

DANSK ØKONOMI

DECEMBER 1989

DANISH ECONOMY

DECEMBER 1989

Konjunktursituationen

Den økonomiske politik:
Foran betalingsbalance-
ligevægt?

Den økonomiske krise
i Østlandene

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1989

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

51. Dansk økonomi, maj 1987. Konjunktursituationen. Økonomiske aspekter af erhvervs politikken. Erhvervenes markedsandele. Forskning, eksport og virksomhedsstruktur. Vilkår for landbrugsproduktionen. English Summary. 90 kr.
52. Dansk økonomi, december 1987. Den internationale konjunktursituation efter børs- og valutakrisen. Den indenlandske konjunktur. Usikkerhed i arbejdsløshedsprognoser. Beregninger vedr. økonomisk politik. Nul-løsning og andre konkurrenceevneforanstaltninger. English Summary.
Råd og realiteter, 1962-87. Supplement til Dansk økonomi, december 1987, udgivet i anledning af 25 året for oprettelsen af Det økonomiske Råd. 90 kr.
53. Dansk økonomi, juni 1988. Konjunktursituationen i udlandet og i Danmark. Fastkurs politikken og den generelle økonomiske politik. Manglende incitament til løntilbageholdenhed. Solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik. Ansættelses tryghed. Overskudsdeling/andelsøkonomi. English Summary. 90 kr.
54. Dansk økonomi, december 1988. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Betalingsbalance, udlandsgæld og opsparring. EMS i fremtiden: Fra krone til ECU? English Summary. 80 kr.
55. Dansk økonomi, maj 1989. Konjunktursituationen. Protektionisme og handelspolitik. Det indre marked i EF. Skatteharmonisering. Skattetryk og offentlig sektor i Danmark, Holland og Vesttyskland. English Summary. 110 kr.
56. Dansk økonomi, december 1989. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Foran betalingsbalanceligevægt? Den økonomiske krise i Østlandene. English Summary. 80 kr.

DANSK ØKONOMI

DECEMBER 1989

DANISH ECONOMY

DECEMBER 1989

Konjunktursituationen

Den økonomiske politik:
Foran betalingsbalance-
ligevægt?

Den økonomiske krise
i Østlandene

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1989



INDHOLD

	Fremsendelsesskrivelse til regeringen	
	Resumé	1
Kapitel I:	Den internationale konjunktursituation	7
	Generel oversigt	7
	Finansielle markeder og betalingsbalanceuligevægte	18
	Betalingsbalanceuligevægtene i Vesteuropa	21
Kapitel II:	Den indenlandske konjunktur	29
	De økonomiske udsigter	29
	Vækst i udlandet, konkurrenceevne og eksport	34
	Offentlige udgifter og indtægter	37
	Udviklingen i renter og priser	40
	Forbrug og boligbyggeri	43
	Produktion, beskæftigelse og investeringer	44
	Import	50
	Betalingsbalancen	52
	Arbejdsstyrke og arbejdsløshed	55
	Usikkerhedsmomenter i prognosen	55
	Problemstillinger i den økonomiske politik	58
Kapitel III:	Den økonomiske krise i Østlandene	71
	Indledning	71
	Vækstkrisen og produktivetsproblemerne som baggrund for reformpolitikken	72
	De interne og eksterne uligevægte - særlig inflationspresset - som årsager til reformpolitikken	80
	Reformpolitikens hovedindhold og begrænsninger; modsigelser i den hidtidige politik	87
	Nogle økonomiske perspektiver for de vestlige lande	93



TIL REGERINGEN

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 6. december 1989. Svarende til den emneopdeling, der er foretaget i redegørelsen, er det følgende resumé af rådets drøftelser delt op i to afsnit, omhandlende henholdsvis konjunktursituationen og den økonomiske krise i Østlandene.

Konjunktursituationen

Formandskabet redegjorde indledningsvist for de konsekvenser, det netop indgåede finanslovforlig kunne ventes at få for den kommende tids økonomiske udvikling. Det er formandskabets opfattelse, at der som følge af de ved finanslovforliget aftalte lempelser, herunder ophævelsen af forbrugsrenteafgiften, må regnes med et noget større forbrug og en noget mindre betalingsbalanceforbedring end beregnet ud fra redegørelsens forudsætninger om stramhedsgraden i den indenlandske efterspørgselsstyring. Dette gjaldt, selv om virkningerne for statsfinanserne af de aftalte skatte- og afgiftslettelser fuldt ud måtte blive opvejet af andre skatter, omlægninger og besparelser, og er derfor især en følge af afskaffelsen af forbrugsrenteafgiften og den adfærdspåvirkning, dette må ventes at få. Ganske vist har formandskabet aldrig henført hele den nedgang, der har været i forbruget siden 1986, til forbrugsrenteafgiften, men tværtimod fremhævet, at skattereformen, den lavere pristigningstakt og den stigende arbejdsløshed var væsentlige medvirkende faktorer. Efter formandskabets opfattelse er der derfor heller ikke grund til at vente en forbrugsekspllosion efter de nu aftalte ændringer i de finanspolitiske forudsætninger. Der er stadig udsigt til en forbedring af betalingsbalancen; men forbedringen bliver måske nu 2-3 mia. kr. mindre end beregnet. For den samlede beskæftigelse kan forliget ikke ventes at få nogen væsentlig virkning; men sammensætningen vil ændres i retning af en lidt større beskæftigelse i den private sektor og en lidt lavere offentlig beskæftigelse end skønnet i redegørelsen.

De ændrede forudsætninger med hensyn til den økonomiske politik kuldaster således ikke prognosen. På den anden side råder der ikke tvivl om, at forliget isoleret set trækker i forbrugsstimulerende og betalingsbalanceforringende retning. Det er derfor afgørende, at regeringen og folketinget er parate til at gribe ind med en stramning af den økonomiske politik, hvis forbrugsudviklingen gør det nødvendigt. Samtidig må yderligere varige konkurrenceevneforbedringer fortsat være en hovedlinie i den økonomiske politik, ligesom den fortsat høje arbejdsløshed og den yderst ulige fordeling af byrden ved arbejdsløshed efter formandskabets opfattelse fortsat gør en arbejdsmarkedsreform påkrævet.

LO's formand betegnede redegørelsens konstatering af, at antallet af ledighedsberørte er faldet samtidig med, at den samlede ledighed er steget, som den måske vigtigste konstatering i hele redegørelsen. Dette viste, at det er de lavtlønnede og ikke-uddannede, der betaler prisen for forbedringen af betalingsbalancen. På denne baggrund kunne han ikke tage del i "glædes-rusen" over, at formandskabet nu forudså muligheden af et overskud på betalingsbalancen. Det var yderst beklageligt, at der måtte forudses stigende ledighed også gennem de kommende år. Efter LO's opfattelse havde de lavtlønnede og ikke-uddannede også - via den relative lønudvikling - betalt for en stor del af den opnåede konkurrenceevneforbedring. Begge dele understregede behovet for, at der gøres en aktiv uddannelses- og arbejdsmarkedspolitisk indsats for disse grupper. Derimod forelå der ikke fornøden dokumentation for, at en ændret dagpengefinansiering ville give større incitament til løntilbageholdenhed blandt grupper med lav ledighedsrisiko. Der udgik et selvstændigt lønstigningspres fra det forhold, at lønstigningstakten for de højere lønnede funktionærer ikke - ej heller inden for DA's område - har kunnet bringes ned på samme niveau som lønstigningerne for arbejdere og lavere lønnede funktionærer. De fortsat høje prisstigninger som følge af stigende styk-avancer var ligeledes med til at underminere både selve konkurrenceevnepolitikken og forståelsen blandt lønmodtagerne for nødvendigheden af en konkurrenceevnebevist lønudvikling.

Trods de nævnte vurderinger lå LO's bedømmelse af den lønudvikling, der kan forventes i 1990, dog på linie med redegørelsens forudsigelse af en lønstigningstakt på ca. 4 pct. Derimod kunne man bestemt ikke kontrāsignere forudsætningen om en tilsvarende udvikling i 1991 med denne forudsætnings implicitte antagelse om overenskomstresultatet i 1991.

Afslutningsvist nævnte LO-formanden i denne del af sit indlæg, at man ikke kunne være uenig i redegørelsens vurdering af be-

hovedet for en stram styring af den indenlandske efterspørgselsudvikling. På denne baggrund kunne der næppe heller være tvivl om, at skattelettelser måtte forudsætte en større privat opsparing. Konkret måtte dette indebære, at en pensionsreform måtte med ind i billedet, hvis der skulle skabes grundlag for en aftale om den økonomiske politik på længere sigt.

DA's formand fremhævede, at selv om den nye redegørelse tegnede et lidt lysere billede af fremtidsudsigterne end maj-redegørelsen, er omfanget af de samlede uligevægtsproblemer, der giver sig til kende som arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen, ikke svækket afgørende, ligesom der kun var udsigt til en svag forbedring i de kommende år. Kun en langvarig og disciplineret indsats vil kunne genskabe fuld beskæftigelse samtidig med, at der tages fat på at afvikle udlandsgælden. DA havde i øvrigt en lidt afvigende opfattelse af udviklingen i balanceproblemernes sammensætning i den kommende tid. Man mente ikke, at arbejdsløsheden ville fortsætte med at stige, men regnede med et svagt fald i 1990 og et noget stærkere fald i 1991. Til gengæld forventede man ikke nogen nævneværdig betalingsbalanceforbedring foreløbig. Konkurrenceevneforbedringen ville stimulere investeringslysten, hvilket umiddelbart ville gavne beskæftigelsen, men i første omgang også ville gå ud over betalingsbalancen. Det spillede også en rolle for den lidt afvigende vurdering, at DA fortsat betragtede redegørelsens lønskøn som liggende i overkanten af den omkostningsudvikling, der kunne forventes, selv om man med tilfredshed kunne konstatere, at der var foretaget en nedadgående revision af lønskønnene i forhold til maj-redegørelsen. Det var glædeligt, at det både i 2. og 3. overenskomstår var lykkedes at gennemføre en så stram lønstyring i virksomhederne, at den lønmæssige konkurrenceevne var blevet væsentligt forbedret. Denne linie måtte fastholdes også i 4. overenskomstår.

DA lagde ligesom formandskabet afgørende vægt på, at den økonomiske politik ikke bliver svækket. Der måtte ikke ske en gentagelse af udviklingen i midten af 1980'erne, hvor en alt for kraftig stigning i det private forbrug bremsede for eksportopsvinget, fordi virksomhederne ikke kunne følge med i efterspørgselsstigningen. Al erfaring viste også, at det er yderst vanskeligt at fastholde en moderat lønudvikling, hvis der opstår mangel på arbejdskraft i visse brancher. Stramninger af finanspolitikken burde ske ved begrænsning af de offentlige udgifter, ikke ved at øge skatterne. Det høje skattetryk og væksten heri havde haft en afsmittende virkning på løndannelsen i virksomhederne og således nedfældet sig i det generelle omkostningsniveau. Derfor var en reduktion af skattetrykket, finansieret ved besparelser eller ind-

førelse af brugerbetaling, en nødvendighed under alle omstændigheder. Samtidig var strukturproblemerne på arbejdsmarkedet efterhånden blevet så dybtgående, at arbejdsløshedsproblemerne ikke kunne løses uden en dagpengereform og andre grundlæggende ændringer i de økonomiske incitamenter.

Formandskabet replicerede, at man var enig i, at en løsning af balanceproblemerne ville kræve en meget langvarig og konsekvent indsats. For så vidt angår korttidsudsigterne, var det fortsat formandskabets opfattelse, at risikoen for et brud på tendensen til betalingsbalanceforbedring først og fremmest var knyttet til den fremtidige udvikling i privatforbruget. Ganske vist ville et kraftigt investeringsopsving også umiddelbart medføre en følelig betalingsbalanceforringelse. Med det forholdsvis store kapitalapparat, producenterne nu rådede over, var et sådant stærkt investeringsopsving imidlertid næppe nogen nærliggende mulighed.

Industrirådets formand gjorde opmærksom på, at trods den kraftige konkurrenceevneforbedring i 1988 og 1989, var konkurrenceevnen endnu ikke helt blevet bragt tilbage til 1985-niveauet, hvor den havde været på sit højeste. Det måtte derfor også konstateres, at der ikke var klare tendenser til markedsandelsgvinster i de senere år, ligesom det var noget for tidligt at stille befolkningen i udsigt, at betalingsbalanceoverskud lå lige om hjørnet. Industrirådets mere forsigtige vurdering af takten i betalingsbalanceforbedringen skyldtes ikke finanslovsforliget. Tværtimod var det industrirådets opfattelse, at dette ikke ville få nogen større nettoeffekt på betalingsbalancen. Ganske vist var der elementer i forliget, der trak i retning af en vis stigning i privatforbruget; men der var også elementer og virkninger, der pegede den anden vej. De samlede offentlige udgifter ville således være faldende, og grænsehåndelen ville blive mindre attraktiv.

Industrirådets formand henviste i sit indlæg endvidere til, at der blev anvendt en noget forskellig angrebsvinkel ved analysen af henholdsvis den internationale prisudvikling i kapitel I og den danske prisudvikling i kapitel II. Hvis man havde fulgt den samme fremgangsmåde i de to kapitler, ville man for Danmarks vedkommende have fundet samme tendens til aftagende prisstigningstakt igennem 1989 som konstateret for udlandets vedkommende. Der var derfor heller ikke grundlag for at nære speciel usikkerhed med hensyn til prisprognosen for 1990. Prisstigningstakten i Danmark var allerede på vej ned. Industrien havde bidraget væsentligt til at holde prisstigningstakten nede. Dens priser var i løbet af de sidste fire år kun steget halvt så stærkt som det samlede prisniveau. Da man ikke havde haft en stærkere pro-

duktivitetssøgning end det øvrige samfund, var der heller ikke grundlag for kritik af udviklingen i virksomhedsindtjeningen inden for industrien.

Endelig nævnte industrirådets formand i denne del af sit indlæg, at den i redegørelsen omtalte forskel mellem væksten i Centraluropa og de nordligere dele af Europa burde tages med i overvejelserne om faste forbindelser over både Øresund og Østersøen. Ved at styrke trafikforbindelserne i Nordeuropa kunne man reelt forkorte afstanden til Centraleuropa og derigennem modvirke det handicap, der ligger i geografisk at være placeret i periferien. Der burde snarest tages beslutning i spørgsmålet om de nævnte trafikinvesteringer, og Danmark burde ikke sige nej, når både Sverige og Vesttyskland ønsker at etablere faste trafikforbindelser.

Håndværksrådets formand gav udtryk for, at prisen for betalingsbalanceforbedringen var meget høj. Stigende arbejdsløshed og et foruroligende antal konkurser var kun nogle af omkostningerne. Det var imidlertid nødvendigt at betale denne pris. Hvis den stramme efterspørgselsstyring og den konkurrenceevneforbedrende politik ikke blev videreført, ville den mellemliggende indsats være spildt. På denne baggrund fandt han det meget bekymrende, at der nu var udsigt til et stort og stigende underskud på statsbudgettet. Han advarede også mod, at der i erhvervspolitikken blev satset for énsidigt på de traditionelle eksporterhverv. Det var lige så vigtigt at fremme udviklingen i de importkonkurrerende erhverv. Håndværksfagene og den mindre industri burde derfor med rette kunne forvente, at der snarest blev justeret på den skævhed, som var opstået ved, at de personligt ejede virksomheder ikke ville få del i de skattelettelser, de store virksomheder ville få i medfør af den ved finanslovforliget aftalte nedsættelse af selskabsskatten. Det var også skuffende, at regeringen nu lagde op til en drastisk reduktion af eksportfremmemidlerne. Den hidtidige ordning havde bidraget meget effektivt til at hjælpe mange mindre og mellemstore virksomheder over de barrierer, de møder på eksportmarkederne.

Håndværksrådets formand nævnte endelig, at der formentlig var udsigt til et endnu større fald i boligbyggeriet fra 1989 til 1990 end forventet i redegørelsen, nemlig et fald på mindst 15 pct. mod redegørelsens ca. 5 pct. Baggrunden var, at der nu også ville ske en væsentlig reduktion af det støttede boligbyggeri samtidig med, at det private byggeri fortsat ville være presset i knæ af de gentagne økonomiske indgreb. Det var nødvendigt at undgå det fortsatte fald i byggeaktiviteten, hvis man ville undgå strukturproblemer i byggeriet på længere sigt. Det kunne opnås ved fx

at fremme det private udlejningsbyggeri eller give reparations- og vedligeholdelsesaktiviteter bedre vilkår. Men det var klart, at det skulle gøres uden at føre til større offentlige udgifter.

Handelskammerets formand satte et spørgsmålstejn ved vægtfordelingen i den økonomiske politik, idet han fandt, at finanspolitikken og indkomspolitikken havde måttet trække et for stort læs. Dette kunne ændres ved ændringer i incitaments-, arbejdsmarkeds- og løndannelsesstrukturen, som kunne få endog meget væsentlig betydning for omkostningsudviklingen og konkurrenceevnen. Kun herigennem kunne der skabes en varig økonomisk vækst af en styrke, der var tilstrækkelig til at skabe den nødvendige mérbeskæftigelse. Behovet for en aktivitetsforøgelse illustreredes ikke mindst derigennem, at de senere års stigning i handelshvervenes bidrag til bruttofaktorindkomsten havde været ledsaget af faldende beskæftigelse i disse erhverv som følge af kraftige produktivitetstigninger, herunder indførelse af megen og avanceret ny teknologi. Hvis man imidlertid fortsat ville lade finans- og indkomspolitikken være bærende, måtte der advares mod en udvanding af finanspolitikken. Selv om ophævelsen af forbrugsrenteafgiften kun ville få begrænsede provenueffekter, var det et forkert signal, der herved var blevet udsendt. Dette burde snarest modvirkes, hvilket fx kunne ske ved at nedsætte skatteprocenten for personlige kapitalindkomster og -udgifter. På meget langt sigt kunne et muligt alternativ være fuldstændig at fjerne rentefradragsmulighederne. Hvis man for alvor ville styrke den private opsparing, måtte man imidlertid ind på endnu mere grundlæggende ændringer af velfærdsudgifterne og deres finansiering. Hvis man sammenlignede OECD-landene og deres opsparende kvoter, ville man se, at de lande, der har lave private opsparende kvoter, også er lande, der finansierer pensioner og dagpengeudgifter mv. via skattebilletten.

Formandskabet bemærkede til dette indlæg, at strukturproblemerne i økonomien hidtil havde gjort det nødvendigt, at der føres en stram finans- og indkomspolitik. Ved vurderingen af årsager til forskelle i den private opsparende andel af bruttofaktorindkomsten i forskellige lande kunne man ikke nøjes med at se på de sociale sikringsordninger og deres indretning. Som drøftet i en tidligere redegørelse spillede eksempelvis også befolkningens aldersfordeling og den ventede udvikling heri en afgørende rolle for den private opsparing.

Fra *fagøkonomisk* side i rådet blev der givet udtryk for, at redegørelsens kapital I forekom ham for kritisk over for den økonomiske politik, der bliver ført i Vesttyskland. Denne var tværtimod efter

hans opfattelse præget af en betydelig smidighed, hvilket eksempelvis fandt udtryk i, at man havde affundet sig med en inflation på omkring 3 pct. p.a. Renteforhøjelserne var en fornuftig erstatning for finanspolitiske indgreb og var ikke blevet kritiseret i Frankrig og de sydeuropæiske lande. Den vesttyske politik havde bl.a. haft til formål at bremse op for den umotiverede stigning i dollarkursen; samtidig ønskede de øvrige EMS-lande ikke nogen kursjustering inden for EMS. Uligevægtsproblemerne inden for EMS kunne i øvrigt ikke løses via en valutakurstilpasning. Fastkurssystemet i EMS gjorde det også lettere at finansiere betalingsbalanceuligevægtene. Det var derfor næppe nogen korrekt vurdering, når der i redegørelsen blev givet udtryk for, at det mere cementerede fastkurssamarbejde i EMS øger sandsynligheden for, at betalingsbalanceuligevægtene vil føre til en stramning af finanspolitikken i underskudslandene. Endelig måtte uligevægtene i Vesteuropa også ses i det lys, at det er Vesttyskland, der bærer hovedbyrden ved støtten til Østlandene.

Formandskabet svarede, at redegørelsens bemærkninger vedrørende kritikken af den vesttyske økonomiske politik havde karakter af en regulær konstatering af eksisterende meningsforskelle, fremført både i andre EMS-lande og internt i Vesttyskland. Der var ikke tale om nogen moralsk vurdering fra formandskabets side.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udtalte, at Erhvervsrådet stort set delte redegørelsens vurdering af den kommende tids økonomiske udvikling, omend man ikke forventede betalingsbalanceunderskuddet nedbragt helt så hurtigt, som der er regnet med i redegørelsen. De fleste foreliggende bedømmelser delte i øvrigt den opfattelse, at der i de kommende år ville blive tale om en fortsættelse af udviklingstendensen fra de senere år: Gradvis nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet ved uændret eller stigende ledighed. Det var derfor bemærkelsesværdigt, at Budgetdepartementet i sine fremskrivninger regnede med nedbringelse af ledigheden og betalingsbalanceforværring. På den anden side var det karakteristisk for *alle* fremskrivninger, at de kun forudså en relativt svag økonomisk vækst i den kommende tid oven på de senere års stagnation. Dette understregede behovet for forbedringer i de økonomiske grundstrukturer, i hvilken forbindelse det også var nødvendigt at overveje en uddannelses- og tryghedsreform på arbejdsmarkedet. Erfaringerne havde understreget behovet for grundigt overvejede, holdbare løsninger. Kartoffelkuren havde nok i en periode medvirket til at reducere opsparingsproblemet, men havde ikke været en holdbar løsning. Erfaringerne syntes også at indicere, at priskonkurrencen

på varemarkederne ikke fungerede tilstrækkelig effektivt; en nærmere analyse heraf forekom påkrævet. – At balancen på statsbudgettet blev ringere end budgetteret, betegnedes som en logisk følge af, at arbejdsløsheden havde været undervurderet i finansloven for 1989. Tilpasningen til det indre marked krævede først og fremmest en nedsættelse af momsen og punktafgifterne. Det havde været en fejl at lade skattereformprocessen starte med forslag om indkomstskattelettelse, hvilket bl.a. var sket med den problematiske begrundelse, at indkomstskatten blev nedvæltet i lønnen – en forudsætning, som også Budgetdepartementets model bygger på.

Formandskabet nævnte i sin replik, at forværringen af balancen på statsbudgettet i forhold til de oprindelige budgetter foruden i en afvigende aktivitetsudvikling også havde haft baggrund i en overvurdering af bilafgifterne og energiafgifterne.

Formanden for Butikshandelens Fællesråd udtalte, at en genskabt økonomisk vækst også ville skabe råderum for en vis forøgelse af privatforbruget, uden at dette kunne betragtes som en prisgivelse af den stramme finans- og pengepolitik. Nye finans- eller indkomstpolitiske indgreb var derfor ikke påkrævede, hvorimod man i Butikshandelens Fællesråd var helt enige i behovet for omfattende strukturændringer. For butikshandelen fremstod behovet for en hurtig tilpasning af momsen og punktafgifterne som det mest presserende i forbindelse med tilpasningen til det indre marked. Der var gjort en begyndelse med finanslovforligets afgiftsnedsættelser; men der var behov for langt mere omfattende ændringer, efterhånden som grænsehandelsrestriktionerne lempes og bortfalder.

Økonomiministeriets repræsentant bemærkede til den internationale konjunkturanalyse i kapitel I, at det måtte betragtes som passet at anskue løbende betalingsbalanceuligevægte og forskelle i beskæftigelsesgrad mv. som hovedårsager til valutakursforskydninger. I Vesttyskland kunne stigningen i boligefterspørgslen og boligbyggeriet lede til inflations- og flaskehalsproblemer, hvis videre virkninger det kunne være svært at vurdere. Vurderingen af de danske konjunkturudsigter var i forhold til andre foreliggende vurderinger præget af de sædvanlige, sandsynligvis modelaffødte nuancer med hensyn til balanceproblemernes sammensætning på henholdsvis betalingsbalance- og beskæftigelsesproblemer. I den aktuelle situation kom hertil, at Det økonomiske Sekretariat fandt redegørelsen vel optimistisk, hvad angår den forventede udvikling i bytteforholdet i udenrigshandelen. Med hensyn til udviklingen i indkomstfordelingen faldt grundlaget for kritik af

avanceudviklingen i det store og hele bort, når man så på udviklingen over en fireårig periode. Endelig fandt han, at redegørelsen overvurderer den fremtidige stigning i kommunernes skattegrundlag.

Rigsstatistikeren fandt, at der som følge af autonome processer i konjunkturforløbet sandsynligvis internationalt ville blive tale om en videreførelse i 1991 af afdæmpningstendenserne i 1990. Dette var der næppe taget tilstrækkeligt hensyn til i redegørelsen, der derfor måtte antages at overvurdere væksten i international økonomi i 1991. Det ville virke i samme retning, at der nu formentlig var udsigt til en reduktion af forsvarsudgifterne i de kommende år.

Rigsstatistikeren fremkom endvidere med en uddybende kommentar til redegørelsens omtale af de betydelige tekniske og fortolkningsmæssige problemer med hensyn til, hvorledes man betalingsbalancemæssigt skulle registrere hjemflagningen af danske skibe. Det var muligt, at man i Danmarks Statistik kunne blive nødt til at tage proceduren omkring denne registrering op til fornyet overvejelse, hvilket måske kunne føre til væsentlige korrektioner i udviklingen i betalingsbalancesaldiene.

Formandskabet bemærkede til spørgsmålet om udlandskonjunkturerne i 1991, at redegørelsens skøn lå på linie med vurderingerne i OECD, IMF og AIECE.

DA nævnte i et supplerende indlæg, at den nye funktionærlønstatistik ville vise den hidtil laveste stigning i denne statistiks historie, nemlig en stigning i medianlønnen på 3,8 pct. fra oktober kvartal 1988 til oktober kvartal 1989. Stigningsprocenterne for henholdsvis lavere og højere lønnede afveg ikke meget herfra; der var således ikke tale om større sociale udsving i lønudviklingen. Der var ikke grund til at antage, at udviklingen i 1990 ville blive væsentlig anderledes. Generelt var der særdeles mange positive træk i den aktuelle situation, hvad diskussionen på rådsmødet også havde vist stor enighed om. Uden en dagpengereform var der imidlertid stor risiko for, at det kunne vise sig umuligt at opretholde den positive udvikling på lidt længere sigt, bl.a. fordi det måtte frygtes, at økonomien i så fald ville løbe ind i store flaskehalsproblemer. I redegørelsen og i den offentlige diskussion var der en tendens til at betragte uddannelsesreformer og en dagpengereform som stort set lige påtrængende. Det måtte imidlertid ikke overses, at der allerede er gennemført centrale reformer på uddannelsesområdet, hvorfor der nu er væsentlig bedre muligheder end tidligere for at imødegå de uddannelsesmæssige aspek-

ter af arbejdsmarkedsproblemerne ved øget brug af eksisterende systemer. Dette gjaldt fx også det forhold, at den økonomiske vækst især synes at foregå uden for de traditionelle oplæringssteder i håndværket og den mindre industri. Konsekvensen burde være, at debatten nu blev koncentreret om en dagpengereform, som der var et skrigende behov for.

Til dette svarede *LO's formand*, at der ikke var enighed i vurderingen af den økonomiske udvikling som overvejende positiv, hvilket også var blevet givet klart til kende både i det indledende indlæg og andetsteds. Det økonomiske Råd kunne ikke være forum for konkrete drøftelser om dagpengereform mv. I givet fald hørte sådanne drøftelser hjemme i trepartsforhandlingerne, som den politiske udvikling imidlertid nu blokerede for. LO afviste enhver tanke om behov for en "ledighedsreserve" til imødegåelse af flaskehalsproblemer.

Østlandenes økonomiske krise

I det mundtlige oplæg til denne del af diskussionen på rådsmødet nævnte *formandskabet*, at trods den meget store hast, hvormed der nu sker politiske ændringer i Østlandene, kan redegørelsens kapitel III ikke anses for forældet, selv om der blev sat punktum for det den 1. november 1989. Kapitlet giver en beskrivelse af årsagerne til landenes nuværende økonomiske krise og dermed baggrunden for de økonomiske og delvist også de politiske reformprocesser. De økonomiske reformprocesser stiller landene over for kolossale opgaver og skrider kun langsomt frem, idet det hidtidige system er svært at ændre. Som det er understreget i redegørelsen, er det desuden en hovedvanskelighed ved reformpolitikken, at denne i sig selv kan komme til at gå ud over den økonomiske vækst på kort sigt. Vestlige støtteforanstaltninger kan derfor især få betydning i starten af reformprocessen. På længere sigt vil det især være af betydning, at de vestlige lande i fællesskab åbner for import fra Østlandene.

LO's formand fremhævede sammenhængen mellem de økonomiske forhold og de politiske omvæltninger og pegede på, at økonomisk støtte fra Vestlandene kunne få meget stor betydning for reformprocessen. Det var også efter *LO's* opfattelse en hasteopgave at yde en sådan støtte, hvis reformprocessen ikke skulle føre til økonomisk tilbagegang i landene. Fra vestlig side burde man være meget tilbageholdende med at knytte betingelser til støtten. Samtidig burde denne støtte ikke gå fra bistanden til udviklingslandene. Tværtimod var det på tide at overveje yderligere

u-landsbistand ved at tage fat på en ny een-procents-målsætning for denne. Endelig fremhævede LO-formanden, at hvis der med tiden sker en udvidelse af samhandelen mellem Øst og Vest, vil dette være til særlig fordel for Danmark på grund af den geografiske beliggenhed.

Industrirådets formand udtalte, at industriens virksomheder ligesom alle andre er meget optaget af de dramatiske og hurtige ændringer i Østeuropa. Den politiske liberalisering og udsigten til en mere markedsorienteret udvikling i Østlandene rummede interessante perspektiver for den danske industri. Der kunne blive tale om danske virksomheders deltagelse i joint ventures og i uddannelsesforanstaltninger mv. og i et mere langsigtet perspektiv om landenes inddragelse i EF-samarbejdet sammen med EFTA-landene. Det måtte være i dansk interesse at arbejde for, at EF står åbent for fuldt medlemskab, når de øvrige europæiske lande banker på. Hovedinteressen for Danmark i forbindelse med udviklingen i Østlandene måtte samle sig om udviklingen i im- og eksporten. På kort sigt var det ikke oplagt, at vore eksportmuligheder ville blive forbedrede gennem denne udvikling. Efter Industrirådets opfattelse var der større sandsynlighed for det modsatte. Det måtte forventes, at andre lande og især Vesttyskland ville stille meget omfattende kredit- og finansieringsfaciliteter til rådighed for deres eksport til de østeuropæiske lande, hvilket kunne presse dansk industri tilbage på disse markeder, specielt efter at Eksportkreditrådet har lukket for lange kreditter til Polen. Overvindelse af denne ulighed i konkurrencevilkårene for danske virksomheder ville kræve et politisk initiativ.

Formanden for Handelskammeret gjorde opmærksom på, at samhandelen med Østlandene i stort omfang foregik som varebytteforretninger, hvilket uanset liberaliseringerne måtte påregnes at ville være tilfældet i lang tid endnu. Virksomheder, der vil eksportere til Østlandene må derfor typisk samtidig være i stand til at aftage og afsætte en værdimæssigt tilsvarende import derfra.

Rigsstatistikeren nævnte vedrørende Øst-Vest-handelen, at en udvidelse af denne samhandel ville få større konjunkturmæssige virkninger for bl.a. Vesteuropa, end man kunne få indtryk af i rapporten. Når Øst-Vest-handelen kun tegner sig for omkring et par pct. af den samlede verdenshandel, skyldes det, at verdenshandelen helt domineres af den indbyrdes samhandel mellem de vestlige industrilande. En udvidelse af den indbyrdes samhandel mellem de vestlige lande giver imidlertid ikke samme forholdsmæssige støtte til konjunkturudviklingen i disse lande som en udvidelse af Øst-Vest-handelen.

Økonomiministeriets repræsentant fandt det nyttigt, at formandskabet med kapitlet om Østlandene havde taget et emne op, som der rådede stor usikkerhed om, også fordi den økonomiske litteratur kun i ringe omfang har beskæftiget sig med centraldirrigerede, socialistiske økonomiers eventuelle overgang til et system med bl.a. privat drift og betydelige markedsmæssige indslag. Til bemærkningerne fra Industrirådets formand vedrørende eksportkreditproblemerne i relation til Østlandene udtalte Økonomiministeriets repræsentant, at ydelsen af eksportkredit måtte baseres på kommercielle vurderinger. Hvis andre kriterier skulle inddrages, måtte det bero på separate, politiske overvejelser og afvejninger.

På mødet var også Udenrigsministeriet repræsenteret med henblik på diskussionen af kapitel III. *Udenrigsministeriets repræsentant* fremhævede, at selv om der var mange fællestræk i udviklingen i Østlandene, og der derfor kunne være grund til at betragte Østlandene under ét, som gjort i kapitlet, måtte man også være opmærksom på forskelle i det økonomisk-politiske billede i de forskellige lande. Polen var det af reformlandene, der økonomisk var værst stillet, DDR det bedst stillede land, og samtidig det land, hvor der var størst udsigt til hurtige positive effekter af reformpolitikken. Disse forskelle afspejlede sig også i landenes kreditværdighed og i den vestlige støtte til reformprocesserne, (hvorom der i Udenrigsministeriet er udarbejdet et offentligt tilgængeligt notat: Ø.P. III, j.nr. 400, E.9, 5. december 1989). Med henblik på den fremtidige udvikling i Øst-Vest-handelen var der grund til at være opmærksom på, at Østlandenes komparative fordele først og fremmest lå i de store og frugtbare landbrugsarealer, de relativt rigelige energi- og råstofforekomster og en stor, gennemgående veluddannet arbejdsstyrke med lave lønninger, medens deres svagheder lå i en svag teknologi, en utilstrækkelig import af kapitalgoder og utilstrækkelige kvalifikationer hos virksomhedsledelserne. Dette talte for, at en vellykket reformpolitik påny kunne gøre Østlandene til betydelige nettoeksportører af landbrugsvarer, fortrinsvis som bulk-varer. Endvidere måtte landene forventes at få en stor nettoeksport af lavteknologiske industriprodukter, samtidig med at især Sovjetunionens nuværende store energi- og råstofeksport måtte forventes opretholdt. Den forventede udvikling i landbrugseksporten fra Østlandene, hvis reformprocessen lykkes, ville få betydelige virkninger for den fælles landbrugspolitik i EF, og den øgede konkurrence inden for den lavteknologiske produktion kunne påføre udviklingslandene betydelige tab. Dette kunne blive et betydeligt større problem for u-landene end en utilstrækkelig u-landsbi-stand.

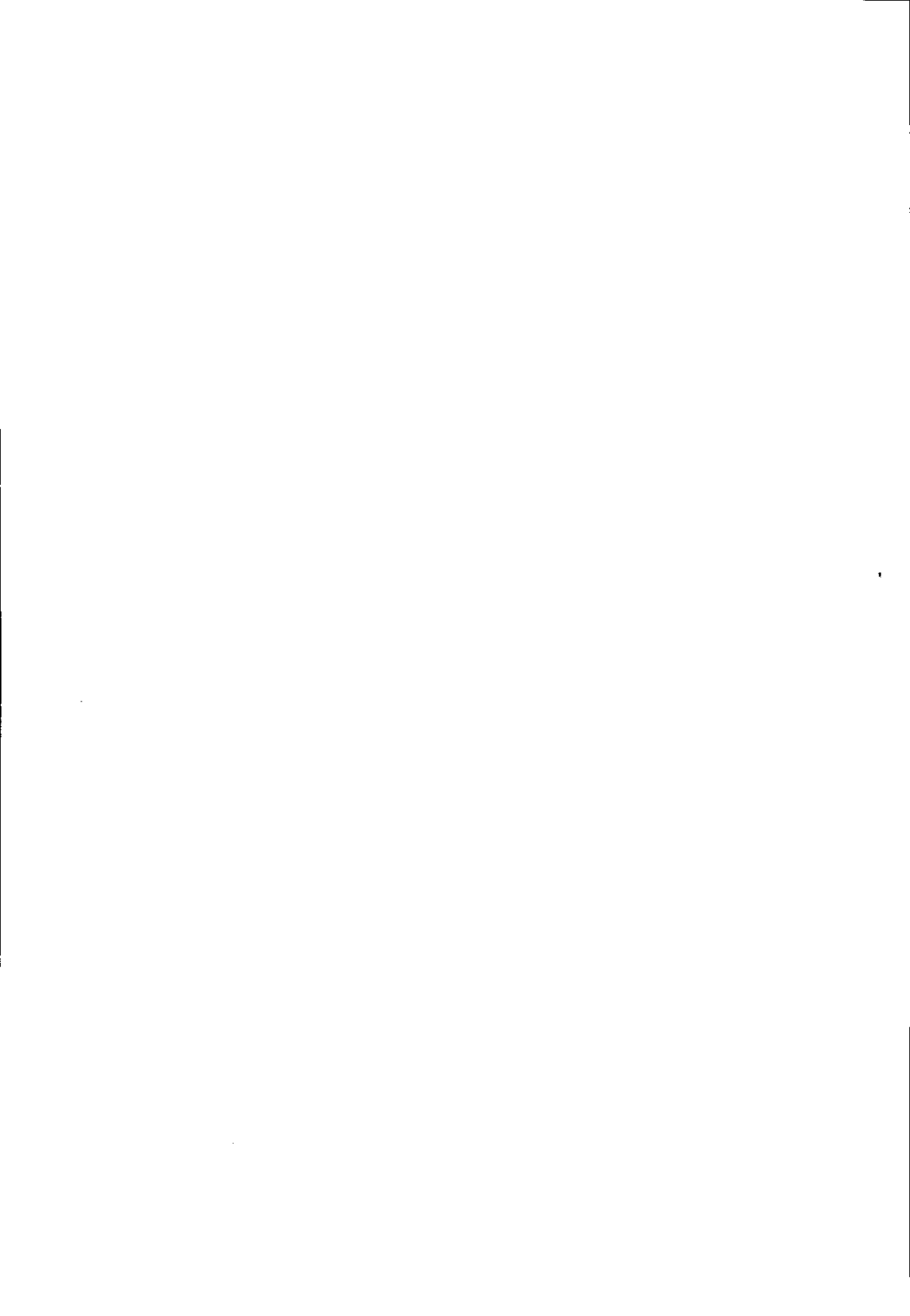
Formandskabet udtalte afslutningsvist, at man var enige i den supplerende redegørelse, der var givet af Udenrigsministeriet, idet dog den alt for høje energiintensitet mv. i Østlandenes produktion og forbrug kunne blive en hæmsko for den fremtidige udvikling i deres eksport af energiråstoffer og andre råstoffer. Dette understregede på sin side behovet for prisreformer i Østlandene.

København, den 13. december 1989

Arne Larsen

Peder J. Pedersen

Claus Vastrup



RESUMÉ

Den internationale konjunktursituation: Kapitel I

Positiv udvikling

Trods afdæmpning af væksten i USA og Storbritannien tegner den økonomiske udvikling i de vestlige industrilande sig fortsat meget positivt, og Vesteuropa har nu i gennemsnit en højere vækst end USA. For hele OECD-området kan væksten i 1989 anslås til omkring 3½ pct. eller knap en pct. mindre end i 1988. For 1990 og 1991 forventer redegørelsen en vis yderligere afdæmpning til knap 3 pct. pr. år.

OECD-vækst på knap 3 pct. i 1990 og 1991

Stærk vækst i handelen

Sammenhængende med den kraftige vækst i investeringerne har der været en forholdsvis stor fremgang i den internationale handel. Dette er også, sammen med en stærk importvækst i Storbritannien, Italien, Frankrig og Spanien samt en forbedret vesttysk konkurrenceevne, en væsentlig årsag til den særlig gunstige økonomiske udvikling i Vesttyskland. Konjunkturudviklingen i Vesttyskland er således i væsentlig grad trukket af efterspørgselsudviklingen i andre lande.

Vesttysk opsving trukket af eksporten

Europæiske betalingsbalanceuligevægte

Redegørelsen peger samtidig på de forøgede betalingsbalanceuligevægte indenfor Vesteuropa. Vesttysklands samlede handelsbalanceoverskud modsvares således nu helt af de øvrige vesteuropæiske landes underskud.

Risikoelementer

De risikoelementer for den økonomiske vækst, samt rente- og valutakursudviklingen, der ligger i de uforandret store betalingsbalanceuligevægte omtales i redegørelsen, men det nævnes i samme forbindelse, at der ikke aktuelt ser ud til at udgå noget pres i retning af en formindskelse af uligevægtene fra finansieringssiden. Der er således stadig en vis risiko for, at betalingsbalancespændinger både mellem hovedvalutalændene og mellem fastkurslandene i EMS vil kunne udløse ændringer dels i valutakurserne specielt i forhold til dollaren, dels i den økonomiske politik, således at den nuværende internationale/vesteuropæiske højkonjunktur væsentligt afdæmpes. Det er imidlertid svært at bedømme hvornår og hvor kraftigt, der vil blive grebet ind gennem den økonomiske politik.

Afdæmpet international prisudvikling

Endelig fremhæves den afdæmpede prisudvikling i den nuværende konjunkturopgang. Efter noget tiltagende prisstigninger i en periode er der nu tegn til en vis afdæmpning i den kommende tid bl.a. på grund af lavere råvarepriser. Dette vil i sig selv forbedre udsigterne for den reale konjunktur i OECD-landene.

Den indenlandske konjunktur: Kapitel II

På vej mod ligevægt på betalingsbalancen

Redegørelsen skønner, at betalingsbalanceunderskuddet vil falde fra ca. 11 mia. kr. i 1989 til ca. 3 mia. kr. i 1990 og med mulighed for et lille overskud - ca. 2 mia. kr. - i 1991. Den forholdsvis kraftige forbedring i 1990 hænger i nogen grad sammen med hjemflagningen af skibe, der isoleret set øger betalingsbalanceunderskuddet i 1989 med ca. 3 mia. kr.

Forudsat øget privat opsparring og stram finanspolitik

Den afgørende forudsætning for denne vurdering af betalingsbalanceudviklingen er en meget behersket vækst i den indenlandske efterspørgsel. Hvis den private sektors opsparringstilbøjelighed mod forventning ikke stiger, men forbliver på det nuværende relativt lave niveau, eller hvis den forventede øgede private opsparring opvejes af en finanspolitisk lempelse, vil betalingsbalanceforbedringen udeblive.

Kraftig vækst i nettoeksporten

Betalingsbalanceforbedringen afspejler således, at hovedbidraget til aktivitetsstigningen ventes at komme fra en kraftig vækst i nettoeksporten. Efter en stigning på 7 pct. i år skønnes den samlede mængdemæssige eksport at vokse med ca. 4 pct. både i 1990 og 1991 svarende til svagt vigende markedsandele for industrieksporten. Den mængdemæssige import ventes efter en stigning på godt 5 pct. i år at stagnere i 1990 og vokse med ca. 3 pct. i 1991. BNP ventes at vokse med godt 1 pct. i 1989 og 1990 og ca. 1¼ pct. i 1991. Vendingen i den private efterspørgsel korrigeret for indflagning af skibe, Storebæltsbyggeriet og energiinvesteringerne er dog mere markant end BNP-væksten antyder, nemlig stagnation i 1989, vækst på ca. ½ pct. i 1990 og vækst på knap 2 pct. i 1991.

BNP-vækst på godt 1 pct. i 1990 og ca. 1¼ pct. i 1991

Stigende opsparingskvote

Det private forbrug skønnes efter et svagt fald i indeværende år at stige med ca. ½ pct. i 1990 og ca. 1 pct. i 1991. Dette indebærer en fortsat stigning i den private opsparingskvote med ialt ca. 2½ pct.point fra 1989 til 1991.

Maskininveste- ringerne vokser igen

De private materielinvesteringer ekskl. energi og indflagning af skibe ventes efter en svag stigning i indeværende år at vokse med ca. 3 pct. i 1990 og ca. 6 pct. i 1991. Bygningsinvesteringerne forventes derimod fortsat at falde i 1990, hvilket sammen med opbremsningen i indflagning af skibe, lavere energiinvesteringer mv. giver et fald i de samlede erhvervsinvesteringer i 1990. Boligbyggeriet ventes ligeledes at falde i 1990, men derefter ventes en vis vækst.

Faldende offentligt forbrug	Det offentlige forbrug forudsættes at falde med knap 1 pct. pr. år, hvilket dog sammen med arbejdstidsforkortelserne indebærer et stort set uændret antal beskæftigede i den offentlige sektor i 1990 og en stigning på 4.000 personer i 1991. Skatteprocenterne forudsættes, bortset fra nedsættelsen af de kommunale udskrivningsprocenter med 0,15 pct. point i 1990, at forblive uændrede. For kommunerne indebærer disse forudsætninger en klart lavere stigning i udgifterne end i indtægterne.
Stigende skatteindtægter	
Ledighed på 285.000 i 1990 og knap 290.000 i 1991	Trods genoptagelsen af en beskeden økonomisk vækst må der forudses en vis stigning i ledigheden. Efter en stigning på knap 30.000 registrerede ledige fra 1988 til 1989 til et niveau på godt 270.000, ventes arbejdsløsheden at vokse til ca. 285.000 i 1990 og knap 290.000 i 1991. Den aftagende vækst i ledigheden hænger sammen med dels en aftagende vækst i arbejdsstyrken og et voksende antal personer på uddannelsesstilbud, dels en vending i beskæftigelsesudviklingen. Efter et fald på ca. 15.000 i indeværende år ventes beskæftigelsen således at blive omtrent uændret i 1990 og at vokse med ca. 10.000 i 1991. Denne udvikling er ensbetydende med, at produktiviteten, der efter en række år med en meget ringe udvikling i 1989 er steget med ca. 5 pct. pr. time, i de næste to år vokser med omkring 2½ pct. Som udviklingen i 1980'erne har vist, er vurderinger af beskæftigelses- og produktivtetsudviklingen og dermed også arbejdsløsheden imidlertid meget usikker.
Påny beskæftigelsesfremgang i 1991	
Lønglidningen på historisk lavt niveau	Lønstigningerne pr. time har i 1989 været ca. 4,5 pct., hvoraf lønglidningen udgør ca. 1,5 pct. Redegørelsen forudsætter, at lønglidningen forbliver på dette historisk set lave niveau også i 1990, således at de samlede lønstigninger bliver godt 4 pct. I 1991 forudsættes en lønstigning af samme størrelsesorden.
Uventet store prisstigninger i 1989	Forbrugerprisstigningerne har på baggrund af de næsten stabile lønomkostninger pr. produceret enhed holdt sig på et uventet højt niveau i 1989. Stigende importpriser kan kun begrunde en mindre del af stigningen i forbrugerpriserne, og virksomhedernes avance pr. produceret enhed er derfor trods den svage efterspørgselsudvikling tilsyneladende øget mærkbart. Der regnes ikke med yderligere avancestigninger i de kommende år, således at stigningen i forbrugerpriserne skønnes at blive omkring 3 pct. i 1990 og 1991.
Ca. 3 pct. prisstigninger i 1990 og 1991	
Den økonomiske politik: Erfaringer fra 1980'erne	Redegørelsen omtaler det kraftige opsving, der er sket i nettoeksporten i faste priser i henholdsvis begyndelsen og slutningen af 1980'erne. Begge perioder er karakteriseret ved en lavere indenlandsk efterspørgselsvækst i Danmark end i udlandet og en sam-

tidig forbedring af konkurrenceevnen. Udviklingen i disse perioder bekræfter således, at en økonomisk politik, der kombinerer konkurrenceevneforbedringer med stram efterspørgselsstyring reducerer balanceproblemerne i økonomien.

**Konkurrence-
sektoren er
vokset: Eksporten
udgør over 40 pct.
af BNP**

I løbet af 1980'erne er eksportens andel af BNP i faste priser således vokset fra ca. 31 pct. til ca. 41 pct. Den økonomiske struktur er således ændret i retning af en større konkurrencesektor. Der har samtidig været en fremgang i lønmodtagerbeskæftigelsen i private byerhverv på henved 100.000 fuldtidsjobs. Men de positive træk i udviklingen blev langt ind i 1980'erne overskygget af bytteforholdsförværring, international lavkonjunktur og en stærkt voksende arbejdsstyrke.

Udlandsgælden og arbejdsløsheden, der begge er langt højere end for 10 år siden, tilslører således i nogen grad virkningerne af den økonomiske politik og den heraf følgende strukturforandring af den danske økonomi. På den anden side er de også et udtryk for den uligevægt, økonomien fortsat befinder sig i og dermed for størrelsen af de problemer, den økonomiske politik skal søge at løse i de kommende år.

**Ingen snarlig
løsning af
balance-
problemerne**

Udsigterne til ligevægt på betalingsbalancens løbende poster må derfor ikke tages som udtryk for, at de samfundsøkonomiske balanceproblemer står overfor en snarlig løsning. Det er nødvendigt, at udbygningen af konkurrencesektoren fortsættes, hvis den store arbejdsløshed skal nedbringes. Dette forudsætter en meget moderat lønudvikling i en årrække, hvilket både vil kræve afhjælpning af arbejdsmarkedets strukturproblemer, herunder incitamentter til løntilbageholdenhed for de beskæftigede, og en stram økonomisk politik, der fastholder en lavere indenlandsk efterspørgsel i Danmark end i udlandet.

**Asymmetrisk
arbejdsmarked i
Danmark skærper
kravene til den
økonomiske
politik**

Afhjælpningen af arbejdsmarkedets systemfejl og fastholdelse af en ikke-akkomoderende linie i den økonomiske politik er ifølge redegørelsen af særlig stor betydning i lande som Danmark med en asymmetrisk organisering af arbejdsmarkedet i form af en langt højere grad af organisering på lønmodtagersiden end på arbejdsgiversiden. I fx Vesttyskland og Østrig er forholdet omvendt, med en klart større organisationsgrad på arbejdsgiversiden. I Danmark, hvor kun en begrænset del af den samlede beskæftigelse er dækket af interesseorganisationer "på begge sider af forhandlingsbordet", er muligheden for at forbedre konkurrenceevnen alene gennem aftaler for denne del af arbejdsmarkedet formentlig stærkt afhængig af, at der ikke udgår et lønstigningspres fra det øvrige arbejdsmarked.

Stram finanspolitik af hensyn til konkurrenceevnen ...

Det er således nødvendigt at fastholde en stram finanspolitik i de kommende år ikke blot af hensyn til en fortsat forbedring af betalingsbalancen, men også som et led i konkurrenceevnepolitikken. En finanspolitisk lempelse eller afståelse fra en stramning, hvis den indenlandske efterspørgselsvækst påny tager til, kan ifølge redegørelsen både på grund af de uløste strukturproblemer på arbejdsmarkedet og gennem ændrede forventninger give anledning til et tiltagende lønstigningspres selv i den nuværende situation med høj ledighed.

... kan trues af overskudslikviditet i den kommunale sektor

Med den ændrede konjunkturudvikling genopstår situationen fra midten af 1980'erne, hvor de kommunale skatteindtægter ved givne skatteprocenter vokser stærkere end priserne for de kommunale udgifter herunder lønningerne til de kommunalt ansatte. Der er derfor risiko for, at den kommunale sektor vil bidrage til en lempeligere finanspolitik i de kommende år, enten gennem større kommunale udgifter eller lavere kommunale skatter.

Skatteomlægninger må hverken skabe usikkerhed om efterspørgselsstyringen eller konkurrenceevnen

Redegørelsen understreger, at forudsætningen for, at skattetrykket kan reduceres uden, at betalingsbalancen og konkurrenceevnen lider skade, er, at der sideløbende sker en tilsvarende efterspørgselsneddæmpning gennem offentlige besparelser eller øget privat opsparing. Specielt er det erfaringsmæssigt meget vanskeligt på forhånd at vurdere virkningerne af opsparingsfremmende tiltag. Derfor anbefaler redegørelsen, at skatteomlægninger i givet fald tilrettelægges således, at finanspolitikken i givet fald først lempes i takt med, at den øgede private opsparing realiseres og under forudsætning af en tilfredsstillende udvikling i konkurrenceevnen. Det anses for helt afgørende, at eventuelle omlægninger hverken skaber usikkerhed om styringen af den indenlandske efterspørgsel eller om konkurrenceevneudviklingen.

Den økonomiske krise i Østlandene: Kapitel III

Redegørelsens afsluttende kapitel behandler den økonomiske udvikling i Østlandene gennem en oversigt over reformpolitikken økonomiske indhold og dens baggrund i Østlandenes økonomiske krise. Formelle og faktiske bindinger inden for Comecon-samarbejdet omtales som en hæmsko for reformprocessen i Polen og Ungarn. Redegørelsen giver i øvrigt ikke en vurdering af mulighederne for, at de økonomiske reformplaner bliver realiseret, men drøfter nogle af de mulige økonomiske perspektiver for de vestlige lande, herunder spørgsmål om direkte vestlig bistand og åbning af markeder for import fra Østlandene.



KAPITEL I

DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION¹

I.1 Generel oversigt

Fortsat meget positiv international konjunkturudvikling, omend med begyndende afdæmpning

Selv om den længe ventede afdæmpning af den amerikanske konjunkturopgang nu ser ud til at være en realitet, og der desuden er sket et klart omslag i den økonomiske udvikling i Storbritannien, tegner den økonomiske udvikling i de vestlige industrilande sig fortsat meget positivt. Den foreløbig kun moderate afsvækkelse af USA-konjunktoren og opbremsningen i Storbritannien finder sted i en situation præget af forstærket opgang i de fleste andre OECD-lande. Således har Vesteuropa ekskl. Storbritannien nu en stærkere konjunkturudvikling end USA på samme måde, som det i de senere år har været tilfældet for Japans vedkommende. Opgangen i Vesteuropa og Japan er tillige blevet mere rodfæstet derved, at der nu overalt er stærkt stigende erhvervsinvesteringer.

Under disse omstændigheder vil afdæmpningen i USA ikke få så negative virkninger, som hvis den var sket under de tidligere ret svage konjunkturer i de fleste vesteuropæiske lande. En afsmitende virkning vil der dog blive tale om, hvortil kommer, at der også af selvstændige grunde må ventes en vis afdæmpning af konjunkturerne i Vesteuropa og Japan. Blandt andet er det sandsynligt, at investeringskonjunktoren af sig selv vil gå ind i en roligere fase i den kommende tid.

I denne vurdering ligger således, at de lande i Vesteuropa, der i den senere tid har haft den stærkeste konjunkturudvikling, nemlig Vesttyskland, Frankrig, Italien og Spanien, befinder sig på toppen af en højkonjunktur. Storbritannien, som tidligere var blandt de forreste i 1980'ernes internationale konjunkturopgang, er omvendt nu dét af de større lande, hvor væksten er blevet dæmpet mest, nemlig fra omkring 4 pct. i 1988 til ca. 2½ pct. i 1989 og formentlig med yderligere aftagende tendens i 1990-91. I USA er væksten gået ned fra ca. 4 pct. i 1988 til ca. 3 pct. i 1989; den reelle konjunkturafdæmpning i USA er imidlertid større, end disse tal angiver, idet 1988-væksten blev trukket ned gennem fald

1) Kapitlet er færdigredigeret den 8. november 1989.

Tabel I.1 Realvækst og prisudvikling i udvalgte OECD-lande 1989-1991

Lande	Eksportvægte		Realvækst			Prisudvikling		
	(Andel af Danmarks industrieksport)		(Stigning i bruttonationalprodukt, faste priser)			(Stigning i forbrugerpriiser) ^c		
	1989	1990	1989	1990	1991	1989	1990	1991
	Pct. — Procentvis stigning i forhold til foregående år —							
USA	7,5	3,00	2,00	2,25	2,25	5,00	4,75	4,50
Canada	1,0	3,00	2,50	2,50	2,50	5,00	5,00	5,00
Japan	2,3	5,00	4,50	4,50	4,50	2,50	2,50	2,50
UK	13,0	2,50	2,00	1,50	1,50	7,50	6,50	6,00
Frankrig	6,9	3,50	3,00	2,75	2,75	3,50	3,00	2,75
Vestryskland	20,8	4,00	3,25	3,00	3,00	3,25	3,00	3,00
Italien	3,3	3,50	3,00	3,25	3,25	6,75	6,50	6,50
Holland	5,8	4,00	3,00	3,00	3,00	1,50	2,50	2,50
Belgien	2,8	3,50	2,50	2,25	2,25	3,00	3,50	3,25
Østrig	1,5	4,00	3,00	3,00	3,00	2,75	3,25	3,25
Schweiz	3,0	3,25	2,25	2,25	2,25	3,00	4,00	3,50
Finland	3,9	4,00	2,50	3,00	3,00	6,50	6,50	6,50
Norge	11,3	3,00	2,25	2,75	2,75	4,50	4,00	4,00
Sverige	16,8	2,25	1,25	1,50	1,50	6,50	6,00	6,00
Hele OECD ^a		3,50	2,75	2,75	2,75	5,00	4,75	4,50
Vesteuropa		3,50	2,75	2,75	2,75	5,75	5,50	5,50
Danmarks aftagerlande ^b	100,0	3,25	2,50	2,50	2,50	5,00	4,50	4,50
Danmark		1,20	1,10	1,70	1,70	4,60	3,10	2,90

a) Gennemsnitlig ændring for hele OECD-området.

b) Sammenvejet med landenes andel af Danmarks industrieksport.

c) Målt ved deflator for privat forbrug i nationalregnskabet.

Kilde: *Economic Outlook*, nr. 45, OECD, Paris, juni 1989, *World Economic Outlook*, IMF, Washington, oktober 1989, AIECE samt egne skøn.

i landbrugsproduktionen som følge af tørken i 1988. Sandsynligvis vil der bl.a. på denne baggrund blive registreret en fortsat aftagende vækstprofil i USA i den kommende tid. I Japan synes der at være sket en stabilisering af væksten omkring en vækstrate på 4½-5 pct. p.a.

For hele OECD-området kan produktions- og efterspørgselstilvæksten for 1989 anslås til omkring 3½ pct. eller knap én procent mindre end i 1988. For 1990 og 1991 skulle der totalt blive tale om en vis yderligere afsvækkelse til knap 3 pct. p.a. Der henvises i øvrigt til oversigten i tabel I.1.

Kraftig vækst i international handel: 2-3 gange så stor som BNP-væksten

Sammenhængende med, at tyngdepunktet i det sidste par års forstærkede opgang i stigende grad er blevet forskudt over til erhvervsinvesteringerne, har udviklingen i denne periode været kendetegnet af, at det især har været de internationalt handlede goder og især industriproduktionen, der har fået del i opsvinget. Fra 1987 til 1988 steg den internationale handel, målt reelt, med ca. 8½ pct. og handelen med industrivarer alene med ca. 10 pct. Opgjort for investeringsgoder alene var den reale stigning hele 20 pct. Den internationale samhandelsorganisation GATT har anslået stigningen fra 1988 til 1989 til kun at blive lidt mindre end foregående års: 7 pct. for den samlede internationale handel og 10 pct. for industriprodukter. Stigningsprocenterne svarer til 2-3 gange den globale BNP-tilvækst. Dette er udtryk for en ny forstærkelse af den internationale arbejdsdeling og føjer således endnu et element til karakteristikken af den nuværende konjunktur-opgang.

Med til at forklare den overraskende stærke vækst i Vesttyskland

De nævnte egenskaber ved opgangen har utvivlsomt været stærkt medvirkende til, at Vesttyskland har haft en særlig gunstig økonomisk udvikling, præget af såvel en stærk fremgang i produktion og beskæftigelse som en fortsat kraftig stigning i det i forvejen meget store betalingsbalanceoverskud. Vesttysklands industrieksport har netop sit tyngdepunkt i investeringsgodeproduktionen, således at efterspørgselssammensætningen på verdensmarkederne i det sidste par år har stillet den vesttyske industri i en særlig gunstig position. Den stærke vesttyske eksportstigning har dog ikke været begrænset til investeringsgoder, men gjort sig gældende over et bredt felt. Dette afspejler dels, at den indenlandske efterspørgsel generelt er steget kraftigt i Vesttysklands aftagerlande - kraftigere end i Vesttyskland selv - dels, at den vesttyske konkurrenceevne er blevet yderligere forbedret i den her betragtede periode. Det sidste gælder både inden for EMS - i kraft af fortsat lavere løn- og prisstigninger end hos partnerne i EMS - og i særdeleshed over for andre OECD-lande som følge af det kraftige fald i D-markens kurs over for dollar i 1988/89.

Højkonjunkturen har bragt arbejdsløsheden på retur. Strukturproblemerne mindre end tidligere hævdet

Opsvinget i Vestruropa trukket af "andre EMS-lande" og UK

Afspejler bl.a. en mere lempelig økonomisk politik i "andre EMS-lande" og UK – dog ikke med hensyn til pengepolitikken

Men også andre årsager til forskellene i konjunkturudviklingen

Genoptagelsen af en stærk økonomisk vækst har været ledsaget af stigende beskæftigelse og faldende arbejdsløshed. I kraft af den gunstige konjunkturudvikling er det således lykkedes at reducere nogle af de ledighedsproblemer, der tidligere blev anset for strukturelle. Ikke mindst for Vesttysklands vedkommende har det tidligere været fremhævet, at arbejdsløsheden hovedsagelig var strukturel, således at en generel økonomisk ekspansion ikke ville hjælpe væsentligt på ledighedsproblemerne. I det sidste par år har der imidlertid været en så stor beskæftigelsestilvækst i Vesttyskland, at der sideløbende med en stærk arbejdsstyrkevækst som følge af den store tilvandring fra DDR og fra tyske befolkningsgrupper i Østeuropa og Sovjetunionen er sket et ikke uvæsentligt fald i arbejdsløsheden siden midten af 1988.

Det er også bemærkelsesværdigt, at EMS-landene ekskl. Vesttyskland i de senere år har tilladt en væsentlig stærkere stigning i deres indenlandske efterspørgsel end Vesttyskland. Indtil for nylig har dette også været tilfældet i Storbritannien. En nærmere belysning af denne udvikling er givet i tabel I.2, hvor der til sammenligning også er medtaget tilsvarende tal for USA og Japan samt for hele OECD.

Den kraftigere efterspørgselsstigning i de andre større vesteuropæiske lande er ensbetydende med, at det i væsentlig grad er udviklingen i det øvrige Vesteuropa, der sammen med et tilsvarende træk fra landene uden for Vesteuropa har trukket konjunkturudviklingen i Vesttyskland. Det stærkere træk fra det øvrige Vesteuropa er noget nyt i forhold til tidligere år og afspejler bl.a. en mere lempelig økonomisk politik i disse lande. Dette gælder dog ikke for pengepolitikken; denne har i de øvrige EMS-lande snarest været mere restriktiv end i Vesttyskland, idet den i de øvrige lande har været bundet til at forsvare fastkurspolitikken i EMS under omstændigheder, hvor der på markederne fortsat har været forventninger om visse kursjusteringer i EMS. I det sidste par år med relativt høje pundkurser har også pengepolitikken i Storbritannien været underkastet lignende bindinger. Det er således finanspolitikken, som har været mere ekspansiv/mindre restriktiv i de øvrige EMS-lande og i Storbritannien end i Vesttyskland. Specielt har dette været tilfældet i Italien, hvor underskuddet på statsfinanserne i flere år synes at have været mere eller mindre ude af kontrol, og i Spanien.

Forskelle i den økonomiske politik er dog ikke den eneste årsag til forskellene i ekspansionstakten i den indenlandske efterspørgsel i de forskellige lande. Den specielt kraftige vækst i Sydeuropa må således for lande som Spanien og Portugal sættes i forbindelse med, at de generelt er inde i en ny udviklingsfase i økonomien,

Tabel I.2 Udviklingen i den indenlandske efterspørgsel og i BNP i de større vestlige lande 1984-1989. Procentvis ændring fra året før

	Tysk-land	Fran-krig	Ita-lien	UK	Spa-nien	USA	Japan	Hele OECD
	Indenlandsk efterspørgsel							
1984	2,0	0,4	3,9	2,6	-0,7	8,7	3,8	5,2
1985	0,8	2,4	2,7	2,7	2,9	3,8	4,0	3,4
1986	3,5	4,1	2,9	4,2	6,1	3,3	4,1	3,6
1987	2,9	3,0	4,6	5,2	8,5	3,2	5,2	3,7
1988	3,7	3,6	4,3	6,2	7,0	3,3	7,7	4,5
1989 (skøn)	2,8	3,8	4,0	3,3	6,5	2,5	5,3	3,5
	BNP							
1984	3,3	1,4	3,0	2,2	1,8	6,8	5,1	4,9
1985	1,9	1,8	2,6	3,5	2,3	3,4	4,9	3,4
1986	2,3	2,3	2,6	3,2	3,3	2,7	2,5	2,6
1987	1,7	1,9	3,0	4,5	5,5	3,7	4,5	3,5
1988	3,6	3,5	3,9	4,2	5,0	4,4	5,7	4,4
1989 (skøn)	4,0	3,5	3,5	2,5	5,0	3,0	5,0	3,5

Kilde: Som tabel I.1.

som for Spaniens vedkommende må ses i sammenhæng med, at der her først på et relativt sent tidspunkt – nemlig især gennem medlemskabet af EF – er sket en kraftig åbning af økonomien overfor omverdenen. Det skal også nævnes, at Sydtykland i de senere år har haft en stærkere vækst end Nordtykland, uden at dette kan forklares ved forskelle i den økonomiske politik. Denne forskel mellem Nord- og Sydtykland må igen antages at have haft afsmittende virkninger på økonomien i henholdsvis Vesttyksklands nordlige og sydlige nabolande. Generelt har væksten i det centrale Vesteuropa (Frankrig, Sydtykland og Norditalien) igennem længere tid været stærkere end i det øvrige Vesteuropa.

Europæiske betalingsbalanceuligevægte som resultat

Blandt andet som en konsekvens af den stærkere efterspørgselsvækst (men i nogle tilfælde utvivlsomt også som udtryk for et konkurrenceevneproblem) har de større EMS-lande og Storbritannien haft en betydeligt stærkere importstigning end Vesttykskland, og for de flestes vedkommende dermed også en negativ betalingsbalanceudvikling som modstykke til det stærkt øgede vesttyske betalingsbalanceoverskud. Denne udvikling er belyst i tabel I.3, der ligesom tabel I.2 desuden belyser den tilsvarende udvikling i USA og Japan.

Har føjet ny dimension til de globale uligevægte

Som følge af denne udvikling i Vesteuropa har de store og næsten strukturelle vesttyske og japanske overskud nu to modpoler, nemlig foruden USA's underskud også et sammenlagt meget betydeligt underskud i Vesteuropa uden for Vesttykskland. Det har her især været det engelske underskud, der har vejet til, men efter den opbremsning, der er sket i Storbritannien, kan problemet i fremtiden i højere grad blive forskudt over til en større uligevægt inden for det øvrige Vesteuropa, jf. nedenfor.

Løn- og prisudviklingen: Opmuntrende udvikling i 1989

Ved de konjunkturvurderinger, der blev udarbejdet i foråret (således også i *Dansk økonomi, maj 1989*), udgjorde vurderingen af udsigterne for inflationen et ret væsentligt usikkerhedsmoment. Inflationen i OECD-landene havde da været tiltagende igennem et års tid på trods af en række efterspørgselsdæmpende indgreb i de toneangivende lande, særlig en serie kraftige forhøjelser af den korte rente. Selv om det ikke var sandsynligt, at denne forøgelse af inflationen ville fortsætte og forstærkes, var der dog en vis risiko herfor, fx ved at inflationen bredte sig til lønstigningerne og igangsatte en løn-pris-spiral. Det er derfor meget positivt, at der siden forårs månederne ikke har været tegn på en yderligere forstærkelse af prisinflationen og – med Storbritannien som mulig undtagelse – specielt ikke har været tegn på, at der skulle være kommet en ny løn-pris-spiral igang. – Ganske vist ligger inflatio-

Tabel I.3 Importudvikling (mængdemæssig importstigning) og betalingsbalanceudvikling i de større vestlige lande 1984-1989

	Tysk- land	Fran- krig	Ita- lien	UK	Spa- nien	USA	Japan
	Importsstigning, pct.vis ændring fra året før						
1984	5,1	3,4	10,9	11,4	0,8	24,8	10,5
1985	4,1	4,4	4,1	3,2	7,1	4,5	0,6
1986	6,2	7,0	8,0	6,9	16,7	13,2	9,7
1987	5,4	6,7	10,6	7,0	26,0	5,6	9,1
1988	6,7	9,0	7,0	12,8	18,3	7,0	16,7
1989 (skøn)	9,0	7,0	8,0	10,0	20,0	4,0	7,0
	Betalingsbalancesaldo, løbende poster, mia. \$						
1984	9,9	-0,8	-2,5	2,8	2,0	-104,2	35,0
1985	16,6	0,3	-3,7	4,3	2,8	-112,7	49,2
1986	39,4	3,0	2,6	0,2	4,1	-133,3	85,8
1987	45,2	-4,1	-1,5	-6,0	0,0	-143,7	87,0
1988	48,6	-4,3	-5,2	-26,0	-3,6	-126,5	79,6
1989 (skøn)	55,0	-6,0	-9,0	-31,0	-10,0	-125,0	72,0

Kilde: Som tabel I.1.

Udsigt til afdæmpning af prisstigningerne i den kommende tid

nen nu (med pris- og lønstigninger på 4-5 pct. p.a. i gennemsnit for OECD) omkring en pct. over det niveau, den var nået ned på, da stigningerne begyndte at tage til i løbet af 1988. I de fleste lande synes stigningerne imidlertid at være kulmineret i foråret eller sommeren 1989, og der skulle være udsigt til en afdæmpning af prisstigningerne i den kommende tid, idet råvarepriserne har været vigende og oliepriserne relativt stabile siden foråret. Som nævnt er der sket en forøgelse af lønstigningstakten på typisk også op mod en pct. I de fleste lande har man imidlertid samtidig haft en produktivitetsudvikling, der har bevirket, at lønomkostningerne pr. produceret enhed er steget mindre end selve lønnen. Sammenholdt med prisudviklingen har dette betydet, at den funktionelle indkomstfordeling fortsat har udviklet sig til fordel for virksomhedsindtjeningen.

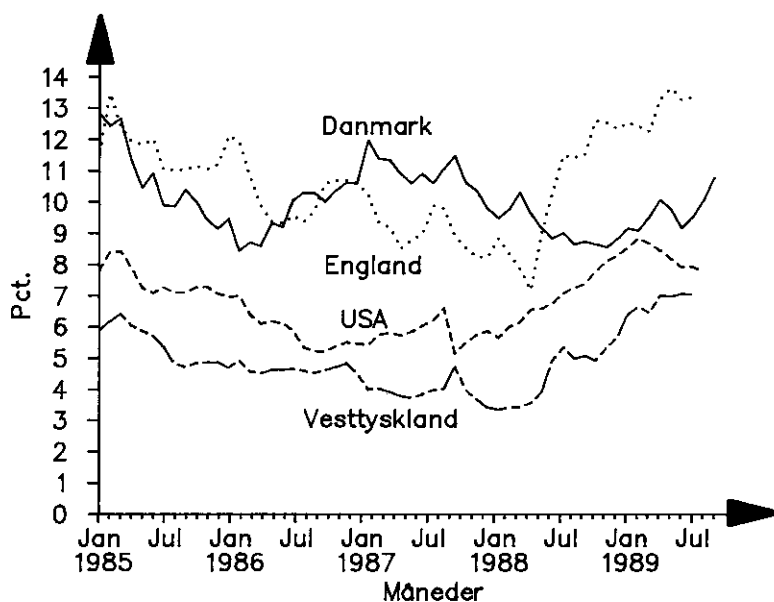
Renteudviklingen

Når der således tilsyneladende er sket en relativt hurtig genopretelse af en roligere inflationstakt, må det bl.a. ses som et resultat af en serie kraftige forhøjelser af specielt den korte rente i de fleste lande inden for de sidste 18 måneder. Selv om denne stramning af pengepolitikken måske ikke i sig selv har haft nogen større direkte indvirkning på løn- og prisudviklingen, har den formentlig haft betydning ved dels at have været en medvirkende årsag til den begyndende reale afdæmpning af højkonjunktoren, dels at påvirke forventningerne med hensyn til den fortsatte udvikling i inflationen. Renteforhøjelserne har derudover også haft betydning for valutakursudviklingen. For lande, hvor dette har bidraget til en appreciering af valutaen, har det også ført til lavere importpriser.

Efter forbigående lempelser under krisen på børs- og valutamarkederne i efteråret 1987, blev der fra begyndelsen af 1988 gennemført nye stramninger af pengepolitikken, først i USA og siden i Vesteuropa. Denne linie blev, jf. figur I.1 og I.2, begge steder videreført med gradvise stramninger frem til foråret 1989, hvor vejene skiltes ved, at USA foretog en vis lempelse under indtryk af konjunkturafdæmpningen, medens der i Vesteuropa er blevet gennemført nye renteforhøjelser både i sommeren og i efteråret 1989. I 1989 er også Japan slået ind på en noget strammere pengepolitisk kurs, herunder en vis diskontofoerhøjelse for første gang i en lang årrække. Den kraftigste renteforhøjelse er dog sket i Storbritannien, hvor basisrenten i pengeinstitutterne nu er oppe i 15 pct.

De nævnte stramninger og overgangsvise usikkerhed om den pengepolitiske kurs i USA medvirkede i oktober 1989 til et større aktiekursfald, som dog hurtigt blev afbødet gennem centralbankernes indgriben.

Figur I.1 Udviklingen i den korte rente i udvalgte lande siden januar 1985



Anm.: For USA, Vesttyskland og England er vist renten på 3 måneders statsgældsbeviser, for Danmark renten på et to-årigt statsgældsbevis.

Kilde: *Main Economic Indicators*, OECD, diverse numre og *Beretning og regnskab*, Danmarks Nationalbank, diverse år-gange.

Udviklingen i valutakurserne: På tværs af "fundamentals"

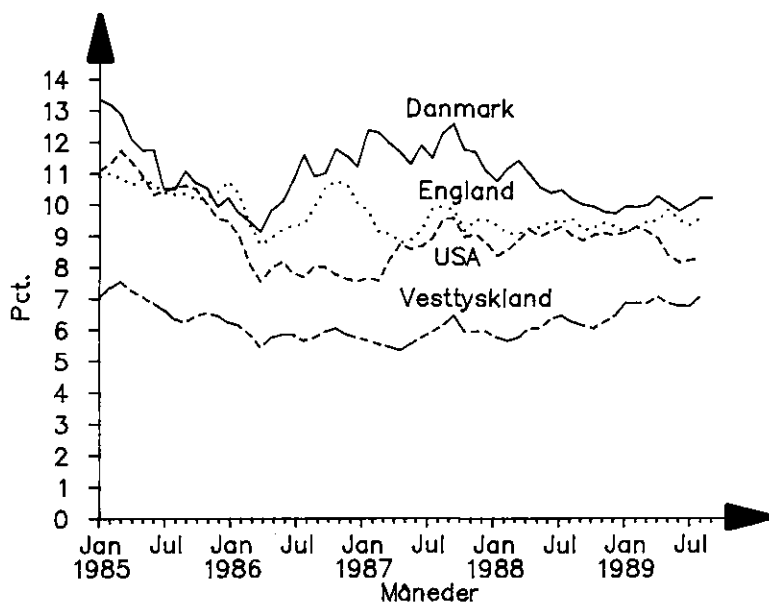
Udviklingen i valutakurserne mellem hovedvalutaerne og i fordelingen af de internationale valutaer på hovedlande har i det her betragtede tidsrum umiddelbart været overraskende ved at gå på tværs af både de eksisterende store uligevægte på de løbende betalingsbalancer, inflationsforskellene og tildels også på tværs af renteforskellene og udviklingen heri. I hvert fald efter den indsnævring af renteforskellene mellem USA og Vesteuropa, der er sket i løbet af 1989, skulle alle de nævnte forhold tale for en faldende dollarkurs og stigende yen- og D-mark-kurser. Rent faktisk har kursudviklingen imidlertid – med visse modifikationer i den seneste tid – været den modsatte og for 1989 som helhed været præget af en markant stigning i kursen på dollar over for de øvrige hovedvalutaer, jf. figur I.3. Igennem en stor del af 1988/89

har også pundkursen som nævnt været hævdet over for bl.a. D-mark og yen, hvilket dog kan forklares ved den særlig stærke rentestigning i Storbritannien.

**”Devaluering” af D-mark og yen.
”Revaluering” af dollar og pund**

De to største overskudslandes valutaer er således i realiteten blevet devalueret (både nominelt og i endnu højere grad realt, dvs. under hensyntagen til den samtidige udvikling i inflationsforskellene mellem landene), og de to største underskudslande, nemlig USA og Storbritannien, har ligesom i øvrigt flere andre underskudslande i OECD fået deres valutaer revalueret – for Storbritanniens vedkommende dog kun indtil årsskiftet 1988/89. For en reduktion af betalingsbalanceuligevægtene er dette naturligvis en valutakursudvikling, der går på tværs af, hvad der er ønskeligt.

Figur 1.2 Udviklingen i den lange rente i udvalgte lande siden januar 1985

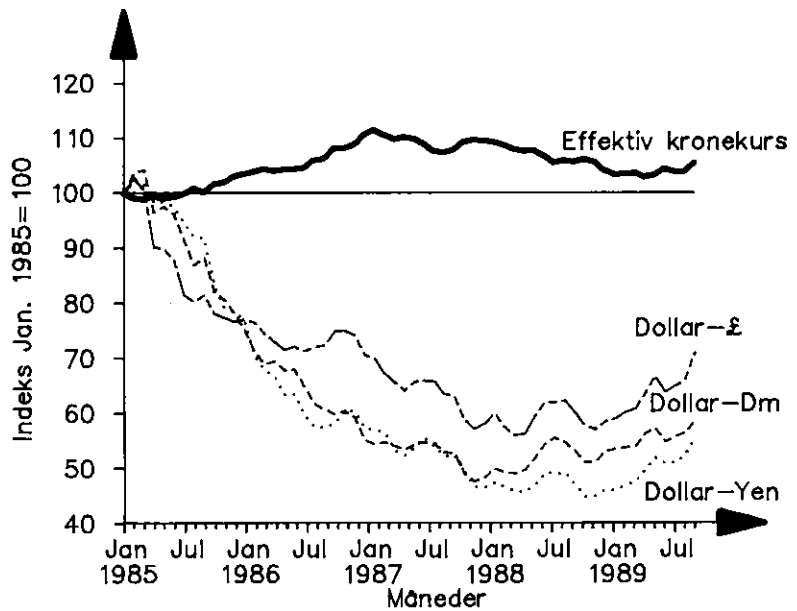


Kilde: *Statistikservice, Konjunkturtenheder i udvalgte lande, Danmarks Statistik, diverse numre.*

Kapital- bevægelserne afgørende

Nært sammenhængende med valutakursforskydningerne mellem hovedvalutaerne er der sket betydelige forskydninger i de forskellige landes valutaeserver. Således har de amerikanske valutaeserver været stærkt voksende trods underskuddet på den løbende betalingsbalance; i perioder har dette også været tilfældet for Storbritanniens reserver, hvorimod Vesttyskland og Japan har haft faldende valutabeholdninger. Forskydningerne i valutakurserne og valutaeserverne skyldes omfattende internationale kapitalbevægelser, der har ført til en overfinansiering af USA's løbende betalingsbalanceunderskud, og som i Vesttyskland og Japan har lagt beslag på mere end det løbende betalingsbalanceoverskud. Herved er der skabt en tendens til overefterspørgsel efter dollars mv., eller set fra en anden synsvinkel, en tendens til overudbud af D-mark og yen mm.

Figur 1.3 *Udviklingen i udvalgte valutakurser siden januar 1985*



Anm.: Den effektive kronkurs er defineret som den sammenvejede kurs på kroner (og vil således stige, når kurserne på de øvrige valutaer falder).

Kilde: *Statistikservice, Konjunkturtendenser i udvalgte lande*, Danmarks Statistik, diverse numre samt egne beregninger.

Støtteaktioner med nyt fortegn

I 1989 har disse monetære uligevægte i perioder været så stærke, at centralbankerne har måttet intervenere i valutamarkederne for at holde igen på dollarkursstigningen. I forhold til dollarens situation i de nærmest foregående år, hvor centralbankerne støttede dollaren meget kraftigt for at bremse dens fald, har dette således været "den omvendte verden".

I.2 Finansielle markeder og betalingsbalanceuligevægte

Tidligere "modeller" forældede?

I tidligere redegørelser har der på linie med fremherskende internationale vurderinger været givet udtryk for, at betalingsbalanceuligevægte af den størrelse, der har udviklet sig mellem OECD-landene indbyrdes i løbet af 1980'erne, i længden måtte ventes at få en negativ indflydelse på den internationale konjunkturudvikling. Det har således bl.a. været fremhævet, at fortsat passivitet i USA's finanspolitik over for det store amerikanske betalingsbalanceunderskud indebar en betydelig risiko for enten et betragteligt dollarkursfald eller kraftige rentestigninger i USA. Den faktiske udvikling har foreløbig ikke bekræftet disse antagelser, hvilket må give anledning til overvejelser af, om der er sket sådanne ændringer i de økonomiske forhold, at de nævnte forventninger eventuelt må revideres.

Finansiel kontra real-økonomisk tilpasning

Det er først og fremmest integrationen af de finansielle markeder og den deraf følgende langt større kapitalmobilitet end tidligere, der eventuelt kan give anledning til en sådan nyvurdering af holdbarheden af store eller langvarige betalingsbalanceuligevægte og dermed af store eller langvarige forskelle mellem omfanget af opsparing og investering i de forskellige lande. Stor kapitalmobilitet gør det lettere at tilvejebringe den nødvendige finansielle udligning mellem lande med opsparingsoverskud og lande med underskud på deres opsparings-/investeringsbalance. Eventuelt kan kapitalbevægelserne endda som nævnt resultere i en overudligning. Integrationen af de finansielle markeder og stor kapitalmobilitet fører imidlertid ikke i sig selv til nogen væsentlig ændring i de underliggende, realøkonomiske forhold, som giver anledning til forekomsten af opsparingsoverskud eller -underskud. Forbedrede finansielle udligningsmuligheder er derfor heller ikke uden videre ensbetydende med, at der ikke fortsat kan være behov for eller eventuelt et direkte pres for indgreb over for de underliggende reale ubalancer.

Asymmetri med hensyn til presset for indgreb

Det er fortsat karakteristisk, at et sådant eventuelt tilpasningspres forholdsvis ensidigt retter sig mod underskudslandene som et krav om stramninger af den generelle økonomiske politik, konkurrenceevnepolitikken etc. Overskudslandene er ikke udsat for et tilsvarende pres for iværksættelse af konjunkturstimulerende foranstaltninger, i det mindste ikke på det nuværende stade af international koordination af den økonomiske politik. Overskudslandene kan dog have et ønske om at reducere deres overskud og kapitaleksport fx for at holde igen på et muligt inflationspres eller blot med det formål at forøge deres indenlandske konsum og investeringer. Som omtalt i tidligere redegørelser er det sidste en mulighed, Japan i nogen udstrækning har gjort brug af i de senere år. I Vesttyskland var der for et par år siden tegn på, at en noget lignende omstillingsproces fra eksportorienteret til indlandsbaseret vækst var kommet i gang. Denne proces gik imidlertid i stå i løbet af 1988. Som beskrevet ovenfor er den i 1989 helt blevet afløst af sin modsætning gennem en kraftig eksportstigning.²

USA's betalingsbalanceunderskud

I diskussionen om USA's betalingsbalanceunderskud er der muligvis tidligere blevet lagt for stor vægt på underskuddets absolutte størrelse og dermed den absolutte tilvækst i omverdenens dollartilgodehavender og for lidt vægt på den mere beskedne størrelse, underskuddet og den amerikanske udlandsgæld har, når de ses i forhold til den enorme finansielle aktivmasse, der søger international anbringelse. Yderligere er denne finansielle aktivmasse i sig selv stærkt voksende, også som følge af liberaliseringen og dereguleringen af de finansielle markeder. Som følge af kapitalbevægelsernes hastigt tiltagende omfang kan en valutas styrke og dermed dens sandsynlige fremtidige kursudvikling ikke i samme grad som tidligere vurderes ud fra udviklingen på den løbende betalingsbalance i det pågældende land.

For USA's vedkommende er der derfor ikke nødvendigvis et aktuelt behov for en så vidtgående tilpasning, at den inden for en kortere årrække fører til genskabt ligevægt eller overskud på betalingsbalancen. For Japans og Vesttysklands vedkommende er der omvendt ikke nødvendigvis behov for en politik, der hurtigt fører til fuldstændig afvikling af overskuddene på de to landes løbende betalingsbalancer. Under de nuværende forhold på de in-

2) Asymmetrien i politikreaktioner på henholdsvis underskud og overskud i udenrigsøkonomien illustreres træffende af, at Vesttyskland i 1980 som reaktion på et kortvarigt betalingsbalanceunderskud på ca. 2 pct. af BNP, gennemførte en kraftig stramning af den økonomiske politik, medens der ikke har været nogen modsat reaktion på det langvarige og nu langt større overskud på den vesttyske betalingsbalance.

ternationale finansmarkeder kan selv større eller langvarige betalingsbalanceuligevægte være forenelige med opretholdelse af nogenlunde stabile internationale rente- og valutakursforhold. Det må imidlertid stadig antages, at der hos de enkelte investorer eksisterer en overgrænse bl.a. for hvor store yderligere dollartilgodehavender, de er parate til at akkumulere, uden at der enten sker en stigning i dollarrenten eller et fald i dollarkursen.

På denne baggrund må det derfor også vurderes, at der på langt sigt eller med hensyn til store internationale gældsbyrder stadig er behov for indgreb over for betalingsbalanceuligevægte via den økonomiske politik. Globaliseringen og dereguleringen af finansmarkederne har derfor snarere ført til en ændret vurdering af det tidspunkt, hvor økonomiske indgreb iværksættes, end af det underliggende behov for sådanne indgreb.

Næppe væsentlig finanspolitisk stramning i USA nu ...

... men nok ind i 1990'erne

GRH-loven i USA

I forårsrapporten blev det lagt til grund, at der senest i løbet af 1990 ville blive truffet beslutning om en forholdsvis kraftig stramning af den amerikanske finanspolitik med det formål at opnå en væsentlig reduktion af underskuddene både på USA's betalingsbalance og på det amerikanske forbundsbudget. Selv om usikkerheden om denne forudsætning siden er blevet forøget, er der på den anden side ikke grundlag for at regne med, at USA permanent vil opretholde en rollefordeling i den økonomiske politik, der lægger hovedbyrden over på penge- og valutakurspolitikken. En sådan politik ville formentlig også være uforenelig med USA's centrale rolle i verdensøkonomien og dollarens stilling som den førende verdensvaluta. Endelig må det også med hensyn til betalingsbalanceunderskuddet tillægges betydning, at der politisk via den såkaldte Gramm-Rudman-Hollings-lov er sat meget snævre grænser for fortsat vækst i den indenlandske statsgæld i USA. Uanset at reglerne i denne lov er udformet på en sådan måde, at de ikke hidtil har lagt afgørende bindinger på finanspolitikken, er der næppe tvivl om, at dens intentioner afspejler et politisk ønske om at begrænse væksten i forbundsregeringens gæld. I længden kan dette næppe undgå at få konsekvenser for finanspolitikken og dermed for betalingsbalanceunderskuddet.

Sammenfattende synes spørgsmålet om holdbarheden af store eksterne uligevægte derfor også for USA's vedkommende at være, hvornår der vil blive grebet ind over for det dobbelte underskud, men ikke om der i det hele taget vil blive grebet ind.

I.3 Betalingsbalanceuligevægtene i Vesteuropa

Særlige aspekter som følge af EMS-samarbejdet og "kontrapunktisk" forhold EMS/dollar

De ovenfor nævnte synspunkter på betalingsbalanceuligevægte har også gyldighed med hensyn til de interne uligevægte i Vesteuropa. Her må uligevægtene imidlertid tillige ses i lyset af fastkurssamarbejdet i EMS. Dertil kommer, at de krav, fastkurssamarbejdet stiller til den økonomiske udvikling og økonomiske politik i EMS-landene, i nogen grad afhænger af udviklingen i deres valutakurs over for dollar og øvrige "tredielands-valutaer".

Ved uændrede centralkurser i EMS er denne udvikling fælles for alle deltagerne i fastkurssamarbejdet. En stigning i dollarkursen er ensbetydende med en depreciering af EMS-valutaerne i forhold til dollar og til andre valutaer, der følger dollarens bevægelser; faldende dollarkurs indebærer omvendt en appreciering af EMS-valutaerne. Denne valutakursudvikling i forhold til tredielande er i sig selv af betydning for styrken af eventuelle spændinger inden for EMS, idet den "disciplintvang", fastkurssamarbejdet med Vesttyskland pålægger andre EMS-lande, typisk skærpes, når EMS-valutaerne apprecieres over for tredielande, og svækkes, når de deprecieres. Yderligere har der hidtil under fastkurssamarbejdet i EMS været en tendens til, at det primært har været D-marken, der har dannet modpol til dollaren, således at D-marken gennemgående har svinget kraftigere mod dollaren end de øvrige EMS-valutaer. Dette forhold forstærker de lige nævnte tendenser til ændringer i de interne spændinger i EMS som følge af udsving i dollarkursen.

Kursstabiliteten i EMS også styrket gennem større konvergens med hensyn til løn- og prisstigninger

Den stabilitet, der har præget EMS i de senere år, hvor der ikke er sket justeringer af centralkurserne i nu op imod tre år, skyldes dog ikke kun dollarens betydelige styrke i denne periode. Den hænger også sammen med den fortsatte indsnævring af inflationsforskellene mellem EMS-landene. Samtidig har den noget større tolerance over for betalingsbalanceunderskud mv., der har præget den økonomiske politik inden for EMS i de senere år, antagelig også bidraget til at lette sammenholdet.

Fastkurspolitikens krav til henholdsvis pengepolitikken og den øvrige økonomiske politik

Som ofte fremhævet levner en troværdig fastkurspolitik og frie kapitalbevægelser ikke plads for større forskelle i pengepolitikken i de lande, der er med i et sådant valutasamarbejde. Medmindre pengepolitikken fastlægges i fællesskab for hele området, må det overlades det ledende land i samarbejdet at udforme den overordnede politik, således at de øvrige lande ikke fører en pengepolitik, som væsentligt afviger fra den, der føres i det pågældende land, hvilket i EMS vil sige Vesttyskland. En sådan formel

eller faktisk koordination af pengepolitikken er nødvendig for at sikre opretholdelsen af faste valutakurser ved frie eller forholdsvis frie kapitalbevægelser. På længere sigt er det desuden af betydning for fastkurssamarbejdet, om det lykkes at indsnævre inflationsforskellene mellem deltagerlandene.

Derimod er det mere tvivlsomt, hvilke krav, et fastkurssamarbejde på kortere sigt stiller til konvergens i målsætninger og faktisk udvikling med hensyn til beskæftigelsen og betalingsbalancen og andre dele af den økonomiske politik. I EMS har der imidlertid tidligere været en tendens til, at de øvrige medlemslande også lod deres politik på andre områder præge af den forsigtige vesttyske holdning til en mere ekspansiv økonomisk politik. Som omtalt synes dette ikke i helt samme grad at have været tilfældet i det sidste par år, hvilket kan have medvirket til, at der netop i EMS har været en særlig stærk fremgang i produktion og beskæftigelse, men altså også et omslag til nye betydelige betalingsbalanceuligevægte inden for EMS.

En supplerende belysning af betalingsbalanceuligevægtene er givet i oversigten i tabel I.4, der viser saldiene på de vigtigste bilaterale handelsbalancer i OECD henholdsvis i 1987 og i første halvår 1989. Hele det vesttyske handelsbalanceoverskud modsvares nu af underskud i de øvrige vesteuropæiske lande - først og fremmest Storbritannien.

Varigt omslag?

For bedømmelsen af den fremtidige konjunkturudvikling i Vesteuropa er det et vigtigt spørgsmål, om tendensen fra det sidste par år er udtryk for en varig ændring i holdningen til den økonomiske politik (ekskl. pengepolitikken), eller om de øvrige EMS-lande vil vende tilbage til en mere restriktiv finanspolitik på linie med den hidtidige vesttyske politik. For at få visse holdepunkter for en bedømmelse af dette spørgsmål kan det være af interesse at se nærmere på nogle andre sider af den udvikling, der er sket i EMS i de senere år. Måske kan der også ligge et fingerpeg i, at Storbritannien som nævnt har fundet det nødvendigt at bremse stigningen i den indenlandske efterspørgsel. Hovedårsagen hertil har formentlig været den stigende inflation i Storbritannien; men trods en til tider stærk kapitaltilstrømning udefra må også det store underskud på den løbende betalingsbalance antages at have spillet en rolle for stramningen. Af lignende årsager har også Spanien iværksat en afdæmpning - her endog på trods af en længerevarende, kraftig kapitaltilstrømning udefra med deraf følgende overfinansiering af det løbende betalingsbalanceunderskud. Det er en udbredt forventning, at der i nær fremtid vil blive gennemført yderligere stramninger i Spanien.

Tabel I.4 Bilaterale handelsbalancesaldi i udvalgte lande 1987 og første halvår 1989

	1987				1. halvår 1989							
	USA		Japan		Vesttysk-land		USA		Japan		Vesttysk-land	
	mia. \$											
USA						14						
Japan			53			-8				44		4
Vesttyskland	-56			7				-49				-9
NIC-landene	-15			21		-3		-8		7		
Øvrige Vesteuropa	-34			16		54		-21		25		-1
Resten af verden	-10			-17		10		8		15		74
Handelsbalance i alt	-37			80		67		-31		-25		7
	-153							-101		67		74

Anm.: Tallene for 1. halvår 1989 er opgjort som udviklingen i de første 6 måneder (USA dog 5 måneder) opregnet til årsniveau uden korrektion for sæson. NIC er de nyligt industrialiserede lande Singapore, Sydkorea, Taiwan og Hong Kong. Handelsbalancen er opgjort som eksporten fob (eller fas) minus importen cif.

Kilde: *Monthly Statistics of Foreign Trade*, OECD, september 1989 samt egne beregninger.

Fastkurspolitikken i EMS forstærket

I de senere år synes der som nævnt at være sket en forstærkelse af fastkurssamarbejdet i EMS. Ganske vist har der været mange indikationer af, at ikke mindst den vesttyske centralbank ønsker en opskrivning af D-marken inden for EMS. Den prompte opfølgning, de vesttyske renteforhøjelser har fået i de øvrige EMS-lande, kunne imidlertid tyde på, at disse lande ikke ønsker deres valutaer justeret i forhold til D-marken. Dette er i øvrigt også kommet til udtryk igennem officielle tilkendegivelser, ikke mindst fra fransk side. Målsætningen om fastkurspolitik er således tilsyneladende blevet mere markeret i de øvrige EMS-lande. Imidlertid har specielt den seneste vesttyske renteforhøjelse på en pct. også givet anledning til kritik i andre lande. Kritikken er dels gået på, om den seneste renteforhøjelse var nødvendig for at bremse løn- og prisstigningstendenserne, dels på faren for, at renteforhøjelserne kan udvikle sig til et egentligt rentekapløb med den mulige virkning, at det kommer til en brat opbremsning af investeringsstigningerne og dermed af konjunkturopgangen i Vesteuropa.

Men den seneste vesttyske rente- forhøjelse har givet anledning til kritik ...

... og aktualiseret spørgsmålet om den fælles dollarkurspolitik

Den seneste udvikling inden for EMS har samtidig bragt det latente spørgsmål om den fælles valutakurspolitik over for dollaren frem til overfladen. Kritikken af den vesttyske rentepolitik synes derfor også at afspejle, at de øvrige EMS-lande er mindre tilbøjelige til at holde igen på et fald i EMS-valutaerne over for dollar end Vesttyskland. Uden en sådan fortolkning synes det vanskeligt at få de pågældende landes holdning til rentepolitikken og valutakurspolitikken til at harmonere med hinanden.

Også intern vesttysk kritik af renteforhøjelserne

Også i Vesttyskland er den senere tids rentepolitik blevet kritiseret. Dette er tildels sket ud fra de samme synspunkter, som har været gjort gældende af de øvrige lande i EMS-samarbejdet: Overvurdering af inflationsrisikoen, faren for et internationalt rentekapløb etc. Hertil kommer en særlig intern kritik, hvorefter et eventuelt behov for forstærket inflationsbekæmpelse mere hensigtsmæssigt end ved renteforhøjelser kan imødekommes gennem en opskrivning af D-marken inden for EMS. I denne forbindelse henvises der i Vesttyskland ofte til, at fastkurspolitik i den nuværende situation indebærer, at Vesttyskland importerer inflation fra partnerlandene. Endvidere henvises der til, at en sådan kursjustering i EMS ville bidrage til at nedbringe det vesttyske betalingsbalanceoverskud over for det øvrige Vesteuropa.

Sammenfatning med hensyn til EMS-landenes indbyrdes forhold

De her nævnte brydninger og tendenser er vidnesbyrd om, at der endnu er store forskelle i de forskellige EMS-landes evne til at opnå og opretholde en hensigtsmæssig samlet økonomisk balance. De gør det samtidig nærliggende at antage, at underskudslande-

ne i fastkurssamarbejdet og muligvis også Storbritannien bliver nødt til at stramme bl.a. deres finanspolitik for at opnå en mere balanceret udvikling.

Hovedlinierne i vesttysk økonomisk politik

På baggrund af Vesttysklands position som ankerland for den økonomiske udvikling i Vesteuropa kan der afslutningsvist være grund til at gå lidt nærmere ind på konjunkturudviklingen og den økonomiske politik i Vesttyskland.

Som ofte fremhævet sigter Vesttysklands økonomiske politik grundlæggende på at sikre prisstabilitet, styrke økonomiens udbudsside og fastholde en eksportorienteret ekspansion. Hovedmidlerne til opnåelse af disse mål er en kombination af en stram styring af den indenlandske efterspørgselstilvækst og en række udbudsøkonomiske foranstaltninger. I sidstnævnte henseende lægges der ikke mindst vægt på at stimulere erhvervsinvesteringerne via en tilstrækkelig profitabilitet i erhvervene.

I en årrække har både penge- og finanspolitikken efter gængs vurdering overvejende haft konjunkturdæmpende virkninger. For pengepolitikens vedkommende skete der dog en mærkbar lettelse i efteråret 1987 til modvirkning af børskrisens mulige negative virkninger, men senere er pengepolitikken påny blevet strammet kraftigt. I sammenhæng med den igangværende skattereform skete der også en vis finanspolitisk lempelse i 1988, hvilket – efter stramning i indeværende år – ligeledes ventes at blive tilfældet i 1990. Desuden kan den kraftige tilvandring fra DDR og Østeuropa mv. og den betydelige vesttyske finansielle støtte til disse lande næppe undgå at føre til en vis svækkelse af finanspolitikken, ligesom tilvandringen bl.a. må ventes at stimulere boligbyggeriet. Over for disse konjunkturstimulerende tendenser står dog virkningerne af renteforhøjelserne. I betragtning af de ovenfor nævnte traditionelle grundtræk i Vesttysklands økonomiske politik er det samtidig usandsynligt, at en finanspolitik med konjunkturstimulerende sigte eller virkninger vil blive opretholdt gennem længere tid.

Forstærket realdevaluering af D-mark

På denne baggrund fremstår det sidste par års ændrede valutakursforudsætninger som den væsentligste ændring af økonomisk-politisk karakter, der er sket i Vesttyskland i denne periode. Som følge af D-markens kraftige fald i forhold til dollaren og fraværet af D-mark-opskrivninger inden for EMS til trods for, at inflationen i Vesttyskland fortsat har været lavere end i de fleste øvrige EMS-lande, er der sket en væsentlig yderligere forbedring af Vesttysklands internationale konkurrenceevne. Sammen med det træk på den vesttyske økonomi, der er udgået fra det investe-

ringslede opsving i de øvrige vesteuropæiske lande og i verdensøkonomien, har dette som nævnt været hoveddrivkraften i forstærkelsen af konjunkturopsvinget i Vesttyskland. Dette udelukker naturligvis ikke, at opsvinget også i et vist omfang kan ses som en positiv reaktion fra investorerne på den førte økonomiske politik, herunder på udviklingen i indkomstfordelingen (forskydning i retning af lavere lønkvote og højere restindkomstkvote). På disse felter er der imidlertid ikke tale om nogen ny udvikling. Denne udvikling kan derfor vanskeligt være en hovedforklaring på bl.a. den stærkt positive investeringsreaktion, der nu er fremkommet.

Næppe udsigt til vesttysk "lokomotiv"-politik

Selv om finanspolitikken i Vesttyskland som følge af de omtalte, særlige forhold sandsynligvis bliver moderat ekspansiv i den nærmest kommende tid, kan dette næppe forventes at opveje den afdæmpning af aktiviteten, der må ventes af andre årsager, herunder den omtalte sandsynlige stramning af den økonomiske politik i de øvrige EMS-lande. På længere sigt er det ikke sandsynligt, at en mere ekspansiv linie i finanspolitikken vil blive opretholdt. En aktiv vesttysk modkonjunkturpolitik til imødegåelse af en lavere samlet vækst i Vesteuropa er der efter den her anlagte vurdering ikke grundlag for at regne med.

Sammenfatning

Der er således stadig en vis risiko for, at betalingsbalancespændinger både mellem hovedvalutalandsene og mellem EMS-landene i Vesteuropa vil kunne udløse ændringer dels i valutakurserne, specielt i forhold til dollaren, dels i den økonomiske politik med den virkning, at den internationale konjunkturørgang måske afdæmpes væsentligt. Der er ikke umiddelbart nogen udsigt til en væsentlig reduktion af betalingsbalanceuligevægtene. De valutakursændringer, der er sket i det sidste par år, trækker i sig selv nærmest i modsat retning. Dereguleringen og internationaliseringen af finansmarkederne har imidlertid skabt gode muligheder for at finansiere selv store og længerevarende betalingsbalanceunderskud. Dette har givetvis bidraget til den høje internationale vækst i den forløbne tid og bevirker ligeledes, at de aktuelle udsigter må vurderes som gode.

Den finansielle udvikling ændrer imidlertid ikke i sig selv væsentligt på de underliggende reale balanceproblemer, men har øget usikkerheden om, hvornår disse vil blive søgt redresseret, og hvornår en mere udtalt afdæmpning af de internationale konjunkturer derfor må ventes at sætte ind. Hertil kommer, at liberaliseringen og dereguleringen af kapitalmarkederne endnu ikke er fuldstændig, heller ikke inden for EF.

Sammen med mere autonome faktorer i konjunkturforløbet – herunder udsigten til, at investeringskonjunktoren af sig selv vil gå ind i en roligere fase – er betalingsbalancespændingerne baggrunden for, at der må forventes aftagende international vækst i den kommende tid. Specielt må den højkonjunktur, størstedelen af Vesteuropa stadig befinder sig i, ventes afløst af en situation med noget lavere ekspansionstakt.



KAPITEL II

DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR¹

II.1 De økonomiske udsigter

Markant forbedring af saldoen på betalingsbalancen ...

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster forventes nedbragt fra ca. 11 mia. kr. i 1989 til ca. 3 mia. kr. i 1990 og med mulighed for et lille overskud på ca. 2 mia. kr. i 1991. I givet fald vil det være første gang siden 1963, der er overskud. Forbedringen af betalingsbalancesaldoen er en forlængelse af udviklingen fra 1986 til 1988, hvor underskuddet blev nedbragt fra 36 til 12 mia. kr.

... forudsætter begrænset stigning i den indenlandske efterspørgsel ...

Den afgørende forudsætning for den mærkbare forbedring af betalingsbalancen er, at der kun bliver en begrænset vækst i den indenlandske efterspørgsel. Hvis den private sektors opsparings tilbøjelighed mod forventning ikke stiger, men forbliver på det nuværende relativt lave niveau, eller hvis den forventede øgede private opsparing opvejes af en lempelse af finanspolitikken, vil forbedringen af betalingsbalancen udeblive. Herudover forudsætter en betalingsbalanceforbedring af den nævnte størrelsesorden, at væksten på eksportmarkederne forbliver på et relativt højt niveau samt, at konkurrenceevneforbedringen på godt 10 pct. i 1988 og 1989 fastholdes i de kommende år.

... høj vækst i udlandet og fastholdelse af konkurrenceevneforbedringen i 1988 og 1989

Udviklingen i betalingsbalanceunderskuddet siden 1986 betragtes bedst med udgangspunkt i betalingsbalancesaldoen ekskl. skibe og fly, således at der ses bort fra den ekstraordinære ud- og indflagning af skibe som følge af etableringen af Danmarks Internationale Skibsregister (DIS) i 1988, jf. figur II.1 og "rammen" side 45. Opgjort på denne måde kan underskuddet på betalingsbalancen opgøres til ca. 14 mia. kroner i 1988 og godt 8 mia. kr. i 1989.

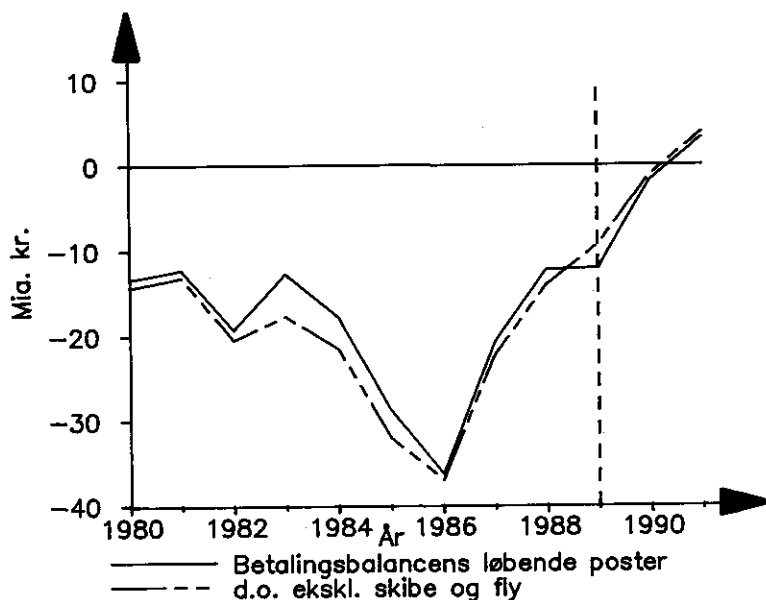
Stigningen i BNP skabes af voksende eksportoverskud

De foregående års stagnation i BNP skønnes i 1989 at være blevet afløst af en beskeden stigning på godt 1 pct., der for hovedparten er skabt af stigende nettoeksport. I 1990 ventes en vækst i BNP af samme størrelse, der udelukkende kan henføres til en stigende nettoeksport, jf. figur II.2. I 1991 skønnes BNP at vokse med 1,7

1) Kapitlet er færdigredigeret den 20. november 1989.

pct., hvoraf omkring 2/3 kan henføres til en ventet stigning i den indenlandske efterspørgsel og den resterende del til en fortsat stigning i nettoeksporten. Den mængdemæssige eksport ventes efter en vækst på 7 pct. i 1989 at vokse med omkring 4 pct. i 1990 og 1991, hvilket skønnes at indebære svagt vigende markedsandele. Forventninger om en fortsat afdæmpet udvikling i den indenlandske efterspørgsel og den betydelige konkurrenceevneforbedring i 1988 og 1989 giver samtidig anledning til en forholdsvis begrænset stigning i importen specielt i 1990.

Figur II.1 Udviklingen på betalingsbalancens løbende poster 1980-91, mia. kr.



Anm.: Tallene for 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

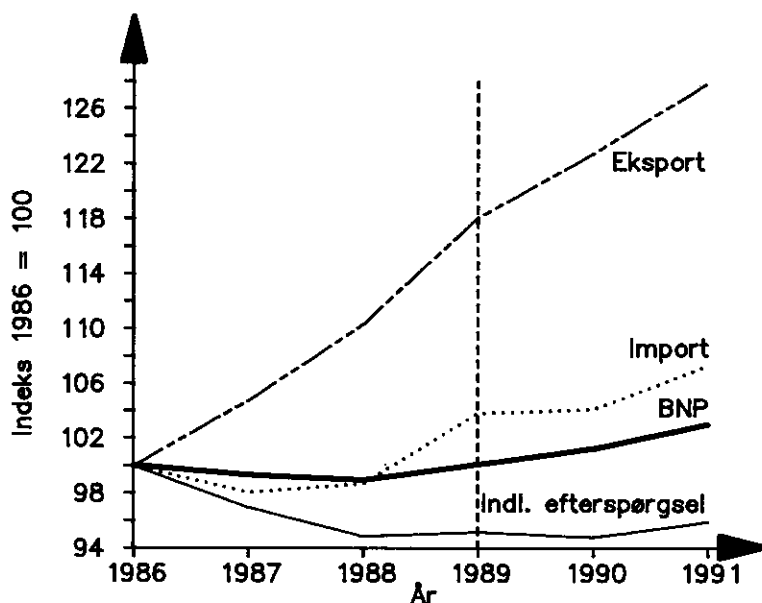
Svag vækst i den samlede indenlandske efterspørgsel ...

Bortset fra indflagningen af skibe ventes der stagnation i den samlede indenlandske efterspørgsel i 1990, men en vækst på godt 1 pct. i 1991, jf. "rammen" side 45. Den samlede *private* indenlandske efterspørgsel ekskl. indflagning vil dog have noget højere vækstrater, nemlig henholdsvis 0,5, 0,4 og 2,0 pct. i årene 1989-91, mens det offentlige forbrug og de offentlige investeringer efter et fald i 1989 fortsat ventes at falde i 1990 og 1991. Den

... kraftigere stigning i den private, konjunkturbetingede efterspørgsel

tidsmæssige fordeling er påvirket af Storebæltsbyggeriet og energiinvesteringerne i Nordsøen. Korrigeres herfor, fås en mere markant profil i hvad, der kan betegnes den private, konjunkturbetingede efterspørgsel: Stagnation i 1989, vækst på omkring 1/2 pct. i 1990 og vækst på knap 2 pct. i 1991.

Figur II.2 Udviklingen i produktion, indenlandsk efterspørgsel, eksport og import, 1986-1991, indeks 1986 = 100



Anm.: Tallene for 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og tabel II.1.

Væksten i Danmark fortsat lavere end i udlandet

Denne vurdering af den indenlandske efterspørgsel, der som nævnt forudsætter en fortsat stram finanspolitik, herunder et faldende offentligt forbrug i alle årene, medfører, at den samlede økonomiske vækst i Danmark fortsat bliver lavere end i udlandet. Den gennemsnitlige vækst hos Danmarks aftagerlande ventes således at blive på omkring 2 1/2 pct. i både 1990 og 1991.

Arbejdsløsheden stiger trods vendingen i beskæftigelsen

Den beskedne vækst i Danmark er ikke tilstrækkelig til at forhindre en vis stigning i ledigheden i forhold til 1989. Efter en stigning i arbejdsløsheden på knap 30.000 personer fra 1988 til 1989, ventes arbejdsløsheden at vokse fra godt 270.000 personer i 1989 til omkring 285.000 i 1990 og yderligere til omkring 290.000 i 1991. Når væksten i arbejdsløsheden flader ud, skyldes det bl.a. en vending i beskæftigelsen. Efter et fald på godt 15.000 fuldtidsbeskæftigede i 1989, ventes der stort set uændret beskæftigelse i 1990 og derefter en vækst på ca. 10.000 i 1991. Den forholdsvis moderate stigning i den forventede ledighed hænger dog også sammen med både en aftagende tilvækst til arbejdsstyrken og et voksende antal personer på uddannelsesydelse. Et af de store usikkerhedsmomenter ved vurdering af arbejdsløsheden er den skønnede produktivitetsudvikling. En ændring i produktivitetsstigningstakten på 1 pct.point i et enkelt år betyder isoleret set en ændring i arbejdsløshedsskønnet på ca. 13.000 personer.

På kort sigt er produktiviteten afgørende for arbejdsløshedsskønnet

Igen produktivitetsvækst

Efter en række år med en meget ringe produktivitetsudvikling i byerhvervene skønnes produktiviteten i 1989 at være steget med godt 5 pct., hvilket dog dækker over en meget forskellig udvikling i de enkelte erhverv. Denne stærke stigning må dog anses for ekstraordinær og er bl.a. i et vist omfang et rent statistisk fænomen. For 1990 og 1991 regnes med en årlig produktivitetsstigning på omkring 2,5 pct., hvilket formentlig stadig vil være i overkanten af, hvad der kan forventes på langt sigt.

Lønstigningerne lavere end tidligere skønnet

Lønstigningerne har i 1989 været lidt lavere end tidligere skønnet - ca. 4,5 pct., hvoraf lønglidningen udgør ca. 1,5 pct. Det er forudsat, at lønglidningen forbliver på det nuværende, historisk set lave niveau således, at de samlede lønstigninger skønnes at blive 4,1 pct. for 1990. I 1991 forudsættes lønstigninger af samme størrelsesorden.

Overraskende høje prisstigninger i 1989

Inflationen målt ved forbrugerprisstigningen har ikke mindst i lyset af produktivitetsstigningen holdt sig på et uventet højt niveau på godt 4 1/2 pct. i 1989, hvilket kun er lidt mindre end i 1988. Omkring årsskiftet 1988/89 var der udbredte forventninger om et betydeligt fald i inflationstakten. Når dette fald ikke indtraf, kan det kun delvist tilskrives en noget kraftigere stigning i importpriserne i danske kroner i 1989 end forudset. Da enhedslønomkostningerne stort set har været uændrede fra 1988 til 1989, er virksomhedernes avance pr. produceret enhed derfor trods den svage efterspørgselsudvikling tilsyneladende øget mærkbart. Det er forudsat, at denne tendens ikke fortsætter i de kommende år, således at stigningstakten i forbrugerpriserne skønnes at blive omkring 3 pct. i 1990 og 1991.

Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi i løbende priser		Realstigning fra året før		Prisstigning fra året før	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
	mia. kr.		pct.		pct.	
1. Privat forbrug	404,6	419,2	435,9	-0,5	0,5	1,0
2. Nyt boligbyggeri	27,7	26,8	28,9	-5,0	-5,0	5,0
3. Private erhvervsinvesteringer	90,4	89,6	95,4	3,6	-3,6	3,6
4. Offentligt forbrug ^a	194,9	200,4	205,7	-0,9	-0,7	-0,9
5. Offentlige investeringer	18,6	18,6	19,1	-5,0	-2,5	0,0
6. Lager og besætningsændringer	-0,4	1,0	2,6	b	-0,1	0,2
7. Indenlandsk efterspørgsel (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	735,7	755,7	787,6	0,3	-0,4	1,2
8. Samlet eksport	272,9	290,5	308,1	7,0	3,9	4,2
9. heraf vareeksport (fob) inkl. FEOGA i alt	217,9	232,7	248,6	6,1	3,9	4,5
10. heraf industri (ekskl. skibe og fly)	144,1	157,4	171,0	7,5	6,0	5,5
11. heraf landbrug og konserves ^c	63,3	65,9	67,9	4,5	1,0	2,0
12. heraf tjenesteeksport	55,0	57,8	59,5	10,7	4,0	3,0
13. Samlet efterspørgsel (7 + 8)	1008,6	1046,2	1095,7	2,3	0,9	2,1
14. Samlet import	241,4	247,2	260,2	5,2	0,3	3,1
15. heraf vareimport (cif) i alt	198,9	202,6	214,2	5,3	-0,1	3,2
16. heraf energiimport	14,1	13,0	12,7	4,3	-6,9	-0,4
17. heraf tjenesteimport	42,5	44,6	46,0	4,7	2,6	2,5
18. Bruttonationalprodukt ^d (13-14)	767,3	799,1	835,6	1,2	1,1	1,7
19. Nettoafgifter ^d	123,5	125,8	130,4	-1,5	1,0	1,7
20. Bruttofaktorindkomst (18-19)	643,8	673,2	705,2	1,7	1,2	1,8

a) Tidsforbruget er anvendt som mål for arbejdskraftanvendelsen i den offentlige sektor.

b) Ændringen i »Lager og besætningsændringer« målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

c) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

d) 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.

Ann.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer. Eksportgruppen »industrivarer« omfatter de varer, som i udenrigshandelen opgøres under SITC-kapitlerne 2 og 4-9, ekskl. skibe og fly, medens »landbrugsvarer og konserves« omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0 og 1.

Kilde: Egne beregninger.

Revisioner i forhold til seneste konjunkturvurdering

I forhold til konjunkturvurderingen i *Dansk økonomi, maj 1989*, består de væsentligste ændringer i, at den økonomiske vækst tegner til at blive større i både 1989 og 1990 samtidigt med, at betalingsbalancen i 1990 forbedres mere end tidligere forudset. Denne kombination af højere vækst og bedre betalingsbalance i 1990 skyldes især, at nettoeksporten stiger mere end tidligere forudsat både som følge af højere vækst i udlandet og bedre konkurrenceevne. Den umiddelbare beskæftigelsesvirkning af den højere vækst i 1989 og 1990 opvejes i betydeligt omfang af en stærkere stigning i produktiviteten, således at ledighedsskønnet ikke er ændret væsentligt.

II.2 Vækst i udlandet, konkurrenceevne og eksport

Høj, men aftagende vækst i udlandet

Væksten i OECD-områdets produktion skønnes at være toppet i 1988 med en vækst på godt 4 pct. I 1989 er væksten aftaget til omkring 3 1/2 pct., mens væksten i 1990 og 1991 skønnes at falde til knap 3 pct., jf. kapitel I. Væksten for Danmarks aftagerlande vil med vækstprocenter på 3 1/4 i indeværende år og omkring 2 1/2 pct. for både 1990 og 1991 være ca. 1/2 pct. point lavere end i OECD-området som helhed. Dette skyldes, at Danmark har overvægt af eksport til lande, som ventes at få en relativt lav vækst (eksempelvis Sverige og Storbritannien). Vurderet ud fra vækstudsigterne for udlandet må der således forventes knap så gunstige vilkår for dansk eksport i de nærmest kommende år.

Lønudviklingen i Danmark: Lønglidningen nede på 1,5 pct.

Denne lave takt forudsættes bibeholdt

Lønstigningstakten i Danmark skønnes at været faldet fra 5,3 pct. i 1988 til 4,5 pct. i 1989. I begge år har lønglidningen med en årsrate på ca. 1,5 pct. været meget afdæmpet. Selvom lønglidningen i alle årene fra 1971 til 1987, med 1983 som eneste undtagelse, var større end 2,5 pct., er det forudsat, at lønglidningstakten også i 1990 forbliver på ca. 1,5 pct. Det må især ses på baggrund af, at arbejdsløsheden er høj og fortsat stigende, samt at der kun ganske få steder synes at være flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet.

Herefter vil de direkte lønomkostninger stige med 4,5 pct. i 1989 og med godt 4 pct. i 1990, jf. tabel II.2.

De indirekte lønomkostninger falder i 1989 svarende til 0,3 pct af de samlede lønomkostninger, fordi omlægningen af arbejds giverafgifterne først har fået fuld virkning i 1989. Derimod vil de indirekte lønomkostninger i 1990 stige med 1/4 pct. af de samlede lønomkostninger som følge af forhøjelsen af ATP-bidraget.

**Moderat overens-
komstresultat i
1991 forudsættes**

**Lønstigningerne i
udlandet lidt
højere end i
Danmark**

For 1991 forudsættes, at lønkonkurrenceevnen forbliver uændret. Med den antagne valutakursudvikling indebærer det, at de samlede lønomkostninger antages at stige med ca. 4 pct.

Den gennemsnitlige lønstigningstakt i Danmarks aftagerlande vurderes at ligge i overkanten af lønstigningerne i Danmark, jf. tabel II.2. Blandt de vigtigste af Danmarks aftagerlande steg timelønnen i fremstillingsvirksomhed i 1989 kraftigst i Storbritannien og Sverige med henholdsvis godt 9 pct. og godt 8 pct., mens lønstigningstakten i Vesttyskland, USA og Holland lå på omkring 4, 3 og 2 pct.

Tabel II.2 Lønmæssig konkurrenceevne, pct.

		1988	1989	1990	1991
		pct.			
Stigning i lønomkostninger					
pr. time	udland	4,7	5,3	5,2	4,8
	indland	0,5	4,2	4,4	4,1
	- direkte ^a	5,3	4,5	4,1	4,1
	- indirekte ^a	-4,8	-0,3	0,3	0,0
Ændring i konkurrenceevne					
	ved uændret valutakurs	4,2	1,1	0,8	0,8
	Ændring i valutakurs ^b	2,1	2,8	-2,5	-0,7
Ændring i konkurrenceevne		6,5	3,9	-1,7	0,0

a) Alle tal angiver bidrag til ændring af den samlede lønkonkurrenceevne. Ændringer i direkte og indirekte lønomkostninger er således beregnet i forhold til foregående års samlede lønomkostninger.

b) Et negativt tal indebærer en opskrivning af kronen i forhold til konkurrent- og aftagerlande (dobbeltevejede eksportvægte).

Anm.: Der er forudsat et gradvist fald i D-mark/dollar kursen til 1,7 ultimo 1991. Øvrige kurser er forudsat uændret svarende til kursen primo oktober med undtagelse af de afledte effekter som følge af D-mark/dollar forudsætningen.

Kilde: Svensk Arbejdsgiverforening (SAF) og egne beregninger.

Vis forringelse af konkurrenceevnen i 1990 som følge af stigning i kronens værdi

Forudsætningen om lønudviklingen i Danmark og i udlandet indebærer isoleret set en vis forbedring af konkurrenceevnen i hvert af årene 1989 til 1991. Da der samtidig frem til efteråret 1989 er sket et ganske betydeligt fald i kronens værdi (som følge af stigningen i dollarkursen) forbedres konkurrenceevnen bl.a. som følge heraf med i alt ca. 10 pct. fra 1987 til 1989. I 1990 skønnes en vis forringelse af den lønmæssige konkurrenceevne, der udelukkende kan tilskrives en stigning i værdien af den danske krone som følge af det allerede indtrufne fald i kurserne på dollar og pund og det forudsatte yderligere gradvise fald i dollarkursen af størrelsesordenen 8 pct. frem til slutningen af 1991. I 1991 skønnes den lønmæssige konkurrenceevne herefter at være tilbage på et niveau, der er marginalt bedre end i 1986.

Især stigning i industrieksporten

Især den mængdemæssige industrieksport ventes at vokse forholdsvis kraftigt i 1990 og 1991 med årlige vækstrater på henholdsvis 6 og 5,5 pct., jf. tabel II.1. Sammenlignet med en stigning på 3,9 og 5,9 i henholdsvis 1987 og 1988 tegner 1989 til at blive et foreløbigt toppunkt med en vækst på 7,5 pct.

Verdenshandelen vokser kraftigere end landenes BNP

Verdenshandelen vokser traditionelt kraftigere end den samlede produktion, således at eksportvæksten ligger betydeligt over stigningen i BNP i udlandet. I 1989 voksede den danske eksport i takt med verdenshandelen og Danmark har således tilsyneladende ikke i nogen større udstrækning vundet markedsandele. Dette skyldes formentlig bl.a., at investeringsvarer mv. er forholdsvis svagt repræsenteret i den danske eksport, og at det især er en kraftig vækst i de udenlandske investeringer, der er baggrunden for udlandets øgede importefterspørgsel. Dertil kommer, at den aktuelle forbedring af konkurrenceevnen må ses i sammenhæng med den drastiske forringelse, der fandt sted i 1987.

Usikkerhed forbundet med skønnet over industrieksporten

Der er en betydelig usikkerhed forbundet med skønnet for industrieksporten. Der har i de seneste år været en særlig stor vækst i verdenshandelen i forhold til væksten i produktionen. Usikkerheden knytter sig især til, om dette forhold vil vare ved. Som baggrund for den skønnede stigning i industrieksporten i 1990 og 1991 på henholdsvis 6 og 5,5 pct. er det forudsat, at forholdet mellem væksten i verdenshandelen og produktionen gradvist vil falde tilbage mod et mere normalt niveau.

Tjenesteeksport

Den kraftige vækst i verdenshandelen har ført til en mængdemæssig stigning i tjenesteeksporten. I 1989 er søfartens indtjening derfor steget markant, mens en mere afdæmpet udvikling for de øvrige tjenester har reduceret den samlede stigning i eksportværdien af tjenesteydelser. I 1990 og 1991 skønnes væksten i værdien for den samlede eksport af tjenesteydelser at aftage.

Landbrugs- eksporten

Den gunstige udvikling i landbrugseksporten siden slutningen af 1988 er fortsat i 1989. I tabel II.1 er eksporten af fisk slået sammen med landbrugseksporten. Set under ét ventes denne eksport at stige med ca. 10,5 pct. i 1989, hvilket dækker over en lidt større stigning for den egentlige landbrugseksport. Mængderne skønnes at være steget med ca. 4,5 pct. og priserne med ca. 6 pct. De animalske landbrugsprodukter (især svinekød) er steget kraftigt i pris, hvorimod det tegner til uændrede eller lidt lavere priser for de vegetabiliske produkter. Omvendt har der været en kraftig stigning i den eksporterede mængde af vegetabiliske produkter samtidigt med, at den mængdemæssige eksport af svinekød ikke mindst som følge af lagerreduktion er steget betydeligt. Den mængdemæssige eksport af oksekød og mælkeprodukter er derimod begrænset af kvoteordningen. I de kommende år ventes en væsentlig mere moderat stigning i såvel mængder som priser for landbrugseksporten.

II.3 Offentlige udgifter og indtægter

Som grundlag for vurderingen af udviklingen i statens og kommunernes indtægter og udgifter er anvendt finanslovsforslaget og de indgåede aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer samt de kommunale budgetter for 1990.

De offentlige
udgifter
forudsættes at
falde svagt

De samlede offentlige udgifter til køb af varer og tjenester samt aflønning af offentligt ansatte opgjort i faste priser forudsættes at falde svagt i fremskrivningsperioden. Det fremgår af figur II.3, at antal beskæftigede personer i den offentlige sektor ventes at stige svagt, hvorimod antal udførte arbejdstimer ventes at falde i fremskrivningsperioden. Denne forskellige udvikling skal ses på baggrund af arbejdstidsforkortelserne på en time både pr. 1. september 1988 og 1. september 1990.²

Uændret
beskæftigelse i
1990 og svag
stigning i 1991

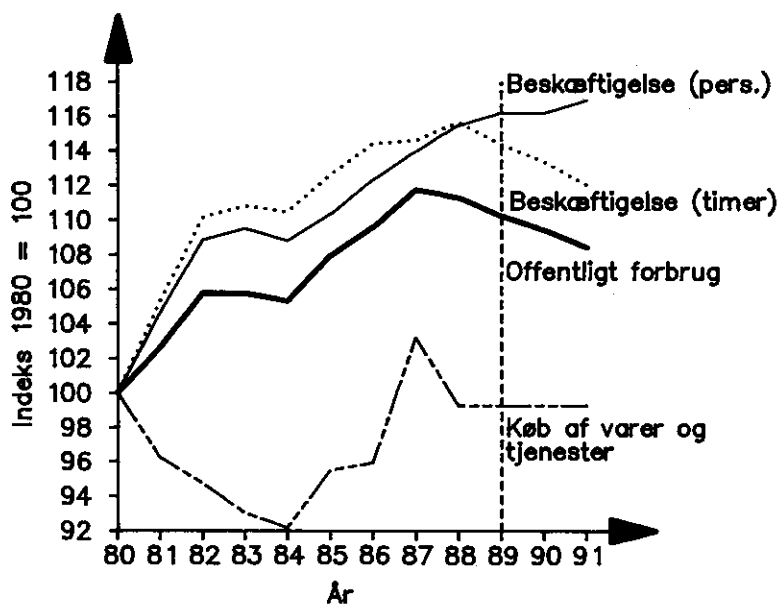
I henhold til finanslovsforslaget ventes antal beskæftigede personer i staten (ekskl. DSB, P&T mv.) at falde med ca. 1,5 pct. i 1990 svarende til ca. 2.500 personer. I kommunerne skønnes der at blive en samlet beskæftigelsesfremgang af nogenlunde samme størrelsesorden, således at der med disse forudsætninger for hele den offentlige sektor er udsigt til et uændret antal beskæftigede.³

2) Timeforbruget anvendes som mål for arbejdskraftanvendelsen i den offentlige sektor. Derfor falder det offentlige forbrug i faste priser, hvis der ikke sker fuld personalekompensation ved arbejdstidsforkortelser.

3) Den ændrede organisatoriske status for HT i forbindelse med nedlæggelse af Hovedstadsrådet indvirker ikke på personalekønnet for kommunerne, da bl.a. kollektiv trafik i nationalregnskabsstatistikken ikke er medtaget under den offentlige sektor.

I 1991 skønnes beskæftigelsen i hele den offentlige sektor at vokse med 4.000 personer, hvilket som følge af arbejdstidsforkortelsen på 1 time pr. 1. september 1990 svarer til en nedgang i antal udførte arbejdstimer på ca. 1,2 pct. Det offentlige køb af varer og tjenester skønnes i 1990 og 1991 at forblive på 1989-niveauet.

Figur II.3 *Udviklingen i den offentlige sektors køb af varer og tjenester samt aflønning af offentligt ansatte, 1980-1991, indeks 1980=100*



Anm.: Tallene for 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Den lidt kraftigere stigning i beskæftigelsen opgjort i timer i forhold til beskæftigelsen opgjort i personer for perioden frem til arbejdstidsnedsættelsen fra årsskiftet 1986-87 skal ses på baggrund af mere tekniske forhold, som medfører, at de to størrelser opgøres på forskellig måde. Indeks for aflønningen af offentligt ansatte i faste priser, der i princippet svarer til udviklingen i timeforbruget, opgøres ved at deflatere den samlede lønudbetaling og arbejdsgiverbidrag for offentligt ansatte, hvilket ikke nødvendigvis helt svarer til antal fuldtidsansatte i den offentlige sektor ganget med arbejdstiden.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Lønninger for offentligt ansatte

Med baggrund i de i 1988 indgåede overenskomster og skønnet for lønudviklingen i den private sektor forudsættes timelønningerne for offentligt ansatte at stige med 4,8 pct. i 1989 og med knap 4 pct. i hvert af årene 1990 og 1991. De offentlige investeringer skønnes efter et fald i 1989 på 5 pct. at falde med yderligere 2,5 pct. i 1990, hvorefter der er antaget uændrede investeringer i 1991.

Sociale overførsler

For de sociale indkomstoverførsler som pensioner, sygedagpenge, arbejdsløshedsunderstøttelse mv. er der i henhold til det fremlagte finanslovsforslag ikke antaget markante ændringer ud over den løbende regulering som følge af stigende priser. Udgifterne til kontanthjælp er nedsat i overensstemmelse med finanslovsforslagets forudsætning om en reduktion af antallet af modtagere som følge af et krav om, at unge skal tage imod et beskæftigelses- eller uddannelses tilbud, hvis de fortsat skal være berettigede til at modtage kontanthjælp. Ved skønnet over udviklingen i de samlede udgifter til transfereringer er der ligeledes forudsat en besparelse på de offentlige udgifter til sygedagpenge som følge af en forlængelse fra 1 til 2 uger af den periode, hvor arbejdsgiverne skal betale sygedagpenge for deres ansatte. Såfremt ovenstående forslag ikke gennemføres, forudsætter den fremlagte konjunkturvurdering, at der gennemføres besparelser på andre indkomstoverførsler af tilsvarende omfang.

Den høje realvækst i overførslerne antages at aftage

Som følge heraf og af den forventede udfladning af væksten i ledigheden ventes væksten i de samlede udgifter til sociale transfereringer at aftage i fremskrivningsperioden. Efter en stigning i udgiften i løbende priser på 11,7 pct. fra 1987 til 1988, ventes stigningstakten således at blive reduceret til omkring 8 1/2 pct. i 1989, omkring 6 pct. i 1990 og ca. 4 pct. i 1991. Målt i faste priser (deflateret med forbrugerpriserne) indebærer det en stigning på ca. 3 1/2 pct., 2 3/4 og ca. 1 pct. for årene 1989-1991.

Skatter og afgifter

I forhold til den seneste konjunkturvurdering er der kun sket mindre ændringer vedrørende skatter og afgifter. For de direkte skatter er der sket en vis forøgelse af beskatningen som følge af, at der i den foreliggende konjunkturvurdering er forudsat en lavere prisregulering af progressionstrinene for den personlige indkomstskat. Endvidere er skønnet over provenuet fra realrenteafgiften opskrevet med 3,5 mia. kr. i 1989 og 3 mia. kr. i 1990 i forhold til konjunkturvurderingen fra foråret. Realrenteafgiftssatsen er for 1989 beregnet til 55 pct., der således er lige under det lovfastsatte maksimum. I 1990 og 1991 ventes satsen at falde til 44 henholdsvis 35 pct. En lempelse af de kommunale skatter med knap 0,15 pct. point i 1990, antages videreført i 1991. For afgifter-

ne er der kun tale om helt marginale ændringer i satserne siden sidste konjunkturvurdering.

Skattetrykket stort set uændret

Provenuet fra de samlede skatter og afgifter som andel af BFI (skatte- og afgiftstrykket) skønnes at falde svagt fra godt 61 pct. i 1989 til knap 61 pct. i 1991, jf. bilagstabel II.4. Provenuet fra de direkte skatter som andel af BFI ventes at vokse svagt fra ca. 37 1/2 pct. i 1989 til knap 38 pct. i 1991, mens de indirekte skatters andel af BFI forventes at falde med knap 1 pct.point.

Usikkerhed vedrørende den offentlige sektor

Der er usikkerhed knyttet til bl.a. udviklingen i den offentlige sektors udgifter. Det skyldes ikke mindst, at med den antagne udvikling i skattesatser og beskæftigelse samt køb af varer og tjenester ventes væksten i kommunernes skatteindtægter at overstige det kommunale forbrug, der stort set svarer til de kommunale nettodriftsudgifter. Ved det forudsatte uændrede mængdemæssige vare- og tjenestekøb og den antagne stigning i antal kommunalt ansatte skønnes de kommunale udgifter til disse poster at vokse med mellem 2 og 3 pct. årligt i 1990 og 1991, mens de samlede personlige indkomster, der udgør hovedparten af kommunernes beskatningsgrundlag, ventes at stige med omkring 4,5 pct. årligt.

II.4 Udviklingen i renter og priser

Renteudviklingen

Fra begyndelsen af 1988 til januar 1989 var det internationale renteniveau forholdsvis stabilt, samtidig med at den lange rente i Danmark gradvist faldt med ca. 1 1/4 pct. point, hvilket medførte en indsnævring af renteforskellen i forhold til Vesttyskland fra godt 5 til godt 3 pct.point.

Renteforskellen har måske været for snæver

I de første tre kvartaler af 1989 er den reducerede renteforskel blevet fastholdt, således at den danske lange rente siden januar 1989 er steget nogenlunde i takt med den vesttyske, se figur I.2. I nævnte periode udgjorde den private nettokapitalexport godt 27 mia. kroner, mod en privat nettokapitalimport på næsten 5 mia. kroner i de samme tre kvartaler i 1988. Valutareserverne er derfor faldet i 1989 samtidig med, at kronen har nærmet sig den nedre interventionsgrænse i EMS'en. På denne baggrund er det ikke underligt, at den finansielle uro i oktober 1989 udløste en stigning i renteforskellen. Det er således vurderingen, at renteforskellen i de første tre kvartaler i 1989 har ligget noget under det niveau, der uden offentlig kapitalimport skal til for at sikre tilstrækkelig privat låntagning i udlandet.

Rentefald fra godt 10 pct. til knap 9 pct. forventes

På trods af nedbringelsen af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster ventes derfor ingen nævneværdig indsnævring af renteforskellen vis-a-vis Vesttyskland i 1990. Men med den skønnede betalingsbalanceudvikling forventes renteforskellen formindsket med ca. 1/2 pct.point i 1991. Da det antages, at den lange vesttyske rente vil falde med 1/2 pct.point om året, er det ensbetydende med en antagelse om, at den lange danske rente vil falde med 1/2 pct. i 1990 og med 1 pct. i 1991, hvor den vil være knap 9 pct.

For 1990 og 1991 antages, at pengeinstitutternes udlånsrente følger faldet i obligationsrenten.

Prisudviklingen: Forventet fald i inflationen udeblev ...

I 1989 stiger forbrugerpriserne med godt 4 1/2 pct., hvilket kun er lidt mindre end i 1988. Omkring årsskiftet 1988/89 var der udbredte forventninger om et betydeligt fald i den danske inflationstakt. Når disse forventninger ikke er blevet indfriet, skyldes det bl.a., at importpriserne er steget uventet meget fra 1988 til 1989. Det kan henføres til kraftigt stigende priser på energi og importerede råvarer, en generel tendens til højere inflation i udlandet samt til et fald i den effektive kronkurs.

... bl.a. grundet stigende importpriser

Importprisudviklingen kan imidlertid ikke fuldt ud forklare det udeblevne fald i prisstigningstakten. Selvom de stigende energipriser afspejles klart i nettoprisindeksets delposter for benzin og brændsel, jf. figur II.4, er vægten af disse poster i det samlede nettoprisindeks beskedent. Det fremgår da også af figuren, at ingen af nettoprisindeksets hovedposter udviser stigninger på under 3,4 pct., uanset at nogle af disse poster har et meget lavt indhold.

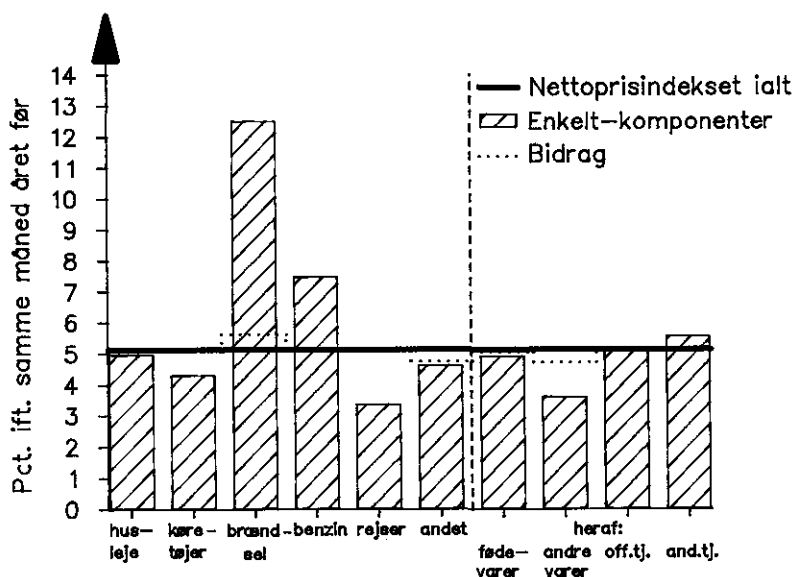
... men på trods af uændrede enhedsløn-omkostninger

Det udeblevne fald i prisstigningstakten er også overraskende, fordi enhedsløn-omkostningerne ikke er steget fra 1988 til 1989. Stigningen i lønomkostningerne pr. time på 4,2 pct. ser ud til at være blevet mere end opvejet af de kraftige stigninger i timeproduktiviteten. Selvom en del af produktivitetstigningerne måske kan tilskrives rent statistiske og midlertidige årsager, jf. afsnit II.6, er der dog en bemærkelsesværdig forskel mellem prisstigninger på godt 4,5 pct. og stort set uændrede enhedsløn-omkostninger.

Stigende realrente øger kapital-omkostningerne

En del af forklaringen kan være, at kapitalomkostningerne er steget, fordi den forventede realrente efter skat er steget i og med, at den nominelle rente har udvist en stigende tendens, samtidig med at der har været og er grund til at forvente en aftagende

Figur II.4 Stigning i nettoprisindekset fra september 1988 til september 1989, pct.



Anm.: Bidrag til nettoprisindekset angiver for hver enkelt komponent, hvor stor stigningen i nettoprisindekset ville være, såfremt nettoprisindekset for alle andre komponenter steg svarende til gennemsnittet. Summen af bidragenes afvigelse fra gennemsnittet er derfor nul.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

inflationstakt⁴. Det kræver imidlertid et meget kraftigt skift i inflationsforventningerne, hvis en øget realrente fuldt ud skulle kunne forklare den kraftige merstigning i priserne i forhold til udviklingen i enhedslønomkostningerne i 1989.

Øget stykavance

Der er derfor ikke megen tvivl om, at virksomhedernes fortjenstmargen er blevet forøget. For de importkonkurrerende virksomheder kan det eventuelt forklares med, at de delvis lader deres

4) Er den nominelle rente 10 pct., skatten 50 pct. og falder den forventede inflation fra 5 til 3 pct. stiger realrenten efter skat fra 0 til 2 pct. Med en afskrivningsrate på gennemsnitlig 8 pct. stiger kapitalomkostningerne pr. investeret enhed med 25 pct. Dette vil forøge priserne med ca. 5 pct.

priser følge importpriserne og måske tillige, at visse af de udenlandske konkurrenter overgangsvist har haft kapacitetsproblemer, med en mindsket faktisk konkurrence i Danmark til følge.

Det er straks vanskeligere at forklare, hvorfor den gennemsnitlige fortjenestmargin i hjemmemarkedserhvervene er forøget. En mulighed er dog, at der er en betydelig træghed i tilpasningen til en lavere inflationstakt i en situation uden stigning i enhedsløn-kostningerne. Der er således tale om et meget voldsomt omslag fra en stigning på 10,4 pct. i 1987 til ca. 0 pct. i både 1988 og 1989.

Fremtidig inflation på 3 pct. p.a.

Årsagerne til det udeblevne fald i inflationstakten i 1989 er således vanskelige at bestemme med sikkerhed. Dermed bliver der også særlig stor usikkerhed forbundet med at vurdere den fremtidige prisudvikling. Skønmæssigt antages det, at priserne i 1990 og 1991 vil stige med omkring 3 pct. p.a., hvilket er en noget højere inflationstakt, end det der med de samme stigningstakter i løn-kostninger, produktivitet og importpriser kan forventes på langt sigt.

II.5 Forbrug og boligbyggeri

Fald i forbruget i 1989 ...

Forbrugsfaldet i 1987 og 1988 kan udelukkende tilskrives et fald i bilkøbet på mere end 25 pct. årligt, mens det øvrige forbrug var svagt stigende. I 1989 ventes faldet i bilkøbet reduceret til ca. 7 pct., men samtidig ser det øvrige forbrug ud til at være faldet svagt, således at det samlede forbrug i 1989 skønnes at være faldet ca. 1/2 pct. Realindkomsterne er steget med godt 1 pct. i 1989.

... og svag vækst i 1990 og 1991

Det samlede private forbrug skønnes i 1990 og 1991 at vokse med henholdsvis 1/2 pct. og 1 pct., hvilket er mindre end den forventede stigning i de disponible realindkomster på ca. 1 1/2 pct. pr. år. Bilkøbet skønnes at vokse med godt 5 henholdsvis 10 pct. i de to år, mens det øvrige forbrug kun ventes at stige med omkring 1/2 pct. om året.

Turistudgifter

Turistudgifterne, der indgår under forbruget i tabel II.1, ventes efter nogle år med særdeles kraftig vækst at stagnere og følge udviklingen i det øvrige forbrug. De samlede turistudgifter i faste priser faldt i 1989.

Opsparingstilbøjeligheden forudsættes at stige

Forbrugskvoten, der viser forbrugets andel af de reale disponible indkomster, er faldet fra et rekordhøjt niveau på knap 97 pct. i 1987 til omkring 95 pct. i 1989 og frem til 1991 ventes et yderligere fald til knap 93 pct., der svarer til den gennemsnitlige for-

brugskvote fra 1980 til 1989. Det fremgår af figur II.5, at den gennemsnitlige forbrugskvote med de her anvendte definitioner var 87,6 pct for perioden 1966-1969, 90,5 pct. for perioden 1970-79 og 92,5 pct. for 1980-88. Denne stigende langtidstendens må bl.a. ses på baggrund af den aftagende vækst i de disponible realindkomster for de erhvervsaktive og den stædfundne udbygning af sociale pensioner og sikringsordninger. Desuden har andelen af ældre i befolkningen været støt voksende i de sidste 30 år, hvilket ligeledes trækker i retning af en lavere samlet opspæringskvote.

Boligbyggeriet

Faldet i boligbyggeriet på omkring 30 pct. fra 1987 til 1989 ventes at fortsætte i 1990 med et fald på 5 pct., hvorefter byggeriet skønnes at vokse med 5 pct. i 1991. I 1989 steg det kvotebelagte byggeri, mens det øvrige byggeri (parcelhuse) fortsat faldt. I 1990 skønnes det kvotebelagte boligbyggeri i overensstemmelse med det fremlagte finanslovsforslag at blive reduceret med 15 pct., hvilket dog delvist opvejes af en ventet stigning i det øvrige byggeri. Det sidste må bl.a. ses på baggrund af forventningen om stigende realindkomster.

Virkningen af kartoffelkur og skattereform ...

Skønnet over udviklingen i bilkøbet og boligbyggeriet er meget usikkert. Kartoffelkuren og delvist også skattereformen har gjort det dyrere at finansiere og dermed anskaffe varige forbrugsgoder, hvilket bl.a. vil trække i retning af en mindre bilpark og en mindre boligbeholdning (i værdi). Det er imidlertid vanskeligt at vurdere størrelsen af denne tilpasning og dermed også, hvornår vendingen i bilanskaffelserne og boligbyggeriet vil vise sig. Det må dog anses for sikkert, at der ikke foreløbigt vil ske en tilbagevenden til tidligere tiders niveau. Reduktionen i lånefinansierede anskaffelser af varige goder vil på lidt længere sigt trække i retning af et større forbrug af ikke-varige forbrugsgoder. Skattereform og kartoffelkur har således en kortsigtet, men ikke nødvendigvis en varig virkning på det samlede forbrug ud over den, som følger af ændringer i formue og gæld. Noget tilsvarende vil formentlig gælde for forbrugsvirkningen af den højere realrente efter skat, som har været gældende efter faldet i inflationstakten i 1983-84.

... og højere realrente

II.6 Produktion, beskæftigelse og investeringer

De private byerhvervs produktion: Eksportledet vending

Efter at produktionen i de private byerhverv er faldet to år i træk, skønnes den i 1989 at være steget med op mod 2 pct. Det er stigningen i nettoeksporten, der trækker produktionen op, mens afsætningen til hjemmemarkedet er uændret, når der ses bort fra

Efter oprettelsen af Danmarks Internationale Skibsregister (DIS) i august 1988 har det været muligt at indregistrere skibe i Danmark på vilkår, der skatte- og bemandsningsmæssigt er gunstigere end tidligere. Det har ført til, at bl.a. en række dansk ejede, men tidligere udenlandsk indregistrerede skibe er blevet overført til DIS.

En sådan omregistrering eller "indflagning" har i sig selv kun beskedne økonomiske konsekvenser. I nationalregnskab konteres den imidlertid dels på tilgangssiden som import af skibe, dels på anvendelsessiden som en investering. Som konsekvens heraf forværres betalingsbalancens løbende poster med værdien af de indflaggede skibe, mens bruttofaktorrindkomst (BFI) og bruttonationalprodukt (BNP) ikke påvirkes.

Indflagningen var i 1989 så omfattende, at niveauet for materielinvesteringerne blev mærkbart forøget. Indflagningen forventes at falde mærkbart i 1990 og 1991, så den i 1991 antages at være helt bortfaldet. Som følge heraf påvirkes materielinvesteringernes og importens vækstrater og udviklingen i betalingsbalancen i alle tre år fra 1989 til 1991. Tabellen viser de nævnte størrelser korrigeret for ind- og udflagning.

Udviklingen i investeringer, indenlandsk efterspørgsel, BNP og betalingsbalancesaldo korrigeret for ud- og indflagningen af skibe

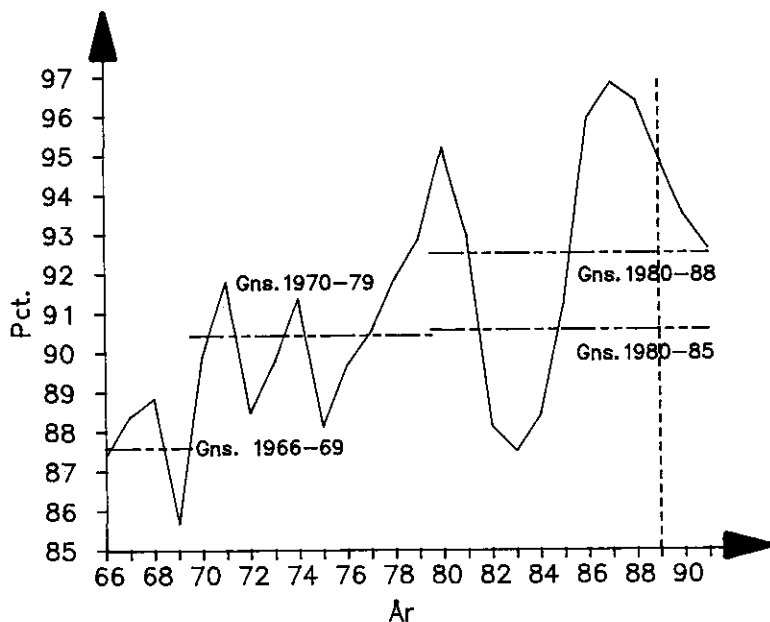
	1988	1989	1990	1991
A. Korrigeret for ud- og indflagning af skibe:				
Private materielinvesteringer ^a , pct.	-10,2	1,0	3,2	5,8
Indenlandsk efterspørgsel ^a , pct.	-2,3	0,0	0,0	1,2
Betalingsbalancesaldo ^b , mia. kr.	-14,0	-8,6	-2,0	2,8
B. Uden korrektion for ud- og indflagning af skibe:				
Private materielinvesteringer, pct.	-8,1	6,0	-2,1	5,7
Indenlandsk efterspørgsel, pct.	-2,2	0,3	-0,4	1,2
Betalingsbalancesaldo, mia. kr.	-12,2	-11,4	-2,6	2,2

a) Fratrukket importen af skibe og fly mv.

b) Fratrukket nettoimporten af skibe og fly mv.

Kilde: Tabel II.1 og supplerende beregninger.

Figur II.5 Udviklingen i forbrugskvoten 1970-1991, pct.



Anm.: Tallene for 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Forbrugskvoten er beregnet som det samlede private forbrug (inkl. bilydelse og ekskl. bilkøb) sat i forhold til den reale disponible indkomst som defineret i SMEC. Denne indkomst fremkommer ved at korrigere de samlede indkomster (BNP) for skatter og afgifter, den private sektors nettorentebetalinger, bidrag til sociale ordninger mv. Indbetaling til ordningsopsparring samt afkast af formuen i ordningsopsparring, ATP og LD samt skatter på ordningsopsparring indgår med halv vægt.

Eksempelvis angiver 'Gns. 1980-88' og 'Gns. 1980-85' i figuren den gennemsnitlige forbrugskvotepct. for perioden 1980-88 henholdsvis 1980-85. Begge er angivet, da nationalregnskabstal fra 1980-85 er endelige, mens tallene for 1986-88 er foreløbige.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Hjemmemarkeds- vækst i 1991

den effekt, der i nationalregnskabet udgår fra indflagningen af skibe, jf. rammen side 45. I 1990 forventes et fortsat stagnerende hjemmemarked, men væksten i nettoeksporten vil gøre det muligt at fastholde en vækst i den private sektors produktion på ca. 2 pct. Denne vækstrate forventes at blive forøget til ca. 3 pct i 1991, idet en aftagende stigning i nettoeksporten ventes suppleret af en hjemmemarkedsvækst på knap 1 1/2 pct.

God gang i produktiviteten ...

Samtidig med at produktionsvæksten er blevet positiv i 1989, er der for alvor kommet gang i produktivitetstigningerne, der, målt som stigningen i værditilvækst pr. arbejdstime, skønnes at udgøre godt 5 pct. i 1989. Produktivitetstigningerne var negative i hele perioden 1984-1987, og beskedne 1,6 pct. i 1988. På grund af arbejdstidsforkortelserne vil stigningen i produktionen pr. beskæftiget i 1989 dermed blive på ca. 4 pct. Dette dækker imidlertid over en meget forskellig udvikling i forskellige erhverv, jf. tabel II.3.

Tabel II.3 *Udviklingen i produktiviteten pr. beskæftiget i private byerhverv opdelt på brancher, pct. stigning fra 1. halvår 1988 til 1. halvår 1989*

	BFI	Beskæftigelse	Produktivitet
Fremstilling	0,7	-1,1	1,8
Bygge-anlæg	-3,7	-3,5	-0,2
Handel	4,1	-1,7	5,9
Transport	11,2	-1,0	12,4
Øvrig service	0,9	0,6	0,2
Private byerhverv i alt	2,3	-1,1	3,4

Anm.: Stigningen i timeproduktiviteten vil typisk have været 1,3 pct. point højere pga. arbejdstidsforkortelsen.

Kilde: Det kvartalsvise nationalregnskab, DSTB.

I *fremstillingsvirksomhed* er en lidt større værditilvækst fremkommet ved en ca. 1 pct. lavere beskæftigelse. I *bygge- og anlægsvirksomhed* har beskæftigelsen næsten nøjagtigt fulgt faldet i værditilvækst ca. 3 1/2 pct., således at produktiviteten ikke har ændret sig. I *handels- og serviceerhvervene* har en stigning i værditilvæksten på over 4 pct. kunnet forenes med et fald i beskæftigelsen på næsten 2 pct.⁵

5) Der er dog særligt store problemer med at deflatere værditilvæksten i handels- og serviceerhverv og visse andre serviceerhverv. Derfor er det ikke usandsynligt, at værditilvæksten, målt i 1980-priser, faktisk er steget mindre (og "prisen på værditilvæksten" tilsvarende mere).

**kan til dels
henføres til
forhold af
engangs- ...**

**... og statistisk
karakter**

**Noget lavere
produktivitets-
stigninger forud-
ses i 1990 og 1991**

**Kapital-arbejds-
kraft-forholdet
vokser igen**

Det må anses for sikkert, at denne meget høje produktivitetstigningstakt ikke kan opretholdes, specielt ikke hvis væksten i erhvervets værditilvækst tager af i forhold til den meget høje vækst fra 1. halvår 1988 til 1. halvår 1989, hvad den formodes at gøre i 1990 og 1991. I *transporterhvervene* gælder det samme. Her er værditilvæksten vokset med hele 11 pct., mens beskæftigelsen er faldet med 1 pct. En del af forklaringen er, at søfarten har øget sin aktivitet. Da søfartserhvervet som følge af en meget høj kapitalintensitet også har en meget høj arbejdsproduktivitet, vil dette af rent statistiske grunde øge produktivitetmålet kraftigt for transporterhvervene under ét. I *øvrige serviceerhverv* voksede værditilvæksten med knap 1 pct., og dermed en anelse hurtigere end beskæftigelsen.

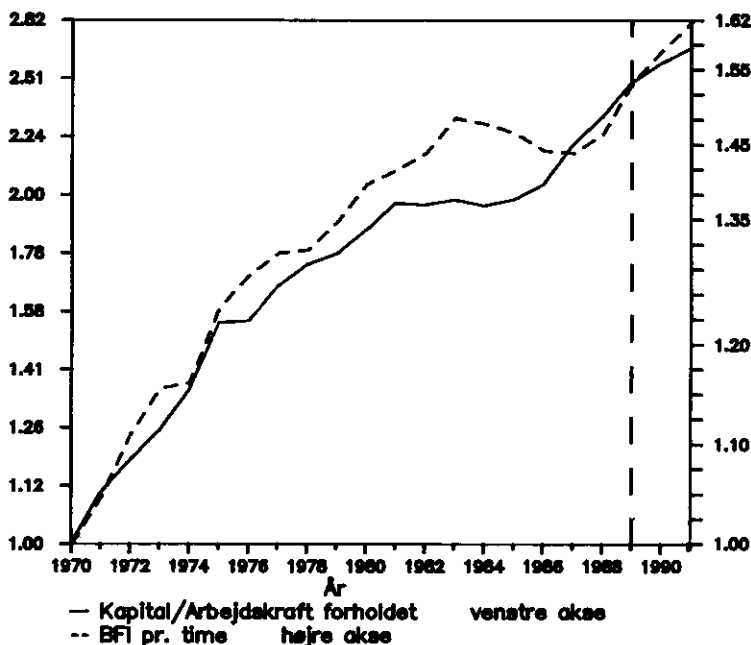
Der har utvivlsomt været tale om høje produktivitetstigninger fra 1. halvår 1988 til 1. halvår 1989, og en del af stigningerne kan formentlig tilskrives rent statistiske og midlertidige forhold i handels- og transporterhvervene, hvilket skulle begrunde et fald i produktivitetstigningstakten i de kommende år. Der er dog grunde til at tro, at faldet i 1990 og 1991 bliver begrænset:

- En voksende stigningstakt i produktionen fører ofte til en midlertidig forøgelse af produktivitetstigningstakten, fordi det tager tid for virksomhederne at tilpasse beskæftigelsen. Virksomheder, der ikke har forudset udviklingen, tvinges derfor til at bruge produktionsfaktorerne mere intensivt, mens virksomheder, der har forudset udviklingen, måske har bibeholdt en tidligere høj beskæftigelse eller allerede har forøget beskæftigelsen. I begge tilfælde bliver resultatet højere produktivitetstigninger i en periode.

- Arbejdstidsforkortelser synes efter historiske erfaringer at medføre en vis forøgelse af timeproduktiviteten. Ud fra disse overvejelser regnes med stigninger i timeproduktiviteten i 1990 og 1991 på omkring 2 1/2 pct.

Prognosen indebærer således, at der ikke sker en tilbagevenden til midt-firsernes fald i produktiviteten. Dette hænger sammen med, at kapitalapparatet nu i nogle år er vokset hurtigere end arbejdskraftanvendelsen, således at forholdet mellem anvendelsen af kapital og arbejdskraft er vokset, jf. figur II. 6. Denne vækst vil med de anvendte forudsætninger fortsætte i prognoseperioden. Det må forventes, at et stigende kapital/arbejdskraft-forhold vil forøge arbejdsproduktiviteten; en sammenhæng, der bekræftes af figuren, omend der ikke er fuldstændigt tidsmæssigt sammenfald mellem stagnationen i kapital/arbejdskraft-forholdet (fra 1981 til 1986) og den stagnerende/faldende arbejdsproduktivitet (fra 1983 til 1987).

Figur II.6 Kapital/arbejdskraft-forholdet og arbejdsproduktiviteten, indeks 1970=1. Logaritmisk skala



Anm.: Bemærk at skalaerne på de to lodrette akser er forskellige. Kapitalapparatet omfatter kun maskiner og transportmidler i de private byerhverv. Der er regnet med en afskrivningsrate på 12 pct. p.a.

Kilde: Egne beregninger.

Vending i beskæftigelsen

De angivne skøn for udviklingen i produktion og produktivitet indebærer, at lønmodtager-beskæftigelsen i de private byerhverv vil falde med 16.000 fuldtidsbeskæftigede fra 1988 til 1989, være uændret i 1990 og vokse med ca. 12.000 i 1991.

Faldet i investeringerne bragt til ophør og langsom vending forudses ...

Materielinvesteringerne faldt såvel i 1987 som i 1988 i forhold til det historisk uset høje niveau, de havde nået i 1986. I 1989 synes dette fald at være bragt til ophør, primært gennem en vækst i anskaffelserne af erhvervskøretøjer. Der er imidlertid ikke tegn på nogen voldsom vending i materielinvesteringerne ekskl. investeringer i skibe og fly, der forventes at vokse moderat med ca. 3 pct. i 1990 og ca. 6 pct. i 1991.

... på trods af høj realrente og relativt beskedne lønudvikling

For de private byerhvervs matrielinvesteringer er vækstraterne stort set de samme, og i disse erhverv indebærer udviklingen, at forholdet mellem størrelsen af kapitalapparatet og produktionen stagnerer, mens kapitalapparatet vokser hurtigere end arbejdskraftanvendelsen. Når der derfor forventes en stigning i forholdet mellem kapitalapparatet og arbejdskraftanvendelsen på trods af en forventet kraftig stigning i realrenten efter skat og en forventet beskedne lønudvikling, skyldes det, at kapital/arbejdskraft-forholdet i en periode har ligget markant under dets tidligere trend, jf. figur II.6.

Bygningsinvesteringerne på vej ned, når der ses bort fra Storebæltsforbindelsen

Bygningsinvesteringerne faldt med knap 5 pct i 1988 efter at have været voksende siden 1984. I 1989 skønnes de samlede bygningsinvesteringer at få samme omfang som i 1988, da byggeriet af Storebæltsforbindelsen for alvor har taget fart, hvilket opvejer et fald i det øvrige byggeri på ca. 5 pct. Da erhvervsbyggeriet endnu næppe er tilpasset de i forhold til midt-firserne beskedne vækstrater i produktionen samt den høje realrente, og da der forsat synes at være en væsentlig ledig kapacitet af visse typer erhvervsbygninger – herunder kontorbygninger – forventes et yderligere fald i de private bygningsinvesteringer på ca. 5 pct. i 1990. Herefter antages bunden at være nået, således at der i 1991 forventes stagnerende bygningsinvesteringer. Vækstskønnene for 1990 og 1991 påvirkes ikke væsentligt af byggeriet af Storebæltsforbindelsen, hvor aktiviteten kun forventes at stige lidt fra 1989 til 1990, og derefter at være uændret i 1991.

Sving i investeringerne i energiudvinding

De anførte investeringsskøn inkluderer investeringerne i energi-sektoren, der i 1988 udgjorde 2,3 pct. af de samlede faste investeringer. De faldt i 1989 med 7 pct., og forventes at falde med 40 pct. i 1990, hvorefter de i 1991 stort set atter vil nå op på 1989-niveauet.

Lagrene synes i bund

I såvel 1987 som 1988 skete der en kraftig nedgang i lagrene. I 1989 forventes forsat en vis lagernedgang i byerhvervene, mens landbrugets lagre forventes forøget som følge af den gode høst. Endvidere skønnes energilagrene forøget med 1,2 mia. kr. I 1990 ventes, at stigningen i den endelige efterspørgsel vil føre til, at den langvarige lagernedgang afløses af en stigning, der tager fart i 1991.

II.7 Import

Kraftig stigning i råvarepriserne i 1989 ...

For 1989 som helhed steg importpriserne på råvarer og halvfabrikata med 8 pct. målt i danske kroner. Det tegner imidlertid ikke til en fornyet stærk opgang i de internationale råvarepriser, idet

... fortsætter ikke i 1990 og 1991	en række midlertidige forstyrrelser af udbuddet af især metaller og landbrugsråvarer nu skønnes at være overstået, hvorefter den grundlæggende rigelige produktionskapacitet må forventes at dæmpe prisstigningerne, og der har da også i de seneste måneder kunnet registreres et begyndende prisfald. På baggrund af den tidligere angivne forudsætning om en faldende dollarkurs forudsættes råvarepriserne målt i danske kroner derfor kun at vokse med et par pct. i henholdsvis 1990 og 1991.
Energipriserne	Umiddelbart er det overraskende, at energipriserne på det senere er steget samtidig med, at de aftalte OPEC-kvoter er blevet overskredet. Dette skal imidlertid ses på baggrund af en uventet stærk international økonomisk vækst og dermed højere efterspørgsel efter energi. Det antages, at olieprisen vil være 17,5 dollar pr. tønde gennem 1990 og 18,5 dollar i 1991. Især som følge af den ret kraftige stigning i dollarkursen stiger importprisen på olie i danske kroner med 20 pct i 1989, mens forudsætningen om en faldende dollarkurs fører til et svagt fald i de kommende år.
Prisen på forbrugs- og investeringsgoder	Efter en stagnationen i 1988 skønnes prisen på importerede forbrugs- og investeringsgoder at stige med 4 1/2 pct. i 1989, og herefter ventes prisstigningerne reduceret til omkring 2 1/2 pct. pr. år.
Afdæmpet udvikling i importen	Som det fremgår af tabel II.1, ventes der efter en stigning i den mængdemæssige vareimport på 5,3 pct. i 1989 en stagnation i importen i 1990 og en stigning på godt 3 pct. i 1991. Dette billede af importudviklingen er imidlertid for 1989 og 1990 i høj grad præget af indflagningen af skibe (se nærmere herom side 45) og til dels også af energiimporten, der i betydelig omfang er en afspejling af produktionsudviklingen i Nordsøen og udbygningen af kraft- og varmeværkerne.
Lav vækst i råvare- og halvfabrikata-import samt importen til forbrug og investering ...	Udviklingen i import af råvarer (ekskl. energi) og halvfabrikata samt import af varer til konsum og investeringer, der udgør den mere konjunkturfølsomme del af importen, er angivet i tabel II.4. Efter en stigning i den mængdemæssige råvare- og halvfabrikataimport på godt 3 1/2 pct. i 1989, ventes en stigning på ca. 3 og ca. 2,5 pct. i henholdsvis 1990 og 1991. Den faldende profil i væksten for denne del af importen skal især ses på baggrund af forbedringen i konkurrenceevnen med mere end 10 pct. i perioden 1988-89. Den mængdemæssige import af varer til konsum og investeringer steg med ca. 4 1/2 pct. i 1989, og i 1990 og 1991 ventes en stigning på henholdsvis knap 2 og ca. 4 1/2 pct. Det for-

... skyldes konkurrenceevneforbedringen i 1988 og 1989 samt den svage efterspørgselsudvikling

holdsvis kraftige fald i importvæksten i 1990 afspejler en reduktion af væksten i den samlede efterspørgsel efter importerede konsum- og investeringsgoder fra 1989 til 1990 samt den tidligere omtalte konkurrenceevneforbedring i perioden 1988-89. Den forholdsvis lave importvækst for begge importkomponenter skal generelt ses på baggrund af den svage indenlandske efterspørgselsudvikling. Forudsætningen herfor er som nævnt en fortsat stram finanspolitik, stigende privat opsparingstilbøjelighed og en moderat investeringsudvikling.

Tabel II.4 Væksten i råvareimporten (ekskl. energi) og importen af varer til konsum og investeringer i faste priser 1989-91

	1989	1990	1991
	————— pct. —————		
Råvarer (ekskl. energi) og halvfabrikata	3,7	3,0	2,5
Varer til konsum og investeringer	4,5	1,8	4,5

Anm.: Import til konsum og investeringer er ekskl. skibe og fly.

Kilde: Egne beregninger.

Nettoenergiimport på 7 mia. kr. i 1989 ...

I 1989 blev energiproduktionen i Nordsøen forøget med ca. 20 pct. svarende til ca. 1,5 mia. kr. Denne større energiproduktion er imidlertid næsten modsvaret af et forøget energiforbrug og en kraftig opbygning af lagrene, således at nettoenergiimporten (i mængder) kun faldt lidt. På grund af prisstigningen forøges værdien af nettoimporten imidlertid fra godt 6 mia. kr. i 1988 til godt 7 mia. kr. i 1989.

... falder til 5 mia. kr. i 1991

Den fortsatte forøgelse af produktionen i Nordsøen vil sammen med udbygningen af kraft- og varmeværkerne betyde, at der på trods af en vækst i det indenlandske energiforbrug på 4-5 pct. p.a., bliver tale om en reduktion af nettoimporten til godt 5 mia. kr. i 1991.

II.8 Betalingsbalancen

Handelsbalancen ventes kraftigt forbedret i 1990 og 1991

Den i afsnit II.2 angivne forholdsvis gunstige udvikling i eksporten betyder sammen med den skitserede moderate vækst i importen (jf. afsnit II.7) en markant forbedring af handelsbalancen og dermed af saldoen på betalingsbalancens løbende poster, jf. tabel II.5. Handelsbalancen ventes at blive forbedret med ca. 12 mia. kr. i 1990 og med yderligere ca. 4 1/2 mia. kr. i 1991.

Tabel II.5 Betalingsbalanceregnskabet 1989-1991, mia. kr.

	1989	1990	1991
Saldo på varebalancen ^a	19,2	30,1	34,5
Saldo på tjenestebalancen	12,5	13,2	13,5
Nettoerter	-32,6	-33,8	-32,9
Øvrige poster ^b	-10,4	-12,1	-12,9
Løbende poster i alt	-11,4	-2,6	2,2
Gæld til udlandet ultimo	310,1	310,2	305,2
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	10,8	10,9	10,7

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

b) Inkl. en række andre transfereringer over landets grænser herunder en korrektion vedrørende samhandelen med Færøerne og Grønland, idet vare- og tjenestebalancen opgøres for Syd-danmark alene, hvorimod betalingsbalancen (den officielle saldo) er opgjort for hele riget.

Kilde: Egne beregninger

Stigninger i såvel eksportmængder som -priser

Forbedringen af handelsbalancen kan navnlig tilskrives den forholdsvis kraftige stigning i værdien af eksporten i 1990, hvilket for godt 9 mia. kroners vedkommende kan henføres til en stigning i den mængdemæssige eksport af industri- og landbrugsvarer og for godt 6 mia. kroners vedkommende til prisstigninger, jf. tabel II.6. Den største del af såvel den mængdemæssige som prismæssige fremgang kan tilskrives industrieksporten.

Energi og tjenester samt indflagning af skibe

Nettoeksporten af energi og tjenester bidrager til en forbedring af handelsbalancen med godt 2 mia. kr. i 1990, ligesom også nettoeksporten af skibe og fly bidrager til en forbedring med godt 2 mia. kr. Det positive bidrag fra skibe og fly følger efter et markant negativt bidrag på godt 4 1/2 mia. kr. i 1989, der skal ses på baggrund af den relativt store indflagning af skibe til Danmarks Internationale Skibsregister, som kun i begrænset omfang ventes at fortsætte i 1990, jf. nærmere herom i afsnit II.6.

Import og rentebetalinger på udlandsgælden

De voksende udgifter i 1990 på ca. 8 mia. kr. til import af råvarer og halvfabrikata samt varer til forbrug og investeringer kan i lige stort omfang henføres til mængde- og prisstigninger. Der ventes kun en mindre stigning på godt 1 mia. kr. i rentebetalingerne på udlandsgælden i 1990, hvoraf den største del kan tilskrives en større udlandsgæld (mængdeeffekt) og en mindre del en højere gennemsnitlig forrentningsprocent på gælden.

Tabel II.6 Dekomponering af udviklingen i handelsbalancen og rentebetalinger, 1989-91, mill. kr.

	Mængdeeffekt		Priseffekt		Interaktionseffekt		I alt					
	1989	1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990				
Handelsbalance ekskl. skibe og fly	8648	7584	4127	-1446	1809	450	335	194	89	7537	9587	4666
Bidrag fra eksport:												
Industrivarer a)	9486	8648	8655	7589	4324	4721	569	259	260	17644	13231	13635
Landbrugsvarer b)	2573	633	1318	3430	1900	659	154	19	13	6157	2552	1990
Bidrag fra import:												
Til forbrug og investering	-4259	-1837	-4909	-4293	-2604	-2716	-192	-46	-123	-8744	-4486	-7747
Råvarer ekskl. energi	-2436	-2255	-1959	-5305	-1485	-1951	-195	-45	-49	-7935	-3785	-3959
Bidrag fra nettoeksport:												
Energi	39	1312	408	-1212	72	117	8	-13	-8	-1165	1372	517
Tjenester	3245	1082	615	-1655	-398	-380	-10	20	-4	1580	704	231
+ Nettoeksport af skibe og fly										-4606	2211	-38
Handelsbalancen i alt										2931	11798	4628
Rentebetalinger	-1741	-764	263	-1510	-455	620	-90	-11	-5	-3341	-1229	878

Anm.: Priseffekterne viser betydningen af udviklingen i priserne vægтет med forrige års mængder. På tilsvarende måde viser mængdeeffekten betydningen af udviklingen i mængderne vægтет med forrige års priser. Interaktionseffekten viser betydningen af ændringer i såvel priser som mængder. En »mængdemæssig« ændring af rentebetalingerne skal tilskrives en foregelse af udlandsgælden, mens en »prismæssig« ændring skal tilskrives en ændring i forrentningsprocenten.

Positive tal i tabellen angiver, at den pågældende komponent bidrager til en forbedring af handelsbalancen henholdsvis rentebetalingerne.

Kilde: Egne beregninger.

II.9 Arbejdsstyrke og arbejdsløshed

Den samlede beskæftigelse skønnes at være faldet med ca. 16.000 fuldtidsbeskæftigede fra 1988 til 1989, jf. tabel II.7. Dette fald svarer til faldet i antallet af lønmodtagere i de private byerhverv, idet en stigning på 4.000 i antallet af offentligt ansatte opvejes af et fald i antal selvstændige mv.

**Beskæftigelsen
når bunden i
1990 ...**

I 1990 forventes faldet i de private byerhvervs lønmodtagerbeskæftigelse at ophøre. Men da nedgangen i antallet af selvstændige mv. skønnes at fortsætte, reduceres den samlede private beskæftigelse med ca. 2.000 personer. Det gælder også den samlede beskæftigelse, idet den offentlige beskæftigelse antages at blive uændret.

**... og vokser i
1991**

I 1991 forventes, at der for første gang siden 1987 sker en stigning i beskæftigelsen. Den private sektors beskæftigelse ventes at vokse med ca. 8.000 fuldtidsbeskæftigede, idet en stigning i de private byerhvervs lønmodtagerbeskæftigelse på ca. 12.000, modsvares af et fald i antallet af selvstændige mv. på ca. 4.000. Den offentlige sektors beskæftigelse antages at vokse med ca. 4.000.

**Flere på uddan-
nelse**

Det vurderes, at antallet af personer på uddannelsesydelse udgjorde ca. 13.000 i 1989 (omregnet til heltid), en forøgelse på ca. 7.000 i forhold til 1988. Efterhånden som den nye ordning, der blev aftalt i efteråret 1988, får helårsvirkning, og i kraft af den stigende arbejdsløshed, forventes en yderligere stigning, hvorfor antallet af personer på uddannelsesydelse omregnet til heltid skønnes at udgøre 20.000 i 1990 og 22.000 i 1991.

**Arbejdsløsheden
stabiliseres på højt
niveau**

Da der fremover samtidig forventes en noget svagere stigning i arbejdsstyrken – omkring 17.000 pr. år – end set i tidligere år, vil stigningen i arbejdsløsheden aftage fra ca. 27.000 registrerede ledige i 1989 til ca. 14.000 i 1990 og ca. 3.000 i 1991. Arbejdsløsheden forventes således at blive på ca. 285.000 i 1990, og ca. 288.000 i 1991.

II.10 Usikkerhedsmomenter i prognosen

En prognose for den økonomiske udvikling frem til 1991 må nødvendigvis være forbundet med en betragtelig usikkerhed. Det gælder ikke mindst for størrelsen af de to balanceproblemer, arbejdsløsheden og betalingsbalancens løbende poster, der begge fremkommer som forskellen mellem meget større bruttostørrelser.

Tabel II.7 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	1988	1989	1990	1991
	————— 1000 personer —————			
Befolkningspognose				
15-74 årige ^a	3886,4	3894,9	3907,1	3917,3
Erhvervsfrekvens	73,4	73,7	73,9	74,1
Arbejdsstyrke personer	2851,6	2868,8	2887,3	2904,1
	————— 1000 fuldtidspersoner ^c —————			
Arbejdsstyrke (fuldtid) ^b	2620,4	2636,7	2654,3	2670,3
Antal personer på uddannelsesydelse	6,0	13,0	20,0	22,0
Beskæftigede i alt (fuldtid)	2376,9	2360,5	2358,1	2369,7
heraf:				
Lønmodtagere i byerhverv	1352,8	1336,4	1338,0	1349,6
Offentligt ansatte	654,7	658,7	658,7	662,7
Selvstændige mv. ^d	369,4	365,4	361,4	357,4
Registrerede ledige (fuldtid)	237,5	263,2	276,2	278,6
	————— 1000 personer —————			
Registrerede ledige	243,9	271,3	285,2	288,4
	————— pct. —————			
Produktivitetsstigning i byerhverv ^e	1,6	5,3	2,6	2,4
Ledighedsprocent				
Personer ^f	8,6	9,5	9,9	9,9
Fuldtidspersoner ^g	9,1	10,0	10,4	10,4
Betalingsbalanceunderskud i pct. af BFI	2,0	1,8	0,4	-0,3

a) *Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg, 1988:13*, Danmarks Statistik, samt egne beregninger.

b) Personer med uddannelsesydelse indgår i arbejdsstyrken, men hverken i ledigheden eller i beskæftigelsen.

c) Ved beregning af arbejdsstyrke og beskæftigelse omregnet til fuldtid medregnes deltidsbeskæftigede med vægten $\frac{1}{2}$. Tilsvarende indgår deltidsforsikrede ledige med vægten $\frac{1}{2}$ i opgørelsen af antal ledige på fuldtidsbasis. Der er ikke gjort forsøg på at omregne antallet af selvstændige m.v. til fuldtid.

d) Beskæftigelse i energisektoren, landbruget, selvstændige og medhjælpende hustruer i byerhverv. Delvis residualpost.

e) Stigning i real BFI pr. faktisk præsteret arbejdstime af lønmodtagere i private byerhverv.

f) Antal ledige personer (registreret ledighed) i procent af arbejdsstyrken i personer.

g) Fuldtidsledige i procent af fulstidsarbejdsstyrke.

Kilde: Egne beregninger samt den i note a) nævnte kilde.

Forbedring af betalingsbalancen overvejende sandsynlig ...

Det beskedne betalingsbalanceoverskud, der ifølge udgangsskønnet opnås i 1991, kan således nemt blive vendt til et underskud af samme størrelsesorden, hvis væksten i udlandet, bytteforholdet eller de danske eksport- og hjemmemarkedsandele udvikler sig ugunstigere end forudsat. Men hvis udviklingen i de nævnte forhold alene skal ophæve det forventede fald i betalingsbalanceunderskuddet på 10-15 mia. kr. fra 1989 til 1991, kræves afvigelser i ugunstig retning af en størrelsesorden eller i en konstellation, der må anses for mindre sandsynlig.

... medmindre den indenlandske efterspørgsel stiger voldsommere end forudset ...

Det største usikkerhedsmoment i tilknytning til betalingsbalancen vurderes derfor at være udviklingen i den indenlandske efterspørgsel. Såfremt opsvinget heri bliver kraftigere end antaget ovenfor, kan det føre til, at betalingsbalanceunderskuddet stabiliserer sig på sit nuværende niveau. Det vil fx blive tilfældet, hvis forbruget i 1990 og 1991 stiger så meget, at forbrugskvoten fastholdes på sit 1989-niveau fremfor at falde med ialt 2 1/4 pct.point.

... fx ved finanspolitisk lempelse

Tabel II.8 illustrerer konsekvenserne af to forskellige antagelser om forbrugeradfærden, men lignende virkninger ville fremkomme i tilfælde af lempelser af finanspolitikken. En sænkning af skatterne eller en forøgelse af transfereringerne (efter skat) med 10-15 mia. kr. i 1990 vil således - i fravær af modgående besparelser - have omtrent tilsvarende konsekvenser for bl.a. betalingsbalancen.

Produktiviteten afgørende for arbejdsløsheden

Arbejdsløsheden afhænger ligeledes af de diskuterede forudsætninger, jf. også tabel II.8. Det skønnes, at usikkerheden på arbejdsløshedstallet i 1991 er af størrelsesordenen 25.000 personer. En sådan afvigelse svarer eksempelvis til, at stigningstakten i produktiviteten i såvel 1990 som 1991 bliver en procent større eller mindre end forudsat. Dette gælder så længe alle andre forhold forbliver uændrede, og der ikke tages hensyn til produktivitets indflydelse på enhedslønomkostningerne og herigennem på konkurrenceevnen. Denne effekt er dog relativt beskedent indenfor en tidshorisont på et par år, mens den er vigtig for den økonomiske vækst på lang sigt.

Afslutningsvist skal det anføres, at også udviklingen i antallet af offentligt ansatte erfaringsmæssigt udgør et væsentligt usikkerhedsmoment for vurderingen af arbejdsløsheden.

Tabel II.8 Konsekvenser i 1991 af forbrugskvotens fastholdt på 1989-niveau

	Udgangsskønnet (1)	Fastholdt forbrugskvotens (2)	Forskel (2)-(1)
Betalingsbalancens løbende poster, mia. kr.	2,2	-9,5	-11,7
Registrerede ledige, 1000	288,4	273,8	-14,6
Privatforbrug, realvækst fra 1989 til 1991, pct.	1,5	6,0	4,5
BNP, realvækst fra 1989 til 1991, pct.	2,9	4,8	1,9

Anm.: Beregningerne er foretaget på den makroøkonomiske model SMEC, og omfatter såvel direkte som afledte virkninger af forskellige forbrugstilbøjeligheder. Forbrugskvoten er beregnet med udgangspunkt i SMEC's definitioner på forbrug og indkomst, jf. noterne til bilagstabel II.2.

Kilde: Egne beregninger.

II.11 Problemstillinger i den økonomiske politik

På vej mod betalingsbalanceligevægt og stigende beskæftigelse

Men ledigheden stiger noget endnu

Fra 1986 til 1989 er betalingsbalancen blevet forbedret med ca. 23 mia. kr., og renset for de særlige forhold omkring ud- og hjemflugning af skibe er forbedringen nærmere 25-26 mia. kr. svarende til ca. 3½ pct. af BNP. Underskuddet på godt 11 mia. kr. i 1989 er dog af omtrent samme størrelsesorden som i 1983. Fastholdes en forholdsvis stram økonomisk politik, er der imidlertid udsigt til, at forbedringen vil fortsætte. Ligevægt på betalingsbalancens løbende poster i løbet af et par år er derfor en realistisk mulighed. Samtidig er der udsigt til, at beskæftigelsen i den kommende tid igen vil begynde at stige, men stigningen kan næppe holde trit med væksten i arbejdsstyrken, hvorfor arbejdsløsheden må ventes at stige noget endnu. Det må dog pointeres, at skønt den fremtidige beskæftigelse og betalingsbalancetilstand altid er forbundet med usikkerhed.

Stram efterspørgselsstyring og bedre konkurrenceevne ...

Kombinationen af stram efterspørgselsstyring og konkurrenceevneforbedringer har ofte været fremhævet som den eneste mulighed for samtidige forbedringer af betalingsbalancen og beskæftigelsen. På den baggrund kan det umiddelbart forekomme noget skuffende, at beskæftigelsen er faldet i de seneste år trods en samlet konkurrenceevneforbedring på en halv snes procent i 1988 og 1989. Imidlertid er konkurrenceevnen ikke forbedret set over en lidt længere periode, idet forbedringen i det sidste par år stort set alene har redresseret den drastiske forværring, der fandt sted i 1987. Med denne udvikling in mente er det ikke overraskende, at den kraftige forbedring af betalingsbalancen har været ledsaget af et beskæftigelsesfald i den private sektor i 1988 og 1989.

Beskæftigelsesnedgangen i den private sektor har dog været klart mindre end ventet for et år siden, hvilket primært hænger sammen med en undervurdering af konkurrenceevneforbedringen og den internationale økonomiske vækst i 1989. Både valutakursudviklingen og den afdæmpede indenlandske lønudvikling sammenholdt med svagt tiltagende lønstigningstakt i udlandet har bidraget til den gunstigere konkurrenceevneudvikling.

... forbedrer nu den økonomiske balance ...

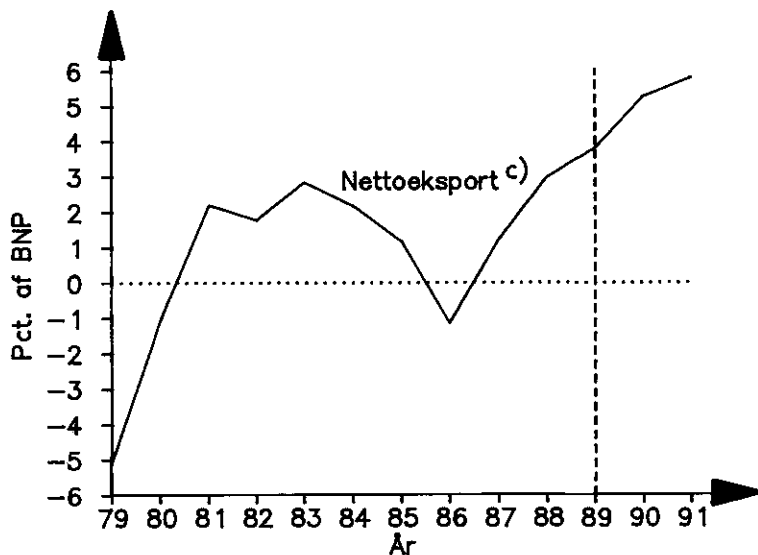
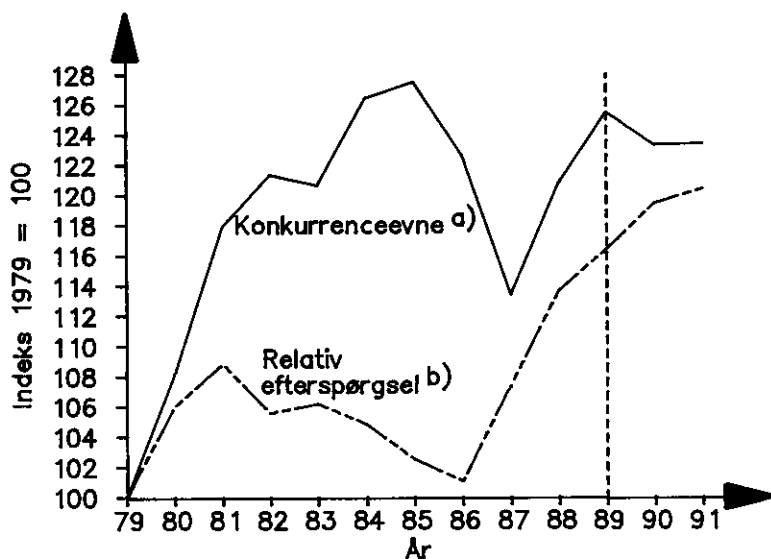
Den aktuelle udvikling i den danske økonomi bekræfter således, at en økonomisk politik, der kombinerer konkurrenceevneforbedringer med stram efterspørgselsstyring, reducerer balanceproblemerne i økonomien. At de positive resultater har vist sig i betalingsbalanceudviklingen, men ikke i beskæftigelsen, skyldes ikke, at politikken ikke har virket, men at den senere tids konkurrenceevneforbedring endnu ikke er slået fuldt igennem og som nævnt også må ses sammen med forværringen i 1987.

... hvad også et tilbageblik på 1980'erne demonstrerer

Denne vurdering støttes også af et tilbageblik på det økonomiske forløb gennem 1980'erne. Således kan det opsving i nettoeksporten målt i faste priser, der er sket i dette tiår, henføres til de to delperioder i begyndelsen og slutningen af 1980'erne, hvor væksten i den indenlandske efterspørgsel var lavere end i udlandet, og konkurrenceevnen samtidig blev forbedret. Udviklingen i den mellemliggende periode er samtidig en kraftig påmindelse om, at de positive resultater hurtigt kan sættes over styr, jf. figur II.7.

I en oversigt over 1980'erne bør det dog også nævnes, at energipolitikken har påvirket udviklingen i nettoeksporten – i første halvdel af 1980'erne især gennem betydelige importkrævende investeringer i energisektoren, og i de senere år primært gennem nedbringelsen af nettoimporten af energi.

Figur II.7 Relativ efterspørgsel, konkurrenceevne og nettoeksport i faste priser, 1979-91



- a) Indeks for lønkonkurrenceevnen, 1979=100.
- b) Indeks for forholdet mellem indenlandsk efterspørgsel i faste priser i udlandet (vejet sammen med landenes andel af Danmarks industrieksport) og i Danmark, 1979=100.
- c) Nettoeksport i faste priser i pct. af BNP.

Anm.: Tallene for 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Egne beregninger.

Men de ydre forhold var længe ”modspillere”

Udviklingen i nettoeksporten i løbende priser og dermed betalingsbalancen har imidlertid ikke været nær så positiv som i nettoeksporten i faste priser, dels fordi bytteforholdet blev forringet ved indgangen til 1980'erne som følge af både olieprisforhøjelsen og faldet i den effektive kronekurs, dels som følge af de store og voksende rentebetalinger på udlandsgælden.

Større konkurrencesektor.

Nogle få tal kan illustrere den ændrede økonomiske struktur. Målt i faste priser er eksportens andel af bruttonationalproduktet vokset fra ca. 31 pct. i 1979 til ca. 41 pct. i 1989. Eksportens andel af den private sektors BNP-bidrag er tilsvarende steget fra ca. 38 pct. i 1979 til knap 51 pct. i 1989. Den samlede lønmodtagerbeskæftigelse i de private byerhverv (regnet i fuldtidsjobs) er knap 100.000 (knap 8 pct.) højere i 1989 end i 1979, dvs. der er skabt knap 10.000 fuldtidsjobs i gennemsnit pr. år. i den private sektor. Samtidig er det samlede antal selvstændig erhvervsdrivende dog faldet med ca. 65.000. Til sammenligning er beskæftigelsen i den offentlige sektor forøget med knap 120.000 jobs (ca. 22 pct.) i 10-års perioden, heraf med knap 80.000 i perioden 1980-82. Arbejdsstyrken (omregnet til fuld tid) er imidlertid trods bl.a. efterlønsordningens udbredelse vokset med ca. 265.000 i løbet af 1980'erne, således at arbejdsløsheden på fuldtidsbasis er vokset med ca. 110.000.

Erfaringer fra 1980'erne

En af de erfaringer, der kan uddrages af udviklingen i 1980'erne, er således, at en økonomisk politik, der søger at holde væksten i såvel den hjemlige efterspørgsel som de danske omkostninger (opgjort i udenlandsk valuta) under udlandets, kan yde et væsentlig bidrag til løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Produktionen i den konkurrenceudsatte del af økonomien er i perioder vokset betydeligt stærkere end i de beskyttede, hjemmemarkedsorienterede sektorer, ligesom inflationstakten er væsentligt lavere end ved årtiets begyndelse. Langt ind i 1980'erne blev disse virkninger imidlertid i nogen grad overskygget af forhold, som dansk økonomisk politik kun har begrænset eller ingen indflydelse på, som fx forværringen af bytteforholdet og den internationale lavkonjunktur i begyndelsen af 1980'erne samt den stærkt voksende arbejdsstyrke.

Udlandsgælden og arbejdsløsheden, der begge er langt højere end for 10 år siden, tilslører således i nogen grad virkningerne af den økonomiske politik og den heraf følgende strukturforandring af den danske økonomi. På den anden side er de også et udtryk for den uligevægt, økonomien fortsat befinder sig i, og dermed for størrelsen af de problemer, den økonomiske politik skal søge at løse i de kommende år.

Fortsat høj arbejdsløshed

Med uændret konkurrenceevne må der imødeses et fortsat højt og på kortere sigt svagt stigende niveau for arbejdsløsheden. Med de forudsætninger, der ligger til grund for udgangsskønnet, opnås der således betalingsbalanceligevægt ved et niveau på knap 290.000 registrerede ledige. Der knytter sig imidlertid ligesom til betalingsbalanceskønnet en betydelig usikkerhed til dette tal ikke mindst i lyset af de seneste års produktivitetsudvikling, ligesom stigningen i antallet af personer på uddannelsesstilbud midlertidigt reducerer stigningen i ledigheden.

Lidt lysere udsigter nu ...

Når billedet af den økonomiske udvikling i Danmark nu kan tegnes lidt lysere, hænger det også sammen med, at den økonomiske politik i modsætning til tidligere har fået de internationale konjunkturer mv. som "medspillere". Bytteforholdet er blevet forbedret ikke mindst som følge af olieprisfaldet i 1985-86, og de seneste års internationale konjunkturopgang har været betydeligt stærkere end forudset. Samtidig er væksten i arbejdsstyrken for nedadgående.

... men stadig lang vej til samfunds- økonomisk ligevægt

Udsigterne til ligevægt på betalingsbalancens løbende poster må ikke tages som udtryk for, at de samfundsøkonomiske balanceproblemer står overfor en snarlig løsning. Alene som følge af arbejdsløshedens og udlandsgældens størrelse må der under alle omstændigheder ventes at blive tale om en langvarig tilpasning selv med en fastholdt økonomisk politik med en lav vækst i den indenlandske efterspørgsel og optimistiske antagelser om mulighederne for at forbedre konkurrenceevnen. Den internationale vækst må desuden forventes at aftage noget i de nærmest kommende år. I den forbindelse må det ikke overses, at de globale betalingsbalanceuligevægte er uforandret store, ligesom der er betydelige interne vesteuropæiske uligevægte, jf. kapitel I. For Danmark indebærer disse uligevægte både en risiko for væksten på vores eksportmarkeder, en renterisiko for udlandsgælden, som forholdsmæssigt er en af de største i OECD-området, og en risiko for et pres mod konkurrenceevnen fra ændrede kurser mellem hovedvalutaerne.

Aftagende vækst i arbejdsstyrken

Den demografiske udvikling vil trække i retning af aftagende vækst i arbejdsstyrken, og et direkte fald i sidste halvdel af 1990'erne er ikke usandsynligt. Opbremningen af arbejdsstyrkevæksten vil på den ene side gøre den økonomiske politiks beskæftigelsesvirkninger mere synlige, fordi arbejdsløshedsudviklingen i højere grad vil afspejle beskæftigelsesændringerne, men på den anden side øges risikoen for, at konkurrenceevnepolitikken kan blive bremset af strukturproblemerne på arbejdsmarkedet.

Behov for en endnu større konkurrencesektor

Selvom arbejdsstyrken eventuelt begynder at falde i sidste halvdel af 1990'erne, må det som nævnt forudses, at ledigheden i en lang årrække vil forblive på et meget højt niveau, hvis ikke konkurrenceevnen forbedres mærkbart. Det er derfor værd at understrege, at ligevægt på betalingsbalancen ikke mindsker behovet for fortsat at udbygge konkurrencesektoren af hensyn til beskæftigelsen, ligesom udlandsgælden kun kan nedbringes gennem overskud på de løbende poster.

Udviklingen i reallønnen afgørende for, hvor hurtigt arbejdsløsheden nedbringes

Som udførligt diskuteret i *Dansk økonomi, december 1988* er den afgørende forudsætning for en hurtig forøgelse af beskæftigelsen, at de, der allerede har beskæftigelse, er villige til at acceptere en lavere realløn. Det er utvivlsomt en vanskelig opgave at udvirke en sådan bred accept af lavere realløn. Men også nedbringelse af arbejdsløsheden i et langsommere tempo forudsætter stagnerende realløn og dermed meget moderate lønstigninger.

Behov for stærkere incitament til løntilbageholdenhed ...

Med henblik på at sikre en moderat lønudvikling med danske lønstigninger under gennemsnittet for de lande, der fører fastkurspolitik indenfor EMS, er det nødvendigt, at den store gruppe på arbejdsmarkedet, der sjældent eller aldrig rammes af ledighed, får en stærkere tilskyndelse til at inddrage beskæftigelses-hensyn i løndannelsen.

... og for stram efterspørgselsstyring

Hertil kommer imidlertid som noget meget afgørende både for betalingsbalancen og for konkurrenceevnen, at den øvrige økonomiske politik er ikke-akkomoderende ("ikke-eftergivende") overfor ændringer i beskæftigelsen som følge af for høje indenlandske omkostningsstigninger. I modsat fald kan der via forventningerne udgå lønstigningsimpulser fra penge- og finanspolitikken. Opretholdelse af troværdighed til den økonomiske politik baseret på fastkurspolitik indenfor EMS forhindrer, at finanspolitikken i nævneværdig omfang tilrettelægges ud fra hensynet til den kortsigtede beskæftigelse.

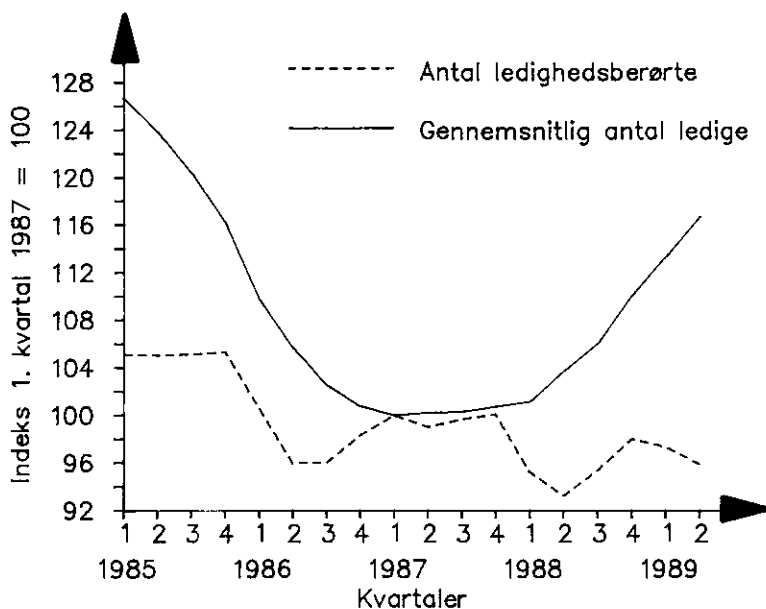
Arbejdsmarkedets strukturproblemer er uløste

Arbejdsløsheden rammer, som nærmere omtalt i *Dansk økonomi, juni 1988*, kun en mindre del af arbejdsstyrken – et forhold som på det seneste ser ud til at være blevet endnu mere udtalt, jf. figur II.8, der viser, at antallet af personer, der rammes af ledighed i løbet af et år, ikke er steget trods stigende samlet ledighed siden 1987.

Den gruppe, der rammes af gentagen og ofte ret langvarig ledighed, består fortrinsvis af ufaglærte og personer med ringe erhvervs erfaring. Denne opdeling er en medvirkende årsag til – og virkning af – manglende fleksibilitet i løndannelsen og kan des-

uden medføre, at en beskæftigelsesfremgang kan blive bremsset af flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet selv ved et højt ledighedsniveau. Med en aftagende tilgang til arbejdsstyrken i de kommende år bliver det endnu vigtigere at sætte ind overfor disse problemer både gennem større lønflexibilitet og uddannelsestilbud til de ufaglærte samt gennem stærkere incitamenter for de unge til at vælge en erhvervsuddannelse.

Figur II.8 Gennemsnitlig antal ledige og antal personer ramt af ledighed indenfor 12-måneders perioder, 1985-1989. Indeks 1987:1=100



Anm.: Tallene angiver indeks for det gennemsnitlige antal ledige og for antal personer ramt af ledighed i den umiddelbart forudgående 12-måneders periode.

Kilde: *Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked*, diverse numre samt egne beregninger.

**Asymmetrisk
arbejdsmarked i
Danmark skærper
kravene til den
økonomiske
politik**

Afhjælningen af arbejdsmarkedets systemfejl og fastholdelse af en ikke-akkomoderende linie i den økonomiske politik er sandsynligvis af særlig stor betydning i et land som Danmark med en asymmetrisk organisering af arbejdsmarkedet i form af en langt højere grad af organisering på lønmodtagersiden end på arbejdsgiversiden.⁶ Under disse betingelser, hvor kun en begrænset del af den samlede beskæftigelse er dækket af interesseorganisationer ”på begge sider af forhandlingsbordet”, er muligheden for at forbedre konkurrenceevnen alene gennem aftaler for denne del af arbejdsmarkedet formentlig stærkt afhængig af, at der ikke udgår et lønstigningspres fra det øvrige arbejdsmarked. Dette skærper behovet for, at målsætningerne om en moderat lønudvikling understøttes af en stram efterspørgselsstyring og direkte incitamenter til løntilbageholdenhed, fx gennem en ændret dagpengefinansiering o.l.

**Stram finans-
politik af hensyn
til konkurrence-
evnen**

Det er således nødvendigt at fastholde en stram finanspolitik i de kommende år ikke blot af hensyn til en fortsat forbedring af betalingsbalancen, men også som et led i konkurrenceevnepolitikken. En finanspolitisk lempelse eller afståelse fra en stramning, hvis den indenlandske efterspørgselsvækst påny tager til, kan efter formandskabets opfattelse, både på grund af de uløste strukturproblemer på arbejdsmarkedet og gennem ændrede forventninger, give anledning til et tiltagende lønstigningspres selv i den nuværende situation med høj ledighed.

**Overskuds-
likviditet i den
kommunale sektor**

Med den ændrede konjunkturudvikling genopstår situationen fra midten af 1980'erne, hvor de kommunale skatteindtægter ved givne skatteprocenter vokser stærkere end priserne for de kommunale udgifter herunder lønningerne til de kommunalt ansatte. Der er derfor risiko for, at den kommunale sektor vil bidrage til en lempeligere finanspolitik i de kommende år enten gennem større kommunale udgifter eller gennem lavere kommunale skatter.

**Skatteomlægning
må ikke skabe
usikkerhed om
efterspørg-
selsstyringen**

Behovet for en stram styring af den indenlandske efterspørgsel udelukker naturligvis ikke, at skattetrykket eventuelt kan reduceres uden, at betalingsbalancen og konkurrenceevnen lider skade. Det forudsætter imidlertid, at der sideløbende sker en tilsvarende efterspørgselsneddæmpning gennem offentlige besparelser

6) I Vesttyskland og Østrig er forholdet omvendt. Der er organisationsgraden på arbejdsgiversiden klart størst – ca. 80 pct. af den private sektors beskæftigelse i Vesttyskland og 100 pct. i Østrig, hvor medlemskab af en arbejdsgiverorganisation er påbudt ved lov. I Sverige, der har en høj grad af lønmodtagerorganisering som i Danmark, forekommer ca. 60 pct. af den private sektors beskæftigelse hos organiserede arbejdsgivere, mod kun ca. 50 pct. i Danmark.

eller øget privat opsparing. Specielt er det erfaringsmæssigt meget vanskeligt på forhånd at vurdere virkningerne af opsparingsfremmende tiltag. Derfor er det efter formandskabets opfattelse væsentligt, at finanspolitikken i givet fald først lempes i takt med, at den øgede private opsparing realiseres og under forudsætning af en tilfredsstillende udvikling i konkurrenceevnen. Det må anses for helt afgørende, at eventuelle omlægninger hverken skaber usikkerhed om styringen af den indenlandske efterspørgsel eller om konkurrenceevneudviklingen.

Bilagstabel II.1. Udviklingen i løn- og restindkomst		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Løbende priser		Mia. kr.										
Bruttofaktorindkomst		345.1	397.4	437.9	481.7	520.5	552.9	578.5	609.4	643.8	673.2	705.2
Heraf: Lønindkomst		230.1	259.9	283.4	306.1	330.8	358.0	391.1	407.1	413.9	424.9	439.7
Restindkomst		115.1	137.5	154.5	175.6	189.7	194.8	187.4	202.3	229.9	248.3	265.4
Afskrivninger		38.0	42.6	46.9	50.2	54.8	58.1	62.0	66.3	71.0	73.7	77.4
Nettofaktorindkomst		307.1	354.8	391.0	431.5	465.7	494.8	516.5	543.1	572.8	599.5	627.8
Privat nettofaktorindkomst A)		227.2	261.0	289.8	326.6	355.4	380.4	390.7	407.5	432.3	454.8	479.2
Heraf: Lønindkomst		150.1	166.1	182.2	201.2	220.6	243.6	265.3	271.5	273.4	280.2	291.1
Restindkomst		77.1	94.9	107.6	125.4	134.9	136.7	125.4	136.0	158.9	174.6	188.1
Indkomstudviklingen		Vækstprocent										
Privat nettofaktorindkomst A)		6.8	14.9	11.0	12.7	8.8	7.0	2.7	4.3	6.1	5.2	5.4
Heraf: Lønindkomst		4.8	10.6	9.7	10.5	9.6	10.5	8.9	2.3	0.7	2.5	3.9
Restindkomst		10.7	23.1	13.4	16.5	7.6	1.4	-8.3	8.4	16.9	9.9	7.7
Lønvote B)		66.7	65.4	64.7	63.5	63.6	64.8	67.6	66.8	64.3	63.1	62.4
Lønvote C)		57.3	55.4	54.8	54.0	54.4	56.3	59.3	58.0	55.0	53.6	52.9
Lønvote D)		66.1	63.6	62.9	61.6	62.1	64.1	67.9	66.6	63.2	61.6	60.8

A) Nettofaktorindkomst udenfor den offentlige sektor.

B) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten.

C) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten ekskl. den offentlige sektor.

D) Lønindkomsten i procent af nettofaktorindkomsten ekskl. den offentlige sektor.

Ann.: Tallene fra 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Bilagstabel II.2. Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
						Mia. kr.					
Lønsum for privat ansatte	150.1	166.1	182.2	201.2	220.6	243.6	265.3	271.5	273.4	280.2	291.1
Restindkomst i privat sektor	111.8	133.7	150.5	171.3	184.7	189.4	181.8	196.3	223.9	242.4	259.5
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	261.9	299.8	332.7	372.5	405.3	433.1	447.1	467.8	497.3	522.6	550.6
+ Lønsum for offentligt ansatte	79.9	93.9	101.2	104.8	110.3	114.4	125.8	135.6	140.5	144.7	148.6
+ Nettoeranter a)	-8.1	-9.1	-0.4	1.6	4.0	-1.7	-3.6	-5.5	-7.8	-10.2	-11.9
+ sociale og andre lb. overførsler	72.5	84.1	91.2	96.2	100.4	103.3	113.9	127.0	137.7	145.8	151.7
Bruttoindkomst	406.2	468.7	524.6	575.1	619.9	649.1	683.2	724.9	767.6	803.0	839.1
- Direkte personskatter	96.5	110.2	124.1	135.1	147.7	159.4	175.9	192.1	204.1	218.7	232.2
- Tvungne bidrag til sociale ordninger b)	8.3	10.9	14.6	16.2	17.4	16.7	19.8	14.7	13.8	15.1	15.7
- Selskabskatter	5.1	5.3	7.0	14.2	14.6	21.0	16.1	16.5	19.9	18.9	19.7
- realrenteafgift c)	0.0	0.0	2.8	3.2	5.2	7.3	9.9	11.1	12.1	10.0	8.4
- vægtafgift, renteaftgift, AUD, AER mv. d)	4.0	3.0	3.3	3.3	8.9	8.6	7.2	8.2	7.3	7.8	8.2
- øvrige overførsler e)	2.1	2.0	2.7	2.1	3.3	4.8	4.2	4.7	5.0	5.0	5.0
Disponible bruttoindkomster	290.3	337.2	370.1	400.9	422.7	431.3	450.0	477.5	505.5	527.4	549.7
- afskrivninger	34.7	38.9	42.9	45.9	49.9	52.7	56.4	60.3	65.0	67.8	71.4
Disponible nettoindkomster	255.6	298.4	327.3	355.1	372.8	378.6	393.6	417.1	440.5	459.6	478.3
Anvendt til privat forbrug	228.6	255.6	280.0	307.9	337.2	363.1	374.6	388.7	404.6	419.2	435.9
Anvendt til privat nettoopsparing	27.0	42.7	47.3	47.2	35.6	15.4	19.0	28.5	36.0	40.4	42.4
Forbrugsprisindeksetoren (1980 = 100)	112.0	123.5	131.9	140.3	146.4	151.5	158.1	166.0	173.6	179.0	184.3

a) Nettoeranter til den private sektor inkluderer nettoeranter til udlændet.

Derudover omfatter denne post nettoeranter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindtægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.

b) En mindre afvigelse i forhold til nationalregnskabet skyldes, at der ikke i tabellen i modsætning til nationalregnskabet er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger (eksempelvis arbejdsgivernes frivillige sygeforsikring).

c) Ekskl. afgift fra offentlige fonde og den sociale pensionsfond.

d) Heri er inkluderet en restpost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionstidspunktet i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingstidspunkt.

e) Denne post omfatter overførsler fra private fonde, virksomheder mv. til institutioner registreret under den offentlige sektor. Der kan eksempelvis være tale om støtte til forskellige kulturelle formål.

Anm.: Tallene fra 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Bilagstabel 11.3. Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor, vækstprocent

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
						Vækstprocent					
Lønsum for privat ansatte	4.8	10.6	9.7	10.5	9.6	10.5	8.9	2.3	0.7	2.5	3.9
Restindkomst i privat sektor	11.4	19.6	12.5	13.8	7.9	2.5	-4.0	8.0	14.1	8.3	7.1
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	7.5	14.5	11.0	12.0	8.8	6.9	3.2	4.6	6.3	5.1	5.4
+ Lønsum for offentligt ansatte	15.0	17.4	7.8	3.6	5.2	3.7	10.0	7.8	3.6	3.0	2.7
+ Nettoerenter a)	17.2	-12.1	95.3	473.8	147.7	-142.5	-114.0	-53.6	-41.1	-30.5	-17.2
+ sociale og andre lb. overførsler	16.6	16.0	8.5	5.5	4.4	2.9	10.2	11.5	8.4	5.9	4.1
Bruttoindkomst	11.2	15.4	11.9	9.6	7.8	4.7	5.3	6.1	5.9	4.6	4.5
- Direkte personskatter	10.0	14.3	12.6	8.9	9.3	8.0	10.3	9.2	6.3	7.2	6.2
- Tvungne bidrag til sociale ordninger b)	21.9	30.8	34.8	10.5	7.7	-4.2	18.9	-25.7	-6.6	9.9	3.7
- Selskabsskatter	-7.1	4.9	30.8	103.4	2.9	43.4	-23.1	2.2	20.6	-4.7	4.2
- realrenteafgift c)				15.1	64.2	39.6	35.8	12.2	8.3	-17.5	-15.3
- vægtafgift, renteargift, AUD, AER mv. d)	9.5	-24.6	9.4	1.8	166.6	-4.0	-16.1	14.7	-10.9	5.8	5.8
- øvrige overførsler e)	29.6	-2.7	35.4	-22.6	58.7	45.6	-12.9	12.4	5.6	0.0	0.0
Disponible bruttoindkomster	11.6	16.2	9.8	8.3	5.4	2.0	4.3	6.1	5.9	4.3	4.2
Afskrivninger	13.0	11.9	10.3	7.0	8.7	5.7	7.0	7.1	7.7	4.3	5.4
Disponible nettoindkomster	11.4	16.7	9.7	8.5	5.0	1.5	4.0	6.0	5.6	4.3	4.1
Anvendt til privat forbrug	9.5	11.8	9.5	10.0	9.5	7.7	3.2	3.8	4.1	3.6	4.0
Anvendt til privat nettoopsparing	30.6	58.1	10.7	-0.3	-24.5	-56.7	23.3	49.5	26.3	12.3	4.9
Forbrugsprisdeflatoren	12.0	10.2	6.8	6.4	4.3	3.5	4.4	4.9	4.6	3.1	2.9

a) Nettoerenter til den private sektor inkluderer nettoerenter til udlandet.

Derudover omfatter denne post nettoerenter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindtægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.

b) En mindre afvigelse i forhold til nationalregnskabet skyldes, at der ikke i tabellen i modsætning til nationalregnskabet er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger (eksempelvis arbejdsgivernes frivillige sygeforsikring).

c) Ekskl. afgift fra offentlige forde og den sociale pensionsfond.

d) Heri er inkluderet en restpost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionstidspunktet i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingstidspunkt.

e) Denne post omfatter overførsler fra private fonde, virksomheder mv. til institutioner registreret under den offentlige sektor. Der kan eksempelvis være tale om støtte til forskellige kulturelle formål.

Anm.: Tallene fra 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Bilagstabel II.4 Udviklingen i skattetryk og forbrugskvote

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Skatter og afgifter i alt, pct. af BFI	53.7	52.2	54.5	56.0	58.1	61.4	62.3	61.8	61.3	61.0	60.9
Heraf: Direkte skatter	30.4	29.7	31.2	32.2	33.7	35.4	36.0	37.2	37.6	37.7	37.9
Indirekte skatter	21.8	20.6	20.9	21.2	21.7	23.7	23.5	22.9	22.2	21.7	21.4
Kapitalskatter, obl.gebyrer og bøder	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Bidrag til sociale ordninger a)	1.1	1.3	1.9	2.0	2.1	1.7	2.2	1.4	1.1	1.2	1.2
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet, pct	89.4	85.7	85.5	86.7	90.4	95.9	95.2	93.2	91.8	91.2	91.1
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. b)	92.0	87.8	88.3	89.6	92.9	97.5	96.6	95.2	93.7	92.7	92.4
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdefinition c)	93.0	88.1	87.5	88.4	91.2	95.9	96.8	96.4	94.9	93.5	92.6

a) Ekskl. ATP-bidrag fra arbejdsgivere, der ikke er omfattet af lov om arbejdsmarkedsbidrag (ca. 750 mill. kr. i 1988).

b) Den angivne forbrugskvote er beregnet på grundlag af et indkomstbegreb, som adskiller sig fra nationalregnskabet's indkomstbegreb bl.a. som følge af ordningsopstilling og øvrige overførsler.

c) Udover anvendelse af et andet indkomstbegreb, jf. b), er bilkøbet trukket ud af forbruget og en beregnet bilydelse er i stedet inkluderet.

Ann.: Tallene fra 1989-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

KAPITEL III

DEN ØKONOMISKE KRISE I ØSTLANDENE¹

III.1 Indledning

Baggrunden for den efterfølgende beskrivelse og analyse

Medens de vestlige industrilande synes at være kommet ud over de stagnationstendenser, der prægede sidste halvdel af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne – for Vesteuropas vedkommende dog uden at man herved har fået bugt med den høje ledighed – er de krisetegn, som i 1970'erne også gjorde sig gældende i nogle af de socialistiske lande, blevet forstærket igennem 1980'erne. Specielt i Sovjetunionen, Polen og Ungarn har dette ført til stærkt intensiverede økonomiske og politiske reformbestrebelse.

Selv om denne udvikling rent umiddelbart kun har ringe betydning for den økonomiske udvikling i fx OECD-området,² er der næppe tvivl om, at den kan få afgørende langsigtede virkninger, også med hensyn til Øst-Vest-relationerne, inklusive opdelingen i Europa. Opbruddet i Østeuropa har således i den seneste tid givet anledning til en intensiv diskussion inden for både EF og EFTA med hensyn til de former, hvorunder reformlandene kan inddrages i et nærmere samarbejde med de to organisationer, og i EF tillige med hensyn til hvilke konsekvenser den nye udvikling i Østeuropa bør få for samarbejdet mellem de nuværende EF-medlemmer. I det følgende skal derfor gives en orientering om reformpolitikens økonomiske indhold og dens baggrund i Østlandenes økonomiske krise.

Redegørelsen er baseret på foreliggende international litteratur, og belyser primært forholdene i sovjetisk økonomi. Eftersom økonomien i de øvrige Østlande har været modelleret efter det sovjetiske økonomiske system, er baggrunden for og grundprincipperne i reformpolitikken imidlertid i det store og hele ens i alle Østlandene, omend der kan være forskelle i reformernes konkrete indhold.

1) Kapitlet er færdigredigeret den 1. november 1989.

2) Eksempelvis er den samlede Øst-Vest-handel således kun af samme størrelsesorden som den samlede danske udenrigshandel, dvs. af et omfang svarende til højst et par pct. af verdensproduktionen.

**Omstillingskrise
uden at selve den
økonomiske
omstilling endnu
er en realitet**

**Betydeligt
dilemma for
reformpolitikken**

**Østlandenes
nationalind-
komstopgørelser**

De nuværende reformbestræbelser er – i det mindste i deres intentioner – de mest vidtgående, der er blevet søgt gennemført i Østlandene siden den anden verdenskrig.³ De har imidlertid endnu ikke for alvor fået ”greb om” økonomien i de pågældende lande, heller ikke i fx Ungarn, hvor de går omkring 20 år tilbage i tiden. De hidtidige erfaringer tyder på, at det kan tage mange år at få den økonomiske del af reformerne til at virke. Samtidig synes der i befolkningerne at være et stort pres for hurtige resultater, ikke mindst med hensyn til reformprocessens økonomiske sider. Dette dilemma forstærkes ved, at der som omtalt i det følgende er meget, der tyder på, at reformbestræbelserne i sig selv kan komme til at gå ud over den økonomiske vækst på kort sigt, hvorimod der inden for rammerne af den traditionelle ”Sovjet-model” for økonomien måske i en kortere periode ville være forholdsvis gode muligheder for at genskabe en traditionel, ressourcebaseret (”ressource-ekstensiv”) vækst. På lidt længere sigt synes der imidlertid ikke at være muligheder for at viderføre den hidtidige model.

III.2 Vækstkrisen og produktivetsproblemerne som baggrund for reformpolitikken

Den realøkonomiske udvikling måles i Østlandene bl.a. gennem opgørelser af det såkaldte nettomaterialprodukt. Begrebsmæssigt kan dette i nogen grad sidestilles med nettonationalproduktet i de vestlige lande. Dog ligger der en afgørende forskel deri, at produktionen af tjenesteydelser gennemgående ikke indgår i tallene, idet de pågældende aktiviteter som hovedregel ikke har været anset for produktive under det hidtidige system. Trods denne og an-

3) Foruden Sovjetunionen, Polen og Ungarn har også Bulgarien iværksat en relativt omfattende økonomisk reformproces, der imidlertid ikke ledsages af politiske reformer som i de tre andre lande. DDR, Tjekkoslaviet og Rumænien har hidtil holdt sig uden for reformprocessen; men for helt nylig er også DDR's ledelse gået med til at overveje gennemførelsen af begrænsede, ikke systemændrende økonomiske reformer.

Der er grund til at nævne, at der forud for den nuværende reformperiode har været flere andre perioder i efterkrigstiden, hvor der er blevet gennemført partielle reformer eller justeringer, herunder fx skift mellem centralisering og decentralisering, visse prisreformer etc., i de enkelte Østlande. Den nuværende reformperiode adskiller sig imidlertid klart fra de tidligere ved såvel bredden som dybden i reformintentionerne og ved, at der nu tillige er tale om politiske reformer.

Man skal formentlig tilbage til den såkaldte NEP-politik i Sovjetunionen i 1920'erne for at finde et eksempel på en tilsvarende vidtgående reformpolitik i Østlandene som den nuværende. I NEP-perioden, der strakte sig fra begyndelsen af 1920'erne frem til 1929, genindførte Sovjet i vidt omfang markedsmekanismen, der var blevet afskaffet efter revolutionen (og afløst af den såkaldte ”krigskommunisme”). Efter Stalins magtovertagelse afløstes NEP-politikken fra 1929 af det system med næsten total planøkonomi og centraldirigering, der siden har karakteriseret det økonomiske system i Sovjetunionen. I sammenhæng hermed gennemførtes en hårdhændet tvangskollektivisering af landbruget.

dre forskelle har væksten i det registrerede nettomaterialprodukt dog almindeligvis tidligere været anset for en forholdsvis god indikator for væksten i de pågældende økonomier og nogenlunde sammenlignelig med væksten i de vestlige lande, således som denne måles gennem nationalproduktopgørelserne. I de senere år er der imidlertid både internt i Østlandene og internationalt blevet fremsat stærk kritik af Østlandenes nationalregnskabsstatistik. Det er herunder blevet betvivlet, om der i Sovjetunionen overhovedet har været en real vækst i 1980'erne, således som det fremgår af statistikken.⁴

Reduktionen af væksten

Uanset denne usikkerhed er der ikke tvivl om rigtigheden af grundtendensen i det foreliggende talmateriale: en betydelig afdæmpning af væksten i Østlandene i det sidste par årtier, jf. oversigterne i tabel III.1 og III.2. Det er desuden karakteristisk (men fremgår ikke af tabellerne), at den opnåede økonomiske vækst i de sidste 15 år i alle landene har ligget under de planmål, der har været fastsat i femårsplanerne til trods for, at man gradvist er blevet mere forsigtige med fastlæggelsen af planmålene. Ganske vist kunne det ikke forventes, at de meget høje årlige vækstrater på 8-10 pct. eller mere, som landene var nået op på i 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne (og Sovjetunionen også i 1930'erne), kunne opretholdes gennem meget lang tid. Alligevel er der næppe tvivl om, at de nuværende væsentlig lavere vækstrater af Østlandene nok stort set uden undtagelse betragtes som utilfredsstillende og udtryk for tilbageslag.

Selv om der antages at være sket en stabilisering af væksten i Sovjetunionen i 1980'erne på omkring 3 pct. p.a., således som det fremgår af de officielle data, må det anses for en relativt lav vækst for en økonomi med en befolkning, der vokser med op mod en pct. om året, og som samtidig skal kunne imødekomme ønsker om en stigende kapitalakkumulation, en stigende pr. capita-

4) FN's Økonomiske Kommission for Europa (ECE), der omfatter repræsentanter for både Vest- og Østeuropa, har fx fremhævet, at de sovjetiske nationalregnskabstal for de senere år viser en stærkere stigning i nationalindkomsten, målt i faste priser, end målt i løbende priser. Dette forudsætter, at der i gennemsnit er sket prisfald år for år. Selv om dette ikke kan udelukkes, er det vanskeligt at bringe i samklang med andre indikatorer for den økonomiske udvikling i Sovjet, jf. det følgende. Internt i Sovjetunionen har det fra flere sider været gjort gældende, at der gennem mange år ikke har været nogen realvækst i økonomien, og at Sovjetunionens økonomi følgelig har været stagnerende på et relativt lavt udviklingsniveau. To sovjetiske økonomer, der har søgt at korrigere de officielle nationalregnskabstal under hensyntagen til problemerne med skjult inflation og forvrængninger i produktionsstatistikken, er nået til det resultat, at den reelle økonomiske vækst i de sidste 20 år har været 3 pct. lavere p.a. end den officielle, jf. Åslund(1989).

På samme måde som i Vestlandene kan de østlige nationalregnskabsopgørelser bl.a. kritiseres for ikke at tage hensyn til negative eksterneeffekter af produktionen som fx miljøproblemer. Østlandene har klart meget store miljøproblemer, der givetvis ikke lader Vestlandene noget efter.

Tabel III.1 Vækst i henholdsvs samlet produktion og indsats af arbejdskraft og kapital i Sovjetunionen efter 1965 (årlige vækstrater i pct.)

	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986	1987	1988
NMP-vækst ifølge officielle data	7,8	5,7	3,8	3,6	4,1	2,3	4,4
BNP-vækst ifølge vestlige skøn	5,0	3,1	2,2	1,8	3,9	0,5	-
Samlet "input" af:							
Arbejdskraft (antal timer)	2,0	1,7	1,2	0,7	0,4	0,4	-
kapital	7,4	8,0	6,9	6,2	5,4	5,3	-

Kilde: Nuti(1988) samt ECE(1989).

Tabel III.2 Økonomisk vækst i Østeuropa, ekskl. USSR efter 1965 (årlige vækstrater i pct.)

	Tjekko-					Rumænien
	Bulgarien	slovakiet	DDR	Ungarn	Polen	
NMP-vækst ifølge officielle data:						
1965-70	8,6	6,8	5,3	6,8	6,0	7,6
1970-75	7,8	5,7	5,5	6,3	10,0	11,1
1975-80	6,1	3,7	4,2	3,2	1,4	7,3
1980-85	3,7	1,9	4,5	1,3	0,1	4,5
1986	5,3	2,6	4,3	0,9	4,9	7,3
1987	5,0	2,2	3,6	4,1	1,9	4,8
1988	6,2	2,5	3,0	0,5	4,7	3,2
BNP-vækst ifølge vestlige skøn						
1965-70	4,7	3,5	3,2	3,1	3,8	4,6
1970-75	4,5	3,4	3,5	3,4	6,6	6,2
1975-80	1,2	2,2	2,4	2,3	0,9	3,9
1980-85	0,9	1,4	1,7	0,9	1,2	2,0

Kilde: Som tabel III.1

indkomst og levestandard, større indkomstoverførsler og større kollektivt (offentligt) forbrug, hvor ikke mindst militæruddgifterne lægger beslag på en meget betydelig del af nationalproduktet.⁵ I den traditionelle Sovjetmodel har der netop været lagt meget stor vægt på med tiden at kunne imødekomme alle disse målsætninger, også som led i konkurrenceforholdet til især USA. I femårsplanerne har man derfor til stadighed (omend i de seneste planperioder med lidt vekslende betoning) lagt vægt på langvarigt høje og stærkt stigende investeringer, særlig i sværindustrien, på bekostning af befolkningens aktuelle forbrug og levestandard. Det er sket i forventning om et så stort fremtidigt afkast i form af højere vækst, at dette ville kunne kompensere for nutidigt afkald på forbrugsmuligheder. Disse forventninger er i vidt omfang blevet skuffet. Der synes endda snarest at være grund til at antage, at man ved en videreførelse af vækstmønstret fra det sidste par årtier – med fortsat høje investeringsrater og ingen eller meget begrænsede effektivitetsstigninger – forholdsvis hurtigt ville nå et punkt, hvor en yderligere kraftig udbygning af kapitalapparatet ville forudsætte en direkte reduktion af det private og offentlige forbrug.

Vækstkrise, selv hvis de officielle væksttal tages for pålydende

På denne baggrund er der næppe tvivl om, at også de officielt registrerede vækstrater i Østlandene i 1980'erne afspejler en alvorlig vækstkrise, der igen har været en hovedårsag til reformpolitikken. Selv ud fra de officielle tal, hvis rigtighed som nævnt er blevet betvivlet, har væksten i Sovjet i det sidste par årtier højst holdt trit med væksten i USA. Fra sovjetisk perspektiv må dette antages at være uacceptabelt særligt i betragtning af, at niveauet for realindkomsten pr. capita er langt lavere i Sovjet end i USA. Økonomer i Verdensbanken har således anslået BNP pr. capita i Sovjet til at være på omkring 37 pct. af niveauet i USA – et skøn, der er blevet kritiseret for at være for højt, jf. Åslund(1989). Ved sammenligningen må tages i betragtning, at det ved denne type beregninger ikke er muligt at tage hensyn til kvalitetsforskelle. Det er almindeligt erkendt, at man inden for store dele af produktionen i Østlandene kæmper med store kvalitetsproblemer, og at disse har været tiltagende gennem det sidste par årtier.⁶

Kvalitetsproblemerne

5) Vestlige kilder har anslået militæruddgifternes andel af Sovjets BNP til omkring 15 pct. (mod 5 pct. i USA) eller undertiden højere endnu. I Sovjet har ministerpræsident Ryschkow fornylig hævet et tabu ved at oplyse, at Sovjets samlede militæruddgifter for 1989 er budgetteret til godt 77 mia. rubler, svarende til 10-11 pct. af nationalindkomsten.

6) For Sovjetunionens vedkommende citeres i denne sammenhæng ofte en artikel af Nikolaj Smeljov i tidsskriftet Nowyj Mir, 1987 nr. 6. I denne artikel nævnes, at den andel af Sovjets industrivareproduktion, der lever op til international standard, ifølge såkaldt "patriotiske skøn" højst er på 17-18 pct. og ifølge mere forsigtige skøn højst 7-8 pct. Andelen menes under alle omstændigheder at have været faldende over tid. Forholdet kan bidrage til at forklare, at den sovjetiske eksport (også til andre Comecon-lande) overvejende består af energiråstoffer og andre råvarer.

Store effektivitetsproblemer og ressourcespild ...

... både med hensyn til arbejdskraft og kapital ...

Det forholdsvis lave niveau for væksten i flere af Østlandene og den reducerede vækst i alle landene tyder i sig selv på tilstedeværelsen af betydelige og snarest tiltagende produktivetsproblemer. Dette indtryk bekræftes, når tallene for væksten i den samlede produktion sammenholdes med tal for udviklingen i indsatsen af arbejdskraft og kapital i forbindelse med produktionen, som det for Sovjetunionens vedkommende er gjort i tabel III.1. Det skal i denne forbindelse nævnes, at netop udviklingen i faktorindsatsen bag produktionen almindeligvis regnes for at være et område, der er forholdsvis godt oplyst i Østlandenes statistik. I betragtning af de meget høje investeringskvoter i Østlandene (i Sovjetunionen typisk 25-30 pct.) tyder de foreliggende oplysninger specielt på et ringe afkast af investeringerne. I Sovjet synes dette afkast i øvrigt at have været særlig ringe i landbruget, der i 1960'erne og 1970'erne fik tildelt specielt store investeringer.

... og i energi- og råstofanvendelsen

De foreliggende indikatorer for effektiviteten i råstof- og energi-anvendelsen (ikke vist i tabellen) er mere usikre end for arbejdskraft og kapital. Det står imidlertid klart, at også energi- og råstofforbruget pr. enhed af nationalproduktet i Østlandene er betydeligt højere end i Vesten, samtidig med at en udvidelse af energi- og råstofudvindingen også i disse lande er forbundet med betydelige omkostningsstigninger. Selv om der synes at være sket en stigning i udnyttelsesgraden (et fald i produktionens energiintensitet mv.), har denne stigning ikke været på niveau med stigningen i de vestlige industrilande efter de store olieprisomvæltninger i 1970'erne. Det store energi- og råstofforbrug er samtidig en medvirkende årsag til, at Østlandene har særlig store miljøproblemer.

Ingen effektivitetsstigninger i Sovjet i 1970'erne og 1980'erne

For Sovjetunionens vedkommende peger det foreliggende kildemateriale i retning af, at stort set hele den reale vækst i nationalproduktet igennem 1970'erne og 1980'erne kan henføres til en øget indsats af arbejdskraft, kapital, rå- og hjælpestoffer mv., og at totalproduktiviteten i økonomien dermed stort set har været stagnerende. Analoge oplysninger fra de øvrige Østlande, fremlagt af FN's Økonomiske Kommission for Europa (ECE) i dens årlige publikation "Economic Survey of Europe" tyder ligeledes på betydelige effektivitetsproblemer i de fleste andre Østlande. Der er dog mange problemer ved fortolkningen af en sådan udvikling, herunder fx i hvilken udstrækning den skyldes manglende tekniske fremskridt, en meget kraftig stigning i anvendelsen af kapital i forhold til arbejdskraft i produktionen eller andre forhold.

De økonomiske virkninger heraf

Fundamentalt er det effektivitetsstigninger, der er afgørende for de langsigtede muligheder for reallønsforbedringer og stigende pr. capita-indkomster i et samfund. Den her nævnte udvikling med overvejende ressourcebaseret vækst tyder derfor på, at real-lønnen i Sovjet har været mere eller mindre stagnerende i det sidste par årtier. Utvivlsomt er dette en hovedårsag til effektivitetsproblemernes stærkt øgede plads i debatten i Østlandene i denne periode (jf. eksempelvis at der i den sovjetiske fremårsplan for perioden 1976-80 blev bebudet en overgang fra "ekstensiv" til "intensiv" vækst, ligesom planen ledsagedes af en kampagne for effektivitet og kvalitet). En anden hovedårsag har været, at den relativt stærke vækst i arbejdsstyrken, der tidligere har præget Østlandene, nu overalt er afløst af en væsentligt svagere arbejdsstyrketilvækst. Samtidig er også knapheden på ikke-vedvarende naturressourcer som nævnt begyndt at blive følelig i disse lande, der tidligere nød godt af rigelige og forholdsvis let tilgængelige energi- og råstofforekomster. - Som den eneste "restfaktor", der eventuelt kunne tænkes at muliggøre et uændret input-bidrag til væksten, tilbagestår herefter kun en stærk forøgelse af kapitalapparatet pr. beskæftiget via en fortsat meget høj investeringskvote. Som nævnt er investeringskvoten imidlertid i forvejen meget høj i Østlandene, og en yderligere forøgelse ved uændret effektivitetsniveau kan kun ske på bekostning af forbruget. Samtidig er afkastet af investeringerne som nævnt formentlig ringe.

Effektivitets- stigning en nødvendighed

Selv om det på helt kort sigt - som tidligere omtalt - måske ville være muligt for Østlandene at opretholde eller genskabe en relativt høj økonomisk vækst ved at fastholde, respektive vende tilbage til en ren "kommandoøkonomi", baseret på ressourcemobilisering, er dette således næppe nogen mulighed på det lidt længere sigt. Betydningen af en genskabelse af effektiviteten og effektivitetsstigningerne ligger i øvrigt ikke kun i effektivitetsstigningernes funktion som den centrale kilde for realindkomststigninger pr. beskæftiget. Totalvæksten i samfundet har også interesse i sig selv, ikke mindst som et mål for mulighederne for at øge det kollektive forbrug og de kollektive investeringer. I Sovjetunionen knytter der sig den særlige interesse hertil, at man udover at anvende en meget betydelig del af nationalproduktet til militære formål har behov for meget store infrastruktur-investeringer i sammenhæng med forskydninger i befolkningens geografiske fordeling og i lokaliseringen af industriproduktionen og energi- og råstofudvindingen mv.

Årsager til effektivitets- problemerne

Der kan peges på mange årsager til effektivitetsproblemerne i de socialistiske økonomier. Fundamentalt bunder de utvivlsomt i skævheder i "incitamentsstrukturen", herunder i det forhold, at

Prissystem og incitamentsstruktur

de pågældende økonomier i vidt omfang har måttet fungere uden de prissignaler og den konkurrence, som karakteriserer markedsøkonomierne. Prissignaler fra verdensøkonomien slår – måske i nogen grad med undtagelse af olieprisændringer – så godt som ikke igennem i prissystemet i de socialistiske økonomier, således som disse hidtil har været opbygget. Internt afspejler prisfastsættelsen kun i ringe grad knaphedsforskelle, og plansystemet med de dertil knyttede indikatorer for virksomhedernes opfyldelse af planmålsætningerne har kun i mindre grad tilskyndet virksomhederne til økonomisering. Producenterne befinder sig gennemgående i et ”sælgers marked”, hvor det er en hovedbestræbelse at maksimere produktionsmængderne og dermed også at skaffe sig størst mulig tilgang af arbejdskraft, kapital og råvarer, snarere end at søge at forbedre produktionens effektivitet og rentabilitet. Dette må også ses i sammenhæng med et tidligere anvendt planlægningsprincip, hvorefter forbedringer af effektiviteten i virksomhedernes ressourceanvendelse førte til forhøjelse af de fremtidige planmål for produktionen.⁷

Stor ansættelsestryghed

I forhold til Vestlandene karakteriseres Østlandene bl.a. også af en meget høj grad af ansættelsestryghed for den enkelte, i øvrigt mere som et resultat af praksis end gennem lovfæstede regler (jf. eksempelvis Granick(1987) og Keiding(1987)). Eksempelvis omfatter ansættelsestrygheden for den enkelte også en beskyttelse mod uønsket omplacering til et andet job i virksomheden eller til en anden virksomhed. Ansættelsestrygheden antages at bidrage til et generelt forholdsvis afslappet arbejdstempo og forekomst af ”skjult arbejdsløshed” inden for fabriksporten. Bl.a. kan vanskelighederne ved at afskedige arbejdskraft også bidrage til, at den reelle grad af substitution mellem arbejdskraft og kapital bliver mindre end i Vesten.

Reaktioner på lavt forbrugsniveau. Ond cirkel?

Endelig skal nævnes, at begrænsningerne i forbrugsmulighederne kan tænkes at påvirke produktiviteten negativt via arbejdspladsreaktioner på de begrænsede forbrugsmuligheder. I givet fald kan sådanne tendenser få karakter af en ”ond cirkel”, der gør det endnu sværere at løse problemerne.

Prioriterede områder med høj standard

Effektivitetsproblemerne har som bekendt ikke været til hinder for, at dele af produktionen og produktionsprocessen i de socialistiske økonomier har været præget af en høj standard. Dette må

7) I relation til planlægningsmyndighederne har virksomhederne under det hidtidige system, hvor der forholdsvis ensidigt har været lagt vægt på realisering af bestemte kvantitative produktionsmål, haft tilskyndelse til at overvurdere deres input-behov og undervurdere deres output-muligheder (med deraf følgende mulighed for, at planlægningen baseres på forkert information i relation til fx effektiviteten).

imidlertid bl.a. ses i lyset af, at visse produktioner kan erklæres for "prioriterede områder" med den virkning, at der kan trækkes på de bedste specialister og den bedst kvalificerede arbejdskraft i øvrigt, og at der er sikkerhed for råvare-, materiale- og maskinleverancer af den specificerede kvalitet og til fastsat tid etc. Afhængigt af de prioriterede områders omfang i forhold til størrelsen af den samlede produktion må den selektive produktionspolitik antages at medføre større eller mindre alternativ-omkostninger i form af nedsat produktion i de ikke-prioriterede sektorer.

III.3 De interne og eksterne uligevægte - særlig inflationspresset - som årsager til reformpolitikken

Partielle uligevægte et rodfæstet træk i centraldirigerede økonomier

Forekomsten af mangelsituationer med deraf følgende kødannelser mv. på enkeltområder, såvel på forbrugsvareområdet som i producentledet, har været et rodfæstet træk i de centraldirigerede økonomier, omend betydningen af sådanne partielle uligevægte har været skiftende over tid, fra vareområde til vareområde og fra sted til sted. Arbejdsmarkedet synes som lige beskrevet at have været præget af permanent overefterspørgsel og lav mobilitet.

Mangelsituationen og kødannelse

For forbrugerne øges mangelproblemerne og den tid, det tager at skaffe sig forsyninger, af at der hidtil kun har været afsat få ressourcer til udbygning af distributionsapparatet og til betjening inden for det eksisterende apparat.⁸ Mellem virksomhederne indbyrdes findes der - bortset fra Ungarn - officielt ingen direkte, horisontale eller vertikale, forbindelser i form af engroshandelsvirksomhed eller anden form for et officielt marked. Fordeelingen af råvarer og halvfabrikata er ligesom ressourceallokeringen i øvrigt (tildelingen af investeringsmidler og i princippet også arbejdskraftforsyningen via opstilling af arbejdskraftbalancer og tildelingen af en "lønfond" til den enkelte virksomhed) fortrinsvis sket via det administrative kommandosystem. Det er således blevet centralt fastlagt, hvorfra de enkelte virksomheder skulle få deres råvareforsyninger og øvrige materielle leverancer, ligesom der på samme måde er blevet disponeret centralt over deres produktion. Trægheder i dette system, ufuldkommenheder i planlægningen etc. (eventuelt med baggrund i, at den som nævnt kan være baseret på forkert information) kan være årsager til, at der eksempelvis opstår materialemangel, eller at investeringsprojekter trækker i langdrag. Ved siden af det centrale fordelingssy-

8) Dette afspejler den vurdering af servicevirksomhed, der hidtil har været anlagt fra centralt hold i Østlandene, jf. indledningen til afsnit III.2.

stem findes der dog i Sovjetunionen et uofficielt "andenhåndssystem" (undergrundsøkonomi) af markedslignende karakter, hvorigennem den enkelte producent netop søger at gardere sig mod sådanne mangelsituationer. En anden tilsyneladende meget udbredt modforholdsregel kan bestå i, at producenterne holder større lagerbeholdninger, end det måske ville være hensigtsmæssigt under andre samfundsforhold.

Også eksempler på overproduktion

Ligesom der har kunnet forekomme partiel uligevægt i form af mangelsituationer har der også kunnet forekomme overproduktion på grund af en overvurdering af afsætningsmulighederne eller på grund af kvalitetsbrist etc. En sådan overproduktion har under det hidtidige planøkonomiske system ikke automatisk ført til indskrænkning eller omstilling af produktionen eller til automatiske prisnedsættelser. I stedet er produktionen blevet lagt på lager. I praksis har det betydet, at omkostningerne ved en uafsættelig produktion er blevet dækket ind via direkte og indirekte subsidiering.

Automatisk subsidiering

Følger af tilside-sættelsen af prismekanismen

De her beskrevne partielle uligevægte, dvs. uligevægte på enkeltområder, må som tidligere berørt bl.a. ses som et resultat af, at man i de centraldirigerede økonomier har suspenderet den rolle, prismekanismen har som signal og ligevægtsskabende instrument i markedsökonomier. På virksomhedsplan, dvs. mellem virksomhederne indbyrdes, har prissystemet i de centraldirigerede lande knapt nok været brugt som instrument for ressourcefordelingen overhovedet. I forbrugsleddet har det kun været tilfældet på de ret fåtallige private markeder, der har været givet tilladelse til under det hidtidige system.⁹ De centralt fastsatte forbrugerpriser, dvs. priserne for størstedelen af forsyningen, har således ikke været fastsat med henblik på at skabe ligevægt mellem produktion og efterspørgsel. Tværtimod har de ligesom de centralt fastsatte lønsatser typisk været holdt fast for lange perioder ad gangen og været ledsaget af direkte eller indirekte rationering. Foreløbig er Ungarn det eneste land, der i et større omfang har søgt at realisere markedsmæssige priser.

Prisstrukturen og behovet for prisreformer

Et gennemgående træk i prisstrukturen i alle de her betragtede lande er, at nødvendighedsvarer som basislevnedsmidler, husleje, el, gas og brændsel, vuggestue- og børnehavepladser, vask, rengøring, offentlige trafikydelse etc. af fordelingspolitiske hensyn er blevet holdt stærkt nede i pris. Som hovedregel har priserne

⁹ Det drejer sig især om fødevarerforsyning fra små private lodder mv. og den del af landbrugskollektivernes produktion, som disse har lov til selv at afsætte på markeder i byerne.

ligget betydeligt under de reelle produktionsomkostninger for de pågældende varer og ydelser og dermed indeholdt et betydeligt subsidie-element. Det samme gælder en række kulturgoder, inklusive aviser, blade og bøger. Selv om nogle almindelige forbrugsgoder som tekstil, beklædning og skotøj omvendt i mange tilfælde er relativt dyre, og såkaldte luksusgoder typisk er meget dyre, har subsidierne netto lagt beslag på betydelige statsmidler. Når der i nogle af landene, herunder Sovjet, er opstået betydelige statsfinansielle problemer, er dette derfor bl.a. et spejlbillede af prisuligevægtene og det generelle misforhold mellem prisniveauet og produktionsomkostningerne, og herunder specielt lønomkostningerne. Gennem udpumpning af købekraft forstærker statsunderskuddene samtidig i sig selv den generelle mangel på varer og skaber et underliggende inflationspres, jf. nedenfor.

Prisreformer et ømt punkt i reformbestræbelserne

Sammen med behovet for at skabe bedre balance på forbrugsvaremarkederne er dette årsag til, at en prisreform i alle landene fremstår som ét af de vigtigste økonomiske reformbehov. Men samtidig er en prisreform i sig selv et meget ømt punkt i reformbestræbelserne, da sådanne reformer nødvendigvis må indebære stærke prisforhøjelser på en række basale fornødheder og derfor støder på udbredt modstand i befolkningerne. I Sovjetunionen er der desuden i den nuværende situation med stort underliggende inflationspres og kun begrænsede muligheder for direkte beskatning en betydelig risiko for, at en prisreform fører til stærk inflation eller endda hyperinflation, som man nu har i Polen. Selv om åben inflation fra et samfundsøkonomisk synspunkt kan være at foretrække for skjult, er det åbenbart, at tilstedeværelsen af et generelt inflationspres er en dårlig baggrund for gennemførelse af prisreformer til reduktion eller eliminering af partielle mangelsituationer.

Underskuddet på det sovjetiske statsbudget

I forbindelse med den nye åbenhed i Sovjet er det nu blevet oplyst, at der siden slutningen af 1960'erne har været et oprindeligt beskedent, men nu meget stort og fortsat stærkt stigende underskud på statsbudgettet. For 1989 forventes således et underskud på omkring 120 mia. rubler eller 16-17 pct. af nationalproduktet, hvilket forholdsmæssigt er betydeligt mere end i noget vestligt land og eksempelvis svarer til omkring 4 gange det store amerikanske budgetunderskud. Den akkumulerede statsgæld svarer til omkring 35 pct. af nationalproduktet. Som nævnt har også flere andre Østlande betydelige underskud på statsbudgettet.

De omtalte stærkt voksende udgifter til direkte og indirekte subsidiering er en hovedpost på det sovjetiske statsbudget tillige med udgifter til finansiering af såvel offentlige investeringer i traditio-

nel vestlig forstand som boligbyggeri og investeringer i virksomhederne. Investeringsudgifterne i Sovjet har som omtalt ligeledes været stærkt voksende. Hertil kommer udgifterne til egentlige sociale transfereringer, uddannelse, forskning og sundhedsvæsen, militæret, kulturelle aktiviteter etc. På flere af disse udgiftsområder har der ligeledes været en betydelig vækst i den senere tid.¹⁰

De sovjetiske statsindtægter hidrører i hovedsagen fra indirekte skatter (omsætningsafgift) og fra virksomhedernes indbetaling af overskud til statskassen. Det har i de senere år været et væsentligt internt kritikpunkt, at kravene til indbetaling af virksomhedsindtjeningen tilsyneladende har været ret arbitrære og er blevet skærpet under presset fra uligevægtene på statsfinanserne.

Løninflation som nyt træk i udviklingen ...

Foruden de tidligere nævnte grunde til, at udviklingen på statsbudgetterne i flere af Østlandene i høj grad synes at være kommet ud af kontrol i de senere år, må det også nævnes, at det i modsætning til tidligere ikke har været muligt at holde lønstigningerne på et moderat niveau, svarende til de i planlægningen opstillede rammer.

... selv om en kraftig lønkontrol traditionelt har været en grundpille i plan-systemet

Ved siden af den centraliserede produktionsplanlægning og den centraldirigerede vareforsyning til både produktions- og distributionsvirksomhederne (det såkaldte "materiel-tekniske forsyningssystem") samt den centraliserede prisfastsættelse har også en central lønfastsættelse traditionelt hørt med til grundtrækkene i Østlandenes økonomier. Som led i det sovjetiske plansystem er et detailleret sæt af basislønsatser således blevet fastsat centralt. Ligesom for prisernes vedkommende har disse satser typisk været holdt uforandrede gennem lange perioder. Den effektive timefortjeneste for den enkelte beror dog derudover i væsentlig grad på bl.a. en række incitamentskabende tillæg, fastsat lokalt. Ved at lægge loft (i form af en såkaldt lønfond) over de samlede lønudgifter i hver enkelt statsvirksomhed og samtidig normere virksomhedernes arbejdskraftforbrug via såkaldte arbejdskraftbalancer har de centrale myndigheder dog i princippet også kunnet regulere den effektive timeløn mv. pr. beskæftiget. Hertil kommer, at der har været holdt kontrol med overholdelsen af løn- og pris-

10) I den interne debat i Sovjet har det ifølge Arvidsson & Fogelklou(1988) været et udbredt kritikpunkt, at de sociale transfereringer er steget mindre end lønningerne, og at den sociale sektor og sundhedssektoren også har været underprioriteret i ressourcemæssig henseende. Hertil har føjet sig en kritik af, at også de midler, der har været tilføjet den sociale sektor, har været udnyttet ineffektivt. Under Gorbatsjovs styre har der været lagt betydelig vægt på en forbedring af transfereringerne, den sociale service og sundhedsvæsenet, selv om dette har bidraget til det stærkt voksende udgiftspres.

normerne via statsbanksystemet. Alle betalinger til og fra virksomhederne er hidtil gået via statsbanksystemet, og kreditydelser til virksomhederne har i den traditionelle Sovjetmodel principielt været betinget af, at pris- og lønnormerne var overholdt.

Barriererne sprængt. bl.a. på grund af overefterspørgsel efter arbejdskraft

Trods disse principper og kontrolmuligheder er lønningerne i flere af Østlandene, inkl. Sovjet, i de senere år steget betydeligt stærkere end forudsat i planerne. Hovedårsagen hertil skal givetvis søges i den permanente overefterspørgsel efter arbejdskraft kombineret med på den ene side lønmodtager- og forbrugerreaktioner på utilfredsstillende forbrugsmuligheder, på den anden side lønsystemerne og formentlig tillige en mere "akkommoderende" holdning til lønkrav end tidligere. Specielt i Sovjetunionen har denne udvikling – i stedet for at føre til åben inflation i varepriserne – ført til en forstærket realøkonomisk uligevægt, hvor det reale vareudbud og det begrænsede reale serviceudbud langt fra kan imødekomme den effektive efterspørgsel, der retter sig mod dette udbud. Udviklingen er udtryk for, at kontrollen med priserne er lykkedes bedre end kontrollen med lønningerne. Dette har imidlertid i sig selv bidraget til, at der er sket en tilspidsning af forsyningssituationen i en grad, man i Sovjetunionen ikke har kendt til i flere årtier, ledsaget af en stor ufrivillig opsparring i husholdninger og derfor store (papir)formuer eller pengeregighed.

Priskontrol er lykkedes bedre end lønkontrol

Konsekvens: undertrykt inflation, tilspidset forsyningssituation og stor overskuds-købekraft

Budgetunderskud mere inflatoriske i Østlandene

I de vestlige lande afhænger de samfundsøkonomiske virkninger af statslige budgetunderskud og en eventuel, ledsagende monetær uligevægt af bl.a. konjunktursituationen, herunder af beskæftigelsesgraden og kapacitetsudnyttelsen. Under de betingelser, hvorunder Østlandenes økonomier fungerer, må sådanne underskud imidlertid – afhængigt af priskontrollens effektivitet – føre til enten åben eller undertrykt inflation, bl.a. som følge af fraværet af et kapitalmarked, hvorover underskuddenes virkninger for pengeforsyningen kunne neutraliseres.¹¹ I det teoretiske koncept for styringen af økonomier som den sovjetiske lægges der stor vægt på en stram pengeforsyning. Vurderingen ligger, i hvert fald for en umiddelbar betragtning, tæt op ad monetaristiske doktriner i de vestlige lande.

11) I nogle af landene er der dog nu gjort en begyndelse til dannelse af et kapitalmarked gennem en begyndende aktiefinansiering af virksomhederne.

Forsyningskrisen også en følge af den langvarige énsidige investerings- og strukturpolitik

Den tilspidsede forsyningsituation, specielt i Sovjetunionen og Polen, må endelig betragtes som et resultat af Østlandenes fortsatte fastholdelse årti efter årti af en meget énsidig investeringspolitik og énsidig struktur i produktionen med hovedvægt på udbygning af sværindustri og råstofudvinding. Både forbrugsgodeproduktionen, der i de fleste samfundsmodeller betragtes som et endemål for produktionen, og udbygningen af produktionsapparatet i konsumgodeindustrien og de "konsumnære" brancher i øvrigt (herunder handelen og øvrige serviceerhverv) er blevet forsumt.

Betydelige betalingsbalanceproblemer i nogle af landene

I nogle af de østeuropæiske lande har den nuværende økonomiske krise også baggrund i betalingsbalanceproblemer vis-a-vis Vestlandene, hvilket skal ses i sammenhæng med store låneoptagelser på de internationale penge- og kapitalmarkeder i 1970'erne.¹² Disse problemer er særligt presserende for lande som Ungarn og Polen, hvis muligheder for økonomisk ekspansion i særlig grad synes at afhænge af deres integration med de vestlige markeder, jf. nedenfor.

Østlandenes udenrigshandels- og valutasystemer

Østlandenes udenrigshandels- og valutasystemer er helt forskellige fra de vestlige landes og forskellige henholdsvis i den indbyrdes samhandel i forbindelse med Comecon-samarbejdet og i de enkelte landes samhandel med Vest. Værdimæssigt er den indbyrdes samhandel den største, og andelsmæssigt er denne handel vokset stærkt, specielt i 1980'erne. Mængdemæssigt stiller forholdene sig dog muligvis anderledes, idet værdi en af den indbyrdes handel kan være inflateret som følge af, at man her står over for "sælgers markeder". For varer, der sælges på verdensmarkedet, er udbudspolitikken i høj grad påvirket af finansieringsbehovet fra importen. Fælles i begge relationer er – eller har indtil for nylig været – at produktionsvirksomhederne mere eller mindre har været afskåret fra direkte påvirkning fra udenrigshandelen og priserne på verdensmarkedet som følge af en vidtgående centralisering i særlige udenrigshandelsmonopoler. Både inden for Comecon og i samhandelen med Vestlandene anvender Østlandene stærkt differentierede (multiple) kurser for deres valuta-

12) Det skal dog nævnes, at Rumænien har overrasket ved at tilbagebetale stort set hele sin gæld til Vesten i løbet af 1980'erne. Denne udvikling kan dog ikke betragtes som en "succes-indikator", idet gældsafviklingen især synes muliggjort gennem hårdhændet økonomisk repression af befolkningen.

er. Typisk har valutakursernes højde imidlertid kun spillet en ringe rolle for samhandelen, hvorimod subsidier spiller en meget afgørende rolle.¹³

Comecon-handelen sandsynligvis en bremse på omstillingsmulighederne

Den interne samhandel i Comecon har karakter af en kompliceret byttehandel efter lignende principper for bilateral clearing, som blev anvendt i de vestlige industrilande i mellemkrigstiden og de første efterkrigsår. Selv om afregningen delvist foregår i såkaldt transferable rubler, er dette ikke ensbetydende med multilateral clearing, da valutakonvertibiliteten inden for Comecon ikke er blevet fulgt op af "varekonvertibilitet". Ligesom fx Finland har de østeuropæiske lande derfor, trods Sovjets forholdsmæssigt langt større økonomi, haft svært ved at finde importmuligheder fra Sovjet, der har kunnet afbalancere en stigning i eksporten dertil.

Ikke mindst Ungarn har på denne baggrund i de senere år været interesseret i at holde igen på eksporten til Sovjet, hvorimod man har haft en væsentlig økonomisk interesse i at ekspandere samhandelen med Vest. De eksisterende formelle og reelle bindinger inden for Comecon betragtes imidlertid som en væsentlig hæmsko for en sådan omstilling, bl.a. ved at lægge beslag på eksportkapacitet, der alternativt kunne have været anvendt ved afsætning på verdensmarkedet. Det spiller også ind, at producenterne som nævnt her står over for "sælgers markeder".

Uændret eller skærpet Comecon-praksis: dualisme i reformpolitikken

I denne forbindelse skal bemærkes, at reformpolitikken i det store og hele synes at være gået uden om Comecon-samarbejdet. Forbindelserne inden for Comecon er således fortsat bygget op efter det administrativt-centralistiske systems principper. Inden for de senere år har Sovjetunionen således truffet femtenårige aftaler med de øvrige østeuropæiske lande om bilaterale programmer for teknisk-videnskabeligt samarbejde. Efter det oplyste tilsigtes det herved bl.a. at integrere de østeuropæiske landes teknologiske udviklingsarbejde stærkere i den sovjetiske økonomi, måske til imødegåelse af den vestlige embargo på eksport af avanceret teknologi til Sovjetunionen.

13) I Sovjet opereres således med et system af individuelle koefficienter for omregning af fremmed valuta til rubler, der i sig selv indebærer en automatisk subsidiering af eksporten. Koefficienterne, der varierer fra 0,3 til 6 er differentierede efter vareart og destinations-, respektive oprindelsesland. Efter en betydelig forenkling i januar 1987 er antallet af positioner på denne liste reduceret til 3000. Der eksisterer derudover adskillige andre muligheder for kompensation for et eventuelt tab på eksporten, hvortil kommer, at rentabilitetshensyn hidtil ikke i sig selv har spillet en større rolle i pris- og plansystemet, jf. Acta Oeconomica(1988), p. 146f.

For turister har Sovjetunionen for helt nylig indført en speciel, stærkt devalueret rubelkurs, dog med begrænset anvendelsesområde.

Hidtil stilet mod autarki i forhold til Vest

Medens Comecon-samarbejdet bygger på et arbejdsdelingsprincip indadtil, har det under det tidligere system været karakteristisk for Østlandene, at de har satset på en høj grad af selvforsyning i forhold til bl.a. OECD-landene og således netop har lagt vægt på *ikke* at blive integreret i verdensøkonomien. Import fra Vesten har primært været anskuet som et instrument til teknologimport og en mulighed for at imødegå interne mangelsituationer mv. Eksporten har fortrinsvis været betragtet som middel til at fremskaffe de dertil fornødne valutaindtægter, om fornødent uanset omkostningerne ved eksportproduktionen. Sovjetunionen har imidlertid i praksis været nødt til at bruge store beløb i "hård valuta" til import af levnedsmidler.¹⁴

III.4 Reformpolitikens hovedindhold og begrænsninger; modsigelser i den hidtidige politik

Reformernes vidtrækkende sigte

I "rammen" nedenfor er vist en oversigt over nogle fælles hovedtræk i reformpolitikken i Sovjetunionen, Polen og Ungarn. En sådan skematisk oversigt giver naturligvis langt fra et dækkende billede af omstillingsprocessen i de tre lande – specielt ikke i Ungarn, hvor denne proces har stået på i mere end 20 år. Bl.a. tager den ikke hensyn til den ret forskelligartede udvikling i henholdsvis landbrug og industri inden for og imellem landene. Men oversigten er dog et egnet udgangspunkt for en diskussion af nogle hovedspørgsmål i relation til reformpolitikken.

Som også tidligere omtalt har reformerne et meget vidtrækkende sigte. For Polens vedkommende er det nu tilkendegivet, at slutmålet er markedsøkonomi baseret på privat ejendomsret. I Sovjetunionen og Ungarn er reformerne ikke tilsvarende systemover-skridende, men også dér sigtes der på en afvikling af væsentlige træk og principper i det hidtidige økonomiske system, og stærkere decentralisering og en større rolle for markedsmekanismen og for privat og kooperativt drevne virksomheder.

"Blandings-økonomi" med modsat udgangspunkt i forhold til det vestlige

Ved en vurdering af udsigterne for reformpolitikken må bl.a. erindres, at udgangspunktet er en overordnetlig stærkt centraliseret produktions- og distributionsstruktur med deraf følgende monopolisering inden for især industrien. Der foreligger ingen tidligere erfaringer med forsøg på overgang til en "blandingsøko-

14) Som led i reformpolitikken i Sovjetunionen gøres der nu forsøg med præmiering af produktivitetstilvækst mv. i landbruget gennem betaling i dollars for ekstraproduktion.

Hovedtræk i reformplanerne

Uden at gå i enkeltheder med reformindholdet kan der peges på følgende træk, der er fælles for Sovjetunionen, Polen og Ungarn:

- reduktion af den direkte centralstyrings omfang (færre direkte planmål for produktionen) til fordel for en indirekte kontrol med en del af produktionen baseret på bl.a. forskellige effektivitetsmål.
- en prisreform, der lader omkostnings- og efterspørgselsforhold slå igennem i prisdannelsen ("økonomisk funderede priser").
- et større finansielt ansvar for statsvirksomhederne, så de i princippet skal præstere omkostningsdækning og selv finansiere deres investeringer.
- etablering af "direkte relationer" mellem virksomhederne, dvs. i realiteten etablering af et engroshandelssystem til afløsning af den tidligere administrativt-centralistiske forsyning af virksomhederne med materialer og udstyr. Den centraliserede ressourcefordeling skal dog opretholdes for så vidt angår energi og energiråstoffer, metalråstoffer, i eksportproduktionen og rustningsproduktionen.
- en holdningsændring til privat drift, specielt hvad angår små og mellemstore "konsumorienterede" virksomheder. Interessen samler sig i denne forbindelse ikke mindst om en sovjetisk lov om kooperativer fra 1988, der animerer til oprettelse af økonomisk selvstændige kooperative virksomheder inden for såvel landbrug som byerhverv og bl.a. fritager sådanne virksomheder for direkte statslig produktionsplanlægning.
- finansielle reformer, herunder en omstrukturering af banksystemet med sigte på dels en forbedret penge- og kreditpolitisk styring, dels en styrkelse af virksomhedernes (producenternes) finansielle ansvar og forbedret udnyttelse af kapitalressourcerne.
- decentralisering også af udenrigshandelen og overgang til realistiske valutakurser samt efterhånden valutakonvertibilitet. I hvert fald for Sovjetunionens vedkommende er dette dog utvivlsomt højest en langtidsmålsætning, når det drejer sig om forholdet til Vestvalutaerne.

**Reformerne
indebærer ikke
overgang til
markedsocialisme**

nomi" med dette som udgangspunkt.¹⁵ De hidtidige reformer har kun for Ungarns vedkommende (og kun i begrænset omfang) rørt ved denne grundstruktur i økonomien, men er primært gået ud på en deregulering og en vis decentralisering af de økonomiske indgreb og indgrebsbeføjelser samt en vis privatisering. Uden for landbrugssektoren er privatisering dog fortrinsvis sket i "udkantsområder" af økonomien. Allerede fordi egentlige markeder endnu kun eksisterer i begrænset udstrækning, kan man på reformpolitikens nuværende stade ikke tale om, at der er sket eller vil ske overgang til "markedsocialisme", baseret på aktiv konkurrence mellem statsligt eller kooperativt ejede virksomheder.¹⁶ En sådan udvikling synes heller ikke at have været bragt på tale som "modelgrundlag" for reformpolitikken.

**Langt mellem
intentioner og
virkelighed**

I praksis har resultaterne af reformpolitikken foreløbig været skuffende. Dette synes også at være tilfældet i Ungarn, selv om reformerne dér har stået på gennem en lang årrække. Forsyningsituationen i Ungarn er dog klart blevet forbedret og kvalitetsproblemerne muligvis formindsket; men reformerne har langt fra skabt noget økonomisk mirakel i Ungarn. Generelt synes erfaringerne fra reformprocessen i Østlandene at vise, at det er svært at ændre den traditionelle Sovjetmodel. Selv om reformerne i høj grad synes at være affødt af effektivitetsproblemer, kan det heller ikke udelukkes, at reformpolitikken i første omgang forøger effektivitetsproblemerne og reducerer den økonomiske vækst. Dette øger selvsagt usikkerheden om denne politiks videre skæbne.

**Modsætninger og
modsigelser i
reformpolitikken**

Det er karakteristisk for de økonomiske sider af reformpolitikken og for det tidspres, der utvivlsomt arbejdes under, at der her primært er tale om et reformpres ovenfra i systemerne, men under betydelig modstand både fra dele af den politiske top og fra store dele af bureaukratiet såvel i parti- og statsapparaterne som i virksomhederne.¹⁷ I befolkningerne synes den økonomiske del af reformpolitikken – i modsætning til politikens øvrige sider – kun at have vundet begrænset aktiv tilslutning. Her synes der snarest

15) Ved indførelsen af NEP-politikken i Sovjetunionen i 1920'erne, jf. indledningen, var planøkonomien endnu af ny dato og langt fra etableret, hvilket utvivlsomt gjorde det lettere at genindføre markedsøkonomi på en række områder.

16) For en belysning af teorien om markedsocialisme kan især henvises til Oskar Lange(1938).

17) Modstanden fra de nævnte talstærke grupper kan både skyldes ideologiske hensyn, reel økonomisk uenighed om reformpolitikens indhold, modvilje mod de magtforskydninger, reformerne fører med sig, og i sammenhæng hermed indskrænkninger i de særlige privilegier, de pågældende grupper ("nomenklaturaen") har nydt under det hidtidige system.

at råde en vis uvilje, fx mod prisstigninger, udvidede indkomstforskelle og indskrænkninger i den hidtil meget høje ansættelsesstryghed etc. som følge af reformerne. Den hidtidige kombination af høj ansættelsestryghed og fuld beskæftigelse eller overefterspørgsel efter arbejdskraft kan generelt siges at have givet den enkelte stor sikkerhed for en grundforsørgelse fra staten til gengæld for en i mange tilfælde måske ret overkommelig arbejdsindsats. En vellykket reformpolitik vil nødvendigvis gribe ind i dette forhold.

Sammenhæng mellem økonomiske og politiske reformer. Troværdighedsproblemer

Den nære sammenhæng, der er mellem de politiske og de økonomiske reformer, stiller også politikken over for troværdighedsproblemer.¹⁸ Ideologiske hensyn har givetvis hidtil sat grænser for reformmulighederne og for reformernes implementering i praksis, og især i Sovjetunionen må det antages, at dette fortsat vil være tilfældet. Udformningen af reformpolitikken med et meget stort antal mindre reformer, der hver for sig ikke ændrer helheden, men hvor de måske gør det sammenlagt, er blevet forklaret ud fra dette dilemma, jf. Arvidsson & Fogelklou(1988).

Ejendomsret og reformer: Samspil mellem ejendomsret, prisdannelse og effektivitet

Snævert forbundet med de lige nævnte spørgsmål er også spørgsmålet om, hvor store ændringer i de ejendomsretlige forhold mv., man er villig til at acceptere. For at indførelsen af flere markeds-mæssige elementer i de østlige økonomiske systemer skal føre til bedre resultater, er det givetvis en forudsætning, at virksomhederne både får større selvstændighed med hensyn til beslutninger og et vist økonomisk ansvar for disse beslutninger, fx ved en eller anden form for ikke-offentlig ejendomsret til virksomhederne. Hensigtsmæssige aflønningsformer for virksomhedsledelserne, således at effektiviteten slår igennem i aflønningen, må dog antages at være vigtigere end selve ejendomsretten.

Endnu har der i Østlandene kun været tale om begrænsede initiativer til overførelse af ejendomsretten til eksisterende virksomheder til den private sektor (som enkeltmands- eller kooperativt ejede virksomheder), og specielt er initiativer i denne retning gået helt uden om storindustrien.¹⁹ Samtidig er koncentrationen in-

18) Spændingerne i forbindelse med reformpolitikken i Østlandene skærpes yderligere af den sammensmeltning mellem parti og stat, der hidtil har været tale om i disse lande.

19) Det er bemærkelsesværdigt, at der nu i Sovjetunionen er åbnet adgang til privat langvarig forpagtning af landbrugsjord op til en forholdsvis betydelig brugsstørrelse, men at der, med bl.a. de baltiske lande som undtagelse, tilsyneladende kun har været meget begrænset interesse herfor. I Ungarn er der gennemført en forholdsvis vidtgående liberalisering inden for landbruget, og det er en almindelig vurdering, at dette har givet gunstige resultater. I Polen standsede en indledt kollektivisering allerede tidligt i efterkrigstiden. Det polske landbrug består derfor i stort omfang af enkeltmandsbedrifter, men med en klart forældet struktur, domineret af meget små "husmandsbrug". Lovgivningen menes ikke at have været til hinder for sammenlægning af småbedrifter, men også i Polen er der stor tilbageholdenhed med hensyn til private investeringer i landbruget.

Dekoncentration og afmonopolisering som forudsætninger for effektiv konkurrence

den for industrien efter alt foreliggende betydeligt stærkere i Østlandene, end det normalt er tilfældet i de vestlige lande. Denne industristruktur rejser nogle særlige problemer, når områderne med kommandoøkonomi reduceres, og der i stedet indføres flere markeds-mæssige elementer i økonomien. For at markedsmekanismen kan komme til at fungere i industrien vil det være nødvendigt, at der sker en dekoncentration og afmonopolisering. I modsat fald vil der kun været et snævert råderum for konkurrence. Private eller kollektive monopoler (det sidste fx i form af autonome, medarbejderejede virksomheder²⁰) vil i så fald let komme til at "tage over" dér, hvor kommandoøkonomien trækker sig tilbage, uden at dette nødvendigvis fører til en væsentligt bedre varetagelse af effektivitetshensynene.

Accept af virksomhedslukning og arbejdspladsrisiko?

En vigtig forudsætning for, at prismekanismen kan fungere efter sin hensigt er også, at man accepterer den konsekvens, at virksomhederne kan blive tvunget til at afskedige medarbejdere og eventuelt til at lukke i tilfælde af svigtende effektivitet mv. På dette punkt er der tilsyneladende en vis ambivalens i holdningerne, også blandt initiativtagerne til reformerne. På den ene side er det nok blevet anerkendt i den gennemførte lovgivning, at overdragelsen af et finansielt ansvar til virksomhederne principielt må indebære en fallitrisiko; på den anden side synes det at være svært at finde eksempler på, at man har ladet risikoen manifestere sig i praksis uanset en ofte kritiseret tendens til, at det tilsyneladende i stort omfang er de samme virksomheder, der år efter år får tilført store offentlige subsidier.

Gradvis proces eller springvise reformer?

Til de mange konfliktemner i reformpolitikken hører også spørgsmålet, om man skal søge at gennemføre et større antal vidtrækkende reformer mere eller mindre på én gang, eller om en mere gradvis gennemførelse af reformerne er at foretrække. Den omstændighed, at de forskellige bestanddele af reformpolitikken hænger snævert sammen, således at en reform måske vanskeligt kan fungere, hvis den ikke følges op af andre, taler for det første alternativ. Reformmodstanden taler for det andet. I praksis synes der at have været en stærk tendens til at søge kompromisløsninger, fx ved at veksle mellem regulering og deregulering. Heri kan imidlertid ligge en risiko for udvanding af reformerne.

²⁰ De jugoslaviske erfaringer med denne bedriftsform synes ikke opmuntrende. De synes tillige at pege på, at også spørgsmålet om retten til *overdragelse* af ejendomsret kan være væsentlig for effektivitetsudviklingen. Bl.a. har der ud fra jugoslaviske erfaringer været peget på, at risiko for andres overtagelse af ejendomsretten til den virksomhed, hvor man arbejder, kan være en væsentlig effektivitetsspore.

Samspillet mellem reformpolitik og "generel" makropolitik

Et særlig vigtigt eksempel på de nævnte vanskeligheder er den nære gensidige afhængighed mellem pris- og valutareformer. En gennemgribende prisreform må som nævnt betragtes som en krumtap i den økonomiske reformproces i alle landene. Medmindre priserne kommer til at afspejle omkostninger og præferencer i langt større omfang end hidtil, vil det ikke være muligt at erstatte de centraliserede produktionsbeslutninger og den centraliserede ressourcefordeling mv. med mere markedsmæssige styringsformer. Det vil i så fald heller ikke være muligt at afskaffe eller begrænse de partielle uligevægtsproblemer. Samtidig forudsætter en stærkere integrering af Østlandene i verdensøkonomien, at de interne prisstrukturer også kommer til at afspejle priserne i den internationale handel, hvilket igen forudsætter en overgang til realistiske valutakurser i Østlandene. Realistiske valutakurser forudsætter for deres vedkommende bl.a., at den ubalancerede finanspolitik bringes til ophør, og at pengereguleringen eller købekraftoverskuddet i hvert fald delvist elimineres. Kun gennem en sådan gensidig tilpasningsproces mellem priser, finanspolitik mv. og valutakurser bliver det muligt for Østlandene at identificere og udvikle de områder af økonomien, hvor de har størst fordel af international arbejdsdeling. Større åbenhed over for import er ligeledes et afgørende led i en sådan proces.

Specielt i Sovjetunionen og Polen må en vellykket reformpolitik således antages at forudsætte kraftige finans- og pengepolitiske stramninger, som opsuger den ledige købekraft.

Tidsmomentet af afgørende betydning

Afsluttende skal tidsmomentets betydning for reformpolitikken påny understreges. Både befolkningerne og reformtilhængerne i de ledende organer ønsker tydeligvis at se resultater hurtigere, end der realistisk er udsigt til. Efter alt at dømme må der regnes med en ret lang periode med "magre år", før frugterne af reformpolitikken kan høstes.

Hvilke konsekvenser, dette kan få for reformprocessens videre forløb, kan der naturligvis kun gisnes om. I påpegningen af de mange hindringer, denne proces er stillet over for, ligger dog ingen forudsigelse om, at den vil mislykkes. Foreløbig har der – i modsætning til tidligere reformperioder, hvor der ret hurtigt er blevet indledt en retræte – ikke været iværksat lovgivningsinitiativer o.l., der har haft karakter af en direkte redressering af reformprocessen.

III.5 Nogle økonomiske perspektiver for de vestlige lande

To hovedspørgsmål for de vestlige lande

Den økonomiske side af diskussionen om de vestlige landes forhold til Østlandenes reformpolitik har især samlet sig om to hovedspørgsmål, nemlig dels spørgsmålet om vestlige kredit- og bistandsydelse til støtte for reformerne, dels spørgsmålet om udvidede samhandelsmuligheder i Øst-Vest-handelen. Begge disse problemstillinger diskuteres nu løbende såvel på nationalt niveau som i internationale organisationer. Både EF, OECD, IMF og Verdensbanken arbejder med programmer til fremme af reformprocessen i Østlandene, og de syv store industrilande i OECD har som bekendt overladt det til EF at koordinere støtten til Polen og Ungarn.

”Marshallhjælp”?

I den vestlige diskussion har der blandt andet af den vesttyske regering været fremsat forslag om en støtte til Polen og Ungarn på niveau med Marshallhjælpen fra USA til Vesteuropa efter den 2. verdenskrig. De ønsker, der har været specificeret fra polsk side, forudsætter ligeledes et relativt højt niveau for støtten. De konkrete hjælpeprogrammer, der hidtil har været under overvejelse i de vestlige lande, kan dog ikke i omfang sammenlignes med Marshallhjælpen. Det står også klart, at der i Sovjetunionen ikke næres noget ønske om støtte af denne karakter. Derimod er der ofte udtrykt ønsker om større vestlig åbenhed over for import fra Sovjetunionen og Østeuropa, ligesom der sandsynligvis også i Sovjet vil være ønske om nye kreditter på de internationale låne-markeder til finansiering af en øget import.

I Sovjet må løsningen helt igennem ske indefra

Derimod kan vestlig støtte få betydning for Østeuropa ...

Med den struktur og størrelse, den sovjetiske økonomi har, ville selv omfattende egentlige støtteordninger udefra ikke kunne få nævneværdig betydning for reformpolitikken og den fremtidige økonomiske udvikling i Sovjet. Derimod er det sandsynligt, at perspektiverne for reformpolitikken i Østeuropa i nogen grad vil afhænge af, om de vestlige lande aktivt støtter reformerne. Eksempelvis er der grund til at antage, at det ville være af væsentlig betydning for Polen og Ungarn, om de med hensyn til deres udlandsgæld kunne opnå en behandling på linie med den gruppe gældstyngede lande i især Latinamerika, for hvem der arbejdes med gældsfergivelse og tilførsel af nye kapitalressourcer under den såkaldte Brady-plan (initieret af og opkaldt efter den amerikanske finansminister). Baggrunden for Brady-planens forslag om eftergivelse af gæld er bl.a., at tidligere gældssaneringsordninger, hvorunder skyldige renter for en dels vedkommende er blevet tilskrevet gældens hovedstol, har vist sig at være af tvivl-

som værdi både for debitorer og kreditorer. Det samme har tydeligvis også været tilfældet med hensyn til de gældssaneringer, Polen efter samme mønster har opnået i 1980'erne.

... især i starten

En finansiel støtte fra de vestlige lande til reformprocessen i Østeuropa må antages at kunne blive af særlig stor betydning i den periode, hvor reformprocessen ellers kan føre til direkte yderligere tilbageslag i væksten, jf. afsnit III.1 og III.4.

Behov for vestlig åbenhed over for import fra Østlandene

Forudsat at Østlandene gennemfører de nødvendige prisreformer eller på anden vis går over til omkostningsbestemte priser i deres udenrigshandel, vil det vigtigste bidrag, de vestlige lande også på længere sigt kan yde til støtte for reformpolitikken, uden tvivl ligge i den størst mulige åbning af de vestlige markeder for import fra Øst.²¹ I denne forbindelse er det værd af fremhæve, at Ungarn og Polen er ret store landbrugseksportlande. Udviklingen aktualiserer derfor bl.a. de problemer vedr. en global liberalisering af landbrugspolitikken, der er et af hovedelementerne for den igangværende liberaliseringsrunde i GATT. Det samme gælder med hensyn til GATT-rundens planer om afvikling af OECD-landenes beskyttelse af deres tekstilproduktion (ophævelse af den såkaldte Multifiber-aftale)²², idet der er grund til at antage, at også tekstil og beklædning vil være et område, hvor Østlandene vil have en komparativ fordel i samhandelen, hvis reformpolitikken lykkes.

Konsulent- og ekspertbistand

Der er i Østeuropa også et påtrængende ønske om støtte i form af konsulent- og ekspertbistand til de enkelte virksomheder og brancher for at fremme den teknologiske og ledelsesmæssige omstilling over et bredt felt, både på leder- og mellemliderniveau og med hensyn til såvel kommercielle som tekniske funktioner, idet effektivitetsproblemerne i høj grad er et spørgsmål om teknologiens implementering i praksis.

''Joint Ventures''

Ligeledes er der en betydelig østlig interesse for ''joint ventures'' mv. med vestlig deltagelse som instrumenter både til teknologimport, til at tiltrække kapital udefra uden ledsagende stigning i rentebyrden og til åbning af vestlige markeder for østlig eksport. I reformlandene er der således gennemført love, der skal tilskynde til tilstedeværelsen af vestlig kapital og virksomhedsledelse

21) På grund af arbejdsmarkedssituationen, specielt i Vesteuropa, er der set bort fra den mulighed, der ellers kunne være for, at OECD-landene i et vist omfang kunne åbne for egentlig arbejdskraftindvandring fra Østlandene.

22) De to hovedemner for GATT-forhandlingerne er nærmere belyst i *Dansk økonomi*, maj 1989.

mv. Men selv om der er blevet oprettet en del sådanne virksomheder²³, har tallet ikke været stort nok til at få nogen nævneværdig indflydelse hverken på betalingsbalancen eller set i relation til det samlede investeringsomfang. Der er tydeligvis også fortsat store praktiske vanskeligheder, der skal overvindes for at gøre det tilstrækkeligt tillokkende for udenlandske virksomheder at gå ind i sådanne projekter. Eksempelvis kan nævnes begrænsninger i adgangen til at disponere over indtjeningen, herunder til at hjemtage overskud, den manglende valutakonvertibilitet, usikkerhed omkring beskatningen, herunder anvendelsen af afskrivningsregler, der forudsætter meget lange levetider for produktionsapparatet etc. Også de monopolistiske strukturer i industrien vurderes som en hæmsko for vestlige kapitalindskud i Østlandenes produktion. På flere punkter er der dog sket lovrevisioner i de senere år med henblik på at lette den udenlandske deltagelse.

Behov for vestlige garantiordninger

Formentlig er den generelle politiske og økonomiske usikkerhed med hensyn til reformpolitikken videre skæbne imidlertid dét, der aktuelt vejer tungest, når vestlige virksomheder skal overveje, om de vil gå ind i projekter som de omtalte. Til overvindelse af denne hindring for vestlige direkte investeringer i Østlandene vil vil det være af betydning, om de vestlige statskasser vil være villige til at bære en del af denne risiko ved i en overgangsperiode at gå ind i garantier for en del af sådanne investeringer.

Perspektiver for EF og EFTA

Som berørt i indledningen har reformpolitikken i Østeuropa og landenes større uafhængighed af Sovjetunionen i den seneste tid også ført til nye overvejelser og forslag med hensyn til den videre udvikling i EF og forholdet mellem EF, EFTA og reformlandene.

Inden for EF står to helt modsatte grundopfattelser her over for hinanden. Efter den første, der har Vesttyskland som fortalere, bør den nye udvikling i Østeuropa få til konsekvens, at ikke kun de EFTA-lande, der nu søger nærmere tilknytning til EF, men også reformlandene i Østeuropa med tiden får en sådan nærmere tilknytning, eventuelt gennem direkte medlemskab.²⁴ Efter den-

23) Det er først og fremmest vesttyske virksomheder, der har været aktive med hensyn til dannelsen af og deltagelse i joint-ventures i Østlandene.

24) Samhandel med DDR betragtes i Vesttyskland som tysk indenrigshandel. Varer fra DDR kan derfor indføres told- og afgiftsfrit i Forbundsrepublikken (men ikke i de øvrige EF-lande, hvilket har nødvendiggjort særordninger i EF med hensyn til denne import, jf. *Dansk økonomi, maj 1989*, p. 38). Ordningen for Vesttyskland er anerkendt i Rom-traktaten gennem et særligt protokollet i traktaten ("Protokol vedrørende den tyske indenrigshandel og de dermed forbundne problemer").

Særstillingen for DDR-eksporten til Vesttyskland må ses på baggrund af den tyske deling og genforenings-perspektivet. Ordningen kan næppe tænkes at blive model for tilsvarende ordninger med reformlandene i Østeuropa. Her kan man formentlig snarere tænke sig, at en nylig indgået aftale mellem EF og Ungarn kommer til at danne model. Ved denne aftale har EF forpligtet sig til at afskaffe alle kvantitative restriktioner i den indbyrdes samhandel – men fx ikke de variable importafgifter mv. på landbrugsvarer – i tre etaper frem til 1995.

ne model skulle der således blive tale om en udbygning af EF "i bredden", men samtidig også om en koncentration af EF-samarbejdet om økonomiske, teknologiske, miljømæssige og kulturelle spørgsmål. Efter den anden grundopfattelse, hvis hovedfortaler er Frankrig, bør der først ske en intensivering af både den økonomiske og den politiske integration i EF, herunder en udbygning af dets institutioner, før der kan etableres et løsere samarbejde med de nuværende EFTA-lande og med reformlandene i Østeuropa. Også efter denne model anses et sådant bredere europæisk samarbejde dog for en nødvendighed; men først bør der ske en udbygning af samarbejdet inden for det nuværende EF. Typisk forudsættes det nærmere samarbejde med reformlandene efter den her nævnte model at ske via en optagelse af disse lande i EFTA og efterfølgende aftaler mellem EF og EFTA.

Fra et rent økonomisk synspunkt kan der være grund til at nævne, at frihandels hensynene og hensynet til at undgå diskrimination i samhandelsvilkårene synes bedst tjent med en integrationsform, hvor EFTA-landene og de østeuropæiske reformlande opnår en direkte tilknytning til EF på et integrationstrin mindst svarende til deltagelse i EF's toldunion. I modsat fald vil der fortsat bestå handelsbarrierer i samhandelen, bl.a. som følge af nødvendigheden af en fortsat, administrativt meget besværlig kontrol med overholdelsen af bestemmelser vedrørende tekniske handelshindringer og de såkaldte "oprindelsesregler", dvs. regler der skal forhindre, at import fra tredielande (lande uden for EF og den eventuelle ring af løsere tilknyttede lande) "sluses ind" i området via det land uden for EF, der har den laveste toldbeskyttelse. Kontrolproblemerne i forbindelse med sådanne løsere fremtidige europæiske frihandelsarrangementer vil formentlig blive skærpet yderligere, jo flere lande der kommer med i dette samarbejde.

Afslutningsvist skal nævnes, at hvis reformprocessen i Østlandene lykkes og derfor udløser store produktivetsreserver, må dette i kombination med større åbenhed i Øst-Vest-handelen forventes på nogle områder at føre til et forøget internationalt konkurrencepres, som nogle vestlige brancher og erhverv formentlig vil føle generende. Bl.a. må dette som nævnt forventes at blive tilfældet for en del levnedsmidler og for relativt arbejdsintensive industriprodukter som fx tekstil og beklædning. Til gengæld for de markeder, de vestlige lande må afgive under en sådan udvikling, vil de imidlertid få udvidet deres afsætningsmuligheder for mere forarbejdede og avancerede forbrugs- og investeringsgoder med dertil hørende teknologi.

LITTERATURLISTE

Acta Oeconomica, 1988:39, *World Economic Environment and the Hungarian Economy*, Kopint-Datorg, Budapest.

Arvidsson, C. & Fogelklou, A. (red.), 1988, *Den sovjetiska utmaningen*, Nordstedts, Stockholm.

Bergson, A. & Levine, S. (red.), 1983, *The Soviet Economy: Toward the Year 2000*, Allen & Unwin, London.

Botos, B., 1989, *Export Orientation in Hungary and Other European Planned Economies*, indlæg på møde i European Economic Association, Augsburg 1989. Ventes offentliggjort i *European Economic Review*.

Botos, B., 1989, *Economic Trends in Hungary 1989*, Economic Research Institute, Budapest.

Christensen, Jørgen P., 1987, *Sovjetunionens økonomiske historie*, del 1, *Memo nr. 159*, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Christensen, Jørgen P., 1989, *Sovjetunionens økonomiske historie*, del 2, *Memo nr. 167*, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Dau, M., 1988, *Sovjetunionen under Gorbatjov*, SNU, København.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW, *Wochenbericht*, diverse årgange og numre, Berlin.

FN's Økonomiske Kommission for Europa (ECE), *Economic Survey of Europe*, diverse årgange, særlig 1985-86 og 1988-89, New York.

Granick, D., 1987, *Job Rights in the Soviet Union: Their Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge.

Grosfeld, I., 1988, *Reform Economics and Western Economic Theory: Unexploited Opportunities*, indlæg på ovennævnte møde i European Economic Association. Stencileret. Ventes offentliggjort i *European Economic Review*.

Hedlund, S., 1987, *Gorbatjevs ofullbordade*, *Økonomisk Debatt*, 2/87, Nationalekonomiska föreningen, Stockholm.

- Hedlund, S., 1989, Gorbatsjovs fullbordade, *Ekonomisk Debatt*, 1/89, Nationalekonomiska föreningen, Stockholm.
- Hedlund, S., 1989, Sovjetunionen – sedelpressarnas förlovade land, *Ekonomisk Debatt*, 6/89, Nationalekonomiska föreningen, Stockholm.
- Hewett, A., 1989, Economic Reform in the USSR, Eastern Europe, and China: The Politics of Economics, *American Economic Review*, Vol. 79, nr. 5, pp. 16-20.
- Keiding, H., 1987, *Sovjets økonomi – problemer og reformer*, Forlaget Tiden, København.
- Keiding, H., 1989, *Nye ledelsesformer i den sovjetiske industri*, memo 3, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Lange, O., 1938, On the Economic Theory of Socialism, i B. Lip-pencott (red.) *On the Economic Theory of Socialism*, Univ. of Minnesota Press, Minneapolis.
- Nuti, D.M., 1988, Perestroika, *Economic Policy* 7, Vol. 3, nr. 2.
- Ofer, G., 1987, Soviet Economic Growth: 1928-1985, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV, nr. 4, pp. 1767-1833.
- Rishøj, S., 1989, Omkring Comecon's 40 års jubilæum – vurderingen i Polen, Sovjetunionen og Ungarn, *Vindue mod øst*, nr. 7, 1989.
- Stankovsky, J., 1989, *East-West Trade and the CMEA. Approach towards EC-Intergration*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Wild, G., 1988, *Perestroika et Relations Economiques Exterieures: Perspectives pour l'Ouest*, Paris.
- Winiński, J., 1987, *Seminarpapir nr. 385*, Institut for Internationale Økonomiske Studier, Stockholms Universitet, Stockholm.
- Winiński, J., 1988, *Seminarpapir nr. 413*, Institut for Internationale Økonomiske Studier, Stockholms Universitet, Stockholm.
- Aage, H., 1989, Inequality, Incentives, and Income. A review article and seventeen papers in comparative and Soviet studies. *Studier nr. 32*, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Åslund, A., 1989, *Gorbachev's Struggle for Economic Reform*, Pinter, London.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The International Outlook

While economic growth in the USA and the UK is now declining, the expansion in most other Western European countries has been reinforced during 1989. However, as the growth rates of private investments are expected to decrease to more moderate levels, and as the impacts of the more subdued American demand and the resumed decline of the US Dollar are felt, the expansion in Western Europe is also foreseen to decline. After growing 3 1/2 per cent in 1989 real GNP of OECD as well as of OECD-Europe is expected to expand by 2 3/4 per cent in 1990 and 1991. The GNP growth rate of the markets for Danish manufacturing exports over the corresponding period is expected to be 1/4 percentage points lower mainly due to the rather low growth rates of Sweden and the UK.

The current European expansion is primarily due to increased domestic demand in the UK, Italy, France and Spain. The improved performance of the German economy in 1989 can therefore be ascribed mainly to increased imports of the other Western European countries. As a result, the entire German trade surplus now corresponds to the combined trade deficit of all other Western European countries *vis-a-vis* Germany.

The continued large international current account disequilibria still constitute a risk to the outlook although their sustainability are difficult to assess. The imbalances between the main currency areas and within the EMS might trigger adjustments of exchange rates and economic policies with dampening effects on the international and European growth rates.

Conversely, the risk of inflation has subsided considerably since the beginning of 1989 as the rates of wage increases have not responded much to the earlier acceleration of price inflation and as commodity prices have started to fall.

Chapter II: The Outlook for the Danish Economy

The rather single-handed Danish recession has ceased in 1989 as real GDP growth turned positive for the first time since 1986,

primarily the result of fast growing exports (see summary table). With an economic growth of 1.2 per cent in 1989 increasing to 1.7 per cent in 1991 the Danish expansion is expected to be rather moderate and significantly below that of OECD-Europe. The subdued domestic demand along with the heightened exports might induce a small current account surplus in 1991 for the first time since 1963. However, unemployment remains high and is slightly increasing to a rate of nearly 10 per cent in 1991. A fundamental but uncertain condition for this outlook is that there will be a continued rise in the propensity to save of the private sector and in addition, that fiscal policy will not become expansionary.

Compared with the estimates appearing in *Danish Economy, May 1989*, the outlook is more positive. Along with the enhanced expansion abroad and lower wage increases at home, Danish exports rose more in 1989 than previously estimated, and they are expected to do so again in 1990 implying an improved outlook for real GNP growth and the current account. The outlook for unemployment has not improved much, however, as faster growth of production coincides with a faster growth of labour productivity.

It should be noted that the figures are somewhat distorted by some statistical technicalities concerning the re-registration of vessels by the Danish International Shippingregister (founded in 1988). Statistically the re-registration is classified as investments and imports even without any change of ownership. After peaking at around 3 bill. D.Kr. in 1989 the amount of re-registration is expected to drop sharply in 1990 and vanish in 1991. In 1989, the growth in total imports of ships and aircrafts adds around 4 percentage points to the growth of business fixed investments and around 1.5 percentage points to the growth of total imports, while it will reduce the growth rates by similar amounts in 1990.

Fiscal policy is presumed to take on a slightly tight stance. The number of public sector employees is expected to be constant which together with a shortening of the working week implies a fall in public consumption of around 1 per cent a year. Furthermore it is assumed that the proposed government plan for an *Economic Reform* is not implemented with any significant effects within the forecast horizon.

Hourly wage earnings increased by 4.5 per cent in 1989 and are assumed to show an annual growth rate of only 4.1 per cent thereafter, a rate which is very low by Danish standards and lower than the weighted average of competitors abroad. Given the labour productivity growth in the private non-farm sector at more than 5 per cent in 1989, unit labour costs showed a decline. Neverthe-

Summary table: Short-term prospects for the Danish economy

	1988		Percentage changes in volume terms			
	Current prices Bill. D.Kr.	Per cent of GDP	1988	1989	1990	1991
Private consumption	388.7	53.2	-1.1	-0.5	0.5	1.0
Public consumption	188.1	25.7	-0.4	-0.9	-0.7	-0.9
Gross fixed capital formation	130.4	17.8	-6.7	0.7	-3.7	3.4
of which:						
Private residential investment	28.1	3.8	-14.5	-5.0	-5.0	5.0
Business fixed investment	83.5	11.4	-6.8	3.6	-3.6	3.6
Public investments	18.8	2.6	7.8	-5.0	-2.5	0.0
Stockbuilding	-4.9	-0.7	-0.8 ^a	-0.1 ^a	0.2 ^a	0.4 ^a
Total domestic demand	702.2	96.1	-2.2	0.3	-0.4	1.2
Exports of goods and services	241.1	33.0	5.3	7.0	3.9	4.2
Imports of goods and services	-212.5	-29.1	0.6	5.2	0.3	3.1
GDP	730.8	100.0	-0.4	1.2	1.1	1.7
Memorandum items						
Consumer prices, percentage change ^b			4.9	4.6	3.1	2.9
Unemployment, percentage ^c			8.6	9.5	9.9	9.9
Current account, US\$ billion			-1.8	-1.6	-0.4	0.3
Current account, per cent of GDP			-1.7	-1.5	-0.3	0.3
Hourly wage earnings, percentage change			6.1	4.5	4.1	4.1
Terms of trade, percentage change			-1.1	-2.0	0.3	-0.3

a) In per cent of GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) In per cent of total labour force.

Source: Own estimates.

less, this should be considered in relation to the decline in labour productivity each year from 1984 to 1987. Productivity is assumed to increase in 1990 and 1991 by a more normal annual rate of around 2.5 per cent.

The consumer price inflation of 4.6 per cent in 1989 indicates a marked increase in business mark-ups in spite of the weak domestic demand. This may partially be the result of prices responding only with a time-lag to declining costs. In 1990 and 1991 consumer price increases are assumed to be more in line with the cost increases implying a consumer price inflation of around 3 per cent.

Total exports grew by 7 per cent in real terms in 1989. Manufacturing exports realized a real growth rate of 7.5 per cent in 1989, but did probably not increase their market shares at an aggregate level in spite of an improvement of wage competitiveness (relative hourly wage costs in common currency) of more than 10 per cent since 1987. The improvement, however, fails to offset completely the deterioration from 1985 to 1987. Due to the repeated decline of the US Dollar, wage competitiveness will again deteriorate slightly in 1990. Along with a declining market growth and the reversed trend of wage competitiveness, manufacturing exports should decline gradually to a rate of growth of 5.5 per cent in 1991.

Private consumption is expected to increase by 0.5 per cent in 1990 and 1 per cent in 1991 after a decline of 0.5 per cent in 1989. This implies that the consumption ratio of households will decline by around 2.5 percentage points to 93 per cent in 1991 corresponding to the average level for 1980 to 1988. Private residential investment is expected to continue at a depressed level increasing only slightly in 1991. Aggregate private business fixed investments excluding investments in ships and aircrafts reached a trough in 1989, and are expected to increase a little in 1990. The turnaround can be ascribed entirely to investment in machinery and equipment whereas investment in buildings will be falling even in 1991.

Total imports are expected to show a very small increase in 1990 compared with 1989 due to the steep decline in import of ships, an increasing domestic supply of energy and the improvement of competitiveness in the past. At the same time, a slight improvement in the terms of trade is foreseen in 1990 after a fall of 2 per cent in 1989. Thus the current account deficit should shrink markedly in 1990 turning into a small surplus in 1991 despite some deterioration in the terms of trade.

The possibility that the current account deficit might vanish does not imply that the severe imbalances of the Danish economy disappears, as can be seen from the simultaneous rise of unemployment. A reduction of the imbalances demands an expansion of the competitive sector of the economy. This presupposes very moderate wage increases, which again presupposes a diminution of the structural problems within the labour market and a tight non-accomodating economic policy. A tight non-accomodative fiscal stance is likely to be of particular importance because the employees are more widely organized than the employers and because of lacking incentives to wage moderation for the employed wage earners.

The recommendation is supported by an evaluation of the economic policies in the 1980's. Both at the beginning and at the end of this period the development is characterized by a more subdued domestic demand than demand abroad combined with improvements in wage competitiveness. Net exports and the competitive sector expanded markedly in both periods. However, the positive impacts have been somewhat obscured by the adverse international environment in the first part of the 1980's leaving both unemployment and the foreign debt considerably higher today than 10 years ago.

The prospects for a balanced current account may easily be destroyed. For example, improvement in the current account is conditional on further increases in the propensity to save of households. Furthermore, the expected financial consolidation of the local governments could result in an unwarranted fiscal easing.

Chapter III: The Economic Crisis of Eastern Europe

The chapter contains a discussion of the main causes of the economic crises of Eastern Europe and of the different reform plans. Although direct financial transfers from the Western countries could help some of the Eastern European countries to overcome temporary economic setbacks, the most important contribution from the West to the reform process in the longer run lies in an opening of its markets to imports from the East and in transfers of various kind of technological and managerial know-how perhaps under joint-ventures. As some of the Eastern European countries are important producers of agricultural products and may acquire a comparative advantage in the production of e.g. textiles, an opening of the markets in the West places further demands on GATT negotiations and on the Common Agricultural Policy of the EC.

Det økonomiske Råd, Sekretariatet
Kampmannsgade 1,4
1604 København V
33 13 51 28

Danske Boghandleres Kommissionsanstalt
Pris 80 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-10-8
ISSN 0904-7778

Tryk: Notex · Grafisk Service Center as