priser og -lønnings) og en eventuel momsforhøjelse på 5 pct.



Der er, hvad skattereform og besparelsesforslag angår, grund til at gøre opmærksom på, at det er de oprindeligt fremlagte forslag, der er lagt til grund for kvantificeringen, idet der ikke inden beregningernes gennemførelse forelå nogen afklaring af forslagernes endelige indhold.

### **Isolerede aktivitetsvirkninger m.v. af indkomstskattenedsættelsen**

15. Hovedelementerne i regeringens skattereformforslag<sup>1</sup> er en ny statslig udskrivningsskala med ændrede progressionsintervaller og lavere basisudskrivningsprocenter samt en udvidelse af beskatningsgrundlaget ved en begrænsning af de ligningsmæssige fradrag (lønmødtagerfradrag, renteudgifter m.v.) og en omlægning af person- og hustrufradrag fra fradrag i indkomsten til fradrag i skatten.

Det er i beregningen forudsat, at udskrivningsprocenten nedsættes fra 91 til 90 og de gennemsnitlige kommuneskatteprocenter fra 19.4 til 19.1<sup>2</sup>.

Som det fremgår af tabel II.2, må indkomstskattenedsættelsen isoleret set skønnes at øge det private forbrug, regnet i mængder, med  $5\frac{1}{2}$  pct. i forhold til, hvad det ellers ville blive i 1975. Selv om lempelsen af indkomstbeskatningen betyder, at de disponible indkomster stiger med 8-9 pct., vil forbrugerne erfaringsmæssigt bruge en mindre andel af en så betydelig indkomstfremgang til forbrug det første år, men efterhånden vil indkomststigningen slå ud i en tilsvarende forbrugsstigning.

For beskæftigelsens vedkommende skønnes som isoleret virkning af skattenedsættelsen en forbedring på godt  $2\frac{1}{2}$  pct. (formindskelse af arbejdsløshedsprocenten), idet det dog må understreges, at forudsigelser af den kortsigtede sammenhæng mellem produktion og arbejdsløshedsprocent erfaringsmæssigt er behæftet med betydelig usikkerhed.

Modstykket til skattenedsættelsens aktivitetsstimulerende virkninger er en forøgelse af betalingsbalanceunderskuddet med 2- $2\frac{1}{2}$  mia. kr.

Skattereformen medfører ifølge de her gennemførte be-

1. Lovforslag nr. 166, fremsat den 8. maj 1974.  
2. Jvfr. bemærkningerne til lovforslaget.

**Tabel II.2: Virkninger i 1975 af foreslåede indgreb (ændringer i forhold til udgangsskønnet for 1975).**

	Regeringens skattereform	Besparelser (jvfr. tabel II.3)	Momsfor- øgelse på 5 pct.	Samlet virkning
	procent			
<b>Realændring I</b>				
Disponibel indkomst	+8.5	÷2.3	÷5.5	+0.7
Privat forbrug	+5.4	÷1.9	÷3.9	÷0.4
Indenlandsk efterspørgsel	+3.2	÷2.0	÷2.3	÷1.1
Bruttonational- produkt	+2.2	÷1.5	÷1.7	÷1.0
Beskæftigelsen <sup>1</sup>	+2 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	÷1 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	÷2	÷1
	mia. kr.			
Betalingsbalancens løbende poster	÷2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	+1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	+1 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	+ <sup>1</sup> / <sub>2</sub>

1. Forbedring (+) eller forringelse (÷) af beskæftigelsen, dvs. henholdsvis formindskelse eller forøgelse af arbejdsløshedsprocenten.

regninger en nedsættelse af det direkte skattetryk<sup>1</sup> fra 36 pct. (udgangsskøn 1975) til 31<sup>1</sup>/<sub>2</sub> pct. og en reduktion af den gennemsnitlige marginalskatteprocent for samtlige skatteydere under ét fra 57 pct. til 45 pct.

Der kan i den forbindelse være grund til at nævne, at beregningen bygger på et uændret lønniveau i den private sektor i forhold til udgangssituationen. Den mulige effekt, som skattelettelser kunne få med hensyn til en afdæmpet lønstigningstakt er der således ikke taget hensyn til i den her fremlagte beregning.

### **Isolerede aktivitetsevirkninger m.v. af besparelsesforslagene**

16. En vurdering af besparelsesforslagenes effekt forudsætter en gruppering af de enkelte forslag efter aktivitetsevirkning<sup>2</sup>. En sådan opdeling, der nødvendigvis må blive meget skønsmæssig, fremgår af tabel II.3. Når en del af spareforslagene antages at være uden aktivitetsevirkninger, hænger det sammen med, at der enten er tale om over-

1. Samlede direkte skatter i forhold til personlige indkomster.

2. Der henvises i denne forbindelse til kapitel IV om finanspolitikens virkninger i »Dansk Økonomi, efteråret 1973« og de der offentliggjorte multiplikatorberegninger.

flytning af udgifter inden for den offentlige sektor eller ændringer i finansieringsforhold uden større realøkonomiske vinkninger.

Baseret på den foretagne opdeling må besparelserne, som det fremgår af tabel II.2, isoleret set påregnes at øge arbejdsløshedsprocenten med  $1\frac{1}{2}$ -2 og formindske betalingsbalanceunderskuddet med  $1-1\frac{1}{2}$  mia. kr. Det må understreges, at der her fremdeles er tale om **førsteårsvirkningerne**. På længere sigt vil man under forudsætning af rimeligt gode udlandskonjunkturer kunne regne med, at der sker en tilpasning, således at den bremsende effekt på produktion og beskæftigelse reduceres og den betalingsbalanceforbedrende effekt forøges.

**Tabel II.3. Besparelsesforslagene<sup>1</sup>**

	Varekøb	Ansatte	Transfe- reringer og direkte skatter	Besp. m. direkte pris- effekt	Uden umiddel- bar akti- vitets- virkning	I alt
			mill. kr.			
Bygge- og anlægsvirksomhed	300	300			200	800
Rammebelagte udgifter	400	150				550
Bevillings- og lovreserve	300	200			170	670
Studiestøtte					300	300
Rigshospital (overførsel af udg. til amter og kommuner)					150	150
Undervisningsmin. særlige reservekonto	25					25
Ændrede normeringer inden for sundhedssektoren og den sociale sektor		350				350
Beskatning m.v. af børnetilskud			1200			1200
Udsættelse af pensionstidspunkt			65			65
Mejeritilskud				400		400
Betaling af lægekons., fritidsunderv., biblioteksbenyttelse m.m. (fortrinsvis prisvirkninger)				480		480
Udviklingsbistand					90	90
<b>Finansår 1975/76</b>	<b>1025</b>	<b>1000</b>	<b>1265</b>	<b>880</b>	<b>910</b>	<b>5080</b>
<b>Kalenderår 1975</b>	<b>770</b>	<b>750</b>	<b>950</b>	<b>660</b>		

1. Opgjort i april 1973-prisniveau.

### **Isolerede aktivitetsevirkninger m.v. af momsforhøjelsen**

17. Hvad en eventuel momsforhøjelse angår, er den i tabellen angivne effekt baseret på en moms-multiplikator, der er reduceret i forhold til den tidligere offentliggjorte. Dette skyldes, at den forbrugerreaktion på prisændringer, som beregningerne hidtil har været baseret på, må antages at overvurdere de mængdemæssige forbrugsændringer, specielt i en situation, hvor der som i dette tilfælde er tale om en kraftig engangsændring i priseniveauet<sup>1</sup>.

Det gælder ligeledes her, at den beregnede effekt kun er førsteårseffekten. Afhængigt af udlandskonjunkturernes bliver beskæftigelsesvirkningen på længere sigt modificeret og betalingsbalanceforbedringen forstærket på samme måde som omtalt i det foregående afsnit.

### **Virksomheder af den samlede plan**

18. Tænker man sig skattereform, besparelser og 5. pct. momsforhøjelse gennemført som et samlet hele og i uændret form, ville det samlede resultat ifølge disse beregninger blive en forøgelse af ledighedsprocenten med ca. én oven på det i forvejen høje ledighedsniveau på ca. 6 pct., som må forventes i 1975.

Til gengæld kan der opnås en formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet af størrelsesordenen  $\frac{1}{2}$  mia. kr. i forhold til udgangsskønnet på ca. 5 mia. kr.

### **Provenuvirkninger contra økonomiske virkninger**

19. I finansplanen af 21. august 1974 skønnes, at skattereform, besparelser og momsforhøjelse vil mindske overskuddet på statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget i 1. kvartal 1975 med 1.2 mia. kr., men øge det i finansåret 1975/76 med 2.1 mia. kr.

For kalenderåret 1975 svarer dette skønsmæssigt til en forøgelse af overskuddet på op mod 0.5 mia. kr.

Dette er udtryk for de umiddelbare provenuvirkninger. Tages der hensyn til indgrebenes dæmpende virkning på indkomst og forbrug, bliver der derimod tale om et fald i

1. Momsmultiplikatoren m.h.t. mængdemæssig indenlandsk efterspørgsel for 1975 er reduceret fra 1.1. til 0.9. Dette er imidlertid fortsat en større multiplikator end den tilsvarende for direkte skatter (0.7), hvilket i øvrigt er i god overensstemmelse med udenlandske erfaringer.

overskuddet af størrelsesordenen 1 mia. kr. Om overskuddet bliver af den ene eller den anden størrelse, er imidlertid uden relevans for bedømmelsen af finanspolitikens aktivitetsevirkninger<sup>1</sup>.

1. Herved er der dog set bort fra de virkninger, der kan ligge i overskuddets isolerede indflydelse på rente- og kreditforholdene. Disse virkninger ville imidlertid alternativt kunne opnås gennem den af Nationalbanken førte kreditpolitik, ligesom Nationalbanken kan neutralisere likviditetsvirkninger fra statsfinanserne, såfremt de er uønskede.

### III.

## Generelle kommentarer vedrørende den økonomiske politik i den aktuelle situation

1. Med den igangværende beskæftigelsesudvikling og ud-sigterne til en lavere beskæftigelsesgrad også i 1975 er det en selvfølge, at beskæftigelsesproblemerne er blevet det dominerende spørgsmål i den økonomiske og politiske debat. Det er imidlertid væsentligt, at man gør sig baggrunden for den forværrede beskæftigelsessituation – og økonomiske situation i det hele taget – helt klar.

Der er en vis tendens til især at hæfte sig ved krisen i boligbyggeriet som årsag til faldet i beskæftigelsen og lukningen eller indskrænkningen af mange virksomheder, og i øvrigt også en tendens til at opfatte byggekrisen som et udslag af en bevidst nedskæring af boligbyggeriet. Som fremhævet i det foregående er stigningen i ledigheden imidlertid afgørende påvirket af den internationale konjunkturafdæmpning kombineret med den drastiske internationale importprisstigning – og for dansk økonomi en i hvert fald under omstændigheder som de nuværende utvivlsomt utilstrækkelig international konkurrenceevne. Samtidig må selve byggekrisen i væsentlig grad betragtes som en reaktion på omkostnings- og renteutviklingen i sammenhæng med, at finansieringsforholdene ikke er tilpasset inflationen, medens renten delvis er det. Det er antagelig først og fremmest i kraft heraf, at påbegyndelserne af et nyt boligbyggeri nu er faldet til et niveau, der ligger langt under det, der ville svare til den tilstræbte byggerytme.

Det er åbenbart, at de omstillingsproblemer, der under alle omstændigheder ville have gjort sig gældende, bliver særlig store i denne situation og truer med at få denne til at antage karakteren af en omstillingskrise. Der kræves meget vidtrækkende indgreb for blot at mindske omfanget og varigheden af den heraf følgende ledighed.

2. Havde Danmark ikke stået med sit mangeårige, men med hensyn til beskæftigelsesrisikoen ikke sjældent bagatelliserede betalingsbalanceproblem, kunne de beskæftigelsesmæssige virkninger af vigende afsætningsmuligheder i udlandet have været afsvækket ved en efterspørgselsstimulerende politik i indlandet.

Dette er i nogen grad den svenske situation, idet det dog her bl.a. også spiller en rolle, at Sverige i sit eksportudbud råder over en række internationale knaphedsvarer.

Norge er i den specielle situation, at man som følge af fremtidige olieindtægter har kunnet se stort på det betalingsbalanceunderskud, der følger af, at man har lempet den økonomiske politik. I øvrigt har de i Norge gennemførte finanspolitiske lempelser haft et klart indkomstpolitisk formål, idet sigtet har været at lade en forøgelse af den disponible realløn via reduceret skattetræk og øgede fødevaresubsidier og børnetilskud m.v. træde i stedet for pengelønstigninger. For en gennemsnitlig lønmodtagerfamilie blev denne forøgelse af den disponible realindkomst via de offentlige budgetter beregnet til ca.  $3\frac{1}{2}$  pct.

Det danske betalingsbalanceproblem og den heraf følgende fare for akutte valutaproblemer tillader ikke en isoleret lempelse af finanspolitikken her i landet af blot nogenlunde tilsvarende styrke som i Sverige og Norge, idet det kan forudses, at dette ville resultere i et betalingsbalanceunderskud i 1975 af en fortsat meget drastisk størrelsesorden; ligeledes ville en sådan politik trække betydelige underskud med sig i de efterfølgende år. Allerede på baggrund af den gennem olielandenes prispolitik totalt ændrede internationale betalings- og valutasituation må det stå klart, at der herved ville opstå en nærliggende risiko for en alvorlig valutakrise med påfølgende fare for endnu større beskæftigelsesproblemer.

Samtidig med, at det har været en erklæret målsætning at reducere det løbende underskud og dermed væksten i udlandsgælden, har skiftende regeringer – netop for at undgå en sådan risiko – gennem årene søgt at konsolidere den udenlandske gæld, dvs. opnå en forskydning fra kortfristet til langfristet gæld. Nu er situationen den, at der både må regnes med store løbende underskud og forringede muligheder for konsolidering af udlandsgælden. For

den private del af denne gæld har dette allerede vist sig i form af en forskydning i retning af kortere lån.

3. Selv en ren kortløbsbetragtning levner derfor ikke plads for afvigelse fra det hovedkrav til den økonomiske politik, at der også under de nuværende vanskeligheder må stræbes hen imod en grundstruktur i det danske produktionsmønster, der muliggør ligevægt på betalingsbalancen ved frie internationale varebevægelser<sup>1</sup>. Dette forudsætter igen, at der sker en væsentlig afsvækkelse af stigningen i lønninger og priser, således at konkurrenceevnen bliver forbedret. Under den klare forudsætning, at der blev skabt sikkerhed herfor gennem en effektiv indkomspolitik, kunne en større samlet efterspørgsel, produktion og beskæftigelse være forenelig med tilpasningskravet. Hvis man derimod udelukkende er henvist til at søge inflationen afdæmpet gennem en restriktiv finans- og pengepolitik, kan det under den rådende internationale konjunktursituation ikke undgås, at følgen bliver en både betydelig og langvarig arbejdsløshed.

Det har derfor ikke på noget tidspunkt i de senere år stået så klart som nu, at der er et påtrængende behov for at løse op for betalingsbalanceproblemerne og nu også beskæftigelsesproblemerne gennem en reduktion af omkostningsniveauet i forhold til udlandet ved hjælp af en effektiv indkomspolitik, eventuelt kombineret med en valutakursjustering. Det skal i denne forbindelse nævnes, at de ressourcemæssige forudsætninger for en valutakursjustering må anses for opfyldt, men at en sådan justering under ingen omstændigheder ville kunne stå alene, dvs. gennemføres uden indkomspolitik. Den kunne samtidig gribe uheldigt ind i det forventningsskift fra accelererende til aftagende inflation, der synes at være undervejs, og som kunne styrkes ved indkomspolitikken. Ved en devaluering ville sandsynligvis også de øjeblikkelige tendenser til afdæmpning af inflationen på ejendomsmarkedet blive afløst af nye inflationstendenser.

1. Alternativet hertil i form af indførelse af importregulering o.lign. kunne tænkes at udløse reaktioner i udlandet, hvorved dansk økonomi kunne komme fra asken i ilden.



4. Samtidig med, at der er store vanskeligheder forbundet med etablering af en indkomspolitik, jfr. bl.a. de nedenfor diskuterede eksempler samt den mere principielle drøftelse i kapitel V i redegørelsen Dansk Økonomi efteråret 1973<sup>1</sup>, må det imidlertid ses i øjnene, at der under de nuværende forhold skulle ske en drastisk forbedring af konkurrenceevnen for at opnå en hurtigt virkende stimulans til eksportproduktionen, den importkonkurrerende produktion og de dertil knyttede investeringer.

Dette forringer naturligvis ikke værdien af mindre drastiske indkomspolitiske foranstaltninger. På kort sigt ville disses beskæftigelsesmæssige betydning imidlertid især ligge i, at de kunne skabe forudsætninger for en knap så hård afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel. Det er her ved blandt andet forudsat, at en effektiv indkomspolitisk nyorientering ville få betydning for Danmarks placering i lånekøerne i udlandet og for de lånevilkår, som kan opnås dér.

Til de nævnte virkninger for produktion og beskæftigelse kommer, at en indkomspolitik derudover ville have stor »egenværdi« ved at dæmpe inflationstakten.

En intern politik til dæmpning af inflationen ville blive understøttet af, at styrken i den udefra »importerede« inflation som omtalt kan påregnes at tage kendetligt af i den kommende tid, sammenlignet med hvad der har været tilfældet i det sidste par år. Det vil følgelig helt bero på den interne danske omkostningsudvikling, om den hidtidige inflationstakt skal fortsætte eller reduceres.

5. I debatten om foranstaltninger til afbødning af de økonomiske vanskeligheder har der også været rejst spørgsmål om indførelse af gunstigere skattemæssige afskrivninger for investeringer, der gennemføres indenfor de nærmeste år. Det forekommer dog problematisk, om dette ville give nogen væsentlig stimulans til investeringsudvidelse.

Der ville blive tale om en udsættelse af beskatningen af

1. Det pågældende kapitel havde overskriften »Kan indkomspolitik indgå blandt løsningsmulighederne?« Der henvises desuden til Dansk Økonomi februar 1974 med kvantificeringer vedr. de økonomiske virkninger af de dengang af regeringen foreslåede indkomspolitiske foranstaltninger.

det ekstra afskræbne beløb: et rentefrit »skattelån«, som ville blive afviklet, efterhånden som de følgende års afskrivninger bliver tilsvarende reduceret. Selv ved en relativt betydelig ekstra afskrivning på investeringer, der gennemføres i den nærmeste fremtid, vil selve rentabiliteten af investeringerne kun blive forøget i beskedent omfang. Den resulterende likviditetsmæssige forbedring vil først vise sig i efteråret 1976. Det kan desuden være et problem, at virksomhedsindtjeningen måske i en del tilfælde kan forventes at blive så lav, at man ikke fuldt ud kan udnytte de nuværende afskrivningsregler.

En væsentlig bedre effekt kunne antagelig være opnået, såfremt reglerne om investeringsfondshenlæggelse havde været udformet som i Sverige, hvor staten træffer bestemmelse om frigivelse af investeringsfondshenlæggelser i konjunktursvage perioder, hvorved der samtidig udløses visse statstilskud til investeringerne. Det er imidlertid en gammel diskussion, om man burde indføre tilsvarende regler i Danmark. Fra erhvervsside er dette i reglen blevet afvist med henvisning til, at man ønsker stabilitet (og »ikkeindblanding«) med hensyn til den skattemæssige behandling af investeringer og afskrivninger. De kraftige udsving, der over et bredt felt har præget de seneste års økonomiske udvikling, synes imidlertid at berettige til at rejse spørgsmål om en nyvurdering med henblik på fremtiden.

Det skal endvidere understreges, at såfremt det for en længere periode kunne lykkes at bringe stigningen i det danske omkostningsniveau ned under stigningen hos de udenlandske konkurrenter, Danmark har tættest inde på livet, ville dette efterhånden give en kraftig investeringstilskyndelse. Med fastholdte valutakurser ville man ad denne vej så at sige lade udlandets løn- og prisstigninger løse det danske konkurrenceevneproblem.

6. Sammenlignet med det ekstremt højt opdrevne niveau for boligbyggeriet i 1972-73, fremkaldt både af inflationsforventninger og hamstringslignende effekter i forbindelse med successive bygge- og finanspolitiske foranstaltninger, er en nedadgående tilpasning af boligbyggeriet uundgåelig. Imidlertid er det nuværende tilbageslag kraftigere, end hensynet til en ændret grundstruktur i dansk økonomi må tilsige. Tilbageslaget går således også ned under det ni-

veau, man er enedes om at tilstræbe ved det i forsommeren aftalte boligforlig.

Den omstændighed, at den sidste del af boligbyggeriets skrumpningsproces for så vidt er uden nogen samfundsmæssig økonomisk funktion i relation til den på længere sigt tilstræbte strukturomstilling, må naturligvis rejse spørgsmålet, om det er muligt på kort sigt at bremse op for faldet, så der sker en stabilisering af boliginvesteringerne omkring (eksempelvis) de 40.000 lejligheder. Dette er imidlertid både et problem om de generelle økonomisk-politiske forudsætninger og et snævrere teknisk økonomisk problem.

Den generelle økonomisk-politiske forudsætning for en aktiv stimulans til boligbyggeriet hen imod det ønskede langtidsniveau må være, at en sådan stimulans ikke indirekte kommer til at stille sig i vejen for den langsigtede strukturlige vægt ved at forøge det generelle omkostningsniveau i erhvervene. Med andre ord hænger løsningsmulighederne også på dette felt snævert sammen med mulighederne for en indkomstpolitisk løsning.

Det teknisk-økonomiske problem ligger i, at byggekrisen utvivlsomt i meget udtalt grad er en reaktion på den interne inflationskrise, og på at finansieringsforholdene ikke er tilpasset et inflationssamfund. Begge disse punkter er fremhævet i flere tidligere redegørelser, og der er ikke grund til at presse dem yderligere her. Under alle omstændigheder vil det være en tidkrævende proces at ændre ved disse grundvilkår for byggeriet, hvad enten det tænkes at ske ved, at inflationstakten søges bragt i bedre harmoni med de eksisterende finansieringssystemer eller ved at disse sidste tilpasses til inflationen. Ønsker man derfor, at reduktionen af byggeriets arbejdsstyrke og øvrige produktionskapacitet skal ske i et mere behersket tempo<sup>1</sup>, end det nu er tilfældet, må specielle kriseforanstaltninger overvejes.

Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at de senere års udvikling i retning af eksportorientering for dele af byggeerhvervene i den nærmest kommende tid må ventes hæmmet af, at boligbyggeriet også i andre lande er stærkt påvirket af konjunkturafdæmpningen. Dette gælder ikke mindst Vesttyskland.

1. I 1960'erne var ønsket om at holde tempoet i afvandringen fra landbruget inden for acceptable rammer ét af motiverne bag den da etablerede landbrugsstøtte.

Under disse omstændigheder, hvor der ikke er mulighed for en opslugning af en stor arbejdsstyrke i de sektorer, der konkurrerer med udlandet, kunne det ikke antages at få nogen dramatisk betalingsbalanceforringende effekt i 1975, hvis der skete en opbremsning af tilbageslaget i bygge- og anlægsaktiviteten omkring et niveau, svarende til det man tilstræber på langt sigt – for boligbyggeriet f.eks. de 40.000 nye boliger<sup>1</sup>.

Ved enhver foranstaltning til mulig begrænsning af byggekrisen må det være et afgørende hensyn, at foranstaltningerne ikke kompromitterer mulighederne for at nå frem til en løsning af boligpolitikens vidtrækkende problemer, når det ny boligforlig udløber. Til nybyggeriet vil det imidlertid ikke være muligt at undvære direkte og indirekte subsidier, så længe der ikke – ved indekslån eller låneformer med tilsvarende virkninger – er fundet løsninger på de problemer, der følger af den nuværende stærke tidsforskydning af boligudgifterne i form af en i begyndelsen stærkt forøget og senere stærkt reduceret realydelse på lånene<sup>2</sup>. Tværtimod må det skønnes, at tidsbegrænsede overbygninger på de nuværende subsidieringssystemer – eventuelt kombineret med forhåndslånetilsagn – vil være nødvendige for at realisere det tilstræbte byggeprogram på ca. 40.000 nye boliger pr. år.

1. Den umiddelbare betalingsbalanceeffekt af ændringer i byggeriets og anlægsvirksomhedens omfang er noget mindre, end det er tilfældet for andre dele af den indenlandske efterspørgsel. Importkvoten for bygge- og anlægsvirksomhed er ca. 2/3 af importkvoten for den indenlandske efterspørgsel som helhed. De 2/3 dækker over et noget lavere tal for offentlig bygge- og anlægsvirksomhed og et noget højere for boligbyggeri.
2. Jfr. i denne forbindelse bl.a. også redegørelsen Dansk Økonomi, efteråret 1973 s. 39-43, samt Boligmarkedet og Boligbyggeriet, maj 1970. I sidstnævnte redegørelse blev bl.a. ved et regneeksempel (s. 72) illustreret, hvorledes debitor under de nuværende forhold i de første år betaler en ydelse, der er langt forud for inflationstakten, hvorimod ydelsen i de sidste år er endog meget langt bag efter denne.

## IV.

# Situationen belyst gennem diskussion af nogle indkomstpolitiske løsningstyper

1. De nedenfor diskuterede indkomstpolitiske løsningstyper er, som det også klart vil fremgå både af deres indhold, antal og formentlig manglende realisme, ikke at betragte som skitse til en mulig helhedsløsning, men først og fremmest som en yderligere illustration af rækkevidden af specielt de beskæftigelsesproblemer, man må se i øjnene i hvert fald i det kommende års tid. De skitserede løsningstyper er vidtgående, nogle endda ekstreme, i den forstand at de – af hensyn til beskæftigelsen – sigter på gennemgribende ændringer i løn- og prisudviklingen i denne periode. De er på den anden side begrænsede i den forstand, at de især koncentrerer sig om lønpolitikken. Dette må ses på baggrund af lønudviklingens afgørende betydning for konkurrenceevnen og dermed produktionen og beskæftigelsen. Andre hyppigt diskuterede elementer i en indkomstpolitik<sup>1</sup> – som f.eks. kapitalgevinstbeskatning og beskatning af »nul-indkomster« – kan have betydning for den økonomiske fordeling, men kan ikke tillægges væsentlig betydning for beskæftigelsen. Da det er beskæftigelsen, der er det altoverskyggende problem, er det også den herpå sigtende side af indkomstpolitikken, der især skal diskuteres.

Den offentlige debat præges i voksende grad af spørgsmålet om en helhedsløsning. Debatten er på tidspunktet for udarbejdelsen af nærværende redegørelse kun i ringe grad konkretiseret, men det synes dog karakteristisk for mange af de tanker, der er fremme, at de sigter på forholdsvist marginale – men til gengæld måske varige – ændringer i bestående mekanismer. Som fremhævet oven-

1. Med hensyn til priser og avancer kan der være grund til at nævne, at der ved pris- og avanceloven (lov nr. 73 af 19. februar 1974) er givet monopoltilsynet vidtgående tilsyns- og indgrebsbeføjelser.

for er der imidlertid behov for meget gennemgribende ændringer for i hvert fald det nærmeste par år, hvis der skal være mulighed for at opnå en tilstrækkelig effektiv forbedring af konkurrenceevnen og for at tilvejebringe så meget råderum for den generelle økonomiske politik, at der ad disse veje kan løses op for beskæftigelsesproblemerne.

Det ville være en ulykkelig udgang på debatten om helhedsløsning etc., hvis der gennemføres ordninger, som ikke har den fornødne effekt i de nævnte henseender, og der alligevel fæstner sig det indtryk, at der hermed var skabt sikkerhed for hurtig genskabelse af den fulde beskæftigelse.

2. Til nærmere belysning af de muligheder for en forbedring af udviklingen i produktion og beskæftigelse samt på betalingsbalancen, der kunne ligge i en effektivt gennemført indkomspolitik, er i tabel IV.1 vist en oversigt over, hvorledes udgangsskønnet for 1975 måtte antages at blive ændret, hvis man i stedet for de 14-15 pct.'s lønstigning (1975 over 1974), der ligger til grund for beregningerne i tabel II.1, gik ud fra en forudsætning om en 5 pct.'s lavere lønstigning. Det er klart, at knyttet specielt til grundlaget for udgangsskønnet er forudsætningen om 5 pct.'s lavere lønstigning relativt »heroisk«, idet det som nævnt allerede i udgangsskønnet blev forudsat, at der i 1975 kun bliver tale om en meget begrænset overenskomststigning og løn­glidning.

Virkningerne for produktion og beskæftigelse m.v. lader sig naturligvis kun bedømme med en vis usikkerhed, men retningen er dog helt utvivlsom: den forbedrede konkurrenceevne ville allerede i 1975 give en noget større beskæftigelse og et noget lavere betalingsbalanceunderskud. I tabellen er det sammenfattet som en reduktion af arbejdsløshedsprocenten med ca.  $\frac{1}{2}$  og en formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet på ca.  $\frac{1}{2}$  mia. kr. Igen må der mindes om, at virkningen på længere sigt vil blive gunstigere, end disse tal giver udtryk for.

For befolkningen som helhed forbliver de disponible realindkomster stort set upåvirkede af den lavere inflations­takt. Når der alligevel som én af virkningerne kan regnes med en beskeden realstigning også i den indenlandske efterspørgsel, må det ses dels på baggrund af, at forløbet

**Tabel IV.1: Førsteårvirkningen af 5 pct. mindre lønniveau (ændring i forhold til udgangsskøn)**

	Realændring	Prisændring
	pct.	
Ændring i		
Disponibel indkomst	0.0	÷2.0 <sup>1</sup>
Indenlandsk efterspørgsel i alt	+0.2	÷2.6
Bruttonationalprodukt	+0.3	÷2.7
Beskæftigelsen <sup>2</sup>	1/2 pct.	
Betalingsbalancen	1/2 mia. kr.	

1. Ændring i forbrugerpriserne.

2. Ændring i (her: formindskelse af) arbejdsløshedsprocent, årsrate.

ville indebære en lidt større forbrugskvote (lavere opsparende kvote) end ellers, dels på baggrund af den investeringstilskyndelse, der ville ligge i den afdæmpede lønstigningstakt.

Prisstigningerne kan under de anførte forudsætninger anslås at blive et par procent lavere end i udgangsskønnet. Tages hensyn til den ledsagende automatiske skatteændring, vil en 5 pct.'s mindre lønstigning for den, der er sikret fuld beskæftigelse, indebære en begrænsning af den disponible realindkomst med omkring 2 1/2 pct., svarende til hovedparten af den forventede realindkomstfremgang ifølge udgangsskønnet for 1975.

Modstykket hertil er i fordelingsmæssig henseende blandt andet en bedre realindkomstudvikling end ellers for de grupper, der undgår at blive arbejdsløse.

Også de selvstændige i de udlandskonkurrerende erhverv vil få en forbedret realindkomstudvikling i kraft af den lavere stigningstakt i lønningerne. Det må herved tages i betragtning, at de selvstændiges disponible realindkomster i 1974 faldt meget betydeligt, jfr. kapitel II.

Det er bl.a. i lyset af disse fordelingsmæssige sammenhænge, at man må se tankerne om at kæde lønpolitik og skattelettelser sammen<sup>1</sup>.

1. Et materiale, der kan belyse nogle af de ændringer i den personlige indkomstfordeling, der følger af regeringens forslag til skatte- og udgiftsreform, er under udarbejdelse i sekretariatet.

Skønt de anførte førsteårsvirkninger af en afdæmpning i lønstigningstakten på 5 pct. langt fra er ubetydelige, kommer man ikke udenom, at de er begrænsede i forhold til, hvad der er påkrævet for at opnå en afgørende forbedring af beskæftigelsesforholdene i 1975. Dels må det imidlertid understreges, at det er den begrænsede førsteårsvirkning, der her er tale om, dels at der i analysen foreløbig ikke er taget hensyn til de muligheder for finanspolitiske lempelser, en lønudvikling som den forudsatte kunne åbne op for.

Sammenhængen over til finanspolitikken kan bl.a. illustreres på denne måde:

Alternativt til den forbedring af betalingsbalancen, der umiddelbart ville blive følgen af en effektiv indkomspolitik, kunne man tænke sig, at denne betalingsbalancevirkning i 1975 så at sige blev »transformeret« til en beskæftigelsesvirkning, ved at man tillod en større indenlandsk efterspørgsel. Tænkte man sig eksempelvis, at der blev givet skattelettelser m.v. i et sådant omfang, at betalingsbalancegevinsten i 1975 ved den forudsatte lønafdæmpning blev elimineret, ville der opnås en yderligere formindskelse af arbejdsløsheden med godt  $\frac{1}{2}$  pct. Der ville ikke herved blive sat mere over styr på betalingsbalancen i 1975, end man ville have gjort uden indkomspolitik.

Da eksemplet på den anden side også forudsætter, at der **kan** etableres en effektiv indkomspolitik med varigt positive virkninger for konkurrenceevnen, er det dog samtidig klart, at det er et politisk afvejningsproblem, i hvor høj grad det kan skønnes forsvarligt at supplere en indkomspolitik med lempelser i den generelle økonomiske politik. Der henvises i denne forbindelse til kvantificeringen i kapitel II af aktivitets- og betalingsbalancevirkningerne af de forskellige elementer i skatte- og udgiftsreformplanerne. Som en grov tommelfingerregel kan på basis heraf anføres, at forudsat samme lønudvikling i de forskellige situationer vil arbejdsløsheden falde med omkring 0.4 pct. pr. milliard, hvormed den reale indenlandske efterspørgsel tillades øget; men samtidig vil betalingsbalanceunderskuddet under denne forudsætning med hensyn til lønudviklingen stige med ca. 300 millioner.

I disse tal ligger således en tydelig illustration af spændingsforholdet mellem beskæftigelses- og betalingsbalancehensynet på kort sigt og dermed af, hvilke »risikokalku-



ler« man i givet fald måtte ind i ved overvejelser om lem-pelser af den generelle økonomiske politik. Indkomstpoli-tik er det element, der kan mindske spændingsforholdet og risikoen.

3. Selv en overenskomstfornyelse uden generelle lønfor-højelser, men med lavtlønstillæg og videreført pristalsregu-lering ville være en svag løsning, nærmende sig det, der ovenfor er kaldt marginalløsninger uden væsentlig effekt på beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemerne. Selv om en lønpolitisk løsning af denne type antagelig af mange ville blive opfattet som meget vidtgående, må der i den gældende valutariske situation – men dermed også af hen-syn til den risiko, det på blot lidt længere sigt kunne inde-bære for beskæftigelsen – næres tvivl om, at det ville være forsvarligt at supplere en sådan løsning med en lempelse i den generelle økonomiske politik.

Der er ikke hidtil fundet effektive løsninger på, hvorledes man kan give lavtlønstillæg og samtidig holde de øvrige lønninger i ro. Selv om der med de gældende beskæftigel-sudsigter ikke i sig selv skulle være grund til at regne med stærke lønglidningstendenser, må denne vurdering ændres, hvis der gennem lønpolitikken bliver søgt gennem-ført væsentlige ændringer i lønstrukturen. Dette gælder også, selv om der opnås enighed om at holde den sam-lede lønstigning inden for en snæver ramme. Man må regne med, at en »skæv fordeling« af en sådan ramme hurtigt vil medføre, at rammen sprænges, således at det bliver van-skeligt at opnå den tilsigtede beskæftigelsesvirkning. Ikke mindst i den aktuelle situation må bestræbelser for påvirk-ning af indkomstfordelingen derfor samle sig om skattepoli-tik og offentlige ydelser samt de mere langsigtede mulig-heder, der ligger i uddannelses- og arbejdsmarkedspolitik-ken.

4. Som marginalløsninger uden væsentlig direkte beskæfti-gelseseseffekt må man ligeledes karakterisere løsninger, der kun sætter ind over for pengeindkomststigninger for de højere indkomster. Det samme må siges at gælde f.eks. en ændret dyrtidsregulering med ensartede absolutte dyrtids-beløb til alle.

5. Som et ekstremt modstykke til svage indkomstpolitiske løsningstyper kunne man teoretisk forestille sig en løsningstype, der med hensyn til konkurrenceevne og beskæftigelse havde samme virkninger som en devaluering, men uden dennes negative bivirkninger i form af forstærket inflationsrisiko, allerede på kort sigt.

Det blev i redegørelsen Dansk Økonomi, efteråret 1973 fremhævet, at det anskuet ud fra et konkurrenceevnesynspunkt er de samme problemer, der forsøgsvis løst henholdsvis ved en devaluering og ved en tilbageholdende indkomstpolitik. Sigtet er i begge tilfælde at mindske spændingsforholdet mellem betalingsbalancehensynet og hensynet til opretholdelse af fuld beskæftigelse. Midlet er en relativ nedsættelse af omkostningsniveauet, således at rentabiliteten bedres i de produktionsgrene, hvor en stigning i produktionen får størst virkning på betalingsbalancen, nemlig eksporterhvervene og de erhverv, der konkurrerer med importen.

I de anførte henseender er forskellen på devaluering og indkomstpolitik nærmest den, at devaluering er en »snuptagsløsning« – omend langt fra en uproblematisk løsning – på nogle af de problemer, en for vidt drevet indenlandsk inflation rejser. At få en løsning med tilsvarende konkurrenceevnevirkninger i stand via indkomstpolitiske forhandlinger og indgreb støder på langt større vanskeligheder, end en valutakursjustering erfaringsmæssigt gør det – til trods for, at en sådan fremgangsmåde i modsætning til en devaluering ville virke prisstabiliserende og skabe forudsætninger for lempelser i den generelle økonomiske politik.

Disse hindringer for at opnå en i alle henseender bedre økonomisk løsning, end en devaluering ville indebære, står naturligvis i forbindelse med, at en tilsvarende »snuptagsløsning« via indkomstpolitik måtte indebære en éngangs-nedsættelse af alle lønninger og sociale ydelser m.v. og hertil svarende reduktioner af indenlandsk bestemte priser og avancer.

Det er belysende for den samfundsøkonomiske problematik, at en antiinflatøriske løsning på beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemerne formentlig ligger uden for mulighedsområdet, hvorimod den inflatoriske løsningsmulighed via valutakursjustering formentlig i givet fald ville

blive accepteret som et »fait accompli«, også på trods af dens fordelingsmæssige langt skævere virkninger, bl.a. i henseende til at skabe øget inflation på ejendomsmarkedet.

6. Imellem de anførte yderpunkter (»marginalløsningerne« contra en éngangsforbedring af konkurrenceevnen) ligger et bredt spektrum af løsningsmuligheder til gradvis forbedring af konkurrenceevnen. Det er dog ikke hermed sagt, at de er realiserbare, hvis de skal være gennemgribende nok til i den nuværende økonomiske situation at skabe forudsætninger for en lempet økonomisk politik, hvad der som nævnt ville være en forudsætning for en hurtig bedring af beskæftigelsen.

7. Mest vidtgående inden for dette spektrum ville være en fastfrysning af pengelønninger og sociale ydelser, indenlandsk bestemte avancer m.v. i en vis periode, f.eks. et år. Da man kan regne med en vis fortsat international inflation, ville der ad denne vej ske en gradvis forbedring af konkurrenceevnen, efterhånden af samme styrke som ved den diskuterede éngangsnedsættelse og således kun med den forskel, at løsningen her blev strakt ud over en længere periode. Med henblik på den aktuelle situation skal det dog nævnes, at selv ved et så vidtgående indgreb, gennemført fra f.eks. 1. januar 1975, ville lønniveauet for 1975 komme til at ligge 8-9 pct. over 1974-niveauet (på grund af stigningen igennem 1974).

Vanskelighederne ved at tænke sig en sådan løsning omsat til praksis illustreres i tilstrækkeligt mål af, at den ville forudsætte suspension af pristalsreguleringen i det pågældende tidsrum, uanset at en række ophobede prisstigningsårsager fortsat ville gøre sig gældende. På områder med stive lønsystemer måtte der ses bort fra efterslæbskompensation og lavtlønstillæg m.v., og på de bevægelige lønsystemers område måtte løfteparagraffen sættes ud af kraft i dette tidsrum eller i hvert fald ikke anvendes til forhøjelse af det generelle lønniveau. – Diskussionen i dette kapitel tjener da som anført også først og fremmest til yderligere illustration af den eksisterende økonomiske situation og risikoen for en fortsat lav beskæftigelsesgrad i forhold til, hvad vi har kendt siden slutningen af 1950'erne.

Det er derudover også et selvstændigt spørgsmål i snævrere økonomisk forstand, om det tænkte forløb virkelig kunne realiseres, hvis det forudsattes, at man ville. Dette er igen et spørgsmål om lønglidningen. Selv med de rådende beskæftigelsesudsigter må man antagelig regne med en vis lønglidning, og denne har i øvrigt nyttige funktioner. På den anden side må det også fremhæves, at der, som arbejdsmarkedsudsigterne tegner sig, kun er udsigt til en meget behersket lønglidning. De snævert økonomiske forudsætninger for at komme tæt på et forløb som det her tænkte er derfor opfyldt. I den aktuelle situation er spørgsmålet derfor ikke så meget, om man kan føre en sådan lønpolitik, men først og fremmest om der af hensyn til beskæftigelsen ville kunne opnås bred tilslutning hertil.

8. En måske i praksis mere tænkelig løsningstype kunne bestå i, at der sigtedes mod i den kommende overenskomstperiode at holde alles realløn fast på det niveau, den vil være nået op på ved den sidste af overenskomstforbedringerne i indeværende aftaleperiode. Det ville med andre ord indebære, at der i dette tidsrum kun fandt lønstigninger sted svarende til prisstigningerne. Forudsætningerne med hensyn til efterslæbskompensation m.v. og anvendelse af løfteparagraffen ville være de samme som ovenfor. Med hensyn til pristalsregulering måtte den forudsættes procentvis ens for alle og svarende til den fulde procentvise prisstigning.

Hvis der ikke eksisterede ophobede interne prisstigningsårsager i udgangssituationen for den her forudsatte lønpolitik, ville man få en hurtig nedbringelse af prisstigningstakten (dog mindre end i eksemplet med konstante pengelønninger), idet det som anført kan forventes, at den udefra importerede inflation vil tage stærkt af i 1975. Imidlertid må man som nævnt regne med, at der er ophobet en række interne prisstigningsårsager. Det synes derfor realistisk at antage, at det bidrag til en prisstabilisering og til en bedret beskæftigelses- og betalingsbalancesituation, der ville ligge i en sådan udvikling, ville være ret lang tid om at slå igennem.

Kunne en lønpolitik af denne type tænkes opretholdt over to år, ville der imidlertid, under forudsætning af uændret moderat prispåvirkning fra udlandet, efterhånden ske

en meget kraftig nedbringelse af inflationstakten. Svinger denne forudsætning med hensyn til den internationale prisudvikling, og indtræder der i stedet stærke internationale prisstigninger, vil hurtig og fuld pristalsregulering i stedet give forstærket inflation. Det er ikke sandsynligt, at en sådan udvikling skulle indtræde i 1975, men det er naturligvis næsten umuligt at udtale sig om sandsynligheden af internationale prisomvæltninger på endnu længere sigt.

Samtidig er også forudsætningen om, at lønstigningerne kun svarer til prisstigningerne, et springende punkt med hensyn til mulighederne for at have fuld lønkomensation og alligevel opnå en nedgang i inflationstempoet. Svinger denne forudsætning, kan resultatet af fuld og hurtig komensation for prisstigninger blive en selvforstærkende inflationsmekanisme, såfremt pengelønstigningen overstiger en vis tærskelsværdi.

9. På baggrund af de komplicerede sammenhænge mellem pristalsregulering og andre lønstigningskomponenter kunne man nævne en tredje eller fjerde indkomstpolitisk grundtype, bestående i afskaffelse, eventuelt kun i en vis periode, af den automatiske dyrtidsregulering. Problemet er her – foruden spørgsmålet om overenskomsternes varighed – i hvilken grad pristalssystemet som reguleringsmekanisme afløses af, at der ved selve overenskomstforhandlingerne »udtages« så store lønstigninger, at de udover en reallønfremsgang giver dækning for forventede prisstigninger. Noget sådant vil i sig selv medvirke til, at de forventede prisstigninger indtræder, dvs. at inflationsforventningerne bliver selvopfyldende.

En variant af denne model ville være fjernelse af et antal dyrtidsportioner, svarende til den af importprisstigningen skabte bytteforholdsforringelse, men derefter fortsat pristalsregulering.

10. Andre grundmodeller kunne være »fase-politik« som de foregående års engelske og amerikanske indkomstpolitik, der blev udførligt beskrevet i kapitel V i Dansk Økonomi, efteråret 1973, eller hollandsk indkomstpolitik som den blev ført i en årrække efter 2. verdenskrig.

Det må med hensyn til den engelske indkomstpolitik bemærkes, at man i 1973 på store dele af det engelske ar-

bejdsmarked indførte fuld pristalsregulering (for prisstigninger ud over en tærskel på 6 pct.) ud fra den forudsætning, at der ville ske en stabilisering og muligvis et fald i importpriserne. Da man i stedet fik den meget drastiske importprisstigning, og da fase III i den engelske indkomstpolitik i sig selv hjemlede temmelig store pengelønstigninger også uden pristalsreguleringen, samvirkede de forskellige elementer i denne politik på en måde, der indebar stærk inflation. Imidlertid synes der herved at have været tale om en kombination af særlig uheldige omstændigheder, såvel ydre som indre.

I det omfang man vil lade den hollandske indkomstpolitik i dens stærke form fra før 1963 indgå i overvejelserne om en mulig dansk indkomstpolitik, må det være dens udformning fra før 1959, der skal tages udgangspunkt i. I et forsøg på at gøre indkomstpolitikken mere fleksibel gik man fra 1959 over til at lade lønstigningerne i de enkelte erhverv være bestemt af det pågældende erhvervs produktivitetstigning. Herved kunne man samtidig basere priskontrolten på en enkel regel om, at lønstigninger ikke måtte føre til prisstigning. Da de forskellige erhverv imidlertid ikke har samme produktivitetstigning, førte dette til betydelige forskelle i lønudviklingen, hvilket var medvirkende til politikens sammenbrud i 1963. Systemet gjorde det også vanskeligt for f.eks. de tjenesteydende erhverv at tiltrække den fornødne arbejdskraft og kapital, uanset at en voksende del af efterspørgselen netop rettede sig mod disse erhverv. – I den lange periode fra 1945 til 1959 byggede politikken på forud fastlagte nogenlunde ensartede procentvise lønforhøjelser til alle, begrænset af den gennemsnitlige produktivitetstudvikling, udviklingen i bytteforholdet over for udlandet og i leveomkostningerne (men ikke med automatisk dyrtidsregulering). Lønglidning var i princippet ikke tilladt. Trods fastlåst lønstruktur og et strikte kontrol- og reguleringsapparat synes der at være international enighed om, at systemet i denne periode fungerede særdeles tilfredsstillende.

I øvrigt har man i Holland aldrig ganske sluppet den direkte kontrol med løn- og prisudviklingen. Aktuelt gælder der, gennemført med baggrund i oliesituationen i årets begyndelse, en bemyndigelseslov på pris-, løn- og beskæftigelsesområdet, der bl.a. indebærer et principielt lønstop

modificeret ved ensartede absolutte løntillæg til alle + en procentvis dyrtidsregulering. Med sigte på, trods importprisstigningen, at holde købekraften for middelindtægter uforandret og at tillade en moderat stigning i de lavestlønnes købekraft, er der samtidig gennemført en forhøjelse af de skattefrie bundgrænser med 6,3 pct., afpasset således at virkningen bliver størst i lavindkomstgrupperne.

11. Bortset fra det foregående punkt har diskussionen i dette kapitel som også fremhævet i indledningen til kapitlet været begrænset til lønelementet i en mulig indkomstpolitisk løsning, idet det er dette element, som er afgørende for beskæftigelsen – det altoverskyggende problem. Med henblik på de fordelingsmæssige aspekter må det tages i betragtning, at udgangssituationen er en situation med generelt stærkt hævet lønkvote og ledsagende profitklemme, betalingsstandsninger og virksomhedsindskrænkninger. Af de diskuterede grundløsningstyper er det kun den første (direkte lønnedsættelse), der umiddelbart ville ændre herved; i de andre tilfælde ville der på kortere sigt kun blive tale om i begrænset omfang at redressere den forskydning, der er sket i produktionsindkomsternes fordeling mellem henholdsvis lønindkomst og virksomhedsindtjening. Fordelingsaspektet angår på denne baggrund først og fremmest fordelingen mellem på den ene side de lønmodtagergrupper, der fortsat har udsigt til at bevare deres beskæftigelse, og på den anden side de grupper, der alternativt må forvente arbejdsløshed – for manges vedkommende af lang varighed. Hertil kunne føjes de grupper, for hvem utryghed omkring beskæftigelsesforholdene i sig selv er en væsentlig velfærdsforringelse.

Det må samtidig fremhæves, jfr. også flere tidligere redegørelser, at fordelingen løn/virksomhedsindtjening (den såkaldt funktionelle indkomstfordeling) i stigende grad er uegnet til at belyse de indkomstmæssige og andre forskydninger, der finder sted mellem de forskellige befolkningsgrupper. I den aktuelle situation er interessen da også i stigende grad drejet over på spørgsmålet om de påvirkninger af indkomstfordelingen, der sker via skatter, afgifter og offentlige ydelser.

Ligeledes spiller spørgsmålet om kapitalgevinstbeskatning en betydelig rolle i debatten. I betragtning af formue-

og gældsdispositioners betydning for den enkeltes økonomiske stilling kan der ej heller være tvivl om, at der i mange henseender er grund til at erstatte traditionelle indkomstbegreber med begreber, der tager hensyn til formueforskydningerne under inflation. Der synes således at være behov for en fornyet analyse af og en mere nuanceret offentlig debat omkring kapitalgevinstproblematikken.

Man må samtidig være opmærksom på, at de her rejste spørgsmål har en meget snæver sammenhæng over til bolig- og huslejepolitikken. Dels ligger en massiv del af kapitalgevinsterne på parcelhusområdet, dels hænger løsningsmulighederne intimt sammen med reglerne om lejeværdiansættelse og rentefradrag, lejeudligning i huslejesektoren etc., og der er formentlig også omvendt en sammenhæng mellem den skattemæssige behandling af kapitalgevinster på ejerboliger og mulighederne for huslejeudligning for lejerboligerne.

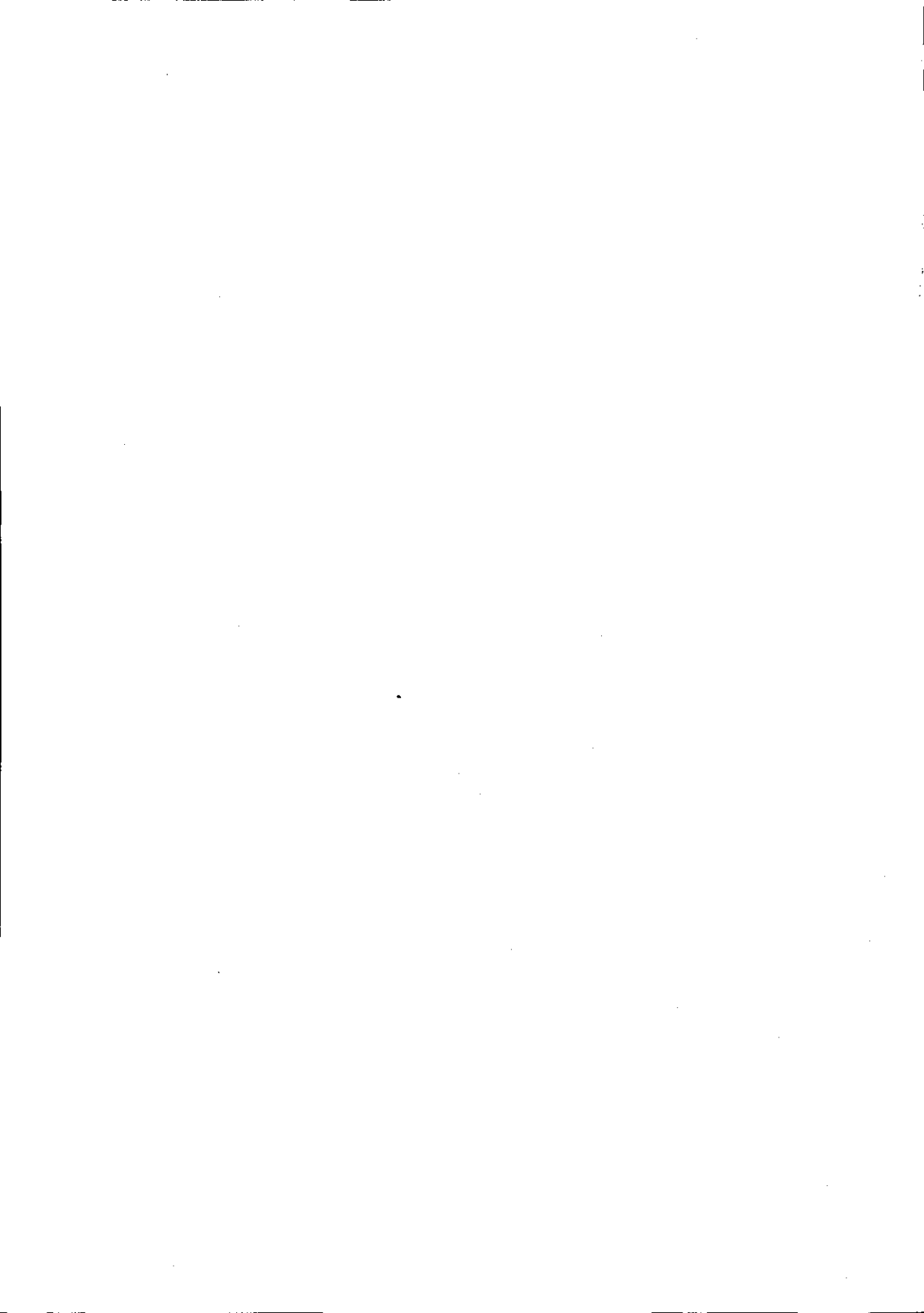
Imidlertid er væsentlige dele af politikken på disse områder nu lagt fast for en fireårig periode. På denne baggrund er det vanskeligt at se, hvorledes det i den aktuelle situation skulle være muligt at gennemføre løsninger, der gør den enkeltes økonomiske stilling mindre afhængig af hans boligvalg (ejerbolig/lejerbolig), og for så vidt angår lejerboliger hans placering på »huslejetrappen«.

Det er ligeledes vanskeligt at se, hvorledes der kan gennemføres ændringer, der giver balance mellem forskellige former for formueplacering. Hvis man således eventuelt tager boligen ud af selvangivelsen, uddybes den skattemæssige forskelsbehandling mellem formueanbringelse i eget hus og passiv formueanbringelse i banker og sparekasser, obligationer m.v., medmindre man også holder renteindtægter uden for selvangivelsen. Der er næppe tvivl om, at denne skattemæssige forskelsbehandling mellem aktiv og passiv formueanbringelse vil være til størst fordel for de større indkomster. Med henblik på den fortsatte opretholdelse af renteindkomstbeskatning i den nævnte situation må det tillige tages i betragtning, at afskaffelse af rentefradraget vil betyde mindskede krydsrevisionsmuligheder.

**12. Sammenfattende** munder denne analyse ud i den konklusion, at det under alle omstændigheder vil være en forudsætning for at undgå en betydelig og langvarig arbejds-



løshed, at der gennemføres forbedringer af erhvervenes konkurrenceevne over for udlandet, der er vidtgående nok til samtidig at gøre en lempelse af den generelle økonomiske politik forsvarlig.



18. Dansk økonomi i efteråret 1970. September 1970. 10 kr.
19. Dansk økonomi, foråret 1971. April 1971. 10 kr.
20. Markedsperspektiver og strukturproblemer. Oktober 1971. 15 kr.
21. Dansk økonomi, foråret 1972. Den økonomiske situation. Livsindkomstberegninger. Marts 1972. 12 kr.
22. Økonomisk demokrati i samfundsøkonomisk belysning. November 1972. 12 kr.
23. Dansk økonomi, foråret 1973. Den økonomiske situation. Måling af finanspolitikens virkninger. Maj 1973. 12 kr.
24. Dansk økonomi, efteråret 1973. Den økonomiske situation. Korttids- og langtidsvirkninger af ændringer i finanspolitikken. Inflationsproblemet. December 1973. 12 kr. (udsolgt).
25. Dansk økonomi, februar 1974. Økonomiske problemer efter oliekrisen. Virkninger af foreslåede økonomiske indgreb. Februar 1974. 5 kr.
26. Dansk økonomi, september 1974. 10 kr.

#### ANDRÉ PUBLIKATIONER

Jørgen Hansen og Martin Paldam: SMEC. En kvartalsmodel af den danske økonomi. Udgivet i samarbejde mellem Københavns Universitets Økonomiske Institut og Det økonomiske Råds Sekretariat. 1973. 40 kr.

Jørgen Rosted, Alexander Schaumann og Christen Sørensen: SMEC II. Måling af finanspolitikens aktivitetvirkninger. Det økonomiske Råds Sekretariat. 1974. 25 kr.

Forlag: Statens Trykningskontor  
Distribution til boghandelen gennem  
Danske Boghandleres Kommissionsanstalt

Pris: 10 kr. incl. 15 pct. moms

ISBN 87 503 1641 9  
Fi 27 23

Nørhaven Bogtrykkeri a/s, Viborg