

DANSK ØKONOMI

- Economic Prospects in Denmark

MAJ 1986

Konjunktursituationen.

Aspekter af den økonomiske fordeling.

Pensionsreformplanerne.

Balanceproblemer og fordeling i
de kommende år.

English Summary.

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1986

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. Investeringsituationen i landbruget. 25 kr.
33. Dansk økonomi, maj 1978. Konjunktursituationen. Perspektiver for dansk økonomi og økonomisk politik på længere sigt. Krav til en dansk indkomstpolitik. 25 kr.

(Fortsættes på omslagets 3. side)

DANSK ØKONOMI

- Economic Prospects in Denmark

MAJ 1986

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1986



INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

Resumé

- Kapitel I: Den internationale konjunktursituation**
Indledning: Olieprisfaldet, rentefaldet og dollarkurs-faldet
Den internationale økonomiske politik: Udbudspolitik, finans- og pengepolitik, valutakurspolitik
Betalingsbalanceuligevægtene
Beskæftigelsen samt løn- og prisudviklingen
Den fortsatte gældskrise for visse lande
De længeresigtede olieprisprospektiver
Uddybning af centrale konjunktorelementer i udvalgte lande
- Kapitel II: Den indenlandske konjunktur**
Den aktuelle situation
Forudsætninger vedr. 1986 og 1987
Udsigterne for 1986 og 1987
- Kapitel III: Indkomstfordelingsspørgsmål**
Indkomstfordeling og økonomisk politik
Funktionel og personlig indkomstfordeling
Det offentlige og den økonomiske fordeling
- Kapitel IV: Den funktionelle indkomstfordeling**
Indkomstfordelingens dobbelte rolle
Den makroøkonomiske baggrund for udviklingen i indkomstfordelingen
Udviklingen i den funktionelle fordeling
Udviklingen i lønstrukturen
- Kapitel V: Udviklingen i den personlige indkomstfordeling**
Hovedtendenser i udviklingen i den personlige indkomstfordeling 1940-1980
Indkomst udviklingen 1980-85
Afslutning

- Kapitel VI: Nærmere beskrivelse af fordelingen i 1981**
Indkomstbegrebet
Husstandenes sammensætning og størrelse
Indkomstvariationer over tid og over alder
- Kapitel VII: Livsindkomster 1985**
- Kapitel VIII: De økonomiske balanceproblemer og fordelingen i de kommende år**
Betalingsbalancemålsætningen
Den økonomiske udvikling 1987-95 – et regneeksempel
"Mis-match"-problemer på arbejdsmarkedet
- Kapitel IX: Politik-orienterede overvejelser**
Oversigt
Er der grund til speciel "betalingsbalancepessimisme"?
Det samlede balanceproblem, kravene til fortsat forbedring af lønkonkurrenceevnen og de fordelingsmæssige implikationer heraf
Nogle specifikke arbejdsmarkedsperspektiver
Offentlig sektor-vækst og offentlig sektor-lønninger
Pensionsreformplanerne: Problemer og muligheder
Pensionsreform og samspilsproblemer. Andre spørgsmål
Afsluttende bemærkninger: De nærmeste år og langtidsperspektiverne

English Summary

Til regeringen

Ved drøftelsen af nærværende redegørelse på Det økonomiske Råds møde den 28. maj 1986 stod navnlig spørgsmålet om vægtfordelingen mellem konkurrenceevnepolitikens mange forskellige elementer i forgrunden, idet der selvsagt "bordet rundt" var delte opfattelser med hensyn til mulighederne for og betimeligheden af en så hård lønpolitik over så langt et tidsrum som diskuteret i forbindelse med et af regneeksemplerne i redegørelsen. Med hensyn til selve konjunkturudviklingen i udlandet og i Danmark var der ikke nogen stor divergens i opfattelserne; der blev dog af flere medlemmer givet udtryk for, at redegørelsen lå på den pessimistiske side. Analysen af indkomst- og formuefordelingen blev forholdsvis indgående kommenteret og debatteret, og i forbindelse hermed fremkom også mange kommentarer til de i redegørelsen indeholdte synspunkter på en mulig generel pensionsreform.

Konjunktursituationen

DA's formand fandt redegørelsens vurdering af udsigterne for investeringerne og beskæftigelsen vel pessimistisk; en fortsat forbedring af konkurrenceevnen og en rimelig indtjening i virksomhederne ville efter DA's opfattelse medføre en fortsat høj aktivitet. Industrirådets formand gav udtryk for, at den uventet svage efterspørgsel, der har været registreret på blandt andet de nære eksportmarkeder for dansk industri, herunder Vesttyskland og Sverige, siden sidste efterår, nu kan ventes afløst af nye opgangstendenser med baggrund i olieprisfaldets positive virkning på realindkomsterne i de olieimporterende lande. Industrirådet kunne dog i det store og hele tilslutte sig den bedømmelse af den internationale udvikling, der er fremlagt i rapporten. Den hidtidige svage konjunkturudvikling på industriens udenlandske markeder var en hovedforklaring på tendensvendingen i eksporten sidste efterår. Den senere udvikling havde ikke været svagere end i de lande i Vesteuropa, vi normalt sammenligner os med. I kommentarer til de fordelingsmæssige afsnit i redegørelsen, der i øvrigt nærmere refereres senere, pegede Industrirådets formand på, at opbremsningen i den relative pris på arbejdskraft var en hovedårsag til de senere års kraftige vækst i industriens beskæftigelse. Forholdet mellem lønomkostninger og kapitalomkostninger var med til at fastlægge, hvorledes virksomhederne frembringer et givet produktionsomfang. Selve produktionsomfanget afhang derimod af afsætningsmulighederne.

Fra LO's side efterlystes under denne del af drøftelserne en tilkendegivelse af, hvorledes formandskabet vurderede resultaterne af det verdensøkonomiske topmøde i Tokyo i begyndelsen af maj, jfr. at redaktionen af redegørelsens kapitel I vedrørende den

internationale konjunktursituation er afsluttet før dette møde. Der efterlystes ligeledes oplysninger om, hvad beregningerne vedrørende ledighedsudviklingen i 1986-87 konkret indebar med hensyn til niveauet for ledigheden ved udgangen af 1986. Formandskabet replicerede hertil, at de oplysninger, der var fremkommet om Tokyomødet, syntes at bekræfte vurderingen i kapitel I, hvorefter et fortsat og intensiveret internationalt samarbejde om den makroøkonomiske politik kunne vise sig at støde på betydelige vanskeligheder, fordi det til forskel fra det hidtidige G-5-valutasamarbejde kunne indebære, at nogle af landene måtte slå ind på en politik, som de ikke umiddelbart anså for at være i egen interesse. Der var rimeligvis gjort fremskridt med hensyn til formerne for det internationale økonomiske samarbejde, men næppe i væsentlig grad med hensyn til indholdet. Vedrørende ledighedsudviklingen gennem 1986 oplystes, at beregningerne indebar et sæsonkorrigeret niveau for ledigheden ultimo 1986 på 240.000-250.000.

LO's formand hæftede sig i øvrigt under konjunkturdrøftelsen ved, at den senere tids stigning i forbrugskvoten i væsentlig grad kunne henføres til udviklingen i de selvstændiges indkomst- og forbrugsmønster, og så derudover en væsentlig forklaring på forbrugsekspansionen i de realiserede formuegevinster. SID's formand pegede på udlåns-ekspansionen, inklusive finansieringsinstitutternes lånevirkosomhed, og på stigningen i konto- og afbetalingsalget.

Bankforeningens formand nævnte vedrørende denne del af drøftelserne, at selv om erhvervsinvesteringerne var vokset med 20 pct. i faste priser i 1985 og nok fortsat ville vokse pænt i 1986, var niveauet for de danske erhvervsinvesteringer stadig beskædet sammenlignet med investeringerne i andre industrilande. Grosserer-Societetets formand fandt rapporten meget pessimistisk med hensyn til forventningerne til betalingsbalanceudviklingen. Af Landbrugsrådets præsident blev det betonet, at uanset overproduktionsproblemerne inden for levnedsmiddelproduktionen i U.S.A. og Vesteuropa havde dansk landbrug gode udsigter til at stå sig i den af overproduktionstendenserne affødte "fortrængningskonkurrence", forudsat at man havde lige vilkår med andre erhverv. Det stod dog klart, at landbrugsproduktionens fremtidsmuligheder i afgørende grad beroede på mulighederne for en stadig forøgelse af produkternes forædlingsgrad og forædlingsværdi og dermed også på mulighederne for at være med i den kraftige udvikling inden for bl.a. bioteknologien.

Fra FTF's side blev der med hensyn til konjunkturudviklingen givet udtryk for, at den svage eksportudvikling viste, at man ikke kunne forlade sig på markedskræfterne og markedskonformitet alene, når det gjaldt realiseringen af vigtige samfundsøkonomiske mål. Der kunne gøres væsentligt stærkere eksportfremstød, når det skete med en vis offentlig hjælp. Det var afgørende, at man ikke forfaldt til golde diskussioner vedrørende forholdet mellem privat og offentlig sektor.

Finansministeriets repræsentant i rådet var i hovedtrækkene enig i redegørelsens vur-

dering af udsigterne for den danske konjunkturudvikling, men nævnte, at det kommende OECD Economic Outlook ville vurdere udsigterne for den internationale økonomi noget lysere end redegørelsen. Det var dog ubestrideligt, at der rådede stor usikkerhed om det fremtidige internationale konjunkturklima; men det var værd at hæfte sig ved, at OECD i Economic Outlook ville betone, at usikkerhedsmomenterne omkring de centrale skøn i den aktuelle situation var fordelt på en sådan måde, at der var større sandsynlighed for, at afvigelserne fra centralskønnene for den økonomiske vækst ville komme til at gå i opadgående retning end for, at de ville blive nedadgående. Måske blev der også i nærværende redegørelse tillagt rentefaldets konjunkturstimulerende virkninger en for beskeden vægt.

Fra formændene for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Håndværksrådet, der begge var forhindret i at være til stede på mødet, var der fremsendt skriftlige kommentarer til rapporten. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fandt vurderingen af industrieksporten 1986 lidt for optimistisk, henset til den faktiske udvikling i årets første kvartal; men hovedindholdet i Erhvervsrådets indlæg gik i øvrigt på redegørelsens diskussion af de langsigtede løsningsstrategier, hvilket vil blive refereret nedenfor. Håndværksrådet delte redegørelsens vurdering af udsigten til en afdæmpning af væksten i verdensøkonomien, hvis den kontraktive finanspolitik i U.S.A. ikke blev afbødet af kompenserende lempelser i Vesttyskland og Japan. Denne udvikling i verdensøkonomien gjorde det særdeles betænkeligt, at der er udsigt til en forringelse af den danske konkurrenceevne i år og til næste år. Konkret fandt Håndværksrådet dog, at det er for pessimistisk at regne med et fald på 7 pct. i erhvervsinvesteringerne fra 1986 til 1987, således som det er gjort i redegørelsen. Derimod fandt man overslagene over boligbyggeriets omfang for høje.

Formandskabet bemærkede til de nævnte indlæg, at man var på det rene med, at den internationale konjunkturvurdering hørte til i den forsigtige ende i det spektrum af internationale vurderinger, der foreligger. Det skyldtes navnlig, at man var gået ud fra, at deklARATIONERNE om budgetbalanceforbedring i U.S.A. og den vedtagne særlige "nød-budgetlovgivning" herom ville blive realiseret i et ikke uvæsentligt omfang, uden at de konjunkturdæmpende virkninger heraf for den globale økonomi blev kompenseret i fornøden grad gennem en modsatrettet politik uden for U.S.A. Specielt realismen i den første af disse antagelser var et omtvistet punkt i den internationale konjunkturdiskussion.

For så vidt angår udsigterne for boligbyggeriet og den øvrige indenlandske investeringsudvikling i 1986 og 1987 bemærkedes, at redegørelsens beregninger havde været noget handicappede af, at man på tidspunktet for udarbejdelsen ikke havde haft tilstrækkelig mulighed for at få de seneste nationalregnskabsrevisioner "på plads" i beregningerne. Dette ville bevirke, at tallene for *procentændringerne* ville vise sig fejlbehæftede, men

der var ikke grund til at antage, at skønnene for *investeringsniveauet* i 1986 og 1987 i særlig grad skulle være influerede heraf.

Den økonomiske fordeling

I kommentarer til redegørelsens afsnit om *den funktionelle indkomstfordeling* bemærkede LO's formand, at den klare og meget omfattende omfordeling fra løn til restindkomst, der er sket gennem de senere år, endnu en gang understregede behovet for, at der for alvor bliver taget fat på en ØD-reform. Det var nyttigt, at der med mellemrum blev foretaget livsindkomstberegninger. I fordelingsdiskussionen mellem lønmodtagergrupperne indbyrdes glemte man ofte at se på indkomstudviklingen over hele livsforløbet. Anskuet på denne måde blev fordelingen mellem forskellige lønmodtagergrupper – specielt offentligt og privat ansatte – mindre skæv, end når man så på årslønnen for bestemte årgange. Det var dog en hovedmangel ved de i rapporten foretagne beregninger, at de ikke tog hensyn til de betydelige forskelle i forskellige gruppers ledighedsrisiko. I denne forbindelse understregedes, at de lavtlønnede grupper inden for LO-området rent faktisk havde den højeste arbejdsløshedsrisiko. Heri lå dog ikke, at man kunne fremme beskæftigelsen for de lavere lønnede ved øget lønfleksibilitet for disse grupper. Der var ikke udenlandske erfaringer, der pegede i retning af, at større løndifferencer gav stærkere vækst og højere beskæftigelse og velfærd – snarere tværtimod.

FTF's repræsentant var tilfreds med, at der med redegørelsen var tilvejebragt et omfattende baggrundsmateriale for den kommende tids fordelingspolitiske diskussion, herunder ikke mindst en belysning af forholdet mellem de offentligt og de privat ansattes lønudvikling, men mere generelt også af, hvorledes grupperne med stive lønsystemer var blevet "sorteper". Man fandt dog, at livsindkomstberegningerne i høj grad kunne trænge til en modernisering. De stillingskategorier, der var dækket af beregningerne, var ikke længere tilstrækkeligt repræsentative, navnlig ikke for lønudviklingen for de kommunalt ansatte. Samtidig burde man inddrage den efterhånden meget omfattende, men ganske vist noget forsinkede statistik over den gennemsnitlige indkomstudvikling for de berørte grupper i beregningerne frem for udelukkende at støtte sig på oplysninger om lønsatserne. Man ville herved få et mere nuanceret billede af indkomstudviklingen, og det ville eksempelvis blive klart, at heller ikke den typiske LO-arbejder har en flad lønprofil over alderen.

DA's formand hæftede sig ved, at rapporten afkræftede påstanden om, at indkomstpolitik giver en skævere indkomstfordeling. Også i fordelingsmæssig henseende var en afdæmpning af de nominelle indkomststigninger en klar fordel. Øget beskæftigelse var den mest direkte vej til en jævner indkomstfordeling. Hvis inflation og rente igen begyndte at svinge voldsomt, ville også den personlige indkomstfordeling blive trukket skæv. En lang række sammenfaldende hensyn pegede således på, at omkostnings- og prisstabiliteten måtte fortsætte.

Fra DA's side knyttedes også den kommentar til fordelingsanalyserne i redegørelsen, at der stadig forestod et stort udviklingsarbejde i forbindelse med belysningen af de meget komplicerede fordelingsproblemer. Man stod over for vanskelige metodologiske problemer, og der var mange "løse ender". Blandt andet var sammensætningen af de forskellige grupper af indkomstmotagere i dag mindre homogen end tidligere, hvorfor det havde mindre interesse end tidligere at beregne simple udtryk for den gennemsnitlige indkomst. Sådanne tal kunne være mere vild- end vejledende. Det kunne vise sig hensigtsmæssigt, at man også i DA's arbejder-lønstatistik gik over til lignende metoder som benyttet i funktionærlønstatistikken. Men i øvrigt måtte man løbende stille mod at tilrettelægge præcise analyser tilpasset den konkrete situation. Herunder måtte der som fremhævet af LOs formand også tages hensyn til forskellig ledighedsrisiko. Det i redegørelsen fremlagte materiale understregede den afgørende betydning, valget af udgangspunkt havde for indkomstsammenligninger. Livsindkomstberegninger tjente bl.a. det formål at muliggøre indkomstsammenligninger for grupper med og grupper uden (væsentlige) anciennitetsbestemte stigninger, og herved måtte man nødvendigvis bl.a. basere sig på lønskalaer.

Formandskabet bemærkede til diskussionen om metodeproblemerne, at man var helt enige i, at der ikke med analysen var leveret en endelig opskrift på belysningen af indkomst- og formuefordelingen, jfr. også de afsluttende bemærkninger i kapitel III. Man ville komme tilbage til problemerne i andre sammenhænge, og samtidig kunne analysen ses som et bidrag til en analysevirksomhed, som udfoldedes fra mange sider.

Industrirådets formand hæftede sig i sine kommentarer til fordelingsafsnittene, jfr. også det foran refererede, ved den belysning, der er givet af forholdet mellem afkastet af aktive investeringer og afkastet af alternative investeringsmuligheder som f.eks. finansielle placeringer. Redegørelsen (figur IV.7) viste, hvorledes det gennem perioden fra slutningen af 1960'erne til begyndelsen af 1980'erne blev stadig mere fordelagtigt at investere i finansielle aktiver frem for i produktionen. Samtidig betød de stærkt stigende lønomkostninger gennem 1970'erne, at virksomhederne i byerhvervene søgte at begrænse indsatsen af arbejdskraft i byerhvervene for i stedet at øge indsatsen af kapitalgoder. Først med de mere afdæmpede lønstigninger fra begyndelsen af 1980'erne ophørte denne substitution.

Endelig betonedede også Grosserer-Societetet i sit indlæg vedrørende denne del af redegørelsen, at lav rente, lav inflation og lønkurrenceevneforbedring på eksportmarkederne er langt mere afgørende faktorer for livsvilkårene end omfordeling. Indkomstfordelingen var i de senere år blevet mere ligelig i kraft af, at flere er kommet i beskæftigelse, og at de selvstændiges indkomster, som tidligere i mange tilfælde var meget små, er blevet forbedret.

Pensionsreformplanerne

En generel pensionsopsparingsordning burde efter Bankforeningens opfattelse bygge på to hovedhjørnестene, nemlig at flest mulige indkomstmodtagere i de relevante aldersgrupper deltager, og at anbringelsen af pensionsmidler sker på markedsvilkår over kapitalmarkedet. I spørgsmålet om at stimulere den langsigtede pensionsopsparing var der i øvrigt al mulig grund til at være opmærksom på, at konstruktionen af realrentebeskatningen indebar en diskrimination mod nye pensionssparere med lavere afkast end det gennemsnit, indeholdende også ældre højt forrentede placeringer, hvorpå realrentebeskatningen baseredes. Efter alt at dømme ville udformningen af realrenteafgiften medføre, at denne i 1987 blev højere end marginals-katten for lønindkomst.

Fra LO's side udtaltes til spørgsmålet om en pensionsreform, at man lagde afgørende vægt på, at reformen blev tilvejebragt på et lovgrundlag, således at det – samtidig med at samspilsproblemerne løstes – blev sikret, at alle kom med i samme udviklingstakt.

Assurandør-Societetet, der deltog i rådsmødet som særlig indbudt, kunne i det væsentlige tilslutte sig de synspunkter på den overordnede pensionspolitik, som er indeholdt i kapitel IX, men betonedes dog, at det på det meget lange sigt, der her er tale om, er en uholdbar antagelse, at en omflytning af ressourcer fra daginstitutioner, skoler etc. til de forskellige former for ældre-indsatser skulle kunne støde på arbejdsmarkedsmæssige eller andre forhindringer. Det påpegedes samtidig, at virkningerne af en pensionsreform i høj grad ville afhænge af, om den blev udformet på en måde, der gav deltagerne eller grupper af deltagere væsentlige valgmuligheder. I jo højere grad en eventuel reform fik karakter af et uniformt system uden individuelle valgmuligheder, jo mere grund var der til at forvente, at systemet ville blive opfattet som en forlængelse af det eksisterende beskatningssystem. Konsekvensen heraf ville igen blive en overvæltning af bidragene gennem nedsættelse af erhvervslivets fortjenester med reduceret beskæftigelse til følge. Omvendt ville en ordning, der tillod den enkelte lønmodtager eller grupper af lønmodtagere at disponere ud fra et stort antal frihedsgrader, kunne bidrage til at forøge den samlede opsparing. Valgfriheden burde også omfatte placeringen og forvaltningen af de opsamlende kapitalmidler. Konkurrence mellem de forskellige selskaber og kasser ville her være den bedste garanti for valgmulighedernes reelle eksistens. I den forbindelse pegedes også på, at der generelt er behov for en liberalisering af de gældende placeringsregler for livs- og pensionsforsikringsselskaber samt pensionskasser. Disse regler karakteriseredes som hørende til de mest restriktive i Vesteuropa. Liberaliseringen burde også omfatte livs- og pensionsforsikringsselskabernes adgang til erhvervelse af udenlandske værdipapirer.

Assurandør-Societetet var enig med Bankforeningens formand i dennes bemærkninger om realrenteafgiften. Der burde overvejes indført et loft for afgiftssatsen på pænt under

50 pct., idet der ellers var udsigt til, at realrenteafgiften kom til at overstige beskatningen af andet kapitalafkast, så anden opsparing end pensionsopsparing ville forekomme mere favorabel.

I indlægget fra Assurandør-Societetet understregedes endelig på linie med vurderingerne i redegørelsen, at en øget opsparing – i form af pensionsopsparing eller tilvejebragt på anden måde – kun kan være en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for en langsigtet investerings- og betalingsbalanceudvikling, som grundlæggende kan bidrage til løsningen på dansk økonomis balanceproblemer. En afstemning af hele den økonomiske og erhvervsmæssige politik ud fra investerings- og betalingsbalancehensyn er en bydende nødvendighed.

Balanceproblemer og fordeling i de kommende år

Redegørelsens afsluttende kapitler med sammenkædningen af de økonomiske balanceproblemer og den økonomiske fordeling i de kommende år gav som allerede berørt anledning til en række tildels ret kritiske kommentarer, men herved også til påpegninger af yderligere løsningsstrategier som alternativ eller supplement til de løsninger, der er diskuteret i de pågældende kapitler.

LO fandt, at strukturproblemerne i dansk økonomi burde have været fulgt langt stærkere op i redegørelsen og henviste herunder til, at:

- eksportevnen fortsat er ringe hos vore mange små og mellemstore virksomheder
- Danmark er bagud, når det gælder forskning og udvikling såvel som teknologianvendelse, både i produkterne og i produktionsprocesserne
- lande- og varestrukturen i eksporten ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet tilpasset over mod de hastigt ekspanderende markeder og produkter
- at der derfor også er behov for en analyse af forældingsværdien i eksportprodukterne.

Strukturproblemerne kunne ikke løses selv gennem 10 års "benhård lønpolitik". Danmark befandt sig i den bedste tredjedel, når det gælder lønomkostningerne internationalt set, men der kunne sættes spørgsmålstegn ved, om prisdannelsen for danske virksomheders produkter havde været så afdæmpet, som man kunne forvente i betragtning af omkostningsafdæmpningen – et spørgsmål, der burde undersøges nøjere. Det havde ingen mening at presse Danmarks position med hensyn til lønomkostninger endnu længere ned. Rene lønkonkurrenceevneberegninger af den type, der var indeholdt i kapitel VIII og IX, var tiden løbet fra. I stedet burde kræfterne bruges på de

nævnte andre vigtige hjørnестene i den samlede konkurrenceevnepolitik. Man ville dog naturligvis i lønforhandlinger fortsat tage afgørende hensyn til lønnens reale købekraft som det afgørende frem for opnåelse af en høj nominal lønstigningstakt. Til en sammenhængende politik hørte også under alle omstændigheder, jfr. det tidligere refererede, at der blev taget fat på en ØD-reform og på en pensionsreform.

I det nævnte skriftlige indlæg fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var der givet udtryk for, at oplægget i kapitel VIII og IX var præget af ensidighed, idet der ikke var udarbejdet alternative strategier samt analyser af de fordelingsmæssige konsekvenser heraf. Der var herunder ikke foretaget en egentlig samfundsøkonomisk vurdering af overskudsdeling. Formandskabet bemærkede hertil og til LO-formandens kommentarer omkring ØD, at problemerne i forbindelse med overskudsdeling og ØD for en stor del var sammenfaldende med pensionsreformproblemerne, som var behandlet i redegørelsen. Den væsentligste forskel lå formentlig i, at den medejendomsret, der ville være knyttet til en generel arbejdsmarkedspension, ikke på samme måde som ved overskudsdeling og ØD ville give lønmodtagerne en medbestemmelsesret i virksomhederne. For så vidt angår alternative efterspørgselsstrategier bemærkedes, at man ikke havde fundet anledning til som langtidstrategi at analysere en efterspørgselsvridning med stærkt øget vægt på den offentlige sektor, idet man fandt, at skattetryk-konsekvenserne stillede sig klart i vejen herfor.

FTF's repræsentant nævnte, at der burde foretages en nærmere analyse af problemerne ved at føre indkomstpolitik; der var i debatten en tendens til at lade som om den var problemfri, hvad der meget langt fra var tilfældet. En lønopretning for offentligt ansatte var påtrængende nødvendig; men der var også andre grupper, som stod med tilsvarende problemer. SID's formand mente, at man specielt i en langtidssammenhæng burde interessere sig for de muligheder for nye økonomisk-politiske strategier, der – som alternativer til traditionel indkomstpolitik – kunne ligge i udviklingen i retning af et fritidssamfund.

Industrirådets formand var enig i de målsætninger, der er taget udgangspunkt i i kapitel VIII og IX, og i de drøftede midler. Fra industriens side måtte man imidlertid kraftigt advare mod at operere med så lang en tidshorisont (frem til 1995) for afhjælpning af de økonomiske balanceproblemer som gjort i de to kapitler. Problemerne i dansk økonomi – ikke mindst betalingsbalanceunderskuddet og den hastigt voksende udlandsgæld – var så alvorlige og deres løsning så presserende, at det ville være uansvarligt at udskyde deres løsning på nærmest ubestemt tid. Samtidig viste erfaringerne, at anvendelsen af en lang tidshorisont i sig selv forringede sandsynligheden for, at den nødvendige økonomiske politik overhovedet kunne fastholdes, bl.a. fordi man simpelt hen "glemte" de fjerne målsætninger i dagens praktiske politik. Beregninger foretaget i Industrirådet viste, at det ikke stillede krav om andre økonomisk-politiske virkemidler at nå ligevægt i 1990 end i 1995; men selvsagt blev bl.a. kravet til den nødvendige

forbedring af konkurrenceevnen større, og der blev ikke råderum for "luksusgoder" i form af sænket skattetryk og en beskæftigelsesvækst i den offentlige sektor svarende til væksten i den private sektor.

Formandskabet præciserede som svar herpå, at beregningerne i kapitel VIII indebærer, at underskuddet på betalingsbalancen er afviklet i 1990, og at der i 1995 vil være opnået et *overskud* på betalingsbalancen på godt 1 pct. af bruttonationalproduktet samtidig med, at der i krav- eller konsekvensanalysen i kapitel VIII er indlagt det krav til økonomien og den økonomiske politik, at ledigheden i 1995 skal være nedbragt til 5 pct. Betalingsbalanceligevægt fremstår efter formandskabets opfattelse ikke som et fjernt mål, hvorimod der er en nærliggende risiko for, at en betragtelig yderligere nedbringelse af ledigheden kan vise sig at blive det.

Bankforeningens formand bemærkede, at hvis det skal lykkes at fjerne underskuddet på betalingsbalancen, uden at omkostningerne i form af tabt produktion og øget arbejdsløshed stiger mærkbart, må det sikres, at både erhvervsinvesteringer og den private opsparing øges ganske væsentligt. Vedrørende opsparingen nævnte Bankforeningens formand, jfr. det tidligere refererede, at interessen i den aktuelle situation nødvendigvis samlede sig om forslagene til pensionsreformer og en forøgelse af den langsigtede pensionsopsparing. Fra Grosserer-Societetets side advarede i denne forbindelse mod at bremse tendenserne til øget opsparing i obligationer og aktier ved eventuelt at genindføre skat på kursgevinster.

Der udspandt sig under denne del af drøftelserne også en vis diskussion om kronekurspolitikken. FTF's repræsentant fandt, at man specielt inden for så lang en tidshorisont som den, der er anvendt i kapitel VIII og IX, ikke burde se bort fra muligheden af kronekursjusteringer og især ikke, når der alternativt var udsigt til en apprecieringsproces for kronen. Han henviste i denne forbindelse også til valutakurspolitikken i de andre nordiske lande. LO's formand pointerede, at LO gik klart ind for fastkurspolitikken. Det samme gjorde de erhvervs- og arbejdsgiverrepræsentanter, der ytrede sig om spørgsmålet. Industrirådets formand nævnte, at uanset, at et rundspørge til medlemsvirksomhederne havde vist, at virksomhederne betragtede valutakursudviklingen som en medvirkende årsag til den svagere udvikling i eksportindtægterne, stod det klart, at en kronekursændring kun optisk og kosmetisk kunne fremstå som led i en løsningsstrategi. Han mente, at den svenske devalueringsgevinst nu var ved at være spist op. Fra DA's side udtaltes, at erfaringerne fra de senere år tydeligt havde vist, at det er uden mening at deklarerer andet end fastkurspolitik, og at omkostningspolitikken burde føres på dette grundlag. Det var farligt og uacceptabelt at argumentere, at egne interne strukturer forhindrede os i at føre en med fastkurspolitik og konkurrenceevneforbedringshensyn afstemt omkostningspolitik.

Formandskabet replicerede ad kronekursdiskussionen, at fastkurspolitikken efter formandskabets opfattelse var kommet for at blive.

Det skal endelig nævnes, at der fra flere sider blev udtalt tilslutning til de især af LO-formanden fremførte synspunkter på industri- og erhvervs politikken, uddannelses politikken og forsknings politikken. Således udtalte formanden for Grosserer-Societetet, at en erhvervsfremmepolitik med udbygget samarbejde mellem den private og den offentlige sektor også mere eksplicit end tidligere burde omfatte handelsleddene. Landbrugsrådets præsident henstillede, at man tog landbruget med i overvejelserne om en styrkelse af forsknings politikken og af produktudviklingen.

Aarhus, den 3. juni 1986

Peder J. Pedersen

Christen Sørensen

Ebbe Yndgaard

Resumé af de beskrivende og analyserende afsnit i redegørelsen

Redegørelsen er blevet mere omfangsrig end ønskeligt ud fra hensynet til læseligheden. For konjunkturafsnittenes vedkommende skyldes dette, at synspunkterne på de kommende års konjunkturudvikling afviger fra den tilsyneladende ret udbredte opfattelse, at høje vækstrater er vendt tilbage i den internationale økonomi, og at den ydre baggrund for en løsning af de danske økonomiske grundproblemer derfor er tilsvarende forbedret. I redegørelsen anlægges en væsentligt mere forsigtig vurdering, hvorfor det er skønnet nødvendigt med en forholdsvis omfattende dokumentation. – Strukturafsnittene beskæftiger sig denne gang med nogle sider af den økonomiske fordeling, hvilket erfaringsmæssigt vanskeligt kan undgå at blive "tung kost", eftersom den økonomiske fordeling har mange dimensioner og præges af mange hinanden krydsende interesser. Fordelingshensyn griber imidlertid ind i alle økonomiske dispositioner og ligger så at sige ved roden af det økonomiske system. I de afsluttende kapitler knyttes balanceproblemerne og fordelingsproblemerne sammen i et fremadrettet perspektiv, idet mulige fordelingsmæssige spændingsforhold i relation til løsningen af beskæftigelses- og betalingsbalanceproblemet analyseres og diskuteres.

Konjunkturafsnittene:

Kapitel I og II

Faldet i oliepriserne, den nominelle rente og dollarkursen har nok på kort sigt styrket konjunkturudviklingen i OECD-landene og givet øget sikkerhed for en stabil, men moderat økonomisk vækst (på 3 pct.-niveauet) igennem 1986 og ind i 1987. Nettovirkningerne af olieprisfaldet på konjunkturudviklingen i Vesteuropa er dog svage og vil ebbe ud i 1987, hvor også dollarkursomslaget vil få negativ effekt på væksten i Vesteuropa og Japan, mens effekten naturligvis vil være positiv i U.S.A. Finanspolitikken i U.S.A. kan forventes at undergå fortsatte stramninger, uden at der foreløbig er synderlig udsigt til afbalancerende finanspolitiske lettelser i Vesteuropa og Japan. På lidt længere sigt - og sandsynligvis begyndende allerede i 1987 - er der derfor udsigt til en afdæmpning af væksten i verdensøkonomien til ned under 3 pct. p.a.

Den senere tids kraftige afdæmpning af inflationen i OECD-landene kan i kraft af fortsat bytteforholdsforbedring ventes fortsat, for så vidt angår priserne, hvorimod det er mere tvivlsomt, om den gennemsnitlige lønstigningstakt i udlandet kommer væsentligt ned under de nuværende ca. 6 pct. p.a. For Danmarks vedkommende må disse udsigter vurderes under hensyn til sandsynligheden for en yderligere appreciering af kronen ved uændret valutakurspolitik. Omregnet til kroner vil den gennemsnitlige løn- og prisstigning i udlandet derfor sandsynligvis være lavere end den rent nominelle stigning.

Ved de to sæt finanspolitiske indgreb i december og marts er den meget kraftige forbedring af det danske bytteforhold i udenrigshandelen siden sommeren 1985, som især olieprisudviklingen har givet anledning til, så at sige blevet inddraget til fordel for betalingsbalancen. Trods en skuffende eksportudvikling, der bl.a. også har sammenhæng med den af valutakursudviklingen følgende konkurrenceevneforringelse, kan der derfor ventes en betydelig opretning af betalingsbalanceudviklingen i den kommende tid. For hele 1986 forventes et underskud på ca. 22 milliarder kr., men med ret stærkt faldende tendens for underskuddet gennem året, fortsættende ind i 1987, hvor det skulle kunne nå ned på omkring 10-12 milliarder kr. I rapporten peges der i øvrigt på, at der ved vurderingen af sidste års rekordhøje underskud må tages hensyn til, at en del af indkomstgrundlaget for den stærke forbrugsstigning i 1985 blev skabt i tidligere år. Den "underliggende" stigning i betalingsbalanceunderskuddet fra 1983 til 1985 har derfor ikke været så abrupt, som tallene umiddelbart giver udtryk for.

Over for den ventede opretning af betalingsbalancen står, at de senere års markante beskæftigelsesfremgang må ventes at aftage mærkbart i 1986-87. Ledigheden vil dog på kalenderårsbasis falde med ca. 14.000 til ca. 230.000 i år; men tendensen i ledighedstallene vil sandsynligvis være stigende gennem året, også efter korrektion for sæson, og overslagene for 1987 peger foreløbig i retning af en fortsættelse af denne stigende tendens. Ledigheden koncentrerer sig i stigende grad på kvinder, hvor adskillige grupper har en ledighedsprocent på 15 eller derover. Blandt de forsikrede mænd har mange grupper nu en ledighedsprocent på fem eller endnu lavere. Væsentlige undtagelser er dog SID med 11 pct.'s ledighed blandt de mandlige medlemmer og HK med 7 pct.

Uanset afgiftsforhøjelserne synes der for indeværende år at være udsigt til bemærkelsesværdigt lave stigninger i forbrugerpriserne: under 1½ pct. i gennemsnitlig forbrugerprisstigning fra 1985 til 1986. Man skal tilbage til 1950'erne for at finde en tilsvarende svag prisudvikling. Den aktuelle udvikling kan dog navnlig henføres til importprisfaldet.

Indledningskapitler til fordelingsanalysen:

Kapitel III-V

I kapitel III diskuteres indledningsvist forholdet mellem fordeling og vækst. Der gives en kort »for-omtale« af de mange dimensioner, der må indgå i en fyldestgørende beskrivelse af den økonomiske fordeling og dennes udvikling. Danske analyser af den personlige indkomstfordeling lider traditionelt af en fejlvisning, bl.a. fordi ikke-aldersfordelte tal for indkomst og formuefordelingen typisk dominerer de foreliggende beskrivelser, uanset at begge fordelinger netop er stærkt aldersafhængige. Som følge af skattetrykkets højde nærmer Danmark sig grænsen for efterfølgende omfordeling over beskattningen af de ved produktionen skabte indkomster. En politik, der tilsigter større

indkomstudligning og samtidig skal varetage konkurrenceevnehensyn, må derfor i stigende grad indrettes på en fremadrettet påvirkning af selve faktorindkomsterne via uddannelsespolitik, arbejdsmarkedspolitik m.v. Først og sidst er det vigtigt at være opmærksom på den positive indvirkning, en høj beskæftigelsesgrad har på den økonomiske fordeling. Fuld beskæftigelse er givetvis et af de vigtigste »instrumenter« i fordelingspolitikken.

Kapitel IV og V giver en historisk beskrivelse af en række sider af udviklingen i den økonomiske fordeling fra efterkrigstiden til i dag. Summarisk kan følgende fremhæves: – en tendens til fortsat udjævning af den personlige indkomstfordeling frem til slutningen af 1970'erne. Oprindeligt båret i det væsentlige af øget udjævning over de offentlige finanser (især skærpet progression i beskattningen); senere af den stærke beskæftigelsesvækst i 1960'erne i kombination med betydelige sociale reformer og en indsnævring af lønstrukturen, for hvilken den offentlige sektors ekspansion og specielt det offentlige efterspørgsel efter kvindelig arbejdskraft spillede en væsentlig rolle. Trods arbejdsløshedens tilbagevenden i 1970'erne skete der her den kraftigste indtægtsudligning, der har været registreret. Dette kan bl.a. tilskrives, at der i denne periode nederst i »indkomstpyramiden« skete en ret betydelig løsgørelse af forbindelsen mellem den enkeltes indkomstforhold og beskæftigelsesforhold.

– fra slutningen af 1970'erne gik indkomstudjævningen noget i stå, og for nogle af de år (frem til 1983) siden da, som er dækket af statistikken, er der en svag tendens til øget ulighed, som både skal ses i sammenhæng med den stejle stigning i arbejdsløsheden i disse år og med landbrugskrisen og byggekrisen i samme periode.

– den seneste tids udvikling i indkomstfordelingen foreligger endnu ikke statistisk belyst; men der har både været tendenser, der trækker i retning af øget ulighed og det modsatte. I førstnævnte henseende kan peges på prisudviklingen på aktier, obligationer og fast ejendom på den ene side og det relativt reducerede niveau for dagpengeydelse m.v. på den anden side. I sidstnævnte på den stærke beskæftigelsesfremgang og indkomstfremgangen for de selvstændige, der i begyndelsen af 1980'erne i betydeligt omfang hørte hjemme i lavindkomstgrupperne.

– efterlønsordningen og den høje udnyttelsegrad for denne har ved en statistisk betragtning umiddelbart ført til øget indkomstulighed, men betyder utvivlsomt reelt en væsentlig velfærdsforøgelse for mange.

– i 1960'erne var der tendens til større lønstigninger i den offentlige sektor end i den private. Siden har tendensen været den modsatte og med særlig styrke i de senere år.

– der har i øvrigt været en klar langtidstendens til indsnævring af lønstrukturen. Samtidig præges udviklingen imidlertid af en meget ulige fordeling af ledigheden på grupper.

Analysen giver visse holdepunkter for at antage, at en mere »markedskonform« lønstruktur – en bedre tilpasning af de relative lønninger til udbuds- og efterspørgselsforholdene – kunne give en jævnere fordeling af ledigheden.

– der er i de senere år sket en klar forskydning af den funktionelle indkomstfordeling i retning af lavere lønvote og højere restindkomstkvote og dermed en væsentlig forbedring af erhvervenes rentabilitet. Udviklingen skal ses på baggrund af, at virksomhedernes overskud indtil denne seneste udvikling klemtes både af stigende reale lønomkostninger og stigende realforrentning af fremmedkapitalen.

– inflationen og i de senere år inflationens tilbagetrængning har medført store formueforskydninger i form af kapitalgevinster og kapitaltab. Redegørelsen søger navnlig at belyse de senere års kursgevinster på obligationer og aktier. Der er ikke tvivl om, at disse især er tilfaldet grupperne i den øvre ende af indkomstfordelingen, idet dog fordelingseffekten er mere uvis for den del af obligations- og aktieporteføljerne, som ligger i pensionsfondene og hos forsikringsselskaberne. Kursgevinsterne skal både for obligationer og aktier ses på baggrund af lang tids modsatrettet udvikling. På grund af den tidsmæssige afstand og dermed også skift i personkredsen går tab og gevinst dog ikke lige op. Et afgørende træk ved de senere års økonomiske udvikling er derfor også, at inflationens rolle som »usynlig lovgiver«, der foretager omfordeling i flæng, i fremtiden givetvis vil være trængt stærkt tilbage.

– for fast ejendom er der en vis sandsynlighed for stigende priser i den kommende tid på grund af den betydelige stigning i realrenten efter skat som følge af dels de lave stigninger i det generelle prisniveau, dels skattereformen.

– symmetrisk beskatning af kapitalgevinster og kapitaltab vil nok kunne få en fordelingsmæssig effekt, men ikke kunne give noget stort nettoprovenu, og efterspørgselsvirkningen heraf vil ikke være den samme som ved f.eks. et tilsvarende umiddelbart provenu fra forbrugsbeskatning.

– endelig skal som et væsentligt, men negativt strukturelt træk i udviklingen peges på den stigning, der som langtidstendens har været i den andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder, hvis indkomst i det væsentlige består af indkomstoverførsler fra det offentlige: fra omkring 5 pct. i begyndelsen af 1950'erne til omkring 20 pct. i dag. Der har samtidig været en udvikling i retning af lavere gennemsnitsalder for de pågældende.

Selvstændige fordelingsanalyser: Kapitel VI og VII

Kapitel VI er et bidrag til en ny belysningsform m.h.t. den personlige indkomstfordeling, der tager hensyn til dennes mange forskellige dimensioner og giver et betydeligt mere nuanceret billede af indkomstforskellene og andre forskelle i levevilkår, end simple udtryk for spredningen i indkomstfordelingen, baseret på skattestatistikken, umiddelbart giver indtryk af.

Kapitlet har karakter af en metodeanalyse og -beskrivelse. Præsentationen af enkeltheder og beregningsmetoder kan ikke undgå at få et vist teknisk præg, hvorfor kapitlet nok i særlig grad er "tung kost". Meget kort skal imidlertid først nævnes, at man får et overdrevet billede af indkomstfordelingens ulighed, hvis statistikken ikke justeres for:

– forskelle i husstandenes størrelse og sammensætning og dermed antallet af forbrugsenheder i husstandene. Der er typisk færre forbrugsenheder i husstandene forneden i indkomstfordelingen end på mellemtrinnene og i den øvre ende.

– en meget forskellig grad af erhvervsaktivitet i de forskellige indkomstintervaller. Den øvre ende af indkomstfordelingen består som nævnt typisk af relativt store husstande, hvor begge ægtefæller tillige typisk har udearbejde på fuldtid. I de nærmeste trin herunder er det typisk, at den ene ægtefælle arbejder på fuldtid, den anden på deltid. Omkring midten af fordelingen befinder sig grupper af husstande med kun én erhvervsaktiv, herunder enlige. De nederste grupper (deciler) af fordelingen omfatter typisk husstande med relativt ringe erhvervstilknytning, bl.a. pensionister og studerende.

– alder og "livscykelaspekter": En del af indkomstvariationerne kan henføres til rene aldersbetingede forskelle, jfr. bl.a. koncentrationen af pensionister og studerende i de nederste deciler af fordelingen, hvor indkomsten derfor hovedsagelig består af indkomstoverførsler.

– indkomstsvingninger fra år til år, hvilket navnlig spiller en rolle blandt de selvstændige og får indkomstfordelingen i det enkelte år til at tage sig mere ulige ud, end den egentlig er.

Kilden til de i kapitel VI foretagne analyser er Danmarks Statistiks undersøgelse af knap 3000 husstandes økonomiske forhold i 1981, den såkaldte Forbrugsundersøgelse 1981. Samlet viser undersøgelseerne, at der sker en betydelig udjævning af fordelingsprofilen, når man bevæger sig fra fordelingen af faktorindkomst til fordelingen af disponibel indkomst, som er påvirket af skatter og indkomstoverførsler, og videre til fordelingen af disponibel indkomst pr. forbrugsenhed i husstandene. Tager man endvidere hensyn til, at husstandene befinder sig på et forskelligt punkt i deres karriere, og til de forskel-

lige grader af erhvervstilknytning blandt de erhvervsaktive, bliver profilen i fordelingen ligeledes mere jævn, end man umiddelbart kan observere på det enkelte tidspunkt. – I det omfang, hvori eksempelvis deltidsbeskæftigelse er frivilligt valgt frem for heltidsbeskæftigelse, kan indkomstforskelle som følge heraf naturligvis ikke tolkes som tegn på ulighed.

I forhold til forbrugsundersøgelsens indkomstdefinitioner er der i kapitel VI foretaget dels en korrektion vedrørende opgørelsen af boligforbruget, for så vidt angår ejerboliger, dels en korrektion for inflationens påvirkning af husstandenes reale indkomst- og formueforhold.

Den første af disse korrektioner giver anledning til en vis yderligere udjævning af profilen i indkomstfordelingen, men er måske samtidig den mest problematiske. Interessen knytter sig formentlig navnlig til den belysning af inflationsgevinster og -tab, der kan fås gennem forbrugsundersøgelsen. 1981 var her et usædvanligt år, fordi det på samme tid var præget af en stærk generel prisstigning – ca. 12 pct. for forbrugerpriserne vedkommende – og af svagt faldende ejendomspriser. Denne usædvanlige priskombination medførte i 1981 ikke blot, at aldersgrupper (fortrinsvis pensionisthusstande) med finansiell nettoformue fik denne udhulet af inflationen, men også, at de af dem, der havde ejerbolig, ved en isoleret opgørelse for 1981 led kapitaltab på denne. Kapitaltabene var i en række tilfælde så store, at den korrigerede samlede husstandsindkomst som følge heraf blev negativ. Modsat var der i den øvre ende af indkomstfordelingen en række husstande, som kunne realisere en betragtelig debitorgevinst, der forøgede deres reale forbrugsmuligheder uanset de vigende ejendomspriser.

Korrektionen for påvirkningen gennem inflationsgevinster og -tab betyder for 1981 en forøgelse af den oprindelige indkomstulighed i materialet. En så kraftig inflationspåvirkning som i 1981 er dog usædvanlig, og samtidig var udviklingen i 1981 som nævnt specielt derved, at ejendomspriserne var vigende på trods af den kraftige generelle prisstigning. I perioden fra 1981 til i dag er ejendomspriserne påny steget kraftigere end priserne i øvrigt; men som nævnt kan det tænkes, at ejerne af fast ejendom i de nærmeste år igen vil komme ud for visse kapitaltab på deres ejendom. Dette understreger betydningen af, at indkomstfordelingsproblemer søges belyst over en længere årrække, frem for blot at lade analysen være baseret på en såkaldt tværsnitundersøgelse for et enkelt år. Dette forhold træder særlig tydeligt frem i 1981, som var præget af store kortsigtede (ikke-permanente) udsving. Men det fremgår i øvrigt også tydeligt af 1981-undersøgelsen, at husstandene i høj grad selv gennem variationer i deres opsparingsmønster foretager dels udligninger for selvstændiges svingende indkomster fra år til år, dels udligninger for indkomstvariationer over livsforløbet.

I kapitel VII er der gennemført livsindkomstberegninger for 1985 for en række lønmodtagergrupper, svarende til de beregninger, der tidligere er foretaget for årene 1960,

1970, 1975 og 1980. Formålet med sådanne beregninger er at undgå nogle af de problemer, der er forbundet med indkomstsammenligninger ud fra årsindkomsterne for grupper med forskellig profil for lønnens variation over livsforløbet. I kapitlet er resultaterne af den ajourførte beregning sammenlignet med resultaterne af de tidligere beregninger.

Undersøgelsen viser som gennemgående tendens, at alle grupper af offentligt ansatte, også de i forvejen lavest lønnede, har fået forringet deres relative position. Specielt har lærergrupperne haft et forholdsvis stort fald, hvilket også hænger sammen med bortfald af overtid.

Forskydningerne inden for de øvrige grupper er mindre end i den forudgående femårsperiode.

Som noget nyt har man i kapitel VII søgt at belyse forholdet mellem indkomstfordeling og vækst ved at se på, hvornår lavindkomstgrupperne fra 1960 nåede op på en real livsindkomst svarende til den, en smed havde i 1960, og ved dernæst at sammenligne dette med en tilsvarende beregning ud fra 1985-indkomsterne under forudsætning af samme relative lønudvikling som i perioden 1980-85 og alternative forudsætninger om den fremtidige reallønudvikling. Under højvækstperioden i 1960'erne nåede 1960-lavindkomstgrupperne smedens 1960-niveau omkring ti år senere. En kvindelig kontorassistent i staten nåede dengang samme niveau i 1964. Ved en "typisk" fremtidig reallønstigning på 2 pct. p.a. og samme relative lønudvikling som fra 1980 til 1985 vil hun i dag være 14 år om at nå smedens 1985-standard. Bliver den typiske realindkomststigning mindre end 2 pct. p.a., vil det vare endnu længere.

Vækstmekanismernes betydning for levevilkårene er således langt større end fordelingsmekanismernes.

Balanceproblemerne og fordelingsperspektiverne: Kapitel VIII og IX

I kapitel VIII og IX knyttes spørgsmålet om balanceproblemernes løsning og fordelingsproblemerne sammen i et langfristet fremadrettet perspektiv med sigte på at belyse de fordelingsmæssige spændinger, en løsning af balanceproblemerne kan give anledning til, respektive de begrænsninger, fordelingsmæssige spændinger kan medføre i mulighederne for at løse balanceproblemerne. I kapitel IX behandles herunder også

pensionsreformplanerne og de meget betydelige samspilsproblemer over til beskatningen, boligpolitikken og socialpolitikken.

For en sammenfatning af kapitel VIII og IX og af de væsentligste "budskaber" i rapporten (herunder også vedrørende den økonomiske politik i 1987) henvises til de afsluttende sider af kapitel IX.

Kapitel I

Den internationale konjunktursituation¹⁾

Indledning: Olieprisfaldet, rentefaldet og dollarkurs-faldet

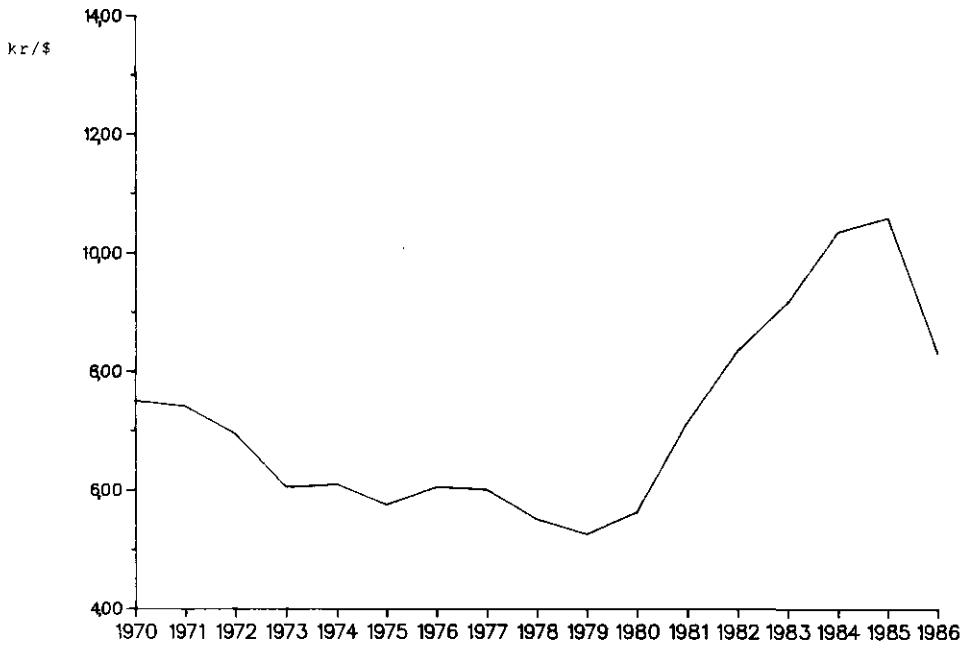
1. Den internationale økonomiske udvikling i den forløbne del af 1986 har været domineret af det meget kraftige fald i oliepriserne, det fortsatte og forstærkede dollarkurs-fald og det genoptagne internationale rentefald, jfr. den grafiske illustration heraf i figur I.1-1.4.

Olieprisfaldet siden slutningen af 1985 indebærer en omfattende international indkomstfordeling fra de olieeksporterende til de olieimporterende lande. Realprisen for olie er nu lavere end før den anden olieprisomvæltning 1979/80. Inden for de rammer for prisfaldet, som blev antaget i efterårsrapporten (Dansk Økonomi, december 1985), vurderedes nettovirkningen på konjunkturudviklingen i industrilandene til at være positiv, idet de ekspansive virkninger af den realindkomstforbedring, prisfaldet indebærer i køberlandene, antoges at være stærkere end de modsat rettede virkninger i de olieproducerende lande. Det blev dog nævnt, at der kunne være en vis risiko for negative nettovirkninger på verdenskonjunkturerne i tilfælde af et meget kraftigt prisfald, idet dette kunne "bytte om" på styrkeforholdet mellem de af prisfaldet udløste modgående tendenser. I praksis synes denne risiko imidlertid ikke at gøre sig gældende, uanset at den faktiske prisudvikling for olie har været så kraftig, at man nærmest må tale om et sammenbrud på oliemarkedet. Det er nu den almindelige forventning, at nettovirkningen bliver en stimulans til konjunkturudviklingen i industrilandene. De negative sidevirkninger i form af reduceret importefterspørgsel fra OPEC-landene, Sovjetunionen og andre Øst-lande er dog meget mærkbare, ligesom der er sket en tydelig begrænsning af investeringerne i olieefterforskning og alternativ energiproduktion. I U.S.A. har man lukket et stort antal af de olieletter, som de to olieprisomvæltninger i 1970'erne gjorde det rentabelt at genåbne med brug af intensiveret boreteknik. Det drejer sig om marginale letter; men ved blot et begrænset yderligere prisfald (til under 10\$ pr. tønde råolie) vil den betydningsfulde olieproduktion i Alaska komme i fare.

Nettovirkningerne i industrilandene er forskellige fra land til land, afhængigt af størrelsen og sammensætningen af deres energiproduktion og energiforbrug, dets sam-

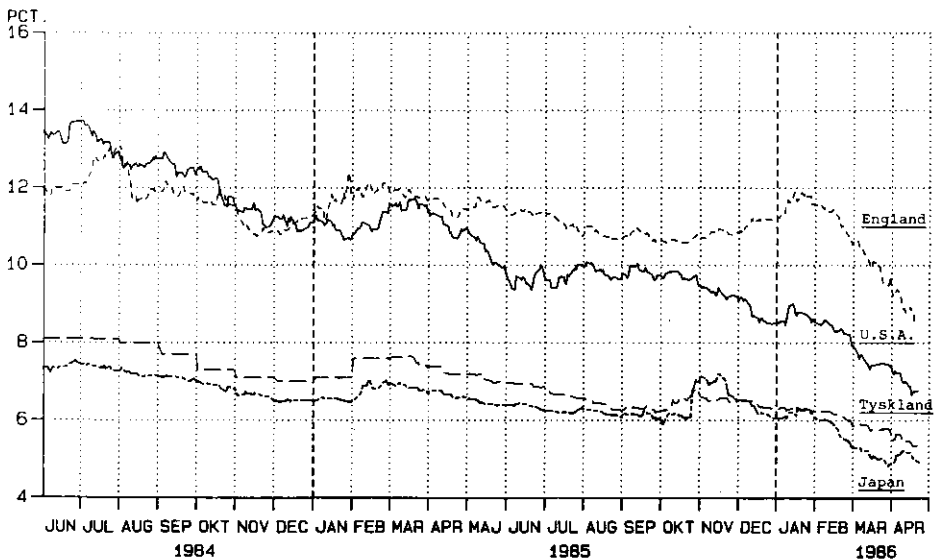
1) Kapitlet er færdigredigeret 17/4 1986.

Figur 1.1. Gennemsnitlig dollarkurs i kr., 1970-86



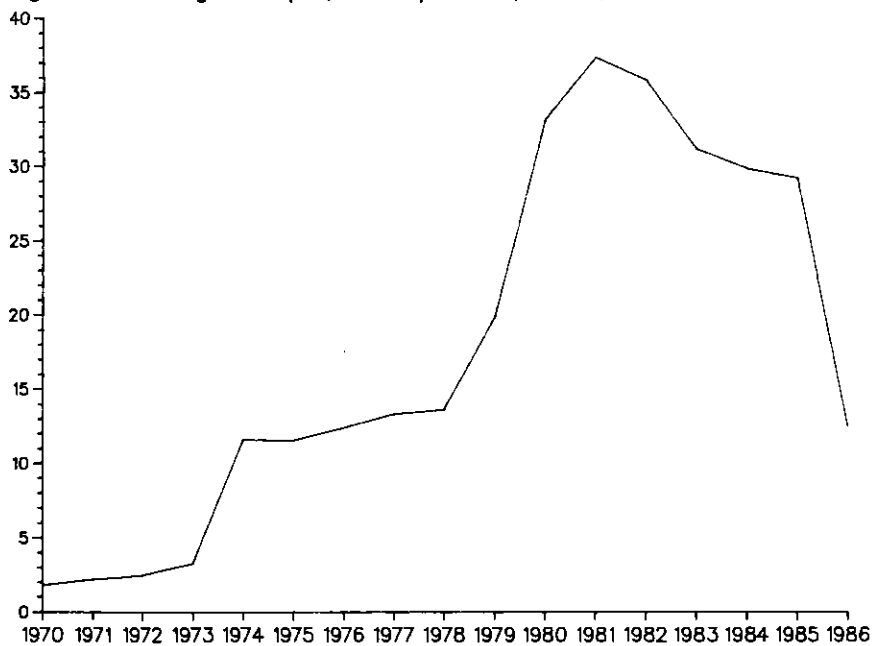
Kilde: t.o.m. 1984 Statistisk Årbog.

Figur 1.2. Renten af statsobligationer i udvalgte lande, 1984-86



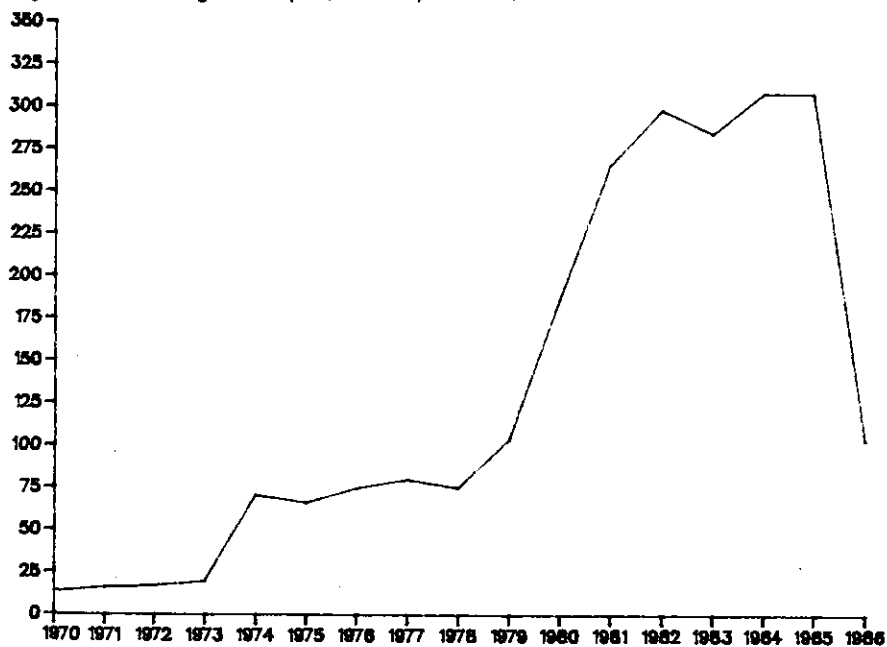
Kilde: Danmarks Nationalbank samt egne oplysninger.

Figur I.3. Udvikling i råoliepris, dollars pr. tønde, 1970-86



Kilde: t.o.m. 1984 Statistisk Årbog.

Figur I.4. Udvikling i råoliepris, kroner pr. tønde, 1970-86



Kilde: Figur I.3 sammenholdt med figur I.1.

mensætning og af landenes hele økonomiske struktur, herunder eksportens fordeling på lande og på varegrupper. Den lavere importefterspørgsel fra de olieproducerende udviklingslande vil især komme til at berøre udførslen fra Vesteuropa og specielt fra Vesttyskland, der tegner sig for en betydelig del af eksporten til OPEC. For Norge og England er nettovirkningen isoleret set negativ, og for Vesteuropa under eet er den automatiske nettovirkning på konjunkturudviklingen derfor – på det lidt længere sigt – relativt beskedent.

For samtlige OECD-lande lægger prisfaldet antagelig automatisk omkring en halv procentenhed til væksten i 1986 og lidt mindre i 1987 som "andetårs-virkning". Globalt er det Japan og de ikke-olieproducerende udviklingslande, der har størst fordel af prisudviklingen.

2. De positive virkninger ville blive væsentligt større, hvis eet eller flere af de toneangivende lande ville benytte sig af de muligheder, deres betalingsbalanceforbedring og den lavere inflation som følge af olieprisfaldet, dollarkursfaldet og de lavere råvarepriser giver dem for at lægge deres politik om i en aktiv konjunkturstimulerende retning. Ud over villigheden til at tillade rentefald er der imidlertid *ikke udsigt til en gentagelse med modsat fortegn af de skift i den generelle økonomiske politik, der fandt sted i OECD-landene efter den anden olieprisomvæltning.*

Under indtryk af de forstærkede inflations- og betalingsbalanceproblemer, som olieprisomvæltningen trak med sig, foretog de fleste lande dengang en betydelig stramning af deres økonomiske politik og fjøede derved nye depressive tendenser til de i sig selv depressive virkninger af selve olieprisudviklingen. Den omlægning af den økonomiske politik i de toneangivende lande, der havde været klart undervejs i 1970'erne, slog således nu klart igennem, og bortset fra U.S.A. i perioden 1982/83-1984/85 har denne ændrede holdning været fastholdt siden.

I denne forbindelse kan der specielt være grund til at nævne, at indenlandsk ekspansionspolitik har været i stærk miskredit i *Tyskland* siden 1979/80 på grund af det tidsmæssige sammenfald mellem virkningerne af den anden olieprisomvæltning og virkningerne af den ekspansionspolitik ("lokomotiv-politik"), som bl.a. Tyskland påtog sig i en kort periode i 1978/79 efter henstillinger og beslutninger på det internationale økonomiske topmøde, der blev holdt i Bonn i 1978. Inflationen i Vesttyskland kom i 1979 op over 5 pct., og betalingsbalancen viste underskud for første gang siden 1965. Det er givet, at den daværende olieprisstigning havde stor indflydelse på denne ugunstige og for Vesttyskland usædvanlige udvikling; men ofte foretages der ikke nogen "dekomponering" af årsagerne i den vesttyske diskussion, og det er almindeligt at møde den opfattelse, at hovedårsagen var, at man havde ladet sig lokke i en "*Keynesiansk fælde*", hvilket man ikke vil udsættes for igen.

Som nærmere omtalt i det følgende har udviklingen siden efteråret skærpet det problem, som ligger i, at finanspolitikken i U.S.A. er under omlægning i kontraktiv retning, uden at der foretages en modgående tilpasning uden for U.S.A.

På lidt længere sigt indebærer dette en *risiko for en vending i konjunkturudviklingen i nedadgående retning*. Meget taler for, at denne vending kan indtræde allerede i løbet af 1987. På kalenderårsbasis er der dog udsigt til forholdsvis pæne vækstrater, både fra 1985 til 1986 og fra 1986 til 1987, idet de positive impulser fra olieprisudviklingen vil holde sig ind i 1987. Antagelig kan der regnes med en OECD-vækst på ca. 3 pct. i begge årene og en mængdemæssig vækst i verdenshandelen på omkring 5 pct. p.a. Men medmindre den positive udvikling i 1986 kan ændre holdningen til en politik-omlægning (i ekspansiv retning) i nogle af landene uden for U.S.A., vil tidsprofilen altså ud fra den her foretagne vurdering være sådan, at der er ret stor sandsynlighed for en konjunkturafmatning i løbet af 1987. Konjunkturmæssigt kan 1987 således blive optakt til en vanskeligere periode.

3. Det yderligere *globale rentefald* på gennemgående omkring eet procentpoint, der er sket siden efteråret, påvirker naturligvis den internationale økonomi positivt, ikke mindst ved sammen med dollarkursfaldet at lette især en række udviklingslandes tyngende gældsproblemer²). Bortset fra den utvivlsomme stimulans til boligbyggeriet (fra et i mange lande meget lavt udgangsniveau) er det dog omdiskuteret, hvor stærke impulser rentefaldet i sig selv giver til konjunkturudviklingen. De tidligere meget høje rentesatser, både nominelt og realt, synes ikke internationalt at have haft så stærk en negativ virkning på forbruget og erhvervsinvesteringerne og dermed ikke en så stærk negativ konjunkturvirkning, som man tidligere var tilbøjelig til at regne med. Analogt hermed kan det næppe forventes, at det yderligere rentefald vil sætte et stærkt yderligere skub i den igangværende, i de fleste lande temmelig moderate konjunkturofgang. Men en positiv nettovirkning vil der dog komme på konjunkturen fra renteutviklingen. I denne forbindelse er der grund til at notere som et nyt træk i udviklingen, at nominelle rentefald nu i mange lande slår *klarere igennem i realrenten*.

4. *Dollarkursfaldet* øger på samme måde som olieprisfaldet realindkomsterne i Japan og Vesteuropa med flere lande og giver hermed impulser til forbrugsudviklingen i disse lande, men vil specielt på lidt længere sigt få en negativ indvirkning på eksporten til U.S.A. og andre markeder, hvor der konkurreres med amerikanske produkter. Under dollar-hausen opnåede de fleste eksportører dog meget store fortjenester på U.S.A.-eksporten, således at der skulle være en forholdsvis rigelig margin at "tage af", før kursfaldet går ud over den mængdemæssige eksport.

²) Olieprisfaldet indebærer naturligvis ligeledes en væsentlig lettelse, såvel direkte som indirekte, for de ikke-olieproducerende udviklingslande, medens virkningen er den modsatte for gældsstyngede olieproducentlande.

I U.S.A. har dollarkursfaldet de modsatte virkninger af de her nævnte og kan derudover tænkes at gøre det vanskeligere for U.S.A. at få inflationen bragt yderligere ned end til de nuværende 3-4 pct. p.a., selv om olieprisfaldet her trækker i modsat retning. I Japan og Vesteuropa har dollarkursudviklingen bidraget væsentligt til, at pristabiliseringsbestrebelseerne i så høj grad er blevet kronet med held. Den burde derfor også give basis for, at navnlig lande med stort betalingsbalanceoverskud kompenserer for nedgangen i U.S.A.'s efterspørgsel ved omlægning til en ekspansiv økonomisk politik.

Den internationale økonomiske politik: udbudspolitik, finans- og pengepolitik, valutakurspolitik

5. Der er grund til at nævne, at *ud fra de udbudsorienterede tankegange*, som gennemgående har præget udformningen af den økonomiske politik i de fleste lande i det sidste tiår, skulle forholdene ligge usædvanligt godt til rette for en *kraftig og langvarig økonomisk vækst* i industrilandene. Med den fortsat store (i bedste fald kun svagt reducerede) arbejdsløshed i alle de toneangivende lande skulle mulige flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet kunne løses ved en intensivering af arbejdsmarkedspolitikken, specielt en "kvalificerings-offensiv". Prisstigningerne er reduceret til et lavt niveau i forhold til tidligere og er fortsat aftagende i Vesteuropa og Japan i kraft af den ovenfor omtalte udvikling i olie- og råvarepriserne, renten og dollarkursen (hvorimod opbremsningen af lønudviklingen nu tilsyneladende står i stampe i flere lande). Hvis det derfor er rigtigt, som det er almindeligt antaget, at inflationsopbremsning – bl.a. ved at fremme investeringerne og via en sammenhæng over til realindkomstudviklingen – i sig selv fremmer den økonomiske vækst, skulle der altså fra prisudviklingen kunne forventes relativt kraftige vækstimpulser i den kommende tid. Hertil kan føjes en lang liste af andre forhold, som i almindelighed også regnes for væsentlige, endda ofte afgørende, *selvstændige vækstfaktorer* som f.eks.:

- a) Den fremadskridende *internationale økonomiske integration* med de deraf følgende stordrifts- og specialiseringsfordele (fordele ved et stort, fælles, internationalt marked). Integrationstendenserne brydes ganske vist – bl.a. med baggrund i de trykkede internationale konjunkturer – af visse protektionistiske tendenser. Men heroverfor står bl.a., at der nu som bekendt i Vesteuropa sættes ind med forstærkede integrationsbestrebelse, derunder afvikling af tekniske handelshindringer.
- b) En specielt kraftig *integration af de finansielle markeder* i forbindelse med en forstærket åbning udadtil af disse markeder og stærke både institutionelle og tekniske innovationer. Udviklingen har medført en international kapitalmobilitet af hidtil ukendt omfang og har herved bl.a. fjernet kapitalmangel som en mulig årsag til reduceret vækst i industrilandene.

- c) Markante fremskridt i *den teknologiske udvikling* og i den senere tid også tegn på et internationalt opsving i det, der med en gængs international, men vanskeligt oversættelig betegnelse, kaldes "*entrepreneurship*".
- d) Endelig kan der være grund til at nævne, at de statslige *budgetunderskud* nu i de fleste lande i Vesteuropa er stærkt nedbragt og i nogle tilfælde på vej til at blive vendt til et strukturelt budgetoverskud. I den offentlige mening har budgetunderskud været anset for et grundproblem i økonomien, idet man har ment, at de var rentedrivende og dermed skadede den økonomiske vækst i den private sektor.

I *Europa* er det almindeligt antaget, at de her nævnte tendenser modvirkes af en udtalt *svaghed på højteknologiområderne* og af særlig store *trægheder og stivheder på arbejdsmarkedene*. På den anden side sættes der nu ind med teknologiprogrammer på mange områder, og det er samtidig ikke uden videre oplagt, at det nødvendigvis er højteknologi i betydningen storindustri, der skal sættes på for at være med i konkurrencen om udviklingen af nye produkter og produktionsmetoder. Udviklingen i fordelingen mellem kapital- og arbejdskraftaflønnning er næsten overalt sådan, at den ud fra en udbudsøkonomisk synsvinkel må antages at stimulere til produktionsudvidelse. Selv om mobiliteten og fleksibiliteten på arbejdsmarkedene utvivlsomt er mindre end i U.S.A., også inden for de enkelte lande i Europa, og har været aftagende over tid, har der netop i de senere år været en del tegn på en optøning, formentlig bl.a. som en reaktion på konjunkturudviklingen, arbejdsløsheden og reduktioner i velfærdsydelse.

6. En argumentationskæde, der med baggrund i foranstående ville bebude "gyldne år" for international økonomi i den kommende tid, forbisér imidlertid et *grundproblem i den internationale økonomi og økonomiske politik* i den aktuelle situation og de kommende år. Dette grundproblem kan formuleres således:

Den i forhold til de første år af 1980'erne relativt gunstige konjunkturudvikling i de vestlige industrilande i de senere år skyldes i meget væsentlig grad *den tidligere førte økonomiske politik i U.S.A.*, der med sine på samme tid stærkt udbuds- og efterspørgselsstimulerende virkninger skabte en stærk og stort set inflationsfri vækst. Efterspørgselsvirkningerne rettede sig imidlertid ikke mindst på baggrund af dollarkursstigningen i høj grad mod andre lande og gjorde det bl.a. muligt for disse at nedbringe deres budgetunderskud uden forstærkede depressive virkninger³⁾. I opgangens senere faser profiterede udlandet mere af det amerikanske budgetunderskud end U.S.A. selv. Samtidig har der både i og uden for U.S.A. rådet frygt for langtidsvirkningerne af såvel budgetunderskuddet som det dermed sammenhængende betalingsbalanceunderskud. Dette er således større end udviklingslandenes samlede underskud og vendte i 1985

³⁾ I toårsperioden 1983-84 tegnede U.S.A. sig således for 70 pct. af efterspørgselsstigningen og 55 pct. af produktionsstigningen i OECD. Dette kan sammenholdes med, at det amerikanske bruttonationalprodukt udgør 40 pct. af OECD-landenes samlede bruttonationalprodukt.

U.S.A.'s finansielle nettoposition over for omverdenen fra en kreditor- til en debitorposition.

Selv for en så stor og forholdsvis lukket økonomi som den amerikanske er der således grænser for konjunkturmæssig enegang, og myndighederne og kongressen har længe søgt efter veje til at nedbringe det dobbelte underskud. Udviklingen siden efteråret har indebåret klare skridt i denne retning, finanspolitisk såvel som valutakurspolitisk, og for finanspolitikens vedkommende med udsigt til fortsat tiltagende stramning gennem resten af 1980'erne.

Skal disse ændringer i den amerikanske politik undgå at føre til tilbageslag for verdensøkonomien, må de øvrige industrilande, og først og fremmest *de to store overskudslande Japan og Tyskland yde deres bidrag* hertil i form af en *tilsvarende ekspansiv politik* som den tidligere amerikanske. Som nævnt er der imidlertid kun ringe udsigt hertil.

7. Efter den begyndende finanspolitiske omlægning i U.S.A. (nærmere omtalt nedenfor under omtalen af centrale konjunkturlementer i udvalgte lande) er *rollerne mellem penge- og finanspolitikken i U.S.A. blevet byttet om*. De pengepolitiske myndigheder har under indtryk af konjunkturudviklingen og udsigten til en finanspolitisk kontraktionsproces fundet det muligt at slække på den pengepolitiske bremsefunktion overfor inflationen og betalingsbalanceforværringen, som de udøvede under den tidligere, næsten aggressive finanspolitiske ekspansion. Denne udvikling i forholdet mellem penge- og finanspolitik og forventninger om, at den nye finanspolitiske linie vil blive fastholdt, har utvivlsomt sammen med faldet i den økonomiske vækst i U.S.A. spillet en stor rolle for, at der er sket et rentefald, som gennemgående er blevet fulgt op i andre lande.

Foruden i U.S.A er *finanspolitikken også skærpet i Canada, Frankrig og Italien*. Den *japanske finanspolitik* var indtil for nylig meget restriktiv, men *svinger nu noget* mellem på den ene side en *"konsolideringskurs"* mht. statsfinanserne, der anses for nødvendig, primært fordi en fremtidig stigning i befolkningens gennemsnitsalder vil skabe større fremtidige forsørgelsesproblemer for det offentlige, og på den anden side en *"stimulanskurs"*, som kræves internationalt og også er indiceret af den interne makroøkonomiske udvikling, idet en lidt kraftigere ekspansion i nationalproduktets indlandskomponenter (især det private forbrug) ikke har været i stand til at kompensere for den afsvækkelse, der er udgået fra eksportudviklingen. Efter en ny stramning af finanspolitikken i efteråret 1985 er der senere igen sket en vis lettelse. I øvrigt kan den økonomiske udvikling i Japan vanskeligt anskues løst fra den særlige japanske økonomiske struktur, der som senere omtalt bl.a. har karakter af at være meget opsparingsintensiv i modsætning til den meget forbrugsintensive økonomi i f.eks. U.S.A. og Danmark.

Finanspolitikken i Tyskland var tidligere stærkt restriktiv, men er for indeværende år snarest neutral eller muligvis svagt ekspansiv som følge af indkomstskattelettelser og forbedringer af de skattemæssige afskrivningsregler for nyt erhvervsbyggeri, respektive for boligmodernisering. Et ønske fra EF-Kommissionen (fremsat i Kommissionens økonomiske årsberetning 1985-86: "En kooperativ vækststrategi for større beskæftigelse") og fra de uafhængige tyske konjunkturinstitutioner (af disse udformet som et forslag om fremrykning af andet trin af de nævnte indkomstskattelettelser fra 1988 til 1987) er imidlertid blevet klart afvist af den vesttyske regering.

I *England* er der sket et vist skift i retning af mindre kontraktiv/mere ekspansiv finanspolitik, og i *Norge* er en i forvejen ekspansiv politik blevet yderligere forstærket. Begge steder kan olieprisudviklingen imidlertid skabe tvivl om politikens videreførelse.

Pengepolitikken i Tyskland blev strammet i efteråret, men er senere blevet lempet lidt, for så vidt som de af Bundesbank tilkendegivne målzoner for udviklingen i basispengeforsyningen (Zentralbankgeldmenge) er blevet udvidet en anelse. Omvendt har centralbankerne i *Frankrig* og *Italien* annonceret meget betydelige skærpelser af pengepolitikken.

Renteudviklingen i de fleste lande har som nævnt tenderet mod at følge udviklingen i U.S.A., hvad der bl.a. også skal ses i sammenhæng med den tiltagende liberalisering af de internationale kapitalbevægelser.

8. *Valutakurssamarbejdet* er det område, hvor det internationale økonomisk-politiske samarbejde har *fungeret bedst* i den senere tid. De fem største industrilandes vedtagelse sidste efterår af en mere aktiv valutakurspolitik (interventionspolitik) og et nærmere samarbejde i øvrigt om valutakurspolitikken har haft afgørende betydning for den markante ændring i dollarkursen, først og fremmest over for yen og dernæst over for især DM, øvrige EMS-valutaer og de EMS nærmeststående valutaer. Der har her været tale om en i fællesskab tilrettelagt og administreret udvikling. Foruden ved forstærket centralbankintervention har den især været muliggjort ved lettelsen af penge- og rentepolitikken i U.S.A. Overgangsvist spillede det desuden en rolle, at Japan, for at hæve yen-kursen, forhøjede sit renteniveau. Mange iagttagere mente dengang, at det også kunne blive nødvendigt for Vesteuropa at opgive rentesænkningspolitikken, for at den længe efterlyste tilpasning af valutakurserne (forholdet mellem hovedvalutaerne) kunne komme i stand. Dette har man imidlertid undgået, og i Japan blev renteforhøjelsen kun kortvarig.

For udviklingen uden for U.S.A. har det således været en fordel, at U.S.A. i første omgang har kunnet rette bestræbelserne for betalingsbalanceforbedring mod en dollarkurssænkning (forbedret konkurrenceevne) via en rentesænkningspolitik. For at U.S.A. kan løse sine balanceproblemer, uden at det går ud over væksten i verdensøko-

nomien, er det dog nødvendigt, at det på længere sigt bliver øget efterspørgsel uden for U.S.A. snarere end selve dollarkursfaldet, der giver det påkrævede løft til den amerikanske eksport. Til forskel fra det hidtidige G-5-valutasamarbejde, der har været anset for at være i alle parter interesse (gavne dem selv umiddelbart), kan samarbejde om en udvikling som den her nævnte imidlertid komme til at forudsætte, at det enkelte land må gå imod, hvad det umiddelbart anser for at være i egen interesse. Et sådant samarbejde kan komme til at støde på vanskeligheder, idet der endnu er langt til, man når det punkt i international økonomisk politik, hvor det enkelte land er villig til at lægge sin politik om, primært fordi det vil være til gavn for andre lande, medens det måske – især på kort sigt – er tvivlsomt, om landet selv vil få fordel deraf.

9. De mange negative erfaringer med det "regime" med flydende valutakurser mellem hovedvalutaerne, man har haft siden Bretton-Woods-systemets endelige sammenbrud i 1973, og de positive erfaringer med den senere tids valutapolitiske udvikling og samarbejde har ført til ny interesse for *genskabelse af et fastere internationalt valuta-system*, hvor der sættes grænser for den frie markedskursdannelse. Et system som det tidligere Bretton-Woods-system med faste, omend justérbare valutakurser vil dog være vanskeligt at genskabe, ligesom der kan sættes spørgsmålstejn ved det ønskelige heri, bl.a. også på grund af den i mellemtiden etablerede store finansielle åbenhed og den meget store kapitalmobilitet. Hertil kommer, som kendt fra problemstillingerne i EMS, at faste kurser, opretholdt gennem lang tid, forudsætter villighed til at indordne interne økonomiske mål i de enkelte lande under den fælles valutakursmålsætning. Det forekommer på den anden side sandsynligt, at udviklingen går i retning af reetablering af *centrale elementer af et mere stabilt valutakurssystem*.

I *EMS-samarbejdet* er der efter al sandsynlighed udsigt til en relativt langvarig periode uden indbyrdes valutakursjusteringer efter den nylige justering af centralkurserne i begyndelsen af april i år. Den 6 pct.'s devaluering, der herved fandt sted af den franske franc i relation til DM, giver ganske vist kun omkring halv udligning for den i mellemtiden siden sidste kursjustering i marts 1983 akkumulerede inflationsdifference mellem Frankrig og Vesttyskland på ca. 12 pct. Dels blev imidlertid den justering, som dengang blev foretaget, almindeligvis anset for at have givet Frankrig en forholdsvis rigelig inflationskompensation (at være lidt på "forkant"), dels er der netop i den senere tid sket en specielt kraftig reduktion i inflationstakten i Frankrig. Den løbende inflationsrate har gennem flere måneder været nedbragt til vesttysk niveau: under 2 pct. på årsbasis. Dollarkurs- og olieprisudviklingen har samtidig betydet, at der for 1986 var udsigt til en betydelig forøgelse af det ganske vist beskedne betalingsbalanceoverskud, Frankrig opnåede i 1985.

På denne baggrund, og fordi en devaluering på kort sigt dels har visse negative betalingsbalancevirkninger, dels udsætter den opnåede prisstabilitet for fare, blev der i den franske diskussion op til valutakursjusteringen sat spørgsmålstejn ved dens hensigts-

mæssighed. Når der alligevel skete en justering af centralkurserne i EMS på fransk initiativ, må det bl.a. ses på baggrund af ønsker om at forbedre de franske eksport erhvervs konkurrenceevne og øge beskæftigelsen samt skabe spillerum for bl.a. en valutabiliberalisering uden risiko for valutaudstrømning. Det har givetvis også været et væsentligt formål at skabe spillerum for en yderligere rentenedsættelse. I denne forbindelse kan der være grund til at nævne, at Frankrig på grund af den specielt kraftige reduktion i den løbende inflationsrate har været en undtagelse fra den almindelige tendens til, at rentesænkningspolitikken nu også slår igennem i realrenten.

I en periode, hvor der har været meget store fluktuationer i kursforholdet mellem hovedvalutaerne, har *EMS-systemet* udvist en *bemærkelsesværdig stabilitet*. Bortset fra den italienske devaluering i juli 1985 har der ikke været rørt ved centralkurserne i EMS i en periode på godt 3 år forud for den nylige justering, og udviklingen i EMS har i det hele været præget af stor *konvergens* i de forhold, som er bestemmende for valutamarkedernes reaktioner⁴). Den nylige justering kan ikke ses som et signal om tilbagevenden til et mere stabilt system i EMS. Dette afspejler sig formentlig også i, at der ikke i denne omgang blev ændret på den italienske lires centralkurs.

Betalingsbalanceuligevægtene

10. Skævhederne i de internationale betalingsstrømme er øget markant i de senere år, hvor *U.S.A.'s betalingsbalanceunderskud* er øget fra et niveau på under 50 milliarder dollars i 1983 til formentlig omkring 150 milliarder dollars i indeværende år. Der er i samme periode ligeledes sket en tredobling af det *japanske betalingsbalance overskud*, som med et niveau på formentlig omkring 80 milliarder dollars i 1986 efterhånden tåler sammenligning med det tidligere samlede OPEC-overskud i nogle af de år, hvor det var størst. Det *vesttyske betalingsbalanceoverskud* har gennemløbet en lignende udvikling, men på et lavere niveau: til omkring 20 milliarder dollars i indeværende år. Også det *øvrige OECD-Europa* er under eet i overskud, men kun med ca. halvt så meget som Vesttyskland og med en svagere udvikling over tid. *OPEC-landene* har nu et stort underskud, hvorimod flere af de *ikke-olieproducerende udviklingslande* er ved at være i en balanceret betalingsbalancesituation, der imidlertid er opnået ved stærk importbegrænsning og i mange tilfælde ved et stort fald i realindkomsten pr. indbygger.

Finansielt modsvares uligevægte på de løbende betalingsbalanceposter af *modgående kapitalbevægelser*, idet der til betalingsbalanceoverskuddene svarer en kapitaltilvækst

⁴) Dette afspejler sig ikke mindst i Frankrigs tilbagevenden til en mere betalingsbalanceorienteret økonomisk politik efter "udbrudsforsøget" i 1981/82.

i de pågældende lande, som søger anbringelse udenlands, og hvor den ressourceoverførsel, som herved sker til andre lande, netop kommer til udtryk i deres betalingsbalance-underskud. I 1984-85 var det et meget bemærkelsesværdigt træk i den internationale økonomiske udvikling, at den finansielle modstrøm til U.S.A. (mængden af kapital, der søgte placering i U.S.A. og i amerikanske værdipapirer) tendentielt var så kraftig, at dollarkursen blev presset stadig mere i vejret på trods af det stærkt voksende amerikanske underskud på de løbende poster og i en periode også på trods af aftagende mér-rente i U.S.A. Dette var uden fortilfælde i U.S.A., og det var oplagt, at der bl.a. også var *stærke spekulative kræfter* på spil, hvoraf nogle ville "brænde fingrene", når dollarkursudviklingen vendte – og må have brændt fingrene, da det skete. Af samme grund kunne der være en vis frygt for en mulig kapitalflugt væk fra U.S.A. (med risiko for et heraf afledt "frit fald" for dollaren), når omslaget indtraf, hvilket igen kunne have skabt alvorlige rystelser i hele den internationale økonomi og bl.a. kunne have vendt renteutviklingen fra fald til stigning.

At dette ikke er sket, men at det hidtil er lykkedes at håndtere finansieringen af de store betalingsbalanceuligevægte nogenlunde problemfrit, skyldes formentlig ikke mindst femlandegruppens valutasamarbejde. På baggrund af dollarkurstilpasningen er der antagelig heller ikke i fremtiden grund til at frygte store finansieringsproblemer mellem industrilandene indbyrdes, uanset betalingsbalanceskævhederne. I forhold til de meget store eksisterende kapitalanlæg og porteføljer er selv de absolut set store finansielle kapitalstrømme trods alt kun af en meget beskeden størrelsesorden.

Beskæftigelsen samt løn- og prisudviklingen

11. *Den samlede beskæftigelse* er inden for det sidste års tid i flere industrilande *begyndt at stige* for første gang i en årrække, omend ikke i et omfang, der forholds-mæssigt tåler sammenligning med den mangeårige stærke stigning i U.S.A. og de senere års ligeledes stærke stigning i Danmark. Beskæftigelsesstigningen sættes også i udlandet i forbindelse med en *reduktion i produktivetsstigningerne* – en udvikling, som man også dér finder overraskende under en konjunkturopgang. Det erkendes, at lavere produktivetsstigning – eller ligefrem produktivetsfald – på kort sigt giver større beskæftigelse, men også kan give anledning til betænkeligheder, bl.a. fordi konsekvenserne for beskæftigelsen kan være anderledes på længere sigt.

På grund af voksende arbejdsstyrke i mange lande har beskæftigelsesfremgangen ikke givet sig udslag i noget nævneværdigt fald i *arbejdsløsheden* i OECD-landene under eet, men kun i en stabilisering af arbejdsløsheden omkring et samlet niveau for OECD på godt 8 pct. For Vesteuropa kan det lyspunkt noteres, at dette dækker over, at

stigningen i arbejdsløsheden er hørt op; men niveauet for ledigheden ligger her betydeligt højere end OECD-gennemsnittet: omkring 11 pct.

Lønstigningerne i industrien har i gennemsnit for alle OECD-lande andraget omkring 6 pct. fra 1984 til 1985 mod 6½ pct. året før – altså et svagt yderligere fald i lønstignings-takten, hvor man dog måske kunne have ventet et noget større fald på baggrund af den efterhånden en del roligere prisudvikling. Gennemsnitsstigningen i *forbrugerpriserne* gik i 1985 ned til 4½ pct. mod 5,3 pct. året før, og der er for indeværende år udsigt til yderligere nedgang, formentlig til omkring 3½ pct. Når *pris-trenden er ændret klarere end løn-trenden*, hænger det snævert sammen med olie- og råvareprisudviklingen og for Vesteuropas og Japans vedkommende med dollarkursudviklingen. Der er for OECD som helhed grund til at regne med en fortsat aftagende pristrend også ind i 1987, hvorimod lønstigningerne i gennemsnit for OECD synes at have nået et plateau, som det er svært at komme under. Konsekvensen af de lidt forskellige tendenser i pris- og lønudviklingen er bl.a. en *stærkere reallønfremsgang for de beskæftigede*.

Den fortsatte gældskrise for visse lande

12. Den gældssituation, hvori mange af den tredje verdens lande befinder sig, udgør fortsat både en alvorlig belastning for landene selv og en vis trussel mod verdensøkonomien, uanset at olieprisfaldet, dollarkursfaldet og rentefaldet som nævnt i indledningen har gjort situationen lettere for flertallet af lande med stor gældsbyrde. For lande som Mexico og Nigeria er situationen blevet forværret. Udover de i indledningen nævnte forhold er den vigtigste nyudvikling siden efteråret i øvrigt, at U.S.A.'s politik mht. disse "verdens-gældsproblemer" er undergået en vigtig ændring. På amerikansk initiativ arbejdes der nu med en plan (den såkaldte *Baker-plan*, opkaldt efter U.S.A.'s finansminister), der skal sikre øget privat og offentlig kapitaltilgang til gældslandene, kombineret med omfattende strukturtilpasninger i landene selv til overvindelse af deres problemer. Der er dog endnu et godt stykke vej til planens virkeliggørelse. Et hovedproblem er, at det kan blive vanskeligt at mobilisere de bankkreditter, planen forudsætter, selv om der kun er tale om en ret moderat udvidelse af eksisterende kreditter, nemlig med 2½ pct. Også den i planen forudsatte forøgelse af de offentlige kapitaloverførsler kan støde på problemer.

De længeresigtede olieprisprospektiver

13. Ikke mindst udviklingen gennem det sidste års tid har gjort det klart, at der ikke eksisterer nogen "centralforventning" til prisen for olie, som med rimelig sikkerhed kan

lægges til grund for en vurdering af den fremtidige økonomiske udvikling. Til indkredsning af olieprisprospektiverne kan det imidlertid være nyttigt at nævne, at verdens samlede olieforbrug (forbrug af råolie) siden 1979, da det toppede, er gået tilbage med omkring en halv snes procent: fra knap 65 mill. tønder pr. dag til nu 58-59 mill. tønder pr. dag. I samme tidsrum er produktionen uden for OPEC steget med omkring 15 pct.: fra 35½ til 40-41 mill. tønder pr. dag. Markedssituationen i 1970'erne, der var præget af knaphed på råolie og pres på OPEC's produktionskapacitet, er herved ændret til sin modsætning: et rigeligt udbud, underudnyttelse af OPEC's kapacitet, kamp om markedsandele og prisfald.

Den direkte årsag til, at faldet i oliepriserne skete nu, er OPEC's og først og fremmest Saudi-Arabiens ændrede markedsstrategi. Tidligere gik denne strategi ud på at forsvare priserne ved hjælp af produktionsbegrænsninger – i 1985 således ved en samlet kvote på 16 mill. tønder om dagen (omkring en halvering af produktionen i forhold til 1973), som først og fremmest blev overholdt ved, at Saudi-Arabien skar sin produktion meget stærkt ned og herved fungerede som "svingproducent". Den aktuelle strategi kan karakteriseres som en af Saudi-Arabien startet priskrig, hvis varighed ligeledes i høj grad beror på, hvad Saudi-Arabien bestemmer sig for. Flere forhold tyder dog på, at oliepriserne vil blive ved med at ligge på et lavt niveau i resten af 1980'erne og meget muligt langt ind i 1990'erne. Her skal alene peges på, at Saudi-Arabien dels har betalingsbalanceproblemer, dels som nævnt for at holde de tidligere priser måtte skære sin produktion meget langt ned.

Uddybning af centrale konjunkturlementer i udvalgte lande

15. For U.S.A.'s vedkommende er det vigtigste forhold, der er anledning til at fremdrage ud over det allerede omtalte, vedtagelsen af den såkaldte *Gramm-Rudman-Hollings-lov* ("Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act") i slutningen af 1985. Loven foreskriver en takt, hvori det offentlige budgetunderskud skal nedbringes år for år (i de kommende år med lige store årlige beløb) med en endelig afvikling i 1991, jfr. nedenstående oversigt, hvor måltallene for underskudsnedbringelsen tillige er sammenlignet med de faktiske tal for budgetbalancen i finansårene 1982/83-1985/86. Finansåret løber i U.S.A. fra primo oktober til ultimo september.

Loven fastlægger samtidig en besparelcesprocedure, der automatisk skal træde i kraft, hvis der ikke forinden ad anden vej for hvert nyt finansår er opnået fornøden enighed om, hvorledes budgetbalancemålet for det pågældende år skal nås. Dele af loven er blevet indbragt for domstolene til forfatningsmæssig prøvelse, men uden at bestemmelserne om måltal for de enkelte års budgetunderskud er blevet anfægtet. Der er i øvrigt meget delte opfattelser af, hvordan loven vil komme til at virke; men der er få,

Tabel I.1. Underskuddet på de føderale regnskaber og budgetter i USA. Mia. \$

Finansår	Føderale regnskaber og budgetter	Måltal for underskuddet i hh. til GRH-loven
1982/83	-128	
1983/84	-208	
1984/85	-185	
1985/86	-222	(-172) ^{a)}
1986/87		-144
1987/88		-108
1988/89		-72
1989/90		-36
1990/91		0

a) Da GRH-loven først blev vedtaget i finansåret 1985/86, nås måltallet på 172 mia. ikke. Det, der ikke nås i indeværende finansår, skal imidlertid realiseres i finansåret 1986/87, hvor GRH-loven derfor kommer på sin egentlige prøve.

Kilde: OECD-landerapport for USA 1985/86 og GRH-loven.

der betvivler, at der med loven er skabt et stærkt øget – og over tid stigende – pres for gennemførelse af udgiftsbegrænsninger og skatteforhøjelser, både på myndighederne og på kongressen selv. Loven forstærker herved den afkøling af det amerikanske konjunkturklima, der allerede er sket.

16. Diskussioner om *Japans økonomi* centrerer både i og uden for Japan i stigende grad om de *strukturelle sider af økonomien*, der bevirker, at udviklingen i Japan vanskeligt kan blive drivkraft for en konjunkturopgang i andre lande. Det drejer sig bl.a. om den manglende "markedsåbning" og deregulering, men eksempelvis også om den høje personlige *finansielle opsparingsrate* (omkring 20 pct., hvilket er betydeligt højere end opsparingsraten i de fleste andre OECD-lande), støttet af en udbredt "køb-japansk"-holdning blandt forbrugere og forhandlere, og om en sparsom social infrastruktur, herunder boliger. Skattelovgivningen friholder i vidt omfang renteindtægter for beskatning og animerer ikke som f.eks. den danske skattelovgivning til låntagning. Der er i den senere tid også af myndigheder i Japan selv blevet fremsat flere forslag til omlægning af landets økonomiske og sociale struktur, inclusive en reduktion af arbejdstiden, der er særlig lang i Japan⁵⁾. Der er dog næppe udsigt til hurtige reformer og strukturomstillinger. Tendenserne brydes også i høj grad af stærke bekymringer mht. mulighederne for at løse de *forsørgelsesproblemer*, der vil følge af stærk vækst i befolkningens gennemsnitsalder i *de kommende årtier* – problemer, der tages meget alvorligt i Japan. I den internationale diskussion er der en tendens til at betragte de ovenfor nævnte og andre reformtanker som et udslag af "økonomisk diplomati" op til det verdensøkonomiske topmøde i Tokyo i begyndelsen af maj.

⁵⁾ Ifølge en opgørelse fra det japanske arbejdsministerium, citeret i Financial Times 29/3 1986, var det gennemsnitlige årlige antal arbejdstimer i Japan i 1983 2150.

17. *Tyskland* oplever for tiden en *relativt kraftig forstærkelse af konjunkturtendenserne*, ledsaget af en forskydning i sammensætningen af drivkræfterne bag opgangen. Hvor opgangen i samlet produktion på i alt 2,3 pct. fra 1984 til 1985 (2,5 pct. i løbet af 1985) i væsentlig grad var eksportbåret, er konjunktoren nu på vej til at blive en *forbrugs- og investeringskonjunktur*, dvs. en konjunktur båret af indlandsefterspørgsel og nu med en *vækstrate på omkring 3½ eller muligvis 4 pct. på årsbasis*. Opsparingskvoten er faldet til sit laveste niveau i mange år. Beskæftigelsen er gennem 1984-85 steget med i alt omkring 350.000 mand. Dette anses for meget i Tyskland, men skal ses på baggrund af en samlet arbejdsstyrke (incl. selvstændige) på hen ved 28 millioner. Arbejdsløsheden steg lidt fra 1984 til 1985 (fra 9,3 til 9,4 pct.), men ventes i år at falde til et gennemsnit på omkring 8½ pct.

Et bemærkelsesværdigt træk i den økonomiske udvikling i Vesttyskland er, at der under eet *praktisk taget ikke har været nogen stigning i forbrugerpriserne* gennem det sidste års tid.

For den *vesttyske eksport* tegner der sig, bl.a. også på baggrund af DM's stigning, nogle *klart ændrede perspektiver*, med udsigt til en kun moderat stigning på omkring 5 pct. fra 1985 til 1986 (svarende til stigningen i verdenshandelen og altså uden udsigt til udvidelse af de tyske markedsandele) i modsætning til den tidligere stærke eksportfremgang. Isoleret set peger dette sammen med den forstærkede indlandskonjunktur i retning af en vis korrektion nedad af betalingsbalanceoverskuddet; men de to tendenser opvejes foreløbig af de *store prisbesparelser på importen*.

18. *England* har i den forløbne del af 1980'erne haft et *for landet usædvanligt økonomisk forløb*, med stærkere økonomisk vækst (omkring 3 pct. p.a.) end gennemsnittet for Vesteuropa og med *den længste sammenhængende vækstperiode i efterkrigstiden, men fra et meget lavt udgangspunkt* (en meget dyb konjunkturbund) og trods væksten en *meget høj og stigende arbejdsløshed*. Hoveddrivkræfter i udviklingen har været en gunstig eksport- og betalingsbalanceudvikling, støttet af olieproduktionen og en trendmæssigt vigende pundkurs, men også – og ikke mindst – en stærk forbrugsstigning, båret af kraftig realindkomststigning for de beskæftigede. Finanspolitikken er vekselvist blevet karakteriseret som relativt stram og som neutral; ved de to sidste års budgetter synes den at være svækket en del, både ved visse skattelettelser og ved, at noget af udgiftsfinansieringen sker gennem salg af statslige aktiver. Et hovedinstrument, navnlig også til forsvar for pundkursen, har været en *stram pengepolitik* med ledsagende høj, i perioder meget *høj rente*, der dog siden fremlæggelsen af det seneste budget medio marts i år er blevet nedsat i to omgange, hvorefter bankernes basis-udlånsrente nu andrager 11 pct.

Da England er nettoeksportør af olie, blev den *umiddelbare virkning af olieprisfaldet*

i indledningsafsnittet vurderet til at være negativ for Englands vedkommende. Det er dog en gængs vurdering i England, at den *samlede sum af direkte og indirekte virkninger*, incl. følgerne for engelsk eksport af den positive konjunkturpåvirkning fra olieprisfaldet i andre lande, vil være positiv. I nogle vurderinger indgår også, at prisfaldet vil gavne den engelske konkurrenceevne via indvirkningen på pundkursen.

Konjunkturudviklingen i England er nu under afsvækkelse til en vækst på næppe over et par pct. på årsbasis.

19. Den konjunkturopgang, *Sverige* kom ind i efter devalueringerne 1981-82, undergik en stærk afdæmpning igennem 1985. Fra bankerne og fra Industriens Utrædningsinstitut IUI er der fremkommet ret dystre fremtidsvurderinger, bl.a. begrundet i, at pris- og lønstigningerne i Sverige i de seneste år har været større end i konkurrentlandene, og i effektivitets- og omstillingsproblemer i dele af industrien. En væsentlig del af devalueringens gevinsterne er dog stadig intakte, og både det svenske finansministerium og det svenske Industriråd bedømmer udsigterne lysere end de her nævnte vurderinger, specielt også efter olieprisfaldet. Den økonomiske vækst, der i 1985 gik ned til 2,2 pct. (fra 3,4 pct. i 1984), vil dog formentlig gå yderligere noget tilbage i indeværende år, men dette kan i det væsentlige henføres til faldet i vækstrate igennem 1985. Baggrunden for dette fald var en betydeligt svagere vækst i den indenlandske efterspørgsel, kombineret med negativt vækstbidrag fra udenrigsøkonomien. Ikke mindst som følge af olieprisudviklingen ventes bidraget fra udenrigsøkonomien atter at blive positivt i 1986, og den almindelige vurdering synes nu at være, at der igen er ved at indtræde en generel forbedring af økonomien.

Der lægges fra regeringens side meget stor vægt på en betydelig afdæmpning af løn- og prisstigningerne. Det er dog foreløbig uvist, om lønstigningerne for 1986 kommer væsentligt ned under de senere års stigning på 7 - 7½ pct., idet en *nyligt indgået to-årig arbejdsmarkedsoverenskomst for det private arbejdsmarked 1986-87* ser ud til at være *ret dyr det første år*. I kraft af det kombinerede fald i oliepriser og dollarkurs samt en fastfrysning af forbrugerpriserne på landbrugsvarer regnes der dog med en halvering af prisstigningstakten: fra 7-8 pct. de foregående år til højest 3-4 pct. fra 1985 til 1986. Det er herved også en klar forventning, at prisstigningstakten vil være aftagende i årets løb, så den kommer under den tærskelværdi på 3,2 pct. for stigningen i løbet af 1986, som i følge en såkaldt prisklausul i den nye arbejdsmarkedsoverenskomst vil give adgang for lønmodtagerparten til at kræve overenskomsten genforhandlet. Dette samt bestemmelser om modregning i nærmere fastlagt omfang af lønglidning i 1986 i de overenskomstmæssige lønninger for 1987 vil styrke udsigten til *lønafdæmpning i 1987*.

20. Den realøkonomiske udvikling i *Norge* præges af en *stærk stigning i den indenlandske efterspørgsel*, støttet gennem ekspansiv finanspolitik og en krediteksponering gennem *kapitalimport* i forbindelse med omlægninger af pengepolitikken i "dansk

retning". Den store penge- og kredittilgang har også ifølge den norske centralbanks vurdering forstærket pres-tendenserne i økonomien, herunder ved at holde renten lavere end ønskeligt af hensyn til at begrænse efterspørgslen. Det *private forbrug steg fra 1984 til 1985 med 7½ pct.* – den største stigning i efterkrigstiden, bortset fra 1969 (som var præget af en hamstringsbølge i forbindelse med indførelse af moms året efter). Selv om der i 1985 kunne realiseres en BNP-vækst på 4,4 pct., er der også andre tegn på efterspørgselspres end den eksplosive forbrugsudvikling: mangel på arbejdskraft på vigtige delmarkeder og prisstigninger i overkanten af 6 pct. Med de nuværende oliepriser må det hidtidige betalingsbalanceoverskud ventes vendt til underskud. Det synes endnu uvist, i hvilken grad denne udvikling vil føre til omlægninger i den økonomiske politik. Det nyligt indgåede arbejdsmarkedsforlig skønnes at indebære en *stigning i lønomkostningerne pr. time på omkring 8 pct.* i 1986. Ved overenskomsten indføres der en arbejdsuge på 37½ time i Norge.

21. I tabel I.2 er der givet en kvantificeret oversigt over konjunkturtendenserne i de vigtigste OECD-lande, belyst ved den mængdemæssige udvikling i bruttonationalproduktet og ved stigningen i forbrugerpriserne.

Tabel I.2. Realvækst og prisudvikling i visse OECD-lande, 1985-1987

Lande	Eksportvægte Pct. andel	Realvækst					Prisudvikling						
		(Stigning i bruttonatio- nalprodukt, faste priser)		(Stigning i forbruger- priser)			(Stigning i bruttonatio- nalprodukt, faste priser)		(Stigning i forbruger- priser)				
		1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
		--- Procentvis stigning i forhold til foregående år ---											
U.S.A.	5,9	2,50	3,00	2,75	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	2,75
Canada	0,9	4,00	3,25	-	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	3,00
Japan	1,5	4,50	3,25	3,25	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	0,25
U.K.	11,9	3,25	2,50	2,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Frankrig	6,3	1,25	2,50	2,50	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	3,00
Vesttyskland	23,6	2,25	3,50	3,00	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	1,25
Italien	3,2	2,25	2,50	3,00	9,50	9,50	9,50	9,50	9,50	9,50	9,50	9,50	5,00
Holland	5,8	2,25	2,25	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	-0,25
Belgien	2,4	1,50	2,00	-	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	-1,00
Østrig	1,5	2,75	3,00	-	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	-
Schweiz	3,2	3,50	3,00	1,75	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	2,00
Finland	3,6	3,00	2,25	2,50	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	-
Norge	10,0	4,50	5,00	4,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	4,00
Sverige	20,3	2,25	1,75	1,50	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	3,50
Hele OECDa)		2,75	3,00	2,75	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	2,25
Vesteuropa		2,30	2,75	2,50	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	2,50
Danmarks aftagerlande ^{b)}		2,65	2,85	2,50	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75	1,30
Danmark		3,10	2,20	1,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	2,40

a) Gennemsnitlig ændring for hele OECD-området.

b) Sammenvejret med landenes andel af Danmarks industrieksport.

Kilde: OECD, AIECE og egne skøn.



Kapitel II

Den indenlandske konjunktur

1. Dansk økonomi var i 1985 karakteriseret af en fortsættelse af opgangskonjunktoren; den samlede produktionsvækst nåede trods arbejdskonflikten og vejrliget i foråret samme størrelse som i 1984. Samtidig var væksten accelererende igennem året, således at stigningstakten for bruttonationalproduktet i faste priser formentlig nåede op på 5-6 pct. ved årets slutning mod ca. 3 3/4 pct. for året som helhed¹⁾.

Grundlaget for den stærke produktionsvækst kom fra udviklingen i den indenlandske efterspørgsel. *Først og fremmest steg det private forbrug stærkt og med en accelererende tendens igennem året*, men også erhvervsinvesteringerne fortsatte i et højt væksttempo, ligesom boligbyggeriet sandsynligvis nåede et endnu højere aktivitetsniveau i 2. halvår end der blev regnet med i Dansk Økonomi, december 1985. Derimod har eksporten isoleret set trukket i retning af en lavere vækst end tidligere antaget.

For de samfundsøkonomiske balanceproblemer har denne udvikling som bekendt givet sig udslag i en forskydning til gunst for beskæftigelsen på bekostning af betalingsbalancen.

Den aktuelle situation

2. Som nævnt er dansk økonomi aktuelt præget af stærk aktivitetsfremgang samtidig med, at bytteforholdet på grund af de faldende oliepriser er forbedret så markant, at det nu kun ligger lidt lavere end i 1979 før det andet store olieprishop. Beskæftigelsen voksede i 1985 selv på baggrund af efterspørgselsudviklingen bemærkelsesværdigt stærkt i sammenhæng med en forholdsvis beskeden produktivitetsudvikling. Det sidste er ikke mindst vanskeligt at forklare på baggrund af de omfattende investeringer i maskiner og udstyr de seneste 3-4 år.

¹⁾ Jfr. den seneste nationalregnskabsversion, der er offentliggjort den 30. april i *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 97 umiddelbart før færdiggørelsen af dette kapitel. Analyserne i det følgende tager udgangspunkt i decemberversionen, hvor væksten i bruttonationalproduktet i faste priser var skønnet til ca. 3 procent.

Den indenlandske efterspørgsel

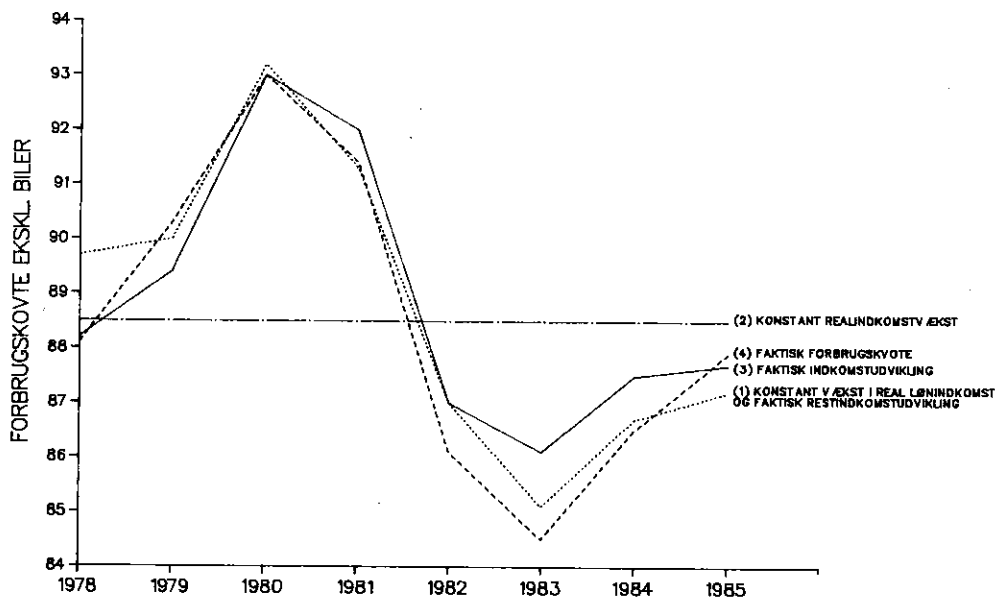
3. Som nævnt har især det private forbrug udvist særlig stærk vækst i 2. halvår 1985 og de første måneder af 1986, men også de øvrige komponenter i den indenlandske efterspørgsel må på nuværende tidspunkt vurderes at have haft større vækst end skønnet i efteråret. En del af baggrunden herfor er realindkomstfremgangen bl.a. i forbindelse med stigningen i antal beskæftigede og de lave prisstigninger. I de seneste måneder er denne udvikling blevet forstærket af de faldende oliepriser, der har medvirket til noget større gennemsnitlige realindkomstsstigninger end forudset. Påskepakken har imidlertid stort set neutraliseret virkningerne heraf, jfr. nedenfor.

I tabel II.1 er forbrugsudvidelsen på i alt ca. 3½ pct. fra 1984 til 1985 forsøgt opdelt på en række forklarende faktorer²⁾. *Forbrugsvæksten har i 1985 været klart større end realindkomststigningen* – forbrugskvoten er øget med ca. 2½ procentpoint. Forbrugskvoten har været usædvanligt stærkt svingende i den forløbne del af 1980'erne, jfr. figur II.1, kurve (4). En mulig forklaring herpå er et tilsvarende usædvanligt indkomstforløb. Normalt antages lønmodtagernes forbrug at tilpasse sig udviklingen i de disponible reale lønindkomster med en forholdsvis lille forsinkelse. Derimod tilpasses de selvstændiges forbrug med noget større forsinkelse til stigninger eller fald i de disponible reale restindkomster. Derfor vil forbrugskvoten tendere mod at falde i et år (og typisk også det følgende år), hvor de selvstændige har en uventet stærk indkomststigning og omvendt i et år, hvor indkomstudviklingen er uventet svag. I begyndelsen af 80'erne, hvor forbrugskvoten steg, havde de selvstændige en svag indkomstudvikling, mens deres fremgang var stærk i 1982 og 1983, hvor kvoten faldt ganske betydeligt. I 1984 og 1985 har der derimod været tale om en "mere normal" indkomstudvikling, hvorimod forbruget er vokset med baggrund i den ekstraordinært stærke indkomstfremgang for de selvstændige i de foregående år. Figur II.1 illustrerer dels udviklingen i forbrugskvoten i perioden 1978-85 og dels, hvorledes forbrugskvoten i en *modelberegning* ville have udviklet sig i samme periode ved henholdsvis (1) en jævn stigning i de reale disponible lønindkomster, dvs. samme procentvise stigning hvert år som den faktiske gennemsnitlige stigningstakt for perioden, ved (2) en jævn stigning i såvel løn- som restindkomsterne og endelig ved (3) den faktiske indkomstudvikling. Denne beregning sandsynliggør, at en stor del af den "uforklarede" forbrugsvækst i 1985 stammer fra de selvstændiges forsinkede forbrugsreaktion på de store indkomststigninger for et par år siden. *Set over hele perioden har hverken de selvstændige eller lønmodtagerne et usædvanligt stort forbrugsomfang. Det er den tidsmæssige forskydning mellem indkomsterhvervelsen og forbruget, der har givet så markante forbrugsstigninger på det seneste.*

En del af baggrunden for disse forskelle i forbrugstilpasning er, at de selvstændige er indstillet på og vant til større indkomstsvingninger. Der går derfor temmelig lang tid,

²⁾ Forbrugsvæksten i den nye nationalregnskabsversion er godt 4½ pct.

Figur II.1. Forbrugskvoten ekskl. biler – forventet og faktisk



før de selvstændige kan vurdere, om indkomsten er ændret mere permanent, eller der blot er tale om et "normalt" udsving. For lønmodtagerne under ét udviser indkomsterne typisk langt mindre udsving og indkomstændringer registreres hurtigt. Derfor vil deres forbrug også kunne tilpasses indkomstændringer langt hurtigere end for selvstændige.

Denne forklaring på de senere års forbrugsudvikling indebærer samtidig, at *en væsentlig del af betalingsbalanceforbedringen i 1983 har været af midlertidig karakter, idet den afledede effekt på privatforbruget af dette års store eksportvækst i høj grad er gået via de selvstændiges indkomststigninger, som først er slået igennem på forbruget og forbrugsvareimporten i 1984 og 1985.*

De store finansielle omlægninger, der har fundet sted i 1985 med en samlet nettokapitalimport på næsten 45 mia.kr. ved et betalingsbalanceunderskud på 28 mia.kr., har medvirket til *en hidtil uset let adgang til likviditet i forbrugssektoren, hvilket yderligere har bidraget til forbrugsvæksten.* Endvidere har faldet i inflationstakt (og nominel rente) medført en massiv formueomfordeling, herunder en betydelig kursgevinst på den private sektors beholdning af statsobligationer, der meget vel kan virke forbrugsstimulerende på kort sigt, fordi vinderne i denne omfordeling reagerer hurtigere end taberne, jfr. i øvrigt kapitel V. Det fremgår således af figur II.1, at forbrugsfunktionen ikke helt kan "fange" den stærke stigning i forbrugskvoten fra 1984 til 1985 (forskellen mellem kurve (3) og kurve (4)). Hertil kommer, at forbrugsvæksten i 1985 nu skønnes til godt 4½ pct. og ikke til 3½ pct. som forudset i tabel II.1.

Tabel II.1. Bidrag til forbrugsvæksten i 1985. Procentpoint

Samlet forbrugsvækst ^{a)}	3,5
heraf bidrag fra bilkøb	0,9
Samlet forbrugsvækst excl. bilkøb	2,6
Bidrag fra stigning i reale disponible indkomster ^{b) c)}	0,7
Til rest (stigning i forbrugskvote excl. bilkøb)	1,9

a) I nationalregnskåbets decemberversion.

b) Ved en førsteårs marginal forbrugskvote på ca. 0,55.

c) Heraf bidrager beskæftigelsesvæksten med ca. 0,3 procentpoint.

Også for fast ejendom har der været tale om betydelige værdistigninger i 1985. Som det fremgår af kapitel V, er der i det væsentlige tale om generobring af tab, der forekom i begyndelsen af 1980'erne. Selvom de stigende kontantværdier i betydelig grad modsvares af en tilsvarende stigning i kursværdien af prioritetsgælden, er der dog næppe tvivl om, at der bl.a. i forbindelse med omsætning af fast ejendom har kunnet realiseres større friværdier end i de foregående år, hvilket bl.a. må henføres til, at forbrugerne endnu ikke i nævneværdig grad har reageret på udsigterne til højere realrente efter skat som følge af lavere inflation og skattereforens ikrafttræden i 1987.

4. De private investeringer excl. boliger voksede i 1985 med godt 20 pct. i faste priser omtrent ligeligt fordelt på maskiner og bygninger. Efter en meget kraftig stigning i investeringsniveauet midt i året synes der kun at have været tale om en mindre stigning i det sidste halve års tid. Der er grund til at være opmærksom på, at fremstillingserhverv i 1983, som er det seneste år, der er dækket af statistikken, kun tegnede sig for 20 pct. af de samlede private erhvervsinvesteringer. Der kan således være grund til at formode, at en stor del af investeringsopsvinget i de senere år har ligget uden for denne sektor, og det er vanskeligt ud fra den samlede investeringsudvikling at vurdere, hvor stor kapacitetsudvidelsen i fremstillingserhvervene har været.

Importstatistikken viser størst vækst for kontormaskiner (herunder databehandlingsudstyr) og motorkøretøjer til erhvervmæssig brug i perioden 1982-85. Væksten i maskinimporten har kun været knap halvt så stor. Dette kunne indicere, at investeringerne i produktionskapacitet i fremstillingserhvervene ikke er vokset helt så stærkt, som det ofte antages.

Lagerinvesteringerne har formentlig kun spillet en ret ringe rolle for efterspørgslen i 1985. Der har dog muligvis været tale om en forskydning i retning af større færdigvarelager, men mindre beholdninger af råvarer. Det sidste har betydning for importen i 1986, men vil i givet fald være en betalingsbalancemæssigt gunstig tidsforskydning på grund af faldet i råvarepriserne.

Produktivitet og beskæftigelse

5. Beskæftigelsen er vokset stærkt i 1985 også set på baggrund af den vækst, der har været i produktionen. *Produktivitetsstigningstakten målt ved stigningen i bruttofaktori-indkomst pr. fuldtidsbeskæftiget lønmodtager i byerhverv har i denne opgangskonjunktur (1983-85) ligget på ca. 0,7 pct. p.a. i gennemsnit*, hvilket er en halvering i forhold til opgangsperioden 1976-79. Også i en del andre lande, bl.a. i U.S.A., har der været en usædvanlig ringe produktivitetsvækst i det meste af perioden siden det første olieprischok i 1973/74, og trods talrige undersøgelser og analyser er der ikke fremkommet nogen afgørende afklaring af årsagerne hertil.

6. I tabel II.2 er produktivitetsstigningstakten i perioden 1980-85 for en række industribrancher belyst. De anførte tal viser væksten i *omsat mængde pr. arbejdstime for arbejdere*³⁾, og som det fremgår, er produktiviteten målt på denne måde vokset kraftigere end målt pr. ansat. Det hænger ikke mindst sammen med en stærkere vækst i antallet af beskæftigede i 1985 end i antal arbejdstimer for arbejdere, jfr. også figur II.2, hvilket for størstedelens vedkommende kan henføres til arbejdskonflikten i foråret 1985. For 1985 er der imidlertid under alle omstændigheder tale om *en svag produktivitetsvækst i industrien både pr. mand og pr. arbejdstime*, som det er svært at forklare.

Der er i den offentlige debat fremsat forskellige mulige forklaringer på de lave produktivitetsstigninger. Fælles for dem er, at de forudsætter, at der er tale om et rent midlertidigt fænomen. Som nævnt har bl.a. U.S.A. i en årrække haft en usædvanlig lav og temmelig uforklarlig produktivitetsvækst. Det må således på nuværende tidspunkt stå åbent, om Danmark er på vej ind i en lavproduktivtetsperiode, eller om udviklingen i det sidste par år vil vise sig at være en engangsforeteelse. Mange vil utvivlsomt finde det sidste mest sandsynligt, og det forhold, at der er en nøje sammenhæng mellem beskæftigelsesvækst og produktivitetsstigningstakt for 1985, således at *produktivitetsstigningerne er klart lavere i de brancher, der har haft den stærkeste beskæftigelsesfremgang*, jfr. tabel II.2, giver nogen støtte til dette synspunkt.

Der kan desuden næppe helt ses bort fra den mulighed, at der i fordelingen af den samlede omsætningsfremgang i 1985 på henholdsvis pris- og mængdestigning, der i sagens natur er behæftet med en del usikkerhed, kan ligge en undervurdering af produktionsvæksten. Især tekstil- samt træ- og møbelindustrien har ifølge industristatistikken haft særligt store stigninger i salgspriserne i 1985 – henholdsvis 7 og 9 pct. – mens mængderne tilsvarende er ændret med 0.9 og -0.8 pct. I udenrigshandelstatistikken er prisstigningerne for møbler opgjort til 4 pct. og den eksporterede mængde

³⁾ Dette produktivitetsmål forudsætter dels, at lagrene vokser proportionalt med produktionen og dels, at antallet af arbejdstimer for arbejdere udgør en konstant andel af den samlede beskæftigelse målt i timer. For 1985 synes disse forudsætninger ikke at være afgørende brudt, jfr. bl.a. figur II.2.

Tabel II.2. Produktivitetudviklingen i industrien 1980-85

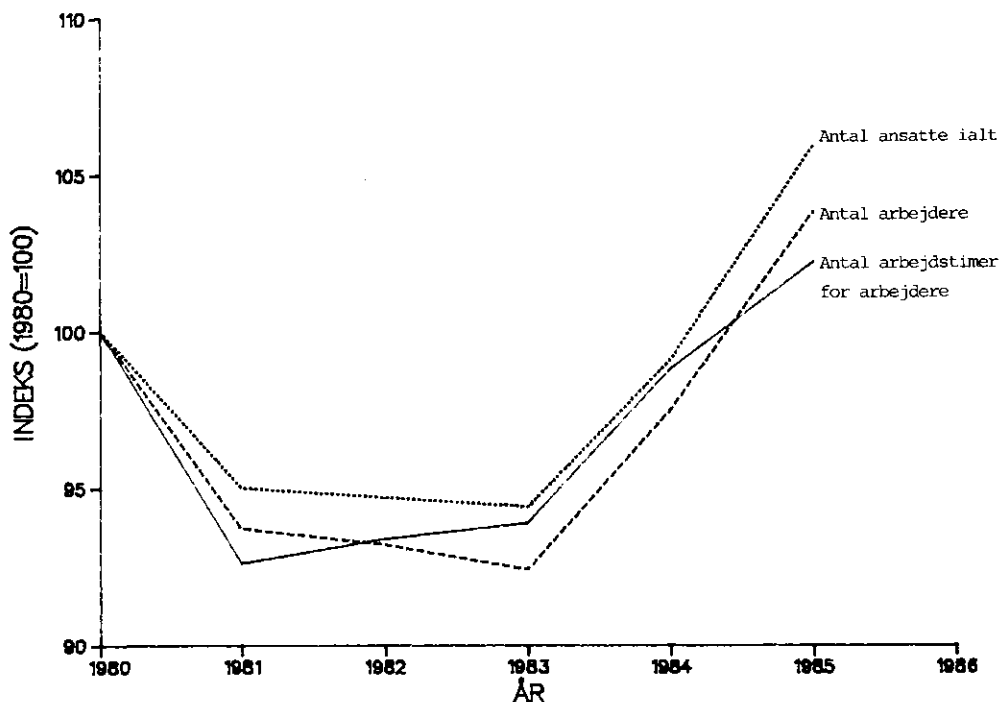
Udvalgte industrier	Gennemsnitlig årlig vækstrate i omsat mængde pr. arbejds-timer for arbejdere		Stigning i salgspriser		Stigning i antal arbejdstimer		Andel af industriens arbejdere
	1980-85	1985 a)	1985	1985	1985	1984	
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	2,8	3,6	0,0	0,0	0,0	23,2	
Tekstil- og beklædningsindustri	2,7	4,4	6,7	-3,4	-3,4	9,2	
Tæ- og møbelindustri	2,7	-5,0	8,9	4,5	4,5	7,6	
Papir- og grafisk industri	4,7	1,7	6,7	0,8	0,8	8,2	
Kemisk industri	3,4	-1,5	4,1	5,7	5,7	8,3	
Sten-, ler- og glasindustri	4,1	4,0	6,1	-0,8	-0,8	5,1	
Jern- og metalstøberier	4,5	-1,2	2,2	-3,6	-3,6	1,8	
Jern og metalindustri	3,2	0,5	5,8	7,8	7,8	35,1	
Industri i alt	3,1	0,8	3,6	3,4	3,4	100,0	
Industri i alt pr. ansat arbejder	2,7	-2,1					
Industri i alt pr. ansat arbejder og funktionær	2,4	-2,4					

Anm.: De anførte tal er opstillet excl. skibsværfter, der ellers indgår i jern- og metalindustrien. De store forskelle i produktivitet pr. time og pr. ansat i 1985 skyldes i væsentlig grad et bortfald af arbejdstimer under konflikten i foråret 1985.

a) Beregnet ud fra månedsgennemsnittene.

Kilde: Industristatistikken

Figur II.2. Udviklingen i industriens beskæftigelse 1980-85



er vokset med 7 pct., mens prisstigningerne for øvrige trævarer er opgjort til 9 pct. Derimod er der god overensstemmelse for prisernes vedkommende for tekstilindustrien, hvor der har været stagnerede eksport og produktion, men stærk vækst i import og indenlandsk forbrug. Beskæftigelsen målt i arbejdstimer har samtidig været lavere i denne branche i 1985 end i 1984.

Endelig skal det nævnes, at de foreliggende tal for produktionsvæksten er foreløbige, og måske kan der ikke ses helt bort fra muligheden af en vis opjustering af produktionsvæksten, når de endelige tal til sin tid foreligger, jfr. også opjusteringen af nationalregnskabstallene.

7. Beskæftigelsen voksede med ca. 65.000 personer i gennemsnit fra 1984 til 1985 og ved årets udgang var niveauet i følge ATP-statistikken omkring 80.000 højere end et år før. Arbejdsstyrken voksede imidlertid påny meget stærkt – med ca. 33.000 personer – således at ledigheden "kun" blev nedbragt med godt 30.000 for 1985 i gennemsnit i forhold til 1984. I perioden 1981-85 er arbejdsstyrken i alt vokset med omkring 130.000 personer (omregnet til fuldtid), mens beskæftigelsen er vokset med ca. 120.000 perso-

ner (såvel lønmodtagere som selvstændige omregnet til fuldtid). Samtidig har ca. 30.000 forladt arbejdsstyrken for at gå på efterløn. Uden denne afgang ville arbejdsstyrken være vokset med 40.000 pr. år, dvs. med knap 2 pct. Som omtalt i kapitel VIII er der grund til at antage, at toppunktet for tilvæksten i arbejdsstyrken nu er passeret, og at væksten gradvist vil aftage til vendepunktet nås i slutningen af dette århundrede, hvorefter der er udsigt til betydelige fald.

Der foreligger ikke præcise opgørelser over udviklingen i antallet af selvstændige. Et forsigtigt skøn indebærer et fald i størrelsesordenen 20.000 personer i perioden fra 1981 til 1985 og med tendens til udfladning i 1984-85. Faldet i den forudgående fireårsperiode fra 1977 til 1981 må skønnes at have været mindst dobbelt så stort. Den samlede vækst i lønmodtagerbeskæftigelsen når herved op på ca. 140.000 personer (omregnet til fuldtid) i perioden 1981-85. Hvis tendensen til stabilisering i antallet af selvstændige – ikke mindst med baggrund i disse gruppers relativt gunstige indkomstudvikling, jfr. kapitel IV og V – fortsætter i de kommende år, vil dette yderligere bidrage til at dæmpe væksten i lønmodtagerarbejdsstyrken.

Faldet i ledighed igennem 1985 skyldes især øget beskæftigelse blandt mænd, der har haft et fald i antal ledige på ca. 27.000 fra november til november. Faldet i ledigheden for kvinder, der især kom de unge til gode, udgjorde kun ca. 10.000. Over 60 pct. af de ledige er nu kvinder, der har en gennemsnitlig ledighedsprocent på godt 10, mens den for mænd er under 6. Det betydelige fald i den samlede ledighed har ikke kun gavnnet de korttidsledige. Antallet af personer, der er ledige mindst 80 pct. af året, er faldet med ca. 10.000 mænd og 5.000 kvinder, og udgør i 1985 herefter ca. 50.000 kvinder og 30.000 mænd.

Blandt de forsikrede mænd har mange grupper en ledighedsprocent på ca. 5 eller endnu lavere⁴⁾. De væsentligste undtagelser herfra er medlemmer af HK (7 pct.) og Specialarbejderforbundet (11 pct.). Blandt de forsikrede kvinder har adskillige af de store grupper en ledighedsprocent på 15 eller derover; det gælder således indenfor tekstil, børneforsorg, Kvindeligt Arbejderforbund, Nærings- og Nydelsesmiddelarbejdere samt Specialarbejderforbundet (32 pct.). Problemer med ubalancer på arbejdsmarkedet i de kommende år er i øvrigt nærmere behandlet i kapitel VIII.

Bytteforhold, konkurrenceevne og betalingsbalance

8. Som det fremgår af tabel II.3, der viser de gennemsnitlige stigninger fra 1984 til 1985 (år over år) har i 1985 været præget af en kraftig afdæmpning i prisstigningerne for såvel

⁴⁾ De anførte tal er for november 1985, der er valgt fremfor de nyeste tal for at undgå uforholdsmæssigt store sæsonkomponenter for nogle af arbejdsløshedskasserne.

import som eksport, mens den indenlandske lønudvikling er fortsat i omtrent uændret tempo.

Tabel II.3. Procentvis ændring i løn og priser m.v.

	1984	1985
Timeløn for arbejdere i industrien	4,7	4,8
Månedsløn for funktionærer i industrien	6,9	5,6
Effektiv kronekurs	-1,7	1,4
Importpriser (varer)	8,1	2,8
Exportpriser (varer)	7,0	3,6
Bytteforholdet	-1,0	0,7
Nettoprisindeks	6,1	4,7

Anm.: Samtlige tal angiver år over år stigninger.

Kilde: Statistiske Efterretninger.

I løbet af 1985 er importpriserne faldet med ca. 1 pct., mens eksportpriserne er steget med godt 1 pct. Fra sommeren 1985 til nu er bytteforholdet forbedret med 5 pct.

Den gennemsnitlige effektive kronekurs var i 1985 ca. 1,5 pct. højere end i 1984. Stigningen igennem året (især på grund af dollarkursfaldet i årets sidste måneder) nåede op på ca. 3,3 pct. Eksportpriserne i udenlandsk valuta beregnet ud fra ændring i effektiv kronekurs er således steget med ca. 4 pct. i løbet af 1985. Af udenrigshandelsstatistikken fremgår, at det især er landbrugs- og energiekporten, der tegner sig for de svage eksportprisudvikling. For industrivarer er der tale om en prisstigning igennem året i udenlandsk valuta på knap 8 pct.

Faldet i importpriserne hænger især sammen med det begyndende fald i oliepriserne i slutningen af året samt de faldende priser på landbrugets råvareimport.

9. Udviklingen i eksporten var stærkt påvirket af konflikten i foråret 1985, men selv efter korrektion herfor har stigningstakten ikke levet op til forventningerne. Den samlede mængdemæssige vækst i såvel industrieksporten som den samlede eksport blev ca. 4 pct., men sammenlignes industrieksporten i årets sidste 2 måneder med de tilsvarende måneder året før, har væksten kun været ca. 2½ pct. Der er her tale om en markant ringere udvikling mod årets slutning end ventet i Dansk Økonomi, december 1985. Især to af dansk industris hovedmarkeder, Vesttyskland og Storbritanien, har bidraget til denne udvikling, idet de eksporterede mængder til disse lande er faldet trods deres importvækst på 4-5 pct.

Det kan synes nærliggende at henføre *den svigtende eksportafsætning til kapacitetsproblemer* forårsaget af den stærke indenlandske efterspørgselsudvikling. Sammen-

holdes industri- og udenrigshandelsstatistikken, kan der findes et vist holdepunkt for denne antagelse for så vidt angår de brancher, der er leverandører til byggesektoren (sten-, ler- og glasindustrien samt træindustrien), hvor eksportomsætningen er faldet, samtidig med at den indenlandske omsætning har vist betydelig vækst. *For alle andre brancher har stigningen i eksportomsætningen været stærkere end stigningen i den indenlandske omsætning* jfr. f.eks. også omtalen af udviklingen i tekstilindustrien ovenfor. Dette giver i overensstemmelse med foretagne beregninger over kapacitetsudviklingen således ikke noget entydigt belæg for, at specielt eksporten fra disse brancher skulle have været mærkbart hæmmet af kapacitetsproblemer.

Måske skal en del af forklaringen snarere søges i den *forringede konkurrenceevne* samtidig med, at der muligvis har været en tendens til *skærpet priskonkurrence* på eksportmarkederne. Bortset fra Vesttyskland har der samtidig været tegn på udfladning i importen til de lande, der aftager hovedparten af Danmarks industrieksport. En svækket konkurrenceevne på *markeder med aftagende vækst* har derfor sandsynligvis bidraget til den aftagende vækst i industrieksporten. På det vesttyske marked har der imidlertid generelt været tale om aftagende eksport fra de brancher, der leverer til byggesektoren, mens f.eks. maskineksporten til Vesttyskland er steget med godt 12 pct. i løbende priser. Branchespecifikke kapacitetsproblemer skabt af den danske byggekonzunktur i sammenhæng med den forkortede sæson i 1985 og sammenfaldende med den vesttyske byggekrise, synes derfor at udgøre en del af forklaringen på den samlede nedgang i industrieksporten til Vesttyskland.

10. Betalingsbalanceunderskuddet på 28 mia.kr. for 1985 dækker over en tendens til stigende underskud imod årets slutning på grund af den stærke importvækst afledt af den indenlandske efterspørgselsvækst samtidig med den svigtende eksport. Bytteforholdsforbedringen bidrog isoleret set til en mindskeelse af underskuddet, men olieprisfaldet får først fuldt gennemslag på betalingsbalancen i løbet af 1986 og 1987. Underskuddet på handelsbalancen i de sidste måneder af 1985 og de 2 første måneder af 1986 svarer til et betalingsbalanceunderskud af størrelsesordenen godt 30 mia.kr. på årsbasis.

Forudsætninger vedr. 1986 og 1987

11. Den internationale handel har som nævnt vist aftagende vækst i slutningen af 1985, og selvom olieprisfaldet ventes at stimulere den økonomiske aktivitet i 1986 og i nogen grad også i 1987, synes der ikke at være udsigt til noget markant opsving i handelen, jfr. omtalen af de økonomiske udsigter for Danmarks vigtigste handelspartnere i kapitel I. På grundlag af tabel I.2, kan den ventede stigning i industrieksporten ved uændrede markedsandele skønnes til godt 5 pct. i 1986 og 4½ pct. i 1987.

Tabel II.4. Lønæssig konkurrenceevne

	1986	1987
	Pct.	
Stigning i lønomkostningerne		
1. I udlandet	5,2	5,2
2. I Danmark	3,5	6,0
heraf ændring i løn	4,5	5,7
arbejdsgiverafgifter	-1,0	0,3 ^{a)}
Ændret lønkonkurrenceevne ved uændret kronkurs	1,7	-0,8
Fald i dansk kronkurs ^{b)}	-3,6	-0,4
Ændring i løn-konkurrenceevne	-1,9	-1,2

a) Forudsat arbejdsgivertilskuddene fra 1985/86 videreføres. Stigningen skyldes primært arbejdstidsforkortelsen, idet nogle satses er fastsat pr. ansat pr. år.

b) Bygger på en beregningsforudsætning om en konstant dollarkurs på 800 i 1987.

Mulighederne for at generobre de seneste års tab af markedsandele må bedømmes som små. Tværtimod giver udsigterne til nye konkurrenceevneforringelser i både 1986 og 1987, som følge af dels dollarkursfaldet dels den forventede indenlandske lønudvikling i 1987, jfr. tabel II.4, grundlag for at vente et vist yderligere tab af markedsandele, og væksten i industrieksporten er som følge heraf vurderet til henholdsvis 4½ og knap 4 pct. Forudsætningerne vedrørende konkurrenceevneudviklingen er i øvrigt nærmere diskuteret i kapitel IX.

Med den forudsatte udvikling i lønomkostninger og kronkurs vil størstedelen af den konkurrenceevneforbedring, der blev opnået i 1984 være sat over styr i 1987, og dermed vil løn-konkurrenceevnen være på omtrent samme niveau som ved udgangen af 1981, jfr. også figur II.3, der viser udviklingen siden 1960 i de relative lønomkostninger mellem Danmark og udlandet regnet i fælles valuta.

Den bytteforholdsforbedring, der satte ind i slutningen af 1985 og som er fortsat i de første måneder af 1986 (hvor råolieprisen i dollars er faldet knap 60 pct. i forhold til foråret 1985 til omkring 12 \$ pr. tønde, mens faldet regnet i danske kroner er ca. 70 pct.), vil give et væsentligt bidrag til forbedring af den danske betalingsbalance og afdæmpning af prisstigningstakten i såvel 1986 som 1987. *Det gennemsnitlige prisfald på importen af varer og tjenester i 1986 i forhold til 1985 skønnes at blive godt 6½ pct., mens importpriserne i 1987 i gennemsnit skønnes at falde ca. 1 pct. i forhold til 1986 under forudsætning af, at det aktuelle prisleje for råolie (ca. 12 \$ pr. tønde) bliver fastholdt i hele perioden.*

Samtidig er der imidlertid udsigt til faldende eksportpriser i 1986 – godt 1½ pct. i gennemsnit – som følge af faldende priser på eksporten af energi, landbrugsvarer og

Figur II.3. Indeks for den lønmæssige konkurrenceevne



Anm.: Udviklingen i lønkonkurrenceevnen kan ikke anskues i et korttidsperspektiv, idet valutakursændringer og lønpolitiske indgreb udløser eller kan udløse efterfølgende virkninger med modsat fortegn.

tjenester (søfragt). Også for industrieksporten må der ventes en meget afdæmpet prisudvikling, jfr. udviklingen igennem 1985 og de første måneder af 1986. Bytteforholdsforbedringen i 1986 bliver derfor formentlig godt 5 pct. point, mens der ventes en forbedring på yderligere ca. 2 pct. point i 1987.

12. De faldende importpriser igennem det sidste halve års tid har medvirket til at forstærke konjunkturopgangen, og *dansk økonomi befandt sig ved årsskiftet i en umiskendelig opgangskonjunktur.*

Dette førte til en stramning af finanspolitikken i 2 omgange med en samlet umiddelbar efterspørgselsbegrænsende effekt på 15-20 mia.kr. (svarende til 2½-3 pct. af bruttonationalproduktet). Stigningen i de disponible realindkomster fra 1984 til 1985 ville uden afgiftsforhøjelserne i december 1985 og i marts 1986 umiddelbart være blevet af stør-

relsesordenen 6 pct. Virkningerne af de finanspolitiske indgreb på forbrug, beskæftigelse og betalingsbalance vil først vise sig med fuld styrke i løbet af 2. halvår 1986 og i 1987.

Hvor kraftigt afgiftsforhøjelserne slår igennem på forbrug m.v. afhænger i øvrigt også af, hvor stærkt og hvor hurtigt afgifterne overvælttes i forbrugerpriserne. Som nævnt har bruttostykavancerne været stigende i de senere år, hvorfor det meget vel kan tænkes, at afgifterne ikke slår fuldt ud igennem på forbrugerpriserne i første omgang, og at afdæmpningen af forbrugsudviklingen derfor formindskes.

Set på denne baggrund indebærer de økonomiske indgreb i december 1985 og i marts i år – forenklet udtrykt – at hele den betydelige bytteforholdsforbedring i udenrigshandelen inddrages til betalingsbalanceforbedring. Dette skal bl.a. også ses på baggrund af, at den nyligt vedtagne skattereform, jfr. også Dansk Økonomi december 1985, isoleret set giver anledning til en forbrugsudvidelse på ca. 2,5 mia.kr. i 1987, idet lempelsen af personbeskatningen og kontantydelsen til børnefamilierne ikke neutraliseres af beskatningen af fonde m.v.

Rentespændet mellem Danmark og udlandet kan næppe ventes mærkbart yderligere indsnævret, før der sker en klar ændring i betalingsbalanceudviklingen. På baggrund af udsigterne til et yderligere internationalt rentefald, bl.a. som følge af olieprisfaldets inflationsdæmpende virkninger, antages den danske obligationsrente gradvist at falde til et niveau i underkanten af 8 pct. ved udgangen af 1987.

Et rentefald af denne størrelsesorden vil indebære, at realrenten forbliver uændret eller svagt stigende. Realrenten efter skat vil derfor med de anførte forudsætninger om renteutviklingen stige både som følge af skattereformen og som følge af afdæmpningen af inflationstakten. Med baggrund i udsigterne til forholdsvis svag vækst i de disponible realindkomster trods personskattelempelsen ved skattereformens ikrafttræden, samtidig med stigende realrente efter skat, *synes der at være stor sandsynlighed for et fald i det private boligbyggeri i 1987.* Nøjagtigt hvornår skattereformen og realrenteændringerne slår igennem på byggeriet, må dog anses for usikkert. Prisudviklingen for énfamiliehuse, jfr. kapitel V, tyder på en relativt stærk vækst i boligefterspørgselen i 1985-86.

Udsigterne for 1986 og 1987

13. Det mest bemærkelsesværdige træk i udviklingen fra 1985 til 1986, jfr. forsyningsbalancen i tabel II.5, er udsigterne til ekstraordinært lave stigninger i forbrugerpriserne, som samtidig indebærer en næsten uændret real vækstrate for det private forbrug –

Tabel II.5. Hovedposter på forsyningsbalancen

	Nationalregnskabstal		Realstigning fra året før		Pristigning fra året før	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986
	mia. kr.		pct.		pct.	
1. Privat forbrug	329,9	347,2	3,5	4,0	4,5	1,2
2. Nyt boligbyggeri	27,8	33,2	0,0	13,0	4,4	5,7
3. Private erhvervsinvesteringer	74,7	81,8	21,5	6,2	4,3	3,1
4. Off. køb af varer og tjenester	167,7	168,9	1,8	-1,1	4,2	1,8
5. Heraf off. investeringer	13,1	12,4	4,8	-8,0	5,3	2,9
6. Lager- og besætningsændringer	6,3	6,2	0,0c)	0,0c)	-	-
7. Indenlandsk efterspørgsel (1+2+3+4+6)	606,4	637,3	4,7	3,2	4,4	1,8
8. Vareeksport (FOB) ink. FEOGA i alt	183,0	184,2	4,4	2,4	2,3	-1,6
9. Heraf industrivarer	114,8	122,0	4,7	4,5	4,7	1,7
10. landbrugsvarer og konserver a)	52,7	53,3	2,5	2,2	-2,8	-1,0
11. Tjensteeksport	46,4	46,1	0,0	1,4	7,3	-2,1
12. Samlet efterspørgsel (7+8+11)	835,8	867,6	4,4	2,9	4,1	0,9
13. Vareimport (CIF) i alt	191,4	185,3	8,2	5,3	2,9	-8,0
14. Heraf energiimport	33,1	21,0	3,0	11,6	2,5	-43,0
15. Tjensteimport	34,0	34,5	5,7	3,0	4,6	-1,5
16. Bruttonationalprodukt b) (12-13-15)	610,4	647,9	3,1	2,2	4,5	3,9
17. Nettoafgifter b)	96,4	109,0				
18. Bruttofaktorindkomst (16-17)	514,0	538,9				

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

Ved sammenvejningen af de procentvise stigninger for enkeltposter er benyttet foregående års vægte. Eksport og import er opgjort på specialhandelsbasis.

Eksportgruppen "industri varer" omfatter de varer, som i udenrigshandelen opgøres under SITC-kapitalerne 2 og 4-9, ekskl. skibe og fly, medens "landbrugsvarer og konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitalerne 0 og 1.
Kilden til 1985 er Danmarks Statistiks december-1985 version af nationalregnskabet. April-1986 versionen af nationalregnskabet udviser store revisioner i forhold hertil. For at få et korrekt 1986-niveau er realstigningsprocenterne for 1986 derfor i et vist omfang korrigeret op. Det gælder specielt for privatforbruget.

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 overensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

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

dog aftagende igennem året. Prisstigningstakten er forsøgt dekomponeret i bidrag fra henholdsvis indenlandske omkostningsstigninger, importprisudviklingen, avancer og afgiftsforhøjelser i tabel II.6. Især fordelingen på 1986 og 1987 er behæftet med usikkerhed, dels fordi importprisændringer og afgiftsforhøjelser på grund af ændringer i lagre m.v. først slår igennem i forbrugerpriserne med en vis forsinkelse, dels fordi pris- og avanceadfærden i produktions- og handelsleddene på kort sigt er vanskelig at bedømme. I lyset af de stigende avancer i både 1984 og 1985 er det her skønnet, at stykavancerne for 1986 som helhed vil ligge på samme niveau som i 1985, men med en vigende tendens igennem året; en tendens der fortsætter ind i 1987. Dette forudsætter, at arbejdsgivertilskuddene, der blev udbetalt første gang i efteråret 1985, slår fuldt ud igennem på forbrugerpriserne, hvilket utvivlsomt vil være betinget af, at der ikke hos virksomhederne råder tvivl om, at tilskuddene er permanente.

Tabel II.6. Dekomponering af forbrugerprisudviklingen

	1986	1987
Stigning i forbrugerpriser (ekskl. motorkøretøjer), pct.	1,2	2,5
	— procentpoint —	
Bidrag fra:		
– indenlandske omkostninger (incl. arbejdsgivertilskud)	2,3	2,5
– avancer	0,0	-0,4
– energipriser	-3,3	-1,1
– øvrige importpriser	0,2	0,4
– afgiftsforhøjelser	2,0	1,2

15. De private investeringer har udvist meget stærk vækst siden 1982, og *der knytter sig en betydelig usikkerhed til tidsfæstelsen af det vendepunkt for investeringskonjunktureren, som må forudses nu også i lyset af de forringede eksportudsigter* i forhold til de foregående år. De seneste indikatorer tyder da også på en lavere investeringsvækst i 1986 end i 1985, og det forekommer derfor plausibelt, at vendepunktet indtræffer i årets løb, således at investeringerne i 1987 vil ligge noget lavere end i 1986. Der er dog det yderligere usikkerhedsmoment i bedømmelsen af investeringsudviklingen, at den økonomiske levetid for en del kapitaludstyr (både af teknologiske og økonomiske grunde) muligvis er blevet kortere end tidligere. I så fald vil reinvesteringerne udvise en stærkere vækst end her antaget.

16. Den udvikling i efterspørgselskomponenterne, der er nærmere omtalt ovenfor, indebærer en samlet vækst i bruttonationalproduktet i faste priser på henholdsvis 2¼ og 1½ pct. for 1986 og 1987. Stigningen i importkvoten i 1985 ventes på grund af efterspørgselssammensætningen at fortsætte i 1986, mens der for 1987 forudses et fald

**Tabel II.7. Arbejdsstyrke, beskæftigelse, ledighed og
balanceproblemer**

	1984	1985	1986	1987
	- 1000 personer -			
Befolkningsprognose, 15-74 årige a)	3833	3840	3856	3867
Erhvervsfrekvens	71,9	72,7	72,8	73,3
Arbejdsstyrke b) (antal personer)	2757	2791	2808	2835
	- 1000 personer, fuldtid -			
Arbejdsstyrke (fuld- tidsbasis)	2497	2528	2544	2569
Registrerede ledige (fuldtidsbasis)	267	244	232	235
Beskæftigelse (fuld- tidsbasis)	2230	2284	2312	2334
- lønmodtagere i by- erhverv	1216	1269	1302	1317
- offentligt ansatte	624	629	627	637
- selvstændige m.fl. c)	390	386	383	380
	- pct. -			
Produktivitetsstigning i byerhverv d)	1,0	1,0	0,2	1,6
Ledighedsprocent				
- personer e)	10,0	9,1	8,5	8,6
- fuldtidspersoner f)	10,7	9,7	9,1	9,1
Betatalingsbalanceunderskud i pct. af bruttofaktorind.	3,6	5,4	4,2	2,0
a) Danmarks Statistiks befolkningsprognose, jfr. Stati- stiske Efterretninger: Befolkning og valg, 1985:12; med egne korrektioner udfra Nyt fra Danmarks Stati- stik, nr. 42, 1986: Befolkningen pr. 1. januar 1986.				
b) Ved beregning af antal fuldtidsbeskæftigede lønmod- tagere medregnes deltidsbeskæftigede med vægten $\frac{1}{2}$. Tilsvarende indgår deltidsforsikrede ledige med væg- ten $\frac{1}{2}$ i opgørelsen af antal registrerede ledige på fuldtidsbasis. Der er ikke gjort forsøg på at omreg- ne antallet af selvstændige m.v. til fuldtid.				
c) Beskæftigelse i energisektoren, landbruget, selv- stændige og medhjælpende hustruer i byerhverv. Del- vis residualpost.				
d) Stigning i produktion pr. arbejdstime, hvor arbejds- timer er beregnet som antal beskæftigede lønmodtage- re på fuldtid gange aftalt arbejdstid.				
e) Antal ledige personer i procent af arbejdsstyrken i personer.				
f) Fuldtidsledige i procent af fuldtidsarbejdsstyrke.				

Tabel II.8. Komponenter i betalingsbalanceregnskabet 1984-87

	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.			
Betalingsbalancesaldo	-17,2	-28,0	-22,4	-11,0
Renter m.m. ^{a)}	-29,1	-32,0	-32,9	-32,7
Tjenester	12,5	12,4	11,6	11,7
Varer ^{b)}	-0,6	-8,4	-1,0	9,9
- heraf energi	-22,0	-22,9	-14,9	-10,4
skibe og fly	3,7	3,3	0,4	-1,2
<i>Ændring i:</i>				
betalingsbalancesaldo	-6,1	-10,8	5,6	11,4
renter m.m. ^{a)}	-3,3	-2,9	-0,9	0,3
tjenester	0,3	-0,1	-0,8	0,2
energi	-0,8	-0,9	7,9	4,5
skibe og fly	-1,1	-0,4	-2,9	-1,6
andre varer ^{b)}	-1,3	-6,5	2,3	8,0

a) Indeholder en række transfereringer over landets grænser, herunder en korrektion vedr. samhandelen med Færøerne og Grønland, idet handels- og tjenestebalancen opgøres for Syddanmark alene, hvorimod betalingsbalancen (den officielle saldo) er opgjort for hele riget.

b) Inkl. Feoga.

som følge af aftagende private investeringer og større forbrug og investeringer i den offentlige sektor.

Betalingsbalancen vil på denne baggrund i 1986 især blive forbedret på grund af bytteforholdsgevinsten (i alt ca. 12 mia.kr. i umiddelbar forbedring), mens den stigende importkvote i sig selv indebærer en forringelse i forhold til 1985 (ca. 4 mia.kr.). *Det samlede underskud på de løbende poster ventes at falde fra 28 mia.kr. i 1985 til ca. 22 mia.kr. i 1986.* Dette afspejler imidlertid et forventet ganske stærkt fald i 2. halvår 1986, således at underskuddet ved årets udgang svarer til et årsniveau på omkring 15 mia.kr. Denne udvikling ventes at fortsætte igennem 1987, hvor det samlede underskud kan nå ned til omkring 11-12 mia.kr. Usikkerheden omkring udviklingen i de private investeringer må dog holdes i erindring. Det fald i investeringerne i 1987, der er vist i tabel II.5, bidrager således til en betalingsforbedring af størrelsesordenen 3 mia.kr. i 1987.

Beskæftigelsesfremgangen må ventes mærkbart bremset i 1986. På grund af den store stigning igennem 1985 må det dog ventes, at beskæftigelsen på årsbasis i 1986 vil ligge så meget højere end i 1985, at ledigheden i 1986 i gennemsnit vil være ca. 14.000 lavere end i 1985 (ca. 230.000 personer på fuldtidsbasis). Det afspejler imidlertid en voksende ledighed igennem 1986 fra omkring 215.000 ved årets begyndelse. Niveaulet ved årets udgang vil afhænge af de beskæftigelsesmæssige virkninger af arbejdstidsforkortelsen ved årskiftet 1986/87. Arbejdstidsforkortelsen er med fuld lønkomensation, men er i beregningerne forudsat at have en relativt kraftig beskæftigelseseffekt også i den

private sektor, idet det som en beregningsmæssig forudsætning er antaget, at der kun bliver tale om meget beskedne lønstigninger ved overenskomstfornyelserne i 1987. I den offentlige sektor antages beskæftigelsesvirkningen af arbejdstidsforkortelsen at svare til ca. 8000 personer på fuldtidsbasis. Under disse forudsætninger forventes ledighedsniveauet ved udgangen af 1987 at være ca. 250.000 ledige. Ved vurdering af arbejdsløsheden er der grund til at være opmærksom på den stærke vækst i arbejdsstyrken i de foregående år. Det er næppe helt usandsynligt at en del af denne tilgang er et udslag af de bedre beskæftigelsesmuligheder. Efterhånden som dette "træk" aftager, kan der således meget vel ske en stærkere afdæmpning af tilgangen end forudsat i tabel II.7.

BILAGSTABEL II.1. UDVIKLINGEN I LØN- OG RESTINDKOMST.

LØBENDE PRISER, MIA. KR.	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
BRUTTOFAKTORINDKOMST	265.1	282.3	316.0	345.1	397.4	438.7	477.8	514.0	538.9	561.4
HERAF: LØNINDKOMST	172.8	181.3	213.7	230.1	259.9	282.5	304.9	327.8	346.0	364.9
HERAF: RESTINDKOMST	92.3	99.2	102.3	115.1	137.5	156.2	173.0	186.2	192.8	196.6
AFSKRIVNINGER	26.1	29.4	33.7	38.0	42.6	46.7	50.4	54.8	58.3	60.4
NETTOFAKTORINDKOMST	238.9	253.0	282.3	307.1	354.8	392.0	427.4	459.2	480.6	501.1
PRIVAT NETTOFAKTORINDKOMST A)	184.6	201.3	213.8	227.2	261.0	290.8	322.6	349.7	368.9	383.8
HERAF: LØNINDKOMST	118.4	131.3	143.2	150.1	166.1	181.2	200.1	218.2	234.4	247.6
HERAF: RESTINDKOMST	66.1	69.8	69.6	77.1	94.9	109.6	122.6	131.4	134.5	136.2
INDKØRSTUDVÆKSTEN (VEKSTPROCENT)										
I	9.2	9.1	8.7	6.7	14.9	11.4	11.0	8.4	5.5	4.0
II	10.6	11.0	8.9	4.8	10.6	9.1	10.4	9.1	7.4	5.6
III	7.7	5.6	-1.3	10.7	23.1	15.5	11.9	7.2	2.4	1.3
PRIVAT NETTOFAKTORINDKOMST A)										
HERAF: LØNINDKOMST	65.19	66.06	67.32	66.66	69.71	64.39	67.80	63.77	67.26	68.50
HERAF: RESTINDKOMST	37.44	38.40	37.29	38.88	43.20	42.32	42.80	42.92	41.54	41.51
LØNKVOTE B) (PCT.)	65.19	66.06	67.32	66.66	69.71	64.39	67.80	63.77	67.26	68.50
LØNKVOTE C) (PCT.)	37.44	38.40	37.29	38.88	43.20	42.32	42.80	42.92	41.54	41.51
LØNKVOTE D) (PCT.)	56.18	56.53	57.29	56.88	61.01	58.32	58.01	56.42	54.54	54.51

NOTER A) NETTOFAKTORINDKOMST UDENFOR DEN OFFENTLIGE SEKTOR.

B) LØNINDKOMSTEN I PROCENT AF BRUTTOFAKTORINDKOMSTEN.

C) LØNINDKOMSTEN I PROCENT AF NETTOFAKTORINDKOMSTEN, ERSKL. OFFENTLIG SEKTOR.

D) LØNINDKOMSTEN I PROCENT AF NETTOFAKTORINDKOMSTEN ERSKL. OFFENTLIG SEKTOR.

KILDER: INDTEL 1985 NATIONALREGNSKABET, FRA 1986 BYGGER TABELLEN PÅ DE BAG UD GANGSSKØNNET LIGGENDE FORUDSÆTNINGER OG BEREKNINGER.

BILAGSTABEL II.2. OVERGANG FRA NETTOFAKTORINDKOMSTER TIL PERSONLIGE INDKOMSTER.

LØBENDE PRISER, MIA, KR.	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
I NETTOFAKTORINDKOMST	238,9	253,0	282,3	307,1	354,8	392,0	427,4	459,3	480,4	501,1
+ TILSÆTTEBETALINGER A)	47,2	52,8	65,5	71,4	85,3	97,0	117,2	127,3	130,5	137,2
- SELSKABSSKAT	4,7	6,7	9,4	12,8	18,0	18,7	22,7	23,9	24,7	24,3
+ NETTORENTEINDT. FRA DET OFF. B)	-3,2	-1,6	-1,5	4,8	11,9	18,5	26,2	24,3	24,3	20,8
PERSONLIGE NETTOINKOMSTER										
I INKL. SELSKABSHENLÆGGELSER	272,7	302,5	328,2	365,3	426,4	474,7	510,8	542,5	572,0	593,3

NOTER A) INKL. ARBEJDSLØSHEDSUNDERSTØTTELSE
 B) RENTEINDTÆGTER FRA DET OFFENTLIGE SART NATIONALBANKOVERSKUD M.V.

KILDER: INDTIL 1985 NATIONALREGNSKABET SUPPLERET MED EGNE BEREGNINGER. FRA 1986 BYGGER TABELLEN PÅ DE BAG UDGANGSSKØNNET LIGGENDE FØRUDSÆTNINGER OG BEREGNINGER.

BILAGSTABEL II.3. FORDELINGEN AF DEN PERSONLIGE NETTOINDKOMST.

LØBENDE PRISER, MIA. KR.	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
PERSONLIGE NETTOINDKOMSTER A)	I	272.7	302.5	328.2	365.3	426.4	474.8	510.9	542.5	572.1	593.3
HERAF: LØNDINDKOMSTER	I	172.8	193.1	212.7	230.3	259.9	282.5	304.9	327.8	346.0	364.9
ARBEJDSLØN	I	32.9	43.1	49.3	55.3	64.9	71.0	78.9	85.1	92.1	98.6
TRANSFERRINGER	I	32.9	43.1	49.3	55.3	64.9	71.0	78.9	85.1	92.1	98.6
RESTINDKOMSTENS ANDEL	I	59.4	61.3	60.7	67.7	65.4	68.2	67.4	67.2	66.8	67.7
NETTORENTINDKOMSTER A)	I	59.4	61.3	60.7	67.7	65.4	68.2	67.4	67.2	66.8	67.7
NETTORENTINDKOMSTER	I	59.4	61.3	60.4	63.8	63.0	64.1	67.3	67.7	67.9	68.0
RELATIV FORDELING, PROCENT	I										
LØNDINDKOMSTENS ANDEL	I	63.17	63.86	64.82	62.97	60.97	59.50	59.48	60.42	60.49	61.49
SAMLEDE TRANSFERRINGERS ANDEL	I	12.12	14.18	15.06	16.54	15.46	14.99	15.44	15.70	15.90	16.48
RESTINDKOMSTENS ANDEL	I	21.84	20.22	18.47	16.52	20.03	20.56	20.44	20.79	20.92	19.85
NETTORENTINDKOMSTENS ANDEL	I	-2.04	-1.49	-1.95	-1.03	-1.46	-1.86	-1.42	-1.49	-1.69	-1.17
INDKOMSTUDVIKLINGEN (VEKSTPROCENT)	I										
PERSONLIGE NETTOINDKOMSTER A)	I	10.8	10.9	8.5	11.3	16.7	11.4	7.6	6.2	5.4	3.7
HERAF: LØNDINDKOMSTER	I	10.9	11.8	10.1	8.1	13.0	9.7	7.9	7.3	5.6	5.4
TRANSFERRINGER	I	15.0	20.0	18.8	10.8	15.9	7.7	6.2	7.9	5.0	9.9
ARBEJDSLØNENS ANDDEL	I	27.6	4.7	19.7	42.0	37.3	14.0	6.1	8.0	-4.1	-1.1
NETTORENTINDKOMSTER A)	I	29.0	-16.0	43.3	-41.0	-28.3	-308.6	78.9	-63.4	43.6	-74.6

NOTE A) INKL. SELSKABSHENLÆGGELSER.

KILDER: NETTOINDKOMSTEN I 1985 NATIONALREGNSKABET SUPPLERET MED EGNE BEREGNINGER FRA 1986 BYGGER TABELLEN PÅ DE BAG UDGANGSKØNNET LØBENDE PRISER I 1985.

BILAGSTABEL II.4. INDKOMSTER, SKATTER OG FORBRUG.

LØBENDE PRISER, NIA. KR.	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PERSONLIGE NETTOINDKOMSTER	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
INKL. SELSKABSHENLÆGGELSER	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
- SELSKABSHENLÆGGELSER A)	272.7	302.5	328.2	365.3	426.4	474.8	510.9	542.5	572.1	593.3
- DIREKTE SKATTER M.V. B)	6.9	7.0	7.4	7.7	12.0	14.5	15.9	16.9	21.1	20.7
I	71.9	81.6	92.5	102.3	117.9	134.5	146.5	157.0	168.5	168.7
DISPONIBEL PERSONLIG INDKOMST	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
ANVENDT TIL PRIVAT FORBRUG	194.3	213.9	228.2	253.3	286.5	323.7	348.5	366.7	387.4	403.9
ANVENDT TIL OPSPARING	174.9	195.8	208.6	228.6	245.6	273.8	304.8	322.8	327.2	343.9
HERAF I OPSPARINGSFREMMEDE	19.4	18.0	19.4	24.7	40.9	48.9	43.8	56.8	55.5	48.1
I	14.2	17.7	19.4	24.1	33.8	34.8	38.5	38.3	38.0	34.7
FORBRUGSKVOTE (PCT.)	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
DIREKTE SKATTETRYSK C)	90.01	91.56	91.49	90.23	86.22	85.61	87.44	89.86	90.78	90.08
AFGIFTSTRYK I PCT. AF BFI D)	27.02	27.63	28.85	28.77	28.45	29.23	29.59	29.97	30.58	29.44
AFGIFTSTRYK I PCT. AF BFI E)	15.10	20.09	19.39	19.01	17.65	17.86	18.55	18.75	20.23	20.93
SAMLET SKATTE OG AFGIFTSTRYK I PCT F)	15.73	13.46	12.77	12.85	12.20	12.51	12.89	13.21	14.25	14.86
I	37.75	41.09	41.63	41.62	40.65	41.74	42.48	43.18	44.84	44.32

NOTER A) SELSKABSHENLÆGGELSER ER OPGJORT NETTO FOR DE BØGFØRTE AFSKRIVNINGER.

B) INDKOMSTSKAT (PALIGNET NETTORESTSKAT), FORMUESKAT, SÆRLIG INDKOMSTSKAT SAMT BIDRAG TIL ARBEJDSLØSHEDSKASSER, ATP M.V.

C) BEREKNET SOM DIREKTE SKATTER M.V. I PCT AF PERSONLIG INDKOMST (DVS. DEN DISPONIBEL PERSONLIGE INDKOMST PLUS DIREKTE

D) BEREKNET SOM NETTOAFGIFTER I PCT AF BRUTTOFAKTORINDKOMSTEN

E) BEREKNET SOM SAMLEDE VARESKATTER PÅ PRIVAT FORBRUG FØRHOLDTIL DEN PERSONLIGE INDKOMST

F) BEREKNET SOM SAMLEDE VARESKATTER SAMT DIREKTE SKATTER M.V. I PCT AF PERSONLIG INDKOMST (DVS. DEN DISPONIBEL PERSONLIGE INDKOMST PLUS DIREKTE SKATTER M.V.)

KILDER: INOTIL 1985 NATIONALREGNSKABET. FRA 1986 BYGGER TABELLEN PÅ DE BAG UDGANGSSKØNNET LIGGENDE FORUDSÆTNINGER OG BEREGNINGER.

Kapitel III

Indkomstfordelingsspørgsmål

Indkomstfordeling og økonomisk politik

1. Baggrunden for, at en række fordelingsmæssige spørgsmål er taget op til belysning i det følgende, er dels den interesse fordelingsspørgsmål har i sig selv, herunder i den politiske debat, dels sammenhængen – via indkomstpolitikken – over til de makroøkonomiske problemstillinger og mulighederne for en løsning af balanceproblemerne.

2. Specielt i højvækstperioden fra omkring 1950 til 1973 (her i landet 1958-73) blev det i diskussioner om den økonomiske fordeling ofte fremhævet, at fordelingsspørgsmål var af sekundær interesse i sammenligning med sikring af fortsat økonomisk vækst. *Den økonomiske vækst blev blandt andet også anskuet som substitut for omfordeling mellem indkomstgrupperne.* Som sådant besidder væksten bl.a. det fortrin, at en tilstrækkelig stærk vækst inden for en forholdsvis overskuelig tidshorisont vil gøre det muligt at nærme levestandarden nederst i indkomstpyramiden til den levestandard, bedre stillede har i dag, hvorimod dette ikke i praksis vil være muligt ved selv en meget vidtgående omfordeling i et nulvækstforløb¹⁾. I diskussionen er det ofte blevet gjort gældende, at omfordeling vil kunne influere negativt på den økonomiske vækst via påvirkning af incitamentstrukturen og dermed vil kunne forskertse sit formål.

I praksis viste det sig dog i de fleste industrisamfund, at interessen for indkomst- og formuefordelingen holdt sig usvækket selv i den langvarige højvækstperiode, der sluttede med olieprisomvæltningen i 1973/74. I mange lande skete der endog efterhånden en skærpelse af fordelingskonflikterne, jfr. at det var i denne periode, begrebet indkomstkapløb opstod – et forhold, der var stærkt medvirkende til, at højvækst- og fuld beskæftigelsespolitikken i de toneangivende lande i 1970'erne efter olieprisomvæltningerne blev erstattet af en politik, der lagde låg over konjunkturerne og indebar en betydelig arbejdsløshed. Med få undtagelser – med den finanspolitik, der har været ført i U.S.A. i de senere år, som den mest udtalte – har hovedlinierne i denne politik holdt sig uændret siden. En tilbagevenden til et forløb med høj vækst og fuld beskæftigelse kan derfor heller ikke påregnes i de nærmeste år.

¹⁾ Se herom bl.a. kapitel VII.

3. Som ofte fremhævet har den ændrede politik i de senere år ført til et meget klart brud på inflationen og inflationsforventningerne. Fordelingsmæssigt vil dette få den virkning, at inflationens rolle som en "usynlig lovgiver", der omfordelte indkomst og formue i flæng på en måde, som få fandt rimelig, vil blive trængt tilsvarende tilbage. På den anden side skaber ikke mindst overgangen fra stærk til svag og fra accelererende til decelererende inflation selvstændige fordelingsproblemer. Specielt i Danmark, hvor fast forrentede lån med lang løbetid er meget udbredte, har der i tilpasningsperioden efter 1982 fra høj inflation og høj nominal rente til lav inflation og en lavere nominal rente været udløst en omfattende omfordeling, jfr. nærmere herom i kapitel V.

Det kan samtidig være et problem, at det ved lave nominelle løn- og prisstigningstakter kan være sværere eller mere tidkrævende at gennemføre en ud fra beskæftigelseshensyn m.v. ønskelig løndifferentiering end under løn- og prisinflation, ligesom det kan være vanskeligere eller mere tidkrævende at nedbryde evt. uønskede lønforskelle.

4. Fordelingsspørgsmålene står således stadig i forgrunden i den økonomisk-politiske debat og ved gennemførelsen af de fleste økonomisk-politiske foranstaltninger, aktuelt i ganske særlig grad i tilknytning til skattereformen. Men mens der kan gives en neutral *beskrivelse* af den økonomiske fordeling og udviklingen heri, er det vanskeligt eller umuligt at foretage en neutral *vurdering* af fordelingen og de udviklingstendenser, der præger denne. Det er i høj grad en politisk afvejningsopgave at tage stilling til, hvad der er en rimelig indkomstfordeling. Det er et begreb, der rummer talrige dimensioner (uddannelse, alder, arbejdstid og arbejdsindsats, ansvar, akkord- eller tidlønsarbejde, arbejdets karakter, skat, overførsler etc. etc.). *Indkomstforskelle har imidlertid centrale allokeringmæssige funktioner i et markedsøkonomisk system, hvorfor ligheds- og effektivitetsmålsætninger kan stride mod hinanden.* Omvendt må det også understreges, at det ikke er muligt at aflede helt specifikke indkomstfordelingsmålsætninger (herunder en "optimal" grad af økonomisk ulighed) ud fra rene effektivitetshensyn og hensynet til den samfundsøkonomiske balance.

Funktionel og personlig indkomstfordeling

5. Fordelingsanalyser falder i to hovedgrupper: analyse af funktionel og analyse af personlig indkomstfordeling. Udgangspunktet for en funktionel indkomstfordelingsanalyse er en opdeling af den samlede indkomst i løn og kapitalafkast m.m. svarende til de i produktionsprocesserne indgående hovedtyper af produktionsfaktorer: arbejdskraft, kapital m.m. Hovedformålet med analyser af den funktionelle indkomstfordeling er: 1) at belyse erhvervenes rentabilitetsforhold, som de viser sig i en sammenligning af profitraten/afkastraten med lånerenten. Eller med andre ord: incitamentet til at være producent, investere og producere samt 2) at belyse den funktionelle indkomstforde-

lings afhængighed af den økonomiske udvikling og af økonomisk politik, bl.a. med sigte på de videre konsekvenser for den personlige indkomstfordeling. Sigtet med analyser af den personlige indkomstfordeling er først og fremmest at belyse forskelle i husholdningers og enkeltpersoners forbrugsmuligheder eller i det hele taget i levevilkår mere bredt defineret. Mens det er relativt enkelt at belyse den funktionelle indkomstfordeling og udviklingen heri, er det helt anderledes kompliceret at beskrive den personlige indkomstfordeling.

6. Beskrivelsen og analysen af den funktionelle indkomstfordeling er emnet for kapitel IV. Skønt det som nævnt er relativt enkelt at give en talmæssig belysning af den funktionelle indkomstfordeling og udviklingen heri, er det kompliceret at udskille årsagerne til udviklingsforløbet. En forklaring af udviklingsforløbet må bl.a. inddrage: 1) forskelle mellem kort- og langtidsvirkninger, 2) produktionsforholdene (hvor let eller hvor svært det er at erstatte arbejdskraft med kapital og omvendt), 3) sektorforskydninger og 4) forskydninger indenfor sektorer. Ved vurdering af tallene er det endvidere vigtigt at have for øje, at den funktionelle indkomstfordeling ikke svarer til fordelingen mellem lønmodtagere og selvstændige allerede som følge af, at det i høj grad er lønmodtagerkapitaler (bl.a. pensionskapitaler), der er placeret i erhvervsvirksomhederne.

7. Aspekter af den personlige indkomstfordeling og udviklingen heri er emnet for kapitel V-VII. Når det kun har været muligt at analysere aspekter af den personlige indkomstfordeling, hænger det sammen med de mange og krydsende dimensioner heri. Tre hoveddimensioner må gå igennem alle analyser af den personlige indkomstfordeling, nemlig indkomstdefinition, afgrænsning af analyseenhed (person/husstand) og indkomstperioden. I kapitel VI og VII, der refererer egne analyser, er der valgt følgende afgrænsninger:

	Kapitel VI	Kapitel VII
Indkomstdifinitionen	Disponibel indkomst	Lønindkomst
Enhed	Husstand	Person
Periode	Et år (1981)	Livsløb (tværsnit)

8. Empiriske analyser af den personlige indkomstfordeling må nødvendigvis tage udgangspunkt i det talmateriale, der er eller kan skaffes til rådighed, og dermed i det indkomstbegreb, der ligger i dette materiale. Men selv i den økonomiske teori anvendes forskellige indkomstbegreber. Yderpunkterne afgrænses af indkomst som defineret ved *forbrugsmuligheden* (summen af forbrug og opsparing) og indkomst som defineret ved

forbruget. Det er således opsparingen, der skiller de to indkomstbegreber. Hertil kommer, at der også må sondres mellem en *real* og en *nominel* indkomstopgørelse.

Anvendes skattestatistikken til fordelingsanalyser, er den skattepligtige indkomst udgangspunktet. Den skattepligtige indkomst ligger i Danmark i princippet nærmere forbrugsmuligheden end forbruget, da opsparingen generelt set ikke kan fratrækkes. Adgangen til at fratække indskud i pensionsordninger er dog udtryk for en meget væsentlig undtagelse fra dette princip. Når analysen i kapitel VI er gennemført med udgangspunkt i Forbrugsundersøgelsen 1981 (den seneste forbrugsundersøgelse) og ikke med udgangspunkt i skattestatistikken, skyldes det dels, at forbrugsundersøgelsen muliggør, at begge de principielle indkomstdefinitioner anvendes, og dels, at *kapitalgevinster/-tab* kun indgår i skattestatistikken, hvis de er skattepligtige. Hverken kapitalgevinster eller -tab indgår systematisk ved opgørelsen af skattegrundlaget, således som en forbrugsmulighedsbetragtning som grundlag for beskatning måtte kræve. Det samme gælder i en række andre lande, bl.a. de øvrige nordiske lande. Kapitalgevinster på aktier, obligationer og fast ejendom er således helt undtaget fra beskatning eller beskattes meget lempeligt i en række tilfælde. Hertil kommer, at kapitalgevinster, når de beskattes, som hovedregel først beskattes ved realisation og ikke, når de opstår, med såkaldte locking-in effekter til følge²⁾.

Anvendes skattestatistikken som grundlag for fordelingsanalyser, må der også tages hensyn til muligheden for skatteunddragelse og/eller -omgåelse i en fortolkning af de opnåede resultater.

9. I en økonomi med perfekt virkende markeder ville der kun opstå kapitalgevinster/-tab ved uforudsete hændelser. Hovedparten af kapitalgevinster i Danmark modsvares samtidig af tilsvarende kapitaltab. I analyser af den funktionelle indkomstfordeling, hvor der alene sondres mellem løn- og restindkomst, kan der derfor uden større problemer i de fleste tilfælde ses bort fra kapitalgevinst/-tab-problemstillingen. Noget tilsvarende er ikke muligt i en analyse af den personlige indkomstfordeling, idet forudsætningen om perfekt virkende markeder ikke er opfyldt.

10. Tendensen til stigende husstandsopsplitning (børnene flytter tidligere hjemmefra, flere enlige) må inddrages, når udviklingen over tid i den personlige indkomstfordeling beskrives og analyseres. I en fordelingsmæssig sammenhæng, specielt i relation til lavindkomstproblemstillingen, er der grund til at pege på den fortsatte stigning – 19

²⁾ Et eksempel kan belyse locking-in effekten. Afhændes en ejerbolig til 1 mill.kr., som er erhvervet til en pristalsreguleret anskaffelsespris på 1/2 mill.kr., vil realisationsbeskatning ved en skatteprocent på 50 udløse en skat på 1/4 mill.kr. Efter skat råder sælgeren derfor kun over 3/4 mill.kr. Efter-skat-salgsprovenuet giver i sig selv således kun sælgeren mulighed for at genanskaffe en ejendom inden for 75 pct. af den afståede ejendoms værdi. Realisationsbeskatning bevirker således, at afhændelse af aktiver med tilknyttede kapitalgevinster begrænses.

pct. i de sidste 6 år – i antallet af enlige husstande med børn. Ved indgangen til 1986 var der således ca. 113.000 enlige husstande med børn, heraf var over 95.000 enlige kvinder. Svarende hertil lever 17% af danske "børn" under 26 år nu i "enlige" husstande.

Der er taget hensyn til husstandsopsplitningen ved i kapitel VI, hvor forbrugsmulighederne analyseres, at anvende husstanden som enhed, mens det i kapitel VII, hvor det er indtjeningsforhold, der analyseres, er personen, der anvendes som enhed.

11. Tidsdimensionen har afgørende betydning for det indtryk, som en umiddelbar analyse af den personlige indkomstfordeling giver anledning til. Som det fremgår af kapitel VII, er der for en række grupper tale om systematiske *aldersbetingede indkomstforskelle*. For arbejdergrupperne er den aldersbetingede indkomstprofil ret flad, mens den for en række funktionærgrupper (civilingeniører, økonomer, jurister) er stigende over en stor del af livet. Ved uændret funktionel fordeling kan arbejdergrupperne derfor kun opnå stigende realløn med alderen under økonomisk vækst, mens dette ikke er en nødvendig betingelse for en række funktionærgrupper. Disse systematiske aldersbetingede indkomstforskelle gør, at opgørelser af indkomstfordelinger baseret på tal fra et enkelt år ofte kan være direkte vildledende, såfremt der ikke er foretaget en aldersmæssig opdeling. Dette gælder i endnu højere grad formuefordelinger, idet opsparring til pensionsformål generelt set er personers vigtigste opsparingsmål. Derfor bliver specielt formueforløbet aldersafhængigt, jfr. kapitel VI.

På trods heraf dominerer ikke-aldersfordelte indkomst- og formuefordelinger endnu typisk de her i landet publicerede beskrivelser af indkomst- og formuefordelingen. Med adgang til individualiserede data må denne "fejlt-tradition" dog efterhånden kunne afskaffes. Aldersfordelte indkomst- og formuefordelinger vil bl.a. muliggøre en mere systematisk hensyntagen til virkninger af kreditrestriktioner, idet det især er grupper med en over livsløbet betydelig forskel i indkomstprofil og ønsket forbrugsprofil, som i særlig grad kan blive ramt af kreditrestriktioner.

Det offentlige og den økonomiske fordeling

12. Via skatteopkrævning og via afholdelse af udgifter til indkomstoverførsler og offentligt forbrug samt ved fastsættelse af lovbestemte institutionelle rammer har den offentlige sektor afgørende indflydelse på den økonomiske fordeling. En umiddelbar analyse af den offentlige sektors omfordelende rolle kan dog let overvurdere betydningen heraf. Forskellen mellem at *betale* en skat og at *bære* en skats byrde kan illustrere dette.

I skattelitteraturen forudsættes det traditionelt, at den del af indkomstskatterne, der falder på arbejdsindkomst, på såvel kort som langt sigt *bæres* af indkomstmodtagerne,

især grundet begrænset mobilitet over landegrænserne, mens det er mere omdiskuteret, om kapitalejerne alene selv på langt sigt *bærer* den del af indkomstskatterne, der falder på kapitalen.

Ovenstående diskussion af forskellene mellem at *betale* en skat og at *bære* en skats byrder er det meget vigtigt at have for øje i fordelingsanalyser. Denne forskel mellem at betale en skat og at bære en skats byrder gælder ikke blot indkomstskatter, men også lønsskatter og indirekte skatter som f.eks. moms. I skattelitteraturen forudsættes sædvanligvis, at det er forbrugerne, der *bærer* momsskatten, mens det jo er arbejdsgiverne, der står for den formelle indbetaling af momsen.

Selvom det naturligvis er ulige mere interessant at belyse, hvem der *bærer* skatterne, end hvem der *betaler* skatterne, er der ikke her foretaget en selvstændig analyse af skatteovervæltningen. I den i kapitel VI gennemførte fordelingsanalyse er det *forudsat*, at det er indkomstmodtagerne, som fuldt ud bærer såvel indkomst- som formue- og ejendomsskatterne og fuldt ud får gavn af indkomstoverførslerne, mens de som forbrugere bærer de indirekte forbrugsskatter som moms og punktafgifter. Specielt for så vidt angår ejendomsskatter, er denne forudsætning tvivlsom. Det er i øvrigt kun skatternes og overførslernes indflydelse på den økonomiske fordeling, der er inddraget i kapitel VI. Der gives således kun en partiel beskrivelse af den offentlige sektors omfordelende rolle.

Foruden gennem direkte og indirekte skatter samt overførsler påvirker det offentlige også direkte de enkelte husstandes forbrug og forbrugsmuligheder ved prisreducerede eller gratis offentlige ydelser. Som eksempler på serviceydelser kan nævnes daginstitutionsydelser, uddannelsesydelser og kulturelle ydelser. Det offentlige udbyder derudover de egentlige offentlige goder som f.eks. ydelser fra forsvar, administration og lignende.

13. Hovedinstrumentet i fordelingspolitikken har traditionelt været det progressive indkomstskattesystem, som i Danmark indbringer et provenu svarende til knap 25 pct. af bruttonationalproduktet. Sammenlignet med andre lande spiller indkomstskatten en meget stor rolle i Danmark. Blandt de mange konsekvenser af en så høj indkomstbeskatning er, at der let opstår en modstrid mellem skattetryk og progressivitet. Et højt skattetryk betyder nødvendigvis, at indkomstskatterne selv i lavindkomstgrupperne må udskrives med meget høje procenter. Marginalskatteprocenten starter – efter personfradraget – således her i Danmark på omkring de 50 pct. Da højeste marginalskatteprocent næppe uden store effektivitetstab i form af manglende villighed til opsparing, arbejdsudbud og påtagelse af risiko kan forhøjes ret meget, følger heraf, at et højt indkomstskattetryk sætter snævre grænser for indkomstskattesystemets progressivitet. Momsen skønnes i 1986 at udgøre 55 pct. af de samlede indirekte skatter. Momsatsen i Danmark, som er på 22 pct., er også i en international målestok meget høj.

Dette sammenholdt med det høje indkomstkattetryk fører til, at der er åbenbare begrænsninger i mulighederne for at føre fordelingspolitik, efter at faktorindkomstfordelingen så at sige er dannet³⁾.

14. På denne baggrund er der i kapitel VIII med analysen af den forventede udvikling i udbud og efterspørgsel af forskellige kategorier af arbejdskraft lagt op til en diskussion af, hvordan den økonomiske fordeling i et mere langsigtet perspektiv også kan påvirkes via uddannelsespolitik, arbejdsmarkedspolitik m.m., altså via politikker der direkte indvirker på faktorindkomstdannelsen, se herom kapitel IX.

En sådan politik må nødvendigvis have en mere fremadrettet karakter end en efterfølgende omfordelingspolitik på de én gang dannede faktorindkomster. Fejlmarginerne i en sådan mere dynamisk fremadrettet fordelingspolitik er nødvendigvis ret vide. Det må derfor også være meget centralt, at uddannelsesinstitutioner, arbejdsmarkedsinstitutioner m.m. gives incitament til fleksibelt at tilpasse sig, når ændringer i den samfundsøkonomiske udvikling tilsiger dette. *I det hele taget er fuld beskæftigelse givetvis et af de vigtigste "instrumenter" i omfordelingspolitikken, især når denne anskues bredt som ikke alene dækkende de materielle levevilkår.*

15. I en analyse af den offentlige sektors omfordelende rolle indgår således mange dimensioner. Der kan være grund til specielt at pege på det tidsmæssige aspekt i omfordelingspolitikken. En tredeling er her relevant:

- omfordelingen over livsløbet
- omfordelingen inden for et givet år mellem personer fra en given årgang eller generation
- omfordelingen mellem årgange eller generationer.

Et hovedproblem i den offentlige omfordelingspolitik er, at en stor del af de offentlige udgifter udløses af kortsigtede forhold. I det omfang, der er overensstemmelse mellem kortsigtede og langsigtede forhold, ligger der ikke heri noget problem. Men denne overensstemmelse er ikke nødvendigvis til stede. Højere uddannede med en høj livsindkomst hører f.eks. i studietiden typisk til i lavindkomstgruppen, hvis indkomstfordelingen anskues isoleret i f.eks. et givet år i studietiden. Til trods for, at de betragtede grupper i en livsindkomstbetragtning må forventes at høre til i højindkomstgruppen, kan der i lavindkomstperioden opnås offentlig støtte i form af bl.a. studiestøtte og boligsikring, ligesom der i pensionsfasen kan ydes fuld folkepension. Samme problem-

³⁾ Den økonomiske politik i relation til den sekundære indkomstfordeling påvirker indirekte også faktorindkomstfordelingen.

stilling kan opstå i relation til dagpenge, børnetilskud, daginstitutionspladser m.m.

For omfordelingspolitikens effektivitet er det derfor et problem, at betydelige offentlige udgifter således ikke fuldt ud kan begrundes med ønsket om en *interpersonel indkomstudjævning*. Manglende forudseenhed og/eller imperfekte kapitalmarkeder kan dog begrunde den førte politik, ligesom der kan ligge forsikringsmæssige synspunkter til grund, jfr. arbejdsløshedsdagpengesystemet.

Erhvervstilskud enten i form af direkte tilskud eller i form af reducerede skatter rejser samme problemstilling.

Ovenstående illustrerer bl.a., at der ikke kan anlægges en en-dimensional betragtning på den offentlige sektor. Foruden fordelingsspørgsmål indgår konjunktur- og allokeringsmæssige betragtninger som hovedhensyn, når den økonomiske politik skal udformes.

16. Især analyser af den personlige indkomstfordeling kan udformes på talrige måder. Dette, kombineret med de begrænsninger som talgrundlaget til fordelingsanalyser er behæftet med, gør, at de efterfølgende bidrag til en belysning af den økonomiske fordeling langt fra kan være udtømmende eller ukritisable.

De økonomiske vilkår for svage grupper i samfundet som eksempelvis bistandsklienter, fremmedarbejdere og enlige med børn er således langt fra udtømmende belyst med selvstændige analyser i denne rapport.

Kapitel IV

Den funktionelle indkomstfordeling

Indkomstfordelingens dobbelte rolle

1. I analyser af indkomstfordelingen kan man vælge forskellige indfaldsvinkler. For det første kan man se på fordelingen af den samlede indkomst på løn og restindkomst til kapitalejerne, den såkaldte funktionelle indkomstfordeling. Lønsummen kan herunder for det andet fordeles på faggrupper, ligesom udviklingen i lønstrukturen, dvs. lønforskellene mellem de forskellige grupper af lønmodtagere, er af selvstændig interesse. For det tredje kan man se på, hvordan indkomsterne fra produktionen, faktorindkomsterne, fordeles på personer, den såkaldte personlige (primære) indkomstfordeling. Her ved får man en opdeling, som går på tværs af opdelingen ved opgørelsen af den funktionelle fordeling, idet mange personer har både løn- og restindkomster. For det fjerde kan man se på fordelingen på personer eller husstande af disponible indkomster, den sekundære indkomstfordeling, hvor interessen vedrører fordelingen af de primære indkomster korrigeret for skatter, overførsler, offentlige ydelser m.v. Derfor vedrører den fordelingsmæssige side af den økonomiske udvikling og politik både forholdet mellem løn- og kapitalindkomst, de relative lønninger for forskellige grupper af lønmodtagere, som er emnerne for dette kapitel, og den individuelle placering i indkomstfordelingen, som behandles i kapitel V og VI.

Specielt når man ser på den funktionelle fordeling og på lønstrukturen fremtræder det klart, at fordelingen har en dobbeltrolle i økonomien, idet den udover at fastlægge indkomstfordelingen også påvirker allokeringen i økonomien, dvs. fordelingen af ressourcerne til forskellige anvendelsesformål i produktion og distribution. Den funktionelle fordeling fastlægger således kapitalindkomstens andel af den samlede indkomst. Ved at sætte den samlede kapitalindkomst i forhold til værdien af det samlede kapitalapparat fastlægges en gennemsnitlig afkast – eller proftrate i økonomien, som især på længere sigt kan få allokeringmæssige virkninger ved at hæmme eller fremme kapitalakkumuleringen i samfundet. Lønstrukturen har for lønmodtagerne som gruppe på samme måde en dobbeltrolle, idet den dels fastlægger den samlede lønindkomsts fordeling på forskellige grupper af lønmodtagerne og dels påvirker både udbuddet af og efterspørgslen efter forskellige typer af arbejdskraft.

2. Over tiden har der været ændringer i hvilket af disse indkomstfordelingsbegreber, som har tiltrukket sig størst opmærksomhed. I en periode som 1960'erne med høj vækst og fuld beskæftigelse var hovedinteressen i den økonomisk-politiske debat samlet om fordelingen på personer af faktorindkomst og disponibel indkomst, mens den funktionelle fordeling trådte mere i baggrunden. På baggrund af den markante forværring siden midten af 1970'erne af de udenrigsøkonomiske vilkår med bl.a. lavere vækst og voksende ledighed til følge er spændingen mellem løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer og de erhvervsaktives indkomstfordeling blevet alvorligt skærpet. Den lavere vækst i den indkomstmasse, der er til rådighed til fordeling, medvirker til et pres i retning af ændringer i de erhvervsaktives relative indkomstpositioner (både forholdet mellem kapital- og arbejdsindkomst og de relative lønninger) af hensyn til mulighederne for en stærkere vækst i de kommende år, jfr. også kapitel VIII. Dette er i særlig grad et problem, hvis lavtlønnedes relative indkomstposition yderligere forringes, også selvom disse grupper har forholdsmæssig størst fordel af den lavere ledighedsrisiko, der kan opnås gennem øget vækst. Længere ledighedsperioder giver nemlig både øget risiko for fremtidig ledighed og udsigt til lavere gennemsnitlig indtægt i perioder med beskæftigelse. For de lavtlønnede, som ikke er blevet ramt af ledighed, har udviklingen gennem 1970'erne og den forløbne del af 1980'erne dog ikke været karakteriseret af et fald i deres relative indkomstposition, jfr. figur IV.9.

Den makroøkonomiske baggrund for udviklingen i indkomstfordelingen

3. Som baggrund for den efterfølgende analyse skal der gives et kort omrids af nogle i denne sammenhæng særlig vigtige sider af den generelle økonomiske udvikling i Danmark siden 1950erne. Både i danske og udenlandske undersøgelser fremtræder udviklingen i beskæftigelsesforholdene i de fleste perioder som helt afgørende for, om indkomstfordelingen udvikler sig i mere ligelig retning eller det modsatte.

I Danmark var perioden fra anden verdenskrigs afslutning frem til slutningen af 1950erne i beskæftigelsesmæssig henseende ikke nogen gunstig periode. I sammenligning med 1930erne var der ganske vist tale om en markant lavere arbejdsløshed, men med en international målestok var arbejdsløsheden i Danmark stadig høj og præget af langtidsledighed, koncentreret på "arbejdsløshedsøer". Der var i Danmark ligeledes tale om svag økonomisk vækst. Til trods herfor blev der ført en kontraktiv økonomisk politik, som var domineret af valuta- og betalingsbalancehensyn i en sådan grad, at den danske nettogæld til udlandet, der efter datidens målestok var ret høj ved indgangen til 1950erne (12 pct. af bruttonationalproduktet), var afviklet ved periodens slutning¹⁾.

¹⁾ Ved udgangen af 1985 udgjorde udlandsgælden 40 pct. af bruttonationalproduktet.

Når perioden, jfr. nedenfor, trods ledigheden (som nævnt i betydeligt omfang med karakter af langtidsledighed ved et samtidigt relativt lavt understøttelsesniveau) blev præget af en betydelig grad af indtægtsudjævning, skyldtes det først og fremmest indtægtsomfordelingen over de offentlige finanser, herunder for 1950'ernes vedkommende navnlig en fortsat skærpelse af progressionen i beskatningen. Dette var muligt, fordi der i udgangssituationen var et forholdsvis lavt samlet skattetryk. I lønpolitikken blev der lagt vægt på "solidarisk lønpolitik" gennem særlige lavtlønstillæg ved overenskomsterne og gennem dyrtidsreguleringen med lige store absolutte dyrtidstillæg til alle på DA/LO-området. Som følge af lønglidning lå lønrelationerne mellem faglærte og ikke-faglærte dog i praksis ret fast.

4. I modsætning til 1950erne bød 1960erne på gunstige betingelser for en indkomstudjævning via udviklingen i beskæftigelsesforholdene og øvrige arbejdsmarkedsforhold. Arbejdsløsheden blev stort set afskaffet i årene fra 1958 til begyndelsen af 1960erne, og derudover voksede beskæftigelsen op gennem 1960erne i takt med væksten i arbejdsstyrken (incl. rekruttering af udenlandsk arbejdskraft), som navnlig hang sammen med en stærk vækst i kvindernes erhvervsfrekvens samt for byerhvervenes vedkommende arbejdsstyrketilgang via forceret afvandring fra landbruget.

Den stærkt voksende arbejdskraftefterspørgsel i byerhvervene var betinget af gunstige udlandskonjunkturer for disse erhverv og af en nu stærkt konjunkturstimulerende økonomisk politik, hvor beskæftigelseshensynet blev opprioriteret og betalingsbalancehensynet tilsvarende nedprioriteret. Som led i denne politik gennemførtes betydelige sociale reformer, ligesom der fandt en stærk ekspansion sted af den offentlige sektor. At kvindernes erhvervsfrekvens efterhånden kom op på et internationalt set meget højt niveau skal først og fremmest ses i sammenhæng med ekspansionen i den offentlige sektor, der specielt rettede sig imod områder, der traditionelt beskæftiger særlig mange kvinder, såsom sundheds- og undervisningssektorerne, plejehjem, daginstitutioner, dele af den offentlige forvaltning m.v., der samtidig alle er områder med en høj frekvens af deltidsarbejde.

Der var i størstedelen af perioden ikke større problemer med partielle ubalancer (mismatch) på arbejdsmarkedet. Den generelle lønstigningstakt steg imidlertid fra i gennemsnit 6 pct. i 1950'erne til i gennemsnit 10 pct. i 1960'erne, accelererende gennem perioden. Det var et tilbagevendende spørgsmål, i hvor høj grad den relativt kraftige lavtlønssatsning bidrog til det forstærkede inflationspres ved at udløse en forstærket lønglidning, der på sin side bidrog til at holde lønstrukturen uændret, bortset fra en begyndende tilnærmelse til ligeløn for kvinder. Hovedårsagen til de accelererende lønstigninger var dog givetvis det meget høje aktivitetsniveau i økonomien med heraf udløste inflationsforventninger. Betalingsbalancestillingen forringedes fra et overskud på i gennemsnit 0.3 pct. af BNP i 1950'erne til et underskud på 1.9 pct. i 1960'erne. En medvirkende årsag hertil var en hurtigere vækst i den offentlige sektor og i boligbyggeriet end i betalingsbalanceerhvervene.

5. Med omslaget i både den internationale og den danske konjunkturudvikling i sammenhæng med de to olieprisomvæltninger i 1970'erne forringedes de beskæftigelsesmæssige forudsætninger for en fortsat velfærds- og indkomstudlignende politik. Den nedgang i hele samfundets disponible realindkomst, som den første olieprisomvæltning 1973/74 var udtryk for, blev i første omgang navnlig båret dels af dem, der nu blev arbejdsløse, og dels af restindkomstmodtagerne. Under eet fik de selvstændige m.fl. deres restindkomster stærkt beskåret, hvorimod lønnen som andel af bruttofaktoriindkomsten (lønkvoten) viste en fortsat stigning frem til den anden olieprisomvæltning jfr. den nærmere omtale heraf nedenfor.

Den offentlige sektors vækst fortsatte op gennem 1970'erne og var på grund af det høje lønindhold i de offentlige reale udgifter en medvirkende årsag til den fortsatte kraftige stigning i den summariske lønkvote.

Trods arbejdsløshedens tilbagevenden efter 1973 blev 1970'erne, jfr. kapitel V, den periode, hvor man kan registrere den kraftigste indkomstudligning inden for hele det tidsrum, der er dækket af statistikken. At arbejdsløsheden ikke kom til at virke som en bremse på indkomstudligningen havde flere årsager. For det første blev den samlede beskæftigelse holdt oppe trods konjunkturomslaget – bl.a. gennem en ret kraftig vridning af den indenlandske efterspørgsel væk fra privat efterspørgsel med stort importindhold over til offentlig efterspørgsel med stort beskæftigelsesindhold. Stigningen i arbejdsløshedsniveauet afspejlede derfor i højere grad vækst i arbejdsstyrken samtidig med stagnation i den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft. For det andet betød de i international sammenligning meget gunstige (rummelige) danske dagpengeregler og regler for øvrige sociale ydelser en vis løsgørelse af forbindelserne mellem indkomstforhold og beskæftigelsesforhold for den enkelte. Antallet af indkomstmodtagere og den samlede indkomstmasse steg i denne periode relativt stærkt, uden at beskæftigelsen gjorde det, hvorigennem også bunden i indkomstfordelingen blev hævet relativt kraftigt. Samtidig havde de selvstændige haft en forholdsvis stærk indkomstfremgang i årene umiddelbart før konjunkturomslaget i 1974 bl.a. som følge af EF-medlemskabet. Endelig slog bestræbelserne for lønudjævning stærkere igennem i denne periode, nu både mellem faglærte og ikke-faglærte og mellem kvinder og mænd.

Modstykket til denne udvikling i den indre økonomi var navnlig omslaget fra overskud til underskud på statsfinanserne og dermed en udvikling i statsgælden, der sammen med den høje realrente og den kraftige vækst i den skattebegunstigede opsparing bl.a. truede med at lægge grunden til betydelige fremtidige fordelingspolitiske problemer. Derimod blev udviklingen på betalingsbalancen for 1970'erne som helhed noget bedre, end man umiddelbart kunne have forventet på baggrund af ikke mindst den negative udvikling i bytteforholdet (forholdet mellem eksportprisudvikling og importprisudvikling). En stærkt medvirkende årsag hertil var en svag investeringsudvikling, der umiddelbart medførte en importbesparelse og dermed isoleret set en betalingsbalanceforbedring, omend kun "på lånt tid".

Et væsentligt træk i 1970'ernes udvikling på arbejdsmarkedet var, at stigningen i den samlede ledighed var meget ujævnt fordelt på forskellige grupper. Samtidig har udviklingen specielt siden midten af 1970'erne været præget af væsentlige ændringer i lønstrukturen. Udviklingen i lønstruktur og ledighedsfordeling drøftes mere indgående nedenfor.

I forbindelse med omtalen af den økonomiske udvikling i 1970'erne må der i en fordelingspolitisk sammenhæng også peges på, at inflationen (herunder inflationen i priserne på landbrugsejendomme i forbindelse med EF-tilslutningen) og inflationstilpasningen af renten var medvirkende til at bringe både landbruget og byggeriet i specielt stærk krise i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne. Indkomststatistikken viser for disse år særlig mange selvstændige i de laveste indkomstgrupper (jfr. også kapitel VI), ligesom antallet af tvangsauktioner blev flerdoblet.

Denne udvikling afspejles også i den regionale indkomstfordeling. Især i perioden 1972-78 skete der en klar indsnævring af indkomstforskellene mellem de forskellige egne af landet. Denne tendens ophørte i årene derefter, men blev i nogen grad genoptaget i 1983, fordi beskæftigelsesfremgangen og indtægtsfremgangen for de selvstændige især har tilgodeset nogle af de områder, hvor gennemsnitsindkomsterne var lavest. Der er dog fortsat regionale forskelle i gennemsnitsindkomsterne både som følge af forskelle i erhvervsstruktur og uddannelse og forskelle i aflønningen til de enkelte produktionsfaktorer.

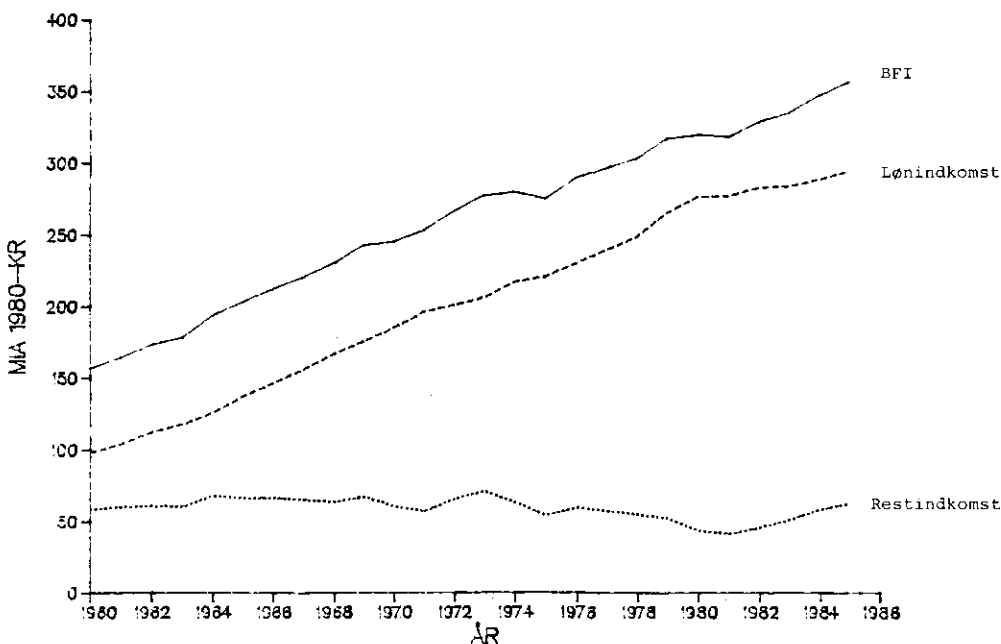
6. De selvstændige i både landbrug og byerhverv har som nævnt haft særlig stor indkomstfremgang i tiden efter 1982, hvor en ny konjunkturopgang satte ind såvel internationalt som i Danmark. Som bekendt har udviklingen i Danmark, bl.a. som følge af konkurrenceevnetilpasningen efter den anden olieprisforhøjelse, i denne periode samtidig været karakteriseret ved en usædvanlig stærk beskæftigelsesfremgang sammenlignet med andre europæiske lande. Da de målte gennemsnitsindkomster for selvstændige er lavere end for lønmodtagere, har begge disse tendenser uden tvivl isoleret set påvirket indkomstfordelingen i retning af større lighed, efter at udjævningstendenserne i øvrigt var gået noget i stå i slutningen af 1970'erne. Heroverfor har imidlertid stået dels, at beskæftigelsesfremgangen først i løbet af 1985 har givet sig udslag i mærkbart færre langtidsarbejdsløse (bortset fra ungdomsarbejdsløsheden, som faldt fra 1984), dels at der er sket en relativ reduktion af dagpengesatserne og af satserne for en række andre offentlige ydelser. Efterlønsordningen og den meget store udnyttelse af denne ordning har ligeledes isoleret set påvirket indkomstfordelingen i ulighedsskabende retning, idet overgang til efterløn er forbundet med indkomsttab for de pågældende. På den anden side er det et spørgsmål, om ikke efterlønsordningen i sine nettoeffekter i de fleste tilfælde opleves som en velfærdsgevinst, bortset fra de tilfælde, hvor ordningen måske har været benyttet til at presse folk ud af arbejdsmarkedet.

Afdæmpningen af løn- og prisudviklingen har bevirket, at inflationens rolle som "usynlig lovgiver", der foretager indkomst- og formueomfordelinger mere eller mindre i flæng, vil blive trængt tilsvarende stærkt tilbage. Det er imidlertid en konsekvens af den tidligere inflation og de renteforvridninger, der fulgte heraf, at de, der har finansieret fast ejendom til fast rente under det tidligere renteniveau, nu risikerer at lide betydelige kapitaltab. Forholdet understreger den store fordelingsmæssige betydning, det har at undgå et meget stærkt svingende rente- og inflationsniveau, jfr. kapitel V, hvoraf det fremgår, at der via kapitalgevinster/-tab i løbet af et par år er blevet flyttet meget betydelige formuebeløb.

Udviklingen i den funktionelle fordeling

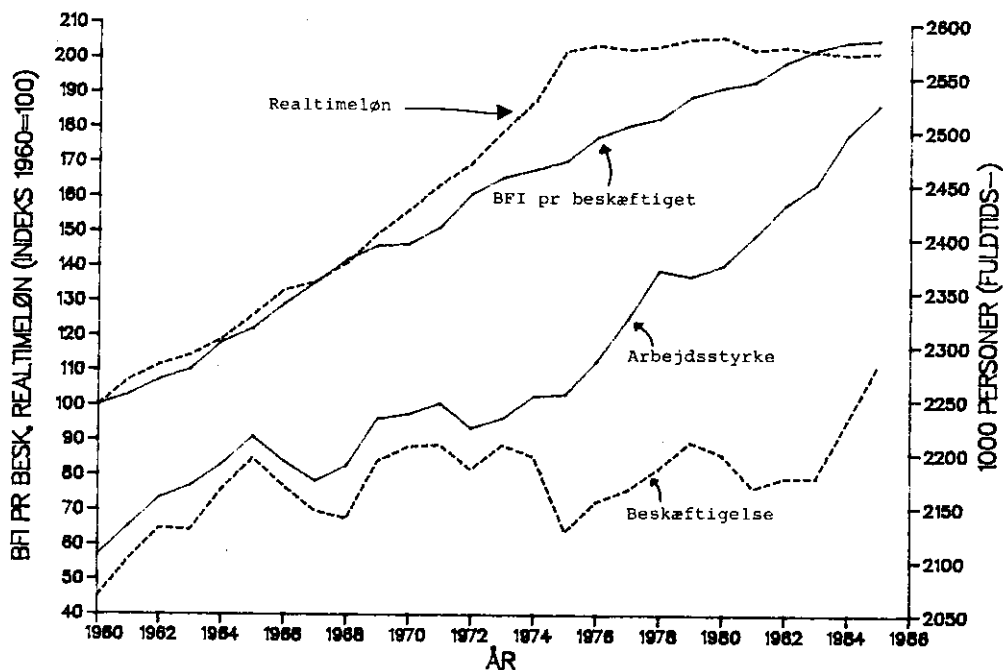
8. Som det fremgår af figur IV.1 og IV.2, indtrådte der et mærkbart knæk i indkomst-udviklingen med oliekrisen i 1973/74 og igen i 1979/80. Fra 1975 til 1983 har realtime-lønnen således været næsten konstant, samtidig med at antallet af arbejdsløse (trods tilgangen til efterlønsordningen) er vokset til ca. 275.000 i 1983 for derefter at falde til i gennemsnit ca. 240.000 i 1985. Den stærkt voksende ledighed indtil 1983 hang i nogen

Figur IV.1. BFI, løn- og restindkomst (faste priser), 1960-85



Kilde: Nationalregnskabet samt egne beregninger

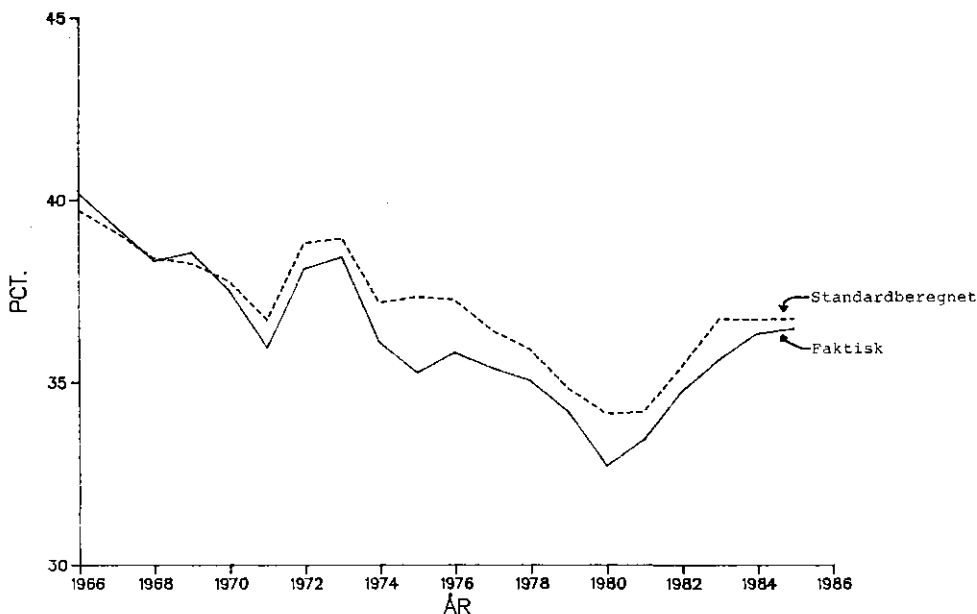
Figur IV.2. BFI pr. beskæftiget, realtimeløn, arbejdsstyrke og beskæftigelse, 1960-85



Kilde: Nationalregnskabet samt egne beregninger

grad sammen med, at væksten i arbejdsstyrken tiltog samtidig med forringelsen af de udenrigsøkonomiske vilkår i 1973/74. Det ville have krævet en meget omfattende tilpasning i økonomien, ikke mindst i indkomstfordelingen, hvis den stærke stigning i ledigheden skulle have været undgået. Dette understreges ikke mindst af det fortsatte fald i restindkomstknoten, jfr. figur IV.3. Først i 1980/81 efter den anden olieprisforhøjelse vendes udviklingen i restindkomstknoten, således at den i 1985 er på samme niveau som i begyndelsen af 1970'erne. Man kan ikke umiddelbart slutte fra udviklingen i restindkomstknoten til udviklingen i profitabiliteten, dvs. forholdet mellem restindkomst og kapitalapparatets værdi, bl.a. fordi restindkomsten også inkluderer arbejdsvederlag til de selvstændige. Det fremgår imidlertid af figur IV.7, at profitraten i fremstillingserhverv har været faldende i forhold til markedsrenten frem til 1981, hvorefter forholdet er vendt, så det nu er på samme niveau som i årene umiddelbart før den første olieprisstigning. Investeringskrisen i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne synes derfor at bero på både svækkede afsætningsforventninger og en forskydning i den relative rentabilitet til fordel for finansielle fordringer og til ugunst for reale investeringer. En del af baggrunden for den faldende restindkomstknote skal dog findes i den samtidige vækst i den offentlige sektor. I figur IV.3 er til belysning heraf tillige vist, hvordan restindkomstknoten ville have udviklet sig, såfremt fordelingen af bruttofaktordindkomsten på sektorer i hele perioden havde været som i 1966. Det fremgår heraf, at

Figur IV.3. Restindkomstkvote for hele økonomien, 1966-85

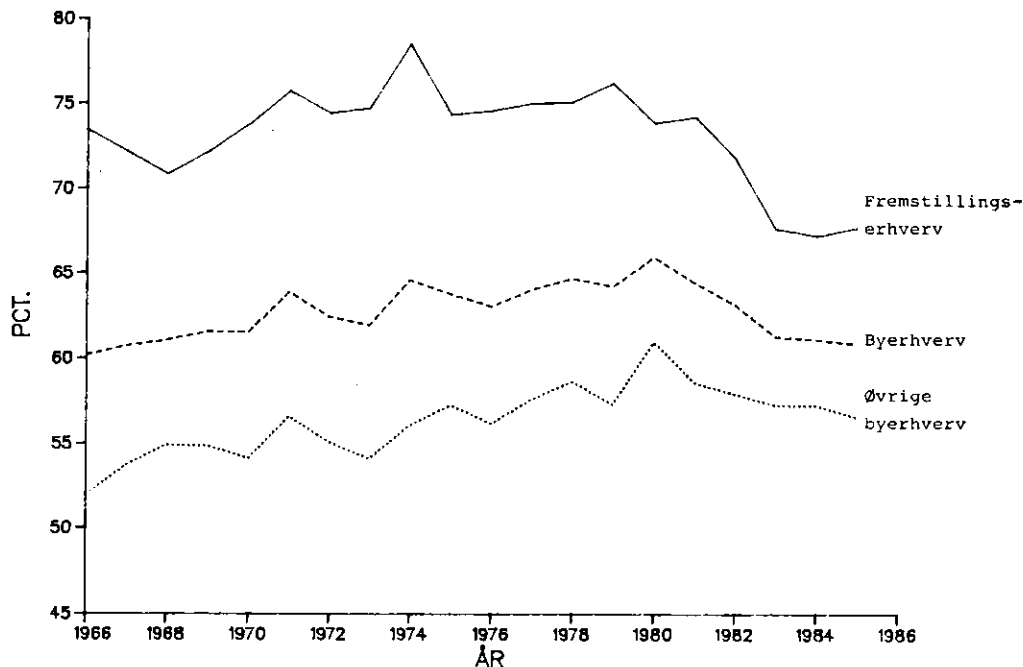


Kilde: Nationalregnskabet samt egne beregninger

det især er i 1970'erne, hvor den offentlige sektors vækst fortsætter, mens væksten i den private sektor svækkes, at denne sektorforskydning trækker restindkomstkvoten ned. Også det relative fald i antallet af selvstændige trækker i retning af en faldende restindkomstkvote, fordi de selvstændiges arbejdsaf lønning er indeholdt i restindkomsterne. Når en person skifter status fra selvstændig til lønmodtager, øges lønkvoten derfor, selvom den pågældendes arbejdsaf lønning evt. er uændret.

90 Den spænding mellem fordelings- og væksthensyn, som udviklingen i den funktionelle indkomstfordeling kan skabe, vedrører især den private sektor. Der er derfor grund til at se nærmere på udviklingen i aflønningen til kapital og arbejdskraft i denne del af økonomien. Figur IV.4 og IV.5 viser udviklingen i lønkvote, det relative forhold mellem timelønsomkostning og kapitalens brugerpris samt forholdet mellem de anvendte mængder af arbejdskraft og kapital i de private byerhverv, mens figur IV.6 viser udviklingen i realrenten, brugerprisen på kapital og timelønsomkostningen. Det er bemærkelsesværdigt, at lønkvoten for denne del af økonomien er tilnærmelsesvis konstant. Det dækker dog, som det fremgår af figur IV.4, over en stigende lønkvote i serviceerhvervene og en samtidig forskydning af produktionen i retning af denne sektor, som havde en klart lavere lønkvote i midten af 1960'erne end fremstillingserhverv. I sidstnævnte sektor var lønkvoten svagt stigende indtil begyndelsen af 1970'erne og derefter omtrent konstant indtil 1981, hvor der skete et brat fald. Reallønnen var jævnt stigende

Figur IV.4. Løkvoter for fremstillingserhverv, øvrige byerhverv samt byerhverv, 1966-85

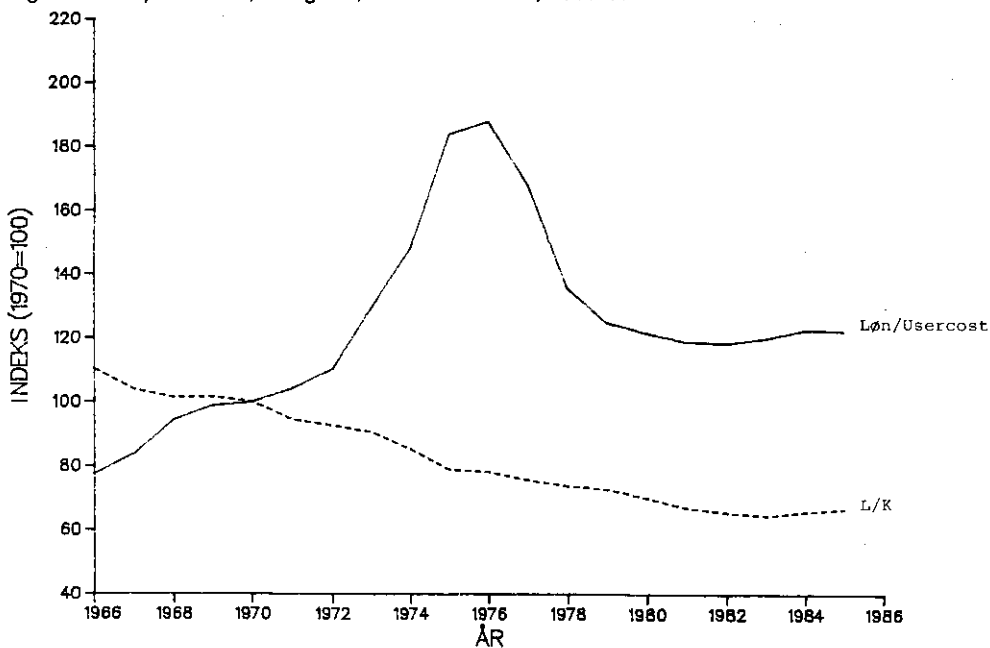


Anm.: Byerhverv er ekskl. bygge- og anlægssektoren.

Kilde: Nationalregnskab samt egne beregninger.

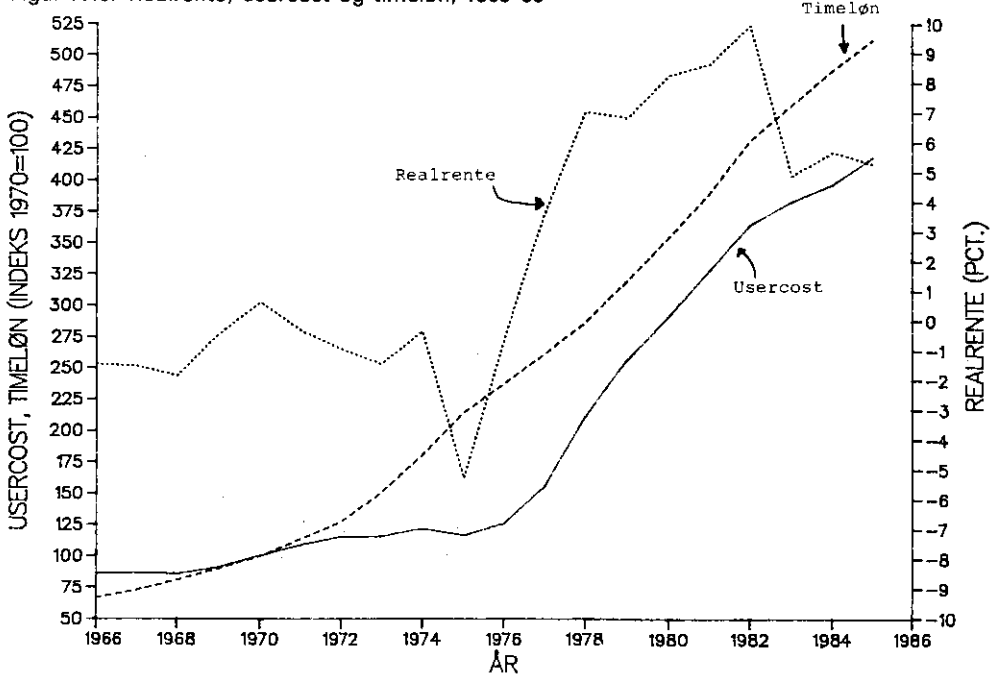
indtil 1974, hvilket sammen med tiltagende inflation, der kun med forsinkelse blev overvæltet i renten jfr. figur IV.6, førte til en betydelig stigning i forholdet mellem løn og kapitalomkostning. I årene fra 1973 til 1978 udviser forholdet mellem løn og kapitalomkostning en markant "top". Det er som nævnt primært et resultat af et kraftigt fald i realrenten fra 1973 til 1975 efterfulgt af en kraftig stigning fra 1975 til 1978, jfr. figur IV.6. Denne "top" i udviklingen i de relative faktorpriser gav ikke anledning til nogen voldsom ændring i forholdet mellem arbejdskraft- og kapitalanvendelsen, jfr. figur IV.5, hvilket dels kan hænge sammen med tidsmæssige forsinkelser i tilpasningen og dels kan hænge sammen med, at kapital og energi på kort sigt er komplementære i produktionen, således at de stigende energipriser indirekte har trukket i retning af mindre kapitalanvendelse. Hertil kommer, at det som hovedregel må antages, at investeringsbeslutninger baseres på forventede realrenter og ikke på faktiske realrenter. De såvel i figur IV.6 som i figur IV.5 viste forløb for realrente og forholdet mellem løn og usercost overvurderede givetvis det forventede skift i realrente og relative faktorpriser i midten af 1970'erne. Efter 1980 slår de aftagende relative lønninger i forhold til kapitalomkostningerne igennem i form af en klart mindsket tendens til substitution fra arbejdskraftanvendelse til kapitalanvendelse sammenlignet med hele den forudgående 20 års pe-

Figur IV.5. Byerhverv L/K- og løn/usercost-forhold, 1966-85



Kilde: Nationalregnskabet samt egne beregninger

Figur IV.6. Realrente, usercost og timeløn, 1966-85



Kilde: Nationalregnskabet samt egne beregninger

riode. Det skal bl.a. ses på baggrund af den stærke stignig i realtimelønnen frem til 1975, jfr. figur IV.2. Denne omlægning fra arbejdskraftanvendelse er en væsentlig del af forklaringen på den forholdsvise stabile lønkvote trods de i denne periode stigende reallønninger.

Virksomhedernes overskud "klemtes" derfor både af stigende reale lønomkostninger og stigende realforrentning af fremmedkapitalen. Dette fremgår klart af indekset for profitabiliteten (forholdet mellem profitrato og markedrente), som er vist i figur IV.7. Virksomheder med en stor fremmedfinansieringsandel fik derfor betydelige vanskeligheder i sidste halvdel af 1970'erne, og selv hvor egenkapitalandelen var høj, var tilskyndelsen til aktive investeringer fremfor passiv kapitalanvendelse langt mindre i denne periode end både før og efter. Også aktiekursudviklingen synes at afspejle dette. Med alle de forbehold, der må tages i fortolkningen af aktiekursudviklingen, er det formentlig et rimeligt sikkert udtryk for denne omkostningsklemme, at aktiekurserne for industrivirksomhederne lå omtrent konstante indtil "klemmen" blev løst ved konkurrenceevneforbedringerne startende i 1979 og faldet i realrenten i 1982. Fra 1979 til 1983 firedobledes aktiekurserne på industrivirksomheder således, jfr. kapitel V.

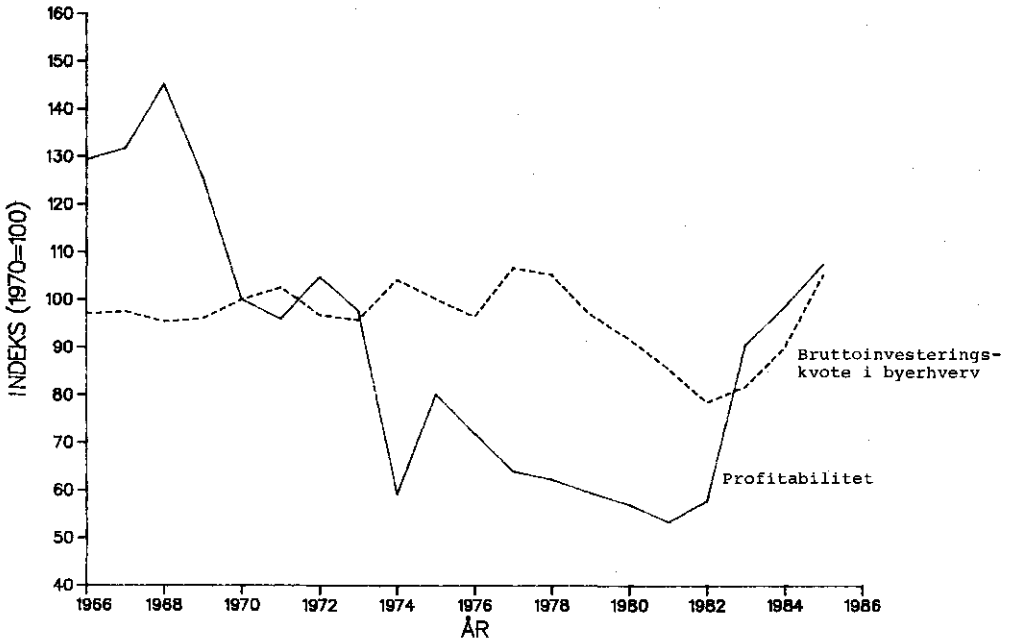
Som det fremgår af figur IV.4 og IV.7, ændres udviklingen afgørende efter 1980. Denne udvikling er i høj grad et resultat af indkomst- og devalueringspolitikken, der i langt højere grad, end det var tilfældet efter olieprisforhøjelsen i 1973/74, skubbende realindkomsttabet ved den anden olieprisforhøjelse over på lønmodtagerne. Samtidig faldt beskæftigelsen i de private byerhverv meget stærkt fra 1979 til 1982 uden en tilsvarende stærk vækst i den offentlige sektor som i anden halvdel af 1970'erne, således at realindkomsttabet i høj grad blev båret af dem, der blev arbejdsløse.

10. Den nogenlunde konstante restindkomstandel i private byerhverv i anden halvdel af 1970'erne, som, jfr. figur IV.5, fremkommer gennem reduceret anvendelse af arbejdskraft i forhold til kapital, er således udtryk for en formindsket aflønning til egenkapitalen og de selvstændigt erhvervsdrivendes arbejdsindsats i disse år. For landbruget gør nogenlunde samme forhold sig gældende – dog med den forskel, at landbrugets indtjening havde fået et betydeligt løft ved EF-tilslutningen i 1973. For perioden 1978-81 havde de selvstændige i landbruget en meget mærkbar nedgang i aflønningen til egenkapital og egen arbejdsindsats; et forhold som især gav anledning til vanskeligheder for landbrug med et stort lånefinansieret kapitalapparat.

I første halvdel af 1980'erne bedres de selvstændiges indkomstforhold imidlertid bl.a. som følge af indkomst- og devalueringspolitikken og konjunkturopgangen fra 1983, jfr. ovenfor. Men også rentefaldet fra slutningen af 1982 har bidraget stærkt til indkomstfremgangen især for selvstændige med et stort lånefinansieret kapitalapparat.

Der er således god grund til at understrege de store forskelle mellem de selvstændige

Figur IV.7. Fremstillingserhvervs profitabilitet og byerhvervs bruttoinvesteringskvote, 1966-85



Anm.: Bruttoinvesteringskvoten er beregnet som byerhvervs investeringer i bygninger og anlæg samt maskiner (beregnet som 2-års glidende gennemsnit) divideret med BFI i byerhverv. Profitabiliteten er beregnet som forholdet mellem profitraten i byerhverv og markedsrenten (gennemsnit af effektiv obligationsrente og bankernes udlånsrente).

Kilde: Nationalregnskab samt egne beregninger.

indbyrdes. Selvstændige med en betydelig egenkapitalandel er med hensyn til deres forbrugsmuligheder mindre såbare end de mere gældstvingende under varierende rente- og inflationsvilkår. Samtidig har det meget høje realrenteniveau givet store indkomststigninger for mange "passive kapitalister", herunder også til den gruppe af fremtidige pensionister, der havde pensionsopsparing i sidste halvdel af 1970'erne; en udvikling, der dog blev bremset noget med indførelse af realrenteafgiften i 1983.

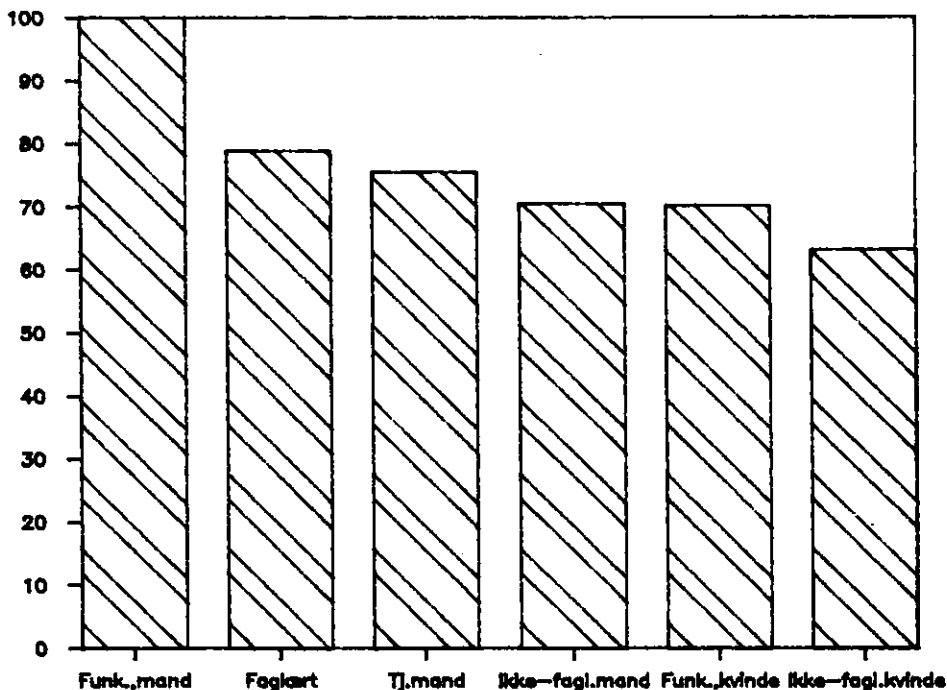
Udviklingen i lønstrukturen

11. Lønstrukturen har som ovenfor anført også en dobbelt rolle. Dels fastlægger den indkomsten for de forskellige lønmodtagergrupper, og dels har den en allokeringfunktion, idet den – især på lidt længere sigt – påvirker efterspørgselen efter og udbuddet

af forskellige typer af arbejdskraft. Der har i de senere år været tale om store skift både i den samlede efterspørgsel efter arbejdskraft og i efterspørgselens sammensætning på grupper med forskellige kvalifikationer. Det sidste har ikke mindst sammenhæng med sektorskiftet i efterspørgselen, som i de seneste år har betydet en kraftig stigning i den private sektors efterspørgsel, mens efterspørgselen fra den offentlige sektor har været stagnerende. Samtidig foregår arbejdsudbuddets tilpasning til efterspørgselsændringerne relativt langsomt, dels fordi en række uddannelser er relativt langvarige og dels på grund af begrænset kapacitet i uddannelsessektoren. Den lønstruktur, der iagttages på et bestemt tidspunkt, dækker derfor over en række spændinger indenfor lønmodtagergruppen. I et vist, men ufuldkomment omfang afspejles disse spændinger i lønstrukturen i ledighedsstrukturen, jfr. nedenfor.

12. Over tiden er der sket væsentlige forskydninger mellem forskellige grupper af lønmodtagere indbyrdes. Lønstrukturen (forholdet mellem forskellige gruppers gennemsnitlige lønindkomst) er således gennemgående blevet indsnævret, dvs. de lavest lønnede grupper har over de sidste 15-20 år undet ét haft en noget stærkere lønstigning

Figur IV.8. Lønstrukturen 1985. Indeks, mandlig DA-funktionær = 100

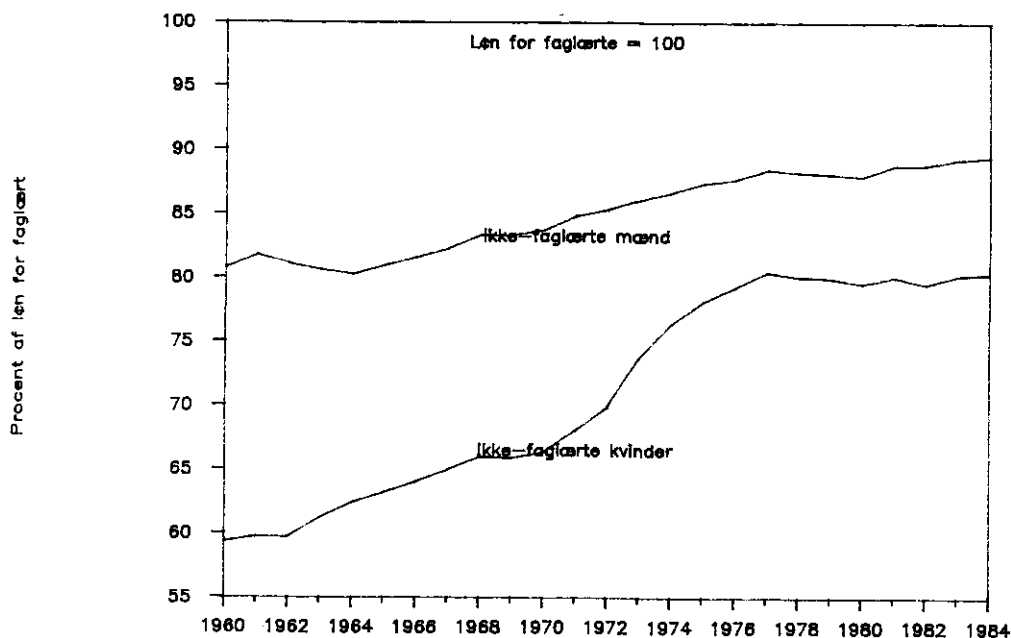


Kilde: Dansk Arbejdsgiverforenings Arbejderløn og Funktionærløn, Finansministeriets lønoversigter.

end de højtlønnede. Indsnævringen har dog ikke ført til egentlige positionsskift, jfr. figur IV.8, der illustrer lønstrukturen i 1985 for nogle udvalgte grupper på arbejdsmarkedet. Mandlige funktionærer i Dansk Arbejdsgiverforenings medlemsvirksomheder havde i 1985 en gennemsnitlig årsindkomst på ca. 210.000 kr. De øvrige udvalgte gruppers gennemsnitlige årsindkomst i 1985 er i figuren vist som andel af den mandlige DA-funktionærs årsindkomst. Eksempelvis fremgår det, at faglærte arbejdere indenfor DA-LO-området havde en årsindkomst på 79 pct. af den mandlige DA-funktionærs, mens ikke-faglærte kvinder havde en årsindkomst på 63 pct. heraf. En "gennemsnitlig" offentligt ansat tjenestemand (skalatrin 26, stedtillæg III) havde en årsindkomst på 75 pct. af den mandlige DA-funktionærs.

Dette overordnede billede af lønstrukturen har været gældende i en meget lang år-række. Den relative forskel mellem gruppernes lønninger har imidlertid ændret sig over årene. Indsnævringen i de relative gennemsnitslønninger synes imidlertid at være sket uden en tilsvarende indsnævring af lønforskellene indenfor de respektive grupper²⁾. I det følgende omtales derfor alene udviklingen i de relative gennemsnitslønninger.

Figur IV.9. Ikke-faglærte mænd og kvinders relative løn, 1960-1984



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, Arbejderløn, diverse årgange.

²⁾ For en detaljeret undersøgelse heraf henvises til Ebbe Yndgaard: Lønspredningen i Danmark 1964-1980, skrifter fra Århus Universitets Økonomiske Institut nr. 28, 1982.

13. Da lønnens højde afhænger af en række forhold såsom uddannelseslængde, køn, alder og privat/offentlig ansættelse, er det vanskeligt at give en enkel og udtømmende beskrivelse af udviklingen i lønstrukturen.

Betragtes først det såkaldte manuelle private arbejdsmarked, er i figur IV.9 illustreret udviklingen i de relative lønninger mellem faglærte arbejdere på den ene side og ikke-faglærte hhv. mandlige og kvindelige arbejdere på den anden. I hvert år siden 1960 er i figuren vist de ikke-faglærtes løn som andel af de faglærtes. Det ses, at i 1960 tjente kvindelige ikke-faglærte godt 40 pct. mindre end en faglært, mens mandlige ikke-faglærte tjente knap 20 pct. mindre end en faglært.

For begge grupper af ikke-faglærte har der siden 1960 været tale om en lønindsnævring i forhold til de faglærte. For mændenes vedkommende var der tale om en nogenlunde jævn stigning fra et niveau lige over 80 pct. i midten af 1960'erne til et niveau omkring 88 pct. af en faglærts gennemsnitsindkomst i midten af 1970'erne (1977), hvorefter det har holdt sig stort set konstant.

For kvindernes vedkommende lå niveauet lige under 60 pct. af en faglærts gennemsnitsindkomst frem til 1962, hvorefter der i resten af 1960'erne skete en stigning til et niveau omkring 65-66 pct. Fra 1970 skete herefter en kraftig stigning frem til et niveau omkring 80 pct. i 1977, hvorefter det relative lønniveau i forhold til de faglærte har ligget stort set konstant. Den kraftige forbedring af den relative position i forhold til faglærte betød samtidig – som det også fremgår af figur IV.9 – en forbedring af den relative position i forhold til de mandlige ikke-faglærte.

Blandt arbejderne har der således fundet en lønindsnævring sted, både mellem faglærte og ikke-faglærte og mellem mænd og kvinder. I begge tilfælde synes indsnævringen at være stoppet omkring 1977.

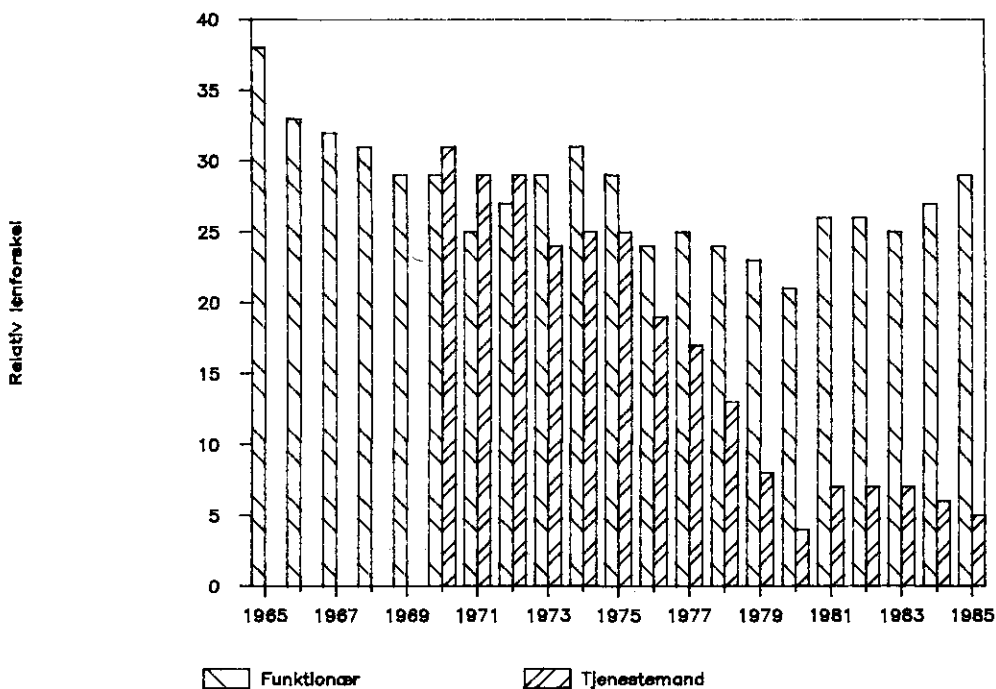
Mellem funktionærer og arbejdere i den private sektor (industrien) har der ligeledes fundet en lønindsnævring sted. Af figur IV.10 fremgår, at der i perioden fra midten af 1960'erne til omkring 1980 fandt en forholdsvis kraftig lønindsnævring sted, men at funktionærerne i de forløbne år af 1980'erne igen har forbedret deres relative lønniveau, uden at de dog er kommet tilbage på det relative niveau, der var gældende i midten af 1960'erne.

14. Samtidig med, at der har været en langsigtet tendens til en indsnævret lønstruktur på det private arbejdsmarked gennem de sidste årtier, har der også kunnet konstateres en udligning af lønningerne mellem den private og den offentlige sektor³⁾. I 1960'erne

³⁾ En tilsvarende udvikling har ikke kunnet konstateres mellem den beskyttede og den konkurrenceudsatte del af den private sektor. Eksempelvis synes der ikke at have været nogen systematisk udvikling i forholdet mellem lønningerne for en murer og en smed. Udviklingen synes derimod bedst at kunne forklares af svingningerne i byggeaktiviteten.

udviklede lønningerne på store dele af det offentlige arbejdsmarked sig parallelt med lønningerne for mandlige arbejdere på det private arbejdsmarked. De højerelønnede grupper af offentligt ansatte havde dog en lønudvikling gennem 1960'erne, der var bedre end de øvrige offentligt ansattes. Mens der således var en tendens i 1960'erne til lidt større lønstigninger i den offentlige end i den private sektor, er lønforskellene, jfr. figur IV.10, mellem de to sektorer blevet indsnævret kraftigt siden begyndelsen af 1970'erne⁴⁾ jfr. også livsindkomstberegningen for forskellige grupper i kapitel VII. Tjenestemanden har til stadighed fået forringet sin lønposition i forhold til den privatansatte funktionær og den privatansatte arbejder. Sammenlignes andre grupper af offentligt ansatte og privatansatte, ses ligeledes, at de offentligt ansatte har haft relativt lavere lønstigningstakter siden begyndelsen af 1970'erne.

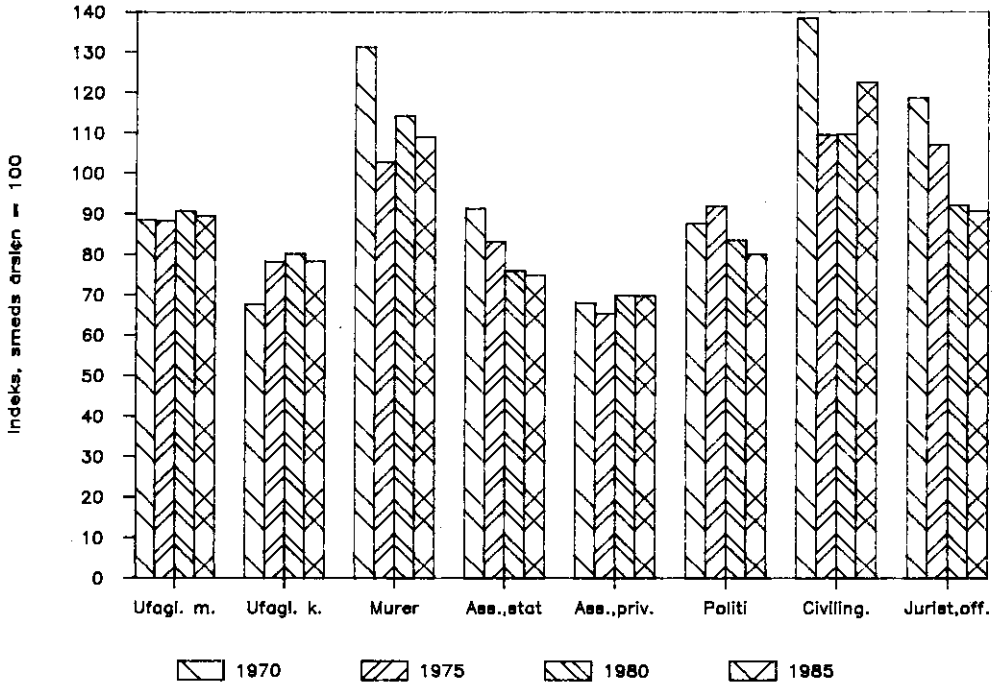
Figur IV.10. Lønstrukturen 1965-85. Procentvis lønforskel fra arbejder



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforenings Arbejderløn og Funktionærløn, Finansministeriets lønoversigt, alle diverse årgange.

⁴⁾ På grund af tjenestemandensreformen i 1969 er det ikke muligt at følge lønnen for den repræsentative tjenestemand i figur IV.10 længere tilbage end dette år.

Figur IV.11. Lønstrukturen 1970-85. Indeks, smed = 100



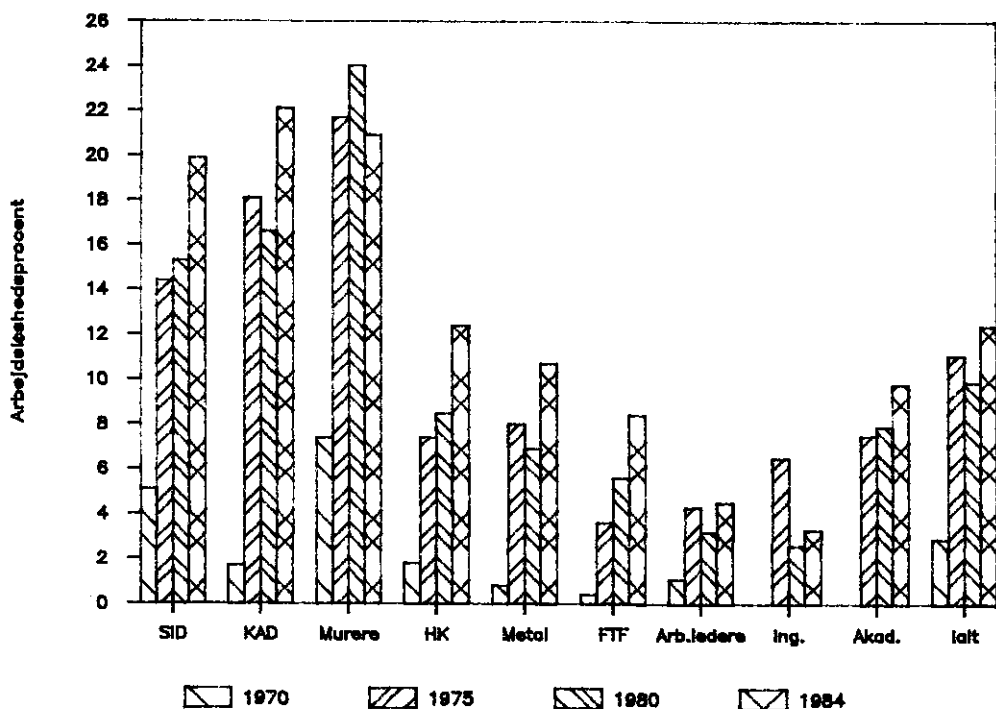
Kilde: Livsindkomstberegningerne, kapitel VII.

Inden for den offentlige sektor har der samtidig fundet en lønindsnævring sted gennem de seneste 15 år. Mens de højestlønnede tjenestemænd ved indgangen til 1970'erne tjente omkring 100 pct. mere end de lavestlønnede, var forskellen ti år senere reduceret til omkring 67 pct. En tilsvarende indsnævring har kunnet iagttages inden for gruppen af overenskomstansatte offentligt ansatte.

I de ovennævnte betragtninger om forskellige gruppers relative lønudvikling er i alle tilfælde betragtet lønudviklingen for en gennemsnitslønnen repræsentant for hver af grupperne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at lønudviklingen betragtet på denne måde ikke i alle tilfælde vil være sammenfaldende med den lønudvikling, også relativt set, som den enkelte ansatte har oplevet i den betragtede periode. Som det fremgår af livsindkomstberegningerne, vil mange personer, specielt offentligt ansatte og privatansatte funktionærer, være omfattet af en anciennitetsbestemt lønskala, således at disse personer vil have oplevet en stærkere lønudvikling end den gennemsnitlige.

15. Udviklingen i lønstrukturen er resultatet af et kompliceret samspil mellem en række forskellige faktorer, hvoriblandt både markedsforhold og institutionelle og økonomisk-

Figur IV.12. Arbejdsløshedsprocenter i visse A-kasser, udvalgte år



Kilde: Statistisk Årbog, diverse årgange.

politiske forhold spiller ind. Indflydelsen fra markedsforholdene afspejler nettovirkningen af udviklingen i efterspørgsel efter og udbud af forskellige typer arbejdskraft over tiden. Et meget summarisk billede af markedsforholdene har man i arbejdsløshedsprocenten for de forskellige grupper. I figur IV.11 og IV.12 er vist dels lønstrukturen og dels ledighedsstrukturen for nogle forskellige faggrupper med 5-års intervaller fra 1970 til idag⁵⁾. Udviklingen i lønstrukturen illustrerer yderligere de tendenser, som blev drøftet ovenfor. Med den faglærte metalarbejder som målestok har ufaglærte mandlige arbejdere bevaret deres relative position; de ufaglærte kvinder har forbedret deres; bygningshåndværkeren (med mureren som eksempel) har fået forringet sin relative position ligesom de grupper af offentligt ansatte, som er medtaget i figur IV.11. Derimod findes først en relativ forringelse og derefter en relativ forbedring for den privat ansatte civilingeniør.

Ser man herefter på udviklingen i ledighedsstrukturen i figur IV.12, er det mest iøjnefaldende den meget ulige fordeling af ledigheden på grupperne. Sammenlignet med

⁵⁾ Forskydningen på et år imellem løntal og arbejdsløshedstal skyldes, at årsstatistikken for arbejdsløsheden i 1985 endnu ikke foreligger endeligt.

udviklingen i lønstrukturen findes en tendens til, at de grupper, som har haft en konstant eller øget relativ løn i forhold til den faglærte metalarbejder, har en høj/kraftigt stigende ledighed, mens grupper med et relativt lønfald har en relativt lav/mindre stigende ledighed. En væsentlig undtagelse er murerne, hvor styrken i nedgangen i byggeaktiviteten i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne mere end opvejer en effekt fra det relative lønfald.

Der er således i figur IV.11 og IV.12 en antydning af, at en mere jævn fordeling af arbejdsløsheden kunne opnås gennem en mere markedskonform lønstruktur, hvor de relative lønninger i højere grad afspejlede den relative mangel på, hhv. overudbud af forskellige typer af arbejdskraft. I en fordelingsmæssig sammenhæng er det umiddelbart problematisk, at en mere markedskonform lønstruktur indebærer langsommere relativ lønstigning for grupper, som i forvejen er relativt lavtlønnede, jfr. dog diskussionen i kapitel IX om den endelige fordeling.

Der er grund til at gentage, at arbejdsløshedsprocenten er et meget summarisk mål for markedsforholdene. Den angiver nettoresultatet af en række forskydninger i efterspørgsel og udbud, som for nogle af grupperne i figur IV.11 og IV.12 specielt har bestået i en forskydning af efterspørgselen fra den offentlige til den private sektor. Umiddelbart kunne man derfor forestille sig, at et alternativ til en mere markedskonform lønstruktur var et modsatrettet skift i efterspørgselens sammensætning, hvor vægten igen blev lagt på ekspansion i den offentlige sektor. Et sådant skift ville imidlertid have så betydelige konsekvenser for et i forvejen højt skattetryk, at denne vej formentlig er ret ufarbar. Et mere realistisk og fordelingsmæssigt tiltrækkende alternativ til en mere markedskonform lønstruktur er tiltag på arbejdsmarkedets udbudsside, som via kvalificering opad reducerer mis-match-problemerne og dermed udjævner ledighedens fordeling. Dette er baggrunden for, at mis-match-problematikken er analyseret i kapitel VIII.

Et andet problem, som gør det problematisk at sammenkæde en lønmodtagergruppes relative lønudvikling med dens arbejdsløshedsprocent, er det forhold, at arbejdsløshedsprocenten giver et øjebliksbillede, men ikke siger noget om den forventede fremtidige udvikling i efterspørgsel og udbud for de pågældende grupper. Eksempelvis er en relativt lav ledighedsprocent ikke uforenelig med en vigende relativ løn, hvis efterspørgselen ventes at aftage, og udbuddet ventes at stige med en forventet stigning i ledigheden til følge. En mekanisme af denne art kunne f.eks. bidrage til at forklare den relative lønudvikling for folkeskolelærere i de senere år.

Foruden af markedsforholdene er udviklingen i lønstrukturen som nævnt også påvirket af institutionelle forhold og af elementer i den økonomiske politik. Specielt kvindernes højere relative løn har været påvirket af indførelsen af ligelønsprincippet ved overenskomst i 1973 og loven om ligeløn fra 1976. Derudover har indførelsen af en garantibetaling i 1977 muligvis påvirket lønstrukturen i indsnævrende retning.

En af de første faktorer, der forringede de offentligt ansattes placering i lønstrukturen, var omlægningen i 1975 af deres dyrtidsregulering fra at være en procentvis regulering til at være en regulering med et fast beløb⁶⁾. I perioden derefter må både den relative lønudvikling for de offentligt ansatte og fastlåsningen af kvindernes og de ufaglærtes relative position i forhold til de faglærte ses i lyset af den indkomspolitik, der er blevet ført fra midten af 1970'erne, i forhold til de to forskellige lønsystemer, hhv. det stive og det bevægelige.

Indkomspolitikken har betydet en ændret vægtning mellem de forskellige lønstigningskomponenter; specielt skal fremhæves, at den automatiske dyrtidsregulering blev suspenderet ved lovindgreb i 1982. Samtidig har overenskomsttillægene, som også betyder meget for grupper med et stift lønsystem, herunder lavtlønnede og offentligt

Tabel IV.1. Det relative indkomstbortfalds afhængighed af lønnens højde og ledighedsvarighed, 1985

	Årsindkomst ved fuld beskæftigelse	Indkomstbortfald i pct. af årsindkomst ved fuld beskæftigelse			
		Ved ledighedsgrad i året			
		1,0	0,8	0,5	0,3
	1000 kr.	pct.			
Lavtlønnet	116	10	8	5	3
Ikke-faglært, kvinde	132	20	16	10	6
Kvindelig DA-funktionær	147	29	23	14	9
Ikke-faglært, mand	148	29	23	15	9
Faglært arbejder	165	36	29	18	11
Mandlig, DA-funktionær	210	50	40	25	15

Anm.: Ledighedsgraden angiver den andel af en periode, her året, som en person har været ledig.

ansatte, fået en mindsket relativ betydning. Endelig er lønglidningen, som betyder meget for grupper med et bevægeligt lønsystem, herunder mange privatansatte funktionærer og faglærte, ikke blevet bremset af indkomspolitikken i nær samme grad som dyrtids- og overenskomsttillæg.

16. Det er ikke umiddelbart muligt at angive, hvor stor en del af den relative lønudvikling, der beror på markedsforholdene – målt ved arbejdsløshedsprocenten –, og hvor stor en del, der beror på institutionelle forhold. Derimod kan man umiddelbart skønne over, hvordan arbejdsløshed vil påvirke de enkelte lønmodtageres indkomstforhold gennem det indkomstbortfald, som arbejdsløshed giver anledning til. For arbejdsløshedsforsik-

⁶⁾ Denne omlægning kan umiddelbart opfattes som en institutionel ændring, men er måske i højere grad udtryk for det pres, markedskræfterne udøver på de institutionelle rammer.

rede vil indkomstbortfaldet dels afhænge af forsikringsydelsens kompensationsgrad, og dels af, hvor længe den enkelte er uden arbejde.

Det danske arbejdsløshedsforsikringssystem giver en ydelse svarende til 90 pct. af tidligere lønindkomst med et fast maksimum på 105.000 kr. om året. Dette betyder, at systemet giver en kompensationsgrad på 90 til personer med en indkomst op til 116.000 kr., hvorefter kompensationsgraden er faldende med indkomsten. Af tabel IV.1 fremgår det eksempelvis, at en gennemsnitslønnen privatansat mandlig funktionær vil have en kompensationsgrad på 50. Kun ved fuld ledighed gennem hele året (ledighedsgrad 1,0), vil der dog blive tale om et indkomstbortfald af denne størrelse.

Den danske ledighed er sammensat sådan, at forholdsvis mange er berørt af ledighed i løbet af et år; men de fleste er kun ledige i en kortere periode. De, der bliver ledige, er i gennemsnit ledige i en tredjedel af året. En gennemsnitslønnen, der er ledig i fire måneder, vil have et indkomstbortfald på omkring 10 pct. Da det imidlertid er således, at en uforholdsmæssig stor del af ledigheden bæres af ikke-faglærte, jfr. figur IV.12, medvirker arbejdsløsheden til en større ulighed i indkomstfordelingen end lønstrukturen umiddelbart tilsiger. Hertil kommer, at det i betragteligt omfang er den samme personkreds, der bærer en stor ledighedsbyrde år efter år. Dette afspejler, som det også fremgår af figur IV.11, en tendens til opsplitning af arbejdsmarkedet i en relativt beskyttet del med lav ledighedsrisiko og en relativt udsat del med stor arbejdsløshedsrisiko, som ligger på samme høje niveau år efter år. Disse tendenser understreger beskæftigelsesgradens centrale betydning som fordelingsdeterminant.



Kapitel V

Udviklingen i den personlige indkomstfordeling

1. I det foregående kapitel blev den *funktionelle fordeling* diskuteret, dvs. fordelingen af den ved produktionen skabte indkomst på henholdsvis løn og restindkomst, dvs. til de to produktionsfaktorer arbejdskraft og kapital. I modsætning til den funktionelle fordeling beskriver den *personlige indkomstfordeling* det samlede grundlag for enkelt-indviders og/eller familiers materielle levevilkår. I de personlige indkomster indgår udover arbejds- og kapitalindkomster også betalinger til og fra det offentlige og transfereringer mellem private indbyrdes, ligesom der må tages hensyn til kapitalgevinster og -tab. Det offentlige påvirker derudover gennem offentlige ydelser.

2. I det følgende søges udviklingen i fordelingen af de personlige indkomster, samt nogle af de forhold, der påvirker denne fordeling, beskrevet.

Der er forbundet en række statistiske og begrebsmæssige problemer med en sådan beskrivelse, jfr. kapitel III og den detaljerede analyse af indkomstfordelingen i 1981 i kapitel VI, og der kan derfor ikke gives noget helt entydigt billede af, om og i hvilket omfang fordelingen er blevet mere lige eller mere ulige igennem årene. Derimod kan der – uanset valget af fordelingsmål – ikke herske tvivl om, at *fordelingen af de personlige indkomster er skæv*, jfr. også Lavindkomstkommissionens detaljerede undersøgelser. Meget taler dog for, at fordelingen er mindre skæv end i mange af de lande, vi normalt sammenligner os med, selvom det er overordentligt vanskeligt at sammenligne fordelinger på tværs af landegrænser bl.a. på grund af forskelle i de anvendte analyseenheder, skatteregler, indkomstbegreber, forskelle i arbejdsdelingen mellem privat og offentlig sektor etc.

Hovedtendenser i udviklingen i den personlige indkomstfordeling 1940-1980

3. Der foreligger statistiske undersøgelser af udviklingen i den personlige indkomstfordeling tilbage til 1939 baseret på statistikken over indkomstansættelserne til den personlige indkomstbeskatning. Et relativt tidligt arbejde på området var den undersøgelse, der i 1967 blev fremlagt i formandskabets redegørelse: Den personlige indkomst-

fordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser. Senere har bl.a. Lavindkomstkommissionen og Socialforskningsinstituttet analyseret udviklingen i indkomstfordelingen, ligesom der fandtes en analyse heraf i perspektivplanredegørelsen fra 1973. En særlig undersøgelse vedrørende fattigdom og fattigdomspolitik i Danmark er med Henning Friis som leder blevet gennemført for EF-Kommissionen og er i Danmark offentliggjort af Socialforskningsinstituttet¹⁾. Endelig kan der henvises til pjecen "Om fordeling", udgivet i 1985 af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Løbende oversigter over udviklingen i fordelingen af de skattepligtige indkomster offentliggøres desuden af Danmarks Statistik.

Omtalen i det følgende bygger ikke mindst på en analyse foretaget af Sven Egmose, Danmarks Statistik for Socialforskningsinstituttet og offentliggjort som kapitel 2 i bind 2 af instituttets såkaldte sammenligningsundersøgelse: *Uligheden, politikerne og befolkningen*, publikation nr. 139, 1985.

De skattepligtige indkomster

4. Udviklingen i den personlige indkomstfordeling – målt ved de skattemæssigt ansatte indkomster – gik ifølge de foretagne undersøgelser i retning af større lighed i hele perioden fra 1939 frem til slutningen af 1970'erne. Der var inden for dette tidsrum to perioder med særlig kraftige udligningstendenser, jfr. Egmoses undersøgelse, nemlig årene 1939-1949 (hvor indkomstudjævningen dog først og fremmest kom til udtryk ved forskydninger fra den bedst stillede tiendedel (øverste decilgruppe) til mellemgrupperne, hvorimod der kun skete en mindre forøgelse af de laveste indkomstgruppers indkomstandele) og årene 1970-1978, hvor de nederste decilgruppers andel derimod steg meget betydeligt, dels som følge af lønudjævning, dels og navnlig på grund af den meget betydelige nettotilgang til arbejdsmarkedet i kombination med dagpengereglerne. *1970-1978 fremstår som perioden med den kraftigste udligning af skattepligtige indkomster inden for hele det tidsrum, der foreligger statistik for.*

I slutningen af 1970'erne gik udjævningstendenserne noget i stå, og der har for nogle af årene siden da været tale om en svag tendens til større ulighed i fordelingen sammenhængende bl.a. med den stejlt stigende ledighed i de første år af 1980'erne, som har skubbet flere over på bistandshjælp, ligesom dagpengeniveauet ikke er fulgt med lønudviklingen. Desuden har det betydning, at lønudjævningen er hørt op, samt at

¹⁾ *Nederst ved bordet – en rapport om fattigdom og fattigdomspolitik i Danmark*, Socialforskningsinstituttet 1981.

periodens første år var præget af en specielt ugunstig indkomstudvikling for store grupper af selvstændige i sammenhæng med den daværende landbrugs- og byggekriser, jfr. omtalen af udviklingen i 1980'erne nedenfor.

I den forannævnte analyse af Sven Egmose er der tillige foretaget en relativt indgående sammenligning af udviklingen i indkomstfordelingen i Danmark med den tilsvarende udvikling i Norge, Sverige og England. Som konklusion herpå fremhæves, at man i intet af de andre lande har oplevet tilnærmelsesvis samme grad af udligning som i Danmark i løbet af 1970'erne.

5. Uanset indkomstudjævningen og den 2½-dobling, der er sket af realindkomsten pr. indbygger siden begyndelsen af 1950'erne, har det samtidig været et karakteristisk led i samfundsudviklingen siden da, at *den andel af befolkningen i den produktive alder, hvis indkomst i et givet år væsentligst består af indkomstoverførsler fra det offentlige, er steget fra under 5 pct i 1950 til nu omkring 20 pct.*, jfr. bl.a. den nævnte undersøgelse af Friis. Samtidig er der sket en forskydning i bistandshjælpsmodtagernes aldersfordeling, fra at over halvdelen af modtagerne tidligere var over 50 år til, at over halvdelen nu er under 30 år. En lignende udvikling har fundet sted i andre lande; aktuelt præges den offentlige debat i Sverige f.eks. stærkt af dette emne. Til forklaring kan bl.a. henvises til tendensen til øget udstødning fra (eller manglende opsugning i) arbejdsmarkedet (efterløn og ungdomsarbejdsløshed) som følge af skærpede effektivitetskrav og større krav til arbejdskraftens omstillingsevne m.v. Ved siden af disse forhold, der på en måde afspejler en hårdere tilværelse for mange (trods realindkomststigning), spiller blandt andet også holdningsændringer over for det at modtage sociale ydelser utvivlsomt en rolle. Det hører også med i forklaringen, at både ydelsesniveauet og det af lovgivningen dækkede område mht. personkreds og sociale begivenheder set over længere tidsrum er blevet væsentligt forøget, og at det udtrykkeligt var et af formålene med bistandsloven af 1976 at "lette vejen" til social- og sundhedsforvaltningerne. Samtidig har der været en stærkt stigende familieopsplitning med deraf følgende kraftig vækst i antallet af enlige forsørgere.

De skattepligtige formuer

6. I tabel V.1 er fordelingen af de skatteregistrerede personlige formuer angivet for udvalgte år.

Formuefordeling og indkomstfordeling er nært forbundne, for så vidt som formue er kilde til indkomst og indkomst kilde til formuetilvækst via opsparing. Formuefordelingen afspejler således også ulighederne i indkomstfordelingen og omvendt; men også mange andre forhold spiller ind på forholdet mellem de to fordelinger, og *formuefor-*

Tabel V.1. Fordelingen af skattepligtige formuer. Pct.

Skatteydere ordnet efter formuestørrelse	Andel af samlet skattepligtig formue			
	1960	1972	1976	1983
50% med laveste formue	1,2	1,1	-10,4	-20,7
50-60%	2,6	3,5	2,3	2,1
60-70%	5,2	4,2	6,1	6,3
70-80%	9,2	10,5	12,1	14,6
80-90%	16,7	18,2	21,4	26,0
10% med størst formue	65,1	62,5	68,6	71,7

Anm.: For 1960 og 1972 indgår kun positive formueansættelser. Disse tal kan derfor ikke direkte sammenlignes med oplysningerne for 1976 og 1983, der bygger på både positive og negative ansættelser. Ændringer i de skattemæssige vurderingsprincipper - f.eks. overgang til kontantvurdering af fast ejendom i 1981 - begrænser yderligere sammenligneligheden mellem årene.

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt.

delingen er langt mere ulige end indkomstfordelingen. Den i formuemæssig henseende (i skattelovgivningens forstand) bedst stillede tiendedel af husholdningerne ejer tilsammen over halvdelen af de skatteansatte formuer, medens de nederste 5 decilgrupper, dvs. halvdelen af samtlige skatteansatte under eet, har en betydelig gæld. Statistikken giver dog et misvisende billede af den reelle formuefordeling især derved, at værdien af livsforsikringer og pensionsordninger incl. tjenestemandspension, ATP m.v. ikke repræsenterer skattepligtig formue og således ikke er med i statistikken over personlige formueværdier. Disse ordninger har gennem årene fået stærkt stigende udbredelse og værdi, og det må antages, at navnlig mellemindkomsternes reelle formuebesiddelse er undervurderet i statistikken som følge af dette forhold. I den nedre ende af fordelingen kan det spille ind, at formueansættelsen for formuer under grænsen for formueskattepligt er uden større interesse for ligningsmyndighederne. Der ville muligvis også fremkomme en lidt jævnere fordeling, hvis værdien af husholdningskapital som møbler, hvidevarer, tv- og videoapparater, lystbåde og kunstgenstande etc. blev regnet med til formuen.

Det må ved bedømmelsen af uligheden i formuefordelingen erindres, at den ovenfor viste fordeling omfatter alle aldersklasser under eet, men at der på grund af opsparings (typiske) fordeling over livsforløbet naturligvis er *nær sammenhæng mellem alder og formuebesiddelse*. Man får derfor et mere rimeligt billede af skævheden i formuefordelingen (en mindre udpræget skævhed) ved at se på fordelingen inden for bestemte aldersgrupper. I denne forbindelse må naturligvis også tages i betragtning, at det *ikke* er udtryk for reel ulighed, hvis i øvrigt ens stillede personer og grupper har en forskellig formueposition som følge af et forskelligt opsparings-, respektive forbrugsmønster, jfr. i øvrigt den nærmere omtale af formuefordelingen i kapitel VI.

Udviklingen i det summariske mål for formuefordelingen har, ligesom det er tilfældet med hensyn til indkomstfordelingen, frem til midten af 1970'erne været præget af en tendens til større lighed. For formuefordelingens vedkommende viser den større lighed sig især som en tendens til større samling omkring mellemformuerne ikke mindst som følge af den stadig større udbredelse af ejerboliger, der samtidig har haft betydelige værdistigninger i perioden.

I de senere år har der som nævnt været en tendens til øget ulighed især som følge af stærkt voksende negative skattepligtige formuer. Denne udvikling kan i hvert fald delvist henføres til de selvstændiges specielt dårlige indtjeningsforhold i perioden 1979-82, ligesom der har været en klar forøgelse i den typiske studiegæld for nyuddannede.

Omfordelingen over den offentlige sektor

7. De forholdsvis omfattende undersøgelser af den offentlige sektors indkomstudjævnenes virksomhed, der på et relativt tidligt tidspunkt (dækkende perioden 1938/39-1963) blev foretaget her i landet, viste – omend med forbehold for mange usikkerhedsmomenter og vilkårlige forudsætninger – en over tid ret stærkt stigende omfordeling over de offentlige finanser. Samtidig viste de en tendens til, at det skattepolitiske element i indkomstudjævningen (progressionen i beskættningen) fik tiltagende betydning i forhold til det socialpolitiske element. For 1963 skønnedes det, jfr. formandskabets redegørelse fra 1967, at der gennem skatter og offentlige udgifter blev overført i alt omkring 10 pct. af de samlede ansatte indkomster (hvori foregående års direkte skat dengang var fradraget) fra indkomster over den daværende sygekassegrænse til indkomster under denne grænse. Den for 1963 opgjorte indkomstudjævning fordelte sig omtrent ligeligt på henholdsvis skattepolitisk og socialpolitisk udjævning.

På grund af de mange principielle og praktiske vanskeligheder ved gennemførelsen af en totalfordeling af samtlige offentlige udgifter ud på de forskellige modtager- og brugergrupper har senere undersøgelser ikke søgt at foretage sådanne totalfordelinger af udgifterne, men har for udgifternes vedkommende kun inddraget fordelingsvirkningerne af de direkte indkomstoverførsler og forbruget af nogle af gratisydelse og de prisreducerede ydelser, således som de kan registreres ved Danmarks Statistiks periodiske forbrugsundersøgelser.

Det er som følge af disse forskelle mellem undersøgelserne vanskeligt at give et enkelt talmæssigt udtryk for den fortsatte udvikling i graden af indkomstoverførsel over tid. Der kan dog på baggrund af væksten i den offentlige sektor og i antallet af personer,

der modtager overførselsindkomster, samt i ydelsesniveauet ikke være tvivl om, at *bruttoomfordelingen set over længere tidsrum har været stigende*, jfr. også progressionen i indkomstbeskatningen. Derimod er det karakteristisk, at den tidligere udvikling i retning af, at skatterne kom til at stå for en stigende del af omfordelingen (i 1963 som nævnt halvdelen), er vendt. I Lavindkomstkommissionens betænkning konkluderes, at skatternes andel i omfordelingen var gået stærkt tilbage, og at den nettoomfordeling, kommissionen havde konstateret for 1976-77, først og fremmest kunne henføres til indkomstoverførslerne og de af undersøgelsen omfattede tjenesteydelser. Den ændrede rollefordeling skal ses på baggrund af dels forskydningen fra progressiv statsindkomstskat til proportional amtskommunal og primærkommunal beskatning, dels den kraftige vækst, der var sket i de ligningsmæssige fradrag, men også – jfr. Lavindkomstkommissionen – på baggrund af, at "den politiske interesse nok primært har været koncentreret om mellemindkomsterne og betænkelighederne omkring for høje marginalskatte".

Dette er nært sammenhængende med det nu meget høje indkomstskattetryk i Danmark. I midten af 1960'erne lå det danske indkomstskattetryk internationalt set i en mellemposition. Fra midten af 1970'erne har Danmark imidlertid været førende mht. indkomstskattetryk. Og som anført i kapitel III er der en indbygget modsætning mellem indkomstskattetryk og et progressivt indkomstskattesystem.

I en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet fra 1985, baseret på forbrugsundersøgelsen 1981²⁾, konstateres et yderligere *fald i skatternes andel af indkomstomfordelingen* fra den foregående forbrugsundersøgelse i 1976, ensbetydende med, at *stigningen i skattetrykket i den mellemliggende tid havde ramt de lavere indkomstgrupper hårdere end de højere indkomstgrupper*. Som følge af forskydningen i skattetrykkets fordeling nåede man ved denne undersøgelse til, at nettoomfordelingen over de offentlige finanser var mindsket lidt fra 1976 til 1981. Med uændret fordeling af skatterne ville nettoomfordelingen have været den samme som i 1976 og korrigeret for forskelle i familiestørrelse m.v. lidt større end i 1976.

Med hensyn til fordelingsvirkningerne af de enkelte typer af offentlige udgifter konstateres det i den sidstnævnte undersøgelse, at fordelingsbilledet for de samlede indkomstoverførsler som venteligt viser en koncentration om de nederste indkomstgrupper – størst for pensionerne og boligsikring, mindst for dagpenge og børnetilskud – medens de af undersøgelsen omfattede offentlige serviceydelser stort set fordelte sig ligeligt over indkomstgrupperne. I Lavindkomstkommissionens betænkning blev det nævnt, at der tilsyneladende er en vis tendens til, at familier med høje indkomster fortrinsvis bruger offentlige ydelser, der bidrager til en fastholdelse og forbedring af

²⁾ Finn Kenneth Hansen: *Fordelingspolitikken og dens virkninger*, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 137, 1985.

levestandarderne (undervisning og uddannelse), medens der i de lavere indtægtsgruppers kollektive forbrug er overvægt af lægeydelser (inkl. hospitalsydelse), pleje i hjemmet m.v.

Omfordelingen mellem erhvervsaktive og pensionister består ikke kun af folkepensionen, men også af en række tilskud og gratisydelser. En aktuel analyse heraf viser således, at en enlig pensionist med en moderne lejebolig kan opnå forbrugsmuligheder, der svarer til en indkomst på knap 90 pct. af en ufaglærts indkomst. Undersøgelsen viser, at *omfordelingen til fordel for pensionister er meget stærkt afhængig af pensionisternes boligforhold*. De mange pensionister, der bor i dårlige (men også billigere) lejligheder, får ingen eller kun en beskedent boligstøtte og har som følge heraf langt mindre andel i omfordelingen³).

8. Uanset at omfordelingen gennem aftagende skatteprogression har fået reduceret sin vægt, er den *samlæde omfordelingsvirkning af skatter og offentlige udgifter overordentlig klar*. Dette kommer f.eks. også til udtryk ved, at en meget stor del af indkomstmassen i de nedre decilgrupper består af overførselsindkomster fra det offentlige.

Det er imidlertid karakteristisk, at omfordelingen (formentlig i endnu højere grad nu end tidligere) især indebærer en omflytning af forbrugsmuligheder over livsforløbet, jfr. analysen i kapitel VI. Hertil kommer dog, at det offentlige tilvejebringer et økonomisk sikkerhedsnet for familier, der midlertidigt eller varigt helt eller delvist mister deres erhvervsindkomst jfr. den ovenfor nævnte stigning i den andel af befolkningen, der væsentligst lever af overførsler fra det offentlige. Derimod er de offentlige gratisydelser efterhånden rettet imod alle indkomstgrupper – dog sker der en vis omfordeling mellem familier med og uden børn.

Det skal afslutningsvis nævnes, at en nyere undersøgelse fra OECD⁴) for en række lande viser samme resultat mht. skatternes rolle som direkte indkomstudjævner som de ovenfor nævnte nyere danske undersøgelser, nemlig at denne rolle er ret beskedent. Undersøgelsen omfatter også Danmark og viser en i forhold til andre lande ret høj grad af omfordeling på vejen fra den primære til den endelige fordeling.

Kapitalgevinster – principielle overvejelser

9. Interessen for kapitalgevinster i den offentlige debat i Danmark har især drejet sig

³) J. Vibe-Pedersen "Indkomstfordelingen blandt pensionistfamilier" i *Festskrift til Holger Gad*, Århus Universitetsforlag, 1986.

⁴) OECD Economic Studies No. 4 1985: *The Role of the Public Sector*, kapitel VI: The Redistributive Impact of Government.

om værdistigninger på jord og fast ejendom og kursændringer for finansielle fordringer – ofte set i sammenhæng, fordi fast ejendom normalt finansieres med fast forrentede lån.

Kapitalgevinster og -tab er som hovedregel alene udtryk for en omfordeling mellem personer og befolkningsgrupper udløst af uforudsete ændringer i renteniveau, inflationsstakt, teknologi, efterspørgsel, økonomisk politik o.a. Det følger heraf, at symmetrisk beskatning af gevinster og tab alene har fordelingsmæssig betydning, men ikke kan bidrage nævneværdigt til det samlede skatteprovenu.

Det mest oplagte tilfælde, hvor kapitalgevinster modsvares af tilsvarende kapitaltab andre steder, er finansielle fordringer, hvor kreditors gevinst modsvares af debtors tab ved et samtidigt fald i rente og inflationstakt.

Ligeledes kan kapitalgevinster for en virksomhed modsvares af kapitaltab for andre virksomheder. Det gælder f.eks. hvis der sker et skift i efterspørgslens sammensætning. De virksomheder (eller disses aktier), der producerer de mere efterspurgte goder, vil stige i værdi på bekostning af de virksomheder, der oplever faldende efterspørgsel.

I visse tilfælde kan der dog være tale om nettogevinster (eller tab) for alle danskere under ét, f.eks. stigning i værdien af produktionsmidler (aktier m.v.) ved en uforudset stigning i eksportafsætning o.l.

Udtrykket kapitalgevinst eller -tab kan henføres til, at ændringen vedrører den kapitaliserede værdi af en fremtidig indtægts- eller udgiftsstrøm. Når sådanne gevinster i enkelte år kan antage en meget betragtelig størrelsesorden, hænger det bl.a. sammen med, at selv beskedne ændringer i en årlig indtægt eller i renteniveauet kan give ret store udsving i den kapitaliserede værdi. Nedenstående talmæssige belysning af omfordelingen via kapitalgevinster og kapitaltab omfatter alene de statistisk bedst belyste områder: fast ejendom, aktier, obligationer m.v. Uden for opgørelsen falder derfor først og fremmest kapitalgevinster og -tab i virksomheder, der ikke drives som aktieselskaber.

Omfordeling via kapitalgevinster og -tab indtil 1980

10. Der foreligger en del opgørelser af de reale værdistigninger for fast ejendom tilbage til 1950. Selvom beregningsprincipperne ikke er fuldt ud sammenfaldende, er der ganske god overensstemmelse mellem resultaterne, hvoraf nogle få er gengivet i tabel V.2. Tallene, der alene vedrører énfamiliehuse, angiver den gennemsnitlige årlige værdistigning udover den almindelige inflation. Der er altså tale om en real værdiforøgelse i pct.

af hele ejendomsværdien, selvom hovedparten af værdiforøgelsen i teorien vedrører jordværdien. Da boligejernes egenkapital i ejendommene typisk har udgjort 10-20 pct. af ejendomsværdien, har "forrentningen" af egenkapitalen været 5-10 gange så stor som de anførte tal. Det er endelig vigtigt at understrege, at disse gevinster ikke kan realiseres (men naturligvis belånes), før ejerne vælger at reducere eller afhænde deres boligkapital.

Tabel V.2. Gennemsnitlig real værdistigning for énfamiliehuse. Pct. p.a.

Periode	Gennemsnit pr. år
1950-65	2.4% ^{a)}
1965-75	3.6% ^{b)}
1975-80	-2.8% ^{c)}

Kilde: a) Det økonomiske Råds formandskab, Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år, 1966. Tallet vedrører alle beboelsesejendomme.

b) a) Ejendomssalg, 2. halvår 1984, Statsskattedirektoratet og egne beregninger b) J. Søndergaard, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1979. De to kilder giver lidt forskellige tal (hhv. 3.5 og 3.7%)

c) Ejendomssalg, 2. halvår 1984, Statsskattedirektoratet samt egne beregninger.

Prisudsvingene kan være ganske store fra år til år, jfr. at det f.eks. alene er prisfaldet i 1980, der giver de negative kapitalgevinster i perioden 1975-80. Disse kortsigtsudsving kan være svære at forklare. Årsagen er dels fast ejendoms uensartede karakter, også indenfor de enkelte kategorier, dels og især de komplicerede tilpasningsmekanismer, såvel på markedet for fast ejendom som i bygge- og anlægssektoren. Ser man bort fra kortsigtsudsvingene, peger de foretagne undersøgelser på, at:

- *værdien af bygninger* stiger over det meste af perioden, fordi byggeomkostningerne har haft en tendens til at vokse mere end det almindelige omkostningsniveau i samfundet. Indførelsen af byggemomsen i begyndelsen af 70'erne gjorde med et slag byggeriet ca. 15 pct. dyrere og udløste dermed store værdistigninger på alle eksisterende bygninger.

For *udlejningsbyggeri* har huslejerereguleringerne betydet, at priserne på udlejningsejendomme har ligget under omkostningerne ved at bygge nyt. Sammen med den skattemæssige begunstiggelse af ejerboliger har det betydet, at udstykning i *ejerlejligheder* har udløst store kapitalgevinster, der typisk er blevet delt mellem det offentlige, udstykkerne og ejerlejlighedens første ejer.

- *jordpriserne* synes generelt at stige på grund af voksende knaphed på jord og fallende realrente efter skat. Det har med by- og landzoneloven været muligt løbende at øge udbuddet af "by-jord", men knapheden har gjort sig gældende for attraktivt - centralt - beliggende jord. Prisudviklingen på landbrugsjord hænger sammen med indtjeningsforholdene. Danmarks indtræden i EF og forventningerne i forbindelse hermed udløste store prisstigninger på landbrugsjord.

- *debitorgevinster* har været tiltagende indtil sidste halvdel af 1970'erne. I denne periode har den tiltagende inflation, der ikke var tilnærmelsesvis fuldt overvæltet i renten, mindsket realværdien af gælden (og af kreditorernes formuer). Debitorgevinster synes at have udgjort den væsentligste komponent i de samlede formuestigninger for ejere af fast ejendom i 1960'erne, mens de egentlige prisstigninger på jord og bygninger udgjorde den største andel i første halvdel af 1970'erne.

11. I Danmark anvendes næsten udelukkende *fast forrentede fordringer* – obligationer og pantebreve – til finansiering af såvel boligkøb som en række andre formål. Konsekvenserne er, at *ændringer i rente- og inflationsforhold udløser kapitalgevinster og -tab*. Perioden 1950-80 var præget af accelererende inflation, og diskussionen var derfor naturligt koncentreret om de debitorgevinster, dette udløste. De tilsvarende kapitaltab blev betalt af ejerne af de finansielle fordringer. Blandt taberne var bl.a. personer, der sparede op til pensionalderen ved hjælp af navnlig obligationer – et forhold, der utvivlsomt har været med til at mindske lysten til privat opsparing. Udviklingen af "skatte-tilpassede" finansieringsordninger som f.eks. kontantlån med fuld rentefradragsret finansieret gennem obligationsudstedelse med en påtrykt rente væsentligt under markedsrenten, således at kreditorerne opnåede et ikke uvæsentligt skattefrit afkast, har dog flyttet en del af tabene over til skatteyderne under ét.

Med hensyn til de *fordelingsmæssige virkninger* af kapitalgevinster har diskussionen primært koncentreret sig om fordelingen mellem ejere af egen bolig og lejere, dels på grund af beløbenes størrelsesorden, dels på grund af problemets åbenbare eksistens. Ejerne har i almindelighed opnået kapitalgevinster. En del af disse har været uforudsete, nok navnlig som følge af uforudsete stigninger i inflationstakten. Derfor har der været tale om omfordeling fra lejere til ejere, hvilket har trukket i retning af en skævere fordeling af forbrugsmulighederne, idet ejerne i almindelighed har større indkomster end lejerne. Det er tidligere påvist, jfr. bl.a. Dansk Økonomi, november 1976, at ejere, qua denne status, har haft væsentlig højere forbrugsmulighed end lejere, men det må understreges, at den væsentligste årsag hertil har været den skattemæssige behandling af ejerboliger.

Indkomstudviklingen 1980-85

12. Det er med den til rådighed stående statistik muligt at belyse nogle hovedtræk i de senere års indkomstudvikling; men noget samlet billede af den aktuelle indkomstfordeling foreligger ikke. Som det er nærmere omtalt i kapitel IV, er perioden 1980/81 til 1985 bl.a. kendetegnet ved en forskydning i fordelingen mellem løn- og restindkomst med en betydelig fremgang i den primære indkomst for mange selvstændige erhvervs-

drivende som resultat. Inden for lønmodtagergruppen har der derimod været tale om forholdsvis små forskydninger i denne periode – dog med en noget stærkere lønfremgang for privatansatte funktionærer som en væsentlig undtagelse. Endelig er der i perioden sket meget mærkbare ændringer i formue- og gældsposterne bl.a. i form af store stigninger i kursværdierne for aktier, obligationer og andre fastforrentede fordringer samt i de seneste år nye værdistigninger for jord og fast ejendom efter nogle år med betydelige tab. Udviklingen siden 1982 med aftagende inflation og faldende nominal rente har således givet anledning til omfordelinger, der – for grupper, men ikke i samme grad for enkeltpersoner – delvis modsvarer de omfordelinger, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne under stigende inflation og nominal rente.

Indkomstudviklingen for udvalgte personer/grupper

13. I tabel V.3-V.5 er udviklingen i den funktionelle fordeling og i realindkomst for udvalgte personer og befolkningsgrupper gengivet. Hovedlinierne i udviklingen siden

Tabel V.3. Den funktionelle fordeling 1980–85

	Indeks for realindkomstudvikling (1980 = 100)							1985-indkomst (1000 kr.)
	Gns. 1970–79	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Beregnet nettorestindkomst pr. fuldtids-beskæftiget selvstændig	116	100	102	122	137	150	155	373
Beregnet lønindkomst pr. fuldtidsbeskæftiget lønmodtager	96	100	98	99	99	97	97	170

Anm.: Nettoestindkomsten indeholder både arbejdsaf lønning til selvstændig erhvervsdrivende og det samlede kapitalafkast, uanset hvem det tilfalder.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Tabel V.4. Realindkomstudviklingen i landbruget 1980–85

	Indeks for realindkomstudvikling (1980 = 100)						1985-indkomst (1000 kr.)
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Nettoestindkomst pr. heltidslandbrug ^{a)} ..	100	133	155	125	176	163	310
Samlet løbende indkomst pr. heltidslandbrug ^{b)}	100	194	265	197	321	293	210

a) Høståret 1980/81 er anført under kalenderåret 1980 osv.

b) Svarer omtrent til skattepligtig indkomst.

Kilde: Landbrugets økonomi fra Jordbrugsøkonomisk Institut.

Tabel V.5. Realindkomstudviklingen for løn- og transfereringsmodtagere 1980-85

	Indeks for realindkomstudvikling (1980 = 100)						1985- indkomst (1000 kr.)
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Lønindkomst for en fuldtidsbeskæftiget:							
<i>Offentlig ansat</i>							
- Banebetjent (slutløn)	100	102	103	100	98	97	151
- Jurist/økonom (slutløn)	100	100	97	94	91	89	268
<i>Privat ansat</i>							
- Funktionær (øvre kvartil)	100	100	100	100	99	100	220
- Funktionær (nedre kvartil)	100	100	100	100	99	99	145
- Faglært arbejder	100	96	97	96	94	94	166
- Ufaglært kvinde	100	96	97	97	95	95	134
Dagpenge for en fuldtidsledig	100	95	98	97	91	87	105
Enlig folkepensionst med pensionstillæg .	100	98	99	101	101	103	43
Pensionistægtepar med pensionstillæg ..	100	98	100	101	102	103	80

Kilde: Finansministeriets lønoversigter; Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik; Lovmodelrådet, Pensionisternes økonomiske vilkår, 1985.

1980 er en *betydelig realindkomstfremgang for de selvstændige, realindkomstnedgang for de fleste lønmodtagergrupper (typisk ca. 5 pct.), en relativ indkomstnedgang for fuldtidsledige i forhold til beskæftigede i 1984-85, samt at privat ansatte funktionærer og pensionister har henholdsvis opretholdt og øget deres realindkomst.*

For mange grupper af selvstændige herunder også landmænd var indkomstniveauet i 1980 som tidligere nævnt meget lavt, og en væsentlig del af realindkomststigningen for disse grupper kan henføres til en genopretning af mere normale indkomstrelationer til andre grupper. Der er dog ingen tvivl om, at også den (forholdsvis talsvage) gruppe af selvstændige, der havde relativt høje indkomster i 1980, har fået del i realindkomststigningen.

14. De disponible realindkomster har gennemgående udvist et større fald for lønmodtagerne (og en mindre stigning for de selvstændige) end realindkomsterne før skat. Stigningen i indkomstskattetryk varierer naturligvis en hel del fra kommune til kommune, ligesom den enkelte skatteydere individuelle indkomstudvikling kan være af betydning. I tabel V.6 er anført nogle nøgletal for skattetryk og boligudgifter i 1985 sammenlignet med 1980.

Indkomstskattetrykket er i dette tidsrum gennemgående øget 3-4 procentpoint set med en typisk husholdnings øjne. For forholdet mellem ejere og lejere spiller det desuden en rolle, at lejeværdierne ikke er fulgt med prisudviklingen i denne periode, og selv under hensyntagen til afskaffelsen af fradragsretten for ejendomsskatter har en gennemsnitlig ejerbolig haft en skattelempelse. Der har dog, hvad det sidste angår, været

Tabel V.6. Ændring i skattetryk m.v. 1980-85

	1980	1985
Gennemsnitlig kommunal udskrivningspct.	24,4	27,4
Gennemsnitlig skatte-pct. for udvalgte familietyper ^{a)}		
LO-arbejderfamilie, lejer	40,8	43,8
LO-arbejderfamilie, ejer	36,6	40,7
Pensionistægtepar, lejer	17,7	19,3
Pensionistægtepar, ejer	16,9	20,1
Typisk lejeværdi i faste priser (1980 = 100) ^{b)}	100	88
Typisk nettoudgift til ejendomsskat og skat af lejeværdi i faste priser (1980 = 100) ^{c)}	100	95
Boligposten i forbrugerprisindekset (1980 = 100)	100	100

a) Indkomstskat i pct. af skattepligtig indkomst. Kilde: Lovmodelrådet, Pensionisternes økonomiske vilkår, 1985.

b) Beregnet på grundlag af den gennemsnitlige stigning i beregningsgrundlaget for lejeværdi.

c) Beregnet ved en marginalskattepct. på 50.

tale om store forskelle fra kommune til kommune. *Huslejeudviklingen for udlejningsboliger har stort set i gennemsnit fulgt den almindelige prisudvikling.*

Omfordeling via kapitalgevinster- og tab i 1980'erne

15. I modsætning til 1960'erne og 1970'erne har der i de første år af 1980'erne været en langsommere prisudvikling på jord og fast ejendom end på andre varer og tjenester. Fra og med 1984 har der imidlertid påny været tale om betydelige prisstigninger. *For énfamiliehuse udgør den reale værdistigning i hele perioden 1981-85 godt 6 pct. svarende til en samlet formuestigning på godt 20 mia.kr.*

Udviklingen i ejendomsværdier og lejeværdi, jfr. ovenfor, har således indebåret meget store udsving. Specielt for de ejendomme, der nu inddrages under den progressive del af lejeværdiskalaen, vil den kortsigtede lejeværdistigning kunne blive meget stor. Det er dog nok mere rimeligt at betragte udviklingen i lejeværdier og ejendomsværdier over lidt længere perioder, så de kortsigtede udsving bliver udjævnet. I så fald er der heller ikke tale om nogen dramatisk stigning for denne del af boligejerne.

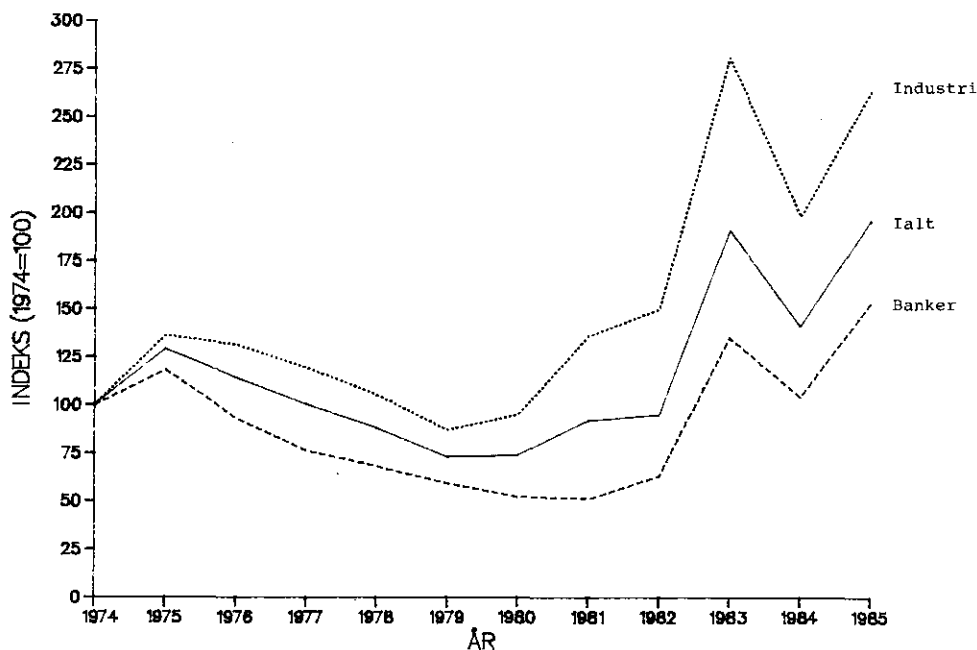
Prisudviklingen for andre former for fast ejendom afviger gennemgående kun lidt fra udviklingen for énfamiliehuse. Der har dog været bemærkelsesværdigt store stigninger for ejerlejligheder (15-20 pct. real værdiforøgelse i perioden 1981-85), hvorimod byggegrunde har haft nogle få pct. real værdiforøgelse i samme periode.

16. Aktieejerne har ligeledes haft en meget markant formueforøgelse i de seneste år. Den samlede reale stigning i kursværdien i perioden 1980-85 udgør ca. 250 pct., hvilket

indebærer en samlet real værdiforøgelse på 50-60 mia.kr. for de børsnoterede aktier. En stigning af denne størrelse er umiddelbart meget iøjnefaldende; men som det fremgår af figur V.1 må de seneste års stigning ses på baggrund af en årrække med formuetab for aktieejere. For aktier i pengeinstitutter m.v. er der endvidere en tydelig sammenhæng mellem udviklingen i aktiekurser og renteudviklingen.

Ved vurderingen af kursudviklingen må der tages hensyn til, at det årlige udbetalte udbytte bl.a. på grund af skattereglerne for udbytte og kursgevinster udgør et meget lille afkast i forhold til kursværdien. Endvidere må risikoen ved aktieinvesteringer medtages ved vurderingen af det samlede afkast. Der er imidlertid ikke i det anførte kursindeks taget hensyn til udbytte i form af aktieudvidelser til kurser, der er lavere end markedsværdien. Der er trods disse forskellige forhold alt i alt ingen tvivl om, at aktieejerne i perioden 1974-85 under ét har haft et markant større afkast af formuen end obligationsejerne.

Figur V.1. Aktieværdiindeks, deflateret med forbrugerprisindeks, 1974-85



Ud fra skattestatistikken for 1983 er det muligt at danne sig et omtrentligt billede af de personligt ejede aktiers fordeling i Danmark, jfr. tabel V.7. Lønmodtagernes samlede andel af aktiekursgevinsterne er dog noget større end svarende til de anførte tal, idet

Tabel V.7. Fordelingen af udvalgte typer af skattepligtig formuæafkast i 1983

	Gennem- snit pr. skatte- yder i 1983 kr.	Fordeling på socioøkonomisk gruppe				Fordeling efter bruttoindkomst		
		Selv- stændige	Lønmod- tagere	Pensio- nister	Andre	Under 150.000	150- 300.000	Over 300.000
		Indeks (gennemsnit pr. skatteyder = 100)						
Aktieudbytte ...	198	316	86	144	27	21	118	3087
Obligationsren- teindtægt	1658	353	67	179	31	51	187	1309
Overskud på ejerbolig	1343	203	145	31	15	46	299	562
Andel af samlet antal skatte- ydere (pct.) ...		6,8	53,4	19,0	21,8	80,7	17,3	2,0

Kilde: Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 1986:7.

aktier skønsmæssigt udgør omkring 10 pct. af pensionskapitalerne, dvs. henved 30 mia.kr. i kursværdi i 1985⁵⁾.

Det billede af formuefordelingen, der fremgår af tabel V.7, og som er baseret på skattestatistikken, er i store træk i overensstemmelse med det billede af formuefordelingen, der kan dannes ud fra forbrugsundersøgelsen, jfr. kapitel VI. Det fremgår, at aktier er mere ulige fordelt end de øvrige formuetyper. Som det ses af tabel V.7, er der en tydelig aldersafhængighed i formuefordelingen; pensionister har gennemgående større formuer end gennemsnittet, især når der tages hensyn til, at de særlige lejeværdiregler for pensionister medfører, at det skattemæssige overskud af egen bolig giver en stærk undervurdering af ejerboligformuen.

Fordelingspåvirkningen fra aktiekursstigningerne er klart gået i retning af at øge de bedst stillede position; skatteydere med høje indkomster og store aktiver har en uforholdsmæssig høj andel af aktieformuen (de 2 pct. af skatteyderne med bruttoindkomster over 300.000 i 1983 modtog godt 60 pct af det samlede aktieudbytte til personskattepligtige).

Tages der hensyn til pensionskassernes (m.fl.) aktiebesiddelse bliver fordelingen som nævnt mindre skæv, men da det i overvejende grad er de bedst stillede lønmodtagere, der har andel i denne kapital, har resultatet af aktiekursudviklingen under alle omstændigheder været en øget ulighed.

⁵⁾ For 1982 udgør de privatejede aktier ud fra selvangivelserne ca. 60 pct. af de samlede kursværdier for børsnoterede aktier.

17. Kursudviklingen på obligationer, pantebreve m.v. har ligeledes påkaldt sig stor opmærksomhed i de sidste 3 år, hvor den nominelle rente er blevet halveret, hvilket indebærer omtrent en fordobling af kursen på en lang 10 pct.'s obligation. For værdipapirer med højere påtrykt rente eller kortere løbetid har kursstigningerne været noget mindre⁶⁾.

Kursændringer for finansielle fordringer, der er forårsaget af et samtidigt fald i inflationstakt og nominel rente, har umiddelbart mere gennemskuelige fordelingsvirkninger end værdistigninger på aktier og fast ejendom. Kursgevinsten for den, der ejer fordringen, svarer således til et kurstab for den, der har gælden. På grundlag af beregninger og kursoplysninger for nogle udvalgte fordringstyper med forskellig rente og løbetid kan *kursgevinsterne for kreditorerne i perioden 1980-85 opgøres til et sted imellem 200 og 250 mia.kr. for børsnoterede obligationer samt sælgerpantebreve*. Igen – og snarere i endnu mere udpræget grad end for aktier – gælder imidlertid, at dette umiddelbart store tal skal ses på baggrund af en lang periode med store kapitaltab for kreditorerne.

18. Fordelingsvirkningerne af udviklingen i ejerboligpriser og af kursstigninger på finansielle fordringer siden 1980 kan illustreres med et eksempel, jfr. tabel V.8. For en boligejer med en normalt belånt bolig i 1980 har der dels været en stigning i ejendomsværdien på 55% i løbende priser, dvs. ca. 330.000 kr. i eksemplet. Samtidig er kursværdien af gælden øget med ca. 48%, hvilket i eksemplet giver et debitortab på 240.000 kr. Dette giver en samlet stigning i ejerens nettoformue på ca. 90.000 kr. i eksemplet, dvs. knap en fordobling i løbende priser. Denne formuertilvækst er noget større end den, ejeren kunne have opnået ved at anskaffe obligationer for sin egenkapital i 1980, men – i netop denne periode – klart mindre end ved aktieinvesteringer⁷⁾. Det kan næppe udelukkes, at ejendomsværdierne, efterhånden som den betydelige stigning i realrente efter skat med skattereformens gennemførelse og med den nuværende lave inflations-takt bliver mere udbredt erkendt, påny vil udvise faldende tendenser i nogle år. Det er således ret tvivlsomt, om de, der har etableret sig på ejerboligmarkedet siden 1980, set over en længere årrække helt undgår tab som følge af faldet i inflationstakt og rente.

⁶⁾ Kursstigningerne på aktier og obligationer kan ikke umiddelbart lægges sammen. Bankerne, der er aktieselskaber, ligger således inde med betydelige obligationsbeholdninger. En relativ stor del af kursstigningerne på bankaktier er derfor udløst af kursstigninger på obligationer.

⁷⁾ Denne betragtningsmåde forudsætter at der har været tale om en uforudset udvikling i ejendomspriser og obligationskurser.

Tabel V.8. Formueændringer 1980-85 for en boligejer. Et regneeksempel

	1980	1985
Ejendomsværdi	600.000	930.000
Prioritetsgæld a)	500.000	(500.000)
Kursværdi af prioritetsgæld b)	500.000	740.000
Egenkapital (friværdi)	100.000	190.000

a) Der er set bort fra afdrag i perioden.

b) 20 årigt kontantlån optaget i 1980 (rente 19.1) på basis af 10 pct. obligationer, kurs 62. Obligationkurs i 1985 = 92.

Afslutning

19. Betragtes udviklingen i den personlige indkomstfordeling over hele perioden fra ca. 1940 til idag, er formueforskydninger som følge af ændringer i renteniveau og inflationstakt et af de mest fremtrædende træk. Den omfordeling, der har fundet sted som følge heraf, har i kortere perioder antaget et omfang, der langt overstiger omfordelingen via den offentlige sektor.

I 1960'erne og første halvdel af 1970'erne havde især ejerne af fast ejendom, der typisk samtidig er debitorer, en betydelig fordel af denne omfordeling, der var til ugunst for bl.a. lejerne i nybyggeriet og pensionsopsparerne. I sidste halvdel af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, hvor renteniveauet var særlig højt, blev denne omfordeling i nogen grad bragt til ophør, og fra og med 1982, hvor et kraftigt fald i rente- og inflationstakt satte ind, har især pensionssparerne og andre med finansielle aktiver opnået meget betydelige formuestigninger.

Både som følge af den tidsmæssige afstand mellem perioderne med henholdsvis tiltagende og aftagende inflation og på grund af den mellemliggende periode med faldende priser på jord og fast ejendom går omfordelingerne i de seneste år ikke "lige op" med den modsat rettede omfordeling i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne.

Erfaringerne fra hele denne periode taler således stærkt for at undgå stærke svingninger i renten og i inflationstakten ud fra hensynet til en mere stabil og gennemskuelig indkomstdannelse og -fordeling.



Kapitel VI

Nærmere beskrivelse af fordelingen i 1981

1. For året 1981 har Danmarks Statistik gennemført en undersøgelse af knap 3000 private husstandes økonomiske forhold, den såkaldte Forbrugsundersøgelse for 1981¹⁾. Herudfra er det i et vist omfang muligt at få et indblik i og belyse husstandenes økonomiske status, deres indkomst samt deres forbrug og opsparing i løbet af året 1981. Oplysninger fra Forbrugsundersøgelsen 1981 vil i dette kapitel blive benyttet til at belyse forskelle i befolkningens materielle levestandard. Desuden vil der blive lagt vægt på at nå frem til en beskrivelse af fordelingen, som kan være relevant i en velfærdsøkonomisk sammenhæng – i modsætning til f.eks. simple sammenligninger af husstandsindkomster på et givet tidspunkt, som mere afspejler befolkningens aldersmæssige sammensætning, forskelle i erhvervsaktivitet og i husstandssammensætning.

2. Det er ingenlunde uproblematisk at skaffe sig et relevant indtryk af den personlige indkomstfordeling. Der er store såvel statistiske som begrebsmæssige problemer.

Problemerne kan illustreres ud fra den af Danmarks Statistik opgjorte disponible indkomst fra Forbrugsundersøgelsen, jfr. den nærmere omtale heraf nedenfor.

Det viser sig f.eks., at den bedst stillede femtedel af husstandene i 1981 i gennemsnit havde ca. 6,6 gange så høj, *disponibel husstandsindkomst* som den ringest stillede femtedel.

Dette simple udtryk for spredningen i indkomstfordelingen giver umiddelbart indtryk af en væsentlig forskel imellem forskellige husstandes levevilkår. Dette umiddelbare indtryk modificeres dog kraftigt, hvis man tager hensyn til, at der samtidig er store forskelle i husstandenes karakteristika i øvrigt.

Det er, for det første, typisk, at husstande bestående af par har højere disponibel husstandsindkomst end enlige, ligesom børnefamilier i gennemsnit har højere indtægter (og udgifter) end barnløse. Hvis man således, i stedet for husstandsindkomsten, ser på *den disponible indkomst pr. voksen*, ændrer det ovenfor nævnte forhold sig til ca. 3,4:1 og ser man på *den disponible indkomst pr. person* – voksne som børn – falder

¹⁾ Se artiklen om Forbrugsundersøgelsen 1981 i Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, nr. 1985:12. Danmarks Statistik har i efterkrigstiden gennemført forbrugsundersøgelser i 1955, 1963, 1966, 1971, 1976 og 1981. Formålet med undersøgelserne har primært været at fremskaffe et nyt grundlag til beregning af forskellige forbrugerprisindeks og herunder at registrere forbrugs- og opsparingsmønstret.

forholdet helt ned til ca. 2,3:1. Denne markante ændring dækker dog over en stor spredning inden for de 2 husstandsgrupper, der her er tale om. Skævhederne ville blive noget større, hvis man f.eks. betragtede de 20 pct. af husstandene, der har den højeste disponible indkomst pr. voksen, i forhold til de 20 pct. med den laveste disponible indkomst pr. voksen, jfr. nedenfor.

For det andet afspejler fordelingen af de disponible indkomster også en meget forskellig erhvervsaktivitet. I husstandene med lav disponibel indkomst er kun ca. 15% af de voksne husstandssmedlemmer erhvervsaktive mod ca. 95% i højindkomst-husstandene. *Faktorindkomsten pr. fuldtidsbeskæftiget* (løn, virksomhedsoverskud m.m.) er kun ca. 1,6 gange så høj hos den femtedel af husstandene, der har de højeste disponible indkomster, som hos femtedelen med de laveste disponible indkomster. Dette forhold er lavere, ikke blot som konsekvens af den (overvejende aldersbetingede) forskel i erhvervsfrekvenser, men også fordi der blandt de erhvervsaktive i husstande med lavere indkomst er en større deltidsfrekvens og dermed et lavere effektivt arbejdsudbud. Samtidig er en væsentlig del af baggrunden for de observerede indkomstforskelle, at selvstændige generelt har varierende indkomster fra år til år. Hvis man så på indkomstforskellene over en længere årrække, ville disse forskelle udligne sig i et vist omfang.

For det tredje er det, som allerede beskrevet i kapitel III, vigtigt, at en del af indkomstvariationerne kan henføres til rene aldersbetingede forskelle, jfr. diskussionen i afsnittet om "Indkomstvariationer over tid og over alder" nedenfor.

3. Som det fremgår af disse forskellige måder at opgøre indkomstforskelle på, er et *samlet billede af indkomstfordelingen betydeligt mere nuanceret, end de umiddelbare indkomstforskelle giver indtryk af*. Det hænger især sammen med, at et øjebliksbillede af indkomstfordelingen, som et enkelt kalenderårs indkomster jo er, præges af, at de enkelte husstande befinder sig på forskellige trin i "livscyklen".

4. I det følgende er hovedvægten lagt på beskrivelsen af *indkomstforskelle* frem for f.eks. forskelle i *forbrug*. Der er ikke tvivl om, at de observerede forskelle herved kommer til at synes større end de egentlige forskelle i materiel levestandard, da husholdninger i vid udstrækning, via de finansielle markeder og anskaffelser af varige goder, netop udjævner virkningen på forbruget af svingninger i den løbende indkomst – jfr. figur VI.1 nedenfor og kapitel VII om livsindkomstberegningerne, som netop forsøger at sammenligne forskellige stillingskategoriers indkomster under hensyntagen til systematiske variationer heri over livsforløbet. Traditionelt knytter den største interesse sig dog til indkomsterne, som kan siges at afspejle personens eller familiens købekraft eller potentielle forbrugsmulighed, frem for til det faktisk realiserede forbrug. Dette gælder for eksempel i indkomst-skattesystemet og i det offentlige transfereringssystem, hvor skatter og indkomstoverførsler udmåles efter et indkomst- og ikke et forbrugskriterium.

Indkomstbegrebet

5. I Forbrugsundersøgelsen 1981 er der anvendt et udtryk for husstandenes disponible indkomster, som i vid udstrækning kan tages som udtryk for husholdningernes forbrugsmulighed i året. Det disponible indkomstudtryk svarer principielt til, hvad der er til rådighed til forbrug i perioden og til overførsel til forbrug i andre perioder via opsparing. Modsat er det også muligt at forbruge mere end svarende til periodens disponible indkomst, negativ opsparing, hvilket så i andre perioder – tidligere eller senere – kræver en positiv opsparing. Som det fremgår af figur VI.7 nedenfor, viser det sig – måske umiddelbart overraskende – at 80-85 årige i gennemsnit havde en nettoformue på ca. 200.000 kr. pr. husstand. Dette er et tydeligt tegn på, at opsparingsadfærden ikke blot er bestemt af ønsket om overførsel af forbrug over livsforløbet, men også af ønsket om overførsel af forbrugsmulighed imellem generationer (arv). Dette forhold er et argument for at interessere sig for indkomstfordelingen frem for fordelingen af det realiserede forbrug²⁾.

6. Figur VI.1 giver et summarisk indtryk af, hvordan husstandenes forbrug og disponible indkomster er fordelt. Søjlerne i figuren viser den gennemsnitlige indkomst eller det gennemsnitlige forbrug i hver enkelt tiendedel af alle husstande, startende med 1. decil (de 10% af husstandene, der har de laveste indkomster eller det laveste forbrug) op til 10. decil (de 10% af husstandene, der har de højeste indkomster eller det højeste forbrug). Decil-gennemsnittene er vist i forhold til gennemsnittet af alle husstande, der er sat lig et indeks på 100. Ved sammenligning af a) og b) i figur VI.1 ses det, at forbruget er noget mere jævnt fordelt end indkomsterne, og at der er relativt store forskelle imellem husstandene med de laveste og med de højeste disponible indkomster.

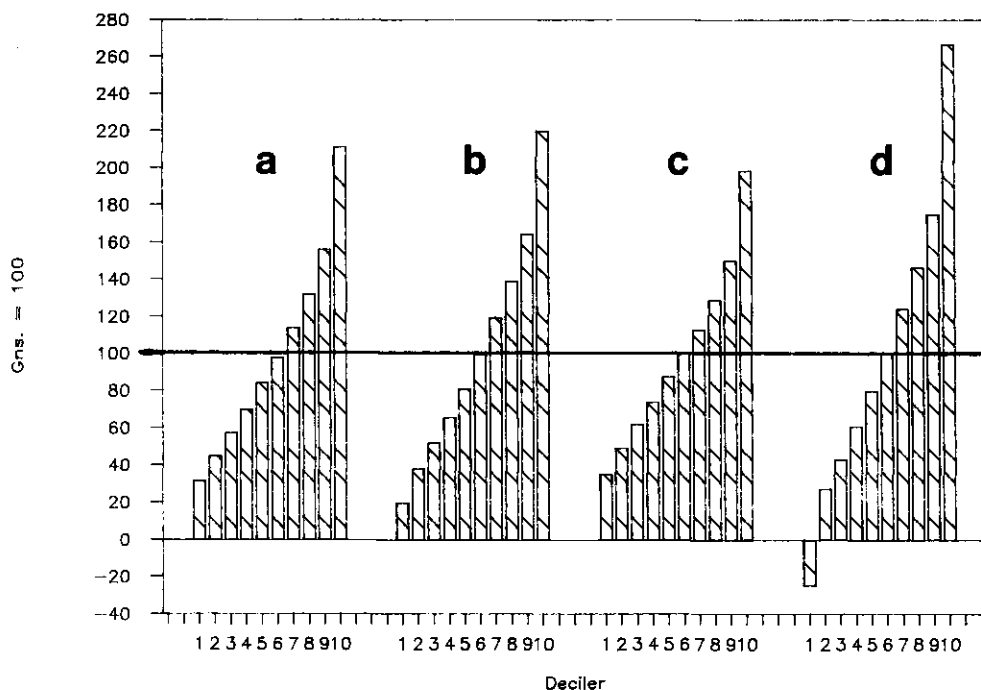
7. Opgørelsen af husstandenes disponible indkomster tilsigter at afspejle den købekraft, de har til rådighed til forbrug og opsparing. Den i forbrugsundersøgelsen anvendte definition af disponibel indkomst er dog ikke i alle henseender den mest hensigtsmæssige tilnærmelse hertil³⁾. For eksempel fratrækkes husholdningernes *renter af gæld med pant i ejerbolig* ikke, på linie med husholdningernes øvrige renteudgifter, i opgørelsen af disponibel indkomst, idet disse i forbrugsundersøgelsen antages at udtrykke ejernes boligforbrug. En konsekvens af denne opgørelsesmetode er, at boligforbruget vurderes

²⁾ Dette hænger givet sammen med de faktiske eller oplevede restriktioner på at belåne friværdien i ejerbolig, som udgør en stor del af de ældres nettoformue. En effekt af de begrænsede tillægslånemuligheder er således, at de begrænser de ældre generationers valgmuligheder og påfører dem en tvangsoverførsel til deres arvinger, så længe de har stærke præferencer for at bibeholde den bolig, som de ofte har beboet i mange år. Hvis de selv ønsker at forbruge deres akkumulerede opsparing, kan de ofte kun opnå dette ved fysisk at flytte til en anden, lejet bolig.

³⁾ Den disponible indkomst er i forbrugsundersøgelsen defineret som *bruttoindkomst* – dvs. summen af faktorindkomster (løn og selvstændiges erhvervsindkomster) plus rente- og formueindkomster, samt overførsler fra private og fra det offentlige – *minus* skatter, renteudgifter (excl. boligrenter) samt andre overførsler til det offentlige og tvungne overførsler til private.

Figur VI.1. Husstandenes forbrug og disponible indkomster: Gennemsnit indenfor de enkelte deciler i forhold til gennemsnittet for alle husstande, der i figuren er sat lig 100.

- a) *Forbrug*
- b) *Disponibel indkomst*
- c) *Modificeret forbrug*
- d) *Modificeret disponibel indkomst*



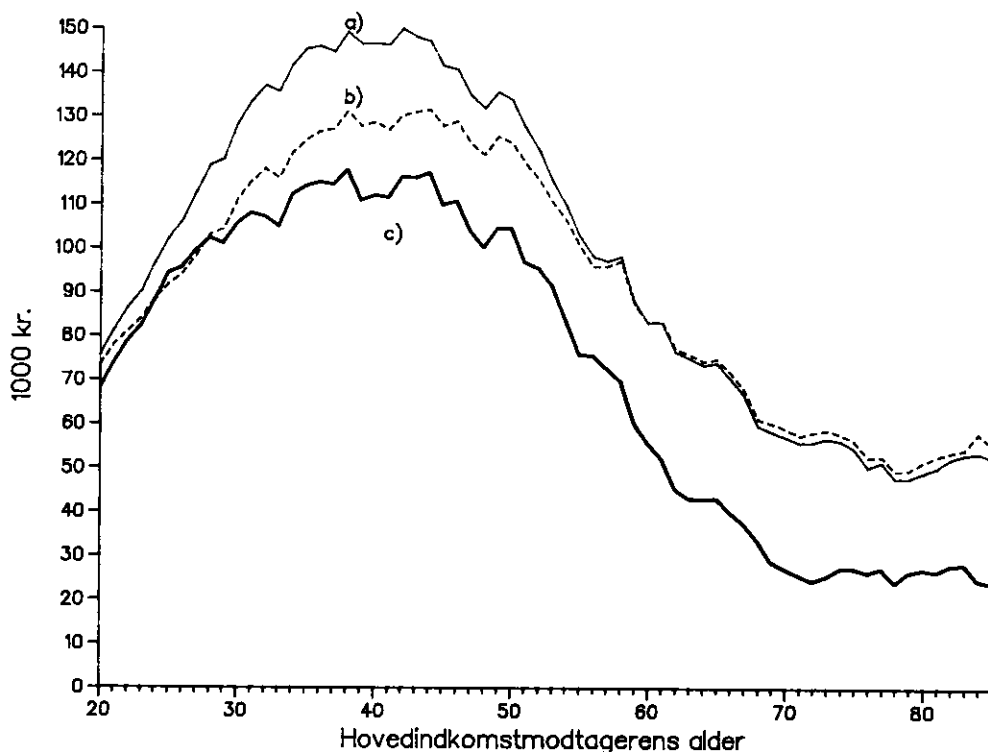
Anm.: Husstandene er ordnet efter stigende forbrug, disponibel indkomst, modificeret forbrug hhv. stigende modificeret disponibel indkomst i hver af figurens fire dele. I decil 1 indgår de 10% af husstandene, der har det laveste forbrug eller den laveste indkomst efter det anvendte forbrugs- eller indkomstbegreb. I decil 2 indgår de 10% af husstandene, der herefter har det laveste forbrug eller den laveste indkomst, osv. Gennemsnittene i figurens fire dele fra a) til d) er hhv. ca. 103.000 kr., 105.000 kr., 95.000 kr. og 80.000 kr. pr. husstand. Disse gennemsnit er i figuren sat lig 100.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

forskelligt afhængigt af finansieringstidspunkt og -vilkår. Som alternativ er det i det følgende valgt at opgøre et *modificeret, disponibelt indkomstbegreb*, hvor boligrenterne er fratrukket på linie med husstandenes øvrige renteudgifter, hvorefter boligforbruget, som en del af såvel den disponible indkomst som forbruget, i stedet er opgjort som 3,5% af kontantvurderingen pr. 1. april 1981 (17. alm. vurdering) af husstandenes

Figur VI.2. Korrektion af disponibel indkomst: Gennemsnitlig disponibel husstandsindkomst efter hovedindkomstmotagerens alder.

- a) *Disponibel indkomst*, som anvendt i forbrugsundersøgelsen
- b) *Disponibel indkomst, inkl. korrigeret udtryk for ejerbolig-forbrug*
- c) *Modificeret disponibel indkomst*: Disponibel indkomst, inkl. korrigeret udtryk for ejerbolig-forbrug, samt med korrektion for inflation.



Anm.: I figuren er vist et vejret og centreret, glidende gennemsnit af den gennemsnitlige disponible indkomst i 5-års aldersgrupper. For f.eks. 50-årige viser kurverne således gennemsnittet for de 48 til 52-årige. Gennemsnittene for a) til c) er ca. 105.000 kr., 97.000 kr. og 80.000 kr. pr. husstand.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

boligkapital⁴⁾. I figur VI.2, er vist, hvordan husstandenes disponible *indkomster* ændres ved denne alternative opgørelse af ejerbolig-forbruget; a-delen i figuren viser den

⁴⁾ Denne procent kunne synes lav. Da imidlertid grundlaget for boligforbrugsberegningen, konstantværdien, så at sige er "pristalsreguleret", skal boligforbrugsprocenten afspejle en langsigtet real og ikke en nominal rente.

disponible indkomst efter definitionen i forbrugsundersøgelsen og b-delen den disponible indkomst med korrigeret udtryk for ejerbolig-forbruget.

Den valgte korrektion af ejerbolig-forbruget påvirker den disponible indkomst i to modsatgående retninger. For det første giver opgørelsen af ejerbolig-forbruget som 3,5% af kontantværdien af boligkapitalen ejerne en højere disponibel indkomst og et højere forbrug. For det andet er husstandenes boligrenteudgifter som nævnt fratrukket den disponible indkomst og forbruget på linie med øvrige renteudgifter, hvilket giver et lavere forbrug og en lavere disponibel indkomst. Disse to modsatrettede justeringer gør, at den disponible indkomst med det korrigerede udtryk for ejerbolig-forbruget ligger lavere end den oprindeligt opgjorte frem til 60-års alderen, med størst forskel omkring 40-45 års alderen, hvor renteudgifterne væsentligt overstiger det beregnede boligforbrug, se a) og b) i figur VI.2. Først for husstande, hvor hovedindkomstmodtageren er over ca. 60 år, overstiger det opgjorte boligforbrug (3½% af boligkapitalen) husstandenes bolig-renteudgifter. For disse husstande er den disponible indkomst med korrigeret opgørelse af ejerbolig-forbruget højere end det oprindelige udtryk for husstandenes disponible indkomst.

8. Som det fremgår af a) og b) i figur VI.2 får husstande med meget store renteudgifter – som for eksempel de store bolig-renteudgifter for midaldrende husstande – en meget lav disponibel indkomst. *Dette er ikke nødvendigvis et udtryk for at disse husstandes forbrugsmulighed er tilsvarende lav.*

En del af husstandenes renteudgifter – på fast forrentede lån som f.eks. realkreditlån med pant i fast ejendom – bør i en tid med inflation betragtes som et indirekte hovedstolsafdrag (som kompensation for den udhuling af gæld, der følger med inflation. Inflationen i årene op til 1981 var på godt 10% p.a.). *Denne del af de løbende renteudgifter bør således betragtes som en opsparing og bør derfor indgå i opgørelsen af den disponible indkomst (men ikke i opgørelsen af forbruget). Det er derfor vigtigt samtidig med boligforbrugskorrekturen at korrigere opgørelsen af den disponible indkomst for påvirkningerne fra inflation.*

Ud over den ændrede opgørelse af ejerbolig-forbruget er der derfor i opgørelsen af *den modificerede disponible indkomst* taget hensyn til, at inflationen (12¼% i 1981) generelt påvirker husstandenes reale formuestilling, idet bl.a. realværdien af traditionelle (ikke-indekserede) lån falder under inflation, hvorved der opstår *debitorgevinster og kreditortab*. Disse gevinster og tab kan der vel at mærke være "betalt for" respektive "kompenseret for" i form af en højere rente. Ud fra et ønske om at beskrive husholdningernes forbrugsmulighed med udgangspunkt i en konstant real-formue – dvs. den reale forbrugsmulighed – er der derfor fra den disponible indkomst trukket et beløb svarende til, hvor meget husstanden skal opspare for at opretholde den reale værdi af nettoformuen ved indgangen til perioden. Dette afspejler, at en del af den konstaterede opsparing kan være nødvendig for blot at holde en konstant real-formue. Denne del af

indkomsten og opsparingen kan ikke siges at udvide husstandenes forbrugsmulighed, og den er derfor trukket ud⁵⁾.

9. I figur VI.2 er vist, hvordan modifikationen af udtrykket for disponibel indkomst ændrer indkomstbegrebet systematisk over alderen. Specielt tydeligt er det, at formue-tabet – forskellen mellem b- og c-kurven i figur VI.2 – ved inflation er jævnt stigende frem til 50-60 års alderen for derefter at holde sig på et nogenlunde konstant niveau. Baggrunden for dette er det typiske aldersafhængige opsparings- og dermed formueforløb, som er illustreret i figur VI.7 nedenfor. Resultatet af ejerbolig-forbrugs-korrek-tionen – som fremgår af en sammenligning af a) og b) i figur VI.2 – er, at specielt *midaldrende* aldersgruppers forbrugsmulighed bliver betydeligt lavere. *Den indkomst-opgørelse*, b) i figur VI.2, som fremkommer efter denne korrektion af ejerbolig-forbruget, giver dog kun et ufuldstændigt indtryk af aldersgruppernes forbrugsmulighed. Der må som nævnt ovenfor også korrigeres for inflationens indvirkning på de reale forbrugs-muligheder, herunder også for inflationens udhuling af boliggyld, idet alle *nominelle* renteudgifter er fratrukket indkomstbegrebet.⁶⁾ De midaldrende aldersgrupper har re-lativt store boliglån og dermed relativt store nominelle boligrenteudgifter. Disse alders-grupper får således omvendt en relativt betydelig inflationsgevinst på boliglånene. Når den modificerede disponible indkomst c) ligger under b) også for disse grupper i figur VI.2, hænger det sammen med, at ejendomspriserne på boligejendomme under ét var svagt faldende i 1981.⁷⁾ De *ældre* aldersgrupper har typisk en relativt stor friværdi i deres ejerbolig, og disse gruppers indkomst vurderes derfor *samlet* højere efter korrektionen af udtrykket for boligforbruget, a) sammenlignet med b) i figur VI.2.

10. I figur VI.1, d), er der givet et summarisk billede af fordelingen af det modificerede udtryk for husstandenes disponible indkomster, som anvendes i det følgende. For at illustrere den isolerede betydning for *forbrugsfordelingen* af den ændrede opgørelse af ejerboligforbruget er fordelingen af det modificerede forbrug også vist i figur VI.1, c).

11. Som det fremgår af en sammenligning af a) og c) i figur VI.1 *betyder den ændrede opgørelse af ejerbolig-forbruget, at fordelingen af forbruget bliver noget mere jævn*. Baggrunden for dette er, at en del af husstandene i den øvre ende af fordelingen nu får fratrukket relativt høje bolig-renteudgifter (som i forbrugsundersøgelsens definition, a) i figur VI.1. er en del af forbruget) således, at deres samlede forbrug falder. I den nedre ende af fordelingen befinder der sig en stor del pensionisthusstande med en stor

⁵⁾ Opgørelsen af den modificerede disponible indkomst er sket for at nå frem til den bedst mulige tilnærmelse til det ideelle, "traditionelle, teoretiske indkomstbegreb, dvs. det maksimale forbrug, som husstanden kan tillade sig uden at tære på den reale nettoformue"; Assar Lindbeck, Indkomstfordelinger i Sverige, *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalskrift*, nr. 1, 1983.

⁶⁾ Da der ved beregningen af ejerbolig-forbruget er taget udgangspunkt i en realrentebetragtning (se note 4), må i hvert fald kun de *reale* boligrenteudgifter fragås.

⁷⁾ Beregningerne er dog *kun* gennemført under forudsætning af *uændrede* ejendomspriser.

friværdi i deres ejerbolig. For disse husstande er boligrente-udgifterne relativt ubetydelige, og den ændrede opgørelse af boligforbruget betyder derfor, at det samlede forbrug bliver højere.

Modifikationen af den disponible indkomst omfatter som nævnt *ikke kun* den ændrede opgørelse af ejerbolig-forbruget, *men også* en korrektion for husstandenes tabte reale forbrugsmulighed på grund af det relativt høje inflationsniveau i 1981. Ved en sammenligning af b) og d) i figur VI.1 fremgår det, *at den samlede modifikation af indkomst-opgørelsen betyder, at det gennemsnitlige niveau for husstandenes disponible indkomster bliver betydeligt lavere* (gennemsnittet falder fra ca. 105.000 kr. til ca. 80.000 kr. pr. husstand), *og samtidig bliver fordelingen betydeligt mere ulige*. Ca. en trediedel af faldet på ialt ca. 25% i det gennemsnitlige indkomstniveau kan henføres til den ændrede opgørelse af ejerbolig-forbruget, idet renteudgifterne i gennemsnit langt overstiger det imputerede boligforbrug ved den anvendte sats (3½%). Derudover er den gennemsnitlige, modificerede, disponible indkomst ca. 15% lavere (de resterende to trediedele af det samlede fald) som følge af det imputerede inflationstab. En betydelig del af dette fald kan henføres til, at ejendomspriserne i 1981 var svagt *faldende* samtidig med, at den generelle prisstigningstakt (forbrugerpriser) var på over 12%. For en lang række ejere i den nedre ende af fordelingen, der samtidig havde relativt store formuer – som f.eks. pensionisthusstande – betød dette, at deres løbende indkomst i året ikke kunne dække det kapitaltab, der var en konsekvens af denne forskelligartede prisudvikling. Kapitaltabene var således for en række husstande så store, at den modificerede disponible indkomst blev negativ i 1981. Modsat var der i den øvre ende af fordelingen en række husstande, som kunne realisere en betragtelig debitorgevinst, således at inflationen i 1981 nedbragte deres gældsbyrde, hvorved deres reale forbrugsmulighed blev forøget.

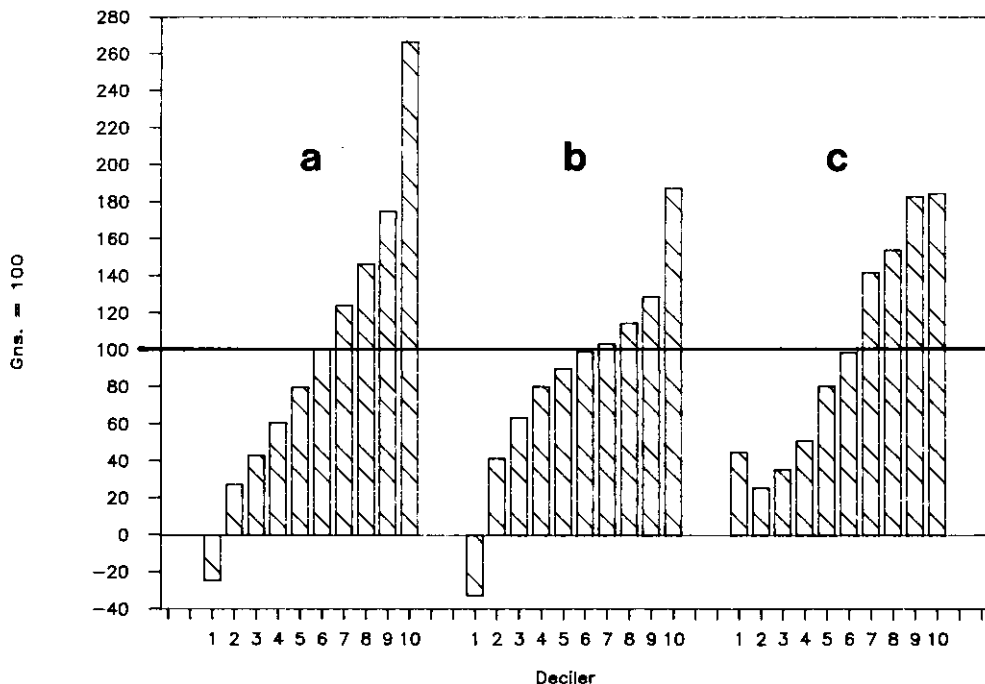
13. Modifikationen af opgørelsen af husstandenes disponible indkomster betyder således i 1981, at forskellene bliver betydeligt større end i den oprindelige opgørelse. Specielt må dog den kraftige omfordelende virkning fra inflationstabet betragtes som kortsigtet og ekstraordinær. I perioden fra 1981 til 1985 er ejendomspriserne påny steget kraftigere end priserne iøvrigt, jfr. diskussionen i kapitel V, hvorved ejerne (i det omfang det er de samme) må siges mere eller mindre at have indhentet 1981-tabet. Dette er således en understregning af, at *fordelingsspørgsmål ideelt set bør belyses* over en længere årrække. Af fordelingen af forbruget, c) i figur VI.1, ses også, hvordan husstandene har været i stand til at udligne meget høje og meget lave indkomster, således at f.eks. husstande med lave indkomster har kunnet opretholde et vist forbrugsniveau med negativ opsparing til følge.

Husstandenes sammensætning og størrelse

14. 1 figur VI.3 er herefter illustreret fordelingen af den såkaldt modificerede disponible indkomst, se a) i figuren. Husstandene er ordnet efter, hvor stor modificeret disponibel

Figur VI.3. Gennemsnitlig modifieret disponibel indkomst, pr. husstand og pr. forbrugsenhed, og antal beskæftigede i husholdningerne. Gennemsnit indenfor de enkelte deciler i forhold til gennemsnittet for alle husstande, der i figuren er sat lig 100. Husstandene er ordnet i decilgrupper efter modifieret disponibel indkomst.

- a) *Modifieret disponibel indkomst,*
- b) *Modifieret disponibel indkomst pr. forbrugsenhed, (børn, halv vægt)*
- c) *Antal fuldtidsbeskæftigede*



Anm.: Husstandene er ordnet på samme måde, efter stigende modifieret disponibel indkomst, i figurens tre dele.

Selvstændige er antaget at være fuldtidsbeskæftigede. For lønmodtagere er beskæftigelsen vurderet ud fra oplysninger om ATP-indbetalinger.

a) svarer til d) i figur VI.1 og gennemsnittene for a) og b) er ca. 80.000 kr. pr. husstand hhv. 42.000 kr. pr. forbrugsenhed.

Den gennemsnitlige beskæftigelse i alle husstandene var 1.2 fuldtidsbeskæftigede pr. husstand. I hver af de 10 deciler var i gennemsnit 0.5, 0.3, 0.4, 0.6, 1.0, 1.2, 1.7, 1.9, 2.2 hhv. 2.3 fuldtidsbeskæftigede pr. husstand

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

indkomst, de rådede over i 1981. Søjlerne i figuren viser den gennemsnitlige, modifierede, indkomst i hver decil i forhold til gennemsnittet af alle husstande. Som det ses af figuren, er der relativt store forskelle imellem husstands-indkomsterne, og noget mere end halvdelen (ca. 55%) af alle husstandene havde indkomster, der lå under gennemsnittet for alle.

15. Skævheden i fordelingen af husstandsindkomster kan dog ikke tolkes som et udtryk for forskelle imellem personers materielle levevilkår. Det er nødvendigt at tage hensyn til de relativt store forskelle i husstandenes størrelse, sammensætning og i deres forskellige erhvervsaktivitet.

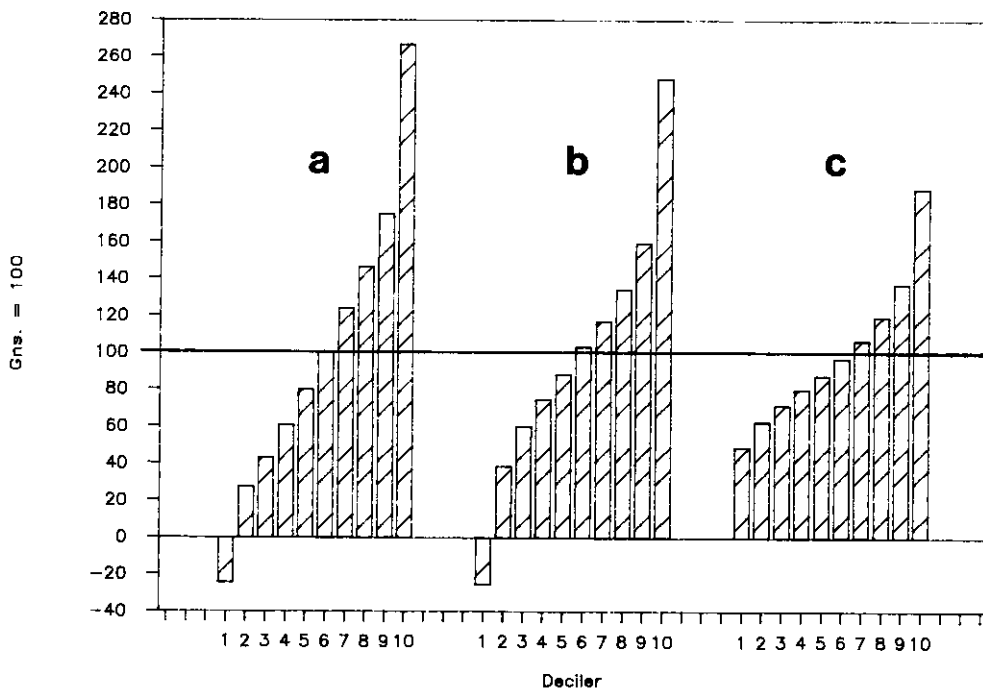
16. Der er således ikke nødvendigvis forskel på levestandarden i to husstande, hvor den ene husstandsindkomst er dobbelt så stor som den anden, hvis der f.eks. er dobbelt så mange husstandsmedlemmer i den første familie. Det viser sig da også, at der *både er et stigende antal voksne og et stigende antal børn, når husstandene sammenlignes op gennem decilgrupperne*. For at illustrere denne karakteristiske forskel i *husstands-sammensætningen* er det i figur VI.3, b), endvidere vist, hvor stor den gennemsnitlige indkomst er pr. forbrugsenhed i hver decil. Børn er i denne forbindelse medregnet som en halv forbrugsenhed, og selv om dette er en noget arbitrær sammenejning, påvirker det dog ikke det generelle indtryk, da såvel antallet af voksne som antallet af børn er stigende fra 1. til 10. decil. Det fremtræder klart af figuren, hvor stor indflydelse dette forhold har på indtrykket af fordelingen.

17. For at kunne sammenligne familiernes levevilkår bør der yderligere tages hensyn til, at den tid, familierne har til rådighed til hinanden og til at forbruge deres indkomst, også er af betydning for deres levestandard. Der er *relativt store forskelle i den erhvervsindsats, forskellige familier præsterer*, og dette giver sig også udtryk i fordelingen. Til illustration af dette punkt er i figur VI.3 vist, hvor stor den gennemsnitlige erhvervsaktivitet er i hver af decilerne. Det fremgår tydeligt, at der er systematiske forskelle i arbejdsindsatsen imellem decilerne, således at husstandene i de øverste deciler yder en betydelig større indsats end husstandene i de laveste deciler. Husstandene i første decil fremtræder dog som atypiske ved en relativt høj erhvervsaktivitet. Dette er et udtryk for det nedenfor omtalte fænomen, at visse grupper af selvstændige – i 1981 i høj grad landmænd – har stærkt svingende indkomster og således i et enkelt år kan have en meget lav netto-aflønning.

Disse overvejelser, sammenholdt med figur VI.3, viser, *hvor forkert det kan være at slutte noget om forskellene i befolkningens levestandard – og navnlig i hvor høj grad forskellene afspejler en "ulige" fordeling – ud fra traditionelle fordelinger af husstandsindkomsten*. I den øvre ende (de to øverste deciler) er der typisk tale om en gruppe af relativt store husstande, hvor begge ægtefæller har udearbejde på fuldtid. I de nærmeste "trin" (decilgrupper) herunder er der typisk tale om, at den ene ægtefælle arbejder på fuldtid, den anden på deltid. Omkring midten af fordelingen befinder der sig grupper af husstande med kun én erhvervsaktiv, herunder enlige. I de nederste deciler af fordelingen befinder sig typisk en række husstande med relativt ringe erhvervstilknytning, domineret af pensionisthusstande og f.eks. uddannelsessøgende samt, som nævnt, selvstændige i 1981. Den øverste ende af fordelingen af husstandsindkomster er domineret af familier med relativt mange børn og høj erhvervsaktivitet.

Figur VI.4. Modifieret disponibel indkomst pr. husstand og pr. forbrugsenhed (børn halv vægt) og husstandenes forbrug pr. forbrugsenhed. Gennemsnit indenfor de enkelte deciler i forhold til gennemsnittet for alle husstande, der i figuren er sat lig 100.

- a) *Modifieret disponibel indkomst*
- b) *Modifieret disponibel indkomst pr. forbrugsenhed*
- c) *Modifieret forbrug pr. forbrugsenhed*



Anm.: Husstandene er ordnet efter stigende modifieret disponibel indkomst pr. husstand, modifieret disponibel indkomst pr. forbrugsenhed hhv. stigende forbrug pr. forbrugsenhed i hver af figurenes tre dele. Gennemsnittene i figurens tre dele fra a) til c) er hhv. ca. 80.000 kr. pr. husstand, 42.000 kr. pr. forbrugsenhed og 52.000 kr. pr. forbrugsenhed. a) svarer til d) i figur VI. 1 og til a) i figur VI.3.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

Der er i vid udstrækning tale om husstande, som er relativt nyetablerede i ejerbolig.

18. I figur VI.4, b), ovenfor er vist, hvordan den modifierede disponible indkomst *pr. forbrugsenhed* er fordelt. Som det fremgår er fordelingen nu mere jævn, end det var tilfældet for det samme indkomstbegreb på husstandsniveau. Det kan måske umiddelbart undre, at overgangen fra husstandsniveau til forbrugsenhed synes at føre til en mindre indkomst-ulighed i figur VI.3 end i figur VI.4. Dette er en konsekvens af, at der er en vis spredning i husstandenes størrelse og erhvervsaktivitet inden for decilerne

i figur VI.3, hvor ordningen af husstandene er fastholdt efter *husstandsindkomsten* uden hensyntagen til forskellene i husstandenes sammensætning og størrelse. Først med illustrationen i figur VI.4 kan selve fordelingen af forbrugsmuligheden pr. forbrugsenhed belyses. Det fremgår af figur VI.4, at *fordelingen af befolkningens levevilkår er mere jævn end indtrykket fra figur VI.3 lader formode, men også, at der fortsat er en betydelig forskel imellem husstandene.*

Indkomstvariationer over tid og over alder

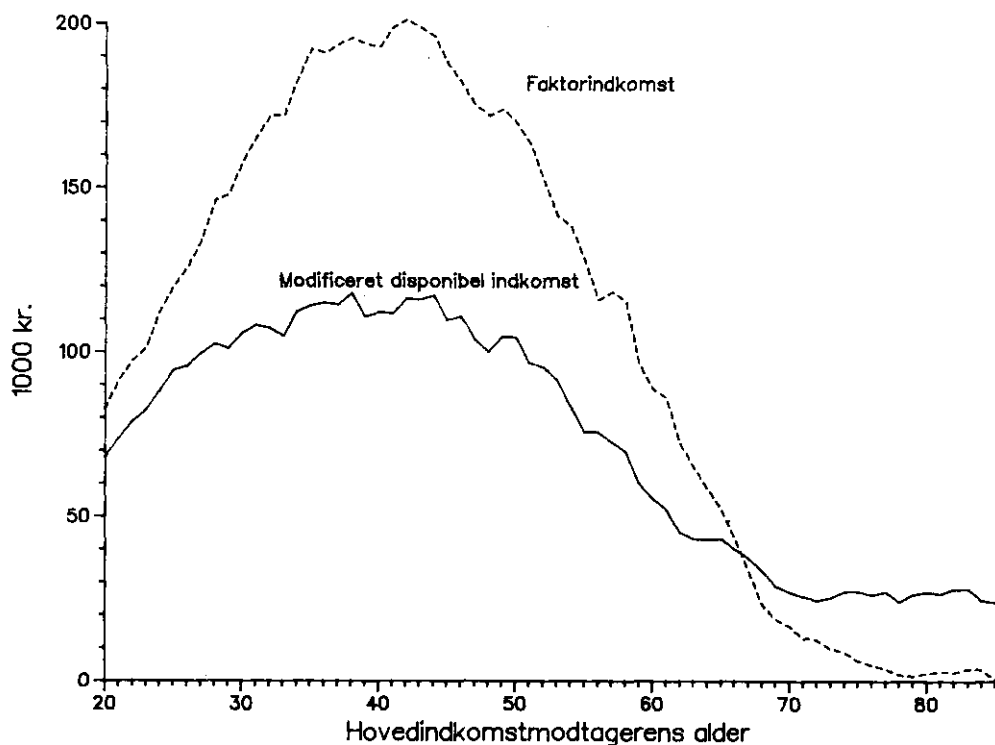
19. Indtrykket af forskellene i husstandenes levevilkår er dog fortsat overdrevet, fordi vi *kun observerer familierne i et enkelt år.* Visse dele af den erhvervsaktive del af befolkningen – selvstændige i byerhverv og landbrug – har typisk store udsving i deres indkomster fra det ene år til det andet. Dette er med til at give *større spredning i indkomstfordelingen, end der egentlig er i levevilkårene.* Det kan f.eks. udmærket være tilfældet, at selvstændige, som i gennemsnit over en årrække ligger midt i indkomstfordelingen (median-indkomster), fra det ene år til det andet skiftevis bevæger sig fra den øvre til den nedre ende af fordelingen. 1981 var et meget dårligt år for selvstændige landmænd – med et ringe driftsoverskud og kapitaltab – og der er da også i forbrugsundersøgelsen 1981 specielt mange selvstændige landmands-husstande i de nederste deciler, som er med til at trække gennemsnittet ned for disse, uden at dette nødvendigvis kan tages som udtryk for tilsvarende lave forbrugsmuligheder over en lidt længere årrække.

Det ovennævnte forhold kan der ikke tages hensyn til i beskrivelsen af indkomstfordelingen ud fra et såkaldt tværnsnitmateriale som Forbrugsundersøgelsen 1981. Noget sådant ville kræve, at det var muligt at følge husstandenes indkomstudvikling over en længere årrække.

20. Et lignende forhold gør sig gældende for de husstande, som har en systematisk indkomstudvikling over livsforløbet.

Den indkomstfordeling, der kan iagttages på et givet tidspunkt, er domineret af, at husstandene hver især befinder sig på et forskelligt punkt i deres karriere. Blandt lavindkomsthusstandene befinder sig bl.a. uddannelsessøgende og familier i den tidlige etableringsfase. Over tiden, som disse familier og deres indkomster vokser, vil husstandene bevæge sig op i indkomstfordelingen og eventuelt nå op i den øvre ende i den periode af familiemedlemmernes livsforløb, 35-55 års alderen, hvor deres erhvervsaktivitet og aflønning er størst. Senere falder husstandene igen ned igennem indkomstfordelingen, efterhånden som de nærmer sig pensionsalderen og deres erhvervsaktivitet falder.

Figur VI.5. Gennemsnitlig faktorindkomst og modificeret disponibel indkomst pr. *husstand*, efter hovedindkomstmodtagerens alder

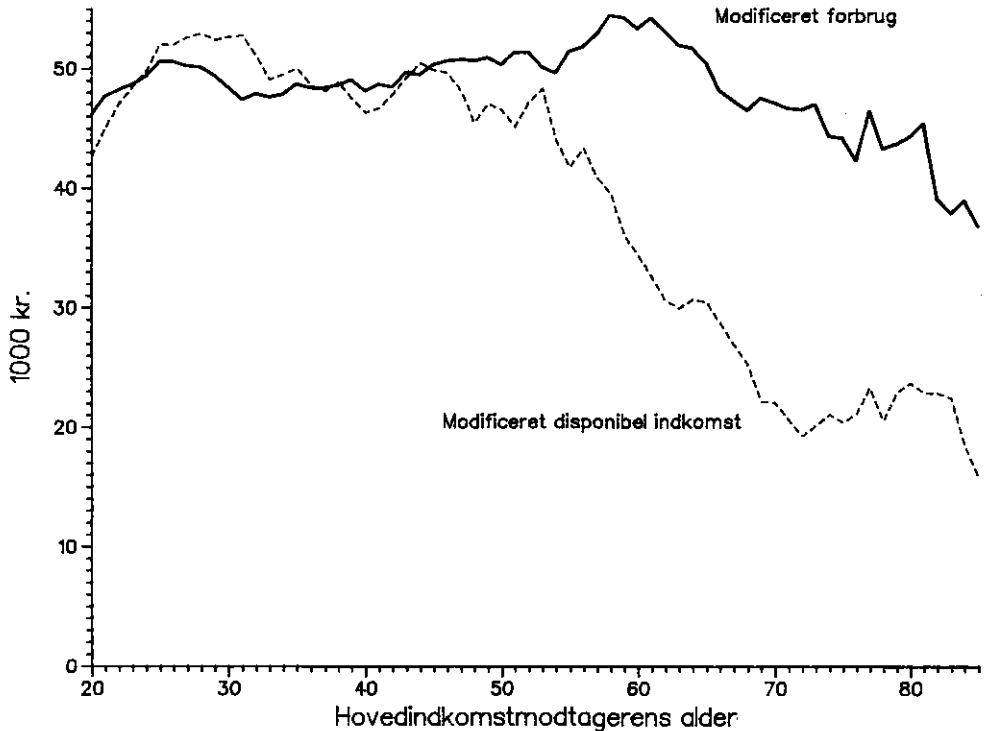


Anm. I figuren er vist et vejet og centreret glidende gennemsnit af indkomsterne i 5-års aldersgrupper. For f.eks. 50-årige viser kurverne således gennemsnittet for de 48 til 52-årige.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

21. Denne systematiske indkomstudvikling fremtræder klart af figur VI.5, som viser den modificerede disponible indkomst og faktorindkomsten for husstande i forskellige aldersgrupper. Det ses, hvordan *faktorindkomsterne er lave i enderne af aldersfordelingen*, hvor erhvervsaktiviteten er lav, og hvordan *indkomstoverførslerne og skatterne fra det offentlige er med til at udjævne disse variationer i indkomsterne over livsforløbet*, jfr. kapitel V. Udviklingen i den disponible indkomst er mere jævn, men udviser dog stadig et karakteristisk forløb over livscyklens. *Husstandenes forbrugsmulighed er størst i midten af livsforløbet*, hvor husstandene og husstandsmedlemmernes erhvervsaktivitet er størst.

Figur VI.6. Gennemsnitlige modificeret disponibel indkomst og forbrug pr. *forbrugsenhed*, efter hovedindkomstmodtagerens alder.

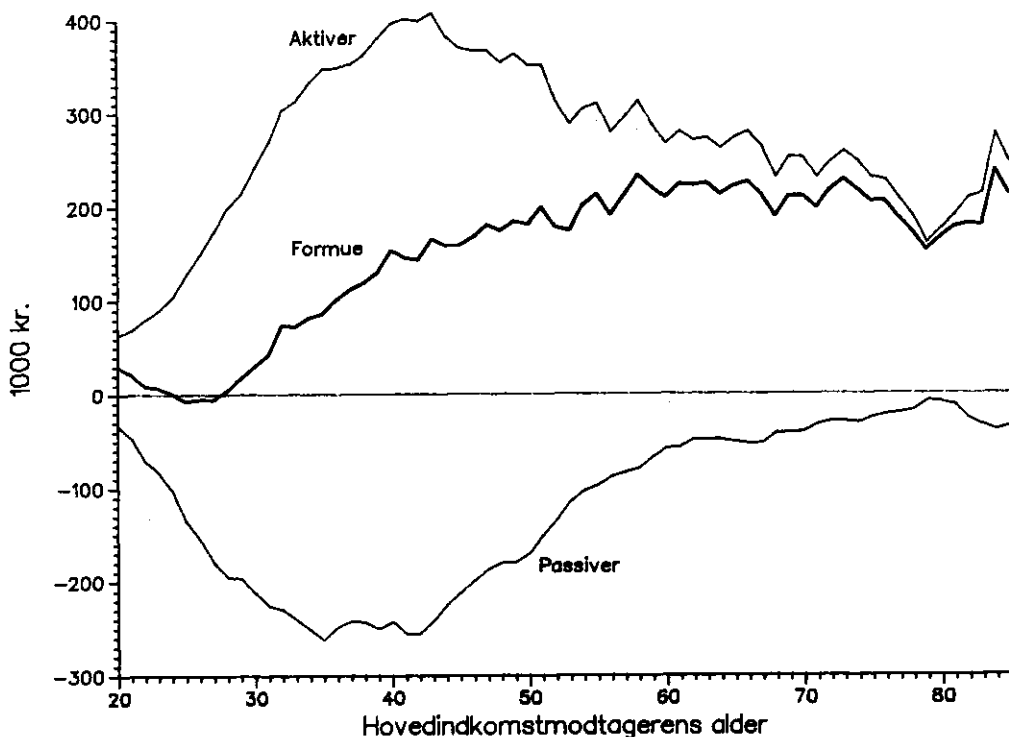


Anm.: I figuren er vist et vejet og centreret glidende gennemsnit af indkomst og forbrug i 5-års aldersgrupper. For f.eks. 50-årige viser kurverne således gennemsnittet for de 48 til 52-årige.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

22. I figur VI.6 og VI.7 er livsløbsaspektet uddybet. Disse to figurer viser en karakteristisk sammenhæng imellem henholdsvis forbrugs- og opsparingsadfærden og formueudviklingen over livsforløbet, som er af afgørende betydning for beskrivelsen og forståelsen af indkomst- og formueudviklingen. Figur VI.6 er dog i et vist omfang domineret af de ekstraordinære inflationstab på husholdningernes realformue i 1981, jfr. ovenfor. Dette er baggrunden for, at opsparingskvoten med det anvendte indkomstbegreb – modificeret disponibel indkomst – i 1981 var negativ for alle husstandene under ét, som det fremgår af figur VI.6. Det er dog samtidig tydeligt, hvordan *forbruget er langt mere jævnt fordelt over hele livsforløbet end de disponible indkomster*. Således er opsparingskvoten typisk, og også i figur VI.6, relativt højere i midten af livsforløbet, hvor indkomstgrundlaget også er størst. I denne periode af livsforløbet kan husstandene således forbedre deres formueposition, se figur VI.7, hvilket kan medvirke til finansie-

Figur VI.7. Gennemsnitlige aktiver, passiver og nettoformue pr. husstand, efter hovedindkomstmodtagerens alder.



Anm.: I figuren er vist et vejret og centreret glidende gennemsnit af aktiver, passiver og nettoformue i 5-års aldersgrupper. For f.eks. 50-årige viser kurverne således gennemsnittet for de 48 til 52-årige. Passiver illustreret negativt.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

ring af et relativt højt (i forhold til indkomstgrundlaget) forbrugsniveau enten tidligere eller senere i livsforløbet. Som nævnt er nedsparingen for de ældre husstande dog overdrejet i figur VI.6 i forhold til mere normale vilkår. Baggrunden for dette er inflationstabets tætte sammenhæng med nettoformue-udviklingen. Som det ses af figur VI.7, er nettoformuen størst for de ældre generationer, og disse led derfor i gennemsnit også det største reale formuetab i 1981.

23. Forestiller man sig, rent hypotetisk, at hele befolkningen gennemlevede det samme forløb (lig det gennemsnitlige), ville beskrivelser af indkomst- og formuefordelingen på et givet tidspunkt blot afspejle befolkningens aldersmæssige sammensætning – uden at der ville være forskelle i befolkningens materielle levevilkår, set over hele livsforløbet. Beskrivelser af indkomst- og især formuefordelinger, der *ikke inddrager de systemati-*

ske variationer over alderen, kan – som figur VI.6 og VI.7 viser – meget let være direkte *vildledende*.

24. På trods heraf dominerer ikke-aldersfordelte indkomst- og formuefordelinger endnu typisk de her i landet publicerede beskrivelser af indkomst- og formuefordelingen. Med adgang til individualiserede data må *denne "fejl-tradition" dog efterhånden forventes at forsvinde*. Vigtigheden af at inddrage aldersaspektet i fordelingsanalyser har bl.a. også ligget til grund for de gennemførte livsindkomstberegninger, jfr. kapitel VII nedenfor, hvor det også forsøges systematisk at inddrage aldersdimensionen i fordelingsanalysen.

25. Fordelingen af *faktorindkomster* er præget af en relativt stor spredning som følge af den karakteristiske profil over livsforløbet, som fremgår af figur VI.5. En betydelig del af denne variation udlignes af især indkomstoverførsler fra det offentlige, som i nogen grad udfylder midlertidige eller permanente bortfald af faktorindkomst (både bistandshjælp, arbejdsløshedsdagpenge, uddannelsesstøtte og pensioner har en sådan funktion). Spredningen i husstandenes *disponible indkomster* er som følge heraf noget mindre.

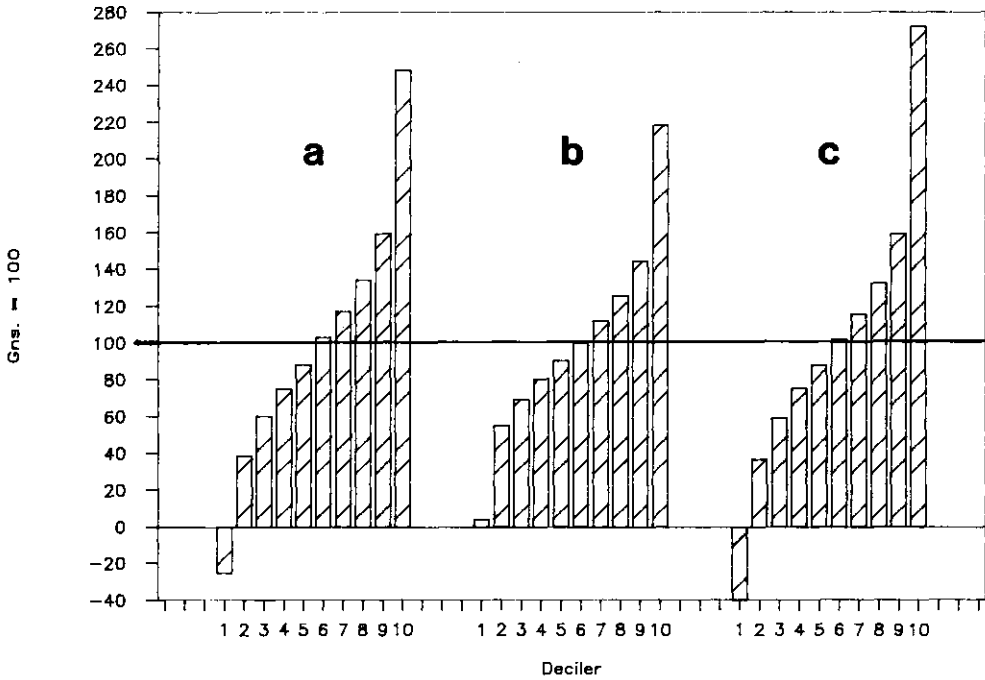
26. Udviklingen i de *disponible indkomster* er dog stadig præget af et karakteristisk forløb over livscyklens. Ud over at tage hensyn til husstandssammensætning og -størrelse er det vigtigt også at tage hensyn til dette *enten* ved at observere husstandene over et længere forløb *eller* ved kun at sammenligne indkomster for husstande i samme fase af livsforløbet. Hvis man ikke gør dette, vil man få et overdrevent indtryk af de faktiske forskelle i befolkningens materielle levevilkår blot som følge af, at husstandene observeres i forskellige faser i livsforløbet.

27. I figur VI.8 er vist fordelingen af den modificerede disponible indkomst i 1981 for alle husstandene uanset alder, a), og fordelingen inden for to aldersgrupper, nemlig henholdsvis husstande i midten af livsforløbet, b), og ældre husstande, c). Det fremgår af figur VI.8, at spredningen som forventet er noget mindre blandt de 25 til 44-årige end blandt alle husstande under ét. Indkomsterne var derimod noget mere ulige fordelt blandt husstandene i de ældre aldersgrupper, 45 til 64 årige. Dette er et udslag af to forhold. *For det første*, at spredningen i et vist omfang forøges af inflationstabet, som påvirker disse aldersgruppers reale indkomster i større omfang end de yngre aldersgruppers. *For det andet* er en større indkomstspredning forventelig for disse ældre aldersgrupper, også under mere "normale" omstændigheder, da der er store forskelle i disse aldersgruppers erhvervsaktivitet. I det omfang tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er selvvalgt, er det dog problematisk at vurdere, om den deraf følgende indkomstnedgang afspejler en egentlig forringelse af husstandenes velfærd.

28. Husstandene foretager i udpræget grad selv en yderligere udligning af indkomst-

Figur VI.8. Fordelingen af husstandenes modificerede disponible indkomst pr. *forbrugsenhed* indenfor aldersgrupper. Gennemsnit indenfor de enkelte deciler i forhold til gennemsnittet for alle husstande, der i figuren er sat lig 100.

- a) *Alle aldersgrupper*
- b) *25 til 44-årige*
- c) *45 til 64-årige*



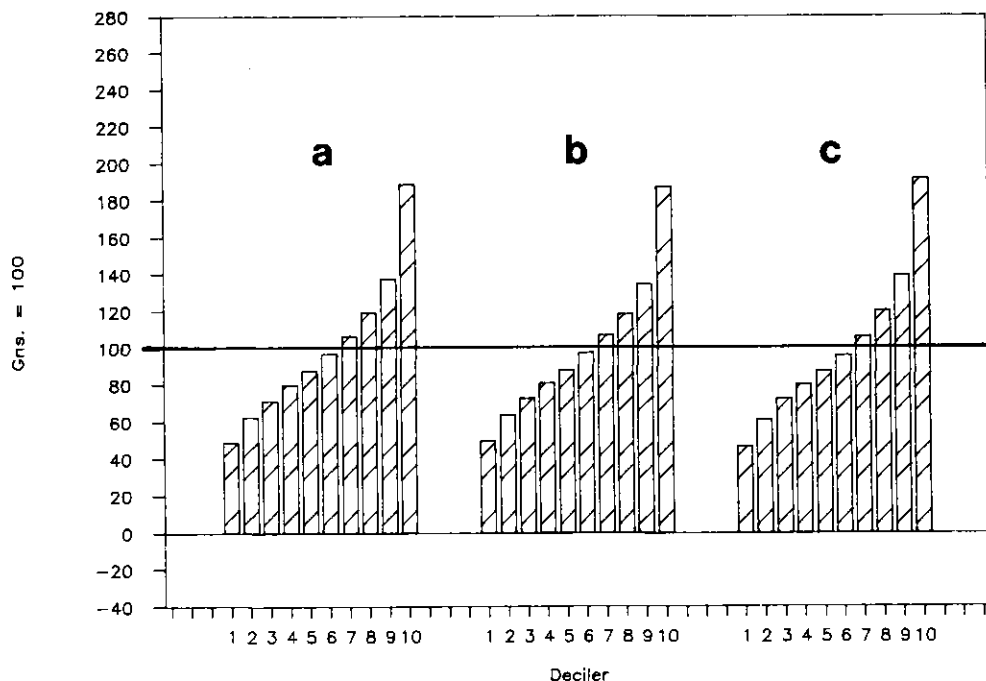
Anm.: De husstande, der indgår i hver af figurens tre dele, er ordnet efter stigende modificeret disponibel indkomst pr. forbrugsenhed.
 a) i figuren svarer til b) i figur VI.4.
 Gennemsnittene i figurens tre dele fra a) til c) er hhv. ca. 42.000 kr., 50.000 kr. og 41.000 kr. pr. husstand. Disse gennemsnit er i figuren sat lig 100.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

variationerne over livsforløbet via deres aldersafhængige opsparingsmønstre. Dette forhold fremgår tydeligt af figur VI.6, som viser, hvordan *forbruget er meget mere jævnt fordelt over livsforløbet end indkomsterne*. De største variationer i forbruget over livscyklusen i figur VI.6 fremkommer på de tidspunkter, hvor husstandene typisk skifter sammensætning (fra at være enlige til at være par for de helt unge husstande, og den fase hvor børnene "flyver fra reden"); og denne svage profil er sandsynligvis mere end noget andet et udslag af den mere eller mindre arbitrære måde at sammeneveje husstandsmedlemmerne på i denne undersøgelse. Som alternativ til at betragte *indkomst-*

Figur VI.9. Fordelingen af husstandenes modificerede forbrug pr. forbrugsenhed indenfor aldersgrupper. Gennemsnit inden for de enkelte deciler i forhold til gennemsnittet for alle husstandene i aldersgruppen, der i figuren er sat lig 100.

- a) Alle aldersgrupper
- b) 25 til 44-årige
- c) 45 til 64-årige



Anm.: De husstande, der indgår i hver af figurens tre dele, er ordnet efter stigende modificeret forbrug pr. forbrugsenhed.

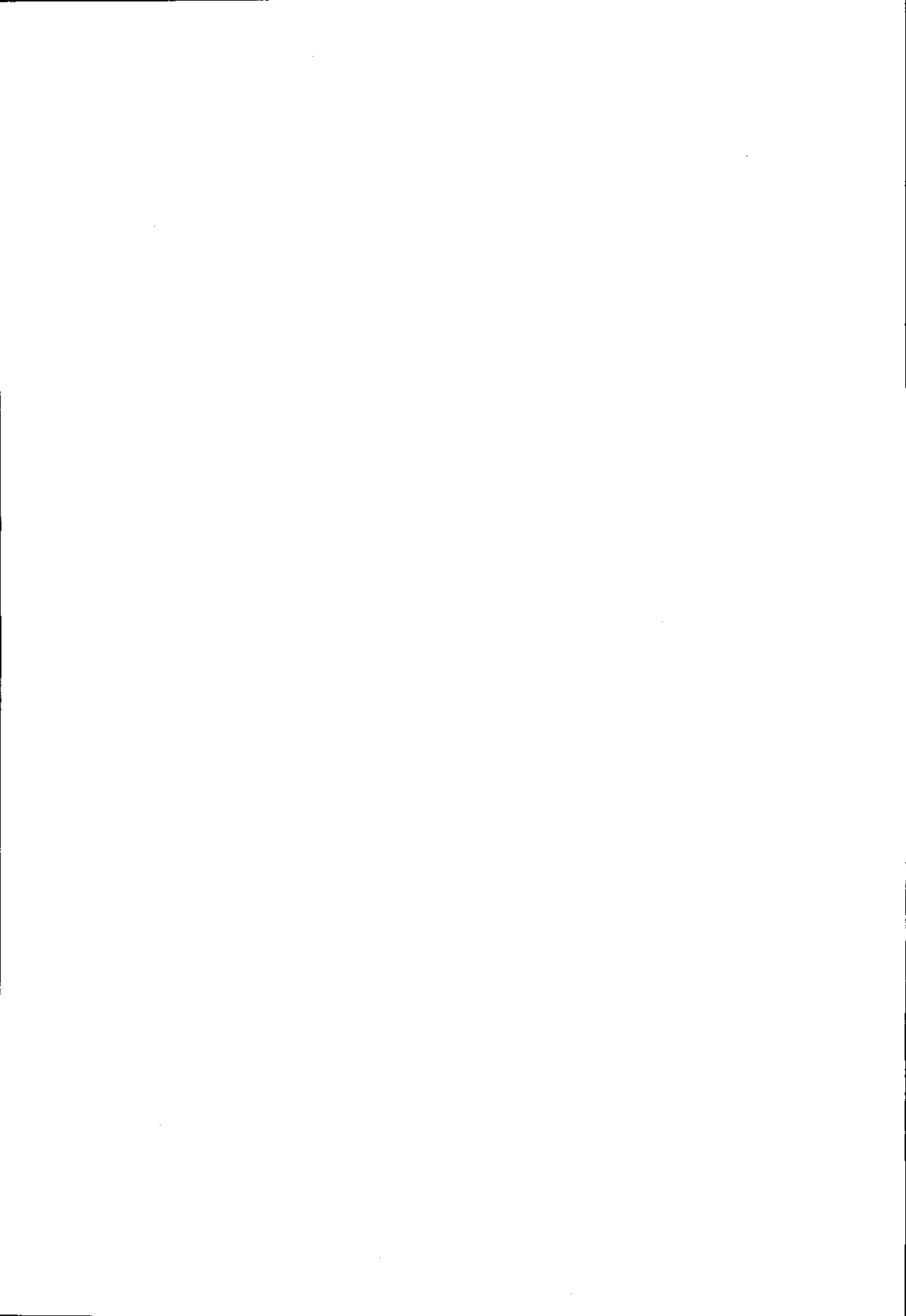
a) i figuren svarer til c) i figur VI.4.

Gennemsnittene i figurens tre dele fra a) til c) er hhv. ca. 52.000 kr., 53.000 kr. og 56.000 kr. pr. husstand. Disse gennemsnit er i figuren sat lig 100.

Kilde: Forbrugsundersøgelsen 1981.

fordelingen for begrænsede aldersgrupper kan man derfor i stedet vælge at betragte *fordelingen af forbruget*. Forbruget er betydeligt mere jævnt fordelt over livsforløbet, se figur VI.6, og fordelingen heraf er, som det tydeligt fremgår af figur VI.9, i langt mindre grad afhængig af befolkningens aldersmæssige sammensætning. Fordelingen af forbruget er i langt mindre grad præget af selvstændiges svingende indkomster og af midlertidige og mere permanente indkomstbortfald i øvrigt i forskellige faser af livsforløbet.

29. Ved en sammenligning af indkomst- og forbrugsforskellene mellem aldersgrupperne – de 25-44 årige og de 45-64 årige – ses således også, at forskellene er langt mindre mellem aldersgrupperne for forbrugets vedkommende end for indkomsterne. Samtidigt fremgår det også, hvordan det *gennemsnitlige* forbrug varierer betydeligt mindre mellem aldersgrupperne end de gennemsnitlige indkomster. I fordelingsanalyser – baseret på tværsnitsanalyser – fås givetvis et mere korrekt billede af de egentlige og mere permanente forskelle i de materielle levevilkår, hvis analyserne bygger på et forbrugsbegreb fremfor på et indkomstbegreb.



Kapitel VII

Livsindkomster 1985

1. I forlængelse af tidligere beregninger af livsindkomster for årene 1960, 1970, 1975 og 1980 er der i tilknytning til nærværende redegørelse gennemført tilsvarende beregninger for 1985¹⁾. De detaljerede forudsætninger for de forskellige lønmodtagergrupper er indeholdt i et notat, der kan rekvireres i sekretariatet. Der er foretaget visse justeringer i beregningsforudsætningerne, men de grundlæggende antagelser er uændrede i forhold til livsindkomstberegningerne i Dansk Økonomi, maj 1981.

Endvidere er de beregnede relative livsindkomster fra tidligere redegørelser sammenlignet med den faktiske relative indkomstudvikling for udvalgte fødselsårgange. Hermed illustreres dels problemerne ved at fortolke livsindkomster, der er beregnet ud fra et øjebliksbillede af de alders-, uddannelses- og erhvervsbetingede indkomster, dels opnås et mere dækkende billede af, hvordan udviklingen har været i henholdsvis de "forventede" og de faktiske relative positioner for en given fødselsårgang.

2. Det generelle formål med livsindkomstsammenligninger er at undgå nogle af de mange problemer, der er forbundet med opgørelse og fortolkning af årsindkomsterne.

Det må imidlertid understreges, at der er tale om stiliserede (men nogenlunde typiske) karriereforløb. Desuden søges der ikke korrigeret for omfordelingen via den offentlige sektor, der som hovedregel må formodes at formindske de beregnede forskelle. På den anden side tages der f.eks. heller ikke hensyn til, at mulighederne for at opnå kapitalgevinster bl.a. på fast ejendom gennemgående er større, jo højere livsindkomsten er, hvilket derfor ville tendere mod at øge de anførte forskelle.

I tabel VII.1 er anført et indeks for de relative livsindkomster for alle år, for hvilke der er gennemført beregninger. De respektive gruppers livsindkomster er for hvert år sat i forhold til den beregnede livsindkomst for en smed/maskinarbejder i det pågældende år. Endelig indeholder tabellen et indeks for udviklingen i den reale livsindkomst for en smed/maskinarbejder.

Det generelle indtryk er, at ændringerne fra 1980 til 1985 er betydeligt mindre end i den foregående femårsperiode. Samtidig er der en svag tendens til en mindsket spredning i fordelingen; dog er det et gennemgående træk, at alle grupper af offentligt ansatte, også de i forvejen lavest lønnede, har fået forringet deres relative position. Specielt

¹⁾ Jfr. Dansk Økonomi, foråret 1972, Dansk Økonomi, maj 1977 og Dansk Økonomi, maj 1981.

Tabel VII.1. Indeks for livsindkomster 1960, 70, 75, 80 og 85 (smed/maskinarbejder = 100 i de enkelte år)

	1960	1970	1975	1980	1985
1. Assistent i staten	95,9	106,5	99,6	88,7	85,1
2. Banebetjent	81,4	95,3	88,5	81,2	80,3
Banebetjent incl. pensionsgode	92,6	107,5	99,8	91,6	90,6
3. Civillingeniør	-	215,6	182,1	154,3	155,2
4. Folkeskolelærer	113,7	133,0	116,3	98,1	94,0
Folkeskolelærer incl. pension	130,7	152,2	137,4	112,4	107,7
Folkeskolelærer incl. overtid og pensionsgode	142,1	172,8	144,2	120,6	107,7 a)
5. Gymnasielærer	124,6	153,9	136,0	110,6	109,1
Gymnasielærer incl. pension	143,2	177,0	156,4	127,1	124,1
Gymnasielærer incl. overtid og pensionsgode	167,3	212,9	178,2	141,2	124,1 a)
6. Jurist/økonom	151,4	184,9	161,1	127,1	116,2
Jurist/økonom incl. pensionsgode	170,5	208,6	182,0	144,0	131,6
7a. Kvindelig kontorassistent (privat)	71,5	77,4	74,6	77,7	79,4
7b. Kvindelig kontorassistent (stat)	83,4	94,5	87,9	80,3	78,9
8. Kvindelig tekstilarbejder	59,1	68,3	72,0	75,7	76,7
9. Lagerarbejder	74,2	78,5	77,9	80,0	78,2
10. Ufaglært metalarbejder	85,7	87,1	88,7	89,9	90,9
11. Murer	124,9	132,2	103,8	114,8	109,0
12. Murerarbejdsmand	111,3	124,2	103,1	113,8	107,3
13. Politibetjent	97,8	114,7	109,6	96,2	94,8
14. Politibetjent incl. pensionsgode	108,5	127,5	121,9	106,7	105,1
15. Smed/maskinarbejder	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15. Sygeplejerske b)	68,3	90,0	86,7	76,0	74,6
15. Sygeplejerske incl. pensionsgode b)	76,0	99,5	95,6	84,0	82,4
16. Bryggeriarbejder	85,4	96,9	119,4	108,1	100,2
Real livsindkomst for smed/maskinarbejder (1960=100)	100,0	138,2	163,0	161,3	156,2

a) For 1985 er der ikke regnet med overtidsbetaling hverken for folkeskolelærere eller gymnasielærere, idet overtid generelt set praktisk taget ikke længere forekommer.

b) Ved beregningen af livsløn for politibetjente henholdsvis sygeplejersker er det forudsat, at disse overgår til pension ved det fyldte 63. henholdsvis 65. år, se herom det tekniske bilag fra sekretariatet.

er der grund til at bemærke et forholdsvist stort fald for de to lærergrupper, hvilket hænger sammen med, at den øgede ledighedsrisiko for disse grupper også kommer til udtryk ved, at næsten alle overtimer er bortfaldet. Det er selvsagt umuligt at afgøre, i hvilken udstrækning det hermed forbundne indkomstbortfald også udtrykker en reel formindskelse i disse gruppers velfærd.

3. I perioden 1960-75 skete der ligeledes ganske betydelige forskydninger i de relative livsindkomster. Der er imidlertid grund til at formode, at en forskydning af en given størrelse opleves langt stærkere efter 1975, fordi væksten i indkomsterne er ophørt.

Ved hjælp af tabel VII.1 kan man beregne, hvornår lavindkomstgrupperne fra 1960 har nået højindkomstgruppernes 1960-standard (regnet realt). F.eks. nåede den kvindelige tekstilarbejder omkring 1971 op på den livsindkomst, en smed havde i 1960. Til sammenligning kan nævnes, at smeden nåede en folkeskolelærers 1960-livsindkomst (incl. pension) i 1968.

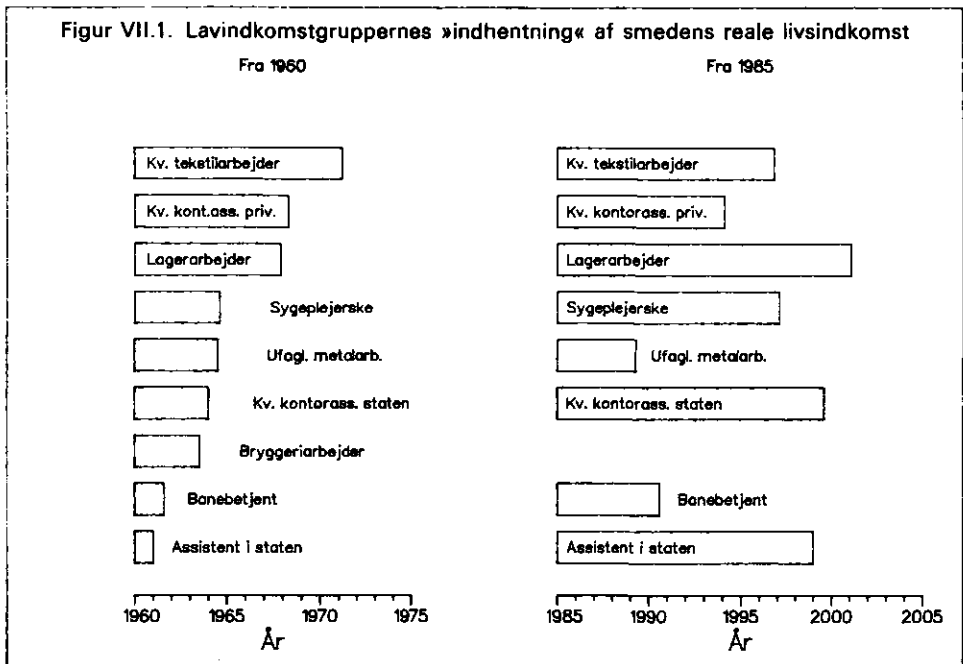
Denne beregnede tidsafstand, der er vist for udvalgte grupper i figur VII.1, understreger, at der er stor forskel på ændringer i de relative positioner under henholdsvis høj- og lavvækst. F.eks. illustrerer figuren således også, at det ville vare til omkring år 1999, før en kvindelig kontorassistent i staten ville nå smedens 1985-livsindkomst, hvis den relative lønudvikling i fremtiden fortsætter som i perioden 1980-85 og smedenes reale livsindkomst vokser med 2 pct. p.a. Til sammenligning nåede hun allerede i 1964 smedens 1960-livsindkomst. Figur VII.1 illustrerer reallønsvækstens store betydning for "indhentning" af de foranliggende. Dette kan også illustreres ved, at en gennemsnitlig stigning på 1 pct. i de reale livsindkomster medfører, at det vil vare, ikke 14 år, men ca. 100 år før en assistent i staten når smedens 1985-niveau, såfremt den relative lønudvikling også fremover bliver som i perioden 1980-85.

Endelig kan der være grund til at bemærke, at det i stort omfang er de samme grupper, der har en lav livsindkomst i 1985 som i 1960. Kun bryggeriarbejderen har overhalet smeden i denne 25 års periode, og for 1985 er forskellen mellem de to forsvindende. Folkeskolelæreren (excl. pensionskode) er den eneste, som er blevet overhalet af smeden. Incl. folkeskolelæreren pension vil smeden kunne nå folkeskolelæreren 1985-livsindkomst allerede i 1989, hvis smedens realindkomst vokser med 2 pct. p.a.

4. Som nævnt er et af formålene med livsindkomstberegninger at korrigere for forskelle i antal erhvervsaktive år og indkomstens aldersafhængighed ved indkomstsammenligninger. I figur VII.2 er for seks stillingskategorier vist de relative 1985-indkomster for 40-årige, og de tilsvarende relative 1985-livsindkomster. Figuren viser, at fordelingen af livsindkomster er mindre skæv end de 40-åriges indkomster.

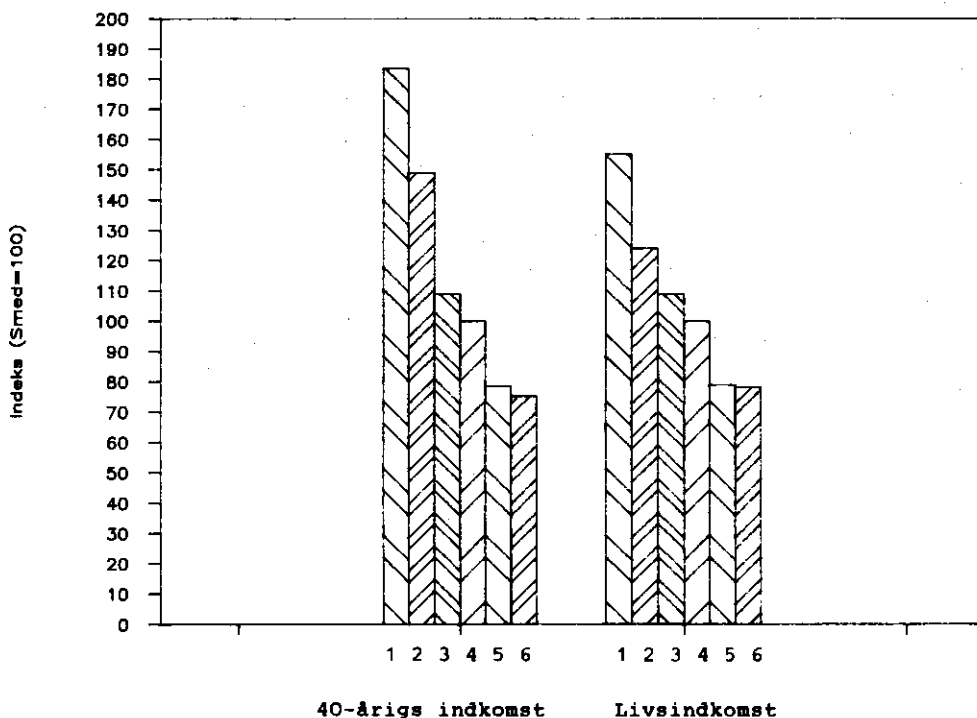
Et andet problem ved sammenligninger af livsindkomster er forskellene i tilbagetræk-

ningsalder i de forskellige stillingskategorier. Dette er der for de fleste stillingsgrupper ikke taget hensyn til i livsindkomstberegningerne i tabel VII.1, bl.a. fordi der opstår en række fortolkningsproblemer vedrørende udnyttelsen af mulighederne for frivillig førtidspensionering, efterløn m.v. Ligeledes burde der ideelt set tages hensyn til den forskellige ledighedsrisiko for forskellige stillingsgrupper, men også her opstår der et fortolkningsproblem, idet den aldersbetingede ledighedsrisiko i et givet år næppe opfattes som blot tilnærmelsesvis stabil.



Anm.: Søjlerne i diagrammet til venstre angiver omtrentligt, i hvilket år de pågældende grupper nåede smedens 1960-reale-livsindkomst. Søjlerne i diagrammet til højre angiver, hvornår de pågældende grupper vil nå smedens 1985-reale-livsindkomst ved 2 pct. vækst p.a. og samme relative udvikling som i 1980-1985.

Figur VII.2. Relative indkomster for 6 grupper. Indkomst som 40-årig og livsindkomst



Anm.: I figuren er vist de relative indkomster for fig. udvalgte grupper:

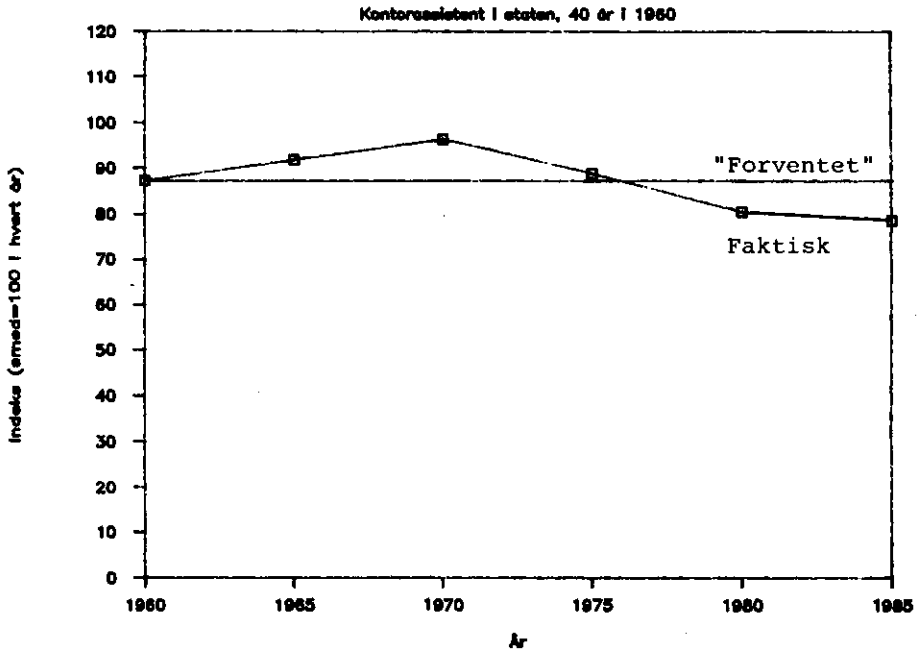
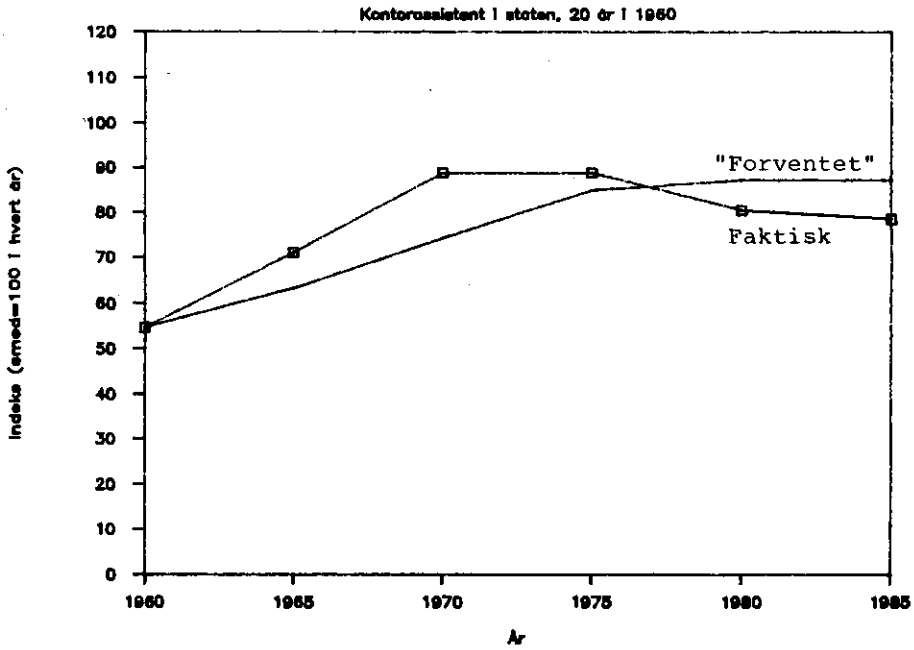
- 1 = Civilingeniør i privat erhverv
- 2 = Gymnasielærer incl. pension
- 3 = Murer
- 4 = Smed
- 5 = Kontorassistent i staten
- 6 = Lagerarbejder

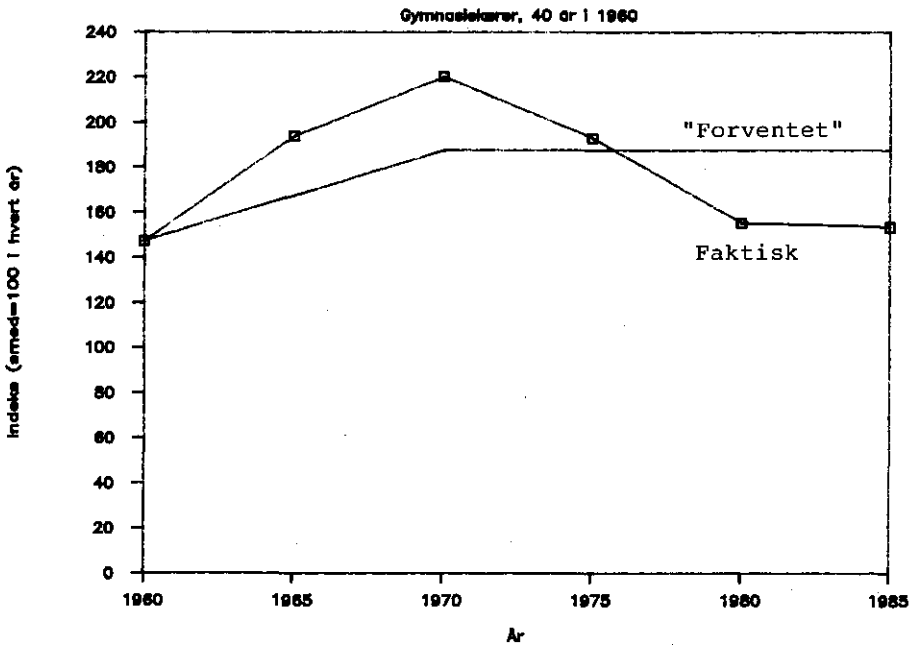
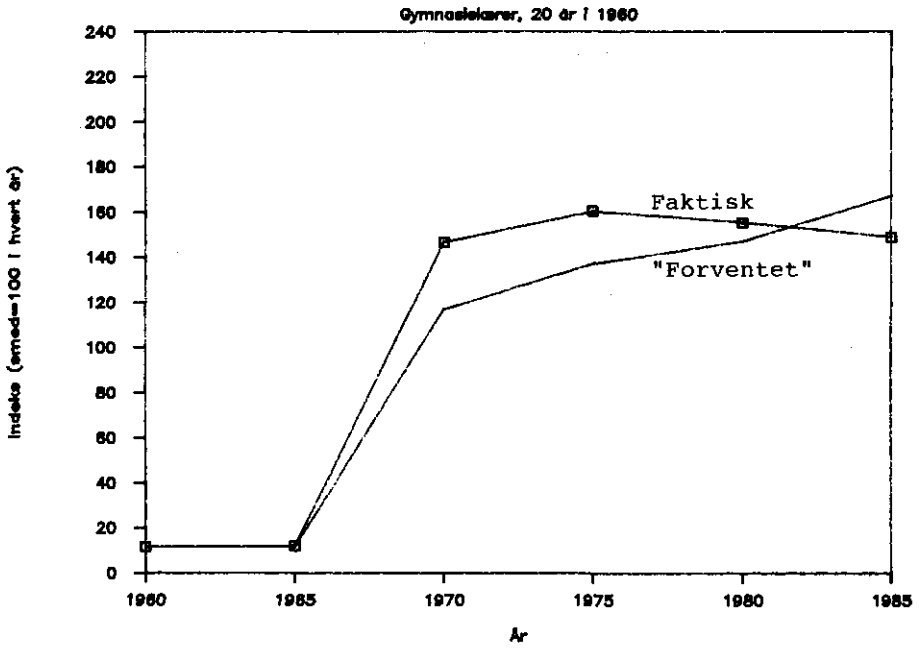
5. Som også understreget ovenfor bygger livsindkomstberegninger på stiliserede karriereforløb og på alders-, uddannelses- og erhvervsbetingede lønninger på et givet tidspunkt. I den udstrækning disse forhold ændres over tid, vil den enkelte derfor opleve et indkomstforløb, der kan afvige en hel del fra den livsindkomst og den indkomstprofil, der gælder på et givet tidspunkt. Til illustration af disse forskydninger er i figur VII.3 vist hvilken relativ indkomstudvikling, årgang 1940 (de 20 årige i 1960) i udvalgte stillingsgrupper faktisk har haft sammenlignet med de relative indkomster, der dannede grundlag for livsindkomstberegningerne for 1960. I figuren er på tilsvarende måde vist, hvorledes udviklingen har været for årgang 1920 (de 40 årige i 1960). Også i de i figur VII.3 beregnede relative indkomster er det smeden/maskinarbejderen, der er anvendt som udgangspunkt for sammenligningerne.

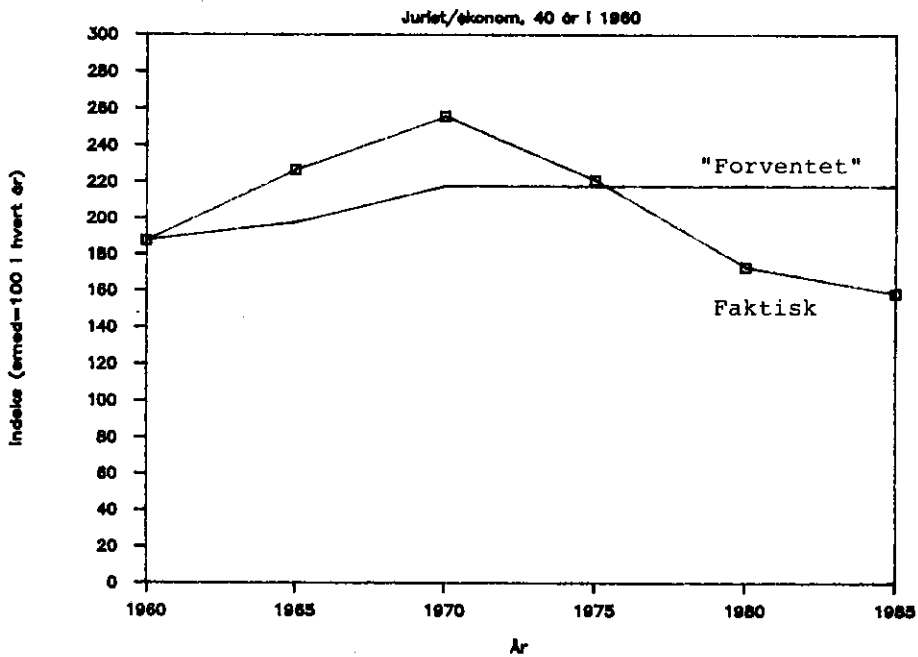
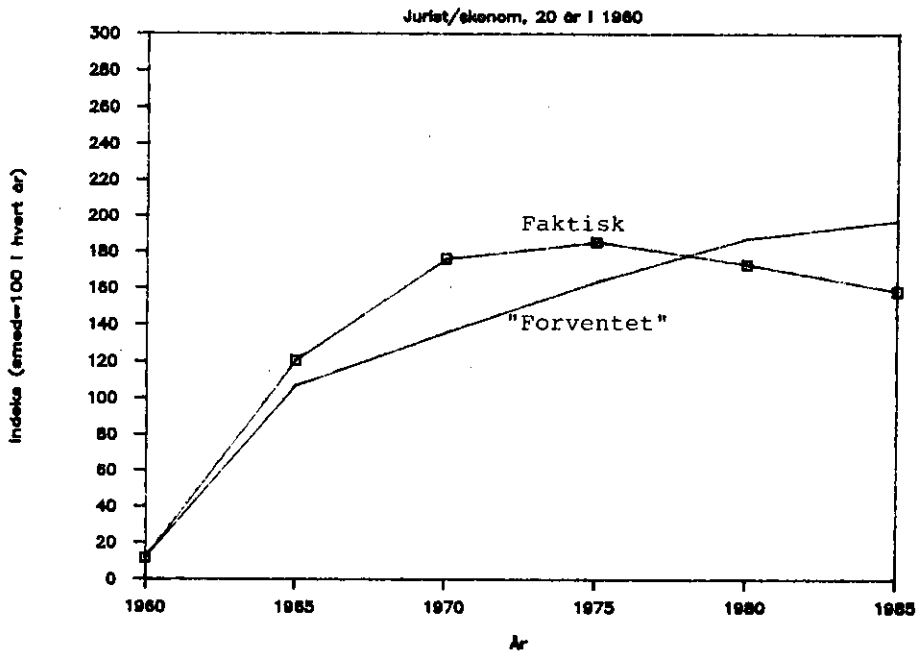
For de privat ansatte – bortset fra ansatte i byggesektoren – har den faktiske udvikling indebåret en højere relativ indkomst end svarende til forholdene i 1960, mens de offentligt ansatte ligger højere end ventet ud fra 1960-indkomsterne indtil sidste halvdel af 1970'erne. På grund af anciennitetsskalaerne for f.eks. jurister og gymnasielærere, falder årgang 1920 i disse stillingskategorier under 1960-forholdet nogle år tidligere end årgang 1940. For stillingskategorier uden anciennitetsskalaer har der derimod ikke været nævneværdige forskelle mellem de to årgange.

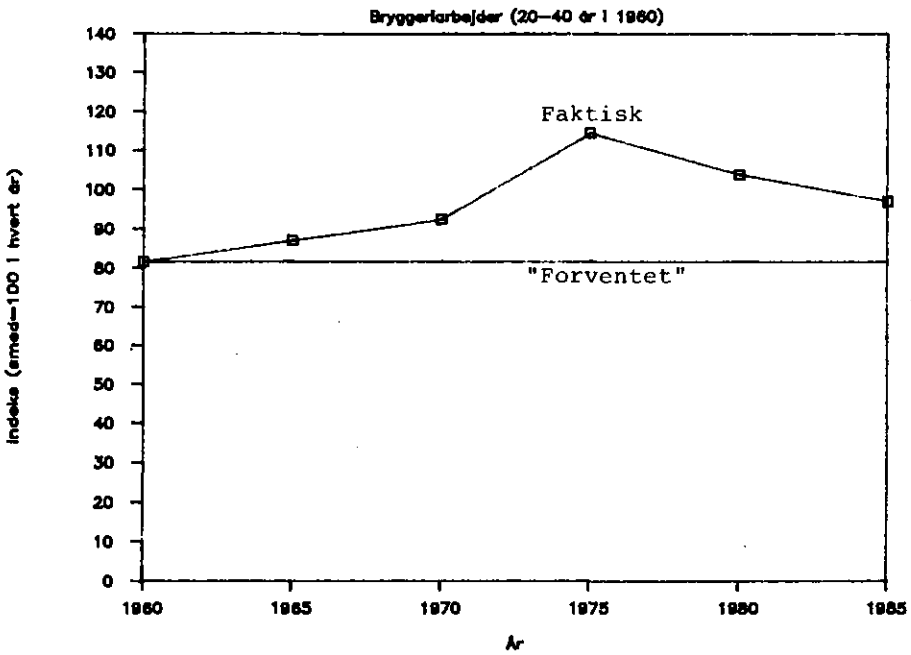
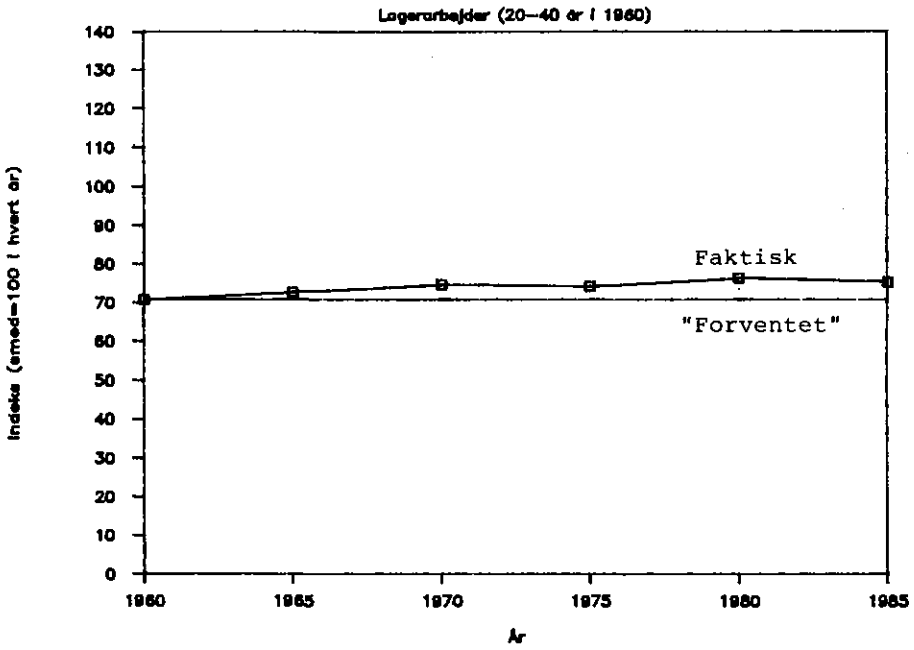
Figurerne viser, at der har været tale om ganske store forskydninger selv over en kort årrække i de relative lønninger for givne årgange; et forhold, der bør holdes i erindring ved fortolkning af de relative livsindkomster. Det er således usandsynligt, at årgang 1965 præcist vil kunne realisere de beregnede 1985-livsindkomster for en 20 årig, idet livsindkomsterne som nævnt alene afspejler lønstrukturen på et givet tidspunkt.

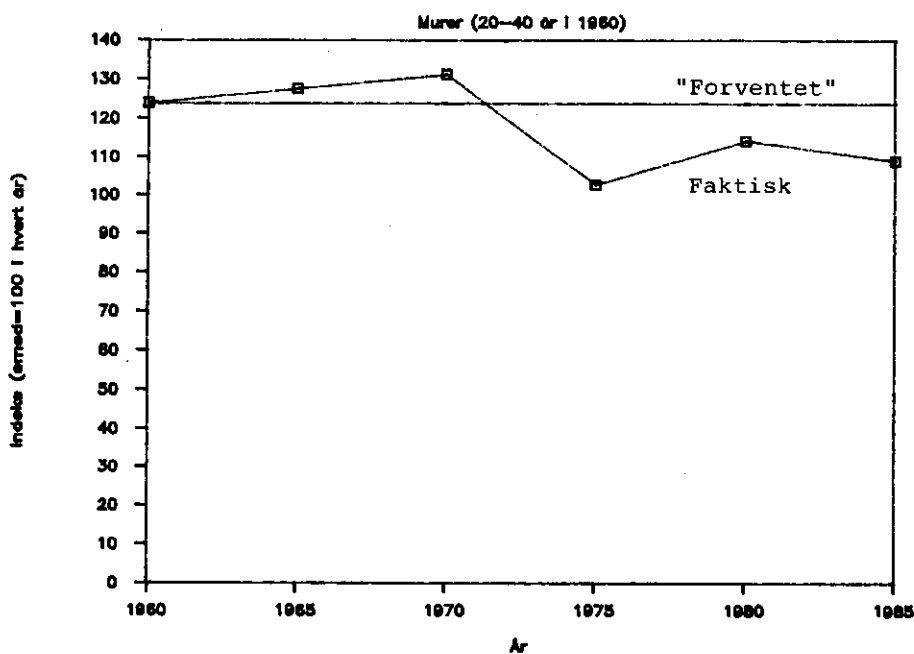
Figur VII.3. Faktisk og forventet relativ indkomst











Anm.: Figuren bygger på de livsindkomstberegninger, der er gennemført for 1960, 1970, 1975, 1980 og 1985. De relative lønninger i 1965 er beregnet som gennemsnittet af forholdene i 1960 og 1970. For grupperne lagerarbejdere, bryggeriarbejdere og murere er lønprofilen flad i hele aldersintervallet fra 20 til 65 år, hvorfor der for disse grupper kun er vist én figur.



Kapitel VIII

De økonomiske balanceproblemer og fordelingen i de kommende år

1. Formålet med dette kapitel er at belyse nogle af sammenhængene mellem på den ene side de makroøkonomiske balanceproblemer, først og fremmest arbejdsløsheden og betalingsforholdet over for udlandet, og på den anden side fordelingsproblemerne. Disse sammenhænge går begge veje: Fordelingen af indkomst, forbrug og beskæftigelse afhænger bl.a. af udformningen af den generelle økonomiske politik, og sammensætningen af de forskellige elementer i den økonomiske politik bestemmes til en vis grad af hensynet til fordelingen.

Analysen tager udgangspunkt i et regneeksempel i form af en fremskrivning af udviklingen i dansk økonomi for perioden 1987-95. En væsentlig nedbringelse af de samfundsøkonomiske balanceproblemer inden for denne tidshorisont vil over hele perioden stille store krav til den økonomiske politik, til arbejdsmarkedets parter og til virksomhederne. Som det vil fremgå af det følgende, er en meget betydelig forbedring af konkurrenceevnen nødvendig for at opnå en mærkbar reduktion i ledigheden samtidig med, at der opnås overskud på betalingsbalancens løbende poster. De fordelingsmæssige spændinger i en sådan konkurrenceevnepolitik vil især berøre de beskæftigede lønmodtageres indkomstudvikling i forhold til dels de selvstændige erhvervsdrivende, dels de ledige, der opnår bedre beskæftigelsesmuligheder. Desuden kan flaskehalsproblemer på nogle dele af arbejdsmarkedet samtidig med stor arbejdsløshed på andre områder trække i retning af øget lønspredning til fordel for de mest efterspurgte grupper.

2. En medvirkende årsag til den fortsatte uligevægt i økonomien er udviklingen på arbejdsmarkedet. Arbejdsstyrken må forudses at vokse med et sted mellem 150.000 og 200.000 personer i løbet af de kommende 10-15 år. Men fra slutningen af 1990'erne er der udsigt til et begyndende fald, og det er ikke utænkeligt, at arbejdsstyrken omkring år 2015 er af samme størrelse som i 1986. På denne baggrund er beskæftigelsesproblemerne særligt tunge i de kommende år, idet der med en voksende arbejdsstyrke kræves en noget stærkere økonomisk vækst i Danmark, end der er udsigt til for OECD-landene i gennemsnit, for at nedbringe ledigheden. Det er dog tænkeligt, at flere andre lande, der står over for en tilsvarende eller endnu stærkere vækst i arbejdsstyrken, efterhånden vil øge efterspørgselen og dermed bidrage til en stærkere international vækst, også selvom der ikke aktuelt er tegn hertil. Fremstillingen i det følgende bygger imidlertid på den forudsætning, at udlandsvæksten i gennemsnit bliver af størrelsesordenen 2½

pct. pr. år. Under denne forudsætning vil manøvre mulighederne i beskæftigelsespolitikken være underlagt såvel en betalingsbalancebegrænsning som en fordelingspolitisk begrænsning, og det vil være meget afgørende, hvor ambitiøs en betalingsbalancemålsætning der sigtes imod.

Hvad det sidste spørgsmål angår, har det været fremme i den offentlige diskussion, at betalingsbalancehensynet under de nuværende forhold skulle være mindre tungtvæjende end tidligere. Der kan derfor indledningsvist være anledning til at diskutere dette spørgsmål nærmere.

Betalingsbalancemålsætningen

3. Udviklingen på betalingsbalancen igennem 1985 førte som bekendt til et historisk toppunkt for underskuddets absolutte beløb: ca. 28 mia.kr. Dette forløb dannede samtidig direkte baggrund for de økonomisk-politiske indgreb i december 1985 og i marts 1986.

I modsætning til tidligere situationer med kraftig stigning i underskuddet på betalingsbalancen har rentespændet i forhold til udlandet været upåvirket i den aktuelle situation, ligesom kronkursen ikke har været under pres. Et andet nyt træk i situationen er den hurtige bevægelse henimod ligevægt på de offentlige budgetter, således at underskuddet på betalingsbalancen er på vej til at modsvare opsparingsunderskuddet i den private sektor, dvs. det beløb, hvormed de private investeringer overstiger den private opsparing.

I en sådan situation med ligevægt på de offentlige budgetter, fastkurspolitik og stor privat kapitalmobilitet kan man derfor, som det har været fremme i debatten, rejse spørgsmålet, om den private sektor ikke selv sikrer, at afkastet af de aktiviteter, der finansieres gennem privat låntagning i udlandet, mindst svarer til de hermed forbundne låneomkostninger. I så fald kan der argumenteres for at overveje en nedprioritering af betalingsbalancemålsætningen i den økonomiske politik, idet der vil være tendens til, at underskuddet enten modsvares af kapitalopbygning eller bliver af forbigående karakter. I den offentlige debat har der i denne forbindelse været talt om, at der er sket en "privatisering" af betalingsbalanceproblemet.

Ved vurderingen af dette spørgsmål er det først og fremmest de langsigtede konsekvenser af en stor og stigende udlandsgæld, der er afgørende. Tidligere har betalingsbalancemålsætningen været kædet nært sammen med den internationale kreditværdighed, hvor især mulighederne og vilkårene for udlandslåntagning har spillet en fremtrædende rolle. Denne problemstilling er imidlertid blevet mindre aktuel, både på grund

af den aftagende offentlige låntagning, og især fordi fastkurspolitikken og liberaliseringen af valutabevægelserne har medført en meget betydelig kapitaltilstrømning til Danmark.

Denne situation er imidlertid ikke nødvendigvis permanent. Trods tiltagende finansiel integration mellem landene og de seneste års tydelige tendenser til større stabilitet i det europæiske valutasamarbejde, EMS, vil der altid være en vis sandsynlighed for, at der igen – som det er sket med andre valutakursregimer i historien – kan ske opbrud i valutakurssystemerne. De spændinger, der kan tænkes at udløse en sådan udvikling kan – i hvert fald potentielt – bringe enhver valuta under pres og derfor også indebære mistillid til den danske krone. Risikoen for en valutakrise for kronen engang i fremtiden såvel som manøvre mulighederne for den økonomiske politik i en sådan situation er uanset medlemskabet af EMS på afgørende måde afhængig af udlandsgældens størrelse og betalingsbalancestillingen.

Selv om de aktuelle tendenser klart peger i retning af valutastabilitet i de kommende år, ligger der i en nedbringelse af valutagælden en vigtig forsikring imod mulige, mere fjerntliggende, valutakrisers negative virkninger for dansk økonomi.

4. Hertil kommer, at et forløb, hvor den indenlandske opsparing permanent er lavere end investeringerne, ikke generelt er samfundsøkonomisk acceptabelt, selvom den enkelte låntagers forventede afkast af de lånefinansierede aktiviteter (forbrug eller investeringer) fuldt ud dækker omkostningerne ved udlandslåntagningen. Såfremt realrenten på udlandsgælden, som det har været tilfældet i begyndelsen af 1980'erne, jfr. diskussionen om rentefælden og den økonomiske afgrund, er højere end vækstraten i økonomien, kan udlandsgælden "løbe løbsk" i forhold til den indenlandske produktion. I så fald udløses før eller siden økonomisk-politiske indgreb, der enten reducerer væksten yderligere eller sænker de indenlandske omkostninger, således at en større del af produktionen afsættes til udlandet. I begge tilfælde påføres samfundet omkostninger, som den enkelte virksomhed eller forbruger af gode grunde ikke kalkulerer med i sine investerings- og forbrugsovervejelser.

Hertil kommer en vis skattemæssig asymmetri, idet rentebetalinger og valutakurstab er fradragsberettigede, mens en del af det opnåede investeringsafkast ofte vil være skattefrit eller underkastet lempeligere beskatning. Såfremt skattereglerne på denne måde øger de samlede investeringer i forhold til opsparingen – som det ofte har været hævdet specielt for boliginvesteringerne – uden at der opnås et realafkast før skat af mindst samme størrelse som renten, vil det samfundsøkonomiske afkast være lavere end det privatøkonomiske.

5. En anden side af et sådant forløb med langvarigt opsparingsunderskud er en potentiel omfordeling fra de kommende generationer til den nuværende.

Medmindre underskuddet modsvarer af et højt – og samfundsøkonomisk rentabelt – investeringsniveau, således at vækstraten i økonomien set over en længere årrække overstiger realrenten på udlandsgælden, er der tale om en klar byrde på fremtidige generationer. Denne byrde vil være særlig stor i en årrække med en stærk befolkningsforskydning i retning af en stigende andel af pensionister, som der er udsigt til i Danmark i det næste halve århundrede. Fremtidens relativt (og formentligt også absolut) mindre talstærke erhvervsaktive generationer ville i så fald samtidig skulle forrente en større udlandsgæld og bære en større indenlandsk forsørgelsesbyrde. I betragtning af det niveau, skattetrykket har nået, kan en sådan situation let blive problematisk.

Den forventede fremtidige stigning i pensionisternes relative andel af befolkningen er således et argument for at stille mod et overskud på betalingsbalancen. Den fremtidige forsørgelsesbyrde kan herved spredes ud på en blanding af øget indenlandsk akkumulation af realkapital og nedbringelse af udlandsgælden, respektive oparbejdelse af finansielle nettofordringer på udlandet. Både hensynet til risikospredning og tilrettelæggelsen af konjunkturpolitikken tilgodeses ved en sådan udvikling. Det kan nævnes, at sådanne hensyn spiller en stor rolle for den japanske holdning til betalingsbalanceudviklingen, hvor opbygningen af store nettofordringer på udlandet motiveres med befolkningens kraftigt stigende gennemsnitsalder.

Den større bevægelsesfrihed i den økonomiske politik i en situation med overskud på betalingsbalancens løbende poster og en relativt beskedent udlandsgæld vil selvsagt især være værdifuld under et internationalt konjunkturtilbageslag eller en mærkbar forringelse af det nationale bytteforhold i udenrigshandelen. Et land, som er nettokreditor, vil i sådanne situationer kunne tage væsentligt mere vidtgående hensyn til beskæftigelsen end et land, som er nettodebitor.

6. Selv om der foreligger en række nye træk i situationen sammenlignet med tidligere perioders betalingsbalanceunderskud, er den reale byrde fra et stort og stigende betalingsbalanceunderskud derfor stadig så truende, at det meget klart taler for en fastholdelse af målsætningen om ligevægt/overskud på de løbende poster inden for en kortere årrække. Samtidig kan pengepolitikken i det nuværende valutakursregime med tiltagende finansiell integration kun i begrænset omfang bidrage til realisering af denne målsætning. Mulighederne begrænser sig således – som det så ofte har været fremhævet – til en kombination af finanspolitik og konkurrenceevnepolitik. Fortsatte konkurrenceevneforbedringer giver plads til lempelser af finanspolitikken – i den takt den indenlandske kapacitetsudnyttelse tillader – og er en forudsætning for at opnå en beskæftigelsesvækst, der overstiger væksten i arbejdsstyrken samtidig med, at der opnås overskud på betalingsbalancens løbende poster.

Det er denne økonomisk-politiske udfordring, der analyseres nærmere i det følgende.

Den økonomiske udvikling 1987-95 – et regneeksempel

7. Kravene til den økonomiske politik er på afgørende måde bestemt af de udenrigsøkonomiske vilkår. I fremskrivningen nedenfor forudsættes en fortsættelse af det nuværende internationale væksttempo, dvs. ca. 2½ pct. i gennemsnit for Danmarks vigtigste eksportaftagere. De vigtigste udenrigsøkonomiske forudsætninger er i øvrigt:

- at energipriserne vil holde sig på et forholdsvis lavt niveau i resten af 1980'erne, men fra omkring 1990 gradvist vende tilbage til et niveau som i 1985
- at den udenlandske obligationsrente gradvist vil falde til omkring 7 pct. i vejret gennemsnit i løbet af 1980'erne og herefter blive på dette niveau perioden ud,
- og at den gennemsnitlige lønstigningstakt i konkurrentlandene omregnet til danske kr. vil være 5 pct. p.a.

Blandt de indenlandske økonomiske forhold er især forudsætningerne om udviklingen i arbejdsstyrke og arbejdstid af stor betydning.

Arbejdsstyrken målt i personer er antaget at udvikle sig som forudsat i Arbejdsministeriets seneste prognose. Det indebærer, at arbejdsstyrken i alle år i beregningsperioden vokser, men med aftagende vækstrate, således at toppunktet nås i 1995. Arbejdsstyrken vil således i 1995 bestå af 155.000 personer flere end i 1985.

Den gennemsnitlige årlige arbejdstid antages for årene efter 1987, hvor der sker en reduktion af den ugentlige arbejdstid med en time, gradvist at falde, således at arbejdstidsreduktionen for perioden som helhed svarer til det historisk konstaterede trendmæssige fald i den årlige arbejdstid på 0.75 pct. p.a. Hvis hele den antagne arbejdstidsforkortelse i årene 1988-95 finder sted som reduktion af den ugentlige arbejdstid, vil denne for en fuldtidsbeskæftiget lønmodtager i 1995 være godt 37 timer.

Den indenlandske obligationsrente antages gradvist at falde til 6.5 pct. i løbet af 1980'erne og stabilisere sig på dette niveau, der indebærer et permanent rentespænd på plus ½ point over for DM-renten, men minus ½ point over for et vejret gennemsnit af de udenlandske obligationsrenter.

8. I de seneste år har der været et jævnt fald i arbejdsløsheden fra toppunktet på godt 280.000 registrerede ledige (knap 11 pct. af arbejdsstyrken) i 1983 til omkring 215.000 (godt 8 pct.) ved indgangen til 1986.

Denne gunstige udvikling har fundet sted samtidig med en tilgang til arbejdsstyrken

på ca. 30.000 personer om året og en kraftig opbremsning i væksten i den offentlige sektors beskæftigelse, således at faldet i ledigheden alene kan tilskrives den stærke opgang i den private sektors produktion og beskæftigelse.

Denne opgang er samtidig en væsentlig del af forklaringen på den samtidige svækkelse af betalingsbalancestillingen fra et underskud på knap 13 mia.kr. i 1983 (2.4 pct. af BNP) til 28 mia.kr. (4.6 pct. af BNP) i 1985.

Med de anførte forudsætninger om udlandskonjunktur m.v. må kombinationen af faldende arbejdsløshed og stigende betalingsbalanceunderskud ved uændret konkurrenceevne og en økonomisk vækst på linie med udlandets forventes afløst af en stabil eller svagt stigende arbejdsløshed, mens betalingsbalanceunderskuddet gradvist vil blive vendt til overskud.

Dette skift i balanceproblemernes udvikling kan især henføres til, at det sidste par års høje vækstrater i de importkrævende private erhvervsinvesteringer må forventes at blive afløst af mere normale vækstrater, hvilket vil bringe importudviklingen mere på linie med den indenlandske produktionsudvikling. Det vil forbedre betalingsbalancesaldoen, men samtidig dæmpe beskæftigelsesstigningen.

Desuden har produktivitetstigningstakten, som nævnt i kapitel II været meget lav. I takt med, at produktivitetstigningerne må ventes at vende tilbage til et mere normalt leje, vil beskæftigelsesstigningen i den private sektor aftage mærkbart.

Der er således grund til at være relativt optimistisk med hensyn til mulighederne for at reducere betalingsbalanceproblemet, ikke mindst i lyset af den betydelige bytteforholdsforbedring i forbindelse med olieprisfaldet, hvorimod beskæftigelsesproblemet med den fortsatte vækst i arbejdsstyrken kun kan løses gennem en meget krævende økonomisk-politisk (derunder organisationspolitisk) indsats.

9. Den følgende modelberegning har bl.a. til formål at illustrere, hvor store krav der stilles til konkurrenceevnepolitikken, hvis ledigheden under de anførte forudsætninger skal nedbringes til ca. 5 pct. af arbejdsstyrken i 1995 (ca. 130.000 personer omregnet til fuldtid) samtidig med en gradvis betalingsbalanceforbedring til et overskud på ca. 1 pct. af BNP i 1995. Det er antaget, at den offentlige sektor tegner sig for en konstant andel af den samlede beskæftigelse i alle årene. Der forventes i fremskrivningerne at være behov for i alt ca. 225.000 nye arbejdspladser, heraf knap 60.000 i den offentlige sektor, jfr. tabel VIII.1. Desuden forventes et fortsat fald i antallet af selvstændige på ca. 30.000 personer, således at antallet af lønmodtagerarbejdspladser i den private sektor skal øges med ca. 200.000 (16 pct. i forhold til 1985).

For at realisere en sådan udvikling kræves en meget markant konkurrenceevneforbe-

Tabel VIII.1. Beskæftigelsesudviklingen 1987-95 i regneeksemplet sammenlignet med perioden 1974-86. (1000 personer, fuldtid)

	Historisk periode (1974-86)			Regneeksempel (1987-95)		
	Ændring 1974-86			Ændring 1986-95		
	Antal 1986	Abs.	Pct. p.a.	Antal 1995	Abs.	Pct. p.a.
Lønmodtagere i private byerhverv	1302	27	0	1475	173	1
Selvstændige m.v.	383	-91	-2	357	-26	-1
Lønmodtagere i offentlige sektor	627	180	3	700	73	1
Ledige	232	175	12	132	-100	-6

dring – lønstigninger, der hvert år er ca. 2 procentpoint lavere end udlandets, regnet i fælles valuta. Det svarer til en samlet forbedring på ca. 20 pct. frem til 1995. Som det fremgår af figur II.3 i kapitel II, ville lønkonkurrenceevnen herefter igen være på samme niveau som i 1960'ernes begyndelse.

En konkurrenceevneforbedring af denne størrelsesorden giver betalingsbalancemæssig plads til en samtidig vækst i den offentlige sektors beskæftigelse (ca. 1 pct. pr. år) og en reduktion af det samlede skattetryk med ca. 7 pct. point. En sådan lempelse af finanspolitikken er formentlig samtidig nær overgrænsen for, hvad der vil være foreneligt med normal kapacitetsudnyttelse og udviklingen i udbuddet af arbejdskraft, jfr. senere, idet det ville blive vanskeligt at fastholde omtrent ens vækstrate for import og bruttonationalprodukt (godt 3 pct. pr. år), hvis det gennemsnitlige væksttempo var ret meget højere. Trods denne lempelse af finanspolitikken øges overskuddet på de offentlige budgetter betydeligt – bl.a. som følge af et mærkbart fald i dagpengeudgifterne. En oversigt over udvalgte økonomiske faktorer i regneeksemplet sammenlignet med perioden 1974-86 er gengivet i tabel VIII.2.

10. I tabel VIII.3 er ændringen i de disponible indkomster i 1995 som følge af den forudsatte forbedring af konkurrenceevnen på 2 pct. p.a. og den ledsagende reduktion af skattetrykket dekomponeret i bidrag fra lavere lønstigninger, lavere prisstigninger, øget vækst og beskæftigelse samt reduktion af skattetrykket. Der er også her tale om et regneeksempel, og der er især grund til at understrege forudsætningen om uændret prisadfærd hos virksomhederne i hele den betragtede periode.

Beregningsen illustrerer de fordelingsmæssige spændinger i konkurrenceevnepolitikken. For beskæftigede lønmodtagere er fremgangen i disponibel indkomst, sammenlignet med et forløb uden konkurrenceevneforbedring betinget af lempelsen af skattetrykket, mens restindkomstmodtagerne tilsammen under alle omstændigheder opnår en højere disponibel indkomst gennem konkurrenceevnepolitikken, jfr. også diskussionen af indkomstpøolitik og den funktionelle fordeling i kapitel IV.

11. Påvirkningen af den funktionelle fordeling er imidlertid kun en af vanskelighederne for konkurrenceevnepolitikken. Arbejdsløshedens ulige fordeling på fag, regioner og køn bevirker, at flaskehalsproblemer kan tænkes at tiltage ved en reduktion af den samlede ledighed af den størrelsesorden, der regnes med i fremskrivningen. Tiltagende flaskehalsproblemer vil utvivlsomt indebære en tendens til større spredning i lønstillingsstakterne for forskellige grupper på arbejdsmarkedet. Samtidig må det forudses at blive vanskeligere at fastholde en stram indkomstpolitik under konstant faldende ledighed. Til illustration af de mulige konsekvenser af en mindre stram indkomstpolitik end forudsat i regneeksemplet ovenfor er fremregningen gentaget under uændrede forudsætninger bortset fra konkurrenceevneforbedringen, der antages reduceret fra 2 til 1 pct. pr. år.

Tænker man sig i første omgang den finanspolitiske lempelse fra det oprindelige regnestykke fastholdt trods den reducerede konkurrenceevneforbedring, vil de i forvejen beskæftigede opnå en større realindkomstfremgang. Samtidig bliver konsekvenserne af den svækkede konkurrenceevnepolitik en ringere betalingsbalancestilling og en større ledighed end under de oprindelige forudsætninger, jfr. tabel VIII.4. Skal betalingsbalancemålsætningen fra det oprindelige regneeksempel fastholdes, kræver dette under de ændrede konkurrenceevneforudsætninger en så kraftig finanspolitisk stramning, at det samlede resultat bliver større ledighed og lavere disponibel realløn end i det oprindelige regnestykke.

Tabel VIII.2. Hovedresultater af regneeksemplet for
1987-95 sammenlignet med 1974-86

	Historisk udvikling 1974-86	Regneek- sempel 1986-95
- Pct. p.a. (gennemsnit) -		
Privat forbrug	1.3	3.2
Private erhvervsinv.	3.2	2.5
Privat boligbyggeri	-3.1	4.9
Off. vare- og tj. køb	2.1	1.1
Indenl. eftersp.	1.2	2.6
Import	1.8	3.3
Eksport	3.8	4.5
Bruttonationalprodukt	1.9	3.1
Timeproduktivitet ^{a)}	2.2	3.0
Gns. årlig arbejdstid ^{b)}	-0.5	-0.7
BFI pr. beskæftiget ^{b)}	0.3	2.1
Beskæftigelse (fuldtid)	0.3	1.1
Arbejdsstyrke (fuldtid)	1.0	0.5
Timeløn	10.4	3.0
Forbrugerpriser	9.2	1.0
Skattetryk ^{c)}	0.5	-1.8
Disp. real årsindkomst ^{b)}	-1.1	3.3
Bytteforhold	<u>-1.4</u>	<u>-0.8</u>
Gennemsnitlige inve- steringer i private by- erhverv pr. år. mia.kr., 1980-priser	<u>18.2</u>	<u>32.0</u>
	- <u>1986</u> -	- <u>1995</u> -
Ledighed (pct.)	9.4	5.0
Betalingsbal. (pct. af BFI)	-3.5	1.5
Off. budgetsaldo (pct. af BFI)	-0.4	4.8
Udlandsgæld (pct. af BFI)	45.0	31.8

a) Lønmodtagere i private byerhverv

b) For fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere

c) Direkte personlige skatter samt indirekte skatter
(excl. selskabsskatter, realrenteafgift m.v.) i
pct. af BNP

Tabel VIII.3. Den økonomiske politiks betydning for
1995-indkomsterne i regneeksemplet

	Løn pr. fuldtids- beskæftiget	Samlet lønsom	Samlet restind- komst
Indeks for disponi- bel real 1995-ind- komst uden indk.po- litik	100	100	100
Direkte effekt af lavere lønstigninger	-15	-15	- b)
Afledt effekt af lavere prisstig- ningstakt	+10	+10	- b)
Afledt effekt af større omsætning og højere beskæftigelse	0	a) +5	+6

Indeks for disponibel real 1995-indkomst ved uændret skattetryk	95	a) 100	106

Effekt af lavere skattetryk	+14	+14	+14

Indeks for disponibel real 1995-indk. med konkurrenceevnepolitik og skattelettelser	109	114	120

Anm.: Dekomponeringen er gennemført ved sammenligning med en fremskrivning med uændret konkurrenceevne og uændret skattetryk. I sidstnævnte fremskrivning er det offentlige forbrug ca. 5 pct. højere ved samme betalingsbalancesaldo i 1995.

- a) Denne effekt reduceres med ca. 3 procentpoint, hvis bortfaldet af arbejdsløshedsdagpenge modregnes i lønsumsstigningen.
- b) Forudsætningen om uændret real stykavance indebærer, at de to effekter ophæver hinanden.

Table VIII.4. Virkninger på regneeksemplets 1995-situation af en svagere konkurrenceevneforbedring

	Den oprindelige fremregning	Alternativ fremregning med 1 pct.'s svagere konkurrenceevneforbedring
BFI (indeks)	100	99
Betalingsbalance i pct. af BFI	1,5	-0,5
Udlandsgæld i pct. af BFI	31,8	38,0
Samlet beskæftigelse, 1000 fuldtidspersoner	2534	2491
Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken	5,0	6,5
Offentlig budgetsaldo i pct. af BFI	4,8	2,6
Nominal løn for beskæftiget lønmodtager (indeks)	100	108
Realløn for beskæftiget lønmodtager (indeks)	100	104

"Mis-match"-problemer på arbejdsmarkedet

12. De seneste års vækst i beskæftigelsen i den private sektor har bragt ledigheden for flere af de arbejdskraftkategorier, der især er beskæftiget i fremstillings erhvervene og i bygge- og anlægssektoren, ned på et så lavt niveau, at der på enkelte områder er begyndende "flaskehalsproblemer". Samtidig har opbremsningen i den offentlige sektor betydet, at de dele af arbejdsstyrken, der hidtil især har fundet beskæftigelse der, har haft stagnerende eller voksende ledighed.

Mis-match-problemet i tilknytning til en konkurrenceevnepolitik som i regneeksemplet er søgt belyst i en analyse af samme type som i Dansk Økonomi, maj 1983¹⁾. Resultaterne af denne beregning gennemgås i det følgende. En opsummering af hovedresultater og nærmere diskussion heraf indeholdes i kapitel IX.

Beskæftigelsesudviklingen i regneeksemplet er under forudsætning af uændret fordeling af de enkelte efterspørgselskomponenter på produktionssektorer og bestemte antagelser om sektorernes produktivitsudvikling opdelt på produktionssektorer, jfr. tabel VIII.5. Den gennemsnitlige beskæftigelsesvækst fra 1985 til 1995 er ca. 11 pct. i regneeksemplet; men som det fremgår af tabellen, er det især bygge- og anlægssektoren, transportsektoren samt finansiell virksomhed og andre private tjenesteydelser, der må forventes at tegne sig for beskæftigelsesstigningen i den private sektor.

Den enkelte produktionssektors beskæftigelse antages som hovedregel at ville være fordelt på uddannelseskategorier som i 1980-82. På tre områder er der forudsat en væsentlig ændring i beskæftigelses sammensætningen. For det første antages industrien at ansætte flere med tekniske uddannelser og færre ikke-faglærte, jfr. Undervisnings- og Arbejdsministeriets "Perspektivrapport", 1985. For det andet er det antaget, at efterspørgselen efter ikke-faglærte vil udvise en vigende tendens, således at denne gruppes andel af den samlede ledighed trods et kraftigt fald i antallet af ikke-faglærte forbliver på 1985-niveauet. Endelig er det for det tredje forudsat, at lærernes beskæftigelse følger udviklingen i elevtallet, hvilket indebærer en noget større beskæftigelsesfremgang for andre grupper af offentligt ansatte.

På grundlag af disse forudsætninger kan beskæftigelsen for hver uddannelseskategori beregnes, jfr. tabel VIII.6. Den enkelte uddannelses beregnede beskæftigelse kan herefter sammenlignes med det forventede udbud af personer med den pågældende uddannelse²⁾.

¹⁾ Beregningerne er nærmere beskrevet i et notat, der kan rekvireres fra sekretariatet.

²⁾ Den benyttede udbuds fremskrivning er præsenteret i kapitel IV i Perspektivrapport, Undervisnings- og Arbejdsministeriet, 1985.

De ubalancer, der fremkommer som resultat af disse beregninger, og som fremgår af tabel VIII.7 og er illustreret i figur VIII.1, er behæftet med en betydelig usikkerhed. Specielt må det anses for meget usikkert, om den tendens til øget efterspørgsel efter uddannede i forhold til ikke-faglærte ("gøgeungeeffekten"), der er indeholdt i beregningerne, er tilstrækkelig stærk. Samtidig er det vanskeligt på forhånd at vurdere de tilpasningsprocesser, der må ventes aktiveret af mis-match-problemerne. Den beregnede fordeling af arbejdsløsheden i 1995 skal derfor heller ikke opfattes som en prognose for arbejdsløsheden for den enkelte gruppe i det økonomiske forløb, der er beskrevet i regneeksemplet ovenfor. Beregningen tjener det formål at give en pejling af de mulige spændinger på arbejdsmarkedet med en skærpet konkurrenceevnepolitik. En del af disse spændinger må ventes omsat til ændrede lønrelationer mellem uddannelsesgrupperne; men det er vanskeligt på forhånd at give en mere præcis vurdering af, hvor kraftige virkningerne vil blive på henholdsvis relativ ledighed og relativ løn.

I de tilfælde, hvor der er tale om overefterspørgsel, dvs. at virksomhederne ikke fuldt ud kan få indfriet deres efterspørgsel efter en uddannelsesgruppe, må det antages, at virksomhederne i stedet retter deres efterspørgsel mod beslægtede uddannelsesgrupper.

Når virksomhederne på denne måde bliver tvunget til at ansætte andre typer af arbejdskraft end dem, de primært ønsker at ansætte, påføres de en række omkostninger til eksempelvis oplæring, ligesom det på kort sigt vil påvirke produktiviteten i negativ retning. Denne omkostnings- og produktivitetspåvirkning har for den enkelte virksomhed, men dermed også for samfundsøkonomien en negativ konkurrenceevneeffekt. Der er dog ikke taget hensyn til sådanne virkninger i beregningerne.

13. Den beregnede fordeling af ledigheden i 1995 i tabel VIII.7 peger i retning af, at de største flaskehalsproblemer kan ventes for faglærte i bygge- og anlægssektoren og de teknisk uddannede og de største tendenser til overudbud for de uddannelser, der primært er rettet mod beskæftigelse i den offentlige sektor. De antagelser, der er gjort vedr. fordelingen af beskæftigelsen inden for den offentlige sektor er som nævnt usikre, og fordelingen af ledigheden på de enkelte grupper inden for den offentlige sektor bør vurderes i lyset heraf, jfr. også diskussion i kapitel IX, hvor der bl.a. peges på den særlig store usikkerhed vedr. arbejdsmarkedsperspektiverne for HK-uddannelser.

14. Udover at kvalifikationerne hos arbejdsstyrken ikke stemmer overens med de kvalifikationer, som virksomhederne efterspørger, kan begyndende rekrutteringsvanskeligheder også skyldes, at der er geografiske forskelle mellem de lediges bopæl og de virksomheder, hvor beskæftigelsesfremgangen finder sted, jfr. tabel VIII.8.

Tabel VIII.5. Sektorfordelt beskæftigelse

Erhverv	Absolut		Relativ		Produkti- vitet a)
	1985	1995	1985	1995	1986-95
	1000 fuldtidspers.		pct.		pct.
Landbrug m.v.	166,0	153,8	7,4	6,2	3,7
Energi	14,3	12,3	0,6	0,4	5,7
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	89,4	87,7	3,9	3,5	3,2
Leverandører til byggeri	37,0	36,4	1,6	1,5	4,9
Jern- og metalindustri	205,9	215,0	9,2	8,6	4,2
Kemisk industri m.v.	45,2	40,3	2,0	1,6	5,9
Anden fremstilling	102,8	100,7	4,6	4,0	4,8
Bygge og anlæg	170,2	207,0	7,6	8,3	2,4
Handel	254,8	265,1	11,3	10,6	3,6
Transport	163,0	200,4	7,3	8,0	2,6
Finansiell virksomhed	68,2	94,9	3,0	3,8	1,1
Andre tjenesteydelser	309,0	390,5	13,7	15,6	1,7
Off. sektor	622,7	694,0	27,7	27,8	-
I alt	2248,5	2498,0	100,0	100,0	-

Anm.: Tabellen er opgjort i nationalregnskabsniveau. Tallene for 1985 er skønnede.

a) Den gennemsnitlige relative ændring i timeproduktiviteten 1986-95.

Tabel VIII.6. Uddannelsesfordelt beskæftigelse

Uddannelseskategori	Absolut		Relativ	
	1985	1995	1985	1995
	1000 pers.		pct.	
EGU, HK	316,3	380,3	12,0	13,0
EGU, jern/metal	170,0	219,6	6,5	7,6
EGU, bygge/anlæg	130,7	163,9	5,0	5,6
EGU, sundhed	46,8	58,0	1,8	2,0
EGU, øvrige	206,6	250,9	7,9	8,6
KVU, pædagoger	39,4	48,1	1,5	1,7
KVU, teknikere	29,7	42,7	1,1	1,5
KVU, sygeplejersker	37,5	45,3	1,4	1,6
KVU, øvrige	53,6	65,2	2,0	2,2
MVU, folkeskolelærere	71,1	61,5	2,7	2,1
MVU, teknikumingeniører	25,3	34,3	1,0	1,2
MVU, øvrige	40,7	52,2	1,5	1,8
LVU, pæd/hum	4,9	6,2	0,2	0,2
LVU, gymnasielærere	21,1	18,6	0,8	0,6
LVU, samf. a)	25,1	31,8	1,0	1,1
LVU, ingeniører	18,3	24,1	0,7	0,8
LVU, sundhed	22,3	28,6	0,9	0,9
LVU, øvrige	12,3	16,0	0,5	0,6
Ikke-faglærte	1358,9	1360,6	51,7	46,8
EGU i alt	870,3	1072,7	33,1	36,9
KVU i alt	160,1	201,3	6,1	6,9
MVU i alt	141,6	153,4	5,4	5,3
LVU i alt	99,7	120,0	3,8	4,1
I alt	2630,7	2908,0	100,0	100,0

Anm.: Tallene er opgjort i et niveau svarende til den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik, som afviger noget fra det niveau, der findes i nationalregnskabet. Tallene for 1985 er skønnede.

a) Inkl. HA.

Tabel VIII.7. Uddannelsesfordelt arbejdsløshed, 1995

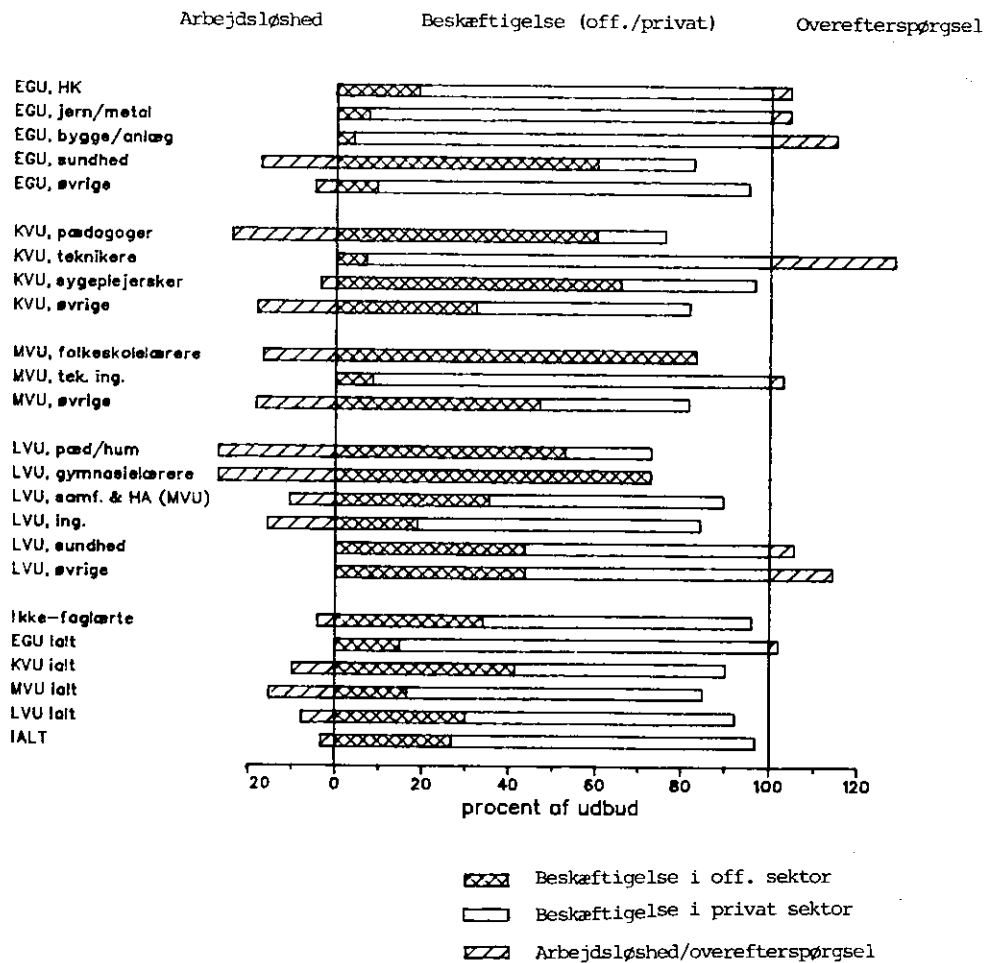
Uddannelseskategori	Absolut 1000 pers.	Relativ pct.
EGU, HK	-15,6	-4,3
EGU, jern/metal	-9,1	-4,3
EGU, bygge/anlæg	-21,2	-14,9
EGU, sundhed	12,2	17,4
EGU, øvrige	12,8	4,9
KVU, pædagoger	15,2	24,0
KVU, teknikere	-9,2	-28,5
KVU, sygeplejersker	1,7	3,6
KVU, øvrige	14,5	18,2
MVU, folkeskolelærere	12,3	16,7
MVU, teknikumingeniører	-1,0	-3,1
MVU, øvrige	11,6	18,2
LVU, pæd/hum	2,2	26,6
LVU, gymnasielærere	6,9	26,9
LVU, samf.a)	3,7	10,5
LVU, ingeniører	4,5	15,6
LVU, sundhed	-1,5	-5,5
LVU, øvrige	-2,0	-14,4
Ikke-faglærte	56,6	4,0
EGU i alt	-20,9	-2,0
KVU i alt	22,0	9,8
MVU i alt	20,8	11,9
LVU i alt	15,9	11,7
I alt	94,3	3,1b)

Anm.: Tallene er opgjort i et niveau svarende til den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), som afviger noget fra nationalregnskabsniveauet. RAS benytter ledighedsbegrebet "fuldt ledige i ugen", som giver et lavere arbejdsløshedsniveau end det sædvanlige ledighedsbegreb. En arbejdsløshedsprocent på 3,1 pct. i RAS-niveau svarer derfor til en arbejdsløshedsprocent på 5,0 pct. i nationalregnskabsniveau. Negativ arbejdsløshed betyder, at efterspørgslen er større end udbuddet, således at der eksisterer overefterspørgsel.

a) Inkl. HA

b) Svarer til 5 pct. ledighed efter nationalregnskabsdefinitionen, jfr. anmærkning.

Figur VIII.1. Illustration af ubalancer på arbejdsmarkedet, 1995.



Tabel VIII.8. Indikator for skævhed i beskæftigelses-
fremgangens regionale fordeling i 1985

Amt	Andel af	Andel af	Indikator ^{a)}
	ledigheds-	ledighed	
	fald		
	pct.		
Ringkøbing	6,5	3,6	181
Viborg	6,2	3,7	168
Vejle	7,9	5,8	136
Nordjylland	14,4	11,8	122
Frederiksborg	5,5	4,7	117
Ribe	5,0	4,4	114
Vestsjælland	6,9	6,1	113
Bornholm	1,1	1,0	110
Roskilde	2,8	2,7	104
Storstrøm	5,8	5,8	100
Københavns amt	8,3	8,3	100
Fyn	8,3	10,4	80
Sønderjylland	3,7	5,1	73
Århus	8,0	12,4	65
Københavns og Frederiksberg kommuner	6,9	13,6	51
I alt	100,0	100,0	

Anm.: Ledighedsfaldet vedrører perioden december
1984-december 1985, mens ledigheden er december
1985.

a) Indikatoren er udregnet som forholdet mellem andel
af ledighedsfaldet og andel af ledigheden.

Kilde: Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked,
1986:5.

Kapitel IX

Politik-orienterede overvejelser

Oversigt

1. I dette kapitel knyttes de makroøkonomiske balanceproblemer (betalingsbalance- og beskæftigelsesproblemerne) sammen med fordelingsproblemerne i et fremadrettet perspektiv, fortrinsvis af langsigtet karakter. Herunder drøftes bl.a. – i forlængelse af analysen i kapitel VIII – de konsekvenser, en politik til løsning af balanceproblemerne må ventes at få for indkomstfordelingen, og de begrænsninger, fordelingsmæssige hensyn kan tænkes at sætte for en løsning af balanceproblemerne. Analysen tyder på, at der er *behov for at finde nye åbninger i fordelingspolitikken*. I denne sammenhæng synes *pensionsreformplanerne* at kunne blive en mulig løftestang; men som det vil fremgå af det følgende, vil en pensionsreform også indebære en pris, der må betales¹⁾. Den vægt, hvormed spørgsmålet om en pensionsreform nu indgår i debatten, gør det i øvrigt under alle omstændigheder relevant at tage planernes samfundsøkonomiske aspekter op til drøftelse. Som kort berørt i kapitel VIII er der herunder grund til at sætte betalingsbalanceproblemet og den fremtidige samfundsøkonomiske pensionsbyrde – og i øvrigt også arbejdsløshedsproblemet – i indbyrdes relief og at anskue dem i en også tidsmæssigt indbyrdes afhængig sammenhæng.

I forbindelse med disse langtidspåstillinger i økonomien vil også de forventede langsigtede, såkaldte *"mis-match"-problemer* på arbejdsmarkedet blive taget op til drøftelse, ligesom nogle mere langsigtede problemer om sammenhængen mellem *lønudviklingen i den offentlige sektor og den offentlige sektors vækst* vil blive omtalt.

¹⁾ Der ligger bl.a. også en åbning i den vækst, der øjensynligt har været i udbredelsen af overskudsdelingsordninger i den senere tid. Spørgsmålet om overskudsdeling og medarbejderaktier tiltrækker sig i øvrigt nu også øget opmærksomhed i udlandet, både i praktisk politik og i den økonomisk-teoretiske diskussion. I førstnævnte henseende kan bl.a. henvises til, at der i det budget, der blev forelagt af den engelske finansminister i midten af marts i år, blev bebudet lovinitiativer til fremme af overskudsdeling og medarbejderaktier. For behandlingen i den økonomiske litteratur kan navnlig henvises til Martin Weitzman: *The Share Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London 1984 samt til Bradley & Gelb: *Share Ownership for Employees*, Public Policy Centre, London 1986.

2. For den fremtidige samfundsudvikling vil det være af grundlæggende betydning, om der vil blive tale om en fortsættelse af den i kapitel V skildrede tendens til stærk vækst i den andel af befolkningen i den produktive alder (18-66 år), som på grund af manglende erhvervsaktivitet hovedsagelig modtager deres indkomst gennem de sociale sikringsordninger. Som nævnt er denne andel steget fra under 5 pct. i 1950 til nu omkring 20 pct. Udviklingen kan kun delvis tilskrives stigningen i langtidsarbejdsløsheden, idet tendensen allerede gjorde sig tydeligt gældende i 1960'erne, da der rådede fuld beskæftigelse, og i 1970'erne, hvor ledigheden stadig lå på et betydeligt lavere niveau end i 1980'erne. Dette ses også af flere af de måder, hvorpå tendensen kommer til udtryk, nemlig gennem vækst i antal førtidspensionister (incl. invalidepensionister), efterlønsmodtagere samt i gruppen af personer, der modtager langvarig underholdshjælp efter bistandsloven. En forholdsvis stor del af tildelingen af nye invalidepensioner synes endvidere at gå til yngre aldersgrupper, og for bistandsydelseernes vedkommende er over halvdelen af modtagerne nu under 30 år, hvor fordelingen indtil midten af 1970'erne var sådan, at mere end halvdelen var over 50 år²⁾.

En forlængelse af disse tendenser giver anledning til ret skræmmende perspektiver, specielt også i lyset af udsigterne til stærkt voksende udgifter til alderspension på langt sigt, jfr. nedenfor. Det vil i så fald kunne blive et meget tungtvejende problem i den interne samfundsudvikling. Der er dog ikke i det følgende gjort forsøg på at vurdere, om problemet vil være under fortsat uddybning i fremtiden. En vurdering heraf kan i øvrigt ikke ske på økonomisk grundlag alene. Men i det omfang årsagerne til den nævnte udvikling er økonomiske, ligger der heri en stærk understregning af behovet for en beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og lønpolitik, der kan medføre, at også svage grupper på ny kommer i varig beskæftigelse, og således bl.a. hindre, at grupper af unge afskæres fra overhovedet at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet. I økonomisk forstand må *svage grupper* i denne sammenhæng – uanset uddannelse – defineres som *grupper, hvis lønninger ligger højest over deres potentielle ligevægtslønninger* (lønninger, hvortil de ville komme i beskæftigelse) med særlig stor arbejdsløshedsrisiko som konsekvens. Øget lønflexibilitet er en af vejene til at mindske problemerne. I det omfang, dette resulterer i levevilkår for de pågældende, som findes uacceptable, ville dette kunne modvirkes ved indkomstilskud, ændrede skatteskalaer etc.

3. Også de *traditionelle balance- og fordelingsproblemer* kan blive svære at løse i de kommende år. Dette hænger naturligvis blandt andet sammen med den vurdering af *de længerefristede perspektiver for den internationale økonomi*, der er givet i kapitel I. Som dér omtalt tegner udsigterne for industrilandene sig ikke særlig lyst på lidt længere sigt ved uændret økonomisk politik i Vesteuropa og Japan. Uanset at *real*prisen for olie igen nærmer sig niveauet fra før den første olieprisomvæltning i 1973/74, er der

²⁾ For en nærmere belysning henvises til Henning Friis: *Nederst ved bordet*, Socialforskningsinstituttet 1981.

ikke udsigt til genskabelse af den tids høje internationale vækst og fulde beskæftigelse. Hertil kommer for Danmarks vedkommende, at det har vist sig *sværere end antaget at opnå forbedringer i løn-konkurrenceevnen*, jfr. bl.a. det billede heraf, der er givet med figur II.3, og at industrieksporten udvikler sig svagere, end det har været forventet ud fra tidligere erfaringer, ligesom en stigende del af forsyningen til hjemmemarkedet i den senere tid er blevet hentet i udlandet, ensbetydende med tab af markedsandele på hjemmemarkedet, efter at importkvoten ellers har været faldende gennem den forløbne del af 1980'erne. – For 1987 vil det som omtalt i kapitel II næppe være muligt at undgå en svækkelse af lønkonkurrenceevnen, selv uden yderligere kroneappreciering³⁾.

De beregninger, der er foretaget i kapitel VIII under forudsætning af uændret lønkonkurrenceevne, implicerer, som dér omtalt, at den hidtidige udvikling med faldende arbejdsløshed og stigende betalingsbalanceunderskud må ventes afløst af en udvikling, hvorunder faldet i ledigheden ophører, medens betalingsbalancen forbedres. Den isolerede virkning heraf på udviklingen i indkomstfordelingen må ventes at blive en tendens til større spredning i de primære indkomster, idet vækst i arbejdsløshedens omfang trækker i retning af større ulighed.

For så vidt angår udsigterne til en løsning af det dobbelte balanceproblem, er den her foretagne vurdering således – af de foran nævnte årsager – relativt pessimistisk, hvorimod den på grund af det forventede skift i balanceproblemets sammensætning er moderat – optimistisk med hensyn til selve betalingsbalanceudviklingen. Det sidste skyldes ikke mindst, at den senere tids betydelige forbedring af bytteforholdet i udenrigshandelen tegner til at blive af længerevarende karakter. Imidlertid synes betalingsbalanceudsigterne almindeligvis at blive bedømt ret pessimistisk i den offentlige debat, og der kan derfor være grund til indledningsvist at drøfte dette emne noget nærmere.

Er der grund til speciel "betalingsbalance-pessimisme"?

4. Der synes at være stor enighed om, at der ved uændret konkurrenceevne ikke er grund til at forvente nogen kraftig ekspansion af eksporten i de kommende år. Foreliggende bedømmelser indebærer som gennemgående tendens en nedjustering af industrieksportens stigningstakt i forhold til tidligere, kombineret med forventninger om

³⁾ Et særligt, men noget upåagtet problem, måske især på lidt længere sigt, er i øvrigt, at der uden forudgående lovinitiativer kan være risiko for utilsigtet genindførelse – så at sige ad bagdøren – af *pristalsreguleringen* af lønningerne på det private arbejdsmarked eller dele deraf, når den nugældende overenskomstlovgivning udløber til 1. marts. Er der til den tid ikke opnået enighed om nye overenskomster eller lovgivet derom, synes gængse overenskomstfornyelsesprocedurer at indebære, at pristalsreguleringen kommer til live igen i det mindste temporært.

prisfald for landbrugseksporten tillige med skærpede kvoteringer, og endelig forventninger om, at fragtmarkederne gennem lang tid endnu generelt vil være præget af overudbud af tonnage og dermed lave fragtrater. Der er således ikke grundlag for "eksport-optimisme"; men på importsiden skulle man kunne regne med, at virkningerne af de økonomiske indgreb i december 1985 og marts i år vil slå igennem med stigende styrke i den kommende tid. Sagt noget forenklet indebærer de to sæt indgreb, at hele den betydelige bytteforholdsforbedring i udenrigshandelen inddrages til betalingsbalanceforbedring. Derudover må der efterhånden ventes importbesparelser som følge af et skift til lavere stigningstakt i erhvervsinvesteringerne. Som diskuteret i Dansk Økonomi, december 1985 er det vanskeligt at tidsfæste et sådant skift, men det synes oplagt, at det bl.a. må blive fremskyndet gennem den skuffende eksportudvikling.

Forudsat at der ikke sker nye konkurrenceevneforringelser, skulle der således – på trods af, at eksportudsigterne ikke er særlig lovende – være udsigt til en betydelig opretning af betalingsbalancen i den kommende tid. Men erfaringerne fra de senere år og de meget store fejlmarginaler, der – jfr. december-rapporten – allerede af rent aritmetiske grunde knytter sig til forudsigelser af betalingsbalancesaldoen, må selvsagt mane til forsigtighed med hensyn til konkrete forudsigelser på kalenderårsbasis. Muligheden for betydelige afvigelse, specielt i 1986-87, er afgjort til stede, og specielt kan 1987 som beskrevet blive et kritisk år med mulighed for et ret betydeligt pris- og omkostningspres.

5. Afslutningsvis under dette punkt skal nævnes, at der fra mange sider er rejst spørgsmål om *nye særlige initiativer til eksportfremme*. Det skal herom kun nævnes, at med den danske industristruktur (med mange små og mellemstore virksomheder) vil det typisk være et større problem for danske producenter at bevæge sig fra nærmarkederne ud til større og fjernere markeder, end det er for større virksomheder i udlandet med et etableret, stort og internationalt salgssapparat. I økonomisk terminologi står man her i Danmark over for et eksempel på en "markeds-ufuldkommenhed": Det lønner sig ikke for de enkelte producenter at gå ind i et sådant salgsarbejde eller i andet udviklingsarbejde; men organiseret i fællesskab kan der være potentielt store samfundsøkonomiske fordele herved. Det er dog ikke muligt at opstille forhåndsberegninger over virkningerne af en sådan, på nyudviklinger baseret, konkurrenceevnepolitik. På samme måde som for bevillinger til forskning og udvikling gælder, at det ikke er instrumenter, der giver sikkerhed for opnåelse af bestemte mål inden for en bestemt tidshorizont.

Det samlede balanceproblem, kravene til fortsat forbedring af lønkonkurrenceevnen og de fordelingsmæssige implikationer heraf

6. Beregningerne i kapitel VIII – med de forudsætninger om balanceforbedringer, de bygger på, og hvor der herudfra er regnet "baglæns" til krav om bl.a. udviklingen i de

danske lønomkostninger relativt til konkurrentlandene – indebærer som dér nævnt, at det danske lønniveau år for år skal vokse ca. 2 procentpoint mindre end udlandets, hvis den forudsatte målsætning om et vist betalingsbalanceoverskud i 1995 skal være realiseret, samtidig med at der stilles det krav, at ledighedsniveauet til den tid skal være reduceret til omkring 5 pct.

Med de perspektiver, der tegner sig for den økonomiske udvikling i udlandet (i denne sammenhæng specielt arbejdskraftefterspørgslen og arbejdskraftudbuddet) kan der næppe ventes at ske nogen stærk ændring i de senere års gennemsnitlige stigning i lønniveauet i vore konkurrentlande på 5-6 pct. om året. Selv om lønafdæmpningen som nævnt har stået noget i stampe i de senere år, vil tendensen formentlig snarere gå i retning af en vis yderligere afdæmpning end det modsatte, idet inflationsforventningerne må være taget yderligere stærkt af efter den kraftige nedbringelse af prisstigningstakten, der er sket i adskillige lande i den senere tid. I Tyskland og Holland kan der nu ligefrem ventes fald i prisniveauet.

Beregningerne i kapitel VIII implicerer således, at det, for at nå de angivne mål, vil være nødvendigt at holde de gennemsnitlige valutakurskorrigerede lønstigninger i Danmark nede på omkring 3 pct. om året i hele fremskrivningsperioden på et arbejdsmarked, hvor arbejdsløsheden under de gjorte forudsætninger er fortsat faldende, og hvor det må forventes, at der vil blive tale om en del flaskehalsproblemer. Idet produktivitetstilvæksten samtidig i beregningsperioden antages igen at stige til et mere normalt leje, indebærer beregningerne også en yderligere forskydning i forholdet mellem arbejds-kraft aflønning og anden faktor aflønning i fortsættelse af den udvikling, der er omtalt i kapitel IV.

Det må i øvrigt fremhæves, at kronen på grund af den forventelige udvikling i valutakursrelationerne mellem hovedvalutaerne – i kombination med fortsat fastkurspolitik i EMS (defineret i forhold til ECU'en) – meget vel kan komme ind i en *relativt kraftig apprecieringsproces*. Dette vil i givet fald betyde, at det af beregningerne afledte langtidsspillerum for nominelle danske lønstigninger bliver tilsvarende mindre end 3 pct. p.a. En kombination af en succesrig antiinflationsproces i udlandet og en appreciering af kronen sætter givetvis konkurrenceevnepolitikken på en hård prøve.

Ved vurderingen af disse perspektiver må det yderligere tages i betragtning, at *øget løndifferentiering*, der kan være nødvendig for at løse op for beskæftigelsesproblemerne for de beskæftigelsesmæssigt svageste stillede grupper, givetvis er vanskeligere at gennemføre under en lav samlet lønstigning end under en høj.

Det vil derfor også være særdeles let forståeligt, hvis beregningerne bliver afvist som urealistiske. Det må imidlertid erindres, at alternativet let kan blive, at arbejdsløsheden så ikke kan nedbringes til 5 pct.

7. Som nævnt indebærer det i kapitel VIII gennemregne eksempl, at fordelingen mellem løn og restindkomst undergår en yderligere forskydning i retning af større restindkomstandel. Dette er imidlertid kun een dimension i det spændingsfelt af hinanden krydsende interesser og tendenser, der ligger i en konkurrenceevneorienteret politik. Foruden til beskæftigelsen må der også tages hensyn til ikke mindst de muligheder for skattelettelser, med de heraf følgende fordelingsmæssige muligheder, et forløb som det skitserede vil indebære (specielt også sammenlignet med et forløb, hvor samfundet skal spare sig til betalingsbalanceligevægt i stedet for at producere sig til den). I beskæftigelsesmæssig henseende er det som tidligere berørt de særlig ledighedsudsatte, der vil have størst fordel af en mere markedskonform lønstrategi. Samtidig må de her diskutererede krav til lønpolitikken i det hele ses på baggrund af den tendens til *ændring i rollefordelingen i den økonomiske politik*, der har sat sig igennem nationalt og internationalt i det sidste tiår: en udvikling, hvorunder staten i stigende grad har påtaget sig ansvaret for prisstabilitet og for den offentlige budgetbalance, medens *arbejdsmarkedsorganisationerne må bære et øget ansvar for beskæftigelsen*.

For de i forvejen beskæftigede lønmodtagere vil en lavere stigningstakt i den nominelle løn indebære en langsommere udvikling i *bruttoreallønnen* end ellers, bl.a. fordi priserne på importerede varer ikke påvirkes af lønudviklingen i Danmark, men også fordi de indenlandske producenter måske ikke fuldt ud lader de lavere lønomkostninger pr. produceret enhed komme til udtryk i tilsvarende lavere salgspriser⁴⁾. I takt med, at den ønskede betalingsbalanceforbedring realiseres, kan denne nedgang i bruttoreallønnen for de beskæftigede imidlertid tænkes kompenseres gennem den lempelse af skatte trykket, som den bedre samfundsøkonomiske udvikling skaber grundlag for. I beregningerne i kapitel VIII er, i det her diskutererede forløb, som nævnt indregnet en sådan skattelettelser med den virkning, at *den disponible realløn* stiger mere end ellers, også for de i forvejen beskæftigede.

Det siger imidlertid sig selv, at et hovedproblem ved en sådan politik vil være, om der kan skabes den fornødne troværdighed omkring den, derunder om, hvorledes de senere indtrædende skattelettelser vil blive udformet. Løndannelse og skattefastsættelse finder sted i forholdsvis uafhængige systemer; skattelettelserne må så at sige pr. definition komme ret længe efter løntilbageholdenheden, og der kan vanskeligt gives formelle garantier for dem. Der er som bekendt også en naturlig tendens til at foretrække "een fugl i hånden frem for ti på taget". Men samtidig er der i denne sammenhæng grund til at nævne, at skattereformen indebærer en væsentlig reduktion af personskatterne i 1987 og antagelig i sig selv vil øge forbruget i 1987 med godt 2 mia.kr.

⁴⁾ Det må nok erkendes, at lønafdæmpningen i Danmark i den senere tid ikke har været helt så stærk en bremse på prisudviklingen, som man kunne have forventet, selv i fravær af produktivitetstigninger på makroniveau. Det er ligeledes svært at se klare udslag i priserne af nedsettelsen af arbejdsgiverafgifterne pr. 1/10 1985.

Nogle specifikke arbejdsmarkedsperspektiver

8. I forbindelse med de fremregninger, der er foretaget i kapitel VIII, er der også blevet gennemført en række specifikke arbejdsmarkedsfremskrivninger med det formål at kaste lys over omfanget af fremtidige ubalancer ("mis-match"-problemer) på arbejdsmarkedet, dvs. forekomsten af mangelsituationer ("flaskehalse") på den ene side og overudbud/arbejdsløshed på den anden side. Beregningerne svarer til dem, der blev gennemført i den særlige, relativt omfattende perspektivanalyse for arbejdsmarkedet i Dansk Økonomi, maj 1983, og repræsenterer for så vidt en ajourføring af denne analyse. Forudsætningerne er dog ændret, idet man her alene har søgt at belyse de specifikke balanceproblemer på arbejdsmarkedet i en situation med 5 pct.'s samlet ledighed, hvor man dengang tog udgangspunkt i dels en fremskrivning med uændret ledighed på 10 pct. af arbejdsstyrken, dels en genskabt fuld beskæftigelsessituation med kun 2 pct.'s ledighed på årsbasis. Samtidig er der naturligvis taget hensyn til de siden skete – ret betydelige – forskydninger i uddannelsesmønstret og til sektorforskydninger i erhvervene. Ved beregningerne har man benyttet den udbudsfremskrivning, der er foretaget af Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet i den såkaldte Perspektivrapport, 1985. De grundlæggende antagelser om sammensætningen af de enkelte sektorers beskæftigelse på uddannelseskategorier er ligeledes hentet fra denne rapport. Med hensyn til beskæftigelsen i den offentlige sektor er det forudsat, at denne vokser med samme procent som beskæftigelsen i den private sektor.

Det siger sig selv, at overslag over udviklingen i "mis-match"-problemer på arbejdsmarkedet mange år frem i tiden er behæftet med overordentlig stor usikkerhed. Arbejdskraftefterspørgslens sammensætning på uddannelseskategorier undergår således stadige og vanskeligt forudseelige forskydninger i sammenhæng med konjunkturudviklingen og den teknologiske udvikling såvel som med lønudviklingen.

Beregningerne giver imidlertid vigtige informationer, når de foretages efter (nogenlunde) samme skabelon på forskellige tidspunkter, idet de herved vil kunne afdække væsentlige forskydninger på arbejdsmarkedet.

9. Skønt der knytter sig mange usikkerhedsfaktorer til beregningerne, ligesom fortolkningen af beregningsresultaterne byder på en række særlige vanskeligheder, er *hovedkonklusionen* af en sammenligning af 1983- og 1986-undersøgelserne, at omfanget af fremtidige mangelsituationer (flaskehalse) vil være mindre end tidligere beregnet. Denne vurdering bygger ikke blot på, at den nye undersøgelse er mindre ambitiøs med hensyn til beskæftigelsesudviklingen end den tidligere. Den beror også på den store tilgang, der i de seneste år har været til videregående uddannelser med umiddelbart særlig gode beskæftigelsesmuligheder. For ingeniørgruppernes vedkommende (civil-, akademi- og teknikumgrupperne) har tilgangen været så stor, at mangelsituationen kan ventes at være et overstået fænomen i løbet af ret få år, selv om der er regnet med

relativt høje "ingeniørkvoter" i efterspørgselsfremskrivningen. Det kan eksempelvis nævnes, at der i 1995 skal være beskæftiget dobbelt så mange teknikumingeniører i den private sektor som i dag, hvis de kommende års øgede udbud skal opsuges.

Derimod er det ikke lykkedes at fjerne udsigterne til mangelsituationer inden for mellemteknikerområdet, og der er fortsat udsigt til en til mangelsituationer og flaskehalse grænsende beskæftigelsesudvikling inden for jern- og metalindustrien. Til forskel fra tidligere er dette nu også tilfældet i bygge- og anlægsgene. Dette afspejler dels den afvandring, der har fundet sted fra byggefagene til andre områder, specielt træ- og møbelindustrien, dels opsvinget i byggeaktiviteten.

For HK-området er vurderingen af beskæftigelsesudsigterne af rent beregningstekniske årsager ganske særlig usikker, hvilket udspringer af forudsætningen om en parallel beskæftigelsesudvikling i henholdsvis den private og den offentlige sektor. Andelen af HK-uddannede er relativt stor i den offentlige sektor og fungerer i beregningerne delvis som residual i forhold til de øvrige, selvstændigt prognosticerede grupper inden for denne sektor, f.eks. folkeskolelærere. Det er derfor langt fra sikkert, at beskæftigelsesudsigterne for HK-uddannede nu tegner sig lysere end tidligere anslået.

Et gennemgående træk i både de nuværende og de tidligere beregninger er, at antallet af ikke-faglærte vil gå tilbage både absolut og relativt, efterhånden som ældre årgange trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og nye årgange kommer til. Afhængigt af, i hvilken udstrækning de ikke-faglærte eventuelt fortrænges af grupper med en formaliseret uddannelse, vil denne tendens forstærke de ikke-faglærtes position på arbejdsmarkedet og mindske deres over-arbejdsløshed. Specialarbejdere i industrien vil formodentlig kunne påregne relativt gode fremtidige beskæftigelsesforhold.

Ved fortolkningen af resultaterne må der tillige tages hensyn til en række *kvalitative aspekter*, som ikke fremgår af tallene. Det kan f.eks. umiddelbart se foruroligende ud, at de merkantile mellemuddannelser er inde i en meget stærk vækst, også i forhold til væksten inden for deres traditionelle beskæftigelsesområder. Uddannelserne åbner imidlertid gode beskæftigelsesmuligheder på tilgrænsende mangelområder, f.eks. anvendt databehandling. Tilsvarende kan andre gruppers uddannelser have et indhold, som giver de pågældende et stort "mobilitetspotentiale". De af beregningerne fremgående summariske ubalancer – i de nye beregninger altså navnlig tendenser til overudbud på visse områder – kan også af disse grunde i en vis (vanskeligt målelig) udstrækning være overvurderet. Den generelt voksende uddannelseskvote på alle niveauer må i øvrigt ventes at forrykke forholdet mellem uddannelsesniveau og job-indhold: personer med højere formaliseret uddannelser må forventes gradvist at overtage hierarkisk lavere placerede funktioner. Dette er ikke nødvendigvis forbundet med tab for personer uden eller med en lavere formaliseret uddannelse eller med, at der går "inflation" i uddannelsessystemet. Dels vil den sidstnævnte gruppe gradvist blive mindre talstærk,

dels kan det – forhåbentlig – ikke udelukkes, at de nævnte forskydninger i uddannelsesniveau og kvalifikationsstruktur i sig selv kan påvirke økonomien i retning af et generelt højere aktivitetsniveau.

Det skal afsluttende nævnes, at det inden for en tidshorizont af ti år er vanskeligt at ændre arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige sammensætning i noget større omfang. For det kommende tiår vil det specielt også gælde, at de nye ungdomsårgange er så små, at fremtidige mis-match-problemer ikke vil kunne løses udelukkende gennem ændringer af nytilgangen til arbejdsstyrken. Det er derfor også nødvendigt, at der sker fortsatte ændringer i kvalifikationsstrukturen hos dem, der allerede er på arbejdsmarkedet. Dette understreger igen nødvendigheden af udvidede bevillinger til ikke mindst de særlige arbejdsmarkedsuddannelser. Et særligt problem er her, at som lovgivningen i dag er udformet, vil en forøgelse af bevillingerne til arbejdsmarkedsuddannelser medføre en tilsvarende stigning i arbejdsgivernes og lønmodtagernes såkaldte AUD-bidrag.

Offentlig sektor-vækst og offentlig sektor-lønninger

10. Bortset fra de vanskeligheder for indkomspolitikken i den kommende overenskomstperiode, som ligger i, at lønomkostningerne fra starten af 1987 forlods stiger med omkring 3 pct. som den kombinerede effekt af den kompenserede arbejdstidsforkortning og karensdagens bortfald (uden samtidig afkortning af den del af sygelønsperioden, som det påhviler arbejdsgiverne at finansiere)⁵⁾, synes de største spændinger i forbindelse med den fremtidige indkomspolitik at samle sig om grupperne med "stive" lønsystemer. Den hidtidige indkomspolitik har været mest effektiv for disse grupper, som derfor også har de største traditionelle efterslæbsproblemer (hvormed ikke er sagt, at efterslæb i sig selv er et bæredygtigt argument for en speciel løntilpasning). Det drejer sig især om normaltidlønnede arbejdere på LO-området (især medlemmer af SID og Kvindeligt Arbejderforbund) samt om stort set samtlige grupper af offentligt ansatte. Da spørgsmålet om lønstrukturen på det private arbejdsmarked er behandlet ovenfor, omtales i dette afsnit kun lønudviklingen i den offentlige sektor. For en statistisk belysning henvises i denne forbindelse specielt til livsindkomstberegningerne i kapitel VII.

Den relative lønudvikling i den offentlige sektor har på nogle områder givet anledning til afvandring og dermed til visse bemandingsproblemer og problemer mht. oprethol-

⁵⁾ Der har også været rejst tvivl om, hvorvidt nedsættelsen af arbejdsgiverbidragene med 1½ pct. fra oktober 1985 videreføres i næste overenskomstperiode. Lovens ord levner dog ikke plads for tvivl om, at lempelsen løber videre. Men der synes at råde nogen tvivl om, hvorledes finansieringen heraf skal tilvejebringes i fremtiden.

delse af kvaliteten af den offentlige service på de berørte områder. Omend afvandring fra den offentlige til den private sektor er udtryk for en arbejdsmarkedstilpasning i overensstemmelse med hovedlinien i den førte økonomiske politik, er det næppe særlig hensigtsmæssigt, at den snarere kommer i stand ved reaktioner på løndifferencer m.v. end gennem en politisk styret omstillingsproces, hvor det er en bevidst politisk prioritering, der er bestemmende for, hvor der skal ske indskrænkninger. Samtidig kan indkomstpolitiske spændinger også påvirke kvaliteten og omfanget af den offentlige servicevirksomhed, uden at det giver sig udslag i nettoafvandring.

Det er en vanskelig politisk og organisationspolitisk opgave at nå frem til en løsning af disse problemer. Øget lønfleksibilitet i den offentlige sektor, som er det mest diskuterede i denne forbindelse, gør det næppe alene. Der kan imidlertid være grund til at nævne, at de tilsyneladende særlig store lønproblemer i den offentlige sektor tillige er et eksempel på de åbenbare vanskeligheder, der er forbundet med at gennemføre en økonomisk politik, der er baseret på en større stigning i den offentlige beskæftigelse. I princippet er det nok muligt at øge beskæftigelsen og lette betalingsbalancepresset ved – gennem en stigning i skattetrykket – at begrænse stigningen i privatforbruget til fordel for en forøgelse af udbuddet af kollektive goder og en stærkere ekspansion af beskæftigelsen i den offentlige sektor. En sådan efterspørgselsvridning kan som diskutert i bl.a. Dansk Økonomi, maj 1982 være et egnet instrument til påvirkning af balanceproblemerne på kort sigt; men på længere sigt er der snævre grænser for en sådan politiks muligheder. Disse grænser sættes bl.a. af hensynet til at holde igen på skatte-trykket, af vanskelighederne ved senere at føre ressourcer tilbage til den private sektor og måske ikke mindst af de konsekvenser, en efterspørgselsvridning har for udviklingen i erhvervsinvesteringerne. De lavere erhvervsinvesteringer ved en sådan "skattefinansieret ekspansion" indebærer igen en svagere udvikling i produktiviteten og sammen med et højere skattetryk resulterer dette igen i lavere stigning i den disponible realindkomst for den fuldt beskæftigede.

I den aktuelle situation er behovet for at holde igen på de offentlige lønbudgetter en stærkt medvirkende årsag til lønefterslæbsproblemerne i den offentlige sektor. Med relativt snævre rammer for de samlede lønudgifter ligger den bedste garanti for en tilfredsstillende udvikling i de offentlige lønninger i tilbageholdenhed med hensyn til realvæksten i den offentlige sektor. Sammen med behovet for offentlig service understreger dette igen betydningen af intensiverede bestræbelser for produktivitetsforøgelse i den offentlige sektor.

11. Afsluttende skal i dette afsnit peges på et særligt problem vedrørende *de anciennitetsbestemte lønninger* i den offentlige sektor sammenholdt med den hidtidige og den forventelige udvikling i *de offentligt ansattes aldersfordeling*.

De offentlige lønsystemer er i stor udstrækning præget af anciennitets-lønskalaer med

mange trin og derfor en lang periode med automatisk lønstigning, inden den enkelte når op på slutløn for den pågældende gruppe. Da ekspansionen af den offentlige sektor var særlig stærk i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, befinder en stor del af de offentligt ansatte sig på den opadgående del af lønskalaen. De har derfor endnu ikke i deres faktiske indtjening i fuld udstrækning registreret den specielt kraftige lønopsbremsning, der kommer til udtryk i lønsatserne og gennem livsindkomstberegningerne⁶⁾. Til gengæld vil opbremsningen blive så meget mere følelig senere, når anciennitetsstigningen ophører. For så vidt ligger her noget af en "tikkende bombe". På den anden side vil den fremtidige, langsigtede udvikling i aldersfordelingen naturligvis også medføre et mindsket pres på de offentlige lønbudgetter.

Pensionsreformplanerne: problemer og muligheder

12. En række forhold har medvirket til, at pensionsspørgsmål nu indtager en betydelig plads i samfundsdebatten. I relation til de spørgsmål, der drøftes i nærværende redegørelse, er der især grund til at pege på følgende udgangspunkter for det opbrud, der således er sket i debatten:

For det første er én af de få ting, man med sikkerhed kan vide om forholdene 20-25 år fremme i tiden, at samfundet til den tid vil stå over for en betydeligt forøget pensionsbyrde – i hvert fald i en periode – som følge af de sidste 10-15 års fald i børneantallet sammenholdt med, at de store årgange fra 1940'erne til den tid passerer 67 års alderen. Da andelen af børn og unge under uddannelse samtidig vil gå ret stærkt tilbage, vil det samlede forhold mellem antallet af "forsørgere" og "forsørgede" ganske vist ikke blive forrykket tilsvarende; men arbejdsstyrken vil dog falde stærkere end folketallet, således at der vil ske en stigning i de erhvervsaktives samlede forsørgelsesbyrde⁷⁾. Desuden er stigningen i pensionsbyrden og faldet i forsørgelsesbyrden over for børn og unge så at sige af forskellige dimensioner, hvorfor de ikke umiddelbart kan "modregnes". Der vil givetvis være stærke ønsker om at benytte en væsentlig del af de ressourcer, som udviklingen i selve børne- og elevtallet frisætter i børne- og ungdoms-

⁶⁾ I Japan, hvor anciennitets-lønssystemer er meget udbredte også i industrien (i forbindelse med livstidsansættelse), medfører tilsvarende forskydninger for tiden, at den faktiske udvikling i industriens lønomkostninger er noget stærkere, end de moderate stigninger i lønsatserne kan give indtryk af.

⁷⁾ De meget pessimistiske vurderinger af den fremtidige pensionsbyrde (selv ved givne satser for ydelserne), der har været fremme i debatten, synes dog at forudsætte både en fortsat lav fødselshyppighed og at der ikke sker yderligere stigning i kvindernes erhvervsfrekvens. Begge dele har næppe sandsynligheden for sig. Det er sandsynligt, at kvindernes erhvervsfrekvens fortsat stiger og afsvækker den tendens til fald i arbejdsstyrken, der vil gøre sig gældende 10-15 år fremme i tiden.

sektoren, til standardforbedringer her. Med hensyn til selve transfereringselementet er der dernæst den væsentlige forskel, at det i hovedsagen er private udgifter (for forældre), der falder bort ved den forudseelige udvikling i befolkningssammensætningen, medens indkomstoverførslerne til pensionisterne i overvejende grad er offentlige udgifter. Ændringen i forsørgerbyrdens sammensætning vil derfor i sig selv medføre en stigning i skatte trykket og dermed – bortset fra det nævnte fald i de private forsørgelsesudgifter – en begrænsning i de erhvervsaktives egne dispositionsmuligheder.

For det andet har indkomstfordelingsmæssige hensyn skærpet interessen for pensionspørgsmål. Det eksisterende pensionssystem kan karakteriseres som et tvodelt system, hvor størstedelen af befolkningen (omkring 2/3, omfattende især arbejdere og selvstændige) kun er dækket af den almindelige folkepension m.v. samt for lønmodtagernes vedkommende af ATP, medens den resterende trediedel har supplerende skattebegünstigede pensionsordninger i livsforsikringselskaber, pensionskasser, pengeinstitutter m.v. Specielt før realrenteafgiftens indførelse kunne der forudses en stærkt stigende "pensionskløft" i befolkningen i fremtiden – med større indkomstuligheder *efter* tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet end før. Men det gælder også, omend mindre udtalt, efter gennemførelsen af realrenteafgiften⁸⁾, at der sandsynligvis er en skattemæssig fordel ved at deltage i en formaliseret pensionsordning med realafkast efter afgift på op mod 3½ pct. p.a.

Sammenhængende med det lige anførte er der *for det tredje* stærkt udbredte ønsker om en forbedring af den fremtidige pensionsdækning (de fremtidige forbrugsmuligheder for pensionister), og – modsat debatten om ITP (indtægtsbestemt tillægspension) i sin tid – er der tilsyneladende i dag et ret generelt ønske om, at pensionisternes forbrugsmuligheder i højere grad end nu skal sættes i relation til den tidligere erhvervsindkomst.

Det er dog samtidig et udbredt ønske, at også de *nuværende pensionistgenerationer* skal have deres forhold forbedret.

I denne forbindelse skal nævnes, at det næppe er korrekt, at etablering af en generel arbejdsmarkedspensionsordning i sig selv skulle forringe vilkårene for nuværende pensionister og de nye pensionister, som kommer til i de nærmest kommende år, således som det har været anført i den offentlige debat. Som nærmere omtalt i det følgende må det forventes, at de grupper, der til sin tid vil få gavn af en generel

⁸⁾ Realrenteafgiften har dog gjort det væsentligt sværere at oprette nye pensionskasser, hvilket i øvrigt er en væsentlig komplikation i forbindelse med gennemførelsen af en generel arbejdsmarkedspension.

arbejdsmarkedspension også selv kommer til at bære byrden ved indbetalingerne til ordningen. I det væsentlige af samme grund må det tillige antages, at den isolerede effekt af en sådan ordning på samfundets samlede opsparing bliver positiv i fondsopbygningsperioden. Der må med andre ord ventes at ske en lettelse i presset fra forbruget mod betalingsbalancen. Forudsat, at man kan undgå en forringelse af konkurrenceevnen i forbindelse med gennemførelsen af en pensionsreform – hvilket er et kardinalpunkt ved vurderingen af planerne – er det derfor vanskeligt at se, hvorledes nuværende eller kommende pensionisters vilkår skulle blive forringet som følge af en virkeliggørelse af planerne.

For det fjerde har udviklingen meget nærliggende ført til overvejelser om reformer, der tager hensyn til den forøgede pensionsbyrde, så samfundet allerede nu indretter sig på en stor fremtidig udgiftsforøgelse – en forøgelse, der naturligvis vil blive særlig stor, hvis pensionsdækningen forbedres, eller pensionsalderen sænkes⁹⁾.

Endelig er der som et *femte punkt* grund til at nævne, at ønsket om en forøgelse af den samlede opsparing bl.a. kan give både staten og lønmodtagerorganisationerne sammenfaldende interesser i indførelse af en generel arbejdsmarkedspension med fondsopbygning. I forhold til tidligere diskussioner er det samfundsmæssigt illusoriske i – via en fondsdannelse som sådan – at ville finansiere fremtidige pensionsudbetalinger med fortidige pensionsbidrag trådt i baggrunden i den aktuelle debat. Denne debat fremhæver i stedet sandsynligheden for, at der vil ske en opsparingsforøgelse i samfundet i selve fondsopbygningsperioden. Der lægges herved vægt på, at det bl.a. af psykologiske grunde formentlig er lettere at få accept for en forbrugsbegrænsning, når pengene er øremærkede til pensionsydelse, end når det sker ved højere skatter og afgifter¹⁰⁾.

⁹⁾ Gennem tiden har forbedringer af pensionsvilkårene også i vekslende omfang fundet udtryk i *sænkning af pensionsalderen* (f.eks. også ved hjælp af efterlønsordningen). En generel reduktion af pensionsalderen vil øge den fremtidige pensionsbyrde meget væsentligt. De hidtidige reduktioner har imidlertid i høj grad også været begrundet i beskæftigelseshensyn. I et langtidsperspektiv kan den fremtidige demografiske udvikling formentlig meget vel give anledning til overvejelser om højere pensionsalder.

¹⁰⁾ Det må imidlertid stadig understreges, jfr. nedenfor, at reelt skal pensionsudbetalinger, hvad enten de kommer fra det offentlige eller fra pensionskasser, forsikringselskaber og særlige fonde m.v., til enhver tid dækkes af årets løbende produktion. En lettelse af den fremtidige pensionsbyrde gennem øget opsparing nu kan kun opnås, hvis denne opsparing manifesterer sig i betalingsbalanceforbedring og/eller større kapitalapparat end ellers, og sidstnævnte igen fører til større fremtidig produktion end ellers. (Man kan f.eks. heller ikke ved nok så stor opsparing nu gardere sig mod fremtidig vareknaphed som følge af krige, naturbegivenheder, politiske omvæltninger etc.). I denne sammenhæng kan der også være grund til at nævne, at den omstændighed, at der formelt er opsamlet pensionstilgodehavender i Den sociale Pensionsfond ikke betyder, at der er realøkonomisk dækning for en forhøjelse af pensionsydelse. Skal eventuelle forhøjelser undgå at belaste betalingsbalancen, må de opvejes af skatte- og afgiftsforhøjelser eller af udgiftsbegrænsninger på andre områder.

13. Et af de største *problemer* i forbindelse med indførelsen af en generel arbejdsmarkedspension ligger formentlig i det *meget begrænsede råderum for pengelønstigninger*, der som anført må påregnes i en årrække fremover, i kombination med, at en nogenlunde hurtig fondsopbygning vil beslaglægge en betydelig del af dette råderum. Uanset det formelle betalingsarrangement, dvs. uanset om det formelt set bliver arbejdsgiverne, der betaler en del af lønmodtagernes pensionsbidrag, eventuelt det hele, må det forventes, at det i det store og hele bliver de fremtidige pensionsmodtagere selv, der reelt kommer til at *bære* hovedparten af den forudgående opsparing, som befolkningen pålægger sig selv ved indførelsen af en generel arbejdsmarkedspension. Der henvises i denne forbindelse også til omtalen i kapitel III af forskellen mellem det at betale en afgift og det at stå som den endelige bærer af afgiften. Det sidste beror på, hvorledes afgiften påvirker løn- og prisdannelsen. Forskellen kan også anskueliggøres på den måde, at den, der betaler i første omgang, måske blot lægger pengene ud, indtil de betales af de endelige bærere.

På kort sigt er der ganske vist grund til at regne med, at en del af byrden kan komme til at hvile på kapitalejerne i form af reduceret virksomhedsindtjening eller bliver overvæltet på udlandet i form af højere eksportpriser end ellers. I så fald forringes imidlertid betalingsbalancen og konkurrenceevnen, og i det omfang sådanne virkninger løber videre, opnås netop ikke nogen lettelse for fremtidige generationer – tværtimod¹¹⁾. På *længere sigt* kan virksomhederne imidlertid reagere på øgede arbejdskraftomkostninger gennem nedsat arbejdskraftefterspørgsel i forhold til kapitalanvendelsen, samtidig med at samfundet må reagere på konkurrenceevneforringelsen og forringelsen af betalingsbalancen gennem efterspørgselsbegrænsninger, der ligeledes begrænser arbejdskraftefterspørgslen. På langt sigt er det derfor ikke sandsynligt, at afgiftsbyrden bliver båret af virksomhederne.

Ved en samlet vurdering af pensionsreformplanerne må der på den anden side også tages hensyn til, at disse også kan give *øgede muligheder for en markedsorienteret lønpolitik*, bl.a. fordi opbygning af betydelige, nye lønmodtagerkapitaler vil være med til yderligere at nedbringe interesse modsætninger mellem kapital og arbejdskraft og tydeliggøre, at den enkelte husstand typisk modtager indkomst fra begge kilder. Der kan også være grund til at hæfte sig ved, at en virkeliggørelse af pensionsreformplanerne synes at forudsætte *trepartsforhandlinger* mellem staten og arbejdsmarkedets parter, jfr. herom nedenfor i forbindelse med omtalen af samspilsproblemerne i relation til beskatningen og de sociale ydelser.

¹¹⁾ Man kan måske – lidt forenklet – udtrykke dette på den måde, at der under alle omstændigheder skal *betales* (forudgående) for en generel arbejdsheds-pension, enten af lønmodtagerne, virksomhederne eller udlandet. *Om der senere reelt bliver noget at få* fra en sådan ordning afhænger netop af, at de her omtalte virkninger undgås.

14. Ud fra en opsparingssynsvinkel er et af de hovedspørgsmål, man kan rejse i forbindelse med pensionsreformdebatten, om en generel pensionsreform vil føre til større samlet opsparing, eller om befolkningen måske vil nedsætte anden privat opsparing, og det offentlige måske samtidig forringe *sin* budgetbalance. I sidstnævnte henseende har man i en del af debatten hæftet sig ved, at pensionsindbetalingerne er skattefradagsberettigede og derfor i fondsopbygningsfasen umiddelbart vil føre til et lavere skatte- og afgiftsprovenu for de offentlige kasser end ellers. Det har også været bragt på bane, at pensionsordningernes opsparingsoverskud (i fondsopbygningsperioden) kunne friste statsmagten til letsindighed gennem generelt lavere skatter eller større udgifter end ellers.

Om det første spørgsmål skal her kun nævnes, at en udbygning af pensionssystemerne i et omfang som det, der ligger til grund for diskussionen, jfr. ovenfor, vil påvirke lønmodtagernes forbrugsmuligheder så meget, at dette ikke kan undgå at forøge den samlede private opsparing mærkbart. For så vidt angår den økonomiske politik, kan man i princippet nok tænke sig, at en pensionsreform vil udløse ændringer, som i større eller mindre omfang neutraliserer opsparingsvirkningen fra denne reform. Det ville i øvrigt indebære en negligering af konjunkturpolitiske hensyn, hvis man ved den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken så bort fra denne opsparingsvirkning. Men der er næppe holdepunkter for at antage, at reformer på pensionsområdet generelt skulle føre til helt ændrede holdninger i den økonomiske politik. I denne forbindelse skal også henvises til bemærkningerne i kapitel VIII om, at byrden på fremtidige generationer ville blive meget ubehageligt forøget ("fremtiden komme under dobbelt ild"), hvis en afvikling af udlandsgælden blev udskudt, så den eventuelt i stedet måtte finde sted i en periode, hvor det samfundsøkonomiske pensionsproblem samtidig vil være voksende.

15. *Det realøkonomiske indhold* i spørgsmålet om aflastning af kommende generationer for den fremtidige pensionsbyrde er, om *nutidige forbrugsmuligheder kan overføres til fremtiden*. På dette område kan der ikke drages analogier fra privathusholdninger til samfundsøkonomien. I private husholdninger er det som bekendt muligt at opnå større fremtidige forbrugsmuligheder ved at spare op i finansielle aktiver, forudsat, at aktiverne afkaster en positiv realrente efter skat. For samfundet er dette kun muligt, hvis den nuværende generation efterlader sig et bedre og større kapitalapparat, med hvilket der kan præsteres en større produktion i fremtiden, og/eller en mindre udlandsgæld, respektive større nettofordringer på udlandet end ellers.

Forøgelsen af opsparingen er kun den nødvendige, ikke den tilstrækkelige betingelse herfor. Den kan sætte os i stand til at *spare os* til betalingsbalanceforbedringer, ikke til at *producere os* til dem. Hertil kræves, at opsparingsstigningen ledsages af *konkurrenceevneforbedring* med tilhørende investeringer i realkapital og udenlandske fordringer. Realøkonomisk kan nemlig *kun udlandet eller et større produktionsapparat* fungere som "*pensionskasser*" og vejen til at lade udlandet gøre det går over betalingsbalan-

ceforbedringer¹²). Kun herved bliver den øgede opsparing til "produktiv opsparing".

Omsættes den øgede pensionsopsparing ikke på denne måde i "real akkumulation", vil der nok blive akkumuleret en øget nominal pensionskapital, som igen vil give øget nominal købekraft til de fremtidige pensionister. Men denne øgede købekraft vil i så fald til sin tid blive udhulet enten gennem beskatning eller ved inflation.

Pensionsreform og samspilsproblemer. Andre spørgsmål

16. Trods vægten af de foran nævnte problemer i forbindelse med indførelse af en pensionsreform ligger det største problem formentlig i løsningen af de betydelige *samspilsproblemer* i relation til de eksisterende særregler for pensionister på beskatningsområdet, det sociale område m.v., som indførelse af en generel arbejdsmarkedspension vil give anledning til.

Som omtalt i kapitel V indebærer disse særregler, at den indkomst, der skal til hos en ikke-pensionist for at give ham samme forbrugsmuligheder som pensionisten (den "ækvivalente" indkomst), i en række tilfælde *kan* være betydeligt højere end den nominelle pension. Anderledes udtrykt *kan* pensionisternes reelle forbrugsmuligheder – *deres* ækvivalente indkomst og reelle pensionsdækning – i en række tilfælde være væsentligt større, end folkepensionens nominelle størrelse lader formode. Især gælder dette for dem, der i særlig grad får del i boligydelsen, dvs. det særlig store boligtilskud til pensionister.

Problemet i relation til en indførelse af en generel arbejdsmarkedspension er, at en række ydelser og tilskud til pensionisterne er indtægtsafhængige. Det er som følge heraf stort set ikke muligt for de her omtalte pensionistgrupper at øge deres "ækvivalente indkomst", idet der sker aftrapning – eller mere til – for nominelle indkomststigninger i de særlige tilskud. Pensionister, hvis indkomst ligger inden for de indtægtsgrænser, hvor man får disse tilskud, kan stadig have marginalskatte på omkring 100 pct. (eller i visse tilfælde endda mere) – også efter skattereformen.

En væsentlig forudsætning for, at en overbygning på folkepensionen i form af en generel arbejdsmarkedspension (med ydelser, der er relateret til indkomsten i de er-

¹²) Der kan være grund til at nævne, at der på grund af den tekniske og økonomiske risiko, der er forbundet med investeringer i realkapital (særlig i perioder med stærke tekniske fremskridt) kan være fordele ved at lade en del af den tilvækst i nationalformuen, som er det reelle sigte med pensionsreformplanerne, tage form af nedbringelse af udlandsgælden/erhvervelse af udenlandske nettotilgodehavender, som ikke byder på tilsvarende risici.

hvervsaktive år) kan mindske pensionsskellene i befolkningen, er derfor, at samspilsproblemerne løses. Som omtalt nedenfor vil dette antagelig på sin side kræve en forhøjelse af niveauet for folke- og invalidepensionen (den sociale pension) og dermed en væsentlig forøgelse af de offentlige udgifter på dette område.

Uden en løsning af samspilsproblemerne vil der ikke blot være store grupper, specielt blandt de lavtlønnede, der bor i lejebolig, som ikke vil få nogen fordel af indførelsen af en generel arbejdsmarkedspension; en pensionsreform kan i så fald direkte forringe disse gruppers økonomiske situation.

Indførelse af en generel arbejdsmarkedspension, der kan give alle deltagere et positivt afkast, fordrer således, at der findes en løsning mellem de modgående begrænsninger og hensyn, der udgår fra de statsfinansielle rammer og de fordelingsmæssige ønsker. Udgangspunktet må formentlig samtidig være, at den almindelige folkepension (den sociale pension) fastholdes som et centralt element i det samlede fremtidige pensions-system, således at også grupper uden eller med kun perifer tilknytning til arbejdsmarkedet fortsat vil være sikret en pensionsindkomst.

At man her står over for et ganske overordentlig kompliceret problem ses ved at betragte yderpolerne i det mulighedsområde, hvor de politiske løsninger må søges: En afskaffelse af samspilsproblemerne forudsætter for folkepensionens vedkommende, at den nuværende opdeling mellem et ensartet grundbeløb til alle¹³⁾ og pensionstillæg, der ydes under hensyn til pensionistens eller pensionistægtesparrets samlede indtægt og således er indkomstgraderet, omlægges til én samlet offentlig, indtægtsuafhængig alderspensionsydelse. Tilsvarende må boligydelsen til pensionister enten forudsættes afskaffet eller gjort indkomstuafhængig, så der ikke sker afkorting, når husstandsindkomsten overstiger ca. 100.000 kr.¹⁴⁾

For så vidt angår en omlægning af folkepensionen til en ensartet ydelse til alle, ligger det formentlig uden for mulighedernes grænse at gennemføre en så betydelig forbedring af folkepensionsniveauet, som det ville indebære at hæve alle op til maksimumniveauet for de nuværende, generelle pensionsydelser (grundbeløb plus fuldt pensionstillæg, excl. personlige tillæg); hertil ville der kræves en meget betydelig forhøjelse af skatter og afgifter, jfr. at en afkorting af pensionstillæget i dag sætter ind ved en samlet personlig indtægt på omkring 10.000 kr. Det vil på den anden side også indebære en betydelig forringelse af store gruppers vilkår, hvis folkepensionen gøres ensartet for

¹³⁾ For erhvervsaktive mellem 67 og 70 år sker der dog indtægtsregulering for indtægt ved personligt arbejde.

¹⁴⁾ Der vil også være problemer med den varige hjemmehjælp til pensionister, der ligeledes er indkomstafhængig. Derimod behøver der ikke nødvendigvis at opstå problemer mht. de personlige tillæg (varme- og medicinhjælp, plejeydelser og forskellige engangsydelser m.v.), der tildeles efter skøn, omend der også her tages hensyn til indtægten.

alle på den måde, at man fjerner de nuværende pensionstillæg (bortset fra de nævnte personlige tillæg, der er begrundet i visse pensionisters specielt vanskelige forhold) uden anden kompensation end den, der ligger i, at de hidtidige udgifter til de indtægtsbestemte pensionstillæg anvendes til forhøjelse af folkepensionens grundbeløb. Det er dette, der er baggrunden for, at en løsning af samspilsproblemerne må antages at forudsætte en betydelig forhøjelse af det samlede nuværende folkepensionsniveau og dermed en betydelig forøgelse af ressourcerne til folkepension.

Med hensyn til en afskaffelse af boligydelsens rolle i samspilsproblemerne skal bemærkes, at en eventuel afskaffelse af boligydelsen givetvis må forudsætte, at der på en eller anden måde gennemføres en huslejetilpasning inden for hele lejeboligmassen, så huslejeforskellene i højere grad kommer til at svare til kvalitetsforskellene. I modsat fald vil pensionisternes levevilkår efter en afskaffelse af boligydelsen blive meget afhængige af deres boligforhold. Selv med en omfattende huslejetilpasning kan en afvikling af de særlig store boligtilskud til pensionisterne vanskeligt gennemføres uden at ramme store grupper hårdt. I en overgangsperiode kan det derfor være nødvendigt at give specielle persontilskud til de berørte. Den alternative løsningsmulighed, der ville ligge i at gøre boligydelsen indtægtsuafhængig, kan synes mere nærliggende, men ville – ikke mindst på langt sigt – blive meget udgiftskrævende for det offentlige.

Den samlede boligpolitik kan således vanskeligt undgå at blive inddraget som en væsentlig del af forudsætningsgrundlaget for en generel arbejdsmarkedspensionsordning.

Det kan måske indvendes mod det her anførte, at der vil være lang tid til at finde løsninger på samspilsproblemerne, idet der vil gå flere årtier, før en nyordning vil være fuldt indkørt. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at en fremtidig generel arbejdsmarkedspension også vil komme til at omfatte aldersgrupper, som kun kan nå at få en kort "optjeningsperiode" under ordningen. Samspilsproblemerne kan derfor forholdsvis hurtigt blive aktuelle. Hertil kommer, at lavtlønsgrupperne, specielt lejerne i disse grupper, ikke vil have incitamenter til at bære byrden ved pensionsbidrag, hvis der ikke er tillid til, at bidragene vil give et positivt afkast til dem selv. En forudgående løsning af samspilsproblemerne er givetvis en nødvendig forudsætning for gennemførelse af en generel pensionsreform.

Allerede af den grund må en sådan reform formentlig forudsætte indgående drøftelser mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Men som nævnt anser formandskabet samspilsproblemet for at være så tungtvejende, særlig i et langtidsperspektiv, at der under alle omstændigheder bør tages initiativ til en løsning, også uanset om der gennemføres egentlige pensionsreformer. I problemstillingen indgår boligpolitikken som nævnt med betydelig vægt.

Afsluttende bemærkninger: De nærmeste år og langtidsperspektiverne

17. Når balance- og fordelingsproblemerne i denne rapport fortrinsvis har været anskuet ud fra et langtidsperspektiv, er dette ikke udtryk for en negligering af de nærmeste års problemer og krav til den økonomiske politik. Tværtimod er det i flere sammenhænge fremhævet, at 1987 kan blive et vanskeligt år i relation til såvel balance- som fordelingsproblemerne.

Centreringen om de mellem- og langfristede perspektiver er sket for at muliggøre en nærmere belysning af de krav, der også aktuelt må stilles til den økonomiske politik, til arbejdsmarkedets organisationer og til virksomhederne. Det er åbenbart, at det vil være en tidskrævende proces at fjerne eller blot mindske de balanceproblemer, der har hobet sig op i økonomien gennem en lang årrække. Selv om der siden sommeren 1985 er sket en meget markant forbedring af bytteforholdet i udenrigshandelen, vil det være umuligt at afskaffe balanceproblemerne – eller blot det ene sæt af problemerne – inden for det nærmeste par år.

Tidsperspektivets længde er således meget væsentligt, når man skal vurdere kravene til den økonomiske politik og mulighederne for at nå de opstillede mål. Men hvis målene skal nås inden for den betragtede periode og med mindst mulige sociale spændinger, er det samtidig nødvendigt, at den økonomiske politik afstemmes med langtidsmålene helt fra starten af perioden.

Såfremt den i kapitel I indeholdte bedømmelse af de internationale konjunkturudsigter i det væsentlige holder stik, og såfremt der tages udgangspunkt i de mål for betalingsbalance- og beskæftigelsesudviklingen, der ligger til grund for beregningerne i kapitel VIII (gradvis betalingsbalanceforbedring til et overskud på 1 pct. af BNP i 1995; nedbringelse af ledigheden til 5 pct. af arbejdsstyrken i 1995), stilles der derfor overordentlig store krav til den økonomiske politik, først og fremmest vedrørende løn- og prisudviklingen gennem hele perioden.

Af det i kapitel VIII gennemregnede eksempel fremgår, at Danmark hvert år skal forbedre lønkonkurrenceevnen med ca. 2 pct. over for udlandet. Dette ville i givet fald skulle realiseres i et forløb, hvor verdensinflationen må forventes at ville ligge på et lavt niveau, og hvor man ved fastholdt valutakurspolitik ikke kan udelukke muligheden af en yderligere appreciering af kronen, dvs. en yderligere stigning i kronens internationale værdi.

Idet 1987-problemstillingen er omtalt ovenfor, skal her alene gentages nogle af de mere langsigtede hovedvanskeligheder, der i rapporten er fremhævet for realisering af et sådant forløb:

- de fordelingsmæssige spændinger, der kan ligge i, at den funktionelle fordeling må forventes at forskydes yderligere fra løn til restindkomst, og de spændinger, der i hvert fald inden for visse stillingskategorier findes mellem offentligt og privat ansattes lønninger,
- vanskelighederne ved at forbedre konkurrenceevnen i en situation, hvor aktivitetsniveauet – som målt ved bl.a. stadig faldende ledighed – vil være stadig stigende. I et sådant forløb vil der uundgåeligt opstå partielle ubalancer – i hvert fald i perioder – med pris- og omkostningsstigninger til følge,
- vanskelighederne ved at forbedre lønkonkurrenceevnen i en situation, hvor en generel arbejdsmarkedspensionsordning eventuelt indføres. Det er rapportens vurdering, at de grupper, som får fordelene ved en sådan ordning, i hvert fald på længere sigt, også selv kommer til at bære den væsentligste andel af den byrde, som ligger i opbygningen af en pensionsfond. En sådan byrdefordeling er samtidig den nødvendige forudsætning for, at det indre og ydre balanceproblem ikke skal forstærkes. Derfor er det naturligvis meget vigtigt, ikke mindst af hensyn til balanceproblemerne, hvordan en sådan ordning iværksættes.

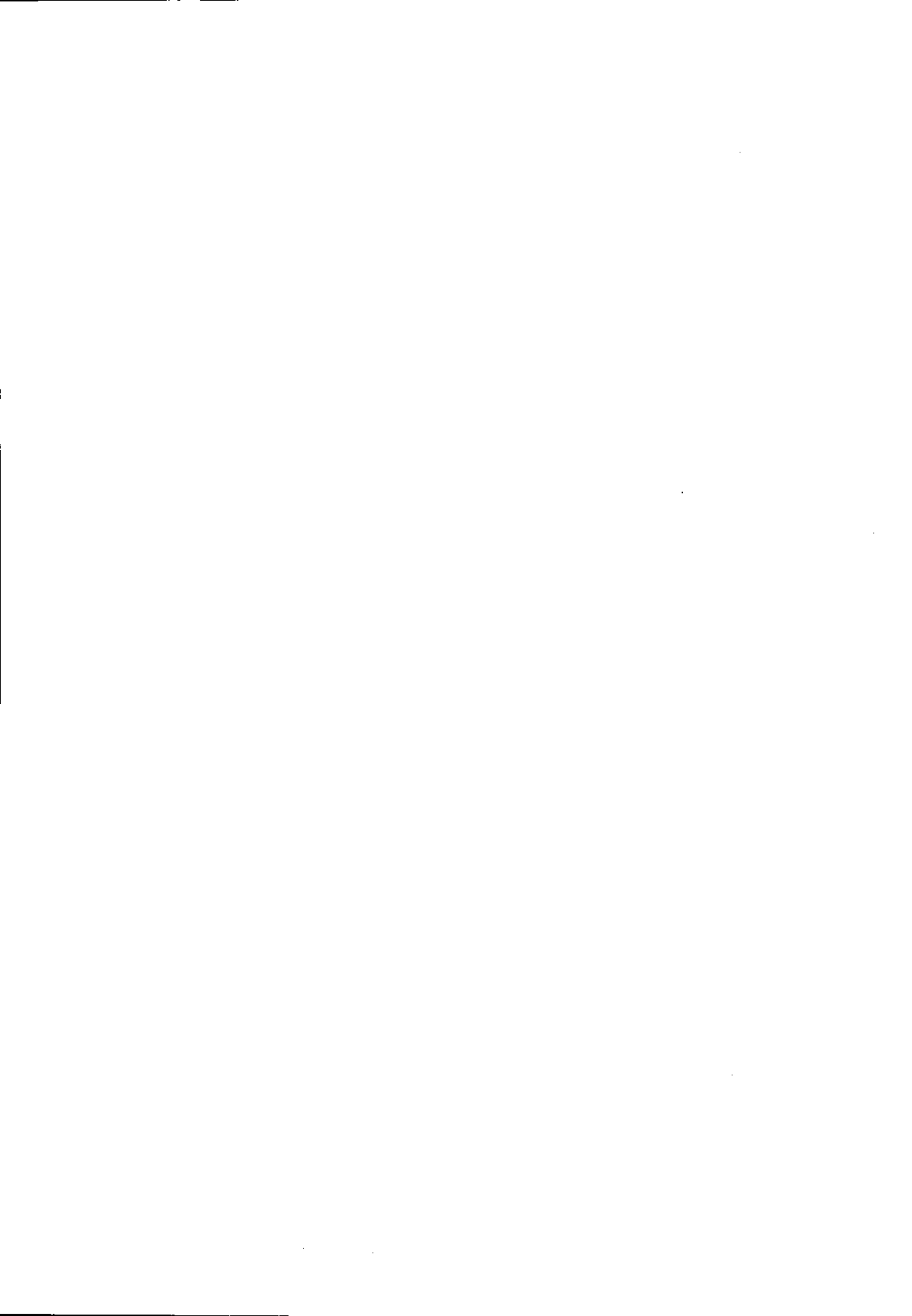
Blot af ovenstående korte resumé fremgår, at der stilles overordentlig store krav til den økonomiske politik og til hele økonomiens funktionsevne i en række dimensioner: konkurrenceevnepolitik, arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik, fordelingspolitik osv., såfremt et forløb som det i kapitel VIII skitserede skal kunne realiseres. Der stilles herunder krav til erhvervenes evne og vilje til hurtigt at tilpasse sig forandrede ydre og indre forhold, og til at udnytte den kompetance og de uddannelsessystemer (trods historiske skævheder), der er opbygget, samt ikke mindst til at udbygge og tilpasse den danske eksportindsats til de hastigere ekspanderende produkter og markeder. I denne forbindelse må der både på kort og langt sigt også lægges vægt på, at lønkonkurrenceevneforbedringer slår igennem i en ekspansiv prispolitik fra virksomhedernes side.

Såfremt den nævnte forbedring af konkurrenceevnen ikke realiseres, er konsekvensen, at balanceproblemerne ikke reduceres afgørende inden for en tidshorisont på 10 år. Men der må som nævnt ventes et skift i balanceproblemernes sammensætning, således at der sker en opretning af betalingsbalancen, samtidig med, at hovedproblemet bliver en utilfredsstillende beskæftigelsesgrad.

Når man skal vurdere specielt de fordelingspolitiske implikationer af et forløb som det skitserede (med konkurrenceevneforbedring), er det med hensyn til den funktionelle fordeling værd at understrege, at en årlig konkurrenceevneforbedring på omkring 2 pct. indtil 1995 kun vil bringe lønkonkurrenceevnen tilbage til det niveau, den lå på omkring 1960, før en successiv forringelse begyndte at sætte ind, jfr. figur II.3. Hvis det lykkes at realisere et sådant forløb, vil den personlige indkomstfordeling blive mere ligelig,

uanset forskydningen i den funktionelle fordeling. Dette er en følge af den positive indflydelse, en højere beskæftigelsesgrad har på den økonomiske fordeling. Trods den forudsatte stærke løntilbageholdenhed vil det også stadig gælde, at en betydelig del af den større værditilvækst, der opnås ved en balanceforbedring, tilfalder lønmodtagerne, direkte eller indirekte gennem medfinansiering af det større kapitalapparat.

Der kan endelig være grund til at nævne, at den indflydelse, beskæftigelsesgraden har på fordelingen af levevilkårene, vil blive endnu større og mere langtrækkende i sine virkninger under en eventuel generel arbejdsmarkedspensionsordning, hvorunder pensionsydelse relateres til indtægten i de erhvervsaktive år.



English Summary

Two main subjects are dealt with in this report: the general economic situation (chapters I and II) and some aspects of the distribution of income and wealth as well as major trends in the development of the pattern of income distribution (chapters III-VII). In chapters VIII and IX the problems of macroeconomic policy (i.e. the possibilities for solving both the problem of unemployment and the problem of the balance of payments deficit) and the closely related questions of future income trends and income differentials are discussed in a long-term perspective (up to 1995).

The economic situation, chapters I-II

The report does not share the rather widespread view that with real oil prices in the world market approaching their pre-1973/74-level high growth rates have returned to the international economy. Together with the decline in nominal interest rates (and now partly also in real interest rates) and the strong depreciation of the dollar the fall in oil prices undoubtedly has improved the outlook for the OECD-countries in 1986 and probably well into 1987, reassuring the prospects for growth at a 3 per cent-level during this period. But the net-effects of the oil price fall for Western Europe will be small and will peter out during 1987 where, like in Japan, prospects for growth will also be negatively effected through the decline of the dollar, while for the U.S., of course, the effect of the latter development will be positive. Fiscal policy in the U.S. can be expected to follow an increasingly restrictive course over the next years, whether the Gramm-Rudman-Hollings Act ("Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act") will be fully implemented or not. This and the hesitation of the high-surplus countries, Germany and Japan, to compensate for the expected restrictive economic policy in the United States are the basic reasons for the somewhat lack-lustre perspectives in this report.

World inflation is likely to continue at a low level, probably with some further decrease of price inflation in the OECD-countries this year and maybe also in 1987 (due to the fall in oil and raw material prices, including lagged effects of these falls). The decline in wage inflation, however, seems to have difficulties in making further progress below its present level of 5-6 per cent on average.

As shown in the summary table of short-term developments and prospects in Denmark, domestic demand and especially private consumption expanded very strongly in 1985.

The expansion was even stronger during the course of 1985. It resulted in a continued strong increase in employment and a decline in unemployment but also in a substantial deterioration of the balance of payments. This led to a tightening of fiscal policy in two rounds through which practically all of the substantial improvement of the terms of trade has been channelled into the balance of payments. Consequently, domestic demand will not be effected by the improved terms of trade and it can be expected to slow down during the coming months. Together with a disappointing export development this will cause a slowdown in the rise of employment. In spite of this, average unemployment will decline somewhat when comparing 1986 to 1985 on an annual basis, but during 1986 it seems probable that unemployment will be on a slightly rising trend (seasonally adjusted) and this will probably hold true for 1987 also. To an increasing degree unemployment is concentrated upon female worker groups, many of whom have unemployment rates above 15 per cent. Among men, several groups of workers are now again experiencing unemployment levels below 5 per cent, thus approaching full employment, but among the unskilled male workers rates of unemployment are significantly above this level. Youth unemployment is clearly falling.

Due to the gain in terms of trade and to the economic policy measures taken to protect the balance of payments, the deficit on the current account can be expected to go down to around 22 billion Danish kr. in 1986 (from 28 billion in 1985).

Probably, the rise of consumer prices (including commodity taxes) will only be around 1½ per cent from 1985 to 1986. Wages in the private sector are expected to rise by an average between 4 and 5 per cent from 1985 to 1986, thereby exceeding somewhat the ceilings set by the statutory incomes policies for 1985 and 1986. Still, although the wage limits have been exceeded in the private sector, the incomes policy can be said to have been fairly successful until now; wage rises have not accelerated during 1985-86 in spite of a rapidly rising demand for labour. Pressures are being built up, though, for 1987 mainly through increasing wage differentials between public and private sector employees (for a number of years incomes policies have been more effective, i.e. more restrictive, with respect to public sector employees) and through the release of a 3 per cent increase in hourly wage costs at the end of this year (and thus at the very time where new collective wage negotiations will be starting), due mainly to a fully compensated decrease of one hour in the length of the working week (down to 39 hours).

Introductory chapters to the analyses of the income distribution, chapters III to V

Chapter III deals briefly with the question of growth as a substitute to the improvement of living conditions for particular groups by way of redistribution of incomes, either through changed distribution of factor incomes or through social redistribution. Tradi-

tional Danish analyses of income inequalities etc. have suffered from not being able to allow sufficiently for the many dimensions of income distribution. Being confined to cross-section material of a rather aggregate character they have not paid sufficient attention to such aspects as age, the size and composition of the households, the number of "breadwinners" of the households or the character of their jobs (full-time or part-time work) and thus differences with respect to the amount of work carried out. A special investigation by "Danmarks Statistik" concerning the income and expenditure among a sample of around 3000 households in 1981 (A Consumer Survey) has made it possible to include these aspects in the analyses of this report.

It is stated in chapter III that due to its high tax burden Denmark is now close to the limits of social redistribution of income. The distribution of factor incomes will for a long time to come reflect the need of improving our international competitiveness, implying both a continued increase in the share of profits in the value added (from a share being now back at the pre-1973 level) and probably increasing wage differentials, conforming better to market conditions. In future therefore, attempts to make the distribution of incomes more equal must rely mainly on education and labour market policies. In this connection the report stresses that one of the most important factors influencing the future patterns of income distribution will be the extent to which we will succeed in restoring a permanently higher degree of employment.

Chapters IV and V deal with the historical trends in the development of income distribution and redistribution. Among the many trends analysed in the two chapters there may be a particular reason to mention here the clear tendency during the 1960s and 1970s towards a narrowing of wage differentials for men and women in spite of a very substantial increase, both absolutely and relatively, of the supply of female labour. Part of the explanation is that the demand for female labour rose even stronger, a development being closely related to the strong expansion of the public sector in this period. In later years, these trends have been reversed, and it seems almost certain that present trends will be continued for the years to come.

Another feature to be mentioned here is the strong redistributions of income and wealth that have taken place through inflation in the 1960s and 1970s and through the retrenchment of inflation in recent years. The developments in recent years, especially capital gains due to rising share and bond prices, are dealt with in some detail. Future capital gains and losses should be significantly smaller due to greater price stability.

A highly negative development has been the trend towards an increase in the share of the population in the age-interval from 18 to 66 years being dependent wholly or to a substantial degree on income support from the central or local government (including unemployment benefits for more than six months). The share has gone up from 5 per cent in the early 1950s to around 20 per cent today. Although long-term unemployed

are included in the figures, only part of the explanation lies in the rise in unemployment. The tendency was clear already at the time of full employment. It has been accompanied by a decline in the average age of the population in question.

***Closer analysis of the income distribution: A 1981-analysis, chapter VI.
Life-income calculations, chapter VII***

Chapter VI presents details of the modifications to simple expressions of the inequality of income distribution, resulting from a detailed analysis of data from the 1981 household-survey mentioned above. It is shown how the profile of the personal income distribution is becoming more smooth when one moves first from the distribution of factor incomes to the distribution of incomes as affected through taxes and public income transfers and next from income per household to income per "consumption unit", the number of such units per household being bigger in the upper decile groups than in the lower ones, which are dominated by pensioners and young people under education. Incomes from earning related activities (including self-employment) are found to be closely correlated to differences in the degree of labour market participation of the various households. Households in the upper income brackets typically comprise two full-time breadwinners; around the middle of the distribution there will typically be one, and in between there will be one and a half. The lowest decile groups are dominated, as already mentioned, by receivers of income transfers, although in any given year there will also be relatively many self-employed in these groups due to particularly strong income variations for self-employed from year to year. 1981 was a year of recession; consequently there were especially many self-employed in the lowest decile groups in 1981.

Data from the household-sample make it possible to analyse the effects of inflation upon income distribution although for 1981 this picture is blurred by the rare combination of a strong general price inflation (a rise of 12 per cent in consumer prices) and slightly declining real estate prices. With this bias it is shown that pensioner-households in the lower income groups suffered heavily from inflation, whereas the upper decile groups – with negative net financial assets – were highly favoured through inflation.

In chapter VII relative income developments are compared for various wage earner groups by way of life-income calculations. The purpose of such calculations is e.g. to make it possible to compare wage trends for groups with different age-related wage profiles (seniority wage systems versus flat age-income profiles). Such calculations have been made at 5 years' intervals back to 1960. The recent calculations – for 1985 – show e.g. a rather strong decrease of the relative wages for all groups of public employees.

Problems of economic policy, chapters VIII and IX

In chapters VIII and IX the interaction between macroeconomic policy and specific policies with respect to the distribution of income and wealth are discussed at some length, mainly in a long-term perspective. Against the background of the somewhat lack-lustre perspectives for global economic growth, not only macroeconomic policy as performed by the government and parliament, but also the wage policies followed by the two sides of the labour market as well as by individual firms, and the capacity for adaptation at all stages of economic life will be put at a very hard task if the dual goal of turning the balance of payments deficit into a moderate surplus and bringing unemployment down to 5 per cent shall be fulfilled within a time horizon of 10 years. In chapter VIII it is shown that in order to obtain this, our international competitiveness as measured by relative wage trends will have to improve at a yearly rate of two per cent during the whole period 1987-1995, implying a further increase in the share of gross profits in GDP. With the low inflation in prospect in the OECD, the need for improved international competitiveness (bringing this, as measured here, back to its 1960-level) would call for a further deceleration of the level of nominal wage increases in Denmark, from the present 5 per cent down to around 3 per cent a year in a labour market where unemployment (in the scenario envisaged) would be steadily declining and where there would obviously be some bottlenecks. Furthermore, it cannot be excluded that the Danish krone will continue to be at an appreciating trend against a weighted average of other currencies, calling for even stronger wage moderation in Denmark. Evidently there will be a strong need for finding new ways and means in incomes policies, one possibility lying perhaps in the eventual introduction of a general labour market pension scheme, an idea brought up by the LO and being presently widely discussed in Denmark. In chapter IX both the possibilities and the very great problems of such a scheme and its interplay with taxation policies, general social policy and to a great extent even housing policy are discussed at some length. No secret is made of the fact that the scheme could prove to be of the nature of a Pandora's box.

As part of the long-term calculations of the report, efforts have also been made to throw some light upon future vocational and regional imbalances in the labour market. Due both to a less ambitious goal for total employment than in similar calculations from 1983, and to a strong rise in recent years in the entry to educations with good employment prospects, the extent of future bottleneck problems is now estimated to be significantly smaller than in the 1983-calculations. However, in certain technical trades and with respect to skilled labour in general in the engineering and building industries, to some extent labour will tend to be in short supply. At the same time a relative abundance will persist among unskilled female workers on the one hand and groups of higher educated on the other hand. In both of these cases of prolonged oversupply, the situation is clearly connected with the ending of the earlier strong rise in the expansion of the public sector and with disproportions in the educational systems

where higher education was geared earlier to a very high degree to the demands from the public sector.

Inability to fulfil the claims both to economic policy and to the functioning of the whole economic system, which can be deducted from the goals mentioned above in connection with the international perspectives, will hardly mean that neither the goal for the balance of payments nor that for unemployment can be achieved over a 10 years' perspective. On the basis of present policies and current tendencies in general, it seems likely that the balance of payments will improve substantially over the coming years; however, in return for this improvement, the substantial rise in employment of recent years will slow down significantly and unemployment will remain at its present unacceptably high level. Thus we would witness a shift in the composition of our macroeconomic disequilibrium problems away from the balance of payments problem and in the direction of unemployment.

Summary table: Short-term prospects for the Danish economy

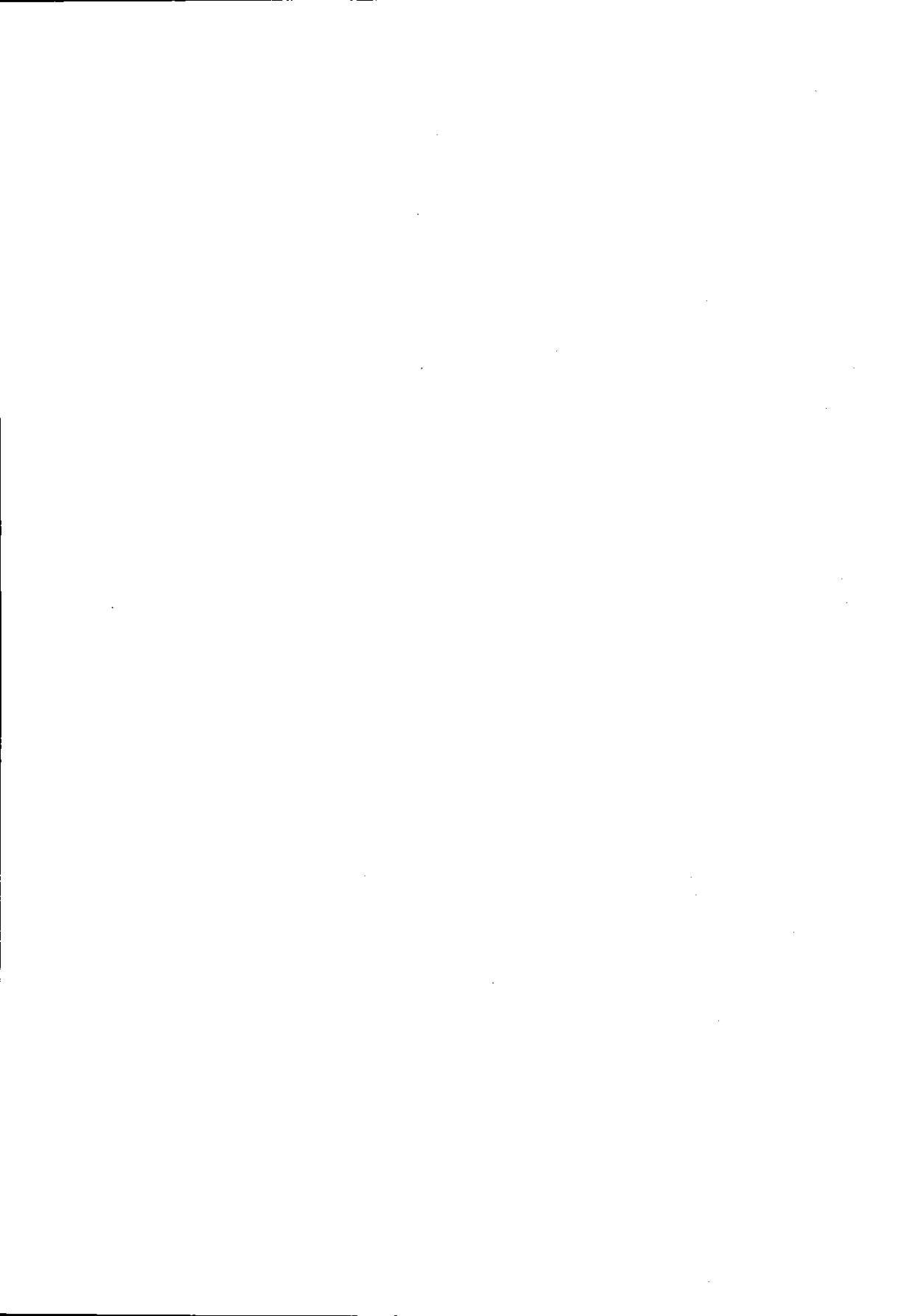
	1985	Percentage changes in volume terms		
	Current prices Bill. D.Kr.	1985	1986	1987
		Per cent of GDP		
Private consumption	329,9	54,0	3,5	4,0
Public consumption	154,6	25,3	1,5	-0,5
Gross fixed capital formation	115,6	18,9	13,6	6,2
of which:				
Private residential	27,8	4,6	0,0	13,0
Business fixed investment	74,7	12,2	21,5	6,2
Public investments	13,1	2,1	4,8	-8,0
Stockbuilding	6,3	1,0	0,0a)	0,0a)
Total domestic demand	606,4	99,3	4,7	3,2
Exports of goods and services	229,4	37,6	3,5	2,4
Imports of goods and services	225,4	36,9	7,7	4,9
Foreign balance	4,0	0,7	-0,9a)	-0,6a)
GDP	610,4	100,0	3,1	2,2
Memorandum items				
Consumer prices ^{b)} , percentage change			4,5	1,2
Unemployment, percentage ^{c)}			9,1	8,5
Current balance, US\$ billion			-2,6	-2,7
Current balance, percent of GDP			-4,6	-3,4
Hourly wage earnings, percentage change			5,0	4,8
Terms of trade, percentage change			0,0	5,5

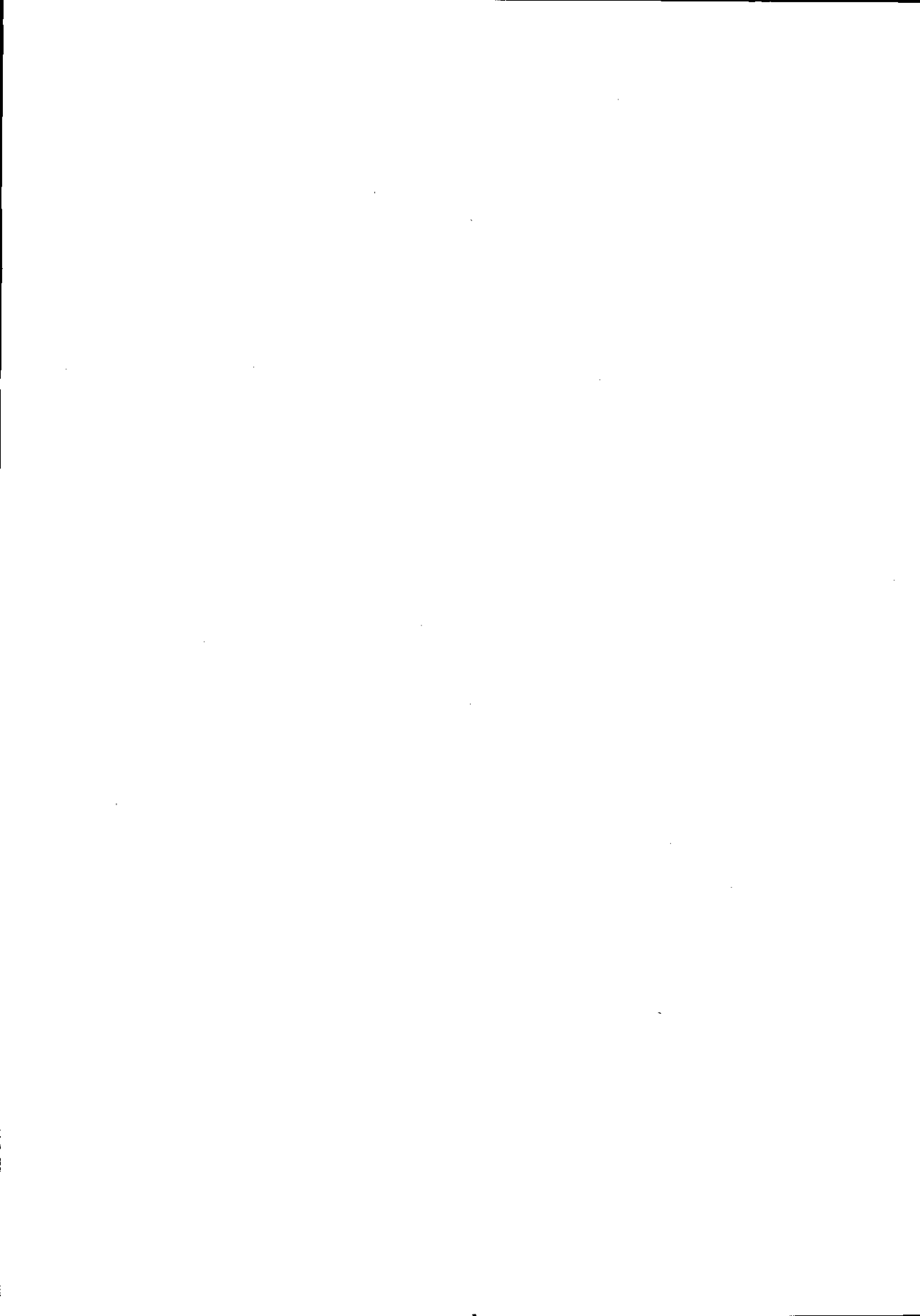
Notes: a) Weighted contribution to GDP-growth.

b) Implicit consumption deflator.

c) In per cent of total labour force.

Source: Central Statistical Office of Denmark and own estimates.







34. Dansk økonomi, november 1978. Konjunktursituationen. Produktivitetsstigninger, arbejdsløshed og realøkonomisk råderum. Arbejdsløshed og dagpengeregler. Arbejdstidsforkortelse som instrument i konjunkturpolitikken. 25 kr.
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.
42. Dansk økonomi, oktober 1982. Konjunktursituationen. Investeringskrisen og underskuddet på statsfinanserne. Indkomstpolitik og valutakurspolitik - eller kun indkomstpolitik? Summary in English. 30 kr. (Udsolgt).
43. Dansk økonomi, maj 1983. Konjunktursituationen og nogle langsigtede internationale udviklingstendenser. Perspektivanalyse for arbejdsmarkedet. English Summary. 35 kr.
44. Dansk økonomi, december 1983. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik i Danmark og nogle andre små, åbne økonomier. Fremskrivninger. English summary. 35 kr.
45. Dansk økonomi, maj 1984. Konjunktursituationen i udlandet og i Danmark. Kapital, arbejdskraft og teknologi i udenrigshandelen. Ændrede landbrugsperspektiver. English Summary. 35 kr.
46. Dansk økonomi, november 1984. Konjunktursituationen i Danmark og i udlandet. Dollar-kursen. Hvorfor bremser man i Vest-europa? Foran en apprecieringsproces for kronen. En 2 pct's lønramme. Reducerede arbejdsgiverafgifter. Andre fremskrivninger. English Summary. 35 kr.
47. Dansk økonomi, september 1985. Dansk pengepolitik under forvandling. En strukturrapport udarbejdet efter anmodning fra folketingets politisk-økonomiske udvalg. With an English Summary. 90 kr.
48. Dansk økonomi, december 1985. Konjunkturudviklingen - internationalt og i Danmark. Risikofaktorer i den internationale økonomi. Konkurrenceevnen under pres. Privatforbruget og betalingsbalancen. English Summary. 52 kr.
49. Dansk økonomi, maj 1986. Konjunktursituationen. Aspekter af den økonomiske fordeling. Pensionsreformplanerne. Balanceproblemer og fordeling i de kommende år. English Summary. 60 kr.

Det økonomiske Råd, Sekretariatet
 Kampmannsgade 1,4
 1604 København V
 01 - 13 51 28

Distribution til boghandelen gennem
Danske Boghanderes Kommissionsanstalt

Pris: 60 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-00-0

Tryk: Schultz Grafisk