

DANSK ØKONOMI

SEPTEMBER 1975

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

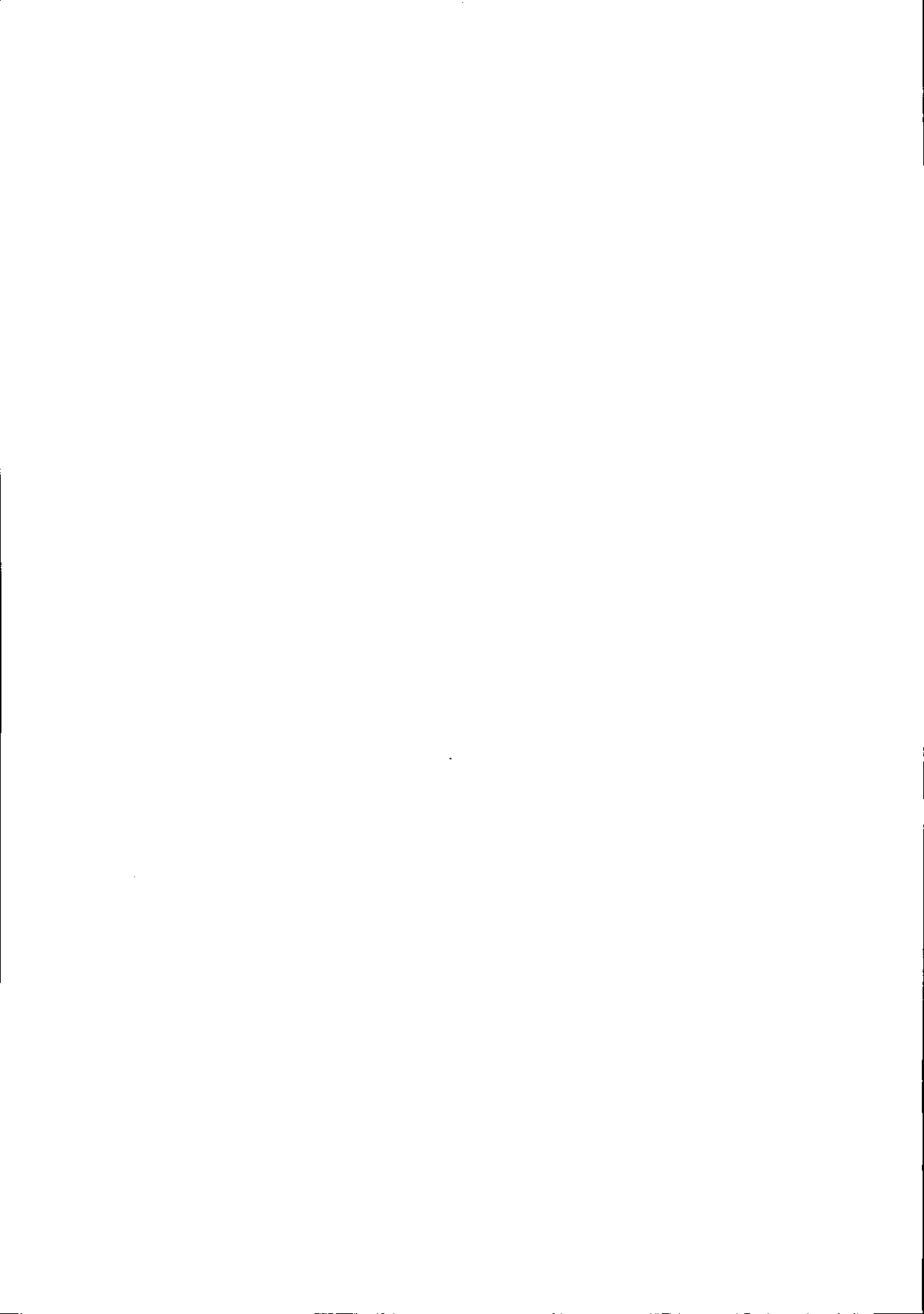
KØBENHAVN
SEPTEMBER 1975

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. Indkomstramme 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 omslagets 3. side)

DANSK ØKONOMI
SEPTEMBER 1975

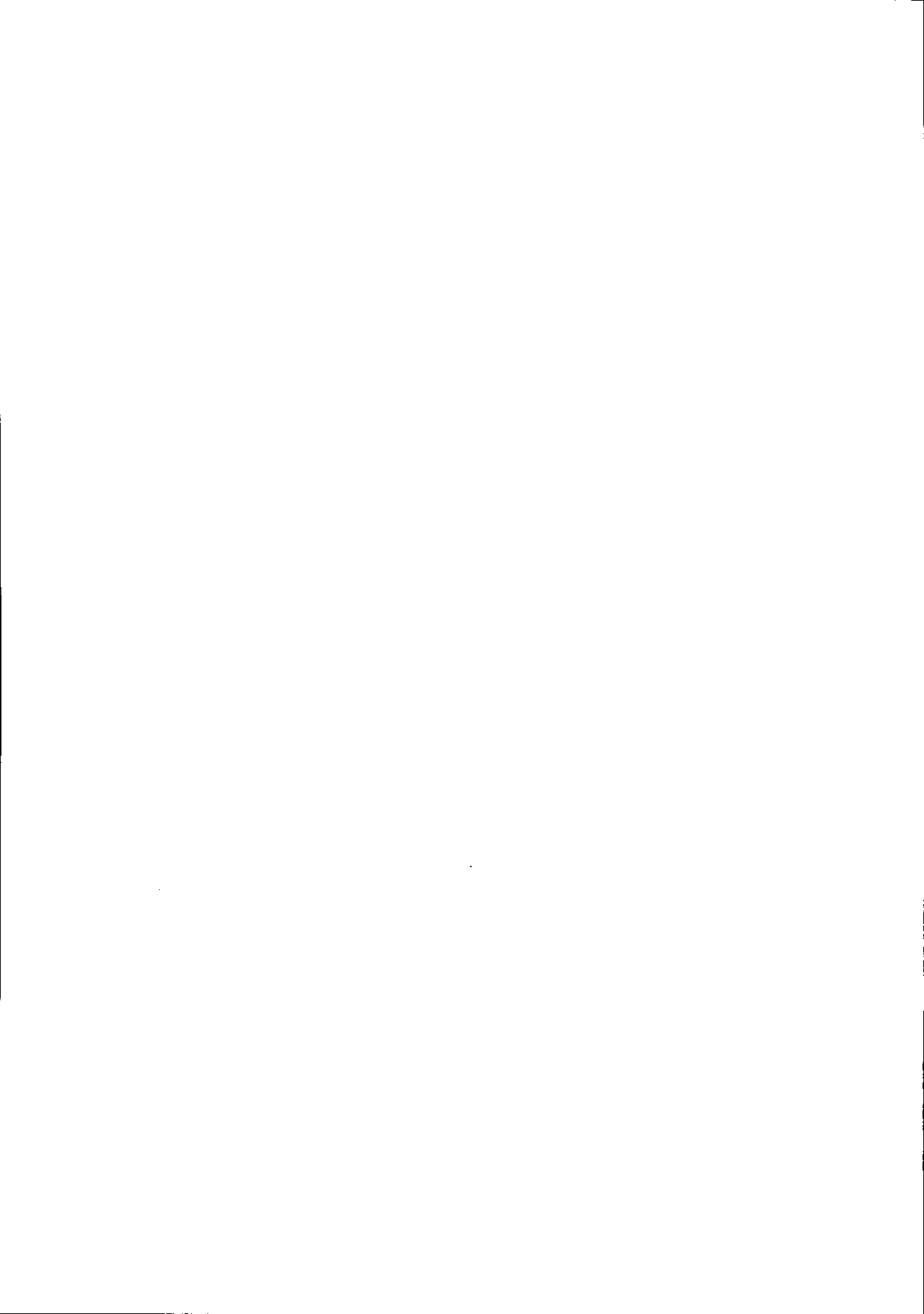


DET ØKONOMISKE RÅD
Formandskabet

DANSK ØKONOMI

SEPTEMBER 1975

STATENS TRYKNINGSKONTOR
København, september 1975



INDHOLD

Frøsendelsesskrivelse til regeringen	7
I. Nogle hovedpunkter i den internationale konjunktursituation	13
II. Forsyningsbalancer 1975 og 1976 samt et vist udblik på 1977	19
III. Problemstillinger i den økonomiske politik	29



Til regeringen

Ved drøftelsen af nærværende redegørelse på Det økonomiske Råds møde den 4. september var der stort set tilslutning til rapportens vurdering af konjunkturudsigterne, som de tegnede sig under forudsætning af en uændret økonomisk politik – dvs. uden de senere besluttede indgreb.

Med hensyn til boligbyggeriet ventede finansministeriets repræsentant dog noget større påbegyndelsestal i den kommende tid end forudsat i redegørelsen. Også muligheden for en større forbrugsstigning som følge af en vis stigning i forbrugskvoten fra det nuværende usædvanligt lave niveau blev nævnt – et usikkerhedsmoment, som også er behandlet i redegørelsen.

Overfor disse mulige korrektioner i opadgående retning står imidlertid, at man fra erhvervsside fandt, at der ud fra de forudsætninger, der lå til grund for redegørelsen, måtte ventes et fortsat fald i erhvervsinvesteringerne i 1976. Den i redegørelsen skønnede svage investeringsopgang i 1976 blev med andre ord bedømt som for optimistisk. – Hertil kan føjes den kommentar, at modelberegningerne, der ligger bag udgangsskønnene for erhvervsinvesteringerne, er baseret på erfaringer fra et udviklingsmønster, som trods store udsving dog har været præget af større stabilitet end i den aktuelle situation, hvor der er tale om en betydelig usikkerhed med hensyn til den fremtidige udvikling.

Hovedparten af indlæggene drejede sig om forskellige mulige indgreb og disses virkninger i tilknytning til redegørelsens afsluttende kapitel.

Fra erhvervsside blev behovet for langsigtede løsninger stærkt understreget, og det blev som et generelt synspunkt fastslået, at man på alle områder burde undgå en siksak-kurs i lighed med den, som byggeriet havde været udsat for.

En langsigtet politik ville ikke mindst være af betydning for investeringsklimaet, men også på kortere sigt kunne der opnås noget – og mere end rapporten gav udtryk for – ved investeringsfremmende foranstaltninger. Specielt Industrirådet var kritisk overfor den investeringsteori, som kommer til udtryk i rapporten, idet denne skulle lægge for stor vægt på efterspørgselsforventninger og kapacitetsudnyttelse som bestemmende for investeringsomfanget og for lidt vægt på rentabilitet og strukturelle forskydninger. Hvad det sidste angår, skulle rigelig kapacitet på de eksisterende anlæg således ikke udelukke et investeringsbehov som følge af den strukturelle og tekniske udvikling.

Overfor de tyske erfaringer, som tyder på en meget ringe effekt af investeringstilskud i en situation med vigende afsætning – og dette selv på baggrund af en meget moderat lønudvikling – blev det fra industriside fremhævet, at man måtte betragte hele erhvervslivet under ét og herunder tage hensyn til de afledede virkninger fra de erhvervs-grene, hvor der især kunne ventes en positiv investerings-effekt.

I relation til redegørelsens bemærkninger om en forskel mellem virkningerne af midlertidige investeringstilskud og forbrugsstimulerende indgreb blev det fremhævet, at det ikke er noget specielt for investeringstilskud, at man for at få en ændring frem må give tilskud til samtlige investeringer. Også ved foranstaltninger til fremme af forbruget vil man give tilskud til et forbrug, som ville have fundet sted alligevel. Dette synspunkt gav anledning til en meningsudveksling, hvorunder det blev understreget, at disse indgreb i begge tilfælde i sidste instans indebar indkomsttilskud (nemlig til hhv. erhverv og forbrugere). Spørgsmålet var, i hvor høj grad de i den aktuelle situation ville omsætte sig i øget efterspørgsel efter varer og tjenester. Forbrugstilskud måtte i denne forbindelse med større sikkerhed ventes at give en »ægte« mereefterspørgsel, hvorimod investeringstilskud måske fortrinsvis ville resultere i en fremrykning af investeringerne. En sådan fremrykning kunne dog i sig selv være ønskelig i den nuværende situation.

Med hensyn til sammenhængen mellem udviklingen i erhvervsinvesteringer, eksport og det private forbrug blev der udtrykt tilslutning til det i redegørelsen anførte: at en stimulans til forbruget for at holde den samlede efter-

spørgsel oppe i mange tilfælde vil betyde, at virksomhederne står bedre rustet til at udnytte et internationalt op-sving, når dette måtte komme.

Med hensyn til midler til at stimulere det private forbrug blev der fra erhvervsside rejst tvivl om effekten af en momsned-sættelse, der kun skulle gælde i et halvt år, bl. a. fordi en sådan nedsættelse ville være for kortvarig til at trække investeringer og mere varig beskæftigelse med sig. Den fundamentale tillid kan ikke genskabes ved en midlertidig forbrugsstimulans, idet der næppe er nogen der forventer, at andre efterspørgselskomponenter, og herunder først og fremmest eksporten, vil kunne overtage trækket allerede fra foråret 1976. På denne baggrund blev også denne redegørelses beregninger over beskæftigelseseffekten af en midlertidig moms-nedsættelse (+ 30.000 helårsbeskæftigede ved 5 pct.'s nedsættelse af momsen gældende i et helt år) anset for at være for optimistisk.

Fra industriens side blev der samtidig advaret mod at lægge for stor vægt på de svenske erfaringer med hensyn til en midlertidig moms-nedsættelse, idet der ikke i Sverige havde været den pessimisme i både forbruger- og erhvervskredse, som nu gjorde sig gældende i Danmark.

I forbindelse med diskussionen af forbrugskvotens ekstraordinært lave niveau og dennes sammenhæng med beskæftigelsessituationen anførte finansministeriets repræsentant imidlertid som et modargument overfor denne pessimistiske vurdering af virkningen af en midlertidig moms-nedsættelse, at netop en kortvarig kraftig stimulans kunne vende forbrugskvoteudviklingen og dermed få en relativt stor og måske også mere varig effekt. Bedømmelsen af forbrugskvotens fremtidige udvikling måtte dog i vidt omfang bero på et subjektivt skøn.

Det skal endelig anføres, at man fra detailhandelens side havde visse betænkeligheder ved en korterevarende moms-nedsættelse med hensyn til tekniske problemer og den uro i normalrytmen, som det ville indebære ikke mindst i forbindelse med hamstring og den efterfølgende afmatning (eller endog direkte fald) når momsen sættes op igen. Stimulanser over de direkte skatter ville på denne baggrund være at foretrække, men man hilste på den anden side ethvert forsøg på at få hjulene igang igen velkommen.

Hvad boligbyggeriet angår var der enighed om, at foranstaltninger til sikring af en stabil byggerytme omkring det politisk tilstræbte niveau på 40.000 lejligheder måtte være et vigtigt led i den økonomiske politik og egnet til at slå bro mellem korttids- og langtidshensyn. Der var dog visse nuancer i vurderingen af, hvor hurtigt man burde nå op på langtidsniveauet. Fra håndværkets side påpegedes således det ønskelige i et langt, sejt træk fra nybyggeriet, samtidig med at de aktuelle beskæftigelsehensyn blev tilgodeset ved forbedringsarbejder i den eksisterende boligmasse. Fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd blev det fremhævet, at der var særlige problemer med hensyn til at nå op på de 8000 boliger i det almennyttige boligbyggeri, som er forudsat i boligforliget.

I øvrigt blev det understreget, at afsætningsmulighederne for et byggeri på det tilstræbte niveau ikke kunne tages for givne og ihvertfald måtte ses i sammenhæng med finansieringsreglerne samt den nuværende bestand af ledige lejligheder og usolgte parcelhuse.

Under diskussionen af byggeriets forhold fandt formandskabet anledning til at fremhæve, at rapportens advarsel mod risiko for overophedningstendenser i bygge- og anlægssektoren knyttede sig til en situation, hvor der ville være samtidighed mellem øget offentlig anlægsaktivitet, evt. øget erhvervsbyggeri, en tilskudsfrøkkaldt forøgelse af reparation og vedligeholdelse og hamstringseffekter som følge af en momsnedsettelse¹. Rapportens anbefaling af en direkte regulering af byggeriet var ud over en sådan situation tænkt som en mere langsigtet foranstaltning.

I forbindelse med diskussionen af de mere langsigtede perspektiver var man inde på spørgsmålet om den fremtidige lønudvikling. Det blev her fra erhvervsside – med skibsværfterne som eksempel – understreget, hvor afgørende det var for erhvervslivets planlægning med en afdæmpet omkostningsudvikling i de nærmest kommende år. Med usikkerhed om lønudviklingen mistede erhvervene ordrer.

Fra fagbevægelsens side blev det i denne forbindelse fremhævet, at spørgsmålet om lønudviklingen ikke kunne afgøres hen over hovedet på arbejdsmarkedets parter.

1. Altså den situation, der foreligger efter det indgåede forlig.

Med hensyn til lønudviklingen op til nu var det en samstemmende vurdering, at lønglidningen var ophørt på normallønsområdet i løbet af indeværende år og måske nærmest havde været negativ inden for byggeriet, mens der inden for minimallønsområdet var tale om en fortsat men afdæmpet stigning.

Hvad finansieringen af de kommende betalingsbalanceunderskud angår blev det understreget, at det ville være uansvarligt at tage let på dette problem. Fra erhvervsside fremhævedes nødvendigheden af at aflaste erhvervene for kursrisikoen ved udenlandsk låntagning, såfremt erhvervslivet skulle dække hovedparten af finansieringsbehovet.

Fra bankside blev givet en ret omfattende vurdering af lånemulighederne i udlandet. Med hensyn til kortfristede lån skulle der ikke være de store problemer i øjeblikket. Danmarks »credit-standing« er blevet noget forbedret i den senere tid, hvorfor det ikke er svært at låne til en rente, der er relativt lav selv når kurssikringsomkostningerne tages i betragtning. Imidlertid er det et flygtigt marked, hvilket gør det vanskeligt at forudsige situationen blot 2-3 måneder frem. Også på det lange obligationsmarked møder vi større tillid, men her måtte det erindres, at det schweiziske marked har en lånekø på 2-3 år, at det tyske marked i øjeblikket er lukket for udenlandske emissioner, omend det forventes genåbnet i løbet af efteråret, og at euro-bond markedet (5-7 år) er ret begrænset.

I øvrigt må man være opmærksom på, at de skandinaviske lande tildels bliver opfattet som en enhed på de udenlandske lånemarkeder, hvorfor det kan øve en vis negativ indflydelse på de danske lånemuligheder, at også Norge og Sverige skal låne betydelige beløb i den kommende tid.

Endelig kan det spille en rolle, at også visse ollelande – Iran, Irak, Algier – nu begynder at melde sig som låntagere.

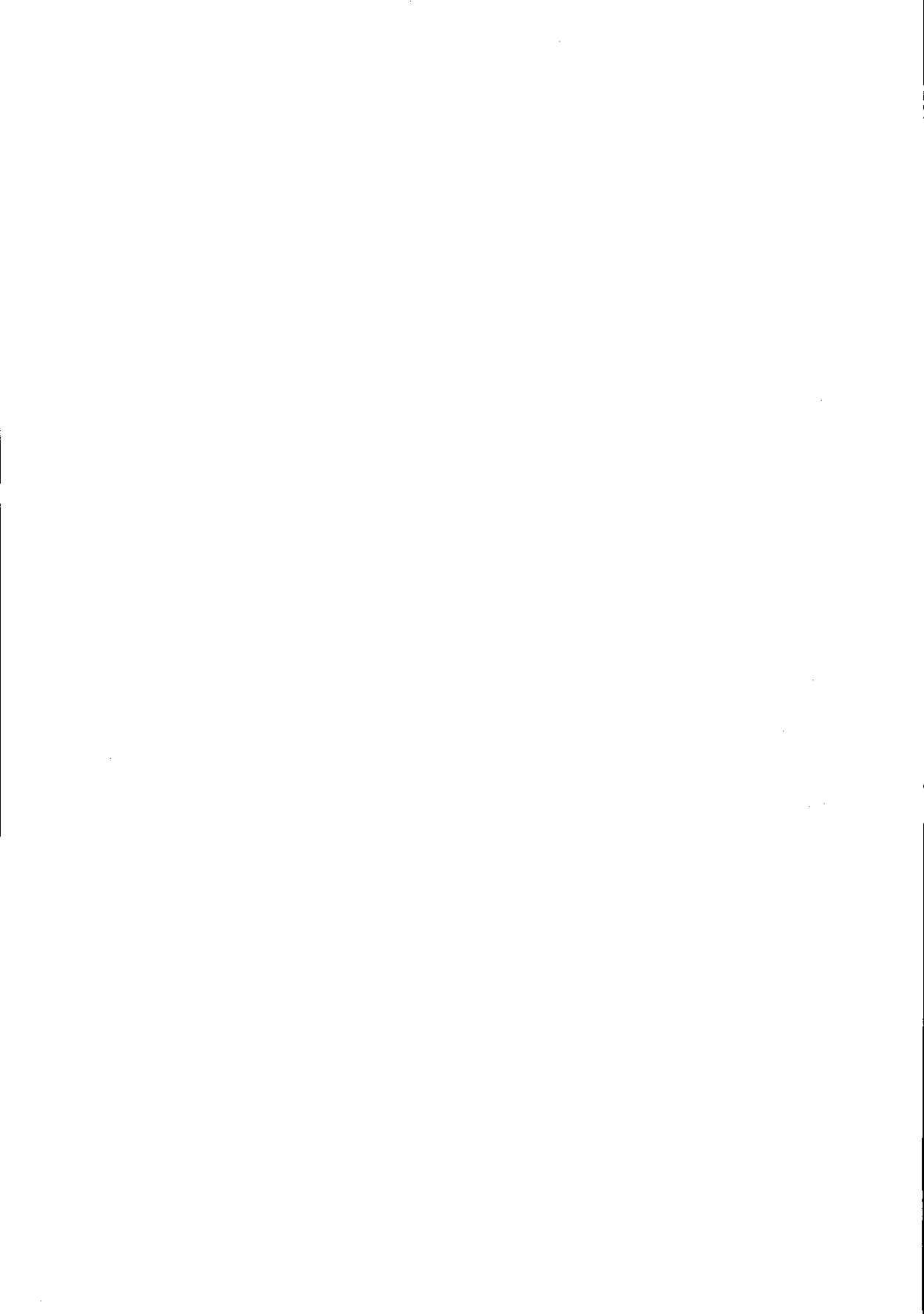
Sammenfattende blev der fra bankernes side givet udtryk for den vurdering, at man måtte udvise nogen forsigtighed i bedømmelsen af mulighederne for at låne meget store beløb i udlandet i de nærmeste år.

København, den 11. september 1975

Bent Rold Andersen

Hans E. Zeuthen

Anders Ølgaard



I.

Nogle hovedpunkter i den internationale konjunktursituation

1. Dansk økonomi må indrette sig på, at der vil gå endnu mindst et års tid før de internationale konjunkturer har genvundet så megen styrke, at de giver grundlag for en blot moderat stigning i den danske industrieksport og i eksporten fra øvrige byerhverv.

Der synes ganske vist ikke længere at være tvivl om, at konjunkturedgangen har nået bunden i USA og Japan, og der skulle for Japans vedkommende være ret sikre tegn på, at konjunkturerne nu langsomt er på vej opad. For **USA's** vedkommende er det et mere omdiskuteret spørgsmål om opgangen allerede er begyndt, men det synes under alle omstændigheder klart, at en vending nu er undervejs, og der tales for næste år om en vækstrate for bruttonationalproduktet på 5-6 pct. (forventet stigning i bruttonationalproduktet fra 1975 til 1976; for indeværende halvår er der forventning om en vækst (årsrate) på helt op til 8 pct.). Der gør sig imidlertid en udbredt skepsis gældende med hensyn til mulighederne for, at konjunkturerne, selv om de for en tid når op på en sådan vækstrate, vil fortsætte i dette spor. Det er den kraftige konjunkturstimulans fra de offentlige budgetter, der nu er i færd med at vende konjunkturerne. Foreløbig er dette en éngangsforanstaltning, hvis virkninger forventes at ebbe ud i løbet af 1976. Skal den forventede opgang i mellemtiden nå at blive »selvbærende«, forudsætter det, at der indtræder et investeringsopsving, der kan fungere som svinghjul for konjunkturerne. Dette er der en vis udsigt til for så vidt angår boligbyggeriet, hvorimod udsigterne tegner mørkt for erhvervsinvesteringerne.

Man må her erindre sig, at den amerikanske industri, som industrien i øvrigt i den vestlige verden, kører med meget lav kapacitetsudnyttelse – lavere end på noget andet tidspunkt siden 1930'erne. Ifølge beregninger fra det

amerikanske centralbanksystem er kapacitetsudnyttelsen i amerikansk industri under konjunkturedgangen faldet fra godt 90 pct. til nu under 70 pct. Også inden for de øvrige erhvervsområder er der tale om en lav kapacitetsudnyttelse som følge af, at den samlede produktion (bruttonationalproduktet) i løbet af de sidste 1½ år er faldet med i alt omkring 7-8 pct., medens selve investeringerne og dermed udbygningen af produktionsapparatet først begyndte at give efter for relativt nyligt. Til gengæld er investeringsniveauet nu kraftigt faldende¹. Der regnes ikke foreløbig med nogen klar vending i denne del af konjunkturforløbet, idet der under alle omstændigheder vil gå lang tid, før den ventede opgang på øvrige felter vil bevirke et føleligt indhug i overskudskapaciteten.

I sammenhæng med det fortsat meget høje, omend tilsyneladende nu faldende ledighedsniveau illustrerer dette det også i maj-rapporten fremhævede synspunkt, at reserverne af uudnyttede produktionsmuligheder i USA er så store, at der ikke inden for de nærmeste år er udsigt til en situation med en generel overskudsefterspørgsel. Der er følgelig heller ikke udsigt til en særlig kraftig importkonjunktur i USA. Den ventede opgang vil naturligvis trække nogen importstigning med sig, specielt inden for forbrugs-varesektoren, men ikke af en styrke og et omfang, som kan forventes at få den amerikanske opgang til at smitte stærkt af i Vesteuropa.

I forbindelse med omtalen af konjunkturudviklingen i USA er der endvidere grund til at nævne, at den begyndende amerikanske konjunkturoptimisme bl. a. grunder sig på, at der i den senere tid er gjort indhug i de meget store lagerbeholdninger, der havde hobet sig op i de foregående 12-18 måneder. Man forventer, at lagernedbygningen nu er ved at ophøre. Den heraf følgende vækstimpuls kan imidlertid kun anses for forbigående.

Bliver den amerikanske konjunktur ikke »selvbærende« som følge af en vending i investeringsudviklingen inden for det nærmeste års tid, er der naturligvis alternativt mulighed for, at den bliver holdt oppe ved yderligere ekspansion over statsfinanserne. Ved vurderingen af sandsynligheden

1. Forskellige analyser viser klare tendenser til, at virksomhederne nu foretrækker at bruge deres overskud til konsolidering frem for til udvidelse. Dette synes også at være et fremtrædende træk i udviklingen i Vesteuropa.

herfor må det imidlertid bl. a. tages i betragtning, at der råder en ret udbredt, omend tilsyneladende i væsentlig grad misforstået, bekymring over de meget store budgetunderskud på statsbudgettet (unionsbudgettet). Hertil kommer, at risikoen for en forstærkelse af inflationstakten kan føre til tilbageholdenhed med hensyn til at stimulere økonomien via den økonomiske politik.

2. Ikke mindst set fra en dansk synsvinkel er der risiko for, at de internationale konjunkturer for 1976 kan blive lige så dårlige som i 1975. Det skyldes, at lavkonjunkturen i industrilandene nu har sit centrum i Vesteuropa og ikke mindst **Vesttyskland**, som er konjunkturbestemmende for mange vesteuropæiske lande.

De forventninger såvel vesttyske myndigheder som internationale samarbejdsorganer har haft til, at der ville blive tale om en vækst i Vesttyskland på et par procent fra 1974 til 1975, er blevet gjort til skamme; der har i stedet været tale om en fortsat tilbagegang, som bl. a. har manifesteret sig ved, at arbejdsløsheden selv uden sæsonkorrektur viste stigning midt under højsæsonen. I stedet for en produktionsvækst på et par procent ser det nu ud til, at man for 1975 som helhed må regne med en direkte tilbagegang af samme størrelsesorden eller mere. Udslaggivende for denne udvikling har været, at den tyske eksport har vist kraftig tilbagegang – et helt ukendt træk i vesttysk økonomi. Efter stagnation fra sommeren 1974 (sæsonkorrigerede tal) slog den tyske eksport i årets sidste måneder over i et fald, som målt mængdemæssigt foreløbig har bragt eksporten ned på 1973-niveau. På baggrund af et specielt kraftigt fald i indgangen af nye eksportordrer kan det ikke udelukkes, at denne udvikling vil blive forstærket i den kommende tid.

Da den vesttyske eksport tegner sig for omkring 30 pct. af den samlede vesttyske produktion er denne udvikling en hovednøgle til forklaring af det fortsatte tilbageslag i Vesttyskland, herunder at erhvervsinvesteringerne er faldet med omkring en halv snes procent (målt mængdemæssigt)¹.

1. I juni kunne der dog registreres et kraftigt spring i ordretilgangen fra indlandet til investeringsgodeindustrien. Baggrunden herfor var, at den særlige præmieringsordning for investeringer, – der ellers ikke synes at have haft større virkninger – udløb den 30/6. Siden har specielt værktøjsindustrien påny måttet registrere et kraftigt fald i ordreindgangen.

Samtidig har det private forbrug kun udvist en meget begrænset stigning – væsentlig mindre end den samtidige og bl. a. af skattelempelser betingede stigning i de disponible realindkomster, således at husholdningernes opsparingskvote påny er øget kraftigt. Det vesttyske boligbyggeri er i fortsat stærk tilbagegang.

Kataloget af foranstaltninger, der er blevet truffet mod depressionen i Vesttyskland er efterhånden ret omfattende og er netop i disse dage blevet suppleret med et nyt konjunkturprogram, koncentreret om støtte til byggeriet. Indgrebenes begrænsede effekt hænger udover det allerede nævnte om eksportudviklingen sammen med, at foranstaltningerne er kommet sent og »drypvis«. De har således ikke kunnet hindre lavkonjunktoren i at fæstne sig. Den, trods den stærke valutaposition, noget tøvende holdning overfor en konjunkturstimulans fra de offentlige finanser hænger bl. a. sammen med udsigten til et budgetunderskud på de offentlige budgetter på omkring 70 milliarder DM, svarende til hen ved 7 pct. af det vesttyske nationalprodukt. Dette har stået i forgrunden for debatten og har i sammenhæng med forfatningsmæssige begrænsninger for underskudsfinansiering i nogen grad virket blokerende for en konjunkturstimulerende finanspolitik. Endelig har det spillet en afgørende rolle for udformningen af konjunkturpolitikken, at man har ment, at omkostningsstabiliseringen og den heraf følgende forbedring af stykindtjeningen hos virksomhederne, kombineret med en lavrentepolitik, ville give en afgørende stimulans til investeringerne og dermed et hovedbidrag til vending af konjunkturerne. OECD har heroverfor henvist til, at det ifølge en i OECD-regie gennemført undersøgelse af investeringsudviklingen i Vesttyskland først og fremmest er afsætningen og afsætningsforventningerne, der er bestemmende for investeringerne. Dette synes bekræftet af den aktuelle udvikling.

3. I en kortfattet gennemgang er det i øvrigt ikke muligt at gå nærmere ind på de enkelte landes forhold. Som i særlig grad belysende for udviklingen, set fra en dansk synsvinkel, skal dog nævnes, at den internationale depression nu også har følelige virkninger for Sverige og Norge, der således ikke længere er »konjunkturreservater« i samme grad som tidligere. For Englands vedkommende forekom-

mer det i særlig grad belysende, at industriproduktionen i løbet af 1975 er faldet til det samme niveau som i begyndelsen af 1974, da minearbejderstrejken førte til indførelse af en 3-dages-arbejdsuge.

Der er derimod anledning til at fremhæve, at de fleste af de træk i den »underliggende konjunkturudvikling« (udviklingen bortset fra det offentlige konjunkturpolitik), der er nævnt under omtalen af USA og Tyskland, er af temmelig universel karakter. Lav kapacitetsudnyttelse begrænser incitamenterne til at investere; den betyder samtidig presede profitter hos virksomhederne. Tillige er der en udtalt præference for konsolidering og for at holde sig likvid. Forbrugerne reagerer ligeledes under indtryk af massearbejdsløsheden med nedsat udgiftstilbøjelighed. Endvidere fører også det offentlige i de fleste lande en tilbageholdende udgiftspolitik. De af disse forhold følgende depressive tendenser har hidtil tilsammen mere end opvejet stimulansen fra skattesænkninger og rentefald. I øvrigt er den korte rente nu igen stigende i USA og England.

4. Der er inden for det sidste par måneder fremkommet flere tilkendegivelser af, at der nu inden for EF vil blive ført en samordnet ekspansionspolitik, anført af Vesttyskland og Frankrig. De franske konjunkturstimulerende foranstaltninger ser ud til at blive relativt omfattende (en stimulans svarende til omkring 2 pct. af bruttonationalproduktet), men kan næppe i første omgang ventes at få nogen større betydning for den danske konjunktursituation. Det nye vesttyske stimulansprogram er meget begrænset (knap 6 mlrd. DM, svarende til godt en halv procent af bruttonationalproduktet)¹. Der er samtidig fremkommet meget tydelige tilkendegivelser om besparelser på næste års forbundsbudget til nedbringelse af budgetunderskuddet.

5. OECD har i det seneste Economic Outlook, dateret 1. juli 1975, omend med mange forbehold udtrykt forventning om et vist opsving også i OECD-Europa begyndende omkring midten af 1975, således at den samlede tilbagegang

1. Den vesttyske økonomiminister har i et interview givet udtryk for, at man snarere må anskue det nye program som foranstaltninger, der skal modvirke en yderligere nedgang i beskæftigelsen end som et ekspansionsprogram til nedbringelse af ledigheden.

inden for dette område fra kalenderår 1974 til kalenderår 1975 kunne begrænses til omkring $\frac{1}{2}$ pct. Startpunktet for opsvinget forventedes at blive det private forbrug, der ikke i samme grad som i den nærmest forløbne tid ventedes at blive holdt tilbage gennem »forsigtighedsopsparing«.

OECD har med denne vurdering formentlig påny været for optimistisk. For 1975 bliver der snarere tale om en tilbagegang for det samlede OECD-Europa på 1 á 2 pct., hvorved den samlede produktion for 1975 i dette område vil blive af samme størrelsesorden som i 1973. På baggrund af det fortsatte konjunkturtilbageslag i OECD-Europa igennem indeværende år forekommer også forudsigelsen om 3-4 pct.'s vækst til næste år¹ at være optimistisk, idet dette vil indebære en hastigt accelererende vækst, når konjunkturerne først er vendt.

På den anden side er tidspunkterne for vending i konjunkturerne og vendingens styrke altid svære at forudsige, og specielt i den nuværende situation er usikkerheden i bedømmelsen af flere grunde særlig stor. Medens man i det følgende har regnet med en tilbagegang i produktionen i OECD-Europa fra 1974 til 1975 på de nævnte 1 á 2 pct., har man derfor for så vidt angår 1976 ment det nødvendigt at operere med alternative forudsætninger: en meget optimistisk, hvor der på linie med OECD regnes med 3 pct.'s vækst år over år, og en pessimistisk, der regner med et fald på én pct. fra 1975 til 1976. Det sidste er ikke så pessimistisk, som det måske umiddelbart lyder, idet det – på grund af det fortsatte fald igennem indeværende år – blot indebærer en udfladning af aktivitetsniveauet gennem 1976 (et svagt fortsat fald i resten af indeværende år og derefter en stabilisering, men ikke en egentlig opgang i 1976).

1. Prognosen rækker kun frem til midten af 1976. De anførte 3-4 pct. er vækstforudsigelsen for første halvår, målt på helårsbasis.

II.

Forsyningsbalancer 1975 og 1976 samt et vist udblik på 1977

A. 1975 og 1976

1. I tabel II.1 er i sædvanlig forsyningsbalanceform givet dels en talmæssig belysning af grundtendenserne i den økonomiske udvikling i 1974 og 1975, dels udgangsskøn for 1976, baseret på den indtil nu vedtagne, respektive klart afstukne økonomiske politik¹. Som nævnt i kapitel I opereres der for 1976 med to sæt udgangsskøn (mærket 1976 A og 1976 B) baseret på henholdsvis en optimistisk og en pessimistisk forudsætning om udviklingen i de vesteuropæiske konjunkturer.

Optimismen i A-skønnet for 1976 kommer til udtryk ved, at der her regnes med en industrieksportstigning, målt i faste priser, på 8 pct. fra 1975 til 1976². Da industrieksporten i 1975 nu må antages at vise et reelt fald på godt 6 pct. i forhold til 1974, ligger der således i det optimistiske alternativ en forudsætning om, at udviklingen i 1976 stort set vil føre til udligning af dette fald og følgelig bringe industrieksporten tilbage til 1974-niveau, målt i mængde.

Det pessimistiske konjunkturalternativ for OECD-Europa leder i forsyningsbalancetallene frem til, at industrieksporten ikke vil vise nogen realstigning fra 1975 til 1976, men dog heller ikke noget yderligere fald. Industrieksporten forudsættes med andre ord i dette alternativ i 1976 at ville stabilisere sig på et niveau svarende til 1975-niveauet.

Den økonomiske vækst, modelberegningerne resulterer i

1. Til forskel fra maj-rapporten ligger der heri, at der er regnet med en udskrivningsprocent på 90 i statsindkomstbeskatningen og en forhøjelse af den kommunale indkomstbeskatning (primær- og amtskommunerne) med 2 procentpoints. Udarbejdelsen af redegørelsen er afsluttet den 30. august 1975, og der er således ikke ved opstillingen af udgangsskønne taget hensyn til de senere besluttede økonomisk-politiske foranstaltninger.
2. Som følge af faldet i løbet af 1975 er dette i virkeligheden en meget optimistisk forudsætning, da det vil indebære en meget kraftig vækst i industrieksporten igennem 1976.

Tabel II.1: Hovedposter på forsyningsbalancen 1974-76.

	Nationalregnskabstal				Realstigning				Pristigning			
	1974	1975	1976 A	1976 B	1974	1975	1976 A	1976 B	1974	1975	1976 A	1976 B
			- mldr. kr. -			- pct. -				- pct. -		
Privat forbrug	105.0	120.5	135.1	134.2	÷3.5	3 ³ / ₄	5 ¹ / ₄	4 ³ / ₄	14.9	10 ¹ / ₂	6 ¹ / ₂	6 ¹ / ₄
Nyt boligbyggeri	9.6	7.5	8.8	8.8	÷26.1	÷31	8	8	26.9	13	8	7 ¹ / ₂
Erhvervsinvesteringer incl. reparation og vedligeholdelse	35.5	32.6	36.6	35.5	÷0.7	÷15	5	2	21.3	8	7	7
Offentligt køb af varer og tjenester	57.1	66.7	73.6	73.5	0.0	3	2	2	18.6	13	8 ¹ / ₂	8 ¹ / ₂
Lager- og besætningsændringer	3.1	÷2.0	÷0.2	÷0.4								
Indenlandsk efterspørgsel	210.3	225.3	253.9	251.6	÷3.3	÷3 ¹ / ₂	5	4 ¹ / ₂	18.1	11	7 ¹ / ₄	7
Vareeksport (fob)	48.4	50.6	56.6	53.4	5.5	÷3 ¹ / ₄	6 ¹ / ₂	1 ¹ / ₄	15.7	8	5	4 ¹ / ₄
Heraf:												
Industrivarer	30.6	31.6	35.8	32.8	10.0	÷6	8	0	22.2	10	5	4
Landbrugsvarer og konserves ¹	13.1	14.1	15.4	15.3	2.9	1	4	3	1.5	7	5	5
Andre varer ²	4.7	4.9	5.4	5.3	÷5.4	3	6	5	14.3	0	3	3
Vareimport (cif)	60.5	57.7	64.9	62.5	÷4.8	÷6 ¹ / ₂	9	6	35.3	4	3 ¹ / ₂	2
Varebalance	÷12.1	÷7.1	÷8.3	÷9.1								
Tjenestebalance	8.2	7.5	7.9	7.7								
Bruttonationalprodukt	206.4	225.7	253.5	250.2	÷0.8	÷2	4 ¹ / ₂	3 ¹ / ₄	13.7	11 ¹ / ₂	7 ¹ / ₂	7 ¹ / ₄
Afgifter ÷ subsidier	22.7	27.8	31.5	31.3								
Bruttofaktorindkomst	183.7	197.9	220.0	218.9								
Saldo på vare- og tjenestebalance (Færøerne og Grønland regnet som udland)	÷3.9	0.4	÷0.4	÷1.4								
Saldo på betalingsbalancens løbende poster (Færøerne og Grønland regnet som indland)	÷6.1	÷1.8	÷3.0	÷4.0								

1. Incl. eksportstøtte fra FEOGA, 1974: 1,4 mldr. kr., 1975-skøn: 1,3 mldr. kr. og 1976-skøn: 1,1 mldr. kr.

2. Incl. eksport af skibe og fly.

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, herunder EF-budgetbidrag.

Ved sammenvejningen af de procentvise stigninger for de i tabellen anførte enkeltposter er benyttet foregående års vægte og ikke, som i nationalregnskabet, 1955-vægte. Dette medfører, at den procentvise stigning for de sammenvejede poster, som f. eks. bruttonationalproduktet, kan afvige fra de officielle nationalregnskabstal.

for 1976, bliver i det optimistiske alternativ på omkring 4½ pct., i det pessimistiske på knap 3½ pct. Idet der erindres om, at forudsætningen for udgangsskønnene er, at der ikke foretages økonomisk-politiske indgreb udover de før sommerferien vedtagne, skal det fremhæves, at det kun er under de optimistiske konjunkturforudsætninger, man kan regne med, at der vil ske nogen reduktion i arbejdsløsheden, og denne reduktion må selv i denne situation forventes at blive meget beskednen i 1976: fra det nuværende niveau for årsledigheden på 10-11 pct. til et niveau på ca. 9 pct.

Betalingsbalancemæssigt vil der formentlig kun blive en ret beskednen forskel mellem de to 1976-alternativer: et underskud af størrelsesordenen 3 mlrd. kr. i det optimistiske tilfælde, 4 mlrd. kr. i det pessimistiske. Når beregningerne kun viser en så relativt beskednen forskel i betalingsbalancetillingen i de to alternativer til trods for, at der er en forskel på industrieksporten i de to tilfælde på 3 mlrd. kr., hænger det især sammen med, at man i det optimistiske tilfælde får en større efterspørgsel efter importvarer, afledt såvel direkte som indirekte af den større eksport.

Såfremt konjunkturerne i Vesteuropa flader ud på det lavere niveau, de vil være nået ned på i løbet af 1975 (det pessimistiske alternativ), skulle der som modstykke hertil også være grund til at gå ud fra en fortsat råvareprisstabilisering og dermed en vis bytteforholdsforbedring, der vil opveje en del af betalingsbalancevirkningen af den i dette alternativ forudsatte stagnation i industrieksporten på et lavt niveau. Får konjunkturudviklingen derimod et så tilfredsstillende forløb, som det optimistiske alternativ forudsætter, må man nok realistisk gå ud fra, at det også vil sætte sig spor i en stærkere opadgående råvareprisbevægelse, som vil gøre indhug i den merindtjening, der opnås på eksporten. I dette alternativ har man derfor regnet med en noget svagere bytteforholdsforbedring i 1976, hvilket yderligere bidrager til at indsnævre forskellen mellem betalingsbalanceunderskuddet i de to alternativer.

Med henblik på betalingsbalanceforudsigelserne skal i øvrigt erindres om de åbenbare vanskeligheder, der – med olieprisomvæltningen som tydeligste, men ikke nødvendigvis enestående eksempel – knytter sig til en bedømmelse af de internationale prisudsigter for mere end den allernær-

meste fremtid. Andre prisantagelser end dem, der er gjort ved beregningerne, og som fremgår af forsyningsbalanceoversigtens prisafsnit, vil få væsentlig betydning for størrelsen af de resulterende betalingsbalanceunderskud¹. Endelig skal erindres om den usikkerhed, der knytter sig til at forudse udviklingen i lagrene, specielt i situationer med ændrede konjunkturer.

2. Ved udledningen af forsyningsbalancetallene i maj-rapporten (Dansk økonomi, maj 1975) blev der gennemgående lagt optimistiske forudsætninger til grund med hensyn til udlandskonjunkturerne². Talmæssigt blev der regnet med en vækst i bruttonationalproduktet for OECD-Europa på 1 pct. i 1975 og 2 pct. i 1976. Den omstændighed, at der i stedet har været en tilbagegang, som for 1975 som helhed må forventes at blive på op imod et par procent, har været udslaggivende for den tilbagegang, der har måttet registreres for industrieksporten, og for at man i det nu fremlagte udgangsskøn for 1975 har måttet justere industrieksporten for 1975 ned fra en mængdemæssig stigning på et par procent til et mængdemæssigt fald på ca. 6 pct.

3. Den for optimistiske vurdering af industrieksporten 1975 medfører naturligvis, at de vurderinger, der blev givet i maj-rapporten, også på de øvrige punkter må korrigeres nedad. Det gælder i første række erhvervenes investeringer i maskiner, transportudstyr og bygninger, men også – dog i mindre grad – den private forbrugsefterspørgsel.

Hvor der i maj-rapporten blev regnet med en stagnation i den indenlandske produktion, må der i dag regnes med et fald i bruttonationalproduktet 1975 af størrelsesordenen et par procent. Dette er hovedårsagen til, at årsledighedsraten for 1975 nu må vurderes til at blive på omkring 10 pct., med højere ledighedstal i vintermånederne. Udgangsskønnene for 1976 implicerer som tidligere nævnt kun en begrænset forbedring i beskæftigelsessituationen i det opti-

1. En stigning i priserne på importerede varer og tjenester på 1 pct. mere end antaget vil eksempelvis – selv efter at tilpasning hertil har fundet sted – øge betalingsbalanceunderskuddet med op mod en halv milliard.

2. Dette må bl. a. ses på baggrund af, at de konklusioner, der kunne udledes med hensyn til beskæftigelsesudsigterne, måtte forekomme bekymrende nok endda.

mistiske alternativ og ikke nogen forbedring i det pessimistiske alternativ.

4. Inden for bygge- og anlægssektoren er aktivitetsnedgangen lidt mindre end antaget i maj-rapporten, hvor der blev regnet med, at beskæftigelsen i denne sektor i løbet af indeværende år ville stabilisere sig på et niveau, der svarer til 20-30.000 færre beskæftigede end i den seneste periode med fuld beskæftigelse i bygge- og anlægssektoren (1. halvår 1974).

Den forudsagte aktivitetsnedgang hang i første række sammen med det ret lave niveau for påbegyndt boligbyggeri, hvorimod beskæftigelsen i anlægsvirksomhed og reparationsvirksomhed måtte ventes at stige, bl. a. som følge af den gennemførte tilskudsordning til reparations- og vedligeholdelsesarbejde.

I maj-rapporten blev det antaget, at niveauet for antal påbegyndte boliger ville komme til at ligge omkring 27-28.000 pr. år i årene 1975 og 1976, hvilket blev regnet som overkantsskøn. Siden er registreret en stærkere tendens i byggeudviklingen, utvivlsomt under påvirkning af det mærkbare rentefald. Men hertil kommer, at der siden udarbejdelsen af maj-rapporten er indført udvidede rammer for realkreditbelåningen og en udvidet adgang til kontantlån med heraf følgende større skattemæssig begunstiggelse til villaejere.

På denne baggrund har man i de reviderede forsyningsbalancetal lagt til grund, at påbegyndelserne i 1975 vil nå op på 30.000 og i 1976 på 35.000. I konsekvens heraf må beskæftigelsesniveauet nu skønnes at blive omkring 20.000 lavere end i første halvår 1974 mod de ovenfor nævnte 20-30.000.

Da der tilsyneladende ikke har været tale om nogen markant nettoafvandring fra bygge- og anlægssektoren, angiver denne beskæftigelsesnedgang samtidig loftet for en efterspørgselsstimulerende politik, hvis ikke bygge- og anlægssektoren på ny skal løbe ind i overophedningsproblemer, i hvert fald lokalt.

5. Pris- og lønstigningsforløbet er justeret opad i forhold til maj-rapportens tal, således at afdæmpningen af inflations-takten bliver lidt mindre end dengang forventet. Blandt an-

det er der – fortrinsvis i minimallønsområderne i hovedstadsområdet – et noget stærkere lønpres end forventet i betragtning af konjunktursituationen. Samtidig har levnedsmiddelprisstigningerne været noget stærkere en forudset. Den moderate, opadgående korrektion af prisstigningerne skyldes dog især den uforudset store stigning i huslejerne, der bevirker, at det står på vippen, om der kommer to eller tre dyrtidsportioner til udløsning i løbet af 1976¹. På trods af denne usikkerhed er helhedsbilledet for 1975 og 1976 dog uforandret en markant afsvækkelse af pris- og omkostningsstigningerne i forhold til de seneste år.

6. Det stærke fald i erhvervsinvesteringerne – anslået til omkring 15 pct. i 1975 oven på en svagt faldende tendens i 1974 – er allerede nævnt som et af de markante træk i situationen, kun overgået af faldet i boliginvesteringerne i både 1974 og 1975, hvor udgangspunktet til gengæld var et ekstremt højt opdrevet investeringsniveau. Til supplerende belysning af baggrunden for de faldende erhvervsinvesteringer kan nævnes, at modelberegningerne indikerer, at udnyttelsen af erhvervenes kapitalapparat er den laveste i de sidste 25 år.

B. Udviklingen i forbrugskvoten

7. I tabel II.2 er anført udviklingen i indkomster, forbrug og forbrugskvoten i perioden 1973 til 1976, for 1973 og 1974 baseret på de senest reviderede officielle nationalregnskabs-tal og for 1975 og 1976 svarende til de skøn, der er indeholdt i forsyningsbalancen ovenfor (tabel II.1).

Der knytter sig en særlig interesse til udviklingen i forbrugskvoten i lyset af den generelle tendens til nedgang heri (stigende opsparingskvote), som man har konstateret både herhjemme og i udlandet som en reaktion på den ændrede beskæftigelsessituation.

Man må imidlertid være opmærksom på, at man ikke umiddelbart vil kunne fortolke den faktiske (hhv. skønnede) ændring i forbrugskvoten som et udtryk for denne forsigtighedsreaktion. Også uden en sådan reaktion vil der ske udsving i forbrugskvoten, specielt i et forløb med stærke

1. I forsyningsbalancetallene er forudsat, at der kun udløses én dyrtidsportion i foråret 1976 og én i efteråret 1976.

udsving i de disponible indkomster, som der er tale om i den her betragtede årrække (jfr. f. eks. udviklingen i de disponible realindkomster i tabel II.2).

Med et egentligt fald i de disponible realindkomster som i 1974 skulle man således vente en markant stigning i forbrugskvoten som følge af trægheder i forbrugstilpasningen – først og fremmest for de ikke-varige goder, hvor man da også kan konstatere en stigende forbrugskvoté fra 1973 til 1974.

Når forbrugskvoten alligevel blev uændret fra 1973 til 1974, skyldes det dels det stærkt faldende bilsalg i 2. halvår som følge af den midlertidige afgiftsforhøjelse, dels en begyndende forsigtighedsreaktion i slutningen af året.

Tabel II.2 Indkomst, forbrug og forbrugskvoté 1973-1976.

	1973	1974	1975	1976	
				A. opti- mistisk	B. pesal- mistisk
				– mldr. kr. –	
(1) Disponible indkomster ¹	100,6	111,9	132,9	148,6	147,4
(2) Privat forbrug	94,6	105,0	120,5	135,1	134,2
				– pct. –	
Realstigning ² :					
(3) Disponible indkomster	5,3	-3,3	7,5	5,0	4 1/4
(4) Privat forbrug	5,0	-3,5	3 3/4	5 1/4	4 3/4
(5) Forbrugskvoté (2) : (1)	94,0	93,9	90,7	90,9	91,1

1. Private nettoindkomster efter fradrag af direkte skatter m.v. (selskabsskat, indkomstskat (slutskat), ejendomsskat, formueskat, særlig indkomstskat, vægtafgifter).

2. Som deflator er anvendt forbrugerprisindeks for det samlede privatforbrug.

Med den kraftige stigning i de disponible indkomster i 1975 (skattelettelserne) skulle man derimod også uden en fortsat forsigtighedsreaktion vente et fald i forbrugskvoten – omend et mindre fald end de godt 3 points, som må påregnes, jfr. tabel II.2.

8. I de to 1976-alternativer er der regnet med en forbrugskvotéudvikling, som den måtte skønnes at blive uden yderligere forsigtighedsreaktioner. Der er således hverken regnet med en yderligere nedpresning af forbrugskvoten eller en begyndende genetablering af forbrugskvoten.

9. Foreløbige beregninger og skøn ud fra de hidtidige erfaringer tyder på, at den samlede forsigtighedsreaktion i den aktuelle situation højst er af størrelsesordenen et par procent, og at en – måske kun delvis – tilbagevenden til tidligere forbrugs- og opsparingskvoter vil strække sig over adskillige år. På dette sidste punkt kan der også hentes støtte i de svenske erfaringer. På den anden side må det erkendes, at historiske og udenlandske erfaringer kun er af begrænset værdi i en situation med så stærke udsving i økonomien, som der er tale om. Der ligger således et betydende usikkerhedsmoment i skønnet over den fremtidige forbrugskvotoudvikling.

C. Nogle 1977-perspektiver

10. Det er på indeværende tidspunkt ikke muligt med rimelig grad af sikkerhed at videreføre de foran opstillede udgangsskøn for forsyningsbalancen med tilsvarende skøn for 1977. Nogle grove konturer af 1977 og den samfundsøkonomiske problematik, man her vil være stillet overfor, kan dog opridses.

Det må således nævnes, at man efter alt at dømme fortsat i 1977 vil stå med et meget betydeligt beskæftigelsesproblem, også selv om de internationale konjunkturer til den tid forudsættes at være kommet ind i en så god gænge, at industrieksporten igen vil være nået op på den – i international målestok meget høje – stigningstakt på omkring 15 pct. årligt, regnet i mængde, der tidligere er præsteret. Opnås en sådan stigningstakt, og kan den fastholdes gennem en årrække, må det over de efterfølgende år kunne forventes, at der bliver mulighed for genskabelse af en »selvbærende« høj beskæftigelsesgrad, men endnu i 1977 må man ud fra udgangsskønnes forudsætninger om bl. a. uændret økonomisk politik (d.v.s. at der ikke gives nogen stimulans til økonomien via finans- og til dels pengepolitikken) gå ud fra, at der stadig vil restere en stor del af den nuværende arbejdsløshed.

11. De skøn, det med støtte i modelberegningerne er muligt at opstille over beskæftigelsessituationen i 1977, vil naturligvis foruden af de forudsætninger, der gøres om den økonomiske politik, afhænge af forløbet i 1976. Selv om udviklingen her får et forløb, der svarer til det optimistiske al-

ternativ, der er opstillet overfor, synes et udgangsskøn for 1977 dog at implicere en årsledighed på 5-7 pct., afhængigt af om forbrugskvoten til den tid forudsættes at være vendt tilbage til det tidligere højere niveau eller ikke, jfr. i øvrigt bemærkningerne om forbrugskvoten ovenfor. Bliver der tale om et 1976-forløb, der ligger nærmere ved det pessimistiske alternativ, vil dette for det videre forløb i 1977 få den konsekvens, at ledigheden bliver 1 à 2 procent højere¹ og altså af størrelsesordenen 7-8 pct.

En stimulans til økonomien i 1976, der derefter falder bort i 1977, kan ikke forventes at hæve niveauet for aktivitet og beskæftigelse i 1977 nævneværdigt.

12. Det anførte om beskæftigelsesperspektiverne for 1977 kan måske umiddelbart forekomme alt for pessimistisk. Det må imidlertid erindres, at allerede overvindelse af den nuværende beskæftigelseskrise i sig selv vil forudsætte en kraftig og langvarig økonomisk ekspansion. Hertil kommer, at der inden for boligbyggeriet må forudses afgivelse af arbejdskraft, bortset fra perioder med konjunkturopsving i byggeriet, jfr. kap. III. Samtidig betyder opbremsningen af den offentlige sektors vækst en væsentlig reduktion i den fremtidige arbejdskraftefterspørgsel. Den forøgelse, der i de første år af 1970'erne og indtil beskæftigelseskrisen skete i den samlede beskæftigelse, kan så godt som udelukkende henføres til øget beskæftigelse i den offentlige sektor. Den øgede beskæftigelse i den offentlige sektor har i denne periode stort set svaret til hele tilgangen til arbejdsstyrken. Regnes der i fremtiden med en væsentlig reduceret vækst i den offentlige sektor, vil en tilsvarende øget andel af tilgangen til arbejdsstyrken altså skulle opsuges i den private sektor, for at fuld beskæftigelse kan genoprettes. Alternativt må der forudsættes mindskede erhvervsfrekvenser, kortere arbejdstid eller mindsket arbejdsintensitet i øvrigt.

Med det yderligere krav til omstrukturering inden for den private sektor (fra byggesektor til øvrige erhverv) og på baggrund af den indtrådte generelle beskæftigelseskrise

1. Det bemærkes, at **udviklingen** fra 1976 til 1977 ikke afgørende vil blive påvirket af, om det bliver det optimistiske eller pessimistiske alternativ, der bliver realiseret i 1976, men at dette bliver af afgørende betydning for **niveauet** for aktivitet og beskæftigelse i 1977.

ville det forudsætte en industriel ekspansion af hidtil ukendt styrke, hvis omstruktureringen skulle finde sted over et kort åremål og være ledsaget af en hurtig nedtrapning af arbejdsløsheden. En sådan industriel ekspansion kan efter det anførte ikke anses for sandsynlig.

13. Også betalingsbalanceproblemet må anses at blive et fremtrædende problem i 1977 med et underskud omkring 5 mlrd. kr. selv under meget optimistiske eksportforudsætninger. Dette må dog ses i sammenhæng med, at der i de perioder, hvor en økonomisk ekspansion for alvor kommer i gang, erfaringsmæssigt kommer et stort lageromsving – derunder en kraftig opbygning af importlagre.

III.

Problemstillinger i den økonomiske politik

A. Indledning

1. Som omtalt i kapitel II må man regne med, at de alvorlige ledighedsproblemer, der har præget det sidste års tid, ikke af sig selv vil forsvinde med det første. For 1975 som helhed regnes der med en gennemsnitlig arbejdsløshedsprocent på godt 10. Med en fortsat svag international konjunktur og uændret økonomisk politik vil ledigheden fortsætte på dette niveau i 1976, og selv om man antager, at der i 1976 kommer et kraftigt internationalt konjunkturopsving med bl. a. en stærk stigning i den danske industrieksport til følge, vil den gennemsnitlige ledighed for 1976 som helhed ifølge udgangsskønnene i kapitel II (altså forudsat uændret økonomisk politik) alligevel blive så høj som ca. 9 pct. Endnu i 1977 må der forventes alvorlige ledighedsproblemer.

2. Arbejdsløshedsproblemet er på denne baggrund det altoverskyggende problem i den økonomiske politik. Som nærmere drøftet senere i kapitlet kan væsentlige resultater i retning af at reducere arbejdsløsheden på kortere sigt, dvs. inden for det nærmeste års tid, kun ventes opnået, hvis man mere direkte stimulerer dele af den samlede efterspørgsel.

3. Det er velkendt, at der over for en sådan politik vil kunne anføres en række betænkeligheder med hensyn til de uheldige virkninger, den i givet fald vil kunne få for mulighederne for at løse de langsigtede betalingsbalanceproblemer. En omtale af disse forhold bidrager samtidig til en forståelse af de balanceproblemer, der – delvis selvskabt – er opstået i den danske økonomi gennem de sidste 10-15 år, bl. a. med det resultat, at bevægelsesfriheden for den økonomiske politik i dag under alle omstændigheder er meget

begrænset, hvorfor en ekspansiv politik også på kort sigt rummer risici med henblik på finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet.

B. Diskussion af spillerummet for en ekspansiv økonomisk politik

4. Den omstændighed, at der i første halvår 1975 stort set blev balance i udenrigsøkonomien, kan ikke tages som udtryk for, at betalingsbalanceproblemet skulle være løst, og at spillerummet for realisering af andre mål for den økonomiske politik – først og fremmest en forbedring af beskæftigelsen – derfor skulle være tilsvarende større. Som det fremgår af udgangsskønnene for 1976, må man regne med, at det indtrufne omsving på betalingsbalancen bliver kortvarigt, selv i tilfælde af en omtrent uforandret høj ledighed. Den hidtidige forbedring hænger bl. a. sammen med, at den løbende import har været mindre end det løbende forbrug af importvarer, idet differencen er inddækket ved, at lagerbeholdningerne er nedbragt.

Underskuddet på Danmarks betalingsbalance har som bekendt været et meget stabilt fænomen gennem de sidste femten år, bortset fra perioder, hvor helt specielle forhold gjorde sig gældende (f. eks. særtolden i 1972). Denne stabilitet hænger igen sammen med den måde, sammensætningen af den danske produktion har udviklet sig på siden 1960. Fra den tid og frem til 1973 har efterspørgselsstigningen i de såkaldte hjemmemarkedserhverv, dvs. erhverv, som ikke umiddelbart konkurrerer med udlandet (specielt den offentlige sektor samt bygge- og anlægsvirksomhed) været så kraftig, at der ikke har været ressourcer nok tilovers til, at betalingsbalanceerhvervene kunne ekspandere i en sådan takt, at ligevægt på betalingsbalancen kunne opretholdes. Denne udvikling af produktionsstrukturen har været modsvaret af, at indtjeningen i de nævnte hjemmemarkedserhverv har været særlig kraftigt stigende, således at betalingsbalanceerhvervenes indtjening er blevet klemmt, bl. a. fordi omkostningsstigningerne i disse erhverv ikke uden videre kunne overvæltet på priserne.

I 1960'erne argumenterede man ofte – noget overforenklet – at betalingsbalanceproblemerne kunne løses ved at spare, dvs. ved at reducere den indenlandske efterspørgsel. Det forhold, at man som nævnt i kapitel II må regne

med såvel en betydelig arbejdsløshed som et betydeligt underskud på betalingsbalancen i både 1976 og 1977, illustrerer, at en opbremsning af den indenlandske efterspørgsel ikke på kortere sigt kan løse problemerne. Det kunne ganske vist tænkes, at man selv under de nuværende internationale konjunkturforhold også mere varigt kunne »spare sig« til ligevægt på betalingsbalancen, men ikke uden at aktivitets- og beskæftigelsesniveauet i konsekvens heraf ville blive presset yderligere voldsomt ned.

En samtidig løsning af betalingsbalanceproblemet og beskæftigelsesproblemet forudsætter ikke blot, at der er ressourcer til rådighed, der kan trækkes over i konkurrence-sektoren, men også at denne sektor har mulighed for at absorbere disse ressourcer. Selv med væsentligt bedre konjunkturer på verdensmarkedet end nu, og selv om indtjeningen i konkurrenceerhvervene øges væsentligt, relativt til hjemmemarkedserhvervene, må det antages, at absorptionen vil tage lang tid.

Som nævnt i kapitel II er hele stigningen i arbejdsstyrken i de senere år stort set blevet opslugt af den offentlige sektor. Denne udvikling har bl. a. aflejret sig på forskellig vis i indretningen i uddannelsessystemet, omfattende både grunduddannelser og efteruddannelser m.v., og har således påvirket arbejdskraftens kvalifikationsstruktur. Også kapitalapparatets indretning og sammensætning har tilpasset sig den nævnte udvikling.

Man kan derfor som tidligere nævnt ikke forvente, at en tilbagestilling, med en stærk afdæmpning af den offentlige sektors vækst og en tilsvarende hurtig forøgelse af industrierhvervenes kapacitet og arbejdskraftforbrug vil kunne foregå over en meget kort periode uden at det giver anledning til væsentlig arbejdsløshed.

Som beskæftigelsessituationen har udviklet sig under påvirkning af international lavkonjunktur og indenlandsk byggekriser og med den samtidige opbremsning af den offentlige sektor er der – med realistiske skøn over, hvor stærke træk der kan komme fra betalingsbalanceerhvervene – så mange ressourcer til rådighed, at der ikke i de første par år vil være behov for yderligere »tilbagestilling« for at frisætte arbejdskraft til konkurrenceerhvervene. Tværtimod vil der – selv med et stimulansprogram svarende til det, regeringen har fremlagt – stadig være en betydelig arbejdsløshed.

Inden for byggeriet kan, som det er omtalt nedenfor, en kombination af hamstringseffekter af en eventuel midlertidig momsnedsettelse, fremskyndelse af offentligt byggeri samt udvidet støtte til bygge- og anlægsvirksomheden i øvrigt (oven i de lempelser, der gennemførtes i forsommeren, jvfr. kapitel II), skabe risiko for flaskehalse og i hvert fald lokal og forbigående overophedning, hvilket man må tage i betragtning ved udformningen af den økonomiske politik. På andre områder skulle en stimulanspolitik inden for de foreslåede rammer derimod ikke skabe risiko for flaskehalse etc.

Undgåelse af sådanne flaskehalse er formentlig den helt afgørende forudsætning for, at man kan fastholde den indenlandske omkostningsafdæmpning. Som allerede nævnt er dette igen af afgørende betydning for mulighederne for – ved de givne valutakurser – at kunne forøge produktion og beskæftigelse i betalingsbalanceerhvervene. Dette taler for, at der fastlægges en mere langsigtet indkomspolitik. Et af udgangspunkterne for en sådan politik har man i et synspunkt, som også spillede en rolle i debatten omkring overenskomsterne sidste vinter, nemlig at en stigning i de disponible realindkomster mere hensigtsmæssigt kan tilvejebringes gennem lavere indkomstskatter end gennem øget pengeløn.

5. Den gennem det permanente betalingsbalanceunderskud opbyggede og fortsat voksende gæld til udlandet frembyder det største problem i forbindelse med gennemførelse af en efterspørgsstimulerende politik som følge af dels vanskelighederne ved at finansiere øgede løbende underskud samt afdrag på lån, dels risikoen for spekulative valutabevægelser. Omend det er meget vanskeligt at danne sig noget definitivt skøn over lånemulighederne i udlandet, må man dog regne med, at den indtrådte relative omkostningsstabilisering her i landet, kombineret med en mere langsigtet politik med henblik på at lade betalingsbalanceerhvervene være de toneangivende, når et mere varigt opsving til sin tid sætter ind, i sig selv vil styrke de danske kreditmuligheder i udlandet, forudsat at man overbevisende kan sandsynliggøre, at en sådan politik også vil blive fastholdt i praksis.

Det må i denne forbindelse også tages i betragtning, at

der i OECD-landene er en stigende forståelse af, at de herskende arbejdsløshedsproblemer kun kan afhjælpes gennem en mere ekspansiv politik i de enkelte lande. Denne forståelse har som nævnt i kapitel I ført til internationale bestræbelser for udformningen af en koordineret ekspansiv politik i de industrialiserede lande. Uanset at man næppe kan vente afgørende resultater heraf for den internationale konjunkturudvikling, skulle man ud fra disse synspunkter kunne regne med, at der internationalt vil være forståelse for et forsøg på at forbedre den danske beskæftigelsessituation på kort sigt, så længe langsigtsmålsætningerne ikke prisgives.

I forbindelse med spørgsmålet om udlandets villighed til at finansiere et dansk betalingsbalanceunderskud i de nærmest kommende år skal det nævnes, at der i Vesttyskland er blevet truffet foranstaltninger til begrænsning af udenlandsk låntagning for derved at lette finansieringen af det tyske kasseunderskud, der er opstået af de samme årsager som underskuddet på de danske statsfinanser. Også i andre lande har en lignende statsfinansiell situation givet anledning til bekymring med hensyn til statsunderskuddenes finansiering og konsekvenserne heraf for øvrige låntagere, respektive inflationen. Imidlertid må man være opmærksom på, at de skete udsving på statsfinanserne – ligesom i Danmark – har deres modstykke i et voksende opsparingsoverskud i den private sektor. På denne baggrund kan det ikke forventes, at finansieringen af de statslige underskud nødvendigvis vil give anledning til et pres på hverken de nationale eller internationale penge- og kapitalmarkeder, idet der i kraft af opsparingsoverskuddet i den private sektor samtidig vil være en øget efterspørgsel efter finansielle aktiver¹.

6. Ved afvejningen af råderummet for en ekspansiv politik må det tillige – i tilgift til de tungtvejende sociale følgevirkninger af langvarig arbejdsløshed – tages i betragtning, at

1. I hvert fald indtil den seneste tid har de forskellige lande da heller ikke i praksis haft vanskeligheder ved at finansiere deres kasseunderskud. Hvad angår de internationale lånemuligheder, kan der måske ligge en vis informationsværdi i, at Norge uden vanskeligheder har kunnet opnå lån (koncentreret på »mellemlange« lån) til finansiering af et betalingsbalanceunderskud i første halvår 1975 på omkring 8½ mld. n.kr. – det største nogensinde og 4 gange så stort som i samme tidsrum året før.

der formentlig er meget store forskelle i virkningerne på arbejdsstyrken af et henholdsvis kortvarigt og et langvarigt efterspørgselsbortfald. Ved et kortvarigt efterspørgselsbortfald vil de arbejdsløse formentlig i betydeligt omfang fortsat stå til rådighed for et senere opsving. Derimod må man forvente, at en langvarig, dårlig beskæftigelsessituation vil kunne få negative konsekvenser for den arbejdsstyrke, der står til rådighed for erhvervslivet.

Spørgsmålet om grænserne for, hvor langt en efterspørgselsstimulerende politik kan føres i den aktuelle situation, må også vurderes i lyset af, hvilke dele af efterspørgselen man søger at stimulere.

C. Påvirkning af de forskellige dele af efterspørgselen

Eksport og erhvervsinvesteringer

7. Med henblik på at dæmpe konflikten mellem langtids- og korttidshensyn ville det være ønskeligt, at den efterspørgselsstimulerende politik i størst mulig udstrækning kom eksporten, den importkonkurrerende produktion og de dertil knyttede investeringer til gode. Det er imidlertid med det givne handelspolitiske spillerum overordentlig vanskeligt at udforme instrumenter, der faktisk fører til en øget efterspørgsel på kort sigt og ikke blot til, at der bliver givet tilskud til en aktivitet, som under alle omstændigheder ville have fundet sted.

Erfaringerne synes således ret entydigt at pege på, at den altafgørende faktor for korttidsændringer i eksporten er afsætningsforholdene i udlandet, selv om særlige eksportstimulanser i forbindelse med f. eks. finansieringsvilkår ved eksport på kredit kan øve en marginal effekt.

En fastholdt omkostningsafdæmpning også på længere sigt er som flere gange nævnt en grundforudsætning for på længere sigt at genskabe en høj beskæftigelse og samtidig opnå ligevægt på betalingsbalancen. Virkningerne heraf i retning af at øge eksporten og at stimulere til udbygning af betalingsbalanceerhvervenes produktionsapparat kan imidlertid ikke forventes at slå kraftigt igennem på kort sigt, specielt ikke under internationalt konjunkturtilbageslag og faldende international handel.

Fra et langsigts synspunkt er et højere investeringsniveau nødvendigt for at øge produktionskapaciteten og konkur-

renceevnen; samtidig er de arbejdskraftmæssige og finansieringsmæssige muligheder for investeringernes gennemførelse særlig gunstige netop nu. I en situation med stor udnyttet produktionskapacitet og pessimistiske afsætningsforventninger for det nære sigt skal man imidlertid ikke forvente, at der kommer et investeringsopsving i gang inden for industrien, jvfr. de vesttyske erfaringer. Inden for de konjunkturfølsomme områder vil næppe heller investeringstilskud, isoleret set, hjælpe afgørende, medmindre de da blev meget massive¹. Derimod kan et investeringsopsving tænkes at komme i gang, hvis der i forbindelse med en ekspansiv politik i øvrigt skabes tillid til, at afsætningsmulighederne også mere varigt vil forøges.

Det offentliges køb af varer og tjenester

8. Medens eksport og erhvervsinvesteringer er områder, hvor det på kort sigt vil være meget svært at opnå en forøgelse af aktiviteten, ville en forøgelse af den samlede efterspørgsel gennem stimulering af det offentlige forbrug af varer og tjenester umiddelbart have relativt gunstig virkning på beskæftigelsen. På grund af det relativt lave importindhold i denne efterspørgselskomponent vil den kortsigtede betalingsbalancevirkning være mindre end ved stimulering af f. eks. forbrug og investeringer². De betæneligheder, som ud fra et langtidssynspunkt kan rettes mod anvendelsen af dette middel i den øjeblikkelige konjunktursituation, er først og fremmest knyttet til vanskeligheden

1. Midlertidige investeringstilskud må ventes at føre til fremrykning af investeringer, der er planlagt til gennemførelse under alle omstændigheder. Dvs. at føre til en tidsmæssig omflytning, således at niveauet hæves i tilskudsperioden, men til gengæld ligger lavere, end det ellers ville have gjort i perioden derefter.

Herved adskiller virkningerne af midlertidige investeringstilskud sig principielt fra de virkninger, en midlertidig momsned sættelse vil have på forbruget af ikke-varige forbrugsgoder. Her vil der ligeledes være tale om en niveauhævning og senere et fald, men kun tilbage til det niveau, dette forbrug ville have ligget på uden den midlertidige stimulans. For varige forbrugsgoder er forholdene nogenlunde de samme som for erhvervsinvesteringerne.

2. Til belysning heraf skal nævnes, at det i udgangsskønnet i kapitel II har været forudsat, at der i 1976 sker en afdæmpning af væksten i den offentlige sektor, der indebærer, at antallet af ansættelser reduceres fra et niveau på ca. 25.000 årligt i årene 1970-74 til ca. 10.000 i 1976. Dersom man alternativt forudsætter, at beskæftigelsesstigningen i den offentlige sektor i 1976 bliver på 20.000 i stedet for 10.000 fås herved en forøgelse af den samlede beskæftigelse på ca. 12.000 med en samtidig forøgelse af udgangsskønnet betalingsbalanceunderskud på 100 å 200 millioner.

ved at forene det med en fortsat omkostningsstabilisering, dels fordi en sådan kan forudsætte, at fremtidige stigninger i den disponible realindkomst sker gennem skattelettelser, dels på grund af faren for, at den offentlige sektor på ny bliver lønførende.

I overvejelserne om beskæftigelsespolitikken indgår også forslag om fremskyndelse af offentligt byggeri og offentlige investeringer i øvrigt. På denne baggrund er i nedenstående tabel anført et skøn over étårvirkningerne af offentlige investeringer på 1 mldr. kr. (1976-prisniveau). Varekøb i forbindelse med det offentlige forbrug vil stort set have tilsvarende virkninger.

Tabel III.1 Ét-års virkninger af, at de offentlige investeringer øges med 1 mldr. kr.

Realændring i:	
Disponibel indkomst	+ 0,4 pct.
Privat forbrug	+ 0,3 pct.
Indenlandsk efterspørgsel	+ 0,8 pct.
Bruttonationalprodukt	+ 0,4 pct.
Beskæftigelsesvirkning ¹	+ 5.000 personer
Betalingsbalancevirkning	÷ 0,4 mldr. kr.

1. Påvirkning af den samlede beskæftigelse, dvs. for såvel forsikrede som ikke-forsikrede. Beskæftigelsesberegningerne er foretaget med udgangspunkt i input-output-tabellen 1966.

Skønnet illustrerer, hvor meget udgangsskønnene vedr. 1976 i kapitel II måtte justeres som følge af de direkte og afledede virkninger af den i eksemplet forudsatte forøgelse af de offentlige investeringer.

Boligbyggeri

9. Som anført i kapitel II må byggekrisen antages at have passeret lavpunktet. Det er forbundet med meget store vanskeligheder at skønne over den fremtidige udvikling i påbegyndelserne, da denne udvikling i afgørende grad vil bero på forventningerne om indkomstudviklingen og den fremtidige boligpolitik.

I kapitel II blev det forudsat, at der i 1976 ville blive tale om påbegyndelse af 35.000 nye boligenheder. For at belyse virkningerne af, om der alternativt skulle blive tale om 40.000 – eller måske flere – anføres nedenstående skøn (tabel III.2) over beskæftigelses- og betalingsbalancevirkningerne m.v. af en produktion på 5.000 ekstra boligenheder.

Table III.2 Ét-års virkninger af opførelse af 5.000 ekstra boliger i 1976

Realændring i:	
Disponibel indkomst	+ 0,5 pct.
Privat forbrug	+ 0,4 pct.
Indenlandsk efterspørgsel	+ 0,9 pct.
Bruttonationalprodukt	+ 0,5 pct.
Beskæftigelsesvirkning ¹	+ 10.000 personer
Betalingsbalancevirkning	÷ 0,5 mldr. kr.

1. Påvirkning af den samlede beskæftigelse, dvs. for såvel forsikrede som ikke-forsikrede. Beskæftigelsesberegningerne er foretaget med udgangspunkt i input-output-tabellen 1966.

Ud fra de forudsætninger, som ligger i udgangsskønnene i kapitel II, ville et noget større boligbyggeri end dér antaget næppe rejse problemer. Kombineres en »spontan« stigning i påbegyndelserne dels med hamstringslignende effekter som følge af en eventuel midlertidig momsnedsettelse, dels med fremskyndet offentligt byggeri og mulige andre foranstaltninger til fremme af aktiviteten i byggefagene, kan virkningen som allerede berørt blive en i hvert fald lokal overophedning med deraf følgende lønglidningstendenser, som ville modvirke langtidshensynene, der tilsiger, at impulserne til øget indtjening i stigende grad kommer fra betalingsbalanceerhvervene.

På denne baggrund tages problemerne om byggeaktiviteten op til yderligere drøftelse senere i kapitlet.

Det private forbrug

10. Konklusionen af denne gennemgang af de forskellige efterspørgselskomponenter bliver således, at mulighederne for på kortere sigt at stimulere aktiviteten i den private sektor nøje er knyttet til en midlertidig stimulans til det private forbrug – med deraf følgende afledede virkninger på erhvervsinvesteringerne.

I diskussionen om midler hertil indgår en midlertidig momsnedsettelse som et hovedelement. Det grundlag, modelberegningerne er baseret på, vedrører først og fremmest erfaringer om ændringer i økonomisk-politiske instrumenter, der har været mere varige. Ved midlertidige indgreb, der virker over prismekanismen, kommer der særlige hamstringeffekter m.v. til, som man i nedenstående oversigt har været henvist til at anslå skønsmæssigt. Beregningsmæssigt har man endvidere gjort den forudsætning, at for-

uden biler ville også boligbyggeri samt visse andre varige forbrugsgoder være undtaget fra den midlertidige nedsættelse. Med disse forbehold viser tabellen, at en 5 pct.'s moms-nedsættelse, om den var gældende i et helt år, ville øge beskæftigelsen med ca. 30.000 og forringe betalingsbalancen med op imod 2½ mldr. kr. Såfremt kun biler undtages fra en moms-nedsættelse, må betalingsbalanceforringelsen påregnes at blive noget større.

Tabel III.3 Ét-års virkninger af en 5 pct.'s momsnedsættelse i hele 1976

Realændring i:	
Disponibel indkomst	+ 5,5 pct.
Privat forbrug	+ 5,3 pct.
Indenlandsk efterspørgsel	+ 3,5 pct.
Bruttonationalprodukt	+ 2,5 pct.
Beskæftigelsesvirkning ¹	+ 30.000 personer
Betalingsbalancevirkning	÷ 2,5 mldr. kr.

1. Påvirkning af den samlede beskæftigelse, dvs. for såvel forsikrede som ikke-forsikrede. Beskæftigelsesberegningerne er foretaget med udgangspunkt i input-output-tabellen 1968.

Det er værd at fremhæve, at i det omfang man anvender det private forbrug til at stimulere efterspørgselen på tidspunkter, hvor de øvrige efterspørgselskomponenter svigter, er det en nødvendig følge, at man er parat til at acceptere, at forbruget får en svagere stigningstakt, når eksport og erhvervsinvesteringer igen kan blive bærere af konjunkturerne. Inden for de rammer, hvori man overvejer at stimulere det private forbrug, vil der imidlertid – når henses til, at forbruget stadig er påvirket af tilbageslaget i 1974 – næppe blive tale om, at man i løbet af det næste år eller to vil komme til at løbe ind i flaskehalsproblemer, endsiges få mulighed for at retablere den fulde beskæftigelse.

Hvad angår produktionsstrukturen, kan man ikke se bort fra, at en stimulans til forbruget – hvad enten den sker via prismetanismen eller påvirkning af de disponible indkomster over indkomstskatter, tilskud o. lign. – i et ret betydeligt omfang samtidig vil være en stimulans til produktion i erhverv, der tillige er betalingsbalanceerhverv. En væsentlig del af den danske eksport produceres af virksomheder, der samtidig producerer for hjemmemarkedet. En forbedring af de indenlandske afsætningsmuligheder kan ved at bedre de pågældende virksomheders situation også være

med til at forbedre disse virksomheders muligheder for at udnytte det internationale konjunkturopsving, når det kommer.

D. Nogle særlige problemer omkring en midlertidig momsnedsettelse

Svenske erfaringer

11. I overvejelserne af midler til stimulering af det private forbrug er det nærliggende at inddrage erfaringerne fra den midlertidige nedsættelse af den svenske merværdiafgift fra 15 til 12 pct. i perioden 1. april – 15. september 1974.

Det svenske finansdepartement arbejder for tiden på en nærmere undersøgelse af virkningerne af denne foranstaltning. Resultaterne af denne undersøgelse foreligger endnu ikke, men nogle foreløbige indtryk af undersøgelsen er offentliggjort i »Reviderad Nationalbudget 1975«. Der skete i momsnedsettelsesperioden en betydelig opgang i forbruget (delvis en »indhentning« af en forudgående nedgang), afløst af nedgang i kvartalet efter nedsættelsens udløb. I hvilket omfang disse bevægelser kan tilskrives momsnedsettelsen lader sig ikke fastslå med sikkerhed. Der indgik i den pågældende »pakke« også betydelige, andre stimulanseffekter (herunder både midlertidige og permanente forøgelser af overførselsindkomster), hvortil kommer en vis spontan forbrugsopgang, omend husholdningssektorens underliggende opsparringstilbøjelighed var i fortsat kraftig opgang. Medens det på basis af de foreløbige undersøgelsesresultater er uvist, om den midlertidige nedsættelse af momsen absolut set har ført til et højere forbrugsniveau, er der dog ikke tvivl om, at den har haft en omfordelende effekt på forbruget over tid, specielt for så vidt angår køb af varige forbrugsgoder. Køb af disse – herunder ikke mindst biler – blev udskudt, indtil nedsættelsen trådte i kraft, og fremskyndet forud for momsens tilbagevenden til det højere niveau. Importindholdet i disse varegrupper er relativt stort, og importstatistikken antyder, at købene i momsnedsettelsesperioden antog et sådant omfang, at en kraftig importforøgelse blev nødvendig for at dække efterspørgselen. Det antages, at næsten halvdelen af den forbrugsstigning, som kan sættes i forbindelse med den sænkede merværdiafgift, blev modsvaret af en øget import. På denne baggrund si-

ges det i rapporten, at tallene lader formode, at man ved at vælge »foranstaltninger med et lavere importindhold« ville kunne have opnået en større temporær beskæftigelseseffekt i Sverige med en tilsvarende mindre forringelse af handelsbalancen.

De svenske erfaringer synes således at bekræfte, at der i det omfang, man vælger at benytte en midlertidig moms-nedsættelse som instrument for påvirkning af det private forbrug, vil kunne blive tale om en »hamstringseffekt« hen mod periodens slutning i retning af at købe varige forbrugsgoder, før momsen atter bliver sat i vejret.

Af hensyn til betalingsbalancevirkningen, som under alle omstændigheder vil blive stor, når det private forbrug stimuleres, synes der derfor at være grund til i givet fald at gennemføre modgående afgiftsforhøjelser i momsnedsættelsesperioden for varer med stort importindhold.

Boligbyggeriet og en midlertidig momsnedsættelse

12. Selv om man ikke uden videre kan støtte sig på erfaringerne i forbindelse med bortfaldet af momsrefusionen, må en eventuel midlertidig momsnedsættelse aktualisere spørgsmålet om en direkte regulering af boligbyggeriet. Specielt vil der kunne blive behov herfor i det omfang man også på andre måder stimulerer bygge- og anlægsvirksomheden, reparationer og vedligeholdelsesarbejder m.v.

De tidsmæssige forskydninger i anskaffelsen af varige goder som følge af en midlertidig momsnedsættelse må forventes at gøre sig særlig stærkt gældende for boligbyggeriets tidsmæssige forløb. Dvs. at man her må forvente en særlig udtalt »hamstring«.

Mere generelt er der anledning til at pege på, at bolig efterspørgselen – og hermed i endnu højere grad efterspørgselen efter nybyggeri – udgør et meget ustabilt element i konjunkturforløbet, hvad der også ville gælde på et frit boligmarked. Som erfaringerne fra de senere år – men i øvrigt gennem hele dette århundrede – med al tydelighed viser, er det ganske overordentlig vanskeligt at sikre en blot nogenlunde stabil byggerytme alene via fastlæggelsen af finansieringsvilkår, subsidier etc.

På denne generelle baggrund, men aktualiseret ved de nu påtænkte foranstaltninger, kan der være grund til at overveje, om der ikke er behov for, at boligbyggeriets sam-

lede omfang styres ved en direkte regulering af påbegyndelserne. Hermed ville man kunne forhindre et eventuelt alt for kraftigt opsving i påbegyndelserne som et utilsigtet resultat af en politik, der kun sigtede mod en begrænset stimulan af boligbyggeriet. Samtidig måtte et sådant system indebære mekanismer, der sigtede mod at holde påbegyndelserne oppe, hvis de faldt ned under det politisk fastlagte niveau.

En sådan byggepolitik ville ikke nødvendigvis bevirke, at de traditionelle midler – evt. i moderniseret udformning – ikke længere skulle anvendes; tværtimod skulle de bidrage til, at der ikke opstår »huller« i påbegyndelserne under et efterspørgselsvigt, og til at kødannelsen ikke bliver for stor, når byggelysten pludselig bliver meget stærk.

E. Virkninger af en stimulanspolitik på de offentlige budgetter

13. I den aktuelle debat om den økonomiske politik har der været en tendens til at diskutere indgrebene med udgangspunkt i konsekvenserne for statsfinanserne. Et sådant udgangspunkt er naturligt i forbindelse med likviditetsudviklingen og den dermed forbundne tilrettelæggelse af pengepolitikken. Med hensyn til påvirkningen af den realøkonomiske udvikling, dvs. udviklingen i produktion, beskæftigelse og betalingsbalance er de provenumæssige virkninger imidlertid underordnede.

Alligevel kan der være grund til at fremhæve en side af provenudiskussionen, som ganske vist er uden interesse for tilrettelæggelsen af finanspolitikken, men som er afgørende for likviditets- og pengepolitikken.

Ved omtalen af de forskellige indgrebs provenumæssige virkninger tages der normalt udgangspunkt i »den umiddelbare provenuvirkning«, hvorved forstås den ændring af de offentlige finanser, som fremkommer, hvis indgrebet ikke påvirker det økonomiske forløb. Eksempelvis ville en ét-årig momsned sættelse på 5 pct. koste statsfinanserne ca. 6 mlrd. kr., hvis det var sådan, at momsned sættelsen slet ikke påvirkede det private forbrug. Men da forbruget og dermed hele økonomien stimuleres, bliver provenutabet mindre. Det endelige provenutab på de **samlede** offentlige budgetter ville formentlig være på under 2 mlrd. kr.

F. Sammenfatning

14. Udformningen af den økonomiske politik må ses på baggrund af, at der for indeværende år må regnes med en gennemsnitlig ledighed på godt 10 pct. for den forsikrede arbejdsstyrke og med et betalingsbalanceunderskud på 1,5-2 mldr. kr. Dette betalingsbalanceunderskud er imidlertid påvirket af specielle faktorer i forbindelse med lagre m.v. For 1976 må underskuddet ventes forøget til 3-4 mldr. kr. Samtidig kan ledigheden, selv under gunstige eksportkonjunkturer, næppe ventes bragt ned under 9 pct. i 1976 uden ændringer i den økonomiske politik.

15. På denne baggrund vil en politik med henblik på at stimulere efterspørgselen på kort sigt åbenbart ikke føre til generelle problemer i retning af, at der skulle kunne opstå knaphed på arbejdskraft og kapital.

En mulig undtagelse danner dog **byggeriet**, hvor der nødvendigvis må være en betydelig usikkerhed knyttet til, hvor stærkt en eventuel midlertidig momsnedsettelse vil påvirke påbegyndelserne. I denne forbindelse må også den øvrige stimulans af bygge- og anlægssektoren i forbindelse med regeringens forslag tages i betragtning, ligesom det må erindres, at byggeaktiviteten i forvejen er stigende – ganske vist fra et meget lavt niveau. På denne baggrund må man ved gennemførelse af den samlede stimulans til bygge- og anlægssektoren, der er bragt i forslag, regne med muligheden af, at der, i hvert fald i dele af landet, atter vil kunne opstå kapacitetsproblemer inden for byggeriet. Af denne grund – men i øvrigt også af hensyn til en øget stabilitet i byggeriet på længere sigt – er der meget der taler for at indføre en mere **direkte regulering af påbegyndelserne** som et supplerende instrument til at sikre en mere stabil byggerytme.

16. Bortset herfra kan man ikke regne med, at en stimulans som foreslået af regeringen vil føre til kapacitetsproblemer og dertil knyttet overophedning af økonomien. De beskæftigelsesmæssige virkninger i 1976 af denne politik vil på årsbasis være begrænset til en reduktion af ledighedsprocenten blandt forsikrede arbejdere på ca. 2 pct.¹,

1. På grund af den stærke tidsmæssige koncentration af de foreslåede foranstaltninger vil reduktionen være uens fordelt over det kommende år, således at man i begyndelsen af 1976 må vente en større reduktion af ledigheden.

hvad der, selv under gunstige afsætningsmuligheder i udlandet, kun vil føre til en reduktion af arbejdsløshedsprocenten i 1976 fra ca. 9 til 6-7 pct. Med svagere eksportkonjunkturer bliver ledigheden selvsagt større.

Når hertil kommer, at efterspørgselssituationen skal være af kortere varighed, må man regne med, at der i 1977, hvor stimulansen er bortfaldet, selv under gunstige forudsætninger om den internationale konjunktur, fortsat vil være et betydeligt ledighedsproblem.

17. På denne baggrund er **behovet for en stimulanspolitik** til afbødning af de værste arbejdsløshedsproblemer åbenbart. Spørgsmålet er, om det indledningsvis nævnte, snævre spillerum for den økonomiske politik stiller sig i vejen herfor.

Med hensyn til problemerne i forbindelse med at få finansieret statens kasseunderskud må det som nævnt i punkt 13 erindres, at som følge af den større økonomiske aktivitet, en stimulanspolitik vil resultere i, vil den til en sådan politik knyttede stigning i statens kasseunderskud blive mindre, end det fremgår af beregninger over de »umiddelbare« provenuvirkninger¹. Hertil kommer, at man ved en hensigtsmæssig udformning af kreditpolitikken og dertil knyttede instrumenter vedrørende det korte kreditmarked skulle kunne sikre, at der fortsat vil være tilstrækkelige incitamenter til at låne i udlandet.

Det andet hensyn gælder de indledningsvis nævnte strukturproblemer vedrørende sammensætningen af den danske produktion, der har skabt vanskeligheder for betalingsbalanceerhvervene. En løsning af disse problemer indebærer under alle omstændigheder en tidkrævende omstillingsproces, hvorfor den må ses i forbindelse med en mere langsigtet politik, der først kan få mulighed for at slå fuldt igennem, når udlandskonjunkturerne muliggør et øget træk fra betalingsbalanceerhvervene. Et afgørende led i en sådan langtidspolitik må være, at den senere tids mere stabile udvikling i pengelønninger og priser fastholdes.

1. Den umiddelbare provenuvirkning som følge af mindreudgifter og merindtægter for staten andrager ifølge de offentliggjorte forslag ca. 4,3 mldr. kr., fordelt på indeværende og næste finansår. Når der tages hensyn til de virkninger, den øgede økonomiske aktivitet vil have på statsbudgettet, må provenutabet skønnes at blive væsentlig mindre – formentlig under 2 mldr. kr.

Det sidste – og ikke mindst afgørende – hensyn gælder mulighederne for en finansiering af betalingsbalanceunderskuddet, der i 1976 med en stimulanspolitik må forventes at blive af størrelsesordenen 4-6 mlrd. kr. Spørgsmålet er, om man vil – og på acceptable vilkår kan – finansiere et underskud af denne størrelsesorden. Lånevilkårene vil ikke mindst være bestemt af, om en langsigtet indkomspolitik kan gennemføres med en deraf følgende mere langsigtet afdæmpning af omkostningsudviklingen.

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.
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.
27. Dansk økonomi, maj 1975. 12 kr.
28. Dansk økonomi, september 1975. 10 kr.

ANDRE 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 1796 2
Fi 27-25**

Nørhaven Bogtrykkeri a/s, Viborg