

DANSK ØKONOMI

NOVEMBER 1978

Konjunktursituationen

Produktivitetsstigninger, arbejdsløshed og realøkonomisk råderum.

Arbejdsløshed og dagpengeregler.

Arbejdstidsforkortelse som instrument i konjunkturpolitikken.

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

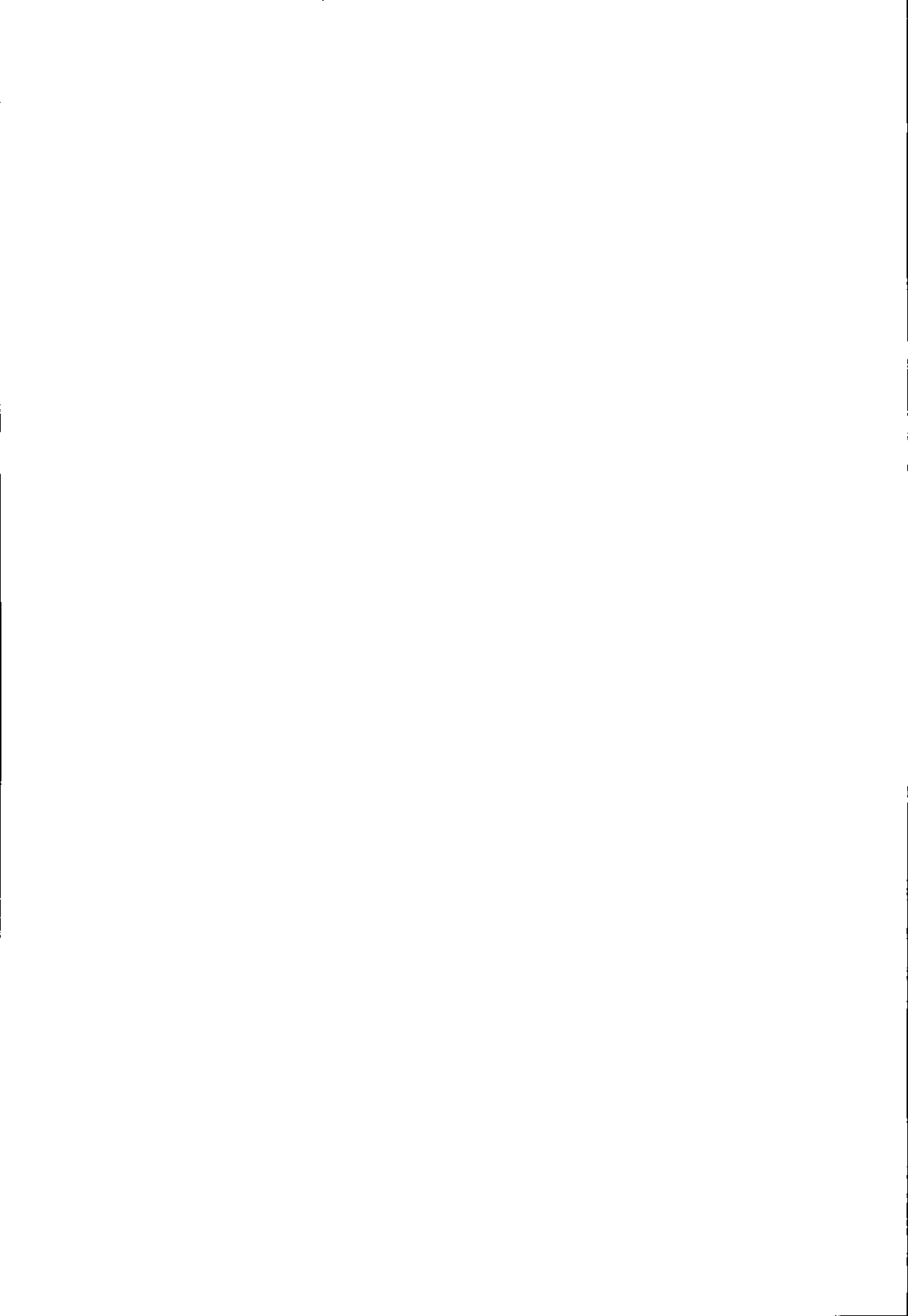
KØBENHAVN 1978

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 finanspolitikken 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
NOVEMBER 1978



DET ØKONOMISKE RÅD
Formandskabet

DANSK ØKONOMI

NOVEMBER 1978

DIREKTORATET FOR STATENS INDKØB
København, december 1978



Indhold

	<i>Fremsendelsesskrivelse til regeringen</i>	7
Kapitel I	<i>Sammenfatning</i>	15
Kapitel II	<i>Den aktuelle konjunktursituation i udlandet og i Danmark samt nogle udviklingslinier på mellemlangt sigt</i>	21
	Hovedtræk af den internationale konjunkturudvikling	21
	Hovedtræk af den danske økonomiske udvikling 1977-1978	27
	Udsigter for 1979	35
	Udsigterne på lidt længere sigt	41
	Bilagstabeller	
Kapitel III	<i>Betydningen af en hurtigere eller langsommere produktivtetsudvikling</i>	49
	Indledning	49
	Produktivtetsudviklingen og efterspørgslen efter arbejdskraft	50
	Produktivtetsudvikling og konkurrenceevne	54
	Produktiviteten og det realøkonomiske råderum	58
Kapitel IV	<i>Problemstillinger omkring arbejdsløsheden og dagpengereglerne</i>	62
	Indledning	62
	Væksten i arbejdsudbudet	63
	Den samtidige tilstedeværelse af ledighed og mangel på arbejdskraft	67
	Deltidsledighed og supplerende dagpenge	70
	Generelt om dagpengeniveauets højde og den økonomiske gevinst ved at være beskæftiget frem for at være på dagpenge	72

	Fremrykning af pligten til at fremskaffe arbejdstilbud?	75
	Afsluttende og sammenfattende bemærkninger	77
Kapitel V	<i>Nogle hovedproblemstillinger i den økonomiske politik</i>	79
	Den generelle politik	79
	Spørgsmålet om arbejdstidsforkortelse m.v. som middel til formindskelse af arbejdsløsheden	85

Til regeringen

De senere års økonomiske udvikling i Danmark har, som det nærmere er søgt belyst i nærværende redegørelse, ikke blot været karakteriseret ved stagnerende beskæftigelse og samtidig stor og stigende arbejdsløshed, men også ved lavere stigning i produktionen pr. beskæftiget (svagere produktivitsudvikling) end det var tilfældet i den lange opgangsperiode forud for konjunkturomslaget i 1973–74. Hertil kommer at olieprisomvæltningen har forværret bytteforholdet i udenrigshandelen.

For den enkelte husholdning har denne udvikling vist sig som en indsnævring af råderummet for levestandardforøgelser, der konkret er kommet til udtryk ved, at stigningerne i forbrugerpriserne, også set i forhold til forøgelserne i pengeindkomsterne, har været meget betydelige. Netop ved bytteforholdsforringelse, svag produktivitsudvikling og finanspolitiske stramninger vil store befolkningsgrupper kunne opleve en forringelse af deres levestandard, uden at andre grupper bliver stillet tilsvarende bedre.

Der er også for de kommende år grund til at regne med, at råderummet for levestandardforøgelser vil være begrænset. Især vil dette blive tilfældet, hvis det ikke lykkes at forbedre konkurrenceevnen og en betalingsbalanceforbedring derfor fortsat skal opnås fortrinsvis ved finanspolitisk stramning. Men selv om det lykkes at forbedre konkurrenceevnen så meget, at der kan opnås en væsentlig forøgelse af produktionsomfanget, vil der blive lagt beslag på en stor del af det større råderum, der under disse forudsætninger bliver tale om, dels til betalingsbalanceforbedring dels efterhånden til nødvendig udbygning af produktionsapparatet. Beskæftigelsessituationen og på længere sigt også udsigterne for levestandarden vil imidlertid være væsentlig lysere, såfremt en sådan forbedring af konkurrenceevnen kan opnås.

Der synes derfor i den nuværende situation at være usædvan-

lig stærke argumenter for en intensiv indkomspolitik. Samtidig undgår man imidlertid næppe at måtte konstatere, at der i øjeblikket råder en stærk mistillid til indkomspolitikken.

Der er i denne forbindelse grund til at fremhæve, at de 8 procents lønforhøjelse, der er regnet med i redegørelsen, jfr. kapitel II pkt. 14, ikke er udtryk for hverken en ramme eller en prognose, men alene er en beregningsforudsætning.

Der efterlyses undertiden forslag fra formandskabet til indkomstrammer samt forslag til den nærmere udformning af indkomspolitikken i øvrigt. Udviklingen har imidlertid gjort det klart, at tilrettelæggelsen af en indkomspolitik er en politisk opgave.

I den nuværende situation, hvor betalingsbalancehensynet spiller en dominerende rolle, er ikke mindst sammenhængen mellem lønstigninger på den ene side og skatte- og afgiftsstigninger på den anden side af afgørende betydning. En særlig kraftig lønforhøjelse for enkelte grupper vil naturligvis kunne forbedre disse gruppers realløn. Men for lønmodtagerne under ét må man nok regne med, at jo større pengelønstigningerne bliver, jo større bliver ikke blot prisstigningerne men også afgiftsforhøjelserne som følge af de bånd, betalingsbalancehensynet lægger på den økonomiske politik.

På mødet i Det økonomiske Råd den 24. november, hvor nærværende redegørelse blev diskuteret, kom kritikken af indkomspolitikken hidtidige udformning ikke mindst til orde fra *Akademikernes Centralorganisation*. De offentligt ansatte var de eneste der hidtil for alvor havde været inddraget under indkomspolitikken med det resultat, at de havde været ude for en markant realløntilbagegang. Erfaringerne kunne derfor ikke tilskynde til tilbageholdenhed.

Fra *anden lønmodtagerside* kritiseredes på linie hermed, at man i debatten – og i nærværende redegørelse – anvendte betegnelsen indkomspolitik selv om der i realiteten alene var tale om lønpolitik. Lønmodtagerne måtte derfor læse redegørelsens indkomspolitiske afsnit med megen skepsis. Kunne der derimod gennemføres en reel indkomspolitik, omfattende samtlige ind-

komstkategorier, var lønmodtagerrepræsentanterne fortsat indstillet på at give deres støtte hertil.

Erhvervs- og arbejdsgiverrepræsentanterne i rådet gav samstemmende udtryk for, at redegørelsens bedømmelse af konjunkturudviklingen i Danmark i den kommende tid måtte vurderes som liggende i den optimistiske ende af spektret, idet man fandt det tvivlsomt om Danmark ville være i stand til fuldt ud at udnytte den ellers fra dansk synspunkt lidt bedre internationale konjunktursituation.

Industrirådet betonedede i denne forbindelse uvisheden om den fremtidige omkostningsudvikling i en situation hvor man allerede havde et betydeligt konkurrenceevneproblem, og hvor der samtidig var tegn på, at man i udlandet var bedre til at styre omkostningsudviklingen end i Danmark. Skete der ikke en intensivering af indkomstpoltikken ville en yderligere finanspolitisk stramning blive nødvendig for at realisere den tilstræbte betalingsbalancemålsætning. Industrirådet var samtidig af den opfattelse, at den fremtidige råvareprisudvikling og olieprisudvikling meget vel kunne forskyde sig til vor ugunst i højere grad end der er regnet med i fremskrivningerne. Endelig blev det fremhævet, at der var en klar sammenhæng – omend med en vis forsinkelse – mellem industriens indtjeningsudvikling og dens investeringsudvikling. De senere års afsvækkede indtjening havde medført en begrænsning i investeringer i produktudvikling og udvikling af nye produktionsmetoder. Der var her tale om et område hvor man kunne foretage nedskæringer med begrænsede umiddelbare skadevirkninger; men hvor man i høj grad måtte frygte konsekvenserne for den fremtidige ekspansion i industrien.

Dansk Arbejdsgiverforening frygtede, at fremregningsforudsætningen om en 8 procents lønstigning kunne blive opfattet som en stigning, lønmodtagerne kunne gøre krav på. Der burde derfor have været anvendt alternative lønstigningsforudsætninger.

Bortset herfra kunne Arbejdsgiverforeningen tilslutte sig hovedlinierne i konjunkturanalysen og i analysen af problemstillingerne i den økonomiske politik. En intensiveret indkomstpoltik ville kunne sikre Danmarks lånemuligheder i udlandet og kunne herved efter Arbejdsgiverforeningens opfattelse skabe mulighed for en sådan finanspolitisk udvikling, at der herigennem kunne sikres lønmodtagerne en realløngaranti. Alternativet skatte- og afgiftsstigning i tilfælde af fortsat stærk pengelønstigning var

meget dystert. Man kunne tilslutte sig redegørelsens synspunkt, hvorefter denne problematik burde have en stærkere placering i den offentlige debat, og pegede på, at dette burde være muligt med udgangspunkt i redegørelsens beregninger omkring afgiftstigningerne siden 1976 og den alternative situation, der ved den samme reallønudvikling ville have foreligget, hvis forstærket inflationsafdæmpning var trådt i stedet for afgiftsforhøjelsernes forbrugsbegrænsende virkning.

Det var Arbejdsgiverforeningens opfattelse, at den reelle ledighed var væsentligt mindre end den registrerede. Man kunne formentlig ikke komme tilbunds i dette spørgsmål, før den nye statistik foreligger; men man fandt dog, at der kunne være trukket væsentlig stærkere konklusioner om dagpengereglernes virkninger end sket i redegørelsen. Det var Arbejdsgiverforeningens opfattelse, at dagpengesystemet, således som det nu er udformet, konkurrerer med virksomhederne om arbejdskraften med mærkbare lønvirkninger til følge. Ikke mindst var man betænkelig ved den anvendte reguleringsform, hvor den omstændighed, at dagpengene taktreguleres efter lønudviklingen et år tilbage i tiden, i en periode med aftagende lønstigninger resulterer i en stadig mindre forskel mellem dagpenge og aktuel løn. Man mærkede meget direkte et øget lønpres de to gange om året, hvor dagpengesatsen blev reguleret. På denne baggrund måtte man stille det spørgsmål, om det ikke i denne situation ville være rimeligt at fjerne taktreguleringen af dagpengeydelse. Derudover var det påkrævet med en løsning af de problemer med hensyn til supplerende dagpenge, der er omtalt i redegørelsen, især på områder hvor en høj indtjening var koncentreret inden for en undernormal arbejdstid, og hvor der uanset den høje indtjening kunne opnås supplerende dagpenge for den resterende del af en normal arbejdsuge eller et normalt arbejdsår. – Det burde undersøges, hvor mange deltidsansatte i den offentlige sektor der fik supplerende dagpenge.

Landbrugsraadet fandt det misvisende, når redegørelsen nogle steder i dagspressen var blevet fortolket som om udsigterne for dansk økonomi nu vurderedes lysere end i de foregående år. Realiteten var, at der end ikke var gjort en begyndelse med hensyn til den nødvendige styrkelse af konkurrenceevnen. Det havde været ønskeligt, om den pris, der samfundsmæssigt havde måttet betales ved at finanspolitisk stramning i så høj grad var trådt i stedet for indkomstpolitisk afdæmpning, var blevet illustreret endnu tydeligere i redegørelsen gennem en nærmere talmæssig

belysning også af beskæftigelses- og betalingsbalancevirkningerne.

Det fremhævedes videre, at udviklingen i landbrugsproduktionen gav et positivt bidrag til beskæftigelsen og betalingsbalancen. I 1979 måtte en vis afdæmpning i landbrugets eksportindtjening dog forventes, navnlig som følge af en mere begrænset stigning i eksportpriserne.

Fra *engroshandelens* side blev der især henvist til, at de nuværende tegn på en stabilisering i prisudviklingen i høj grad beroede på råvareprisfaldet og faldet i dollarkursen. Med de tendenser, der gjorde sig gældende på disse to områder, kunne stabiliseringen få sværere ved at holde i fremtiden.

Af *Håndværksrådets* repræsentant blev det udtalt, at medens man var enig i redegørelsens bedømmelse af udsigterne for boliginvesteringerne fandt man det tvivlsomt, om det høje investeringsniveau i landbruget ville holde ud over 1979. Dette gjorde det så meget mere nødvendigt, at der blev skabt forudsætninger for en væsentlig stigning i byerhvervenes investeringer. Blandt specifikke foranstaltninger, der kunne gavne både beskæftigelse og betalingsbalance, pegede håndværkets repræsentant på en tilbageføring af isoleringsstøtten til den oprindelige form med direkte tilskud; siden omlægningen til den nuværende tilskudsform havde ordningen ikke fungeret efter hensigten. I et videre perspektiv kunne der peges på en højere grad af efterspørgselsstyring, hvorunder der blev lagt vægt på en øget indsats for byfornyelse. Dette kunne få stærkt positive beskæftigelsesvirkninger med kun relativt begrænsede negative virkninger for betalingsbalancen.

Fra *lønmodtagerside* udtaltes under denne del af diskussionen, at man savnede en analyse af virkningerne af eksisterende erhvervsstøtteforanstaltninger og mulighederne for en mere aktiv erhvervspolitik, herunder en egentlig kapitalstyring. Det var vanskeligt at få overblik over omfanget og arten af de eksisterende erhvervsstøtteordninger, og navnlig savnede man et materiale til belysning af, hvad der fra et samfundsmæssigt synspunkt kom ud af ordningerne.

Redegørelsens afsnit om teknologisk arbejdsløshed og om arbejdstidsforkortelse m.v. som instrument til bekæmpelse af arbejdsløsheden gav navnlig *lønmodtagerrepræsentanterne* anledning til bemærkninger. En hovedindvending var, at redegørelsen langt fra gik til bunds med problemerne. Den teknologiske udvikling, specielt i edb-servicesektoren, og konsekvenserne heraf

for arbejdsløsheden burde tilmåles en langt større opmærksomhed. Analyserne måtte gennemføres på branche- og virksomhedsniveau. I et langt tidsperspektiv måtte man forvente et fra dag særdeles afvigende arbejdsmønster: en væsentlig kortere ugentlig arbejdstid, men samtidig en stærkt øget anvendelse af holddrift i dagtimerne (f.eks. 30 timers arbejdsuge i to ugeskift) af hensyn til udnyttelsen af kapitalapparatet. Fra HK's side anså man det for en meget central opgave at få en nærmere udredning af disse spørgsmål, og man ville gerne medvirke hertil.

Metalarbejderforbundet præciserede, at man på ingen måde var maskinstormere, men det var givet, at den teknologiske udvikling skabte store problemer. I forbundet prioriterede man en kortere arbejdstid højere end en øget materiel levestandard.

Over for redegørelsens advarsel om, at arbejdstidsforkortelse nu kunne betyde øget arbejdskraftmangel sidenhen, når efterspørgselen på arbejdsmarkedet igen viste stigning, henviste Metalarbejderforbundets repræsentant til, at produktivitetsstigning og effektiv arbejdsmarkedsuddannelse (om- og opskoling) ville modvirke eventuelle fremtidige tendenser til opståen af flaskehalse. Man kunne fra lønmodtagernes side i den foreliggende situation tilslutte sig, at efteruddannelserne på arbejdsmarkedet blev dimensioneret og udformet efter erhvervenes behov.

I en afsluttende diskussion, især med de i rådet repræsenterede økonomer som deltagere, berørtes igen den fremtidige betalingsbalanceudvikling og sammenhængende hermed mulighederne for at slække på kravet om en hurtig betalingsbalanceforbedring til fordel for en målsætning om en forbedring på et noget længere sigt, hvorved forbedringen til gengæld i kraft af ændringer i produktionsstrukturen kunne blive mere indgroet i økonomien. Hvis man skulle være henvist til at klare betalingsbalancen alene via finanspolitiske begrænsninger, ville beskæftigelsesperspektiverne blive overordentlig dystre. Man måtte i så fald forvente en stigning i arbejdsløsheden til et niveau på omkring en kvart million i den periode hvori forbedringen blev gennemført. På den anden side var det en fremherskende opfattelse, at det hastede med en betalingsbalanceforbedring, også fordi afdragsforpligtelserne på den bestående gæld i sig selv ville medføre store behov for optagelse af udenlandske lån i de kommende år. Der blev fra fagøkonomisk side også peget på, at betænkeligheder fra pengeinstitutternes side ved omfattende garantier for private udlands-lån i fremtiden kunne blive en faktor, der kunne virke begrænsende på en fortsat privat låntagning i udlandet. Det blev samti-

dig understreget, at der i udlandet i høj grad var blevet lagt mærke til de danske tilkendegivelser om en hurtig betalingsbalanceforbedring. Endvidere blev det nævnt, at der ved et fremtidigt internationalt konjunkturopsving ville ske en stigning i den internationale låneefterspørgsel, hvilket kunne begrænse vore lånemuligheder. Fra anden side blev det dog fremhævet, at Danmarks kreditværdighed var god sålænge betalingsbalancestillingen ikke forringedes.

Århus, den 29. november 1978

Lars Matthiessen

J. Vibe-Pedersen

Hans E. Zeuthen



I

Sammenfatning

*Stadig store reale
balanceproblemer*

1. Udsigterne for dansk økonomi tegner sig stadig ret utilfredsstillende.

Der kan ganske vist påregnes en reduktion i underskuddet på betalingsbalancen fra 10 milliarder i 1977 til omkring 7 milliarder i 1978 (og et tilsvarende beløb i 1979). Men samtidig med, at betalingsbalancen er blevet forbedret med ca. 3 milliarder fra sidste år, er antallet af ledige vokset med ca. 25.000 registrerede fuldtidsledige – fra 159.000 til 185.000. I 1979 bliver det gennemsnitlige antal ledige formentlig omtrent det samme som i 1978.

Ud fra disse skøn må dansk økonomis samlede balanceproblem – underskud på betalingsbalancen og arbejdsløshed – stadig bedømmes som meget tyngende. Underskuddet udgør omkring 2¹/₂ pct. af den samlede bruttofaktorindkomst og arbejdsløsheden omkring 8 pct. af arbejdsstyrken.

Den forventede stigning på ca. 10 pct. i det gennemsnitlige forbrugerpriseniveau fra 1977 til 1978 er i høj grad præget af sidste efterårs afgiftsforøgelser og også af den seneste momsforhøjelse til 20¹/₄ pct. Den »underliggende« prisstigningstakt er væsentlig mindre og kan for tiden anslås til omkring 6 pct.

Under de forudsætninger om lønstigning, produktivitetsstigning og importprisstigning, der er lagt til grund for beregningerne i redegørelsen, skulle der være mulighed for en yderligere nedbringelse af inflationstakten i 1979. Det er imidlertid åbenbart, at specielt spørgsmålet om, hvilken lønstigningsforudsætning man kan lægge til grund for fremregningerne, er et særlig usikkert punkt i skønnet over den kommende økonomiske udvikling.

En vis lysning i den ydre baggrund for dansk økonomi

2. Der er en lille lysning at spore i den ydre baggrund for dansk økonomis udvikling. Ganske vist er der ikke udsigt til, at den økonomiske vækstrate for industrilandene under ét vil hæve sig væsentligt op over det utilfredsstillende lave niveau, den hidtil har ligget på. Men der er sket en forskydning i vækstens landefordeling, som er til fordel for Danmark. Væksten aftager i USA, men tiltager for tiden noget i Vesteuropa, herunder hos de to største aftagere af dansk industrieksport, Sverige og Tyskland.

På baggrund af denne udvikling kan produktionsstigningen i vore vigtigste aftagerlande anslås til $2\frac{1}{2}$ pct. fra 1977 til 1978. Fra 1978 til 1979 er der regnet med en vækst på $3\frac{1}{4}$ pct. Begge væksttal repræsenterer en lille opjustering i forhold til maj-rapporten.

Ved fremregningen af udviklingen i dansk økonomi frem til 1982 er antaget en vækst i aftagerlandene på $3\frac{1}{2}$ pct. pr. år. Når dette vækstskøn ligesom i de foregående rapporter er sat relativt lavt, hænger det sammen med, at det fortsat ligger til grund for udformningen af den økonomiske politik i industrilandene, at man ønsker at holde »låg« over konjunkturerne af hensyn til inflationsbekæmpelsen og betalingsbalancestillingen.

Under de seneste års valutauro har den effektive kronekurs svinget omkring det niveau, den var nået op på i 1976. I fremregningerne er der forudsat uændret effektiv kronekurs.

Dollarens fald har for Danmarks vedkommende medført en særdeles gunstig prisudvikling for råvareimporten. Til gengæld er nogle erhverv, navnlig skibsfarten, indtjeningsmæssigt blevet ramt af dollarfaldet.

Indkomstpolitik contra afgiftsstramning

3. Trods pengelønstigninger på over 20 pct. fra 1976 til 1978 har der været en svag nedgang i den reale disponible indkomst for en fuldt beskæftiget lønmodtager, idet priserne i dette tidsrum som følge af de gentagne afgiftsforhøjelser er steget endnu mere end pengelønningerne.

Hvis denne reduktion i den disponible realløn var blevet forårsaget af lavere pengelønstigninger i stedet for af afgiftsforhøjelserne, ville såvel omkostningsniveauet som prisniveauet have været betydeligt lavere, end det er i dag. Den hypotetiske reduktion af lønstigningerne, der kunne være trådt i stedet for afgiftsforhøjelserne til »erstatning« af disses forbrugsbegrænsende virkning, er i procent væsentlig større end forbrugerprisvirkningen af afgiftsforhøjelserne.

Sammenhængende med et således mere konkurrencedygtigt

omkostningsniveau i forhold til udlandet ville der i en sådan situation have været en større beskæftigelse end nu som følge af øget aktivitet i betalingsbalanceerhvervene. Da det tager tid, før en forbedring af de relative omkostninger sætter sig helt igennem, kunne man endda have regnet med en fortsat gunstig virkning på beskæftigelsen også i de kommende år. Med fastholdelse af forbedringen i de relative omkostninger måtte det endvidere forventes, at man på længere sigt med samme udvikling i de disponible reallønninger og med en væsentligt højere beskæftigelsesgrad ville have opnået en større forbedring af betalingsbalancen ved at sætte en begrænsning i de nominelle lønindkomster i stedet for den afgiftsstramning, der har fundet sted.

Selv om dette kun kan være et tankeeksperiment, illustrerer det den pris, der samfundsmæssigt har måttet betales ved, at finanspolitisk stramning i så høj grad er trådt i stedet for indkomstpolitisk afdæmpning. Da finanspolitikkenes strammingsgrad formentlig også i fremtiden vil være stærkt afhængig af, om indkomstpolitikken lykkes eller ej, burde disse synspunkter nok indgå med en større vægt i den aktuelle indkomstpolitiske debat. (Samtidig kan der påny være grund til at fremhæve, at den økonomiske fordeling også afhænger af andre forhold end lønstigningstakten).

Som det fremgår af den nærmere diskussion af dansk økonomi i kapitel II, synes der ikke at være tegn på, at betalingsbalancen af sig selv vil udvikle sig gunstigt fra 1978 til 1979 og i de følgende år. Holder denne prognose, kræver en fortsat forbedring af betalingsbalancen derfor indgreb udover de allerede gennemførte. Da det som lige nævnt tager tid, før en forstærket indkomstpolitik får en afgørende positiv effekt på betalingsbalancesaldoen, må en hurtig betalingsbalanceforbedring næsten nødvendigvis kræve en finanspolitisk stramning.

En yderligere finanspolitisk stramning vil imidlertid få den uønskede konsekvens, at arbejdsløsheden øges.

De uønskede bivirkninger af en stramning af finanspolitikken kunne måske, som nærmere drøftet i kapitel V, tilsige, at man erstattede målsætningen om en yderligere forbedring af betalingsbalancen allerede på kort sigt med en målsætning om forbedring på et lidt længere sigt.

En sådan mere langsigtet forbedring kunne realiseres gennem en styrkelse af konkurrenceevnen tilvejebragt gennem en stram indkomstpolitik. Ved en sådan konkurrenceevnefremmende politik kunne ikke alene betalingsbalancen, men også beskæftigel-

sen forbedres. Selv om forbedringen af betalingsbalancen ikke ville komme så umiddelbart som ved en afgiftsstramning, kunne betalingsbalanceforbedringen efterhånden blive anseelig og iøvrigt også mere »indgroet« i økonomien, sammenlignet med hvad der følger af afgiftsforhøjelser. Men det er naturligvis forbundet med stor usikkerhed at skønne over, hvilken omkostningsforbedring der kræves til en given betalingsbalanceforbedring over et antal år. For et forsøg på kvantificering af disse sammenhænge kan henvises til beregninger i Dansk Økonomi, december 1977.

Erstatning af den kortsigtede betalingsbalance-målsætning med en langsigtet?

4. Hovedtendensen i den fremskrivning, der er foretaget frem til 1982, og som forudsætter uændret økonomisk politik, er en kun svagt vigende arbejdsløshed samt et fortsat betalingsbalanceunderskud på godt og vel niveauet for 1978 og 1979. Den svage forbedring af den samfundsøkonomiske balance, der således aftegner sig, må dog ses i lyset af den usikkerhed, der er forbundet med sådanne beregninger.

Set i et langt perspektiv vil en mulig udvikling i retning af fuld beskæftigelse betyde, at en finanspolitisk stramning kan blive nødvendig for at undgå en pressituation. At der i et langt perspektiv kan blive brug for en finanspolitisk stramning kan imidlertid ikke være begrundelse for en stramning nu. Så længe dansk økonomi står med både et betalingsbalance- og et arbejdsløshedsproblem, må indgreb, der som indkomstpoltik forbedrer konkurrenceevnen over for udlandet og dermed hjælper på begge problemer, være at foretrække.

Perspektiver for dansk økonomi på lidt længere sigt

5. Det hævdes ofte, at en betydelig del af arbejdsløsheden er teknologisk, forstået på den måde, at den skyldes ekstraordinært stor stigning i den produktion, den enkelte kan præstere. Denne ekstraordinære stigning i arbejdsproduktiviteten skulle kunne forklares ved en særlig kraftig automatisering. På denne måde skulle arbejdsløsheden opstå ved, at arbejdskraften overflødiggøres.

Blandt andet på denne baggrund har man i kapitel III foretaget en nærmere analyse af produktivitetsudviklingen i de senere år. Et hovedresultat heraf er, at der både her i landet og i andre lande er sket et markant fald i produktivitetsstigningen sammenlignet med årene før krisen. Den stærkt øgede ledighed kan derfor ikke forklares ved teknologiske forhold. Arbejdsløsheden skyldes frem for alt en svagere stigning i efterspørgselen end i årene forud for krisen. Skal betalingsbalancen forbedres, kan en stær-

kere efterspørgselsstigning - og dermed en tilfredsstillende beskæftigelsesgrad - imidlertid i Danmark kun opnås ved en forstærket ekspansion i betalingsbalanceerhvervene. Ved en rent indenlandsk efterspørgselsekspansion må der regnes med en yderligere forværring af betalingsbalancen.

Dette leder igen tilbage til konkurrenceevneproblematikken. Det har været gjort gældende, at der i kraft af produktivitetsudviklingen faktisk skulle være sket en forbedring af den danske konkurrenceevne i forhold til udlandet gennem en længere periode. I denne sammenhæng har der især været peget på et af OECD offentliggjort materiale om udviklingen i enhedsomkostningerne inden for industriel og håndværksmæssig fremstillingsvirksomhed i en række lande. Som det nærmere fremgår af kapitel III må der dog sættes spørgsmålstegn ved holdbarheden af de konklusioner, der er blevet draget af det pågældende materiale.

Uanset hvordan man bedømmer den hidtidige faktiske (valutakurskorrigerede) udvikling i enhedsomkostningerne i Danmark sammenlignet med udlandet, må udgangspunktet for overvejelserne omkring den økonomiske politik imidlertid være, at der gennem nogen tid har været og stadig er et betydeligt underskud på betalingsbalancens løbende poster og samtidig en stor arbejdsløshed. Dette er i sig selv det afgørende kendetegn på, at Danmarks internationale konkurrenceevne ikke er tilstrækkelig.

Endelig - og ikke mindst - er produktivitetsudviklingen afgørende for det mulige råderum for en forøgelse af levestandarden for de forskellige grupper i befolkningen. Jo større produktiviteten er, des større er også den potentielle produktion der står til rådighed for forbrug, investering og inddækning af underskuddet på betalingsbalancen.

Afsvækkes produktivitetstigningerne, er det ensbetydende med, at ligevægt på betalingsbalancen i højere grad skal betales med en reduktion af stigningen i levestandarden, hvilket yderligere kan gøre det vanskeligt at holde inflationstakten nede.

De nævnte forhold omkring betydningen af en fortsat produktivitetstigning skal ikke forstås således, at teknologiske fremskridt altid kan gennemføres uden problemer. Stigninger i arbejdsproduktiviteten i den enkelte virksomhed eller branche, der er større end væksten i virksomhedens eller branchens produktion, gør det nødvendigt at omplacere arbejdskraften. Sådanne strukturalpasninger er særlig vanskelige i en lavkonjunktur. Rationalisering på en virksomhed eller i en branche kan betyde,

at ansatte overflødiggøres, men det er den generelt lave efterspørgsel efter varer og tjenester, der må opfattes som den egentlige skyldige, hvis der ikke er brug for deres arbejdskraft andetsteds.

Arbejdsløshed og produktivitetsudvikling

6. Kapitel IV indeholder en diskussion af problemstillinger om arbejdsløshed og dagpengeregler, herunder spørgsmål om utilsigtet anvendelse af dagpengereglerne, som både har været bragt frem under tidligere drøftelser i Det økonomiske Råd, og som samtidig er stærkt fremme i den offentlige debat.

Selv om den væsentligste del af arbejdsløsheden givetvis er reel, er der på den anden side næppe tvivl om, at der vitterligt er sket en tilpasning til de rummelige danske dagpengeregler som udtryk for en udnyttelse af disse, der i nogle tilfælde går ud over det tilsigtede. I den nuværende situation repræsenterer dette dog først og fremmest et indkomstfordelingsproblem, herunder et spørgsmål om befolkningens accept af de gældende regler. I tilknytning hertil må det anføres, at hvis det økonomiske incitament til misbrug skal fjernes ved en generel forringelse af arbejdsløshedsdagpengene, skal der nødvendigvis være tale om en særdeles kraftig forringelse. I betragtning af den store gruppe mennesker der vilkårligt ville blive ramt af et sådant generelt og vidtgående indgreb, må dette betegnes som et middel, der ikke ville stå i rimelig proportion med problemets størrelse og sigtet med den eventuelle ændring.

Hovedkonklusionen af analysen i kapitel IV er, at det eneste virkeligt tilbunds gående middel mod utilsigtet anvendelse af dagpengereglerne er at skabe mulighed for, at produktionen kan stige i et sådant omfang, at arbejdsløsheden kan elimineres.

Arbejdsløshed og dagpengeregler

7. I kapitel V er en række problemer omkring den økonomiske politik nærmere uddybet. Derudover indeholder kapitel V en diskussion af spørgsmålet om arbejdstidsforkortelse m.v. som middel til formindskelse (omfordeling) af arbejdsløsheden.

II*

Den aktuelle konjunktursituation i udlandet og i Danmark samt nogle udviklingslinier på mellemlangt sigt

Et noget lysere billede for 1979 trods dollarkrisen

A. Hovedtræk af den internationale konjunkturudvikling

1. Trods dollarkursfaldets negative virkninger i nogle brancher og erhverv, ikke mindst skibsfarten, synes der ved en helhedsbetragtning at være anledning til at vurdere den ydre baggrund for den danske økonomiske udvikling en smule lysere end det ellers har været muligt i de senere år. Baggrunden herfor er at der for tiden sker en forskydning af vækstens landefordeling, som er til fordel for Danmark. Væksten aftager i USA, men tiltager for tiden noget i Vesteuropa.

For Danmark vejer det især til, at opgangstendenserne i Tyskland og Sverige (som er de to vigtigste markeder for Danmarks industrieksport) ser ud til at have vundet et noget stærkere fodfæste. Derimod må der regnes med aftagende vækst i Norge og Storbritannien, som er henholdsvis det tredje- og fjerdestørste marked for den danske industrieksport.

Når de vækstprocenter for henholdsvis 1978 og 1979, som kan anslås for Danmarks vigtigste aftagerlande, vejes sammen i forhold til den betydning, landene har som markeder for den danske industrieksport, fås en samlet vækst i vore aftagerlande på 2½ pct. fra 1977 til 1978 og på 3¼ pct. fra 1978 til 1979. Til sammenligning blev der i maj-rapporten regnet med hhv. 2.0 og 3.0 pct.

Det er ved disse vækstskøn antaget, at den deceleration, amerikansk økonomi nu er på vej ind i, får et behersket og roligt forløb og ikke fortsætter over i en egentlig stagnation eller et tilbageslag. Konkret er der for USA regnet med en vækst i underkanten af 4 pct. fra 1977 til 1978 og 3 pct. fra 1978 til 1979. I de

* Kapitlet er færdigredigeret den 31. oktober 1978. Den senere skete stigning i dollarkursen og den forstærkede pengepolitiske stramning i USA er derfor ikke omtalt.

prognoser, som denne vurdering bygger på, er der taget hensyn til de virkninger, de netop vedtagne skattelettelses- og energispareprogrammer kan ventes at få på konjunkturerne.

For Tyskland er der regnet med en vækst på små 3 pct. i indeværende år og 4 pct. næste år (forårsrapportens tilsvarende tal var 2½ og 3½ pct.). For Sverige er forårsrapportens tal justeret op til to pct. i 1978 og 4 pct. i 1979. Her er opjusteringen på to procentenheder for begge årene.

*Stadig samme
vurdering af
langtidsudsigterne*

2. For de følgende år efter 1979 regnes som i de foregående rapporter med en gennemsnitlig vækst på 3½ pct. p.a. i vore aftagerlande.

Der kunne i og for sig også her være tendenser i udviklingen, som kunne begrunde en moderat opjustering. Navnlig kan der henvises til, at de stimulansforanstaltninger, som Tyskland og Japan gik ind på at gennemføre på de internationale topmøder i sommer, først træder i kraft i den kommende tid.

Når der allerede nu kan konstateres en lidt stærkere opgang i Tyskland, må det derfor antagelig i første række tilskrives kræfter i konjunkturudviklingen selv kombineret med virkningerne af de moderat konjunkturforbedrende foranstaltninger, der er blevet iværksat i henhold til tidligere konjunkturprogrammer. Den omstændighed, at der nu, hvor opgangen allerede er blevet noget stærkere, skal iværksættes et nyt program – hvis samlede virkning er blevet anslået til omkring én pct. af nationalproduktet – kunne måske tale for en relativt kraftig økonomisk vækst i Tyskland i den kommende tid med væsentlige spredningseffekter til den øvrige vesteuropæiske konjunktur.

En lignende vurdering kunne eventuelt anlægges med hensyn til konjunkturudviklingen i Japan, hvor der i de kommende måneder skal gennemføres stimulansforanstaltninger i form af øgede offentlige anlægsarbejder m.v. Virkningerne heraf er blevet anslået til en ekstra vækst på ca. 2 procentenheder.

Heroverfor står dog for det første, at USA som nævnt er på vej ind i en deceleration, hvad der i sig selv også vil komme til at lægge en dæmper på konjunkturerne uden for USA.

Der kan næppe i de nærmeste år regnes med en stærkere amerikansk vækst end 3–4 pct. om året. Medens det nok er sandsynligt, at denne deceleration kan opvejes gennem en moderat forstærkelse af opgangen i industrilandene uden for USA, er der næppe stor sandsynlighed for en så stærk økonomisk udvikling i disse lande, at de så at sige kan »overtage løbet« og

bringe den samlede OECD-vækst op over de nævnte $3\frac{1}{2}$ pct., vægtet efter den danske udenrigshandels sammensætning. Opgangen i Vesteuropa og Japan savner stadig det kendetegn, som ville være en nødvendig forudsætning herfor, nemlig et stærkt opsving i de erhvervsmæssige investeringer.

Samtidig vil effekten af de nye konjunkturprogrammer i Tyskland og Japan især gøre sig gældende i første halvår 1979. I Tyskland vil der komme en modgående effekt fra den forhøjelse af merværdiafgiften som gennemføres medio 1979. I Japan er den kraftige opvurdering af yen'en begyndt at få bremsevirkninger på eksporten, målt reelt, og afledt deraf formentlig på investeringerne¹.

*Inflationsbekæmpelsen
stadig i forgrunden
for den økonomiske
politik*

3. Endelig er det stadig et grundlæggende træk i den økonomiske politik i OECD-landene, at man ønsker at »holde låg over« konjunkturterne for at undgå en ny forstærkelse af inflationen. Selv om der mange steder er sket en vis omorientering af finanspolitikken (i retning af at man nu er knap så restriktiv som tidligere) og nogle steder også er sket visse lempelser i pengepolitikken, må den førte politik fortsat karakteriseres som tilbageholdende. Specielt kan der måske være grund til at nævne, at man i mange lande stadig opererer med stramme normer for stigningen i pengeforsyningen. Hensigten hermed er at lægge et tryk på prisudviklingen. Medmindre inflationsbekæmpelsen er meget effektiv vil dette imidlertid have tendens til samtidig at lægge en dæmper på den fysiske vækst i produktionen. Særlig udpræget vil denne bremseeffekt naturligvis blive hvis inflationen ligefrem tager til i styrke².

I denne forbindelse må nævnes, at inflationstakten stadig i de fleste lande anses for uacceptabelt høj også efter den relativt

1. Set med omverdenens øjne er en mulig afdæmpning af den japanske eksportstigning naturligvis ikke noget negativt konjunkturtegn, hvorimod de afledede investeringsvirkninger kan være det. Medens yen er blevet kraftigt opvurderet, også målt reelt, jvfr. det følgende, synes det tvivlsomt om DM's stigning, der har været væsentlig mere begrænset, indebærer en real opskrivning, idet der sideløbende er sket en kraftig reduktion i de tyske omkostnings- og prisstigninger. Prisstigningerne andrager nu kun i underkanten af $2\frac{1}{2}$ pct. I den fællesrapport, som fem tyske konjunkturinstitutter netop har udsendt, ventes prisstigningen i 1979 dog at blive $3\frac{1}{2}$ pct.
2. I dialogen mellem den engelske regering og den engelske fagbevægelse har dette synspunkt været stærkt fremhævet fra regeringens side, idet det samtidig har været understreget, at inflationsbekæmpelsen har topprioritet i engelsk økonomisk politik.

kraftige nedbringelse der er sket i de senere år. Samtidig er der tegn på, at den tendens til indsnævring af inflationsforskellene (tendens til konvergens), man har været vidne til landene imellem i de senere år, er i færd med at blive afløst af »divergens«, jvfr. at de tyske prisstigninger som lige nævnt er taget yderligere stærkt af i den senere tid, medens der f.eks. i England er risiko for en forstærket inflation. Det må ventes, at landene i høj grad vil være på vagt mod en sådan tendens, ikke mindst under det udvidede valutapolitiske samarbejde, der er under forberedelse i Vesteuropa. Hvis det skal lykkes at knytte flere valutaer tættere sammen i et udvidet valutakurssamarbejde med faste interventionspunkter og interventionsforpligtelser og samtidig at opretholde det samme sæt af indbyrdes kursrelationer for længere tid ad gangen, er det en forudsætning, at inflationsforskellene indsnævres. Dette gælder selv hvis det udvidede valutasamarbejde kunne starte ud med et sæt af »ligevægts-valutakurser«.

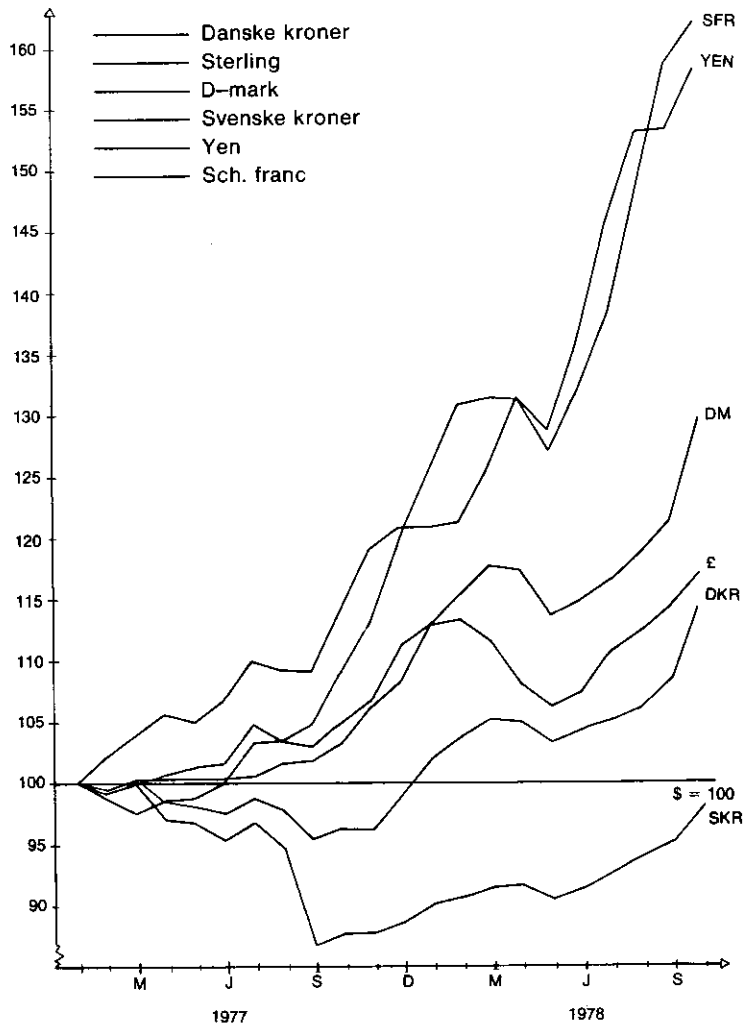
1978 som
valutauroens år

4. Det er nu godt et år siden det kraftige salgspres mod dollaren satte ind, som lige siden har medført fortsat stor uro på valutamarkederne og er resulteret i meget betydelige valutakursbevægelser, jvfr. oversigten i figur II.1. Fra midten af 1977 (månedsgennemsnit juli) frem til oktober 1978 (månedsgennemsnit) er Schweizerfrancs steget med 57 pct. vis-a-vis dollar, yen med 44 pct., DM med 24 pct. og pundet med 16 pct. Tager man hensyn til de forskellige valutaers betydning i landenes udenrigshandel og til forskellene i inflationsrater, bliver forskydningerne ikke tilsvarende dramatiske, men det er dog evident, at der er sket meget kraftige reale opskrivninger af yen og Schweizerfrancs og en væsentlig real nedskrivning af dollaren. For andre hovedvalutaer har de reale, sammenvejede kursbevægelser været relativt beskedne.

Større stabilitet i
1979?

Flere forhold kunne i og for sig tale for, at perioden med fortsat uro på valutamarkederne nu snart skulle kunne ventes afløst af en periode med mere rolige valutaforhold, derunder en mere stabil og måske tilmed stigende dollarkurs. Valutakursbevægelserne er begyndt at sætte sig spor i de reale handelsstrømme, især i form af en bremse på den japanske eksportstigning og den amerikanske importstigning, opgjort mængdemæssigt. Hertil kommer, at der nu som nævnt sker en relativ afdæmpning af den samlede efterspørgsel i USA og en begrænset relativ forøgelse af efterspørgselen i overskudslandene Tyskland og Japan. Begge

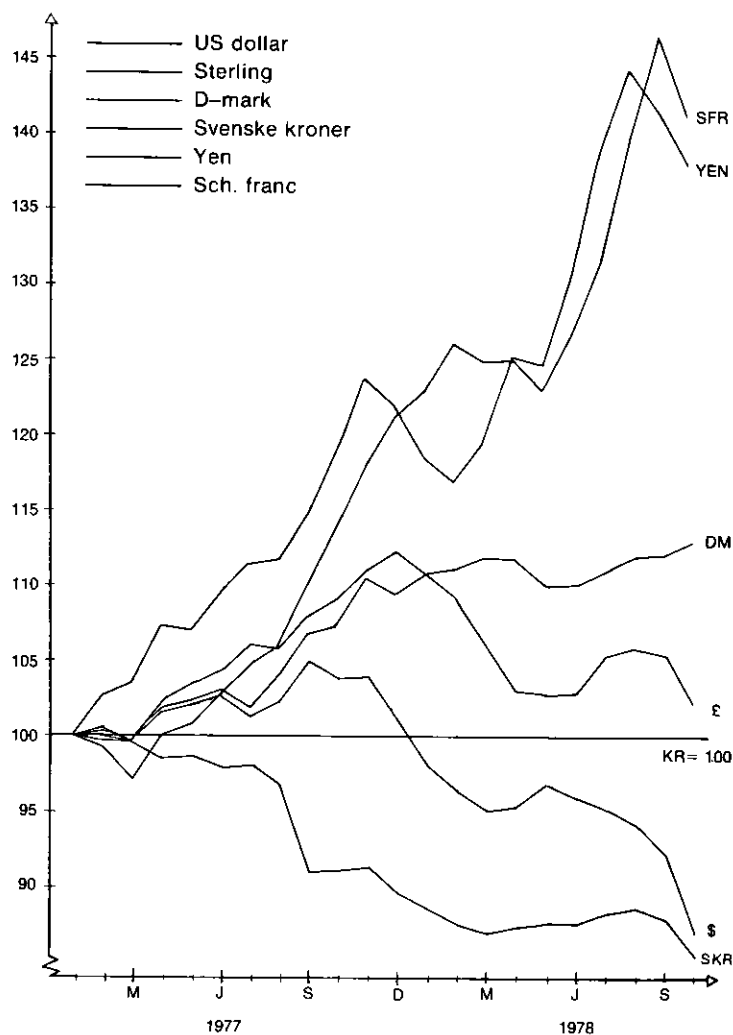
Figur II.1 Kursudviklingen målt i dollar, månedsgennemsnit, januar 1977 = 100



dele skulle bidrage til en bedre balance i de internationale betalingsforhold (mindskede betalingsbalanceuligevægte) og dermed til mere stabile valutakursforhold. Den forhøjelse der i årets løb er sket af det amerikanske renteniveau skulle virke i samme retning.

I sidste instans må det være sådanne ændringer i de underliggende eller fundamentale forhold der er bestemmende for valutakursrelationerne. De underliggende forhold taler snarest for, at

Figur II.1a Kursudviklingen målt i danske kroner, månedsgennemsnit, januar 1977 = 100



den senere tids dollarkursbevægelse har haft karakter af en overreaktion.

På kortere sigt sløres billedet imidlertid af, at ændringer i de fysiske handelsstrømme på grund af de samtidige priseffekter ikke behøver at være ledsaget af tilsvarende ændringer i betalingsbalancerne. Tværtimod kan priseffekterne bevirke, at valutakursbevægelserne på kort sigt giver det modsatte udslag på

betalingsbalancerne af, hvad man kan forvente af en real valutakursforskydning på længere sigt. Hertil kommer, at det naturligtvis heller ikke er givet, at valutamarkederne vil »købe den økonomiske logik« eller føler sig overbevist om, at den holder på langt sigt.

*Tendenserne til
mindskelse af
dollarens rolle som
reservevaluta*

5. I denne forbindelse er det meget afgørende, at der på baggrund af dollarens stilling som reservevaluta gennem en årrække er sket en stadig og i de senere år stærkt stigende ophobning af dollartilgodehavender på USA blandt andet opstået ved, at amerikanske investeringer i udlandet er blevet betalt med sådanne fordringer. I kraft af disse tilgodehavenders meget store omfang, er det meget lidt der kan stilles op mod et dollarkursfald, selv hvis kun en beskedent del af tilgodehavenderne så at sige »præsenteres til indfrielse«. I oktober har de større centralbanker uden for USA foretaget meget omfattende interventionskøb for at støtte dollaren, men udbuddet har været endnu større³. Der kan imidlertid være grund til at nævne, at det engelske pund befandt sig i en helt tilsvarende stilling i 1975-76. Der skete dengang et stærkt fald i pundkursen i en situation, hvor Englands »underliggende« økonomiske situation var under en klar stabilisering. I 1977 vendte det spekulative pres mod pundet imidlertid til sin modsætning: en spekulativ kapitalindstrømning, som i en periode også førte til kursstigning for pundet. Et lignende forløb kan blive gentaget for USA's vedkommende, men det er ikke muligt at angive sikre holdepunkter for hvornår tendenserne vender.

B. Hovedtræk af den danske økonomiske udvikling 1977-1978

*Kraftig
bytteforholdsforbedring.
Opbremsning i
importmængderne*

6. Fra 1977 til 1978 er betalingsbalancen blevet forbedret væsentligt. Som det fremgår af tabel II.2 forventes underskuddet at blive reduceret fra godt 10 milliarder kroner i 1977 til omkring 7 milliarder i 1978. Når forbedringen er blevet væsentligt større end anslået i formandskabets maj-rapport, skyldes det navnlig en uforudset stærkt afsvækket råvareprisudvikling. Foruden med

3. Dette kan bl.a. hænge sammen med, at renteforskellen i forhold til omverdenen, når man tager dollarkursudviklingen i betragtning, har været beskedent. Det bør også nævnes at især en række udviklingslande, herunder i nogen grad OPEC-landene, gennem deres centralbanker og øvrige pengepolitiske myndigheder synes at have medvirket til dollarkursfaldet gennem omlægninger af deres valutatilgodehavender over mod andre valutaer end dollar.

den svage internationale efterspørgselsudvikling har dette sammenhæng med dollarkursstyrtet, idet priserne på olie og i stort omfang også andre råvarer noteres i dollar og derfor har vist tilbagegang regnet i dansk valuta. Der er samtidig sket en opbremsning i de importerede mængder som navnlig kan tilskrives stagnationen i det private forbrug. Den momsforhøjelse der blev gennemført pr. 1. oktober – hvor momsgrundlaget i øvrigt samtidig blev udvidet – vil yderligere afsvække det private forbrug i resten af 1978, men vil næppe få mærkbare betalingsbalancevirkninger før i 1979.

I kraft af de senere års internationale prisudvikling har det danske bytteforhold i udenrigshandelen (forholdet mellem eks- og importpriser) udviklet sig så gunstigt, at bytteforholdet nu omtrent er tilbage på 1970-niveauet, hvilket dog stadig er væsentligt ringere end bytteforholdet i 1973 umiddelbart før oliekrisen, jvfr. fig. II.2 samt tabel II.4. Alene fra 1977 til 1978 må bytteforholdet i selve varehandelen skønnes at være forbedret med op mod 4 pct., hvilket især må tilskrives udviklingen i importpriserne.

Denne udvikling i bytteforholdet har været et af de mest markante træk i den senere tids økonomiske udvikling. Der kan imidlertid være en risiko for, at der påny optræder betydelige prisstigninger på olie og andre råvarer og dermed en fornyet forværring af bytteforholdet. Der er allerede fra efteråret 1978 antaget en rolig prisudvikling i udenrigshandelen med efterhånden lidt større prisstigninger for råvarer end for færdigvarer. Denne tendens implicerer et uændret eller svagt faldende bytteforhold fremover, hvilket dog ikke viser sig (målt år-over-år) i tallene for 1979 i tabel II.4 på grund af faldet i råvarepriserne igennem den forløbne del af 1978.

Det har samtidig bidraget væsentligt til den positive betalingsbalanceudvikling, at der som følge af de gunstige høstudbytter er sket et direkte fald i importen af råstoffer til landbruget samtidig med, at den øvrige import har været afdæmpet på grund af den svage efterspørgselsudvikling. Den mængdemæssige importudvikling har nogenlunde svaret til det forventede, men i vurderingen af den samlede endelige anvendelse af importvarer i 1978 foreligger der et vist usikkerhedsmoment på grund af utilstrækkeligt kendskab til lagerudviklingen, hvor der er regnet med et mindre nedsving fra 1977 til 1978.

Tabel II.1. Hovedposter på forsyningsbalancen 1977-79

	Nationalregnskabs- tal			Realstigning fra året før		Gnst. 1980- 1982		Prisstigning fra året før		Gnst. 1980- 1982	
	1977	1978	1979	1977	1978	1979	1977	1978	1979	1977	1978
		mia. kr.			pct.			pct.			
1. Privat forbrug	153.6	167.9	180.6	0.3	-0.7	2.5	10.8	10.0	4.9	4.5	3.6
2. Nyt boligbyggeri	11.8	13.0	13.7	-10.1	0.5	-0.5	9.1	9.5	5.9	0.0	4.8
3. Private nyinvesteringer	29.3	32.7	35.0	2.1	3.7	2.9	8.3	7.8	3.8	3.7	4.8
4. Heraf byerhverv	22.4	24.1	25.9	-0.5	0.2	4.0	8.4	7.8	3.4	5.0	3.9
5. Heraf landbrug	6.9	8.6	9.1	13.2	15.0	0.0	6.7	8.0	5.0	0.0	5.0
6. Reparation og vedligeholdelse	22.0	24.1	26.6	6.2	2.1	4.1	8.7	7.3	5.8	3.9	5.9
7. Off. køb af varer og tjenester	83.4	91.5	99.6	1.9	2.3	2.3	8.1	7.2	6.3	1.8	6.5
8. Lager- og besætningsændringer	0.5	-0.1	1.0								
9. Indenlandsk efterspørgsel (1+2+3+6+7+8)	300.6	329.1	356.5	0.4	0.6	2.9	9.6	8.8	5.3	3.6	4.7
10. Vareeksport (fob) i alt	64.1	69.2	75.3	3.5	3.1	5.3	8.2	4.7	3.7	6.5	4.1
11. Heraf industrivarer	39.7	42.7	47.6	3.4	4.0	7.4	7.6	3.5	4.0	9.0	4.0
12. Heraf landbrugsvarer og konserver ^{a)}	18.4	21.0	22.2	6.9	6.4	3.5	7.9	7.0	2.0	2.5	4.5
13. Heraf skibe og fly	2.1	1.2	1.0	-20.2	-47.1	-19.0	14.3	5.0	4.0	0.0	4.0
14. Heraf andre varer	3.9	4.3	4.5	4.4	5.0	0.0	13.7	5.0	4.0	0.0	4.0
15. Tjenesteeksport	26.1	27.9	30.0	5.3	4.4	3.5	8.3	2.4	4.0	3.5	4.4
16. Samlet efterspørgsel (9+10+15)	390.8	426.2	461.8	1.2	1.3	3.3	9.3	7.7	4.9	4.1	4.5
17. Vareimport (cif) i alt	79.6	80.5	86.3	-2.7	0.2	4.5	9.1	1.0	2.6	5.0	4.4
18. Tjenesteimport	15.6	16.9	18.1	9.4	5.3	3.3	8.2	2.3	4.2	3.3	4.6
19. Bruttonationalprodukt ^{b)} (16-17-18)	295.6	328.8	357.4	2.0	1.4	3.0	9.5	9.7	5.5	3.7	4.6
20. Nettoafgifter ^{b)}	39.9	47.3	52.8								
21. Bruttofaktorindkomst (19-20)	255.7	281.5	304.6								

Anm.: Ved sammenvejningen af de procentvise stigninger for enkeltposter er benyttet foregående års vægte.

a) Incl. eksportstøtte fra FEOGA.

b) 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.

Tabel II.2. Betalingsbalance og ledighed 1977-1982.

Nationalregnskab	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	mia.kr.					
1. Handelsbalance incl. eksportstøtte fra FEOGA	-15.5	-11.3	-11.0	-13.0	-13.6	-14.1
2. Tjenestebalance	10.5	11.0	11.9	12.8	13.8	14.9
3. Renter og udbytter, nettoindtægt	-3.2	-4.5	-5.1	-5.8	-6.7	-7.5
4. Andre overførsler, nettoindtægt	-2.4	-3.0	-4.0	-4.6	-4.9	-5.3
5. Betalingsbalancens løbende poster, nationalregnskabsdefinition (1+2+3+4+)	-10.6	-7.8	-8.2	-10.6	-11.4	-12.0
6. Overgang til officiel saldo ^{a)}	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	0.9
7. Betalingsbalancens løbende poster (officiel saldo) (5+6)	-10.1	-7.2	-7.5	-9.8	-10,5	-11.1
8. Arbejdsløshed ^{b)}	1000 personer					
	159	185	181	179	167	149

Anm.: Forsyningsbalancen og den øverste del af betalingsbalancetabellen er opstillet excl. Færøerne og Grønland.

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

b) Skøn over registrerede ledige på fuldtidsbasis, jfr. tabel II.3.

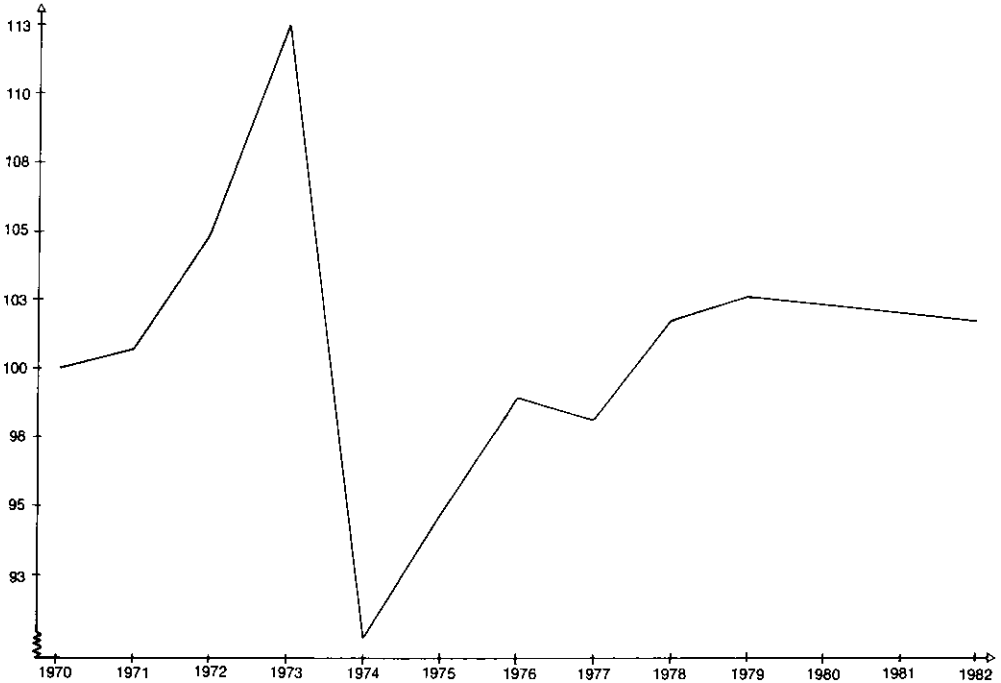
Stærkt stigende landbrugseksport

7. Et væsentligt nyt træk i udviklingen i 1977 og 1978 har det også været, at landbrugseksporten har udvist kraftige realstigninger: i begge årene en stigning på 6-7 pct. Stigningen hænger naturligvis i nogen grad sammen med den store høst i både 1977 og 1978, men betalingsbalancemæssigt afspejler de store høstudbytter sig dog først og fremmest som besparelser på importregnskabet. Den fornyede ekspansion i dansk landbrugseksport må derfor først og fremmest ses som et resultat af de senere års kraftige udbygning af landbrugets produktionsapparat, som naturligvis igen må ses i sammenhæng med den i pris- og omkostningsmæssige henseende gunstige situation, hvori landbruget har befundet sig. I sine indledende faser må denne stigning nok antages at have været stærkere end man kan forvente på længere sigt, jvfr. nedenfor.

Også positiv udvikling i industrieksporten

Industrieksporten må antages at have nydt godt af den fra dansk synspunkt i almindelighed lidt bedre internationale konjunktursituation. Der kan dog næppe regnes med en stærkere mængdemæssig fremgang for industrieksporten end svarende til ca. 4

Figur II.2 Udviklingen i bytteforholdet (Handelsbalancen incl. FEOGA)



procent fra 1977 til 1978, altså kun godt $\frac{1}{2}$ procentpoint mere end året før.

Tjenesteeksporten

Som følge af at fragtraterne i så høj grad er aftalt i dollar har dollarkursfaldet haft en negativ indvirkning på fragtindtjeningen i en situation, hvor der stadig er et stort overudbud af fragttonnage. På baggrund heraf er der for 1978 regnet med en mindre fremgang i den samlede tjenesteeksport end i tidligere år, nemlig med i underkanten af 2 milliarder kroner mod omkring $2\frac{1}{2}$ milliarder kroner i de foregående år.

Udviklingen i den indenlandske efterspørgsel: det private forbrug

8. Udviklingen i *det private forbrug* har både i 1977 og 1978 været under en række modsat rettede påvirkninger, der stort set har holdt hinanden stangen i begge år. Produktivitetsstigning og bytteforholdsforbedring med den deraf følgende reale indkomstfremgang har påvirket forbruget i opadgående retning sammen med forbedringen af overførselsindkomsterne (folke- og invalidd pension, dagpenge, øvrige sociale sikringsordninger). Det samme gælder for befolkningstilvæksten og væksten i arbejds-

styrken derved at flere får udbetalt overførselsindkomster (herunder arbejdsløshedsdagpenge).

I modsat retning trækker de forbrugsbegrænsende foranstaltninger der er blevet gennemført i februar 1977, ved augustforlig II i 1977 og igen i indeværende efterår. Afgiftsforhøjelserne i efteråret 1977, der hører til de hidtil kraftigste, førte til at forbruget i den resterende del af året og også ind i 1978 blev presset ned under det niveau, det lå på før afgiftsforhøjelserne. Det er først og fremmest denne udvikling der er årsag til, at forbruget for hele 1978 bliver lavere end i både 1976 og 1977, men den nye momsforhøjelse bidrager naturligvis ligeledes hertil.

Erhvervsinvesteringerne

9. Byerhvervenes faste investeringer synes for året 1978 som helhed at have holdt sig på det niveau, der blandt andet som følge af fremrykningseffekterne af investeringsfradragordningerne blev nået i 1976 og fastholdt i 1977. Derimod har den kraftige reale stigning i landbrugets investeringer været fortsat usvækket i 1978.

En række indikatorer tyder sammen med den afsvækkede efterspørgselsudvikling på en vis nedgang i lagerbeholdningerne i 1978. Der er i forsyningsbalancen regnet med ca. 100 millioner kroners lagernedgang i 1978 – et omsving af størrelsesordenen $\frac{1}{2}$ milliard i forhold til året før (hvor lagrene steg ca. 400 millioner kroner).

Boligbyggeriet

10. For boligbyggeriet gælder at et relativt kraftigt fald i investeringerne i nye boliger i 1977 er blevet efterfulgt af stagnation på det lavere niveau i 1978. Der er også her foretaget nedjustering i forhold til forudsigelserne i maj-rapporten. Der er i forsyningsbalancen regnet med ca. 34.000 påbegyndelser i 1978. Yderligere synes udviklingen at være præget af en vis nedgang i omfanget af reparations- og vedligeholdelsesarbejder i byggesektoren, antagelig fordi omlægningen fra isoleringstilskud m.v. til en ordning med fradrag i den skattepligtige indkomst har reduceret interessen for at få foretaget sådanne arbejder.

Offentligt køb af varer og tjenester

11. For så vidt angår det offentliges køb af varer og tjenester er der regnet med en realstigning på knap $2\frac{1}{2}$ pct. fra 1977 til 1978.

Den samlede efterspørgsel, produktion og beskæftigelse

12. Tilsammen indebærer den beskrevne udvikling i efterspørgselskomponenterne (eksportudviklingen og udviklingen i privat og offentligt forbrug, investeringer og boligbyggeri m.v. som

omtalt i punkt 7-11) en stigning af størrelsesordenen 1,3 pct. i den samlede reale efterspørgsel fra 1977 til 1978, fordelt med omkring 0,5 procentenhed hidrørende fra indlandet og 0,8 procentenhed udenlandsk efterspørgsel.

Når eksportstigningen bidrager forholdsmæssigt mest til væksten, hænger det sammen med, at den mængdemæssige eksportstigning på 3½ pct. fra 1977 til 1978 er så meget større end væksten i den indenlandske efterspørgsel, at det mere end opvejer eksportens mindre andel af den samlede reale efterspørgsel.

Den stærke betalingsbalanceforbedring fra 1977 til 1978 hidrører som nævnt i høj grad fra ændringerne i de internationale prisforhold (og dermed fra forhold Danmark stort set er uden indflydelse på) og kun i mindre grad fra en gunstigere udvikling i forholdet mellem de importerede mængder af varer og tjenester og produktionen i de enkelte sektorer. Udviklingen i samlet real efterspørgsel og samlet real produktion afviger derfor kun lidt fra hinanden i 1978. Der er for den reale produktion beregnet en stigning på 1,4 pct. fra 1977 til 1978 mod de nævnte 1,3 pct. for efterspørgselens vedkommende.

Under normale produktivitetstigningsforudsætninger skulle man på denne baggrund have ventet en kraftig tilbagegang i den samlede beskæftigelse i den private sektor. De foreliggende ganske vist ufuldstændige oplysninger om beskæftigelsesudviklingen tyder imidlertid på en kun svagt vigende beskæftigelse i den private sektor: en tilbagegang på knap 1 procent eller ca. 15.000 fuldtidsbeskæftigede, heraf ca. 7.000 lønmodtagere i byerhverv, jvfr. tabel II.3. Hvis derfor efterspørgselsudvikling og produktionsudvikling er korrekt bedømt i det foranstående, står kun den fortolkningsmulighed tilbage, at produktivitetstigningen pr. fuldtidsbeskæftiget har været usædvanlig lav fra 1977 til 1978, nemlig kun godt 2 pct.

De 2½ pct.'s vækst i beskæftigelsen i den offentlige sektor i 1978 svarer til en beskæftigelsestilvækst i denne sektor på ca. 12.000 fuldtidsansatte. Når dette sammenholdes med den svagt vigende beskæftigelse i den private sektor fås en næsten uændret samlet beskæftigelse fra 1977 til 1978. Tilvæksten i ledigheden i samme tidsrum svarer således stort set til væksten i arbejdsstyrken. Det kan anslås at både ledighed og arbejdsstyrke på fuldtidsbasis vil vokse med ca. 25.000 fra 1977 til 1978 eller for ledighedens vedkommende til et niveau svarende til ca. 185.000 fuldtidsledige.

Der kan være anledning til at bemærke, at den yderligere

Tabel II.3. Arbejdsstyrke, ledighed og betalingsbalanceunderskud m.v. i udgangsskønnet frem til 1982.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	1000 personer					
Befolkningsprognose, 15-74-årige ^{a)}	3693	3711	3732	3754	3777	3798
Erhvervsfrekvens og deltidskorrektions ^{b)}	0,6213	0,6244	0,6238	0,6257	0,6281	0,6305
Arbejdsstyrke på fuldtidsbasis	2294	2317	2328	2349	2372	2395
Registrerede ledige på fuldtidsbasis ^{c)}	159	185	181	179	167	149
Beskæftigede i alt på fuldtidsbasis	2135	2132	2147	2170	2206	2245
Heraf:						
Lønmodtagere i byerhverv	1146	1139	1145	1155	1178	1204
Offentligt ansatte	549	561	574	591	608	626
Selvstændige m.v. ^{d)}	440	432	428	424	420	416
	pct. over året før					
Produktivitetsstigninger i private byerhverv: Produktion pr. lønmodtager ^{e)} (fuldtidsbasis)	2.5	2.1	4.1	3.5	3.5	3.1
<i>»Balanceproblem«</i>						
Ledighedsskøn: i 1000 pers.	159	185	181	179	167	149
i pct. af arbejdsstyrken	6.9	8.0	7.8	7.6	7.0	6.2
Betalingsbalanceunderskud, mia. kr.	-10.1	-7.2	-7.5	-9.8	-10.5	-11.1
i pct. af bruttofaktorindkomsten	3.9	2.5	2.4	2.9	2.9	2.8
i pct. af eksporten af varer og tjenester	11.2	7.4	7.1	8.5	8.2	7.9

- a) Danmarks Statistiks seneste befolkningsprognose, se Statistiske Undersøgelser nr. 36.
- b) Erhvervsfrekvenser m.v. er skønnet med udgangspunkt i Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelser. Der henvises til »Dansk Økonomi maj 1978«, kapitel III pkt. 18, s. 49 pp.
- c) Registrerede fuldtidsledige, ledige deltidsforsikrede med 1/2 vægt samt ikke-forsikrede registreret via arbejdsformidlingen.
- d) Beskæftigede i landbruget, selvstændige og medhjælpende hustruer i byerhverv, ikke registrerede ledige m.v. Delvis residualpost.
- e) Angiver produktivitetsstigning med 1955-vægte.

finanspolitiske stramning, der er blevet gennemført i september/oktober 1978, må antages kun at påvirke årsgennemsnittet for ledigheden i 1978 i ubetydeligt omfang, idet virkningerne hovedsageligt vil vise sig i 1979, jvfr. pkt. 17 nedenfor.

Løn- og prisudviklingen

13. Den gennemsnitlige lønstigning (stigningen i timelønnen) på det private arbejdsmarked for arbejdere og funktionærer under ét kan nu anslås til omkring 9 pct. fra 1977 til 1978 mod 9½ pct.

året før. Den gennemsnitlige forbrugerprisstigning er på ca. 10 pct. Dette tal er imidlertid stærkt influeret af afgiftsforhøjelserne. Målt uden afgiftsforhøjelser kan prisstigningstakten fra 1977 til 1978 anslås til godt 7½ pct. mod godt 8 pct. fra 1976 til 1977, jvfr. tabel II.4. Den »underliggende« prisstigningstakt kan for tiden anslås til omkring 6 pct. p.a. Forklaringen på denne afdæmpning af prisstigningerne ligger i højere grad i den afsvækkede importprisudvikling end i den kun svagt afdæmpede lønstigningstakt. Holder antagelsen om en tilbagevenden til noget højere produktivitetstigninger i de kommende år efter en lav stigningstakt i 1978 imidlertid stik og lykkes det at opnå en yderligere afdæmpning af lønstigningerne, skulle der nu være mulighed for et gennembrud for den prisstabiliseringslinie, der har været tilsigtet i de senere år.

C. Udsigter for 1979

Løn- og prisforudsætningerne imidlertid det mest usikre element i 1979-forudsigelserne

14. Antagelsen om den fremtidige lønudvikling er en af de centrale forudsætninger for fremskrivningen af hele den økonomiske udvikling. Samtidig er netop denne størrelse en af de vanskeligste at fremskrive i dette efterår, hvor der ved overenskomstforhandlingernes begyndelse er fremsat krav, der må vurderes at være mere uforenelige end i foregående overenskomstsituationer.

Udover den risiko for arbejdskonflikter der følger heraf, frembyder dette modsætningsforhold også en risiko for, at der kan udløses et nyt inflationspres på et tidspunkt, hvor der ellers – ved en fortsættelse og intensivering af de senere års hovedtendenser i udviklingen i pengeindkomsterne – skulle være visse muligheder for at bryde inflationsforventningerne og således nå frem til en yderligere afdæmpning af løn- og prisstigningerne.

Det er således karakteristisk, at der i den nuværende situation på den ene side kan argumenteres for at der vil kunne ske en forstærkelse af den løn- og prisafdæmpning, der er opnået indtil nu (som ganske vist ikke i international sammenligning har været meget imponerende) og på den anden side for, at der kan ske en forstærkelse af inflationstakten og dermed et brud på de senere års udvikling.

Stillet overfor disse vanskeligheder ved valget af beregningsforudsætninger har formandskabet valgt at fastholde den antagelse om en lønstigningstakt på 8 pct. p.a. der har været anvendt i de senere rapporter i det mellemfristede udgangsskøn.

Ved dette valg af forudsætninger kan det hævdes, at man i nogen grad sætter sig mellem to stole. Hvis en intensiveret indkomstpølitik kan gennemføres, vil stigningstakten i de nominelle indkomster kunne tænkes dæmpet væsentligt ned under de 8 pct. p.a. Lykkes dette ikke, risikerer man væsentligt højere stigninger som følge af vekselvirkningerne mellem lønninger, priser og inflationsforventninger på den ene side og finanspølitikken og betalingsbalancemålsætningen på den anden side⁴.

De forudsatte lønstigninger såvel som de øvrige beregningsforudsætninger er opsummeret i tabel II.4.

Udviklingen i valutakursen udøver ligeledes en afgørende indflydelse på prisudviklingen omend i mindre grad end lønnen. I figur II.3 er den sammenvejede kronekursudvikling⁵ tegnet op for perioden 1972-78. Det er helt åbenbart at kronens nære tilknytning til DM har spillet en stor rolle for den revaluering af kronens internationale værdi, der har fundet sted delvis som følge af først pundets og senere dollarens fald overfor slangevalutaerne.

I det sidste par år har den førte valutakurspølitik imidlertid resulteret i en stort set uændret sammenvejet kronekurs, omend der har været tale om ikke uvæsentlige op- og nedgange. Det er i fremskrivningen antaget, at den hidtidige valutakurspølitik vil blive fortsat, således at der for året 1979 og frem er regnet med en uændret sammenvejet kronekurs.

Samspillet mellem denne forudsætning, den antagne lønstigningstakt, produktivitetsstigningstakt og prisudviklingen i udlandet kan sammenfattes i en antagelse om en dansk omkostningsudvikling, der forløber stort set parallelt med udlandets. Under disse forudsætninger skulle der kunne ventes en afdæmpning af forbrugerprisstigningerne til omkring 5 pct. i 1979 og knap 4 pct. i de følgende år.

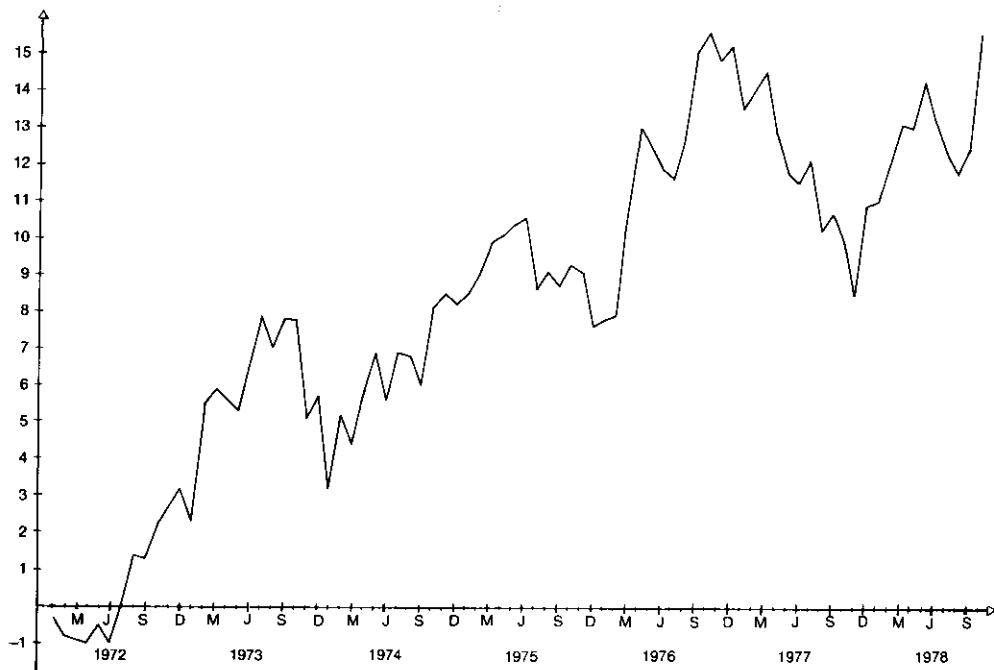
*Forbrugsudviklingen
1979: 2½ pct's
realstigning*

15. På baggrund af det allerede anførte og efter de vedtagne ændringer af skatte- og afgiftslovgivningen må det antages at forbruget vil udvise en stigning på omkring 2½ pct. realt fra 1978 til 1979. En særlig forbrugsstigningsårsag vil i 1979 ligge i

4. I tidligere redegørelser, senest »Dansk Økonomi, maj 1978«, er der foretaget beregninger over langtidsvirkningerne af alternative forudsætninger med hensyn til lønstigningstakten.

5. Det vil sige kronens kurs overfor de andre enkeltvalutaer vægtet med de pågældende landes andel af den danske udenrigshandel, hvorved man når frem til et udtryk for kronens internationale værdi.

**Figur II.3 Udviklingen i den sammenvejede effektive kronekurs
(kurser for den sidste onsdag i måneden)**



Anm.: Procentvis ændring i den sammenvejede effektive kronekurs 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.

den følelige forbedring af folkepensionen i forbindelse med effektiviteten af pensionsreformens første trin, jvfr. i øvrigt oversigten i bilagstabel 3.

Finanspolitiske stramninger, som de er blevet udformet i de senere år, påvirker fortrinsvis forbrugets niveau og i langt mindre grad dets fremtidige stigningstakt. De finanspolitiske stramninger, der blev gennemført ved forligene i efteråret 1977 og 1978 vil således næppe påvirke forbrugsudviklingen gennem 1979⁶. Da man som følge af momsforhøjelsen pr. 1. oktober antagelig igen i år vil komme ud for, at forbruget i slutningen af året (1978) ligger under niveauet for hele året, indebærer den skønnede 2½ pct's stigning i forbruget fra 1978 til 1979, at der vil ske en lidt stærkere stigning end 2½ pct. i løbet af det kommende år.

6. Som omtalt i pkt. 22 nedenfor er der sket en ændring i indeksreguleringen af skatteskalaen. Dette vil naturligvis have en indvirkning på forbruget også på længere sigt.

Tabel II.4. Vigtigste forudsætninger bag udgangsskønnet.

	1977	1978	1978	1980	1981	1982
Sammenvejlet udlandsvækst, pct.	1.8	2.5	3.25	3.5	3.5	3.5
Stigning i timeløn på det private arbejdsmarked, pct.	9.6	9.0	8.0	8.0	8.0	8.0
Stigning i timeløn til offentlig ansatte, pct.	7.4	7.0	7.0	8.0	8.0	8.0
Stigning i forbrugerpriser, pct.	10.8	10.0	4.9	3.6	3.5	3.7
Stigning i forbrugerpriser excl. afgifter, pct.	8.1	7.7	3.9	3.8	3.7	3.9
Stigning i prisen på vareimport, pct.	9.1	1.0	2.6	4.4	4.4	4.4
Stigning i prisen på vareeksport, pct.	8.2	4.7	3.7	4.1	4.1	4.1
Stigning i prisen på tjenesteimport, pct.	8.2	2.3	4.2	4.4	4.7	4.7
Stigning i prisen på tjenesteeksport, pct.	8.3	2.4	4.0	4.1	4.5	4.5
Valutakurs uændret effektiv kronekurs						
Procentvis ændring i bytteforhold for varer og tjenester, incl. FEOGA	-0.67	2.78	0.73	-0.29	-0.24	-0.25
Bytteforhold som indeks, 1970=100	96.5	99.2	100.0	99.7	99.4	99.2
Årlig produktionsstigning pr. ansat i byerhverv, pct.	2.5	2.1	4.1	3.5	3.5	3.1
Stigning i antal 15-74-årige	17.000	18.000	21.000	22.000	23.000	21.000
Erhvervsfrekvens, excl. deltidskorrektion	.6930	.6991	.7009 ^{a)}	.7054	.7106	.7158
Erhvervsfrekvens, incl. deltidskorrektion	.6213	.6244	.6238 ^{a)}	.6257	.6281	.6305
Stigning i arbejdsstyrken antal personer	29.000	23.000	11.000 ^{a)}	21.000	23.000	23.000
Årlig stigning i det offentlige køb af varer og tjenester, pct.	1.9	2.3	2.3	1.8	1.8	1.8
Antal påbegyndte lejligheder	34.651	34.000	34.400	34.700	34.900	32.300

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

a) Nedjusteret under hensyntagen til efterlønsordningen, jvfr. pkt. 17 nedenfor.

Erhvervsinvesteringerne i 1979

16. Den stærke vækst der i de senere år har været i landbrugets faste investeringer er ikke antaget fortsat i 1979, men man er gået ud fra, at investeringsaktiviteten i landbruget fortsat vil holde sig oppe på det nuværende høje niveau. På baggrund af de noget bedre konjunkturudsigter og forlængelsen af investeringsfradragene er det antaget, at de senere års fald, respektive stagnation i byerhvervenes investeringer vil blive vendt til beskeden opgang i 1979. Denne tendens må også antages at gælde lagerudviklingen, hvor der fra 1979 er regnet med fornyet lageropbygning.

*Boligbyggeri og
offentlig
efterspørgsel*

17. Med hensyn til boligbyggeriet og det offentliges efterspørgsel efter varer og tjenester er der regnet med helt samme tendenser i 1979 som i 1978 dvs. et uændret byggeomfang og en realvækst i den offentlige sektor på omkring 2½ pct.

Når skønnet er uændret fra tidligere trods SV-aftalerne om besparelser på statsbudgettet på ca. 1½ mia. i 1979, beror det på, at det kun er en mindre del af de aftalte besparelser, der vedrører det offentliges køb af varer og tjenester. Hovedvægten i besparelserne på statsbudgettet falder på poster som bloktilskud til kommunerne, udskydelse af reformen af studiestøtten, ændringer i arbejdsløshedslovgivningen etc., snarere end på ændringer i den mængde af ressourcer, der anvendes af den offentlige sektor. Hertil kommer forøgelsen af statens indtægter i kraft af momsforhøjelsen og de ændrede regler for regulering af skatteskalaen (personfradrag og skalatrin).

De isolerede virkninger af disse foranstaltninger kan beregnes til en betalingsbalanceforbedring i 1979 med omkring 1½ mia. kr. og en samtidig umiddelbar reduktion af beskæftigelsen med knap en halv snes tusinde mand. Over for den således beregnede beskæftigelsesvirkning står imidlertid foranstaltningerne for de langtidsledige og efterlønsordningen, der isoleret set skulle kunne forbedre beskæftigelsen med omkring 3-4000 fuldtidsansatte og via en formindskelse af arbejdsudbuddet på 12.000 personer⁷, svarende til ca. 10.000 på fuldtidsbasis, reducere arbejdsløsheden med ca. 14.000 fuldtidsledige.

Der er ikke i disse overslag taget hensyn til virkningerne af eventuelle ændringer i lønstigningsstakten, jvfr. betragtningerne omkring lønskønnet ovenfor.

*Forventet
eksportudvikling*

18. Hvis en forstærkelse af inflationstakten kan undgås, skulle der være et relativt solidt grundlag for ved den fra dansk synspunkt noget bedre internationale konjunkturudvikling at regne med en forstærket stigning i industrieksporten fra 1978 til 1979. Man er gået ud fra, at realstigningen vil øges fra ca. 4 pct. i år til 7 á 7½ pct. næste år. Prisstigningen på industrieksporten forventes ved de anførte løn- og valutakursforudsætninger m.v. at blive omkring 4 pct.

Det sidste par års stærke reale stigning i landbrugseksporten forventes som tidligere berørt reduceret til en stigning på 3-4 pct.

7. Jvfr. »Betænkning om efterløn fra udvalget af 1977 om fordeling af arbejdet«, *Betænkning nr. 835, København 1978.*

I forhold til tidligere redegørelser er der samtidig foretaget en kraftig nedjustering af skønnede fremtidige prisstigninger på landbrugsvarer. Dette skal ses som en forventet konsekvens af de intensiverede bestræbelser for at modvirke overskudsproduktionen af landbrugsvarer i EF, samt den omstændighed at der ved den seneste valutakursjustering i slangen er anvendt en fremgangsmåde som indebærer, at den ellers mulige danske devaluationsfordel ikke blev realiseret.

Der er regnet med en fortsat kraftig nedgang i eksporten af skibe og fly.

*Den totale
efterspørgselsudvikling*

19. Sammen med antagelser om en nogenlunde uændret udvikling i tjenesteeksporten indebærer de nævnte skøn og beregninger over eksportudviklingen, at *den samlede eksport* af varer og tjenester skulle komme til at udvise en stigning på 4½ pct., målt realt, fra 1978 til 1979. Stigningen i den indenlandske efterspørgsel, der forventes at blive knap 3 procent realt, vil således også i 1979 være mindre end eksportstigningen omend ikke i samme forhold som i 1978. Den noget højere eksportstigning bringer den samlede efterspørgselstilvækst i 1979 op på godt 3 pct. realt, og selv om dette næppe vil være nok til at ændre beskæftigelsessituationen er det en væsentlig stærkere vækst end i det sidste par år.

*Produktion,
beskæftigelse og
betalingsbalance*

20. Medens produktion (bruttonationalprodukt) og samlet efterspørgsel som nævnt tegner til at udvikle sig nogenlunde parallelt i 1978, må det for 1979 påregnes, at noget af efterspørgselstilvæksten vil »løbe ud« i en importstigning, der er noget kraftigere end efterspørgselsstigningen. For så vidt angår import af landbrugsråstoffer kan der ganske vist regnes med, at importregnskabet vil stille sig gunstigt også i 1979 i kraft af det totalt set store høstudbytte, der har været i 1978. For den øvrige import må der imidlertid forventes væsentlige stigninger, såvel hvad angår import til forbrug som til anvendelse i erhvervene (herunder som importindhold i eksporten). Der må i denne forbindelse også regnes med øget import til forøgelse af lagerbeholdningerne.

Det skønnes at væksten igennem 1979 vil være en del stærkere end år-til-år-væksten, pegende frem mod en vækst på mellem 3 og 4 pct. på lidt længere sigt, jvfr. det følgende.

Med tendensen til lidt stærkere stigning i produktionen og med en antagelse om en tilbagevenden til en stærkere produkti-

vitetsstigning⁸, skulle beskæftigelsen i byerhvervene holde sig stort set konstant fra 1978 til 1979, igen dog således at der skulle kunne forventes en positiv beskæftigelsesudvikling igennem 1979⁹.

Udviklingen i arbejdsløsheden vil på denne baggrund fortsat helt afhænge af arbejdsudbuddets udvikling. Med den efterlønsordning, der vil blive gennemført fra begyndelsen af 1979, må nettotilvæksten i arbejdsudbuddet i 1979 påregnes at blive væsentlig mindre end normalt. Anslås det som omtalt ovenfor, at 12.000 personer forlader arbejdsstyrken på grund af etableringen af efterlønsordningen, vil tilvæksten til arbejdsstyrken blive halveret sammenlignet med hvad den har været de senere år (til omkring en halv snes tusinde på fuldtidsbasis). Arbejdsstyrketilvækst og øget beskæftigelse i den offentlige sektor vil under disse forudsætninger veje hinanden op, således at arbejdsløsheden skulle holde sig på 1978-niveauet på ca. 185.000 regnet på fuldtidsbasis

Betalingsbalanceunderskuddet skulle ifølge beregningerne og de forudsætninger disse bygger på (herunder om uændret økonomisk politik) blive af størrelsesordenen 7-8 milliarder kr. i 1979.

D. Udsigterne på lidt længere sigt

*Regneeksemplerne i
maj-rapporten 1978*

21. I lighed med tidligere redegørelser er det også i nærværende rapport forsøgt at vurdere udviklingen i de økonomiske balanceproblemer på mellemlangt sigt under forudsætning af uændret økonomisk politik.

I nærværende rapport er tidshorizonten dog ikke helt så lang som i majrapporten, idet udgangsskønnet kun føres frem til 1982, ligesom beregningsforudsætningerne på vigtige punkter er ændret.

22. På trods af, at forudsætningerne om væksten i udlandet er uændrede, er væksten i industrieksporten nedrevideret, idet der er anlagt en mere pessimistisk vurdering af sammenhængen mellem udlandsvækst og eksportvækst.

8. Dette indebærer et særlig stærkt opsving i 1979, nemlig fra 2 pct. i 1978 til 4 pct. i 1979. Som diskuteret i kapitel III er antagelserne om produktivitetsudviklingen nødvendigvis ret usikre.

9. Der er ikke indregnet noget produktionstab ved et øget antal konfliktdage.

Nedjusteringen af eksportstigningen er samtidig hovedforklaringen på, at væksten i produktionen tegner sig lavere end i maj-rapporten. Sammenhængende med den lavere produktion er den forudsatte stigning i de erhvervsmæssige investeringer reduceret væsentligt. Hertil kommer, at der siden maj-rapporten er sket en mere langsigtet ændring – i kontraktiv retning – af den økonomiske politik, idet ændringen af skatteskalareguleringen fra at følge lønudviklingen til at følge prisudviklingen indebærer en finanspolitisk stramning ikke blot for 1979 men også for de følgende år set i forhold til det gamle system. Med denne ændring i skalareguleringen indføres en automatisk tendens i retning af at de direkte skatter stiger som andel af indkomsten.

23. Trods disse ændringer er hovedresultatet stadig, at der ved uændret økonomisk politik¹⁰ kan forventes en tendens til aftagende ledighed men samtidig påny et tiltagende betalingsbalanceunderskud. Sammenlignet med maj-rapporten er stigningen i underskuddet dog reduceret betydeligt. Dette må ses på baggrund af den lavere økonomiske aktivitet i dette skøn, herunder især nedjusteringen af investeringsstigningen.

Et af de vigtigste træk i det mellemfristede udgangsskøn er, at realstigningen i privatforbruget bliver ganske kraftig – nemlig omkring 4½ pct. p.a. eller ca. 1 procentpoint mere end væksten i den samlede produktion. Som vist i tabel II.1 skulle der med hensyn til den samlede produktion kunne forventes en gennemsnitlig vækst på 3½–4 pct. p.a. – Der er herved forudsat en produktivitetstigning i de private byerhverv på 3–3½ pct. årligt.

Den nævnte udvikling i forholdet mellem produktion og forbrug og den ledsagende ændring med hensyn til beskæftigelse og betalingsbalance¹¹ må ses på baggrund af de flere gange tidligere beskrevne »underliggende« tendenser til stærk opgang i forbruget. I fremskrivningsperioden spiller det således også en rolle, at pensionsstigningerne i 1979 vil blive fulgt af en anden etape af pensionsreformen i 1982.

*Befolkningsstigning
og forbrugsstigning*

24. I perioden 1980–82 kan befolkningen mellem 15 og 74 år ventes at vokse med hen ved 0,6 pct om året. Med den antagne stigning i erhvervsfrekvenserne vil den erhvervsaktive del af be-

10. Der må herunder endnu en gang mindes om lønstignings- og konkurrenceevneforudsætningerne.

11. Med den antagne bytteforholdsudvikling vil forbrugsstigningen også overstige det realøkonomiske råderum som defineret i kapitel III.

folkningen vokse op mod 1 pct. p.a. En del af denne arbejdsstyrketilvækst består af unge, der indtræder i arbejdsstyrken efter endt uddannelse og uden før at have været i beskæftigelse; en anden del af tilvæksten skyldes en formindskelse¹² af den »normale« afgang fra arbejdsstyrken i de ældre aldersklasser, jfr. iøvrigt nærmere herom i kapitel IV.

Den del af den »ekstra« arbejdsstyrke, der kommer (eller forbliver) i beskæftigelse, vil via lønindkomsterne påvirke forbrugsudviklingen. Den del af arbejdsstyrketilvæksten som forøger arbejdsløsheden vil i kraft af den medfølgende større udbetaling af dagpenge give et tilskud til øget forbrug i forhold til en situation hvor de pågældende personer ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet og derfor ikke modtog dagpenge.

Herudover er der – navnlig som følge af den nyligt gennemførte pensionsreform – større stigninger i overførselsindkomsterne end i de øvrige indkomster i disse år, hvilket naturligvis udløser forbrugsstigninger.

*Skattepolitikens
betydning*

25. Det er værd at fremhæve, at når de omtalte forøgelser af de personlige indkomster slår igennem som forbrugsudvidelser, skyldes det, at antagelsen om *uændrede skattesatser* (bortset fra de ændringer der følger af den lovbundne pristalsregulering af indkomstintervaller, personfradrag m.v.) bevirker en næsten parallel udvikling i de personlige og de disponible indkomster, idet de personlige indkomster i perioden vokser knap 9 pct. p.a. medens de disponible indkomster vokser godt 8½ pct. p.a. Den gennemførte ændring af reglerne for regulering af skattesatserne fra at følge lønningerne til at følge priserne har således ikke afgørende brudt dette mønster, men hvor de disponible indkomster før ændringen tenderede at vokse lidt hurtigere end indkomsterne før skat har de nu tilbøjelighed til at vokse lidt langsommere.

Fortsættes derimod tendensen fra de senere års forlig til at ændre satserne for skatter og afgifter i skærpende retning vil denne sammenhæng blive brudt og forbrugsstigningerne begrænset.

*Indkomstfordelingen
og
forbrugsudviklingen*

26. En omfordeling af indkomsterne fra løn- til restindkomst ville ligeledes lægge en dæmper på forbrugsstigningerne, dog med en svagere virkning end skattepolitiske reduktioner af den

12. Set i forhold til udviklingen i sidste halvdel af 60'erne og begyndelsen af 70'erne.

disponible indkomst og/eller begrænsninger i overførselsindkomsterne, idet det her kun ville være forskellen mellem lønmodtagernes og restindkomstmodtagernes forbrugsadfærd der påvirkede forbruget.

En sådan omfordeling er imidlertid ikke antaget at foregå i det mellemfristede udgangsskøn.

*Nærmere om
beskæftigelses-
udviklingen*

27. Beskæftigelsen af lønmodtagere i byerhverv kan under hensyntagen til de tidligere omtalte antagelser om produktivitetsudviklingen m.v. skønnes at ville vokse med ca. 1½ pct. årligt eller i alt med ca. 50.000 fuldtidsbeskæftigede fra 1979 til 1982. Som følge af den fortsatte – omend afdæmpede – vækst i beskæftigelsen i den offentlige sektor og det fortsatte svage fald i antallet af selvstændige og lønmodtagere i øvrigt, viser fremskrivningen af den samlede beskæftigelse en forøgelse på små 100.000 fuldtidsbeskæftigede eller en årlig vækstrate på knap 1½ pct.

Da arbejdsstyrken, som omtalt ovenfor forventes at vokse med ca. 1 pct. årligt fra 1979 til 1982 eller med i alt knap 70.000 mand, kan ledigheden skønnes at ville blive svagt nedbragt fra ca. 180.000 til 150.000 personer på fuldtidsbasis. Det må dog understreges at selv meget små variationer i fremskrivningen af arbejdsstyrke henholdsvis beskæftigelse helt kan ændre dette billede.

*Det samlede
balanceproblem*

28. Både med hensyn til fremskrivningen af arbejdsstyrke og beskæftigelse og ved mellemfristede fremskrivninger i det hele taget må usikkerhedsmomenterne stærkt understreges. Men med disse forbehold peger beregningerne i retning af, at de samlede balanceproblemer i dansk økonomi kun kan ventes at blive svagt reduceret på mellemlangt sigt.

De problemer, den fortsatte uligevægt i økonomien rejser for den økonomiske politik, vil blive nærmere omtalt i kapitel V.

Bilagstabel 1 til kapitel II: Indkomstudvikling i udgangskønnen.

Løbende priser	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Bruttofaktorindkomst	40.5	158.9	182.4	203.8	233.1	256.7	282.7	306.1	331.7	360.6	392.5
Heraf lønindkomst	19.0	88.2	104.7	118.8	134.9	148.7	161.6	176.0	191.3	209.4	229.6
Heraf restindkomst	21.5	70.8	77.7	85.0	98.2	108.0	121.1	130.1	140.4	151.2	162.9
Lønvote ^{a)}	46.94	55.48	57.40	58.30	57.86	57.93	57.17	57.50	57.68	58.08	58.50
Afskrivninger	3.1	13.9	17.5	20.2	22.6	25.7	28.8	31.1	33.8	36.7	39.7
Rep. og vedligehold.	3.3	13.8	17.7	21.1	24.2	27.4	30.1	33.0	36.0	39.2	42.8
Nettofaktorindkomst	34.0	131.2	147.3	162.5	186.3	203.7	223.8	241.9	261.9	284.7	310.0
Lønvote ^{b)}	55.87	67.20	71.10	73.13	72.38	73.03	72.22	72.74	73.05	73.57	74.05
	Gns. procentvis stigning 1960-70										
Bruttofaktorindkomst	10.8	13.9	14.8	11.7	14.4	10.1	10.1	8.3	8.4	8.7	8.8
Heraf lønindkomst	12.3	15.5	18.8	13.5	13.5	10.3	8.7	8.9	8.7	9.5	9.6
Heraf restindkomst	9.2	12.0	9.8	9.4	15.6	10.0	12.1	7.4	7.9	7.7	7.7
	Procentvis stigning i forhold til året før										

Noter:

a) Lønindkomst i procent af bruttofaktorindkomsten.

b) Lønindkomst i procent af nettofaktorindkomsten.

Kilder: Indtil 1977 nationalregnskabet suppleret med egne beregninger. Fra 1978 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel II.1 og bilagstabel 5, liggende forudsætninger og beregninger.

Anm.: Vedrørende en drøftelse af faktorer bag udviklingen i lønindkomstens andel af de samlede faktorindkomster kan henvises til kapitel IV i Dansk Økonomi, november 1976.

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

Løbende priser	1960	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Nettofaktorindkomst	34.0	93.3	131.2	147.3	162.5	186.3	203.7	223.8	241.9	261.9	284.7	310.0
Nettoudgifter til det offentlige og udlandet	-2	3	1.4	2.5	3.7	4.2	4.9	5.3	5.5	5.8	6.1	6.5
Diverse bidrag ^{a)}	1.2	3.8	5.6	6.5	6.6	8.4	7.8	8.6	8.6	8.8	8.9	9.1
Transereringer inkl. arb.løsh.underst.	3.0	13.5	20.1	24.1	30.5	34.9	40.3	47.2	52.9	57.4	61.6	67.2
Pers. nettoindkomster inkl. selskabshenl.	36.0	102.7	144.3	162.4	182.8	208.6	231.3	257.1	280.7	304.7	331.2	361.6

Note:

a) Diverse bidrag omfatter arbejds giverbidrag til social sikring, nettooverskud i offentlige virksomheder, selskabsskatter samt Nationalbankoverskud m.v. Kilder: Indtil 1977 Nationalregnskabet suppleret med egne beregninger. Fra 1978 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel II.1 og bilagstabel 5, liggende forudsætninger og beregninger.

Bilagstabel 3 til Kapitel II. Fordelingen af den personlige nettoindkomst i udgangsskønnet.

Løbende priser	1960	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Pers. nettoindkomster inkl. selskabshenlæggelser	36.0	102.7	144.3	162.4	182.8	208.6	231.3	257.1	280.7	304.7	331.2	361.6
Heraf:												
lønindkomster	19.0	60.8	88.2	104.7	118.8	134.9	148.7	161.6	176.0	191.3	209.4	229.6
Transereringer	2.9	13.0	19.3	22.3	25.6	29.2	32.2	36.7	42.0	46.1	50.6	56.9
Arb.løsh.underst.	.1	.5	.8	1.8	4.9	5.7	8.2	10.5	10.9	11.3	11.0	10.2
Nettoresterindkomster inkl. selskabshenlæggelser	14.0	28.4	36.1	33.5	33.4	38.8	42.2	48.2	51.8	56.0	60.2	64.9
Andele af de personlige nettoindkomster:												
Lønindkomsternes andel	52.84	59.14	61.09	64.50	65.02	64.67	64.31	62.88	62.69	62.79	63.24	63.49
De samlede transereringers andel	8.36	13.18	13.93	14.86	16.71	16.73	17.44	18.36	18.85	18.84	18.60	18.57
Restindkomsternes andel	38.80	27.67	24.98	20.65	18.27	18.60	18.25	18.76	18.46	18.37	18.16	17.94

	Procentvis stigning i forhold til året før											
	Gns. procentvis stigning 1960-70	1960	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Personlige nettoindkomster inkl. selskabshenlæggelser	11.1	12.9	12.5	12.6	14.1	10.9	11.1	9.2	8.6	8.7	9.2	9.2
Heraf:												
Løndkomster	12.3	15.5	18.8	13.5	13.5	10.3	8.7	8.9	8.7	9.5	9.6	9.6
Transferinger	16.1	11.8	15.6	14.8	13.9	10.2	14.1	14.4	9.9	9.6	12.5	12.5
Arb.løsh.underst.	19.0	3.2	129.3	172.2	16.2	43.5	28.6	4.0	3.1	-2.0	-7.2	-7.2
Nettorestindkomster inkl. selskabshenlæggelser	7.4	7.5	-7.0	-4	16.2	8.8	14.3	7.5	8.1	7.4	7.4	7.8

Kilder: Indtil 1977 nationalregnskabet suppleret med egne beregninger. Fra 1976 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel II.1 og bilagstabell 5, liggende forudsætninger og beregningsresultater.

Bilagstabell 4 til kapitel II. Indkomster, skatter og forbrug i udgangsskønnet.

Løbende priser	Milliard kroner											
	1960	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Pers. nettoindkomster												
inkl. selskabshenlæggelser	36.0	102.7	144.3	162.4	182.8	208.6	231.3	257.1	280.7	304.7	331.2	361.6
Selskabshenlæggelser	9	1.9	4.7	4.4	2.5	6.2	5.1	7.0	7.1	7.4	7.9	8.4
Direkte skatter m.v. ^{a)}	5.6	28.9	45.5	53.9	55.1	62.4	67.6	77.0	86.4	93.9	103.1	114.5
Disponibel personlig indkomst	29.5	72.3	94.5	104.6	125.6	140.6	159.4	174.0	188.2	204.5	221.5	240.0
Heraf anvendt til privat forbrug	36.9	70.8	93.9	104.8	119.0	138.2	153.6	167.9	180.8	195.5	211.8	229.8
	Procentandele											
Forbrugskvote	91.34	97.91	99.37	100.24	94.74	98.29	96.39	96.46	96.05	95.61	95.63	95.73
Skattestryk ^{b)}	16.02	28.54	32.50	34.02	30.51	30.72	29.77	30.67	31.47	31.48	31.76	32.29
Afgiftstryk i pct. af BFI ^{c)}	9.64	13.64	14.87	12.39	12.53	13.64	15.14	16.31	16.84	16.66	16.46	16.26
Af personlig indkomst ^{d)}	10.51	13.19	14.36	11.95	11.83	13.57	14.74	15.57	15.87	15.71	15.57	15.38

Noter:

- Indkomstskat (indeholdte lønmodtagerskatter, pålignet nettoretskat for lønmodtagere samt sluskat for restkomstmodtagere), ejendomsskat, formueskat, særlig indkomstskat m.v.
- Beregnet som de direkte skatter m.v. i procent af den personlige indkomst (dvs. den personlige disponible indkomst plus direkte skatter).
- Beregnet som de samlede nettoafgifter i forhold til bruttofaktorindkomsten.
- Beregnet som nettoafgifterne på forbruget i forhold til den personlige indkomst.

Kilder: Indtil 1977 nationalregnskabet suppleret med egne beregninger. Fra 1978 og frem bygger tabellen på de bag forsyningsbalancen, jfr. tabel II.1 og bilagstabell 5, liggende forudsætninger og beregningsresultater.

Anm.: Tabellens underposter kan på grund af definitionsforskelle ikke umiddelbart sammenlignes med Danmarks Statistiks og Det økonomiske Sekretariats opgørelser.

Bilagstabel 5 til kapitel II. Hovedposter på forsyningsbalancen 1980-82.

	Nationalregnskabsstat		Realstigning fra året før		Prisstigning fra året før	
	1980	1981	1980	1981	1980	1981
		mia.kr.		pct.		pct.
1. Privat forbrug	195.2	211.4	4.3	4.6	3.6	3.5
2. Nyt boligbyggeri	14.3	15.0	0.0	0.0	4.7	4.8
3. Private nyinvesteringer	37.8	40.8	3.7	3.7	4.0	4.2
4. Heraf byerhverv	28.3	30.8	5.0	5.0	3.7	3.9
5. Heraf landbrug	9.5	10.0	0.0	0.0	4.9	4.9
6. reparation og vedligeholdelse	29.2	32.1	3.9	3.9	5.8	5.9
7. Cif. køb af varer og tjenester	107.9	116.9	1.8	1.8	6.5	6.4
8. Lager- og besætningsændringer	2.5	3.2				
9. Indenlandsk efterspørgsel (1+2+3+6+7+8)	386.9	419.4	3.7	3.6	4.6	4.6
10. Vareeksport (fob) i alt	83.3	92.5	6.1	6.7	4.1	4.1
11. Heraf industrivarer	53.9	61.2	8.5	9.3	4.0	4.0
12. Heraf landbrugsvarer og konserver ^{a)}	23.7	25.4	2.5	2.5	4.5	4.5
13. Tjenesteeksport	32.3	35.0	3.5	3.5	4.1	4.5
14. Samlet efterspørgsel (9+10+13)	502.5	546.9	4.1	4.1	4.5	4.5
15. Vareimport (cif) i alt	96.3	106.1	6.8	5.5	4.4	4.4
16. Tjenesteimport	19.5	21.2	3.3	3.3	4.4	4.7
17. Bruttonationalprodukt ^{b)} (14-15-16)	386.7	419.6	3.5	3.8	4.6	4.5
18. Nettoafgifter ^{b)}	56.5	60.6				
19. Bruttofaktorindkomst (17-18)	330.2	359.0				

Anm.: Ved sammenvejningen af de procentvise stigninger for enkeltposter er benyttet foregående års vægte.

a) Incl. eksportstøtte fra FEOGA.

b) 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.

III.

Betydningen af en hurtigere eller langsommere produktivitetsudvikling

A. Indledning

Er arbejdsløsheden teknologisk bestemt?

1. De senere års høje arbejdsløshed markerer et brud i den økonomiske udvikling, som naturligt nok har fremkaldt spørgsmålet, om perioden med gode beskæftigelsesvilkår kun var et i historisk sammenhæng kort intermezzo, således at vi nu er gået ind i en periode, hvor det ikke vil være muligt at genskabe den fulde beskæftigelse. Især har det været fremme i den offentlige debat og også ved flere lejligheder været nævnt under drøftelserne i Det økonomiske Råd, at ny teknik og øget anvendelse af kapital i produktionsprocessen stiller sig i vejen for at genopnå fuld beskæftigelse, selv i en situation hvor de udenrigsøkonomiske vilkår skulle forbedre sig mærkbart. Tankegangen synes at være, at produktiviteten stiger så hurtigt, at det ikke er realistisk at regne med en så kraftig stigning i efterspørgslen, at alle kan komme i arbejde.

Et andet område inden for den økonomisk-politiske debat, hvor produktivitetsudviklingen har været trukket frem som et centralt problem, er diskussionen om Danmarks internationale konkurrenceevne.

Endelig har en væsentlig grund til, at man i det følgende har søgt at analysere produktivitetsudviklingen, været, at denne udvikling er afgørende for, hvilket råderum der bliver for udvidelser af det private og offentlige forbrug samt øget fritid, når der samtidig skal ske en stærk stigning i betalingsbalanceerhvervenes produktion for at sikre ligevægt i betalingsforholdet over for udlandet, og der i forbindelse hermed må forudses meget betydelige investeringer.

Produktivitetsmålet er summarisk

2. »Produktivitetsudviklingen« er i virkeligheden et mangetydigt begreb, og målingen er forbundet med mange problemer. Især er der grund til at nævne, at en stigning i produktiviteten, målt som

produktionen i forhold til arbejdskraftforbruget, både kan være fremkommet ved en forøgelse af arbejds effektiviteten i sig selv og ved, at et større eller kvalitativt bedre kapitalapparat kombineres med en arbejdsindsats af samme omfang og effektivitet som hidtil. En mere tilfredsstillende opgørelse af produktivitetens udviklingen ville kræve, at udviklingen i kapitalapparatet og betydningen heraf for produktionen kunne måles mere sikkert, end det faktisk er tilfældet. Der mangler så at sige en dimension i målingen, når produktiviteten opgøres som arbejdsproduktivitet, og den håndfasthed, hvormed produktivitetstallene behandles både på nationalt og internationalt plan, står i åbenbart misforhold til tallenes skrøbelighed og muligheden for fejlfortolkning.

B. Produktivitetens udviklingen og efterspørgslen efter arbejdskraft.

Stigningen i produktiviteten er aftaget

3. Selv om der må tages en række forbehold over for målingen af produktivitetens udviklingen, synes de foreliggende statistiske oplysninger at indicere, at stigningen i arbejdsløsheden siden 1973 ikke på nogen måde kan tilskrives en usædvanlig kraftig stigning i produktiviteten. Ifølge tallene i tabel III.1 (linie 15) er produktivitetens stigningerne for den samlede økonomi tværtimod aftaget væsentligt fra højkonjunkturperioden 1967-73 til lavkonjunkturperioden 1973-77.

Introduktion af ny arbejdsbesparende teknik vil naturligvis i erhverv, der ikke samtidig oplever en kraftig efterspørgselsstigning, påvirke beskæftigelsesmulighederne på afgørende måde og nødvendiggøre en tilpasning af fordelingen af beskæftigelsen mellem erhvervene og faggrupperne. Sådanne omstruktureringer er en forudsætning for fortsatte velstandsstigninger, og de må, som det fremgår af det følgende, tilmed anses for helt nødvendige i den aktuelle situation, hvis beskæftigelsesgraden skal forbedres på længere sigt. Når det imidlertid som i den nuværende situation er vanskeligt at finde ny beskæftigelse, er det uundgåeligt, at de fristillinger og omstillinger, der forårsages af produktivitetens stigningerne, opfattes som mere belastende på dele af arbejdsmarkedet end tidligere og dette på trods af, at væksten i produktiviteten er aftaget i de senere år.

I tabel III.1 forsøges iøvrigt beskrevet nogle af de forhold, der ligger bag ændringerne i beskæftigelsesudviklingen i de sidste år. Medens beskæftigelsen i 4-års-perioden 1973-77 har været svagt

Tabel III.1 Ændring i arbejdsudbud og beskæftigelse 1967-1977

	1967-73	1973-77
	Gennemsnitlige årlige ændringer. 1000 pers. på fuldtidsbasis	
Ændring i mændenes arbejdsudbud som følge af:		
1. Stigning i antal 15-74 årige ved uændret erhvervsfrekvens	11.9	6.5
2. Ændring i erhvervsfrekvens ^{a)}	-15.7	2.2
3. Ændring i omfanget af deltidsarbejde	2.0	-0.6
4. Ialt ændring, mænd	-1.8	8.1
Ændring i kvindernes arbejdsudbud som følge af:		
5. Stigning i antal 15-74 årige ved uændret erhvervsfrekvens	5.1	3.5
6. Ændring i erhvervsfrekvens ^{a)}	12.5	15.4
7. Ændring i omfanget af deltidsarbejde	-8.5	-5.7
8. Ialt ændring, kvinder	9.1	13.2
9. Ændring i arbejdsudbud, ialt	7.3	21.3
10. Ændring i ledighed	-1.1	24.0
11. Ændring i beskæftigelse (9)-(10) I kraft af:	8.4	-2.7
12. Forøget produktion	105.6	41.7
13. Forøget produktivitet	-97.2	-44.4
14. Produktionsvækst, pct. p.a. (Bruttonational- produkt)	4.45	1.84
15. Produktivitetsvækst, pct. p.a.	4.05	1.97

Kilder: Beskæftigelsesundersøgelserne og det reviderede nationalregnskab.

Noter: a) Erhvervsfrekvensen er antallet af erhvervsaktive fra 15 til 74 år sat i forhold til antal personer i samme aldersklasse.

faldende, har der i de samme år været en hurtigere stigning i arbejdsudbuddet end i den foregående 6-års-periode. Stigningen i arbejdsudbuddet skyldes ikke alene væksten i antallet af erhvervsaktive kvinder, men nok så meget, at det tidligere fald i mændenes erhvervsfrekvens i de seneste år klart er vendt til en svag stigning.

4. På efterspørgselssiden er den årlige ændring i den faktiske beskæftigelse (på henholdsvis 8.400 og -2.700 personer i de to perioder) af illustrative hensyn blevet opsplittet i to dele: En del (linie 12), der viser, hvad produktionsstigningen isoleret set svarer til i beskæftigelsesstigning, hvis produktiviteten havde været konstant, og en anden del (linie 13), der viser, hvor meget beskæftigelsen ville være faldet hvis den stedfundne produktivtetsstigning ikke havde været ledsaget af en produktionsstigning. Det må stærkt understreges, at, denne beregningsmåde er anvendt af rent illustrative hensyn. Der er en sammenhæng af

økonomisk art mellem produktivtetsudviklingen og produktionsudviklingen, og denne sammenhæng belyses ikke i tabellen, men vil blive nærmere diskuteret senere i dette kapitel. I kapitel IV vil væksten i arbejdsuddet og problemerne omkring den voksende arbejdsløshed blive behandlet nærmere¹.

Arbejdsløsheden skyldes ikke den teknologiske udvikling, men svigtende afsætning

5. Tabellen viser som nævnt, at der intet grundlag er for at acceptere det ofte fremførte synspunkt, hvorefter beskæftigelseskrisen i de senere år først og fremmest er teknologisk bestemt. Der har naturligvis også under krisen været produktivtetsstigninger, men de har tilsyneladende været mindre end i årene forud, der var karakteriseret ved en meget høj beskæftigelsesgrad. Arbejdsløshedsproblemet er opstået fordi produktionsudviklingen har været langt svagere end i årene før krisen. Det dominerende træk i udviklingen i de 4 »magre år« fra 1973 til 1977, sammenholdt med de »fede år« fra 1967 til 1973, er den langt svagere produktionsudvikling. Dette hænger naturligvis igen sammen med udviklingen i efterspørgslen, der er belyst i tabel III.2.

Især er investeringerne gået tilbage (navnlig som følge af kraftigt fald i boliginvesteringerne). Samtidig er vareeksporten vokset betydeligt langsommere i den seneste periode som følge af den almindelige afsvækkelse af efterspørgslen i vore aftagerlande².

6. Som nævnt er det vanskeligt at give en éntydig økonomisk forklaring på produktivtetsstigningerne og på de ændringer i stigningstakten, der er konstateret historisk. Ét usikkerhedsmoment er korttidssvingningerne i efterspørgslen efter arbejdskraft. Virksomhederne i den private sektor foretager næppe en fuld og øjeblikkelig tilpasning af arbejdsstyrken til ændringerne i produktionen, men vil ofte være tilbageholdende med at reducere arbejdsstyrken i de første faser af et konjunkturtillageslag. Hvis tillageslaget forventes at blive kortvarigt, vil det blandt andet spille en rolle, at der kan være meromkostninger forbundet med

1. Tabel III.1 er beregnet ud fra de årlige beskæftigelsesundersøgelser. Det antal personer, der i disse undersøgelser angiver at være arbejdsløse, svarer ikke fuldt ud til arbejdsløshedsstatistikken. Stigningen i arbejdsløsheden fra 1973 til 1977, som den fremgår af tabel III.1, er således mindre end stigningen ifølge arbejdsløshedsstatistikken.
2. Opfattet på denne måde er udviklingen således helt i overensstemmelse med de »gamle økonomiske teorier«.

Tabel III.2. Udviklingen i den reale efterspørgsel og produktion 1967-77.

	1967-73	1973-77
	pct. p.a.	
1. Privat konsum	3.44	2.33
2. Kollektivt konsum	5.18	4.43
3. Bruttoinvesteringer ialt	6.97	-3.23
4. Heraf faste bruttoinvesteringer	5.86	-2.12
5. Samlet indenlandsk efterspørgsel (1 + 2 + 3)	4.64	1.37
6. Eksport af varer	6.46	1.81
7. Eksport af tjenester	6.51	5.20
8. Samlet efterspørgsel (5 + 6 + 7)	5.03	1.66
9. Import af varer	7.13	0.72
10. Import af tjenester	5.66	3.93
11. Bruttonationalprodukt (8-9-10)	4.45	1.84

Kilde: Statistiske Efterretninger, A 1978/20.

Anm.: De størrelser, der ligger til grund for tabellen, er målt i faste 1970-priser.

at foretage afskedigelser og senere genansættelser. Hertil kommer at det organisatorisk ofte vil være vanskeligt at foretage en proportional tilpasning af arbejdsstyrken til ændringen i produktionen. Disse forhold kan i en konjunkturafmatning give sig udslag i relativt lave statistisk registrerede produktivitetsstigninger, selv om den underliggende tendens måske ikke har ændret sig.

Hvis sådanne trægheder i tilpasningen af arbejdsstyrken har gjort sig gældende, må man omvendt regne med, at et senere opsving i produktionen ikke vil medføre en parallel stigning i beskæftigelsen. Produktivitetstab under afmatningen vil så sige blive indhentet i de første faser af et senere opsving. Det kan næppe udelukkes at effekter af denne type har gjort sig gældende i hvert fald i nogle af årene efter omslaget i 1974, således at der nu overgangsvist skal større produktionsstigninger til end sædvanligt for at frembringe en stigning i beskæftigelsen i den private sektor af økonomien.

En anden mulig årsag til lavere produktivitetsstigninger kan være den øgede indsats for miljøbevarende foranstaltninger. Dette medfører omkostninger i produktionsprocessen, hvis modstykke - miljøbevaringen - ikke indregnes i produktionsresultatet på trods af de positive effekter på levevilkårene. Dette understreger igen skrøbeligheden i de gængse produktions- og produktivitetsmål.

Tabel III.3. Produktivitetsudviklingen i en række lande. Hele økonomien. (Pct. p.a.)

	Danmark	Sverige	Norge	Tyskland	U.K.	Holland	USA ^{a)}	Japan
1960-66	3.09	3.64	4.19	4.22	2.25	2.96	3.74	8.70
1966-73	3.93	2.69	3.67	4.55	3.10	5.00	1.70	9.55
1973-76	1.49	0.31	4.00	3.17	-0.31	2.57	0.00	2.34
1977	1.77	-2.50	2.10	3.00	0.30	1.90	1.40	3.80

Kilder: For 1960-76 (Holland dog 1960-74) ILO, Yearbook of Labour Statistics. 1977: Forskelligt OECD-materiale.

Anm.: Beregnet som den årlige stigning i produktionen pr. beskæftiget.

Note: a) Omfatter privat sektor samt dele af den offentlige.

Også lavere produktivitetsstigning i udlandet

7. Tabel III.3 viser, at tendensen til afsvækkede produktivitetsstigninger, som kan konstateres for Danmark efter 1973, også gør sig gældende i en række andre industrialiserede lande. Det må understreges at tallene vedrører hele økonomien, og at de derfor blandt andet påvirkes af forskelle i den offentlige sektors relative størrelse, andre forskelle i erhvervs sammensætningen samt ændringer i disse forhold over tiden. Som følge heraf kan sammenligninger mellem landene kun foretages med stor forsigtighed.

Beregninger over det bidrag til stigningen i produktiviteten i Danmark, der kan tilskrives nyinvesteringerne i erhvervslivet, peger ikke i retning af, at den afsvækkelse af produktivitetsstigningerne, der er sket hidtil, først og fremmest kan tilskrives de afsvækkede investeringer³. Derimod kan det ikke udelukkes, at den relativt svage investeringsudvikling, der forventes for de nærmest kommende år, jfr. kapitel II, kan bevirke noget lavere produktivitetsstigninger end tidligere. Dette har betydning både for konkurrenceevnen (jfr. afsnit C) og for »råderummet» for den økonomiske politik (jfr. afsnit D).

C. Produktivitetsudvikling og konkurrenceevne

Er den danske konkurrenceevne forbedret?

8. Udviklingen i de danske produktionsomkostninger i forhold til udlandets er en af de faktorer, der på længere sigt må antages at være mest afgørende for, hvorledes det går med betalingsbalancen – hvordan danske varer klarer sig i konkurrencen mod udlandets. Men det siger sig selv, at f.eks. en særlig hurtig stigning i

3. Jfr. også at faldet i investeringerne først og fremmest har omfattet boligbyggeriet, og at den reducerede økonomiske vækst naturligvis også har reduceret kapitalbehovet.

lønningerne og i omkostningerne ved at anvende kapital ikke behøver at medføre nogen forringelse af konkurrenceevnen, såfremt den opvejes af en tilsvarende hurtig stigning i produktiviteten.

For at tage højde herfor anvender man ofte omkostningerne pr. produceret enhed i de udlandskonkurrerende erhverv som udtryk for den omkostningsmæssige side af konkurrenceevnebegrebet.

Et af OECD offentliggjort materiale herom⁴ er blevet trukket stærkt frem i den danske debat. De pågældende beregninger synes at vise, at omkostningerne pr. produceret enhed i dansk fremstillingsvirksomhed fra 1963 til 1977 er steget svagere end hos konkurrenterne først og fremmest på grund af relativt høje produktivitetstigninger. Den svagere stigning i enhedsomkostningerne i Danmark end i udlandet skulle efter nogles opfattelse mindske behovet for at bedre Danmarks internationale konkurrenceevne.

OECD-materialet

9. OECD-materialet bygger blandt andet på de i tabel III.4 givne tal, der er beregnet af det amerikanske arbejdsministerium. Tallene belyser produktivitetudviklingen inden for fremstillingsvirksomhed i en række lande.

Tabel III.4. Produktivitetudviklingen i en række udvalgte lande. Produktion pr. arbejdstime. Fremstillingsvirksomhed, 1950-76. Pct. p.a.

	Danmark (1)	Danmark (2)	Sverige	Tyskland	U.K.	Holland	USA	Japan
1950-60	2.85	...	3.44	6.14	2.18	4.73	1.96	9.41
1960-66	5.36	...	6.51	5.96	3.73	5.35	4.00	8.77
1966-73	8.36	6.17	6.94	5.69	4.04	8.35	2.61	10.84
1973-76	5.55	...	1.25	5.51	0.63	5.33	1.32	2.86

Kilder: Danmark (1) og de andre lande: Talmateriale fra det amerikanske arbejdsministeriums statistiske afdeling, samt materiale fra OECD. Danmark (2). Beregnet på grundlag af materiale fra Danmarks Statistik vedrørende det reviderede nationalregnskab og beskæftigelsesfordeling på sektorer. Oplysningerne dækker kun perioden 1966-73.

Ved omregning fra personer til arbejdstimer er der her regnet med et fald i den gennemsnitlige arbejdstid på 1.27 pct. p.a. Deltidsbeskæftigelsen er forudsat at være konstant inden for de enkelte delsektorer og er fastlagt ud fra særlige oplysninger fra Danmarks Statistik vedrørende 1970.

4. OECD, Occasional Studies, July 1978: »The International Competitiveness of Selected OECD Countries«. Der er heri taget hensyn til lønudviklingen, arbejdsproduktiviteten og råvareomkostningerne, men ikke til kapitalomkostningerne.

Materialet tyder umiddelbart på, at de danske produktivitetstigninger i den sidste halve snes år har ligget på et noget højere niveau end udlandets. Ved siden af de ovenfor nævnte problemer omkring internationale produktivitetssammenligninger er der imidlertid grund til at pege på, at begrebet fremstillingsvirksomhed efter de internationale definitioner også inkluderer håndværksmæssig fremstillingsvirksomhed. De danske tal, der indgår i den amerikanske statistik, og som stammer fra det »gamle« danske nationalregnskab, omfatter imidlertid kun den egentlige industri, som må antages at have en højere produktivitetstigning end industri og håndværk (håndværksmæssig fremstillingsvirksomhed) under eet. I det nye, reviderede nationalregnskab er fremstillingsvirksomhed afgrænset på en måde, der bedre svarer til den internationale definition⁵.

Beregnes produktiviteten på dette grundlag fås lavere gennemsnitlige stigninger end beregnet af det amerikanske arbejdsministerium, jfr. tabel III.4. Hvorvidt det dermed kan konkluderes, at produktivitetstigningerne i Danmark som tabellen antyder ligger på linie med udlandets i perioden 1966-73, kan ikke afgøres fordi der givetvis kunne være behov for at foretage andre korrektioner for forskelle i opgørelsesmetoderne landene imellem (fordelingen på enkeltbrancher i landene påvirker formentlig også sammenligneligheden). Allerede den foretagne korrektion demonstrerer imidlertid tydeligt tallenes usikkerhed.

En kontrolberegning

10. I tilfælde af en væsentlig gunstigere omkostningsudvikling i Danmark end i udlandet kunne man også have forventet en lavere prisstigningstakt, målt i fast valuta. De danske prisstigninger har imidlertid været højere end gennemsnittet hos vore samhandelspartnere, når der ved gennemsnitsberegningen tages hensyn til fordelingen af den danske udenrigshandel og valutakursudviklingen. Danmark er det eneste af de lande, der er omfattet af OECD's undersøgelse, som har større prisstigninger end de sammenvejede stigninger hos samhandelspartnerne og samti-

5. De nye nationalregnskabstal adskiller sig også på andre måder fra de gamle. Det reviderede nationalregnskab er endnu kun ført frem til 1973.

dig ifølge det citerede materiale skulle have lavere stigning i enhedsomkostningerne end samhandelspartnerne⁶.

Man kan måske ikke hævde, at prisudviklingen i Danmark set i forhold til udlandet beviser, at de danske enhedsomkostninger også er steget stærkere end udlandets. Men i hvert fald kan prisudviklingen ikke underbygge en påstand om, at Danmark fra midten af 1960'erne og op til 1976 skulle have forbedret konkurrenceevnen.

Hvis der skulle findes en alternativ forklaring, måtte denne enten bestå i, at indtjeningsvilkårene i danske virksomheder gennemsnitligt skulle være blevet forbedret i forhold til virksomheder i andre lande, eller at produktivitetstigningerne i de danske hjemmemarkedserhverv skulle have været lavere end i udlandet.

I alle tilfælde understreger også sammenligningen af prisudviklingen igen den betydelige usikkerhed, der er forbundet med internationale produktivitetssammenligninger. Specielt i de senere år kan de internationale sammenligninger bl.a. være vanskeliggjort af de kraftige konjunktursving. Det spiller her ind på de registrerede produktivitetstigninger, at medens der for større arbejdergrupper i Danmark kan foretages afskedigelser med endog meget korte varsler, så er der i en række andre lande længere afskedigelsesvarsler samt ofte regler om afskedigelsesløn.

Disse forskelle i overenskomstsystemer og arbejdsretlige forhold kan have medført, at der i Danmark er sket en hurtigere tilpasning af arbejdsstyrken end i andre lande til den formindskede stigning i produktionen, hvilket overgangsvist giver sig udslag i højere produktivitetstigninger⁷. Det er dog ikke muligt at give et præcist skøn over størrelsen af sådanne effekter.

6. Den implicite prisstigning fra 1965 til 1976 for bruttofaktoringkomsten (excl. vareskatter) var således 13 pct. større end hos samhandelspartnerne (vægtet), medens enhedsomkostningerne i industrien ifølge OECD-beregningerne steg med 4 pct. mindre end hos samhandelspartnerne. OECD beregner prisstigningen til at være 21 pct. højere end hos samhandelspartnerne, men denne beregning er foretaget på forbrugerpriserne, der inkluderer vareskatter, hvilket vanskeliggør sammenligningerne mellem landene.
7. I en fornyet konjunkturopgang kan forholdet omvendt bevirke, at produktivitetstigningerne i udlandet bliver større end herhjemme.

11. En ting er imidlertid om de danske enhedsomkostninger stiger langsommere eller hurtigere end udlandets⁸. Noget andet er, hvilke konklusioner dette kan give anledning til i en økonomisk-politisk sammenhæng.

I Danmarks økonomiske situation er det ikke kun afgørende, om omkostningsstigningerne er lavere end udlandets, men også om de er tilstrækkeligt meget lavere til, at der alt i alt bliver udsigt til en rimelig hurtig løsning af balanceproblemerne (således at såvel beskæftigelses- som betalingsbalancemålsætningen kan blive opfyldt, uden at der for andre områder gennemføres foranstaltninger, der er uønskede på længere sigt). Opfattet på denne måde er den grad af konkurrenceevneforbedring, der er nødvendig for at skabe fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen, især afhængig af den økonomiske vækst i udlandet og af den tidshorizont, indenfor hvilken betalingsbalance- og beskæftigelsesproblemerne ønskes løst. Jo hurtigere balanceproblemet ønskes løst, og jo lavere udlandsvækst, det forventes at foregå under, jo større forbedring af konkurrenceevnen skal der opnås.

Det er denne betragtning, der er den afgørende for vurderingen af de danske produktivets- og lønstigninger i forhold til udlandets⁹. Det er herunder også klart, at jo højere produktivetsstigningerne bliver (korrigeret for øget kapitalanvendelse), jo større indkomststigninger vil der kunne finde sted, uden at muligheden for en løsning af balanceproblemet sættes over styr. Bremses produktivetsstigningerne vil det betyde, at der må stilles yderligere krav til afdæmpningen af indkomstudviklingen.

D. Produktiviteten og det realøkonomiske råderum

12. Som lige berørt er produktiviteten (naturligvis sammen med beskæftigelsen og bytteforholdet i udenrigshandelen) af central betydning for, hvor stor en produktion, der er at fordele på de

8. Der kan i øvrigt være grund til at bemærke, at det relevante produktivetsbegreb for denne type sammenligninger er produktiviteten i marginal produktion, d.v.s. i ekspanderende virksomheder eller inden for truede produktionsområder. Det er imidlertid vanskeligt at fremskaffe tal herfor.
9. Andre elementer i konkurrenceevneudviklingen som f.eks. produktudvikling og markedsføring er, som det også har været nævnt i tidligere redegørelser, ofte afhængige af indtjeningsforholdene eller kan kun vanskeligt påvirkes af den indenlandske økonomiske politik.

forskellige anvendelsesformål (privat og offentligt forbrug og investering samt betalingsbalanceforbedring), respektive for mulighederne for ferie og fritid.

Dette er i skematisk form vist i tabel III.5. Som det blev nævnt i afsnit B har produktionen efter 1973 udviklet sig så svagt, at beskæftigelsen, korrigeret for deltid, er faldet fra 1973 til 1977 trods lavere produktivitetstigninger for økonomien som helhed end i perioden 1967-73. Hertil kommer, at der samtidig med den afsvækkede vækst i produktionen er sket en kraftig forværring af bytteforholdet fra den første til den anden af de to perioder (hvoraf olieprisstigningen i 1973/74 forklarer hovedparten).

Foringelsen af bytteforholdet sammen med stigningen i rentebetalingerne og andre overførsler til udlandet har i perioden 1973-77 svaret til ikke mindre end halvdelen af produktionsvæksten. Dette kan også udtrykkes således, at »det reale råderum«, der har været for udvidelse af forbrug og investeringer, kun har været ca. halvdelen af den beskedne produktionsstigning (0.96 pct. om året mod 1.84 pct. årlig vækst i produktionen). Når

Tabel III.5. Udviklingen i de reale forbrugs- og investeringsmuligheder 1967-77.

	1967-73	1973-77
	Årlig ændring udtrykt som procent af bruttonationalproduktet	
1. Vækst som følge af ændret produktivitet	4.05	1.97
2. Vækst som følge af ændret beskæftigelse	0.40	-0.13
3. Tilsammen: Vækst i indenlandsk produktion ^{a)}	4.45	1.84
4. Ændring i bytteforholdet ^{b)}	0.10	-0.78
5. Ændring i nettorenter, ensidige overførsler m.v. ^{c)}	0.15	-0.10
6. Vækst i disponibel produktion (indkomst) til forbrug og investeringer (»råderum«) (3) + (4) + (5)	4.70	0.96
7. Vækst i nettotræk på udlandet (6)-(8)	-0.06	0.41
8. Vækst i samlet reale indenlandske efterspørgsel	4.64	1.37
	årlig vækst i efterspørgsels- komponenterne, pct. p.a.	
8a Privat konsum	3.44	2.33
8b Kollektivt konsum	5.18	4.43
8c Bruttoinvesteringer	6.97	-3.23

Kilde: Statistiske Efterretninger, A 1978/20.

Noter: a) Bruttonationalproduktet i 1970-priser.

b) Forholdet mellem eksportpriser og importpriser for varer og tjenester vejet med importens andel af produktionen.

c) Nettorenter m.v. deflateret med eksportprisstigningen ifølge nationalregnskabet og vejet med saldoens andel af produktionen.

den samlede indenlandske efterspørgsel alligevel er vokset stærkere end det reale råderum, som er betinget af produktionen og bytteforholdet m.v., så er modstykket hertil en vækst i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster.

*Skærpede for
delingspolitiske
problemer*

13. Den meget begrænsede vækst i det økonomiske råderum i de seneste år har skærpet de fordelingspolitiske problemer.

For de nærmest kommende år er der næppe udsigt til en forværring af bytteforholdet af samme størrelsesorden som den der fandt sted i forbindelse med oliekrisen¹⁰. Alligevel må man nok regne med, at der – hvis betalingsbalanceproblemerne skal løses nogenlunde hurtigt – er udsigt til en hård kamp om det resterende råderum.

I rapporten Dansk Økonomi, maj 1978, blev der i form af en fremskrivning til 1985 søgt foretaget beregninger til belysning af blandt andet denne situation. Disse beregninger pegede i retning af, at en samtidig løsning af beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemerne i løbet af dette tidsrum kun ville muliggøre en stigning i det private og offentlige forbrug på ca. 2 pct. om året eller cirka 1½ pct. pr. indbygger. For de allerede beskæftigede ville forbrugsstigningen med de gjorte forudsætninger blive endnu mindre.

En højere produktivetsstigning i de kommende år vil naturligvis isoleret set lette de fordelingsmæssige problemer, men denne effekt vil i høj grad blive begrænset, hvis produktivetsstigningerne kun kan forøges gennem øgede investeringer. Skal der betales »en høj pris« for produktivetsstigningerne i form af øgede investeringskrav, vil der tværtimod kunne blive et mindre råderum for udvidelser af det private forbrug på kortere sigt.

*Finanspolitisk
stramning som
alternativ til
konkurrence-
evneforbedring*

14. Hvis der ikke sker en tilstrækkelig hurtig forbedring af konkurrenceevnen eller måske ingen forbedring overhovedet, er der formentlig udsigt til et endnu snævrere økonomisk råderum i de kommende år. Erfaringerne fra de seneste år tyder nemlig på, at en forbedring af betalingsbalancen i så tilfælde vil blive fremtvunget ved, at den indenlandske efterspørgsel holdes tilbage ved

10. I 1977-78 har der som omtalt i kapitel II rent faktisk været tale om en betragtelig forbedring af bytteforholdet. I det mellemfristede udgangsskøn er der regnet med en mindre årlig forringelse af bytteforholdet. Kommer der en tilspidsning af forsyningsituationen for olie, vil bytteforholdet naturligvis blive yderligere forringet.

hjælp af øgede afgifter. Slutresultatet vil i denne situation meget nemt blive, at forbrugsmulighederne pr. person ikke bliver øget men mindsket (således som det allerede har været tilfældet for mange lønmodtagere i det sidste par år).

Prioriterer man en meget hurtig forbedring af betalingsbalancen højt, vil det også være nødvendigt at foretage stramninger af finanspolitikken allerede i de første faser af en vellykket indkomspolitik, idet de gunstige virkninger på betalingsbalancen af indkomspolitikken først slår igennem efter nogen tid.

Heri ligger en konflikt imellem de kortsigtede og de langsigtede målsætninger for den økonomiske politik, idet finanspolitiske stramninger i de første faser af en indkomspolitik meget vel kan tænkes at stille sig i vejen for selve indkomspolitikens succes. Dette forhold er sammen med andre økonomisk-politiske problemstillinger genstand for nærmere diskussion i kapitel V.

IV

Problemstillinger omkring arbejdsløsheden og dagpengereglerne*

Indledning

*Baggrunden for
analysen i dette kapitel*

1. Under drøftelserne i Det økonomiske Råd er der ved flere lejligheder blevet fremsat ønsker om at få foretaget en analyse og vurdering af, om den registrerede ledighed giver et overdrevent udtryk for ledighedens reelle omfang. Den arbejdsmarkedsundersøgelse, der blev foretaget på Arbejdsministeriets foranledning i november 1977, og Dansk Arbejdsgiverforenings rapport om beskæftigelsesforholdene i foråret 1978 har aktualiseret denne problemstilling yderligere. Den førstnævnte undersøgelse viste blandt andet, at på undersøgelsestidspunktet var 27 pct. af de registrerede ledige ikke generelt til rådighed for arbejdsmarkedet som arbejdssøgende, men knyttet til en virksomhed og blot ledige på opgørelsestidspunktet på grund af vejrlig, arbejdsfordeling, varierende produktionsomfang eller kortere lukkeperioder forårsaget af andre forhold. Arbejdsgiverforeningens rapport om beskæftigelsesforholdene konkluderede blandt andet, at der samtidig med den store registrerede ledighed forekom ubesatte stillinger i et langt større omfang end hidtil antaget, idet 25 pct. af de adspurgte virksomheder oplyste, at de ikke kunne få den fornødne arbejdskraft.

Under tidligere drøftelser i rådet har der også været rejst spørgsmål om betydningen af dagpenge niveauet og de ret rummelige regler for dagpengeudbetaling iøvrigt med hensyn til motivationen til at arbejde. – I den offentlige debat er dette et tilbagevendende tema, idet dagpengereglerne hævdes at have skabt et et udbud af arbejdskraft, der reelt ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet.

* Kapitlet færdigredigeret 31. oktober 1978.

*Belysning kun mulig i
begrænset omfang*

2. Nærværende kapitel kan selvsagt ikke give et udtømmende svar på de rejste spørgsmål. Og specielt er det ikke muligt at foretage en nærmere statistisk analyse, navnlig ikke med hensyn til den lige nævnte udformning af spørgsmålene. For det første ville dette indebære en række værdidomme, og dernæst ville det forudsætte en kortlægning af de lediges motiver og adfærd med hensyn til at søge jobs, som i hvert fald ikke kan gennemføres på grundlag af ledighedsstatistikken – heller ikke efter den igangværende omlægning af denne. Men man kan forsøge at kaste et bredere lys over spørgsmålene, blandt andet ved en sondring mellem hvilke forhold, der skaber problemer i den helt aktuelle situation, og hvilke der først vil skabe vanskeligheder under et eventuelt strammere arbejdsmarked end det nuværende.

Fremstillingen i det følgende giver samtidig anledning til at understrege det stærkt konjunkturafhængige både i arbejdskraftefterspørgselen og i arbejdsudbudet. Også de ca. 27 pct. af de ledige, som ifølge undersøgelsen til brug for Arbejdsministeriet ikke generelt stod til rådighed for arbejdsmarkedet som arbejdssøgende men kun stod til rådighed for en bestemt virksomhed, er et tal som må anses for ret konjunkturfølsomt, jvfr. at det som nævnt inkluderer ledige på grund af arbejdsfordeling og varierende produktionsomfang m.v.².

Væksten i arbejdsudbudet

*Stigningen i
erhvervsfrekvenserne
Stærkest vækst
i yngre kvinders
erhvervsfrekvens
Faldet i mændenes
erhvervsfrekvens ophørt*

3. Som allerede omtalt i kapitel III er der sammenfaldende med væksten i arbejdsløsheden registreret en kraftig vækst i den samlede arbejdsstyrke. Især har der, som det fremgår af tabel IV.1, været en usædvanlig stærk stigning i kvindernes erhvervsfrekvens (dvs. den procentvise andel af en given aldersklasse, der befinder sig i arbejdsstyrken, hvadenten de er beskæftigede eller arbejdsløse).

Medens mændenes erhvervsdeltagelse var aftagende igennem 1960'erne, har kvindernes erhvervsfrekvens vist en stærk og ubrudt vækst i hele perioden. Som det fremgik af kapitel III (tabel III.1) førte kvindernes stigende erhvervsfrekvens til en forøgelse af arbejdsstyrken med 12.500 personer om året i perio-

2. Rådighedsbegrebet i arbejdsløshedsloven forudsætter principielt, at den ledige er til rådighed for andre virksomheder. De nuværende vejrligsregler, »julelukningsordninger« og regler om ferie under ledighed virker for så vidt som dispensationer fra rådighedskriteriet.

Tabel IV.1. Erhvervsfrekvensen efter køn og alder

	Ifølge folketællingerne			Ifølge beskæftigelsesundersøgelserne				
	1960	1965	1970	1967	1972	1973	1974	1977
Mænd								
Alder								
15-19	74.9	70.2	55.5	66.4	53.3	52.2	50.9	47.8
20-24	91.3	87.5	82.8	86.4	80.5	79.8	79.5	82.1
25-29	96.6	95.4	92.8	97.3 ^{b)}	92.0	91.9	91.6	91.8
30-59	97.7	97.3	95.9	89.6 ^{c)}	94.7	94.5	94.8	95.5
60-64	87.5	86.4	81.4		77.6	76.4	76.3	78.9
65-69	58.4	57.6	46.5	41.8 ^{d)}	44.5	45.2	45.8	47.0
70-74	28.1	24.5	14.1		14.9	15.2	16.5	16.8
15-74	88.7	86.8	82.3	86.0	80.8	80.5	80.5	81.0
Kvinder^{a)}								
15-19	66.7	60.8	47.8	55.2	45.5	43.9	45.0	37.0
20-24	58.9	61.9	67.5	64.5	71.1	70.9	71.2	78.7
25-29	38.7	45.5	58.7	55.6 ^{b)}	68.6	69.8	72.2	81.0
30-59	36.2	44.7	52.5	40.4 ^{c)}	63.0	64.7	65.6	70.7
60-64	22.7	28.0	26.1		30.3	30.4	32.6	34.1
65-69	12.1	14.0	10.7	10.9 ^{d)}	12.0	11.3	12.3	12.1
70-74	6.3	6.1	3.8		4.0	4.7	4.7	3.8
15-74	38.3	43.5	46.9	49.1	53.5	54.2	55.2	58.5

Kilder: Folketællingerne for 1960, 1965 og 1970. Beskæftigelsesundersøgelserne for 1967, 1972, 1973, 1974 og 1977.

Anm.: Aldersbetingede erhvervsfrekvenser angiver antal personer i arbejdsstyrken (beskæftigede og arbejdsløse) i procent af samtlige personer i pågældende aldersklasse.

Noter: a) Inkluderer grupperne medhjælpende hustruer og husassistenter.

- b) 25 til 54-årige
- c) 55 til 64-årige.
- d) 65 til 74-årige.

den 1967-73 og 15.400 personer om året i perioden 1973-77. Forskellen er for en umiddelbar betragtning ikke stor, men forøges noget når der tages hensyn til, at der i den første periode var en stærkere vækst i kvindernes deltidsarbejde end i den sidste periode. Omregnet til fuldtidsarbejdende, det vil sige korrigeret for denne ændring i frekvensen af deltidsarbejde, har ændringen i kvindernes erhvervsdeltagelse ført til en vækst i arbejdsstyrken på ca. 4.000 om året i 1967-73, men knap 10.000 om året i 1973-77.

Væksten har været stærkest for de yngre kvinder, dog exclusive aldersgruppen 15-19, hvor den længere obligatoriske skolegang og den øgede uddannelsessøgning for begge køn har medført fald i erhvervsdeltagelsen. De yngre kvinders erhvervsdeltagelse nærmer sig nu mændenes, medens de øvrige kvinders erhvervsdeltagelse stadig er betydelig mindre end mændenes i

samme aldersklasser. Denne forskel må imidlertid i fremtiden antages at blive udvisket i takt med, at kvindeårgange med høj erhvervsfrekvens rykker op i de ældre aldersklasser. Allerede af denne grund må stigningen i udbudet af kvindelig arbejdskraft forventes at vise fortsat stigning i fremtiden.

For mændene er tidligere perioders fald i erhvervsdeltagelsen nu ophørt, og i de seneste år har erhvervsfrekvensen endog været svagt stigende for visse aldersgrupper. Selv om det positive bidrag herfra til væksten i arbejdsudbudet er ringe, set i forhold til væksten i kvindernes arbejdsudbud, har selve det forhold, at faldet i mændenes erhvervsdeltagelse er hørt op, naturligvis været af afgørende betydning for udviklingen i den samlede arbejdsstyrke³.

*Faktorer bag stigningen
i kvindernes
erhvervsfrekvens
Er en del af stigningen
ikke udtryk for et
egentligt udbud af
arbejdskraft?*

4. Væksten i kvindernes erhvervsaktivitet har været stærkt diskuteret i de senere år. Det har herunder været hævdet, at det ikke er hele stigningen der er »reel«. Synspunktet er, at når kvinderne ikke i samme udstrækning som tidligere opgiver deres arbejdsmarkedstilknytning i forbindelse med fødsel og børnepasning m.v. er det ikke uden sammenhæng med, at sandsynligheden for at få anvist arbejde i den nuværende beskæftigelsessituation er så ringe, at der i mange tilfælde er gode muligheder for at oppebære dagpenge og alligevel være hjemmearbejdende.

Det kan næppe afvises, at noget af kvindernes stigende tilbøjelighed til at forblive på arbejdsmarkedet må tilskrives sådanne forhold. Men det må dog understreges, at dette højest kan forklare en del af stigningen i kvindernes registrerede erhvervsfrekvens. Adskillige andre faktorer end dagpengereglerne virker i samme retning.

Også i årene før krisen steg kvindernes erhvervsaktivitet, omend ikke så kraftigt som i de seneste år. De ændringer i livs- og arbejdsmønstre, familiemønstrene m.v., der ligger til grund herfor, har vi formentlig endnu ikke set de fulde virkninger af, jvfr. også det tidligere anførte om, at også de ældre aldersgrupper i fremtiden i stigende grad vil bestå af kvinder, for hvem det er en selvfølge af være ude i arbejdslivet. Snævert sammenhængende hermed gennemgår kvinderne i stadig større omfang kor-

3. Beskæftigelsesundersøgelserne er såkaldte stikprøvetællinger. Navnlig på grund af problemerne med på korrekt måde at få taget hensyn til manglende eller mangelfulde svar fra nogle af de personer, der indgår i stikprøven, er tallene behæftet med en vis usikkerhed. Tallene må derfor fortolkes med forsigtighed, navnlig for så vidt angår udviklingen for undergrupperne.

tere eller længere uddannelser, hvilket for mange medvirker til at befæste deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Netop derfor er det yderst vanskeligt at bedømme hvad der er en »normal« udvikling i kvindernes arbejdsudbud.

Også det forhold, at væksten i den offentlige sektor har givet et udbud af stillinger, som i særlig grad har været attraktivt for den kvindelige arbejdskraftreserve, kan i høj grad have været medvirkende til at fremkalde et større udbud af arbejdskraft. Der er som bekendt sket en stærk stigning i beskæftigelsen inden for sundhedssektoren, i børne- og fritidsinstitutioner, som hjemmehjælpere o.s.v. som resultat af, at en lang række arbejdsfunktioner er flyttet fra hjemmene til det åbne arbejdsmarked. Iøvrigt har denne udvikling, som også har været begunstiget af ændringer i beskatningsforholdene, ikke kun været begrænset til den offentlige sektor. På det private arbejdsmarked har der været en parallel udvikling f.eks. i form af levnedsmiddelindustriens vækst og væksten i private serviceforetagender m.v.

Til de nævnte ændringer af strukturel karakter er i de senere år kommet en mere konjunkturmæssigt betonet ændring. En del af stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens er utvivlsomt motiveret af ønsker om at sikre husstanden mod risikoen for indkomstnedgang som følge af hel eller delvis arbejdsløshed for ægtefællen.

Sammenfatning

5. Der er således mange grunde, der kan bidrage til at forklare en stor reel stigning i kvindernes erhvervsfrekvens. I hvilket omfang der også er fremkommet et arbejdsudbud, som er betinget af rummelige dagpengeregler kombineret med lav sandsynlighed for at få anvist arbejde kan ikke konstateres objektivt. Men der er grund til at nævne, at de problemer der er knyttet til eksistensen af et »uegentligt« arbejdsudbud af denne karakter i den aktuelle konjunktursituation næppe har stor betydning for produktionens omfang, men først og fremmest har med indkomstfordelingen og spørgsmålet om befolkningens accept af gældende socialpolitiske regler at gøre. Det kan her nævnes, at et ægtepar, der begge er med i arbejdsstyrken, men hvor den ene eller måske begge ægtefæller er ledige og får dagpenge, typisk vil have en væsentlig højere samlet indkomst end et iøvrigt ens stillet ægtepar, hvor den ene er beskæftiget, den anden »hjemmegående«. Det er ikke mindst her det fordelingsmæssige problem ligger, også fordi det sidstnævnte ægtepar er med til at betale til det første.

Derudover kan man rejse det spørgsmål, om man under en

fremtidig opgang i arbejdskraftefterspørgselen vil løbe ind i problemer med arbejdskraftmangel og flaskehalse etc. måske langt før det kan forventes ud fra de registrerede arbejdsløshedstal på grund af det »uegentlige« udbud⁴.

For bedømmelsen af det fremtidige forhold mellem arbejdskraftudbud og arbejdskraftefterspørgsel er det naturligvis væsentligt, om der i forbindelse med et fremtidigt opsving i efterspørgselen sker en stramning af administrationen af kriterierne for tildeling af arbejdsløshedsdagpenge. Der vil næppe være særlig mange, som i en situation med et valg mellem enten at tage anvist arbejde eller give afkald på dagpenge vil vælge at trække sig helt ud af arbejdsmarkedet. Mange vil antagelig i denne situation søge at få deltidsarbejde.

Endelig kan det også spille en rolle, at tilstedeværelsen af en stor reel ledighed så at sige legitimerer, at man også kan være »uegentligt ledig«. Når den reelle ledighed forsvinder, falder også denne legitimering bort og dermed en del af den »uegentlige« ledighed.

Den samtidige tilstedeværelse af ledighed og mangel på arbejdskraft

Statistikken over ledige og ubesatte stillinger

6. Det anføres ofte i den offentlige debat, at ikke alene er der et »uegentligt« udbud af arbejdskraft, således at forstå, at der blandt de forsikrede arbejdsløse befinder sig en del, der i realiteten ikke står til rådighed for arbejdskraftmarkedet, men at der ydermere er arbejdsmangel lokalt eller i enkelte erhverv, hvad der blandt andet viser sig ved, at den offentlige arbejdsformidling ikke er i stand til at fremskaffe den efterspurgte arbejdskraft på trods af den store ledighed. Hovedårsagen til dette skulle være, at dagpengereglerne gør det lidet attraktivt at påtage sig beskæftigelse⁵.

4. Dette vil naturligvis i høj grad afhænge af, om den ledige arbejdskraft uddannelsesmæssigt, geografisk o.s.v. er fordelt på en måde, der ikke adskiller sig alt for meget fra den »ekstra efterspørgsel«, der kan tænkes at skabe mulighed for den fulde beskæftigelse. Skal der på een gang skabes fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen, samtidig med at der bliver et vist råderum for en stigning i det private forbrug, må det (som nævnt i kapitel III og V) først og fremmest blive beskæftigelsen i betalingsbalanceerhvervene og i den private sektor i øvrigt, der kommer til at stige. Man kan måske frygte, at ledigheden »matcher« en sådan efterspørgselsstigning ret dårligt.

5. Jfr. således som nævnt »Rapport om beskæftigelsessituationen«, Foråret 1978, Dansk Arbejdsgiverforening.

Tabel IV.2. Oversigt vedrørende arbejdsformidlingen

	Antal ny-anmeldte ledige stillinger	Antal besatte pladser	Antal ubesatte pladser ^{a)}	Registreret arbejdsløshed ^{b)}
1970	312.128	239.623	8914	28.976
1971	261.731	221.785	4238	33.910
1972	270.830	220.547	5688	31.801
1973	243.547	186.553	8870	23.784
1974	190.537	163.974	2886	46.976
1975	183.663	163.817	1044	106.275
1976	221.690	191.296	1914	101.600
1977	209.987	180.896	1569	130.762
1978 ^{c)}	152.702	129.995	1894	152.714

Kilde: Danmarks Statistiks arbejdsformidlings- og arbejdsløshedsstatistik

Noter: a) Årgennemsnit af ubesatte pladser ultimo månederne.

b) Fuldtidsforsikrede, gennemsnit af ultimotalleene.

c) Januar–august.

Den foreliggende statistik synes ikke at give holdepunkter for, at der generelt skulle være stigende vanskeligheder forbundet med at besætte ledige stillinger. Tabel IV.2 viser, at det registrerede antal af ubesatte stillinger er faldet stærkt siden 1973, hvilket tyder på, at virksomhederne som følge af den høje arbejdsløshed hurtigere end før får besat de anmeldte ledige stillinger gennem arbejdsformidlingen. Den beskedne stigning i antal ubesatte pladser fra 1977 til 78 kan næppe tillægges synderlig vægt.

Det må dog fremhæves, at langt størstedelen af stillingsudbudet besættes uden om den offentlige arbejdsformidling. For denne del af arbejdsmarkedet foreligger der ingen oplysninger om udviklingen i antallet af ubesatte pladser.

7. Den ovenfor nævnte undersøgelse foretaget af Dansk Arbejdsgiverforening viste for foråret 1978, at virksomhederne havde ubesatte stillinger, der hvis de blev besat ville forøge antallet af beskæftigede arbejdere med 2 pct. svarende til, at hvis udsnittet var repræsentativt for byerhvervene ville beskæftigelsen kunne øges med ca. 25.000 personer. Undersøgelsen tegner imidlertid ifølge sin natur et øjebliksbillede af arbejdskraftefterspørgslen og det kan ikke herudfra afgøres om antallet af ledige pladser ligger ud over det, der er normalt. Selv i en situation med høj arbejdsløshed er der ingen grund til at antage, at arbejdsgivernes »søgetid« skulle blive reduceret til 0, selv om der er en stor reserve af arbejdskraft at anvise af. Uanset ad hvilken vej de ledige stillinger besættes, og uanset om stillingerne anmeldes som ledige til arbejdsanvisningen eller ej, så kræver det en vis tid at »matche« en ledig stilling med den rette ansøger.

*Dansk
Arbejdsgiverforenings
undersøgelse*

*Skærpede krav hos
arbejdsgiverne?*

8. Det kan iøvrigt ikke udelukkes, at virksomhederne under indtryk af den store ledighed stiller større krav end tidligere til nyansattes kvalifikationer⁶.

Virksomhedernes bedømmelse af, hvem der er egnet til et bestemt job eller til overhovedet at være beskæftiget på normale vilkår, er utvivlsomt meget konjunkturbestemt. Fra tidligere arbejdsledelsesperioder har man erfaring for, at store såkaldte marginalgrupper på arbejdsmarkedet, som man dengang kun mente at kunne finde beskæftigelse til gennem omfattende særforanstaltninger (beskyttede værksteder, kvoteringsregler for anvendelse af handicappede etc.) blev opsuget mere eller mindre automatisk, da situationen ændredes til mangel på arbejdskraft.

*Måske også forlænget
søgetid på lønmodtager-
side*

9. På lønmodtagerside kan de skete forbedringer i dagpengenes dækningsgrad m.v. (herunder bortfaldet af karenstage) også tænkes at have givet anledning til en forlængelse af søgetiden efter nyt arbejde ved ledighed. Øges således kravene til hhv. kvalifikationer og jobbets art på både arbejdsgiver- og lønmodtagerside, og øges samtidig arbejdsudbudet, er der ikke noget mærkeligt i, at der samtidig kan være både mangel på arbejdskraft og stor ledighed. – Den generelle økonomisk-tekniske udvikling og de ledsagende strukturændringer virker naturligvis i helt samme retning⁷.

6. Den høje arbejdsledelse synes at have skabt en ret udbredt opfattelse af, at der umiddelbart skulle være en stor reserve af kvalificerede inden for de fleste områder af arbejdslivet, således at enhver ledig stilling burde kunne besættes umiddelbart. På grund af den stærke specialisering – opdelingen af det samlede arbejdsmarked i et meget stort antal delmarkeder – samt tendenserne til, at arbejdsledelsen især koncentrerer sig på bestemte fag, geografiske områder og aldersgrupper m.v., er der ikke grundlag for en sådan anskuelse. En stor del af stillingsudbudet og stillingsannoncer m.v. henvender sig til folk, der allerede er i beskæftigelse.
7. Den forlængelse af søgetiden efter nyt arbejde, som forøgelsen af dagpengedækningen kan tænkes at resultere i, kan iøvrigt ikke uden videre anses for noget negativt. Forlængelsen kan tværtimod bidrage til, at man får en bedre tilpasning mellem de ansattes kvalifikationer og kravene hertil. Der kan naturligvis også ske det, at den ledige nok søger længere men samtidig mindre intensivt end tidligere. Selv om der i den nuværende situation er stor ledighed på mange af arbejdsmarkedets delmarkeder, er det vigtigt, at det arbejdsmarkedspolitiske system (herunder dagpengesystemet) tilrettelægges således, at man søger at øge mobiliteten, specielt naturligvis over til de delmarkeder hvor der er mangel på arbejdskraft. I en situation med fornyet ekspansion af beskæftigelsen og øget mangel på arbejdskraft på bestemte områder vil dette naturligvis blive endnu mere væsentligt.

Deltidsledighed og supplerende dagpenge

*Arbejdsfordeling under
omdannelse til varigt
deltidsarbejde?*

10. Uden at det kan belyses nærmere, kan man ud fra en række eksempler, der har været fremdraget i dagspressen og blandt andet har været nævnt på Kvindeligt Arbejderforbunds nylige kongres, have en fornemmelse af, at der er ved at ske en »tilpasning« på arbejdsmarkedet til gældende dagpengeregler m.v., således at ordninger, der måske oprindeligt er startet som arbejdsfordelingsordninger, er under omdannelse til varigt, egentligt deltidsarbejde hvor de ansatte, hvis de er fuldtidsforsikrede, samtidig får supplerende dagpenge fra arbejdsløshedsforsikringen for den resterende del af en normal 40-timers arbejdsuge. I kraft af den delvise beskæftigelse vil de pågældende altid opfylde arbejdsbetingelserne i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. De vil derfor hverken være omfattet af lovens bestemmelser om, at årsagerne til et medlems ledighed skal tages op til undersøgelse, når ledigheden har haft en vis varighed, eller kunne falde for den såkaldte 26-ugers-regel.

Reglerne om supplerende dagpenge må vurderes i lyset af, at det for den enkelte såvel som ud fra et samfundsmæssigt synspunkt er af største værdi, at tilknytningen til arbejdsmarkedet bevares, også selv om det så at sige sker ved omfordeling af den eksisterende arbejdsløshed. Som omtalt i kapitel V opstår der dog en række problemer i forbindelse med den nærmere gennemførelse af en sådan omfordeling. Et særligt problem, som adgangen til supplerende dagpenge giver anledning til, er, at de mindsker incitamentet til at overgå fra deltids- til fuldtidsbeskæftigelse under et senere opsving på arbejdsmarkedet. Risikoen for at dette sker, og at der derved opstår »flaskehalse« på arbejdsmarkedet, afhænger dog naturligvis i høj grad af den anvisningspraksis, der følges i en sådan fremtidig situation.

Foruden den risiko for en fremtidig arbejdskraftmangel, som kan ligge i mindskede incitamenter til at tage heltidsbeskæftigelse (hvor også skattereglerne må tages i betragtning), spiller det også en væsentlig rolle, at det tilsyneladende ikke mindst er på det her nævnte område der bliver sat spørgsmålstegn ved rimeligheden af de gældende regler.

*Løsning gennem
skærpet
anvisningspraksis?*

11. I en fremtidig situation hvor der ikke er så stor arbejdsløshed, vil en skærpet anvisningspraksis som nævnt kunne mindske risikoen for utilsigtet udnyttelse af dagpengereglerne, såvel generelt som på det her diskuterede felt. I den nuværende situation er det

imidlertid ikke så oplagt en mulighed, som det måske kunne se ud til, at modvirke utilsigtet brug af reglerne om supplerende dagpenge ved at skærpe anvisningspraksis. Ikke mindst er det et problem, om personer med varigt deltidsarbejde i den nuværende beskæftigelsessituation bør kunne forpligtes til at acceptere et måske kortvarigt fuldtidsarbejde med deraf følgende arbejdsløshedsrisiko.

*Modregning af
lønindtægt i
supplerende dagpenge ?*

12. Det ville heller ikke være nogen oplagt løsning at gå over til hel eller delvis modregning for faktisk arbejdsfortjeneste i de dagpenge, som opnås for deltidsledigheden. Dette ville rejse vidtrækkende spørgsmål om principperne bag hele arbejdsløshedsforsikringen (forsørgelsesprincip eller forsikringsprincip), som man næppe kan tage stilling til alene på basis af et delproblem som det her omtalte. Samtidig ville det også rejse spørgsmål om det indtjeningsmæssige incitament for den deltidsbeskæftigede til at fortsætte med denne beskæftigelse frem for at forsøge at komme helt over på dagpenge.

*Selvrisiko for
A-kasserne ?
Ved større
arbejdskraftefterspørgsel
ville mange af
problemerne løse sig af
sig selv*

13. Der foreligger således nogle hårde nødder at knække på dette felt, der som nævnt måske samtidig er det, hvor spørgsmålet om manglende accept i befolkningen af gældende regler og praksis er mest presserende. Formandskabet anser det ikke for sin opgave at pege på specifikke løsningsmuligheder, men skal dog nævne, at genindførelse af et vist selvriskomoment for A-kasserne (ved omlægning af refusionen til arbejdsløhedskasserne i retning af bloktilskud eller lignende) kunne få betydning både for det her nævnte spørgsmål og i den generelle problematik om en »uegentlig« arbejdsløshed ved at skærpe arbejdsløshedskassernes og de beskæftigede medlemmers interesse i at modvirke utilsigtede reaktioner på og tilpasninger til dagpengereglernes udformning. Dette har der ofte været stillet forslag om i den offentlige debat. Men spørgsmålet er naturligvis, om der kan findes en udformning af bloktilskuddene, så der faktisk genskabes en vis selvrisiko uden at man i for høj grad vender tilbage til et system, hvor ikke alene arbejdsløsheden som sådan, men også finansieringen af arbejdsløshedsdagpengene vender den tunge ende nedad.

Det skal samtidig påny nævnes, at mange af de i dette kapitel rejste spørgsmål i væsentlig grad ville løse sig af sig selv, hvis der kunne genskabes en stærkere arbejdskraftefterspørgsel. Den »legitimation« til utilsigtet anvendelse, som ligger i at der eksisterer

en stor reel ledighed, ville da falde bort. Det gælder antagelig også det her diskuterede forhold, hvor problemet kan siges at bestå i, at det er muligt at reducere sit arbejdsudbud uden dermed at reducere sit krav på den forsikringsydelse, der indtræder i situationer, hvor udbudet ikke kan »afsættes«.

Generelt om dagpengeniveauets højde og den økonomiske gevinst ved at være beskæftiget frem for at være på dagpenge

Udviklingen i dagpengedækningen

14. Dagpengeniveauet for arbejdsløse har, som det fremgår af tabel IV.3 (der er en ajourføring af en oversigt fra Arbejdsdirektoratet), været stigende i forhold til lønningerne på det industrielle arbejdsmarked frem til 1970. Herefter har der stort set været et konstant forhold mellem dagpengeniveau og lønniveau. Tallene i tabellen bør kun opfattes som et meget groft udtryk for »dækningsgraden« i arbejdsløshedsforsikringen. Den faktiske dækningsgrad for de enkelte arbejdsløse afhænger både af reglen om, at dagpengene for den enkelte kun kan andrage 90 pct. af den hidtidige løn, og den absolutte maksimumsregel 236 kr. pr. dag pr. 1. oktober 1978. For de højerelønnede er dækningsgraden mindre og for lavtlønnede højere end vist i tabel IV.3, der viser udviklingen i de maksimale dagpenge, set i forhold til udviklingen i den gennemsnitlige timefortjeneste i industri og håndværk m.v.⁸.

De i sammenligning med andre sociale ydelser (folke- og invalidepension, ydelser under bistandsloven) relativt høje dagpengeydelser under arbejdsløshed og sygdom er begrundet i mange hensyn: Solidaritetshensyn, en mere udstrakt anvendelse af forsikringslignende principper og derfor en stærkere fremhævelse af erstatningssynspunkter (til forskel fra forsørgelsessynspunkter), ydelseernes forventede kortere varighed, ønsket om at bevare de pågældendes arbejdsevne intakt etc. I sammenligning med andre lande er de danske regler for dagpengeydelser herved blevet mere rummelige, navnlig i betragtning af ydelseernes varighed og fraværet af et selvrisikomoment. Det siger sig selv, at modstykket

8. Havde man målt dækningsgraden ved at sætte de gennemsnitlige dagpenge i forhold til den gennemsnitlige løn ville man have fået et lavere og måske for en umiddelbar betragtning »sandere« tal for dækningsgraden. Det må imidlertid også tages i betragtning, at arbejdsløsheden gennemgående er højere blandt de lavere lønnede end blandt de højere lønnede.

Tabel IV.3 Dækningsgrad i arbejdsløshedsforsikringen

År	Gns. timeløn inkl. dyrtids- tillæg ekskl. øvrige tillæg	Antal normal- timer pr. uge	Gns. ugent- lig indkomst inkl. dyrtids- tillæg ekskl. øvrige tillæg	Maksimal ugentlig understøt- telse (6 dage pr. uge)	Dæk- nings- grad i pct.
1967	10.85	44	477.40	333.00	69.8
1968	11.97	42 ^{1/2}	508.73	369.00	72.5
1969	13.25	42 ^{1/2}	563.13	405.00	72.0
1970	14.61	41 ^{3/4}	609.97	504.00	82.6
1971	16.87	41 ^{3/4}	704.33	558.00	79.2
1972	18.58	41 ^{3/4}	775.72	636.00	82.0
1973	21.08	41 ^{3/4}	880.09	696.00	79.1
1974	25.54	41 ^{3/4}	1066.30	792.00	74.3
1975	30.67	40	1226.80	960.00	78.3
1976	34.15	40	1366.00	1104.00	80.8
1977	37.47	40	1498.80	1230.00	82.1
1978	41.00 ^{a)}	40	1640.00	1350.00	82.3

Kilde: Nyt fra Arbejdsdirektoratet 6/1977 og Lønstatistikken (DA).

Anm.: Såvel gennemsnitlig timeløn som dagpengesats vedrører april kvartal.

Note: a) Skøn.

hertil må være stor omhu med hensyn til kriterierne for tildeling af dagpenge.

*De ændrede
beskæftigelses-
forudsætninger*

15. Forbedringen af dagpengeydelse i forhold til lønningerne på arbejdsmarkedet fandt som nævnt i hovedsagen sted allerede i løbet af 1960'erne, hvor den høje beskæftigelsesgrad ikke gav anledning til at frygte, at ydelsesniveauet skulle medføre en utilsigtet udnyttelse af reglerne. I den nuværende beskæftigelsessituation kan det som omtalt næppe udelukkes, at dagpenge-reglerne har utilsigtede virkninger. Som hovedregel er der dog næppe tale om misbrug efter lovgivningens bogstav, men snarere efter dens ånd.

Et særligt eksempel på utilsigtet anvendelse har man i det hyppigt fremdragne forhold, at ældre arbejdsløse, der tidligere ville have søgt invalidepension eller førtidig folkepension, nu bliver i arbejdsstyrken og oppebærer dagpenge. En lignende udvikling kan iagttages for kvindernes søgning af enkepension. Disse tendenser kan siges at bekræfte en formodning om, at niveauet for dagpenge, der ligger 2^{1/2}-3 gange over pensionsydelse, medvirker til at forøge ledighedstillene, selv om også andre forhold har gjort sig gældende. Men det er også værd at fremhæve, at der netop blandt de ældre over 67 år har været en stigning i erhvervsfrekvensen, til trods for at disse kun har adgang til arbejdsløshedsdagpenge efter skærpede kriterier med hensyn til varighed og forudgående arbejde.

Afkald på indirekte lønfordele

16. Når man skal vurdere den økonomiske forskel mellem at være beskæftiget og at være arbejdsløs, må det også tages i betragtning, at den arbejdsløse foruden at måtte give afkald på direkte løn også må give afkald på en række indirekte lønfordele som er knyttet til ansættelse i mange virksomheder. I et forbrugs-, låne- og ejerboligorienteret samfund som det danske må det også tillægges væsentlig betydning, at den, der er langvarigt eller hyppigt arbejdsløs, også har væsentlig ringere mulighed for at opnå lån end den, der har varig beskæftigelse. Men i modsat retning trækker det naturligtvis, at der også er udgifter, der falder bort, når man ikke er i beskæftigelse.

Næppe reduceret beskæftigelse som følge af eventuelle misbrug

17. Selv om der blandt de forsikrede arbejdsløse ved anvisning af en ledig stilling forekommer tilfælde af åben vægring i lovens forstand eller mere skjult og indirekte vægring, tyder den foreliggende statistik over ubesatte pladser som nævnt ikke på, at den samlede beskæftigelse kunne øges nævneværdigt gennem en reduktion af dagpengenes størrelse. Det er nok muligt, at dette ville kunne reducere antallet af registrerede arbejdsløse noget ved at mindske det såkaldte »uegentlige« udbud. Men selv bortset fra de mange socialpolitiske og fordelingspolitiske hensyn, der taler imod en sådan ændring, forekommer det overmåde problematisk at bruge en generel sænkning af dagpengeniveauet til at opnå dette mål. I betragtning af den store reelle ledighed ville det være et middel, som var ude af proportion med målet. Det store antal reelt ledige ville blive ramt hårdt gennem en sådan foranstaltning, idet der antagelig skulle en forholdsvis drastisk reduktion i dagpengeniveauet til for at opnå en væsentlig begrænsning af misbrugstilfældene.

Også en skjult arbejdskraftreserve ved siden af den registrerede arbejdsløshed

18. I forbindelse med diskussionen om et »uegentligt« arbejdsudbud må det også fremhæves, at der ved siden af den registrerede arbejdsløshed utvivlsomt forekommer en vis »skjult« arbejdsløshed, bestående af personer der uden at være registreret som ledige ville have søgt beskæftigelse i en anden beskæftigelsessituation, men har opgivet det i den nuværende situation. I Socialforskningsinstituttets undersøgelse af levevilkårene i Danmark⁹ fandt man i 1976 et større antal personer, end det der sædvanligvist opgøres som tilhørende arbejdsstyrken, som gav

9. Socialforskningsinstituttets publikation nr. 82: Fordelingen af levevilkårene, København 1978.

udtryk for at de ønskede beskæftigelse. Et blot og bart ønske om at have erhvervsmæssig beskæftigelse er dog naturligvis ikke nok til, at en person kan rubriceres som »skjult arbejdsløs«. Det er således meget afgørende, på hvilke løn- og arbejdsvilkår det ønskes, derunder om det kan ske på vilkår der kan indpasses i et almindeligt arbejdsforhold. På grundlag af de foretagne danske undersøgelser er det således ikke muligt at kvantificere, hvor mange personer, det drejer sig om. Imidlertid peger også udenlandske undersøgelser i retning af, at man må regne med en skjult arbejdsløshed af relativt betydeligt omfang¹⁰.

Fremrykning af pligten til at fremskaffe arbejdstilbud?

Pligten til at anvise langtidsløse arbejds

19. Ifølge de generelle bestemmelser om arbejdsløshedsdagpenge udløber retten til et modtage dagpenge, når man ikke i en 3-års periode har haft arbejde i mindst 26 uger (lovens paragraf 55). En række midlertidige undtagelsesbestemmelser har dog forhindret, at denne såkaldte 26-ugers-regel er blevet aktuel i de seneste år. I stedet for at forlænge undtagelsesbestemmelserne er der imidlertid med virkning fra 1. januar 1979 gennemført en ordning hvorefter de, der falder for 26-ugers-reglen, skal tilbydes et job af mindst 9 måneders varighed enten i den offentlige eller i den private sektor. For at øge mulighederne for det sidste ydes der et ikke uvæsentligt midlertidigt løntilskud til arbejdsgivere, der tilbyder nyoprettede pladser. Det manglende antal stillinger skal fremskaffes af kommunerne (både primærkommuner og amts-

10. De tyske »vismænd» anslår på grundlag af undersøgelser fra Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 1977, at der ved siden af den registrerede ledighed på ca. en million findes en »skjult« arbejdsløshed på ca. 1/2 million. (Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1977/78, pkt. 101). Ifølge hollandske beskæftigelsesundersøgelser for 1975 og 1977 skulle der for begge årene ved siden af den registrerede arbejdsløshed på godt 200.000 være ca. 100.000 som var arbejdssøgende uden at være registreret som arbejdsløse. Hertil kom, at en gruppe på ca. 156.000 (heri ikke medregnet studerende) opgav, at de var villige til og i stand til at tage arbejde, hvis de fik tilbud herom, men at de endnu ikke selv søgte, eller at de ikke længere selv søgte. De pågældende medregnes ikke i opgørelsen af arbejdsstyrken, men det er Central planbureauets opfattelse, at i hvert fald en del af dem burde regnes med dertil. Bureauet har samtidig påpeget, at en del af stigningen i antallet af invalidepensionister, personer med førtidspension m.v. må tilskrives ugunstige arbejdsmarkedsforhold (Centraal Planbureau: Monografi nr. 22 samt endnu ikke publiceret materiale fra bureauet).

kommuner), og meget tyder på, at dette bliver langt det største antal. (Til gengæld synes en del af de personer, der ville være faldet for 26-ugers-reglen den 1. januar 1979 at have fundet arbejde helt uden om de særlige ordninger. Det må nok også påregnes, at enkelte falder helt fra og meddeler, at de ikke læn-gerer står til rådighed for arbejdsmarkedet).

Prioritet for de langtidsløse ved arbejdsformidlingen?

20. Den nye ordning kan medvirke til at give de langtidsløse en ny start på arbejdsmarkedet og dermed reducere nogle af de psykiske følger, som ledigheden fører med sig. Det er imidlertid et spørgsmål, om de langtidsløses problemer i fremtiden ikke i højere grad burde forebygges ved at tildele dem en større prioritet i anvisningen af ledige pladser på et tidligere tidspunkt i deres ledighedsperiode end så sent, at de ellers falder for 26-ugers-reglen. Fortrinsretten kan dog ikke være absolut, idet det bør undgås, at ledige anvises arbejde, der ikke svarer til deres kvalifikationer, hvorved den ledige risikerer at blive afvist af arbejdsgiveren eller hurtigt igen blive kastet ud i arbejdsløshed. Hertil kommer, at hvis arbejdsgiverne ikke får anvist de bedste kvalificerede blandt de arbejdsløse, vil det i høj grad kunne kompromittere hele arbejdsformidlingsystemet, således at den offentlige arbejdsformidling vil komme til at dække en endnu mindre del af »job-markedet« end tilfældet i dag¹¹.

Fremrykning af pligt til anvisning af arbejde?

21. En særlig vidtgående fortrinsret ville være at fremrykke det tidspunkt, hvor den ledige iflg. de nye regler har krav på at få anvist arbejde¹². Virkningerne heraf vil utvivlsomt først og fremmest være, at arbejdsløsheden bliver »bedre fordelt«, idet der næppe vil blive skabt mange nye jobs herved.

Sikkerhed for hurtigere cirkulation vil imidlertid i sig selv gøre arbejdsløshedssituationen mindre håbløs for den enkelte, og den kortere samlede arbejdsløshedsperiode for den enkelte vil også forkorte den periode, hvor det i princippet er muligt at få dagpenge uden at have et egentlig ønske om at få arbejde. Fremryk-

11. Der findes allerede et cirkulære hvorefter det bør tilstræbes at give langtidsløse fortrinsret ved anvisningen af arbejde. I praksis synes reglen svær at leve op til, blandt andet af de nævnte grunde.

12. Meget kunne naturligvis tale for at vente med en eventuel fremrykning indtil man har indhentet erfaringer med den nye ordning. Løvrigt vil der med uændrede regler automatisk finde en fremrykning sted den 1. januar 1980, idet 26-ugers-reglen fra denne dato igen vil referere til en 3 års periode (en nedsættelse med 1 år).

ningen vil dermed mindske problemerne med at opretholde den generelle accept af dagpengereglene.

Men en fremrykning er selvsagt ikke uden problemer. Overgangsvis vil fremrykningen stille store krav til kommunerne og amtskommunerne med hensyn til at skaffe job-tilbud. Det må formentlig antages, at der bliver endnu stærkere tendens til, at det kun er for en kortere periode, den arbejdsløse får arbejde. Endelig kommer man næppe uden om, at det ikke uden videre er sikkert, at sådanne foranstaltninger vil blive fuldt accepteret af dem, der står i risiko for at blive ofre for »den bedre fordeling af arbejdsløsheden«.

Afsluttende og sammenfattende bemærkninger

22. I dette og det foregående kapitel har været behandlet en række spørgsmål omkring arbejdsløsheden, der utvivlsomt af de fleste – omend ud fra vidt forskellige udgangspunkter – opleves som de mest pågående problemer i samfundsøkonomien og derfor også hører til de stærkest diskuterede (for så vidt angår de spørgsmål, der har været behandlet i dette kapitel, dog for en del som en debat der foregår »under overfladen«).

Hovedløsningen såvel på den stærkt komplicerede problematik vedrørende administrationen af dagpengeordningerne som på det endnu vigtigere spørgsmål, hvorledes man undgår, at mange, der mister deres arbejde, bliver fysisk og psykisk nedbrudt, må selvsagt søges i en forøgelse af antallet af jobs. En stærk stigning i antallet af nye arbejdspladser kan næppe finde sted uden at der genskabes en stærkere økonomisk vækst¹³.

Med det store betalingsbalanceunderskud, Danmark har, og med den vægt, der lægges på hurtigt at få nedbragt underskuddet, vil dette igen betyde, at der skal sættes ekstra skub i aktiviteten i betalingsbalanceerhvervene.

Men selvom en øget arbejdskraftefterspørgsel vil kunne løse mange af de ovenfor nævnte problemer, er der næppe tvivl om, at den efterhånden langvarige periode med arbejdsløshed har skabt forhold på arbejdsmarkedet, der ikke forsvinder som dug for solen, når der kommer øget efterspørgsel. Og nogle af disse problemer har sammenhæng med, at der er sket en tilpasning til

13. Som nærmere omtalt i kapitel V er det næppe hensigtsmæssigt at løse problemet med de for få arbejdspladser ved en accelereret nedsættelse af arbejdstiden.

dagpengereglerne, som er udtryk for en udnyttelse af disse, der går ud over det tilsigtede.

Under en fremtidig opgang i arbejdskraftefterspørgselen kan dette medvirke til at skabe knaphedssituationer på arbejdsmarkedet, før man skulle forvente det ud fra den registrerede ledighed. I den aktuelle situation har disse problemer imidlertid først og fremmest en fordelingsmæssig betydning, herunder betydning for spørgsmålet om befolkningens accept af de gældende regler. Dog kan man heller ikke nu helt udelukke, at der kan være tale om en vis påvirkning af konkurrenceevnen, beskæftigelsen og den økonomiske vækst derved, at dagpengereglerne til en vis grad lægger bund under prisen på udbydelse af arbejdskraft både for den enkelte og i de kollektive overenskomstforhandlinger¹⁴.

14. Muligvis kan man heller ikke helt se bort fra, at der kan være visse dynamiske vekselvirkningsprocesser mellem lønudvikling og dagpengeudvikling. I givet fald er dette dog næppe en af de stærkest virkende inflationsprocesser i samfundet, men forholdet kan medvirke til at forklare, at arbejdsløshed ikke har samme inflationshæmmende virkninger som tidligere.

V

Nogle hovedproblemstillinger i den økonomiske politik

A. Den generelle politik

Indledning

Indsnævring af »råderummet« for forbrugsstigninger m.v. efter 1973

1. Når de fordelingspolitiske modsætninger tilsyneladende er blevet skærpet i de senere år, har det antagelig sammenhæng med, at der som nærmere omtalt i kapitel III i årene efter 1973 gennemgående har været langt mindre muligheder for forbrugsstigning m.v., end det var tilfældet i årene forud for krisen. Denne kraftige indsnævring af »råderummet« har, som der ligeledes nærmere er gjort rede for i kapitel III, været en følge af en reduceret produktivtetsstigning, lavere beskæftigelse, et forringet bytteforhold i udenrigshandelen og endelig den omstændighed, at rentebetalingerne til udlandet som følge af den voksende udlandsgæld har lagt beslag på en stigende del af væksten i produktionsresultatet.

Erfaringsmæssigt udløses der let et forstærket inflationspres, når der som i de senere år opstår behov for afdæmpning af tilvante realindkomststigninger, og de forskellige indkomstgrupper forsøger at slippe for at få andel i afdæmpningen.

Det fremtidige råderum

2. Hvor stort et råderum, der kan blive i de kommende år, afhænger dels af udviklingen i produktionen, dels af bytteforholdets udvikling.

Som nævnt i kapitel II har bytteforholdet i de seneste år igen forbedret sig en del. Set i et mellemfristet perspektiv er der imidlertid ikke udsigt til en fortsat forbedring, men snarere til en vis forringelse.

Mulighederne for at øge råderummet er derfor snævert knyttet til betingelserne for at opnå en forøget produktion.

*Næppe løsning af
balanceproblemet
uden forbedring af
konkurrenceevnen –
stigningen i
råderummet
afgørende for om
dette vil lykkes?*

Med den meget betydelige uligevægt der er i økonomien, med Danmarks økonomiske struktur og placering og med de mekanismer, der kan forventes at være til rådighed, kommer man næppe udenom, at der må ske en konkurrenceevneforbedring i forhold til udlandet, hvis målet skal være at nå fuld beskæftigelse ved samtidig ligevægt i udenrigsøkonomien. Om det kan lykkes, vil i nogen grad afhænge af, om »krybben er tom«, eller om der i fremtiden bliver en kraftig stigning i råderummet.

Da en forbedring af betalingsbalancen i sig selv vil lægge beslag på en del af produktionsforøgelsen, og da øget beskæftigelse må antages efterhånden at ville kræve en udbygning af kapitalapparatet, vil dét der kan blive tilovers til øget privat og offentligt forbrug blive ret begrænset.

*Risiko for skærpelse
af de
fordelingsmæssige
problemer*

3. En løsning af beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemerne må, som det fremgår af det foregående, altså forudsætte, at det er muligt at løse nogle meget vanskelige fordelingsmæssige problemer uden at det giver anledning til øget inflation, men tværtimod på en måde, der muliggør at inflationstakten nedbringes.

Selv med en kraftig produktionsstigning vil de fordelingsmæssige problemer let kunne blive meget betydelige, noget der også har sammenhæng med, at en forbedring af konkurrenceevnen vil indebære en vis omfordeling af produktionsindkomsterne til fordel for virksomhedsindtjeningen i betalingsbalanceerhvervene.

Lykkes det imidlertid at bringe de arbejdsløse i arbejde, og kommer der samtidig med stigningen i efterspørgselen efter arbejdskraft også en mere normal produktivitetsstigning i stedet for de meget lave produktivitetsstigninger, der gennemgående har været i de senere år, så vil dette afgørende kunne forøge råderummet for forbrugs- og investeringsstigninger m.v.

*Råderum og
konkurrenceevne:
God eller ond cirkel?*

Om det kan lykkes at bringe de arbejdsløse i arbejde beror i afgørende grad på konkurrenceevnen. Med andre ord er udviklingen i konkurrenceevnen og udviklingen i råderummet for realindkomstforhøjelser m.v. forbundet på en måde, der både kan betyde en god og en dårlig cirkel. Forbedres konkurrenceevnen, vil dette reducere arbejdsløsheden og øge råderummet. Forringes den, må man regne med forøget arbejdsløshed og formindsket råderum.

Hurtig contra langsommere aftrapning af betalingsbalanceunderskuddet

4. Det må nok påregnes, at fordelingsproblemerne vil blive større, jo hurtigere man ønsker at løse det samlede balanceproblem. Ved en hurtig forbedring af betalingsbalancen vil en større del af den årlige produktionsstigning medgå hertil. Lykkes det at reducere arbejdsløsheden gennem øget produktionsfremgang, vil byrden ved at skulle forbedre betalingsbalancen blive forholds-mæssigt mindre, men til gengæld vil investeringerne da lægge beslag på en større del af produktionsfremgangen.

Spørgsmålet om, hvor hurtigt betalingsbalanceunderskuddet ønskes afviklet, må bero på en politisk afvejning, hvis udfald mere eller mindre må tages som udgangspunkt i økonomiske analyser. Der kan imidlertid være anledning til at gøre nogle bemærkninger om de problemer, man er stillet over for i den økonomiske politik, alt efter om målsætningen er en hurtig eller en noget langsommere aftrapning af betalingsbalanceunderskuddet.

Ønsket om en meget hurtig forbedring af betalingsbalancen er naturligvis i høj grad dikteret af ønsket om at mindske afhængigheden af låntagningen i udlandet og dermed også mindske risikoen for at blive tvunget til drastiske indgreb i tilfælde af egentlige finansieringsproblemer med hensyn til udlandsgælden.

Jo højere man prioriterer en hurtig løsning af betalingsbalanceproblemerne, jo større må de fordelingsmæssige problemer imidlertid som nævnt antages at blive. Resultterer disse i øget inflation, bliver konsekvensen let, at slutmålet – *samtidig ligevægt på betalingsbalancen og fuld beskæftigelse* – flyttes endnu længere ud i fremtiden.

*Hurtig
betalingsbalanceforbedring
kræver hovedvægten
lagt på stram
finans- og
pengepolitik. (At
»spare sig til
balance«)*

Hovedmidlet til opnåelse af en hurtig forbedring af betalingsbalancen er en begrænsning af den samlede efterspørgsel, hvilket i den nuværende situation samtidig går ud over produktion og beskæftigelse. Konkurrenceanbefordring via indkomstpolitik er, selv hvis der er tale om en særdeles intensiv indkomstpolitik, længe om at blive realiseret, og betalingsbalanceforbedringen modvirkes i lang tid i betydelig udstrækning af større import som følge af de øgede investeringer der må foretages i betalingsbalanceerhvervene. I modsat retning trækker det naturligvis, at ændringen i indkomstfordelingen vil tendere at reducere forbrugskvoten.

Til gengæld kan indkomstpolitik, hvis det lykkes at fastholde

den over en årrække, bidrage afgørende til en egentlig løsning af det kombinerede beskæftigelses- og betalingsbalanceproblem. Ved en betalingsbalanceforbedring opnået alene ved hjælp af finans- og pengepolitikken må der derimod som nævnt regnes med stærke negative bivirkninger i form af øget ledighed, mindsket udnyttelse af produktionsapparatet og manglende udbygning af dette.

*Kontraster mellem
korttids- og
langtidsmålsætninger*

Afvejningen mellem en hurtigere eller noget langsommere eliminerings af betalingsbalanceunderskuddet må yderligere ske under hensyntagen til, at de økonomisk-politiske målsætninger på henholdsvis kort og langt sigt på dette område kan risikere at komme i konflikt med hinanden. I diskussionen om indkomspolitik har der ofte været lagt vægt på, at man kunne bane vej for indkomspolitik gennem lempelser af finanspolitikken. Modsvarende har der ofte været peget på, at finanspolitiske stramninger, der som nævnt kan blive nødvendige for at tilgodese ønskerne om hurtig betalingsbalanceforbedring, kan udløse lønpres og reaktioner i retning af nedsat opsparingskvote, hvilket dels hæmmer nedbringelsen af inflationstakten, dels neutraliserer en større eller mindre del af betalingsbalanceforbedringerne.

*»Rigtig«
langtidskurs en
forudsætning for at
slække på kravet om en
hurtig nedbringelse af
betalingsbalance-
underskuddet*

5. Det må imidlertid understreges, at forudsætningen for at kunne slække på målsætningen om en hurtig nedtrapning af betalingsbalanceunderskuddet – og dermed mindske brugen af »korttids-kontraktive« midler i den økonomiske politik – er, at der både internationalt og her i landet er tillid til langtidskursen i den økonomiske politik, således at det er muligt at få finansieret det løbende betalingsbalanceunderskud og afdragsforpligtelserne på sædvanlig måde også i en situation, hvor der måske ikke længere er rigelig likviditet på de internationale pengemarkeder. I denne forbindelse er der grund til at nævne, at selv i tilfælde af væsentligt strammere internationale låneforhold end nu, vil man utvivlsomt kunne regne med en betydelig udenlandsk interesse for investering i danske virksomheder (både som lån og som direkte investeringer), forudsat at der er tillid til konkurrenceevnen og dermed til investeringernes afkastning.

*Kriteriet på en
»rigtig« langtidskurs*

Kriteriet for, om langtidskursen i den økonomiske politik tillader en slækkelse af korttidsbetalingsbalancemålsætningen må således blive, om der finder en udbygning sted af betalingsbalanceerhvervene – både absolut og set i forhold til udbygningen på andre

områder – således at økonomien bevæger sig hen imod en grundstruktur, hvor såvel beskæftigelsesmålsætningen som de langsigtede betalingsbalancemålsætninger kan opfyldes.

En samtidig løsning af betalingsbalance- og beskæftigelsesproblemerne vil betyde, at der, når ligevægt på betalingsbalancen er opnået, vil være langt mere til rådighed til forbrug og dermed et lavere skattetryk sammenlignet med en finanspolitisk »løsning«, der indebærer, at det kun er uligevægten i betalingsforholdet til udlandet der bringes til ophør.

For god ordens skyld bør det understreges, at der er tale om et lavere skattetryk *end ellers*, dvs. at hvis vi producerer os til ligevægt, vil skattetrykket stige væsentligt mindre, end det ville have gjort, hvis vi beskattede os til balance i forhold til udlandet.¹

*Investeringskrav
under
tilpasningsprocessen*

6. Under selve tilpasningsprocessen vil det forhold, at der skal skabes mange nye arbejdspladser og derfor foretages flere investeringer, som nævnt betyde, at der forlods lægges beslag på en ganske stor del af den ekstra produktionsstigning, der opnås som følge af mobiliseringen af de arbejdsløse (og den lidt kraftigere produktivitetstigning der antagelig vil følge i kølvandet). I hvilken udstrækning dette større investeringsbehov skal modsvares af en svag forbrugsudvikling er naturligvis igen et spørgsmål om, hvor stor vægt man vil lægge på de mere kortsigtede betalingsbalancesynspunkter.

Hvis balance i udenrigsøkonomien skal opnås udelukkende ved beskatning, bliver resultatet under alle omstændigheder en meget svag forbrugsstigning i de kommende år – eventuelt et direkte fald i forbruget, hvis der hurtigt skal skabes ligevægt.

*Afgiftsstramninger-
ne »omregnet til«
lavere pengelønstigninger:
et regneeksempel*

Nærmere om finanspolitik contra indkomspolitik

7. For at belyse alternativet indkomspolitik eller strammere finanspolitik lidt nærmere har man som et regneeksempel dels forsøgt at skønne over virkningerne på den disponible realindkomst for en fuldt beskæftiget lønmodtager af de afgiftsforhøjelser, der er gennemført i årene 1976–1978,² dels søgt at vurdere

1. På langt sigt må der formentlig regnes med et »strukturberiget« behov for stigning i skattetrykket, medmindre væksten i den offentlige sektor bringes væsentligt ned under væksten i den private sektor af økonomien. Denne sammenhæng, der er omtalt i tidligere redegørelser og også diskuteret i PP II, har sin baggrund i forskellen i produktivitetstigningstakt mellem de to sektorer af økonomien.
2. Augustforliget 1976, februarforliget 1977, augustforliget 1977 og momsforhøjelsen pr. 1/10 1978.

hvilken reduktion af pengelønstigningen, der hypotetisk kunne være trådt i stedet for afgiftsforhøjelserne, således at den disponible realindkomst var forblevet den samme i de to tilfælde.

Afgiftsstigningerne i perioden 1976–1978 kan anslås at udgøre omkring 6–7 procent af den disponible indkomst. Det er forbundet med betydelige vanskeligheder at skønne over, hvor meget lavere pengelønstigningerne skulle have været for – uden afgiftsstigning – at give den samme reallønsafdæmpning. Lavere pengelønstigning giver tillige lavere prisstigning, som betyder, at den reducerede lønstigning kun delvis giver sig udslag i reallønsafdæmpning. Det er derfor klart, at den pengelønsafdæmpning, der skulle til for at modsvare afgiftsforhøjelserne, skulle være kraftigere end de nævnte 6–7 procent, formentlig godt og vel det dobbelte, dvs. ca. 15 pct.

Usikkerheden med hensyn til dette tal vil navnlig afhænge af, i hvilken udstrækning lønsafdæmpningen ville være modsvaret af en svagere stigning i fortjenesterne (restindkomsterne) ved indenlandske leverancer samt i huslejen.

Hvis det anførte skøn holder, skulle de beskæftigede lønmodtagere altså have været lige så godt stillet, hvis lønnen var steget ca. 15 pct. mindre, og de til gengæld var sluppet for afgiftsforhøjelser i forbindelse med august- og februarforlig m.v.³ Men beskæftigelsen i investeringsgodeindustrierne og i betalingsbalanceerhvervene ville have været højere i denne tænkte, alternative situation, ligesom langtidsperspektiverne med hensyn til det samlede balanceproblem ville have været lysere. Restindkomsterne i betalingsbalanceerhvervene ville have været højere, og underskuddet på betalingsbalancen ville overgangsvist have været noget større (på grund af den større import, der ville blive en følge af de større investeringer). – Alt i alt ville de fleste formentlig have foretrukket en sådan situation frem for den realiserede.

Situationen i praksis

8. Det er imidlertid karakteristisk, at det faktiske forløb ikke fremstår som noget, nogen har valgt frem for noget andet, men snarere som et resultat af en løbende korrektion til en i betydelig grad fejlslagen indkomstpolitik.

3. Det er dog klart, at betragtningen hviler på den forudsætning, at skatte- og afgiftstrykket iøvrigt – det vil sige bortset fra de pågældende afgiftsforhøjelser – havde været uforandret. Dette er naturligvis en noget vilkårlig forudsætning, jfr. diskussionen foran om korttids- contra langtidssynspunkter vedrørende betalingsbalancen.

Hvis indkomspolitikken også slår fejl i det næste par år, er det formentlig realistisk at regne med, at denne »korrektionslinie« vil blive fortsat.

Meget kunne måske tale for, at det blev gjort klarere, at det forventelige alternativ til indkomspolitik er finanspolitisk stramning, ligesom det måske ville være en fordel, hvis det lidt kraftigere blev markeret, at en langsom inflationstakt vil blive modsvaret af en finanspolitik, der giver mulighed for uændret eller svagt stigende forbrug.

Samtidig gælder det naturligvis fortsat, at den samlede indkomstfordeling kan påvirkes af mange andre forhold end de ændringer i den funktionelle indkomstfordeling, som følger af en stærkere eller svagere lønstigningstakt, jævnfør tidligere redegørelser fra formandskabet.

B. Spørgsmålet om arbejdstidsforkortelse m.v. som middel til formindskelse af arbejdsløsheden

Indledning

*Arbejdstid, ferie,
pensionsalder m.v. er
først og fremmest en
del af
strukturpolitikken:
Hvordan disponere
over
produktionsresultatet*

9. Som det har været nævnt i tidligere redegørelser (jvfr. navnlig »Dansk Økonomi 1976«, s. 89 ff.) må spørgsmålet om arbejdstid, ferie, pensionsalder etc. først og fremmest opfattes som en del af samfundets langsigtede strukturpolitik. Næmlig et spørgsmål om hvorvidt gevinsten ved stigende produktivitet og øget erhvervsdeltagelse m.v. fortrinsvis skal »tages ud« som en stigende materiel levestandard (hvordersamtidig har været visse forventninger om, at netop den stigende materielle levestandard for alle ville trænge spørgsmålet om fordelingen af »samfundskagen« i baggrunden) eller som øget fritid i forskellige former: kortere daglig eller ugentlig arbejdstid, længere ferie, »sabbatår«, senere indtræden i og tidligere tilbagetrækning fra arbejdslivet etc. Dette strukturspørgsmål har til stadighed haft en central placering i den økonomisk-politiske debat. I de senere år synes debatten imidlertid at være blevet stærkt intensiveret, ikke kun her i landet, men – specielt i den allersidste tid – også i høj grad i andre EF-lande såvel som i USA. Det er sket både med baggrund i diskussionen om »nulvækstsamfund«, energibesparelser og opgør med »forbrugerismen«, men i endnu højere grad med udgangspunkt i konjunktursituationen: som et middel til nedbringelse eller snarere omfordeling af arbejdsløsheden.

*Nu også en
konjunkturpolitisk
diskussion:
omfordeling af
arbejdsløsheden*

*Langtidspræferencerne
må være de
udslaggivende*

*Som følge af
betalingsbalance
underskuddet
ikke samme
situation i Danmark
som i mange andre
lande, hvor
arbejdstidsforkortelse
er på dagsordenen*

*Spørgsmålet om
lønkompensation fra
arbejdsgiverne*

Det er hovedsagelig dette sidste aspekt – altså problemet om omfordeling af arbejdsløsheden – der her skal diskuteres. Men selv om det er naturligt, at konjunkturmæssige forhold får indflydelse på tidspunktet for gennemførelse af arbejdstidsforkortelser m.v., er det værd at fremhæve, at det må være langtidspræferencerne, der må være de udslaggivende for beslutningerne på dette område. Det gælder så meget mere, som man næppe kan regne med at der under et senere opsving i arbejdskraft efterspørgselen uden videre kan ske ændringer (i form af forlængelse af arbejdstiden) i »grundlovene« for arbejdsugens længde, ferie, tilbagetrækningsalder etc., når der først een gang er truffet beslutning om at ændre disse.

Indledningsvis kan der også være grund til at nævne, at problemstillingerne og valgmulighederne i Danmark med hensyn til spørgsmålet om arbejdstidsforkortelse ikke helt kan sammenlignes med situationen (og diskussionen) i en del andre lande, hvor dette spørgsmål er sat på dagsordenen. Også her kommer betalingsbalanceproblematikken ind og giver anledning til en forskel i forhold til mange andre lande. Med fastholdt betalingsbalancemålsætning og med investeringsstigninger som nødvendig forudsætning for den øgede produktion i betalingsbalanceerhvervene samt med de yderligere ønsker og beslutninger om relativ forbedring af overførselsindkomsterne, vil grundlaget for forbedringer af den materielle levestandard for den erhvervsaktive del af befolkningen i tilfælde af en arbejdstidsforkortelse svinde ind til det nærmest usynlige i flere år frem i tiden. Som omtalt ovenfor kan dette igen skærpe de fordelingsmæssige problemer og derved gøre det vanskeligere at opnå en reduktion af inflationstakten.

Omkostningsvirkninger af en arbejdstidsforkortelse

10. Normalt har det i forbindelse med aftaler om arbejdstidsforkortelse været aftalt, at lønmodtagerne skulle have hel eller delvis »kompensation« herfor i den udbetalte pengeløn. I denne forbindelse er der ofte blevet henvist til, at en arbejdstidsforkortelse reelt i vidt omfang finansierede sig selv, idet den udløste en forstærket produktivitetstigning, som skabte det reale grundlag for kompensationen. – Med henblik på de her drøftede spørgsmål kan der derfor også være grund til at nævne, at i det omfang, hvori der opnås en forøget produktivitet som resultat af en arbejdstidsforkortelse, kan arbejdstidsforkortelsen naturligvis ikke

samtidig være et middel til at formindske arbejdsløsheden ved at fordele en given mængde arbejde på et større antal ansatte.

Det er naturligvis vanskeligt at bedømme, i hvor høj grad en arbejdstidsreduktion vil påvirke produktiviteten. Det vil formentlig afhænge af, hvorledes arbejdstidsforkortelsen gennemføres (som kortere daglig/ugentlig arbejdstid, længere ferier etc.).

Ved bedømmelsen af de omkostningsmæssige virkninger må der på den anden side tages hensyn til, at der er en række særomkostninger forbundet med antagelse af ekstra arbejdskraft. Det vil således i sig selv forøge de indirekte lønomkostninger, at virksomhederne ved given produktion skal have en større stab. Hertil kommer, at oplærings- og uddannelsesomkostningerne vil stige. Endelig vil kapitalomkostningerne stige, hvis arbejdstidsnedsættelsen fører til, at den gennemsnitlige årlige udnyttelsestid for realkapitalen reduceres.⁴

Selv uden lønkomensation kan en arbejdstidsforkortelse derfor betyde tendens til højere omkostninger pr. produceret enhed, afhængig af hvor meget produktiviteten øges som følge af arbejdstidsnedsættelsen. Hvis arbejdsgiverne skal yde komensation for nedsat arbejdstid gennem højere timelønninger end ellers, bliver arbejdstidsreduktionen således et tvivlsomt middel til at »forhandle flere i arbejde« i et land med store betalingsbalanceproblemer.

Kompensation fra sparede arbejdsløshedsudgifter?

På grund af den besparelse i arbejdsløshedsudgifterne, der bliver tale om, hvis flere faktisk kommer i arbejde, er de samfundsmæssige omkostninger ved at yde hel eller delvis komensation for indkomstbortfaldet imidlertid ikke sammenfaldende med de omkostningsstigninger, virksomhederne vil få, hvis det er dem der skal udrede komensationen (eventuelt med prisovervæltning til følge). Besparelsen på dagpengekontoen giver i princippet samfundet en mulighed for at træde ind og afholde en del af den eventuelle indtægtsmæssige komensation til de i forvejen beskæftigede. Men spørgsmålet ville naturligvis i givet fald være, hvor langt ud i fremtiden sådanne statstilskud skulle være gældende, og hvad der skulle ske når tilskuddene hører op (jvf. den

4. Dette kan eventuelt undgås, hvis arbejdstidsreduktionen sker i form af ekstra fridage, fordelt jævnt over hele året.

aktuelle problematik omkring de midlertidigt af staten overtagne dyrtidsportioner).⁵

Begrænsning af omfanget af overarbejde?

11. I diskussionen om nedsat arbejdstid er begrænsninger i adgangen til overarbejde ofte blevet nævnt som et særlig nærliggende indgreb over for arbejdsløsheden. Overarbejde vil imidlertid i mange tilfælde være en smidig løsning på spidsbelastningsproblemer og andre problemer med hensyn til at opnå harmoni mellem arbejdsstyrkens og produktionens størrelse. Ikke mindst for mindre virksomheder kan afskaffelse af overarbejde i nogle tilfælde være en stærkt omkostningsfordyrende metode til at skabe flere jobs.⁶

Den ujævne fordeling af arbejdsløsheden på »delmarkeder«

Mobilitetsproblemer i tilfælde af en arbejdstidsforkortelse

12. Forudsættes det, at arbejdstidsreduktion m.v. også rent faktisk fører til, at der kommer en arbejdskraftefterspørgsel efter flere personer, er det naturligvis yderligere en forudsætning for, at flere kommer i beskæftigelse, at der også er ledig arbejdskraft, som søger de nyfremskaffede stillinger. Her står man over for det problem, at arbejdsløsheden langt fra er jævnt fordelt på fag og geografiske områder m.v. Man kan derfor ikke gå ud fra, at de nuværende arbejdsløse uden videre vil kunne udfylde de nye jobs, der blev skabt ved en arbejdstidsforkortelse.

Allerede i den nuværende situation er der behov for øget mobilitet på arbejdsmarkedet, idet der som omtalt i kapitel IV på

5. Selv om der ikke ydes en direkte indtægtsmæssig kompensation i forbindelse med en generel arbejdstidsforkortelse, kan der alligevel tænkes at blive mulighed for en delvis kompensation af mere indirekte karakter. Sker der nemlig en reduktion af dagpengeudgifterne, vil dette kunne danne grundlag for generelle lettelser af skatterne i forhold til, hvad de ellers ville være.
6. Virksomhedernes arbejdskraftbehov kan være svingende over tid af mange årsager. Der kan opstå spidsbelastninger både i forbindelse med produktionsprocessen som sådan (herunder også uforudsete udsving på grund af stop, reparationsarbejde osv) og i forbindelse med, at konkurrencen om afsætningen i høj grad er en konkurrence på leveringstider. Hvis overarbejdstimer helt skulle erstattes af antagelse af ekstra personale, ville det betyde, at der gives afkald på en nødvendig fleksibilitet og at produktiviteten falder uden for spidsbelastningsperioderne. Det er derfor også tvivlsomt i hvor stor udstrækning virksomhederne i praksis ville søge at imødegå virkningerne af begrænsninger i adgangen til overarbejde gennem ekstra antagelser. Meget overarbejde synes i øvrigt at være af en sådan beskaffenhed, at det vanskeligt kan afløses af antagelse af ekstra arbejdskraft. Det kan f.eks. gælde produktionsforberedende arbejde (arbejde med at starte anlæg op etc.), som må finde sted uden for den normale arbejdstid og ikke kan »komprimeres« så der skabes ekstra jobs.

trods af den store arbejdsløshed er mangel på arbejdskraft på nogle områder. En reduktion af arbejdsudbuddet vil forøge dette behov. Og behovet vil naturligvis blive skærpet yderligere, hvis en reduktion af arbejdsudbuddet på lidt længere sigt bliver fulgt af en generel stigning i efterspørgselen efter arbejdskraft.

Sammenfattende vurdering

*Generel
arbejdstidsnedsættelse
ikke hensigtsmæssigt
middel mod
arbejdsløshed*

13. En generel, for hele arbejdsmarkedet fælles nedsættelse af arbejdsudbuddet tegner sig således under alle omstændigheder som et usmidigt og uhensigtsmæssigt instrument i arbejdsløshedsbekæmpelsen, ikke mindst i betragtning af, at en reduktion sandsynligvis vil have en tendens til at blive permanent og således skabe hindringer for en senere opgang i produktionen. Uden mulighed for en betydelig stigning i produktionen vil der, hvis betalingsbalanceproblemerne skal løses, kun være grundlag for en svag forbrugsstigning. Man må derfor frygte en genopblussen af inflationen som følge af de tilspidsede fordelingsproblemer, med mindre arbejdstidsnedsættelsen vurderes lige så højt som de fremtidige forbrugsstigninger, man så at sige går glip af ved at arbejde mindre.⁷

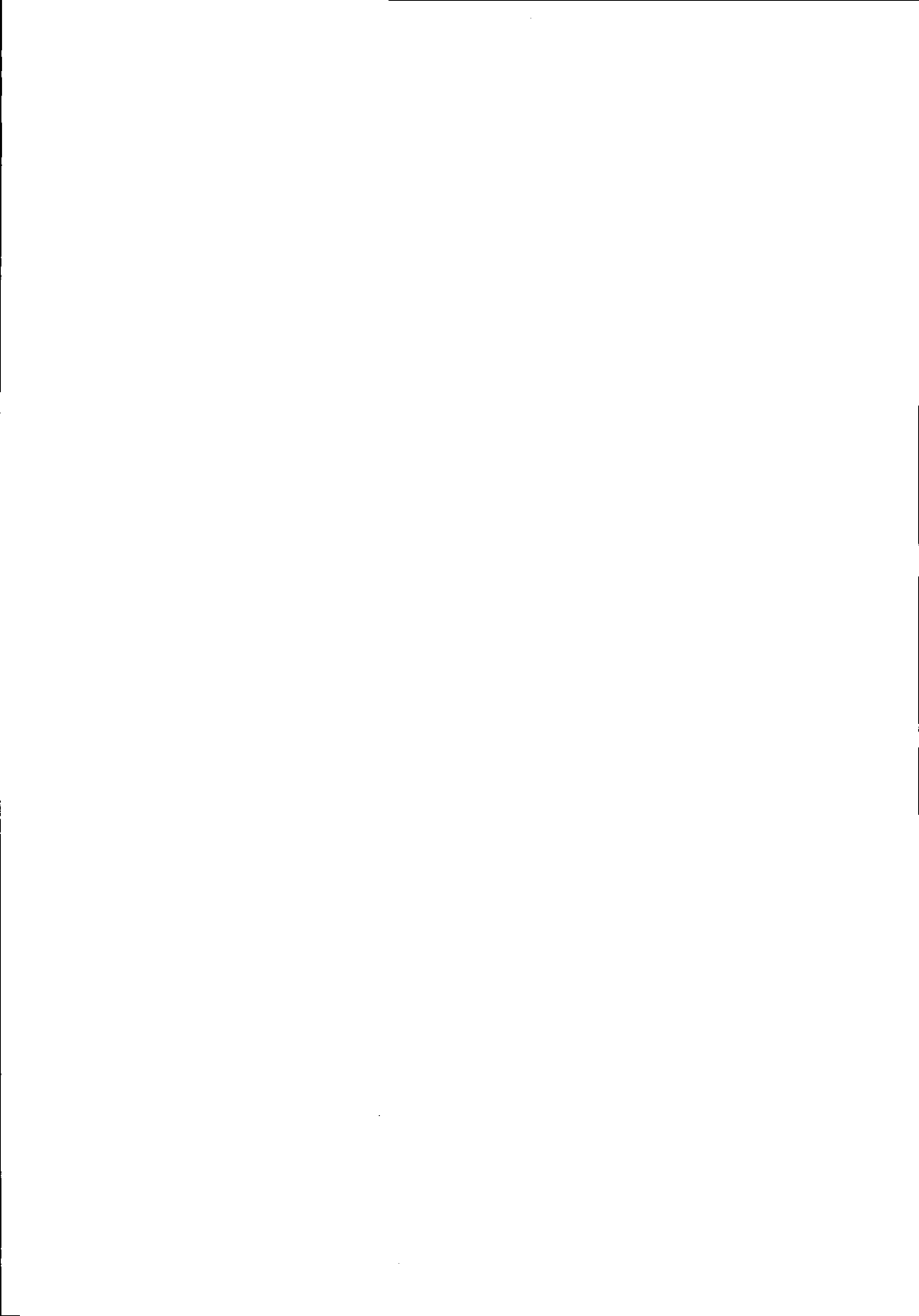
Det må i denne forbindelse bemærkes, at beskatningen formentlig bidrager til, at mange har en urealistisk opfattelse af, hvad der er det relevante grundlag for valget mellem øget fritid og stigende materiel levestandard, når der ikke længere er tale om en omfordeling af arbejdsløsheden, men om en formindskelse af det samlede arbejdsudbud. For den enkelte reduceres indtægts- tabet ved nedsat arbejdstid i betydeligt omfang, fordi en stor del af indkomstbortfaldet opvejes af sparet skat. Men når der er tale om en arbejdstidsreduktion for større dele af befolkningen, og dette ikke – eller ikke længere – opvejes af at flere kommer i arbejde, kan skattesatsernes højde og skattelovgivningens øvrige udformning ikke antages at være upåvirket heraf. Det lavere skatteudskrivningsgrundlag må forventes imødegået gennem højere skattesatser for alle. Det argument, der ser rigtigt ud for den enkelte, holder ikke stik for helheden.

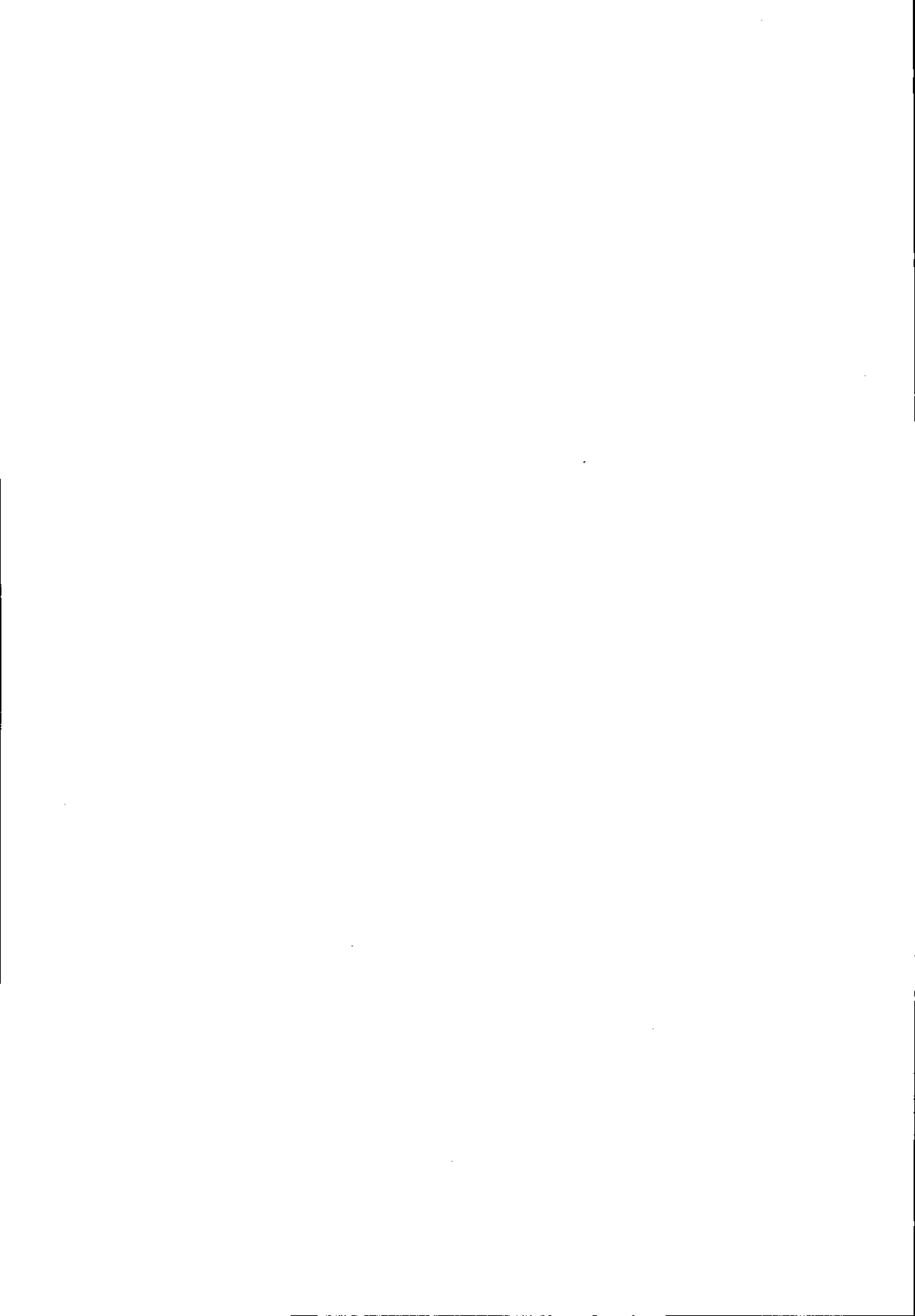
7. Som nævnt indledningsvist har dette afsnit hovedsageligt beskæftiget sig med arbejdstidsforkortelse m.v. som muligt middel til at reducere eller rettere omfordele arbejdsløsheden. Tillægger man en øget fritid stor værdi i sig selv, ændres dermed også grundlaget for vurderingen. Men øget fritid må i så fald også afvejes over for de andre måder, hvorpå der kan disponeres over de fremtidige produktivitetstigninger.

*Differentierede og
fleksible ordninger
kan være
hensigtsmæssige*

14. At der ovenfor er peget på en række vanskeligheder i forbindelse med en generel arbejdstidsreduktion indebærer ikke en afvisning af, at der måske på adskillige enkeltområder kan være mulighed for at ændre arbejdets tilrettelæggelse således, at flere kommer i arbejde, uden at det behøver at medføre mærkbare omkostningsstigninger for virksomhederne. Det gælder nok først og fremmest gennem større fleksibilitet i feriemulighederne, ændrede »moduler« for holddrift og øgede muligheder for deltidarbejde (forudsat at de i kapitel IV nævnte problemer om supplerende dagpenge kan løses).

I betragtning af problemerne og omkostningsvirkningerne ved en arbejdsudbudsreduktion, kan der samtidig være grund til at fremhæve betydningen af, at den eventuelle gennemførelse sker på en måde, så man undgår nedsættelse af udnyttelsen af kapitalapparatet med den deraf følgende fordyrelse af produktionen. Det må samtidig være væsentligt, at der i givet fald vælges sådanne former for en eventuel arbejdstidsreduktion, at denne opleves som en betydelig reel gevinst for lønmodtagerne og et godt substitut for reallønforhøjelser.





29. Dansk økonomi, april 1976. De ændrede tendenser i international økonomisk politik. Er beskæftigelseskrisen strukturel? 15 kr.
30. Dansk økonomi, november 1976. Fortsat international lavkonjunktur? Balanceproblemer for dansk økonomi til 1980. Den økonomiske fordeling. 20 kr.
31. Dansk økonomi, maj 1977. Livsindkomstberegninger. Formueforskydninger under inflation. 20 kr.
32. Dansk økonomi, december 1977. Valutakurspolitik og indkomstpolitik. Arbejdskrafttilskud. Investeringsituationen i landbruget. 25 kr.
33. Dansk økonomi, maj 1978. Konjunktursituationen. Perspektiver for dansk økonomi og økonomisk politik på længere sigt. Krav til en dansk indkomstpolitik. 25 kr.
34. Dansk økonomi, november 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 aktivitetvirkninger. 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

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

Pris 25 kr. incl. 20¼ pct. moms

ISBN 87-503-2769-0

Fi 27-34

Andelsbogtrykkeriet i Odense A/S