

DANSK ØKONOMI

MAJ 1978

Den aktuelle konjunktursituation i Danmark
og i udlandet.

Perspektiver for dansk økonomi og økonomisk
politik på længere sigt.

Krav til en dansk indkomspolitik.

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1978

FORMANDSKABETS REDEGØRELSE

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. (udsolgt).
5. Indkomstramme og indkomststatistik. November 1964. 4 kr.
6. Bygge- og boligpolitikken. Juni 1965. 4,50 kr. (udsolgt).
7. Den økonomiske udvikling i 1965. 4,50 kr. (udsolgt).
8. Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. August 1966. Genoptrykt 1973. 12 kr.
9. Konjunktursituation, indkomspolitik og indkomststatistik. September og december 1966. 8,50 kr. (udsolgt).
10. Konjunktursituationen i efteråret 1967. September 1967. 8 kr.
11. Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen 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. (udsolgt).
16. Dansk økonomi i efteråret 1969. September 1969. 10 kr. (udsolgt).
17. Boligmarkedet og boligbyggeriet. Maj 1970. 12 kr.
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. (udsolgt).
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. (udsolgt).

(Fortsættes på omslagets 3. side)

DANSK ØKONOMI
MAJ 1978



DET ØKONOMISKE RÅD
Formandskabet

DANSK ØKONOMI

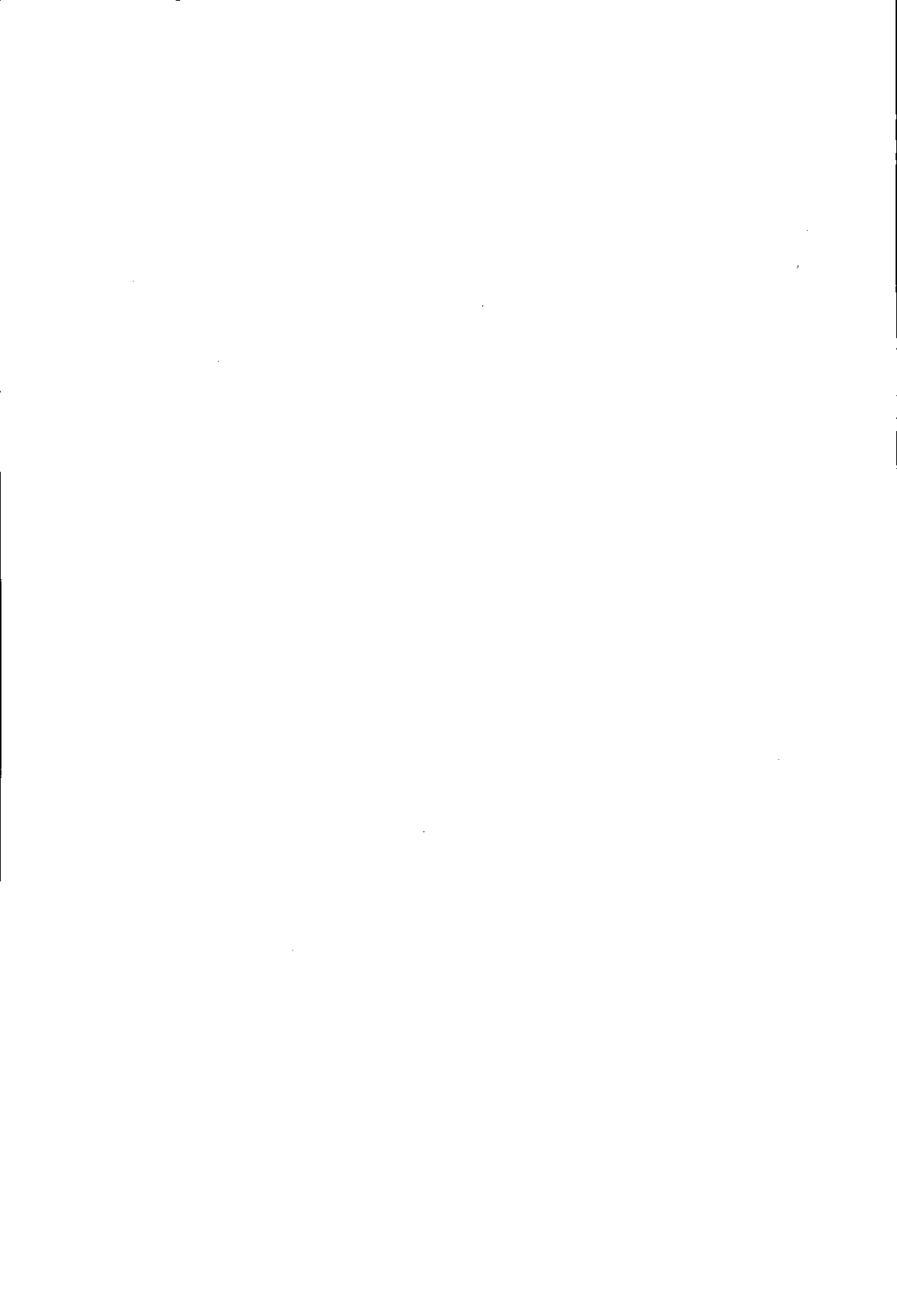
MAJ 1978

DIREKTORATET FOR STATENS INDKØB
København, juni 1978

Indhold

| | | |
|-------------|--|----|
| | <i>Fremsendelsesskrivelse til regeringen</i> | 7 |
| Kapitel I | <i>Sammenfatning og vurdering</i> | 14 |
| Kapitel II | <i>Hovedtræk af den internationale konjunktursituation</i> | 22 |
| | Indledning | 22 |
| | Hovedårsager til det svage konjunkturforløb | 22 |
| | Udviklingen på valutamarkedene | 24 |
| | Behovet for og udsigterne til en koordineret international ekspansionspolitik | 31 |
| | Sammenfattende konjunkturbedømmelse | 32 |
| Kapitel III | <i>Den aktuelle danske konjunktursituation samt nogle perspektiver på længere sigt</i> | 36 |
| | A. Dansk økonomi i 1978 og 1979 | 36 |
| | B. Udgangsskøn frem til 1985. Formål og anvendte metoder | 45 |
| | C. Gennemgang af anvendte beregningsforudsætninger | 46 |
| | D. Selve udgangsskønnet frem til 1985 | 52 |
| | Bilagstabeller til kapitel III | 58 |
| Kapitel IV | <i>Alternativer for den økonomiske politik på længere sigt</i> | 60 |
| | A. Indledning | 60 |
| | B. Alternativ-beregning I: Finanspolitisk stramning indtil betalingsbalancemålsætningen er opfyldt | 62 |
| | C. Alternativ-beregning II: Indkomstpolitik kombineret med finanspolitik | 66 |
| Kapitel V | <i>Krav til en dansk indkomstpolitik</i> | 73 |
| | Indledning | 73 |

| | |
|--|----|
| Indkomspolitik, inflationsbekæmpelse og konkurrenceevne | 74 |
| Afvejningen mellem indkomspolitik og anden økonomisk politik | 78 |
| Indkomspolitik og prispåvirkninger fra udlandet | 79 |
| Spørgsmålet om modydelse for løntilbageholdenhed ... | 81 |
| Solidarisk lønpolitik og spørgsmål om organisationsstrukturen | 84 |
| Hidtidig indkomspolitik contra indkomst- og formuepolitik | 86 |
| Forsknings- og udviklingspolitik m. v. som alternativ | 87 |
| Bedømmelsen af indkomspolitikken i den internationale diskussion | 88 |



Til regeringen

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 31. maj 1978.

Der var på mødet almindelig enighed med hensyn til redegørelsens hovedpunkt, at arbejdsløsheds- og betalingsbalanceproblemerne for den danske økonomi ikke kan ventes overvundet inden for en kortere årrække, og at de kommende 1½ til 2 år næppe ville bringe nogen væsentlig bedring i den økonomiske situation. Der var samtidig mange medlemmer af rådet som fandt redegørelsen for optimistisk med hensyn til udsigterne og løsningsmulighederne på længere sigt. Selv om det var en fremherskende opfattelse på mødet, at fremregningerne til 1985 understreger behovet for især en langsigtet og intensiveret indkomspolitik, var der imidlertid langt fra enighed om et andet af redegørelsens hovedpunkter, nemlig at mulighederne for at gennemføre en sådan politik og fastholde den over et meget langt tidsforløb afhænger af, at indkomspolitikken er flerstrengt og således omfatter andet end lønpolitik.

På mødet udtryktes denne afstandtagen fra redegørelsens kapitel V blandt andet således, at man specielt i den nuværende situation burde erkende, at indkomspolitik var lønpolitik og deraf afledede muligheder for renteændringer. De øvrige fordelingspolitiske foranstaltninger, som drøftes i kapitel V, var efter de her refererede synspunkter ikke blot unødvendige, men kunne direkte modvirke indkomspolitikens formål: at forbedre beskæftigelsen og betalingsbalancen. Man burde i stedet give markedskræfterne en chance, således som det var sket, da der i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne blev opnået fuld beskæftigelse.

Industrirådets repræsentant fandt, at formandskabets beregninger overvurderer stigningstakten i industrieksporten. En mængdemæssig stigning i industrieksporten på 9 pct. i 1979 og 12 pct. i de følgende år kunne efter industriens opfattelse ikke anses for at være realistisk ved uændret konkurrenceevne. Industriens repræsentant fandt endvidere, at redegørelsens betragtninger over

virkningerne på importen af ændringer i de offentlige udgifter var for generelt formulerede. Der var ikke taget tilstrækkeligt hensyn til, at visse offentlige investeringer, som f.eks. investeringer i naturgasanlæg og bygningen af en Storebæltsbro, vil være stærkt importkrævende. Med hensyn til indkomspolitikken blev det fremhævet, at indkomspolitik efter industriens opfattelse ikke skal føres for at øge profitterne. Formålet er en større produktion og beskæftigelse, som via en forbedret kapacitetsudnyttelse vil muliggøre en øget indtjening, der igen giver øgede muligheder for produktudvikling m.v.

Formandskabet bemærkede om eksportskønnet, at det bygger på erfaringer om sammenhængen mellem udlandsvækst og eksport. Såfremt forudsætningerne om udlandsvæksten realiseres, må eksportskønnet anses for rimelig realistisk, jfr. dog redegørelsens bemærkninger om en mulig forsinket virkning af den stedfundne forværring af konkurrenceevnen. Men der knytter sig naturligvis en betydelig usikkerhed til forudsætningerne om udlandsvæksten. Eksportskønnet er tillige udtryk for en fortsat stærk stigning i den internationale arbejdsdeling, der samtidig medfører en hurtig vækst i importen.

Fra *Dansk Arbejdsgiverforenings* side efterlystes som ved tidligere rådsdrøftelser en analyse af arbejdsløshedens reelle omfang. Indtil en sådan undersøgelse forelå, måtte man tage arbejdsløhedstallene med et betydeligt forbehold. Man henviste til, at dagpengeydelse i arbejdsløhedsforsikringen i de senere år er steget kraftigere end den gennemsnitlige timefortjeneste i industrien. Ifølge Arbejdsgiverforeningen var det en del af forklaringen på den øgede tilgang til arbejdsstyrken og den deraf følgende stigning i ledigheden. Arbejdsløshedsforsikringen kunne til en vis grad siges at konkurrere med arbejdspladserne om den ledige arbejdskraft. På denne baggrund måtte man også stille sig skeptisk over for redegørelsens antagelse om ledighedens løndæmpende virkning.

Efter Arbejdsgiverforeningens opfattelse burde forvaltningen af de ca. 10 milliarder kr., som arbejdsløshedsunderstøttelsen koster pr. år, under alle omstændigheder underkastes en mere ingående kontrol.

Formandskabets oplæg om en flerstrengt indkomspolitik havde ifølge Arbejdsgiverforeningen pustet til »den lille misundelse«. Redegørelsen kunne herved medvirke til at hindre accept af indkomspolitik. Man fandt, at modydelser for løntilbageholdenhed reelt ville være ensbetydende med, at de incitamenter til

produktionsudvidelse, som skulle tilvejebringes via en langsommere stigning i pengelønningerne, og som var nødvendige for at en liberal samfundsøkonomi kunne fungere, blev fjernet igen.

På linie med andre medlemmer af rådet advarede man fra Arbejdsgiverforeningens side mod skatteforhøjelser. Stigninger i den direkte eller indirekte beskatning søges overvæltet i lønningerne. Det var ikke rigtigt, som anført i redegørelsen, at afgiftsforhøjelserne i medfør af augustforlig II var blevet accepteret uden større problemer. Man havde mærket problemerne på arbejdspladserne i form af øget pres for lønforhøjelser.

Hvis der er behov for at sikre en større opsparing i samfundet, er der andre veje hertil end en forøgelse af beskatningen. Arbejdsgiverne henviste til erfaringerne i andre lande, især Vesttyskland, hvor man med en vis succes har gennemført skattebegunstigede ordninger for lønmodtagernes opsparing i de virksomheder hvor de er ansat.

Vedrørende den ønskede analyse af arbejdsløshedens omfang bemærkede *formandskabet*, at de foreliggende tal for udviklingen i erhvervsfrekvenserne ikke giver sikre holdepunkter for en vurdering af påstandene om en snæver sammenhæng mellem understøttelsens højde og arbejdsudbuddet.

Landsorganisationens formand udtalte, at han fandt redegørelsens behandling af indkomspolitikken mere seriøs og positiv end i tidligere redegørelser. Han opfordrede formandskabet til at arbejde videre med de problemer, der er behandlet i kapitel V. Hvad angår de øvrige dele af redegørelsen kunne der ganske vist nok rejses indvendinger mod dele af de foretagne beregninger, men de kunne dog accepteres som regneeksempler, der bygger på visse forudsætninger. LO kunne fuldt acceptere indkomspolitik som et middel til at bedre konkurrenceevnen, men kun hvis den blev ledsaget af en skattereform samt en boligløsning. Endvidere blev det stærkt fremhævet, at forudsætningen for at en nedgang i lønkvoten kunne accepteres var, at indkomspolitikken blev kombineret med en ØD-ordning. Kun herigennem kunne det sikres, at de øgede profitter, der følger af omfordelingen, ikke udelukkende tilfalder de nuværende ejere. Samtidig kunne man sikre, at der blev tilstrækkelig kapital til nødvendige investeringer og hermed til oprettelse af nye arbejdspladser, ligesom man ville få sikkerhed for, at kapitaltilvæksten faktisk blev omsat i øgede investeringer.

På baggrund af den fortsatte diskussion om arbejdsløshedens reelle omfang efterlyste LO en forbedret arbejdsløshedsstatistik til afklaring af forholdene. LO fandt det iøvrigt uden hold i virkelig-

heden, når der i redegørelsen er givet udtryk for, at garantilønsordningen har medført højere ledighed. Dette fremgik allerede af, at garantibetalingen kun oversteg den overenskomstmæssige normaltidløn med 1,50 kr. i timen.

Arbejdsgiverforeningen fremhævede over for det sidst anførte synspunkt, at garantibetalingen især virkede hæmmende på beskæftigelsen af 18–25 årige uden uddannelse. Beskæftigelsesmulighederne for disse unge ville kunne forbedres, hvis der blev indført en »tillæringsløn«.

Rigsstatistikeren oplyste at en ny og væsentligt forbedret arbejdsledighedsstatistik kunne forventes gennemført fra omkring årsskiftet. Det var dog næppe sandsynligt, at denne kunne afklare alle spørgsmål i forbindelse med den her refererede diskussion.

Landbrugsorganisationerne kunne acceptere hovedlinierne i formandskabets analyse. Det burde efter landbrugets opfattelse være muligt at skaffe politisk basis for en passende kombination af indkomspolitik og finanspolitiske stramninger. Det centrale er, at det »offer«, der skal bringes, alene er en begrænsning af den fremtidige stigning i det reale private forbrug fra ca. 4 til ca. 2 pct. om året. Der er altså ikke tale om, at forbruget skal nedsættes. Landbrugsorganisationerne kunne også tilslutte sig, at der er behov for at få bedre hold på indtægtsudviklingen i en række liberale erhverv. På mange områder er der ikke tilstrækkelig konkurrence. Høje takster og honorarer inden for de liberale erhverv m.v. kan belaste de udlandskonkurrerende erhverv. Det blev i denne sammenhæng også nævnt, at man i landbruget tydeligt har mærket omkostningsvirkningerne ved at der er blevet gennemført begrænsninger af erhvervsfriheden og dermed af konkurrencen inden for vognmandserhvervet.

Fra landbrugets side påpegedes det derudover, at der nu kan konstateres en klar fremgang i den animalske produktion og at der i landbruget er en stabil beskæftigelse og en voksende valutaindtjening. Man kunne ikke være enig i, at prisstigningerne for landbrugsvarer fra 1977 til 1978 blev så store som 12 pct. således som det er skønnet i redegørelsen. Medmindre kronekursen blev justeret over for DM, ville der næppe blive tale om mere end 7–8 pct's pristigning. De stigende indkomster i landbruget måtte vurderes på baggrund af et relativt lavt udgangsniveau.

Landbrugsorganisationerne kunne heller ikke tilslutte sig redegørelsens betragtning, hvorefter forskellen mellem renteniveauet i Danmark og i udlandet spiller en mindre rolle for virksomheder, som er i stand til at optage lån i udlandet. Mange har på grund af

valutakursændringerne »brændt sig« på optagelse af udlandslån. En udbygning af de gældende kursgarantiordninger (garanti mod tab som følge af ændringer i kronekursen) ville i høj grad gavne investeringsudviklingen.

Over for disse synspunkter, som også andre erhvervsrepræsentanter tilsluttede sig, bemærkede formandskabet, at man ved vurderingen af omkostningerne ved at låne i udlandet måtte tage i betragtning, at en devaluering af kronen ikke kun betyder, at de fremtidige ydelser på udlandsgælden forøges, men normalt også at den løbende indtjening bliver øget.

Fra *engroshandelens* side understregedes nødvendigheden af en indkomstpolitisk indsats. Siden oliekrisen er restindkomsterne i erhvervet faldet væsentligt. Også *butikshandelens* repræsentant fremhævede, at regnskabsundersøgelser viser, at indehavernes aflønning ikke står mål med, hvad der tjenes andre steder. Især uden for hovedstadsområdet er garantilønsordningen en byrde for erhvervet. Samtidig var forholdet det, at det trods den høje ledighed kunne være vanskeligt at skaffe arbejdskraft. – Butikshandelen fremhævede i øvrigt risikoen for, at en stigende udbredelse af lavprisvarehuse m.v. kunne bringe visse forbrugergrupper i vanskeligheder.

Håndværksrådet fandt, at redegørelsen overvurderede byggeaktiviteten allerede ved den gældende økonomiske politik, hvortil kom, at regeringens skatte- og boligpolitiske oplæg kunne frygtes at føre til en udpræget dæmpning af byggeaktiviteten. I stedet var der behov for at styrke bygge- og anlægsvirksomheden. Det kunne være led i en herpå sigtende politik at ilandføre og fordele naturgassen fra Nordsøen her i landet.

Danmarks Rederiforening, der var indbudt til mødet, fandt at formandskabet havde overvurderet skibsfartsindtjeningen. Dumpinglignende konkurrence fra statshandelslandene og u-landene bevirkede sammen med skibsfartsprotektionisme i U.S.A., at man næppe kunne opnå den forudsatte stigning i indtjeningen.

Fra *Akademikernes Centralorganisation*, der ligeledes var indbudt til at deltage i mødet, blev det fremført, at antagelsen om en fortsat relativ lønafdæmpning for de offentligt ansatte ikke kunne accepteres som en velovervejet prognose. Endvidere kunne man ikke acceptere redegørelsens betragtninger over indtjeningsmulighederne i de liberale erhverv. For en meget stor del af disse erhverv – som f.eks. læger og tandlæger – er satser og honorarer fastsat ved forhandling med det offentlige og er dermed offentligt godkendt.

Fra *fagøkonomisk side* fremførtes, at beregningerne i redegørelsen må antages at undervurdere balanceproblemets størrelse for den danske økonomi meget stærkt. Der kan således rejses tvivl om det mulige i med uændret økonomisk politik og konkurrenceevne at opnå fuld beskæftigelse selv på langt sigt og alligevel have et relativt begrænset underskud på betalingsbalancens løbende poster. Andre beregninger viser det modsatte. Det nævntes, at i demokratiske lande er det stort set kun lykkedes at føre indkomstpolitik i nationale krisetilstande.

Der blev fra *fagøkonomisk side* også rejst tvivl om, at den begrænsede stigning i kapitalindkomstknoten, der regnes med i redegørelsen, vil udgøre en tilstrækkelig basis for den investeringsfremgang, der forudsættes i redegørelsen på længere sigt. Fra *Arbejdsgiverforeningens side* anførtes i denne forbindelse, at der var behov for en retablering af den funktionelle fordeling, som den var i begyndelsen af 1970'erne.

Finansministeriets repræsentant mente at redegørelsen overvurderede betalingsbalanceunderskuddet i 1978. Derimod tegnede redegørelsens udgangsskøn et for lyst billede af den økonomiske udvikling på længere sigt. Der måtte være betydelige forskelle mellem disse beregninger og de beregninger, der har ligget til grund for Investeringsplanredegørelsen. Der tiltrængtes især en nærmere forklaring af, hvorledes der i Danmark over en længere periode kunne opretholdes en højere vækstrate end udlandets, uden at det slog kraftigere ud i betalingsbalancen, når der var forusat en uændret konkurrenceevne over for udlandet. Dette og andre spørgsmål trængte til en nærmere uddybning mellem sekretariaterne. De fremhævede forskelle kunne imidlertid kun understrege behovet for de foranstaltninger, der var drøftet i redegørelsen.

Til disse indvendinger bemærkede *formandskabet*, at den større ekspansion i formandskabets udgangsskøn, sammenlignet med investeringsplanredegørelsen, blandt andet skyldes, at der i investeringsplanredegørelsen for perioden frem til 1981 synes forudsat en finanspolitisk stramning og en større stigning i forbrugerpriserne end i formandskabets udgangsskøn. Hertil kommer forskelle i antagelserne om indkomstudviklingen for de offentligt ansatte. Derimod er eksportskønnene ens i de to redegørelser. For perioden 1981-85 synes forskellene især at grunde sig i divergerende antagelser om produktivitetsudviklingen. Formandskabet gav tilsagn om, at disse og andre forskelle vil blive drøftet med finansministeriet.

Formandskabet fremhævede afslutningsvist, at den ønskelige tidsmæssige kombination af henholdsvis en indkomstpolitisk og en finanspolitisk stramning ikke kunne aflæses af redegørelsens beregninger, idet disse alene tjener til at belyse visse langsigtede hovedlinier. En stramning af finanspolitikken nu ville umiddelbart øge beskæftigelsesproblemerne, men afvejningen heraf over for betalingsbalancehensynet måtte være politisk. Under alle omstændigheder ville mulighederne for at udskyde en finanspolitisk stramning imidlertid blive forbedret, hvis der blev iværksat en intensiveret indkomstpolitik nu. I denne sammenhæng understregedes det, at redegørelsen ikke kunne læses således, at virkningerne af en afdæmpning af lønstigningstakten blev foreslået ophævet ved andre foranstaltninger. En profitstigning var et led i den helbredende mekanisme. Men behovet for en både meget langvarig og meget intensiv indkomstpolitik gjorde det nødvendigt, at der var en bred accept af denne politik. Dette måtte efter formandskabets opfattelse tale for, at indkomstpolitikken blev flerstrengt.

København, den 13. juni 1978.

Bent Rold Andersen Lars Matthiessen Hans E. Zeuthen

I

Sammenfatning og vurdering

*Stadig store reale
balanceproblemer,
men inflationen klart
afsvækket*

1. Udsigterne for dansk økonomi tegner sig på kort sigt stadig ret dystre, idet der både må påregnes en vis yderligere stigning i ledigheden til op mod 200.000 i 1979 og et underskud på betalingsbalancens løbende poster på ca. 9 milliarder kr. i såvel 1978 som 1979. Samtidig er der dog grund til at fremhæve, at den igangværende udvikling er præget af en tydelig afsvækkelse af inflationen. Ganske vist vil der som følge af afgiftsforhøjelserne i efteråret 1977 ske en stigning i forbrugerprisniveauet på omkring 10 pct. fra 1977 til 1978. Den »underliggende« prisstigningstakt (stigningerne i priserne exclusive afgifter) er imidlertid nu reduceret til 6 á 6½ pct. p.a., hvilket er lavere end det har været tilfældet i mange år. Fastholdes den nuværende linie i indkomspolitikken er der mulighed for yderligere reduktion af prisstigningerne i 1979.

*Afvigelse fra
decemberrapporten*

2. I forhold til decemberrapporten 1977 er der sket en opjustering af både ledighedstallet og betalingsbalanceunderskuddet. Stigningen i ledigheden er dog ikke et udtryk for faldende beskæftigelse. Beskæftigelsen vil i 1978 ligge på stort set samme niveau som i 1977¹. Overfor et stort set uændret antal jobs står imidlertid en fortsat stigning i antallet af arbejdssøgende (arbejdsudbuddet). Denne stigning har vist sig større end tidligere antaget, og det er dette som ligger bag opjusteringen af ledighedstallet.

Bag opjusteringen af betalingsbalanceunderskuddet for 1978 ligger især, at forbruget ikke længere er antaget at ville udvise et direkte fald fra 1977 til 1978, men kun at ville stagnere². Hertil

1. I den private sektor må der forudses et fald i beskæftigelsen. Dette opvejes af forøget beskæftigelse i den offentlige sektor.
2. Ændringen af skønnet på dette punkt har baggrund i, at omfanget af indkomstomfordelingen gennem de offentlige transferinger (folke- og invalidepension, arbejdsløshedsunderstøttelse og andre sociale ydelser) bliver større end tidligere forudset, tildels på grund af senere gennemførte forbedringer.

kommer at økonomien nu er inde i en udvikling, hvor rentebetalingerne på udlandsgælden accelererer så hurtigt, at der kræves stærke forbedringer i selve vare- og tjenestemellemværendet med udlandet for at holde trit med rentebyrdens vækst.

Den nølende internationale konjunkturudvikling

3. Den fortsat meget svage internationale konjunkturudvikling – for tiden direkte grænsende til stagnation – har naturligvis en væsentlig andel i de mørke udsigter for betalingsbalance- og beskæftigelsesudviklingen i Danmark. Fra 1977 til 1978 kan der højest regnes med et par procents realvækst i vore aftagerlande. Dette betyder igen, at den mængdemæssige vækst i industrieksporten fra 1977 til 1978 har måttet anslås så lavt som til ca. 5 pct.

Den vigtigste enkeltårsag til, at den internationale økonomiske aktivitet vedvarende er presset så stærkt tilbage, er, jfr. kapitel II, at de forskellige lande i deres betalingsbalancepolitik forsøger at slippe for at få del i et underskud (over for OPEC), som de sammenlagt ikke har mulighed for at undgå. I den internationale debat er dette blevet karakteriseret på den måde, at landene forfølger et *Fata Morgana*, der hedder overskud for alle, og så længe de bliver ved med det, vil recessionen fortsætte.

Siden efteråret 1977 har betalingsbalanceproblemerne og uforeneligheden i landenes betalingsbalancepolitik tilspidset sig i faldet i dollarens internationale værdi, som isoleret set har en depressiv indflydelse uden for USA. Samtidig forstærker valutauroen presset for en konjunkturdæmpende politik i de europæiske underskudslande, fordi uroen øger de valutariske problemer i disse lande.

Situationen rummer derfor risiko for, at der *kan* ske en yderligere afmatning af den internationale konjunkturudvikling. Der er på den anden side også kræfter i selve konjunkturudviklingen, som peger opad. Hertil kommer, at der såvel internationalt som indefra i landene er et pres for en internationalt koordineret, ekspansiv økonomisk politik, idet der råder tiltagende bekymring over arbejdsløshedssituationen.

På denne baggrund er formandskabet gået ud fra, at der efterhånden trods alt vil ske en moderat forbedring af konjunkturerne. Der er regnet med 3 pct's vækst i vore aftagerlande fra 1978 til 1979 og 3½ pct. for de efterfølgende år.

Aktivitetens fremgang på lidt længere sigt

4. Dette samt ny fremdrift i forbruget, efterhånden som afgiftsforhøjelserne i efteråret 1977 kommer på afstand, og endelig en

forudsat investeringsstigning, afledt af opgangen i eksport og forbrug, er baggrunden for, at der på lidt længere sigt ifølge udgangsskønnene aftegner sig en voksende aktivitet og beskæftigelse.

For så vidt angår forbrugsudviklingen er dette en udvikling, som formentlig allerede vil gøre sig gældende i løbet af 1978. Det fald, der må regnes med i lønmodtagernes og en række andre erhvervsaktives realindkomster fra 1977 til 1978, kan i alt væsentligt henføres til afgiftsforhøjelserne i efteråret 1977¹. Det er derfor et fald, som allerede har udspillet sig. Målt fra slutningen af 1977 og i forløbet igennem 1978 får også disse grupper en realindkomststigning, som igen må antages at føre til stigende forbrug igennem 1978.

Målt år over år vil denne virkning først blive registreret i 1979. I dette år skulle der også blive tale om forstærket eksportfremgang. Derimod vil den af forbrugs- og eksportstigningen afledte investeringsstigning nok først vise sig med yderligere nogen forsinkelse. Men for 1979-81 under ét tegner der sig ud fra udgangsskønnets forudsætninger, herunder at den moderate internationale konjunkturforbedring bliver til virkelighed, alt i alt en ret betydelig produktionsfremgang: en årlig vækst på godt 4 pct.

Da der må regnes med en fortsat stigning i arbejdsudbuddet, vil genoptagelsen af en sådan relativt stærk ekspansion dog ikke gøre noget stærkt indhug i ledigheden i de første år, hvor denne proces står på. Udgangsskønnet indicerer en ledighed i 1981 på omkring 150.000.

På længere sigt stærkt voksende beskæftigelse under udgangsskønnets forudsætninger

5. Med henblik på at give en uddybet belysning af de økonomiske balanceproblemer har man i denne rapport søgt at føre udgangsskønnet så langt frem som til 1985. Baggrunden for at der er anvendt en så lang tidshorisont er især, at den økonomiske politik er længe om at opnå sine fulde virkninger. Det er netop karakteristisk at virkningerne af den førte politik akkumulerer over tid, ligesom økonomien af andre grunde kan være inde i en »god« eller »ond« cirkel. Det er på den anden side indlysende, at jo mere man forlænger tidshorisonten for beregningerne, jo mere ændrer beregningerne sig fra at have karakter af prognose til at være regne-

1. Modtagerne af overførselsindkomster fik kompensation for afgiftsforhøjelserne, og der sker også ad andre veje en omfordeling mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive, jfr. ovenfor.

eksempler, der netop alene tjener til at belyse de grundlæggende udviklingstendenser i den danske økonomi.

Selv anskuet som regneeksempler gælder det, at man ikke bør hæfte sig ved enkeltheder i beregningerne.

Enkelthederne er under alle omstændigheder meget usikre. I alle de beregningsforløb, der har været gennemført i forbindelse med rapportens udarbejdelse, har der imidlertid været to hovedtendenser, som har været så karakteristiske, at de næppe kan anfægtes.

Den ene af disse hovedtendenser har været, at der under udgangsskønnets forudsætninger, herunder en forudsætning om uændret økonomisk politik, vil ske en udvikling hen imod genoprettelse af fuld beskæftigelse i løbet af første halvdel af 1980'erne. Medens der som nævnt må forventes høj ledighed i begyndelsen af 1980'erne, indicerer udgangsskønnet – med de forudsætninger dette bygger på, jfr. kapitel III – at beskæftigelsesproblemerne skulle være overvundet i 1985, og at der snarest skulle være et vist efterspørgselspres på dele af arbejdsmarkedet.

Hovedårsagen til, at beregningerne giver dette måske umiddelbart overraskende resultat er for det første, at beregningerne resulterer i en fortsat økonomisk vækst af en ret anseelig styrke, nemlig ca. 5 pct. pr. år i første halvdel af 1980'erne, og for det andet at den nuværende stærke stigning i arbejdsudbuddet efterhånden må ventes at tage kendetligt af. I denne forbindelse er der grund til at minde om, at den aktuelle stigning i ledigheden som nævnt ikke skyldes fald i den samlede beskæftigelse, men voksende arbejdsudbud.

*Medaljenes bagside:
betalingsbalancen*

6. Imidlertid træder der også en anden hovedtendens frem i beregningerne, nemlig en betalingsbalanceudvikling som gør det tvivlsomt, om et vækstforløb som det, der opereres med i udgangsskønnet, vil kunne accepteres. Dermed bliver det også tvivlsomt, om den skitserede beskæftigelsesudvikling vil blive realiseret.

Til trods for, at der indgår en kraftig eksportstigning som et afgørende element i udgangsskønnets vækstforløb, indicerer beregningerne en fortsat stigning i betalingsbalanceunderskuddet til et niveau på omkring 20 milliarder kr. i 1985.

Der er to hovedårsager til, at beregningerne giver dette resultat: For det første det tidligere fremdragne forhold, at rentebetalingerne til udlandet nu er inde i en kraftigt selvforstærkende vækst, som der skal store fortsatte forbedringer af vare- og tjenestebalancen til for at opveje. For det andet, at de nye udgangsskøn analogt

med udgangsskønnene i den forrige rapport viser, at med stigende arbejdsstyrke, produktion og beskæftigelse og den deraf følgende realindkomststigning, bliver også forbruget trukket i vejret med nogenlunde samme styrke som selve aktiviteten (den procentvise vækst i nationalproduktet). Hermed bliver det åbenbart vanskeligt at realisere så stor en forbedring af vare- og tjenestebalancen, som skal til for at opveje stigningen i rentebyrden.

Selv om det kun er i absolutte beløb, betalingsbalanceunderskuddet ifølge de mellem- og langfristede udgangsskøn er stigende, medens det er uændret, når det måles som pct. af bruttonationalproduktet, er det åbenbart, at det kan blive vanskeligt at få det finansieret. Navnlig da man ikke kan gå ud fra, at lånemulighederne på de internationale penge- og kapitalmarkeder vil blive ved med at være lige så rigelige som nu, hvor der er et rigeligt udbud af lånekapital blandt andet i kraft af dollarudstrømningen. Denne udvikling er der stærke bestræbelser igang for at bringe til ophør. Under alle omstændigheder vil dansk økonomi ved en betalingsbalanceudvikling som den skitserede fortsat være yderst sårbar over for ændringer i de ydre vilkår.

Udgangsskønnets forløb lader sig derfor næppe realisere

Da der således er grund til at antage, at udgangsskønnets forløb næppe vil være politisk acceptabelt, har man foretaget en række beregninger, der kan belyse nogle centrale elementer i en løsning af balanceproblemerne.

Alternativ I: Løbende stramning af skattepolitikken

7. Beregningerne tyder på, at den målsætning om et vist overskud på betalingsbalancen i midten af 1980'erne, som blandt andet investeringsplanredegørelsen opererer med, vil kunne realiseres, hvis:

- a) skattepolitikken ved samme reale stigning i de offentlige udgifter som i udgangsskønnet år for år strammes i et omfang svarende til en umiddelbar provenustigning på knap 5½ milliarder kr. (1977-prisniveau) og
- b) dette ikke helt eller delvist søges kompenseret ved større lønstigninger m.v. samt
- c) opsparingstilbøjeligheden i husholdningerne ikke reduceres væsentligt som en reaktion på skatteforhøjelserne.

Det er åbenbart, at det vil volde store vanskeligheder at få disse forudsætninger opfyldt. Selv om det skulle lykkes, ville der uden i det her diskuterede alternativ være en ledighed i 1985 af størrelsesordenen 80.000 personer på fuldtidsbasis. Svigter forudsætning b) vil ledigheden blive endnu større.

Begrænsning af offentlige udgifter som alternativ

8. Mange vil i stedet pege på en stærkere begrænsning af de offentlige udgifter som alternativ. For så vidt angår det offentliges køb af varer og tjenester (beskæftigelsen i den offentlige sektor) er der imidlertid grund til at fremhæve, at sådanne begrænsninger kun har ringe effekt på betalingsbalancen, så længe udbuddet af arbejdskraft er væsentlig større end efterspørgselen. Vurderet på denne baggrund er en begrænsning af den offentlige beskæftigelse som middel til at løse balanceproblemerne et mere egnet middel mod slutningen af den her betragtede periode end i periodens begyndelse.

Alternativ II: Kombination af indkomspolitik og finanspolitik

9. En løsning på det kombinerede beskæftigelses- og betalingsbalanceproblem kan i princippet opnås ved en passende kombination af indkomspolitik og finanspolitik. Det er imidlertid i den nu foreliggende situation en kombination af anden art, end den man har drøftet ved mange tidligere lejligheder, og hvorefter der skulle gives skattelettelser for at opnå lønmæssig og anden indkomspolitisk tilbageholdenhed. Betragter man forholdene i et tidsperspektiv, der når frem til 1985, hvor der ifølge beregningerne så at sige af sig selv opstår fuld beskæftigelse, men fortsat vil være et overordentligt stort betalingsbalanceunderskud, er der tværtimod grund til at regne med, at det vil være nødvendigt at kombinere en intensiv indkomspolitik med en finanspolitisk *stramning*.

Dette skyldes naturligvis, at med en given produktion og beskæftigelse må en kraftig forbedring af betalingsbalancen nødvendigvis indebære, at den indenlandske efterspørgsel reduceres. Opnås der fuld beskæftigelse og fuld udnyttelse af produktionsapparatet i løbet af første halvdel af 1980'erne, må der til den tid ske frisættelse af ressourcer for at betalingsbalancevanskelighederne kan blive løst ved øget produktion i de udlandskonkurrerende erhverv.

Det siger imidlertid sig selv, at efterspørgselsbegrænsninger med henblik på at skabe plads for øget produktion i eksporterhvervene og de erhverv, der konkurrerer med importen, først vil være aktuelle, når beskæftigelsessituationen begynder at stramme til, dvs. når man nærmer sig den fulde beskæftigelse. Foreløbig er det mest sikre, at ledigheden vil holde sig i lang tid endnu. I den nærmeste tid vil den som nævnt endda vokse. I denne situation vil behovet for finanspolitisk stramning primært afhænge af, om det viser sig muligt at opnå en hurtig og væsentlig forbedring af konkurrenceevnen.

10. Redegørelsen afsluttes med en diskussion af de krav, der må stilles til en dansk indkomstpolitik. Et fundamentalt udgangspunkt for den økonomiske politik i Danmark er, at det næppe er realistisk at forestille sig, at betalingsbalanceunderskuddet kan elimineres mere varigt uden at der sker en betydelig reduktion af omkostningsniveauet i forhold til udlandet. Da der tillige råder enighed om at opnå en høj beskæftigelse, en lav inflationstakt og en rimelig indkomst- og formuefordeling, får indkomstpolitikken en overordentlig central placering i den økonomiske politik. Stort set er indkomstpolitik den eneste type af økonomisk politik, som muliggør, at der samtidig tages hensyn til *alle* disse målsætninger.

Forudsat at der ikke sker en opskrivning af valutaen svarende til den konkurrenceevneforbedring, som kan opnås gennem en intensiv indkomstpolitik, vil økonomien gennem en sådan politik kunne komme ind i en god cirkel, hvor forøget eksport og afdæmpet import stimulerer den indenlandske produktion og beskæftigelse samtidig med at betalingsbalanceunderskuddet formindskes.

På denne baggrund fremhæves i redegørelsens kapitel V den afgørende betydning det vil have, at der opnås bred accept både af indkomstpolitikens nødvendighed og af den indre sammenhæng mellem forskellige dele af den samlede økonomiske politik. Det konkluderes, at dette utvivlsomt forudsætter, at indkomstpolitikken er flerstrengt og med andre ord omfatter andet end lønpolitik.

Baggrunden for denne konklusion er ikke mindst, at de virkninger af en ren lønpolitik, man først vil iagttage, er en afdæmpet reallønstigning og en profitstigning. Den samfundsøkonomiske gevinst i form af en højere beskæftigelse, en udbygning af produktionsapparatet og en tilpasning af produktionsstrukturen kommer først med en måske lang forsinkelse. I mellemtiden vil løntilbageholdenheden først og fremmest have virkninger af fordelingsmæssig art, især i form af en faldende lønkvote. – Desuden forudsætter en betragtning, hvorefter de positive samfundsøkonomiske virkninger anses for en tilstrækkelig modydelse for løntilbageholdenhed, en grad af homogenitet og interesseharmon i samfundet, som i praksis næppe er til stede. Specielt synes den ikke at have været til stede i de senere år, hvor samfundet tilsyneladende er blevet delt mere og mere op i grupper med modstridende interesser, som ofte viser sig at slå stærkere igennem end helhedshensyn.

En indkomstpolitik der skal opfylde sit formål – som frem for alt er at bedre beskæftigelsen – kan naturligvis ikke gå ud på at

ophæve den omtalte forskydning i retning af en noget lavere lønkvote. I de udlandskonkurrerende erhverv er en sådan forskydning et direkte led i den mekanisme, der skal føre til en ekspansion i disse erhverv og dermed efterhånden muliggøre en løsning af balanceproblemerne. Med Danmarks økonomiske struktur og på baggrund af de nuværende problemer kan man følgelig ikke stille det krav, at lønninger og profitter skal »holde lige meget for«.

Når virkningerne på reallønudviklingen af en forstærket indkomspolitik skal vurderes, må det imidlertid huskes, at alternativet næppe vil være, at man lader situationen udvikle sig, uden at der træffes andre foranstaltninger, som også påvirker den disponible realløn, muligvis endda stærkere end løntilbageholdenhed ville gøre det. Som bekendt har betalingsbalancehensynene i de senere år vejet særdeles tungt til ved fastlæggelsen af Danmarks økonomiske politik. Dette har ført til en kraftig efterspørgselsbegrænsning gennem afgiftsforhøjelser, begrænsninger i de offentlige udgifter og stram pengepolitik. Hvis lønudviklingen havde været svagere, ville det næppe have været nødvendigt at føre en helt så stram generel økonomisk politik. – For så vidt vil der altså stadig være basis for skattemæssig kompensation for indkomspolitik; men kun forstået på den måde, at skattestrømninger m.v. bliver mindre end ellers.

Derudover må det fremhæves, at hensynet til, at løn- og profitudviklingen i videst mulige udstrækning må være »markedskonform«, ikke stiller sig i vejen for, at man efterfølgende over beskatningen kan påvirke indkomstfordelingen i ønsket retning. I denne sammenhæng drøftes i kapitel V specielt spørgsmålet om den skattemæssige behandling af kapitalgevinster sammenlignet med beskatningen af andre indkomstarter, hvor de markante beskatningsforskelle, der findes i øjeblikket, kan være med til at blokere for en bred accept af indkomspolitikken.

II*

Hovedtræk af den internationale konjunktursituation

Valutauroen det vigtigste nye træk

Indledning

1. Den internationale konjunkturudvikling svarer i sit reale forløb stadig stort set til det, som er skildret i en række tidligere redegørelser fra formandskabet: Den økonomiske vækst er i de fleste lande så tøvende, at den end ikke har kunnet forhindre en yderligere stigning i ledigheden. Samtidig er der fortsat så megen ledig produktionskapacitet, at investeringslysten er hæmmet. Uden en kraftig forstærket efterspørgselsstimulerende politik i de lande, som er bestemmende for den internationale konjunkturudvikling, er der ingen udsigt til nogen væsentlig forbedring af konjunkturerne.

I det følgende resumeres meget kort hovedårsagerne til, at det realøkonomiske forløb fortsat holder sig i dette spor. Hovedvægten i det følgende vil blive lagt på en omtale af de kraftige udsving i valutakurserne og den vedvarende uro på valutamarkederne, idet dette er det væsentligste nye træk i udviklingen siden efteråret.

Hovedårsager til det svage konjunkturforløb

2. Når det reale konjunkturforløb fortsat er så svagt, som det er, skyldes det især følgende forhold, som kan siges at være velkendte, men som det alligevel kan være nyttigt at resumere:
- a) Gennem olieprisomvæltningen er der sket en ændring i den internationale indkomstfordeling og dermed en forhøjelse af »verdens samlede opsparingskvote«. Det sidste har sammenhæng med olieoverskuddets koncentration på ganske få lande, som ikke selv kan bruge alle deres indtægter til køb af varer og tjenester.
 - b) I stedet for at blive udnyttet til en ekstra kapitaldannelse har

*. Kapitlet er færdigredigeret den 2/5 1978.

denne globale forøgelse af opsparingskvoten og den deraf følgende efterspørgselsbegrænsning fået lov at slå igennem som en kontraktionsproces i industrilandene. I realiteten er der derfor sket en verdensomspændende »destruktion af opsparing«, som samtidig har været arbejdsløshedsfremkaldende. En positiv udnyttelse af den højere globale opsparingskvote – således at denne havde givet sig udslag i øget international kapitaldannelse – ville have forudsat en kraftig konjunkturstimulerende politik i industrilandene.

- c) På grund af inflationsfaren blev en sådan politik ikke gennemført. Tværtimod iværksatte mange af de toneangivende lande i første omgang – for at bekæmpe inflationen – en intern kontraktionsproces, som virkede hånd i hånd med den fra olieprisomvæltningen udgående kontraktionsproces. Efterhånden som resultaterne heraf og af olieprisomvæltningen viste sig i form af den stærke stigning i arbejdsløsheden, skete der igen omlægninger i den økonomiske politik. Uden for USA skete det imidlertid ikke med en styrke, som kunne reducere arbejdsløsheden. Specielt i de betalingsbalancestærke vestlige lande må den økonomiske politik vedvarende karakteriseres som tilbageholdende og mere indrettet på at bekæmpe inflationen end arbejdsløsheden. Dette gælder selv om der i de fleste lande næppe er nogen stor risiko for, at en forstærket indsats imod konjunkturaftmatningen ville betyde øget inflation. Det er nærliggende at antage, at den økonomiske politik i disse lande også er bestemt af ønsket om at fastholde den stærke betalingsbalance trods den af konjunkturerne følgende forringelse af eksportvilkårene.
- d) Lande med svage betalingsbalancer, herunder de nordiske lande, har været tvunget til at bremse op for konjunkturerne af frygt for, at det kunne blive vanskeligt at finansiere underskuddet på betalingsbalancen. I en mellemposition befinder sig en gruppe lande, der ofte kaldes »rekonvalescentlande«, omfattende bl.a. England, Frankrig og Italien. Det er lande, som også har foretaget en opbremsning af hensyn til deres betalingsbalanceudvikling, men som nu menes at have styrke nok til at deltage i en koordineret aktion til forbedring af konjunkturerne (en koordineret, men samtidig også differentieret stimulanspolitik). Også Sverige henføres nu ofte til denne landegruppe.
- e) De betalingsbalancemålsætninger, som forfølges af såvel lande med en stærk som lande med en svag betalingsbalancestilling, jfr. pkt. c) og d), indebærer, at industrilandene gensidigt forsør-

ger at slippe for andel i et betalingsbalanceunderskud, som landene under ét ikke har mulighed for at undgå, så længe OPEC-landene har overskud¹.

De fulgte betalingsbalancemålsætninger i industrilandene befinder sig således i konflikt med hinanden og fører i det væsentlige blot til, at der skabes arbejdsløshed og at man også i øvrigt får reduceret hinandens ressourceudnyttelse (»lever under evne«), uden at det afgørende influerer på »olieunderskuddet« som helhed. Den manglende globale konsistens i landenes betalingsbalancepolitik er samtidig en hovedårsag til valutauroen, som igen er med til at lægge en dæmper på det reale forløb, jfr. nedenfor.

- f) Den temmelig fastlåste investeringssituation er ligeledes medvirkende til, at afmatningen bliver ved med at trække i langdrag. I de fleste lande er virksomhederne stærkt tilbageholdende med at investere, fordi afsætningsforventningerne er dårlige, men afsætningen og konjunkturerne bliver ikke af sig selv bedre, medmindre investeringerne går i vejret. I den senere tid har dollarens fald betydet et ekstra nedadgående tryk på investeringstilbøjeligheden i sektorer som eksporterer til USA eller møder konkurrence derfra. Samtidig har der næsten universelt været holdt stærkt igen på de offentlige investeringer, blandt andet ud fra et ønske om uanset konjunktursituationen at opnå en hurtig nedbringelse af de offentlige budgetunderskud. Den senere tids lempelser i den økonomiske politik har dog også haft form af en udvidelse af de offentlige investeringer, ikke mindst for Tysklands vedkommende.

Udviklingen på valutamarkederne

Dollarens hidtidige fald

3. Det væsentligste nye i den internationale økonomiske udvikling siden efteråret har som nævnt været den fornyede stærke uro på valutamarkederne. Der er, jfr. figur II. 1 og II.2., siden efteråret sket en fortsat fald i dollarens kurs, først og fremmest over for de stærkeste overskudslandes valutaer (yen, schweizerfranc og DM),

1. Den eneste teoretiske mulighed man kunne tænke sig, at industrilandene kunne have for at undgå andel i olieunderskuddet, ville være at de ressourcefattige u-lande kom til at bære hele underskuddet. Allerede nu indebærer industrilandenenes forsøg på at presse deres underskud ned kraftige tendenser i denne retning. Det er imidlertid klart, at et sådant handels- og betalingsbalancemønster er grundlæggende ustabil medmindre det understøttes af massive kapitaloverførsler og gældsfortergivelse til u-landene.

men også – omend i mindre omfang – i forhold til en række andre valutaer¹. For at støtte dollar'en er der sket en udbygning af de interventionsordninger og kreditlinier, som er aftalt mellem centralbankerne indbyrdes, og der er som led i disse ordninger navnlig fra vesttysk side ydet USA betydelige valutakreditter². USA har endvidere tilkendegivet at ville sælge SDR's samt eventuelt udnytte sine automatiske trækningsrettigheder i IMF for at skaffe sig valuta til at støtte dollaren med. Endelig er der for helt nylig givet meddelelse om, at en (dog meget begrænset) del af de amerikanske guldreserver vil blive sat ind på at støtte dollarkursen. Samtidig hermed er der gennemført en stramning af rente- og kreditpolitikken, som øjensynligt har samme sigte.

Kronens kurs under denne udvikling

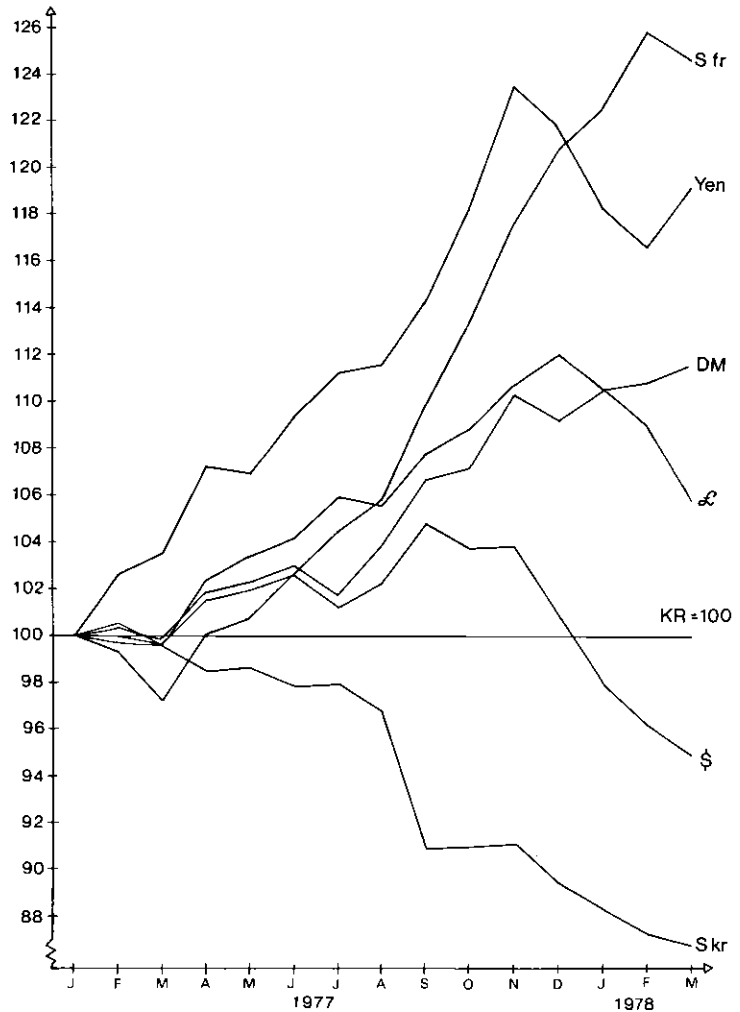
4. Under den fornyede valutauro har den danske krone fulgt DM's opadgående bevægelse, bortset fra de udsving der er tilladt i slangesamarbejdet (bevægelser mellem gulv og loft i »slangen«). Den norske krone er som bekendt blevet nedskrevet med 8 pct. men er blevet i slangen. Dens svenske kroners kursudvikling har i den forløbne del af 1978 holdt sig inden for den målsætning om en ca. 10 pct.'s devaluering over for et vejet gennemsnit (en »kurv«) af udenlandske valutaer, som blev tilkendegivet i august 1977, da Sverige udtrådte af slangen³.

Grund til at regne med et vist fortsat fald i dollarkursen

5. Bortset fra den nyligt gennemførte, begrænsede pengepolitiske stramning i USA går de hidtil truffne foranstaltninger til stabilisering af dollarkursen som nævnt først og fremmest ud på at stille

1. I efteråret 1977 og begyndelsen af 1978 skete der herunder også en stigning i pundets kurs over for dollaren og en række andre valutaer. Der fandt i 1977 en stærk kapitaltilstrømning sted til England og der skete dermed en stærk stigning i de engelske valutarreserver. Indtil efteråret foretog Bank of England betydelige dollaropkøb og bidrog herved i væsentligt omfang til at reducere presset mod dollaren. Fra efteråret lod man i stedet den ændrede økonomiske stilling slå igennem i form af en ophævelse af pundets binding til dollaren med det resultat at pundet nu steg stærkt i forhold til dollar. I den senere tid er der imidlertid igen sket et vist tilbagesving, således at der i England har måttet interveneres til støtte for pundet.
2. Derudover har en række lande ensidigt foretaget støtteopkøb af dollars. Dette gælder ikke mindst Japan samt som nævnt, England indtil efteråret 1977.
3. Som også omtalt i kapitel V har Sverige samtidigt ført en meget stærk indkomstpøolitik i den senere tid, således at man synes på vej ud af den omkostningskrise, som i de foregående år havde medvirket til store tab af svenske markedsandele på de internationale markeder. Der synes nu at være tegn på en bedring af industrikonjunktoren i Sverige.

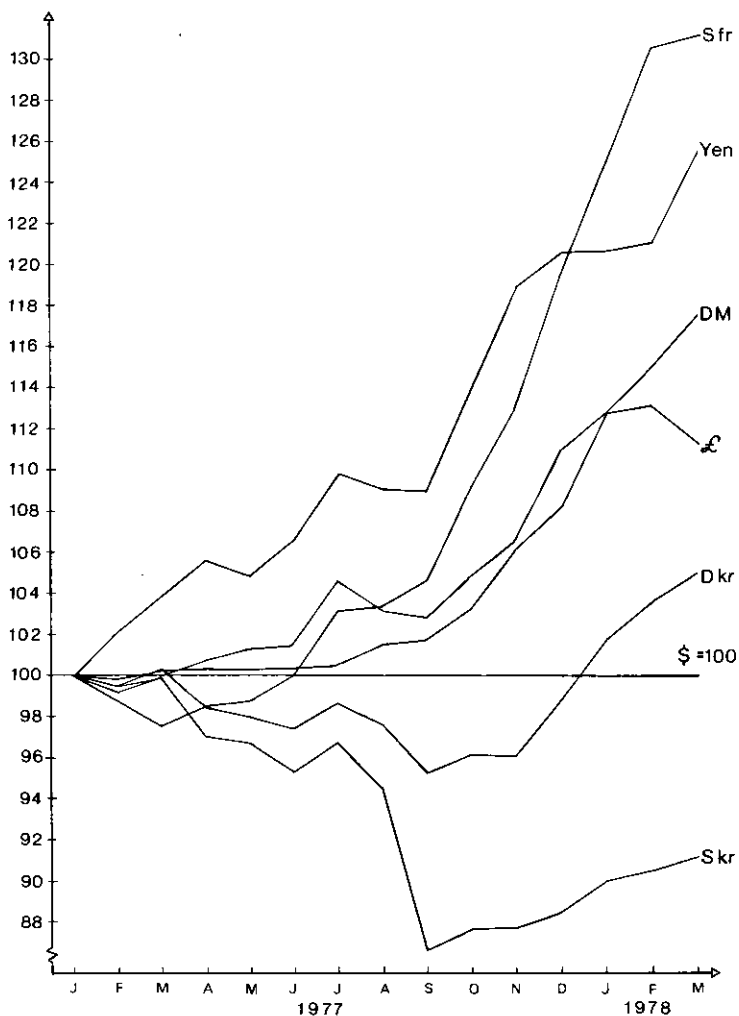
Figur II.1. Kursudviklingen målt i danske kroner (januar 1977 = 100)



korte valutakreditter til rådighed for USA. Sammen med USA's egen beslutning tidligt på året om at støtte dollarkursen tilsigter de nye internationale kreditordninger i øvrigt som noget nyt også, at USA i større omfang end hidtil skal være med til at bære valutakursrisikoen ved et fortsat fald i dollarkursen¹. De omtalte støtte-

1. Tidligere var det overvejende de udenlandske støtteopkøbere, der bar valutakursrisikoen, idet det ret ensidigt var overladt udlandet at intervenere til støtte for dollar. I forholdet dollar/yen synes dette stadig at gælde. I denne forskel i

Figur II.2. Kursudviklingen målt i dollar (januar 1977 = 100).



foranstaltninger vil kunne sikre en mere udjævnet kursbevægelse end ellers. De vil imidlertid næppe kunne hindre et vist fortsat fald i dollarens kurs, set over længere tidsrum. De berører ikke de fundamentale årsager til, at dollaren er kommet under pres, nemlig det fortsat meget store underskud på den amerikanske løbende

forhold til bl.a. Vesttyskland og Schweiz kan der måske ligge en indikation af, at USA ønsker at dollaren fortsat skal falde over for yen, hvorimod man ønsker at dæmpe faldet over for andre valutaer.

Tabel II.1: Løbende betalingsbalance for en række lande 1976-78

| | 1976 | 1977 (skøn) | 1978 (prognose) |
|--|---------------------|------------------|--------------------|
| | ----- mia. \$ ----- | | |
| Overskudslande og -områder | | | |
| OPEC | 42 | 37 | 28 |
| Japan | 3,7 | 11 | 9 |
| Tyskland | 3,4 | 3½ | 5½ |
| Holland | 2,4 | ½ | 1¾ |
| Schweiz | 3,5 | ¾ | 3½ |
| Belgien-Luxembourg | 0 | ½ | 1 |
| Disse tilsammen, afrundet | 55 | 56 | 49 |
| Større »rekonvalescentlande« | | | |
| Frankrig | - 6,1 | -2¾ | -1¾ |
| Italien | - 2,8 | 1½ | 2 |
| Storbritannien | - 2,2 | 0 | 3 |
| Disse tilsammen, afrundet | -11 | -1 | 3 |
| Underskudslande og -områder i OECD | | | |
| USA | - 1,4 ¹ | -18 ¹ | -18 ¹ |
| Canada, Australien, New Zealand | - 6,6 | - 7 | - 6¾ |
| Nord- og Vesteuropa ² | -11 | -13 | -11 |
| Sydeuropa | - 9 | - 8 | - 6½ |
| Disse tilsammen, afrundet | -28 | -46 | -42 |
| Underskudslande og -områder uden for OECD | | | |
| Ikke olieproducerende U-lande | -26 | -23 | -33 |
| Andre | -13 | -11 | -11 |
| Differencer på grund af mangler i statistikken | 23 | 25 | 34 |

Anmærkninger:

1. Inclusive kapitalposterne var det amerikanske betalingsbalanceunderskud i 1976 af samme størrelse som underskuddet på de løbende poster, medens det for 1977 var omtrent dobbelt så stort som dette, nemlig omkring 35 milliarder dollars. En rimelig sikker prognose for kapitalposterne i 1978 foreligger ikke.

2) Finland, Sverige, Norge, Danmark, Irland, Island og Østrig.

Kilder:

OECD Economic Outlook, IMF Annual Report samt forskellige nationale kilder.

betalingsbalance, jfr. tabel II.1, og i det sidste års tid tillige en meget betydelig kapitaludstrømning fra USA, som blandt andet har baggrund i mistillidsfænomener som følge af det store løbende underskud.

Efter de oplysninger, som er fremkommet vedrørende planerne om etablering af et bredere europæisk valutaforbund end »slan-

gen«¹, synes det ligeledes tvivlsomt, om der ad denne vej alt i alt kan ventes at ske en væsentlig styrkelse af dollaren². Større sandsynlighed er der herfor gennem en bredere international valutareform som den, der for tiden er til drøftelse i IMF, men som det formentlig har ret lange udsigter med.

*Den lavere dollarkurs
skaber næppe
ligevægt af sig selv*

6. Den faldende dollarkurs medfører naturligvis af sig selv visse tendenser til, at betalingsbalanceunderskuddet bliver mindre. Faldet bedrer således den amerikanske konkurrenceevne³, men da betalingsbalanceproblemerne i USA klart udspringer af andre årsager end manglende konkurrenceevne, kan kursfaldet næppe siges at være en »adækvat« reaktion på problemerne, og man kan næppe vente, at der bliver skabt ligevægt i de amerikanske betalingsforhold ad denne vej.

Hovedårsagerne til det store underskud på den løbende betalingsbalance ligger dels i, at USA har været stort set ene om at søge at trække sin egen konjunktur og med den verdenskonjunkturen opad, dels i den stærkt øgede amerikanske energiimport.

Det første har ført til en konjunkturbetinget merimport, som nok kan forventes reduceret på grund af konjunkturudsigterne, jfr. nedenfor, men som næppe kan ventes helt afviklet endsiges vendt til sin modsætning, hvad der heller ikke kunne være internationalt ønskeligt i den nuværende situation.

Hvad energiimporten angår, er denne muligvis nu kulmineret, efter at nye amerikanske forsyningskilder er taget i brug, samtidig med at der i den seneste tid har været visse tegn på en dæmpning af forbrugsstigningen. Antagelig er der dog højest udsigt til en stabilisering af energiimporten omkring det nuværende niveau, således

1. Planerne synes blandt andet at tage sigte på genetablering af en snævrere samvariation mellem på den ene side slangevalutaerne, på den anden side især pundet, den franske franc og den italienske lire og på en omdannelse af den europæiske regningsenhed, så den får visse begrænsede egentlige pengefunktioner og reservevalutafunktioner. Endvidere har der været tanker fremme om at landene skal slå en vis del af deres valutareserve sammen i en fælles pulje under Den europæiske Fond for monetært Samarbejde.
2. I det omfang, hvori der som led i samarbejdet gennemføres skærpede foranstaltninger mod dollartilstrømningen, vil dette dog kunne bidrage til en stabilisering af dollarkursen.
3. Da der i den senere tid har været forstærkede prisstigningstendenser i USA svarer forbedringen af konkurrenceevnen ikke fuldt ud til det nominelle kursfald. Kursfaldet rækker på den anden side klart ud over inflationsforskellene også i forhold til de lande som har den laveste inflation, nemlig Tyskland og Schweiz (i Schweiz er der for tiden tale om direkte prisfald).

at det vil kræve mange års eksportstigning at dække »olieunderskuddet«.

Foreløbig er der således næppe grundlag for at regne med en meget stærk forbedring af den amerikanske betalingsbalance. Så længe OPEC-landenes overskud består, kunne en sådan stærk forbedring i øvrigt, som berørt ovenfor, medføre skærpede vanskeligheder for andre olieimporterende lande¹.

7. Antagelig må man derfor regne med, at dollaren i længere tid endnu vil udvise en faldende tendens. Muligvis er dette også tilsigtet fra amerikansk side. I forhold til den japanske yen synes der som berørt ovenfor ikke at være megen tvivl herom, men i hvert fald indtil for nylig synes et fald i dollarkursen også at have været tilsigtet i forhold til andre stærke valutaer. Baggrunden herfor er, at et sådant kursfald under de herskende konjunkturer har været en nødvendig forudsætning for at undgå en forstærket amerikansk konjunkturafdæmpning, herunder eventuelt en højrentepolitik der (som i Danmark) kunne føre til privat låneoptagelse i udlandet og derved vende kapitaludstrømningen til kapitalindstrømning. Samtidig har der ikke været lagt skjul på, at dollarkursfaldet skulle være med til at lægge pres på Tyskland og Japan for at få dem med til at føre an i den internationale konjunkturudvikling.

*Faldende dollarkurs
modvirker USA's
»lokomotivrolle«*

8. Netop gennem kursfaldet begrænses imidlertid USA's rolle som et land, der trækker andre lande med i en opgang. Den faldende dollarkurs gør det sværere for andre lande at eksportere til USA, og den forstærker samtidig konkurrencen fra amerikansk eksport. Kursfaldet har derfor isoleret set en depressiv virkning uden for USA. Hidtil har dette som nævnt været opvejet (og formentlig snarest mere end opvejet) gennem den kraftigere konjunkturudvikling i USA. I fremtiden kan der – også set med omverdenens øjne – være risiko for en kombination af både et fortsat dollarfald og en forstærket amerikansk konjunkturafdæmpning. Den forbedrede amerikanske konkurrenceevne vil også på længere sigt mindske den amerikanske import og øge eksporten. Begge dele vil være konjunkturdæmpende set fra omverdenens synspunkt.

1. En forbedring af den amerikanske betalingsbalance, der har sin rod i amerikanske energibesparelser eller udvikling af alternative energikilder i USA vil derimod være til gavn for både USA og de øvrige industrilande.

Disse reale effekter af den forbedrede konkurrenceevne må imidlertid – ligesom for andre lande – antages at være ganske længe om at slå igennem.

Behovet for og udsigterne til en koordineret international ekspansionspolitik

9. Der er i den foreliggende situation stærke argumenter for, at de øvrige industrilande gennem en fælles ekspansiv politik bringer deres sammenlagte vækst i forbrug og investering m.v. op på mindst samme niveau som i USA, således at det amerikanske underskud og dollarkursfaldet modvirkes ad denne vej i stedet for, at det overvejende skal ske gennem rentestigning og anden konjunkturdæmpende politik i USA, eventuelt kombineret med optagelse af amerikanske obligationslån m.v. i udlandet¹.

Principbeslutningerne og de praktiske udsigter

Som bekendt lægges der også op til beslutninger om en samlet aktion af denne karakter på den række af internationale økonomiske møder, der finder sted for tiden. Det er dog endnu uvist hvad der kommer ud af disse bestræbelser. Nærmere retningslinier for indholdet af en samlet aktion er endnu ikke udformet, og der er fortsat i mange industrilande en betydelig modvilje mod en forstærket ekspansionspolitik. Der næres som tidligere nævnt frygt for, at en forstærket opgang i den hjemlige efterspørgsel kan få inflationen til at blusse op igen. Derudover råder der betænkeligheder ved udsigterne til øgede underskud på de offentlige budgetter som følge af en konjunkturstimulerende politik. Endelig stiller ønskerne om at fastholde en stærk – eller i hvert fald en forbedret – betalingsbalance sig i vejen for en væsentlig mere dristig konjunkturstimulerende politik.

Navnlig det sidste hensyn synes afgørende. De betalingsbalancestærke lande synes ikke indstillede på at se deres overskud reduceret²; »rekonvalenscentlandene« og de udpræget betalingsbalancesvage lande kan dårligt leve med en forværring af deres betalingsbalance. Bortset fra USA forsøger industrilandene som

1. Der er grund til at nævne, at også eventuelle amerikanske importafgifter på olie isoleret set, via deres købekraftopsugende virkning, må antages at få en væsentlig konjunkturdæmpende indflydelse. Dette vil dog kunne modvirkes ved lempelse af øvrige skatter og afgifter.
2. For Japans vedkommende kan derudover bl.a. nævnes, at den omstændighed at lønningerne i Japan i høj grad er overskudsrelaterede (overskudsdeling) bevirker, at den japanske konkurrenceevne, målt med udviklingen i lønomkostnin-

tidligere nævnt at slippe for andel i et betalingsbalanceunderskud, som de tilsammen alligevel ikke har mulighed for at undgå.

Valutauroen forstærker i sig selv presset for en kontraktiv politik i underskudslandene, fordi uroen skaber et særligt pres mod disse landes valutaer. Samtidig hæver der sig også i Tyskland stærke røster for, at man skal tilpasse sig til stigningen i DM-kursen gennem en forstærket intern omkostningsstabilisering, idet man ellers taber afsætningsmuligheder i udlandet og dermed beskæftigelsesmuligheder. Der har i Tyskland været en del kritik af, at de overenkomstfornyelser, der er gennemført for indeværende år, ikke lever op til dette krav.

Sammenfattende konjunkturbedømmelse

*Betalingsbalance-
problemerne
mere og mere
fundamentale*

10. Der er således klare tendenser til, at uligevægten i de internationale betalingsforhold og de deraf affødte valutaproblemer bliver af mere og mere fundamental betydning for hele den internationale økonomiske situation. Der er herunder kommet det nye moment til, at finansieringen af det amerikanske betalingsbalanceunderskud mere eller mindre har måttet overtages af andre landes centralbanker, hvad mange af dem vender sig stærkt imod¹. En side af denne udvikling er, at der er en vis tendens til at vende sig bort fra dollaren som reservevaluta, uden at der endnu er skabt et alternativt system, der i tilstrækkelig grad kan aflaste dollaren for denne funktion.

I dette forhold ligger en ekstra grund til at regne med, at den proces med faldende dollarkurs og stigende kurs på især de stærke valutaer, man har været vidne til siden efteråret, kan blive langvarig.

*Yderligere
konjunkturafmatning
kan ikke afvises*

11. Situationen rummer risiko for at der *kan* ske en yderligere afmatning af konjunkturernes. Dette kan som nævnt blive tilfæl-

gerne pr. produceret enhed, er meget modstandsdygtig over for revalueringen, idet lønningerne giver efter når virksomhedernes overskud kommer under pres. Afbødningen er dog ikke i stand til at forhindre, at også overskuddet til virksomhedsindehaverne kommer under pres. Ad denne vej får revalueringen en negativ indflydelse på investeringerne. Dette bidrager på sin side til, at den japanske vækst forbliver eksportbaseret.

1. Den tyske centralbank betegner i sin årsberetning for 1977 udviklingen som frapperende og nævner eksempelvis, at i sammenligning med centralbankernes placering i dollars spiller olielandenes dollarplaceringer ikke længere nogen betydende rolle.

det, hvis USA – af hensyn til dollarens internationale værdi og af hensyn til inflationsfaren i USA¹ – følger sig tvunget til at reducere sit konjunkturforspring, før en mulig europæisk »samlet aktion« har nået at virke. I denne forbindelse er der grund til at nævne, at blot en fortsættelse af den nuværende vækst på omkring 4 pct. i USA forudsætter skattelettelser, som det måske kan blive svært at få igennem i den nuværende situation eller som kan blive opvejet af de energiafgifter, som før eller siden må ventes gennemført.

*Men der er også
lyspunkter*

12. Heroverfor står dog at der trods alt sker en vis stigning i de primære efterspørgselskomponenter også i Europa. Således sker der de fleste steder en realindkomststigning som ved at øge forbruget giver drivkraft for en vis konjunkturfremgang. (I England oplever lønmodtagerne nu for første gang i det sidste par år en ret kraftig realindkomststigning). Selv om konjunkturerne er svage gælder det endvidere, at kapacitetsudnyttelsen i industrien mange steder trods alt er stigende, fordi der sker en gennem de senere år tiltagende udrangering af ældre produktionsudstyr. På denne baggrund må det ventes, at investeringerne efterhånden vil medvirke til at give opgangstendenserne et noget stærkere fodfæste. Endelig synes man i mange lande at have passeret eller at være ved at passere en tærskel med hensyn til, hvor stor en stigning i arbejdsløsheden, der er politisk acceptabel over længere tidsrum². Der synes derfor at være grund til at regne med, at der også indefra kommer et skærpet pres for en mere ekspansiv økonomisk politik.

*Størst sandsynlighed
for moderat fortsat
vækst*

13. På denne baggrund er man i det følgende som det mest sandsynlige alternativ gået ud fra en forudsætning om, at konjunktursituationen vil blive ved med at holde sig nogenlunde i det spor (en svag opgang) man har regnet med i redegørelserne fra det sidste par år. I forhold til den aktuelle situation er der imidlertid grund til at regne med en forskydning i retning af en højere grad af synkronisering af konjunkturforløbet, således at opgangen dæm-

1. Som følge af dollarkursudviklingens mulige indvirkning på oliepriserne og eventuelt på andre råvarepriser har kursudviklingen en større potentiel indflydelse på det amerikanske prisniveau end man umiddelbart skulle antage ud fra den amerikanske udenrigshandels relativt begrænsede omfang.
2. Det spiller her også en rolle, at arbejdsstyrken er stærkt voksende i mange lande på samme måde som i Danmark, hvilket forstærker beskæftigelsesproblemerne.

pes yderligere i USA, medens den efterhånden tager lidt til i Europa.

De konkrete væksts-køn og implikationerne for Danmark

14. De konkrete væksts-køn for de enkelte lande fremgår af oversigten i tabel II.2. Når vækstprocenterne for de forskellige lande vejes sammen med den betydning, landene har som markeder for den danske industrieksport, fås en samlet vækst i vore aftagerlande på 2 pct. fra 1977 til 1978 og 3 pct. fra 1978 til 1979. For de følgende år regnes som i sidste rapport med en vækst på 3½ pct. p.a.

Den samlede vækst i international økonomi, som er forudsat i tabellen, skulle være stor nok til, at der efter 1979 globalt set ikke sker noget yderligere fald i beskæftigelsesgraden.

Specielle valutaproblemer m.v. for »slangelandene«

15. Valutarisk rummer dollarkrisen en særlig problematik for blandt andet Danmark. Som følge af at Tyskland er et af hovedtilflugtslandene for tilgodehavender, der søger omplacering fra USA (eller blot i mindre grad end hidtil søger placering i USA), er

Tabel II.2: Reaivækst i bruttonationalproduktet i udvalgte lande 1976-1979

| | Procentvis stigning i forhold til foregående år | | | |
|---------------------------------|---|------|------|------|
| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
| U.S.A. | 6.0 | 5.0 | 3½ | 3 |
| Japan | 6.3 | 5.1 | 5 | 5 |
| Canada | 4.9 | 2.5 | 3½ | 4 |
| Frankrig | 5.2 | 2.9 | 3 | 3½ |
| Vest-Tyskland | 5.6 | 2.6 | 2½ | 3½ |
| Italien | 5.6 | 1.7 | 1½ | 3 |
| U.K. | 1.4 | -0.1 | 2½ | 2½ |
| Belgien | 2.3 | 2.5 | 2½ | 3 |
| Holland | 5.0 | 2.5 | 2½ | 3½ |
| Østrig | 5.2 | 3.5 | 1½ | 3 |
| Schweiz | -1.3 | 2.5 | 2 | 2½ |
| Norge | 5.8 | 3.9 | 3½ | 5 |
| Sverige | 1.5 | -2.5 | 0 | 2 |
| Finland | 0.3 | -0.7 | 1½ | 2 |
| Danmark | 5.1 | 1.9 | 2 | 3 |
| OECD ialt | 5.1 | 3.6 | 3.2 | 3.3 |
| OECD-Europa | 4.1 | 2.0 | 2.4 | 3.1 |
| Danmarks vigtigste aftagerlande | 3.4 | 1.0 | 2.0 | 3.0 |

Kilder: OECD Economic Outlook nr. 22 suppleret med nationale skøn samt egne skøn.

D-marken udsat for et opvurderingspres, som er stærkere end det er tilfældet for de øvrige slangevalutaer, måske med undtagelse af gylden. For alligevel at holde udsvingene i de øvrige valutaer inden for den i slangen tilladte båndbredde, må der under en sådan opvurderings-trend for DM uden justeringer over denne regnes med nødvendigheden af omfattende interventioner til fordel for de svage valutaer i valutakursforbundet. Dette kan let give anledning til svind i de pågældende landes valutabeholdning.

Afhængig af omfanget af eventuelle kursjusteringer i forhold til DM må forholdet antages at skærpe behovet for højrentepolitik i den kommende tid. Nok så væsentligt er, at en sådan valutakursudvikling, som allerede anses for at have ført til en overvurdering af DM, medfører endnu stærkere overvurderingsproblemer i disse lande.

III*

Den aktuelle danske konjunktursituation samt nogle perspektiver på længere sigt

Sammenfattende
oversigt

A. Dansk økonomi i 1978 og 1979

1. Som nævnt i kapitel II ventes væksten i vore aftagerlande, vejet med deres andele af dansk industrieksport, at andrage 2 procent fra 1977 til 1978. Fra 1978 til 1979 er der regnet med en højere sammenvejet vækst, nemlig 3 procent. Målt med 1960'ernes alen er dette en meget beskeden vækstforudsætning, men i forhold til den helt aktuelle situation er det en ret optimistisk antagelse, der forudsætter at konjunktursituationen undergår en ret mærkbar forbedring, herunder også en forbedring igennem 1978.

2. Den reale vækst i det danske bruttonationalprodukt fra 1977 til 1978 ventes – jfr. tabel III.1 – alt i alt at blive af nogenlunde samme beskedne omfang som året forud, nemlig ca. 2 pct. Ledigheden må bl.a. på denne baggrund antages at vokse til et gennemsnit på 185.000 personer i 1978 opgjort på fuldtidsbasis – en stigning på 26.000 personer. For betalingsbalancen påregnes der derimod en moderat forbedring på knap 1 milliard kr.

Fra 1978 til 1979 skulle der ved uændret økonomisk politik være grund til at regne med en forøgelse af vækstraten i bruttonationalproduktet til omkring 3 pct. Stigningen i den indenlandske efterspørgsel vil ved uændret økonomisk politik sandsynligvis være så kraftig, at betalingsbalanceunderskuddet forbliver på det nuværende høje niveau. Hvis udviklingen i arbejdsudbud og produktivitet bliver som forudsat, vil væksten på den anden side ikke være tilstrækkelig til at forhindre en yderligere stigning i ledigheden til op mod 200.000 personer på fuldtidsbasis.

Balanceproblemet i dansk økonomi – den store ledighed og underskuddet overfor udlandet – vil derfor stadig i de nærmeste år være et fremherskende træk. Der er således ikke siden sidste

*. Kapitlet er færdigredigeret den 20. maj 1978.

Tabel III. 1. Hovedposter på forsyningsbalancen 1977-79.

| | Værdi i løbende priser | | | Realvækst | | | Prisvækst | | |
|---|------------------------|---------|-------|-----------|-------|------|-----------|------|------|
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1977 | 1978 | 1979 | 1977 | 1978 | 1979 |
| | | mia.kr. | | | pct. | | | pct. | |
| Privat forbrug | 152.4 | 167.5 | 181.4 | -0 | .4 | 3.9 | 11.1 | 9.5 | 4.2 |
| Nyt boligbyggeri | 11.3 | 13.5 | 14.1 | -10.9 | 7.4 | .3 | 8.9 | 10.9 | 3.9 |
| Nyinvesteringer | 28.9 | 31.8 | 32.0 | 1.7 | 4.3 | -3.6 | 8.5 | 5.7 | 4.4 |
| heraf: maskiner og transport- midler i byerhverv | 18.5 | 19.6 | 20.3 | -2.7 | .6 | -8 | 8.9 | 5.2 | 4.6 |
| Reparation og vedligeholdelse | 21.3 | 24.0 | 26.2 | 2.1 | 4.5 | 2.6 | 8.5 | 7.8 | 6.3 |
| Off. køb af varer og tjenester | 82.1 | 89.9 | 97.3 | 1.4 | 2.4 | 2.2 | 8.2 | 6.9 | 5.9 |
| Lager- og besætningsændringer | 1.0 | 1.1 | 1.5 | | | | | | |
| Indenlandsk efterspørgsel | 297.1 | 327.8 | 352.5 | .2 | 1.9 | 2.6 | 9.8 | 8.3 | 4.8 |
| Vareeksport (fob) | 64.3 | 70.4 | 78.9 | 3.7 | 1.6 | 6.4 | 8.3 | 7.7 | 5.4 |
| Industri (excl. skibe og fly) | 39.7 | 44.2 | 50.7 | 3.2 | 5.0 | 9.2 | 7.8 | 6.1 | 5.0 |
| Landbrug (incl. kons. og FEOGA) ¹ | 18.4 | 21.4 | 23.2 | 6.8 | 3.5 | 2.0 | 8.0 | 12.0 | 6.5 |
| Skibe og fly | 2.2 | .9 | .9 | -9.7 | -61.6 | -.1 | 7.0 | 5.0 | 5.0 |
| Andre varer | 3.9 | 3.9 | 4.1 | 2.3 | -5.0 | -.0 | 16.0 | 5.0 | 5.0 |
| Tjenesteeksport | 26.2 | 28.5 | 31.0 | 5.9 | 3.4 | 3.7 | 7.9 | 5.3 | 4.6 |
| Samlet efterspørgsel | 387.5 | 426.8 | 462.4 | 1.1 | 2.0 | 3.3 | 9.4 | 8.0 | 4.9 |
| Vareimport (incl. skibe og fly) | 79.6 | 84.5 | 92.5 | -3.0 | .7 | 3.8 | 9.4 | 5.5 | 5.5 |
| Tjenesteimport | 15.7 | 17.1 | 18.5 | 8.7 | 4.0 | 3.6 | 7.9 | 4.2 | 4.7 |
| Bruttonationalprodukt (incl. FEOGA) ¹ | 292.2 | 325.2 | 351.3 | 1.9 | 2.2 | 3.1 | 9.5 | 8.9 | 4.8 |
| Nettoafgifter ¹ | 37.7 | 45.2 | 48.6 | | | | | | |
| Bruttofaktorindkomst | 254.6 | 280.0 | 302.7 | | | | | | |

Anm.: Om den usikkerhed, der er knyttet til tallene, henvises til teksten. 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. På grund af afrunding kan der være mindre afvigelser mellem totaltal og delposter.

1. Definitionerne afviger fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportstøtten modregnes under posten: Nettoafgifter. I nærværende opstilling er FEOGA-eksportstøtten indregnet i eksportværdien af landbrugsvarer. De her anførte tal for bruttonationalprodukt og nettoafgifter er derfor tilsvarende højere end tallene i det officielle nationalregnskab. Der er derimod overensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

rapport fra Det økonomiske Råds formandskab sket afgørende ændringer i de betingelser, dansk økonomi fungerer under.

De nærmere forudsætninger bag dette og de efterfølgende prognoser og beregningsresultater er beskrevet i afsnit C nedenfor, jfr. også tabel III.5.

*Det reale forbrug –
uændret målt på
helårstal, stigning
gennem 1978*

3. Det private forbrug må for året 1978 som helhed ventes at komme til at ligge på stort set samme niveau som i 1977, jfr. tabel III.1. Imidlertid giver en sådan sammenligning år-til-år ikke et ganske dækkende billede af det aktuelle forløb. I efteråret 1977

blev det private forbrug presset tilbage gennem afgiftsforhøjelserne i medfør af augustforlig II. Når der er regnet med uændret forbrug for 1978 i forhold til 1977, indebærer dette derfor, at der vil ske en vis stigning i forbruget *igennem* 1978.

I december-rapporten, hvor der regnedes med et forbrugsfald på ca. én pct, havde man undervurderet niveauet for de sociale ydelser i 1978 allerede ved den gældende lovgivning. Hertil kommer, at der senere er gennemført forbedringer af overførselsindkomsterne. Det spiller også ind, at prisstigningerne nu ventes at blive lidt lavere end antaget i efteråret.

Får tendensen gennem året 1978 lov til at fortsætte i 1979 uden økonomisk-politiske ændringer kan det private forbrug ventes at vokse betydeligt kraftigere fra 1978 til 1979 end året før, målt på stigningerne år-over-år. Denne udvikling bygger på en antagelse om en kun svagt faldende forbrugskvoté og udviklingen i de reale disponible indkomster bliver derfor ganske afgørende for dette skøn, jfr. punkt 8 nedenfor.

*Svag
investeringsudvikling
udenfor landbruget*

4. Som det fremgår af tabel III.1 regnes der ligeledes med en vis stigning i nyinvesteringerne i erhvervene fra 1977 til 1978. Bortset fra landbrugsinvesteringerne (jfr. nedenfor) yder denne efterspørgselskomponent dog kun et beskedent bidrag til den økonomiske vækst i den aktuelle situation.

I betragtning af, at der også i 1978 gives tilskud til investeringerne i maskiner og inventar (hvorefter ordningen udløber) kan det måske umiddelbart findes overraskende, at der ikke er regnet med større investeringsfremgang. Man må imidlertid tage i betragtning, at tilskudsordningernes effekt hovedsageligt har udspillet sig i de tidligere år. Effekten af sådanne ordninger ligger først og fremmest i at fremskynde investeringsprojekter, som ellers først ville være blevet gennemført på et senere tidspunkt. Da de ydede tilskud er begrænsede, set i forhold til kapitalanskaffelsesværdien, har de derimod næppe større effekt i retning af på længere sigt at opretholde et større kapitalapparat end det, der ville være rentabelt uden tilskud.

Da de foregående års investeringstilskuds effekt således først og fremmest må have været at rykke investeringsprojekter, som ellers var tænkt gennemført i 1978 eller senere frem til årene før 1978, kan man ikke forvente nogen specielt stor vækst i investeringerne i år. Dette gælder selv om tilskudsordningerne flytter nogle investeringsprojekter »tiltænkt« 1979 og følgende år frem til 1978.

Boliginvesteringerne antages derimod at have en stimulerende virkning på økonomien fra 1977 til 1978. Der regnes dog kun med en beskedent stigning i antallet af påbegyndelser fra 1977 til 1978: fra 34.651 til 35.000. Derimod påregnes der en forøgelse af aktiviteten i forbindelse med færdiggørelsen af igangværende byggeri¹.

Indkomst- og investeringsfremgang i landbruget

5. Med en investeringsfremgang i landbruget på henvend 15 pct. for andet år i træk skiller landbrugets investeringsudvikling sig stærkt ud fra udviklingen i øvrige erhvervsinvesteringer. Denne udvikling hænger sammen med en stærk stigning i landbrugernes indkomster som følge af både højere produktpriser, større produktion, mindre råvareindkøb (som følge af den store 1977-høst) og lavere råvarepriser. Stigningen i produktpriserne er både en følge af prisforhøjelserne i EF i 1977 og af kursjusteringerne overfor de øvrige slangevalutaer.

Udgangsskønnets investeringsudvikling 1978-79

6. Udviklingen fra 1978 til 1979 er specielt vanskelig at bedømme, hvad angår en så svingende efterspørgselskomponent som investeringerne. Det må imidlertid antages, at væksthøjningen for den samlede produktion er for lille til at opveje virkningen af udløbet af de investeringsfremmende ordninger for maskiner og inventar – set i lyset af de foregående års svage produktionsudvikling. Heller ikke hvad angår boligbyggeriet synes der at være grund til at antage en ekstraordinær vækst. Hvad landbrugets investeringer angår, er de antaget at ville holde sig på det høje niveau fra 1978, hvilket må ses på baggrund af den relativt gunstige antagne prisudvikling for denne sektor.

1. De senest offentliggjorte tal for boligbyggeriet tyder på, at de gjorte antagelser er lidt for optimistiske, således at væksten fra 1977 til 1978 skulle have været lidt mindre, væksten fra 1978 til 1979 derimod lidt større end i tabel III.1. Skønnet over antal påbegyndelser i 1978 er i øvrigt noget højere end skønnet fra decemberrapporten. Når realstigningen i nyt boligbyggeri fra 1977 til 1978 alligevel er lavere end i decemberrapporten – dengang 9 procent – hænger det sammen med en teknisk omlægning af indregningen af augustforligets virkninger. I decemberrapporten lagdes aktivitetens virkning af det seneste augustforligs isoleringstilskud oven i boliginvesteringerne. I nærværende udgangsskøn er denne aktivitetens virkning flyttet til reparation og vedligeholdelse i bygningssektoren. For boliginvesteringer og reparation og vedligeholdelse set under ét har denne omlægning ikke i sig selv betydet ændret aktivitetsskøn.

7. Når skønnet over væksten i industrieksporten fra 1977 til 1978 er så beskedent som 5 procent, skal det naturligvis ses i sammenhæng med, at aftagerlandenes sammenvejede vækst som nævnt ikke forventes at nå op på mere end 2 pct. fra 1977 til 1978.

Betalingsbalanceunderskuddet må fortsat forventes at blive noget lavere i år end sidste år. Forbedringen bliver dog ifølge det nye udgangsskøn ikke så stor som skønnet i december-rapporten. Forskellen fra december-rapportens tal er et resultat af en række modsatrettede ændringer. Vigtigst er, at man ikke længere mener at kunne regne med fald i det private forbrug fra 1977 til 1978, jfr. ovenfor. Samtidig er væksten i industrieksporten justeret ned sammenhængende med det nu mere pessimistiske skøn over væksten i vore aftagerlande – det er specielt Sveriges vækst og også Vesttysklands, som nu vurderes mere pessimistisk end sidst. Desuden har man måttet justere rentebetalingerne til udlandet og budgetbidragene til EF op i forhold til efterårsrapporten. Heroverfor står, at man i efterårsrapporten overvurderede importen i 1977 med ca. en milliard, hvad der naturligvis også havde konsekvenser for rapportens importskøn for 1978.

Den ventede forbedring af betalingsbalancen fra 1977 til 1978 andrager herefter en halv til én milliard kr. Ifølge tabel III.2 fordeler denne forbedring sig som en forbedring af vare- og tjenestebalancen på godt 2 milliarder og en modgående bevægelse i renter og indkomstoverførsler på 1½ milliard. Heraf udgør forøgelsen i rentebetalingen på udlandsgælden ¾ milliard. Rentebetalingen når herved i 1978 op på 4 milliarder kr.

Der er grund til at nævne, at den moderate betalingsbalanceforbedring, der finder sted i 1978, i væsentlig grad har sin rod i midlertidigt virkende faktorer: Den svage vækst i den indenlandske efterspørgsel som følge af den finanspolitiske stramning i 1977, virkningerne af den store høst i 1977 og en bytteforholdsforbedring. Realiseres den forbrugsstigning, der ligger i udgangsskønnet for 1979, må der forventes en sådan importudvikling i 1979, at vare- og tjenestebalancen kun vil udvise en beskeden forbedring fra 1978 til 1979 til trods for, at der forventes en betydelig eksportstigning i sammenhæng med den forventede noget stærkere udlandsvækst. På grund af de stadig stigende overførsler og renteudgifter til udlandet vil det løbende betalingsbalanceunderskud derfor ikke kunne forventes nedbragt yderligere i 1979.

Det må dog understreges, at betalingsbalanceskønnet væsentligst fremkommer som difference mellem selvstændige skøn over

Tabel III. 2 Betalingsbalance og ledighed 1976-79

| Nationalregnskabstal | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---|------------------------------------|-------|-------|-------|
| | - - - - - mia.kr. - - - - - | | | |
| Handelsbalance incl. eksportstøtte fra FEOGA | -17.7 | -15.3 | -14.1 | -13.6 |
| Handelsbalance excl. eksportstøtte fra FEOGA | -20.1 | -19.1 | -18.0 | -17.6 |
| Tjenestebalance | 9.5 | 10.5 | 11.5 | 12.5 |
| Renter og udbytter, nettoindtægt | -2.0 | -3.2 | -4.0 | -4.5 |
| Andre overførsler, nettoindtægt | .6 | 1.2 | .5 | -0.5 |
| Betalingsbalancens løbende poster, nationalregnskabsdefinition | -12.0 | -10.8 | -10.1 | -10.2 |
| Overgang til officiel saldo ¹ | .4 | .9 | 1.0 | 1.0 |
| Betalingsbalancens løbende poster (officiel saldo) | -11.6 | -9.9 | -9.2 | -9.2 |
| | - - - - - 1.000 personer - - - - - | | | |
| Arbejdsløshed ² | 130 | 159 | 185 | 198 |

Anm.: Om den usikkerhed, der knytter sig til tallene, henvises til teksten. Den øverste del af betalingsbalancetabellen er opstillet excl. Færøerne og Grønland. På grund af afrunding kan totaltallene afvige fra summen af delposterne.

1. Denne post indeholder dels en begrebsmæssig korrektion for ensidige kapitaloverførsler (gaver o. lign.), dels en korrektion vedr. Færøerne og Grønland, da den officielle betalingsbalancesaldo opstilles for hele riget.

2. Skøn over registrerede ledige på fuldtidsbasis, jfr. tabel III.3.

to hver for sig meget store poster, nemlig importen og eksporten. Dette indebærer et specielt usikkerhedsmoment, idet skønnet er meget følsomt selv over for ganske små ændringer i det beregnede grundforløb.

Øget ledighed på grund af voksende arbejdsstyrke.

Uforandret beskæftigelse

8. Arbejdsstyrken er antaget at vokse med ca. 23.000 personer fra 1977 til 1978, jfr. tabel III.3. Da den forventede stigning i det offentlige og faldet i den private sektors beskæftigelse stort set vil opveje hinanden, vil arbejdsløsheden vokse nogenlunde i takt med arbejdsstyrketilvæksten.

De senest offentliggjorte beskæftigelsestællinger for 1977 viste en større stigning i arbejdsudbuddet end tidligere antaget. Den kraftige udvikling i arbejdsstyrken fra 1976 til 1977 er i et vist omfang antaget også at gælde stigningen fra 1977 til 1978. Sammenhængende hermed er arbejdsløsheden i 1978 forventet at ligge på et højere niveau end i december-rapporten. Medvirkende til at give et højere arbejdsløshedstal er endvidere et højere skøn over produktivitetstigningen fra 1977 til 1978.

Tabel III. 3. Arbejdsstyrke, ledighed og betalingsbalanceunderskud m.v. i udgangsskønnet frem til 1979

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|--------------------------------|-------|-------|-------|
| | ----- 1000 personer ----- | | | |
| Befolkningsprognose, 15-74 årige ¹ | 3676 | 3693 | 3711 | 3732 |
| Erhvervsfrekvens og deltidskorrektion ² | .6157 | .6213 | .6245 | .6270 |
| Arbejdsstyrke på fuldtidsbasis | 2263 | 2294 | 2317 | 2340 |
| Registrerede ledige på fuldtidsbasis ³ | 130 | 159 | 185 | 198 |
| Beskæftigede i alt på fuldtidsbasis | 2133 | 2135 | 2133 | 2142 |
| heraf: Lønmodtagere i byerhverv | 1164 | 1158 | 1142 | 1142 |
| Offentligt ansatte | 520 | 531 | 547 | 558 |
| Selvstændige m.v. ⁴ | 450 | 446 | 444 | 442 |
| | ----- pct. over året før ----- | | | |
| Produktivitetsstigninger i private byerhverv: Produktion pr. mand ⁵) | 5.1 | 3.6 | 3.9 | 4.3 |
| »Balanceproblem« | | | | |
| Ledighedsskøn, i 1000 personer | 130 | 159 | 185 | 198 |
| i pct. af arbejdsstyrken | 5.7 | 6.9 | 8.0 | 8.5 |
| Betalingsbalancesaldo, mia.kr. | -11.6 | -9.9 | -9.2 | -9.2 |

Anm.: Om den usikkerhed der knytter sig til tallene henvises til teksten. På grund af afrunding kan totaltallene afvige fra summen af delposterne.

1. Danmarks Statistiks seneste befolkningsprognose, Statistiske Undersøgelser nr. 36.
2. Erhvervsfrekvenser m.v. er skønnet med udgangspunkt i Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelser, jfr. i øvrigt pkt. 18. Deltidsbeskæftigede antages - som i Danmarks Statistiks beregninger - at være halvt beskæftigede.
3. Registrerede fuldtidsledige og ledige deltidsforsikrede med ½ vægt, incl. ikke-forsikrede registreret via arbejdsformidlingen.
4. Beskæftigede i landbruget, selvstændige og medhjælpende hustruer i byerhverv, ikke-registrerede ledige m.v. Delvis residualpost.
5. Beregnet med 1955-vægtbasis.

Med hensyn til udviklingen fra 1978 til 1979 er der heller ikke grund til megen optimisme. Der regnes ganske vist med en gunstigere udvikling i produktionen end i 1978, men fremgangen er ikke af en sådan styrke, at den med den fortsatte stigning i produktionen pr. beskæftiget kan forhindre et yderligere fald i byerhvervenes beskæftigelse. Da arbejdsstyrken må antages fortsat at vokse stærkere end den offentlige sektors merbeskæftigelse, fører denne udvikling til en fortsat stigning i ledigheden fra 1978 til 1979.

9. Løn- og prisudviklingen i udgangsskønnet illustreres i tabel III.4.

Løn- og prisudviklingen - aftagende stigningstakt

Beregningerne for 1979 (og følgende år, jfr. nedenfor) er baseret på en antagelse om en årlig lønstigning på 8 pct. i gennemsnit for privat ansatte. Der knytter sig naturligvis betydelig usikkerhed til denne antagelse, ikke mindst i den aktuelle situation.

Tabel III. 4 Løn- og prisudvikling i udgangsskønnet

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|-----------------------------------|------|------|------|
| | Procentvis stigning over året før | | | |
| Timeløn, private byerhverv, gnsn. for arbejdere og funktionærer | 12.0 | 9.5 | 8.5 | 8.0 |
| Offentligt ansatte | 9.1 | 7.3 | 7.0 | 7.0 |
| Prisstigning, privat forbrug | | | | |
| Markedspriser (incl. afgifter) | 8.7 | 11.1 | 9.5 | 4.2 |
| Faktorpriser (excl. afgifter) | 7.8 | 9.5 | 6.7 | 4.0 |

Anmærkning: På grund af afvigende beregningsmetoder, derunder en forskellig vægtning, er tallene for stigningen i faktorpriser ikke umiddelbart sammenlignelige med udviklingen i Danmarks Statistiks månedsprisindeks.

Et af de største usikkerhedsmomenter ligger i at vurdere resultaterne af de kommende overenskomstforhandlinger. Når ordningen omkring de indefrosne dyrtidsportioner udløber i august 1979, vil der være tilbageholdt formentlig 3 – muligvis 4 – dyrtidsportioner. Der er en væsentlig usikkerhed med hensyn til det omfang, i hvilket disse efter september 1979 vil blive overvæltet på omkostningsniveauet. Fuld overvæltning vil svare til en lønstigning på ca. 5 pct.

Det kan således ikke udelukkes, at overenskomstsituationen i 1979 rummer mulighed for en lønekspllosion.

Som faktorprisudviklingen for det private forbrug viser er inflationstakten aftagende. Tallene fra år-til-år i tabel III.4 tilslører samtidig i nogen grad at prisstigningstakten allerede er aftaget i løbet af vinteren og foråret 1978. Som en medvirkende forklaring på dette forløb kan nævnes den afdæmpede lønudvikling. Hertil kommer virkningerne af en roligere udvikling i råvarepriserne end tidligere antaget.

Blicher udgangsskønnets afdæmpede lønudvikling fra 1978 til 1979 realiseret, vil prisstigningstakten aftage yderligere i 1979.

Reallønsfaldet og afgiftsforhøjelserne

10. Opgjort i gennemsnit år-over-år falder de beskæftigedes realløn fra 1977 til 1978, jfr. tabel III.4. Dette fald kan imidlertid i alt væsentligt henføres til det løft der skete i forbrugerpriserne som følge af afgiftsforhøjelserne i efteråret 1977. Det er derfor et fald som allerede har udspillet sig. Målt fra slutningen af 1977 og igennem hele 1978 er der tale om en reallønsstigning. Året efter viser denne udvikling – der hænger sammen med produktivitetsstigningen og importprisudviklingen – sig som en ret anseelig reallønfremskud.

De offentlig ansattes lønninger er antaget at stige 1 pct. mindre

pr. år end lønningerne på det private arbejdsmarked. Som helhed vil også de offentligt ansatte have reallønfremskud, men for de højere lønnede kan allerede udgangsskønnetts forudsætninger indebære realløntilbagegang.

*Indkomstudviklingen
i 1978 til fordel for
restindkomster...*

11. Udviklingen i den funktionelle indkomstfordeling fra 1977 til 1978 er præget af forskydninger til fordel for restindkomsterne af samme størrelsesorden som fra 1976 til 1977. I modsætning til udviklingen fra 1976 til 1977, hvor forskydningen i første række beroede på at prisudviklingen først med en vis forsinkelse blev tilpasset lønafdæmpningen, medvirker en forventet kraftig bytteforholdsforbedring – navnlig forårsaget af landbrugseksportens prisudvikling, men også af den rolige råvareprisudvikling – til omfordelingen fra 1977 til 1978. Der henvises i øvrigt til bilagstabellerne III.1 – III.4.

*...og
overførselsindkomster*

Foruden af landbrugets indkomstfremskud er udviklingen i indkomstfordelingen fra 1977 til 1978 især præget af omfordeling til fordel for modtagerne af sociale ydelser, sammenhængende med, at disse blev kompenseret for momsforhøjelsen ved augustforliget. Medens de fleste erhvervsaktive i efteråret 1977 fik et fald i deres realindkomst har modtagerne af overførselsindkomster haft en fortsat realindkomststigning.

Fra 1978 til 1979 vil den ovenfor beskrevne udvikling i løn og priser næppe føre til væsentlige yderligere forskydninger i forholdet løn/restindkomst. På grund af pensionsreformen vil udviklingen derimod fortsat være præget af en forskydning til fordel for modtagerne af overførselsindkomster.

*Forbrugsudviklingen
afgørende*

12. Det kan *sammenfattende* fastslås, at forbrugsudviklingen er en ganske afgørende faktor i forløbet 1977 til 1979, som det er blevet beskrevet ovenfor. Dette forhold gør sig også gældende på længere sigt, jfr. afsnit D nedenfor. Baggrunden for den forventede relativt kraftigere stigning i det private forbrug er en fortsat jævn stigning i de disponible realindkomster ved uforandret økonomisk politik sammenholdt med, at der ved et sådant realindkomstforløb næppe er holdepunkter for en antagelse om et væsentligt fald i forbrugskvoten (den andel af de disponible indkomster der anvendes til forbrug og ikke til opsparing) i de kommende år.

B. Udgangsskøn frem til 1985. Formål og anvendte metoder

13. Da balanceproblemet i dansk økonomi som også fremhævet i en række tidligere redegørelser må forventes at være betydeligt i en årrække endnu, har formandskabet i denne rapport ved at føre beregningerne så langt frem som til 1985 ønsket at etablere et talmæssigt grundlag, som kan belyse konsekvenserne på længere sigt for beskæftigelse og betalingsbalance af alternative udformninger af den økonomiske politik. Selve disse *overvejelser* er fremlagt i kapitel IV. Der er dels tale om at belyse den skattepolitik, som skal til for at realisere Investeringsplanredegørelsens målsætning om et overskud på betalingsbalancen på én pct. af bruttonationalproduktet i 1985¹. Desuden foretages nogle beregninger over indkomstpoltik anvendt sammen med skattepolitik med henblik på at kunne kombinere denne betalingsbalancemålsætning med fuld beskæftigelse i 1985.

Når en så lang tidshorizont er blevet anlagt skyldes det først og fremmest, at de fulde virkninger af en fastlagt kurs i den økonomiske politik først slår igennem efter et stykke tid, idet virkningerne af en fastholdt økonomisk politik så at sige akkumuleres over tiden.

Analysen er med hensyn til tidsafgrænsningen parallel med de andre langfristede fremskrivninger, der er offentliggjort i de senere år, jfr. især Perspektivplanredegørelserne og Investeringsredegørelsen. Men medens hovedsigtet i disse redegørelser har været at belyse udviklingen i og sammensætningen af den offentlige sektors ressource-anvendelse, har nærværende analyse til hovedformål at belyse de mere generelle problemstillinger i den økonomiske politik.

Usikkerhedsmomenterne

Det må stærkt understreges, at de usikkerhedsmomenter, der gør sig gældende ved enhver fremskrivning af det økonomiske forløb, forøges væsentligt jo længere perioder fremskrivningen dækker. På den ene side kan selve forudsætningerne for beregningen kun fastlægges med et stort element af skøn og på den anden side er det i det økonomiske modelarbejde, der ligger til grund, vanskeligt at udskille de reaktioner i økonomien, der er af forbigående karakter, fra de reaktioner, der vil gælde på længere sigt. Ikke alene bygger

1. De offentlige investeringer 1978-90, Planredegørelse 1, Finansministeriet, Budgetdepartementet 1977.

de modeller der anvendes til fremskrivningen på observationer af den økonomiske adfærd hos husholdninger og virksomheder i en *fortidig* periode, hvorfor det er afgørende for beregningernes gyldighed, at disse adfærdsmønstre udviser en vis stabilitet. Mindst lige så væsentligt er det, at sådanne fremskrivninger bygger på samfundets *nuværende* institutionelle rammer.

Blandt andet som følge heraf må fremskrivninger så langt frem som til 1985 alt i alt snarere betragtes som *regneeksempler*, der kan tjene som en stiliseret fremstilling af dansk økonomi med henblik på at belyse de fundamentale balanceproblemer end et forsøg på en langtidsprognose. *Enkeltheder* i beregningerne vil i høj grad kunne anfægtes. Men *hovedtendenserne* i beregningsresultaterne må antages at holde trods usikkerhedsmomenterne.

De vigtigste forudsætninger

14. Analysen foretages på sædvanlig måde med udgangspunkt i et »udgangsskøn«, forstået på den måde, at der er regnet med uændret forlængelse af den på beregningstidspunktet førte økonomiske politik og af de nuværende grundtendenser i øvrigt, idet der dog som tidligere nævnt regnes med at der efterhånden vil ske en vis forbedring af de internationale konjunkturer. I tabel III.5 er der givet en oversigt over de anvendte forudsætninger. De vigtigste af disse vil blive kommenteret i det umiddelbart følgende.

I de efterfølgende beregninger i kapitel IV ophæves forudsætningen om uændret økonomisk politik, hvorved problematikken med hensyn til valg af instrumenter i den økonomiske politik træder frem.

C. Gennemgang af anvendte beregningsforudsætninger

15. Den sammenvejede udlandsvækst, som er forudsat at være 3½ pct. p.a., er meget afgørende for det beregnede vækstforløb for den danske økonomi frem til 1985¹. Denne problemstilling blev illustreret ved beregningerne i formandskabets sidste rapport².

1. Det er samtidig antaget, at der ikke er sket nogen væsentlig reduktion i den internationale arbejdsdeling, således at det historiske forhold mellem væksten i verdenshandelen og i verdensnationalproduktet fortsat vil bestå.
2. Dansk økonomi, December 1977, især side 64–70. Således vil en 1 pct. lavere vækstrate i udlandet i perioden 1979–85 reducere stigningstakten i eksporten af varer og tjenester med knap 2 pct. p.a., hvorved betalingsbalanceunderskuddet i 1985 skulle blive ca. 7 milliarder kroner større samtidig med, at ledigheden forøges med ca. 90.000 personer.

Tabel III. 5. Vigtigste forudsætninger bag udgangsskønnet

| | 1978 | 1979 | 1980-85 gnsn. | Tidsprofil 1980-85 |
|---|----------------------------|--------|------------------|----------------------------------|
| Sammenvejret udlandsvækst, pct.: | 2.0 | 3.0 | 3.5 | } Konstant stignings- takt |
| Stigning i timeløn på det private arbejdsmarked, pct.: | 8.5 | 8.0 | 8.0 | |
| Stigning i løn til offentlig heltidsansat, pct.: | 7.0 | 7.0 | 7.0 | |
| Stigning i forbrugerpriser, pct.: | 9.5 | 4.2 | 4.0 | |
| Stigning i prisen på vareimport, pct.: | 5.5 | 5.5 | 5.5 | |
| Stigning i prisen på vareeksport, pct.: | 7.7 | 5.4 | 5.4 | |
| Stigning i prisen på tjeneste- import, pct.: | 4.2 | 4.7 | 4.8 | |
| Stigning i prisen på tjeneste- eksport, pct.: | 5.3 | 4.6 | 4.6 | |
| Valutakurs: | uændret effektiv kronekurs | | | |
| Procentvis ændring i bytteforhold for varer og tjenester, incl. FEOGA | +1.8 | -0.1 | -0.2 | ----- |
| Årlig produktionsstigning pr. ansat i byerhverv, pct.: | 3.9 | 4.3 | 3.2 | ----- |
| Stigning i antal 17-74-årige: | 18.000 | 21.000 | 15.000 | } Aftagende vækst |
| Erhvervsfrekvens, excl. deltidskorrektion: | .6992 | .7046 | .7224 | |
| Erhvervsfrekvens, incl. deltidskorrektion: | .6245 | .6270 | .635 | |
| Stigning i arbejdsstyrken, antal personer: | 23.000 | 23.000 | 18.000 | |
| Årlig stigning i det offentliges køb af varer og tjenester, pct.: | 2.4 | 2.2 | 2.0 | Konstant stigningstakt |
| Antal påbegyndte lejligheder: | 35.000 | 34.400 | 32.000 | Aftagende vækst |

Anm.: De procentvise stigninger angiver år-over-år-stigning i forhold til foregående år.

Det er klart, at udlandsvæksten så lang tid frem kun kan fastlægges som en beregningsforudsætning, som ikke bør opfattes som værende en egentlig prognose over den sandsynlige udvikling. Dertil er der for mange ukendte faktorer, der kan spille ind, som f.eks. politiske holdningsskift i de industrialiserede lande eller ændringer i prispolitikken for energi og andre råvarer.

Valutakurs-
forudsætning:
uændret effektiv
kronekurs

16. Forudsætningen om en uændret effektiv kronekurs indebærer, at kronen stiger i forhold til nogle valutaer og falder i forhold til den stærke D-mark, hvis opadgående trend må antages at fortsætte. Valutakursforudsætningen indebærer således fortsatte justeringer af kronens kurs i forhold til DM i lighed med de justeringer, som fandt sted i oktober 1976 samt april og august 1977.

Den indsnævring af deltagerkredsen i »slangesamarbejdet«, der er sket i de seneste år, kan dog tænkes at indebære, at det for fremtiden bliver sværere at foretage kursjusteringer inden for dette samarbejde. Det er derfor tænkeligt, at der i forlængelse af udviklingen fra 1971 til 1976, jfr. figur III.1, kan blive tale om en stigende effektiv kronekurs i stedet for uændret kronekurs som her forudsat. Bliver dette tilfældet vil det betyde, at kravene til indkomspolitikken intensiveres yderligere ud over det her og i kapitel IV forudsatte.

Lønudviklingen

17. Udgangsskønnets lønstigningsforudsætning indebærer, at de danske lønninger udvikler sig således i forhold til priserne på varer produceret i udlandet, at der med en nogenlunde ensartet produktivtetsudvikling i Danmark og i udlandet ikke vil ske hverken forbedringer eller forringelser af den danske konkurrenceevne. Konkret er det antaget at *timelønnen* i de private byerhverv stiger med 8 pct. om året og at lønnen for heltidsansatte i den offentlige sektor stiger med 7 pct. om året. Da det samtidig antages, at der finder en arbejdstidsnedsættelse sted med knap 1 pct. om året fra 1979 til 1985, er det altså ikke forudsat, at lønrelationerne mellem privat og offentligt ansatte ændres væsentligt efter 1979¹.

Med den forventede prisudvikling, jfr. nedenfor, repræsenterer disse lønforudsætninger en kraftig årlig reallønsfremgang, nemlig en stigning på ca. 3 pct. pr. år i den udbetalte realløn.

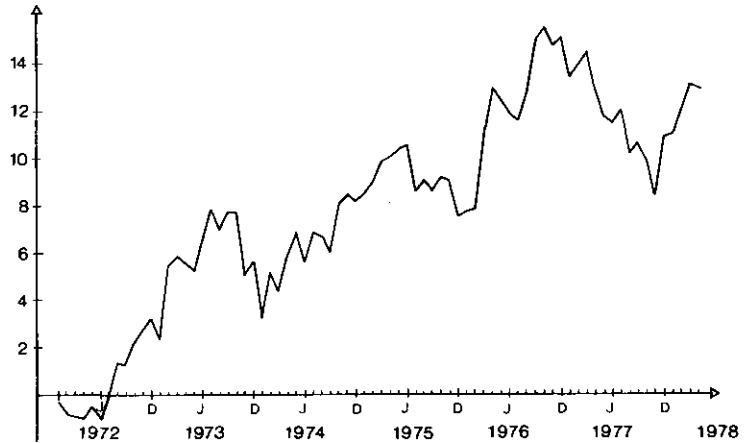
Da forløbet i udgangsskønnet indebærer en hurtig udvikling

1. Arbejdstidsnedsættelsen svarer til et fald i den årlige arbejdstid på ca. 100 timer (for heltidsbeskæftigede) fra 1979 til 1985. Dette kan »oversættes« til en reduktion af den ugentlige arbejdstid med ca. 2 timer eller ca. 2½ uges ekstra ferie. Sammen med en antagelse om fortsat stigende deltidsarbejde indebærer den nævnte forudsætning, at arbejdsudbuddet, målt i arbejdstimer, vokser ca. 1 pct. mindre om året end selve arbejdsstyrken.

Forudsætningerne svarer stort set til dem, der er gjort i Investeringsplanredegørelsen. I de tidligere – mindre langfristede – fremskrivninger fra Det økonomiske Råds formandskab blev der regnet med uændret arbejdstid.

Figur III. 1. Udviklingen i den sammenvejede kronkurs

Procentvis ændring i den vejede »effektive« kronkurs i forhold til december 1971. Som vægtgrundlag er anvendt de gennemsnitlige handelsandele (såvel eksport som import) med de 17 lande, hvis valutaer noteres dagligt af Nationalbanken.



Kilde: Nationalbanken, Internationalt kontor.

hen imod fuld beskæftigelse i den senere del af beregningsperioden, må de anvendte lønstigningsforudsætninger antages at være urealistiske, medmindre udviklingen mod fuld beskæftigelse kombineres med indkomstpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Kraftigere lønstigninger end de forudsatte vil gennem effekten på konkurrenceevnen slå igennem på eksporten og importen og dermed påvirke både beskæftigelse og betalingsbalance i negativ retning.

Fremskrivningen af arbejdsstyrken

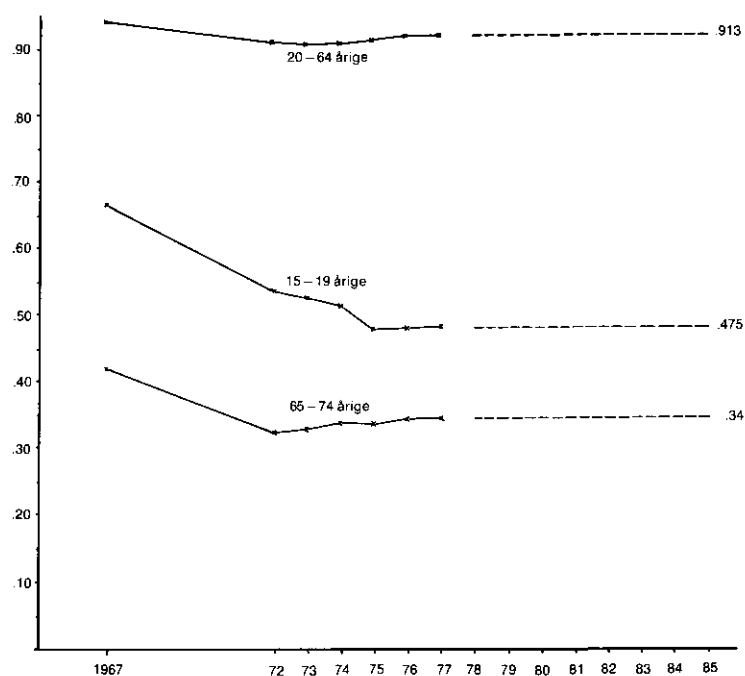
18. I tabel III.5 er vist de summariske erhvervsfrekvenser, der er regnet med ved fremskrivningen af arbejdsstyrken. Disse bygger igen på en antagen udvikling i de aldersspecifikke erhvervsfrekvenser for henholdsvis kvinder og mænd som vist i figur III.2 og III.3. Medens der for mændene er regnet med en stort set uændret forlængelse af de nuværende erhvervsfrekvenser, er man gået ud fra at der vil ske en fortsat stigning i kvindernes erhvervsdeltagelse. Dog er der regnet med en svag afdæmpning af stigningen i forhold til de senere år, hvor stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens har nået et set i historisk perspektiv relativt højt niveau.

Den tilgrundliggende befolkningsprognose er Danmarks Statistiks alternativ I, hvor det er antaget at ind- og udvandring opvejer hinanden¹.

Usikkerheden på arbejdsstyrketallene betyder tilsvarende usikkerhed på arbejdsløsheden

Den betydelige usikkerhed, der knytter sig til fremskrivningen af arbejdsstyrken, overføres naturligvis ved en given produktions- og produktivitetstilvækst fuldt ud til beregningerne over arbejdsløsheden². I denne forbindelse er der grund til at fremhæve, at de senere års usædvanlig kraftige stigning i kvindernes erhvervsfre-

Figur III. 2 Aldersbetingede erhvervsfrekvenser, mænd, 1967-77 samt skøn for 1978-85.



1. Jfr. Danmarks Statistik: Statistiske Undersøgelser nr. 36.
2. Hvis arbejdsstyrken i 1985 var skønnet 1 pct. højere end her forudsat, ville skønnet over ledigheden være knap 23.000 personer større. Samtidig ville også betalingsbalanceunderskuddet være forøget med knap 3/4 milliard kr. som følge af den forøgede arbejdsløshedsunderstøttelse.

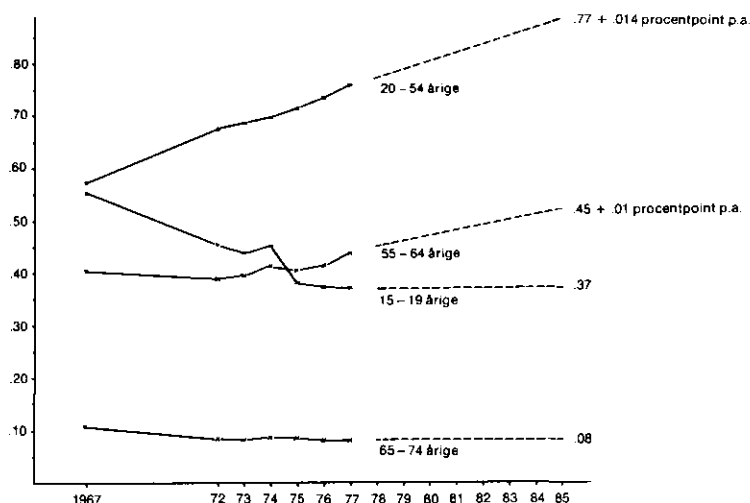
kvens gør det ekstra vanskeligt at bedømme det fremtidige arbejdsudbud. Det er således uafklaret, i hvilken udstrækning, udviklingstendensen vil holde, også hvis der sker en tilbagevenden til mere normale forhold på arbejdsmarkedet.

*Arbejds-
produktiviteten*

19. Der er i udgangsskønnet for byerhvervenes vedkommende regnet med samme produktivitetstigning (3,2 pct. pr. år) som i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne frem til 1973¹.

Skønnet over produktivitetstigningen (der er baseret på beregninger over sammenhængen mellem kapitalforsyningen, beskæftigelsen, arbejdstiden og produktionsudviklingen i de sidste årtier) er naturligvis ligeledes af helt afgørende betydning for det beregnede ledighedsniveau.

Figur III. 3 Aldersbetingede erhversfrekvenser, kvinder, 1967-77 samt skøn for 1978-85.



1. Udgangsskønnetts produktivitetstigninger, jfr. tabel III.5, er ikke sammenlignelige med produktivitetstigningerne i Investeringsudvalgets redegørelse. Opgjort efter så vidt muligt samme principper er udgangsskønnetts produktivitetstigninger dog ca. 1¼ pct. lavere pr. år end investeringsudvalgets produktivitetstigninger.

D. Selve udgangsskønnet frem til 1985

*Beregningernes
hovedresultat:
Balanceproblemet
mindskes, men løses
ikke*

20. Den udvikling, der under de anførte forudsætninger tegner sig på mellemlangt sigt, indebærer en vis formindskelse af det samlede balanceproblem i dansk økonomi, men langt fra en løsning af dette problem. Ganske vist har det forudsatte forløb en ret kraftig stigning i eksporten som et af sine bærende elementer. Andre hovedelementer i det skitserede forløb er imidlertid en kraftig vækst i det private forbrug og i investeringerne. Da økonomien samtidig allerede nu er inde i en udvikling, hvor rentebetalingerne til udlandet øges hastigt, indebærer udgangsskønnet – på trods af det forudsatte gunstige eksportforløb – at betalingsbalanceunderskuddet vil fortsætte med at stige i kraft af de stærkt voksende rentebetalinger på udlandsgælden. Udgangsskønnet peger i retning af et betalingsbalanceunderskud i midten af 1980'erne af størrelsesordenen 20 milliarder kr. om året, opgjort i den tids prisniveau. Til gengæld skulle beskæftigelseskrisen blive overvundet med de givne forudsætninger.

Beregningernes hovedresultat er gengivet i tabel III.6, som viser de gennemsnitlige vækstrater for de centrale komponenter i forsyningsbalancerne.

*Forbrugets
stigningstakt:
over 4 pct. pr. år
ifølge udgangsskønnet*

21. Betalingsbalanceudviklingen forklares som nævnt i væsentlig grad ved udviklingen i det private forbrug. I udgangsskønnet er beregnet en stigning i det private forbrug på over 4 pct. pr. år, sammenhængende med at både lønmodtagerne, de selvstændige og modtagerne af overførselsindkomster med de gjorte antagelser får en betydelig realindkomststigning. Der regnes som tidligere nævnt med en relativt konstant forbrugskvote.

Afgørende for udgangsskønnets forbrugsudvikling er herefter forudsætningen om uændret økonomisk politik. Den beregnede stigning i forbruget vil ikke blive realiseret, hvis den økonomiske politik strammes af hensyn til betalingsbalancen, og på kort sigt heller ikke, hvis der realiseres en indkomstpolitik, som indebærer mere beskedne lønstigninger end den forudsatte. De pensionsforbedringer, som skønnes at følge af pensionsreformen, herunder dennes senere trin, er indarbejdet i udgangsskønnet.

*Udviklingen i
erhvervenes
nyinvesteringer: Et
springende punkt i
beregningerne*

22. Medens byerhvervenes investeringer som nævnt ikke kan forventes at vokse synderligt fra 1978 til 1979 er der i udgangsskønnet for de følgende år regnet med relativt store investeringsstigninger. Der er her tale om et centralt – og springende – punkt i beregningerne som der er grund til at omtale nærmere.

Tabel III. 6. Udviklingen i hovedposter på forsyningsbalancen

| | mia.kr. 1977 | Gns.årl. realvækst i pct. 1977-81 1981-1985 | |
|---|-----------------|---|------|
| Privat forbrug | 152.4 | 3.6 | 4.4 |
| Nyt boligbyggeri | 11.3 | 2.6 | -2.4 |
| Nyinvestering (erhverv) | 28.9 | 7.3 | 7.2 |
| Off. køb af varer og tjenester | 82.1 | 2.2 | 2.0 |
| Indenlandsk efterspørgsel | 297.1 | 3.8 | 4.1 |
| Eksport af varer og tjenester | 90.5 | 5.5 | 7.9 |
| Import af varer og tjenester | 95.3 | 6.0 | 6.1 |
| Bruttonationalprodukt a) | 292.2 | 3.6 | 4.2 |
| Bruttonationalprodukt (1955-priser og vægtbasis) | 73.5 | 4.1 | 5.1 |
| | 1977 | 1981 | 1985 |
| Arbejdsløshed i procent af arbejdsstyrke b) | 6.9 | 6½ | 1 |
| Betalingsbalance (officiel saldo) i procent af bruttonationalproduktet | -3.4 | -4½ | -3½ |
| Vare- og tjenestebalance, incl. eksportstøtte fra FEOGA, milliarder kr. | -4.8 | -8 | -2 |
| Vare- og tjenestebalance, excl. eksportstøtte, milliarder kr. | -8.7 | -12 | -6 |
| Renter og udbytter, nettoindtægt, milliarder kr. | -3.2 | - 6 | -12 |
| Øvrige overførsler m.v., incl. overgangspost, nettoindtægt, milliarder kr. | 2.1 | -0 | -2 |
| Betalingsbalancens løbende poster (officiel saldo) milliarder kr. | -9.9 | -19 | -20 |

Anm.: Gennemsnitlig årlig vækstrate for de to fireårsperioder.

Noter: a) Sammenvejet med foregående års vægte, jfr. anm. til tabel III.1.

b) Beskæftigelsesudviklingen er beregnet med udgangspunkt i nationalregnskabet's tal i faste 1955-priser.

Den beregnede investeringsudvikling frem til 1985 må nærmest opfattes som de investeringskrav som skønnes at følge af udgangsskønnets tal for produktionsvæksten i byerhvervene. Hvis det skal være muligt at realisere en produktionsvækst af den størrelse, der opereres med i udgangsskønnet, må der regnes med, at det vil forudsætte en kraftig vækst i kapitalapparatet, jfr. tabel III.6. – Om produktionsvæksten og væksten i kapitalapparatet bliver til virkelighed afhænger imidlertid i afgørende grad af udviklingen i konkurrenceevnen. Kun hvis konkurrenceevnen bevares, bliver der brug for udgangsskønnets relativt store investeringer, og kun hvis konkurrenceevnen bevares, bliver det rimeligt at forvente et større opsving i faktisk foretagne investeringer i de kommende år.

Sker der en forværring i konkurrenceevnen, må en del af efterspørgselen ventes at dreje sig fra dansk til udenlandsk produktion med det resultat at væksten i den danske produktion og det danske produktionsapparat bliver mindre end her forudsat.

*Eksportvæksten
ligeledes et
springende punkt:
Kommer der en
forsinket
konkurrenceevne-
reaktion?*

23. Eksportskønnene har på tilsvarende måde som investeringskønnene karakter af et springende punkt i beregningerne. Skønnene over udviklingen i industrieksporten bygger på beregninger, hvor man har forsøgt at splitte ændringerne i industrieksporten op i forhold, der må tilskrives væksten i udlandet, ændringer i konkurrenceevnen, og forhold der må tilskrives indenlandsk efterspørgselspres. Der er for industrieksporten regnet med en gennemsnitlig årlig stigning på ca. 12 pct. i mængde. Foruden på antagelsen om $3\frac{1}{2}$ pct's vækst i udlandet bygger dette på en forudsætning om, at den hidtidige meget kraftige samvariation med væksten i udlandet vil fortsætte. Indtil nu har den beregnede sammenhæng mellem eksportvækst og udlandsvækst holdt stik. Men det kan bestemt ikke udelukkes, at beregningerne undervurderer langtidsvirkningerne af den historiske forværring af konkurrenceevnen.

Kraftig importvækst

24. På importsiden vokser især den ikke konkurrerende import (d.v.s. råvarer og energi) med en stigningstakt, der i overensstemmelse med erfaringerne ligger noget højere end væksten i den samlede efterspørgsel. I takt med udviklingen i investering og forbrug vokser dog også den øvrige vareimport relativt kraftigt. De anvendte sammenhænge mellem efterspørgsel og import indicerer en meget høj importfølsomhed overfor ændringer i efterspørgselen, hvilket er en meget væsentlig del af forklaringen bag udgangsskønnets betalingsbalanceudvikling.

*Vare- og
tjenestebalance
contra rentebalance*

25. Ovennævnte udvikling i eksport- og import fører i udgangsskønnet til fortsat store underskud på selve handelsbalancen. En ret summarisk antagelse om, at tjenesteimport og -eksport vokser med samme hastighed, således at også forskellen mellem de to størrelser vil vokse, fører derimod til en gunstig udvikling på tjenestebalancen, som i høj grad er med til at moderere betalingsbalanceunderskuddene. Det er vanskeligt at finde gode holdepunkter for en fremskrivning af tjenesteposterne over de næste 6-7 år, men det antagne forløb kan ikke ud fra foregående års erfaringer siges at være specielt optimistisk. Der er eksempelvis kun regnet

med en meget moderat forbedring af fragtbalancen, og turistbalancen er antaget at udvise et lille underskud.

Rentebetalingerne til udlandet må antages at vokse ganske betydeligt, fordi udgangsskønnets betalingsbalanceunderskud implicerer en betydelig fortsat vækst i den allerede nu store udlandsgæld.

Det må endnu engang understreges, at skønnene over disse – delvis selvforstærkede – betalingsbalanceunderskud er ganske overordentligt usikre. Rent bortset fra de mængdemæssige ændringer vil selv relativt små ændringer i det *forudsatte* prisforløb for eksport og import (ændringer i bytteforholdsantagelsen) – kunne påvirke tallene væsentligt.

*Gradvis
beskæftigelses-
forbedring, så der i
udgangsskønnet
genskabes fuld
beskæftigelse*

26. Med det forløb for de enkelte efterspørgselskomponenter der er beskrevet ovenfor, kommer den samlede produktion og efterspørgsel til at vokse med godt 4 pct. p. a. i fremskrivningsperioden. Om dette forløb overhovedet er realiserbart vil blive forsøgt vurderet i det efterfølgende kapitel IV. Her skal nævnes, at et forløb som det her skitserede med den antagne produktivitetsudvikling gradvist vil føre økonomien tilbage mod fuld beskæftigelse. Beskæftigelsesforbedringen vil gennemsnitligt for perioden 1979–1985 andrage knap 40.000 personer årligt opgjort på fuldtidsbasis, heraf antages ca. 12.000 årligt at blive beskæftiget i den offentlige sektor. Reduktionen i ledigheden vil efter beregningerne især finde sted mod slutningen af perioden, fordi arbejdsstyrketilvæksten, som i de første år er forudsat til ca. 23.000 personer årligt, senere halveres på grund af en svagere befolkningstilvækst.

*Nogle
sektorberegninger*

27. Ved fremskrivninger over så lange perioder er det væsentligt, at det undersøges, hvilke ændringer der skal ske i den økonomiske struktur for at realisere den skønnede udvikling¹.

1. Sådanne strukturanalyser foretages sædvanligvis – og også her – med modeller af »Input-Output« typen. Disse modeller består af et sæt talstørrelser – »koefficienter« – der angiver sammenhængen imellem anvendelsen af bestemte varer og produktionen i bestemte erhverv. I nærværende analyse har man taget udgangspunkt i den Input-Output tabel, Danmarks Statistik har udarbejdet på foreløbig basis for året 1973. Koefficienterne fra 1973 er antaget at gælde for hele perioden 1977 til 1985, hvilket naturligvis er en meget restriktiv antagelse. Modellen bliver derved ude af stand til at opfange sådanne skift i erhvervsstrukturen, der hele tiden foregår, når virksomhederne tilpasser deres produktionsmønstre til ændrede prisrelationer. De ændringer i den økonomiske struktur, som »kommer ud af« en sådan model afspejler derfor alene ændringer i efterspørgselens sammensætning på forbrug, investering etc.

Udgangsskønnet er karakteristisk derved, at efterspørgselsstigningens sammensætning afviger fra forholdene i den sidste halvdel af 1960'erne. Dengang var det navnlig den offentlige sektors efterspørgselsudvikling, der førte an. I udgangsskønnet er det, som tidligere nævnt, navnlig privat forbrug, erhvervsmæssige investeringer og eksport, der leder efterspørgselsudviklingen.

Som det fremgår af tabel III.7, kan der derfor også af udgangsskønnets efterspørgselsudvikling afledes en forskydning i erhvervsstrukturen i retning af større andel for fremstillingsvirksomhed. Der synes ikke umiddelbart at være grund til at antage, at strukturforskydninger af den størrelsesorden, som fremgår af tabellen, skulle give anledning til større vanskeligheder, herunder flaskehalsproblemer.

28. På basis af de afledede ændringer i de enkelte erhvervsproduktion er det muligt at foretage et skøn over den erhvervsfordelte beskæftigelse, jfr. tabel III.8.

Bortset fra forskydninger som følge af produktivitetsudviklingen¹ er der regnet med et fast forhold mellem produktionen og beskæftigelsen i de enkelte erhverv.

Det fremgår af tabellen, at forskydningerne i beskæftigelsesstrukturen er mindre end forskydningerne i produktionsstrukturen og delvist modsat rettede. Den relative beskæftigelsesfremgang indenfor fremstillingsvirksomhed er betydeligt mindre end den relative produktionsfremgang. Dette afspejler blot antagelsen om noget større produktivetsfremskridt indenfor denne sektor. Det fremgår også, at den offentlige sektors andel af beskæftigelsen vil øges, hvilket hænger snævert sammen med antagelsen om 2 pct. vækst i det offentlige beskæftigelse, idet den samlede beskæftigelse vokser lidt under 2 pct. pr. år.

1. I Investeringsredegørelsen, bind 1, s. 185 er gengivet de anvendte forudsætninger om produktivitetsudviklingerne i de enkelte erhverv. I nærværende redegørelse har man regnet med en anden gennemsnitlig produktivetsstigning, men samtidig anvendt samme forhold mellem produktivetsstigningerne i de enkelte sektorer, som forudsættes i Investeringsredegørelsen, dog med undtagelse af de private tjenesteydende erhverv, hvis produktivetsstigning er antaget at være godt 1/3 mindre end der er regnet med i Investeringsredegørelsen. Ligesom i nationalregnskabsstatistikken er der her af definatoriske og beregningsmæssige årsager set bort fra produktivetsstigninger pr. ansat i den offentlige sektor. Overensstemmende med Investeringsredegørelsen ses der endvidere bort fra virkningerne af arbejdstidsnedsættelsen i den offentlige sektor.

Tabel III. 7. Produktionsværdier i udvalgte erhvervsgrupper (faste 1973-priser)

| | 1977 | 1981 | 1985 | Gnsn. årlig vækstrate for fireårsperioderne | |
|----------------------------|----------------------|------|------|--|---------|
| | | | | 1977-81 | 1981-85 |
| | procentvis fordeling | | | procent p.a. | |
| Landbrug m.m. | 8 | 8 | 7 | 2.8 | 2.9 |
| Fremstillingsvirksomhed | 38 | 39 | 41 | 5.1 | 5.7 |
| Bygge- og anlægsvirksomhed | 10 | 10 | 9 | 4.1 | 3.8 |
| Handel | 11 | 11 | 12 | 4.3 | 5.1 |
| Transport og kommunikation | 8 | 8 | 8 | 3.5 | 4.2 |
| Øvrige private tjenester | 15 | 15 | 15 | 3.9 | 4.5 |
| Offentlig sektor | 10 | 9 | 8 | 2.3 | 2.0 |
| Samlet produktionsværdi | 100 | 100 | 100 | 4.2 | 4.6 |

Note: Sammenvejret ved hjælp af produktionsværdierne i faste 1973-priser. Det her anvendte produktionsværdibegreb inkluderer råvarer og import og afviger således fra Nationalregnskabets værditilvækstbegreb.

Tabel III. 8. Beskæftigelsen i udvalgte erhvervsgrupper (fuldtidsbasis, incl. selvstændige og medhjælpende hustruer)

| | 1977 | 1977 | 1981 | 1985 | Gnsn. årlig vækstrate for fireårsperioderne | |
|----------------------------|------------|-----------------|------|------|--|---------|
| | | | | | 1977-81 | 1981-85 |
| | 1000 pers. | pct.vis fordel. | | | procent p.a. | |
| Landbrug m.m. | 200.5 | 9 | 8 | 8 | -1.6 | -0.4 |
| Fremstillingsvirksomhed | 527.8 | 25 | 25 | 26 | 1.5 | 3.0 |
| Bygge- og anlægsvirksomhed | 194.4 | 9 | 9 | 9 | 1.5 | 1.9 |
| Handel | 283.1 | 13 | 13 | 13 | 0.2 | 2.0 |
| Transport og kommunikation | 153.8 | 7 | 7 | 7 | -0.1 | 1.6 |
| Øvrige private tjenester | 301.9 | 14 | 15 | 15 | 1.8 | 2.9 |
| Offentlig sektor | 474.0 | 22 | 23 | 23 | 2.3 | 2.0 |
| Samlet beskæftigelse | 2135.4 | 100 | 100 | 100 | 1.1 | 2.2 |

Bilagstabel 1 til Kapitel III: Indkomstudviklingen i udgangsskønnet

| Løbende priser | | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|----------------------|--|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | Milliarder kroner | | | | | | | | | |
| Bruttofaktorindkomst | | 112.6 | 123.9 | 139.5 | 158.9 | 182.3 | 203.0 | 230.0 | 254.6 | 280.0 | 302.7 |
| Heraf lønindkomst | | 60.8 | 67.8 | 76.3 | 88.2 | 104.7 | 119.3 | 134.4 | 146.9 | 158.9 | 172.3 |
| restindkomst | | 51.8 | 56.1 | 63.2 | 70.8 | 77.7 | 83.7 | 95.6 | 107.7 | 121.2 | 130.5 |
| Lønkvote (A) | | 53.96 | 54.76 | 54.70 | 55.48 | 57.39 | 58.75 | 58.43 | 57.70 | 56.74 | 56.90 |
| Afskrivninger | | 9.3 | 10.4 | 11.9 | 13.9 | 17.5 | 20.2 | 22.6 | 26.1 | 29.2 | 32.2 |
| Rep. og vedligehold. | | 10.0 | 11.1 | 12.1 | 13.8 | 17.7 | 21.1 | 24.1 | 26.8 | 29.8 | 32.1 |
| Nettofaktorindkomst | | 93.3 | 102.4 | 115.5 | 131.2 | 147.2 | 161.8 | 183.3 | 201.7 | 221.0 | 236.5 |
| | | Procentvis stigning i forhold til året før | | | | | | | | | |
| Bruttofaktorindkomst | | 11.4 | 10.0 | 12.6 | 13.9 | 14.7 | 11.3 | 13.3 | 10.7 | 10.0 | 8.1 |
| Heraf lønindkomst | | 14.4 | 11.7 | 12.5 | 15.5 | 18.7 | 14.0 | 12.7 | 9.3 | 8.2 | 8.4 |
| restindkomst | | 8.0 | 8.1 | 12.7 | 12.0 | 9.8 | 7.8 | 14.2 | 12.6 | 12.5 | 7.7 |

Anm.: Om den usikkerhed, der knytter sig til tallene, henvises til teksten.

A.: Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten.

Kilder: Indtil 1976 nationalregnskabet (Statistiske Efterretninger A 37, 1977) suppleret med egne beregninger. Fra 1977 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jvf. tabel III.1 liggende forudsætninger og beregningsresultater.

Bilagstabel 2 til kapitel III: Overgang fra nettofaktorindkomst til personlige indkomster i udgangsskønnet

| Løbende priser | | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---|--|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | Milliarder kroner | | | | | | | | | |
| Nettofaktorindkomst | | 93.3 | 102.4 | 115.5 | 131.2 | 147.2 | 161.8 | 183.3 | 201.7 | 221.0 | 236.5 |
| - Nettorenteudgifter til det offentlige og udlandet | | .3 | .5 | .9 | 1.4 | 2.5 | 3.7 | 4.1 | 3.8 | 3.5 | 3.2 |
| - Diverse bidrag (A) | | 3.5 | 3.8 | 4.4 | 5.2 | 6.1 | 6.0 | 7.7 | 7.3 | 7.9 | 8.1 |
| + Transfereringer inkl. arb. løsh. underst. | | 13.5 | 15.6 | 18.0 | 20.1 | 24.1 | 30.5 | 34.9 | 40.7 | 47.4 | 54.0 |
| Pers. nettoindkomster | | | | | | | | | | | |
| Inkl. selskabsheni. | | 103.0 | 113.7 | 128.3 | 144.7 | 162.7 | 182.5 | 206.4 | 231.3 | 257.0 | 281.2 |

Anm.: Om den usikkerhed, der knytter sig til tallene, henvises til teksten.

A.: Diverse bidrag omfatter arbejdsgiverbidrag til social sikring, nettooverskud i offentlige virksomheder, selskabsskatter samt nationalbankoverskud m.v.

Kilder: Indtil 1976 nationalregnskabet (Statistiske Efterretninger A 37 1977) suppleret med egne beregninger. Fra 1977 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel III.1 liggende forudsætninger og beregningsresultater.

Bilagstabel 3 til kapitel III. Fordelingen af den personlige nettoindkomst i udgangsskønnet

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Milliarder kroner | | | | | | | | | |
| Pers. nettoindkomster inkl. selskabshenlæggelser | 103.0 | 113.7 | 128.3 | 144.7 | 162.7 | 182.5 | 206.4 | 231.3 | 257.0 | 281.2 |
| Heraf: Lønindkomster | 60.8 | 67.8 | 76.3 | 86.2 | 104.7 | 119.3 | 134.4 | 146.9 | 158.9 | 172.3 |
| Transfereringer | 13.0 | 14.8 | 17.3 | 19.3 | 22.3 | 25.6 | 29.2 | 32.5 | 37.1 | 41.8 |
| Arb. løsh. underst. | .5 | 8 | 8 | 8 | 1.8 | 4.9 | 5.7 | 8.2 | 10.3 | 12.2 |
| Nettorestindkomster inkl. selskabshenlæggelser | 28.7 | 30.3 | 33.9 | 36.5 | 34.0 | 32.7 | 37.1 | 43.7 | 50.7 | 54.9 |
| | Procent | | | | | | | | | |
| Restindkomsternes andel af de personlige nettoindkomster | 27.89 | 26.61 | 26.44 | 25.20 | 20.86 | 17.93 | 17.99 | 18.89 | 19.74 | 19.54 |
| | Procentvis stigning i forhold til året før | | | | | | | | | |
| Personlige nettoindkomster inkl. selskabshenlæggelser | 11.9 | 10.4 | 12.8 | 12.8 | 12.4 | 12.1 | 13.1 | 12.0 | 11.1 | 9.4 |
| Heraf: Lønindkomster | 14.4 | 11.7 | 12.5 | 15.5 | 18.7 | 14.0 | 12.7 | 9.3 | 8.2 | 8.4 |
| Transfereringer | 20.3 | 13.2 | 17.0 | 11.8 | 15.6 | 14.7 | 13.9 | 11.4 | 14.1 | 12.5 |
| Arb. løsh. underst. | -5.7 | 69.4 | -9.4 | 3.2 | 129.3 | 172.2 | 16.2 | 43.5 | 26.2 | 18.7 |
| Nettorestindkomster inkl. selskabshenlæggelser | 4.3 | 5.3 | 12.0 | 7.6 | -6.9 | -3.6 | 13.5 | 17.6 | 16.1 | 8.3 |

Anm.: Om den usikkerhed, der knytter sig til tallene, henvises til teksten.

Kilder: Indtil 1976 nationalregnskabet (Statistiske Efterretninger A 37 1977) suppleret med egne beregninger. Fra 1977 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel III.1, liggende forudsætninger og beregningsresultater.

Bilagstabel 4 til kapitel III. Indkomster, skatter og forbrug i udgangsskønnet.

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|-------------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Milliarder kroner | | | | | | | | | |
| Pers. nettoindkomster inkl. selskabshenlæggelser | 103.0 | 113.7 | 128.3 | 144.7 | 162.7 | 182.5 | 206.4 | 231.3 | 257.0 | 281.2 |
| - Selskabshenlæggelser | 1.9 | 1.9 | 3.0 | 4.7 | 4.4 | 2.5 | 6.3 | 5.1 | 7.1 | 7.3 |
| - Direkte skatter m.v. (A) | 28.9 | 34.9 | 39.1 | 45.5 | 54.0 | 56.5 | 62.1 | 68.9 | 76.5 | 85.1 |
| Disponibel personlig indkomst | 72.3 | 76.9 | 86.2 | 94.5 | 104.4 | 123.5 | 138.1 | 157.3 | 173.4 | 188.8 |
| Heraf anvendt til privat forbrug | 70.8 | 75.5 | 82.1 | 93.9 | 104.8 | 119.0 | 137.2 | 152.4 | 167.5 | 181.4 |
| | Procentandele | | | | | | | | | |
| Forbrugskvote | 97.91 | 98.12 | 95.24 | 99.37 | 100.35 | 96.36 | 99.37 | 96.91 | 96.60 | 96.07 |
| Skattetryk (B) | 28.54 | 31.20 | 31.24 | 32.50 | 34.07 | 31.37 | 31.01 | 30.47 | 30.61 | 31.07 |

Anm.: Om den usikkerhed, der knytter sig til tallene, henvises til teksten. Tabellens underposter kan på grund af definitionsforskelle ikke umiddelbart sammenlignes med Danmarks Statistiks og Det økonomiske Sekretariats opgørelser.

A.: Indkomstskat (indeholdte lønmodtagerskatter, pålignet nettorestskat for lønmodtagere samt slutskat for restindkomstmottagere), ejendomsskat, formueskat, særlig indkomstskat m.v.

B.: Beregnet som de direkte skatter m.v. i procent af den personlige indkomst (dvs. den personlige disponible indkomst plus direkte skatter).

Kilder: Indtil 1976 nationalregnskabet (Statistiske Efterretninger A 37 1977) suppleret med egne beregninger. Fra 1977 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel III.1, liggende forudsætninger og beregningsresultater.

IV

Alternativer for den økonomiske politik på længere sigt

A. Indledning

*Fald i
arbejdsløsheden*

1. Det langsigtede udgangsskøn indebærer, at der ganske vist frem til 1985 vil ske et *fald i arbejdsløsheden* således at beskæftigelsesproblemerne vil være overvundne i midten af næste årti, men der vil fortsat være betydelige *betalingsbalanceunderskud*.

Med de valgte forudsætninger vil eksporten være et af de bærende elementer bag fremgangen i produktion og beskæftigelse, men også den indenlandske efterspørgsel vil stige realtvt kraftigt båret af det private forbrug og de erhvervsmæssige investeringer.

*...men fortsatte
underskud på
betalingsbalancen*

Den beregnede stigning i den indenlandske efterspørgsel medfører at vare- og tjenestebalancen over for udlandet fortsat vil vise underskud (omend faldende), hvortil kommer de nu stærkt voksende rentebetaling på udlandsgælden. Udgangsskønnet peger i retning af et betalingsbalanceunderskud i midten af 1980'erne på omkring 20 milliarder kr. Set i forhold til den samlede danske produktion (BNP) er der ikke tale om nogen stigning, men den fortsatte gældsstiftelse over for udlandet vil efter disse beregninger være af en sådan størrelsesorden, at det alvorligt må betvivles om udviklingen som beskrevet i udgangsskønnet kan realiseres. Væksten i udlandsgælden vil antagelig nødvendiggøre økonomisk-politiske foranstaltninger med henblik på at forbedre betalingsbalancen.

2. Det må endvidere understreges, at den beregnede forbedring af beskæftigelsen er stærkt afhængig af det antagne vækstforløb i udlandet – et forløb som det måske er for optimistisk at lægge til grund.

*Dansk økonomi er
sårbar*

Den danske økonomi er ikke blot meget sårbar over for ændringer i vore aftagerlandes væksttempo, men også uhyre følsom over for prisstigninger på især energi og råvarer.

Både med hensyn til væksttempoet i udlandet og med hensyn til den internationale prisudvikling ligger der bag beregningerne relativt optimistiske antagelser. Afvigelse herfra i negativ retning, som f.eks. en bytteforholdsforringelse fremkaldt af en stigning i oliepriserne, vil radikalt kunne ændre forløbet dels gennem den umiddelbare virkning på den danske konkurrenceevne, dels fordi hensynet til betalingsbalancen kan antages at føre til stramminger af den økonomiske politik.

3. Det er for beregningerne antaget, at lønstigningstakten vil holde sig konstant. Denne forudsætning er klart urealistisk, hvis ikke udviklingen mod fuld beskæftigelse kombineres med indkomstpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Kraftigere lønstigninger end de forudsatte vil gennem effekten på konkurrenceevnen slå igennem på eksporten og importen og dermed påvirke både beskæftigelse og betalingsbalance i negativ retning.

*Sammenfattende
vurdering af
udgangsskønnet*

4. *Sammenfattende* kan udgangsskønnet frem til 1985 nok siges at aftegne nogen bedring i det samlede danske balanceproblem, men det er næppe realistisk at antage, at hele forbedringen tages ud i form af højere beskæftigelse. Den danske økonomi vil fortsat være yderst sårbar over for ændringer i de ydre vilkår. Fortsatte omvendte faldende underskud på vare- og tjenestebalancen vil formentlig sammen med voksende rentebetalinger på en stadig stigende udlandsgæld tilsige en strammere kurs i den økonomiske politik end den der ligger i forudsætningen om uændret økonomisk politik.

Dilemmaet for den økonomiske politik vil altså stadig være balancegangen mellem hensynet til betalingsbalancen på den ene side og beskæftigelsen på den anden. Dette dilemma kan også udtrykkes på den måde, at en hensyntagen til betalingsbalancen kun vil tillade reale forøgelser af det private forbrug, som er mindre end de beregnede.

For at belyse alternativer til en uændret økonomisk politik, som udgangsskønnet er baseret på, har formandskabet beregnet størrelsen og effekten af traditionelle finanspolitiske indgreb med henblik på at nå Investeringsplanredegørelsens målsætning om overskud på betalingsbalancens løbende poster (= 1 pct. af bruttonationalproduktet i 1985) samt som alternativ hertil foretaget beregninger over den indkomstpolitiske indsats, der kombineret med en stramning af finanspolitikken kan forene dette over-

skud på betalingsbalancens løbende poster med fuld beskæftigelse. Disse beregninger er gengivet i henholdsvis afsnit B og C.

Investeringsplanredegørelsens betalingsbalancemålsætning er naturligvis ikke den eneste tænkelige målsætning, men det må på ny understreges at en fortsat og betydelig gældsætning til udlandet er forbundet med en række risici.

Det må også på ny understreges at fremskrivninger så langt frem som til 1985 skal betragtes som *regneeksempler*, der kan tjene som en stiliseret fremstilling af dansk økonomi. På trods af de meget store usikkerhedsmomenter, der ligger i udgangsskønnet såvel som i alternativberegningerne, viser disse regneeksempler dog hovedtendenserne i udviklingen samt hovedproblemerne for den økonomiske politik.

B. Alternativ-beregning I: Finanspolitisk stramning indtil betalingsbalancemålsætningen er opfyldt.

5. Det første led i beregningerne af alternativer for den økonomiske politik er som nævnt en fremskrivning, hvor *skattepolitikken løbende strammes*. Den finanspolitiske indsats er altså lagt udelukkende på skatteinstrumenterne, medens det er forudsat, at det offentlige vare- og tjenestekøb stiger med de samme 2 pct. realt årligt som lå til grund for udgangsskønnet. Skatteforhøjelserne er

Tabel IV. 1. Udviklingen i hovedposter på forsyningsbalancen. Alternativ I.

| | gnsn. årlig realvækst i pct. | | | |
|---|------------------------------|-----------|--------------|-----------|
| | Udgangsskøn | | Alternativ I | |
| | 1977-1981 | 1981-1985 | 1977-1981 | 1981-1985 |
| Privat forbrug | 3.6 | 4.4 | 1.8 | 1.9 |
| Nyt boligbyggeri | 2.6 | -2.4 | 2.6 | -2.4 |
| Nyinvesteringer (erhverv) | 7.3 | 7.2 | 6.4 | 6.2 |
| Off. køb af varer og tjenester | 2.2 | 2.0 | 2.2 | 2.0 |
| Indenlandsk efterspørgsel | 3.8 | 4.1 | 2.7 | 2.3 |
| Eksport af varer og tjenester | 5.5 | 7.9 | 5.5 | 7.9 |
| Import af varer og tjenester | 6.0 | 6.1 | 4.8 | 5.4 |
| Bruttonationalprodukt | 3.6 | 4.2 | 2.9 | 3.4 |
| Bruttonationalprodukt i 1955-priser og med 1955-vægte | 4.1 | 5.1 | 3.5 | 4.5 |
| Arbejdsløshed i procent af arbejdsstyrke | 1981 | 1985 | 1981 | 1985 |
| Betalingsbalance (officiel saldo) | 6½ | 1 | 7½ | 3½ |
| i procent af bruttonationalproduktet | -4½ | -3½ | -3 | 1 |

Anm.: Gennemsnitlig årlig vækstrate for de to fireårsperioder. Hvor intet andet er anført, er vækstraterne beregnet ved at sammenveje delkomponenterne med foregående års vægte, jfr. anmærkning til tabel III.1.

fordelt jævnt over perioden 1979–85 og er beregnet således¹, at der mod slutningen af perioden nås et overskud på betalingsbalancens løbende poster på 1 pct. af bruttonationalproduktet.

Det ændrede økonomiske forløb efter den beregnede finanspolitiske stramning, der i umiddelbar provenustigning svarer til knap 5½ mia. kr. i 1977-priser årligt, fremgår af tabel IV.1, og virkningen på det samlede skattetryk kan aflæses i figur IV.1.

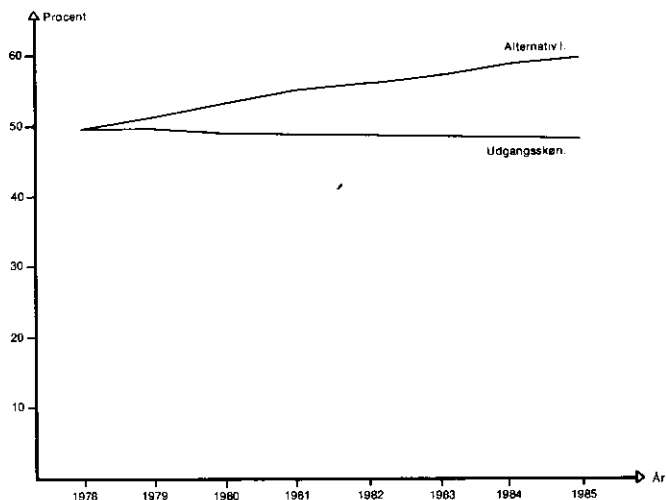
Betalingsbalance-
forbedring . . .

. . . men godt 60.000
flere ledige

6. I forhold til udgangsskønnet indebærer den finanspolitiske stramning en betalingsbalanceforbedring i 1985 på ca. 26 milliarder kr. Dette omslag fra underskud til et mindre overskud ville imidlertid nok være en løsning på det ydre balanceproblem, men betalingsbalanceforbedringen vil i givet fald ske på bekostning af beskæftigelsen. Der vil således i 1985 være omkring 80.000 ledige – godt 60.000 flere end i udgangsskønnet – på trods af, at de udenlandske konjunkturer og dermed den danske eksport i årene forud er forudsat at følge et ret gunstigt forløb.

Effekten af skatte- og afgiftsstramningen på betalingsbalancen udspiller sig først og fremmest over det private forbrug, hvor den

Figur IV.1. Samlet skattetryk 1978–85 i alternativ I sammenholdt med udgangsskøn.



Anm.: Skattetrykket beregnet som de samlede direkte og indirekte skatter i forhold til de personlige nettoindkomster.

1. Af beregningstekniske årsager er skattestigningen lagt udelukkende på momsens svarende til en momsstigning på ca. 3¾ pct. point hvert år fra og med 1979.

reale vækst må presses væsentligt ned for at mindske stigningstakten i importen, men også investeringerne vil stige mindre. Uden disse årlige skatteforhøjelser vil væksten i forbruget igen tage fart. Forbruget skal så at sige løbende holdes i ave for at en betalingsbalanceforbedring af den i Investeringsplanredegørelsen nævnte størrelse kan opnås.

7. De betydelige usikkerhedsmomenter ved beregningerne blev allerede fremhævet i kapitel III. En anden udvikling end den forudsatte i de fundamentale vilkår for økonomien vil kunne bevirke, at skattepolitikken må udformes væsentligt anderledes, hvis målsætningen om et vist overskud på betalingsbalancen opretholdes. Svækkes væksten i udlandet således med 1 pct. i forhold til den antagne, vil det være nødvendigt at stramme skattepolitikken yderligere for at sikre, at der trods en lavere vækst i afsætningen til udlandet kan opnås overskud på betalingsbalancen. Den nødvendige skattestramning vil da være ca. en trediedel større i hvert af årene frem til 1985¹.

Der er som nævnt i kapitel III regnet med at importen reagerer meget kraftigt på efterspørgselen – og kraftigere og kraftigere over tiden. Hvis importen reagerer mindre stærkt på ændringerne i den indenlandske efterspørgsel, vil opfyldelse af betalingsbalancemålsætningen indebære endnu højere arbejdsløshed.

*Offentlige
besparelser som et
alternativ?*

8. Det ligger uden for denne fremstillings rammer at diskutere, om skattesystemet kan bære så kraftige stigninger som de beregnede. Skattestigningerne kan søges reduceret noget gennem besparelser på det offentliges forbrug, men virkningen er kun ringe på grund af de deraf følgende stigninger i arbejdsløshedsunderstøttelsen. En reduktion fra 2 til 1 pct. i stigningstakten i det offentliges forbrug vil kun mindske de »nødvendige« skattestigninger ganske lidt². Derimod ville arbejdsløshedsproblemet blive forstørret væsentligt ved en sådan politik, idet antallet af arbejdsløse

1. Beregningen af de nødvendige skattestramninger er derimod ikke særlig følsom over for ændringer i antagelserne som produktivitet eller udviklingen i arbejdsstyrken. Derimod vil ændringer i disse antagelser have en stor effekt på den beregnede arbejdsløshed.
2. Beregnet på momsens skal stigningen være ca. 3,5 i stedet for 3¾ pct. point årligt.

ifølge de foretagne beregninger i 1985 ville være forøget med omtrent 45.000 personer, hvoraf hovedparten ellers ville have været beskæftiget i den offentlige sektor. Den samlede arbejdsløshed ville hermed forblive over 120.000 personer. Udtrykt på en anden måde er en formindskelse af det offentliges forbrug ikke noget effektivt finanspolitisk instrument, når målet i en situation med arbejdsløshed er at tilvejebringe ligevægt på betalingsbalancen.

Mulige reaktioner på et skærpet skattetryk

9. Beregningerne vedrørende virkningerne af den skattepolitiske stramning lider bl. a. af den svaghed, at der kun i et vist omfang er taget hensyn til, at forbrugerne kan reagere mod stærke stigninger i skattetrykket.

Det kan således næppe udelukkes, at forbrugerne i højere grad end antaget vil nedsætte deres opsparingskvote som en reaktion mod skattepolitikken. I så fald svækkes effektiviteten af de skattepolitiske indgreb, og skatterne må sættes ekstra i vejret, hvis overskuddet på betalingsbalancen mod slutningen af perioden skal nås. Det kan heller ikke udelukkes, at især afgiftsstigninger på det private forbrug vil resultere i øget lønpres. Ganske vist indgår skatterne ikke i pristalsreguleringen, men det er et ikke ukendt fænomen, at man på arbejdsmarkedet søger at skaffe sig kompensation for skatte- og afgiftsstigninger. Udtrykt på en anden måde: Det er muligt og endog sandsynligt, at den forudsætning om lønudviklingen, der ligger til grund for beregningerne, ikke er forenelig med den skattepolitik, der er nødvendig ud fra hensynet til betalingsbalancen. Afsmitning på de nominelle lønstigninger vil bringe økonomien ind i en »ond cirkel«, hvor det underliggende balanceproblem forværres som følge af den forringede konkurrencestilling for betalingsbalanceerhvervene.

Smitter skatte- og afgiftsstigningerne af på lønningerne, må der en ekstra stramning til af skattepolitikken for at nå overskud på betalingsbalancen. Betalingsbalancemålsætningen vil i så tilfælde kun kunne nås ved højere arbejdsløshed¹.

1. Hvis det for beregningsformål antages at halvdelen af skatte- og afgiftsstigningerne søges kompenseret af ekstra lønstigninger skal den beregnede moms forøges med 0.5 pct. point mere hvert år og arbejdsløsheden vil være godt 70.000 større i 1985, set i forhold til udgangsskønnet.

Med de valgte forudsætninger ingen varig og tilstrækkelig løsning af balanceproblemet gennem finanspolitik

10. Med de forudsætninger, der ligger til grund og blandt hvilke især udlandsvæksten og lønstigningerne igen må fremhæves som afgørende, er det ud fra hensynet til beskæftigelsen ikke rimeligt at forestille sig, at målet for betalingsbalancen søges nået udelukkende ved anvendelse af finanspolitiske instrumenter.

Konklusionen synes at være, at der gennem anvendelse udelukkende af finanspolitiske instrumenter *ikke* inden for den her anlagte tidshorison og med de valgte forudsætninger kan opnås en tilstrækkelig og varig bedring af det fundamentale balanceproblem for den danske økonomi.

C. Alternativ-beregning II: Indkomstpolitik kombineret med finanspolitik

Overskud på betalingsbalancen og fuld beskæftigelse

11. Hvis finanspolitikken kombineres med indkomstpolitiske foranstaltninger skulle det være muligt at opfylde målsætningen for betalingsbalancen samtidig med at arbejdsløshedsproblemet overvindes inden for den anlagte tidshorison. Det vil sige der kan skabes et mindre overskud på betalingsbalancens løbende poster og fuld beskæftigelse på samme tid.

Virkningerne på de forskellige eksport- og importkomponenter af en indkomstpolitik er beregnet ud fra fundamentalt samme forudsætninger som i formandskabets rapport fra december¹. Der henvises til denne rapport's afsnit IV.B for en nærmere omtale af principperne bag beregningerne. Her skal blot understreges, at de pris-mængde elasticiteter, som antages at gælde i udenrigshandelen i et vist omfang er skønnede. Der knytter sig derfor ekstra usikkerhed til beregningerne ud over den, der allerede er omtalt i kapitel III.

1. Som der er redegjort for ved tidligere lejligheder og senest i »Dansk Økonomi«, december 1977, kan valutakurspolitik fra en teoretisk synsvinkel i nogen grad erstatte indkomstpolitik – og omvendt. Virkningerne på konkurrenceevne, produktion, beskæftigelse og betalingsbalance af en devaluering er de samme som virkningerne af en indkomstpolitik. Virkningen på den indenlandske inflation er imidlertid modsat rettet i de to indgreb. En devaluering af kronen medfører direkte en tendens til højere priser og kan derfor resultere i kraftigere lønstigninger. En vellykket indkomstpolitik vil derimod formindske inflations-tendenserne. En eventuel devaluering skal derfor utvivlsomt være kombineret med indkomstpolitiske foranstaltninger, hvis de positive effekter på betalingsbalancen og beskæftigelsen skal bevares.

Indkomspolitik skal ledsages af finanspolitiske stramninger

12. Under de valgte forudsætninger kan indkomspolitik imidlertid ikke erstatte finanspolitiske stramninger. Dette skyldes at indkomspolitikken ifølge beregningerne på langt sigt virker stimulerende på efterspørgslen trods indkomstfordelingen, således at fuld beskæftigelse nås før betalingsbalancemålsætningen er blevet opfyldt.

Derfor er en finanspolitisk stramning nødvendig til sikring af, at begge målsætninger bliver nået.

Men skattestigningerne bliver mindre

Det er beregnet, at årlige lønstigninger, der er knap 1½-point lavere end udgangsskønnets fra og med 1979, kombineret med årlige skattestigninger, der er ca. 25 pct. lavere end de beregnede i alternativ I¹, vil kunne bevæge økonomien frem mod fuld beskæftigelse i 1985 med de givne forudsætninger. Samtidig kan opnås et overskud på betalingsbalancens løbende poster svarende til 1 pct. af bruttonationalproduktet. En sammenligning af udgangsskønnet med alternativ II er vist i tabel IV.2.

Forbrugsmulighederne de samme som i alternativ I

I tabel IV.5, nedenfor, er udgangsskønnet frem til 1985 sammenlignet med både alternativ I og II. Af tabellen fremgår, at det kombinerede finans- og indkomstpolitiske alternativ iflg. beregningerne vil tillade samme reale forbrugsstigninger som alternativ I. Indkomstpolitikken øger beskæftigelsen og den samlede produktion; men forbrugsmulighederne øges ikke tilsvarende, eftersom produktions- og beskæftigelsesstigningen nødvendiggør større private investeringer end i alternativ I.

Det er for modelberegningerne antaget, at lønafdæmpningen slår fuldt igennem i priserne på de indenlandske leverancer. Er dette faktisk ikke tilfældet, må man regne med en noget kraftigere forbrugsafdæmpning end antaget. Dette ville medføre, at den nødvendige finanspolitiske stramning ville blive mindre.

Eksporten øges

13. Både eksport og import vokser stærkere i den indkomstpolitiske beregning end i alternativ I. Eksportens stigningstakt øges som følge af de større profitmuligheder i eksporterhvervene svarende til bedringen af konkurrenceevnen. Der vil herved ske en forskydning fra løn mod restindkomst i eksporterhvervene samtidig med, at beskæftigelsen øges. Også i de importkonkurrerende erhverv vil

1. Beregnet på momsens alene svarer dette til at reducere de årlige momsstigninger fra 3¾ pct. point i alternativ I til knap 3 pct. point i alternativ II.

Tabel IV. 2. Udviklingen i hovedposter på forsyningsbalancen. Alternativ 2.

| | gnsn. årlig realvækst i pct. | | | |
|---|------------------------------|-----------|--------------|-----------|
| | Udgangsskøn | | Alternativ 2 | |
| | 1977-1981 | 1981-1985 | 1977-1981 | 1981-1985 |
| Privat forbrug | 3.6 | 4.4 | 2.0 | 2.1 |
| Nyt boligbyggeri | 2.6 | -2.4 | 2.6 | -2.4 |
| Nyinvesteringer (erhverv) | 7.3 | 7.2 | 6.9 | 7.2 |
| Off. køb af varer og tjenester | 2.2 | 2.0 | 2.2 | 2.0 |
| Indenlandsk efterspørgsel | 3.8 | 4.1 | 2.9 | 2.5 |
| Eksport af varer og tjenester | 5.5 | 7.9 | 5.7 | 8.5 |
| Import af varer og tjenester | 6.0 | 6.1 | 4.9 | 5.2 |
| Bruttonationalprodukt | 3.6 | 4.2 | 3.1 | 3.7 |
| Bruttonationalprodukt i 1955-priser og med 1955-vægte | 4.1 | 5.1 | 3.8 | 5.1 |
| Arbejdsløshed i procent af arbejdsstyrke | 1981 | 1985 | 1981 | 1985 |
| Betalingsbalance (officiel saldo) | 6½ | 1 | 7 | 1 |
| i procent af bruttonationalproduktet | -4½ | -3½ | -3 | 1 |

Anm.: Gennemsnitlig årlig vækstrate for de to fireårsperioder. Hvor intet andet er anført, er vækstraterne beregnet ved at sammenveje delkomponenterne med foregående års vægte, jfr. anmærkning til tabel III.1.

...og importen dæmpes dette fænomen gøre sig gældende, hvilket tenderer mod en mindskelse af importen ved en given efterspørgsel. Når importen alligevel øges skyldes det, at der i den danske økonomi er en snæver sammenhæng mellem væksten i den samlede efterspørgsel og importen, således at de større stigninger i efterspørgselen trækker importen med sig.

Investeringskravene i de tre forløb 14. De erhvervsmæssige investeringer skal i det indkomstpolitiske regneeksempel vokse i nogenlunde samme takt som i udgangsskønnet i kapitel III. Udgangsskønnet og det indkomstpolitiske alternativ fører begge til fuld beskæftigelse og dermed til samme vækst i den totale produktion, hvorfor investeringskravene er beregnede til at være de samme. Set i forhold til alternativ I – det finanspolitiske alternativ – er investeringskravene i det indkomstpolitiske alternativ derimod klart større. Dette skyldes, at der i alternativ I ikke opnås fuld beskæftigelse og derfor heller ikke samme produktionsvækst.

15. Investeringskravene er beregnede ud fra de makroøkonomiske sammenhænge, idet det ikke har været muligt at tage hensyn til de forskydninger i produktion og beskæftigelse mellem sektorer,

Tabel IV. 3. Produktionsværdier i udvalgte erhvervsgrupper (faste 1973-priser). Alternativ 2.

| | 1977 | 1981 | 1985 | gnsn. årlig vækst | |
|----------------------------|----------------------|------|------|-------------------|---------|
| | | | | 1977-81 | 1981-85 |
| | procentvis fordeling | | | procent p.a. | |
| Landbrug m.m. | 8 | 8 | 7 | 2.2 | 2.1 |
| Fremstillingsvirksomhed | 38 | 39 | 42 | 5.1 | 6.1 |
| Bygge- og anlægsvirksomhed | 10 | 10 | 10 | 3.8 | 3.6 |
| Handel | 11 | 11 | 11 | 3.5 | 4.2 |
| Transport og kommunikation | 8 | 8 | 8 | 3.1 | 4.1 |
| Øvrige private tjenester | 15 | 15 | 14 | 2.8 | 3.1 |
| Offentlig sektor | 10 | 9 | 9 | 2.3 | 2.0 |
| Samlet produktionsværdi | 100 | 100 | 100 | 3.8 | 4.4 |

Tabel IV. 4. Beskæftigelsen i udvalgte erhvervsgrupper (fuldtidsbasis). Alternativ 2

| | 1977 | 1977 | 1981 | 1985 | gnsn. årlig vækst | |
|----------------------------|------------|-------------------|------|------|-------------------|---------|
| | | | | | 1977-81 | 1981-85 |
| | 1000 pers. | pct.vis fordeling | | | procent p.a. | |
| Landbrug m.m. | 200.5 | 9 | 8 | 7 | -1.9 | -0.7 |
| Fremstillingsvirksomhed | 527.8 | 25 | 26 | 27 | 1.7 | 4.0 |
| Bygge- og anlægsvirksomhed | 194.4 | 9 | 9 | 9 | 1.4 | 2.0 |
| Handel | 283.1 | 13 | 13 | 12 | -0.4 | 1.5 |
| Transport og kommunikation | 153.8 | 7 | 7 | 7 | -1.2 | 1.8 |
| Øvrige private tjenester | 301.9 | 14 | 14 | 14 | 1.0 | 2.1 |
| Offentlig sektor | 474.0 | 22 | 23 | 23 | 2.3 | 2.0 |
| Samlet beskæftigelse | 2135.4 | 100 | 100 | 100 | 1.0 | 2.2 |

Anmærkning til tabel IV.3 og IV.4:

Den angivne vækstrater er gennemsnitlige vækstrater for fireårsperioder. Der er i tabel IV. 3 sammenvejet ved hjælp af produktionsværdierne i faste 1973- priser. Det her anvendte produktionsværdibegreb inkluderer råvarer og import og afviger således fra nationalregnskabets værditilvækstbegreb.

som må påregnes fra det ene beregnede forløb til det andet. Tabel IV.3 og IV.4 viser disse sektorforskydninger.

Både i udgangsskønnet og i alternativet med indkomspolitik er der forudsat en relativ kraftig vækst i fremstillingsvirksomhed, og i alternativet med indkomspolitik er det inden for denne sektor især de eksportorienterede erhverv, der skal ekspandere mest. Når et erhverv skal øge sin produktion relativt meget, er det muligt, at der kan opstå »flaskehalse« i produktionen. Flaskehalsene kan skyldes både mangel på kvalificeret arbejdskraft til bestemte funktioner og en utilstrækkelig vækst i kapitalapparatet. Er det sidste tilfældet undervurderer de beregnede investeringer de faktiske krav, men det er yderst vanskeligt at belyse dette talmæssigt. Er

det første tilfældet, må indkomspolitikken kombineres med arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der sikrer de stærkest ekspanderende erhverv et tilstrækkeligt udbud af arbejdskraft. En utilstrækkelig indsats i arbejdsmarkedspolitikken kan indebære, at den fulde beskæftigelse ikke nås, idet der trods relativt kraftige stigninger i arbejdskraftefterspørgslen fra visse erhverv vil være »lommer« af arbejdsløshed. Uden en aktiv arbejdsmarkedspolitik tømmes disse lommer ikke. Spændinger på arbejdsmarkedet vil i så fald frembringe lønpres, der imidlertid vil kunne underminere indkomspolitikken og dermed løsningen af det samlede balanceproblem.

16. Det beregnede indkomstpolitiske forløb er som de øvrige beregninger meget følsomt over for ændringer i de forudsætninger, der lagt til grund. Dette gælder bl.a. forudsætningerne om udlandsvæksten, arbejdsproduktiviteten og arbejdsudbuddet. Bli-ver udlandsvæksten fra 1979 og frem 1 pct. mindre end antaget, skal indkomstpolitikken intensiveres betydeligt. I stedet for 1½ pct. mindre lønstigninger end i udgangsskønnet skal lønstigningerne være ca. 4 pct. mindre end udgangsskønnet. Også et større arbejdsudbud gør en yderligere intensivering af indkomstpolitikken nødvendig.

Tabel IV. 5. Udviklingen i hovedposter på forsyningsbalancen 1977-1985

| | gnsn. årlig realvækst i pct. | | |
|---|------------------------------|--------------|--------------|
| | Udgangsskøn | Alternativ 1 | Alternativ 2 |
| Privat forbrug | 4.0 | 1.9 | 2.0 |
| Nyt boligbyggeri | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Nyinvesteringer (erhverv) | 7.3 | 6.3 | 7.1 |
| Off. køb af varer og tjenester | 2.1 | 2.1 | 2.1 |
| Indenlandsk efterspørgsel | 4.0 | 2.5 | 2.7 |
| Eksport af varer og tjenester | 6.6 | 6.6 | 7.1 |
| Import af varer og tjenester | 6.0 | 4.9 | 5.1 |
| Bruttonationalprodukt | 3.9 | 3.1 | 3.4 |
| Bruttonationalprodukt i 1955-priser og med 1955-vægte | 4.6 | 4.0 | 4.5 |
| | 1985 | 1985 | 1985 |
| Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrke | 1 | 3½ | 1 |
| Betalingsbalance (officiel saldo) | | | |
| i procent af bruttonationalprodukt | -3½ | 1 | 1 |

Anm.: Gennemsnitlige årlige vækstrater for otteårsperioden. Hvor intet andet er anført, er vækstraterne beregnet ved at sammeneveje delkomponenterne med foregående års vægte, jfr. anmærkning til tabel III.1. Beskæftigelsesudviklingen er beregnet med udgangspunkt i nationalregnskabets produktionsopgørelse i 1955-priser.

*Sammenfattende
vurdering*

17. Som det er fremgået af det foregående, må der – med de givne forudsætninger – ske en reduktion af det private forbrug (set i forhold til udgangsskønnet), hvis betalingsbalancemålsætningen skal opfyldes, og ifølge beregningerne skal finanspolitikens strammes også i det tilfælde, hvor der føres indkomstpolitik.

At det også er nødvendigt at bremse forbruget meget kraftigt under indkomstpolitik hænger sammen med, at der – hvis de beregningsmæssige forudsætninger holder stik – ellers ikke er plads til en bedring af betalingsbalancen, i den situation, hvor der ikke længere er noget ledighedsproblem.

*Tidsprofil i behovet
for finans- og
indkomstpolitik*

Ledighedsproblemet vil imidlertid ifølge beregningerne selv med indkomstpolitik ikke blive overvundet før mod slutningen af fremskrivningsperioden. Indkomstpolitik kan sikre en varig løsning af det danske balanceproblem, men virkningerne på produktion og beskæftigelse opnås kun gradvist over tiden. Iværksættes der en effektiv og varig indkomstpolitik vil både beskæftigelsen og betalingsbalancen bedres noget allerede fra starten af en sådan politik, men faldet i arbejdsløsheden mindskes, når skatter og afgifter samtidigt sættes i vejret. I beregningerne er indkomstpolitik kombineret med finanspolitiske stramninger allerede fra fremskrivningsperiodens begyndelse. En anden tidsprofil for henholdsvis indkomstpolitikken og den finanspolitiske stramning, end den der ligger bag regneeksemplerne, vil givetvis være mere hensigtsmæssig.

Udskydes den skattepolitiske stramning til et senere tidspunkt, vil beskæftigelsen bedres hurtigere end i de foretagne beregninger og en betalingsbalanceforbedring vil i højere grad blive skubbet hen mod fremskrivningsperiodens slutning. I betragtning af de nuværende meget store beskæftigelsesproblemer ville dette nok være en mere anbefalelsesværdig kombination af indkomstpolitik og finanspolitiske stramninger over tiden, end den kombination, der er lagt til grund i beregningen af alternativ II. Dette gælder så meget mere, fordi usikkerheden i beregningerne især er knyttet til de senere år i fremskrivningsperioden, og finanspolitikken må nødvendigvis tilpasses de ændringer, der utvivlsomt vil ske i de ydre vilkår for økonomien i forhold til de gjorte antagelser.

Et forløb med en kraftigere indkomstpolitik end forudsat i alternativ II vil forøge mulighederne for at aflaste skattepolitikken i slutningen af perioden gennem en afdæmpning af det offentlige forbrug, hvorved der frigøres ressourcer til ekspansionen i de udlandskonkurrerende erhverv.

Uanset hvordan den tidsmæssige fordeling af indkomst- og finanspolitikken antages at være, er det en konsekvens af udgangsskønnet, at der skal ske et omslag på betalingsbalancen i 1985 beløbsmæssigt svarende til ca. 4½ pct. af bruttonationalproduktet, hvis Investeringsplanredegørelsens betalingsbalancemålsætning skal opfyldes. Når som antaget den offentlige sektors vækst ligger fast, og når der ovenikøbet i takt med stigende produktion og beskæftigelse skal ske større private investeringer, kan der kun skaffes plads til dette omslag på betalingsbalancen gennem en reduktion af stigningstakten i det private forbrug.

Den nødvendige opsparingsstigning er i beregningerne primært tilvejebragt ved at lade den offentlige opsparing stige, selv om også de selvstændiges opsparing samt selskabshenlæggelser vil vokse. Kan forøgelsen af opsparingen frembringes ved andre foranstaltninger, vil dette imidlertid dæmpe behovet for yderligere skatte­stigninger.

Krav til en dansk indkomspolitik

Indledning

Behovet for bred accept af en intens indkomspolitik

1. Danmarks økonomiske struktur, derunder den stærke integration i de øvrige markedsøkonomier, gør det vanskeligt at forene de forskellige mål, der er enighed om at tilstræbe i samfundsøkonomien: Høj beskæftigelse, betalingsbalanceligevægt, større prisstabilitet og en rimelig indkomst- og formuefordeling. Det sæt af instrumenter, der sammenfattes under betegnelsen indkomspolitik, er stort set de eneste, som i princippet rummer mulighed for en samtidig hensyntagen til *alle* disse mål. Om disse principielle muligheder lader sig realisere i praksis, afhænger ikke mindst af, om der kan skabes og fastholdes en forståelse for og accept af indkomspolitikens nødvendighed i brede kredse af befolkningen.

Kravet om, at indkomspolitikken må have tilslutning såvel fra de berørte organisationer som fra en bred offentlig opinion, er særlig tungtvejende i Danmark, fordi der som følge af det store betalingsbalanceunderskud formentlig vil være behov for en intens indkomspolitik gennem meget lang tid. Som berørt i flere tidligere rapporter fra formandskabet kan man forestille sig mange forskellige foranstaltninger, der kan forbedre betalingsbalancesituationen. Men det er næppe realistisk at forestille sig en varig løsning af det danske betalingsbalanceproblem, der ikke indebærer en betydelig reduktion af omkostningsniveauet i forhold til udlandet.¹ Mulighederne for, at dette kan lykkes, afhænger i afgørende grad af den tilslutning, der er til indkomspolitikken.

Der er derfor et klart behov for en fornyet diskussion af indkomspolitikken, således som der også har været udtrykt ønske om fra flere sider i Det økonomiske Råd.

*) Kapitlet er færdigredigeret den 10/5-78.

¹: Jfr. også afsnit 19 nedenfor om forsknings- og udviklingspolitik som alternativ til indkomspolitik.

Indkomspolitik, inflationsbekæmpelse og konkurrenceevne

I Danmark er formålet både at bekæmpe inflationen og at forbedre konkurrenceevnen

2. I den generelle internationale diskussion og i lande, der ikke har betalingsbalanceproblemer, er indkomspolitikken først og fremmest blevet præsenteret som et middel til at forene prisstabiliseringshensyn med beskæftigelseshensyn. I Danmark og andre lande med betalingsbalanceproblemer er det derudover et hovedformål at forbedre konkurrenceevnen over for udlandet. Dette indebærer ikke alene, at der (antagelig gennem en lang periode) stilles krav om en mere intens indkomspolitik end i udlandet, således at omkostningsstigningerne korrigeret for valutakursændringer, bliver reelt mindre her end i udlandet. Det indebærer derudover den væsentlige konsekvens, at der, hvis indkomspolitikken lykkes, sker en forøgelse af profitandelene først og fremmest i de udlandskonkurrerende erhverv, men formentlig i nogen grad også i de rene hjemmemarkedserhverv.

I de udlandskonkurrerende erhverv er en sådan omfordeling direkte et led i den mekanisme, som skal muliggøre en løsning af beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemerne via en ekspansion af disse erhverv. Dette gælder ikke i hjemmemarkedserhvervene, men en vis afsmitning fra de øgede profitandele i betalingsbalanceerhvervene må antagelig påregnes. Afsmitningen til hjemmemarkedserhvervene vil kunne afbødes noget ved avancekontrol m.v., men vil næppe helt kunne undgås.

Indkomspolitik og rentepolitik: en konkurrenceevneforbedring vil være selvforstærkende

3. I den senere tid har spørgsmålet om en rentesænkning været stærkt fremme i diskussionen, herunder den indkomspolitiske diskussion. I den udstrækning det yderligere produktionsincitament (den relative omkostningsdæmpning) i betalingsbalanceerhvervene kan skabes ved at mindske renteniveauet, vil dette givetvis mildne de fordelingsmæssige problemer, der rejser sig i forbindelse med tilvejebringelse af disse incitamenter. Dog må det erindres, at modtagerne af renteindtægter i høj grad er lønmodtagere (jfr. bl.a. formandskabets redegørelse af maj 1977), ligesom eventuelle rentesubsidier i høj grad vil skulle betales af lønmodtagerne.

Det afgørende spørgsmål er, hvor meget det – med meget frie kapitalbevægelser over for udlandet – er muligt at reducere det danske renteniveau, så længe der ikke er udsigt til en snarlig forbedring af det danske betalingsbalanceproblem. Der er naturligvis et vist spillerum for pengepolitikken (herunder politikken i relation til valutaterminsmarkedet), men et renteniveau f.eks.

svarende til det tyske er det urealistisk at forestille sig, før betalingsbalanceproblemerne er løst.

Betalingsbalanceproblemerne kan ikke i et samfund som det danske løses ved at føre en lavrentepolitik, men en forbedring af betalingsbalancen vil forbedre mulighederne for at føre en mere lempelig rente- og kreditpolitik.

Når man sammenligner produktionsomkostningerne i Danmark med produktionsomkostningerne i de lande, vi konkurrerer med, er det i øvrigt i de fleste tilfælde ikke rimeligt at regne med, at kapitalen i de danske virksomheder skal forrentes med en sats svarende til det danske renteniveau, mens f.eks. tyske konkurrenters kapitalapparat forrentes med den væsentlig lavere tyske rente. De fleste danske erhvervsvirksomheder, der konkurrerer med udlandet, har mulighed for at optage lån i udlandet (i fremmed valuta) til en rente, der ikke er særlig meget højere, end renten i de lande vi konkurrerer med. Kapitalomkostningsmæssigt er der altså i de fleste tilfælde ikke tale om noget uomgængeligt dansk »omkostningsforspring«. Det er imidlertid åbenbart, at den store forskel mellem det danske og det internationale renteniveau i høj grad afspejler en valutarisk usikkerhed, som givetvis virker dæmpende på investeringslysten i de danske virksomheder. Også af denne grund vil en forbedring af konkurrenceevnen virke som en selvforstærkende proces. Men der må en af pengepolitikken uafhængig forbedring af konkurrenceevnen – med de fordelingsmæssige problemer dette rejser – til for at sætte gang i processen.

*Indkomstpolitik og
valutakursudvikling:
Revaluering i lande
med stærk
betalingsbalance*

4. I de betalingsbalancestærke lande får indkomstpolitikken ikke nødvendigvis samme virkninger som i Danmark. De betalingsbalancestærke lande kan lade en vellykket indkomstpolitik følge af en opskrivning (revaluering) af deres valutaer. Herved forbliver konkurrenceevnen og fordelingen løn/profit stort set upåvirket af det »stabiliseringsforspring«, landet vinder gennem indkomstpolitikken¹. Gennem revalueringspolitikken sker der så at sige en »nulstilling« af de fordelingsmæssige forskydninger, som indkomstpolitikken i første omgang fører med sig. Som hovedregel vil dette derimod ikke være en hensigtsmæssig politik for lande, der som

1. Indkomstpolitikken får i en sådan situation først og fremmest den virkning, at fordelingsmodsatningerne kommer til at udspille sig ved et lavere inflationsniveau end ellers og derved uden de ekstra fordelingsmodsatninger, som inflationsgevinster og -tab fører med sig.

Danmark har store betalingsbalanceproblemer. Rent faktisk er der imidlertid fra 1971 til 1976 sket en opskrivning af den danske krone¹.

5. Hvis konkurrenceevnen skal forbedres, må det som nævnt accepteres, at dette vil indebære øgede profitandele og derfor et fald i lønkvoten, hvad der på kort sigt også vil indebære en afdæmpet reallønsstigning for de i forvejen beskæftigede. Dette er en del af vort økonomiske systems virkemåde. Men samtidig er denne særlige konsekvens naturligvis også en væsentlig del af forklaringen på, at det har vist sig så vanskeligt at komme igennem med en sådan politik. – Også selv om den kun vil være ensbetydende med en retablering af forholdene før de senere års stigning i lønkvoten.

*»Mer-stramning«
uden indkomspolitik*

Over for vanskeligheder af denne art er det værd at understrege, at alternativet til en situation med indkomspolitik og deraf følgende forskydninger i den økonomiske fordeling næppe vil være, at man lader situationen udvikle sig, uden at der træffes andre foranstaltninger, som også påvirker den disponible realløn, muligvis endda stærkere end løntilbageholdenhed ville gøre det. I de senere år har betalingsbalancehensynene som bekendt vejet særdeles tungt til ved fastlæggelsen af Danmarks økonomiske politik. Dette har ført til en kraftig efterspørgselsbegrænsning gennem afgiftsforhøjelser, begrænsninger i de offentlige udgifter og stram pengepolitik. Hvis lønudviklingen havde været svagere, ville det næppe have været nødvendigt at føre en helt så stram generel økonomisk politik.

*Faren for et fortegnet
billede*

Når man skal vurdere virkningerne af en forstærket indkomspolitik på reallønsudviklingen for de i forvejen beskæftigede, må disse »konsekvensændringer« med hensyn til den øvrige økonomiske politik naturligvis tages med i betragtning.² Gør man ikke det, fås

1. Da denne opskrivning har fundet sted i en periode, hvor konkurrenceevnen ikke blev forbedret gennem indkomspolitikken, har opskrivningen i Danmark haft den virkning at forstærke tendenserne til »profitklemme« og stigning i lønkvoten.
2. En stram finanspolitik er naturligvis ikke det eneste tænkelige alternativ til en effektiv indkomspolitik. Eksempelvis kunne man alternativt have forestillet sig en stærk udbygning af de selektive foranstaltninger i den økonomiske politik. Men heller ikke dette er gratis for lønmodtagerne.

en fortegnet billede af, hvilke byrder en indkomstpolitik indebærer for de beskæftigede.

I denne sammenhæng må det undre, at den alt i alt moderate svækkelse af den fuldt beskæftigedes reallønsposition, der ville blive følgen af selv en kraftig konkurrenceevneforbedring, tilsyneladende støder på store holdningsmæssige og forståelsesmæssige barrierer, mens der uden større sværds slag har kunnet gennemføres ret vidtgående begrænsninger i den disponible realindkomst i form af skatte- og afgiftsforhøjelser m.v. Dette på trods af, at en finanspolitisk stramning øger arbejdsløsheden, mens det modsatte vil være tilfældet for indkomstpolitikens vedkommende.

Det er naturligvis en vanskelighed ved etablering af et korrekt sammenligningsgrundlag, at man ikke eksakt kan vide, hvad alternativet til et bestemt indkomstpolitisk forløb vil være, idet dette afhænger af den førte politik. Det lader sig derfor ifølge sagens natur ikke kvantificere, hvor meget lempeligere, respektive strengere de to seneste august-forlig ville have været henholdsvis ved en svagere eller stærkere stigning i løn- og prisniveauet end den faktiske. Redegørelsen i kapitel IV kan imidlertid ses som en illustration af de her drøftede sammenhænge.

Kravet om en meget langvarig indkomstpolitik

6. Mange af de internationalt kendte eller diskuterede former for indkomstpolitik har haft karakteren af korttidsforanstaltninger som f.eks. et kortvarigt løn- og prisstop, eventuelt efterfulgt af »faser« med en successiv lempelse af indgrebene.

Foranstaltninger af denne karakter kan være egnede til at hjælpe med til at bryde en inflationsproces, navnlig hvis der samtidig gribes ind over for inflationen på anden måde, således at de underliggende inflationstendenser bekæmpes, og der sker et generelt brud på inflationsforventningerne. Uden det bliver resultatet let, at man blot »køber tid«. I værste fald risikerer man at lægge grunden til en ny indkomstexplosion, når fastfrysningen udløber.

I Danmark må man som nævnt regne med, at indkomstpolitikken må være et instrument eller et sæt af instrumenter, der skal anvendes intensivt gennem lang tid. Det er på basis af hidtidige erfaringer næppe sandsynligt, at der på kort sigt kan opnås så store resultater i indkomstpolitikken, at der alene gennem midlertidige indkomstpolitiske foranstaltninger kan opnås en væsentlig og varig forbedring af konkurrenceevnen. Sammenholdt med den i Danmark overvejende negative bedømmelse af mulighederne for varigt at forbedre omkostningsrelationerne over for udlandet gen-

nem en tilpasning af valutakurserne, uden at det resulterer i voldsom inflation, indebærer dette, at konkurrenceevneforbedringen må søges opnået gennem et »langt sejt træk«, dvs. at indkomspolitikken må være mere eller mindre permanent.

Udelukker lette løsninger

7. Dette udelukker »lette« løsninger, som løn- og prisstop m.v. måske umiddelbart kan siges at være, og stiller i det hele taget dansk indkomspolitik over for en række særlige og tungtvejende problemer.

Forbigående indgreb i indkomstdannelsen vil lettere blive accepteret af de berørte grupper, netop fordi de er forbigående. Ved varige indgreb påtager staten sig et mere varigt og mere vidtgående ansvar for indkomstforskelle, og forskellene giver måske herved også lettere anledning til spændinger mellem befolkningsgrupperne, end hvor de fremtræder som passivt bestemt af markedskræfterne. Det ligger så at sige i indkomspolitikens natur, at en varig indkomspolitik indebærer en »politisering« af indkomstdannelsen.

En varig indkomspolitik må derfor i ganske særlig grad antages at forudsætte bred accept både af dens nødvendighed og af den indre sammenhæng mellem de forskellige bestanddele i den førte politik. Uden en sådan accept – som utvivlsomt forudsætter, at indkomspolitik bliver mere end lønpolitik, jfr. nedenfor – kan indkomspolitikken risikere at bryde sammen og eventuelt endda slå over i en indkomsteksplosion.

Afvejningen mellem indkomspolitik og anden økonomisk politik.

Generelle problemer ved langvarig indkomspolitik

8. Til de lige nævnte problemer af fordelingsmæssig og holdningsmæssig karakter kommer, at især en langvarig indkomspolitik også rejser centrale økonomiske problemer omkring ressourceallokeringen såvel som administrative problemer omkring administrationen af de indkomstpolitiske love m.v. En mere permanent indkomspolitik kan, som diskussionen om et trepartsråd viser, også medføre, at der rejses spørgsmål om institutionelle ændringer, der eventuelt griber dybt ind i forholdet mellem lovgivningsmagt og organisationer. Og ligesom der kan være »bristepunkter« med hensyn til, hvad lønmodtagerne kan acceptere af indgreb i løndannelsen uden garantier på andre områder, kan der være tilsvarende holdninger blandt de erhvervsdrivende. Specielt

kan det måske her være et problem, hvor håndfaste garantier der kan opnås for en afdæmpet lønudvikling til gengæld for foranstaltninger, der opleves som vendt mod erhvervene.

Baggrund for afvisende holdning mange steder i udlandet

9. Der synes ikke at være tvivl om, at den afvisende holdning, der i mange lande kan iagttages til indkomspolitik som permanent foreteelse, hænger sammen med betæneligheder af den her nævnte karakter. En konsekvens heraf er imidlertid også, at ambitionsniveauet med hensyn til, hvor høj en beskæftigelsesgrad det er muligt at opnå, er blevet nedsat, idet det uden en permanent indkomspolitik synes at være blevet stadig vanskeligere at forene høj beskæftigelse med prisstabilitet.

I Danmark en anden prioritering

I Danmark synes der omvendt at kunne konstateres en stigende *principiel* enighed om indkomspolitikens nødvendighed. Dette afspejler utvivlsomt på den ene side den større vægt, der i Danmark lægges på genskabelse af en høj beskæftigelse, på den anden side at balanceproblemet – det kombinerede beskæftigelses- og betalingsbalanceproblem – er særlig stort i Danmark. Som følge heraf er alternativerne til en vellykket indkomspolitik særlig ubehagelige i Danmark. Alligevel er man kommet langt ud i disse alternativer på grund af vanskelighederne ved i tilstrækkelig grad at få den større *principielle* enighed om indkomspolitikens nødvendighed omsat til praksis.

Indkomspolitik og prispåvirkninger fra udlandet

10. I debatten om indkomspolitikken synes man ikke altid at være tilstrækkelig opmærksom på den betydning, udefra kommende prispåvirkninger har for pris- og omkostningsudviklingen i Danmark.

Selvregulerende kræfter i løn- og prisudviklingen

Som følge af dansk økonomis store åbenhed over for udlandet er der ved *givne valutakurser* snævre grænser for, hvor stærkt Danmark gennem en mer-inflation kan distancere sig fra pris- og omkostningsudviklingen i udlandet, uden at det fører til mindsket eksport og større import og derigennem til øget arbejdsløshed (direkte og via fremtvungne stramninger af den økonomiske politik). Øget arbejdsløshed vil på sin side igen have en løndæmpende indflydelse. Jo svagere denne indflydelse er, jo større vil arbejdsløshedsvirkningen af en indledende relativ inflationsforskel være.

Omvendt kan inflationstakten ved *givne valutakurser* ikke ven-

tes holdt væsentligt lavere end udlandets gennem meget lange tidsrum, idet den merefterspørgsel efter arbejdskraft, som da vil opstå i kraft af bedre konkurrenceevne, vil tendere at udløse en proces i modsat retning.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at når efterkrigsårenes ellers i lang tid succesrige indkomstpøolitik i Holland brød sammen i begyndelsen af 1960'erne, skyldtes det tilsyneladende ikke mindst processer af sidstnævnte karakter. Indkomstpøolitikens succes havde ført til en stærk forbedring af konkurrenceevnen, som først sent og i begrænset omfang modvirkedes ved en revaluering af gylden. Bl. a. som følge heraf udviklede der sig et kraftigt efterspørgselspres. I Tyskland viser disse sammenhænge sig som tidligere nævnt gennem det stadige opadgående pres på DM.

11. Ved højere inflationstakt end i udlandet, hvilket der gennem lange tidsrum har været tale om for Danmarks vedkommende, sætter der således visse selvdæmpende tendenser ind, fremkaldt navnlig gennem øget arbejdsløshed.

*Prisafdæmpningen
forstærket gennem
kronekurspolitikken*

I de senere år er denne virkning blevet forstærket derigennem, at kronen i kraft af sin tilknytning til D-marken trods periodiske justeringer over for denne har haft en stigende international værdi (er blevet revalueret) set over længere tidsrum. Gennem den deraf følgende forstærkelse af de udefra kommende prisafdæmpningstendenser¹ har kronekurspolitikken været hovedinstrument i prisstabiliseringspolitikken. Prisstabiliseringsvirkningen har dog ikke været stor nok til at opveje den nedsættelse af konkurrenceevnen, som opskrivningen automatisk har medført. For så vidt kan prisstabiliseringseffekten i nogen grad siges at være opnået gennem en nedprioritering af beskæftigelseshensynet.

Det ser nu ud til, at inflationen internationalt giver efter for konjunkturafmatningen og arbejdsløsheden. Allerede ved uændret effektiv kronekurs (dvs. en dansk valutakurspolitik, som indebærer fortsatte justeringer over for DM til kompensation for dennes opadgående bevægelse) må der derfor forventes en ganske kraftig afdæmpning af de udefra kommende prisstigningstenden-

1. Der ses herved bort fra prisomvæltningen for olie 1973-1974 og den samtidige råvareprisboom, som naturligvis havde en stærkt prishævende virkning også i Danmark.

ser i den kommende tid, jfr. kapitel III. Følges D-marken opad vil denne udvikling blive yderligere forstærket.

Selv uden en direkte forbedring af konkurrenceevnen synes der med andre ord at være udsigt til noget i retning af et gennembrud for prisstabiliseringspolitikken i Danmark eller i hvert fald for tilbagevenden til en prisstigningstakt, som man skal en halv snes år tilbage i tid for at finde paralleller til. Mislykkes indkomstpolitikken¹, vil denne tendens kunne blive brudt på kortere sigt. Set på længere sigt vil indkomstpolitikken som sådan imidlertid – under de anførte forudsætninger om valutakurspolitikken og den internationale prisudvikling – næppe i så høj grad som almindeligt antaget være afgørende for, om pris- og omkostningsafdæmpningen kommer til at slå igennem. Derimod vil den være meget afgørende for, om omkostningdæmpningen fremkommer som resultat af en større arbejdsløshed eller ikke.

*Omkostningspolitik
med eller mod
»strømmen«*

Spørgsmålet vil for så vidt især være, om der skal føres omkostningspolitik med eller mod »strømmen«. Der vil med uændret valutakurspolitik set over længere tidsrum ikke være voldsom stor forskel med hensyn til, hvor »strømmen« fører hen i omkostningsmæssig henseende, men i beskæftigelsesmæssig henseende kan det gøre en meget væsentlig forskel, om indkomstpolitikken lykkes eller ej.

*Beskæftigelsesvirkning
m.v. tilstrækkelig
modydelse?*

Spørgsmålet om modydelser for løntilbageholdenhed

12. I debatten om indkomstpolitikken bliver det spørgsmål ofte rejst, om det egentlig ikke er med urette, at tilslutningen til en indkomstpolitik fra lønmodtagerside bliver gjort betinget af, at indkomstpolitikken ikke kun kommer til at bestå i ren lønpolitik. Den større beskæftigelse, de mindskede inflationsgevinster og -tab samt den mulighed for lavere skatter og afgifter, som en afdæmpning af pengelønstigningerne åbner op for, skulle efter denne opfattelse være tilstrækkelig modydelse for en større løntilbageholdenhed.

1. Spørgsmålet om, hvorvidt virksomhederne efter 1. september 1979 faktisk overtager betalingen af de dyrtidsportioner, som staten i øjeblikket indbetaler til ATP for alle lønmodtagere, er naturligvis meget afgørende i denne henseende.

*Forsinkelser i de
samfunds-
økonomiske
virkninger*

Fundamentalt er dette naturligvis et politisk spørgsmål, men problemet kan også drøftes under den synsvinkel, at foranstaltninger, der afbøder løntilbageholdenhedens fordelingsmæssige virkninger, kan være nødvendige for at bane vej for indkomstpolitikken. Dette må også ses i sammenhæng med, at de virkninger af en ren lønpolitik, man først vil iagttage, er den afdæmpede reallønstigning, profitstigningen og omfordelingen i forbindelse hermed. Den samfundsøkonomiske gevinst i form af en højere beskæftigelse, en udbygning af produktionsapparatet og en tilpasning af produktionsstrukturen kommer først med en måske lang forsinkelse. I mellemtiden vil løntilbageholdenheden først og fremmest have virkninger af fordelingsmæssig art, især i form af en faldende lønkvote.

*Samfundet ikke
homogent*

Der er ligeledes grund til at nævne, at betragtningen om de positive samfundsøkonomiske virkninger som tilstrækkelig modydelse for løntilbageholdenhed synes at forudsætte en grad af homogenitet og interesseharmon i samfundet som i praksis ikke eksisterer. I stedet er samfundet, som det næsten dagligt kan konstateres, delt op i grupper med modstridende interesser, som ofte viser sig at slå stærkere igennem end de overordnede målsætninger om beskæftigelse, prisstabilitet etc. Og når der foran er talt om holdningsmæssige og forståelsesmæssige barrierer som en hindring for indkomstpolitikken, er dette problem langt fra begrænset til kun at gælde f.eks. det »klassiske« modsætningsforhold mellem arbejde og kapital.

Bl.a. forekommer der i flere liberale erhverv – og for topfunktionærer også i de øvrige erhverv – indtjenings- og aflønningsforhold, som harmonerer meget dårligt med de rimelighedsforhold, en indkomstpolitik nødvendigvis må bygge på. Det drejer sig herved ikke blot om aflønningsforholdene i snævrere forstand, men også om forskellige ydelser, der er driftsudgifter for de pågældende virksomheder, men samtidig har et stærkt islæt af privat konsum¹. I liberale erhverv vil en overnormal indtjening ofte være et resultat af udnyttelse af et fagmonopol. Disse vil igen ofte være skabt af det offentlige begrundet i hensynet til nødvendigheden af at sikre høj faglig standard, men tillige med den

1. Udgifter finansieret over repræsentations- og bilkonti, rejsekonti etc., er særlig hyppigt nævnte eksempler her på. Men f.eks. kan også standarden af kontor- og forretningsbygninger m.v. og omfanget af det servicepersonale der er til rådighed, i nogen grad være udtryk for en indirekte aflønning af ledelse og ansatte.

konsekvens, at man kommer til at mangle det korrektiv i indkomstfastsættelsen, som kan ligge i konkurrence og fri etableringsret¹.

Indtryk af »frit slag«?

Sammen med uligheder i beskattningen, jfr. nedenfor, kan sådanne indtægtsforskelle være med til at fremkalde eller befæste et indtryk af, at det trods al tale om det modsatte gælder om at »være med« med de midler, de forskellige grupper har til rådighed, derunder stærke nominelle lønfremstød på det »almindelige« arbejdsmarked.

*Også interesse-
modsætninger
mellem beskæftigede
og ikke-beskæftigede*

I denne forbindelse spiller det naturligvis ind, at der også er interessemodsætninger mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede. Det overvejende flertal vil under alle omstændigheder fortsat være i beskæftigelse. Hvis målestokken er egne gruppe- eller rene individinteresser, har appeller vedrørende beskæftigelses hensynet derfor åbenbart ikke samme vægt for flertallet som for dem, der er ramt eller truet på deres beskæftigelse.

*Konklusion:
Indkomstpolitik må
være flerstrengt*

13. Alt dette taler for, at en indkomstpolitik for at blive så bredt accepteret som nødvendigt bør være flerstrengt og med andre ord må omfatte andet end lønpolitik.

Et naturligt hovedinstrument ud over lønpolitikken vil være at indrette skattepolitikken således, at man ad den vej kan påvirke indkomstfordelingen i ønsket retning. I denne sammenhæng drøftes i det følgende specielt spørgsmålet om den skattemæssige behandling af kapitalgevinster sammenlignet med beskattningen af andre indkomstarter, hvor de markante beskattingsforskelle der findes i øjeblikket kan være med til at blokere for en bred accept af indkomstpolitikken.

Andre instrumenter ligger i også at tage indkomstpolitiske hensyn i det offentliges udgiftspolitik og i bygge- og boligpolitikken. I sidstnævnte henseende har i de senere år ikke mindst udstykningsgevinsterne ved udstykning af ejerlejligheder påvirket indkomstdannelsen på en måde, som er gået på tværs af de almindelige indkomstpolitiske intentioner. Samtidig har det været et pro-

1. Som et modstykke hertil er det nu pålagt monopoltilsynet specielt at følge indtægtsudviklingen m.v. i de liberale erhverv, og på visse områder er der etableret et særligt offentligt tilsyn med indtægtsforholdene. Lønforhold falder imidlertid uden for monopoltilsynets kontrol, og priskontrol vil ofte være yderst vanskelig på disse områder, fordi det her er særlig vanskeligt at adskille pris og kvalitet fra hinanden.

blem, at lejere i nyere almennyttigt byggeri har været truet af en kollision mellem på den ene side en afdæmpning af tilvante penge-lønstigninger og på den anden side finansierings- og husleje-fast-sættelsesmekanismer, der forudsætter en høj inflationsgrad. For sådanne grupper kan særordninger være nødvendige, som det også er sket i praksis.

Endelig vil det som nævnt være af betydning at skærpe det offentliges indseende med de liberale erhvervs indtægtsforhold og med løn- og takstfastsættelsen på områder, der ligger på grænsen mellem privat erhversudøvelse og offentlig ansættelse (f.eks. i sundhedssektoren).

Den samfundsøkonomiske betydning heraf ligger navnlig i be-grænsningen af den »demonstrationseffekt«, vildskud på disse områder kan få på løn- og prisudviklingen i andre sektorer med umiddelbar virkning for beskæftigelses- og betalingsbalanceudviklingen.

I mange liberale erhverv m.v. vil det som omtalt være vanske-ligt at praktisere egentlig pris- og lønkontrol. Der må derfor lægges vægt på, at der overalt hvor det er muligt, sker en afvikling af konkurrencebegrænsninger, som er medvirkende til at skabe kritisable forhold. Herunder må det f.eks. også overvejes, om begrundelserne for etablering af fagmonopoler gennem tildeling af offentlig bevilling fortsat er til stede i alle tilfælde.

Solidarisk lønpolitik og spørgsmål om organisationsstrukturen

Ny udvikling m.h.t. lønstrukturen?

14. I de danske lønforhandlinger har spørgsmålet om lønudligning mellem højere og lavere lønnede (solidarisk lønpolitik) som bekendt spillet en helt central rolle. Med hensyn til den faktiske lønudvikling har erfaringerne fra tidligere år været, at det har vist sig vanskeligt at få en lønpolitik med særlig store tillæg til de lavtlønnede respekteret i praksis i lønfastsættelsen på de enkelte arbejdspladser. Også udbuds- og efterspørgselsmekanismerne har normalt virket i retning af at genoprette den lønstruktur, der bestod før ydelsen af lavtlønstillæg m.v.

De senere år har imidlertid vist en ændring på dette punkt: Lønstrukturen er blevet indsnævret i højere grad end det ud fra tidligere erfaringer blev troet muligt. Men der kan næppe være tvivl om, at dette bl.a. hænger sammen med den afdæmpede arbejdskraftefterspørgsel. Der kunne derfor også være risiko for en relativt stærk lønstigning i tilfælde af, at der igen skete en

mærkbar stigning i arbejdskraftefterspørgslen. Dette er der dog som fremhævet ikke nogen udsigt til i en nærmere fremtid.

Nok så væsentligt i den foreliggende situation er det derfor, at den relativt høje garanterede mindstebetaling – uanset i hvor høj grad den kan findes motiveret i retfærdighedshensyn – utvivlsomt har været medvirkende til den særlig høje ungdomsarbejdsløshed og i øvrigt generelt har forøget arbejdsløsheden blandt en række lavtlønsgrupper. Problemerne med mindstebetalingen ville have været mindre, hvis der i forbindelse med aftalen var gennemført en lønpuljeordning, således at løn som indtægt og løn som omkostning i mindre grad var sammenfaldende for de virksomheder og arbejdskraftgrupper, der er omfattet af mindstebetalingen.

Generel vanskelighed ved indkomstrammer

Problemerne omkring den solidariske lønpolitik afspejler i øvrigt en generel vanskelighed ved at indpasse den samlede indkomstudvikling i en bestemt samfundsmæssig ramme: De forskellige indtægtsgrupper kan hver for sig finde, at netop de har særlig gode argumenter for en særlig stor indtægtsforhøjelse. Og de kan samtidig finde, at en opfyldelse af dette krav vil være fuldt forenelig med overholdelse af en samlet ramme, hvis blot andre grupper til gengæld får så meget mindre.

Centrale eller decentrale indkomstforhandlinger?

Umiddelbart skulle centrale indkomstforhandlinger – med den derved stedfindende centrale afvejning mellem forskellige gruppeinteresser – synes at give størst mulighed for løsning af disse problemer. I den internationale debat om indkomspolitikken nævnes Skandinavien ofte som forbillede i denne henseende på grund af den høje grad af centralisering i lønforhandlingerne sammenlignet med de fleste andre lande. Spørgsmålet er imidlertid som nævnt, i hvor høj grad centralt aftalte retningslinjer for lønudviklingen respekteres i praksis, og hvor meget det er muligt at gå imod markedskræfterne. Uanset organisationsstrukturen må man formentlig under alle omstændigheder regne med, at kravene om en »indbygget retfærdighed« i indkomspolitikken på den ene side og på den anden side økonomisk betingede krav om, at indkomster og indkomstrelationer så vidt muligt skal være »markedskonforme«, vil skabe vanskeligheder for indkomspolitikens gennemførelse.

En anden vanskelighed ligger naturligvis i det forhold, at der på decentralt niveau vanskeligt kan gives de berørte organisationer »kompensation« for den indflydelse de mister ved at acceptere en indkomspolitik. På centralt niveau foreligger der principielt den

mulighed, at organisationerne til gengæld kan få indflydelse på andre fordelingsaspekter.

Lønudvikling og kapitalgevinster

Hidtidig indkomstpolitik contra indkomst- og formuepolitik

16. Det er i flere tidligere redegørelser fra formandskabet fremhævet, at meget taler for at erstatte begrebet indkomstpolitik i gængs forstand med en indkomst- og formuepolitik. Det gælder også bortset fra de sider af dette spørgsmål, som har at gøre med debatten om lønmodtagernes medejendomsret og medbestemmelse.

På den ene side skulle der i en sådan udvidelse af begrebet indkomstpolitik til indkomst- og formuepolitik ligge, at man i lønpolitikken i højere grad end hidtil var opmærksom på den tilbagevirkning, der udgår fra løninflation til den generelle prisinflation og ejendomsprisinflationen. På den anden side måtte der også i den generelle økonomiske politik tages større hensyn end nu til de tilbagevirkninger på løninflationen, der udgår fra en ubeskåret adgang til tilegnelse af inflationsgevinster.

I øjeblikket sker der stort set ingen beskatning af debitorgevinster og for parcelhuses og sommerhuses vedkommende i almindelighed heller ikke af andre kapitalgevinster. En ekstra produktionsindsats mødes derimod i det normale tilfælde af en høj marginalskat, og renteindtægter bliver beskattet, uden at der tages hensyn til, at de for en del kun er kompensation for værdiforringelsen gennem inflation.

17. Disse og andre uligheder i indkomst- og beskatningsforholdene udgør som tidligere nævnt ingen god baggrund for opfordringer til løntilbageholdenhed. De er snarere med til at skabe indtryk af en slags junglelov, hvor de forskellige grupper må værgе sig med de midler, de nu engang har til rådighed. Specielt hvad angår kapitalgevinstproblematikken er stærke nominelle lønfremstød imidlertid ingen hensigtsmæssig eller adækvat reaktionsmåde for lønmodtagerne og deres organisationer.

Således viste den analyse på basis af Danmarks Statistiks selvangivelsesundersøgelser, der blev foretaget i rapporten *Dansk Økonomi*, maj 1977, at det er mere typisk for lønmodtagerne end for selvstændige at høre til den kategori, der lider formuetab ved

inflation¹. De ca. 55 pct. af arbejds-husstandene, som ikke selv ejer deres bolig eller anden fast ejendom, taber på inflationen, og for den resterende del af lønmodtagerne, som får en formuegevinst gennem inflation, er inflationsgevinsten typisk mindre end for andre grupper. Den voksende formueforskel, der kan konstateres mellem henholdsvis ejere og lejere, hænger i væsentlig grad sammen med, at ejergruppen tjener på inflationen, mens lejergruppen taber.

Disse virkninger af inflationen er meget afgørende, når man skal vurdere de fordelingsmæssige virkninger af indkomstpolitiske indgreb. Vurderes virkningerne alene ud fra påvirkningen af fordelingen af de løbende realindkomster, fås let et fortegnet billede.

Spørgsmålet om kapitalgevinstbeskatning

18. I diskussionen omkring inflationsgevinster og kapitalbeskatning bliver det ofte gjort gældende, at det ikke er muligt at gøre noget ved de allerede opståede kapitalgevinster, og at samtidig den bedste måde at begrænse fremtidige inflationsbetingede kapitalgevinster på består i at sætte bom for inflationen, herunder at hindre lønstigninger der går ud over produktivitetstigningen.

Når der ikke er gennemført inflationsgevinstbeskatning, synes det i høj grad at være fordi den er strandet på argumenter af denne art. Det forekommer imidlertid utopisk at forestille sig, at der i fremtiden skulle blive tale om en fuldstændig prisstabilisering. Hertil kommer, at der formentlig fortsat vil være kapitalgevinster på jord og fast ejendom selv i tilfælde af en fuldstændig prisstabilisering, nemlig i form af knaphedsprisstigninger.

Der synes derfor at være væsentlige argumenter, der taler for, at man i indkomst- og formuepolitikken søger at opnå større lighed end nu i beskatningen af henholdsvis kapitalgevinster og indtægter af produktiv virksomhed.

Forsknings- og udviklingspolitik m.v. som alternativ?

19. Det anføres ofte i debatten, at samfundet langt snarere end at satse hårdt på indkomstpolitik burde satse på de muligheder, som kan ligge i øget produktudvikling, »Danish design«, større salgsarbejde, sikre leveringsterminer, etc., samt i forbindelse hermed

1. Analysen var begrænset til at belyse formuevirkningerne af inflation og tog således ikke hensyn til, at løninflation ved givne valutakurser indebærer en øget beskæftigelsesrisiko.

øget forskning og uddannelse. En indsats på disse felter har det tilfælles med indkomspolitik, at den på samme tid gavner beskæftigelsen og betalingsbalancen. Samtidig undgår man de organisatoriske og administrative samt nogle af de fordelingsmæssige problemer, der er forbundet med indkomspolitikken.

Forsknings- og udviklingspolitik kan ikke være alternativ til indkomspolitikken

Det er naturligvis væsentligt, at der sker en forøgelse af de ressourcer, som både virksomhederne og det øvrige samfund anvender til disse formål. På langt sigt er disse forhold af afgørende betydning for opnåelse af en bedre økonomisk struktur og balance. Men forsknings- og udviklingspolitik m.v. kan næppe være en erstatning for indkomspolitik, kun et supplement hertil og til den øvrige økonomiske politik. Resultaterne af forsknings- og udviklingspolitik kan ikke planlægges, og denne politik kan derfor ikke være styringsinstrument i konjunkturpolitikken på samme måde som finans- og pengepolitik, valutakurser og i nogen grad indkomspolitikken.

I debatten bliver det ofte gjort gældende, at årsagerne til utilstrækkelig international konkurrenceevne og for lille en konkurrencesektor må søges i de her omtalte forhold snarere end i et for højt omkostningsniveau. Der kan være det rigtige i denne betragtning, at *hvis* Danmark i fortiden havde ofret mere end det har været tilfældet på forskning og udvikling, ville vi bedre have kunnet tillade os at have et højt omkostningsniveau. Men i den nuværende situation må der skabes yderligere incitamenter i betalingsbalanceerhvervene for at kompensere for de (set i lys af omkostningsudviklingen) utilstrækkelige ressourcer, der er blevet sat ind på disse felter i fortiden og for at stimulere den fremtidige indsats. – (Det er klart, at det offentlige også kommer ind i billedet i denne sammenhæng. Men også øget samfundsmæssig indsats vil koste lønmodtagerne noget i form af øget skattebetaling til finansiering heraf.)

Bedømmelsen af indkomspolitikken i den internationale diskussion

Erfaringer i England, Holland og Tyskland

20. Der skal til sidst fremsættes nogle bemærkninger om det i rådet ofte diskuterede spørgsmål om udenlandske erfaringer med indkomspolitikken.

Det vil ikke være vanskeligt at nævne eksempler på nyere undersøgelser, som ikke tillægger indkomspolitikken nogen målelig virkning, eller som eventuelt finder, at den har været skade-

lig¹. Det vil derimod være vanskeligt at finde undersøgelser, som i nyere tid viser en markant succes for indkomspolitikken². De engelske erfaringer fra de senere år udgør dog en ret klar undtagelse; bl.a. er der her ikke sket den indkomsteksplosion, der ellers ofte er indtruffet ved overgangen fra en politisk stram regulering af indkomsterne til en indkomspolitik baseret på løsere normer og tilkendegivelser. Der er ligeledes grund til at nævne, at Sverige har opnået en høj grad af omkostningsstabilisering på trods af devalueringen af den svenske krone.

Når Vesttyskland i almindelighed ikke nævnes som eksempel i denne forbindelse (eksempel på vellykket indkomspolitik) skyldes det, at der i den vesttyske diskussion almindeligvis ikke formelt tildeles indkomspolitikken nogen plads i den økonomiske politik. I praksis synes den del af indkomspolitikken, som er lønpolitik, dog at spille mindst lige så stor rolle som i lande med en egentlig indkomspolitik. Den i Tyskland fast indarbejdede målsætning om en bestemt ramme for pengemængdens stigning virker bl.a. som en af centralbanken averteret (og praktiseret) ramme for lønforhandlingerne. Forskellen fra andre lande ligger dels i, at det i Tyskland er centralbanken, som tager sig af »averteringen« af en sådan ramme, dels i at rammen hidtil synes at være blevet respekteret i højere grad i Tyskland.

Det manglende sammenligningsgrundlag

En vurdering af, hvilken grad af succes der er opnået i indkomspolitikken, vil i øvrigt altid støde på den hindring, at man aldrig kan vide, hvilken udvikling der alternativt ville være blevet tale om, hvis der ikke var blevet ført eller forsøgt ført en tilbageholdende

1. I 1974 karakteriserede en engelsk parlamentskomité (Expenditure Committee, Ninth Report, session 1974) efter en række høringer indkomspolitikken som en fashionabel idé, hvis fortalere levede i en drømmeverden. Bortset fra ganske kortvarige indgreb var det komiteens opfattelse, at indkomspolitikken politisk var død og at den burde begraves – og glemmes – hurtigst muligt. Siden har indkomspolitikken været videreført i England – i perioder i intensiveret form – og det synes at være den almindelige opfattelse, at dette i de sidste par år er sket med en betydelig succes. Der er dog tillige almindelig enighed om, at denne succes har haft sammenhæng med, at engelsk økonomi var kommet i en meget dybtgående krisetilstand. Det antages også at have spillet en væsentlig rolle, at fagbevægelsen har ønsket at støtte regeringen af politiske grunde.
2. De meget positive erfaringer med indkomspolitik i Holland efter den 2. verdenskrig tilskrives ofte den særlig vanskelige situation Holland da befandt sig i – en situation der i særlig grad appellerede til samarbejde mellem de forskellige grupper. Som tidligere nævnt skyldtes sammenbruddet i begyndelsen af 1960'erne dog antagelig også, at man for længe holdt fast ved en valutakurs der var undervurderet.

indkomspolitik. Selv hvis man måtte komme til det resultat, at indkomspolitikken er slået fejl i en bestemt situation, er det i øvrigt ikke af den grund sikkert, at man burde have undladt forsøget. Man kan nemlig ikke deraf slutte, at der så eksisterer andre midler, som kunne have ført til den ønskede udvikling. Som tidligere nævnt er indkomspolitik netop et af de meget få midler i den økonomiske politik, der i det mindste rummer *mulighed* for at forene ellers modstridende målsætninger.

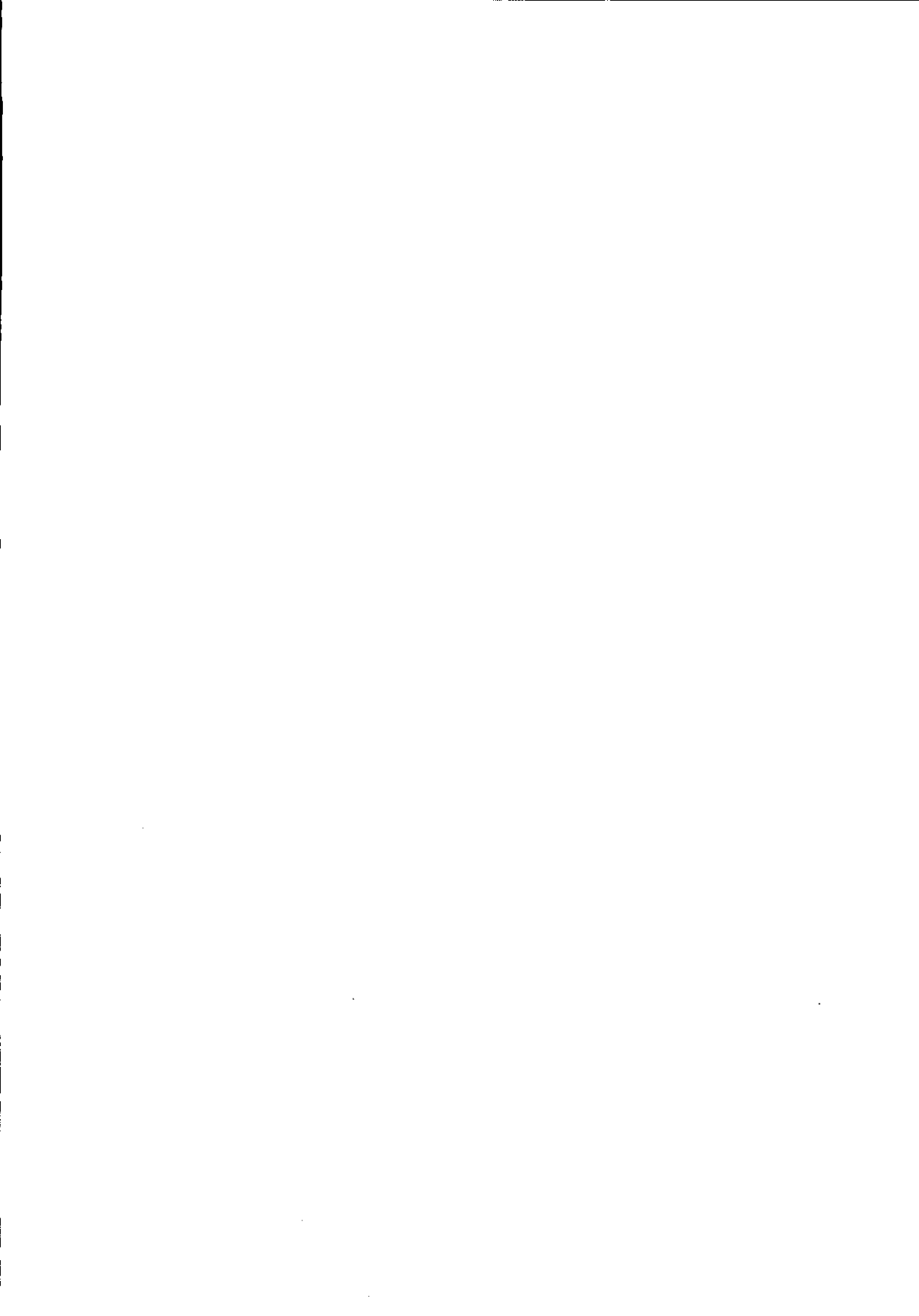
*Principielle
vurderinger*

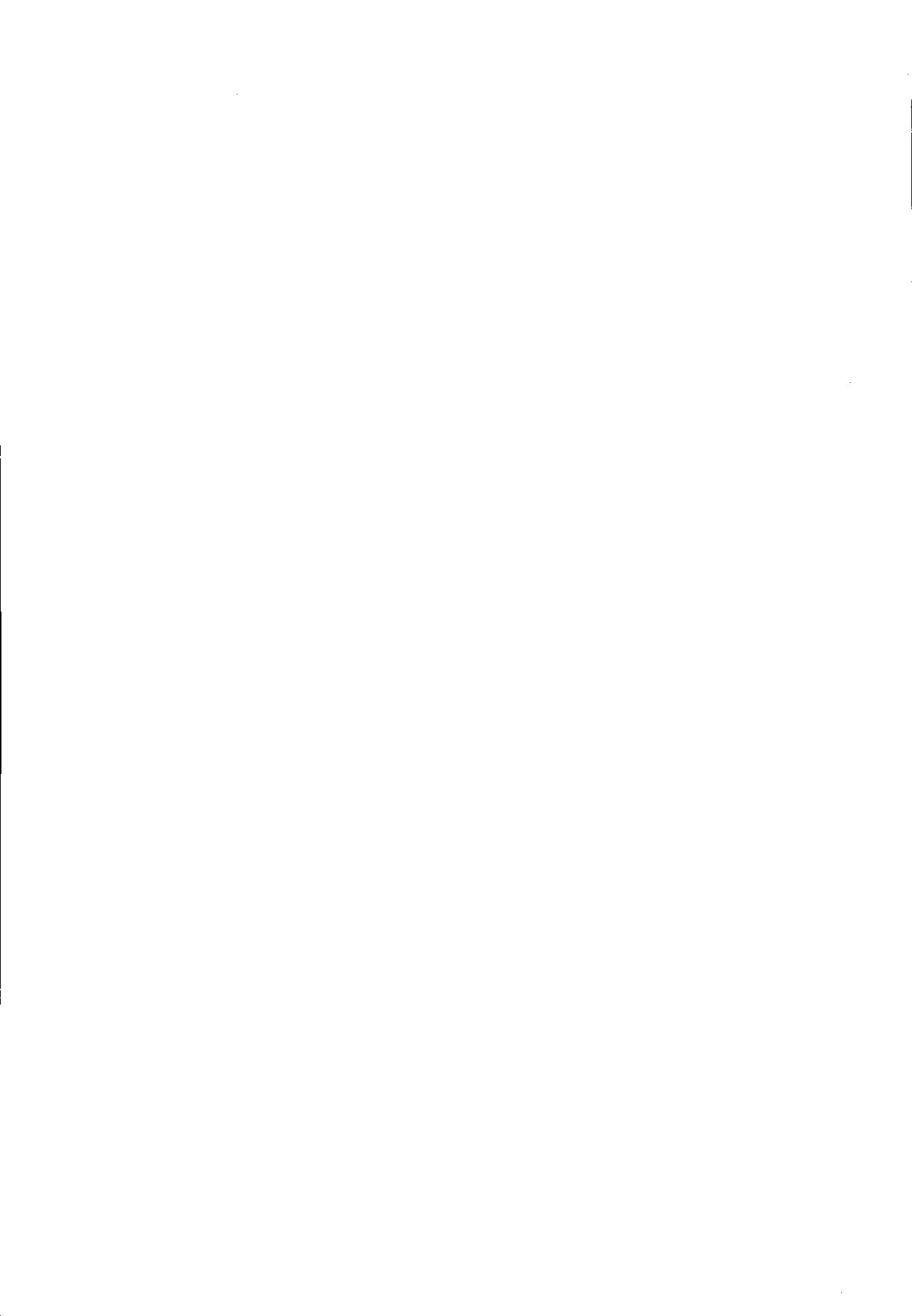
I den internationale diskussion om det betimelige i at forsøge at føre indkomspolitik skilles vandene som nævnt i høj grad på spørgsmålet, om indkomspolitikken skal være kortfristet eller mere permanent. Der er få, der vil bestride, at det er muligt at opnå i hvert fald visse kortsigts-resultater ved indgreb i form af løn- og prisstop. Men det er en fremherskende opfattelse, at sådanne indgreb, netop fordi de går på tværs af markedskræfterne, bør være forbeholdt rene krisesituationer (f.eks. en situation, hvor der må lægges så afgørende vægt på at bryde inflationsforventninger, at man må tage de forvridninger, som følger af løn- og priskontrol, med i købet). Drastiske indgreb af denne type er således næppe egnede i forbindelse med en mere langvarig indkomspolitik. Konklusionen heraf er efter én opfattelse, at det ikke er muligt eller ønskeligt at føre indkomspolitik over en længere periode, idet løn- og prisfastsættelsen i videst muligt omfang bør være overladt til markedskræfterne.

Her overfor står som tidligere nævnt den opfattelse, at det trods store vanskeligheder med at føre permanent indkomspolitik er nødvendigt at forsøge sig hermed, idet alternativet ellers ville være en situation med en permanent inflation eller permanent arbejdsløshed.

Vurderingen af det ønskelige i at føre indkomspolitik afhænger derfor også af synet på det ønskelige i at føre fuld-beskæftigelsespolitik. Reelt vil opfordringer til at opgive indkomspolitik og i stedet koncentrere sig om at stabilisere prisudviklingen på længere sigt f.eks. ved styring af pengemængdens stigning ofte være ensbetydende med opfordringer til at acceptere arbejdsløshed som middel i den økonomiske politik¹.

1. Da effekten af et sådant »middel« bl.a. afhænger af understøttelsesniveauets højde, kan man i den internationale diskussion nu og da spore en tendens til, at nogle anser understøttelsesniveauet for at være for højt. Dette på trods af, at understøttelsen til langvarigt ledige flere steder er betydeligt lavere end i Danmark.





29. Dansk økonomi, april 1976. 15 kr.
30. Dansk økonomi, november 1976. 20 kr.
31. Dansk økonomi, maj 1977. 20 kr.
32. Dansk økonomi, december 1977. 25 kr.
33. Dansk økonomi, maj 1978. 25 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. 20 kr. incl. 18 pct. moms.

Jørgen Rosted, Alexander Schaumann og Christen Sørensen: SMEC II. Måling af finanspolitikens aktivitetsevirkninger. Det økonomiske Råds Sekretariat. 1974. (Udsolgt).

Christen Sørensen: MICS. En mikro simulationsmodel for lønmodtagerhusstande. Det økonomiske Råds Sekretariat. 1977. 15 kr. (sælges kun fra Det økonomiske Råds Sekretariat).

Det økonomiske Råd, Sekretariatet
Nørre Voldgade 68
1358 København K.
Telefon: 01 - 13 51 28

Forlag: Direktoratet for statens indkøb
Distribution til boghandelen gennem
Danske Boghandleres Kommissionsanstalt

Pris 25 kr. incl. 18 pct. moms

ISBN 87-503-2573-6
Fi 27-33

Andelsbogtrykkeriet i Odense A/S