

DANSK ØKONOMI

MAJ 1982

Economic Prospects in Denmark,
Spring 1982

Konjunktursituationen

Konkurrenceevnepolitik, efterspørgseldrejning og investeringskrise

Arbejdsløshed og arbejdstid

Summary in English

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1982

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

1. Det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk politiske afgørelser. 18. december 1962. Foreligger kun stencileret.
2. Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955-62. 25. februar 1963. 2,50 kr.
3. Den økonomiske situation. 16. september 1963. Foreligger kun stencileret.
4. Strukturproblemer i dansk landbrug. Maj 1964. 4 kr. (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.
8. Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. August 1966. Genoptrykt 1973. 12 kr.
9. Konjunktursituation, indkomstpolitik og indkomststatistik. September og december 1966. 8,50 kr. (Udsolgt).
10. Konjunktursituationen i efteråret 1967. September 1967. 8 kr. (Udsolgt).
11. Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser. November 1967. Genoptrykt 1971. 10 kr. (Udsolgt).
12. Dansk økonomi i efteråret 1968. (Herunder en særlig landbrugsredegørelse). September 1968. 9 kr. (Udsolgt).
13. Indkomststatistik 1968. December 1968. 9 kr. (Udsolgt).
14. Konjunkturudsigterne for 1969. April 1969. Foreligger kun stencileret.
15. Danmarks internationale konkurrenceevne. Maj 1969. 9 kr.
16. Dansk økonomi i efteråret 1969. September 1969. 10 kr. (Udsolgt).
17. Boligmarkedet og boligbyggeriet. Maj 1970. 12 kr. (Udsolgt).
18. Dansk økonomi i efteråret 1970. September 1970. 10 kr.
19. Dansk økonomi, foråret 1971. April 1971. 10 kr.
20. Markedsperspektiver og strukturproblemer. Oktober 1971. 15 kr.
21. Dansk økonomi, foråret 1972. Den økonomiske situation. Livsindkomstberegninger. Marts 1972. 12 kr. (Udsolgt).
22. Økonomisk demokrati i samfundsøkonomisk belysning. November 1972. 12 kr.
23. Dansk økonomi, foråret 1973. Den økonomiske situation. Måling af finanspolitikens virkninger. Maj 1973. 12 kr.
24. Dansk økonomi, efteråret 1973. Den økonomiske situation. Korttids- og langtidsvirkninger af ændringer i finanspolitikken. Inflationsproblemet. December 1973. 12 kr. (Udsolgt).
25. Dansk økonomi, februar 1974. Økonomiske problemer efter oliekrisen. Virkninger af foreslåede økonomiske indgreb. 5 kr.
26. Dansk økonomi, september 1974. 10 kr.
27. Dansk økonomi, maj 1975. 12 kr.
28. Dansk økonomi, september 1975. 10 kr. (Udsolgt).
29. Dansk økonomi, april 1976. De ændrede tendenser i international økonomisk politik. Er beskæftigelseskrisen strukturel? 15 kr. (Udsolgt).
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. Investeringssituationen 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. Konjunktursituationen. Produktivitetstigninger, arbejdsløshed og realøkonomisk råderum. Arbejdsløshed og dagpengeregler. Arbejdstidsforkortelse som instrument i konjunkturpolitikken. 25 kr.

(Fortsættes på omslagets 3. side)

DANSK ØKONOMI
MAJ 1982

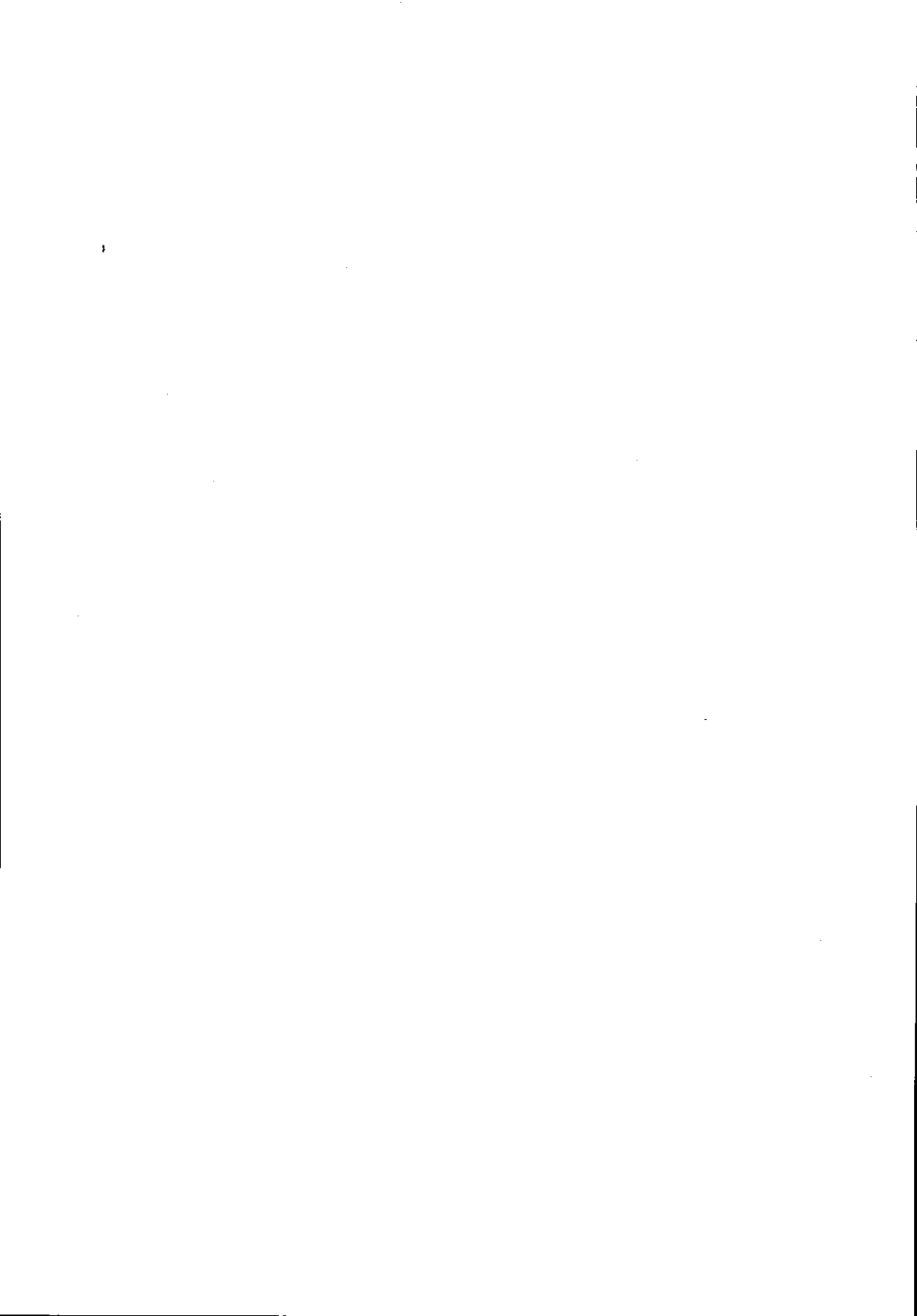


DET ØKONIMISKE RÅD
Formandskabet

DANSK ØKONOMI

MAJ 1982

DIREKTORATET FOR STATENS INDKØB
København, maj 1982



Indhold

	Fremsendelsesskrivelse til regeringen	VII
	Resumé	1
Kapitel I	Den internationale konjunktursituation	13
	A. Generel oversigt over hovedpunkter i international økonomi	13
	Indledning	13
	Historisk en helt usædvanlig situation	16
	Sammenfatning vedrørende det reale konjunkturforløb	22
	Resultater i inflationsbekæmpelsen	23
	Betalingsbalance-, rente- og valutakursudvikling	24
	B. Hovedtræk af udviklingen i enkeltlande	28
Kapitel II	Konjunktursituationen i Danmark	37
	Indledning	37
	Udviklingen i 1980 og 1981	37
	Udviklingen i 1982	41
	Nogle specielle problemer omkring ungdoms- arbejdsløsheden	50
	Situationen i landbruget	54
	Perspektiver for 1983-85	57
	Bilagstabeller	59

Kapitel III	Konkurrenceevnepolitik, efterspørgseldrejning og investeringskrise	63
	Indledning	63
	Resultaterne af den konkurrenceevneforbedrende politik	67
	Nettovirkningerne af finanspolitikken på beskæftigelsen og betalingsbalancen	70
	Den kombinerede virkning af konkurrenceevnepolitikken og finanspolitikken	73
	Efterspørgseldrejning som langtidsstrategi	75
	Investeringskrisen	76
	Boliginvesteringerne og finansieringsreformen	79
	Det offentlige egen investeringspolitik	81
	Konkurrenceevnepolitikken og EMS:	
	Stærkere bindinger i fremtiden?	84
	Bemærkninger om beskæftigelseslovgivningen	87
Kapitel IV	Nedsættelse af arbejdstiden i samfundsøkonomisk perspektiv	89
	Indledning	89
	Arbejdstidsforkortelse og produktivitetsudvikling	90
	Arbejdstidsforkortelse og kapitalomkostninger: 'Kapitalens arbejdstid'	92
	Flaskehalsproblemer ved en generel arbejdstidsforkortelse	95
	Spørgsmålet om indkomstmæssig kompensation m.v.	96
	Nogle regneeksempler	97
	En kompenseret nedsættelse af arbejdstiden	101
	En ikke-kompenseret nedsættelse af arbejdstiden	103
	Reduktion af arbejdsstyrken	106
	Sammenligning med produktionsstrategien	109
	A Short English Summary	113

Til regeringen

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds halvårsmøde den 11. maj 1982. I det følgende resumé af drøftelserne er det fundet hensigtsmæssigt at benytte en opdeling i følgende hovedpunkter:

Konjunktursituationen
Indslusningsløn for unge
Konkurrenceevnepolitik og efterspørgseldrejning
Arbejdstidsforkortelse som led i krisepolitikken

Det skal fremhæves, at der alene er tale om en opdeling i grove hovedtræk, idet de diskuterede emner er indbyrdes nært sammenhængende. Under gennemgangen af drøftelserne af konjunktursituationen omtales derfor eksempelvis også en række synspunkter på den økonomiske politik.

Konjunktursituationen

Selv om redegørelsen regner med en svagere international konjunkturudvikling - specielt for så vidt angår udviklingen fra 1981 til 1982 - end de fleste udenlandske vurderinger, var det en gennemgående opfattelse i rådet, at bedømmelsen snarest var for optimistisk. Dette blev der således givet udtryk for i indlæg fra såvel erhvervsside som lønmodtagerside. Fra lønmodtagerside (L.O. og F.T.F.) rettedes i denne forbindelse en stærk kritik mod den økonomiske politik, der bliver ført i de toneangivende lande, og man understregede betydningen af, at Danmark, overalt hvor det er muligt, virker for at få denne politik ændret i

ekspansiv retning.

Fra rederiside konkretiseredes vurderingen af udsigterne for den internationale økonomi med, at rederiernes aktivitet og indtjening var ganske særlig følsom over for udsving i konjunktursituationen, og rederierne havde afgjort ikke sporet tegn på nogen vending.

I diskussionen af den danske konjunktursituation stod udviklingen inden for bygge- og anlægssektoren i forgrunden. Håndværksrådet fremhævede, at aktiviteten i boligbyggeriet var gået yderligere tilbage i tiden siden rådet sidst havde holdt møde. Indførelsen af indeksfinansiering sammenholdt med de forøgede kvoter for almennyttigt byggeri og andelsboliger ville dog føre til en vis forøgelse af aktiviteten inden for disse dele af boligbyggeriet. Det private boligbyggeri kunne derimod ikke forventes at stige i 1982; efter Håndværksrådets opfattelse kunne indekslåneordningen ikke forventes at få mærkbar effekt på det private byggeri før i løbet af 2-3 år, dels som følge af manglende kendskab til fordelene ved finansiering med disse lån, dels som følge af skattesystemets udformning. Da der heller ikke var udsigt til øget offentlig anlægsvirksomhed, måtte konklusionen blive, at bygge- og anlægssektoren fortsat ville befinde sig på et meget lavt aktivitetsniveau de kommende 2-3 år, medmindre der blev sat ind med foranstaltninger som f.eks. en midlertidig stærk forøgelse af de skattemæssige vedligeholdelsesfradrag for både ejer- og lejerboliger, der på afgørende vis kunne afhjælpe de akutte problemer. På længere sigt kunne f.eks. overgang til et totalt proportionalt indkomstskattesystem få en positiv indflydelse på beskæftigelsen ikke mindst i de mindre virksomheder. Men Håndværksrådet var i øvrigt enig i, at en fortsat styrkelse af konkurrenceevnen var en grundforudsætning også for fremgang i byggeriet, og at dette igen krævede opprioritering af indkomstpolitikken.

Den omstændighed, at byggekrisen var blevet forstærket gennem faldet i de offentlige investeringer, blev ligeledes understreget i indlæg fra Industrirådet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Industrirådet karakteriserede politikken over for bygge- og anlægssektoren som 'nærmende sig det destruktive'. Af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd blev der peget på det ønskelige både i, at staten selv gik ind i en øget anlægsaktivitet, og i at der blev skabt udvidede muligheder for den kommunale bygge- og anlægsvirksomhed, blandt andet også ved at give kommunerne adgang til indeksfinansiering.

Finansministeriets repræsentant fremhævede heroverfor, at der var

klare tendenser til 'mætning' på en række offentlige investeringsområder som f.eks. hospitaler, veje og skoler. På felter som energi, trafik og kommunikation havde der været tale om store stigninger i investeringerne i de senere år, og redegørelsen tegnede et skævt billede af udviklingen i de offentlige investeringer ved at benytte en for snæver afgrænsning heraf. Det var i øvrigt meget svært at pege på områder, hvor de offentlige investeringer kunne øges uden senere at trække en stigning med sig i det offentlige forbrug, og finansministeriet fandt på denne baggrund, at man i redegørelsen havde været lovlig rask til at anbefale sådanne investeringsstigninger.

Andelsbevægelsens repræsentant betonedede, at der ikke kunne ventes noget bidrag til lettelse af byggesektorens situation i form af øget landbrugsbyggeri. De foreliggende oplysninger pegede i retning af fortsatte fald i såvel bygnings- som maskininvesteringerne i landbruget. Selv om der var positive tendenser i erhvervets prisudvikling og indtjeningsforhold, var de ikke tilstrækkelige til at fremkalde et omsving i investeringsituationen. Adgang til indeksfinansiering ville heller ikke ændre herved, men nogle kunne nok have fordel af at konvertere bestående gæld til indeksslån.

L.O.'s formand fremhævede i forlængelse heraf vigtigheden af, at indeksslåneordningen fik lov at virke, og at dette igen forudsatte, at kursen for 2½ pct.'s indeksobligationer ikke kom til at ligge for langt under pari.

Om lønudviklingen blev det af Dansk Arbejdsgiverforening oplyst, at man var kommet rimeligt ind i 1982, idet der kunne konstateres en vis lønafdæmpning omend ikke i den størrelsesorden som ville være nødvendig for at bringe en 'produktionsstrategi' i stand. Efter L.O.'s opfattelse ville den gennemsnitlige lønstigning fra 1981 til 1982 i hvert fald næppe nå op på de 12 pct, som ofte havde været nævnt i debatten. Både L.O. og Dansk Metalarbejderforbund understregede imidlertid, at det var af betydning for lønudviklingen, at man undgik kraftige finanspolitiske stramninger. Fra L.O.'s side blev der i denne sammenhæng også peget på, at man ved for kraftige finanspolitiske indgreb kunne risikere at 'slå hjemmemarkedet i stykker', hvilket igen kunne genere eksportproduktionen og herved også på længere sigt kunne true den forbedring af vare- og tjenestebalancen, som var opnået i de senere år.

Uanset at der muligvis også er en lønafdæmpning i gang i Danmark, tilsluttede adskillige af mødets deltagere sig redegørelsens vurdering af

den forskel i inflationstakt, der nu kan konstateres mellem Danmark og adskillige af vore samhandelspartnere, som værende foruroligende. Dette må også ses på baggrund af, at der syntes at være enighed om, at valutakurspolitikken i EMS indebærer en indsnævring af vor valutapolitiske frihed: Danmark har som medlem af EMS nok mulighed for at bøde på 'inflationsforspring' gennem efterfølgende valutakursjusteringer, men næppe for at bringe sig i en gunstig konkurrencemæssig position gennem valutakursjusteringer.

Fra fagøkonomisk side i rådet blev det i forlængelse heraf nævnt, at dette nok i særlig grad understregede betydningen af en udtalt lønafdæmpning i den nuværende situation; men f.eks. 10 pct.'s lønstigning om året var med en produktivitetstigning på måske 2-4 pct. pr. år en absurditet under alle omstændigheder, også i en situation hvor der tænkes at være fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen.

Spørgsmålet om en overgangs- eller indslusningsløn for unge

Der blev fra Arbejdsgiverforeningens side givet udtryk for, at den statistiske undersøgelse af de 18-åriges beskæftigelsessituation, der er indeholdt i redegørelsen, klart bekræftede betydningen af, at der blev etableret en ordning, som gradvist bragte ungarbejdere op på voksenløn i stedet for, at det som nu sker i eet spring, når de fylder 18 og i mange tilfælde endnu ikke har den produktivitet, som dette lønniveau forudsætter. Ved at tillade relative lønforskelle svarende til forskellene i den relative produktivitet ville man kunne gøre indhug i ungdomsarbejdsløsheden. Engroshandelens og håndværkets repræsentanter udtalte sig på linie hermed, hvorimod Dansk Metalarbejderforbund stillede sig skeptisk over for tanken, blandt andet fordi man i Holland ikke syntes at have særlig gunstige erfaringer med et sådant system. Departementchefen i Arbejdsministeriet, som var indbudt til at deltage i mødet, oplyste, at man havde været i kontakt med hollandske myndigheder om spørgsmålet og herfra havde fået det svar, at der ikke kunne konstateres nogen éntydig sammenhæng mellem de unges beskæftigelsessituation og deres relative lønninger. Hvad angår den statistiske undersøgelse i redegørelsen, blev det af Arbejdsministeriet nævnt, at undersøgelsens resultater muligvis kunne være påvirket af bistandslovens aldersgrænse på 18 år. Fra formandskabets side nævntes på basis af andre hollandske kontakter (Centraal Planbureau), at løndifferentieringen i Holland oprindeligt havde haft en positiv beskæftigelsesvirkning, men at virkningen tilsyneladende var blevet formind-

sket i de senere år, hvilket kunne have sammenhæng med, at også løn-differentieringen var blevet formindsket. Arbejdsgiverforeningen gjorde i tilknytning hertil opmærksom på, at der i Holland også var stærke begrænsninger i virksomhedernes muligheder for at foretage afskedigelser, hvilket igen kunne føre til særlig stor tilbageholdenhed med hensyn til at ansætte unge.

Formandskabet nævnte som en generel kommentar, at ungdomsarbejdsløsheden afhang af mange faktorer, som kunne variere fra land til land. Dette gjorde, at man måtte være forsigtig med internationale sammenligninger. Det talmateriale for Danmark, som var lagt frem i redegørelsen, tegnede imidlertid et ret overbevisende billede af sammenhængen mellem relativ løn og relativ arbejdsløshed (og dermed af risikoen for at 'falde for 18-års-aldersgrænsen'), idet det belyste udviklingen inden for to grupper, mellem hvilke der stort set ikke var anden forskel end lønnen.

Dansk Metalarbejderforbunds formand bemærkede hertil, at det måske kunne give anledning til mere positive overvejelser af spørgsmålet fra lønmodtagerside, hvis arbejdsgiverne ville give de unge en beskæftigelsesgaranti til gengæld for en eventuel indførelse af indslusningsløn. Hertil svarede formanden for Arbejdsgiverforeningen, at beskæftigelsesvirkningen især ville bestå i, at den enkelte unge kunne være mere sikker end nu på at fastholde sit arbejde, når han fyldte 18.

Konkurrenceevnepolitik og efterspørgseldrejning

Både fra erhvervs- og arbejdsgiverside og fra lønmodtagerside fandt man det betydningsfuldt, at der med beregningerne i redegørelsens kapitel III var skabt supplerende dokumentation for de positive virkninger af de senere års konkurrenceevneforbedringer, og der henvises i denne forbindelse fra lønmodtagerside til, at det er et centralt led i regeringens flerårige handlingsprogram at videreføre den konkurrenceevneforbedrende politik. Industrirådet hæftede sig imidlertid ved, at en del af den opnåede konkurrenceevneforbedring ikke var resultat af en 'villet' politik, men var kommet til os ude fra gennem de internationale valutakursforskydninger. Såvel Industrirådet som Arbejdsgiverforeningen var stærkt skeptiske over for resultaterne af den efterspørgseldrejende politik. Fra begge sider pointeredes, at den beregnede netto-beskæftigelseseffekt heraf på ialt ca. 13.000 personer i 1982 ifølge redegørelsen dækkede over en 'job - destruktion' i den private sektor

på ca. 60.000 jobs og en jobskabelse i den offentlige sektor på ca. 73.000 jobs. Industrirådet mente yderligere, at den negative beskæftigelsesvirkning i den private sektor som følge af skatte- og afgiftsstramningerne havde været på mere end 60.000 personer. Man henviste i denne forbindelse til forbeholdet i redegørelsen om, at der i beregningerne ikke var taget hensyn til, at skatte- og afgiftsstramningerne givetvis også havde påvirket boligbyggeriet i negativ retning, og heller ikke til, at stramningerne sandsynligvis havde virket løndrivende. Navnlig det sidste fandt man tungtvejende. Derudover var det Industrirådets opfattelse, at det statslige budgetunderskud lagde hindringer i vejen for erhvervsinvesteringerne ved at virke renteforhøjende, ligesom den erhvervs- og skattelovgivning, der var blevet gennemført i 1979, havde haft skadelige virkninger for investeringerne. Industrirådet fandt på denne baggrund, at beregningerne i kapitel III undervurderede de negative beskæftigelsesvirkninger af den førte finanspolitik og herunder især dens virkninger for den særlig dybe investeringskrise i Danmark.

Af Arbejdsgiverforeningen blev der sat spørgsmålstegn ved, om det selv inden for beregningsforudsætningerne, og selv om man så bort fra, at den beregnede nettobeskæftigelsesvirkning af efterspørgselsdrejningen dækkede over store bruttoforskydninger i beskæftigelsen - kunne være en rigtig konstatering, at konkurrenceevnepolitikken og efterspørgselsdrejningspolitikken havde haft parallelle virkninger. 'Job-destruktionen' i den private sektor havde ramt 'rigtig beskæftigelse', medens jobskabelsen i den offentlige sektor efter Arbejdsgiverforeningens opfattelse i vidt omfang var af syntetisk karakter og udtryk for beskæftigesterapi. Ved ikke at kunne tage hensyn hertil i kvantificeret form kunne redegørelsen let efterlade et falsk indtryk af parallelitet mellem konkurrenceevneforbedring og efterspørgselsdrejning som økonomisk-politiske virkemidler, så meget mere som man i den offentlige debat herom erfaringsmæssigt let glemte den bagved liggende beregningsmæssige forudsætning om, at stigende skattetryk ikke førte til stigende lønpres. Efter Arbejdsgiverforeningens opfattelse var denne forudsætning i øvrigt helt urealistisk: I løndannelsen er det den disponible realindkomst, der tæller; henvisninger til, at stigende offentlig service m.v. også må regnes med ved målingen af udviklingen i levestandarden, har i praksis ingen gennemslagskraft hos dem, der kræver lønforhøjelser.

Fra Arbejdsgiverforeningens side fremhævedes det endelig, at tilbagepresningen af beskæftigelsen i den private sektor også betød færre

lære- og praktikpladser i denne sektor, hvorved det blev endnu vanskeligere at løse ungdomsarbejdsløshedsproblemerne.

Til kritikken af, at ikke samtlige relevante faktorer var inddraget i beregningerne af efterspørgseldrejningens virkninger, svarede formandskabet, at beregningerne utvivlsomt gav et mere sikkert (mindre usikkert) billede af drejningens betalingsbalancevirkninger end af dens beskæftigelsesvirkninger, men at den omstændighed, at ikke alle forhold lod sig kvantificere med rimelig sikkerhed, i øvrigt ikke kunne føre til, at man afstod fra forsøg på kvantificering på de felter, hvor det var muligt. Det blev endvidere understreget, at renten i de senere år ikke var steget mere i Danmark end i andre lande. Formandskabet advarede mod en for stærk generalisering med hensyn til, at skattestigninger ubetinget førte til lønstigninger. Det kunne let føre til cementering af det synspunkt, at den private sektor var ene om at udøve en produktiv virksomhed, hvilket selvsagt ikke er rigtigt.

Fra fagøkonomisk side i rådet blev der givet udtryk for, at usikkerheden ved beregninger af den omtalte karakter nok burde have været præciseret stærkere, end det er sket i redegørelsen. Der blev således - som også nævnt fra formandskabets side - henvist til, at en nettobeskæftigelseseffekt på ca. 13.000 af et så omfattende og komplekst sæt af foranstaltninger som det i redegørelsen analyserede måtte siges helt at ligge inden for fejlmarginen for sådanne beregninger. Ved bedømmelsen af skattestigningernes indvirkning på lønniveauets højde måtte man være opmærksom på, at der var tale om to modgående effekter: Dels en løndrivende virkning som nævnt af erhvervs- og arbejdsgiverrepræsentanterne, dels en løndæmpende effekt som følge af reduktionen af den private del af den indenlandske efterspørgsel. Det kunne være vanskeligt at afgøre, hvilken af de to virkninger der var den stærkeste.

Fra F.T.F.'s side blev der under denne del af diskussionen givet udtryk for, at man stillede sig kritisk over for den hyppige og ureflekterede brug af begrebet 'disponibel realløn' i den offentlige debat, hvorved man så bort fra værdien af det, borgerne modtager for deres skat. Man var ikke uenig i det synspunkt, at beskæftigelsespolitikken i et vist omfang havde givet sig udslag i skabelsen af 'syntetiske jobs', hvilket var så meget mere uheldigt, som der var mange uløste serviceopgaver.

Der blev i forbindelse med diskussionen om konkurrenceevnepolitikken også fremsat en række synspunkter på andre sider af konkurrence-

evnepolitiken end de løn- og valutakursrelaterede. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd lagde vægt på betydningen af et udvidet forsknings- og udviklingsarbejde og en generel udbygning af erhvervs- og industripolitikken. I tilknytning hertil efterlystes fra Metalarbejderforbundets side dels en 'kopiering' på regionalt og lokalt niveau af de aktiviteter, der finder sted i Det industripolitiske Kontaktudvalg, dels en forstærket indsats for 'systemeksport', derunder eksport af 'know-how' fra den offentlige sektor. Fra erhvervsside hæftede man sig ved betydningen af, at der kan skabes tillid til, at der gennem en længere årrække kan fastholdes en grundlinie i indkomstpolitikken, erhvervs politikken og skattepolitikken, som vil gøre det fordelagtigt at foretage aktive erhvervsinvesteringer frem for passiv kapitalanbringelse. Metalarbejderforbundets repræsentant fulgte dette op med en konstatering af, at det også var afgørende - herunder for muligheden af eventuelle trepartsforhandlinger og for resultaterne af sådanne forhandlinger - at der kunne skabes tillid til et stabilt parlamentarisk styre.

Spørgsmålet om reduktion af arbejdsudbuddet

Lønmodtagerrepræsentanterne i rådet fandt, at redegørelsens analyse heraf var for unuanceret og for tidsbunden og dermed også svær at vurdere. Der var ikke i redegørelsen taget fornødent hensyn til, at en arbejdstidsreduktion kunne tænkes at komme i stand som led i en koordineret international politik, ikke mindst inden for EF. Dette kunne give et positivt bidrag til afdæmpning af arbejdsløsheden og ville således stille arbejdstidsreduktionen i et andet lys end i redegørelsen.

Fra formandskabets side bemærkedes hertil, at der naturligvis ikke ville opstå samme konkurrenceevneproblemer, hvis der skete en internationalt koordineret reduktion, som i tilfælde af en ensidig dansk reduktion med lønkomensation. Redegørelsens beregninger vedrørende en ikke-kompenseret arbejdstidsforkortelse og dermed stort set uændret konkurrenceevne kunne også i nogen grad tjene til illustration af den situation, der ville foreligge ved en fælles EF-reduktion med lønkomensation. Der ville under alle omstændigheder blive tale om at give afkald på de forbrugsstigningsmuligheder, som ville kunne opnås ved at reducere arbejdsløsheden gennem en tilsvarende større produktion. For Danmarks vedkommende kommer hertil yderligere, at en løsning af betalingsbalanceproblemet ligeledes vil betyde en reduktion af mulighederne for forbrugsstigning. Under disse omstændigheder var det svært at se, at en udvikling med både reallønforhøjelse og arbejdstids-

forkortelse kunne blive et realistisk perspektiv for den nærmere fremtid.

Arbejdsgiverforeningen fremhævede, at en arbejdstidsforkortelse med lønkomensation ville udelukke mulighederne for kontante reallønshøjelser i resten af 1980'erne. Alene af den grund fandt Arbejdsgiverforeningens repræsentanter forslag om kortere arbejdstid urealistiske og uegnede i den nuværende situation. Først når en bedre konkurrenceevne har skabt større produktion og velstand, bør ideer om øget fritid drøftes som alternativ til fremtidige lønstigninger.

Man advarede fra Arbejdsgiverforeningens side tillige mod arbejdstidsforkortelser ud fra synspunktet, at beslutninger herom næppe ville kunne gøres om på et senere tidspunkt, hvor der kunne blive mangel på arbejdskraft. Formandskabet bemærkede hertil, at det i nogen grad afhænger af formerne for reduktion af arbejdsudbuddet, hvor definitiv eller 'irreversibel' reduktionen er. En generel arbejdstidsforkortelse vil have tendens til at være definitiv, hvorimod en arbejdsstyrkereduktion i forbindelse med f.eks. adgang til uddannelsesorlov ikke behøver at være det.

Af Industrirådet blev det anført, at en dansk arbejdstidsforkortelse i den nuværende situation kunne cementere en i udlandet udbredt opfattelse, hvorefter der i Danmark er en særlig udtalt hang til at 'tage fri' fra problemerne.

Af F.T.F.'s repræsentant blev det tilkendegivet, at F.T.F. ikke var indstillet på at acceptere brug af arbejdstidsforkortelse alene som et instrument mod arbejdsløsheden, d.v.s. som en ren arbejdsfordelings-tanke og dermed uden lønkomensation.

Metalarbejderforbundets repræsentant påpegede, at mulighederne og behovet for arbejdstidsforkortelse ville stille sig væsentligt anderledes i et egentligt langtidsperspektiv, hvor man måtte regne med sandsynligheden af både en teknisk revolution og et helt anderledes efterspørgselsmønster end det i dag kendte. Formandskabet bemærkede hertil, at sigtet med arbejdstidsanalysen i nærværende redegørelse alene havde været at diskutere en arbejdstidsforkortelses egnethed som et eventuelt led i krisepolitikken. Til trods for, at sigtet var krisepolitisk, var der anlagt en tidshorisont på næsten et tiår, hvilket i sig selv var illustrerende for styrken og vedholdenheden i Danmarks økonomiske grundproblemer.

Fra formandskabets side nævntes endelig under denne del af rådets drøftelser, at selv om der i den offentlige debat blev fokuseret meget på spørgsmålet om teknologispring og teknologisk arbejdsløshed, var den faktiske udvikling - både i udlandet og i Danmark - den, at produktivitetstigningerne havde ligget på et historisk set lavt niveau i det sidste tiår. Der synes at være en klar tendens til, at lav produktionstilvækst i bl.a. industrien fører til lave produktivitetstigninger. Efter formandskabets opfattelse var dette et forhold, som måtte få betydning ved vurderingen af både en fortsat efterspørgseldrejning og en arbejdstidsforkortelse.

København, den 17. maj 1982

Erik Gørtz

Karsten Laursen

Hans E. Zeuthen

Resumé

Den internationale konjunktursituation; Kapitel I.

Stagnationen foreløbig fortsat. For tiden er den nærmest fuldstændig

Den økonomiske politik i de vestlige industrilande holder fortsat økonomien fast i en situation, der for tiden har karakter af en næsten fuldstændig stagnation. Som i enhver anden lavkonjunktur, der har stået på i et stykke tid, gør der sig imidlertid også i den nuværende internationale konjunktursituation visse selvstændige eller 'iboende' opgangstendenser gældende. Nogle af dem må endda antages at være af en forholdsvis betydelig styrke. Ikke mindst må der efterhånden antages at være et stort opdæmmed investeringsbehov i erhvervene. Når de pågældende tendenser imidlertid har svært ved at bryde igennem, skyldes det, at de bremses af den økonomiske politik, herunder ikke mindst af den for en lavkonjunktur fortsat ekstremt høje rente i mange lande. Denne politik er især motiveret af frygten for, at inflationen påny skal tage fart, hvis man lader en konjunkturopgang få lov at komme til udfoldelse. For nogle lande, deriblandt Danmark, er også betalingsbalancehensynet fortsat en dominerende faktor. Set i et globalt perspektiv er det imidlertid inflationsbekæmpelseshensynet og derudover ønskerne om at nedbringe de statsfinansielle underskud, der er dominerende.

Den egentlige hovedårsag til den fastlåste økonomiske situation kan dermed også siges at ligge i de fortsatte inflationstendenser. Under alle omstændigheder må det imidlertid konstateres, at bekæmpelsen af inflationen alene ved monetaristisk eller anden form for kontraktiv politik samtidig indebærer stor arbejdsløshed og lav produktionsvækst gennem en lang periode.

Inflationsafdæmpning og olieprisfald som lyspunkter i det ellers

Der kan dog registreres i hvert fald et par i øvrigt nært sammenhængende lyspunkter i det ellers mørke billede af verdensøkonomien, nemlig at der er opnået en klar afdæmpning af den generelle inflationstakt og et betydeligt direkte

*mørke konjunktur-
billede*

fald i oliepriserne, målt i dollars. I sammenhæng hermed er også betalingsbalanceproblemerne blevet lettet væsentligt for industrilandenenes vedkommende.

Olieprisfaldet har naturligvis bidraget til den generelle afsvækkelse af inflationen, omend denne virkning for Vesteuropas vedkommende er blevet modvirket af den fortsatte dollarkursstigning, der igen har sammenhæng med fornyet rentestigning i U.S.A. og en vis europæisk 'afkobling' fra renteudviklingen i U.S.A. Den helt grundliggende årsag til inflationsafdæmpningen i industrilandene er dog, at lønstigningerne nu klart giver efter for arbejdsløsheden.

*Vending til svag
konjunkturopgang
stadig det mest
sandsynlige*

Selv om det nok endnu en gang må konstateres, at udsigterne for den reale internationale konjunkturudvikling snarest tegner en anelse svagere end tidligere vurderet, må en svag forbedring i løbet af 1982 stadig anses for det mest sandsynlige. Det er således fortsat formandskabets opfattelse, at de underliggende opgangstendenser vil være stærke nok til i årets løb at vinde et vist overtag over den økonomiske politiks bremsevirkninger. I forhold til vurderingen i efteråret 1981 tegner opgangen sig nok svagere, men på den anden side er sandsynligheden for, at den faktisk kommer, blevet forøget som følge af olieprisfaldet i den mellemliggende tid. Selv om olieprisfaldet også har den virkning at dæmpe de olieeksporterende landes importefterspørgsel, er der ikke tvivl om, at den konjunkturstimulerende virkning af, at olieprisfaldet øger købekraften i industrilandene, er større, og at nettovirkningen på OECD-konjunktoren derfor er positiv.

Ved en vurdering af den kommende tids internationale konjunkturudvikling er det også værd at tage i betragtning, at den økonomiske politik i de toneangivende lande er kommet under voksende kritik, efterhånden som omkostningerne ved denne politik (i form af stærkt stigende arbejdsløshed, tabte produktionsmuligheder, virksomhedsfallitter og investeringskrise) er blevet mere og mere manifesterede. Det kan også komme til at spille en rolle, at inflationsforventningerne måske efterhånden er blevet afdæmpet så meget, at der ikke vil være nogen stor risiko for yderligere inflation forbundet med at lade i hvert fald en vis økonomisk ekspansion få lov at slå igennem.

Selv om konjunkturvurderinger altid er usikre, kan usikkerheden i sig selv derfor ikke siges at være blevet forøget siden efteråret. Trods den fortsatte negative vækst i årets første måneder må konjunkturudviklingen senere på året ventes at blive stærk nok til at bringe OECD-områdets vækst for 1982 under ét op over 'nulstregen'. For 1983 forudses en vækst på 1½ - 2 pct. fortsættende over i en lidt stærkere vækst (omkring 2½ pct.) i de efterfølgende år.

Konjunktursituationen i Danmark; Kapitel II.

Det reale konjunkturforløb svarer nogenlunde til det internationale. Men ingen inflationsafdæmpning i Danmark

Konjunktursigterne i Danmark svarer med hensyn til den realøkonomiske udvikling (produktion, beskæftigelse, udviklingen på vare- og tjenestebalancen) nogenlunde til det helhedsbillede, der tegner sig af den internationale økonomi: en stagnation, der nok efterhånden vil lette noget, hvad produktions- og forbrugsudviklingen angår, men hvor arbejdsløsheden foreløbig vil blive ved med at stige. Med hensyn til inflationen er der derimod en klar og for Danmark ugunstig forskel fra det gennemgående billede i udlandet: Der er ikke i Danmark klare tegn på en afsvækkelse af inflationspresset. Lønstigningstakten er snarest tiltagende. At forbrugerpriserne må forventes at stige langsommere end før, skyldes alene afdæmpningen af importprisstigningerne og herunder ikke mindst olieprisudviklingen.

Foruroligende tendensforskel

For langtidsudsigterne og muligheden for en løsning af de økonomiske grundproblemer i Danmark er denne tendensforskel med hensyn til omkostnings- og prisudviklingen foruroligende, specielt hvis det må antages, at mulighederne for at forbedre konkurrenceevnen gennem valutakursjusteringer i EMS er blevet mindre end tidligere, jævnfør den nærmere diskussion heraf i redegørelsens kapitel III. Når det er lykkedes Danmark at vinde markedsandele i det sidste par år, skyldes det kombinationen af valutakursændringer og en udvikling i pengeindkomsterne, der i denne periode har ligget på linie med udviklingen i udlandet.

Betalingsbalanceforbedringen: Delvist et resultat

Foruden gennem konkurrenceevneforbedringen, energibesparelser og den øgede Nordsøolieproduktion er betalingsbalancen blevet forbedret i kraft af den stærke opbremsning

*af 'næring gennem
tæring'*

af den indenlandske efterspørgsel, hvor både det private forbrug og de private og offentlige investeringer er blevet presset stærkt tilbage, hvilket igen har presset den mængdemæssige import ned. Specielt har betalingsbalancevirkningen af nedgangen i erhvervsinvesteringerne været meget kraftig, idet erhvervsinvesteringerne har et stort importindhold. Da investeringskrisen, jfr. kap.III, giver anledning til alvorlige langtidsproblemer, kan denne del af betalingsbalanceforbedringen imidlertid ikke afstedkomme nogen større glæde. Man kan måske i forbindelse med denne del af betalingsbalanceforbedringen tale om 'næring gennem tæring'. Under alle omstændigheder er det klart, at der må ventes en forstærket importstigning, når investeringsudviklingen vender.

*Beskæftigelses-
udviklingen*

I takt med den kraftige nedpresning af den private efterspørgsel og produktion har der samtidig været en særdeles utilfredsstillende beskæftigelsesudvikling. Beskæftigelsen i den private sektor er fra 1979 til 1981 gået tilbage med ca. 90.000 personer (incl. selvstændige). Selv om der har været en helt tilsvarende stigning i beskæftigelsen i den offentlige sektor, er det samlede resultat af beskæftigelsesudviklingen og arbejdsstyrketilgangen blevet en arbejdsløshed på 240.000 fuldtidsledige i 1981. For 1982 under ét må man regne med en stigning til mellem 250.000 og 260.000 fuldtidsledige.

*Efterspørgsels-
udviklingen i
1982*

Uden yderligere konkurrenceevneforbedring kan udviklingen i Danmarks udenrigsøkonomi ikke i 1982 forventes at bære konjunktoren oppe i samme grad som i 1981. Der må derimod regnes med en vis opretning af den private indenlandske efterspørgsel, herunder især det private forbrug, i årets løb, men i kraft af de fortsat faldende investeringer kan der dog for 1982 under ét kun påregnes et moderat bidrag til væksten i den samlede indenlandske efterspørgsel. Imidlertid fortsætter stigningen i den offentlige sektor i en sådan takt, at væksten i den samlede (private og offentlige) efterspørgsel bliver hen ved et par procent fra 1981 til 1982.

*Betalingsbalancen
i 1982: Underskud*

De beskrevne tendenser, herunder olieprisudviklingen og den fortsatte 'vridning' af det indenlandske forbrug fra im-

på niveau med de foregående år

porttungt privat forbrug til importlettere offentligt forbrug, vil ifølge beregningerne i redegørelsen føre til et betalingsbalanceunderskud i 1982 af samme størrelsesorden som i de foregående år: ca. 13 mia. kr. Hele underskuddet - og mere til - skyldes rentebetalinger. På vare- og tjenestebalancen, dvs. betalingsbalancen før rentebetalinger m.v., kan der ventes overskud. Som nævnt er de senere års beherskede betalingsbalanceudvikling imidlertid først og fremmest udtryk for en forskydning i balanceproblemet's sammensætning med øget vægt på arbejdsløsheden. Opbremsningen af betalingsbalanceunderskuddet har samtidig også en modpost i form af den nedpressede investeringsaktivitet.

Landbrugskrisen

Landbrugets situation er, set under ét, blevet ret stærkt forbedret i 1981/82, først og fremmest i kraft af en væsentlig forbedring af prisrelationerne, hvortil kommer virkningerne af gældssaneringsordningerne, de øgede rentesubsidier, indførelsen af negativ indkomstskat for landbruget m.v. Rentebetalingerne udgør dog fortsat en alvorlig belastning for mange landbrug, der har optaget store lån i de senere år. Med rentebyrdens ulige fordeling og den store spredning i indtjeningsforholdene i øvrigt må det påregnes, at der stadig er mange landmænd, for hvem væksten i rentebyrden overstiger væksten i bruttoindtjeningen fra landbruget, og som derfor har alvorlige økonomiske vanskeligheder. Hvis der også for landbrugets vedkommende kan findes en varig løsning på den forvridning af finansieringsforholdene, der sker ved de nuværende finansieringsformer, kombineret med en inflationsbestemt rente, er der imidlertid grund til at antage, at langt hovedparten af landmændene ville kunne opnå en tilfredsstillende indtjening. En sådan finansieringsreform (med genskabelse af tidligere tiders reale finansieringsforhold) behøver principielt ikke at indeholde noget subsidielement.

Krisen i boligbyggeriet

I forbindelse med omlægningen af finansieringen af det almennyttige byggeri til finansiering ved indeklån sker der en væsentlig kvoteudvidelse for dette byggeri, hvortil kommer et ekstra antal andelsboliger og ungdomsboliger m.v. For denne del af byggeriet kan der derfor med sikkerhed forventes en stigning, omend de udvidede kvoter næppe kan ventes udnyttet fuldt ud allerede i år.

For parcelhuse og øvrige ejerboliger er udsigterne stadig meget usikre. Som følge af dels den forventede realindkomststigning, dels adgangen til finansiering ved indeksslån - der for ejerboliger vil muliggøre en betydeligt stærkere reduktion i begyndelseshuslejerne end for almennyttigt byggeri m.v. - er man dog gået ud fra, at der også vil ske et vist opsving inden for denne del af byggeriet.

*Perspektiver
for 1983-85*

Set i forhold til målsætningerne indtil for få år siden - 40.000 boliger pr. år - vil det samlede boligbyggeri imidlertid fortsat ligge på et lavt niveau: 20-25.000 boliger pr. år. Der er samtidig i de senere år sket en markant forskydning i boligbyggeriets sammensætning med øget vægt på almennyttigt byggeri og mindsket vægt på ejerboliger. Privat udlejningsbyggeri forekommer stort set ikke længere.

Ved uændret økonomisk politik tegner der sig på lidt længere sigt det fra tidligere fremregninger kendte billede, hvor ekspansive kræfter slår igennem i den private økonomi og udløser en forbrugsorienteret ekspansion, der imidlertid samtidig fører til en stærk belastning af betalingsbalancen.

Konkurrenceevnepolitik, efterspørgseldrejning og investeringskrise; Kapitel III.

*Den økonomiske
politikts virkninger
på beskæftigelsen
og betalings-
balancen*

På baggrund af den ugunstige beskæftigelsesudvikling og de fortsat store betalingsbalanceunderskud bliver der i den offentlige debat ofte sat spørgsmålstejn ved, om den økonomiske politik gennem de senere år har frembragt de tilsligtede virkninger - eller om den har haft gunstige virkninger overhovedet. Der er derfor foretaget en række beregninger, der tilsigter at belyse beskæftigelses- og betalingsbalancevirkningerne af de senere års økonomiske politik i Danmark. Resultaterne af disse beregninger er præsenteret i kapitel III.

Med de forudsætninger, der er lagt til grund i redegørelsen, kan de samlede virkninger af konkurrenceevneforbedringerne siden 1979 opgøres til en positiv beskæftigelseseffekt på ca. 60.000 personer i 1982 og en forbedring af betalingsbalancen med ca. 11 mia. kr., sammenlignet med den beskæftigelses- og betalingsbalanceudvikling der ville have

været uden den betydelige konkurrenceevneforbedring (men under i øvrigt uændrede forhold, hvis man kan forestille sig dette).

Ved en vurdering af finanspolitikken samlede virkninger er det til dels vilkårligt, hvilket alternativt forløb man vil sammenligne med som udtryk for et forløb, hvor finanspolitikken er uændret. Pengepolitikken virkninger er det endnu ikke muligt at kvantificere ved hjælp af den anvendte beregningsmodel.

Under de opstillede forudsætninger med hensyn til finanspolitikken viser beregningerne ligeledes en betydelig positiv betalingsbalancepåvirkning, nemlig isoleret set en forbedring på 12-13 mia. kr. i 1982, kombineret med en vis positiv nettoeffekt på beskæftigelsen: ca. 13.000 personer. Det sidste dækker over en betydelig 'frisættelse' af arbejdskraft i den private sektor, hidrørende fra strammingsdelene i finanspolitikken, men en endnu større forøgelse af beskæftigelsen i den offentlige sektor. Forlænget frem i tid som langtidstendens rummer en sådan udvikling kun en løsningsmulighed på balanceproblemerne, hvis det forudsættes, at den erhvervsaktive befolkning vil være villig til at bære en betydelig forøgelse af skattetrykket og stagnerende disponible realindkomster, uden at man vil forsøge at skaffe sig compensation herfor gennem forstærkede inflatoriske processer. Derudover må bedømmelsen af, om konkurrenceevneforbedringsvejen og en drejning af efterspørgselssammensætningen bort fra privat og over mod offentlig efterspørgsel er mere eller mindre ligeværdige alternativer, naturligvis i høj grad bero på, hvilken samfundsudvikling man ønsker.

Tilbageslaget i investeringerne særlig stærkt i Danmark

Som vist i kapitel III er der i Danmark, bl.a. over finanspolitikken, sket en langt stærkere nedpresning af væksten i det private forbrug og dermed i produktionen end i de øvrige OECD-lande set under ét. Dette må igen anses for den vigtigste enkeltårsag til, at også nedgangen i de erhvervsmæssige investeringer er blevet særlig dramatisk i Danmark. Det høje renteniveau, Danmark har haft gennem en årrække, har naturligvis ligeledes været en afgørende faktor. Medmindre man forestiller sig den omtalte omtalte tendens til efter-

spørgseldrejning ført ud i sin yderste konsekvens, må det være et meget presserende problem at få investeringskrisen afhjulpet. Hovedinstrumentet hertil må være en forstærket og langsigtet konkurrenceevneforbedringspolitik.

Nedsættelse af arbejdstiden i samfundsøkonomisk perspektiv; Kapitel IV.

Hvis produktionsstrategien lider skibbrud

I det afsluttende kapitel analyseres forskellige former for om end ikke 'næstbedste løsninger', så dog alternativer der for nogles vedkommende vil være bedre end den situation, der vil opstå, såfremt man tænker sig, at Danmark på grund af indre og ydre blokeringer, derunder interesse modsætninger mellem de forskellige befolkningsgrupper, bliver nødt til mere eller mindre at fraskrive sig muligheden af at 'producere sig' ud af problemerne og i stedet vil være henvist til at løse betalingsbalanceproblemerne alene ved finans- og pengepolitiske stramninger.

Drastiske konsekvenser for ledigheden

En ren strammingsløsning vil få drastiske konsekvenser for arbejdsløsheden, der i så fald vil vokse betydeligt i forhold til det allerede høje niveau, som det i redegørelsen beregnede grundforløb ved uændret økonomisk politik vil resultere i. Arbejdsløsheden vil dermed som langtidsfænomen også komme til at ligge på et endnu højere niveau end selv det nuværende.

Imødegåelse gennem reduceret arbejdsudbud

På en sådan baggrund - altså i en situation hvor det forudsættes, at det danske samfund ikke magter at løse stagnationsproblemerne, men alligevel vil være nødt til at løse betalingsbalanceproblemet (så at sige gennem forstærket økonomisk åreladning) - kunne en reduktion af arbejdsudbuddet gennem forkortet arbejdstid og/eller reduktion af arbejdsstyrken komme på tale som middel til modvirkning af arbejdsløsheden, respektive en omfordeling af denne så ufrivillig arbejdsløshed i et vist omfang erstattes af frivillig.

Samtlige de fremskrivninger, der er foretaget i redegørelsen - altså også grundforløbet og produktionsalternativet - indeholder i øvrigt en kontinuerlig arbejdstidsforkortelse, men her som en 'trendmæssig' forlængelse af de hidtidige udvik-

lingstendenser og uden noget specifikt beskæftigelsespolitisk sigte. I de nye beregninger i kapitel IV forudsættes den ugentlige arbejdstid imidlertid i to af beregningsalternativerne reduceret væsentligt derudover for samtlige lønmodtagere som en foranstaltning mod den drastiske ledighedsstigning, der ellers ville fremkomme i disse alternativer. I det ene tilfælde regnes der med en arbejdstidsforkortelse med lønkomensation, i det andet med en ikke-kompenseret forkortelse af arbejdstiden. Som en tredje teoretisk mulighed er gennemregnet et forløb med kun samme trendmæssige nedsættelse af arbejdstiden for de fortsat beskæftigede som i grundforløbet og produktionsstrategien, men her kombineret med en kraftig reduktion af arbejdsstyrken (ombytning fra ufrivillig til frivillig arbejdsløshed) gennem en udbygning af efterlønsordningerne, udvidet barselsorlov, indførelse af sabbatorordninger etc. Det er i dette forløb forudsat, at der ydes en skattefinansieret komensation til dem, der gør brug af ordningerne, i et omfang svarende til arbejdsløshedsdagpengene. Forløbet indebærer dermed også en væsentlig forøgelse af skattetrykket, hvis den forudsatte målsætning om nedsættelse af den ufrivillige ledighed skal realiseres.

*Arbejdstidsforkortelse med lønkomensation:
En antiløsning*

Et fællestræk ved alle de tre former for mildnelse af arbejdsløsheden er, at udviklingen i realindkomsterne og forbrugsmulighederne bliver væsentlig ringere end i produktionsalternativet. Dette er selvindlysende: Arbejdsløsheden og den uudnyttede materielle produktionskapacitet repræsenterer et spild af produktions- og forbrugsmuligheder, som - blot i en ændret skikkelse - bliver videreført i de her nævnte forløb. De repræsenterer for så vidt alle en 'antiløsning'. Klarest gælder dette den arbejdsgiverbetalte arbejdstidsreduktion (når denne reduktion som her forudsat skal have et sådant omfang, at den 'batter noget' som instrument mod arbejdsløsheden). Både som følge af forøgede lønomkostninger og som følge af forøgede kapitalomkostninger (det sidste bl.a. som resultat af, at en arbejdstidsforkortelse også indebærer, at produktionsapparatet kommer til at ligge stille en større del af tiden) sker der i dette forløb en markant forringelse af konkurrenceevnen. Dette skærper balanceproblemerne og kravene til finanspolitisk stramning. Gennem 1980'erne sker der ifølge beregningerne et direkte fald

i realindkomsterne og forbrugsmulighederne på i gennemsnit godt én procent pr. indkomstmodtager pr. år. Hvis man skal have afskaffet arbejdsløsheden ved hjælp af arbejdstidsforkortelse (ved at dele arbejdet), må arbejdstidsforkortelsen derfor - paradoksalt nok - gøres særlig stor i dette forløb for at kunne kompensere for den ekstra arbejdsløshed, der skabes igennem den ekstra finanspolitiske stramning, som konkurrenceevneforringelsen nødvendiggør.

Udløser reallønsfaldet i forbindelse med den arbejdsgiverkompenserede arbejdstidsnedsættelse et pres for yderligere nominel indkomstmæssig kompensation gennem forstærkede lønstigninger, kan det resultere i en ond cirkel, da større lønomkostninger forringer konkurrenceevnen endnu mere og dermed øger behovet for begrænsning af forbruget gennem finanspolitisk stramning med fare for ny lønførøgelse etc.

Arbejdstidsnedsættelse uden lønkompensation. Men evt. kompensation fra staten

En arbejdstidsnedsættelse, der betales af lønmodtageren selv gennem en tilsvarende indkomstnedgang for den fuldt beskæftigede lønmodtager, har ikke slet så ugunstige virkninger. Det beregnede forløb under dette alternativ indebærer ikke noget fald i realindkomsterne i forhold til nu (men nok i forhold til produktionsalternativet). Men forudsætningen er som nævnt, at der heller ikke indirekte sker kompensation fra arbejdsgiverne som udslag af et forstærket lønpres. Derimod er beregningsresultaterne med hensyn til produktion, betalingsbalance og beskæftigelse forenelige med en skattefinansieret kompensation fra staten, men konsekvensen er da en stærkere stigning i skattetrykket, hvorfor kompensationen let bliver illusorisk.

Reduktion af arbejdsstyrken

I det tredje forløb, der er blevet søgt gennemregnet, indgår der som nævnt ikke nogen generel arbejdstidsnedsættelse som instrument mod arbejdsløsheden. I stedet forudsættes denne i det væsentlige transformeret til frivillig arbejdsløshed gennem udvidet adgang til efterløn, sabbatorordninger, udvidet barselsorlov etc. Der regnes i dette forløb med en indkomstmæssig kompensation fra det offentlige på niveau med arbejdsløshedsdagpengene, da sådanne ordninger ellers ikke vil være attraktive. En forhøjelse af skattetrykket indgår derfor her som et nødvendigt led i beregningerne -

nødvendig for at betalingsbalancemålsætningen kan realiseres.

Det lige nævnte forløb fremstår som det mest 'forbrugervenlige' af de tre: med større samlede forbrugsmuligheder end ved en generel arbejdstidsforkortelse, men naturligvis fortsat mindre end i produktionsalternativet. Også her vil beregningsforudsætningerne imidlertid blive invalideret, hvis den ledsagende skattetryksforøgelse udløser et pres for lønkompensation.

Flaskehalsproblemer

Afslutningsvist er der grund til at fremhæve, at det i beregningerne ikke har været muligt at tage hensyn til arbejdsløshedens ulige fordeling på fag og geografiske områder m.v. En reduktion af arbejdsudbuddet vil givetvis give anledning til betydelige 'flaskehalsproblemer', hvad enten den sker som en generel arbejdstidsforkortelse eller gennem en reduktion af arbejdsstyrken. I givet fald vil det derfor også være af afgørende betydning, at politikken understøttes af en intensivering af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Det må også indgå i afvejningen, at beslutninger om arbejdstid etc. erfaringsmæssigt har en endegyldig karakter. Sættes arbejdstiden ned nu, vil det være vanskeligt at sætte den i vejret senere og dermed 'vælge om', hvis mulighederne for at komme igennem med produktionsalternativet om nogle år skulle tegne sig lysere end nu.

'Irreversibel proces'



Kapitel I

Den internationale konjunktursituation¹⁾

A. Generel oversigt over hovedpunkter i international økonomi

Indledning

Mindsket inflation og ændrede betalingsbalanceperspektiver, men fortsat stagnation i OECD-landene

1. Udviklingen i den internationale økonomi siden efteråret har navnlig ført til ændringer på to områder: Udsigterne for en nedbringelse af inflationstakten synes at være blevet forbedret, og den internationale betalingsbalancesituation er afgørende ændret, idet OPEC-overskuddet tegner til at blive meget stærkt reduceret i den kommende tid. Måske vil det endda blive vendt til et underskud.

Begge tendenser er naturligvis blevet væsentligt forstærket gennem den senere tids kraftige olieprisfald, men de gjorde sig allerede gældende forud for dette.

For beskæftigelsen går det fortsat meget dårligt. I løbet af vinterhalvåret er beskæftigelsen - også når man korrigerer for årstidens indvirkning - næsten overalt gået tilbage, og arbejdsløsheden steget stærkt, således som det var at vente med den stagnation, der fortsat præger OECD-området under ét. I modsætning til, hvad der gælder inflationen og betalingsbalancerne, er 'den reale konjunktursituation' ikke ændret synderligt siden efteråret. Den gennemsnitlige vækst for hele OECD har efter alt at dømme fortsat været svagt negativ i den forløbne del af 1982. Men sandsynligheden taler dog stadigvæk for, at væksten trods alt vil blive positiv i den senere del af året, selv om vendingen antagelig vil blive så svag, at den kan blive vanskelig at observere.

1. Redaktionen af dette kapitel er afsluttet den 2. april 1982.

Med den fortsat vigende konjunkturudvikling, der har været i årets første måneder, er det imidlertid ikke længere sandsynligt, at der for året under ét vil kunne blive tale om en vækst på mere end ca. ½ pct. (altså ikke stort mere end nulvækst) for OECD-området under ét sammenlignet med 1981. I efterårsregningen regnedes med en vækst på ca. én procent: i sig selv en meget utilfredsstillende vækstrate, på det nærmeste ensbetydende med endnu et 'tabt år', hvilket altså nu er blevet en endnu mere grundfæstet tendens.

Også på det lidt længere sigt tegner udsigterne sig snarest en anelse værre end tidligere forventet. Ganske vist har der på intet tidspunkt i de senere år været anledning til at vente et stærkt opsving. Med den økonomiske politik, der føres i de toneangivende lande, må det imidlertid i dag nok konstateres, at de opdriftstendenser, der utvivlsomt gør sig gældende selv i den nuværende situation, kan få vanskeligt ved at bryde klart igennem og således vinde overtaget i forhold til den økonomiske politik. Især i kraft af olieprisfaldet, hvis virkninger for OECD-området som helhed kan sammenlignes med virkningerne af en skattenedsættelse, og i kraft af de tendenser til kapacitetsmangel, der efterhånden må forventes på en række områder efter flere år med undernormale investeringer, må en vending til svag opgang i løbet af 1982 dog som nævnt anses for det mest sandsynlige, selv ved uændret økonomisk politik. Hertil kommer, at der efterhånden gør sig ret stærke brydninger gældende med hensyn til den økonomiske politik i mange OECD-lande, således at lempelser måske ikke mere er helt usandsynlige, jævnfør nedenfor.

I tabel I.1 er vist en oversigt over den forudsatte udvikling i nationalproduktet hos nogle af vore vigtigste samhandelspartnere. Der foreligger i øjeblikket ikke tilstrækkeligt sikre holdepunkter til at skønne over den landefordelte vækst efter 1982, men ved beregningerne i kapitel II er man gået ud fra en gennemsnitlig OECD-vækst på 1 ½ - 2 pct. fra 1982 til 1983, stigende til 2 ½ pct. i 1984.

Med vækstprocenter af denne størrelse skulle der være grund til at regne med, at den direkte nedgang i beskæftigelsen i industrilandene hører op i løbet af 1983 og efterhån-

Tabel I.1 Væksten i bruttonationalproduktet i nogle OECD-lande.

	Andele af dansk industri- eksport 1)2)	BNP-vækst i pct.	
		Fra 1980 til 1981	Fra 1981 til 1982 (skøn)
OECD, med danske industri- eksportvægte	100.0	-¼	½
Heraf:			
USA	5.9	2	-1
Japan	1.5	4	3½
Vesttyskland	23.6	-1	-½
England	11.9	-2	½
Frankrig	6.3	½	2½
Sverige	20.3	0	1
Norge	10.0	1	0
Finland	3.6	1¾	1

Note: 1) Industrieksport omfatter her SITC-kapitlerne 2-9.
2) OECD er i denne beregning sat til 100, selv om industrieksporten til dette område faktisk kun omfatter ca. 80% af den samlede danske industrieksport.

Kilder: OECD, nationale institutter samt egne skøn.

den afløses af en svag stigning.

Om arbejdsløsheden i OECD-landene kan ventes stabiliseret inden for et kortere åremål, eller om der vil ske en fortsat vækst heri, afhænger foruden af beskæftigelsen også af udviklingen i arbejdsstyrken. Her er tendenserne noget uensartede i de forskellige lande.

*Verdensøkonomien
ikke helt så stor som
OECD-økonomien*

2. For verdensøkonomien som helhed og dermed for verdenshandelen tegner udsigterne sig ikke helt så skræmmende, som de gør for OECD og tilsyneladende også for Come-

con-landene.²⁾ Ganske vist udgør samhandelen mellem OECD-landene indbyrdes den overvejende del af verdenshandelen, men dominansen er i dag ikke så udpræget som tidligere. Dette er blandt andet en følge af udviklingen i de såkaldt nye industrilande (Brasilien, Mexico, Hong Kong, Sydkorea, Singapore, Taiwan m.fl.). Men også i mange andre udviklingslande, både blandt de olieproducerende og de ikke-olieproducerende, har der været en klar vækst. For OPEC-landenes vedkommende gør de stærkt ændrede oliepris- og betalingsbalanceperspektiver det dog tvivlsomt, om væksten kan fortsætte i samme tempo som hidtil, og der må derfor regnes med en afsvækkelse i OECD-landenes hidtidige eksportstigning til disse lande, der specielt for Vesteuropas vedkommende har været meget stærk i de senere år. For eksporten til de ikke-olieproducerende udviklingslande gælder noget lignende. Selv om olieprisfaldet er til klar fordel for disse lande, vil de gennemgående fortsat befinde sig i en tilspidset betalingsbalancesituation på grund af en stærkt voksende udlandsgæld og en endnu stærkere vækst i rentebyrden af denne gæld. De kan derfor blive nødt til at bremse op for importen.

Historisk en helt usædvanlig situation

*Ingen fortilfælde
for en så fast-
låst situation i
nyere tid*

3. En situation med en så vedholdende international økonomisk stagnation, som der alt i alt vil være tale om selv efter den forventede svage vending, er uden fortilfælde i hvert fald i nyere tid. En nærmere belysning af de træk i situationen, der virker i retning af at gøre den ubevægelig, kan derfor være på sin plads.

*Den generelle
økonomiske poli-
tik: Formål og*

4. Det er for det første helt usædvanligt, at de toneangivende lande i en situation med stor og stigende ledighed, direkte produktionsfald samt tiltagende krisesyntomer i øvrigt

2. Det temmelig glansløse billede, der tegner sig med hensyn til OECD-landenes økonomi i de nærmeste år, har tilsyneladende en pendant i en gennemgående tendens til stærkt afsvækket vækst i Østlandene; (for Polens vedkommende er der som bekendt tale om store direkte produktionsfald). Betalingsbalancevanskeligheder synes at stille sig i vejen for en generel stigning i de vestlige landes industrieksport til de østlige lande, hvorimod der formentlig kan påregnes en fortsat stigning i landbrugseksporten, herunder især korneksporten dertil.

virkninger fastholder en økonomisk politik, der ikke blot undlader at hjælpe et opsving i gang, men virker direkte bremsende over for de opgangstendenser, der trods alt gør sig gældende som underliggende tendenser på visse områder.

Betalingsbalancehensyn spiller naturligvis fortsat en afgørende rolle i mange lande, men for de toneangivende lande under ét kan man stort set udskille tre hovedformål med den førte politik: at bremse inflationen, at forskyde indkomstfordelingen i retning af en større andel for virksomhedsindtjeningen og at bremse den offentlige sektors vækst for at formindske de offentlige budgetunderskud og skabe plads for en større aktivitet i den private sektor.

Som nævnt i indledningen og nærmere diskuteret i det følgende er der tegn på, at politikken er begyndt at give resultater med hensyn til inflationsbekæmpelsen: Løn- og prisstigningerne er blevet reduceret, og ved fortsat stagnation i den reale økonomi må de ventes at blive reduceret yderligere i de kommende år. Det er også muligt, at inflationsforventningerne efterhånden er blevet afdæmpet så meget, at en økonomisk ekspansion kunne genskabes uden påny at give anledning til en forstærket inflation. Blandt de større lande er det dog hidtil kun Frankrig og i nogen grad Japan, der har turdet basere deres økonomiske politik på en sådan antagelse (og i Frankrigs tilfælde vil det måske være mere rigtigt at sige, at man for at få skabt en bedre beskæftigelse bevidst løber en betydelig inflationsrisiko). I de fleste lande er det fremdeles frygten for en ny forstærket inflation, der kommer i første række ved udformningen af den økonomiske politik. Inflationsfrygten er dermed også den vigtigste årsag til den fastlåste økonomiske situation.

Vedrørende det andet hovedformål - ændring af indkomstfordelingen - kan nævnes, at den førte politik klart har dæmpet reallønstigningen. Ikke desto mindre bliver der i de fleste lande peget på 'profitklemme' som et fremtrædende træk i konjunkturbilledet. Disse to tendenser behøver ikke at være i modstrid med hinanden. Det tilsyneladende paradoks kan forklares ved, at den økonomiske politik har ført til en begrænsning af stigningen i både reallønnen og de reale profiler: den samlede 'kage' er blevet reduceret så meget, at

både lønmodtagerne og virksomhederne har fået deres reale indtjening beskåret. Hertil kommer, at profiteklemmen naturligvis også afspejler stigningen i virksomhedernes låneomkostninger som følge af den internationale rentestigning.³⁾

Erfaringerne må derfor også siges tydeligt at have vist, at en omkostningsreduktion set i et globalt perspektiv⁴⁾ ikke er tilstrækkelig til at stimulere produktionen. Det er også nødvendigt, at virksomhederne får forbedret deres afsætningsforventninger, hvilket igen forudsætter en økonomisk politik, der tillader efterspørgselsstigning.

Hvad endelig angår det tredje hovedmål med den hidtil førte økonomiske politik (budgetbegrænsning og forbedring af den offentlige budgetbalance), synes erfaringerne ligeledes at have gjort det klart, at det i en situation med stor ledighed er en meget problematisk antagelse, at en begrænsning af den offentlige sektors vækst automatisk skulle stimulere den private sektors vækst. Også i denne sammenhæng gælder det, at forbedrede afsætningsforventninger hos virksomhederne er en nødvendig betingelse for, at den ønskede omstilling mellem privat og offentligt forbrug m.v. kan finde sted.

*Politikken ved
vejs ende? Ind-
komstpolitikens
rolle*

5. Det ret mørke billede, der tegner sig af verdensøkonomien - bortset fra resultaterne med hensyn til at fremkalde et olieprisfald og til en vis grad med hensyn til afdæmpning af den generelle inflation - kan således i høj grad føres tilbage til det modsætningsfyldte i at ville føre ensidig strammingspolitik i den nuværende internationale økonomiske situation. De store omkostninger herved - herunder naturligvis først og fremmest den stærkt stigende arbejdsløshed - skul-

3. Under olieprisstigningen i 1980-81 har det også spillet en afgørende rolle, at bytteforholdet i udenrigshandelen blev forringet i industrilandene - en udvikling, der bl.a. i Vesteuropa blev forstærket gennem dollarkursstigningen. En bytteforholdsföringelse er ensbetydende med, at en del af produktionsresultatet tilfalder udlandet. Ved stagnerende produktion og uændret indkomstfordeling vil både lønmodtagere og virksomheder få en tilbagegang i realindkomst, når bytteforholdet forringes.
4. For det enkelte land vil en omkostningsreduktion derimod virke ekspansivt via betalingsbalanceerhvervene. Det siger imidlertid sig selv, at alle lande ikke samtidig kan forbedre deres konkurrenceevne i forhold til hinanden. Som omtalt i det umiddelbart følgende kan man dog ikke heraf drage den slutning, at kritikken af 'konkurrerende indkomstpolitik' er berettiget.

le tale stærkt for en omlægning til en mere differentieret politik, der giver mulighed for efterspørgselsstigning. Det tidligere nævnte forhold, at inflationsforventningerne nu er blevet afdæmpet så meget, at det ikke nødvendigvis fører til forstærket inflation, hvis man lader et opsving komme til udfoldelse, trækker naturligvis i samme retning. Det sidste er dog en usikker antagelse. Alt i alt er der foreløbig ikke meget at have en forhåbning om en lempeligere økonomisk politik i.⁵⁾ Der lurer endda en vis risiko for yderligere stramninger.⁶⁾

*'Konkurrerende
indkomspolitik':
en misforstået
kritik*

Den fremtidige internationale økonomiske politik vil formentlig i afgørende grad afhænge af, i hvilket omfang det kan lykkes de toneangivende lande at vinde forståelse for en indkomspolitik, der kan sikre en fortsat afdæmpning af løn- og prisudviklingen. Over for den hyppige kritik af indkomspolitikken og specielt af international konkurrence på indkomspolitikken er det værd at minde om den afgørende fordel ved denne politik, nemlig at den principielt skulle gøre det muligt at øge beskæftigelsesgraden ved given inflationsgrad. Samtidig har indkomspolitikken, set i et globalt perspektiv, på længere sigt ikke andre konsekvenser for indkomstfordelingen end at formindske de debitorgevinster og kreditortab, som inflationen giver anledning til. (For det enkelte land kan indkomspolitikken dog derudover få betydning for indkomstfordelingen blandt andet via dens påvirkning af profitterne i de udlandskonkurrerende erhverv).

*Andre specielle
karakteristika
ved nuværende*

6. Der er også andre specielle træk ved den nuværende lavkonjunktursituation end det, at den i så høj grad er et produkt af den førte økonomiske politik.

5. Måske kan de forskellige former for beskæftigelsesprogrammer, der tages i anvendelse i stigende omfang i mange lande, dog opfattes som en forløber for ændringer i den generelle politik. Det forekommer mere konstruktivt at tillade en mere beskæftigelsesvenlig generel økonomisk politik end at søge efterfølgende at løse de beskæftigelsesproblemer, man skaber ved denne politik (løse beskæftigelsesproblemerne 'ved bagdøren' i stedet for 'ved bagdøren').
6. Som nærmere omtalt nedenfor må man således regne med muligheden af fornyet rentestigning i U.S.A. I Vesteuropa fremkommer ofte anbefalinger af en stramning af finanspolitikken med sigte på at skabe plads for lempelser i pengepolitikken. Tilsvarende ledsages Vesteuropas kritik af renteforholdene i U.S.A. ofte af opfordringer til U.S.A. om at stramme finanspolitikken.

lavkonjunktur.

I sammenligning med en normal lavkonjunktursituation er der antagelig i den nuværende situation kun en ret lille overkapacitet hos virksomhederne, fordi der - især på grund af den for en lavkonjunktur ekstremt høje rente - i lang tid kun har været foretaget små investeringer, og de investeringer, der trods alt er blevet gennemført, har snarere taget sigte på at opnå energibesparelser og miljøforbedringer end på at udvide kapaciteten.⁷⁾ Samtidig er meget af den overkapacitet, der oprindeligt har været til stede, efterhånden blevet elimineret på grund af økonomisk og teknisk forældelse. Den gennemsnitlige kapacitetsudnyttelsesgrad må med andre ord antages at være højere end under en normal lavkonjunktur. Selv om der givetvis stadig er mange sektorer, der har en stor uudnyttet kapacitet og derfor kan klare en større produktion uden større nyinvesteringer, må man gå ud fra, at andre sektorer vil stå med et stort investeringsbehov i den situation, hvor konjunktoren vender.

Antagelig kun ringe overkapacitet

Selv med høj realrente må det derfor forventes, at der vil ske en forholdsvis kraftig stigning i de erhvervsmæssige investeringer, når virksomhedernes afsætning igen begynder at stige, eller måske allerede så snart den herskende 'efterspørgselspessimisme' blot bliver lidt mindre udtalt, end det nu er tilfældet.

Boligbyggeriet

For boligbyggeriet er situationen i visse henseender den samme som for de erhvervsmæssige investeringer. I de fleste lande har byggeriet gennem adskillige år ligget på et unormalt lavt niveau. En stigning i boligefterspørgslen vil derfor umiddelbart udløse et betydeligt behov for en udvidelse af boligbyggeriet. Over for denne tendens står imidlertid i boligbyggeriets tilfælde en ganske særlig stor, negativ påvirkning fra den høje rente.

Olieprissituationen

Det stærke fald i oliepriserne er naturligvis også et nyt træk i konjunkturbilledet. Det øger realindkomsterne og efterspørgslen i de olieimporterende lande og styrker dermed konjunkturudviklingen i disse, men har den modsatte virk-

7. I U.S.A. og Tyskland holdt investeringerne sig dog ret godt oppe i 1970'erne, men som andetsteds med tendens til forskydning over mod energibesparende og miljøforbedrende investeringer. For tiden har også U.S.A. og Tyskland et meget lavt investeringsniveau.

ning i de lande, der er nettoeksportører af olie. For OPEC-landene kommer hertil, at deres mængdemæssige eksport er gået stærkt tilbage i specielt det sidste par år, nemlig med over en trediedel. Disse landes usædvanligt kraftige importstigning fra især Vesteuropa må derfor ventes afløst af en betydelig mere afdæmpet importudvikling i den kommende tid. Der er dog næppe tvivl om, at den indkomst- og efterspørgselsforøgende effekt af olieprisfaldet i de olieimporterende lande er større end den konjunkturdæmpende effekt af det ventede knæk i deres afsætning til OPEC-landene. Netto må olieprisfaldet derfor antages at styrke OECD-konjunktoren.⁸⁾

Faldet i råvarepriserne

Det generelle fald i råvarepriserne har lignende virkninger på konjunkturforløbet i OECD-landene som olieprisfaldet, men nettoresultatet af disse modsatrettede tendenser er her sværere at bedømme. Mange af de råvareproducerende lande, hvilket i høj grad vil sige de ikke-olieproducerende udviklingslande, befinder sig som nævnt i en meget tilspidset betalingsbalancesituation, og det er ikke utænkeligt, at de kan blive nødt til at reducere deres industrivareimport så meget, at den konjunkturdæmpende effekt heraf i industrilandene kan blive lige så stærk som den konjunkturstimulerende virkning, der følger af industrilandenes forbedrede bytteforhold over for disse lande.

Oliepriser, råvarepriser og konjunkturpolitik m.v. i industrilandene

Fælles for både oliepriser og råvarepriser er, at der næppe skal megen konjunkturstigning til i industrilandene, før man påny ser disse priser stige. Dette er både direkte og via sin indvirkning på konjunkturpolitikken i industrilandene med til at fastholde OECD-konjunktoren i en relativt fastlåst position.

En konjunkturopgang i OECD vil antagelig få størst prisvirkning på råvareområdet, hvor balancen mellem udbud og ef-

8. Virkningen må dog ventes modereret af opsparingsudviklingen. Under realindkomstnedgangen som følge af den anden olieprisomvæltning 1979-80 var det en almindelig reaktion, at man søgte at opretholde forbruget ved reduktion af opsparingskvoten. Som modstykke hertil må det ventes, at der vil være en tendens til redressering af opsparingskvoten i forbindelse med den realindkomstfremgang, som olieprisfaldet giver anledning til. Stigningen i det private forbrug må følgelig antages at blive mindre end realindkomststigningen.

terspørgsel fortsat er præget af, at der gennem mange år har været holdt stærkt igen på investeringerne i råvareproduktion, og hvor en efterspørgselsstigning derfor kan føre til en forholdsvis kraftig prisstigning. For olie synes det derimod mere problematisk, om der - selv efter de af OPEC besluttede produktionsindskrænkninger - foreløbig vil blive tale om en tilbagevenden til det prisniveau, der var gældende, før prisen faldt ind.⁹⁾ Faldet i olieforbruget og det derved fremtvungne prisfald er ikke kun en følge af den stagnerende produktion i OECD. Der er tillige tale om et resultat af den økonomiserings- og tilpasningsproces over for energiknapheden, som energiprisstigningerne (og naturligvis specielt olieprisstigningerne) har sat i gang, og som er blevet forstærket gennem energipolitikken. Disse virkninger - generelle energibesparelser, omlægninger fra olie til andre energiformer, omlægninger fra OPEC-olie til olie fra andre lande og øget udbud uden for OPEC - er af varig karakter. De vil derfor bestå også under en konjunkturoppgang, omend den meget ujævne tidsprofil for olieprisudviklingen (med chokagtige prisstigninger fulgt af omtrent lige så pludselige prisudsving i nedadgående retning) kan føre til tilbageslag i økonomiseringsprocessen.¹⁰⁾

Sammenfatning vedrørende det reale konjunkturforløb

Realindkomststigning og investeringsudvikling de udslagsgivende faktorer.

7. Sammenfatningsvist skal anføres, at selv om der er modstridende kræfter i konjunkturforløbet, må et forløb som skitseret i indledningen - med en langsom genoptagelse af en svag vækst - anses for det mest sandsynlige. Den væsentligste begrundelse herfor er, at der fra vendingen i realindkomststudviklingen (hvertil olieprisfaldet bidrager væsent-

9. Hvis de prisnedsættelser, som er gennemført for bl.a. Nordsøolie og olie fra Iran, Mexico og Venezuela afspejler en ligevægtspris under de nuværende forsyningsforhold, må det antages at yderligere produktionsbegrænsninger i OPEC vil være nødvendige for at forsvare den nuværende basispris på 34 dollars pr. tønde. Det kan imidlertid i sig selv være usikkert, om de nuværende produktionskvoter kan holde.
10. For en nærmere belysning af disse sammenhænge kan henvises til redagørelsen: Dansk Økonomi og Energiproblemerne, juni 1980, specielt afsnittene om prisdimensionens og tidsdimensionens betydning. Det blev heri nævnt, at samtidige store besparelser i olieforbruget i flere lande, således som man nu er vidne til, i kraft af prisvirkningen ville kunne reducere olieregningen væsentligt mere end svarende til den mængdemæssige besparelse.

ligt) samt fra den forventede stigning i de erhvervsmæssige investeringer vil udgå en konjunkturstimulans, som vil være stærk nok til at få overtaget i forhold til den kraftige opbremsning fra den økonomiske politik. Man kan næppe heller helt afskrive muligheden for, at der kan komme til at ske lempelser af den økonomiske politik i de toneangivende lande. Derimod kan man af hensyn til inflationsrisikoen utvivlsomt se bort fra muligheden af så vidtgående lempelser, at en selvforstærkende opgang kan få lov at udvikle sig i samme omfang, som det var normalt indtil begyndelsen af 1970'erne.

Resultater i inflationsbekæmpelsen

*Lønningerne
giver efter for
arbejdsløsheden*

8. Som flere gange berørt har den stramme økonomiske politik igennem det sidste års tid givet sig mere tydelige udslag i en afdæmpning af inflationstakten, end man har kunnet registrere tidligere i den lange periode, hvori denne politik har været ført.¹¹⁾ Olie- og råvareprisfaldet har naturligvis bidraget væsentligt hertil, men den vigtigste faktor har været en mere afdæmpet lønudvikling.

Den største reduktion i lønstigningstakten er sket i England og Japan, der begge har bevæget sig fra stigninger på 20-25 pct. p.a. i første halvdel af 1970'erne til nu en halvsnes pct. for Englands vedkommende og 7-8 pct. i Japan.

For tiden synes tendensen til lønafdæmpning at være særlig stærk i USA, hvor der er tendens til, at kollektive overenskomster bliver fornyet ret lang tid før de udløber og med væsentlige nedjusteringer til følge. Især har det vakt opmærksomhed, at der i automobilindustrien er indgået aftaler med Ford og General Motors, der indebærer en stabilisering af lønniveauet frem til midten af 1983 (herunder at der gives

11. For Vesteuropas vedkommende er tendensen dog blevet krydset af den kraftige dollarkursstigning 1980-81, der har medført en forstærket importprisstigning i Vesteuropa. Selv om der antagelig også bliver tale om en stigning i den gennemsnitlige dollarkurs fra kalenderår 1981 til kalenderår 1982, og forløbet i 1980-81 dermed i nogen grad kan komme til at gentage sig selv, kan man dog udelukke muligheden af en tilsvarende kraftig stigning, og i Vesteuropa kan der alene af den grund ventes en afdæmpning af løn- og prisstigningerne.

afkald på dyrtidsportioner, som ville være blevet udløst under de gældende aftaler) og en betydelig reduktion i antal betalte fridage imod modydelse fra koncernernes side i form af bl.a. udvidede beskæftigelsesgarantier og gennemførelse af overskudsdeling. Efter at den gennemsnitlige lønstigning i U.S.A. i en periode har ligget omkring 10 pct. p.a., regnes den nu for at være blevet reduceret til de ca. 8 pct., der var det karakteristiske for 1970'erne.

I Tyskland og Holland er lønstigningstakten reduceret til 4-5 pct. p.a., hvilket navnlig for Hollands vedkommende betyder, at der er sket en væsentlig reduktion i de senere år. I Sverige, hvor timelønstigningen både i 1980 og 1981 har ligget på godt 10 pct. p.a., forventer økonomiministeriet og konjunkturinstitutet stigningen reduceret til 7 pct. i indværende år.

I oversigten Economic Outlook fra december 1981 regnede OECD med en afdæmpning af den gennemsnitlige lønstigning (gennemsnitlig timeløn i industrien) inden for hele OECD-området fra 10,7 pct. i 1980 (stigning fra året før) til 10 pct. i 1981 og 9½ pct. i 1982. Når tallene for de enkelte lande vejes sammen med danske industrieksportvægte, bliver der tale om en reduktion fra lidt under 10 pct. i 1980 til 8,3 pct. i 1982.¹²⁾

Disse tal er som nævnt udarbejdet i efteråret. En ajourført vurdering ville formentlig føre til en lidt stærkere afdæmpning i 1982.

Betalingsbalance-, rente- og valutakursudvikling

*OPEC-overskuddet
omtrent elimi-
neret*

9. Den internationale betalingsbalancesituation undergår for tiden en overordentlig stærk ændring, især som følge af udviklingen på olieområdet, såvel mængdemæssigt som prismæssigt. Det er endnu ikke muligt at foretage en mere præcis vurdering af, *hvor* stærkt betalingsbalanceforholdene er ændret. Der er imidlertid meget, der tyder på, at

12. Målt med danske industrieksportvægte er den gennemsnitlige lønudvikling omtrent ens for hhv. hele OECD og for OECD-Europa.

OPEC-overskuddet, der kulminerede i 1980 med ca. 110 milliarder dollars, men blev omtrent halveret fra 1980 til 1981, nu er ved at være helt elimineret. Flertallet af OPEC-lande har nu betalingsbalanceunderskud, og uden renteindtægterne fra de i 1970'erne oparbejdede tilgodehavender ville det samme gælde for OPEC som helhed. Den svage betalingsbalancesituation for de fleste OPEC-lande må formodes at udgøre et stærkt incitament for enkeltlandene til at overskride deres produktionskvoter, jfr. ovenfor.

*OECD har påny
overskud. Men
meget ulige
fordelt*

10. Modstykket til denne svækkelse af OPEC-landenes tidligere stærke betalingsbalancesituation er primært en forbedring af OECD-landenes stilling. Igen savnes der oplysninger til at muliggøre en præcis vurdering, men bortset fra England og Norge kan de fleste OECD-lande regne med at få en forbedret betalingsbalancestilling som følge af udviklingen på olieområdet. En vending for OECD-området som helhed fra et underskud på 35 milliarder dollars i 1981 til et overskud på mellem 10 og 20 milliarder dollars i 1982 forekommer ikke usandsynlig. Men overskuddet vil være meget ulige fordelt. Japan alene kan forventes at få et overskud, der næppe kommer til at ligge langt fra det samlede OECD's. I det øvrige OECD kan overskud og underskud forventes at gå nogenlunde op mod hinanden. Dette svarer for så vidt til situationen sidst i 1970'erne, forud for den anden olieprisomvæltning. Men 'kortene' er nu blandet noget anderledes end dengang. Først og fremmest har England fået stort overskud i kraft af Nordsøolien.¹³⁾ Samtidig er U.S.A.'s betalingsbalancestilling vendt fra underskud til overskud. Tyskland har igen en stærk betalingsbalance ligesom før den anden oliekrise, hvorimod Frankrig og Italien i modsætning til dengang har ret store underskud.

Sammenfattende kan verdensøkonomien siges i betalingsbalancemæssig henseende at være tilbage i en situation, hvor der mellem industrilandene indbyrdes består mindst lige så store betalingsbalanceuligevægte som mellem industrilandene og OPEC-landene. Underskuddene i det interna-

13. Da Englands im- og eksport af olie nu er af nogenlunde samme størrelse, fører olieprisændringer ikke til større ændringer på den engelske betalingsbalance. Samtidig har olieproduktionen i de senere år været stærkt voksende.

tionale betalingsbalance er koncentreret dels på en forholdsvis lille kreds af rige og gennemgående små lande (dog inklusive Canada, Frankrig og Italien), dels på et stort antal udviklingslande, herunder i dag igen adskillige olieproducerende lande.

*Valutakurs- og
renteudviklingen*

11. Selv om Japan i modsætning til næsten alle andre lande er slået ind på en lempeligere pengepolitik end tidligere, hvilket vil tendere at holde igen på yen-kursens stigning, må en fortsat stigning for den japanske valuta anses for en temmelig sikker prognose på baggrund af såvel betalingsbalanceudviklingen som den lave japanske inflationsrate, jævnfør herom nedenfor. For dollarens vedkommende giver selve den løbende betalingsbalanceudvikling ingen sikre holdpunkter for en bedømmelse. Før olieprisfaldet satte ind, var der udsigt til en svækkelse af den amerikanske betalingsbalance bl.a. som resultat af den konkurrenceevneforringelse, som dollarkursstigningen har ført med sig. Imidlertid vil olieprisfaldet formentlig medføre, at U.S.A. trods konkurrenceevneforringelsen kan fastholde et relativt stort betalingsbalanceoverskud i 1982, idet U.S.A., hvis import i så høj grad består af olie, naturligvis har særlig stor fordel af olieprisfaldet. Samtidig peger udsigterne til et fortsat højt renteniveau i U.S.A., jfr. ligeledes nedenfor, i retning af, at dollaren godt i længere tid kan fortsætte på sit nuværende høje niveau. Muligheden af en tilsvarende stærk stigning i den gennemsnitlige dollarkurs fra 1981 til 1982 som fra 1980 til 1981 synes som tidligere nævnt klart at kunne udelukkes. Det skal samtidig nævnes, at som penge- og valutakurspolitikken teknisk er udformet i U.S.A., er der tale om både en flydende valutakurs og en flydende rente. Selv om der foreløbig må regnes med en høj dollarkurs som grundtendens, kan der derfor meget vel blive tale om store kortfristede udsving.

*Vesteuropæisk
renteafkobling.
Har den nået
grænsen?*

I Vesteuropa er der siden efteråret som helhed sket en vis lettelse i renteforholdene. I sit udspring var denne lettelse kædet sammen med efterårets rentelepelse i U.S.A. Den er imidlertid blevet fastholdt, også efter at renten i U.S.A. igen er gået den anden vej, således at der siden har været tale om en egentlig 'afkobling' fra renteforholdene i U.S.A. Hvor længe og hvor langt man vil kunne fastholde denne for-

skel, beror blandt andet på, i hvilket omfang man i Vest-europa er parat til at acceptere en fortsat stigning i dollarkursen. Når regeringerne og de pengepolitiske myndigheder under dollarkursstigningen 1980-81 søgte at lægge loft over stigningen ved at følge den amerikanske rentestigning op, var det ikke mindst for at begrænse stigningen i importpriserne (begrænse 'import af inflation'). Med faldende olie- og råvarepriser, målt i dollars, knytter der sig fra et inflationsbekæmpelsessynspunkt ikke samme betæneligheder til en stigning i dollarkursen som i fjor. Fra den tyske centralbanks side er det imidlertid blevet tilkendegivet, at man er gået til mulighedernes grænse med hensyn til at 'gå imod strømmen' i rentemæssig henseende.

*Forholdet mellem
EMS-valutaerne
indbyrdes*

I forholdet mellem EMS-valutaerne indbyrdes synes det temmelig oplagt, at der både på grund af inflationsforskellene og på grund af den ovenfor omtalte betalingsbalanceudvikling bygges op til store spændinger specielt mellem Frankrig og Italien på den ene side og Tyskland på den anden side. Omend EMS-samarbejdet er udformet på en måde, så man så vidt muligt undgår at invitere til spekulation i valutakursjusteringer,¹⁴⁾ vil denne forskel i den økonomiske udvikling (den manglende 'konvergens') skabe behov for fortsatte justeringer af centralkurserne i EMS. Uden nye valutakursjusteringer vil landene med overvurderet valuta komme til at betale for overvurderingen med et realøkonomisk tab i form af lavere vækst og beskæftigelse, end det ellers ville have været muligt at opnå. Som bekendt afviste EMS dog i februar i år at gå med til så store justeringer af centralkurserne som ønsket fra belgisk og dansk side. I stedet gennemførtes en 8 pct.'s nedskrivning af belgierfranc'en i EMS og en 3 pct.'s nedskrivning af kronen. Spørgsmålet om, hvorvidt dette betyder en stramning i EMS-samarbejdet, vil blive drøftet i kapitel III.

14. I denne henseende spiller det navnlig en rolle, at der er en forholdsvis stor udsvingsmargin for valutakurserne (2½ pct. til hver side, for lirens vedkommende 6 pct. til hver side), og at centralbankerne ved en eventuel spekulation yder hinanden ubegrænset, kortfristet kredit.

B. Hovedtræk af udviklingen i enkeltlande

U.S.A.: Foreløbig dyb recession

12. I U.S.A. udviklede konjunktursituationen sig i løbet af andet halvår 1981 til en dyb 'recession' med et fald i bruttonationalproduktet på over 5 pct. (på årsbasis og korrigeret for sæsonbevægelse) fra tredje til fjerde kvartal. Nedgangen fortsatte med samme styrke i første kvartal 1982, og der er næppe tvivl om, at også andet kvartal vil vise negativ vækst, omend ikke så udtalt som i vinterhalvåret. Boligbyggeriet er nu det laveste siden 1946. Bilsalget er det laveste siden 1961.

Selv om myndighederne kalkulerer med et forholdsvis stærkt omsving i løbet af andet halvår i år, har de på denne baggrund revideret deres kortfristede vækstskøn ned, og målet om at nå til budgetbalance i 1984 er opgivet og udskudt til anden halvdel af 1980'erne. Administrationens forventninger til den realøkonomiske udvikling på lidt længere sigt er imidlertid uændret optimistiske. Der regnes for perioden 1983-87 med en gennemsnitlig realvækst på 4-5 pct. p.a. og en nominel stigning på ca. det dobbelte. Inflationen forventes således i de officielle prognoser nedbragt til ligeledes 4-5 pct. p.a..

Det nuværende tilbageslag er utvivlsomt især fremtvunget af den stramme pengepolitik. I finanspolitikken gør modstridende tendenser sig gældende: På den ene side betydelige skattelettelser¹⁵⁾ og meget store reale og nominelle stigninger i forsvarsudgifterne; på den anden side fortsatte betydelige begrænsninger på de øvrige dele af forbundsbudgettet, hvilket især vil sige udgifter til sociale og sundhedsmæssige formål. Der råder betydelig tvivl om administrationens muligheder for at komme igennem med disse yderligere beskæringer, og administrationen har på sin side

15. Det gør dog indhug i det vedtagne treårige skatnedsættelsesprogram, at den personlige indkomstbeskatning i U.S.A. fortsat automatisk skærpes under inflation, idet også rent nominelle indkomststigninger giver anledning til, at man rykker højere op i progressionen. De faktiske skattelettelser er derfor ikke så store, som det umiddelbart ser ud til. Det er besluttet at ændre beskatningsprincipperne fra 1985, så 'skat på inflation' afskaffes. Men under indtryk af problemerne omkring budgetunderskuddet er der nu overvejelser igang om at undlade denne ændring.

modsat sig beskæringer af forsvarsbudgettet, opgivelse eller 'strækning' af skattelettelsesprogrammet eller indførelse af nye indirekte afgifter, der kan opveje indkomstskattelettelserne. På den anden side tegner udviklingen i budgetunderskuddet til at blive et alvorligt problem for administrationen (også fordi der ikke mindst her blev givet store løfter under valgkampen op til præsidentvalget i 1980). Tankerne om at 'løse' forbundsbudgetproblemerne ved at overføre føderale udgifter til enkeltstaterne er endnu kun på et forberedende stade.

Konjunkturpåvirkningen fra forbundsfinanserne er under disse omstændigheder vanskelig at bedømme, men det forekommer dog sandsynligt, at den - hvis den ikke allerede er det nu - vil slå om til at være konjunkturstimulerende fra midten af i år, når den næste skattelettelse træder i kraft. Herved vil den imidlertid komme til at kollidere med den stramme pengepolitik, der fortsat synes at være hovedhjørnestenen i U.S.A.'s økonomiske politik. Resultatet heraf vil let blive fornyet rentestigning, hvilket igen vil virke i retning af at tage luften ud af konjunkturopgangen.

Under disse omstændigheder synes der ikke at være gode muligheder for, at en selvforstærkende opgang kan få lov at udvikle sig. Men en svag og tøvende opgang (ligesom i Vesteuropa) synes alt i alt mere sandsynlig end stagnation eller et fortsat direkte dyk.

Japan: I international sammenligning en fortsat gunstig udvikling, men efter japanske forhold en svag vækst

13. *Japans økonomiske udvikling i de senere år har gennemgående været gunstigere end andre OECD-landes: en fortsat vækst på 3½ - 4 pct. p.a., lav arbejdsløshed, lav inflation, store produktivitetsstigninger og som nævnt påny et meget stort betalingsbalanceoverskud. Efter en japansk målestok er vækstrater af den nævnte størrelse dog lave, og de lave arbejdsløshedstal hænger for en del sammen med, at der er mekanismer i den japanske økonomi, som trækker i retning af at reducere arbejdsudbuddet, når arbejdskraftterspørgslen formindskes. Den tendens til et stærkt opdelt arbejdsmarked, der gør sig gældende i mange lande, og som medfører, at en del af arbejdsstyrken har væsentlig større arbejdsløshed og i det hele taget ringere løn- og beskæftigelsesvilkår end den øvrige del, synes at være særlig udtalt for*

Japans vedkommende.

Det var i 1981 stort set kun eksportudviklingen, der skabte fortsat konjunkturopgang i Japan, idet den indenlandske efterspørgselsudvikling blev bremsset, først og fremmest af en stram finanspolitik der har til formål at nedbringe underskuddet på statsbudgettet.¹⁶⁾ Set i et historisk perspektiv har der ligeledes været tale om en stram pengepolitik, omend den er blevet lempet noget i løbet af 1981 og generelt synes at have været mere lempelig end i omverdenen. Udlånsrenten i Japan ligger således i underkanten af 10 pct., og investeringsaktiviteten har i Japan ikke vist samme svage udvikling som i andre lande. På denne baggrund ventes indlandskonjunktoren at tage til i styrke i den kommende tid, hvorimod eksportkonjunktoren skulle tage noget af i konsekvens af stigningen i yen-kursen og de internationale aftaler om frivillig japansk eksportbegrænsning. Den samlede økonomiske vækst tegner til at holde sig nogenlunde uforandret omkring 3½ - 4 pct., dog snarest med en lidt aftagende tendens.

Det lave niveau for den japanske færdigvareimport bevirker, at Japans handelssamkvem med de øvrige industrilande fortsat ikke har karakter af en 'tovejs-trafik' i nær samme grad som mellem de øvrige industrilande indbyrdes. Dette skaber antagonisme i samhandelsforholdene, krav om yderligere japansk frivillig eksportbegrænsning og generelt tendenser til protektionisme. Der synes i øvrigt at være tegn på, at eksportbegrænsningsaftalerne er noget af et 'tveægget sværd', specielt set fra et internationalt betalingsbalancesynspunkt, idet de mængdemæssige begrænsninger styrker de japanske leverandørers prispolitiske stilling og dermed tenderer at føre til højere priser for den japanske eksport end ellers.

*Vesttyskland:
Splittet konjunktur-
turbillede*

14. *Vesttyskland* har siden slutningen af 1980 haft en kraftig og vedvarende eksportfremgang, der klart afspejler den forøgede konkurrenceevne som følge af den betydelige de-

16. Der er for tiden et underskud på omkring 6½ pct. af bruttonationalproduktet. I 1977-78, da Japan påtog sig at føre 'lokomotivpolitik', var der et underskud på 12 pct. af nationalproduktet. En del af underskuddet er blevet finansieret ved udstedelse af såkaldte 'nødbobligationer'.

valuering af D-marken i forhold til dollaren, kombineret med en fortsat lav inflation. Historisk har en eksportboom næsten altid trukket en stigning i indlandskonjunktoren med sig i Tyskland, især med de erhvervsmæssige investeringer som løftestang. Dette har ikke været tilfældet denne gang. Den indenlandske efterspørgsel og herunder ikke mindst investeringerne er gået tilbage som reaktion på den stramme økonomiske politik, det forhold at realrenten ligger på et historisk set højt niveau, selv om den nominelle rente er blevet reduceret i den senere tid, de vigende realindkomster i husholdningerne og almindelig økonomisk pessimisme. Byggeriet er i en lignende krisesituation som i Danmark. Beskæftigelsen er fortsat faldende og arbejdsløsheden stærkt stigende. Den har i årets første måneder været på omkring 2 millioner og ventes for hele året at blive omkring 1 ¾ million. Betalingsbalancen er derimod under kraftig bedring, idet der samtidig med den stærke stigning i eksporten er sket et fald i importen. Det sidste er ikke kun et resultat af den stagnerende indlandsefterspørgsel, men tillige udtryk for at den tyske industri også har vundet markedsandele på sine hjemmemarkeder.

Til imødegåelse af stigningen i arbejdsløsheden har regeringen fornylig foreslået forskellige beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. De foranstaltninger, der hidtil har været drøftet, er dog af beskedent omfang og betegner alene en modifikation af den betydelige finanspolitiske stramning ('Operation 82'), der blev vedtaget i efteråret med sigte på at forbedre de offentlige finanser.

Det tyske konjunkturbillede er således stærkt splittet, og noget stærkt samlet opsving er heller ikke for Tysklands vedkommende umiddelbart i sigte. På den anden side må Tyskland antages at være blandt de lande, hvor de i indledningen omtalte investeringsfremmende virkninger af blot en ophørende tilbagegang i forbruget må forventes at slå stærkest igennem.

Det er derfor formandskabets vurdering (på linje med de fleste interne vurderinger i Tyskland), at man for Tysklands vedkommende imod slutningen af 1982 vil kunne se forholdsvis klare tegn på en vending i konjunkturerne.

*Frankrig: Konjunkturvending
en kendsgerning,
men tvivl om den
fortsatte udvikling*

15. I Frankrig er der sket en vending i konjunkturudviklingen som følge af den omlægning af den økonomiske politik, der fandt sted efter præsident- og regeringsskiftet i maj 1981. Anført af stigninger i dels det private, dels det offentlige forbrug kan den økonomiske vækst ventes at stige fra ca. ½ pct. i 1981 (1981 over 1980) til ca. 2½ pct. i 1982. Det tegner sig imidlertid uvist, om væksten kan forventes at accelerere eller blot holde sig på de 2½ pct. i 1983 og de følgende år. Meget vil her afhænge af den fremtidige indkomst- og valutakursudvikling og af, om det kan lykkes at forbedre investeringsklimaet. Med en løninflation på 15-16 pct, en prisinflation omkring 13 pct. og med en klar betalingsbalanceforringelse bygges der som tidligere nævnt op til betydelige spændinger omkring franc'ens stilling i EMS. Betalingsbalancemæssigt har Frankrig dog haft en gunstig udgangsposition for ekspansionspolitikken. Hvis det imidlertid ikke lykkes at reducere inflationen væsentligt, og den franske regering alligevel vælger fortsat at forsvare den nuværende francparitet, vil det næppe være muligt for den at videreføre en konjunkturstimulerende finanspolitik. Specielt vil dette blive vanskeligt, hvis den internationale stagnation trækker i langdrag, idet en længerevarende forskel i konjurniveau mellem Frankrig og omverdenen i sig selv vil skærpe de franske betalingsbalanceproblemer.

Under alle omstændigheder vil en videreførelse af den konjunkturstimulerende finanspolitik let (som i U.S.A.) komme til at kollidere med den stramme pengepolitik, som også Frankrig er tvunget til at føre på grund af presset mod franc'en.

Den økonomiske diskussion i Frankrig er fortsat i høj grad centreret om arbejdstidsforkortelse og andre foranstaltninger til reduktion af arbejdsudbuddet. Det er et led i den officielle politik at nedbringe ledigheden bl.a. gennem 'deling af arbejdet'. I den senere tid er det imidlertid samtidig fra regeringens side blevet stærkt understreget, at dette også må betyde 'deling af indkomsterne', dvs. at der kun er et snævert spillerum for at give indkomstmæssig kompensation for arbejdstidsforkortelse m.v.

England: Største

16. Udover den tidligere omtalte stærke betalingsbalance-

*tilbagegang siden
begyndelsen af
1930'erne*

forbedring og den kraftige nedbringelse af inflationen (en proces som dog muligvis nu er ved at ebbe ud) synes det vanskeligt at pege på afgørende nyudviklinger i *England*. Produktionsfaldene i 1980 og 1981 har været de største siden begyndelsen af 1930'erne. Arbejdsløsheden har i slutningen af 1981 og begyndelsen af 1982 været på omkring 12½ pct. af arbejdsstyrken og ligger dermed langt over det totale OECD-gennemsnit på 7½ pct. - Medens det diskuteres, i præcis hvor høj grad arbejdsløsheden og produktionsfaldet er en 'Thatcher-effekt', er der fra alle sider enighed om, at produktionsfald og arbejdsløshed har været tilsigtede i den økonomiske politik som overgangsvirkninger. For så vidt angår produktionsudviklingen er der dog også almindelig enighed om, at bunden nu er nået og en svag vækst i størrelsesordenen 1-1½ pct. p.a. indledt, hvorimod der ventes yderligere stigning i ledigheden.

Det skal nævnes, at produktivitetsstigningen i den senere tid har været temmelig kraftig efter engelske forhold, hvilket har bidraget til reduktionen i inflationstempoet. Der synes til dels at være tale om samme rent statistiske årsager hertil som kendt i forbindelse med den danske diskussion, nemlig at det fortrinsvis er den mindre effektive del af virksomhederne og den - set i forhold til aflønningen - mindre kvalificerede del af arbejdskraften, der bliver fortrængt fra produktion og beskæftigelse. Derudover synes der imidlertid også at være tale om relativt betydelige individuelle præstationsforbedringer, sammenhængende med bl.a. et stærkt fald i antallet af strejkedage, smidiggørelse af faggrænser og bemandingsregler etc.

*Sverige: gunstig
udgangsposition
for udnyttelse
af en opgave*

17. Den to-årige arbejdsmarkedsaftale, der blev indgået i februar 1981 mellem det svenske L.O. og Sveriges Arbejdsgiverforening, indebærer som tidligere omtalt en stærk absolut og relativ omkostningsforbedring fra 1981 til 1982, idet lønstigningstakten ventes afdæmpet fra ca. 10½ til ca. 7 pct. imellem de to år. Ganske vist ventes en såkaldt 'inflationklausul' i aftalen at blive udløst til efteråret, men dette vil først føre til udbetaling af løntillæg i 1983.

Frem til efteråret 1981 skete der dog en vis konkurrence-

evneforringelse som følge af, at den svenske krone under systemet med en særlig svensk 'valutakurv' delvist følger dollarkursen. Denne virkning blev imidlertid betydeligt mere end opvejet af den 10 pct.'s devaluering af den svenske krone, som fandt sted i september 1981.

Fortjenstmarginalerne i det svenske erhvervsliv er dermed blevet afgørende forbedret, og svensk industris konkurrencebetingelser anses i almindelighed for at være bedre end på noget andet tidspunkt de sidste 10 år. Fra de udlandskonkurrerende sektorer ventes derfor også at udgå en klart konjunkturstimulerende effekt i 1982. Når der alt i alt kun forventes en vækst i bruttonationalproduktet i størrelsesordenen én procent (1982 over 1981), skyldes det, at forbruget fortsat ventes at falde - eller højst at stagnere på et niveau som i midten af 1970'erne - som følge af et fortsat fald i husholdningernes realindkomster (både før og efter skat, det sidste på trods af sænkningen af merværdiafgiften), ligesom der ventes ny bundrekord for investeringerne på grund af en betydelig kapacitetsreserve i industrien.

Det ventede vækstforløb indebærer en moderat tiltagende forbedring *igennem* 1982, og afhængigt af, hvordan investeringsklimaet påvirkes af bl.a. 'ØD-rigsdagsvalget' til efteråret og af de kommende overenskomstforhandlinger, skulle der være muligheder for, at konjunkturudviklingen i Sverige i 1982-83 bliver bedre end i OECD i almindelighed (i modsætning til hvad der var tilfældet i 1980-81). Dette er der skabt forudsætninger for gennem de forbedrede internationale konkurrenceevnebetingelser.

*Norge: Her slår
stagnationen
nu igennem*

18. Totalproduktionen af olie og gas i *Norge* har været svagt faldende i 1981 og forventes også at blive det i 1982, hvorfor den internationale økonomiske stagnation nu - i modsætning til hvad der var tilfældet i 1970'erne og i 1980 - slår kraftigt igennem i den norske økonomi. Det samlede reale nationalprodukt, inkl. olieaktiviteterne og skibsfarten, har i 1981 ligget på samme niveau som i 1980, og det samme ventes at blive tilfældet i indværende år. Da nettobidraget til væksten fra olie- og skibsfartssektoren for tiden er negativt, dækker denne udvikling over en vis fortsat produktionsfremgang for Fastlands-Norge.

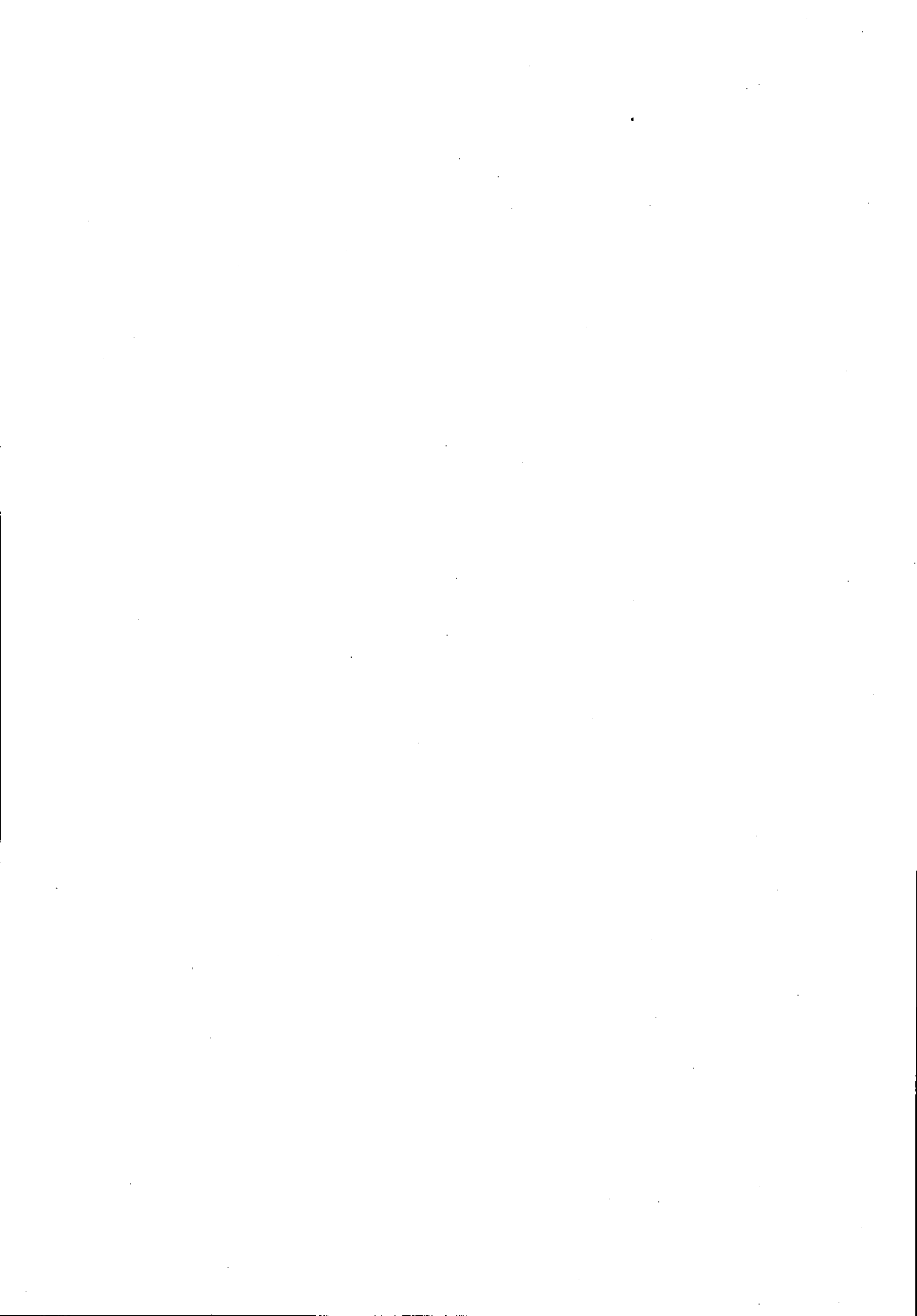
Dette afspejler først og fremmest, at der i kraft af olieindtægterne fortsat kan føres og fortsat bliver ført 'modkonjunkturpolitik' i Norge, selv om den er blevet modificeret i den senere tid. Olieprisfaldet kan muligvis føre til yderligere afsvækkelse af modkonjunkturpolitikken.¹⁷⁾

Der har gennem det sidste år været en efter norske forhold relativt betydelig stigning i ledigheden. I international sammenligning er denne dog stadig meget lav: Korrigeret for sæson har ledigheden i årets første måneder været på godt et par pct. mod godt én pct. to år tidligere.

Løn- og prisstoppet og den efterfølgende udvikling

På baggrund af det hårde norske løn- og prisstop, som blev indført i efteråret 1978 og var gældende frem til årsskiftet 1979/80, har der knyttet sig en betydelig interesse til løn- og prisudviklingen efter stoppets udløb. Ville der her, som ikke mindst mange udenlandske bedømmelser gik ud på, ske et løn- og prishop, som ville neutralisere virkningerne af den forudgående opbremsning, som navnlig for lønudviklingens vedkommende var meget kraftig? Svaret herpå er, at løn- og prisreaktionerne på stoppets udløb gennemgik har været mere beherskede end almindeligt forventet. Efter at pengelønstigningen i industrien i 1979 var blevet reduceret til kun 2-3 pct. (gennemsnit 1979 over gennemsnittet 1978) og ifølge nogle opgørelser endda endnu mindre, blev den ganske vist i 1980 forøget til knap 15 pct., men den er nu påny reduceret til 10-11 pct.¹⁸⁾ Løn- og prisudviklingen i andet halvår 1981 har imidlertid været påvirket af, at der her blev indført et nyt prisstop, samtidig med, at norsk L.O. gav afkald på retten til at forhandle halvautomatisk dyrtidsregulering, ligesom der påny har været lagt loft over lønglidningen. Der er nu forhandling om nye overenskomster.

17. Olieprisfaldet vil - i modsætning til hvad der er tilfældet for Danmark - forringe det norske bytteforhold i udenrigshandelen ret væsentligt. I 1981 gav stigningen i dollarkursen ganske vist Norge kompensation - og mere til - for virkningen af faldet i olieprisen, målt i dollars. Men selv om den gennemsnitlige dollarkurs som nævnt forventes at stige yderligere fra 1981 til 1982, kan stigningen næppe tænkes at blive så stor, at den kan kompensere for det yderligere olieprisfald i 1982.
18. I olie- og gassektoren og de tilgrænsende aktiviteter er stigningen dog væsentlig større, og der råder til stadighed frygt for, at stigningerne i disse sektorer skal smitte af på de øvrige.



Kapitel II

Konjunktursituationen i Danmark¹⁾

Indledning

1. Selv om den samlede produktion her i landet - modsat de sidste to år - må forventes at stige fra 1981 til 1982, er det fortsat et mørkt billede, der tegner sig af den danske økonomi. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster forventes at blive af nogenlunde samme størrelse som i de nærmest foregående år og den gennemsnitlige ledighed må forventes at vokse fra 1981 til 1982.

Der stilles derfor fortsat betydelige krav til den økonomiske politik, hvis der skal opnås en mere tilfredsstillende beskæftigelsesgrad og samtidig ske en reduktion af underskuddet over for udlandet. Kravene til den økonomiske politik er ikke mindst store som følge af, at der som omtalt i forrige kapitel næppe er udsigt til mere end et moderat konjunkturopsving i udlandet igennem 1982 og 1983. En afgørende bedring af den samfundsøkonomiske balance må derfor fortrinsvis sikres ved en videreførelse af den konkurrenceevneforbedrende politik, der fra 1979 til 1981 har medført helt klare markedsgevinster på såvel eksport- som importsiden.

Udviklingen i 1980 og 1981

Det private forbrug blev trykket i 1980 og 1981

2. Udviklingen har i de seneste år været karakteriseret af en ret stærk nedpresning af den private indenlandske efterspørgsel, medens den offentlige sektors efterspørgsel, når bortses fra de offentlige investeringer, har udvist en vækst af samme størrelse som tidligere. Bytteforholdsforringelsen som følge af olieprishoppet fra 1979 og som følge af valutakursændringerne medførte sammen med stigende skatter en tilbagegang i de reale disponible indkomster, der indebar

1. Kapitlet er færdigredigeret den 13. april 1982.

en markant tilbagegang i det private forbrug. Eftersom en væsentlig del af forklaringen på realindkomstfaldet har været de relativt stærkt stigende importpriser, kan udviklingen ses som et udtryk for, at tilpasningen til de højere energipriser er gennemført hurtigere, end det var tilfældet efter det første olieprishop i 1973/74. Udviklingen i Danmark har for så vidt været parallel med de fleste andre industrialiserede lande. Hertil kommer specielt for Danmark, at det ved devalueringer og gennem indgreb i løndannelsen er lykkedes at gennemføre en relativ sænkning af det danske omkostningsniveau, jfr. tabel II.1. Endvidere er der næppe nogen tvivl om, at der over skattepolitikken er gennemført en kraftigere nedpresning af det private forbrug, end det generelt har været tilfældet i udlandet.

*Konkurrenceevnen
forbedredes*

3. En konkurrenceevneforbedrende politik har isoleret set en kontraktiv effekt på det private forbrug. Virkemidlet er netop en forrykkelse af prisforholdet mellem udenlandsk og indenlandsk producerede varer og tjenester - dvs. at importvarer bliver relativt dyrere, mens rentabiliteten i eksport-erhvervene øges. Modstykket til denne kontraktive effekt er, at der bliver vundet markedsandele såvel på eksportsiden som på hjemmemarkedet i konkurrencen med importen. Selv om der således fra udenrigshandelen er udgået et vækstbidrag, har produktionen i den private sektor været faldende; nedpresningen af den indenlandske efterspørgsel har trods alt været det dominerende træk. De private erhvervsmæssige investeringer har som følge heraf og på grund af det stigende renteniveau givet stærkt efter. Det kraftige fald i investeringerne og tilbagegangen i det private forbrug har sammen med den forbedrede konkurrenceevne ført til en faldende import. For energiimporten har der været tale om et fald på over 25 pct. fra 1979 til 1981 - til dels som følge af besparelser, til dels som følge af voksende olieproduktion i den danske del af Nordsøen.

*Forringet bytte-
forhold*

Den omtrentlige tredobling af prisen på energiimporten regnet i danske kroner fra 1978 til 1981 er naturligvis den væsentligste forklaring på den stærke forringelse af bytteforholdet i udenrigshandelen, som er illustreret i figur II.1. Men også priserne på andre importerede råvarer steg forholdsvis stærkt i 1980. For landbrugseksporten har der efter

Tabel II.1 Udlandsvækst og konkurrenceevne.

	1980	1981	1982	1983
	-- pct. ændring --			
1. Vækst i bruttonationalprodukt i udlandet. 1)	1.5	-0.2	0.5	2.0

2. Fald i effektiv kronekurs. 2)	8.1	8.1	4.1	} 10.0
3. Timelønstigning, udland 2)	10.7	9.7	9.1	
4. Timelønstigning, byerhverv, Danmark	11.0	10.0	11.0	10.0

5. Dansk konkurrenceevneforbedring	7.8	7.8	2.3	0

Noter: 1) Jfr. Tabel I.1.
 2) Sammenvejlet med 'eksportør-vægte'. For en nærmere beskrivelse af disse henvises til kapitel III nedenfor samt arbejdsnotat fra Det økonomiske Råds sekretariat. Tallene for 1982 er beregnet under forudsætning af uændrede valutakurser fra medio marts 1982. For 1983 er forudsat uændret konkurrenceevne.

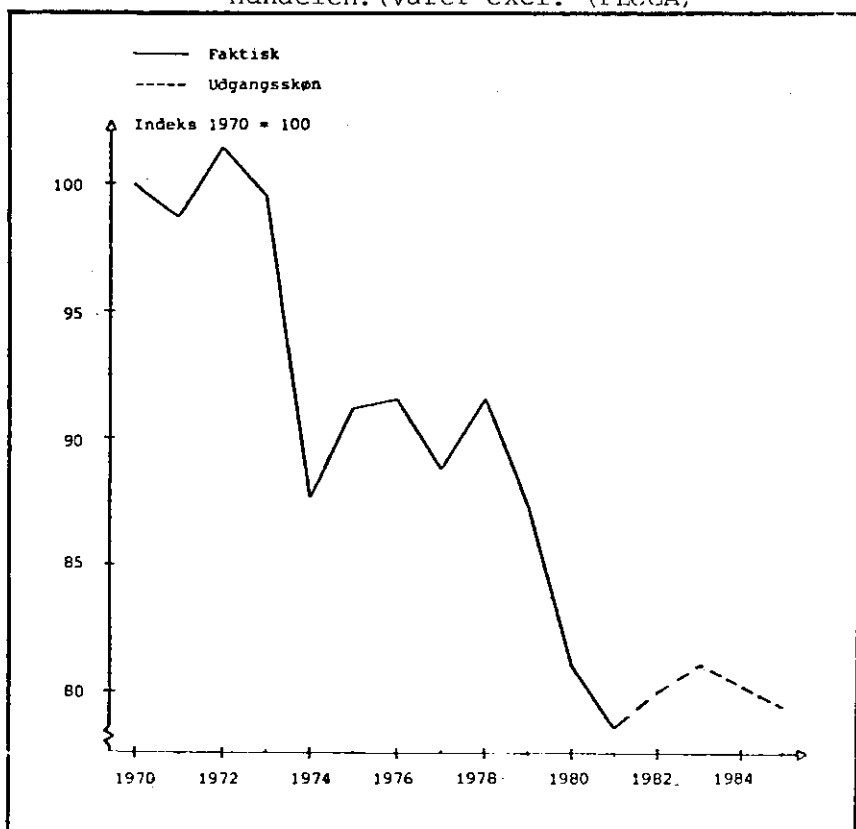
Kilder: OECD, nationale institutter samt egne skøn.

meget lave prisstigninger i 1978 og 1979 været et vist prisløft i 1980 og 1981.

Lavere betalingsbalanceunderskud og højere arbejdsløshed

4. De mængdemæssige reaktioner i importen har været så kraftige, at vare- og tjenestebalancen forbedredes med over 10 mia. kr. fra 1979 til 1981 trods bytteforholdsforringelsen. (At eksporten trods stagnerende udenlandske markeder alligevel er steget, har naturligvis også medvirket til forbedringen, men det er nedpresningen af importen, der har betydet mest). Væksten i rentebetalingerne til udlandet lagde imidlertid beslag på størstedelen af denne forbedring, hvorfor underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kun mindskedes med ca. 2,5 mia. kr.

Figur II.1: Udviklingen i bytteforholdet i udenrigshandelen. (Varer excl. (FEOGA))



Svarende til nedpresningen af den private efterspørgsel og produktion har der selvsagt været en utilfredsstillende beskæftigelsesudvikling. Den samlede beskæftigelse i den private sektor faldt med ca. 90.000 personer (inkl. selvstændige) fra 1979 til 1981 og arbejdsløsheden er, trods væksten i den offentlige sektors beskæftigelse, steget dramatisk, jfr. tabel II.5.

Udviklingen i 1982

Langsommere vækst i eksporten

5. Som grundlag for skønnet over udviklingen i industrieksporten er der regnet med, at der ikke fra 1981 til 1982 vil være nogen vækst i importen af industrivarer på vore udenlandske markeder. Væksten i den samlede produktion på de udenlandske markeder - sammenvejet efter landefordelingen af industrieksporten - forventes ganske vist at være svagt positiv (ca. 0.5 pct.), men bidraget til væksten i bruttonationalproduktet må i en række lande antages først og fremmest at udgå fra den offentlige sektor. I den private sektor vil der derimod i mange lande være direkte fald i efterspørgslen, hvilket ikke mindst gælder efterspørgslen efter investeringsvarer, som spiller en stor rolle i den danske industrieksport. Selve konjunkturudviklingen på de udenlandske markeder trækker derfor i retning af stagnation i industrieksporten. Når der alligevel regnes med en svag vækst i den danske industrieksport (2 pct., jfr. tabel II.3), skyldes det en forventning om fortsatte, men begrænsede gevinster i markedsandelene. Dette hænger dels sammen med, at virkningerne af forbedringen af konkurrenceevnen siden 1979 endnu ikke fuldt har udspillet sig, og dels med at der i 1982 med den skønnede lønudvikling (se nedenfor) og som følge af 3 pct.'s devalueringen i februar inden for EMS og dollarkursstigningen må antages at ville ske en yderligere beskedne forbedring af konkurrenceevnen på eksportmarkederne, jfr. tabel II.1.²⁾ Prisstigningstakten for industrieksporten antages at blive reduceret noget, nemlig fra godt 13 pct. i 1981 til omkring 10 pct. i år.

For landbrugseksporten regnes med uændrede mængder i forhold til 1981, hvilket dækker over et mindre fald i eksporten af animalske produkter og en mængdemæssig fremgang i eksporten af vegetabiliske produkter under ét. Prisstigningerne forventes at blive noget lavere end sidste år. I skønnet er der søgt taget hensyn til, at mund- og klovsygen indebærer pristab på eksporten, men skønnet herover er naturligvis usikkert.

2. Virkningerne af ændringerne i konkurrenceevnen igennem de senere år på hhv. eksport og import er nærmere analyseret i kapitel III.

Også væksten i tjenesteesporten ventes afdæmpet noget som følge af den forventede svage internationale konjunkturudvikling. I den forudsatte vækst på 1.5 pct. er der taget hensyn til den gunstige effekt på turistindtægterne, der udgår fra devalueringen og ikke mindst fra faldet i kronekursen over for den amerikanske dollar.

*Bytteforholds-
forbedring i 1982*

6. Trods det internationale olieprisfald forventes priserne på energiimporten for 1982 som helhed at ligge en smule over 1981-niveauet. Skønnet er i høj grad afhængigt af dollarkursudviklingen i den resterende del af året. Det er naturligvis behæftet med en betydelig usikkerhed at skønne over dollarkursen, men det er lagt til grund for beregningerne, at den nogenlunde vil holde sig på det nuværende niveau året ud. Kursen for 1982 som gennemsnit er derfor skønnet at være omkring 15 pct. højere end i 1981. Med en forventet stabilisering af olieprisen i dollars i løbet af året indebærer dette stort set konstante importpriser regnet i danske kroner. For kulimporten er skønnet en prisstigning (i kroner) på 10-15 pct., og der er for hele energiimporten skønnet en prisstigning på 2 pct. Med forventede prisstigninger på importen af forarbejdede varer og øvrige råvarer af samme størrelse som anslået for industrieksporten indebærer prisudviklingen i udenrigshandelen en forbedring af bytteforholdet fra 1981 til 1982 på godt 1.5 pct., jfr. figur II.1.

*Lidt højere løn-
stigningstakt*

7. Som det fremgår af tabel II.2, er det antaget, at timelønnen i private byerhverv gennemsnitligt stiger 11 pct. i 1982 i forhold til 1981. Usikkerheden i dette skøn må understreges, idet det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at bedømme virkningen af, at løfteparagraffen, som var suspenderet i 1981, nu igen er i kraft. Det kan ikke udelukkes, at suspensionen har udskudt en vis del af lønglidningen, og at skønnet for udviklingen af den grund ligger i underkanten. De 11 pct. lønstigning, der er lagt til grund for beregningerne, forudsætter, at der ikke i noget væsentligt omfang er tale om 'udskydningseffekter' af denne karakter. I alle tilfælde vil pristalsreguleringen føre til et væsentligt løft i lønniveauet i indeværende år, idet der må forventes udløst fire pristalsportioner i løbet af året.

Lønningerne i den offentlige sektor skønnes at ville vise en

Tabel II.2 Løn- og prisudviklingen i udgangsskønnet.

	1980	1981	1982	1983
	-- pct. stigning --			
<u>Lønudviklingen</u>				
1. Timelønudviklingen for arbejdere og funktionærer i private byerhverv	11.0	10.0	11.0	10.0
2. Lønudviklingen for off. ansatte:				
a) På timebasis	8.9	11.4	12.0	10.0
b) På årsbasis	8.1	10.2	12.0	9.1
<u>Prisstigning, privat forbrug</u>				
3. Markedspriser (incl. afgifter)	11.4	10.7	9.5	6.9
<u>Reallønsudvikling</u>				
4. Udviklingen i realløn for arbejdere og funktionærer i private byerhverv 1)	-1.1	-1.7	1.4	1.7
5. Udviklingen i disponibel realløn for arbejdere og funktionærer i private byerhverv 2)	-2.2	-2.5	0.3	1.8
Anm.:	Lønudviklingen på timebasis svarer til en noget lavere stigning i den udbetalte årsløn p.g.a. den indregnede reduktion af arbejdstiden.			
Note r.:	1) Årsløn korrigeret for prisudviklingen på forbrugsgoder. 2) Realløn minus direkte skatter.			

stigning, der er lidt i overkanten af lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Dette er bl.a. en konsekvens af overenskomstfornyelserne i 1981.

Afdæmpende prisstigninger

8. På trods af den lidt højere lønstigningstakt på det private arbejdsmarked i 1982 end i 1981 vil forbrugerpriserne stige

lidt langsommere end året før på grund af afdæmpningen af importprisstigningerne, herunder ikke mindst som følge af olieprisudviklingen. Der vil således for en fuldt beskæftiget lønmodtager i private byerhverv være tale om en realindkomtfremgang før skat på ca. 1 ½ pct. For offentligt ansatte og for pensionister m.fl. vil realindkomstudviklingen være lidt gunstigere, og der må samtidig regnes med en relativ stærk stigning i virksomhedsindtjeningen.

Relativ stærk stigning i restindkomsterne og i overførselsindkomsterne

9. Den særligt hurtige vækst i restindkomsterne skyldes en række forskellige forhold. Forbedringen af konkurrenceevnen trækker således i retning af en noget stærkere stigning end i lønindkomsterne. Hertil kommer som noget mere specielt, at den voksende olieproduktion i den danske del af Nordsøen indebærer en væsentlig stigning i restindkomsterne, samt at de forbedrede prisrelationer for landbruget - herunder ikke mindst stigningen i svinepriserne - giver et yderligere bidrag til de selvstændiges indtjening. Ydermere indebærer den voksende statsgæld en ret kraftig stigning i rentebetalingerne fra det offentlige.³⁾

Overførselsindkomsterne skønnes også at stige noget stærkere end lønindkomsterne, dels som følge af væksten i arbejdsløsheden og dels som følge af tilgangen til pensionistgrupperne (herunder tilgangen til efterlønsordningen). Alt i alt må der regnes med en vækst i de private nettoindkomster før skat på små 15 pct. i 1982. En del af væksten i restindkomsterne og i særlig grad den del, der kan tilskrives væksten i olieproduktionen, må dog antages at 'aflejre' sig som øget opsparing i selskabssektoren.

Skattetrykket øges

10. Stigningen i de kommunale og amtskommunale beskatningsprocenter indebærer sammen med det forhold, at skælden for statsindkomstskatten reguleres efter prisudviklingen og ikke lønudviklingen, at det direkte skattetryk (målt i forhold til de personlige indkomster) vokser med knapt 1 pct.-point. De direkte skatter skønnes at stige med 17.5

3. Restindkomst er defineret som al privat indkomst, der ikke er lønindkomst eller overførsler fra det offentlige. Restindkomsten omfatter derfor ikke blot de selvstændige erhvervsdrivendes, men også lønmodtagernes renteindtægter på den indenlandske statsgæld, herunder det, der tjenes indirekte via pensionsordninger o.l. Stigningen i virksomhedsindtjeningen er derfor svagere end stigningen i restindkomsten.

pct., hvorefter den personlige disponible indkomst kan anslås at vokse knap 14 pct. Afgiftsbelastningen af det private forbrug skønnes at falde en smule, idet den bebudede inflationstilpasning af de specifikke afgifter først er indregnet fra midten af året.

*Forbrugsstigning
på 1.5 pct. realt*

11. Med en stigning i forbrugerpriserne (inkl. afgifter) på 9.5 pct. og en stigning i den personlige disponible indkomst på små 14 pct. skulle man forvente en stærk stigning i det private forbrug i år. Når der alligevel kun regnes med en realvækst på 1.5 pct. i forbruget, jfr. tabel II.3, skyldes det, at opsparingskvoten forventes at stige betragteligt, efter at opsparingen i de foregående år har ligget på et relativt lavt niveau. Stigningen i opsparingskvoten afspejler tildels en normal reaktion, når faldende realindkomst afløses af stigende realindkomst, men stigningen i opsparingen må også ses i lyset af den fortsat kraftigt voksende rentetilskrivning i de skattebegunstigede opsparingsordninger, hvor en væsentlig del af den private opsparing finder sted.

Hertil kommer, at den ekstraordinært stærke stigning i de selvstændiges indkomster må antages at bidrage til en større opsparingskvote. Især i landbruget må man således regne med, at stigningen i indtjeningen for en væsentlig del anvendes til konsolidering.

Det kan i øvrigt bemærkes, at de pris- og lønskøn, der er lagt til grund for beregningerne, sammen med udviklingen i den direkte beskatning indebærer, at der for en fuldt beskæftiget lønmodtager i byerhverv kun vil være tale om en beskednen fremgang i den reale disponible indkomst i 1982, jfr. tabel II.2.

'Martspakken'

12. Der har af tidsmæssige årsager ikke været mulighed for en nærmere analyse af virkningerne af den såkaldte 'martspakke', dvs. regeringens forslag af 31. marts til 1. fase i en forstærket indsats til bekæmpelse af specielt ungdomsarbejdsløsheden. På basis af regeringens redegørelse af 4. februar til folketinget er der dog taget et vist hensyn til de pågældende foranstaltninger. Martspakken må således antages både at påvirke det offentlige forbrug og udviklingen i arbejdsstyrken (idet øgede uddannelsesfrekvenser

Tabel II.3. Hovedposter på forsyningsbalancen.

	Nationalregnskabs- tal		Realisering fra året før		Prisstigning fra året før	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982
		-mia.kr.-		-pct.-		-pct.-
1. Privat forbrug	229,3	255,0	-1,1	1,5	3,7	10,7
2. Nyt boligbyggeri	15,7	16,6	-25,0	-3,6	3,5	11,5
3. Private erhvervsinvesteringer	36,9	39,3	-12,3	-4,7	10,3	11,8
4. Off. køb af varer og tjenester	126,3	144,6	1,7	3,0	1,7	10,7
5. heraf off. investeringer	12,2	12,1	-10,2c)	-9,5	-0,7	11,6
6. Lager- og besætningsændringer	-2,6	-0,4	-0,5c)	0,5c)	0,3c)	-
7. Indenlandsk efterspørgsel (1+2+3+4+6)	405,6	455,0	-3,1	2,0	3,9	10,9
8. Vareeksport (FOB) inkl. FEOGA ialt	118,9	131,6	4,3	0,6	3,8	13,0
9. heraf industrivarer	76,4	85,8	2,8	2,0	5,0	13,2
10. landbrugsvarer og konserver ^{a)}	38,7	42,5	2,2	0,0	1,0	12,6
11. Tjenesteeksport	33,3	37,2	4,3	1,5	3,0	12,3
12. Samlet efterspørgsel (7+8+11)	557,8	623,8	-1,2	1,7	3,8	11,4
13. Vareimport (CIF) ialt	126,8	138,0	-2,7	0,6	4,1	17,2
14. heraf energiimport	30,0	28,8	-11,0	-5,8	-4,0	36,0
15. Tjenesteimport	20,2	23,0	-3,9	3,4	3,0	20,1
16. Bruttonationalprodukt ^{b)} (12-13-15)	410,9	462,8	-0,6	1,9	3,7	9,3
17. Nettoafgifter ^{b)}	64,5	70,2				10,5
18. Bruttofaktorindkomst (16-17)	347,0	392,6				7,8

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

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

Ekspert og import er opgjort på generalhandelsbasis.

Ekspertgruppen "Industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandelen opgøres under SITC-kapitlerne 2-9, ekskl. skibe og fly, medens "landbrugsvarer og konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0 og 1.

a) Inkl. 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 ovenrensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

c) Ændringen i "Lager og besætningsændringer" målt i løbende priser i forhold til BNP det foregående år.

bevirker en midlertidig reduktion af arbejdsstyrken bortset fra de tilfælde, hvor uddannelsen er direkte arbejdsrelateret, såsom lære- og praktikpladser, uddannelsespladser i sundhedssektoren etc.). I et vist omfang vil de bebudede foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden nok også indebære en omfordeling af arbejdsløsheden, jfr. i øvrigt diskussionen nedenfor af virkningerne af en eventuel indførelse af 'indslusningsløn'.

Det skal understreges, at der ikke i beregningerne i nærværende redegørelse er indregnet nogen ekstrabeskatning som følge af de her nævnte foranstaltninger, men der er dog som nævnt regnet med en tilpasning af de specifikke afgifter fra midten af året.

*Lavere bolig-
investeringer og
offentlige inve-
steringer*

13. Med hensyn til boligbyggeriet er det antaget, at det samlede antal påbegyndelser vil vokse fra ca. 18.000 i 1981 til ca. 22.000 i 1982, fordelt på 14.000 påbegyndelser af lejligheder i det støttede byggeri og 8.000 i det ustøttede byggeri. Den forøgede kvote for det offentligt støttede byggeri forventes ikke at blive udnyttet fuldt ud allerede i indeværende år, men det anslås dog, at påbegyndelserne for denne del af boligbyggeriet vil vokse med ca. 4.000 lejligheder. For det private boligbyggeri - dvs. hovedsageligt opførelse af ejerboliger - gør der sig modsat rettede faktorer gældende. På den ene side kan det ikke udelukkes, at den forøgede kvote for det støttede byggeri vil 'presse' noget af byggeriet af ejerboliger ud, men på den anden side giver den nu åbnede adgang til indeksfinansiering af nye ejerboliger mulighed for en kraftig formindskelse af begyndelseshuslejen, hvilket trækker i modsat retning. Netto er der regnet med en positiv virkning på det ustøttede byggeri, således at påbegyndelserne (sæsonkorrigeret) gradvist antages at stige fra det lave niveau, de befandt sig på ved slutningen af 1981. På grund af faldet i påbegyndelserne af ustøttet byggeri igennem 1981 er der dog kun regnet med samme antal påbegyndelser i hele 1982 som i 1981. Selv om tendensen vil være stigende, kan det private byggeri næppe heller i 1983 ventes at få samme omfang som det direkte støttede byggeri. Der er for 1983 regnet med 10-11.000 påbegyndelser i det ustøttede byggeri. Man synes med andre ord at være tilbage i en situation, hvor det direkte støttede byggeri

er større end det indirekte (via skattelovgivning) støttede, private byggeri.

For den samlede investeringsaktivitet i nyt boligbyggeri vil der trods stigningen i påbegyndelserne være tale om et yderligere fald. Faldet skyldes dels det lave niveau for påbegyndelserne sidste år, dels at stigningen i påbegyndelserne først forventes at forøge aktiviteten i løbet af indeværende år. Først i 1983 forventes væksten i påbegyndelserne at slå igennem på investeringsaktiviteten. Med det forudsatte stigende antal påbegyndelser af ustøttet byggeri er det beregnet, at boliginvesteringerne realt vil vokse knap 17 pct. fra 1982 til 1983.

For de offentlige investeringer må der ligeledes i 1982 regnes med et realt fald - for tredje år i træk - hvilket ikke mindst skyldes, at en række kommunale anlægsudgifter af hensyn til overholdelsen af rammen for den kommunale udgiftsvækst er blevet udskudt.

De erhvervsmæssige investeringer falder yderligere

14. På trods af den stærke vækst i energiinvesteringerne (olierørledningen, naturgasprojektet m.v., der statistisk behandles som en del af den private sektor) er der regnet med et fortsat fald i de samlede erhvervsmæssige investeringer (godt 2 pct.). Dette skyldes først og fremmest, at erhvervslivet trods investeringsfaldet i de foregående år fortsat på mange områder har overkapacitet, og alt i alt må den private sektors produktion forventes at stagnere. Aktivitetsstigningen ved nye projekter, der sættes i gang, vil derfor være mindre end faldet i investeringsaktiviteten som følge af færdiggørelse af igangværende projekter. Det fortsat høje renteniveau er naturligvis medvirkende til at gøre virksomhederne tilbageholdende med hensyn til at sætte nye investeringsarbejder igang.

Oprettning af efterspørgslen igennem året

15. Alt i alt kan der kun påregnes en vækst på ca. 1.5 pct. i den indenlandske private efterspørgsel fra 1981 til 1982, men det må dog skønnes, at væksten igennem året vil være tiltagende. Dette skøn er ikke mindst baseret på, at de positive virkninger på den private forbrugsefterspørgsel af bytteforholdsforbedringen først sætter sig igennem i løbet af året.

Væksten i den offentlige sektor bringer stigningen i den samlede indenlandske efterspørgsel op på 2 pct. Der er regnet med en vækst i den offentlige sektors efterspørgsel efter varer og tjenester i alt på 3 pct. Med de tidligere beskrevne skøn over eksportudviklingen må der regnes med en vækst i den samlede efterspørgsel - indenlandsk såvel som udenlandsk - på 1.7 pct. fra 1981 til 1982.

Uændret betalingsbalanceunderskud og øget arbejdsløshed

16. Trods denne vækst skønnes den samlede vareimport at være stort set uændret regnet mængdemæssigt. Bag dette skøn ligger to modsat rettede tendenser, nemlig på den ene side et fortsat fald i energiimporten som følge af væksten i olieproduktionen i den danske del af Nordsøen samt yderligere besparelser i forbruget, og på den anden side en vis forøgelse af den øvrige vareimport sammenhængende med udviklingen i det private forbrug.

Forbedringen af bytteforholdet i kombination med den mængdemæssige udvikling i import og eksport bevirker en forbedring af vare- og tjenestebalancen fra 1981 til 1982. Overskuddet er beregnet at vokse fra godt 5 mia. kr. i 1981 til små 8 mia. kr. i 1982, jfr. tabel II.4. Den deraf følgende tendens til forbedring af den samlede betalingsbalance modvirkes dog af de voksende rentebetalingen på udlandsgælden m.v., således at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster skønnes at forblive omtrent uændret.

Den sæsonkorrigerede ledighed har været fortsat stigende siden begyndelsen af 1980. Stigningstakten har dog været aftagende i 1981, og det er muligt, at stigningen nu er ved at høre op. Ledigheden kan imidlertid ikke i 1982 forventes nedbragt fra det nuværende høje niveau. Beskæftigelsen i den private sektor af økonomien vil ifølge beregningerne falde med 26.000 personer, medens beskæftigelsen i den offentlige sektor skønnes at ville vokse med 35.000, jfr. tabel II.5. Med en skønnet tilgang til arbejdsmarkedet på knapt 30.000 personer påregnes antallet af registrerede ledige at vokse fra 245.000 personer i 1981 til 264.000 i 1982. (På fuldtidsbasis er dette en stigning i ledigheden fra 237.000 i 1981 til 255.000 i 1982).

Tabel II.4 Betalingsbalancen 1980-85

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
			- mia. kr. -			
1. Handelsbalance inkl. eksportstøtte fra FEOGA	-10.4	-7.9	-6.4	-6.5	-10.7	-12.7
2. Tjenestebalance	11.0	13.1	14.2	15.9	17.6	19.4
3. Vare- og tjenestebalancen (1 + 2)	0.6	5.2	7.8	9.4	6.8	6.6
4. Renter og udbytter, nettoindtægt	-10.0	-14.1	-16.2	-18.4	-20.1	-24.4
5. Andre overførsler, nettoindtægt a)	-3.1	-3.9	-4.7	-5.4	-6.1	-6.8
6. Betalingsbalancens løbende poster officiel saldo (3 + 4 + 5)	-12.5	-12.8	-13.0	-14.4	-19.3	-24.6
<p>Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor en sammenregning kan udvise små differencer.</p> <p>Forsyningsbalancen samt handels- og tjenestebalancen er opstillet ekskl. Færøerne og Grønland.</p> <p>a) Denne post indeholder EF-betalinger (bortset fra FEOGA-eksportstøtte), ensidige overførsler m.v. Herudover indeholder posten en korrektion som følge af overgangen fra nationalregnskabstal (punkterne 1, 2 og 3) til officiel saldo for hele riget inkl. Færøerne og Grønland.</p>						

Nogle specielle problemer omkring ungdomsarbejdsløsheden

Skærpede problemer for de unge arbejdsløse

17. Selv om arbejdsløsheden gennem det seneste år er steget mest for voksenarbejdere og navnlig for voksne mænd, er ledighedsprocenten stadigvæk væsentligt højere for de unge arbejdsløshedsforsikrede, end den er for de ældre aldersklasser. Et karakteristisk træk i ungdomsarbejdsløsheden, som denne kan vurderes ud fra den foreliggende statistik, er imidlertid, at forholdene er ret forskellige for unge, som er henholdsvis over og under 18 år. Ledighedsprocenten blandt de helt unge er således klart lavere end blandt de 18-25 årige.

For nærmere at belyse betydningen af denne 18-årsgrænse er der på grundlag af arbejdsløshedsstatistikken foretaget

Tabel II.5 Arbejdsstyrke, ledighed og betalingsbalanceunderskud, m.v. i udgangsskønnet frem til 1985.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	- 1.000 personer -					
Befolkningsprognose, 15-74 årige a)	3766	3788	3808	3821	3828	3833
Erhvervsfrekvens b)	.7047	.7075	.7111	.7145	.7179	.7206
Arbejdsstyrke (antal personer)	2654	2680	2708	2730	2748	2762
Registrerede ledige i alt (antal personer)	184	245	264	259	241	226
Beskæftigede i alt (antal personer)	2470	2435	2444	2471	2507	2536
Heraf: Lønmodtagere i byerhverv	1271	1213	1197	1216	1243	1263
Offentligt ansatte	753	782	817	835	854	872
Selvstændige m.v. c)	446	440	430	420	410	400
Registrerede ledige fuldtidsbasis d)	177	237	255	251	233	218
Produktivitetsstigninger i private byerhverv:						
Stigning i produktion pr. beskæftiget pr. time e)	2.7	3.5	1.0	3.0	3.0	3.0
'Balanceproblem'						
Ledighedsskøn						
Fuldtidsbasis, tusinde personer	177	237	255	251	233	218
Antal pers. i pct. af arb.styrke	6.9	9.1	9.7	9.5	8.8	8.2
Betalingsbalanceunderskud, mia.kr.	12.5	12.8	13.0	14.4	19.3	24.6
i pct. af bruttofaktorindkomst	4.0	3.7	3.3	3.3	4.0	4.6
i pct. af eksport af varer og tjenester	9.7	8.4	7.7	7.7	9.4	10.9
Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.						
a)	Danmarks statistiks befolkningsprognose, jfr. Nyt fra Danmarks Statistik nr. 73, 1981.					
b)	Erhvervsfrekvenserne er skønnet med udgangspunkt i Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelser. Disse er reduceret som en følge af effekten af overgangen til efterløn.					
c)	Beskæftigelse i landbruget, selvstændige og medhjælpende hustruer i byerhverv. Delvis residualpost.					
d)	Registrerede fuldtidsledige + ledige deltidsforsikrede med ½ vægt + ikke-forsikrede registreret via arbejdsformidlingen.					
e)	Angiver produktivitetsstigning med 1970-vægte.					

en opgørelse af ledighedsprocenten måned for måned i 1979 for en gruppe arbejdsløshedsforsikrede unge, der fyldte 18 i løbet af året, jfr. figur II.2.⁴⁾

Denne opgørelse er sammenholdt med udviklingen i arbejdsløsheden for en gruppe unge, der var fyldt 18 ved indgangen til 1979 (fyldte 18 i tredje kvartal af 1978). Ledighedsudviklingen gennem 1979 for denne kontrolgruppe minder i øvrigt meget om udviklingen i den samlede ledighed for alle aldersgrupper. Som figuren viser, ligger ledighedsprocenten ved årets begyndelse for den gruppe, der endnu ikke var fyldt 18 ved indgangen til 1979, betydeligt under ledigheden for den lidt ældre gruppe, men i løbet af året indsnævres forskellen markant, og ved årets slutning er de to gruppers arbejdsløshedsprocent næsten identisk.

Den relativt kraftige ledighedsudvikling gennem 1979 for den gruppe, der fylder 18, kan givetvis i betydeligt omfang tilskrives overgangen til aflønning efter minimumslønsatsen (i 1979 garantilønsatsen) for voksenarbejdere.

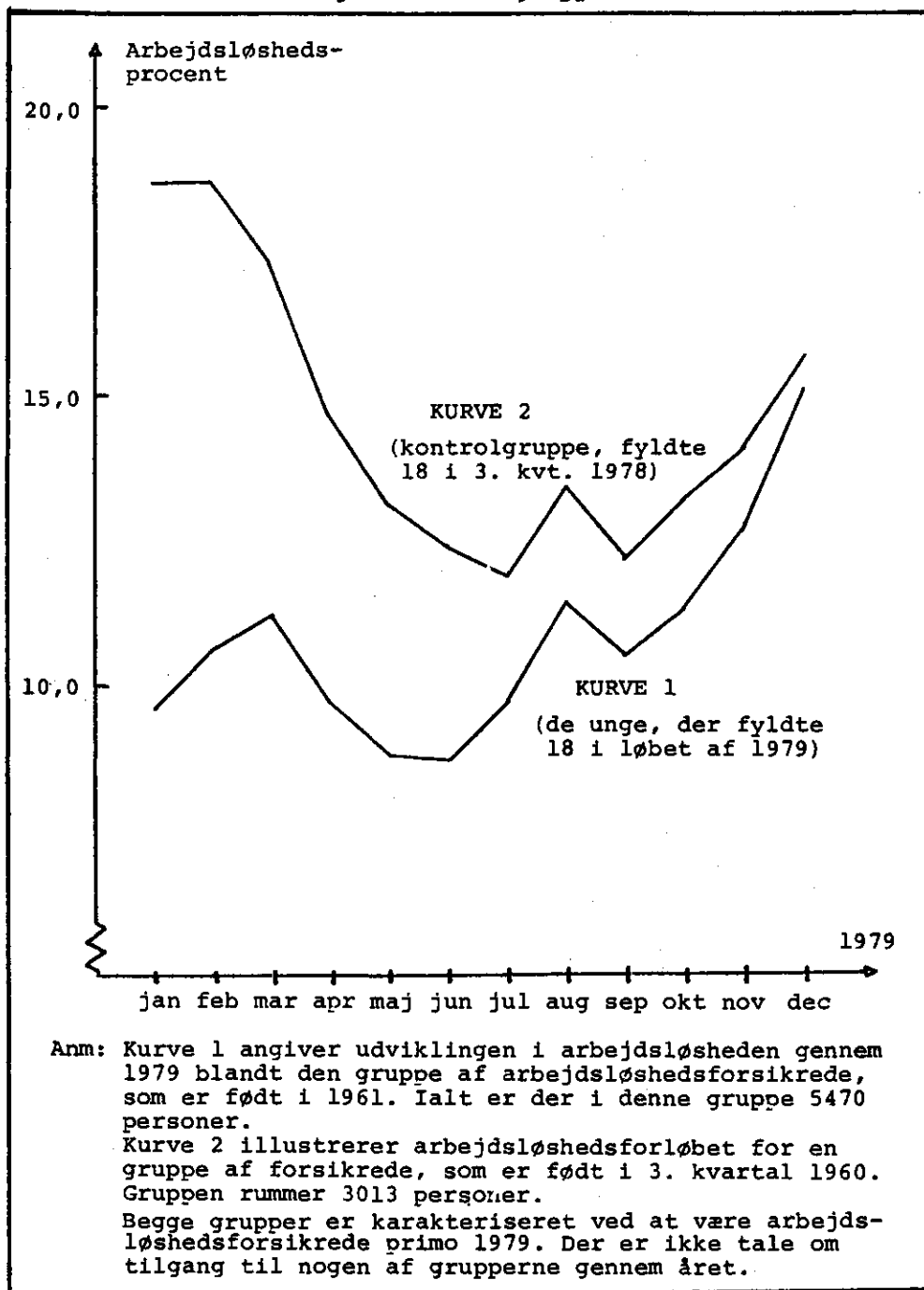
*Gradvis overgang
til voksenløn kan
lette problemet*

18. Udstødningseffekten af den bratte overgang til voksenløn kunne modvirkes ved at gøre overgangen trinvis. En sådan 'blød' landing på voksenlønniveauet vil formentlig kunne bidrage til at nedbringe den nuværende overrepræsentation af unge blandt de arbejdsløse. En ordning med 'indslusningsløn' for unge arbejdere er gennemført i Holland, hvor man gradvist bringer de 15-22 årige op på den gældende minimumsløn for voksne.

Det skal tilføjes, at den virkning, en lavere løn til unge ansatte måtte have på arbejdsløsheden, i første række vil bestå i en ændring af ledighedens sammensætning bort fra de unge. Der vil sandsynligvis ikke udgå noget væsentligt incitament til en større samlet produktion og beskæftigelse, omend en øget anvendelse af en billigere, men også mindre produktiv arbejdskraft kan gøre det muligt at opnå en lidt højere beskæftigelse uden at forringe betalingsbalancen.

4. Beregningerne er som serviceopgave udført af Danmarks Statistik på det centrale register for arbejdsmarkedsstatistik, CRAM.

Figur II.2: Ledighedsudviklingen for de unge der fylder atten og en kontrolgruppe.



Det skal også tilføjes, at ungdomsarbejdsløshedens relative omfang naturligvis afhænger af mange andre forhold end lønstrukturen. At ungdomsarbejdsløsheden i Danmark ikke er højere end i mange andre lande kan derfor ikke tages til indtægt for, at forholdet mellem de unges og ældres løn ingen indflydelse har på ungdomsarbejdsløshedens størrelse. Figuren synes tværtimod stærkt at indicere, at der findes en sådan sammenhæng.

Situationen i landbruget

*Klar indkomst-
fremgang, men
fortsat store
problemer*

19. Med den opretning af landbrugets salgspriser, herunder især priserne på svinekød, der har fundet sted det sidste års tid, må der skønnes at være kommet en væsentlig forbedring af indkomsterne i landbruget fra driftsåret 1980/81 til driftsåret 1981/82. Målt ved udviklingen i bruttofaktorindkomsten skønnes der at blive tale om en indkomstfremgang på ca. 30 pct. (men det siger sig selv, at skønnet må tages med et vist forbehold på grund af mund- og klovsygen). På grund af en betydelig svagere stigning i de udgifter, der skal betales ud af bruttofaktorindkomsten, er det, der bliver til overs til brugerfamilierne, steget langt mere, nemlig godt 70 pct. eller fra 5,7 til 9,8 mia. kr., jfr. tabel II.6 linie 11.

Selv om denne kraftige generelle forbedring skal ses i forhold til det meget lave niveau for indtjeningen i 1980/81, er det klart, at den har taget noget af brodden af de meget presserende problemer for erhvervet, men det er også klart, at en del af landbruget fortsat har store vanskeligheder. Trods stigningen i bruttofaktorindkomsten i 1981/82 ligger denne realt - dvs. efter korrektion for stigningen i forbrugerpriserne i den mellemliggende tid - stadig ca. 12 pct. under niveauet i 1977/78, der ganske vist også var et særdeles godt driftsår. Det beløb, der er tilovers til brugerfamilierne, er selv efter indkomstopretningen kun på stort set samme absolutte niveau som dengang og giver altså ingen dækning for den mellemliggende inflation.

Det må fremhæves, at de anførte tal er gennemsnitstal, der dækker over en betydelig spredning. Indtjeningsforholdene

for de fleste af de landmænd, der i de foregående år har måttet optage store lån, er fortsat overordentlig ugunstige, selv om gældssaneringsordningerne og 'den negative indkomstskat' vil bøde noget på indkomstkrisen.

*Prispolitikken
i EF har snævre
grænser*

20. En yderligere forbedring af landbrugets indtjeningsforhold må antages fortrinsvis at skulle ske ved nedbringelse af omkostningerne. De fortsat betydelige produktionsoverskud i EF og de problemer, der følger heraf, herunder ikke mindst de budgetmæssige, vil sætte ret snævre grænser for forhøjelserne af de fælles landbrugspriser i EF, og det er urealistisk at forvente, at der kan ske en opretning af indtjeningsforholdene gennem EF-prispolitikken. Med den store spredning, der er i indtjeningsforholdene og i graden af egenfinansiering m.v., vil der derfor - specielt under et fortsat højt renteniveau - stadig være mange landmænd, der kan risikere, at væksten i bruttoindtjeningen ikke kan følge med væksten i rentebyrden, og som derfor vil stå over for alvorlige økonomiske vanskeligheder.

I vidt omfang vil dette være en følge af de forvridninger der - jfr. flere tidligere redegørelser - sker i finansieringsforholdene ved traditionel lånefinansiering under inflation og inflationsbestemt rente. Med lavt forrentede, men indekserede lån og dermed lånebetingelser, svarende til dem der var gældende, da der var et stabilt prisniveau, forekommer det sandsynligt, at langt hovedparten af landbruget vil kunne få en tilfredsstillende indtjening via markedet og således ikke vil behøve støtte fra det offentlige. I denne forbindelse kan der være grund til at bemærke, at en sådan genskabelse af tidligere tiders reale finansieringsforhold og tidsmønster for amortisering principielt ikke behøver at indeholde noget subsidieelement og følgelig heller ikke noget uønsket (ud fra langtidshensyn) incitament til fastholdelse af for mange ressourcer og uhensigtsmæssige produktionsstrukturer i landbruget.

Tabel II.6. De selvstændige landmænds indkomstforhold¹⁾.

Driftsår	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81 ²⁾	1981/82 ²⁾
	mia.kr.					
1. Bruttofaktorindkomst	10,3	13,5	13,1	14,1	13,6	17,7
2. Afskrivning ³⁾	2,7	3,0	3,4	3,8	4,2	4,6
3. Lejet arbejdskraft	1,1	1,1	1,4	1,4	1,5	1,6
4. Nettoresultatindkomst fra landbruget (1+2+3)	6,5	9,4	8,3	8,9	7,9	11,5
5. Overskud fra andet erhverv incl. boligbenyttelse	1,3	1,3	1,5	1,6	1,7	1,8
6. Lønindtægt fra andet erhverv	1,9	2,3	2,3	2,8	3,7	4,1
7. Samlede faktorindkomst (4+5+6)	9,7	13,0	12,1	13,3	13,3	17,4
8. Ejendomskat	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	0,8
9. Generelle direkte udlodninger ⁴⁾	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9
10. Nettoresultatindkomst og låneomkostninger	3,0	3,7	4,8	6,2	7,2	7,7
11. Erhvervsrettet indkomst i alt (7+8+9+10)	6,3	8,9	6,9	6,6	5,7	9,8
12. Pension, børnetilskud og gaver m.v., netto	1,2	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8
13. Samlede indkomst (11+12)	7,5	10,3	8,5	8,2	7,4	11,6
1) Beregnet med udgangspunkt i Jordbrugsøkonomisk Instituts regnskabsstatistik.						
2) Skøn.						
3) Ifølge Danmarks Statistik.						
4) Ifølge Danmarks Statistik (består hovedsagelig af investerings- og rentetilskud).						
Kilde: Jordbrugsøkonomisk Institut, Landbrugets Økonomi, efteråret 1981, suppleret med oplysninger fra De samvirkende Danske Landboforeninger.						

Perspektiver for 1983-85

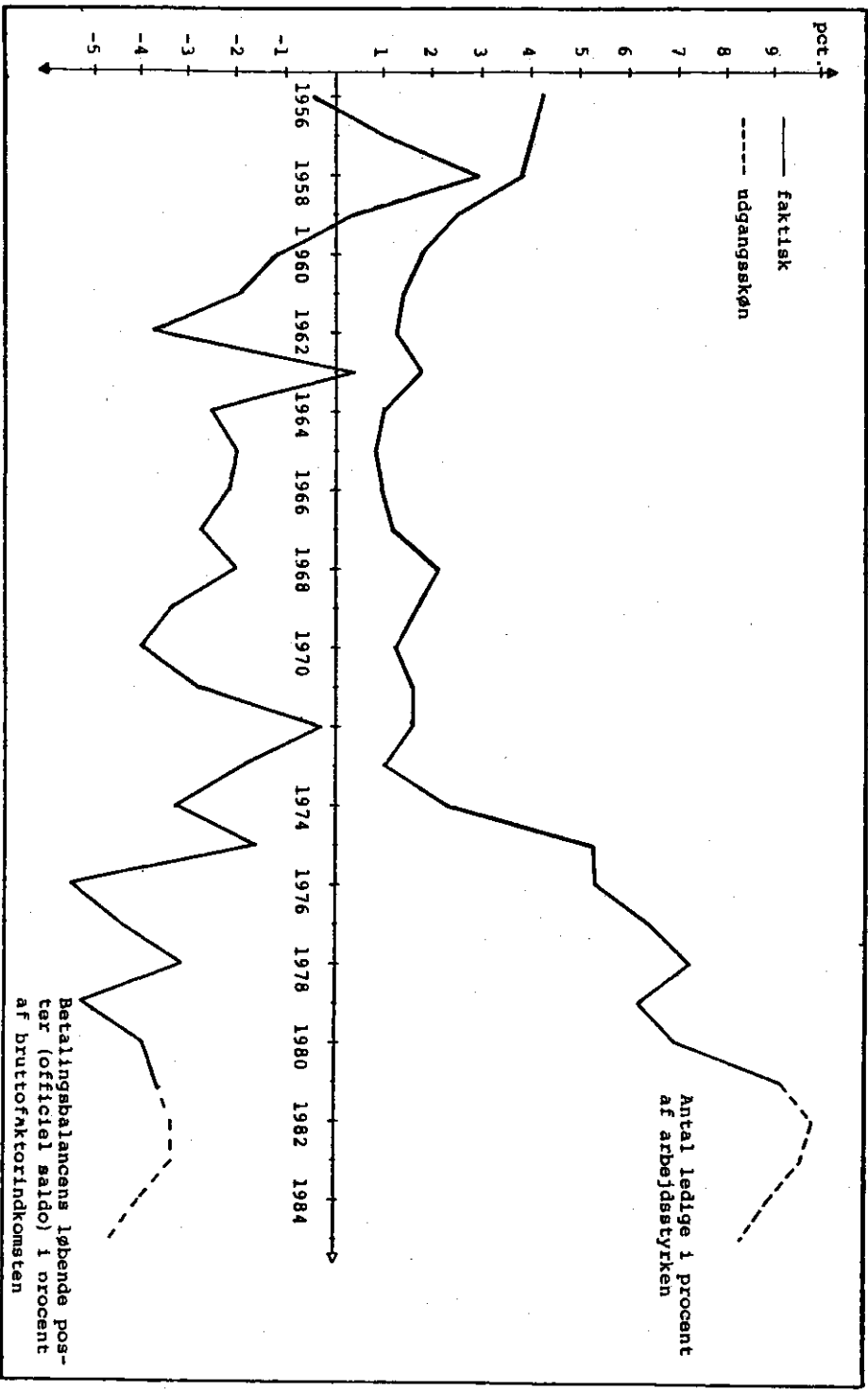
Voksende balanceproblemer

21. Under den sædvanlige forudsætning om uændret konkurrenceevne og uændret økonomisk politik⁵⁾ vil væksten i den indenlandske efterspørgsel i løbet af de kommende år blive ført an af det private forbrug og en vis opretning af boligbyggeriet. Forløbet er som ved tidligere beregninger af denne karakter præget af, at de ekspansive kræfter i den private sektor så at sige slippes løs. Det forudsættes, at den realindkomststigning, der følger af produktivitetsstigningerne samt tilgangen til arbejdsmarkedet, får lov at slå ud i en vækst i det private forbrug samt i bolig efterspørgslen, hvilket må påregnes igen at trække de erhvervsmæssige investeringer i vejret.

Med en kun gradvist tiltagende og moderat vækst i udlandet - stigende fra 2 til 2.5 pct. p.a. fra 1983 til 1985 (vægtet med danske eksportandele) - viser beregningerne, at betalingsbalancen igen vil forværres, medens arbejdsløsheden mindskes noget. Det må dog fremhæves, at den forventede udvikling i olieprisen og de erhvervsmæssige investeringers langsomme tilpasning til den højere vækst giver en vis respit for betalingsbalanceforværringen.⁶⁾ Fra 1982 til 1983, hvor der er forudsat konstante priser på hele energiimporten - dvs. et fald i realprisen på energi - og hvor de erhvervsmæssige investeringer endnu ikke er begyndt at vokse, viser beregningerne således kun en mindre stigning i underskuddet på betalingsbalancen på trods af opsvinget i det private forbrug. På vare- og tjenestebalancen er der endog tale om et voksende overskud. På længere sigt antages energipriserne imidlertid igen at stige stærkere end den almindelige inflation, hvilket sammen med væksten i den indenlandske efterspørgsel vil forringe betalingsbalancen. De voksende balanceproblemer, der tegner sig (under forudsætning af uændret økonomisk politik) er illustreret i figur II.3. Nogle af de økonomisk-politiske problemstillinger på kort og længere sigt, som denne udviklingstendens ved uændret økonomisk politik rejser, er diskuteret i det efterfølgende kapitel.

5. Der forudsættes bl.a. en vækst i den offentlige sektors efterspørgsel på gennemsnitlig 1.6 pct. p.a. svarende til en fastholdelse af den 'underliggende' sparepolitik for de offentlige udgifter og uændrede skattesatser bortset fra, at den kommunale beskatning forudsættes at følge udgiftsforløbet. Der er endvidere regnet med indeksering af de specifikke afgifter.
6. At de erhvervsmæssige investeringer falder mere fra 1982 til 1983 iflg. beregningerne end fra 1981 til 1982 skyldes, at der regnes med et fald i energiinvesteringerne.

Figur II.3: Balanceproblemer i dansk økonomi 1956-1985.



Bilagstabel II.1 Indkomstudviklingen i udgangsskønnet

Løbende priser, mia.kr.	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Bruttofaktorindkomst	150.8	170.7	190.3	218.1	240.1	265.2	290.1	316.5	347.0	392.6	436.0
heraf Lønindkomst	93.2	109.8	124.1	140.5	156.2	171.0	189.8	209.4	226.2	253.7	280.9
Restindkomst	57.6	60.9	66.2	77.6	84.0	94.2	100.4	107.1	120.9	138.9	155.2
Afskrivninger	12.2	15.4	17.9	20.3	23.0	26.1	29.7	34.1	38.9	43.5	48.1
Nettofaktorindkomst	138.7	155.3	172.4	197.8	217.1	239.1	260.5	282.4	308.1	349.1	388.0
Privat nettofaktorindkomst ^{a)}	113.0	123.8	134.9	154.9	169.0	184.7	198.8	212.5	228.2	255.7	284.1
heraf Lønindkomst	67.6	78.3	86.6	97.6	108.0	116.6	128.1	139.5	146.3	160.3	176.9
Restindkomst	45.4	45.5	48.3	57.4	60.9	68.1	70.7	73.0	82.0	95.4	107.1
Indkomstudviklingen (vækstprocent)											
Privat nettofaktorindkomst ^{a)}	16.4	9.6	9.0	14.8	9.1	9.3	7.6	6.9	7.4	12.1	11.1
heraf Lønindkomst	14.9	15.9	10.5	12.7	10.7	7.9	9.9	8.9	4.8	9.6	10.3
Restindkomst	18.6	.2	6.2	18.7	6.2	11.8	3.8	3.3	12.2	16.4	12.3
b) (pct.)	64.82	64.34	65.22	64.41	65.03	64.46	65.41	66.15	65.17	64.62	64.41
c) (pct.)	54.41	56.77	57.22	56.27	56.86	55.93	56.75	57.27	55.48	54.30	53.98
d) (pct.)	59.81	63.26	64.18	62.97	63.93	63.12	64.45	65.64	64.08	62.70	62.29

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

Noter a) Nettofaktorindkomst udenfor den offentlige sektor.

b) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten.

c) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten excl. offentlig sektor.

d) Lønindkomsten i procent af nettofaktorindkomsten excl. offentlig sektor.

Kilder: Indtil 1981 nationalregnskabet. Fra 1982 og frem bygger tabellen på de bag udgangsskønnet liggende forudsætninger og beregninger.

Bilagstabel II.2 Overgang fra nettofaktorindkomster til personlige indkomster i udgangsskønnet

Løbende priser, ml.a.kr.	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Nettofaktorindkomst + Transfereringer ^{a)}	138.7	155.3	172.4	197.8	217.1	239.1	260.5	282.4	308.1	349.1	388.0
- Arbejdsgiverbidrag ^{b)}	20.1	24.0	30.6	33.6	39.0	45.9	52.6	61.0	72.0	83.2	91.3
- Selskabskat ^{c)}	.6	.6	.6	.6	.7	.7	.8	1.3	1.6	2.9	3.1
- Nettorenteuudgifter m.v.	2.2	2.7	2.5	3.7	3.3	4.0	4.5	5.1	4.7	5.7	6.9
- Nettorenteuudgifter m.v.	2.3	4.1	5.6	6.2	6.3	7.5	7.9	9.0	7.9	3.2	- .4
Personlige nettoindkomster Inkl. selskabshenlæggelser	153.6	171.9	194.2	220.9	245.8	272.8	299.8	327.9	366.0	420.5	469.7

Noter a) Inkl. arbejdsløshedssunderstøttelse

b) Bidrag til social sikring

c) Renteuudgifter til det offentlige og udlandet samt nationalbankoverskud m.v.

Kilder: Indtill 1981 nationalregnskabets suppleret med egne beregninger. Fra 1982 og frem bygger tabellen på de bag udgangsskønnet liggende forudsætninger og beregninger.

Bilagstabel II.3 Fordelingen af den personlige nettoindkomst i udgangsskønnet

Løbende priser, mia.kr.	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Personlige nettoindkomster a)	153.6	171.9	194.2	220.9	245.8	272.8	299.7	327.8	366.4	420.5	469.7
heraf Lønindkomster	93.2	109.8	124.1	140.5	156.2	171.0	189.8	209.4	226.2	253.7	280.9
Transfereringer	19.4	22.2	25.8	27.9	31.2	36.0	43.2	49.6	56.0	63.6	70.3
Arbejdsløshedsdagpenge	.7	1.8	4.8	5.7	7.8	9.9	9.5	11.3	16.0	19.7	21.0
Nettoestindkomst a)	40.3	38.1	39.6	46.9	50.7	56.0	57.3	57.4	68.2	83.6	97.5
Relativ fordeling, procent											
Lønindkomstens andel	60.69	63.87	63.88	63.59	63.52	62.67	63.32	63.89	61.73	60.34	59.79
Samlede transfereringers andel	13.08	13.96	15.74	15.19	15.87	16.82	17.56	18.60	19.65	19.79	19.44
Restindkomstens andel	26.23	22.18	20.37	21.21	20.61	20.51	19.13	17.51	18.62	19.87	20.77
Indkomstudviklingen (vækstprocent)											
Personlige nettoindkomster a)	15.2	11.9	13.0	13.7	11.3	11.0	9.9	9.4	11.8	14.8	11.7
heraf Lønindkomster	15.4	17.8	13.0	13.2	11.2	9.5	11.0	10.3	8.0	12.2	10.7
Transfereringer	13.2	14.6	16.1	8.2	12.0	15.1	20.1	15.0	12.8	13.5	10.6
Arbejdsløshedsdagpenge	-21.6	145.8	168.1	18.2	36.8	27.7	-4.7	19.7	41.4	22.9	6.8
Nettoestindkomster a)	16.7	-5.4	3.8	18.4	8.1	10.5	2.4	.1	18.9	22.5	16.7

Note a) Inkl. selskabshenlæggelser.

Kilder: Indtil 1981 nationalregnskabet suppleret med egne beregninger. Fra 1982 og frem bygger tabellen på de bag udgangsskønnet liggende forudsætninger og beregninger.

Bilagstabel II. 4 Indkomster, skatter og forbrug i udgangsskønnet

Løbende priser, mia.kr.	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Personlige nettoindkomster											
Inkl. selskabshenlæggelser	153.6	171.9	194.2	220.9	245.8	272.8	299.7	327.8	366.4	420.5	469.7
- Selskabshenlæggelser a)	4.7	4.3	3.7	6.5	5.9	6.5	7.0	7.4	9.8	13.0	14.4
- Direkte skatter m.v. a)	42.3	50.0	51.1	58.8	63.6	70.8	80.1	90.3	101.4	119.1	133.4
Disponibel personlig indkomst	106.6	117.6	139.4	155.6	176.3	195.5	212.7	230.1	255.2	290.6	324.4
heraf anvendt til privat forbrug	94.9	106.3	120.9	142.1	158.7	173.9	194.5	209.5	229.3	255.0	283.9
Forbrugskvote pct. ^{b)}	89.04	90.42	86.71	91.34	90.02	88.91	91.45	91.08	89.87	87.72	87.51
Direkte skattetryk ^{b)}	28.42	29.82	26.84	27.43	26.52	26.59	27.35	28.18	28.44	29.23	29.29
Afgiftetryk i pct. af BFI ^{c)}	17.06	14.93	15.24	16.28	17.71	19.14	20.29	19.47	18.59	17.88	18.12
Afgiftetryk i pct. d)	11.37	10.39	10.37	11.42	11.91	12.60	13.34	12.91	12.65	12.21	12.38

Noter: a) Indkomstskat (indeholdte lønmodtager-skatter, pålignet nettoestskat for lønmodtagere samt slutskat for restindkomstmottagere), formueskat, særlig indkomstskat m.v.

b) Beregnet som direkte skatter m.v. i pct. af personlig indkomst (dvs. den disponible personlige indkomst plus direkte skatter m.v.).

c) Beregnet som samlede nettoafgifter i pct. af bruttofaktorindkomsten.

d) Beregnet som samlede varekatter på privat forbrug i forhold til den personlige indkomst.

Kilder: Indtil 1981 nationalregnskabet. Fra 1982 og frem bygger tabellen på de bag udgangsskønnet liggende forudsætninger og beregninger.

Kapitel III

Konkurrenceevnepolitik, efterspørgselsdrejning og investeringskrise

Indledning

1. I den offentlige debat sættes der ofte spørgsmålstegn ved, om den faktisk førte økonomiske politik og herunder især den konkurrenceevneforbedrende politik igennem de senere år har frembragt de tilsigtede resultater. Man hæfter sig ved den ugunstige beskæftigelsesudvikling og de fortsat store betalingsbalanceunderskud og tager disse forhold til indtægt for den opfattelse, at de indkomstpolitiske foranstaltninger er nytteløse, og at 'strammingspolitikken' kun har haft negative konsekvenser for beskæftigelsen. Med henblik på at belyse denne problematik er der i det følgende præsenteret en række beregninger over virkningerne på beskæftigelsen og betalingsbalancen af den økonomiske politik, der har været ført i Danmark under den forstærkede internationale økonomiske krise siden den 2. olieprisomvæltning.

Hovedelementer i den førte politik

2. Ved siden af en fortsat stram pengepolitik¹⁾ kan der udskilles følgende hovedelementer i denne politik:

a) Den konkurrenceevneforbedrende politik, som har påvirket både beskæftigelsen og betalingsbalancen positivt.

b) Skatte- og afgiftspolitikken samt dele af det offentlige udgiftspolitik - særlig politikken med hensyn til de offentlige investeringer. Disse sider af den økonomiske politik har virket efterspørgselsbegrænsende og har herved gavnet betalingsbalancen, men samtidig reduceret beskæftigelsen.

1. Når der i det efterfølgende ikke er foretaget en kvantificering af den førte pengepolitik, skyldes det i første række, at beregningsmodellen SMEC endnu ikke er tilstrækkeligt udviklet på dette område. Ved vurderingen af pengepolitikken må det imidlertid tages i betragtning, at rentestigningen i de seneste år ikke har været større end i udlandet.

c) Andre sider af den offentlige udgiftspolitik, centreret omkring beskæftigelsen i den offentlige sektor og beskæftigelsesplanerne. Disse dele af den økonomiske politik har været beskæftigelsesstimulerende, men samtidig haft en vis negativ effekt på betalingsbalancen. Principielt synes det at have været hensigten at understøtte den efterspørgselsbegrænsende skatte- og afgiftspolitik m.v. og reduktionen af de offentlige investeringer med en afdæmpning af væksten i det offentlige konsum og dermed den offentlige sektor. I praksis har der imidlertid været en fortsat stærk vækst i den samlede offentlige beskæftigelse, hvilket til dels må ses i sammenhæng med, at de efterfølgende indgreb til afbødning af stramningernes negative beskæftigelsesvirkninger (beskæftigelsesplaner og arbejdstilbudsordninger m.v.) i så høj grad har været koncentreret på arbejde i den offentlige sektor. Derudover afspejler udviklingen formentlig, at der har været tale om en delvis utilsigtet og ukontrolleret stigning.

Virkningerne af den samlede finanspolitik ('finanseffekten')

3. Den samlede finanspolitik - summen af påvirkninger fra henholdsvis skatte- og afgiftspolitikken og den offentlige udgiftspolitik - har således i de senere år haft en sammensat karakter og forfulgt flere, tildels modsat rettede formål. Der knytter sig derfor en særlig interesse til belysning af politikens nettovirkninger. Som nedenfor omtalt må nettovirkningen af finanspolitikken blandt andet antages at have været en vis forøgelse af den samlede beskæftigelse, men tillige en kraftig strukturpåvirkning, idet sammensætningen af den indenlandske efterspørgsel er blevet drejet, så den private efterspørgsel har fået mindre vægt og den offentlige efterspørgsel større vægt. Denne drejning fra privat til offentlig efterspørgsel har samtidig betydet en drejning fra importtunga til importlettere efterspørgsel, og finanspolitikken har derfor tillige virket betalingsbalanceforbedrende.

Konkurrenceevnepolitik og finanspolitik har haft parallelle virkninger

4. Under de forudsætninger, beregningerne bygger på, herunder at de stedfundne skattestigninger ikke har bidraget til at presse lønningerne i vejret, leder beregningerne således til det resultat, at finanspolitikken taget under ét har påvirket såvel beskæftigelsen som betalingsbalancen positivt. Hovedvirkningerne af finanspolitikken og konkurrenceevnepolitikken har altså været parallelle, men de positive

beskæftigelsesvirkninger har 'aflejret' sig i forskellige sektorer: gennem finanspolitikken som øget beskæftigelse i den offentlige sektor, delvis på bekostning af beskæftigelsen i den private sektor; igennem konkurrenceevneforbedringen som en positiv effekt på beskæftigelsesudviklingen i den private sektor.

*Efterspørgsels-
drejning som
langtidsstrategi*

5. Om man i et langtidsperspektiv kan betragte en konkurrenceevneløsning og en 'drejningsløsning' som mere eller mindre ligeværdige alternativer til løsning af beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemerne, må især bero på en vurdering af befolkningens langsigtede præferencer med hensyn til valget mellem privat og offentligt forbrug - og konsekvenserne heraf for skattetrykket - og med hensyn til den langsigtede samfundsudvikling i det hele taget.

Hvis man for argumentets skyld rent hypotetisk tænker sig balanceproblemerne løst alene gennem 'efterspørgselsvridning', ville det indebære en meget voldsom stigning i skattetrykket og nedpresning af den disponible realløn, således som denne traditionelt opgøres.²⁾ Forestiller man sig en kombination af et konkurrenceevne- og et drejningsalternativ, vil det, alt efter den vægt hvormed konkurrenceevnealternativet indgår, kunne muliggøre en stigning i de disponible realindkomster. Men det er under alle omstændigheder en forudsætning, at lønmodtagerne vil være villige til at acceptere både en vis forskydning i den funktionelle indkomstfordeling og en skærpelse af skattetrykket. Søger lønmodtagerne at beskytte sig herimod ved kompenserende lønforhøjelser, presses udviklingen tilbage i et mønster, der peger væk fra løsningssituationer, jfr. i øvrigt diskussionen i kap. IV om tilsvarende problemstillinger i relation til virkningerne af en arbejdstidsforkortelse.

*Investerings-
virkninger*

Den særligt stærke forbrugsopbremsning i Danmark må som omtalt nedenfor antages at have været medvirkende til, at også investeringskrisen er blevet særlig dyb i Danmark. Ved en vurdering af betalingsbalanceudviklingen

2. Begrebet disponibel realløn måler alene udviklingen i de private forbrugsmuligheder. Når man hæfter sig ved dette begreb, ser man altså væk fra, hvad man får for skatterne, og betragter således på en måde det offentlige som en ren skattedestruktionsmaskine.

hører det derfor med, at den betalingsbalanceforbedring, der er opnået ved nedpresning af investeringsaktiviteten, vil blive modsvaret af en ekstra belastning, når der igen kommer et investeringsopsving i erhvervene og derunder skal skabes nye arbejdspladser gennem investering. En del af den beregnede betalingsbalanceforbedring gennem den hidtidige politik er således midlertidig og er for så vidt en forbedring 'på lånt tid'.

*Produktivitets-
virkninger*

Der kan i forbindelse med vurderingen af efterspørgseldrejningens muligheder som langtidsstrategi endelig være grund til at bemærke, at en opbremsning af produktionen i den private sektor både i sig selv og via den lige nævnte påvirkning af investeringerne skaber tendens til lavere produktivitetstigninger i den private sektor, end man ellers ville kunne forvente. Rent statistisk vil en overførsel af ressourcer fra den private til den offentlige sektor også indebære et fald i den fremtidigt registrerede produktivitetstigning for produktionen som helhed, idet der i nationalregnskabsstatistikken ikke indregnes nogen produktivitetstigning i den offentlige sektor. De her nævnte forhold må anses for en medvirkende årsag til, at tendenserne til stagnation i den samlede produktion, som senere omtalt, har været særlig udtalte i Danmark, til trods for at den økonomiske politik i de senere år har haft en betydelig og positiv nettovirkning på beskæftigelsen.

6. I de beregninger, der præsenteres i det følgende, er der fokuseret på den isolerede virkning på betalingsbalance og beskæftigelse af ændringer i henholdsvis konkurrenceevnen og de finanspolitiske instrumenter siden 1978. Beregningerne er udført således, at den faktiske konjunkturudvikling sammenlignes med et 'tænkt' forløb med uændret økonomisk politik, dvs. et forløb hvor konkurrenceevnen og de forskellige finanspolitiske instrumenter forudsættes ikke at være blevet ændret som sket. Det konkrete indhold af forudsætningerne bag dette sammenligningsgrundlag vil blive nærmere belyst i det følgende og er for både konkurrenceevnens og finanspolitikens vedkommende udførligt belyst i et arbejdsnotat, som kan rekvireres i rådets sekretariat.

Resultaterne af den konkurrenceevneforbedrende politik

Markedsandelsgevinsterne og de forbedrede omkostningsrelationer

7. Som tidligere omtalt har den danske industri opnået betydelige markedsandelsgevinster på eksportmarkederne i de senere år. OECD har i Economic Outlook fra december 1981 opgjort gevinsterne siden 1978 til ialt ca. 7 pct. Tages hensyn til den senere stedfundne valutakursudvikling, må tallet i dag anslås at ligge lidt højere, jfr. i øvrigt tabel III.1.

Der må ligeledes antages at være vundet markedsandele for den øvrige vare- og tjenesteeksport og på det danske hjemmemarked i konkurrence med importen. I det følgende har man dog ikke søgt at beregne egentlige markedsandele på disse områder, men har i stedet benyttet andre fremgangsmåder til belysning af konkurrenceevnepolitikens virkninger.

Baggrunden for markedsandelsgevinsterne må selvsagt søges i de forbedrede omkostningsrelationer, som konkurrenceevnepolitikken er resulteret i gennem de senere år. Hvor meget forbedringerne konkret opgøres til, afhænger af beregningsmåden, herunder navnlig af hvilken vægt hvert enkelt lands lønstigningstakt og valutakursændring tillægges ved beregningerne.³⁾

Ved beregningen af udviklingen i konkurrenceevnen for industrieksporten er benyttet et sammenvejningsgrundlag for lønstigningsprocenter og valutakursudvikling, som indebærer, at det enkelte lands løn- og valutakursudvikling kommer til at indgå med en vægt, der svarer til dets andel i den samlede eksport til det betragtede eksportmarked (= andelen i sidstnævnte lands samlede import).

Udviklingen fra 1979 til 1982 i den på denne måde beregnede 'eksport-konkurrenceevne' for den danske industri

3. Konkurrenceevneudviklingen er i de her foretagne beregninger alene målt ved forholdet mellem lønstigningen i de forskellige lande, korrigeret for valutakursændringer. Der er ikke her taget hensyn til eventuelle forskelle i produktivitetsudviklingen mellem Danmark og udlandet og ej heller til udviklingen i andre omkostningselementer som f.eks. kapitalomkostningerne. (Det er imidlertid næppe urealistisk at forudsætte, at der på disse områder har været en stort set parallel udvikling i Danmark og andre industrialiserede lande. For en nærmere diskussion af disse forhold henvises til Dansk Økonomi, november 1978).

Tabel III.1 Udviklingen i industrieksportens konkurrenceevne målt ved de relative lønomkostninger.

	1979	1980	1981	1982
	-- pct. ændring --			
Timelønstigning, udland	9.1	10.7	9.7	9.1
Fald i effektiv kronekurs 1)	0.6	8.1	8.1	4.1
Udenlandsk lønstigning målt i danske kroner	9.7	19.6	18.6	13.6
Timelønstigning i Danmark	11.6	11.0	10.0	11.0
Dansk konkurrenceevneforbedring	-1.7	7.8	7.8	2.3
Gevinst i eksportmarkedsandele	-½	¾	2½	2

Note: 1) Jfr. note 2, tabel II.1.

Kilde: OECD, Economic Outlook, dec. 1981, samt egne beregninger.

fremgår af tabel III.1.⁴⁾ Den tilsvarende beregning vedrørende konkurrenceevneudviklingen på det danske marked, altså for importen, resulterer i en lidt mindre forbedring af omkostningsrelationerne. Her fremkommer der følgende sammenvejede udenlandske merlønstigningsprocenter:

	1979	1980	1981	1982
pct.	-0.9	7.9	4.8	-0.6

I de efterfølgende beregninger over virkningen af den konkurrenceevneforbedrende politik har man for industri-

4. Når de sammenvejede lønstigningsprocenter i udlandet ifølge tabel III.1 afviger fra de i kapitel I, punkt 8 omtalte, skyldes det, at vægtgrundlaget for de i kapitel I anførte tal er baseret på den andel af den danske industrieksport, som det enkelte land aftager.

Tabel III.2 Virkningen på beskæftigelsen og betalingsbalancen af ændringerne i konkurrenceevnen.

	1979	1980	1981	1982
Forøgelse af beskæftigelsen (1000 personer)	-4	9	33	62
Formindskelse af betalings- balanceunderskud (mia kr)	-0.6	0.5	5.2	11.1
Anm.: Tallene viser, hvor meget lavere beskæftigelse og hvor meget større betalingsunderskuddet ville have været i de enkelte år, hvis konkurrenceevnen ikke var blevet ændret siden 1978.				

eksporten lagt de markedsandelsgevinster til grund, som OECD har beregnet. For de øvrige eksportkomponenter og for importen har man derimod søgt at bestemme konkurrenceevneforbedringernes pris- og mængdevirkninger direkte. Herved har man forudsat samme pris- og mængdereaktioner på en ændret lønkonkurrenceevne som i tilsvarende beregninger i tidligere redegørelser, jfr. f.eks. Dansk Økonomi, december 1980.

'Konkurrenceevneeffekten'

8. De beregnede konsekvenser af konkurrenceevneforbedringen er angivet i tabel III.2. I forhold til et forløb, hvor der er forudsat ikke at være sket ændringer i konkurrenceevnen, er der tale om en gradvist voksende effekt på beskæftigelse og betalingsbalance. Det må understreges, at alle ændringer i konkurrenceevnen - også de der er kommet 'udefra' f.eks. i forbindelse med dollarkursstigningen - er indregnet.

Under hensyntagen til de afledede virkninger på forbrug og investeringer kan de samlede virkninger opgøres til en positiv beskæftigelseseffekt på ca. 60.000 personer i 1982 og en forbedring af betalingsbalancen med ca. 11 mia. kr. Det må i almindelighed antages, at den fulde effekt af ændringer i konkurrenceevnen næppe udtømmes inden for den tids-

horisont, der her er anlagt, således at virkningerne på længere sigt må forventes at være noget større. Det er således også bemærkelsesværdigt, at selv om konkurrenceevneforbedringen nu stort set er hørt op, medfører konkurrenceevnepolitikken isoleret set en fortsat stærk forbedring af både betalingsbalancen og beskæftigelsen i 1982. Dette skyldes navnlig, at det som nævnt tager tid, inden konkurrenceevneforbedringen slår igennem, og at det antages, at eksportpriserne (målt i udenlandsk valuta) falder særlig stærkt umiddelbart efter en devaluering.

Nettovirkningerne af finanspolitikken på beskæftigelsen og betalingsbalancen

9. Virkningerne af finanspolitikken er beregnet som effekterne på det realøkonomiske forløb af ændringerne fra udgifts- og indtægtssiden i forhold til 1978.

Definition af 'uændret politik' er vilkårlig

I det forløb, der er beregnet til sammenligning med det faktiske, er det antaget, at uændret økonomisk politik ville have indebåret en real årlig vækst i offentligt forbrug og offentlige investeringer på 2 pct. Afvigelser fra vækstraten på 2 pct. p.a. i det offentliges vare- og tjenestekøb betragtes følgelig som udslag af ændringer i den økonomiske politik. Det siger sig selv, at en sådan afgrænsning af begrebet uændret udgiftspolitik er temmelig vilkårlig. Man kan eventuelt anskue de 2 pct.'s stigning som afspejlende en langtidspolitik, medens afvigelser herfra kan opfattes som krisepolitik.

For lønningerne i den offentlige sektor og for arbejdsløshedsdagpenge, pensioner m.v. er det antaget, at uændret økonomisk politik indebærer en indkomstudvikling på linie med årsindkomsten for en fuldt beskæftiget i byerhvervene.

På indtægtssiden er uændret politik defineret som fastholdelse af skattetrykket fra 1978 (samme direkte og indirekte skatter i forhold til den samlede personlige indkomst som i 1978).

Effekten af den førte finanspolitik, 'finanseffekten',⁵⁾ fremkommer herefter som forskellen mellem den udvikling, der er beregnet som konsekvens af ovenstående forudsætninger om 'uændret økonomisk politik' og udviklingen som følge af den politik, der faktisk har været ført i perioden. Resultaterne for så vidt angår beskæftigelse og betalingsbalance er vist i tabel III.3.

*Finanseffekten
i hovedtræk*

10. Ifølge beregningerne giver den førte finanspolitik alt i alt til resultat, at den samlede beskæftigelse i år vil være ca. 13.000 personer større og betalingsbalanceunderskuddet 12-13 mia. kr. mindre end i et forløb, hvor finanspolitikken tænkes fastholdt uændret (i den ovenfor omtalte betydning) siden 1978. I hovedtræk har udviklingen været den, at der fra finanspolitikens udgiftsside er udgået en ret stærk beskæftigelsesstimulans både direkte som øget beskæftigelse i den offentlige sektor og indirekte ved, at merbeskæftigelsen i den offentlige sektor og det øgede offentlige varekøb har haft en afledet, positiv virkning på beskæftigelsen i den private sektor. En klar undtagelse fra dette mønster er dog udviklingen i de offentlige investeringer, der i den betragtede periode har udvist en faldende tendens, jfr. nedenfor.

Disse beskæftigelsesfremmende påvirkninger har samtidig kun i ret begrænset omfang været ledsaget af importforøgelse. Over for dem har stået en beskæftigelsesreducerende og betalingsbalanceforbedrende effekt fra skatte- og afgiftspolitikken. Den beskæftigelsesreducerende effekt har som vist ikke været helt så stærk som den modsatrettede påvirkning fra udgiftsudviklingen, men har til gengæld helt overvejende rettet sig mod den private sektor. Den betalingsbalanceforbedrende effekt fra nedpresningen af den private indenlandske efterspørgsel har været meget betydelig. Som det imidlertid også er vist i tabellen er en betragtelig del af denne forbedring foranlediget af det fald i byerhvervenes investeringer, der overgangsvist indtræder i

5. Jfr. den tilsvarende betegnelse i 'Finanspolitisk styring 1965-78; beregning af finanseffekten', Småtryk nr. 3, Budgetdepartementet, juni 1979. I denne beregning er uændret økonomisk politik defineret som nulvækst i offentligt forbrug og investeringer samt uændrede skattesatser.

Tabel III.3 Virkningen på beskæftigelsen og betalingsbalancen af ændringerne i finanspolitikken.

	1979	1980	1981	1982
Forøgelse af beskæftigelsen (1000 personer)	8	6	2	13
Formindskelse af betalingsbalanceunderskud (mia kr)	1.3	4.5	8.7	12.4
- heraf som følge af nedpresning af erhvervsinvesteringerne (mia kr)	0.2	1.2	2.6	4.6

Anm.: I tabellen vises den samlede forøgelse af beskæftigelsen henholdsvis formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet, som i det pågældende år er resultatet af de siden 1978 foretagne finanspolitiske instrumentændringer.

kølvandet på begrænsningen af det private forbrug. Denne del af forbedringen er derfor som nævnt af midlertidig karakter.

Sammenfattende kan det således anføres, at de beregnede finanseffekter dækker over en ganske markant vridning af den indenlandske efterspørgsel bort fra 'importtungt' privat forbrug ved hjælp af skatteforhøjelser over imod 'importlet' offentligt forbrug, hvilket samtidig har reduceret beskæftigelsen i den private sektor med ca. 62.000 ansatte fra 1978 til 1982, medens beskæftigelsen i den offentlige sektor i samme periode er øget med 75.000 personer.

Medens der i beregningerne som nævnt er taget hensyn til de afledede virkninger, finanspolitikken har haft på de erhvervsmæssige investeringer, er der ikke taget hensyn til, at den forbrugsbegrænsende finanspolitik givetvis også har været en medvirkende årsag til faldet i boligbyggeriet. Beregningerne tegner derfor et lovligt lyst billede af beskæf-

tigelsesvirkningerne af efterspørgseldrejningen.

Det er også værd at fremhæve, at beregningerne er gennemført under den forudsætning, at det stigende skattetryk i beregningsperioden ikke har påvirket lønudviklingen. I praksis kan en stigning i skattetrykket og den deraf følgende reduktion af den disponible indkomst næppe tænkes at lade den nominelle løn- og omkostningsudvikling helt upåvirket, hvilket vil forringe konkurrenceevnen og dermed reducere den gunstige effekt på betalingsbalancen. Med hvilken styrke dette forhold har gjort sig gældende, er det dog ikke muligt at belyse inden for beregningsmodellens rammer.

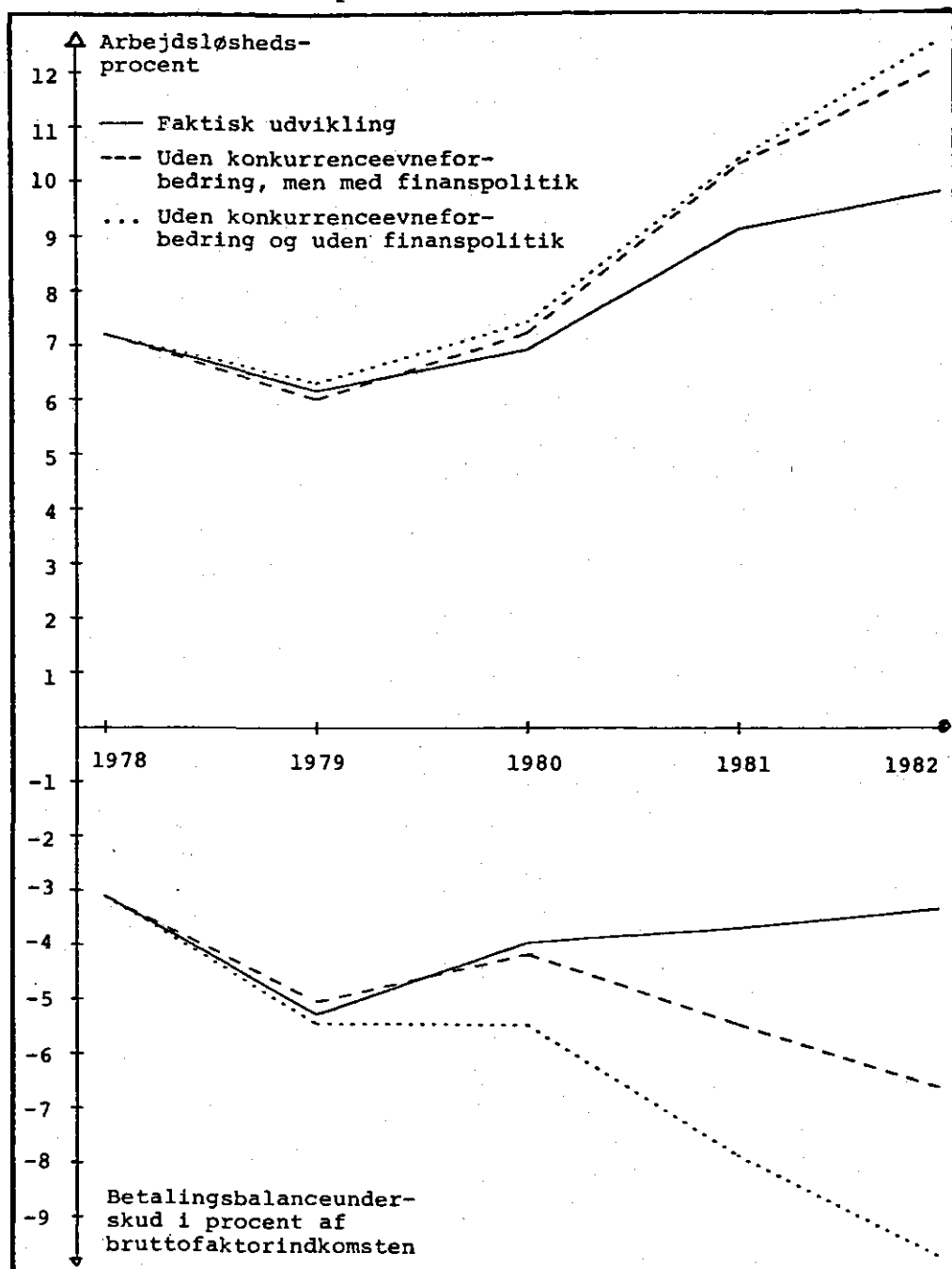
Den kombinerede virkning af konkurrenceevnepolitikken og finanspolitikken

De samlede effekter af den førte økonomiske politik er store, men forringelserne udefra har været større

12. Beregningsresultaterne vedrørende såvel konkurrenceevnepolitikken som finanspolitikken er opsummeret i figur III.1, der viser de samlede effekter på henholdsvis betalingsbalance og beskæftigelse af ændringerne i finanspolitikken og af forbedringen af konkurrenceevnen. Med de metoder, der er anvendt i beregningerne, summerer effekterne af de økonomisk-politiske foranstaltninger i de senere år op til ganske betragtelige størrelser på de to nøgleområder. Der er for beskæftigelsens vedkommende tale om en forøgelse på ialt 75.000 personer i 1982, og der er samtidig frembragt en forbedring af betalingsbalancen på 23-24 mia. kr. set i forhold til, at der ikke var foretaget nogen ændringer overhovedet i den økonomiske politik igennem den betragtede periode. Ved vurderingen af den faktiske udvikling, hvor arbejdsløsheden er steget, beskæftigelsen i den private sektor faldet og betalingsbalanceunderskuddet vokset, må det derfor tages med i betragtning, at de ydre vilkår for dansk økonomi i de senere år er blevet stærkt forringede. Den meget svage vækst i udlandet i kølvandet på olieprisstigningerne fra 1979, bytteforholdsforringelsen⁶⁾ og stigningen i renteniveauet, der ligeledes er kommet udefra, har forskub-

6. Det kan således nævnes at bytteforholdsforringelsen i perioden 1979-82 i gennemsnit var 3.2 pct.p.a., hvilket svarer til ca. 1 pct. af bruttonationalproduktet for hvert af årene.

Figur III.1: Virkninger af konkurrenceevnepolitik og finanspolitik.



bet den samfundsøkonomiske balance så meget, at de gunstige virkninger på betalingsbalance og beskæftigelse af den førte økonomiske politik er blevet helt skjult.

Efterspørgseldrejning som langtidstrategi

*Valg mellem
privat og offentligt
forbrug*

13. En vurdering af en fortsat efterspørgseldrejnings mulighed som langtidstrategi til hel eller delvis løsning af balanceproblemerne må som allerede nævnt især bero på, hvorledes efterspørgseldrejningen harmonerer med befolkningens langsigtede præferencer med hensyn til valget mellem offentligt og privat forbrug. På kort sigt kan alternativet til en ekstra produktion af offentlige ydelser i en situation som den nuværende let risikere at blive ingen produktion overhovedet, men blot øget arbejdsløshed. I en sådan situation kan den ekstra produktion af offentlige ydelser - når bortses fra importindholdet - umiddelbart betragtes som gratis. Med bedre beskæftigelsesmuligheder vil konkurrencen om arbejdskraften imidlertid forøges, hvorved der påny opstår en reel valgsituation, som blandt andet også kan indebære, at den offentlige sektor må 'aflevere' en del af den arbejdsstyrke, som under den høje ledighed er blevet taget ind til offentlig beskæftigelse. I en langtidssammenhæng vil valgsituationen derfor også manifestere sig i en stillingtagen til, hvor stort et skattetryk, der ønskes.

*Skattetrykket
under rendyrket
efterspørgseldrejning*

14. Hvis man forestiller sig efterspørgseldrejningen ført ud i sin yderste konsekvens, således at der sikres både ligevægt på betalingsbalancen og fuld beskæftigelse udelukkende ved anvendelse af finanspolitiske instrumenter, skal væksten i det private forbrug nedpresses stærkt ved hjælp af et øget skattetryk, og beskæftigelsen i den offentlige sektor skal fortsat vokse kraftigt. Hvis der tilsigtes balance overfor udlandet og fuld beskæftigelse i 1990 gennem en sådan politik, skal væksten i det offentlige forbrug m.v. være ca. 4 ½ pct. årligt, medens der kun 'bliver plads' til en vækst i det private forbrug på ca. ½ pct. reelt årligt, hvilket indebærer et reelt faldende forbrug for den enkelte i arbejdsstyrken. Det samlede skattetryk på de personlige indkomster vil i et sådant forløb vokse med 9-10 procentpoints fra 1981 til 1990. En så kraftig stigning i skattetrykket vil

næsten med sikkerhed udløse forsøg på kompenserende lønstigninger, hvilket der imidlertid ikke er taget hensyn til i beregningerne.

Investeringskrisen

Investeringskrisen særlig stærk i Danmark

15. De senere års udvikling har både i Danmark og i udlandet været præget af et kraftigt fald i investeringerne. Faldet har været så kraftigt, at det forekommer berettiget at tale om en egentlig investeringskrise. Denne har været stærkere i Danmark, end det gennemsnitligt har været tilfældet i de øvrige industrialiserede lande, jfr. figur III.2. De seneste års stigning i realrenteniveauet har naturligvis haft en begrænsende virkning på investeringerne - og dermed på udviklingen i den private sektors efterspørgsel og produktion - men da realrenteniveauet ikke er steget stærkere i Danmark end i udlandet, kan renteutviklingen ikke forklare forskellen i investeringsudviklingen. Når investeringerne i Danmark er blevet trukket kraftigere ned end i udlandet, hænger det nøje sammen med den lavere vækst i Danmark.

Væksten i Danmark er blevet presset særlig kraftigt ned

Det fremgår således tydeligt af figur III.3, at der i Danmark (bl.a. over finanspolitikken) er sket en langt stærkere nedpresning af væksten i det private forbrug og produktionen, end det har været tilfældet i de øvrige OECD-lande set under ét.

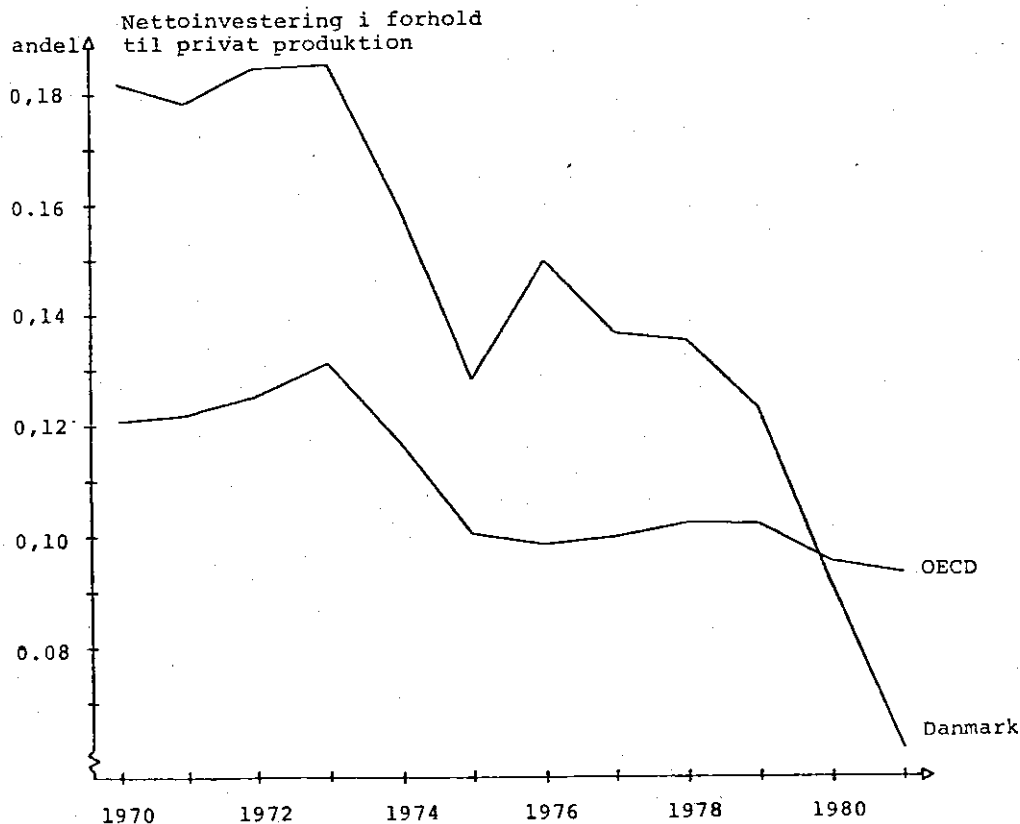
Den svagere vækst i den private sektors efterspørgsel er i sig selv tilstrækkelig til at forklare, at investeringskvoten har været lavere og er faldet stærkere her i landet end internationalt, når investeringerne som i figur III.2 ses i forhold til det absolutte niveau for den samlede produktion.

Faldet i investeringerne i Danmark afspejler derimod ikke, at investeringerne har udviklet sig specielt ugunstigt set i forhold til *ændringerne* i produktionen. I den forstand kan man ikke tale om et specielt ugunstigt investeringsklima i Danmark.

Hvordan afhjælpe investerings-

16. Med mindre man tænker sig muligheden af en ensidig fortsættelse af efterspørgselsdrejningen, jfr. ovenfor, må

Figur III.2: Investeringskvoter for Danmark og hele OECD.



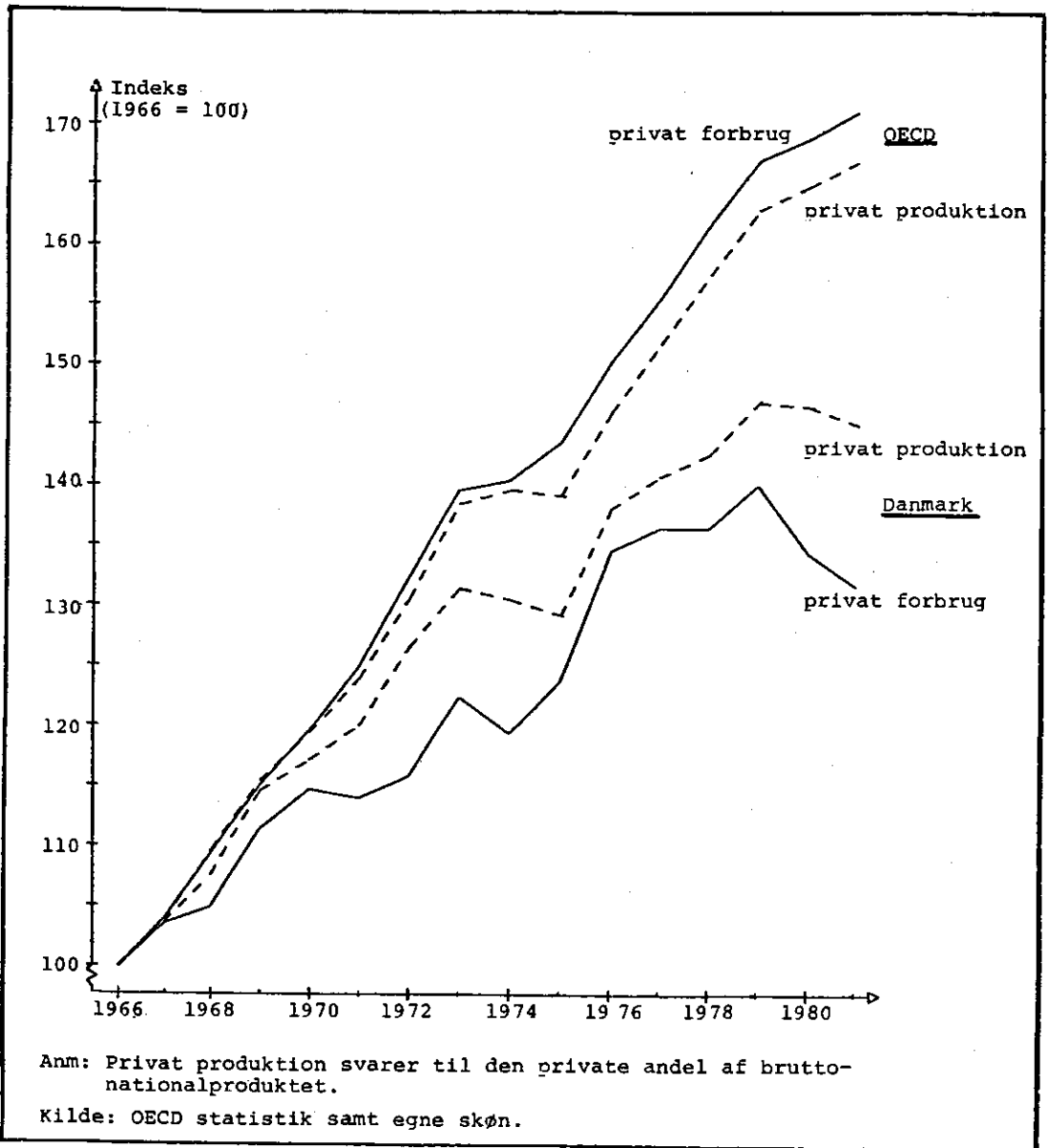
Anm: Kurverne angiver de samlede nettoinvesteringer i forhold til den private andel af bruttonationalproduktet. De samlede nettoinvesteringer omfatter de offentlige investeringer, som det er svært at udskille af tallene for OECD-området.

Kilder: OECD-statistik og publikationer fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

krisen? udviklingen imidlertid under alle omstændigheder med stor styrke rejse spørgsmålet, hvorledes man gennem den økonomiske politik kan skabe forudsætninger for en væsentlig stigning i investeringsaktiviteten.

Den vigtigste forudsætning herfor vil uden tvivl være, at der kan skabes tillid til, at der gennem en længere årrække kan fastholdes en grundlinje i indkomspolitikken, erhvervspoli-

Figur III.3: Udviklingen i privat forbrug og produktion i Danmark og OECD.



tikken og skattepolitikken, som vil gøre det fordelagtigt at foretage aktive erhvervsinvesteringer frem for passiv kapitalanbringelse, og som specielt vil gøre en udvidelse af betalingsbalanceerhvervenes produktion og produktionsapparat fordelagtig.

Kan konkurrenceevneproblemerne løses, vil man herved også have tilvejebragt den formentlig vigtigste forudsætning for en varig afhjælpning af krisen i boligbyggeriet. Derudover ligger der et bidrag hertil i den nu vedtagne finansieringsreform for boligbyggeriet, jfr. nedenfor.

Af mere specifikke foranstaltninger kan der peges på den foreslåede adgang til indeksering af afskrivningsgrundlaget for de skattemæssige afskrivninger for erhvervsinvesteringer. Indekseringen vil typisk være til særlig stor fordel for bygningsinvesteringer. Under forudsætning af bl.a. 9 pct.'s inflation, 40 pct. skat og en nominal rente på 20 pct. kan det beregnes,⁷⁾ at indekseringen med uændrede afskrivningssatser vil indebære en sådan forøgelse af den skattemæssige værdi af afskrivningsmulighederne, at omkostningerne ved at investere i driftsmidler gennemsnitligt falder ca. 10 pct. og for erhvervsbygninger gennemsnitligt ca. 17 pct.

Samme reduktion af kapitalomkostningerne kunne opnås ad anden vej, f.eks. ved straksafskrivning eller direkte investeringstilskud, og da reduktionen af kapitalomkostningerne ved indekseringen først viser sig kontant for virksomhederne i løbet af nogle år, kan det tænkes, at øgede straksafskrivninger eller investeringstilskud vil have gunstigere effekter på investeringslysten.

Boliginvesteringerne og finansieringsreformen

Indeksfinansiering letter boligkrisen

17. Boligbyggeriet har i de senere år ligget på et meget lavt niveau. Nedpresningen har først og fremmest været konjunkturmæssigt betinget, idet den har haft sammenhæng med den svage udvikling i de disponible realindkomster og

7. Et særligt notat om denne beregning kan fås i sekretariatet.

derudover med rentestigningen. Som ofte fremhævet har inflationsforvridningen af rente- og finansieringsforholdene i det ikke-subsidierede (eller rettere 'kun' skattesubsidierede) byggeri dog ligeledes været en hovedårsag til faldet i boligbyggeriet. Som omtalt i kapitel II vil det dog umiddelbart være det almennyttige byggeri og øvrige offentligt støttede byggeri, der kommer til at stige mest i forbindelse med den vedtagne finansieringsreform, hvilket er en følge af den kvoteforøgelse, der sker for dette byggeri samtidig med overgangen til finansiering med indekslån. Imidlertid vil muligheden for også at finansiere byggeri af ejerboliger med indekslån utvivlsomt få en positiv virkning på efterspørgslen efter nye ejerboliger, men det ligger i sagens natur, at der ingen faste holdepunkter er for at vurdere, hvor stærkt indekslån vil stimulere nybyggeriet.

Udvidelse af adgangen til indekslån ønskelig

Adgangen til indekslån over realkreditlen er efter lovreglerne begrænset til nybyggeriet af ejerboliger og til almennyttigt byggeri m.v., hvorimod tillægsbelåning af ældre ejendomme i forbindelse med ejerskifte og ombygning, vedligeholdelse m.v. samt finansiering af privat udlejningsbyggeri kun kan ske med traditionelle lån. Afhængigt af bl.a. skatte- og lejelovgivningens udformning kunne adgang til indeksfinansiering af nyt privat udlejningsbyggeri tænkes at genskabe mulighederne for et sådant byggeri, ligesom adgang til indeksfinansiering for de eksisterende ejerboliger måtte antages at lette ejerskifter og stimulere om- og tilbygningsaktiviteten samt vedligeholdelsesarbejderne. Imidlertid hersker der som bekendt en del usikkerhed om kursen og dermed realrenten på den nye låneform. I denne situation kan det måske være hensigtsmæssigt i en overgangsperiode at begrænse adgangen til indeksfinansiering.

På længere sigt kan det imidlertid være betænkeligt, at der med introduktionen af indekslånene på disse måder trækkes nye grænser med hensyn til finansieringsbetingelserne på boligmarkedet.

Indekslån og konvertering

18. Der er uundgåeligt en del usikkerhed forbundet med at vurdere, hvilket realrenteniveau der på lidt længere sigt vil danne sig på markedet for indeksobligationer. Dette hænger naturligvis tildels sammen med vanskeligheder ved at be-

dømme inflations- og renteutviklingen på længere sigt. Men usikkerheden skyldes også, at det er en ny type obligationer, og at markedet først skal 'gennemprøves'. Hertil kommer, at efterspørgslen efter denne type papirer fra pensionskasser, livsforsikringselskaber m.v. bl.a. vil afhænge af, om renteindtægterne i disse ordninger inddrages under beskatning. Disse forhold kan bevirke fluktuationer i realrenteniveauet for indekslån, hvilket kan indebære den utilsigtede effekt, at ejendomme, som er belånt på et tidspunkt, hvor realrenteniveauet er relativt højt, ved et senere rentefald kan blive til 'sorte huse', der kun vil kunne omsættes med et betragteligt kapitaltab for ejeren og derfor indebærer en form for stavnsbinding.

Samme problem gør sig for så vidt også gældende ved traditionel finansiering, men her vil det være mindre tungtvæjende i normale perioder, hvor ejendomspriserne stiger så nogenlunde i takt med den almindelige pris- og lønudvikling. Eventuelle kapitaltab som følge af renteutviklingen vil derfor hurtigt blive neutraliseret af nye debitorgevinster. Med indekslån er der ingen debitorgevinster, der kan mildne kapitaltab som følge af faldende lånerente. Meget kunne derfor tale for, at der åbnedes mulighed for at konvertere indeksobligationer ved rentefald. Skal adgangen til konvertering have mærkbar betydning for debitor, er det nødvendigt, at den pålydende rente på obligationerne fastsættes således, at kursen på udstedelsestidspunktet ikke kommer til at ligge for langt fra pari. Dette vil i praksis indebære, at der med jævne mellemrum bliver taget stilling til, om den påtrykte rente skal ændres under indtryk af variationer i markedsrenten.⁸⁾

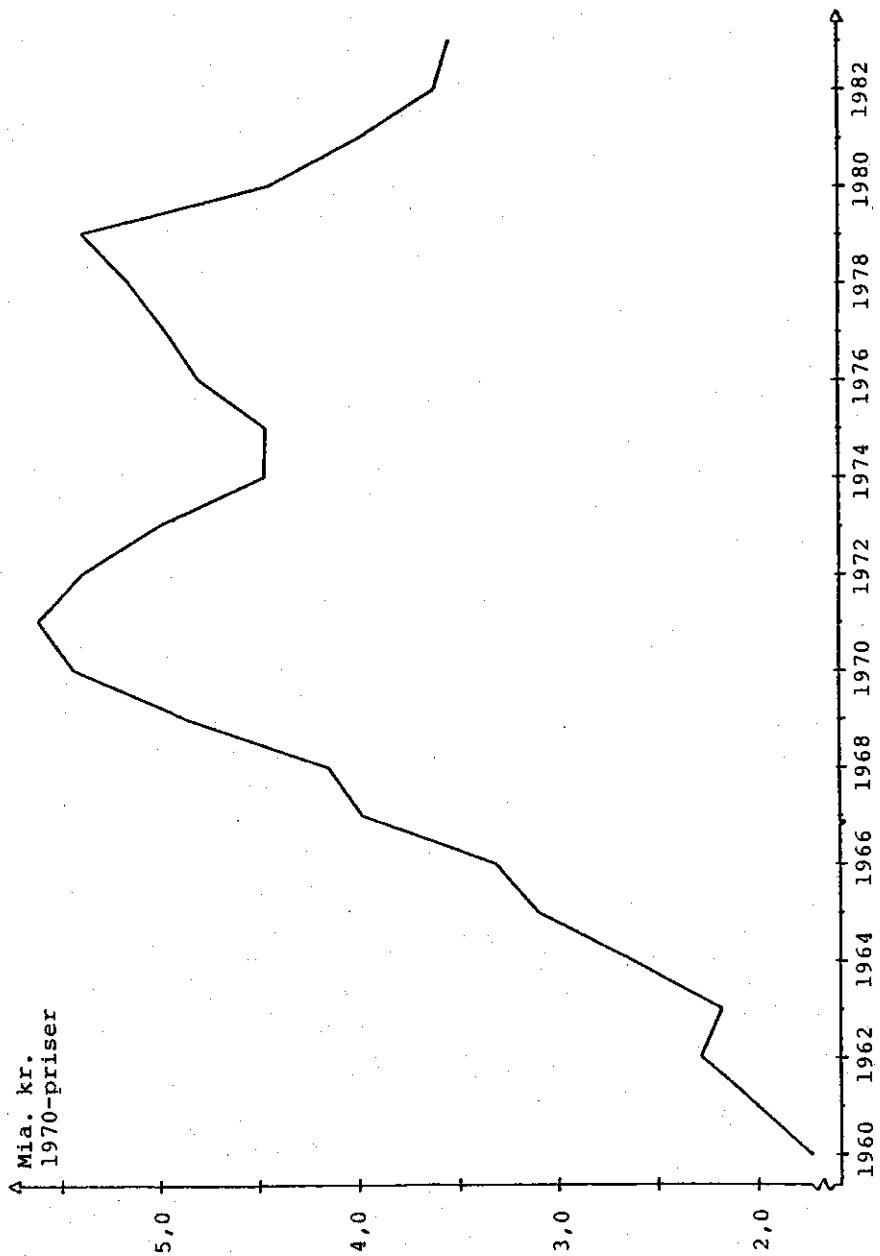
Det offentliges egen investeringspolitik

Der er sparet mest på de offentlige investeringer

19. De bestræbelser, der i de senere år har været udøvet for at begrænse stigningstakten i de offentlige udgifter, har først og fremmest givet sig udslag i nedskæringer af de offentlige investeringsudgifter, jfr. oversigten i figur III.4. Selv

8. Kurserne for indeksobligationer vil naturligvis blive trykket noget, men næppe særlig meget, hvis der åbnes mulighed for konvertering.

Figur III.4: Udviklingen i de offentlige investeringer.



Anm: De offentlige investeringer er her snævert afgrænset, dvs. ekskl. investeringer i de offentlige forsynings-, trafik- og kommunikationselskaber m.v.

om en del af de senere års fald i de offentlige investeringer kan tilskrives, at der på en række områder er opnået den tilsigtede standard og dækningsgrad i det offentlige serviceapparat, er der næppe tvivl om, at der samtidig har været tale om rene udskydelser af investeringsprojekter, som under indtryk af de aktuelle økonomiske problemer er faldet for 'sparekniven'. Det vil ofte være nemmere at spare på investeringsudgifterne end på driftsudgifterne, og bortset fra investeringerne i energisektoren synes der også for de kommende år at være udsigt til faldende offentlige investeringer.

Negative beskæftigelsesvirkninger og måske kun forbigående betalingsbalancevirkning

20. Faldet i de offentlige investeringer har ligesom faldet i den private investeringsaktivitet været medvirkende til forbedringen af vare- og tjenestebalancen over for udlandet, men konsekvensen heraf er naturligvis en forringelse af beskæftigelsen i den private sektor, først og fremmest i bygge- og anlægssektoren. Hvor der f.eks. i 1930'erne førtes en konjunkturudjævnende politik, når det drejede sig om de offentlige anlægsudgifter, har politikken med hensyn til de offentlige investeringer virket kriseforstærkende i de senere år.

I det omfang investeringsfaldet blot dækker over en udskydelse, er der også kun tale om en forbigående importbesparelse og dermed en udskydelse af den belastning af betalingsbalancen, som i alle tilfælde må påregnes.

Med den stærkt voksende ledighed og betydelige ledige ressourcer i øvrigt i den private sektor kunne en fremskyndelse af offentlige investeringsprojekter fremfor en udskydelse være en fra mange synspunkter hensigtsmæssig beskæftigelsespolitik. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at der - i modsætning til hvad der er tilfældet ved en stigning i det offentlige forbrug - normalt ikke herved vil ske nogen fastlåsning af ressourcer i sektorer, hvorfra de ikke kan frigøres, den dag økonomien nærmer sig ligevægt baseret på en betalingsbalance- og beskæftigelsesorienteret strategi.

Konkurrenceevnepolitikken og EMS: Stærkere bindinger i fremtiden?

De hidtidige forbedringer kunne næppe være nået ved indkomspolitik alene

21. Som vist ovenfor har den kombination af indkomst- og valutakurspolitik, der har været ført i de senere år, givet et helt afgørende, omend ikke et tilstrækkeligt bidrag til mindskelse af beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemet. Med de hindringer indkomspolitikken hidtil er stødt på i Danmark - hindringer der hænger snævert sammen med hele den danske samfundsstruktur og økonomiske struktur - må det efter formandskabets opfattelse betvivles, at tilsvarende gunstige virkninger kunne være opnået ved indkomspolitik alene.

På denne baggrund får styrken af de bindinger med hensyn til valutakurspolitikken, Danmark har påtaget sig inden for det europæiske valutariske samarbejde, naturligvis afgørende interesse.

Til illustration af den hidtidige grad af binding inden for dette samarbejde (i EMS og dets forløbere) er i figur III.5 vist en oversigt over udviklingen i kronkursen over for DM tilbage til 1972. Figuren illustrerer, at de hidtidige bindinger på valutakurspolitikken kun har været moderate (og mere valutatekniske end valutapolitiske), for så vidt som de ikke har været til hinder for en betydelig devaluering af kronen over for DM. Samtidig viser kurven over merlønstigningen i Danmark dog, at devalueringen ikke har været tilstrækkelig til at udligne forskellen i lønstigningstakt mellem Danmark og Vesttyskland. Der er også grund til at nævne, at i de ret mange år omkring midten af 1970'erne, hvor kronen blev holdt på et stabilt niveau i forhold til DM, steg DM og dermed kronen i forhold til andre valutaer. I denne periode blev der altså ført en revalueringspolitik, som der i Danmark ikke var dækning for i omkostningsudviklingen. Dette var imidlertid et resultat af den danske valutakurspolitik snarere end af det europæiske valutasamarbejde.

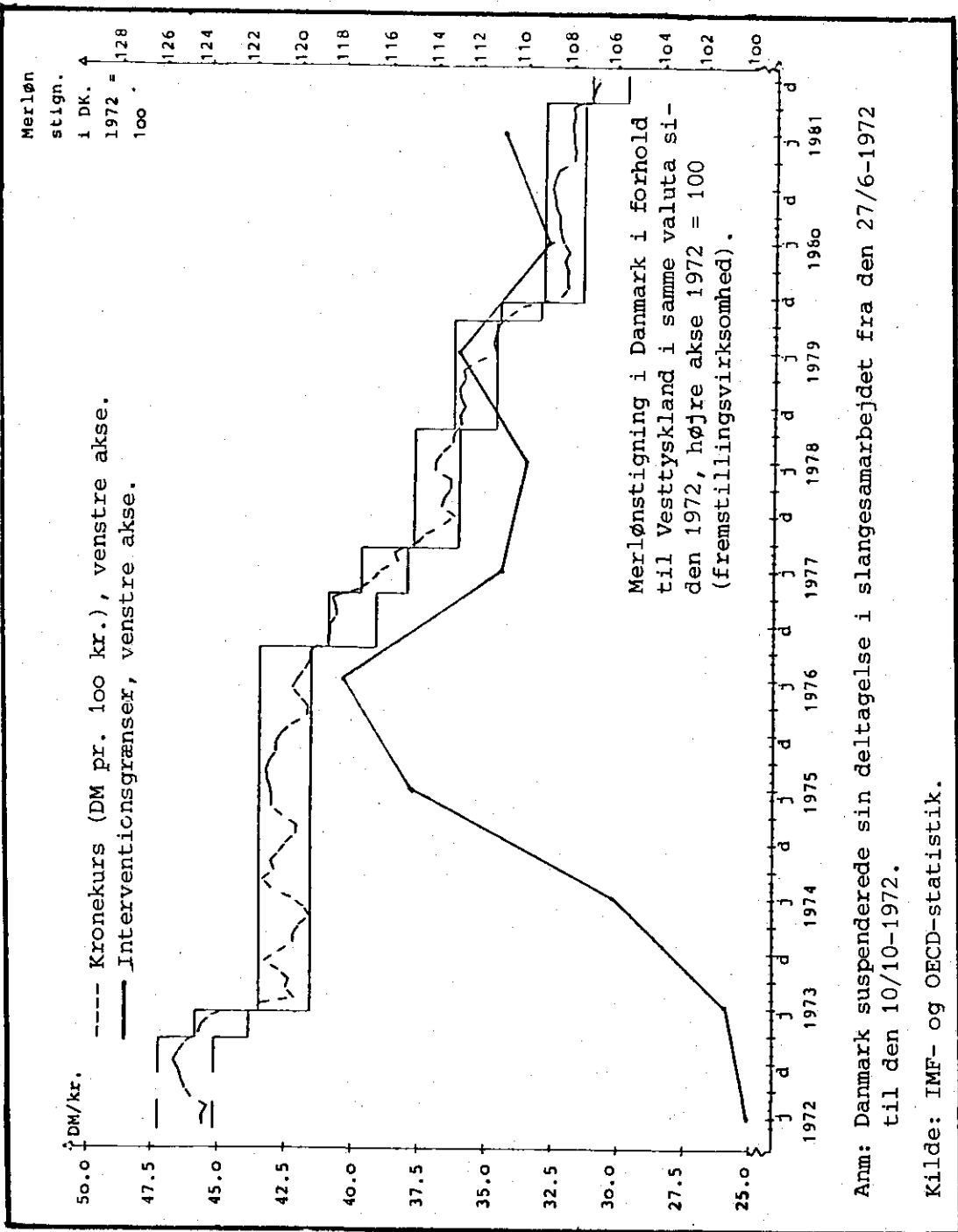
Stærkere bindinger i fremtiden?

22. I forbindelse med den seneste paritetsændring i EMS i februar 1982 synes der at være sket en stærkere understregning end tidligere af de grundliggende målsætninger i EMS om monetær og valutarisk stabilitet og disciplin. Der

synes blandt flertallet af EMS-deltagere at være en stærk modstand mod at benytte valutakursjusteringer til ret meget andet end en begrænset efterfølgende korrektion for forskelle i inflationstakt, idet man tilsyneladende tager afstand fra anvendelse af valutakurspolitikken som instrument til imødegåelse af fundamentale uligevægtsproblemer som f.eks. særlig store 'underliggende' beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemer og dermed måske særligt stærke stagnationstendenser.

Som berørt i kapitel I, bl.a. under omtalen af den økonomiske udvikling i Frankrig, er det dog nok et spørgsmål, hvor definitiv denne holdning er. Men det er under alle omstændigheder usikkert, i hvilket omfang énsidige devalueringer som den, der fandt sted i november 1979, står til rådighed for en aktiv politik, hvilket kan lægge hindringer i vejen for dele af den konkurrenceevneforbedrende politik. Jo stærkere disse bindinger er, jo større vægt må der naturligvis lægges på indkomstpolitikken.

Hvis Danmark i forbindelse med EMS-medlemskabet kommer ud for disciplinkrav, som vi ikke kan leve op til, er der naturligvis principielt den mulighed at udtræde af EMS eller dele af dette samarbejde, jfr. at England ikke er fuldt medlem af EMS. Det er imidlertid langt fra givet, at dette i praksis ville betyde større valutapolitisk handlefrihed. Både for valutaer inden for og uden for EMS indebærer EF's landbrugsordninger, at beslutninger om ændringer i de 'grønne' valutaer ikke kan træffes énsidigt. Med den store vægt, landbrugseksporten har i den samlede danske eksport, ville en dansk valutakurspolitisk 'enegang' derfor i alle tilfælde blive uhyre vanskelig.



Figur III.5: Valutakursudviklingen DM-KR og relativ løn-udvikling Vesttyskland-Danmark.

Anm: Danmark suspenderede sin deltagelse i slangesamarbejdet fra den 27/6-1972 til den 10/10-1972.

Kilde: IMF- og OECD-statistik.

Bemærkninger om beskæftigelseslovgivningen

Drejning til mere aktiv beskæftigelsespolitik

23. Bortset fra efterlønsordningen betegner de senere års udvikling i arbejdsmarkedspolitikken og beskæftigelseslovgivningen i Danmark en drejning bort fra passiv understøttelsespolitik over mod en forstærket aktiv arbejdsmarkedspolitik, således som den i mange årtier har været praktiseret i Sverige. En sådan drejning indebærer mange fordele, bl.a. ved at hindre at store grupper mere eller mindre bliver drevet 'i eksil' fra arbejdsmarkedet. Det må under alle omstændigheder også være en fordel, at skatteyderne får noget for deres penge, eller at modtagerne får lært noget for pengene, frem for at pengene bliver betalt for ingenting at gøre (som erstatning for, at 'arbejdsmarkedet ikke er til rådighed for de pågældende'). Samtidig er der imidlertid grund til at være opmærksom på, at de svenske erfaringer har vist, at grænsen mellem aktiv beskæftigelsespolitik og passiv understøttelsespolitik bliver temmelig flydende, når arbejdskraftefterspørgslen i samfundet generelt er stærkt reduceret. Den udstrakte og i lavkonjunkturperioder stærkt intensiverede arbejdsmarkedskursus-virksomhed og beskæftigelse ved de forskellige former for beredskabsarbejder etc. i Sverige betragtes således i den svenske debat ofte som 'skjult arbejdsløshed'.

Der er også grund til at fremhæve, at ved givne arbejdstidsregler etc. må et forbedret uddannelsesniveaue også betyde et større fremtidigt udbud af arbejdsydelser end ellers. Dette er et yderligere argument for, at man via konkurrenceevneforbedringer sikrer en tilstrækkelig vækst i arbejdskraftefterspørgslen. Ellers kan virkningen blive større fremtidig arbejdsløshed. Der synes i debatten om arbejdsmarkedspolitikken at være en tendens til at se bort fra, at øget jobskabelse også må forudsætte en øget arbejdskraftefterspørgsel.

Om at skaffe penge og om at skaffe beskæftigelse

24. Afslutningsvist i dette afsnit skal peges på et problem, som er aktualiseret gennem debatten om 'marts pakken' og dens finansiering, men som generelt har spillet en stor rolle i de senere års økonomisk-politiske diskussion.

Spørgsmålet om at skabe beskæftigelse opfattes ofte som

et spørgsmål om at 'skaffe penge' hertil. Når det drejer sig om beskæftigelse i den offentlige sektor, er dette som tidligere omtalt en relevant problemstilling på længere sigt, forstået på den måde at en fortsat stærk ekspansion af den offentlige sektor på langt sigt må indebære en stærk forøgelse af skattetrykket. Når det drejer sig om den private sektor, fører det imidlertid let på vildspor at stille tingene op på denne måde. På den ene side er det en kompliceret og vanskelig opgave at få en omstillings- og ekspansionsproces i gang i den private sektor. Dette kræver adskilligt mere end penge. På den anden side behøver en sådan proces ikke nødvendigvis koste nogen part særlig mange penge. Når det drejer sig om konkurrenceevneforbedring, er de eneste, hvem dette eventuelt koster penge, de grupper, der under alle omstændigheder ville have været sikre på at bevare deres beskæftigelse. For dem kan der blive tale om en svagere realindkomstudvikling, end hvis tingene får lov at fortsætte uforandret, men som modstykke hertil vil de arbejdsløse, der kommer i beskæftigelse i kraft af konkurrenceevneforbedringen, få en klar forbedring af deres levevilkår. I øvrigt er det ikke engang sikkert, at en sådan politik kommer til at koste grupperne med den største beskæftigelsesgaranti noget. Alternativet til en konkurrenceevneforbedrende politik vil sjældent være, at tingene får lov at fortsætte uforandret. Gribes der i stedet ind med skatte- og afgiftsforhøjelser, vil resultatet let kunne blive, at det også for de allerede beskæftigede vil være mere fordelagtigt, at samfundet vælger at producere sig til balance.

Kapitel IV

Nedsættelse af arbejdstiden i samfundsøkonomisk perspektiv

Indledning

1. Da der var fuld beskæftigelse og pres på arbejdsmarkedet, blev der iværksat adskillige foranstaltninger med det sigte at øge arbejdsudbuddet: Fjernelse eller lempelse af overarbejdsgrænser, tiltrækning af ny arbejdskraft gennem større muligheder for deltidsarbejde, udbygning af daginstitutioner etc., tilskyndelse til senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, revalidering og 'import' af fremmed arbejdskraft etc. Det er på baggrund af de nuværende beskæftigelsesproblemer for så vidt fuldt konsekvent at rejse spørgsmålet om en reduktion af arbejdsudbuddet gennem eksempelvis arbejdstidsforkortelse som et middel mod arbejdsløsheden.

*Producere sig
ud af proble-
merne*

En betydelig mere offensiv strategi gående ud på at producere sig ud af dansk økonomis balanceproblemer har været præsenteret i flere tidligere redegørelser, senest i efterårsredegørelsen 1981. Det vistest, at der måtte kræves en betydelig indsats for at få sat tilstrækkelig skub i produktionen i betalingsbalanceerhvervene til, at disse kunne opsuge den ledige arbejdskraft. Som igangsættermekanisme indgik i produktionsstrategien en markant forbedring af den danske konkurrenceevne.

*... eller opgive
at udnytte de
ledige arbejds-
ressourcer*

Et forsøg på at bekæmpe ledighedsproblemet gennem en reduktion af arbejdstiden vil være ensbetydende med en mere defensiv strategi. Ganske vist mildnes ledighedsproblemet, men samtidig bliver de samlede produktions- og forbrugsmuligheder mindre. Som det fremgår af det følgende, vil en sådan strategi til løsning af balanceproblemerne indebære, at forbrugsmulighederne for de allerede beskæftigede stagnerer i det næste årti. Dette vil antagelig gøre

blot en fastholdelse af konkurrenceevnen yderst vanskelig.

Til illustration af nogle af de samfundsøkonomiske problemer, der knytter sig til arbejdstidens længde, er der nedenfor opstillet nogle fremskrivninger af dansk økonomi til 1990 under alternative antagelser om arbejdstidens længde.

Grundproblemstillingerne i forbindelse med en reduktion af arbejdsudbuddet vedrører dens effekt på arbejdsløsheds- og betalingsbalanceproblemerne samt som sagt på forbrugs- og produktionsmulighederne. Ved en vurdering af disse forhold spiller det en betydelig rolle, på hvilken måde arbejdsudbuddet nedsættes. Det er således afgørende, om der bliver tale om en generel arbejdstidsnedsættelse gennem eksempelvis en afkorting af den ugentlige arbejdstid, eller om der bliver tale om formindskelse af arbejdsstyrken gennem en udvidelse af efterlønsordningen, 'uddannelsesorlov', øget barselsorlov, sabbatordninger eller lignende. I første omgang koncentrerer diskussionen sig om en generel afkorting af den ugentlige arbejdstid for alle lønmodtagere. Der vil desuden blive knyttet nogle bemærkninger til ferieførlængelse og øget anvendelse af deltidsarbejde. Senere nedenfor vendes tilbage til spørgsmålet om sabbatordninger m.v.

Arbejdstidsforkortelse og produktivitetsudvikling

En kortere arbejdsuge kan øge produktiviteten

2. En arbejdstidsforkortelse gennem en kortere arbejdsuge vil ofte falde ud som en relativt stærkere forkortelse af eventuel spildtid end af den effektive arbejdstid og dermed virke som et incitament til mere rationel arbejdstilrettelæggelse. Herigennem fremkommer en stigning i produktionen pr. indsat arbejdstime.

Det er svært at skønne over, hvor stor denne stigning i timeproduktiviteten vil være. En lidt ældre hollandsk undersøgelse har peget på, at den afledede effekt på timeproduktiviteten vil aftage med arbejdstidens længde i udgangs-

situationen.¹⁾ Reduktionen af den ugentlige arbejdstid fra 45 til 40 timer har således formentlig øget timeproduktiviteten relativt mere, end en tilsvarende afkorting af 40 timers ugen kan påregnes at gøre.

Der er ingen tvivl om, at muligheden for en timeproduktivitetsforøgelse varierer fra virksomhed til virksomhed og fra erhvervsgren til erhvervsgren. I nogle tilfælde vil arbejdskraftudnyttelsen allerede nu være særdeles effektiv, og i andre tilfælde vil man på virksomheden kunne finde en vis 'skjult' arbejdsløshed i form af overbeskæftigelse. Tendensen til at holde ledigheden indenfor fabriksdøren, som specielt gør sig gældende i en konjunkturafsvækkelses første fase, er dog nok svagere for Danmarks vedkommende end mange steder i udlandet, hvor arbejdsretlige regler og aftaler i højere grad tenderer at gøre arbejdskraften til en fast produktionsfaktor.

Den produktivetsgevinst, der kan hentes ved at reducere en for tiden herskende overbeskæftigelse, vil i øvrigt for nogle virksomheder i større eller mindre omfang blive modsvaret af oplæringsomkostninger den dag man eventuelt skal ansætte ny arbejdskraft til at kompensere for nedgangen i arbejdstiden.

Konkrete antagelser

Det er til brug for de nedenfor omtalte regneeksempler antaget, at en afkorting af den ugentlige arbejdstid ledsages af en forøgelse af produktionen pr. arbejdstime i den private sektor svarende til 30 pct. af arbejdstidsforkortelsen. En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid med 1 pct. antages således at forøge timeproduktiviteten med 0,3 pct. Denne sammenhæng er i overensstemmelse med, hvad der typisk er fundet ved danske undersøgelser, men vil formentligt være et overkantsskøn hvis der er tale om en arbejdstidsforkortelse i større målestok. I den forbindelse skal nævnes, at

1. Undersøgelsen citeres i en rapport fra Centraal Planbureau, Central Economic Plan 1979, Haag, april 1979. Konklusionen var, at for høje ugentlige arbejdstider (48-56 timer) ville en nedsættelse af arbejdstiden med 1 pct. øge produktionen pr. time med 0,7 pct. og dermed alene indskrænke den mulige produktion med 0,3 pct. I intervallet 40-48 timer bliver afsmitningen på timeproduktiviteten iflg. undersøgelsen noget mindre nemlig 0,3 pct. pr. procent arbejdstidsnedsættelse, således at den mulige produktion indskrænkes med 0,7 pct.

den ovenfor omtalte hollandske undersøgelse opererer med en afledet effekt af denne størrelsesorden, når arbejdsugen ligger i intervallet 40-48 timer, og peger i retning af en endnu mindre produktivitetseffekt ved en yderligere forkortelse af arbejdsugen.

*Beskæftigelses-
effekten i den
offentlige sek-
tor*

Beskæftigelseseffekten i den offentlige sektor er et resultat af den politiske beslutningsproces. Ønskes en uændret offentlig produktion, opgjort i præsterede arbejdstimer, vil et mindre arbejdsår indebære en tilsvarende meransættelse af offentligt personale. Skønnes noget sådant ikke at være nødvendigt, f.eks. med den begrundelse at også de offentligt ansattes produktivitet må antages at stige i forbindelse med arbejdstidsnedsættelsen, skal arbejdstidsforkortelsen ikke fuldt ud smitte af på den offentlige beskæftigelse.

*Deleligheds-
problemer*

Effekten på beskæftigelsen af en arbejdstidsnedsættelse må forventes at blive hæmmet af nogle såkaldte delelighedsproblemer specielt for mindre virksomheder. Hvis arbejdsugen f.eks. nedsættes fra 40 til 35 timer, skal en virksomhed med tre svende da ansætte endnu en svend eller acceptere en mindre indsats målt i arbejdstimer? Problemstillingen lettes selvfølgelig, hvis der er mulighed for deltidsansættelse, men den vil bestemt have en vis betydning - også for en vurdering af behovet for nyansættelser i den offentlige sektor, hvor der ligesom i den private mange gange er tale om, at den enkelte ansatte passer sit specielle område. Hvis man i så tilfælde viger tilbage for en kostbar og måske besværlig dublering af den pågældende ansatte, trækker dette i retning af en betydelig effekt på den pågældendes produktion pr. arbejdstime.

**Arbejdstidsforkortelse og kapitalomkostninger:
'Kapitalens arbejdstid'**

3. Forkortelse af arbejdstiden rejser tillige en række problemer i relation til kapitalomkostninger og kapitalbehov. Hvis nedsættelsen af den ugentlige arbejdstid medfører, at kapitalapparatet udnyttes et mindre antal timer om året, vil kapitalomkostningerne pr. produceret enhed øges.

En kortere arbejdstid for kapitalen påvirker omkostninger

Kapitalomkostningerne falder principielt i to dele: Forrentning og afskrivning (dvs. forbrug af realkapital). Forrentningsomkostningerne er uafhængige af udnyttelsesgraden og vil derfor opgjort pr. produceret enhed stige proportionalt med en evt. nedsættelse af realkapitalens 'arbejdsår'. Hvad der sker med afskrivningsdelen af kapitalomkostningerne afhænger af, hvorvidt kapitalgenstandenes levetid påvirkes af udnyttelsesgraden. Hvis det antal år, kapitalgenstanden med fordel kan bruges i produktionsprocessen, alene er dikteret af den teknologiske udvikling og fremkomsten af nyt og bedre produktionsudstyr, vil de samlede kapitalomkostninger pr. produceret enhed stige proportionalt med en nedsættelse af kapitalens arbejdstid. Noget der vil tendere at indebære en svækkelse af konkurrenceevnen ved en isoleret dansk nedsættelse af arbejdstiden.

...og kapitalforbrug

Ved siden af konsekvensen for kapitalomkostningerne og dermed for konkurrenceevnen har kapitalens arbejdstid direkte konsekvenser for kapitalbehovet. Jo færre timer maskinerne arbejder pr. år, jo flere maskiner skal der til for at nå en vis årsproduktion. En nedgang i kapitalens arbejdstid øger således umiddelbart kapitalbehovet pr. produceret enhed. Den omtalte forøgelse af kapitalomkostningerne vil ganske vist trække i retning af en mindre kapitalintensiv produktion, hvilket i sig selv tenderer at mindske kapitalbehovet, men i hvert fald på det korte sigt vil det umiddelbare behov for mere realkapital for at kunne præstere en vis årsproduktion være det dominerende.

Mulighed for substitution kan mindske konsekvenserne for kapitalforbruget

På lidt længere sigt kan der imidlertid godt være tale om, at dette omkostningsbestemte skift væk fra kapitalanvendelse får en vis vægt. En af måderne, hvorpå det vil kunne spille ind, er gennem en langtidsbevægelse væk fra mere kapitalintensive og over mod mere arbejdskraftintensive produktionsområder. Man kan også forestille sig en vis indflydelse på de anvendte produktionsteknikker, selvom man her nok i vidt omfang vil være nødt til at følge trop med den internationale teknologiske udvikling. Det er formentlig i betydeligt omfang de internationale kapitalomkostninger og ikke de hjemlige, der bestemmer, hvor kapitalintensive de enkelte produktionsprocesser vil være.

Konkret er der i de nedenfor opstillede beregninger taget udgangspunkt i en antagelse om, at kapitalomkostningernes indflydelse på kapitalintensiteten også over en lidt længere årrække vil være relativt beskeden. Det følger heraf, at der selv på lidt længere sigt bliver tale om en forøgelse af kapitalbehovet, når kapitalens arbejdstid falder. Konsekvenserne af den gjorte forudsætning vil blive illustreret nedenfor i forbindelse med omtalen af beregningerne.

Betydningen af en nedsat arbejdstid for kapitalapparatet vil i øvrigt afhænge af kapacitetsudnyttelsen. Er der tilstrækkelig ledig kapacitet, vil det således ikke umiddelbart udløse et investeringsbehov, at anvendelsen af realkapital optrappes. Der er ingen tvivl om, at der i dag findes ledig produktionskapacitet i dansk økonomi. Det er dog svært at dømme om den præcise størrelse, ligesom overkapaciteten må formodes at være ujævnt fordelt. Den er formentlig størst hos hjemmemarkedsorienterede virksomheder.

Hvor meget reduceres udnyttelsen af kapitalapparatet?

Hvor tungtvejende problemerne i tilknytning til kapitalens udnyttelsestid bliver, afhænger selvfølgelig af, i hvilket omfang denne vil blive nedsat som følge af, at arbejdskraftens arbejdstid nedsættes. For virksomheder, der af produktionsmæssige årsager kører i døgndrift, vil eksempelvis en nedsættelse af den egentlige arbejdstid for de beskæftigede lønmodtagere give sig udslag i en omorganisering af arbejdsskiftene; men kapitalapparatets arbejdstid vil forblive uændret. Noget tilsvarende vil i øvrigt gælde for alle virksomheder, der fastholder deres samlede åbningstid trods en kortere arbejdsuge. Man vil formentlig endog kunne finde eksempler på virksomheder, der udvider kapitalapparatets arbejdstid og dermed reelt mindsker kapitalbehovet pr. produceret enhed. En forkortelse af arbejdsugen fra 40 til f.eks. 35 timer kunne således være anledning til, at visse virksomheder, der hidtil havde kørt uden holddrift, gik over til toholdsskift, hvilket ville indebære, at kapitalen ville blive udnyttet 70 timer mod før 40 timer pr. uge (hvis arbejdstiden i begge skift er 35 timer).

Der er dog næppe tvivl om, at netop en nedsættelse af den egentlige arbejdstid som overvejende hovedregel vil være ensbetydende med en indskrænkning af det tidsrum, kapi-

talapparatet udnyttes. Ønsker man ikke at foretage springet til et ekstra skiftehold, kan det være problematisk at organisere arbejdet på en sådan måde, at hjulene holdes i gang i samme antal timer pr. uge. Specielt kan det være et problem, at enkelte ansattes tilstedeværelse kan være påkrævet, så længe der produceres.

Det er med andre ord det før omtalte delelighedsproblem, som spiller ind og trækker i retning af, at kapitalens arbejdstid indskrænkes i takt med arbejdskraftens. I forbindelse med de opstillede regneeksempler er det beregningsmæssigt antaget, at en forkortelse af arbejdskraftens arbejdsår smitter halvt af på kapitalens, d.v.s. at kapitalens arbejdstid procentvist reduceres halvt så meget som arbejdskraftens.

Flaskehalsproblemer ved en generel arbejdstidsforkortelse

Nærliggende mulighed for flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet

4. Et særligt problem - måske det største - i tilknytning til en nedsættelse af arbejdstiden skabes af arbejdsløshedens ulige fordeling på fag og regioner. Ved en generel arbejdstidsnedsættelse må det forventes, at der hurtigere vil opstå mangel på nogle kategorier af arbejdskraft end på andre. Disse flaskehalsproblemer vil for så vidt skabe vanskeligheder for et hvilket som helst forsøg på at nedbringe arbejdsløsheden drastisk, men virker måske særligt snærende i forbindelse med en generel arbejdstidsnedsættelse, der nedbringer arbejdsstyrke og arbejdsløshed lige meget på alle områder. Hvis arbejdsløsheden i stedet blev nedbragt gennem et økonomisk opsving, måtte man nemlig forvente en særlig stor beskæftigelsesstigning indenfor netop nogle af de områder, der i særlig grad er blevet presset tilbage som f.eks. bygge- og anlægssektoren.

Den manglende korrespondance mellem arbejdsløshedens sammensætning og sammensætningen af de nye job, som en mindre arbejdstid vil kunne fremkalde, tilsiger, at en arbejdstidsnedsættelse skal komme gradvist for ikke at støde på flaskehalsproblemer. Det vil desuden være af afgørende betydning at understøtte den nødvendige tilpasning af arbejdsstyrken med aktiv arbejdsmarkedspolitik og uddannelsespolitik. Man kan med den danske samfunds- og

arbejdsmarkedsstruktur ikke forvente, at løndannelsen og andre markedsmæssige mekanismer alene vil kunne styre denne omstilling af arbejdsstyrken uden, at det afføder en betydelig stigning i inflationen.

Spørgsmålet om indkomstmæssig kompensation m.v.

5. En nedsættelse af arbejdsugen vil for fastholdt timeløn være ensbetydende med en tilsvarende indkomstnedgang for den fuldt beskæftigede lønmodtager. For den månedslønnede funktionær vil en sådan kompensationsløs arbejdstidsnedsættelse indebære en nedgang i månedslønnen.

*To muligheder
for indkomstmæssig kompensation*

Der er næppe tvivl om, at en nedsættelse af arbejdsugen vil udløse et pres for at opnå indkomstmæssig kompensation. En sådan kompensation kunne i givet fald tænkes opnået ad to veje - enten fra arbejdsgiverne eller fra det offentlige. Ydes der eksempelvis fuld kompensation fra arbejdsgiverne gennem en timelønsforhøjelse, der helt modsvarer nedgangen i arbejdstid, vil det betyde større lønomkostninger pr. produceret enhed, fordi kompensationen i så fald væsentligt overstiger den gunstige effekt af en øget timeproduktivitet. Følgelig vil konkurrenceevnen blive forringet. Da en dårligere konkurrenceevne i sig selv skader beskæftigelsen og gør det endnu vanskeligere at nedbringe betalingsbalanceunderskuddet, vil der dermed fremkomme en betydelig indsnævring af råderummet for forbrugsudviklingen.

Ydes kompensationen i stedet af det offentlige, vil konkurrenceevnen ikke blive ramt. En sådan offentlig kompensation ville dog medføre et betalingsbalanceproblem og dermed afføde et behov for et højere skattetryk jfr. omtalen af beregningseksemplerne i det følgende.

Det skal tilføjes, at det rent teknisk vil være svært helt at undgå en vis afledt effekt fra arbejdstidsforkortelsen på timelønnen, idet en positiv påvirkning af produktionen pr. arbejdstime automatisk vil udløse en timelønsstigning for akkordlønnede arbejdere.

6. De ovenstående punkter har alle vedrørt en nedsættelse

af den ugentlige arbejdstid. Der foreligger selvsagt en række andre muligheder for at nedsætte det gennemsnitlige arbejdsår for en beskæftiget lønmodtager, f.eks. gennem et øget antal feriedage.

Længere ferie

Det vil spille en betydelig rolle på hvilken måde ferien forlænges. En generel forøgelse af industriferien vil således næppe få timeproduktiviteten til at stige væsentligt, og samtidig vil der fremkomme en reduktion af kapitalens arbejdstid svarende til størrelsen af ferieforlængelsen. En ekstra ferieperiode, der planlægges og placeres individuelt for den enkelte medarbejder, vil formentlig få en større positiv effekt på timeproduktiviteten,²⁾ og samtidig behøver en sådan individuel ferieforlængelse ikke at påvirke kapitalens arbejdstid.

Mere deltidsarbejde

En øget anvendelse af deltidsarbejde vil virke som en arbejdstidsforkortelse derved, at det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. beskæftiget reduceres. Det vil dog givetvis være vanskeligt at få et betydeligt antal lønmodtagere til at gå på deltid og tage en tilsvarende nedgang i deres årsindkomst. For eksempel vil overgang til en status som deltidslønmodtager også betyde en beskæring af den mulige arbejdsløshedsunderstøttelse herunder af muligheden for supplerende dagpenge. Samtidig synes en øget anvendelse af deltidsarbejde at støde på modstand fra organisationside.

Nogle regneeksempler

Et grundforløb med langvarige beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemer

7. Til illustration af de drøftede problemer vedrørende en kortere arbejdsuge er opstillet nogle samfundsøkonomiske regnestykker. Der er taget udgangspunkt i et grundforløb for dansk økonomis udvikling frem til 1990, opstillet under antagelse af uændret politik (herunder uændret konkurrenceevne).³⁾ En af forudsætningerne bag denne fremregning af dansk økonomi, hvis hovedresultater er vist i tabel IV.1,

2. De ovenfor nævnte danske undersøgelser vedr. timeproduktivitetsafhængighed af arbejdstidens længde er konkret baseret på en sammenholdning af timeproduktivitet og normalarbejdsår, og opfanger dermed også effekten af ferieforlængelser.
3. Et tilsvarende grundforløb blev præsenteret i Dansk Økonomi, november 1981.

er netop en nedsættelse af arbejdstiden svarende til den hidtidige langtidstendens. Nærmere bestemt er der regnet med en årlig nedsættelse af normalarbejdsåret på $\frac{3}{4}$ pct. for en fuldt beskæftiget lønmodtager fra 1982 og frem. Forudsætningen kan som nævnt ses som en forlængelse af den historiske tendens til faldende arbejdstid, jfr. figur IV.1.

Forsøg på afhjælpning af balanceproblemerne gennem stramning og mindre arbejdstid.

Som det fremgår, står dansk økonomi iflg. grundforløbet fortsat med betydelige beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemer i 1990. En løsning af begge problemer skulle kunne opnås ved en gennemførelse af den allerede nævnte produktionsstrategi. Hvis man derimod alene søger betalingsbalanceproblemet løst ved finanspolitiske stramninger, vil det få drastiske konsekvenser for arbejdsløsheden, der i så fald vil vokse betydeligt i forhold til det allerede høje niveau, som grundforløbet angiver. På den baggrund kunne en arbejdstidsnedsættelse komme ind i billedet som økonomisk-politisk instrument nr. to for at modvirke arbejdsløshedsproblemet. I et par fremregninger er søgt illustreret hvilke perspektiver, der tegner sig, hvis det gennem stram finanspolitik og nedsættelse af arbejdstiden tilsigtes at skabe ligevægt på betalingsbalancen i 1990 og samtidig bringe arbejdsløsheden ned på et lavt niveau (2 pct. af arbejdsstyrken).

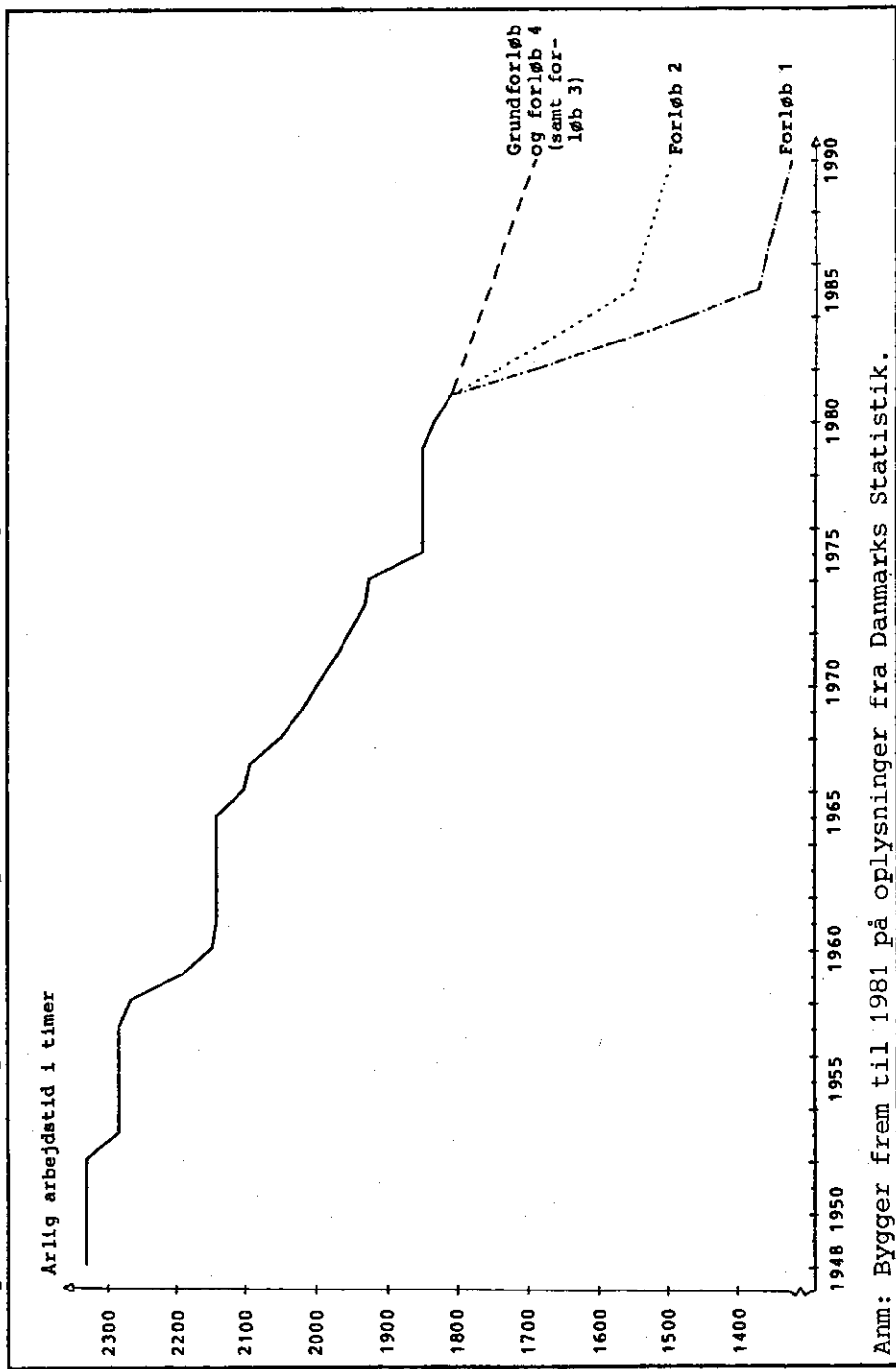
De således opstillede hypotetiske forløb frem til 1990 bygger på en række fælles forudsætninger m.h.t. arbejdstidsnedsættelsens virkninger, som der indledningsvist kortfattet skal gøres rede for.

Beregningsmæssige forudsætninger

Det er antaget, at enhver generel arbejdstidsnedsættelse slår fuldt igennem i den offentlige sektor således, at en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid medfører en tilsvarende forøgelse af antallet af offentligt ansatte i forhold til grundforløbet. Det offentliges forbrug af arbejdstimer er med denne forudsætning uændret i forhold til grundforløbet. Bliver der tale om en reel forøgelse af de offentligt ansattes produktion pr. arbejdstime i forbindelse med den nedsatte arbejdstid, bliver der således reelt også tale om en forøgelse af den offentlige produktion.

I tilfælde af fuld indkomstmæssig compensation vil den of-

Figur IV.1: Årlig normalarbejdstid for en lønmodtager.



Ann: Bygger frem til 1981 på oplysninger fra Danmarks Statistik.

Tabel IV.1. Et grundforløb for dansk økonomi og fire alternative forløb.

	1982		1990			
	Grundforløb	Forløb 1 korte ar- bejdssuge (kompenseret)	Forløb 2 korte ar- bejdssuge (kompenseret)	Forløb 3 reduktion af arbejdsstyrke	Forløb 4 produktions- strategi	
1. Arbejdsløsheds pct.	9.0	2	2	2	2	
2. Betalingsbalancunderskud i pct. af bruttofaktordindkomsten	3.4	0	0	0	0	
3. Realvækst i privat konsum, pct. p.a. 1981-90		2.6	-0.6	1.0	1.2	2.5
4. Realvækst i eksporten, pct. p.a. 1981-90		3.6	2.6	3.7	3.6	4.6
5. Realvækst i bruttonationalpro- duktet, pct.p.a. 1981-90		2.6	1.2	2.3	2.0	3.3
6. Summen af private nettoinveste- ringer 1982-90 mia. 70-kr.		55.7	36.7	56.3	43.4	82.3
7. Antal beskæftigede i private by- erhverv (grundforløb = 100)	92.0	100.0	91.7	102.5	93.3	111.8
8. Produktion i private byerhverv (grundforløb = 100)	78.3	100.0	77.1	93.9	93.3	111.8
9. Off. budgetsaldo i pct. af brut- tofaktordindkomsten	-10.3	-0.3	-2.0	-2.4	-2.9	0.8
10. Samlet skattetryk i pct. af personlig indkomst	42.1	44.9	51.5	46.0	49.7	46.5
11. Ugentlig arbejdstid (grundforløb = 100)	106.9	100.0	78.2	88.5	100.0	100.0
12. Antal personer trukket ud af arbejdsstyrken (1000 pers.)	0	0	0	0	245.5	0

Anm.: Skatteeffekten er opgjort relativt snævert som de personlige indkomatskatter og forbrugsafgifterne i forhold til den samlede personlige indkomst.
 Antal personer trukket ud af arbejdsstyrken vedrører alene den nødvendige årlige arbejdsstyrkereduktion i forløb 3 og er således eksempelvis eksklusiv antallet af efterlønsmodtagere under den nuværende ordning.

fentlige lønsum vokse i takt med afkortningen af arbejdsåret. Uden kompensation er den offentlige lønsum uændret i kroner og ører sammenlignet med grundforløbet. Det er antaget, at arbejdsløshedsdagpengesatsen og andre transferingssatser følger årsindkomsten for en fuldt beskæftiget lønmodtager. Ved en kompenseret arbejdstidsnedsættelse holdes disse transferingssatser således uændret, og ved en ukompenseret falder transferingsmodtagernes indkomster svarende til arbejdstidsforkortelsen for de beskæftigede.

Den offentlige sektors køb af varer til forbrug og investering er i samtlige beregninger antaget uændret i faste priser. Den samme antagelse er gjort for boliginvesteringernes vedkommende. Der er ligeledes overalt set bort fra ændringer i antallet af lønmodtagere i landbrug (og boligbenyttelsessektor) og i antallet af selvstændige.

I de første to alternativer (forløb 1 og 2) ses på en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid, der som omtalt for 30 procents vedkommende antages at blive modsvaret af en forøgelse af produktionen pr. arbejdstime i private byerhverv. Desuden antages forkortelsen af arbejdsugen at smitte 50 pct. af på kapitalens arbejdstid i private byerhverv.

En kompenseret nedsættelse af arbejdstiden

En fuldt kompenseret nedsættelse af arbejdstiden rammer forbrugsmulighederne hårdt

8. Forløb 1 er opstillet under forudsætning af, at arbejdsgiverne udreder fuld kompensation for den mindre arbejdstid gennem en højere timeløn. Hovedresultaterne fremgår af tabel IV.1. Arbejdsgivernes indkomstkompensation til lønmodtagerne og de øgede kapitalomkostninger som følge af den nedsatte anvendelsestid for kapitalen betyder tilsammen en betydelig konkurrenceevneforværring trods den øgede timeproduktivitet. Eksportudviklingen er således dæmpet betydeligt i forhold til grundforløbet, hvilket skærper balanceproblemerne og stiller betydelige krav til de to instrumenter: Finanspolitisk stramning og arbejdstidsforkor-

telse.⁴⁾

Forløb 1 er således i forhold til grundforløbet karakteriseret ved en forøgelse af skattetrykket på godt 6 ½ pct. point i beregningens slutår 1990 og af en nedsættelse af arbejdstiden med ikke mindre end godt 22 pct. Grundforløbet indebærer i sig selv, at arbejdstiden i 1990 er faldet godt 6 pct. fra det nuværende niveau. Den ugentlige arbejdstid vil i forløb 1 i 1990 alt i alt være afkortet til knap 30 timer mod 40 timer i dag. Rent teknisk er der til forøgelsen af skattetrykket anvendt en gradvis forøgelse af momssatsen i årene 1982-90. Arbejdstidsforkortelsen er beregningsmæssigt forudsat at komme gradvist i årene 1982-85 (se fig. IV.1). I praksis må en så omfattende arbejdstidsnedsættelse utvivlsomt gennemføres i et langsommere tempo af hensyn til de ovenfor omtalte flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Når den beregningsteknisk er blevet placeret i fremregningsperiodens første år, hænger det sammen med, at nedsættelsen af arbejdstiden antages at påvirke omkostningsniveau og konkurrenceevne, og at den fulde effekt heraf på import og eksport først ventes at slå igennem med nogle års forsinkelse.

Som det fremgår, resulterer forløb 1 i en betydeligt svagere forbrugs- og produktionsudvikling end i grundforløbet som følge af skattestramningen og den massive arbejdstidsforkortelse, der betyder et langt større udtræk af arbejdskraftressourcer end svarende til grundforløbets ledighed. Produktionen i de private byerhverv er iflg. beregningerne faldet med over 20 pct. i forhold til grundforløbet. Kort sagt er den lave arbejdsløshed og ligevægten på betalingsbalancen i forløb 1 således opnået på bekostning af de private forbrugsmuligheder.

Til trods for at der ydes indkomstkompensation i kroner og ører til løn- og transfereringsmodtagerne, vil disses privatforbrug i 1990 med forløb 1 være mindre end i dag som følge af den nødvendige skattestramning og den prisforhøjelse, som de øgede omkostninger vil udløse. Opgjort pr. ind-

4. Forudsætningerne m.h.t. pris- og mængdevirkningerne i udenrigshandelen ved en given ændring i konkurrenceevnen er de samme, som blev anvendt i Dansk Økonomi, december 1980.

komstmodtager (beskæftigede og transfereringsmodtagere) bliver der tale om et årligt forbrugs- og realindkomstfald på over 1 pct. Den nominelle indkomstkompensation vil på ingen måde 'redde' løn- og transfereringsmodtagerne fra en markant indskrænkning i forbrugsmulighederne sammenlignet med eksempelvis produktionsstrategien, omend denne indkomstkompensation vil gøre realindkomsttabet for lønmodtagerne og transfereringsmodtagerne mindre end for de selvstændige. Den fuldt kompenserede arbejdstidsnedsættelse, som forløb 1 tegner, kan næppe betegnes som en egentlig løsning på balanceproblemerne netop på grund af konsekvenserne for realindkomsten.

Udløser de erhvervsaktives reale indkomsttab et pres for yderligere nominal indkomstmæssig kompensation i forløb 1, kan det resultere i en ond cirkel, da større lønomkostninger vil forringe konkurrenceevnen endnu mere og dermed øge behovet for begrænsning af forbrugsmulighederne.

En ikke-kompenseret nedsættelse af arbejdstiden

Større forbrugsmuligheder ved ikke-kompenseret arbejdstidsnedsættelse

9. Disse problemer mindskes, hvis arbejdstidsnedsættelsen sker uden indkomstmæssig kompensation fra arbejdsgiver-side. Forløb 2 er opstillet under forudsætning af, at der ikke finder nogen kompensation sted. Alternativt kunne man have antaget, at det offentlige kompenserede lønmodtagerne for at undgå de negative konsekvenser for konkurrenceevnen. Noget sådant ville for givet betalingsbalance- og beskæftigelsesmål have stillet krav om et så meget desto større skattetryk i forløb 2. Da langt den største indkomstmasse er lønindkomst, kan denne form for kompensation således let blive ret illusorisk.

At der ikke indkomstkompenseres i forløb 2 indebærer, at eksportudviklingen ikke afsvækkes i forhold til grundforløbet. Tværtimod bliver der med de gjorte antagelser tale om en lille stigning i den årlige eksportvækstrate, idet den konkurrenceevnefremmende effekt af den øgede timeproduktivitet skønnes at ville mere end opveje den negative effekt af øgede kapitalomkostninger.

Den arbejdstidsnedsættelse, der skal til - sammen med et øget skattetryk - for at frembringe både lav arbejdsløshed og ligevægt på betalingsbalancen, er mindre i forløb 2 end i forløb 1. Arbejdstiden nedsættes i forløb 2 således alt i alt kun med knap 12 pct. i forhold til grundforløbet.⁵⁾ Som resultat heraf er forløb 2 da også præget af en klart stærkere forbrugs- og produktionsudvikling end forløb 1. Opgjort pr. indkomstmodtager er den årlige realindkomst- og forbrugsstigning, som forløb 2 giver plads for, dog yderst beskedent.

En forøgelse af investeringsbehovet trykker dog fortsat forbrugsmulighederne

Sammenlignes forløb 2 med grundforløbet ses, at der trods en svagere produktionsudvikling foregår en lidt stærkere kapitaludbygning i førstnævnte forløb. Dette hænger sammen med, at den lavere arbejdstid for kapitalen stiller krav om en øget kapitalindsats pr. produceret enhed. Som omtalt afhænger investeringsbehovets absolutte størrelse bl.a. af kapacitetsudnyttelsen i udgangssituationen. Dette forhold ændrer dog ikke ved, at investeringsbehovet bliver større i forløb 2 end i grundforløbet.

Substitutionsmulighedernes betydning

Hvor meget mere kapital der skal bruges pr. produceret enhed, afhænger af en afvejning mellem på den ene side det umiddelbart øgede kapitalbehov, som følger af, at kapitalen udnyttes i et kortere tidsrum, og på den anden side den tilskyndelse til at anvende mindre kapital, som følger af, at kapitalomkostningen stiger. Beregningerne har som nævnt taget udgangspunkt i en antagelse om, at den førstnævnte effekt også på lidt længere sigt er den klart dominerende. I fald der er større muligheder for at udskifte kapital med arbejdskraft end antaget, vil kapital- og investeringsbehovet ikke stige så meget (eventuelt slet ikke stige), som forløb 2 forudsætter. Dermed skulle der ved større substitutionsmuligheder bort fra kapital også blive plads til en lidt stærkere udvikling i det private forbrug i forløb 2 end tabel IV.1 angiver. Samtidig ville arbejdskraftanvendelsen blive større (og den 'nødvendige' arbejdstidsnedsættelse mindre), da substitution væk fra kapitalanvendelse indebærer et relativt større forbrug af arbejdskraft.

I forløb 1, hvor lønmodtagerne kompenseres gennem en større timeløn, er det arbejdskraften, der stiger en smule i pris i forhold til kapitalen, hvilket med forøgede substitutionsmuligheder ville indebære et større investeringsbehov og en endnu mere trykket udvik-

5. Sammen med den arbejdstidsnedsættelse, der ligger i grundforløbet, resulterer dette i en ugentlig arbejdstid i forløb 2 på godt 33 timer i 1990.

Tabel IV.2 Substitutionsmulighedernes betydning for forbrugsmuligheder og investeringsbehov i forløb 1 og 2.

	Forløb 1		Forløb 2	
	Substitutionsmuligheder			
	ingen	store	ingen	store
1. Realvækst i privat konsum pct. p.a. 1981-90	-0.6	-1.0	0.9	1.4
2. Summen af private nettoinvesteringer 1982-90, mia 70-kr.	36.5	42.0	57.3	41.6

Anm.: En sammenholdning af udviklingen i kapitalomkostninger og investeringer tyder på et ret lille spillerum for ombytningsmulighederne mellem produktionsfaktorerne. Andre undersøgelser over disse produktionstekniske sammenhænge peger dog i retning af en noget større substitutionsmulighed.

ling i det private forbrug.

I *tabel IV.2* er søgt illustreret hvorledes forbrugsmulighederne og investeringskravene ville forme sig med henholdsvis forløb 1 og forløb 2's forudsætninger, hvis der enten ses bort fra substitutionsmulighederne, eller det antages, at disse er store. Med store substitutionsmuligheder menes konkret, at man ved f.eks. en stigning på 10 pct. i kapitalomkostningerne i forhold til arbejdsomkostningerne vil få et fald på 10 pct. i indsatsen af realkapital relativt til indsatsen af arbejdskraft.⁶⁾

De samfundsøkonomiske omkostninger, der er forbundet med en mindre udnyttelse af kapitalen, består dels i det medfølgende større investeringsbehov (hvis omfang dog er usikkert) og dels i de konkurrenceevneskadende effekter af større kapitalomkostninger pr. produceret enhed. Hvor me-

6. Rent teknisk udtrykt svarer dette til en substitutionselasticitet mellem kapital og arbejdskraft på 1. (Ingen substitutionsmuligheder svarer til en elasticitet på 0).

*Nedsættelse af
arbejdsugen gen-
nem afspadsering*

get kapitalens udnyttelsestid i givet fald afkortes afhænger af arbejdstidsnedsættelsens nærmere udformning. Eventuelt kunne der for eksempel i forbindelse med en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid gennem subsidier gives et incitament til øget anvendelse af skifteholdsarbejde, hvilket trækker i retning af forøget udnyttelsestid. Da anvendelsen af skifteholdsarbejde også er betinget af lønmodtagersidens positive indstilling, kunne subsidiet bestå i en hel eller delvis offentlig kompensation for den indkomst, der falder væk som følge af overgang til en kort 'skifteholdsuge'. Dette kunne også mindske et eventuelt kompensationspres på arbejdsgiveren. En anden mulighed for at komme uden om en alt for stor afsmitning på kapitalens arbejdstid er at udforme en nedsættelse af arbejdsugen - f.eks. fra 40 til 35 timer - således, at der arbejdes til normal timeløn i 35 timer om ugen samt yderligere i 5 overarbejdstimer, for hvilke der ikke ydes løn, men som til gengæld giver fuld afspadseringsret. En sådan ordning, der udmønter den kortere arbejdsuge i fridage, som kan placeres individuelt, ville øge virksomhedernes muligheder for at undgå en nedsættelse af kapitalapparatets udnyttelsestid.

Generelt gælder, at i jo højere grad en arbejdstidsnedsættelse indrettes efter arbejdsgiverens behov, jo mindre må afsmitningen på kapitalens arbejdstid formodes at blive, ligesom den produktivitetsøgende effekt formentlig bliver større.

Reduktion af arbejdsstyrken

*Tilbagetrækning
fra arbejdsstyrken
berører ikke
kapitalens
arbejdstid*

10. En anden måde at lette problemet vedrørende kapitalens arbejdstid vil være helt at undgå den generelle nedsættelse af arbejdsåret for alle.

En udvidelse af efterlønsordningen eller en forlængelse af barselsorlovsperioden vil således ikke indebære nogen omlægning af virksomhedernes 'åbningstid'. En anden mulighed ligger i en sabbatordning, der åbner adgang til, at de beskæftigede kan tage orlov fra deres arbejde.

Et fællestræk ved disse midler til at reducere arbejdsstyrken

Næppe nogen forøgelse af timeproduktiviteten

er, at de næppe umiddelbart har den samme produktivitetstimulerende effekt som en forkortelse af arbejdsugen (en sabbatordning, der kombineres med et uddannelsesprogram, må på lidt længere sigt dog forventes at have en produktivetsfremmende effekt). Ganske vist vil nogle af de personer, der i forbindelse med sådanne ordninger forlader en stilling, ikke blive erstattet, eventuelt fordi der vil være tale om reduktion af en overbeskæftigelse i de pågældende virksomheder, men der kan ikke forventes at opstå det samme pres for rationalisering og effektivisering som ved en generel afkortning af arbejdsugen for alle beskæftigede.

Gennemførelse af de her nævnte former for reduktion af arbejdsudbuddet forudsætter utvivlsomt, at der ydes indkomstmæssig kompensation til dem, der vælger at benytte sig af disse tilbud. Hvor stor kompensationen skal være, vil i givet fald være et politisk spørgsmål. Den skal dog i hvert fald være stor nok til at gøre ordningerne tilstrækkeligt attraktive til, at de kan få den ønskede effekt.⁷⁾

Med forløb 3 er søgt illustreret, hvordan det vil gå samfundsøkonomisk, hvis man strammer finanspolitisk for at nedbringe betalingsbalanceunderskuddet og samtidig trækker et så stort antal personer ud af arbejdsstyrken, at antallet af arbejdsløse nedbringes til de to pct. af arbejdsstyrken. Det er konkret antaget, at hverken kapitalens arbejdstid eller arbejdskraftens produktivitet ændres af et sådant indgreb, og der er ej heller regnet med nogen konsekvenser for gældende lønsatser.

Hvad kompensationsspørgsmålet angår, er forløb 3 opstillet under forudsætning af, at det offentlige til dem, der gør brug af ordningerne, yder en kompensation svarende til det nuværende niveau for arbejdsløshedsdagpengene. Findes det nødvendigt med et højere kompensationsniveau, betyder

7. Hvor attraktiv eksempelvis en sabbatordning vil være, må foruden af 'sabbatydelens' størrelse også afhænge af udformningen af ordningen. En mindre dækningsgrad i forhold til normalindkomsten vil antagelig lettere blive accepteret, hvis det drejer sig om en sabbatperiode af et kvartals varighed, end hvis det drejer sig om et helt år. Det spiller også ind på kompensationskravet, at der ofte ikke vil kunne ydes nogen garanti for, at man kan få sit gamle job tilbage, men måske nok en garanti for, at man kan forblive i sabbatordningen, til et nyt job er fremskaffet.

det, at skattetrykket skal være så meget desto højere for at sikre ligevægt på betalingsbalancen, og omvendt vil det lempe på kravet til finanspolitisk stramning, hvis kompensationen gøres mindre. Der er ikke regnet med, at en sådan arbejdsstyrkereduktion i øvrigt får konsekvenser for satserne for transfereringsmodtagerne.

Alt i alt svarer forløb 3 ret nøje til en rendyrket strammingsløsning, hvor man alene koncentrerer sig om at begrænse den indenlandske efterspørgsel og importen. Den eneste forskel er, at det i forbindelse med forløb 3 tilstræbes at gøre den resulterende ledighed frivillig.

Det mindre investeringsbehov øger forbrugsmulighederne

Som det fremgår udvikler eksporten sig ens i grundforløbet og forløb 3, da konkurrenceevnen lades uændret med de gjorte antagelser. Sammenlignes med forløb 2, fremgår imidlertid, at den uændrede arbejdstid for kapitalen i forløb 3 medfører, at råderummet for forbrugsudviklingen bliver lidt større, fordi investeringsbehovet bliver mindre.⁸⁾ Det samlede skattetryk er ikke desto mindre større i forløb 3 end i forløb 2, hvilket hænger sammen med, at det offentlige yder en kompensation til dem, der trækker sig fra arbejdsmarkedet - enten permanent som i forbindelse med en efterlønsordning eller i kortere eller længere tid som i forbindelse med eksempelvis udvidet barselsorlov eller sabbatordning. Det højere skattetryk kan blive til et alvorligt problem og (yderligere) begrænse forbrugsmulighederne, hvis det smitter af på løn- og indkomstudviklingen med dårligere konkurrenceevne til følge.

Det kunne være naturligt at kombinere en eventuel sabbatordning med adgang til efteruddannelse i sabbatperioden. Noget sådant ville yderligere øge de offentlige udgifter og skærpe kravet til skattetrykket, men ville selvsagt også have gunstige virkninger bl.a. for produktivitetsudviklingen.

Ifølge forløb 3 bliver der ved fremregningsperiodens slutning tale om, at op mod 250.000 personer i gennemsnit skal finde sig uden for arbejdsstyrken for at muliggøre en ned-

8. Med store substitutionsmuligheder mellem kapital og arbejdskraft kan forløb 2 dog godt falde mere gunstigt ud m.h.t. forbrugsmuligheder.

bringelse af ledigheden til kun to pct. af arbejdsstyrken. Det er - bl.a. på grund af det medfølgende finanspolitiske stramningskrav - næppe realistisk at tro, at nogen ordning, herunder sabbatordning, ville kunne blæses op til et sådant omfang, men i et vist omfang ville man formentlig kunne bruge sådanne arbejdsstyrkereducerende midler til at lette på arbejdsløshedsproblemet.

Sammenligning med produktionsstrategien

Den største realindkomst opnås ved produktionsstrategien

11. Forløb 3 giver som sagt plads for en stærkere forbrugs- og realindkomstudvikling end forløb 2 (samt selvfølgelig forløb 1). Forbrugsstigningstakten i forløb 3 er dog klart lavere, end den der kan opnås, hvis man vælger den offensive løsning på balanceproblemerne og får arbejdsløsheden og betalingsbalancen 'på plads' gennem konkurrenceevneforbedring og finanspolitik. Denne løsning, der ikke indebærer en mindre arbejdstid end i grundforløbet, er illustreret i forløb 4.⁹⁾ En sammenligning af forløb 4 med de øvrige forløb lægger således op til en afvejning af værdien af en arbejdstidsnedsættelse over for fordelene ved en hurtigere udvikling i det private forbrug.

Produktivitetsudviklingens betydning

Af særlig interesse for afvejningen er, hvor stor en stigningstakt der kan forventes i produktiviteten, idet denne naturligvis har afgørende betydning for den mulige forbrugs- og realindkomstudvikling. Til trods for den arbejdstidsforkortelse, der har fundet sted i de foregående tiår, har der over hele perioden været tale om en klar vækst i realindkomsten pr. indkomstmodtager. I forløb 2 levnes der imidlertid kun lige akkurat plads til en realindkomststigning pr. indkomstmodtager, hvilket utvivlsomt gør dette forløbs arbejdstidsnedsættelse mindre tillokkende, end hvis den underliggende produktivitetsudvikling var stærk nok til at stille en lidt klarere realindkomstfremgang i udsigt. I så tilfælde ville det også være lettere at undgå en forværring af konkurrenceevnen.

9. Forløb 4 svarer til den økonomisk-politiske strategi, der omtales under betegnelsen II.a i Dansk Økonomi, november 1981. Konkret indgår som instrumenter en årlig realdevaluering på 4 pct. fra 1982 og tre år frem samt en vis skattestrømning i forhold til grundforløbet.

De antagelser om produktivitsudviklingen, som de gennemførte beregninger hviler på, er selvsagt usikre. Det er forudsat, at produktionen pr. arbejdstime i private byerhverv i grundforløbet vil udvise en årlig stigning på 3 pct. igennem fremskrivningsperioden. Dette er en relativt lav produktivitsvækst set i forhold til, hvad der fandt sted i 60'erne og begyndelsen af 70'erne. Den forudsatte produktivitsstigning ligger dog over gennemsnittet for de senere år.

Det er et problem i relation til produktivitsudviklingen, at den svage økonomiske vækst i forløb 2 og 3 og ikke mindst i forløb 1 kan gøre produktivits- og realindkomstudviklingen mindre end antaget. Specielt er det tvivlsomt, om den meget store arbejdstidsnedsættelse i forløb 1 vil få den forudsatte gunstige indflydelse (30 pct. 'afsmitning') på timeproduktiviteten. En særlig fordel ved produktionsalternativet kan være, at en stærkere økonomisk vækst muligvis vil blive ledsaget af en særlig stor produktivitsstigning, hvilket kan gøre forbrugsmulighederne i forløb 4 endnu større end svarende til den årlige realvækst på 2½ pct., som fremgår af tabel IV.1.

Den resulterende offentlige budgetsaldo

Som det ses i tabel IV.1, indebærer alene forløb 4's produktionsstrategi en positiv offentlig budgetsaldo. Dette kan tages som udtryk for, at en kortere arbejdstid mindsker produktionen og dermed den offentlige sektors beskatningsbasis sammenlignet med produktionsstrategien. For forløb 3 gælder specielt, at der er indeholdt en betydelig udgiftspost for det offentlige i form af indkomstkompensation (på arbejdsløshedsdagpengeniveau) til op mod 250.000 personer.

Som udførligt diskuteret i redegørelsen Dansk Økonomi, november 1981 kan et offentligt budgetunderskud dog ikke betegnes som et økonomisk balanceproblem på linie med beskæftigelsesproblemet og underskuddet på betalingsbalancen over for udlandet. Beregningsresultatet for den offentlige budgetsaldo er derfor ikke noget afgørende argument imod en arbejdstidsforkortelse, omend et offentligt budgetunderskud i et vist omfang vil 'beslaglægge' fremtidige skatteindbetalinger til forrentning af den akkumulerede

offentlige gæld. Dette må der naturligvis tages hensyn til ved en sammenligning af de opstillede forløb. Det vil i øvrigt ikke være udelukket at opnå en positiv offentlig budgetsaldo ved slutningen af fremskrivningsperioden selvom arbejdstiden nedsættes, men det kræver en lavere vækst i de offentlige udgifter.

*Valget mellem
fritid og real-
indkomst*

Det skal tilføjes, at den grundlæggende valgsituation mellem fritid og forbrug, som beregningerne beskriver, selvfølgelig kun vil være reel i det omfang, det anses for muligt at tilvejebringe det konkurrenceevnemæssige grundlag for, at dansk økonomi kan producere sig ud af beskæftigelsesproblemerne i overensstemmelse med forløb 4. Hvis det anses for urealistisk at gennemføre en så stor forbedring af konkurrenceevnen, som produktionsstrategien forudsætter, kommer en arbejdstidsnedsættelse stærkere ind i billedet, fordi en finanspolitisk stramning til nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet anvendt alene vil skærpe arbejdsløshedsproblemet.

Det må dog yderligere indgå i afvejningen mellem forbrug og fritid, at en reduktion af arbejdsudbuddet næppe vil være et fleksibelt og 'vendbart' instrument. Sættes arbejdstiden ned, vil det være svært at sætte den i vejret igen og dermed vælge om, hvis udsigterne for produktionsalternativet om nogle år skulle tegne sig lysere. Specielt vil det givetvis være overordentligt vanskeligt at hæve den ugentlige arbejdstid eller inddrage en ekstra ferieuge, når sådanne ændringer én gang er indført. Efterlønsordningen kan eventuelt gøres mere smidig ved at åbne mulighed for, at de ældre kan vende tilbage til arbejdsstyrken for en kortere eller længere periode den dag, der måtte blive pres på arbejdsmarkedet, uden at de dermed fortaber retten til efterløn.

Den manglende fleksibilitet ved en eventuel arbejdstidsforkortelse (eller arbejdsstyrkereduktion) vil i sig selv være et argument for kun at gå en del af vejen mod fuld beskæftigelse med anvendelse af disse instrumenter. I så fald vil man nemlig heller ikke helt have forskertset muligheden for at benytte den offensive strategi.



A Short English Summary

The World Economy; Chapter I.

In spite of continued negative growth for the OECD-area as a whole during the two first quarters of 1982, a moderate upturn during the second half of 1982 and continued into 1983-84 is still considered to be the most likely course of events. In fact, although economic growth for 1982, as compared to 1981, will be even less than foreseen in the previous report from the chairmanship, the likelihood of an upturn is considered somewhat greater now than in the autumn of 1981 (when the previous report was worked out). This is essentially due to the falling oil prices. Besides, the chances of at least some unfreezing of the very restrictive policies, now being practised in most countries, are perhaps now a little less remote than at that time. But even on the assumption of unchanged economic policies the upward tendency of a number of inherent economic forces should be strong enough to make some impact, although only gradually and without any certainty that the upturn will be self-sustained for a long time.

Among the forces tending to pull the world economy out of total stagnation, the report points especially to renewed rise of real incomes, reinforced through the decline in oil prices, and to the existence of a great retained need for investments. After several years of sub-normal investment activities the extent of over-capacity is deemed to be unusually small, considering the severeness of the recession.

The real growth rate of the OECD-countries' total GDP is estimated at around $\frac{1}{2}$ per cent from 1981 to 1982, increasing to $1\frac{1}{2}$ -2 per cent in 1983 and $2\frac{1}{2}$ per cent a year as an average for 1984-85. Overall growth rates of this size should be sufficient to stop the decline in employment. Whether they will prevent a continued rise in mass unemployment will depend on population trends and

participation rates.

A substantial change is foreseen in the international balance of payments-situation. The OPEC-surplus is thought to be practically eliminated, perhaps even changed into a deficit, and the OECD-countries as a whole are held to have a considerable surplus again. To all appearance Japan will have a very substantial surplus, perhaps of the same order of magnitude or even greater than that of the total OECD-area. Thus among the rest of the OECD-countries, deficits and surpluses are thought likely to approximately cancel out. On a world basis deficits are heavily concentrated on a small number of rich countries (Canada, France, Italy - to say nothing of Denmark) on the one side and the developing countries, notably the poorest ones, on the other.

As for exchange rates, the report takes the view that a further realignment within the EMS is likely in the course of 1982. As for the dollar, only a small decline from the record levels reached in the early spring is deemed likely during 1982.

The report stresses the fact that international inflation is coming down, due not only to price developments for oil and raw materials, but to an even larger extent to the fact that wages are now yielding to the pressure from steeply rising unemployment. In the absence of institutionalized long-term incomes-policy-solutions, however, continued inflation fear is still regarded as the dominant factor preventing a return to substantial growth rates in the world economy.

The Economic Situation in Denmark; Chapter II.

Due to an accelerating rise in the interest burden on its foreign debts, Denmark is not getting its proportional share in the general improvement of the balance of payments-situation of the OECD-countries. At the same time, there are no clear signs of any slowing down of the wages inflation in Denmark. The year-to-year rise in wages

(hourly earnings in manufacturing) is continuing around 11 per cent, and even that may be an underestimate. An expected small decline in the rise of consumer prices is due above all to a decline in the degree of 'imported inflation'. These are the two major points of deviation from the general international economic picture.

Like abroad, an upturn in production is foreseen in the course of the coming months, due mainly to an expected increase in private consumption in combination with an undiminished rise in public consumption (in strong contrast to an also undiminished strong decline in public investments). Due to increased international competitiveness, obtained through the combination of a depreciating krone and wage developments in the past two or three years approximately in line with wage developments among our competitors, some further real increase in industrial exports is expected in 1982. The direct contribution from the external balances to economic growth in Denmark in 1982 will, however, be less than in 1981, due not least to the fact that the world economy is still in doldrums.

As already mentioned, in the immediate situation the explanation of the still unsatisfactory Danish balance of payments-position (with a current deficit remaining at a level around 13 billion kr. in spite of depressed internal demand and consequently depressed imports) lies wholly in the interest burden on the foreign debt. The balance of goods and services has been steadily improving for a number of years when measured in real terms and supported through the recent improvement of the terms of trade, it now also shows a substantial surplus when measured in current prices. It is worth stressing, however, that the improvement owes much to the depressed state of private investments (with a high import content) which has been a characteristic feature of Danish economy for a number of years. This, of course, is a rather doubtful kind of improvement.

Due mainly to the investment crisis, total private demand is only expected to show a very moderate increase from 1981 to 1982. An undiminished strong increase in public

consumption will, however, lead to a 2 per cent increase in total domestic demand, in real terms. A rise of the same order of magnitude is expected for the GDP.

Unemployment is estimated at 9,7 per cent in 1982 against 9,1 per cent in 1981.

The income crisis in agriculture has lessened somewhat due to price- and cost-developments through 1981-82. For a great number of farmers, however, the rise in gross incomes still cannot keep pace with the rising interest burden. Measures against this were still under discussion at the time of editing the report. One measure which has been proposed, and which the chairmanship recommends, is an arrangement of financing by means of index-linked bonds. A reform of this type has just been carried through for residential construction and should help to alleviate the severe crisis of the building industry.

International Competitiveness, Demand Twist and the Investment Crisis; Chapter III.

The fact that the state of the Danish economy is still highly unsatisfactory in spite of continued efforts to improve it has led to widespread pessimism concerning the effectiveness of economic policies. For this reason the report tries to uncover the isolated effects of changes in economic policy during the years 1978-1982, making use of the council's macroeconomic model SMEC.¹⁾ This model does not allow calculations concerning the effects of monetary policy, so that only effects of changes in cost relations vis-à-vis other countries and of changes in fiscal policies are shown in the report.

Changes in our international competitiveness are measured through changes in hourly earnings in manufacturing and through changes in exchange rates. No attempt is made to make use of the concept of unit labour costs, this being considered a rather elastic measure. Concerning the effects

1. Simulation Model of the Economic Council.

of changes in international competitiveness, the report adopts OECD's calculations of our gains of market shares in industrial export markets. Concerning other export-components and the Danish home-market own estimates have been made of the effects on the basis of a set of assumptions of price effects and price-elasticities (combined into 'wage-elasticities').

From these premises the isolated effects of combined incomes and exchange rate-policies in later years are shown to be very substantial and highly positive, leading to an improvement of employment in 1982 by around 60.000 persons and of the balance of payment by around 11 billion kr., compared with a situation with no improvement in international competitiveness from 1978 and onwards.

According to the definitions of fiscal policy-changes applied in the report, it is shown that the effects of fiscal policies have been a strong balance of payments-improvement (12-13 billion kr.) and at the same time a certain net gain in employment (13.000 persons in 1982). However, much of the resulting improvement of the balance of payments is shown to stem from the part of the steep decline in investment activities which can be ascribed to restrictive fiscal policies. This part of the improvement is only temporary.

The fact that fiscal policies have led, as a total effect, to both an improvement of the balance of payments and a certain improvement of total employment is the result of a strong demand twist where private demand (with high import contents) has been held firmly back, whereas public demand with its less import contents has (partly unintended) shown a continued strong rise, with the exception of public investments. The possibilities of a continued demand twist of this type, as a long term strategy, and the consequences for the tax burden are dealt with at some length in the report.

The investment crisis is shown to have been particularly severe in Denmark, largely due to a much harder clamp down on private consumption and thus private production

than has generally been the case in other OECD-countries. As far as incremental capital-output ratios are concerned, there are no signs of any difference between developments in Denmark and abroad. In this sense, the investments situation is not more depressed in Denmark than in other countries.

Barring the possibility of a continuation of demand twist policies as a long term strategy, a relief of the investment situation seems very urgent. Whether Denmark can succeed in that will depend mainly upon the possibilities of a continued improvement of our international competitiveness. This question is discussed in the report, also in the light of the apparently increased opposition against currency realignments within the EMS.

Shorter Working Hours as a Remedy against Unemployment; Chapter IV.

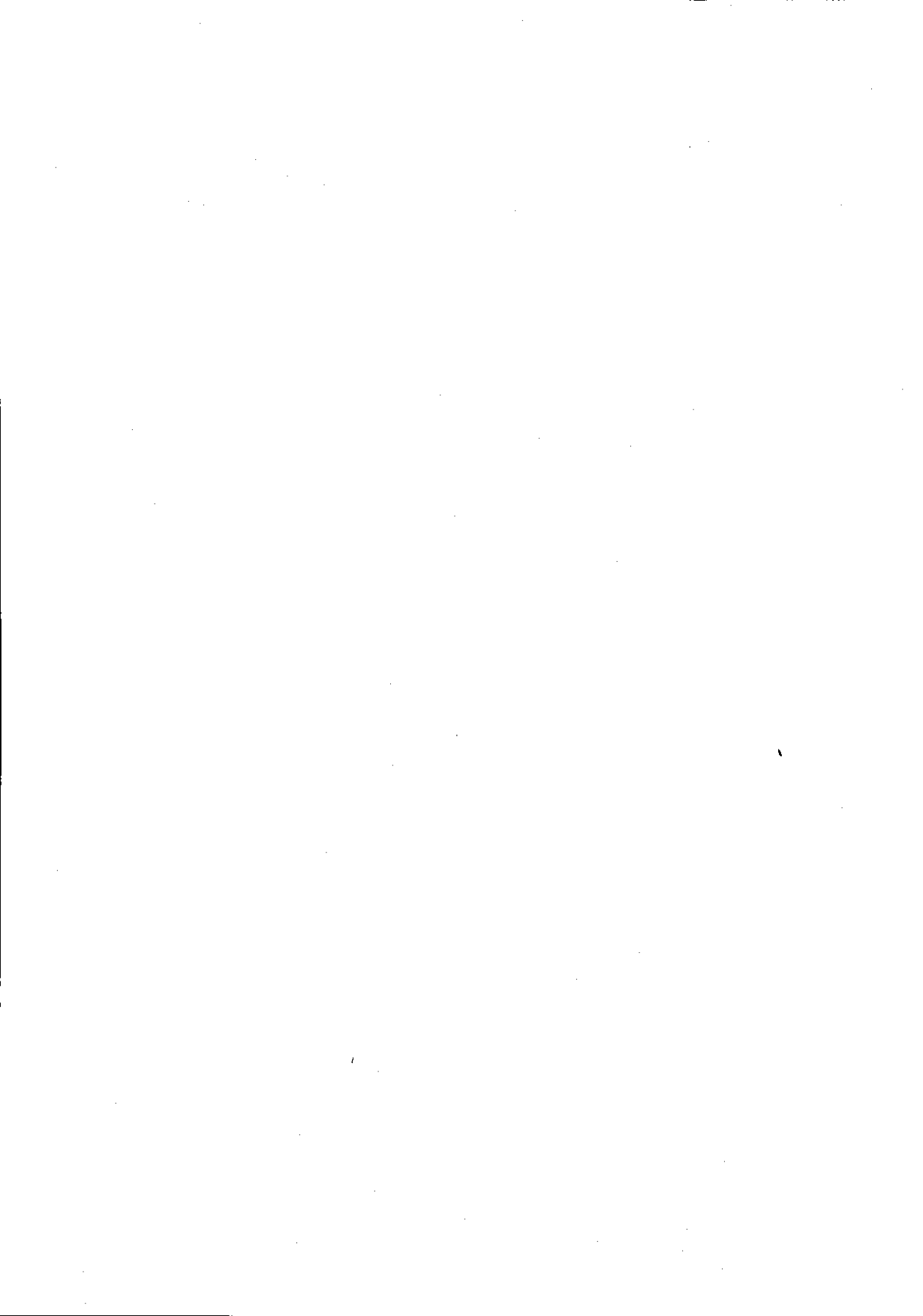
The last chapter of the report discusses various alternatives which could only be termed 'second-best-solutions', but among which some would, nonetheless, be preferable to the situation which would arise in case Denmark should prove unable - whether for internal or for external reasons - to 'produce itself into equilibrium' and thus would have to solve its balance of payments-problems through restrictive fiscal and monetary policies solely. This would lead to a drastic rise in unemployment, already far too high by any measure.

In such a situation it might be a preferable alternative to reduce labour supply through shorter working hours, encouragement of lower participation rates, introduction of sabbatical periods etc. Through such arrangements, involuntary unemployment could be to a greater or smaller extent transformed into voluntary unemployment.

On the basis of a number of macroeconomic calculations and simulations, the report shows, however, that if the incomes effects of a reduction of working hours are sought compensated for through higher hourly earnings, the

reduction would be clearly counter-productive as an instrument against unemployment. If carried through without compensation from the employers, so that 'sharing of work' would also mean 'sharing of incomes', the effects would be much less harmful, but still capital costs would tend to rise (real capital tending also to get shorter working hours) and the possible rise in consumption would, of course, be much less than in the case of a solution through increased international competitiveness etc. The most fruitful way of using reduced labour supply as an instrument against unemployment would be the carrying through not of a general shortening of the working week or year, but of schemes for earlier retirement, extended possibilities for sabbatical leaves (including leaves for training, vocational as well as non-vocational) extended leaves in connection with births etc. In these cases also, it would be a condition that there should be no sort of 'compensation' from the employers. The schemes would have no great attraction, however, if not compensated at all. Thus, the calculations have been made under the assumption of a state-paid compensation at the same level as the unemployment compensation. Even so, it appears unrealistic to assume that such schemes would come into use to such an extent that it would contribute substantially to a reduction of unemployment in general. Although in the short run the schemes might be financed through savings in the general unemployment benefits, as contributions to long term solutions they would imply increased tax burdens.

A possible reduction of labour supply should also be seen in the light that it will tend to be an irreversible process. Bottleneck-problems under a future upturn could thus be severely increased. Any arrangements of this kind should therefore be accompanied by intensified labour market policies.



35. Dansk økonomi, maj 1979. Konjunkturtendenserne. Blokeringer og løsningsmuligheder i den økonomiske politik. International valutapolitik - EMS. 27,50 kr.
36. Dansk økonomi, september 1979. Konjunktursituationen. 18 kr.
37. Dansk økonomi og energiproblemerne, juni 1980. 30 kr.
38. Dansk økonomi, december 1980. Konjunktursituationen. Langtidsperspektiver. 25 kr.
39. Dansk økonomi, maj 1981. Konjunktursituationen. Indtjenings- og investeringssituationen i industri og landbrug. Muligheder for at stimulere erhvervsinvesteringerne. Livsindkomstopgørelser for 1980. 30 kr.
40. Dansk økonomi, november 1981. Konjunktursituationen. Underskuddet på statsfinanserne. Investeringer, inflation, skat og rente. 30 kr.
41. Dansk økonomi, maj 1982. Konjunktursituationen. Konkurrenceevnepolitik, efterspørgseldrejning og investeringskrise. Arbejdsløshed og arbejdstid. Summary in English. 35 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. moms.

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

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

Jan Fabritius, Dan Knudsen, Alexander Schaumann, Erik Steen Sørensen, Torben Visholm: SMEC III. Det økonomiske Råds Sekretariat. 1979. 20 kr.

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

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

Pris: 35 kr. inkl. moms
ISBN 87-503-4052-2
Fi27-42

Trykteknik A/S, København