

DANSK ØKONOMI

JUNI 1990

DANISH ECONOMY

JUNE 1990

Konjunktursituationen

Tysk genforening

Løndannelsen i Danmark

Den økonomiske politiks
muligheder og begrænsninger

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1990

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 arbejdsløhedspregninger. 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. Fastkurspolitikken og den generelle økonomiske politik. Manglende incitament til løntilbageholdenhed. Solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik. Ansættelses tryk. Overskudsdeling/andelsøkonomi. English Summary. 90 kr.
54. Dansk økonomi, december 1988. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Betalingsbalance, udlandsgæld og opsparing. 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. Skattemæssig harmonisering. Skatte tryk 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.
57. Dansk økonomi, jun 1990. Konjunktursituationen. Tysk genforening. Løndannelsen i Danmark. Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger. English Summary. 90 kr.

DANSK ØKONOMI

JUNI 1990

DANISH ECONOMY

JUNE 1990

Konjunktursituationen

Tysk genforening

Løndannelsen i Danmark

Den økonomiske politiks
muligheder og begrænsninger

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1990



INDHOLD

	Fremsendelsesskrivelse til regeringen	
	Resumé	1
Kapitel I:	Den internationale baggrund	7
	Indledning og oversigt	7
	Østtysklands økonomi i udgangssituationen.	
	Støddet til den vesttyske økonomi	11
	Den økonomiske situation i Vesttyskland under det ændrede konjunkturbillede	22
	Nogle hovedtræk af den internationale konjunkturudvikling i øvrigt	27
Kapitel II:	Den indenlandske konjunktur	31
	Oversigt	31
	International vækst og konkurrenceevne	34
	Eksporten	37
	Rente- og prisudviklingen	38
	Offentlige indtægter og udgifter	39
	Husholdningernes efterspørgsel	42
	Produktion, beskæftigelse og investeringer	48
	Arbejdsstyrke og arbejdsløshed	51
	Import og betalingsbalance	53
	Tysk genforening og dansk økonomi	55
	Problemstillinger i konjunkturpolitikken	57
Kapitel III:	Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger	65
	Indledning	65
	Løndannelsen i Danmark	77
	Mulighederne for at nedbringe udlandsgæld og arbejdsløshed	81
	Stabiliseringspolitik	87
	Nogle langsigtsperspektiver vedrørende finanspolitikken og den offentlige sektor	93
	Sammenfattende vurdering	114
	English Summary	121



TIL REGERINGEN

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 7. juni 1990.

Indledningsvist opsummerede *formandskabet* redegørelsens hovedindhold. Den væsentligste ændring i de internationale konjunkturer siden december-redegørelsen fulgte af den forestående tyske genforening, som for Vesteuropas vedkommende fjernede udsigten til kraftigt aftagende vækst 1990-91, og som også på længere sigt kunne forventes at gøre Vesteuropa til et vækstcenter. Som en negativ bivirkning af denne nye udvikling var der dog sket en international rentestigning, som muligvis ikke var kulmineret endnu, og som for Danmarks vedkommende på grund af den store udlandsgæld betød, at vi er et af de få lande i Vesteuropa, der ikke éntydigt får økonomiske fordele af den tyske genforening. Alt i alt var den nye udvikling i Tyskland dog stærkt medvirkende til, at det danske konjunkturbillede fortsat kunne karakteriseres som moderat positivt. Der synes ikke længere at være udsigt til stigning i ledigheden, og trods den konkurrenceevneforringelse, der var sket som følge af den kraftige kronkursappreciering i den forløbne tid, kunne der fortsat forventes en vis forbedring af betalingsbalancen. Dog kunne man ikke længere som i december-redegørelsen regne med betalingsbalanceligevægt i 1991. De noget ringere betalingsbalanceudsigter var både en følge af den internationale rentestigning og af, at finanspolitikken var blevet drejet i ekspansiv retning ved finanslovsforliget i december 1989. Specielt med de meget store omkostninger, der under det nuværende internationale renteniveau er forbundet med en fortsat forøgelse af udlandsgælden, måtte der advares kraftigt mod yderligere finanspolitiske lempelser. Tværtimod kunne der blive behov for en stramning, såfremt det private forbrug i løbet af 1991 viser tendens til at stige med mere end et par pct. på årsbasis.

Beregninger, der er gengivet i redegørelsen, tyder på, at den private sektor har et strukturelt opsparingsunderskud på 3-4 pct. af bruttonationalproduktet. Med mindre man forestiller sig dette underskud helt eller delvist elimineret - hvilket i givet fald vil kræve meget vidtgående reformer på skatte- og pensionsområdet - vil det være nødvendigt at opveje det gennem etablering af et lige så stort offentligt opsparingsoverskud, hvis der skal opnås ligevægt på betalingsbalancen. Modelberegningerne antyder, at der med de nuværende gunstige internationale konjunkturer og et uændret niveau for de offentlige udgifter skulle være relativt gode muligheder for at etablere et offentligt opsparingsoverskud på de nævnte 3-4 pct af BNP i løbet af et forholdsvis kort åremål. Med forbehold for beregningsusikkerheden mv. skulle dette kunne opnås, uden at det skaber behov for skatteforhøjelser, hvori- mod forudsætningerne mht. det offentliges udgiftspolitik indebærer en meget stram offentlig udgiftsstyring - strammere end det ellers er set i nyere tid over en længere periode.

Med en sådan stram udgiftspolitik skulle der fra midten af 1990'erne være mulighed for skattelettelser, uden at udlandsgælden forøges. Skattelettelser før dette tidspunkt vil med en nødvendig målsætning om betalingsbalanceligevægt kræve tilsvarende reduktioner af de offentlige udgifter, ligesom større offentlige udgifter vil kræve tilsvarende skatteforhøjelser.

Med den reduktion, der er sket i tilvæksten til arbejdsstyrken, og med de afledede effekter, finanspolitikken kan ventes at få på omkostnings- og prisudviklingen, skulle selv en så stram finanspolitik som her forudsat kunne gennemføres, uden at det fører til væsentlige stigninger i ledigheden i forhold til det nuværende niveau. På længere sigt vil der også under de anførte forudsætninger kunne regnes med et gradvist fald i ledigheden. En hurtig og stærk reduktion af arbejdsløsheden, uden at det går ud over betalingsbalancen, kræver derimod reformer på arbejdsmarkedet.

Endelig fremhævede formandskabet, at de langtidsberegninger, redegørelsen bygger på, nødvendigvis måtte være temmelig usikre, hvilket var baggrunden for redegørelsens betingede anbefaling af eventuelt at stramme finanspolitikken i 1991. Generelt nødvendiggjorde usikkerheden omkring langtidsforudsigelser en høj grad af fleksibilitet i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik og i løndannelsen mv.

LO's formand berørte i sit indlæg indledningsvist spørgsmålet, om fremlæggelsen inden for blot den seneste måned af flere publikationer om dansk økonomi og økonomisk politik kunne siges

at være udtryk for dobbeltarbejde. Efter hans opfattelse var dette ikke tilfældet. De forskellige institutioner markerede sig hver især ved særlige indfaldsvinkler til analysen af de centrale problemstillinger, og forskelle i institutionernes opbygning og tilhørsforhold slog også derudover igennem i de forliggende redegørelser, konkret fx også i forbindelse med analysen af ændringer i forholdet mellem Øst- og Vesttyskland.

Til den indenlandske konjunkturvurdering bemærkede LO's formand, at fremskrivningerne vedrørende lønudviklingen helt måtte stå for formandskabets regning, så meget mere som man endnu ikke kendte forhandlingsformen for de kommende overenskomstforhandlinger, herunder omfanget af hovedorganisationernes direkte medvirken. LO fandt den danske konkurrenceevneforværring som følge af den senere tids store valutakursforskydninger mellem de internationale valuta-blokke meget bekymrende, idet den modvirkede de beskæftigelsesmæssige forbedringer, fagbevægelsen havde set hen til som resultat af den meget ansvarsbevidste lønstrategi, man havde anlagt. At valutakursforskydningerne bidrager til en afdæmpning af inflationen, var i den forbindelse kun et beskedent plaster på såret. Udviklingen understregede betydningen af såvel en udvidelse af EMS som opnåelse af valutastabiliserende aftaler med lande uden for EF, både på europæisk plan og i forhold til USA og Japan. Indadtil var der grund til at slå fast, at det ikke ville være muligt ad overenskomstmæssig vej at kompensere for sådanne konkurrenceevneforskydninger via forstærket løntilbageholdenhed.

Mulighederne for at komme ud af den, som det udtryktes, uhyre opslidende spændetrøje, dansk økonomi og økonomisk politik befinder sig i, afhæng ikke mindst af, at den nødvendige fordelingspolitiske balance til stadighed blev bredt accepteret og støttet. LO delte redegørelsens syn på vanskelighederne ved etablering og overholdelse af en længerevarende "social kontrakt", men kunne tilslutte sig, at der blev tilvejebragt alment acceptable rammer for arbejdsmarkedets funktionsmåde, også med henblik på at sikre, at løndannelsen af sig selv forløber i en samfundsøkonomisk ønskelig retning. LO havde ved flere lejligheder anerkendt, at en arbejdsmarkedsreform kunne bidrage til en øget fleksibilitet. Forholdene i lande uden de krav til arbejdsmarkeds- og sociallovgivning mv. og uden den respekt for faglige organisationer, som er naturlig i Vesteuropa, kunne imidlertid ikke danne model for reformer på det danske arbejdsmarked.

En holdbar indkomstudvikling kunne kun opnås ved støtte fra organisationerne i en atmosfære af rimelig politisk enighed om

den økonomiske politik. I denne sammenhæng havde man i LO noteret sig rapportens konstatering af, at fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked i relation til løndannelsen tålte sammenligning med udlandet, og at der i løndannelsesundersøgelsen ikke var fundet statistisk belæg for, at løndannelsen påvirkedes af ændringer i marginalsatserne eller andre skatteændringer. Derimod kritiseredes rapporten for efter LO's opfattelse uden nogen nærmere analyse af pensionsdækningen for forskellige befolkningsgrupper at konkludere, at en arbejdsmarkedspensionsreform for at få den ønskede effekt på opsparingen bør ledsages af en reduktion i folkepensionen.

Afslutningsvist i sit diskussionsoplæg betonedede LO's formand i lighed med redegørelsen betydningen af produktivitetsfremmende foranstaltninger i den offentlige sektor. Der var imidlertid behov for en mere dybtgående analyse end præsenteret i redegørelsen, der på dette punkt mere havde karakter af et problemkatalog. Det var afgørende at undgå uacceptable serviceforringelser som resultat af nye tiltag, og svenske erfaringer kunne ikke uden videre overføres på danske forhold.

DA's formand fandt, at redegørelsen tegnede et for dystert billede af den økonomiske udvikling, specielt i sammenligning med december-redegørelsen. Efter DA's opfattelse var det nu realistisk at regne med, at ligevægt på betalingsbalancen ville blive nået i løbet af 1991, hvis den nuværende politik fortsættes. Den svage økonomiske vækst var netop udtryk for, at den økonomiske politik, der er ført gennem de sidste tre år, har været virksom. De positive resultater heraf er nu ved at vise sig. Det var imidlertid helt afgørende, at der blev skabt betingelser, der gjorde det muligt for arbejdsmarkedets parter at indgå aftaler i 1991, der betyder en fortsat forbedring af konkurrenceevnen.

I sammenhæng med denne konstatering kritiseredes det stærkt, at den foreliggende redegørelse ikke indeholder nogen omtale af problemerne omkring skatte- og afgiftsharmoniseringen i EF. I formandskabets indre-markeds-redegørelse fra maj 1989 var der blevet givet udtryk for, at de positive effekter af det indre marked ville blive ret beskedne, og at det ville være attraktivt, hvis Danmark kunne bevare en vis grænsekontrol og kun gennemføre en begrænset afgiftsharmonisering. Sammenholdt med, at formandskabet ikke mente, at der af hensyn til finanspolitikken var plads til skattenedsættelser før i sidste halvdel af 1990'erne, mente DA i redegørelserne at kunne aflæse en strategi fra formandskabets side, hvis konsekvens ville blive, at Danmark i realiteten ville stå udenfor, når det indre marked etableres i 1992.

En begrænset afgiftsharmonisering ville være utilstrækkelig. Grænsekontrol og andre lignende foranstaltninger, som kunne forhindre den fri vareudveksling mellem landene, ville være det samme som at stå uden for det indre marked. Det ville imidlertid få uoverskuelige, negative samfundsøkonomiske konsekvenser, hvis den nødvendige afgiftsharmonisering ikke blev modsvaret af en reduktion i de offentlige udgifter, idet der ellers ville blive udløst en meget kraftig stigning i den indenlandske efterspørgsel. Opgaven bestod dog ikke i at afskaffe eller reducere ydelser, som produceres i den offentlige sektor, men derimod i at tilvejebringe mekanismer, der kan sikre, at ydelserne bliver produceret dér, hvor det kan ske mest effektivt, og som samtidig kan give en reel mulighed for fravalg.

Det understregedes, at DA ikke forventede, at formandskabet skulle foretage en politisk afvejning af, hvilke opgaver det offentlige skal løse, men alene en grundig analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af at udviske skellet mellem den private og den offentlige sektor bl.a. gennem indførelse af en større grad af brugerbetaling samt ved opgivelse af det offentliges monopol-lignende status på en række områder.

DA's reservationer over for redegørelsen gjaldt ikke afsnittene om behovet for en større arbejdsmarkedsfleksibilitet og dermed bl.a. for en finansieringsform for arbejdsløshedsdagpengene, en særlig indslusningsløn for unge mv.

Formandskabet kunne, jf. indledningsbemærkningerne, ikke være enig i, at redegørelsen er holdt i en særlig dyster tone. Der var heller ikke grundlag for at hævde, at formandskabet indtog en politisk holdning til spørgsmålet om de offentlige udgifters størrelse og i forbindelse hermed forfulgte en strategi, der forsøgte at vende sig mod dansk deltagelse i det indre marked. Redegørelsen var neutral i spørgsmålet om efterspørgsels sammensætning på privat og offentlig efterspørgsel og mht. overførselsindkomsternes størrelse. Den lukkede ikke af for mulighederne for skattelettelser, finansieret ved udgiftsbesparelser, men fremhævede alene, at der skulle ske drastiske besparelser, hvis man ville søge at opnå ligevægt på betalingsbalancen samtidig med, at der blev gennemført væsentlige skattelettelser. Problemstillinger og perspektiver i relation til det indre marked var blevet grundigt belyst i Dansk økonomi, maj 1989. Der var ikke sket ændringer heri, der kunne begrunde, at man så hurtigt efter tog dette emne op påny. Snarest synes den fulde realisering af det indre marked at trække noget længere ud end til 1992.

Handelskammerets formand mente at kunne se en vis dualisme i redegørelsens analyse og vurderinger, nemlig på den ene side nok en erkendelse af, hvad der skulle til for at rette op på den samfundsøkonomiske uligevægt og komme væk fra et samfund i stagnation, på den anden side en, som det udtryktes, "pessimistisk-realistisk" holdning med hensyn til de politiske muligheder for at komme igennem med de nødvendige indgreb. Den hidtil førte politik slog stærkt igennem over for bl.a. handelserhvervene via en år for år faldende detailomsætning siden 1985, en fordobling af antallet af konkurser og en svagt faldende beskæftigelse. Med faldende forbrug burde opsparingen vokse, hvilket imidlertid ikke var sket. Efter Handelskammerets opfattelse måtte dette ikke mindst tilskrives beskatningen. Man fandt det derfor nødvendigt at omlægge finanspolitikken således, at fremtidige besparelser alene kom fra besparelser i de offentlige udgifter, herunder ikke mindst en beskæring af overførselsindkomsterne. Derimod burde finanspolitikken give større råderum for et stigende privatforbrug, således at den private sektor blev i stand til at beskæftige dem, der bliver afskedit i den offentlige sektor. I modsat fald ville der blot blive tale om en ændret udgiftspostering ved en stort set uændret offentlig udgiftsbelastning.

Finansrådets formand kunne tilslutte sig redegørelsens analyser af strukturproblemerne i dansk økonomi. Han fremhævede behovet for en symmetrisk nedsættelse af kapitalindkomstbeskatningen med overgangsregler, der kunne begrænse tabene for de boligejere, der ikke har fået del i tidligere perioders kapitalgevinster. En eventuel generel arbejdsmarkedspension burde give mulighed for etablering af virksomhedsrelaterede ordninger, udformet på en sådan måde, at de ansatte virkelig opfattede dem som opsparringsordninger. Den danske realrenteafgift kunne næppe opretholdes i det indre marked.

Håndværksrådets repræsentant fandt redegørelsen for optimistisk mht. udviklingen i boligbyggeriet. Efter Håndværksrådets vurdering ville dette falde med omkring 13 pct. i 1990 samtidig med, at erhvervsbyggeriet er stagnerende. Beskæftigelsen inden for bygge- og anlægsvirksomhed ville blive reduceret med yderligere 3000-4000 mand. Det var bekymrende, at den forbedring, der var blevet opnået mht. lønkonkurrenceevnen, var blevet mere end opvejet gennem kroneapprecieringen. Den tyske udvikling var dog et lyspunkt også for bygge- og anlægsvirksomhederne, idet den skabte øgede muligheder for en dansk byggeeksport. Dette kunne dog ikke ventes at kompensere for nedgangen i boligbyggeriet her i landet. Med henblik på at afbøde problemerne burde man overveje snarlig indførelse af en differentieret moms,

hvilket man under alle omstændigheder måtte være forberedt på i forbindelse med realiseringen af det indre marked.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd bemærkede først, henvendt til Finansrådet, at finanssektoren kunne yde et bidrag til den nødvendige forøgelse af opsparingen ved at tilbyde en højere rente til indskyderne og finansiere det ved øget anvendelse af brugerbetaling. Henvendt til DA nævnte han, at det at dømme efter den af skatteministeriet udsendte "Skattepolitisk Redegørelse" øjensynlig var officiel dansk politik ikke at reducere de indirekte afgifter i større udstrækning og at holde fast ved grænsekontrollen. Han fandt det nærliggende at regne med, at D-marken ville komme til at stige yderligere i forhold til ikke-EMS-valutaer som følge af udviklingen i forbindelse med Tysklands forening. Som følge af, at Danmark i praksis har valgt den strategi at spare sig til balance fremfor at producere sig dertil, har vi nu et "vækstefterløb" i forhold til det øvrige EF på 11½ pct. for tiden efter 1985. Dansk økonomi stod givetvis stadig med et stort konkurrenceevneproblem og et stort behov for strukturrestillinger. Når erhvervenes restindkomstkvote, set under ét, alligevel nu befandt sig på et rekordhøjt niveau, lå der heri en indikation af for svage konkurrencemekanismer i erhvervene. Det var af væsentlig interesse at få dette nærmere belyst. I den offentlige debat var der en betænkelig tendens til at gøre det offentlige til "monoskurk", hvor realiteten var, at afholdelsen af offentlige udgifter på en lang række områder er en forudsætning for en velfungerende markedsmekanisme. Udviklingen gennem de senere år var i øvrigt et klart dementi af, at balanceproblemerne ville forsvinde, hvis der blot blev opnået ligevægt på statsbudgettet.

Formanden for Butikshandelens Fællesråd hæftede sig i sit indlæg ligeledes stærkt ved indre markedsproblemerne, idet det fremhævedes, at en harmonisering af forbrugsafgifterne i relation til det indre marked var afgørende for detailhandelen. Grundlæggende stillede markedsudviklingen krav om løsning af en lang række strukturelle problemer i dansk økonomi, herunder en afgørende ændring af skatte- og afgiftssystemet, kombineret med en reduktion af den offentlige sektor. Selv om den fornødne vækst i den private sektor af hensyn til betalingsbalancen primært måtte skabes i eksporterhvervene, måtte man ikke underkende hjemmemarkedets betydning for væksten. Uden et købedygtigt hjemmemarked ville mange virksomheder miste grundlaget for deres eksportindsats. Fællesrådet så heri et yderligere argument for nødvendigheden af offentlige besparelser.

Formandskabet gentog med baggrund i de relativt mange indlæg om det indre marked, at man selvsagt var enig i, at der med åbne

grænser i EF vil være behov for en tilpasning af de danske afgifter, men at hensynet til at undgå, at de enkelte redegørelser skulle svulme op i omfang, satte snævre grænser for mulighederne for at vende tilbage til indholdet af tidligere redegørelser efter kun kort tids forløb. – Konjunkturfremskrivningen var foretaget ud fra en forudsætning om uændret dollar-D-mark-kurs i forhold til nu, men det var givetvis rigtigt, at der kunne være risiko for en yderligere appreciering af D-marken og dermed formentlig af alle eller de fleste EMS-valutaer. I redegørelsen var dette nævnt som et risiko-alternativ. Den nye løndannelsesfunktion, som lå til grund for redegørelsen, antydede, at det med den stedfundne udvikling i restindkomsterne kunne blive et problem at fastholde det nuværende moderate lønstigningstempo, med mindre der skete et brud på de historiske løndannelsesmønstre.

Finansministeriets repræsentant oplyste, at den statslige beskæftigelse i 1991 kunne ventes at falde med ca. 3000 mand, ligesom der var udsigt til et betydeligt fald i den kommunale beskæftigelse i 1991 (1000-3000 mand). Ministeriet var enig i de i redegørelsen indeholdte tal for den offentlige beskæftigelse i indeværende år, ligesom man kunne tilslutte sig hovedtrækkene i strukturanalysen i kapitel III.

LO's formand replicerede til indlæggene fra erhvervs- og arbejdsgiverrepræsentanterne, at de fremsatte udtalelser nok måtte give ham anledning til at revidere en opfattelse, han indledningsvist havde givet udtryk for, gående ud på, at de uløste økonomiske og beskæftigelsesproblemer tilsyneladende havde skabt større konsensus og større villighed til fra alle sider at diskutere problemerne på en mere åben og fordomsfri måde. Det passede ikke ind i en sådan karakteristik, når man til de 7 pct.'s konkurrenceevneforværring som følge af kronekursens stigning kun havde den kommentar, at der så krævedes en yderligere forstærket lønmoderation, eller når fagbevægelsens støtte til en politik til udvidelse af den private sektor blot blev besvaret med krav om nedskæringer i den offentlige sektor. Som forudsætning for en fortsat ansvarsbevidst lønstrategi måtte fagbevægelsen nu overveje krav om garantier for, at dette udmøntede sig i en større beskæftigelse.

Rigsstatistikeren gav udtryk for, at rentestigningen i Tyskland som følge af genforeningen nok måtte vurderes som midlertidig, og at genforeningens virkninger for dansk økonomi derfor sandsynligvis ville blive mere positive end vurderet i redegørelsen. Han fremhævede dog samtidig, at redegørelsen vurderede "DDR-effekten" på den vesttyske og vesteuropæiske økonomi og dermed hele den vesteuropæiske konjunkturofgang til at blive stær-

kere, end fx OECD og de vesttyske konjunkturinstitutter regner med. Antagelig havde formandskabet nok skudt lidt i overkant. Han fandt også, at redegørelsens bedømmelse af forbrugskvotudviklingen indebar et markant skift, sammenlignet med december-redegørelsen. Dette burde have været kommenteret nærmere, idet det i givet fald måtte være den mest markante årsag til de ændrede betalingsbalanceperspektiver.

Formandskabet replicerede hertil, at man som følge af ændrede definitioner ikke direkte kunne sammenligne niveauet for forbrugskvoten ifølge nærværende redegørelse med niveauet ifølge tidligere redegørelser. Det fastholdtes, at hovedårsagen til betalingsbalanceændringerne var den internationale rentestigning og lempelserne i finanspolitikken. Man var enige i, at der på lidt længere sigt ville blive lagt en dæmper på den meget stærke ekspansion i Vesttyskland via den økonomiske politik; men det var ikke sikkert, at det kom til at ske via finanspolitikken. Det kunne meget vel tænkes at blive via pengepolitikken, og i så fald ville det høje renteniveau blive af længere varighed. Internationalt var der i det sidste par årtier sket en vægtforskydning fra finanspolitik til pengepolitik. Heri lå en hovedårsag til det internationalt stærkt forøgede niveau for realrenten siden begyndelsen af 1980'erne, som havde fanget Danmark i en rentefælde.

Nationalbankdirektøren kunne med et par mindre nuancer tilslutte sig analysen og vurderingerne i redegørelsen. Man var i nationalbanken knap så optimistiske på betalingsbalancens vegne som formandskabet, og mht. beskæftigelsen lå der et usikkerhedsmoment i arbejdsstyrkeudviklingen. Stort set viste udviklingen imidlertid, at den førte politik havde bragt resultater. Hvis man ville se resultaterne af en afvigende politik, behøvede man blot at se over Sundet. Det var klart, at kroneapprecieringen voldt vanskeligheder; men valget af udgangspunkt for beregningerne spillede en rolle for beregningsresultatet. Det var afgørende at få så mange med i EMS som muligt og at få stabiliseret kursudviklingen mellem hovedvalutaerne. – I relation til opsparings-/investeringsbalancen og dermed betalingsbalancen erklærede nationalbankdirektøren, at der med en økonomisk og social struktur som i Danmark ikke kunne være tvivl om, at det var nødvendigt med et stort offentligt opsparingsoverskud til erstatning for den manglende private opsparing.

DA's administrerende direktør indskød, at der trods alt har været tale om en positiv udvikling under de nuværende 4-årige overenskomster, selv om starten af perioden omkostningsmæssigt havde været et skræmmebillede på grund af de omkostningsstigninger,

der her havde været forudprogrammeret fra overenskomstlovgivningen i den foregående periode. Man var nu fremme i en situation, hvor stort set enhver pengelønstigning betød reallønforhøjelse. Ved en samlet vurdering var erfaringerne med den 4-årige aftale derfor positive, trods starten. Dette gjaldt også mht. reallønnen. Valutakursmæssigt var det ikke muligt at basere sig på andet end fastkurspolitikken i EMS. Kroneapprecieringen var i høj grad medvirkende til den moderation af prisstigningerne, som også LO's formand havde fremhævet som et lyspunkt. Men det var vigtigt at få flere lande med i EMS og at få de nordiske lande til at følge mønstret i EMS. Danmark indtog en for nølende holdning med hensyn til videreudviklingen af EMS til en fuldt integreret økonomisk og monetær union i overensstemmelse med Delors-planen.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var enig i behovet for et brud på de traditionelle lønmønstre, men gentog i denne sammenhæng ønsket om en belysning også af andre sider af de danske strukturproblemer end arbejdsmarkedsproblemerne og problemerne omkring den offentlige sektor.

Til det sidste bemærkede *formandskabet*, at man fortolkede det som et ønske om en belysning af, hvorledes man kunne opnå en større beskæftigelseseffekt for en given konkurrenceevneforbedring. Man var enig i den af DA-direktøren fremhævede sammenhæng mellem kroneappreciering og prisudvikling.

Industrirådet var forhindret i at være repræsenteret på mødet, men havde i et notat fremsendt en række kommentarer til rapporten, indeholdende såvel tilslutning som kritik. Industrirådet kan således helt tilslutte sig analysen af problemerne og omkostningerne ved en akkomoderende finanspolitik (herunder såkaldt "twist-politik") og er tilfreds med den mere nuancerede beskrivelse, der nu gives af indkomspolitikens muligheder i sammenhæng med, at den økonomiske politiks påvirkninger af forventningsdannelsen har fået en mere central placering i rapporterne. Industrirådet er ligeledes enig i nødvendigheden af at lade betalingsbalancehensynet få topprioritet i den økonomiske politik. - Blandt kritikpunkterne skal især fremhæves, at notatet finder analysen af skattetrykkets virkninger på den danske økonomi problematisk. Efter Industrirådets opfattelse, som menes klart bekræftet ved talrige erfaringer i virksomhederne, giver det danske skatte- og afgiftsniveau virksomhederne et betydelige konkurrencehandicap. Når denne sammenhæng ikke har kunne findes i de i redegørelsen foretagne statistiske analyser, indicerer det efter Industrirådets opfattelse, at der må være noget galt med de anvendte måle- og analysemetoder.

I Industrirådets notat kommenteres også redegørelsens bemærkninger om den indirekte subsidiering, der sker af erhvervenes materielinvesteringer gennem kombinationen af gunstige skattemæssige afskrivninger og reducerede finansieringsomkostninger som følge af beskatningen. Historisk har denne subsidiering været af omtrent samme omfang som for ejerboliger. Det påpeges i redegørelsen, at der gennem subsidieringen skabes risiko for, at der gennemføres investeringer, hvis realafkast er lavere end realrenten af den forøgelse af udlandsgælden, de giver anledning til. Industrirådet karakteriserer imidlertid denne frygt som stærkt overdrevet, idet virksomhederne er nødt til at operere med et betydeligt risikotillæg og derfor ikke gennemfører investeringer, der kun lige har udsigt til at opfylde et privatøkonomisk minimumskrav beregnet ud fra lånerenten.

Da Industrirådet som omtalt var forhindret i at være repræsenteret på mødet, indgik de nævnte indsigelser ikke i drøftelserne på mødet. *Formandskabet* finder imidlertid anledning til at knytte følgende kommentarer til Industrirådets bemærkninger: Der kan ikke ved hjælp af statistik føres *bevis* for eksistensen af bestemte årsagssammenhænge. Hverken de i redegørelsen gennemførte undersøgelser eller andre statistiske undersøgelser for Danmark – herunder fx også den, der findes i appendiks til den seneste OECD-landerapport om Danmark – giver imidlertid belæg for at antage, at indkomstskattestigninger skulle aflejre sig direkte i virksomhedernes omkostningsniveau.

De nævnte undersøgelsesresultater er dog ikke uforenelige med en antagelse om, at skattestigninger kan udløse et pres for lønstigninger; men undersøgelserne synes at indicere, at et sådant lønpres typisk ikke bliver imødekømt af virksomhederne. Den manglende statistiske sammenhæng mellem skat og løn udelukker bestemt heller ikke eksistensen af andre forvridende effekter af beskatningen, fx negative virkninger på arbejdsudbuddet. I relation til enkelte højtlønnede medarbejdere kan forskellene i de nationale skatte- og afgiftssystemer givetvis også give de danske virksomheder et konkurrencehandicap, fordi det med det danske skatte- og afgiftssystem er dyrere for danske virksomheder end for deres udenlandske konkurrenter at sikre sådanne medarbejdere en bestemt disponibel realløn. På den anden side kan et sådant problem næppe have betydning for det generelle lønniveau.

Til mødet forelå der ligeledes skriftlige bemærkninger fra *FTF*. *FTF* kan tilslutte sig redegørelsens bemærkninger om behovet for at fremme produktiviteten i den offentlige sektor, men påpeger betydningen af, at organisationerne inddrages i tilrettelæggel-

sen af effektivitetsforbedringerne, eventuelt ved indgåelse af flerårige aftaler herom. Med henvisning til den offentlige debat, der fandt sted på baggrund af sammenligningerne i Dansk økonomi, december 1989 af forskellige offentlige udgifter i Danmark, Vesttyskland og Holland, understreger FTF i sine bemærkninger til lige betydningen af, at formandskabets redegørelser ikke fejlfortolkes i den politiske debat.

København, den 14. juni 1990

Arne Larsen

Peder J. Pedersen

Claus Vastrup

RESUMÉ

Den internationale baggrund: Kapitel I

Tysk genforening vil øge væksten i Vesteuropa

Denne del af redegørelsen beskæftiger sig især med den forestående tyske genforenings betydning for den internationale konjunkturudvikling. Den kraftige stimulans til den vesttyske efterspørgsel, der følger heraf, vil give et mærkbart bidrag til den økonomiske vækst i hele Vesteuropa trods den ledsagende stigning i renteniveaet.

Merefterspørgsel svarende til 4-5 pct. af Vesttysklands BNP

Med forbehold for de betydelige usikkerhedsmomenter, der på nuværende tidspunkt omgærder genforeningen, skønnes denne i redegørelsen, når den når sin fulde styrke, at medføre en merefterspørgsel efter vesteuropæiske varer svarende til 4-5 pct. af det nuværende vesttyske BNP.

Denne efterspørgselsfremgang udspringer ikke blot fra omvekslingen af den østtyske opsparing, der udgør 120-125 mia. DM med det fastlagte ombytningsforhold, men også fra betydelige private og offentlige investeringer i Østtyskland, store forventede direkte og indirekte indkomstoverførsler til udligning af en del af forskellen i levestandard mellem Øst- og Vesttyskland (for bl.a. at bremse befolkningsvandringen til Vesttyskland) samt endelig en ændret sammensætning af den østtyske efterspørgsel i retning af vesteuropæiske varer.

BNP-vækst i Vesteuropa på 3 pct. i 1990 og 3½ pct. i 1991

For den vesttyske økonomi må der forudses tiltagende kapacitetsproblemer, hvilket vil trække i retning af højere tysk inflation og rente, men samtidig øge den konjunkturafsmittende effekt på det øvrige Vesteuropa. For Vesteuropa under ét ventes en BNP-vækst på ca. 3 pct. i 1990 tiltagende til ca. 3½ pct. i 1991. Væksten vil være højere i Centraleuropa, men lavere i Storbritannien og de nordiske lande, specielt i Sverige.

Men lavere i UK og de nordiske lande

I USA fortsætter afmatningen i indeværende år med en vækst på ca. 1½ pct., mens væksten i 1991 skønnes at blive omkring 2 pct. I Japan forventes nu en afdæmpning af væksten til omkring 4 pct. i 1990 og 1991.

De seneste års forskydning i konjunkturmønstret mellem USA og Vesteuropa, der nu forstærkes af udviklingen i Tyskland, må forventes at blive af længere varighed, hvilket vil bidrage til at mindske de betydelige uligevægte i de internationale betalingsforhold.

Den indenlandske konjunktur: Kapitel II

En vis forbedring af betalingsbalancen

Redegørelsen forventer en vis forbedring af betalingsbalancens løbende poster til et underskud på ca. 9 mia. kr. i indeværende år og godt 4 mia. kr. i 1991. Forbedringen er dog langt mere beskeden end ventet i december-redegørelsen, hvilket navnligt kan henføres til lempelsen af finanspolitikken i forbindelse med finanslovforliget for 1990 og forøgelsen af rentebetalingerne på udlandsgælden med knap 4 mia. kr. som følge af et højere europæisk renteniveau.

Konkurrenceevnen stærkt forringet

Den indenlandske lønudvikling forventes kun i beskeden omfang at opveje apprecieringen af kronen. De samlede lønomkostninger antages at stige med omkring 4 pct. p.a., hvilket er 1-2 pct.point lavere end i udlandet. Konkurrenceevnen skønnes derfor, som følge af stigningen i den effektive kronekurs på ca. 7 pct., at blive forværret med knap 6 pct. i år, men forbedret med godt 1 pct. til næste år.

Tiltagende vækst i 1991

Den økonomiske vækst, der igennem de senere år har været eksporttrukket, ventes med godt 1 pct. i indeværende år fortsat at være meget lav. I takt med opsvinget i den indenlandske private efterspørgsel ventes væksten at tiltage til knap 2 pct. i 1991. Som følge af en ret beskeden forventet tilgang til arbejdsstyrken kan der trods den forholdsvis lave økonomiske vækst forudses et omtrent uændret ledighedsniveau på ca. 265.000 i både 1990 og 1991.

Stabil ledighed

Tysk genforening øger eksporten ...

Den tyske genforening vil yde et væsentligt bidrag til den danske eksportvækst, der ellers måtte forudses at blive stærkt svækket som følge af konkurrenceevneforringelsen. I følge redegørelsen kan industrieksporten i 1991 vente et vækstbidrag på næsten 4 pct. fra genforeningen, hvilket efter modregning af virkningerne af det højere renteniveau giver en beskæftigelsesfremgang af størrelsesordenen 15-20.000 personer. De øgede rentebetalinger på udlandsgælden skønnes imidlertid at overstige forbedringen af handelsbalancen, således at den tyske genforening samlet ventes at give en mindre betalingsbalanceforringelse i 1991 på godt 1 mia. kr.

... og beskæftigelsen, ...

... men forværres betalingsbalancen

Inflationen falder til 2-2½ pct.

Forbrugerpriserne, der steg med 5 pct. i 1989 som følge af stigende avancer på hjemmemarkedet, ventes at stige med kun et par pct. i både indeværende år og i 1991. Den lave stigningstakt er en følge af den afdæmpede indenlandske omkostningsudvikling, samt valutakursudviklingen fra 1989 til 1990, der dæmper importprisstigningerne.

Problemer med genopretning af konkurrenceevnen

3 pct. lønstigninger vil give stigende realløn

Rentestigninger understreger omkostningerne ved udlandsgælden, men betalingsbalance ligevægt indenfor rækkevidde ved stram finanspolitik

Dyrt at slække finanspolitikken

Stramning kan blive nødvendig i 1991 ...

... især hvis der lempes yderligere i 1990

Samtidig er valutakursudviklingen imidlertid ensbetydende med, at konkurrenceevnen forringes, hvilket skærper kravene til den indenlandske lønudvikling. Flere faktorer peger på, at en genopretning af konkurrenceevnen gennem væsentligt lavere lønstigninger end i udlandet vil kræve et brud med det historiske mønster for løndannelsen i Danmark. Stigninger i erhvervenes indtjening (restindkomstknoten) i stil med udviklingen i de seneste år er tidligere som regel blevet efterfulgt af relativt store lønstigninger. Redegørelsen peger dog på det efter danske forhold ret enestående forhold, at lønstigninger på blot 3 pct. årligt i de kommende år efter alt at dømme vil være tilstrækkeligt til at sikre en stigende realløn med de lave forbrugerprisstigninger, der nu er udsigt til. På den anden side vil der af hensyn til konkurrenceevneudviklingen ikke være plads til såvel fremgang i disponibel realløn som opfyldelse af omkostningskrævende ikke-lønsmæssige overenskomstkraav.

Stigningen i det internationale renteniveau i forbindelse med den tyske genforening er en kraftig påmindelse om omkostningerne ved en stor udlandsgæld. Danmark er således et af de få lande i Vesteuropa, der ikke entydigt har fordel af genforeningen, fordi rentestigningen forværrer betalingsbalancen. Imidlertid må mulighederne for at få brudt den snart 30-årige række af betalingsbalanceunderskud stadigvæk anses for at være inden for rækkevidde. Med den stabilisering af opgangen i Europa, der nu er udsigt til, kan en stram finanspolitik i løbet af få år sikre ligevægt på betalingsbalancen uden nævneværdig forøgelse af ledigheden.

Redegørelsen advarer imod at slække finanspolitikken i tillid til, at betalingsbalanceunderskuddet allerede nu er under kontrol. Med det nuværende renteniveau er omkostningerne ved udlandsgælden i form af rentebetalinger i forvejen meget store – over 5 pct. af BFI – og en for slap finanspolitik vil medføre, at betalingsbalanceunderskuddene påny vil accelerere.

Skal den gradvise forbedring af betalingsbalancen fra de seneste år fastholdes, kan det i lyset af den forventede tiltagende forbrugsvækst blive nødvendigt i 1991 at gennemføre en stramning af finanspolitikken. Behovet herfor vil selvsagt blive forstærket af eventuelle lempelser i forbindelse med retningsplanen for bolig-ejere, afskaffelse af dobbeltbeskatningen af aktieudbytte, reduktion af 6-procentskatten m.m.

Fastholdes den nuværende offentlige udgiftspolitik med omtrent nulvækst i det offentlige personaleforbrug og regulering af transfereringerne efter den netop vedtagne reguleringsordning, vil en

Ikke plads til vækst i privatforbruget over et par pct.

vækst i det private forbrug på mere end et par pct. om året formentlig føre til en gradvis forringelse af betalingsbalancen og samtidig forringe mulighederne for at forbedre konkurrenceevnen.

Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger: Kapitel III

Balanceproblemerne løser ikke sig selv

Denne del af redegørelsen diskuterer den økonomiske politik i et mellem- og langfristet perspektiv. En hovedkonklusion er, at de samfundsøkonomiske balanceproblemer – trods aftagende vækst i arbejdsstyrken – under realistiske antagelser om den internationale økonomiske udvikling ikke kan ventes at blive løst af sig selv. På grundlag af en række modelberegninger skønnes det, at finanspolitikken, for at sikre ligevægt på betalingsbalancen fremover, skal være så stram, at der tilvejebringes et årligt opsparingsoverskud i den samlede offentlige sektor af størrelsesordenen 3-4 pct. af BNP mod omtrent ligevægt i indeværende år. En så stram finanspolitik vil overgangsvist dæmpe beskæftigelsesfremgangen, men samtidig forbedre konkurrenceevnen og derfor næppe forøge ledigheden i forhold til det aktuelle niveau.

**Betalingsbalance-
ligevægt kræver
offentligt opsparringsoverskud på
3-4 pct. af BNP**

**Uden løsning af
arbejdsmarkedets
strukturproblemer
kun udsigt til
langsomt fald i
ledigheden**

Der er uanset tilrettelæggelsen af finanspolitikken i bedste fald kun udsigt til en langsom formindskelse af ledigheden, medmindre arbejdsmarkedets fleksibilitet styrkes fx gennem foranstaltninger af den type, der blev anbefalet i *Dansk økonomi, juni 1988*: Stærkere incitamentter til løntilbageholdenhed gennem ændret dagpengefinansiering, uddannelse af ufaglærte og større tilskyndelse til uddannelse for unge gennem indslusningsløn, garanti for praktikpladser mv.

**”Social kontrakt”
vanskelig i praksis**

Alternativet til en sådan politik kunne være etableringen af en ”social kontrakt” mellem regering og folketing og arbejdsmarkedets parter om løntilbageholdenhed, der kompenseres gennem skattelettelser eller lignende. Problemerne herved er imidlertid dels, at det ikke er muligt på kort sigt at kompensere de beskæftigede for nedgangen i realindkomst uden stigende betalingsbalanceunderskud eller offentlige besparelser, dels at aftalerne for at give varige bidrag til løsning af balanceproblemerne nødvendigvis må gælde for en længere årrække. Det er indlysende vanskeligt at etablere bindende aftaler for længere tidsrum, når der er behov for fleksibilitet i finanspolitikken, og det er vanskeligt at etablere tidsmæssig sammenfald mellem løntilbageholdenhed og skattelettelser.

Pensions- og skattereform kan aflaste finanspolitikken, men først på længere sigt

Redegørelsen fremhæver, at der på kortere sigt ikke er noget alternativ til en stram finanspolitik, hvis betalingsbalancen skal bringes i ligevægt. Behovet for et offentligt opsparingsoverskud hænger bl.a. sammen med den offentlige sektors indflydelse på den private sektors opsparings- og investeringsbalance. På længere sigt vil det derfor være muligt at aflaste finanspolitikken gennem incitament, der reducerer den private sektors opsparingsunderskud. I denne forbindelse peges primært på en omlægning af pensionssystemet, men også en skattereform, der afgørende forøger opsparingsafkastet og reducerer bolig- og investerings-subsidierne, kan reducere kravet til den offentlige sektors opsparingsoverskud.

Dyr at opretholde beskæftigelsen gennem ekspansiv finanspolitik ...

... den forøgede udlandsgæld vil kræve endnu større stramning senere

En anden hovedkonklusion er, at finanspolitikken ikke uden store omkostninger kan anvendes til at opretholde beskæftigelsen i tilfælde af fx en længerevarende international lavkonjunktur, overdrevne danske lønstigninger eller en bytteforholdsforringelse. Årsagen er, at omkostningerne i form af øget udlandsgæld ved at føre en sådan akkomoderende politik i disse tilfælde på langt sigt bliver så store, at finanspolitikken nødvendigvis må strammes endnu mere i sidste ende. De nævnte stød kræver, at realindkomstene og lønningerne tilpasses i nedadgående retning for at forhindre, at udlandsgælden vokser, og beskæftigelsen samtidig forringes. En akkomoderende finanspolitik modvirker netop et sådant realindkomstfald ved at holde beskæftigelse og aktivitet oppe.

Konjunkturpolitik skal være symmetrisk

Derimod kan finanspolitikken principielt bruges til at modvirke virkningerne på beskæftigelsen af mere kortvarige udsving i efterspørgslen. Hvis man lemper finanspolitikken for at akkomodere virkningerne på beskæftigelsen af en lavere udenlandsk eller indenlandsk efterspørgsel, er det en betingelse, at finanspolitikken omvendt strammes, når efterspørgslen stiger. Kun herigennem undgås, at udlandsgælden stiger på langt sigt, og at løndannelsen påvirkes på en uheldig måde.

Skattelettelse uden sikre virkninger på løn og opsparing

Redegørelsen stiller sig skeptisk overfor generelle skattenedsættelser som et hovedinstrument overfor balanceproblemerne. Empiriske analyser har ikke kunnet påvise, at skatter overvæltet i lønnen, ligesom effekten på den private opsparing er usikker, samtidig med at den offentlige opsparing reduceres. Effekten på arbejdsudbuddet er beskeden, og en skattenedsættelse er derfor langt fra selvfinansierende. Af hensyn til betalingsbalancen kan skattelettelse derfor først komme på tale, når det nødvendige offentlige opsparingsoverskud er etableret.

**Kun skattelettelser
gennem stram
offentlig
udgiftspolitik**

Mulighederne for skattelettelser er derfor helt afhængige af den offentlige udgiftspolitik. Med en fastholdt stram udgiftspolitik i en årrække vil der formentlig være muligheder for skattelettelser i anden halvdel af 1990'erne, idet det nødvendige offentlige opsparingsoverskud vil yde et selvstændigt bidrag til lavere offentlige udgifter gennem faldende renteudgifter på den offentlige gæld.

**Behov for øget
produktivitet i den
offentlige sektor**

Endelig understreger redegørelsen behovet for produktivitetsstigninger i den offentlige sektor, hvilket ligeledes kan mindske skattetrykket på langt sigt. I den forbindelse peges på forskellige muligheder for at styrke produktivitetstilskyndelserne, herunder en større adgang til konkurrence mellem offentlige institutioner.

KAPITEL I

DEN INTERNATIONALE BAGGRUND¹

I.1 Indledning og oversigt

**USA og
Storbritannien
inde i en recessiv
fase. Forstærket
opgang i de fleste
vesteuropæiske
lande. I Japan
aftagende
højkonjunktur**

I det sidste par år er der sket et markant brud på 1980'ernes internationale konjunkturmønster, hvor det var USA, der førte an i opgangen efter 1982 og trak Vesteuropa med sig. Medens USA fra 1982/83 til stadighed havde højkonjunktur med vækstrater på 3-4 pct. p.a. eller mere, forblev opgangen moderat i de fleste vesteuropæiske lande frem til 1987/88. I gennemsnit havde Vesteuropa kun en vækst på et par pct. p.a. i denne periode. Den vigtigste undtagelse var Storbritannien, der - i stærk kontrast til 1970'erne - ligesom USA havde en vækst på 3-4 pct. om året.

Dette vækstmønster er nu forskudt på næsten helt symmetrisk måde, både mht. vækstens landefordeling og mht. de konkrete vækstprocenter. Det er nu USA og Storbritannien samt de nordiske lande, der har lavvækst, med vækstrater på kun 1½-2 pct., medens det øvrige Vesteuropa nu har vækstrater på 3-4 pct. om året og således er blevet et nyt vækstcenter.

I Japan er der fortsat højkonjunktur med en højere vækst end i Vesteuropa (knap 5 pct. i 1989), men aftagende og med tegn på, at opgangen måske ikke længere er helt så rodfæstet som tidligere. For de øvrige OECD-lande er det imidlertid positivt, at den japanske økonomi nu trækkes mere af privat og offentligt konsum og mindre af direkte eksport end tidligere. På den anden side er der stadig tale om en meget lukket økonomi.

**Forskydningen i
konjunkturmønste-
ret antagelig af
længere varig-
hed...**

**... bl.a. som følge
af de nye vækst-
impulser...**

Ligesom det tidligere konjunkturmønster bliver også det nye antagelig af længere varighed. For USA's og Storbritanniens vedkommende er en længerevarende afmatning formentlig den pris, der må betales for en videreførelse af den betalingsbalanceforbedring, der nu er indledt. I det nye vækstcenter i Vesteuropa (stort set identisk med EMS-landene) vil foreningen af Vest- og Øst-tyskland skabe stærke vækstimpulser. I 1990 vil denne tendens ganske vist blive sløret af, at der før den nye politiske og økonomiske udvikling i Tyskland var udsigt til en vis konjunktur-

1) Kapitlet er færdigredigeret den 9. maj 1990.

afdæmpning også i EMS-landene. Væksten i Vesteuropa i 1990 vil som følge heraf næppe være på niveau med væksten i 1989. Herefter er der imidlertid udsigt til forstærket vækst først og fremmest i Vesttyskland, men afledt heraf også i de øvrige vesteuropæiske lande, jf. tabel I.1.

I et vist omfang har åbningen af de østtyske grænser allerede virket som et positivt "stød" til konjunkturudviklingen i Vesttyskland. Dette har primært været en følge af den stærke afvandring fra Øst- til Vesttyskland og den forøgelse af de offentlige udgifter, boligbyggeriet mv. i Vesttyskland, som folkevandringen har ført med sig. Det private forbrug i Vesttyskland skønnes som følge heraf at være steget $\frac{1}{2}$ -1 pct. ud over, hvad det ellers ville være steget.

... fra den tyske genforening

Langt kraftigere vækstimpulser må imidlertid ventes udløst, når den økonomiske og monetære union mellem de to Tysklande træder i kraft omkring midten af 1990, og grænserne dermed åbnes også for frie vare- og kapitalbevægelser m.m., og et stort opdæmmet østtysk importbehov slippes løs.

Den forstærkede vesttyske opgang vil smitte af på Vesteuropa ...

Som nævnt vil de nye faktorer i konjunkturforløbet især føre til en forøgelse af Vesttysklands økonomiske vækst. Det vil imidlertid smitte af på væksten i det øvrige Vesteuropa. Efter en grov tommelfingerregel regner man både i OECD og EF med, at en pct.'s ekstra vækst i Vesttyskland fører til en halv pct.'s ekstra vækst i det øvrige Vesteuropa. Med den nuværende høje kapacitetsudnyttelse i Vesttyskland kan dette vise sig at være et underkantsskøn.

... og herved bidrage til, at også Vesteuropa får mindsket betalingsbalanceuligevægt

Med de ændrede vækstperspektiver er der også skabt udsigt til en delvis udligning af de senere års meget store vesteuropæiske betalingsbalanceuligevægte, hvor et stort overskud på den vesttyske betalingsbalance (de løbende poster), har stået over for et lige så stort underskud for det øvrige Vesteuropa, set under ét. Via forskellige kanaler må foreningen af de to Tysklande ventes at resultere i en mærkbar reduktion af det vesttyske overskud og sammenhængende hermed af det vesteuropæiske underskud. Det behov, underskudslandene i Vesteuropa kunne have for at bremse konjunkturerne af hensyn til deres betalingsbalancestilling, må derfor også ventes reduceret.

Inflationsfrygt og rentestigning i Vesttyskland

Forstærkelsen af konjunkturopgangen som følge af genforeningsprocessen rummer på den anden side også en risiko for en forøgelse af løn- og prisstigningerne i Vesttyskland og dermed for et fortsat højt vesttysk renteniveau.

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

Land	Eksportvægte (Andel af Danmarks industrieksport)	Realvækst (Stigning i bruttonatio- nalprodukt, faste priser)			Prisudvikling (Stigning i forbruger- priser) ^c		
		1989	1990	1991	1989	1990	1991
	Pct.	— Procentvis stigning i forhold til foregående år —					
USA	7,4	3,00	1,75	2,00	4,80	4,75	4,50
Japan	2,3	4,75	4,00	4,00	2,30	2,50	2,50
UK	12,8	2,25	1,50	2,00	7,80	7,00	5,50
Frankrig	6,8	3,40	3,25	3,75	3,60	3,00	3,00
Vestryskland	20,5	4,30	3,75	4,50	2,80	3,00	4,00
Italien	3,3	3,30	3,25	3,75	6,50	6,00	6,50
Spanien	2,3	5,00	4,50	5,00	6,80	7,00	7,00
Holland	5,7	4,20	3,75	4,00	1,10	2,50	2,75
Belgien	2,8	4,50	3,75	3,75	3,10	3,50	3,50
Østrig	1,5	4,25	3,25	3,75	2,50	3,00	3,50
Schweiz	3,0	3,00	2,75	3,25	3,20	5,00	4,00
Finland	3,9	4,75	2,75	3,00	6,60	6,50	6,00
Norge	11,1	5,80	2,50	3,00	4,60	4,50	4,25
Sverige	16,5	2,10	1,00	1,00	7,00	10,00	8,00
Hele OECD ^a		3,50	2,75	3,00	4,50	4,75	4,50
Vesteuropa		3,50	3,10	3,50	5,50	5,75	5,00
Danmarks aftagerlande ^b	100,0	3,50	2,50	3,00	4,75	5,25	5,00
Danmark		1,10	1,20	1,90	5,00	2,00	2,20

a) Gennemsnitlig ændring for hele OECD-området.

b) Sammenvejret med landenes andel af Danmarks industrieksport.

c) Målt ved deflator for privat forbrug i nationalregnskabet.

Kilde: *Economic Outlook*, nr. 47, OECD, Paris, december 1989, AIECE samt egne skøn.

**Nye strømninger
måske
foruddiskonteret
i obligations-
renten...**

**... men fortsat
højt renteniveau**

**... og sandsynlig-
hed for yderligere
forhøjelser af den
korte rente. Muligt
pres på D-marken**

Allerede inden der opstod udsigt til en forening af de to Tyskland, gav højkonjunktur og inflationsfrygt anledning til væsentlige stramminger af pengepolitikken. I løbet af 1989 steg det vesttyske renteniveau derfor med omkring 2 pct.point (til ca. 8 pct.), en stigning der prompte bredte sig til de øvrige vesteuropæiske lande. Da det vesttyske tilbud om en tysk økonomisk og monetær union (i form af en "straks-union") blev fremsat i februar 1990, udløste det et nyt spring i renteniveauet til omkring ni pct. Selv om en del af denne seneste stigning siden er redresseret, må det nuværende renteniveau karakteriseres som højt i betragtning af, at prisstigningerne kun er på omkring 3 pct. på årsbasis. Specielt for obligationsrentens vedkommende er det derfor sandsynligt, at der i det nuværende renteniveau allerede er foruddiskonteret en vis forøgelse af inflationen i sammenhæng med den ventede forstærkelse af højkonjunktoren. Men omvendt er der næppe tvivl om, at renteniveauet vil forblive højt både i 1990 og 1991 også som følge af den forøgede kapitalefterspørgsel fra Østeuropa og specielt det meget store investeringsbehov i Østtyskland. For den korte rentes vedkommende må der snarest regnes med yderligere forhøjelser, idet den tyske centralbank givetvis vil lægge stærk vægt på at bremse eventuelle inflationstendenser i sammenhæng med valutaunionens etablering. Afhængigt af andre landes reaktion på sådanne renteforhøjelser kan dette medføre, at D-marken forstærkes yderligere over for dollar, yen og andre valutaer.

Med det ventede løft i den vesttyske og vesteuropæiske konjunkturopgang fra midten af 1990 vil år-til-år-væksten i udlandet fra 1989 til 1990 ikke være nogen god indikator for den fremtidige vækst i de danske afsætningsmuligheder i udlandet. Udviklingen inden for det enkelte år kommer kun delvist til udtryk i sådanne tal for hele året. Det fald i den samlede udlandsvækst fra 1989 til 1990, der fremgår af tabel I.1 (fra omkring 3½ til godt 2½ pct., målt med både OECD-vægte og danske eksportvægte), kan dog bidrage til at forklare, at der i den seneste tid er sket en afsvækkelse af stigningstakten for den danske industrieksport. Den udvikling, der kan forventes på vore udlandsmarkeder i den kommende tid, afspejles imidlertid bedre i tallene for væksten fra 1990 til 1991. I 1991 skønnes det, at Vesteuropa påny vil være inde i en højkonjunktur af samme styrke som i 1988 og 1989. Isoleret set vil dette naturligvis gavne den danske eksport. De nærmere beregninger i kapitel II af virkningerne af den tyske genforening for den danske økonomi illustrerer imidlertid, hvorledes den store udlandsgæld har svækket den danske økonomis evne til at drage fordel af forbedrede udlandskonjunkturer, specielt hvis disse ledsages af rentestigninger. Samtidig bevirker afdæmpningen i USA, Storbritannien og de nordiske lande, at den samlede vækst

på de danske udlandsmarkeder også i 1991 vil være mindre end i 1988-89, men på den anden side gunstigere end i 1990.

Østtysklands og Østeuropas åbning de vigtigste nye træk i international økonomi

Sammenfattende kan det konstateres, at den nye udvikling i forholdet mellem Øst- og Vesttyskland afgørende har ændret de europæiske vækstperspektiver. På længere sigt må de nye tendenser også ventes forstærket af åbningen i Østeuropa. I hvert fald ud fra en europæisk synsvinkel må Østtysklands og Østeuropas åbning betragtes som de vigtigste træk i den senere tids internationale økonomiske udvikling.

I.2 Østtysklands økonomi i udgangssituationen Støddet til den vesttyske økonomi

Helt usædvanlig proces...

I omstående "rammer" er vist en række nøgletal og -data for den østtyske og vesttyske økonomi. Oversigterne kan give et groft indtryk af de meget store forskelle, der er mellem de økonomiske systemer og strukturer, hidtidige levevilkår mv. i de to områder.

... der bl.a. må ses i lyset af truende økonomisk sammenbrud i DDR...

En hurtig integration af to så forskellige økonomier er historisk helt usædvanlig. Specielt er det usædvanligt, at den økonomiske integration starter med etablering af en fuldt færdig valutaunion. Imidlertid må dette bl.a. ses i lyset af udvandringen fra DDR efter åbningen af grænserne og muligheden for et sammenbrud af DDR's økonomi, hvis en økonomisk og monetær union med Vesttyskland ikke var kommet i stand.

... i kølvandet af åbningen af de østtyske grænser...

Det er de åbne grænser, der – sammen med velstandskløften i forhold til Vesttyskland og det forhold, at den østtyske arbejdskraft er højmobilitet over grænsen til Vesttyskland – afgørende adskiller situationen i Østtyskland fra situationen i det øvrige Østeuropa. Åbningen af grænserne har udløst en meget stærk udvandring fra Østtyskland, der under de ændrede politiske forhold overvejende må anses for økonomisk betinget. Afvandringen til Vesttyskland lettes ved, at der her ikke er nogen restriktioner på den østtyske immigration; østtyskere samt medlemmer af de tyske befolkningsgrupper i Sovjetunionen og Østeuropa har automatisk statsborgerskab i Vesttyskland og har dermed også samme økonomiske og sociale rettigheder som vesttyskere. På nogle områder har der også været tale om "positiv diskrimination" til fordel for tilvandrere.

... og det derved udløste afvandringspres

Nøgletal og -data for Østtyskland og sammenligninger med Vesttyskland

	DDR	Forbunds- republikken
Areal (1000km ²)	108	249
Befolkning (mio.)	16½	61½
heraf arbejdsstyrke (mio.)	9	28
Eksport til vestlige industrilande (ekskl. indre tysk handel), mia DM, 1989	5	550
Produceret nationalindkomst/BNP, 1988, i alt mia. M/DM	269	2.110
Do pr. indbygger M/DM	16.105	34.335
Gns. månedsløn i industrien, brutto, 1988, M/DM	1.292	3.657
Disponibel nettoindkomst i husholdningerne 1988, i alt mia. M/DM	163	1.343
Do pr. indbygger pr. måned M/DM	813	1.814
Seddel- og møntomløb i alt, 1988 (ult.) mia. M/DM	15,6	142,6
Do pr. indbygger M/DM	937	2.311
Spareindskud i pengeinstitutterne i alt 1988, mia. M/DM	152	715
Do pr. indbygger M/DM	9.091	11.579
Pengeformuer 1988, i alt mia. M/DM	184	2.515
Do pr. indbygger M/DM	11.022	40.747
Boligforsyning: boligareal pr. indbygger, 1988, m ²	27,0	35,3
Andel husholdninger med bil, 1988, pct.	52	97
Andel husholdninger med telefon, pct.	9	98
Leveomkostningsindeks 1970 = 100	99,5	197,7
Detailpriser 1988 M/DM		
5 kg. kartofler	0,85	4,94
1 liter mælk	0,68	1,20
1 kg. oksekød	9,80	17,19
1 kg. kaffe	70,00	17,86
1 par børnesko	18,50	60,60
Vaskemaskine	2.300,00	981,00
Køleskab	1.425,00	559,00
Farve-TV-apparat	4.900,00	1.539,00
Strøm, 1 kWh	0,08	0,42
Husleje pr. måned, sammenligneligt nybyggeri, 2 resp. 3 v., køkken, bad, centralvarme	75,00	411,00

Industriell struktur i DDR: Industrien hidtil helt statsejet. Industribedrifterne sammensluttet i ca. 300 såkaldte Kombinatorer, der hver typisk omfatter en hel branche og alle led i produktionsprocessen fra råvare til færdigvare. Hidtidigt grundprincip om så vidt muligt fuld industriel selvforsyning, bortset fra arbejdsdelingen inden for Comecon. Dog "Vest-import" som "nødvendigt onde". Eksportens funktion i relation til Vestlande primært at finansiere nødvendig import.

Landbrugsproduktionen: Stort set kollektiveret enten som såkaldte Produktionsgenossenschaften eller som Volkseigene Güter (folkegodser).

Bank- og sparekassesystemet mv.: Organiseret som et rent filialsystem mv. under Centralbanken (Deutsche Notenbank), dvs. led i et såkaldt ét-lags-system med funktioner helt bestemt af plansystemet. Hidtil intet penge- og kapitalmarked eller valutamarked. Stærkt differentieret valutakurssystem udadtil med individuelle afregningskurser for de enkelte virksomheder og produkter mv. I perioder nu og tidligere et vist "pengeoverhæng", jf. teksten. Intern pengeombytning med markedskrivning 1957.

Privat virksomhed: Hidtil kun tilladt, hvis overvejende baseret på indehaverens personlige arbejdsindsats. Omfatter ca. 5 pct. af arbejdsstyrken, hovedsagelig inden for håndværk, detailhandel og gæstgiveri.

Arbejdsmarkedsforhold mv.: Uddannelsesniveau relativt højt. Høje procenter både for faglærtets andel i arbejdsstyrken og for personer med videregående og højere uddannelser. Ikke frit beskæftigelsesvalg. Pligt til at tage anvist arbejde og pligt for virksomhederne til at beskæftige anvist arbejdskraft. Tillige høj ansættelsestryghed. Tariflønninger hidtil centralt fastsat af myndighederne under medvirken af fagbevægelsen.

Energiforsyning: Domineret af brunkulsproduktion.

Forhold til EF: Samhandel mellem de to Tyskland betragtes i Rom-traktaten som indre tysk handel og er ikke pålagt told og afgifter mv. Samhandel med øvrige EF stærkt begrænset. Hvis det hidtidige DDR optages i den vesttyske Forbundsrepublik, bliver det dermed automatisk medlem af EF. Selvstændigt medlemsskab kræver traktatændring.

Kilde: Sachverständigenrat: Sondergutachten 20/1-1990,

"Hannelore Hamel (red.): Bundesrepublik Deutschland-DDR. Die Wirtschaftssysteme, 1983.

Materiale fra Deutsche Bank.

Den østtyske økonomi nu tillige en kommandoøkonomi uden kommando

Afvandringen virker tilbage på produktionen i Østtyskland, der efter alt at dømme har været i tilbagegang siden efteråret 1989. De heraf afledte forsyningsvanskeligheder har antagelig igen stimuleret afvandringen. Den onde cirkel forstærkes ved, at den østtyske økonomi i den mellemfase, hvori den nu befinder sig, må karakteriseres som en "kommandoøkonomi uden kommando".

Normale kriterier for valutaunionen ikke anvendelige på den tysk-tyske union ...

Givet de åbne grænser og de specielle indvandringsvilkår for østtyskere i Vesttyskland er det således tvivlsomt, om der i Østtyskland ville have været muligheder for en mere gradvis reformproces, derunder en mere gradvis sammensmeltning med den vesttyske økonomi, end den, der nu er udsigt til. Samtidig er det dog åbenbart, at økonomiske hensyn og overvejelser i forhold til de politiske kun har spillet en begrænset rolle i beslutningerne omkring den tyske monetære og økonomiske union. Men dette reducerer naturligvis ikke de økonomiske og sociale problemer ved en forceret forening af to så forskellige systemer.

... men har væsentlig interesse med henblik på konsekvenserne

De vigtigste økonomiske forudsætninger for dannelsen af en valutaunion må antages at være en vis balance både mellem deltagerlandenes pris- og lønniveauer og dermed deres realløn, korriigeret for effektivitetsforskelle, og mht. de relative priser og lønninger (pris- og lønstrukturene). Uden en grundlæggende overensstemmelse på pris- og lønområdet vil indførelsen af en enhedsvaluta og et fælles pengevæsen mv. give anledning til forskelle i konkurrenceevne, beskæftigelsesgrad og indkomstudvikling mv. mellem deltagerne. Dette vil skabe behov for regionalstøtteordninger og andre former for indkomstfordeling inden for unionen.

De økonomiske hovedspørgsmål:

I den nye tyske union er ingen af disse betingelser opfyldt. Selv om der som nævnt næppe har været noget alternativ til en straksunion, kan det derfor ikke undgås, at der vil opstå økonomiske og sociale problemer i forbindelse med dens iværksættelse. På længere sigt er der derimod ikke tvivl om, at den nye udvikling vil føre til en betydelig styrkelse af den tyske økonomi.

Udviklingen i produktion og indkomster i Østtyskland ...

To spørgsmål tiltrækker sig en særlig interesse, nemlig dels spørgsmålet om integrationens konsekvenser for produktionen og beskæftigelsen i Østtyskland, dels konsekvenserne for den økonomiske politik i Vesttyskland. Disse virkninger er indbyrdes nært sammenhængende. Især knyttes de sammen gennem det fastsatte omvekslingsforhold mellem østtyske mark og D-mark, den hermed forbundne købekraftoverførsel fra Vest- til Østtyskland og det yderligere behov, der vil melde sig for direkte indkomstoverførsler til Østtyskland.

... og den økonomiske politik i Vesttyskland ...

... hænger sammen via købekraftoverførsler

Afvandringen, produktivets- og indkomstkløften

Produktiviteten pr. mand kun det halve af den vesttyske. Timeproduktiviteten lavere endnu

Tilsvarende eller større reallønsforskelle

Langvarig proces at indhente produktivetsforskellen

Også i Vesttyskland har der både af økonomiske og politiske årsager været stærke ønsker om at standse afvandringen, der i årets første måneder har været på to-tre tusinde om dagen. Valutaunionen er både fra øst- og vesttysk side blevet betragtet som et middel hertil. Udvidelsen af D-markens gyldighedsområde til også at omfatte Østtyskland ændrer imidlertid ikke i sig selv på de realøkonomiske forhold, der har betinget afvandringen, nemlig forskellen i levestandard i de to dele af Tyskland. Varigt kan afvandringen kun standses gennem en vidtgående udligning af den hidtil meget betydelige forskel i så henseende. Dette forudsætter igen en udligning af den bagved liggende forskel i produktivitet i de to økonomier.

Gennemsnitsproduktiviteten pr. beskæftiget i den østtyske industri blev før omvæltningen typisk anslået til omkring halvdelen af niveauet i Vesttyskland. På grund af længere arbejdstid i Østtyskland (43³/₄ time pr. uge) var forskellen i timeproduktivitet endnu større. Med den senere indtrådte desorganisering af produktionsforholdene er produktivetskløften utvivlsomt blevet yderligere uddybet. I aktuelle vesttyske overslag er produktiviteten i Østtyskland blevet anslået til kun omkring 30 pct. af, hvad den er i Vesttyskland.

Produktivetskløften afspejler sig i lønforholdene ved, at bruttolønnen (lønnen før skat) i Østtyskland i østtyske mark kun har andraget omkring en trediedel af gennemsnitslønnen før skat (i D-mark) i Vesttyskland.² Målt på nettolønnen efter skat er forholdet ca 1:2.

Med de store forskelle, der har været i prisstrukturen og dermed i husholdningernes forbrugs- og udgiftsstrukturer i hhv. Øst- og Vesttyskland, lader de nævnte lønforskelle sig vanskeligt "oversætte" til eksakte reallønsforskelle³. Det er dog almindeligt antaget, jf. nedenfor om omvekslingsforholdet mark/D-mark, at forskellen i realløn snarest har været større end nominalløn- og produktivetsforskellen.

Selv om der utvivlsomt er udsigt til betydelige produktivetsstigninger i Østtyskland i den kommende tid, vil det derfor tage mange år, før der via produktions- og produktivetsudviklingen er opnået en tilstrækkelig grad af indkomstudligning til, at af-

2) Der har hidtil kun været en meget ringe lønspredning i Østtyskland. Eksempelvis har lønnen for arbejdere snarere været højere end for værkførere ("Meister") og ingeniører.

3) Basisformådenheder inkl. bolig, offentlige transportydelser, daginstitutioner mv. samt forskellige andre goder har gennem store subsidier været holdt lavt i pris i Østtyskland, medens der har været høje priser på mindre nødvendige ting, jf. rammen side 12.

Østtysk industri i vanskelig udgangsposition

vandringen kan forventes at ophøre. Hertil kommer, at den nødvendige omstrukturering af produktionen og arbejdsstyrken i Østtyskland uundgåeligt i en overgang vil føre til en stor arbejdsløshed, der vil give selvstændige afvandingsmotiver.

I denne sammenhæng er der grund til at understrege, at den østtyske industris fremtidige internationale konkurrenceevne ikke kan vurderes alene på basis af en sammenligning af omkostningsforholdene i Øst- og Vesttyskland ud fra de foreliggende oplysninger om løn- og produktivitsforskellene og ved en mekanisk omregning af de hidtidige østtyske lønninger ud fra det fastsatte omregningsforhold på 1:1 mellem østtyske mark og D-mark mht. lønninger og pensioner mv.

En sammenligning på dette grundlag tyder umiddelbart på en udgangssituation præget af nogenlunde balance mellem lønomkostningerne i Vest- og Østtyskland under hensyntagen til produktivitsforskellene. Men for det første vil der naturligvis ikke i praksis blive tale om en sådan rent mekanisk omstilling af de østtyske lønninger til D-mark. I stedet vil der blive udløst en række løn- og pristilpasninger, hvis nettoresultat det kan være vanskeligt at forudse, men som let kan føre til en dårligere østtysk konkurrenceevne, end det fremgår af en mekanisk beregning. For det andet har den hidtidige produktionsstruktur i den østtyske industri været baseret på en centralt planlagt arbejdsdeling inden for Comecon med selvforsyning i forhold til Vesten og i vidt omfang også selvforsyning inden for hvert enkelt industrikombinat med hensyn til inputvarerne i produktionsprocessen. I et åbent internationalt marked giver denne produktionsstruktur den østtyske industri specifikke konkurrenceevneproblemer, som nok kan mindskes, men ikke løses gennem lave lønninger⁴.

Østtysklands faktiske konkurrencesituation, når markederne åbnes, vil som nævnt bl.a. afhænge af udfaldet af en række løn- og pristilpasninger mv. i forbindelse med omstillingen. Overgangen til markedsøkonomi, risikoen for arbejdsløshed mv. vil formentlig isoleret set lægge et deflationært tryk på løn- og prisudviklingen. Men heroverfor står en række modsat rettede påvirkninger. Således er der allerede blevet rejst krav om lønkomensation for den forestående afvikling af de omfattende østtyske prissubsidier,

4) Det forekommer i øvrigt tvivlsomt, om Østtysklands betydelige eksport til de hidtidige Comecon-partnere kan opretholdes, når østtyske virksomheder i fremtiden får deres omkostninger fastlagt i D-mark, medens betalingen for den pågældende eksport sker i ikke-konvertibel valuta. Det menes dog, at de vesttyske myndigheder er indstillet på at give garantier til imødegåelse af disse problemer.

der vil hæve prisniveauet med ca. en trediedel.⁵ Andre vigtige, modsatrettede påvirkninger vil komme fra den fortsatte afvandring, fra lønpåvirkninger fra Vesttyskland i øvrigt (især dér, hvor det er let at pendle som fx mellem Øst- og Vestberlin) og fra oprettelsen af uafhængige arbejdsmarkedsorganisationer, indførelse af ret til strejker og lock-out etc.

Omvekslingsforholdet især af betydning for værdien af den personlige opsparing i Østtyskland

Det her anførte illustrerer, at det stærkt diskuterede spørgsmål om fastlæggelsen af omvekslingsforholdet mellem østtyske mark og D-mark især har betydning for værdien af de midler, den østtyske befolkning har opsparet, i et vist omfang som udslag af en undertrykt inflation. For udviklingen i produktionen og beskæftigelsen, lønninger, priser og indkomster mv. er valget af omvekslingsforhold i hvert fald på længere sigt af relativt begrænset betydning. Man kan imidlertid ikke se bort fra, at den initiale, tekniske omstilling af lønninger til kursen 1:1, og dermed en relativt høj kurs for den østtyske mark, kan være med til at lægge bund under de fremtidige lønninger og derfor kan føre til en dårligere østtysk konkurrenceevne. Den reallønsgevinst for lønmodtagerne, der følger af kursen 1:1 sammenlignet med den alternativt diskuterede kurs 1:2 (eller en endnu lavere kurs for den østtyske mark), kan således vise sig at være forbundet med tab af arbejdspladser og er derfor en meget problematisk gevinst for lønmodtagerne.

Købekraftoverførsel fra Vesttyskland

De private østtyske mark-tilgodehavender i form af indestående i pengeinstitutterne samt helt likvide midler (sedler og mønt) er aktuelt blevet anslået til omkring 180 mia. mark. Med den vedtagne aldersdifferentierede omvekslingsskala er modværdien i D-mark blevet anslået til 120-125 mia. D-mark, svarende til ca. 5 pct. af det vesttyske BNP. Uanset usikkerheden ved købekraftsammenligninger må dette vurderes som en i gennemsnit relativt fordelagtig omvekslingsordning for den østtyske befolkning. I vidt omfang har omvekslingen derfor karakter af en éngangs overførsel af købekraft fra Vest- til Østtyskland. Selv om der samtidig, bl.a. af pengepolitiske grunde, må ventes iværksat en likviditetsopsugning gennem salg af østtysk statsejendom (inkl. boliger) til borgerne og gennem offentlig låneoptagelse i markedet, er der næppe tvivl om, at ombytningen umiddelbart vil resultere i en stærk stigning i det private forbrug i Østtyskland som følge af den

5) Flere af de organisationer, der i første omgang er trådt i stedet for den hidtidige statslige enhedsfagbevægelse FDGB (nu under opløsning), har rejst krav om betydelige lønforhøjelser samtidig med en arbejdstidsforkortelse. Inden FDGB blev opløst, fremsatte dens ledelse krav om en 50 pct.'s forhøjelse af de udbetalte lønninger kombineret med indførelse af en 38-timers uge. Disse krav har den østtyske regering afvist som helt urealistiske.

omtalte éngangsoverførsel og af den opløsning af hidtil bundne opsparingsreserver ("nedsparring"), der sker ved pengeombytningen.

Behov for direkte indkomstoverførsler ...

... i form af løntilskud, arbejdsløshedsunderstøttelse, tilskud til pensioner mv ...

Med sin karakter af en éngangsydelse vil den her nævnte købekraftoverførsel ikke på længere sigt kunne få nogen væsentlig indflydelse på den østtyske befolknings beslutninger om eventuel flytning til Vesttyskland. Som allerede nævnt forudsætter en væsentlig indskrænkning af afvandringen utvivlsomt en betydelig tilnærmelse af de løbende indkomster i Østtyskland til det vesttyske niveau. I tiden indtil en sådan udligning er bragt i stand gennem en indhentning af det produktivetsmæssige efterslæb, vil der derfor være behov for vesttysk lønstøtte til Østtyskland, enten som direkte tilskud til lønmodtagerne eller som løntilskud til virksomhederne i tilfælde af en forceret lønudvikling, som er uforenelig med produktivetsforskellene og derfor forringer konkurrenceevnen.

Samtidig må Vesttyskland ventes at skulle finansiere hovedparten af den omfattende arbejdsløshedsunderstøttelse, der må regnes med i omstillingsperioden, såvel som af de væsentlige forhøjelser af de sociale pensioner mv., der er blevet stillet i udsigt.

... og måske indkomsttilskud til det østtyske landbrug

Selv om Østtyskland som del af et forenet Tyskland vil blive omfattet af EF's landbrugsstøtte, vil det muligvis også i en overgangsperiode kunne komme på tale at yde direkte nationalt finansierede indkomsttilskud til det østtyske landbrug, idet de hidtidige producentpriser i Østtyskland har ligget betydeligt over det relativt høje producentprisniveau i EF. Det lave forbrugerprisniveau for landbrugsvarer i DDR har udelukkende været muliggjort gennem en omfattende subsidiering, finansieret over statsfinanserne.

Desuden overførsler til infrastruktur- og miljøinvesteringer mv.

Endelig vil genforeningen stille krav til de vesttyske offentlige finanser i form af vesttysk deltagelse i infrastruktur- og miljøinvesteringer i Østtyskland i de kommende år, hvor meldingerne ligeledes lyder på, at behovene vil være meget betydelige.

Behovene nedtonet i den hidtidige diskussion i Tyskland ...

Både i Vest- og Østtyskland er man i hidtidige diskussioner mere eller mindre veget uden om spørgsmålet om behovet for direkte indkomstoverførsler mv., hvorimod der som nævnt har været en intensiv diskussion om de betingelser, hvorunder selve pengeombytningen skulle foregå. For de østtyske myndigheder har det her været magtpåliggende at sikre borgerne et højt omregningsfor-

... i sammenhæng med fokusering på attraktionen ved højt omvekslingsforhold ...

... både i Østtyskland ...

... og politisk i Vesttyskland

hold mellem mark og D-mark og i hvert fald i videst muligt omfang at undgå en intern nedskrivning af pengeformuerne. Som fremhævet kan prisen for også at anvende et højt omregningsforhold ved den initiale omstilling af lønninger og priser mv. imidlertid i en periode blive lavere produktion, investeringer og beskæftigelse og derfor større arbejdsløshed end ellers. Set fra vesttysk side kan det have bidraget til at gøre den valgte ordning mht. pengeombytningen mere attraktiv, at der derigennem sker en købekraftoverførsel til Østtyskland, uden at det umiddelbart indebærer en forøgelse af de offentlige udgifter i Vesttyskland og dermed uden at rejse spørgsmål om finansiering via skatte- og afgiftsforhøjelser.

Man undgår dog ikke herigennem en real intern belastning i Vesttyskland som modstykke til den købekraftoverførsel, der ligger i anvendelsen af en for østtyskerne relativt fordelagtig gennemsnitlig omvekslingskurs. Som nærmere diskuteret i det følgende kan denne frisættelse af ressourcer i Vesttyskland komme i stand via tre forskellige mekanismer, nemlig en højere rente, en større inflation eller en appreciering af D-marken.

Regneeksempel til illustration af behovet for direkte transfereringer. Tærskelværdi for økonomisk betingede vandringer?

Med de indtil nu kun ret sporadiske officielle tilkendegivelser, der foreligger både vedrørende selve behovet for offentlige indkomstransfereringer mv. fra Vest- til Østtyskland og mht. opfyldelsen af disse behov, kan der kun opstilles meget usikre antagelser vedrørende deres omfang. Til illustration kan imidlertid nævnes, at et offentligt vesttysk løntilskud på 500 D-mark pr. måned til alle østtyske lønmodtagere vil bringe disses indkomst op på omkring halvdelen af de vesttyske bruttolønninger før skat, hvis man tager udgangspunkt i de hidtil gældende lønninger i Østtyskland. Målt på nettolønnen efter skat ville den østtyske løn komme op på omkring 60 pct. af den vesttyske.⁶ Det ville indebære en vesttysk indkomstoverførsel på i starten omkring 50 mia. D-mark pr. år. (ca. 2 pct. af det vesttyske BNP), alene til dette formål. Om dette i givet fald ville være tilstrækkeligt til at bremse afvandringen, kan vanskeligt vurderes på forhånd. Det valgte eksempel tjener alene til illustration af det mulige behov for løntilskud i starten af omstillingsperioden. På den anden side kan man tvivle på, at et tilskud på 200-250 D-mark pr. måned (20-25 mia. D-mark i alt pr. år i de første år), som den vesttyske regering på et tidspunkt har nævnt som en mulighed, ville tilskynde tilstrækkeligt mange til at blive boende i Østtyskland. Et tilskud af denne størrelse ville bringe de østtyske lønninger op på

6) Dette afspejler bl.a. den progressive indkomstbeskatning i Vesttyskland, kombineret med det højere vesttyske indkomstniveau.

omkring 40 pct. af de vesttyske, målt ved bruttolønnen og omkring 50 pct., målt netto.⁷

For så vidt angår Vesttysklands deltagelse i offentlige investeringer i infrastruktur og miljøforbedringer mv., har der i den offentlige debat været nævnt tal på omkring 20 mia. D-mark om året i en årrække. Bl.a. fordi sådanne investeringer typisk kræver lang planlægningstid, vil udgifterne dog næppe nå op på dette niveau i de nærmeste år.

»Huller« i det Østtyske finansieringssystem

Et særligt behov for østtysk finansiel udligning med og låntagning i Vesttyskland kan opstå i forbindelse med den totale rekonstruktion, der skal ske af de østtyske offentlige finanser i forbindelse med omstillingen til markedsøkonomi og tilpasningen til vesttysk lovgivning og administration. Den hidtil helt dominerende indkomstkilde for den østtyske stat, nemlig indtægter fra de statsejede virksomheder, vil mere eller mindre falde bort. Den økonomiske og monetære union med Vesttyskland vil gøre det nødvendigt at etablere både en helt ny skattebasis med indkomst- og selskabsskatter, merværdiafgift, punktafgifter etc., svarende til de vesttyske, ligesom det sociale sekringssystem skal tilpasses til det vesttyske.⁸ Endelig skal den interne opgave- og byrdefordeling inden for den offentlige sektor i Østtyskland ændres i forbindelse med reetableringen af de i sin tid eksisterende fem østtyske enkeltstater. Det er derfor en nærliggende mulighed, at der i overgangs- og omstillingsperioden kan opstå "huller" i det østtyske finansieringssystem.

Opsummering vedr. den samlede »DDR-effekt« på den vesteuropæiske konjunktur ...

Med de mange politisk endnu helt uafklarede spørgsmål i forbindelse med den tysk-tyske forening må et konkret skøn over virkningen heraf for den vesteuropæiske konjunkturopgang nødvendigvis være usikkert. På baggrund af den foranstående gennemgang forekommer det imidlertid at være udtryk for en forsigtig vurdering, hvis man regner med, at selve ressourceoverførslen til Østtyskland via de offentlige finanser i Vesttyskland (i form af såvel vesttyske offentlige investeringer i Østtyskland som sociale

7) Det antages ofte, at vandringer, der er betinget af forskelle i realløn, vil fortsætte indtil lønforskellen er reduceret til 30-35 pct., idet en forskel af denne størrelse antages at modsvare omkostningerne og ulemperne ved flytning. Denne hypotese er benyttet i et arbejdspapir om de økonomiske konsekvenser af den tyske genforening, udarbejdet af det hollandske Central Planbureau. Der regnes dog ikke i arbejdspapiret med løntilskud af en sådan størrelse, at man i Østtyskland foreløbig når op på dette niveau, hvorfor der i de pågældende beregninger forudsættes en fortsat afvandring.

8) Som led heri skal der i Østtyskland opbygges en arbejdsløshedsforsikring helt fra grunden. Hidtidige arbejdsløshedsproblemer er blevet klaret ved, at virksomhederne har haft pligt til at ansætte anvist arbejdskraft, jf. "rammen" side 13.

... 40-60 mia. D-mark pr. år til investeringer i infrastruktur og sociale transferinger ...

transfereringer dertil) i løbet af et år eller to vil have et omfang på 40-60 mia. D-mark på årsbasis, svarende til 2-3 pct. af det vesttyske nationalprodukt. Selve indkomstoverførslerne må ventes at være størst i starten, idet de vil kunne nedtrappes i takt med, at produktivitets- og reallønskløften til Vesttyskland overvindes.

... men væsentlig større efterspørgselsstigning fra Østtyskland, rettet mod Vesteuropa

Den efterspørgselsstigning, der vil udgå fra Østtyskland, vil imidlertid være en hel del større end de nævnte 40-60 mia. D-mark pr. år. Oven i denne stigning kommer således den formentlig ret betydelige efterspørgsel efter investeringsgoder, som bl.a. den forventede private kapitaleksport fra både Vesttyskland og andre lande til Østtyskland vil give anledning til. Samtidig må en del af den hidtidige efterspørgsel i Østtyskland, både til forbrug og investering, ventes omlagt til vestlige leverandører, når der i fremtiden bliver fri adgang til import.

Samlet vurdering

På denne baggrund kan det samlede "løft" i efterspørgslen efter vesteuropæiske produkter, hidrørende fra efterspørgselsudviklingen i Østtyskland, med betydelig usikkerhed anslås til 4-5 pct. af den samlede vesttyske efterspørgsel og produktion. I første omgang må hovedparten af denne efterspørgsel som nævnt ventes at rette sig mod de vesttyske producenter, men afhængigt af, i hvilket omfang den nye situation fører til efterspørgseldæmpende indgreb i Vesttyskland, vil en større eller mindre del af efterspørgselstilvæksten brede sig derfra til andre lande.

Som omtalt kan udgiftsvirkningerne på de vesttyske offentlige budgetter først ventes at slå igennem med fuld styrke i løbet af et år eller to. Til gengæld vil virkningerne af købekraftoverførslen via pengeombytningen og af "nedsparingen" af hidtil bundne opsparingsreserver i Østtyskland navnlig gøre sig gældende i tiden indtil da.

Det skal nævnes, at en rapport fra april 1990, udarbejdet af fem vesttyske konjunkturinstitutioner i fællesskab, anslår det østtyske stød til den vesttyske og vesteuropæiske konjunkturudvikling til at blive en del mindre end her antaget. Dette beror især på en antagelse om lavere direkte indkomstoverførsler end forudsat i ovenstående overslag. Den ovenfor omtalte hollandske undersøgelse fører ligeledes til et noget mindre "løft" i den vesttyske og vesteuropæiske konjunkturoppgang. Her beror forskellen fra nærværende redegørelse på en forudsætning om en højere grad af skattemæssig finansiering af de vesttyske transferinger til Østtyskland.

I.3 Den økonomiske situation i Vesttyskland under det ændrede konjunkturbillede

Det øgede træk på den vesttyske økonomi kommer i højkonjunktur ...

Det øgede træk fra Østtyskland kommer i en situation, hvor den vesttyske økonomi i forvejen er præget af høj kapacitetsudnyttelse og høje vækstrater i den samlede efterspørgsel og produktion. Den aktuelle vækst er den kraftigste inden for det sidste årti.

... dog med udsigt til afdæmpning før den nye situation opstod

Eksportstigningen, der tidligere var hoveddrivkraften i opgangen er ganske vist fladet noget ud i den senere tid. Samtidig er væksten i den indenlandske efterspørgsel imidlertid taget så meget til, at Vesttyskland har haft tiltagende økonomisk vækst og beskæftigelse gennem 1989 og i den forløbne del af 1990.

Hidtil kun moderate lønstigninger bl.a. som følge af arbejdsløsheden og tilvandringen ...

Før konjunkturbilledet ændredes med annonceringen af den tyske økonomiske og monetære union, var det dog også for Vesttysklands vedkommende en almindelig vurdering, at der ville ske en vis afdæmpning af konjunkturen i løbet af 1990-91. Efterspørgselstilvæksten fra Østtyskland betyder således ikke en tilsvarende forøgelse af den vesttyske efterspørgsels- og BNP-vækst på ca. 4 pct. p.a. i det sidste par år. Konsekvensen af de ændrede konjunkturperspektiver er i stedet, at der nu ved en østtysk fremkaldt efterspørgselsvækst på 4-5 pct. p.a. er udsigt til samme BNP-vækst i Vesttyskland i 1990 som i de nærmeste foregående år, hvorefter der i 1991 kan ventes en lidt større vækst i produktionen, nemlig en BNP-vækst på 4-5 pct., og en noget større vækst i den samlede efterspørgsel. Som følge af denne forskel i udviklingen i produktion og efterspørgsel kan der ventes en væsentlig betalingsbalanceforringelse.

... men afspejler også en stærk »normering« af lønstigningerne gennem de kollektive overenskomster

Trods højkonjunkturen har Vesttyskland indtil nu haft en moderat lønudvikling med stigninger i timelønsomkostningerne på 4-5 pct. p.a. Dette skal bl.a. ses i lyset af tilvandringen og en høj, men nu faldende arbejdsløshed (i 1989 godt 7½ pct. af arbejdsstyrken). Gennem tilvandringen er der sket en væsentlig forøgelse af arbejdsudbuddet, og specielt har tilvandringen fra Østtyskland betydet et udvidet udbud af faglærte og personer med videregående uddannelser og med en for arbejdsmarkedet gunstig alderssammensætning.

Derudover synes den moderate lønudvikling imidlertid også at kunne henføres til, at lønudviklingen i Vesttyskland inden for den enkelte overenskomstperiode generelt er relativt upåvirket af den løbende konjunkturudvikling og i stedet stærkt bundet til de indgåede overenskomster. Konjunkturforholdene slår snarere igennem ved selve overenskomstfornyelserne. Tilsyneladende vil den nuværende højkonjunkturprægede situation føre til forstær-

Den vesttyske valuta- og økonomireform i 1948

Vesttysklands stærke og langvarige økonomiske opgang i 1950'erne og 1960'erne (det vesttyske "økonomiske mirakel") tilskrives ofte for en stor del den valuta- og økonomireform, der blev gennemført i juni 1948 i de daværende tre vestlige besættelseszoner. Det har været nævnt, at D-markens indførelse i Østtyskland i sig selv vil udløse et tilsvarende østtysk mirakel. For en nærmere vurdering heraf kan en omtale af nogle hovedelementer i 1948-reformen og dennes startbetingelser være af interesse.

Ved D-markens indførelse i juni 1948 havde den tidligere Reichsmark (RM) stort set mistet sine funktioner som betalingsmiddel. Økonomien fungerede i vid udstrækning som en primitiv bytteøkonomi og sortbørsøkonomi. Udadtil var økonomien stærkt isoleret. Der bestod imidlertid en intakt og konkurrencedygtig mikroøkonomisk struktur og selvstændige virksomheder af alle størrelser. Betingelserne var nogenlunde ens i alle dele af det senere Vesttyskland, ligesom der ikke var tale om nogen teknologi- og produktivitetsskløft i forhold til andre lande, bortset fra USA. Krigsskaderne synes for produktionsapparatets vedkommende ikke at have været væsentligt større end i andre lande, og i modsætning til Østtyskland skete der kun en begrænset demontering af produktionsapparatet med henblik på krigsskadeserstatning.

Medens valutareformen var ledsaget af en kraftig deregulering indadtil, gennemførtes der kun en gradvis liberalisering af udenrigshandelen. Indtil begyndelsen af 1950'erne beskyttedes den vesttyske produktion således både af importrestriktioner og relativt høje toldmure. Med en dollarkurs på oprindeligt 3,33 D-mark pr. dollar menes de vesttyske virksomheders konkurrenceevne almindeligvis at have været forholdsvis god i udgangssituationen. Den forbedredes yderligere meget kraftigt, da pundet i september 1949 devalueredes med omkring 30 pct., og D-marken delvist fulgte pundet, så dollarkursen herefter blev 4,20 D-mark. Mange har set hovedårsagen til det senere vesttyske "Wirtschaftswunder" i en vedvarende undervurdering af D-markens gennem en lang årrække. Alligevel førte omstillingen til markedsøkonomi i starten til faldende beskæftigelse og stigende arbejdsløshed. Det sidste skyldtes dog også i høj grad en stærk flygtningetilstrømning, der samtidig bidrog til at skærpe konkurrencen på arbejdsmarkedet.

Trods Marshall-hjælp havde Vesttyskland betalingsbalanceproblemer indtil 1951, ligesom ophævelsen af prisrestriktionerne i forbindelse med valutareformen førte til en forholdsvis stærk éngangsinfation.

Ved valutareformen indløstes borgernes beholdninger af RM-sedler og -mønt med D-mark i forholdet 10:1. Af borgernes indestående i pengeinstitutterne indløstes de 65 pct. til denne kurs, medens resten efter nogle måneders forløb blev annulleret. Man imødegik således et stort pengeoverhængsproblem ved, at RM i stort omfang blev gjort værdiløse. Omstillingen af priser, lønninger, huslejer, skatter og sociale ydelser mv. fra RM til D-mark skete derimod i forholdet 1:1.

Det kan muligvis have spillet en rolle for det relativt drastiske indhug i befolkningens aktiver i pengeform, som kursforholdet 10:1 var udtryk for, at reformerne var forberedt af og blev gennemført af de allierede militærregeringer, som ikke havde behov for demokratisk legitimering.

Konjunkturfremgangen slår tilsyneladende igennem i de nye overenskomster

kede overenskomstmæssige lønstigninger under de igangværende overenskomstforhandlinger for ca. halvdelen af arbejdsmarkedet. For store områder er aftalt aktuelle lønstigninger på 6-7 pct. eller mere, kombineret med senere arbejdstidsforkortelser. I årtil-år-stigningerne vil dette dog først slå gradvist igennem, efterhånden som overenskomstfornyelserne får fuld virkning. Takten i lønstigningerne vil dog under alle omstændigheder være stigende i de kommende år.

Prisudviklingen

Ligesom lønstigningerne må også de hidtidige prisstigninger karakteriseres som moderate. Der er dog sket en forøgelse af prisstigningstakten fra godt 1 pct. i 1988 til nu omkring 3 pct.; men denne udvikling er bl.a. påvirket af fald i D-mark-kursen i forhold til dollar, yen og pund m.m. frem til efteråret 1989.

»Reaganomics«-lignende situation i den økonomiske politik. Pengepolitikken trækker læsset

Som omtalt i indledningen førte højkonjunktur og inflationsfrygt allerede i fjor til væsentlige stramninger af pengepolitikken. Derimod er den vesttyske finanspolitik nu meget ekspansiv. Ved overgangen pr. 1. januar i år til tredje etape af indkomstskattereformen 1986/90 udløstes der skattelettelser på i alt omkring 30 mia. D-mark på årsbasis. Derudover har tilvandingen udløst voksende sociale og arbejdsmarkedspolitiske ydelser, hvilket har forøget de ekspansive impulser fra statsfinanserne, samtidig med at det har skabt et øget pres på boligbyggeriet. Derfor har inflationsbekæmpelsen og styringen af efterspørgselsudviklingen været overladt til pengepolitikken, der således har måttet trække læsset alene. Behovet for en kontraktiv pengepolitik som følge af den ekspansive finanspolitik er i øvrigt blevet skærpet ved, at centralbanken ikke har kunnet opnå den aflastning af pengepolitikken gennem en revaluering af D-mark inden for EMS, som banken ofte har plæderet for.

Problematikken skærpet gennem valutakurspolitikken i EMS ...

... og skærpes sandsynligvis yderligere i den kommende tid

Ud fra de foreliggende politiske tilkendegivelser vedrørende konsekvenserne af den tyske genforening for den vesttyske finanspolitik er der grund til at forvente, at udviklingen også i den kommende tid vil være præget af den her nævnte konflikt mellem finans- og pengepolitikken. Selv om der nu er udsigt til et stærkere inflationspres i Vesttyskland, synes der ikke foreløbig at være udsigt til mere omfattende finanspolitiske modforanstaltninger over for efterspørgselsstigningen. Dog vil der formentlig ske en reduktion af militærudgifterne og af de vesttyske regionaltilskud til Vestberlin og til de hidtidige grænseområder. Formentlig kan der også ventes gennemført forhøjelser af kontingenterne til de sociale sikringsordninger, der i Vesttyskland finansieres uden om de egentlige statsfinansier. Disse stramninger kan dog ikke ventes at få et omfang, der er tilstrækkeligt til at neutralisere efterspørg-

selsstigningen. Mere omfattende finanspolitiske modforanstaltninger kan formentlig tidligst ventes truffet i løbet af 1991 og kan således tidligst få fuld virkning i 1992. I den mellemliggende tid er der derfor grund til at forvente en yderligere stramning af pengepolitikken.

Begrundelserne for den manglende finanspolitiske neutralisering

I begrundelserne for, at det ikke findes nødvendigt at gennemføre egentlige skatteforhøjelser, respektive kompenserende besparelser på andre udgiftsområder, henvises i reglen til, at de øgede offentlige udgifter vil kunne finansieres gennem det ekstra skatteprovenu, der vil fremkomme som følge af de nye impulser til konjunkturopgangen. Dette er muligvis korrekt fra et rent bogholderi- eller kasse-mæssigt (fiskalt) synspunkt, men holder ikke stik, hvis finanspolitikken har et vist medansvar for udviklingen i den samlede efterspørgsel og i inflationen.

Udsigt til skærpelse af pengepolitikken

Den i forvejen anstrengte balance mellem finans- og pengepolitikken i Vesttyskland i den nuværende situation kan derfor næppe undgå at blive yderligere anstrengt i den kommende tid, hvor pengepolitikken og de noget svagere generelle eksportkonjunkturer, eventuelt sammen med en fortsat D-mark-appreciering, efter alt at dømme vil være de eneste modkræfter mod et stærkt efterspørgselspres i Vesttyskland.

»Gangen« fra efterspørgselsstigning til produktionsvækst i Vesttyskland ...

Ovenfor i afsnit I.2 blev den efterspørgselsstigning efter vestlige producenters produkter, udviklingen i Østtyskland vil give anledning til, efter et meget groft skøn anslået til 4-5 pct. af det vesttyske bruttonationalprodukt. Selv om denne mere efterspørgsel primært vil rette sig mod Vesttyskland, vil en del dog allerede i første omgang komme andre lande til gode. Hertil kommer, at den øgede vesttyske afsætning via et større eller mindre importindhold vil udløse en større vesttysk import samtidig med, at de vesttyske virksomheder kan tænkes at reducere deres eksport til andre lande for bedre at kunne imødekomme efterspørgslen fra Østtyskland.

... specifikt om betalingsbalance-tilpasningerne

Som led i tilpasningen til den nye situation må der således, som også tidligere omtalt, forventes at ske en reduktion af det vesttyske betalingsbalanceoverskud og en tilsvarende formindskelse af andre vesteuropæiske landes underskud. Realøkonomisk vil en sådan udvikling være udtryk for, at der til brug for den østtyske genopretning også mobiliseres ressourcer i andre vestlige lande i et omfang svarende til betalingsbalanceudligningen. Set fra de øvrige vesteuropæiske landes synspunkt betyder den nye situation, at de - i den udstrækning de har ledig kapacitet - nu får øgede muligheder for at "producere sig til balance", hvor de ellers

i højere grad ville have været henvist til at "spare sig til balance". Fra vesttysk synspunkt betyder det, at en del af det meget store vesttyske opsparingsoverskud, som betalingsbalanceoverskuddet er identisk med (100 mia. D-mark i 1989), stilles til rådighed for Østtyskland i stedet for at blive anvendt til opbygning af aktiver i andre lande.

Bremsevirksomheder fra den økonomiske politik

Som følge af de omtalte direkte og indirekte betalingsbalancepåvirkninger bliver det træk på den vesttyske produktion, den nye udvikling vil resultere i, mindre end selve efterspørgselsstigningen. Ved den meget løseligt anslåede efterspørgselspåvirkning (stigning i efterspørgselsniveauet) på 4-5 pct. af det vesttyske BNP kan det, ligeledes meget løseligt, anslås, at et par pct. vil blive "spadseret videre" til andre lande, såfremt der ikke gennem den økonomiske politik iværksættes en intern efterspørgselsdæmpning i Vesttyskland. Efter dette skøn skulle der således blive en efterspørgselsstigning på omkring 3 pct. p.a. tilbage. Gennemføres der derimod finans- og pengepolitiske modforanstaltninger, vil en større del af "DDR-efterspørgselsstigningen" på de nævnte 4-5 pct. kunne imødekommes ved vesttysk produktion. Den andel, der "lækker ud" til andre lande vil i så fald blive mindre end et par pct. Som nævnt må det anses for sandsynligt, at i hvert fald pengepolitikken bliver strammet, og at der på et senere tidspunkt også sker en vis neutralisering via finanspolitikken.

Slutfacit mht. den kommende tid

Tilsammen giver alle disse tendenser formentlig et vist belæg for at antage, at den økonomiske vækst i Vesttyskland i den kommende tid vil nå op på 4-5 pct. på årsbasis. Opgjort på kalenderår er der, som vist i tabel I.1, regnet med en vækst på 4 pct. fra 1989 til 1990 og 4½ pct. fra 1990 til 1991. Der må i den kommende tid forventes lønstigninger i Vesttyskland på ikke mindre end 6-7 pct. på årsbasis, men i første omgang lidt mindre ved en kalenderårssammenligning. Prisstigningerne vil med de gjorte forudsætninger, herunder om valutakurser og rente, formentlig komme til at ligge i omegnen af 4 pct. p.a. Betalingsbalanceoverskuddet må ventes kendetegnet reduceret, hvilket imidlertid som nævnt skal ses i lyset af et rekordhøjt overskud på 100 mia. D-mark i 1989.

Et langtidsperspektiv

Afslutningsvist er der grund til at fremhæve, at der også i et langtidsperspektiv er udsigt til en betydelig forøgelse af den økonomiske vækst i Tyskland som følge af genforeningen, selv om der naturligvis nok kan komme modgående konjunkturbevægelser. Efter en overgangsperiode med fald i beskæftigelsen og produktionen vil Østtyskland sandsynligvis komme ind i en kraftig vækst-

proces, som også vil give fortsatte vækstimpulser til Vesttyskland. Begge steder må produktionen, beskæftigelsen og realindkomsterne derfor ventes at udvikle sig gunstigt.

I et langtidsperspektiv vil den ekstra vækst, som Vesteuropa vil kunne opnå i kraft af omstillingsprocessen i Sovjet og Østeuropa, formentlig ligeledes i særlig grad komme Tyskland til gode. I forvejen har både Vest- og Østtyskland særligt udbyggede forbindelser til Østeuropa, og særlig efter genforeningen vil tyske virksomheder have beliggenhedsmæssige fordele i forhold til de pågældende markeder.

I.4 Nogle hovedtræk af den internationale konjunkturudvikling i øvrigt

**USA:
Afdæmpningen en
følge af den øko-
nomiske politik**

Opbremningen af den amerikanske konjunkturofgang, der stort set gør sig gældende for hele økonomien, må især ses som et resultat af både en stram pengepolitik frem til midten af 1989 og flere års successive, omend beskedne stramminger af finanspolitikken. Hertil kommer, at virkningerne på im- og eksporten af det kraftige fald i dollarkursen fra 1985 til 1988 nu efterhånden er ved at ebbe ud.

**Nedre vendepunkt
måske passeret ...**

Bedømt ud fra de foreløbige indikatorer har opbremningen været særlig stærk i vinterhalvåret 1989-90, hvor der kun synes at have været tale om en vækst i bruttonationalproduktet på ca. 1½ pct. (årsrate). Bl.a. som følge af den moderate lempelse af pengepolitikken, der blev gennemført i 1989, er det dog en almindelig vurdering, at dette har repræsenteret det nedre vendepunkt i konjunkturudviklingen.

**... men ikke udsigt
til nogen større
vending. Vækst-
raten næppe op
over 2 pct. i den
nærmest kommen-
de tid**

Den moderate lempelse af pengepolitikken, der er gennemført indtil nu, kan dog højst ventes at føre til en meget beskeden forøgelse af væksten i USA. Andre impulser til forbedring af væksten synes der i øjeblikket ikke at være tale om, men på lidt længere sigt vil sådanne impulser naturligvis – som i enhver konjunkturbevægelse – begynde at gøre sig gældende. På den anden side er der nu udsigt til en let forstærket stramning af finanspolitikken med de deraf følgende konjunkturdæmpende virkninger. På den baggrund må det antages, at der i hvert fald et stykke ind i 1990'erne fortsat kan blive tale om en meget langsom vækst i USA – i den nærmeste tid næppe over et par pct. årligt.

Ny budgetpolitisk situation

Som nævnt har der gennem flere år været gennemført successive stramninger af den amerikanske finanspolitik med sigte på at reducere underskuddene på både forbundsbudgettet og betalingsbalancen. Stramningerne har imidlertid været ret beskedne. Især politiske hensyn har stillet sig i vejen for stærkere stramninger. Når der nu tilsyneladende foreligger en ny situation, hænger det sammen med den internationale afspænding og den deraf affødte reduktion af militærudgifterne. Denne såkaldte "freds-dividende" foreslås af præsidenten og administrationen primært anvendt til nedbringelse af underskuddet på forbundsbudgettet. De ændrede forudsætninger synes samtidig at have ændret hele forhandlingssituationen omkring budgettet og om kravene i den såkaldte Gramm-Rudman-Hollings-lov på en sådan måde, at der nu tillige er skabt politisk mulighed for gennemførelse af skatte- og afgiftsforhøjelser.

Næppe udsigt til rentefald

I tidligere års diskussioner om den økonomiske politik i USA har en strammere finanspolitik været set som et led i en ny politik-kombination, hvor denne stramning blev modsvaret af lempelser af pengepolitikken, eventuelt med et (yderligere) dollarkursfald til følge. I den aktuelle internationale økonomiske situation er det imidlertid mindre sandsynligt, at der vil ske en rentenedsættelse i USA i nær fremtid, selv om det vedtages at stramme finanspolitikken. Det skyldes især, at inflationen i USA, bl.a. som følge af den vigende dollarkurs, tilsyneladende har bidt sig fast på et niveau på 4-5 pct. p.a. til trods for konjunkturafmatningen.

Betalingsbalancen i bedring

Især som følge af det forskellige konjunkturforløb i USA på den ene side og Japan og Vesteuropa (ekskl. Storbritannien) på den anden side, forbedres USA's løbende betalingsbalance nu i hurtigere takt, end det tidligere blev forventet. Udsigterne til, at denne ændring vil vise sig varig, synes ligeledes at være blevet forbedret, omend faldet i yen-kursen gennem 1989 og den forløbne del af 1990 skaber tvivl om varigheden af forbedringen over for Japan. Samtidig er USA's underskud stadig på over 100 mia. dollars om året, således at USA for at opretholde en balanceret rente- og dollarkursudvikling fortsat er afhængig af en stor kapitaltilstrømning fra andre lande.

Japan: Stadig højkonjunktur; dog under afdæmpning

I Japan fortsætter højkonjunktoren, men efterhånden i et noget svagere tempo, der bedømt ud fra uroen fra valuta- og aktiemarkedet også har ført til faldende afsætnings- og profitforventninger. Foreløbig er stigningen i den indenlandske efterspørgsel dog omtrent usvækket, hvorimod de traditionelt store stigninger i den japanske eksport aktuelt er afløst af moderate stigninger (3½ pct. realt i 1989).

Som berørt ovenfor er reduktionen af eksportens stigningstakt formentlig især en følge af konjunkturafmatningen i USA, der er Japans dominerende samhandelspartner. Udviklingen afspejler imidlertid også et japansk ønske om at orientere den indenlandske produktion mere i retning af betjening af det indenlandske marked og samtidig opretholde industriens stærke internationale position gennem en betydelig stigning i investeringerne i udenlandske datterselskaber, hvis produktion substituerer en direkte japansk eksport.

**Nu faldende
betalingsbalance-
overskud**

Sammen med en forringelse af bytteforholdet i udenrigshandelen har de nævnte tendenser i 1989 givet anledning til et ganske kraftigt fald i Japans traditionelt store betalingsbalanceoverskud, nemlig fra ca. 90 mia. dollars i 1988 til 57 mia. i 1989. Som følge af den ændrede internationale konjunkturudvikling er der grund til at antage, at faldet vil fortsætte i den kommende tid, men næppe i samme stærke takt som i 1989. Selv om Japan for at modvirke faldet i yenkursen og et muligt fremtidigt inflationspres er på vej bort fra en tidligere meget ekspansiv pengepolitik, vil det kraftige fald, der er sket i yenkursen gennem det sidste års tid, foreløbig trække i modsat retning.

**Storbritannien:
Store vanskelig-
heder**

Medens udsigterne for det øvrige Vesteuropa tegner gunstigt, præges den britiske økonomi af vanskeligheder. Den økonomiske vækst er reduceret til 1½-2 pct. p.a. og dermed til et niveau, der må ventes at føre til en stigning i ledigheden. Selv om det lavere aktivitetsniveau nok har medført en forbedring af betalingsbalancen, viser denne fortsat stort underskud. Der er ikke sket nogen reduktion af inflationstakten; tværtimod har der indtil for nylig været tale om et tiltagende løn- og prispres. Løn niveauet steg med over 10 pct. i 1989, og der forventes kun en lidt lavere stigning i 1990 (9-9½ pct.). Som følge af en faldende pundkurs er den engelske lønkonkurrenceevne alligevel blevet noget forbedret i den senere tid. Sammen med de relativt gunstige udlandskonjunkturer har dette ført til en fortsat høj engelsk eksportvækst.

**Øvrige Vesteuropa:
Gunstige udsigter...**

I de fleste andre vesteuropæiske lande var der allerede før den nye udvikling i Tyskland udsigt til en fortsat relativt gunstig konjunkturudvikling. Bl.a. som følge af den igangværende rentestigning og afdæmpningen i USA og Storbritannien regnedes der dog også her med en vis afdæmpning af vækstraterne. En ugunstig betalingsbalanceudvikling i flere af landene medvirkede også til denne vurdering. Imidlertid indebærer de ændrede vækstperspektiver i Tyskland som nævnt også en ændring af konjunktur-billedet i det øvrige Vesteuropa. På årsbasis bliver der ganske vist tale om en vis afdæmpning i år, men i løbet af andet halvår og i

1991 er der grund til at regne med en forstærket vesteuropæisk konjunkturopgang.

... dog bortset fra Sverige

Udviklingen i Sverige adskiller sig fra det almindelige konjunkturmønster, idet den økonomiske vækst her i de senere år har været i fortsat tilbagegang og for 1990 og 1991 tegner til at blive på under én pct. p.a. med det private forbrug som den stærkest voksende del af efterspørgselen. Afdæmpningen i Sverige har imidlertid en helt anden karakter end afdæmpningen i USA og Storbritannien. Den svenske økonomi udviser aktuelt alle tegn på en højkonjunktur, som er ved at ophøre af sig selv på grund af overophedning med fuld kapacitetudnyttelse, udtalt mangel på arbejdskraft, tiltagende løn- og prisstigningstakt med stigninger på nu 10-11 pct. p.a. og derfor aftagende konkurrenceevne, tab af markedsandele og dramatisk betalingsbalanceforværring.

Finanspolitikken på kollisionskurs med fastkurspolitik

Sveriges nuværende økonomiske vanskeligheder synes ikke mindst at være forårsaget af, at finanspolitikken - bl.a. som følge af skattelettelser i forbindelse med den igangværende indkomstskattereform - har været ekspansiv i en situation med stærkt efterspørgselspres. Det er vanskeligt at undgå den konklusion, at den finanspolitiske styring har været utilstrækkelig, specielt hvis målsætningen på valutaområdet har været en fastkurspolitik. Fra midten af i år sker der en midlertidig finanspolitisk stramning, svarende til ca. 1 pct. af BNP, hovedsagelig ved moms- og afgiftsforhøjelser. I 1991 vil de ekspansive tendenser imidlertid slå igenem igen som følge af nye indkomstskattelettelser. Finanspolitikken synes således fortsat ikke afpasset efter fastkurspolitik.

KAPITEL II

DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR¹

II.1 Oversigt

**Forbedring af
betalingsbalancen
i sigte ...**

**... trods
finanspolitisk
lempelse**

Der kan fortsat forventes en vis forbedring på betalingsbalancens løbende poster i 1990 og specielt i 1991. Underskuddet skønnes således at falde til ca. 9 mia. kr. i 1990 og yderligere til godt 4 mia. kr. i 1991. Dette er en væsentlig mindre forbedring end skønnet i *Dansk økonomi, december 1989*, hvilket kan henføres dels til en lempelse af finanspolitikken i forbindelse med finanslovsforliget for 1990, dels til en forøgelse af rentebetalingerne på udlandsgælden med knap 4 mia. kr. som følge af et højere internationalt renteniveau.

**Begyndende
indenlandsk
konjunkturofgang**

Den finanspolitiske lempelse, der primært omfatter afskaffelse af forbrugsrenteafgiften, afgiftslettelser for grænsehandelsfølsomme varer samt omlægning af erhvervsbeskatningen, stimulerer den indenlandske efterspørgsel. De foregående års forbrugsfald forventes bl.a. på denne baggrund afløst af stigninger i det samlede private forbrug på ca. 1½ pct. og 2 pct. i henholdsvis 1990 og 1991, jf. tabel II.1. Også for de øvrige *konjunkturbestemte* indenlandske efterspørgselskomponenter forventes en stigende profil i 1990 og 1991. Som følge af den faldende offentlige efterspørgsel, er der dog tale om en moderat udvikling i den samlede indenlandske efterspørgsel, som kan ventes at vokse med knap ½ pct. i 1990 og med godt 1 pct. i 1991. Da nettoeksporten forventes at yde et positivt, men svagt faldende bidrag til væksten i BNP, jf. figur II.1, forventes den samlede produktion og dermed BNP at stige med godt 1 og knap 2 pct. i henholdsvis 1990 og 1991.

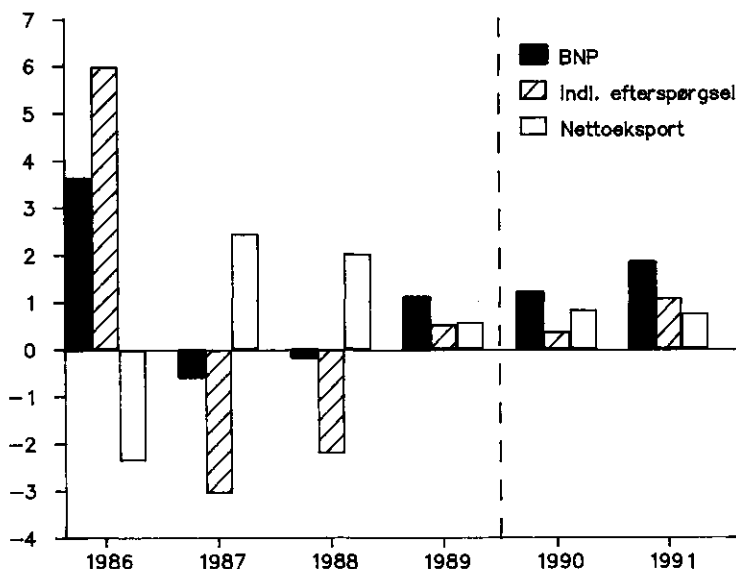
**Faldende rela-
tive lønomkost-
ninger ...**

**... men alligevel
konkurrenceevne-
forværring fra
1989 til 1990**

Den samlede lønstigningstakt blev i 1989 på under 4 pct. I 1990 og 1991 forventes lønstigninger i overkanten af 4 pct., hvilket er mellem et og to pct. point under den forventede gennemsnitlige lønstigningstakt i udlandet. Selvom de danske lønomkostninger således forventes at udvikle sig langsommere end den gennemsnitlige lønstigningstakt i udlandet, skønnes lønkonkurrenceevnen at blive forværret med knap 6 pct. i 1990 som følge af stigningen i den effektive kronekurs fra 1989 til 1990. Forudsat uændrede valutakurser gennem resten af 1990 og 1991 forbedres konkurrenceevnen i 1991 med godt 1 pct.

1) Kapitlet er færdigredigeret den 16. maj 1990.

Figur II.1 Bidrag til vækst i real BNP fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport, 1986-91, pct.point



Anm.: Figuren viser det isolerede bidrag fra henholdsvis indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport til væksten i real BNP. Summen af disse bidrag svarer til den samlede vækst i real BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Tysk genforening til gavn for eksporten ...

... men medfører højere rente

På helt kort sigt ingen aktivitetsvirkning af genforeningen

Konkurrenceevneforringelsen forventes primært at dæmpe eksporten i 1991. Den tyske genforening forventes imidlertid specielt i 1991 at bidrage til den danske eksportvækst (jf. afsnit II.10.), således at denne i lighed med de foregående år bidrager væsentligt til den indenlandske produktionsvækst.

Stigningen i det internationale renteniveau forøger rentebetalingerne på udlandsgælden. Desuden vil den internationale rentestigning få konsekvenser for den danske økonomi gennem en afsmitning på det danske renteniveau, hvilket på kort sigt bevirker et vist tilbageslag i rentefølsomme efterspørgselskomponenter som investeringer og bilkøb. Først når forøgelsen af den udenlandske importefterspørgsel som følge af den tyske genforening slår igennem på den danske eksport, vil produktion og beskæftigelse begynde at stige, jf. afsnit II.10.

Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi i løbende priser		Realstigning fra året før		Pristigning fra året før		
	1989	1990	1990	1991	1989	1990	1991
	— mia. kr. —		— pct. —		— pct. —		
1. Privat forbrug	403,4	417,5	-0,5	1,4	5,0	2,0	2,2
2. Nyt boligbyggeri	29,9	28,5	-6,9	0,6	5,5	2,5	2,5
3. Private erhvervsinvesteringer	90,9	97,3	2,5	0,7	4,5	2,6	3,0
4. Offentligt forbrug ^a	194,6	197,4	-0,5	-1,4	4,6	2,7	2,8
5. Offentlige investeringer	17,9	16,6	-5,8	-10,0	5,8	2,6	2,8
6. Lager og besætningsændringer ^b	2,4	1,5	1,0	-0,1	—	—	—
7. Indenlandsk efterspørgsel (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	739,1	758,7	0,6	0,4	4,7	2,2	2,5
8. Samlet eksport	271,2	281,9	6,2	3,6	4,5	0,3	2,6
9. heraf vareeksport (fob) inkl. FEOGA i alt	214,6	222,3	6,1	2,8	4,5	0,8	2,5
10. heraf industri (ekskl. skibe og fly)	140,8	150,8	6,0	4,5	5,1	2,5	3,5
11. heraf landbrug og konserver ^c	61,7	61,7	3,5	1,0	4,1	-1,0	1,0
12. heraf tjenesteeksport	56,6	59,5	6,6	6,7	4,5	-1,4	2,6
13. Samlet efterspørgsel (7 + 8)	1010,3	1040,6	2,2	1,4	4,4	1,6	2,3
14. Samlet import	240,3	244,8	5,1	1,7	6,2	0,1	2,6
15. heraf vareimport (cif) i alt	195,4	197,0	4,8	0,7	5,9	0,1	2,7
16. heraf energiimport	14,2	10,7	1,6	-14,0	23,6	-12,0	-7,0
17. heraf tjenesteimport	44,9	47,8	6,8	7,0	7,1	-0,5	2,4
18. Bruttonationalprodukt d (13-14)	770,0	795,8	1,1	1,2	4,1	2,1	2,3
19. Nettoafgifter ^d	120,9	123,5	-3,5	2,1	2,0	0,0	1,9
20. Bruttofaktorindkomst (18-19)	649,0	672,3	1,9	1,1	4,6	2,5	2,4

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

b) Realstigninger i "Lager og besætningsændringer" er 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 konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0 og 1.

Kilde: Egne beregninger.

Stigningen i ledigheden ophører

Som følge af en beskeden tilgang til arbejdsstyrken samt en beskæftigelsesfremgang i de private byerhverv på ca. 13.000 fuldtidspersoner i 1990 og ca. 20.000 fuldtidspersoner i 1991 er der udsigt til, at stigningen i ledigheden ophører i 1990. Ledighedsniveauet på ca. 265.000 personer i 1989 forventes således stort set uændret i 1990 og 1991. I *Dansk økonomi, december 1989*, forventedes en betydelig ledighedsstigning i 1990 og 1991. De reviderede skøn skyldes dels lavere erhvervsfrekvens, dels lempelsen af finanspolitikken, og dels beskæftigelseseffekterne af den tyske genforening.

Inflationen aftager til et lavt niveau

Forbrugerpriserne steg i 1989 med 5 pct. og lå dermed betragteligt over det omkostningsbestemte niveau. På baggrund af den moderate lønudvikling samt produktivitetsstigninger i omegnen af 2 pct. årligt forventes en prisstigningstakt på omkring 2 pct. i både 1990 og 1991 som følge af kroneapprecieringen i 1990 og de heraf følgende meget beskudne importprisstigninger.

II.2 International vækst og konkurrenceevne

Forny et konjunkturoppgang i Europa

Udsigten til tysk genforening ventes at føre til en fornyet konjunkturoppgang specielt i Europa, jf. kapitel I, samt afsnit II.10 for en kvantificering af effekten på dansk økonomi. Efter en vis reduktion i væksten i BNP hos Danmarks aftagerlande fra 1989 til 1990 forventes væksten at tiltage i 1991. Sammenlignet med konjunkturvurderingen i *Dansk økonomi, december 1989*, er der tale om en revision i opadgående retning især for 1991. Væksten hos Danmarks aftagerlande skønnes nu at blive omkring 3 pct., men vurderes dog samtidigt at ligge knap et pct. point under den gennemsnitlige vækst i Vesteuropa som følge af den svage BNP-vækst i England og Sverige, som tilsammen aftager ca. 30 pct. af den danske industrieksport.

Stigende udenlandsk lønstigningstakt

Udviklingen i de relative lønomkostninger forventes at bidrage til en forbedring af konkurrenceevnen i både 1990 og 1991. Hos Danmarks aftagerlande var den gennemsnitlige lønstigningstakt på 5,4 pct. i 1989, og der forventes stigninger på ca. 6 pct. i både 1990 og 1991, jf. tabel II.2.

Lave lønstigninger i Danmark i 1989

Stigningen i de samlede danske timelønomkostninger var 3,6 pct. i 1989, hvilket var sammensat af en stigning i de direkte timelønomkostninger på knap 4 pct. samt et lille fald i de indirekte lønomkostninger (omlægningen af arbejdsgiverafgifterne fik helårsvirkning i 1989). Der var tale om en mærkbar reduktion af stigningstakten i de direkte timelønomkostninger, som i 1988 steg

Tabel II.2 Lønmæssig konkurrenceevne, pct.

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

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 (dobbeltvejede eksportvægte).

Anm.: Der er forudsat uændrede kurser svarende til kursen ultimo april 1990, herunder en D-mark/dollar kurs på 1,68.

Kilde: *Wages and total labour costs for workers*, Swedish Employers' Confederation, Stockholm, og egne beregninger.

med godt 6 pct. Selvom en præcis opdeling i overenskomstsmæssig lønstigning og lønglidning ikke er mulig, kan det skønnes, at lønglidningen er reduceret markant, og formentlig til under 1 pct. i 1989, hvilket er det laveste i 20 år.

Fortsat moderat dansk lønudvikling ...

Som følge af bl.a. den høje ledighed forudsættes det, at lønglidningen forbliver på det lave niveau, og timelønnen forventes derfor at stige med ca. 4 pct. i 1990, hvilket også er lagt til grund for vurderingen af 1991. Med kun mindre stigninger i de indirekte lønomkostninger skønnes de samlede danske timelønomkostninger derfor at stige med ca. 4,5 pct. i 1990 og godt 4 pct. i 1991. Dette er 1 1/2 - 2 pct.point under den gennemsnitlige stigningsstakt i udlandet.

... trods risikomomenter

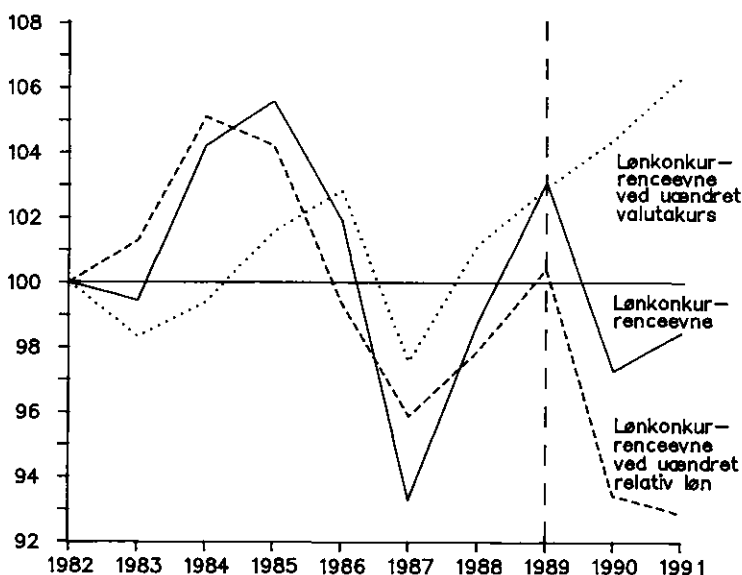
En sådan fortsat moderat lønudvikling kræver generel tilbageholdenhed ved overenskomstfornyelserne i 1991. En samlet stigning i lønomkostningerne på ca. 4 pct. levner selv med en forudsætning om lav lønglidning ikke megen plads til timelønsstigninger og andre overenskomstkrav, idet det er de samlede lønomkost-

ninger, der har betydning for konkurrenceevnen. På baggrund af de hidtidige erfaringer vedrørende lønudviklingen er der desuden grund til at pege på den risiko for en forstærket lønudvikling, der ligger i de senere års udvikling i lønomkostninger, produktivitet og producentpriser. Stigninger i virksomhedernes indtjening (stigende restindkomstkvote) svarende til de senere års udvikling er som regel blevet efterfulgt af relativt store lønstigninger.

Udvikling i konkurrenceevne domineret af valutakursudviklingen

Danmarks konkurrenceevne overfor udlandet forbedredes i 1989 med 4,4 pct., idet den lavere indenlandske lønstigningstakt forstærkedes af en depreciering af danske kroner på 2,6 pct. Som følge af det kraftige fald i kurserne på dollar, pund og yen i 4. kvartal 1989 og en fortsættelse af denne tendens ind i 1990 forventes

Figur II.2 Konkurrenceevneudvikling siden 1982, indeks 1982 = 100



Anm.: Figuren viser udviklingen i den samlede konkurrenceevne, samt hvordan udviklingen ville have været med en forudsætning om en fast kronkurs henholdsvis konstante relative lønninger i forhold til udlandet.

Kilde: *Wages and total labour costs for workers*, Swedish Employers' Confederation, Stockholm, og egne beregninger.

tes danske kroner at appreciere med 7,0 pct. i 1990. For konkurrenceevnen som helhed er der derfor udsigt til en forværring i 1990 på knap 6 pct. Med uændrede valutakurser vil kun en meget beskednen del af konkurrenceevnetabet i 1990 blive indhentet i 1991, og lønkonkurrenceevnen vil ved udgangen af 1991 dermed ligge under niveauet for både 1986 og 1989, jf. figur II.2.

Kroneapprecieringen kan blive endnu større i 1990

En forudsætning om uændrede valutakurser i forhold til ultimo april 1990 er en relativt optimistisk vurdering af den kortsigtede kursudvikling vurderet ud fra Danmarks eksportmuligheder: Et vist yderligere fald i dollarens værdi i forhold til D-mark kan næppe udelukkes, men en styrkelse af D-mark indenfor EMS'en vil dog kunne trække i modsat retning.

II.3 Eksporten

Eksportvæksten har toppet i denne omgang

Med en aftagende international vækst samt kroneapprecieringen i 1990 er der på kort sigt udsigt til en vis afdæmpning i eksportudviklingen sammenlignet med udviklingen i både 1988 og 1989, hvor den samlede eksportmængde voksede med godt 6 pct. på årsbasis. Væksten i den samlede eksport i 1990 og 1991 vil, i lighed med de foregående år, hovedsaglig blive holdt oppe af industrieksporten og til dels tjenesteeksporten, mens landbrugseksporten specielt i 1990 stagnerer.

Udviklingen i industrieksporten revurderet

Industrieksporten steg i 1989 med 6,0 pct. realt, eller lige i overkant af det foregående års vækst, men en del mindre end forventet i *Dansk økonomi, december 1989*. Årgennemsnittet for 1989 dækker dog over et omslag i industrieksporten fra en meget høj vækst i 1. halvår af 1989 til stagnation i 2. halvår af 1989 samt 1. kvartal af 1990, og såvel konkurrenceevneudvikling som den aftagende internationale vækst på årsbasis kunne isoleret set tilsi-ge en ganske brat opbremsning i 1990. Industrieksporten skønnes imidlertid at stige med knap 5 pct. i 1990, som følge af vækstbidraget i 2. halvår fra den tyske genforening, der forventes gennemført i juli 1990. Som følge af forøget international vækst er der i 1991 mulighed for realstigninger i industrieksporten på omkring 7 pct.

Tysk genforening holder eksportvæksten oppe

Landbrugs-eksporten

Den mængdemæssige stigning i eksporten af landbrugsvarer og fisk var 3,5 pct. i 1989, mens priserne steg med ca. 4 pct. Den meget gunstige udvikling i 1989 forventes brudt i 1990, hvor der ventes stagnation i landbrugseksporten, navnlig som følge af faldende priser på svinekød. I 1991 skønnes værdien af landbrugs-eksporten at stige med 3 pct.

II.4 Rente- og prisudviklingen

Omkostningerne ved tysk genforening

Som omtalt i kapitel I ventes den tyske genforening at få mærkbare konsekvenser for det internationale renteniveau. For den danske obligationsrente betyder det, at det gradvise fald siden 1987 nu er afløst af en stigning.

Stigende dansk rente

I slutningen af 1989 og de første måneder af 1990 fulgte den danske rente således med den vesttyske rente ca. 1½ pct.point op ved næsten uændret rentespænd overfor Vesttyskland. Siden den danske obligationsrente toppede i februar 1990, er der dog sket et fald i rentespændet på knap 1 pct.point, hovedsaglig fremkaldt af fald i den danske rente. Dette må ses i lyset af, at Nationalbanken nedsatte renten for pengeinstitutternes låntagning og indskud i både marts og april 1990.

Men fortsat indsnævring af rentespændet ...

... også gennem resten af 1990 og 1991

Det aftagende vesttyske betalingsbalanceoverskud sammenholdt med det aftagende danske betalingsbalanceunderskud og den stærkt faldende inflation skønnes at levne plads til en fortsat indsnævring af renteforskellen til Vesttyskland i resten af 1990 og gennem 1991. Som årsgennemsnit forventes renten i Danmark derfor at blive ca. 11 pct. i 1990 og 1991.

Beskedne importprisstigninger

Kroneapprecieringen i 1990 medfører en afdæmpet prisudvikling på importen. Mest udpræget bliver prisudviklingen for energivarer, der på grund af olieprisudviklingen steg med over 20 pct. i 1989, og som forventes at falde med mere end 10 pct. i 1990. Prisstigningerne på importerede råvarer og konsum- og investeringsgoder forventes bl.a. som følge af apprecieringen af danske kroner at udgøre under 1 pct. i 1990, hvorefter der forventes en tilbagevenden til noget større stigninger i 1991 på 4,0 pct. som følge af forudsætningerne om valutakurserne og om vækstbidraget fra den tyske genforening.

Inflation over det omkostningsbestemte niveau i 1989

Trods timeproduktivitetsstigninger på over 5 pct., blev forbrugerprisstigningerne på 5,0 pct. i 1989. Importprisstigningerne kan kun delvist forklare denne stigning, og som diskuteret i *Dansk økonomi, december 1989*, må en forholdsvis stor del af de indenlandske prisstigninger hidrøre fra stigende avancer, jf. det markante fald i lønkvoten i bilagstabel II.1. En kombination af aftagende importprisstigninger, fortsat moderat lønudvikling og produktivitetsstigninger i omegnen af 2 pct. må imidlertid forventes at lægge en dæmper på den indenlandske prisstigningstakt i 1990.

Faldet i inflationstakten kommer i 1990

Den aktuelle udvikling i såvel nettoprisindeks som forbrugerprisindeks indikerer, at den forventede pristilpasning er indledt, således at der er udsigt til en inflation på godt 2 pct. i både 1990 og 1991. Faldet i inflationen forstærkes for forbrugerprisernes vedkommende af afgiftslettelserne i 1990, idet disse isoleret set bidrager til at reducere prisstigningstakten med ca. 1/2 pct. point.

II.5 Offentlige indtægter og udgifter

Skattelettelser for 3 mia. kr.

Finanslovsaftalen fra december 1989 er ensbetydende med en kraftigere finanspolitisk ekspansion i 1990 og 1991 end forventet i *Dansk økonomi, december 1989*. Ekspansionen udspringer primært af afskaffelsen af forbrugsrenteafgiften, omlægningen af erhvervsbeskatningen, samt diverse afgiftsnedsættelser. Når disse skatteomlægninger er fuldt implementeret i 1991, anslås de at indebære en umiddelbar ekspansiv effekt på godt 3 mia. kr., hvoraf afskaffelsen af renteaftgiften tegner sig for ca. 1/2 mia. kr. Hertil skal så yderligere lægges de adfærdspåvirkende effekter af bortfaldet af renteaftgiften, jf. afsnit II.6.

Ændret erhvervsbeskatning

Med virkning fra indkomståret 1990 nedsættes selskabsskattesatsen fra 50 pct. til 40 pct. som led i en større omlægning af erhvervsbeskatningen. Da skattebetalingen for indkomståret 1990 først finder sted i slutningen af 1991 vedrører det dog formelt alene budgetterne for 1991. Imidlertid må nedsættelsen af selskabsskattesatsen formodes i et vist omfang at medføre en overflytning af skattepligtig indkomst fra indkomståret 1989 til senere indkomstår. Denne nedsættelse af skatteprocenten finansieres delvist af en udvidelse af skattegrundlaget (bortfald af investeringsfundsordningen for selskaber samt forsikringsselskabers adgang til fradrag for henlæggelser til sikkerhedsfonds) samt ved indførelse af en lønsumsafgift på den finansielle sektor. I alt skønnes omlægningens samlede direkte virkning på selskabsskatteindtægterne, hvoraf staten får langt den overvejende del, at indebære en lempelse på knap 1 mia. kr. årligt.

Afgiftsnedsættelser

Som led i finanslovsaftalen aftales endvidere afgiftslettelser svarende til 1,7 mia. kr. i 1990 og 2,2 mia. kr. med helårsvirkning i 1991. Afgiftslettelserne omfatter en nedsættelse af afgiften på grænsehandelsfølsomme varer, herunder en sænkning af benzinafgifterne, hvilket dog delvist finansieres af en forøgelse af vægtafgiften på personbiler m.m. En betingelse for gennemførelsen af afgiftslettelserne på grænsehandelsfølsomme varer er kompense-

rende besparelser, og en del af de aftalte afgiftsreduktioner antages derfor at bortfalde som følge af boligstøtteforligets bortfald og aftalen om hjælp til boligejere.

Skattetrykket stabiliseres på lavere niveau

Indkomstskatteprovenuet udviste overraskende ringe stigning i 1989, hvilket synes at hænge sammen med den samtidige forskydning af indkomstfordelingen henimod restindkomst. Da provenuet af selskabsskatten tillige blev væsentligt mindre end forventet, faldt de direkte skatters andel af BFI i 1989 med næsten 1 pct. point til 36,5 pct. Sammen med afgiftsreduktioner gav dette anledning til et fald i det samlede skatte- og afgiftstryk fra godt 62 pct. af BFI i 1988 til knap 60 pct. i 1989.

Trods en stigning i de samlede skattepligtige indkomster på ca. 3,5 pct. i 1990 og 1991, og en lidt mindre regulering af beløbsgrænserne i indkomstskattesystemet, ventes det direkte skattetryk fortsat reduceret en anelse, hvilket primært kan henføres til faldende provenue af realrenteafgiften, afskaffelsen af renteaftgiften samt omlægningen af erhvervsbeskatningen.² Det samlede skatte- og afgiftstryk vurderes at stabilisere sig på et niveau i underkanten af 60 pct. af BFI., jf. bilagstabel II.4.

Den offentlige beskæftigelse forudsættes at falde i 1990 ...

Målt i antal personer steg beskæftigelsen i den offentlige sektor i 1989 med knap 6.000; dermed har den offentlige beskæftigelse været uafbrudt stigende siden 1985. En del af beskæftigelsesstigningen i 1989 må dog forventes at være forbigående, idet statens personaleforbrug i henhold til Finansloven forventes at falde med 3.000 personer i 1990, mens den kommunale beskæftigelse holdes uændret. Ifølge aftalerne mellem regeringen og de kommunale organisationer vedrørende kommunernes økonomi skønnes også for 1991 uændret kommunal beskæftigelse. Også den statslige beskæftigelse forventes ligeledes uændret i 1991, og samlet er der således udsigt til et fald i den offentlige beskæftigelse på 3.000 personer i 1990, hvorefter beskæftigelsen holdes i ro i 1991.

... og holdes i ro i 1991

Fald i de offentlige efterspørgselskomponenter ...

Som følge af arbejdstidsforkortelsen i 1990 vil der ske et fald i personaleforbruget omregnet til løntimer på godt 1 pct. i 1990 og godt 1,5 pct. i 1991. Da nettokøbet af varer og tjenester ligeledes vurderes at falde – som følge af et reduceret statsligt varekøb – forventes et fald i det samlede offentlige forbrug af samme størrelsesorden. De offentlige investeringer (ekskl. større anlægsarbej-

2) Forliget i april 1990 om overførselsindkomsterne betyder, at beløbsgrænser i indkomstskattesystemet reguleres med kun 2 pct. i 1991 mod 3 pct. i 1990. Den heraf følgende skattestigning modvirkes dog af en foreslået lempelse i 6-procentskatten (første progressionstrin i statsskatten), jf. også nedenfor om overførselsindkomsterne.

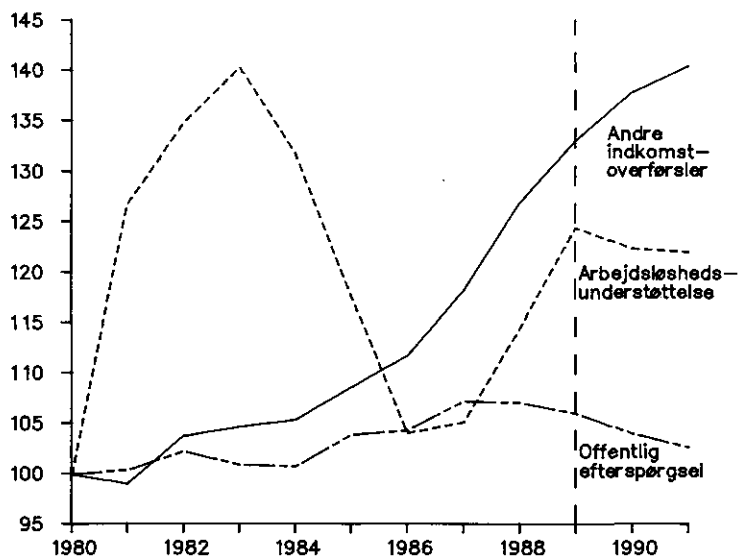
der som Storebæltsbroen mv., jf. afsnit II.7), skønnes som følge af en reduceret anlægsaktivitet at falde med sammenlagt 10 pct. i samme periode.

... kompenserer for stigende indkomstoverførsler

Antallet af transfereringsmodtagere i stigning

I lighed med de foregående år steg de samlede indkomstoverførsler betydeligt i 1989. Denne tendens ventes fortsat omend med aftagende styrke i de kommende år, jf. figur II.3. For de skattefrie overførslers vedkommende forventes en stigning på 5 pct. i 1990 og knap 4 pct. i 1991. Den fortsatte stigning kan især henføres til, at familieydelsen hæves i 1990, samtidig med at antallet af kontanthjælpsmodtagere antages at vokse, selvom unge nu skal tage imod et beskæftigelses- eller uddannelsesstilbud for at oprettholde retten til kontanthjælp.

Figur II.3 Den reale udvikling i offentlig efterspørgsel og udgifter til indkomstoverførsler, indeks 1980=100



Anm.: Offentlig efterspørgsel omfatter udgifter til varekøb, offentligt ansatte, forbrug af fast realkapital, samt offentlige investeringer. Andre indkomstoverførsler omfatter bl.a. sociale pensioner, efterløn, kontantydelse ifølge bistandslov, syge- og barselsdagpenge, familieydelse, børnetilskud, ungdomsydelse, uddannelsesstøtte samt boligskring og -ydelse.

Kilde: Egne beregninger.

De skattepligtige overførsler ekskl. arbejdsløshedsunderstøttelse steg 11 pct. i 1989 bl.a. som følge af dyrtidsreguleringen af de sociale pensioner samt helårsvirkningen af satsreguleringerne i 1988. På baggrund af en forventet stigning i udgifterne til efterløn og almindelige satsreguleringer ventes stigningen at blive på 6 pct. i 1990 og 4 pct. i 1991, til trods for forlængelsen af sygedagpengenes arbejdsgiverperiode. I skønnet for 1991 er der taget højde for forliget om overførsel indkomster (det såkaldte pensionsforlig), ifølge hvilket alle sociale overførselsindkomster reguleres med 2 pct. i 1991 – en efterfølgende regulering i 1993 skal så sikre samme vækst i overførselsindkomsterne som i den gennemsnitlige årsløn for beskæftigede. Med de ovenfor omtalte forudsætninger vedrørende lønudviklingen vil årslønnen for en fuldtidsbeskæftiget stige ca. 3 pct. i 1991.

Fortsat underskud på statsfinanserne ...

Som følge af stigningen i indkomstoverførslerne og stagnationen i indtægterne fra specielt indkomst- og selskabskatten skete der en markant forringelse af statsfinanserne i 1989. Efter et par år med – ganske vist aftagende – overskud på statsfinanserne måtte staten således notere et underskud i 1989. Lempelsen af finanspolitikken betyder sammen med den meget begrænsede stigning i aktiviteten, at der ikke forventes nogen nævneværdig forbedring i 1990. I 1991 vil den øgede indenlandske aktivitet og den aftagende vækst i indkomstoverførslerne dog bidrage til en vis nedbringelse af underskuddet.

... men en vis forbedring i 1991

II.6 Husholdningernes efterspørgsel

Forbrugsudviklingen i 1980'erne

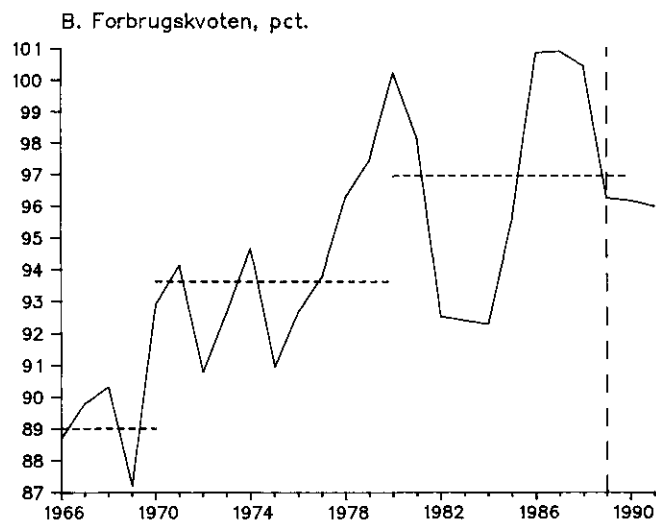
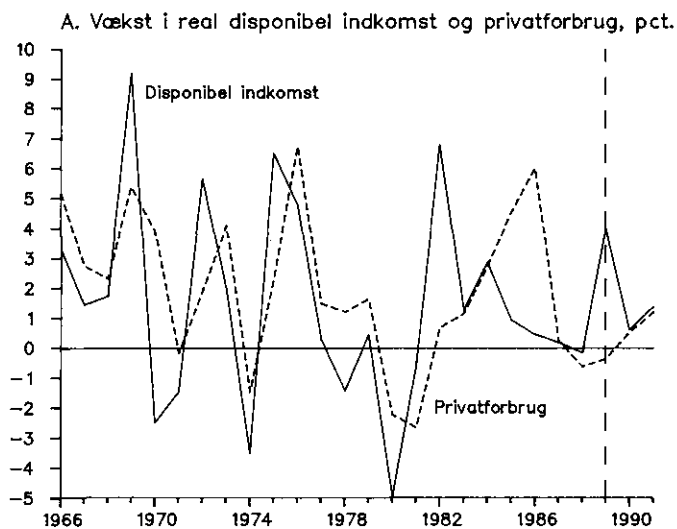
Store sving i det private forbrug

Udviklingen i det private forbrug har i det seneste tiår været præget af usædvanligt store udsving, jf. figur II.4. Da det samlede privatforbrug udgør mere end 50 pct. af BNP, er en væsentlig forudsætning for en vellykket tilrettelæggelse af den økonomiske politik, at de grundlæggende sammenhænge i forbrugsbestemmelsen er velkendte, jf. også kapitel III. Forbrugsudviklingen – og den heraf afledte betalingsbalanceudvikling – i midten af 1980'erne er en klar understregning heraf.

På længere sigt er sociale sikrings-systemer, demografiske forhold mv. bestemmende

Anskuet over en tidsperiode på 20 år eller mere er forbrugsudviklingen bl.a. karakteriseret ved en stigende forbrugskvote (som defineret i den samfundsøkonomiske beregningsmodel SMEC), jf. figur II.4. Denne tendens må ses på baggrund af både udbygningen af sociale pensions- og sikringssystemer, den stigende andel af ældre i befolkningen, og den svagere vækst i de disponible indkomster for erhvervsaktive.

Figur II.4 Udviklingen i privatforbruget, 1966-91



Anm.: Privatforbruget er defineret som det samlede private forbrug inkl. en imputeret bilydelse og ekskl. bilkøb. Med hensyn til definitionen af forbrugskvoten og herunder den reale disponible indkomst henvises til modeldokumentationen "SMEC 1990, modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik", samt fodnote 4 nedenfor.

Kilde: Egne beregninger.

Forventet fremtidig indkomst

Et andet karakteristisk træk ved forbrugsudviklingen er den noget jævnere udvikling i privatforbruget end i den reale disponible indkomst, jf. specielt årene 1966-1982 i figur II.4.A.³ Dette er i overensstemmelse med en antagelse om, at forbrugerne ikke blot planlægger det løbende forbrugsniveau i henhold til de øjeblikkelige indkomstforhold, men anlægger en mere langsigtet vurdering byggende på den forventede fremtidige indkomst. Indkomstændringer, der anses for midlertidige, vil således kunne få kun begrænsede forbrugseffekter, mens forbrugstilpasningen til en indkomstfremgang, der forventes at være permanent, ofte vil finde sted over en årrække, efterhånden som forventningerne herom bliver sikrere.

Også indkomsten på kort sigt

... men ikke hele forklaringen

Også helt kortsigtede udsving i den disponible indkomst medfører dog sædvanligvis samtidige forbrugsudsving. Det fremgår således af figur II.4, at indkomstudviklingen ikke er i stand til alene at forklare omslaget fra negativ forbrugsvækst i de første år af 1980'erne til årlige vækstrater i forbruget på 5-6 pct. få år senere. Dette viser sig bl.a. ved et fald i forbrugskvoten i begyndelsen af 1980'erne efterfulgt af en meget kraftig stigning fra 1985 til et rekordniveau i 1987 på over 100 pct.⁴

Forventningsskift i 1980'erne

Den markante forbrugsudvikling i 1980'erne har været søgt forklaret ved supplerende forhold som fx tidsprofilen i rest- og lønindkomstandelen af den disponible indkomst og formueffekter i forbruget. Der er imidlertid næppe tvivl om, at en hovedforklaring på forbrugsadfærden igennem 1980'erne skal søges i nogle betydelige forventningsskift i perioden. Disse skift i forventningerne er synlige i form af et fælles mønster i en række makroøkonomiske variable som fx huspriser, formue og privatforbrug.

Beskæftigelsen som forventnings- indikator ...

Det er ikke umiddelbart oplagt, hvad der styrer forventningerne, men væsentlige skift i ledighed eller beskæftigelse er sandsynligvis vigtige faktorer. Ved at anvende ledighedsudviklingen som indikator for disse forventningsskift fokuseres på den ændrede usikkerhed, der skabes om den fremtidig beskæftigelse og dermed indkomstforholdene hos både beskæftigede og arbejdsløse. Ved uændret arbejdsstyrke kan anvendelse af beskæftigelsesud-

3) Diskussionen af forbrugsbestemmelsen tager udgangspunkt i en ny forbrugsfunktion til SMEC. For en mere udførlig gennemgang af den ny forbrugsfunktion henvises til modeldokumentationen "SMEC 1990, modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik", der kan rekvireres hos Det økonomiske Råd, Sekretariatet. Der henvises også til omtalen i kapitel III.

4) Det eksakte niveau for forbrugskvoten - defineret som forholdet mellem det samlede reale forbrug og real disponibel indkomst - afhænger af det indkomstudtryk, der er lagt til grund for forbrugsbestemmelsen. Den opgjorte forbrugskvotepåværdi kan både derfor og som følge af nedsparing godt blive over 100 pct.

viklingen have samme fortolkning, men beskæftigelsesudviklingen kan tillige fortolkes mere bredt som indikator for forventninger om den generelle udvikling i den økonomiske aktivitet. Statistiske analyser af forbrugsudviklingen gennem de seneste 25 år peger på, at (en vejret sum af løbende og foregående års) ændringer i beskæftigelsen som en bestemmende faktor for forventningsdannelsen, men således at en given beskæftigelsesændring på kort sigt får større betydning, jo større uligevægten (målt ved ledighedsgraden) i økonomien er. Dette indebærer, at forventningsskift antages at spille en særlig stor rolle, når balanceproblemerne er store.

... kan forklare udviklingen i 1980'erne

Denne beskrivelse af forventningsdannelsen er ikke den eneste mulige, og har muligvis også kun begrænset generel gyldighed. Den valgte beskrivelse giver imidlertid en god bestemmelse af udviklingen i privatforbruget i 1980'erne. Forventningsskift af denne art har dog i følge sagens natur primært midlertidige effekter på forbruget, idet andre variable på længere sigt overtager forklaringen. Størrelsesordenen af beskæftigelseseffekterne på privatforbruget svarer til, at en stigning i beskæftigelsen på 10.000 fuldtidspersoner fastholdt gennem 3 år ved det nuværende ledighedsniveau vil medføre en stigning i forbrugsvæksten på 0,2 pct.point i hvert af årene. Således ydede beskæftigelsesudviklingen i perioden fra 1984 til 1986 et bidrag til forbrugsvæksten på godt 4 pct.point i 1986. Isoleret set har beskæftigelsesfaldet i 1989 på samme måde reduceret forbrugsvæksten med ca. 0,35 pct.point eller ca 1 mia. kr. i 1989, og vil også i 1990 virke dæmpende på forbrugsudviklingen, jf. nedenfor.

Den aktuelle udvikling i privatforbrug og boligbyggeri

Privatforbruget faldt igen i 1989 ...

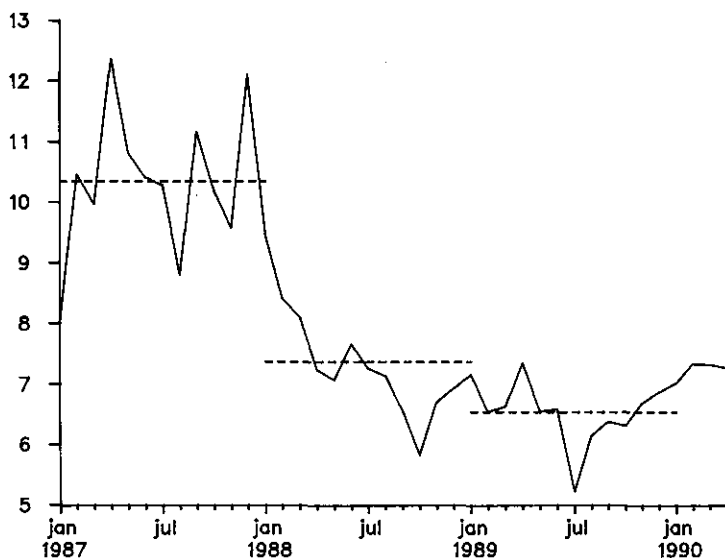
Udviklingen i det private forbrug har i de seneste år især været præget af det kraftige fald i bilkøbet. Mens andet forbrug var stort set uændret i perioden 1987-89, reduceredes bilkøbet med over 60 pct., således at det samlede forbrug faldt med knap 4 pct.

... men opsparingsincitamentet mindsket ...

Som følge af forbrugsrenteafgiftens afskaffelse, de gennemførte og varslede afgiftslettelser samt indkomstfremgangen forventes en forøget forbrugsefterspørgsel i 1990 og 1991. Det samlede privatforbrug skønnes således at stige med knap 1½ pct. i 1990 og 2 pct. i 1991, hvilket dækker over stigninger i bilkøbet på 20 pct. i begge år samt vækst i andet forbrug på henholdsvis 0,8 og 1,3 pct.

... privatforbruget stiger i 1990 og 1991

Figur II.5 Antal nyregistrerede personbiler siden januar 1987, sæsonkorrigeret, antal 1000



Anm.: Vandrette linier angiver årsgennemsnit.

Kilde: DSTB, Danmarks Statistik.

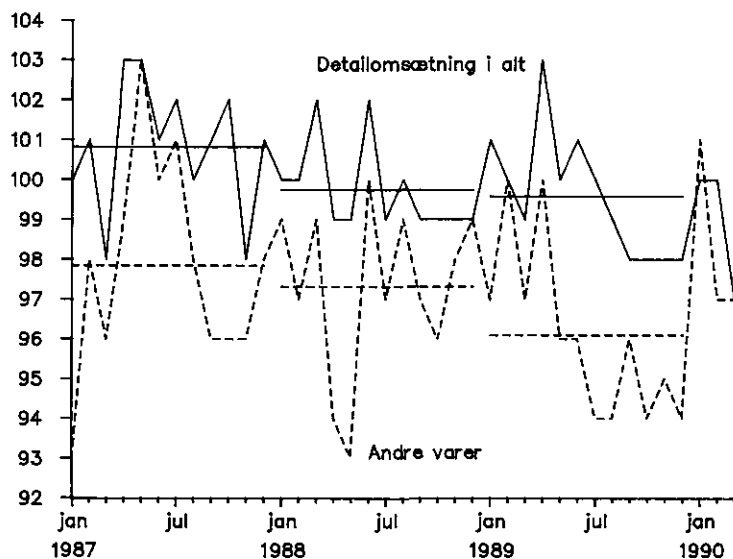
Bilkøbet i skarp stigning

Omsvinget i bilkøbet satte ind i midten af 1989, og den stigende trend er fortsat ind i 1990 med en stigning i årets første kvartal på ca. 10 pct. i forhold til samme kvartal året før, jf. figur II.5. Stigningen antages at vedvare året igennem, da såvel nedsættelsen af benzinafgifterne som afskaffelsen af renteaftgiften i særligt omfang vil stimulere bilkøbet. Provenuet fra forhøjelsen af vægtafgifterne modsvarer ikke provenuetabet ved lettelsen af benzinaftgiften, og den lidt højere rente vil formentlig kun i begrænset omfang holde væksten i bilkøbet nede.

Andet forbrug udviser kun moderat vækst

For det øvrige privatforbrug peger de foreløbige indikatorer kun på et begrænset opsving, idet den store stigning i detailomsætningsindekset i årets første måneder, jf. figur II.6, også må ses i lyset af de pr. 1. januar gennemførte afgiftslettelser for grænsehandelsfølsomme varer. Ligesom for bilkøbets vedkommende vil et kommende opsving i købet af varige forbrugsgoder formentlig

Figur II.6 Den mængdemæssige udvikling i dele af forbruget siden januar 1987, sæsonkorrigeret, indeks januar 1986=100



Anm.: Omsætningen af varige forbrugsgoder er illustreret ved delindekset for andre varer i detailomsætningsindekset. Vandrette linier angiver årsgennemsnit.

Kilde: DSTB, Danmarks Statistik.

blive ret markant, mens der for andet forbrug som helhed må forventes en kun svag stigning i indeværende år. Trods renteafgiftens afskaffelse, men bl.a. som følge af de foregående års faldende beskæftigelse, må væksten i det samlede forbrug antages at blive forholdsvis beskeden i 1990. Som følge af højere disponible indkomster (bl.a. grundet afgiftslettelser til efteråret) og beskæftigelsesudviklingen i 1990 og 1991, forventes forbrugsvæksten at tiltage i 1991.

Forbrugskvoten faldt til mere normalt niveau i 1989

Forbrugskvoten – målt som det samlede forbrug i forhold til den disponible indkomst – toppede i 1987 med over 100 pct., og faldt i både 1988 og 1989, hvor kombinationen af forbrugsfald og en vis fremgang i den disponible indkomst (bl.a. som følge af det faldende skattetryk) bragte niveauet ned på ca. 96 pct., jf. bilagstabel II.4. Med den tiltagende forbrugsvækst er der ikke udsigt til yderligere reduktion i forbrugskvoten i hverken 1990 eller de

kommende år. Men med den angivne størrelsesorden er forbrugskvoten også tilbage på et niveau i underkanten af gennemsnittet for 1980'erne, jf. figur II.4.B.

Fald i boligbyggeriet ...

Det samlede boligbyggeri faldt i 1989 med knap 7 pct., og er dermed faldet med godt 25 pct. siden 1986. Investeringskvoten – defineret som bruttoinvesteringerne i boligsektoren som andel af BFI i faste priser – er i samme periode faldet fra knap 6 pct. til godt 4 pct., og ligger nu kun lidt over det tidligere bundpunkt i 1982.

Sideløbende med de senere års fald i det samlede boligbyggeri, er det offentligt støttede boligbyggeri (almennyttigt byggeri, ældreboliger, andelsboliger m.m.) steget, og den underliggende tendens har derfor været betydelige årlige reduktioner i det private boligbyggeri. Trods en tiltagende realindkomstvækst samt afskaffelsen af renteafgiften er der som følge af det stigende renteniveau og de meget moderate prisstigninger på boliger fremdeles ikke udsigt til stigninger i det private boligbyggeri. Da Finansloven for 1990 samtidig reducerede kvoterne for det støttede byggeri med 2.000 boliger svarende til ca. 10 pct., forventes det samlede boligbyggeri at falde med yderligere 7 pct. i 1990. I 1991 skønnes investeringsfaldet dog at ebbe ud som følge af styrkelsen af den indenlandske konjunktur.

... fortsætter i 1990, men stopper i 1991

II.7 Produktion, beskæftigelse og investeringer

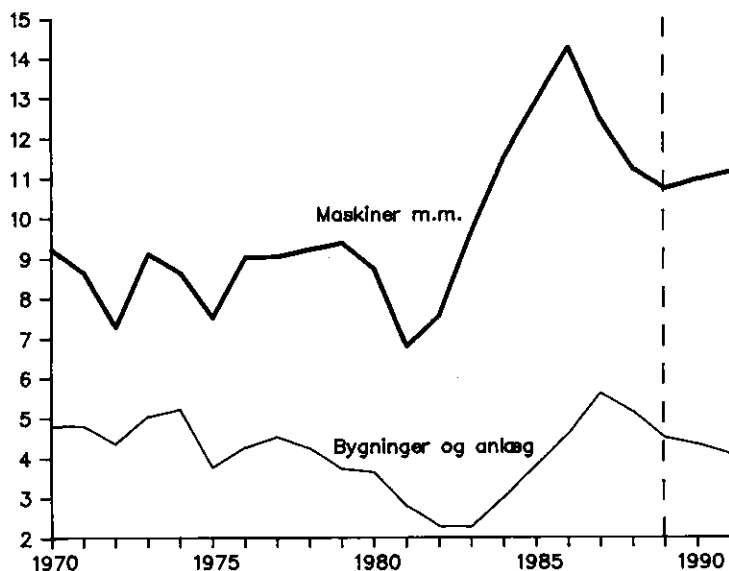
Fortsat fald i byerhvervenes bygningsinvesteringer

De private byerhvervs bygningsinvesteringer faldt i 1989 med godt 11 pct. og fortsatte dermed faldet fra 1988. Som følge af den høje og stigende realrente og fortsat ledig kapacitet af erhvervsbygninger ventes fortsatte fald i bygningsinvesteringerne i de private byerhverv på 3 pct. i såvel 1990 som 1991. Vurderet ud fra investeringskvoten – opgjort som forholdet mellem de private byerhvervs bygningsinvesteringer og BFI i faste priser – ligger investeringerne dog ikke under det normale niveau, jf. figur II.7.

Andre bygningsinvesteringer stiger

Påbegyndelsen af Storebæltsforbindelsen opvejede i 1989 delvist faldet i byerhvervenes bygningsinvesteringer, således at det samlede erhvervsbyggeri i 1989 kun faldt med godt 3 pct. Det ventes, at aktiviteten i forbindelse med Storebæltsbyggeriet stiger en smule i 1990, for siden at være uændret i 1991. Derfor påvirker brobyggeriet ikke væsentligt vækstkønnen for de samlede bygningsinvesteringer i disse år. Derimod ventes stigende investeringer i landbruget samt i den øvrige private sektor – der udover brobyggeriet også omfatter andre halvoffentlige anlægsarbejder – at

Figur II.7 Investeringskvoter i private byerhverv, 1970-91, pct.



Anm.: Investeringskvoten er defineret som forholdet mellem bruttoinvesteringer og BFI i faste priser.

Kilde: Egne beregninger.

trække væksten i det samlede erhvervsbyggeri op på knap 5 pct. i 1990. Der forventes et uændret samlet investeringsomfang i 1991.

Sammenholdt med udviklingen i boligbyggeriet indebærer udviklingen i de private bygningsinvesteringer, at det samlede private byggeri vender i løbet af 1990; de store fald i 1988 og 1989 afløses af et beskedent fald i 1990 og en beskedent stigning i 1991.

Materielinvesteringerne ...

De private byerhvervs investeringer i maskiner, inventar og transportmidler ekskl. skibe og fly faldt med godt 3 pct. i 1989 efter kraftige fald i både 1987 og 1988. Grundet den ekstraordinære hjemflagnings af skibe til Dansk Internationalt Skibsregister (DIS) steg materielinvesteringerne dog med godt 6 pct. i 1989 for de private erhverv som helhed.⁵ Denne indflagnings ventes ikke

5) *Dansk økonomi*, december 1989, indeholder en mere udførlig diskussion af nationalregnskabsbehandlingen af indflagnings af skibe til DIS.

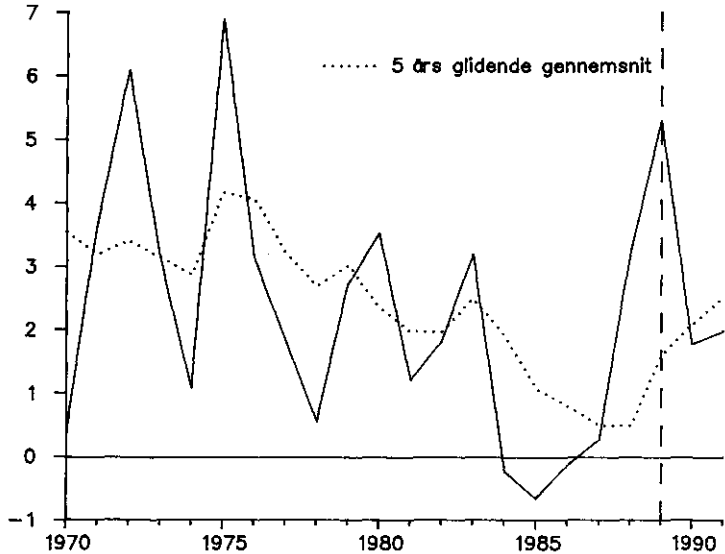
... vender i
byerhvervene

Nettoeksporten
yder fortsat
positivt
vækstbidrag

at fortsætte i 1990 og 1991. Med aftagende investeringsvækst i både landbruget og den øvrige private sektor vil væksten i de samlede materielinvesteringer være aftagende i de kommende år, selv om byerhvervenes materielinvesteringer skønnes at stige med knap 3 pct. i 1990 og godt 4 pct. i 1991. For så vidt angår byerhvervenes materielinvesteringer forventes investeringskvoten således at forblive på et historisk set meget højt niveau, jf. figur II.7.

Produktionen i de private byerhverv voksede i 1989 med knap 1 pct. efter at være faldet i såvel 1987 som 1988. I disse år lagde den stigende nettoeksport en dæmper på faldet i produktionen og også i 1989 bidrog den voksende nettoeksport til at holde byerhvervenes produktion oppe. I de kommende år ventes nettoeksporten fortsat at yde et væsentligt bidrag til produktionsvæksten, men specielt i 1991 vil den indenlandske efterspørgsel fremgang også begynde at bidrage mærkbart til produktionsvæksten. Samlet indebærer dette, at produktionsværdien i private byerhverv vil vokse med knap 1 pct. i 1990 og med knap 3 pct. i 1991.

Figur II.8 Den årlige vækst i real BFI pr. arbejdsstime i private byerhverv, pct.



Kilde: Egne beregninger.

Omsving i 2. halvår af 1990

Da produktionsvæksten på helt kort sigt primært er eksportdrevet, vil det tidsmæssige forløb af eksportudviklingen afspejle sig i produktionsudviklingen. Det stærke bidrag til eksportvæksten, der følger af den tyske genforening, forventes således at medføre et mærkbart vækstbidrag til byerhvervenes produktion i andet halvår af 1990.

Produktivitets- stigninger tilbage til normalen

Efter en negativ produktivitetsudvikling i årene 1984-1986 og moderate stigningstakter i de efterfølgende år, var der i 1989 med en fremgang på 5,3 pct. en overordentlig stærk produktivitetsudvikling i de private byerhverv, jf. figur II.8. Som diskuteret i *Dansk økonomi, december 1989*, kan væsentlige dele af denne produktivitetsudvikling forklares af rent midlertidige forhold, jf. også at produktivitetsvæksten var koncentreret til 1. halvår af 1989. På den baggrund ventes det, at produktivitetsstigningen i 1990 og 1991 vender tilbage til et niveau omkring den gennemsnitlige produktivitetsudvikling i 1980'erne. Produktivitetsstigningerne forventes konkret at udgøre ca. 2 pct. årligt i 1990 og 1991.

Stigende beskæftigelse i byerhvervene i 1990 og 1991

Lønmodtagerbeskæftigelsen i private byerhverv faldt i 1989 med omkring 17.000 fuldtidspersoner, men med de kommende års forventede produktionvækst, produktivitetsudvikling samt arbejdstidsnedsættelser forventes fornyet beskæftigelsesfremgang i både 1990 og 1991. Således vurderes beskæftigelsen at stige med ca. 13.000 fuldtidspersoner i 1990 og 20.000 fuldtidspersoner i 1991. Den stigende beskæftigelse skal ses i lyset af arbejdstidsforkortelserne på 1/2 time i både 1989 og 1990, hvilket svarer til en reduktion på knap 1,3 pct. eller 15.000 fuldtidsbeskæftigede i 1990 og ca. 0,9 pct. eller godt 10.000 fuldtidsbeskæftigede i 1991.

II.8 Arbejdsstyrke og arbejdsløshed

Langsom stigning i arbejdsstyrken som følge af stagnerende erhvervsfrekvens i 1989

Arbejdsstyrken steg – modsat forventningen i *Dansk økonomi, december 1989*, – kun meget lidt i 1989, jf. tabel II.3. Tendensen til stigende erhvervsfrekvens er dermed blevet brudt, idet erhvervsfrekvensen siden 1986 har ligget ret konstant på ca. 73 pct. Den uændrede erhvervsfrekvens fra 1988 til 1989 dækker over et fald i erhvervsfrekvensen for de yngste (15-24 år) og de ældste årgange (60-74 år), samt en svag stigning for de øvrige årgange. Specielt for de yngste årgange kan den faldende erhvervsfrekvens formentlig henføres til den svage indenlandske konjunkturudvikling samt de forbedrede regler for Statens Uddannelsesstøtte.

Tabel II.3 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	1988	1989	1990	1991
	————— 1000 personer —————			
Befolkningspognose				
15-74 årige ^a	3886,4	3894,2	3900,2	3913,9
Erhvervsfrekvens	73,0	73,0	73,0	73,1
Arbejdsstyrke personer	2839,0	2842,2	2847,8	2861,0
	————— 1000 fuldtidspersoner ^b —————			
Arbejdsstyrke (fuldtid)	2607,7	2611,5	2618,0	2630,7
Beskæftigede ialt (fuldtid)	2370,2	2352,8	2358,5	2372,9
heraf:				
Lønmodtagere i byerhverv	1181,5	1164,7	1177,4	1197,8
Lønmodtagere iøvrigt	222,0	218,9	217,9	216,9
Offentligt ansatte	654,6	660,3	657,3	657,3
Selvstændige	312,2	308,9	305,9	300,9
Ledige (fuldtid)	237,5	258,7	259,6	257,7
	————— 1000 personer —————			
Registrerede ledige	243,9	264,9	265,4	263,5
	————— pct. —————			
Produktivitetsstigning i byerhverv ^c	3,2	5,3	1,8	2,0
Ledighedsprocent				
Personer ^d	8,6	9,3	9,3	9,2
Fuldtidspersoner ^e	9,1	9,9	9,9	9,8

- a) *Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg, 1989:12*, Danmarks Statistik, samt egne beregninger.
- b) Ved beregning af arbejdsstyrke og beskæftigelse omregnet til fuldtid medregnes deltidsbeskæftigede med vægten 1/2. Tilsvarende indgår deltidsforsikrede ledige med vægten 1/2 i opgørelsen af antal ledige på fuldtidsbasis. Der er ikke gjort forsøg på at omregne antallet af selvstændige til fuldtid.
- c) Stigning i real BFI pr. faktisk præsteret arbejdstime af lønmodtagere i private byerhverv.
- d) Antal ledige personer (registreret ledighed) i procent af arbejdsstyrken i personer.
- e) Fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken.

Anm.: Tabellens opdeling af beskæftigelsen samt afgrænsningen af private byerhverv er revideret i forhold til tidligere, hvorfor en sammenligning med tidligere tal ikke er mulig.

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

**Svagt stigende
erhvervsfrekvens
i 1990 og 1991**

I de kommende år forventes en meget langsom stigning i erhvervsfrekvensen, og med den underliggende befolkningsudvikling vurderes arbejdsstyrken derfor at ville vokse med ca. 7.000 personer i 1990 og ca. 12.000 personer i 1991. En stigning i ledigheden undgås derfor kun som følge af den stigende beskæftigelse i 1990 og 1991.

**Beskæftigelses-
fald i 1989 ...**

Beskæftigelsen målt i fuldtidspersoner faldt i 1989 med ca. 17.000 personer, hvilket stort set svarer til faldet i antallet af lønmodtagere i byerhvervene, jf. tabel II.3. Også antallet af lønmodtagere i øvrigt samt antallet af selvstændige faldt i 1989, men dette fald var af samme størrelsesorden som stigningen i den offentlige beskæftigelse.

**... vendes til
stigning i 1990
og 1991**

I 1990 vender billedet, idet beskæftigelsen i byerhvervene som nævnt ventes at stige med omkring 13.000 fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Med fortsat fald i antallet af selvstændige (hovedsageligt landmænd) og et fald i den offentlige beskæftigelse på 3.000 personer, er der udsigt til en samlet beskæftigelsesstigning på i alt godt 5.000 personer. I 1991 skønnes beskæftigelsen i byerhvervene at stige med godt 20.000 personer, og dette sammenholdt med det faldende antal selvstændige medfører, at der er udsigt til en stigning i den samlede beskæftigelse på godt 14.000 personer.

**Arbejdsløsheden
flader ud efter
stigningen i 1989**

Samlet tegner udviklingen i arbejdsstyrke og beskæftigelse til en stabilisering af ledigheden på det nuværende niveau, idet ledigheden i 1990 og 1991 forventes at ligge nogenlunde på niveau med 1989, hvor der var ca. 265.000 ledige. Ledigheden i 1991 forventes dermed at ligge ca. 23.000 personer under vurderingen i *Dansk økonomi, december 1989*. Revisionen kan som påpeget for størstedelens vedkommende henføres til den ændrede erhvervsfrekvens, men også den finanspolitiske lempelse, samt beskæftigelseseffekterne af den tyske genforening, spiller en rolle.

II.9 Import og betalingsbalance

**Importudviklingen
afspejler
tiltagende
indenlandsk
efterspørgsel**

Som følge af stigningen i den effektive kronkurs og faldet i energipriserne forventes en afdæmpet importprisudvikling i 1990, jf. afsnit II.4. På denne baggrund og som følge af de kommende års stigninger i de importtunge komponenter i den indenlandske efterspørgsel (specielt materielinvesteringer og den private forbrugsefterspørgsel) skønnes den samlede import at stige med knap 2 pct. i 1990 og godt 3 1/2 pct. i 1991. Dette er dog noget

under den mængdemæssige vækst på godt 5 pct. i 1989, hvor den ekstraordinære indflagning af skibe til DIS gav anledning til vækst i importen af skibe og fly på henved 200 pct., jf. afsnit II.7. Tilbageflagningen af skibe forventes at ophøre i 1990.

Den svagt tiltagende vækst i den indenlandske efterspørgsel afspejler sig mest markant i råvareimporten, der ventes at stige med godt 3 og 5 pct. i henholdsvis 1990 og 1991. Men også for importen af varer til konsum og investeringer ligger realvæksten – specielt i 1990, hvor konkurrenceevnen forringes med knap 6 pct. – et stykke over væksten i BFI.

**Energiimporten
falder**

Udviklingen i energiimporten bidrager til at reducere importvæksten, idet energiimporten som følge af de kraftige prisstigninger i 1989 samt større produktionsmængder fra Nordsøen skønnes at falde med ca. 14 pct. i 1990.

**Handelsbalancen
bedres**

Som følge af den fortsatte stigning i nettoeksporten skønnes handelsbalancen fra 1989 til 1991 forbedret med knap 12 mia. kr. til et overskud på over 30 mia. kr. svarende til knap 5 pct. af BFI.

Tabel II.4 Betalingsbalanceregnskabet 1989-1991, mia. kr.

	1989	1990	1991
Saldo på varebalancen ^a	19,2	25,4	30,7
Saldo på tjenestebalancen	11,6	11,7	12,6
Nettorenter	-33,1	-35,8	-36,7
Øvrige poster ^b	-8,0	-10,4	-11,0
Løbende poster i alt	-10,2	-9,1	-4,4
Betbal. saldo i pct. af BFI	-1,6	-1,4	-0,6
Gæld til udlandet ultimo	295,0	301,5	305,9
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	11,2	12,0	12,1

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- og Norddanmark, hvorimod betalingsbalancen (den officielle saldo) er opgjort for hele riget.

Kilde: Egne beregninger.

Større rentebetalinger på udlandsgælden ...

Som følge af det højere internationale og især europæiske renteniveau skal den danske udlandsgæld på 300 mia. kr. i de kommende år forrentes med højere rentesatser. Ultimo 1989 var knap 30 pct. af nettoudlandsgælden i D-mark, og yderligere godt 50 pct. i andre europæiske valutaer, hvor renten i et vist omfang må antages at følge den vesttyske. I alt ca. 80 pct. af udlandsgælden må således påregnes at skulle forrentes til en højere sats. Rentebetalingerne på udlandsgælden forventes derfor at stige fra godt 33 mia. kr. i 1989 til knap 37 mia. kr. i 1991. Den europæiske rentestigning illustrerer med al mulig tydelighed risikoen ved en stor udlandsgæld.

... og derfor langsommere betalingsbalanceforbedring i sigte

Underskuddet på de løbende poster blev i 1989 på 10,2 mia. kr., hvilket forventes reduceret til ca. 9 mia. kr. i 1990 og til godt 4 mia. kr. i 1991, jf. tabel II.4. Sammenlignet med vurderingen i *Dansk økonomi, december 1989*, er der tale om en forværring, hvilket skal ses i lyset af den gennemførte lempelse af finanspolitikken. Desuden betyder det højere internationale renteniveau, at forrentningen af udlandsgælden er forøget med ca. 2 mia. kr. i 1990 og godt 3½ mia. kr. i 1991.

II.10 Tysk genforening og dansk økonomi

Kvantificering af virkningerne af tysk genforening ...

Som omtalt i kapitel I vil den tyske genforening medføre en markant forøgelse af den tyske efterspørgsel, og både direkte og indirekte som følge af kapacitetsproblemer i Vesttyskland vil det forøge den tyske import. Desuden vil efterspørgselsfremgangen forøge pris- og lønstigningstakten i Tyskland. Det må også forventes, at genopbygningen af den østtyske økonomi på lidt længere sigt vil stimulere væksten. I modsat retning virker imidlertid en stigning i den tyske rente.

... på dansk økonomi ...

En kvantificering af de samlede effekter på den danske økonomi er selvsagt forbundet med betydelig usikkerhed, også fordi selve genforeningsprocessen endnu ikke kendes i detaljer. Det følgende overslag er imidlertid gennemført under den forudsætning, at genforeningen giver et bidrag til væksten i den indenlandske efterspørgsel i Vesttyskland på godt 1 pct.point i 1990 og yderligere 3 pct.point i 1991. Som følge af kapacitetsproblemerne i Vesttyskland ventes Vesttysklands BNP at vokse med knap 1 pct.point i 1990 og yderligere 2 pct.point i 1991. Derudover antages, at genforeningen hæver den tyske rente med knap 2 pct.point i 1990 og 2 pct.point i 1991.

... som følge af udenlandsk rente, vækst og inflation

Men uanset den konkrete udformning betyder den tyske genforening på kort sigt et højere europæisk renteniveau og på lidt længere sigt en højere vækst især i Europa, samt en mindre konkurrenceevneforbedring for Danmark som følge af det stigende udenlandske pris- og lønniveau og dermed en mindre bytteforholdsforværring. Af disse effekter er en del eller muligvis hele rentestigningen allerede indtruffet, mens den tyske ekspansion først vil vise sig gradvist efter gennemførelsen af genforeningen.

Betalingsbalancen forværres ...

På grund af rentestigningen forværres betalingsbalancens renteposter med godt 1,5 mia. kr. i 1990 og med mere end 3 mia. kr. i 1991, hvor stigningen i udlandsrenten må antages at være slået helt igennem på den danske udlandsgæld, jf. tabel II.5. Denne forværring af betalingsbalancen modvirkes dog næsten helt i 1990 og delvist i 1991 af en eksportfremgang, der forbedrer vare- og tjenestebalancen med 1,3 og 2,1 mia. kr. i henholdsvis 1990 og 1991. Samlet påvirker den tyske genforening således ikke betalingsbalancen på helt kort sigt, mens der sker en forværring på ca. 1,2 mia. kr. i 1991 som følge af større rentebetalinger på den 300 mia. kr. store udlandsgæld.

... trods stigende eksport

Investeringsfald ...

Udover at øge rentebetalingerne til udlandet bidrager det højere europæiske renteniveau også til en mere afdæmpet investeringsudvikling. Med en stigning i eksporten bliver den samlede effekt

Tabel II.5 Virkningen af tysk genforening på dansk økonomi, 1990-91

Ændring i	1990	1991
Betalingsbalancens løbende poster (mia.kr.)	-0,2	-1,2
heraf: Vare- og tjenestebalancen	1,3	2,1
Nettorenter	-1,5	-3,3
Industrieksport (pct.)	0,9	3,9
Bruttonationalproduktet (pct.)	0,0	0,7
Arbejdsløshed (1000 fuldtidspersoner)	-1,0	-17,8

Anm.: Tabellen viser den isolerede effekt på den danske økonomi af en tysk genforening. Fx fremgår det, at nettorentudgifterne i 1991 ville have været godt 3 mia. kr. mindre i et forløb uden genforeningseffekterne. Dermed ville nettorentudgifterne have andraget godt 33 mia. kr. i 1991, jf. tabel II.4.

Kilde: Egne beregninger.

... opvejer eksportfremgang på helt kort sigt

på BNP ubetydelig i 1990. I 1991 vil den stærke eksportvækst medvirke til, at investeringerne stiger, og også som følge af en vækst i forbruget opnås derfor en vækst i BNP på knap 1 pct. i 1991.

Ledigheden falder

Som følge af udviklingen i BNP falder arbejdsløsheden kun svagt i 1990, mens der i 1991 forventes et markbart fald i ledigheden på ca. 18.000 personer som følge af en beskæftigelsesfremgang i de private byerhverv på ca. 1,3 pct.

Ringe hjælp til dansk økonomis balanceproblemer

Den samlede påvirkning fra den tyske genforening kan således anslås at medføre en vis reduktion af ledigheden, men samtidig også en lille forværring af betalingsbalanceunderskuddet. Som følge af den store udlandsgæld bidrager den tyske genforening derfor ikke på kort sigt afgørende til en løsningen af den danske økonomis balanceproblemer.

II.11 Problemstillinger i konjunkturpolitikken

Balanceproblemerne i bedring ...

Som beskrevet er der udsigt til, at ledigheden stabiliseres i de kommende år, samtidig med at underskuddet på betalingsbalancen reduceres i 1990 og især i 1991, jf. figur II.9. Dansk økonomis balanceproblemer er imidlertid fortsat betydelige, idet reduktionen af betalingsbalanceunderskuddet fra rekordniveauet i 1986 på 36 mia. kr. til godt 10 mia. kr. i 1989 blev ledsaget af en stigning i ledigheden på ca. 45.000 personer.

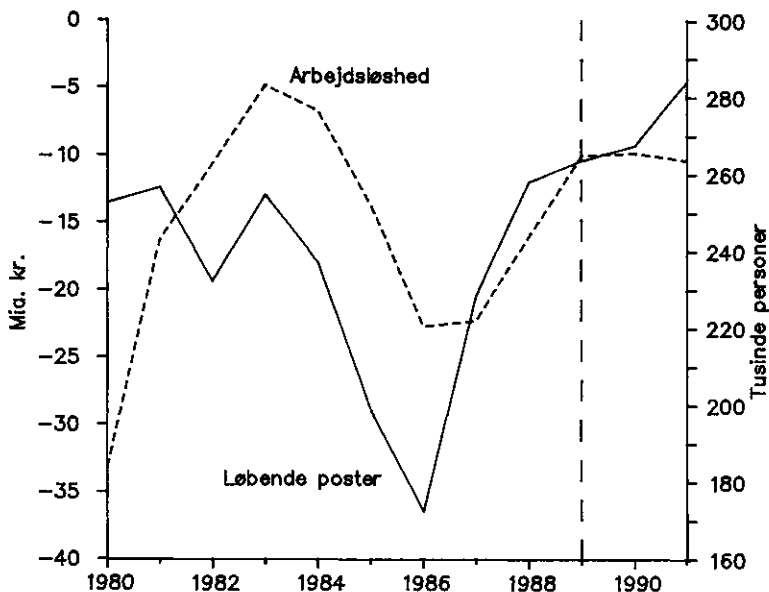
... men fortsat betydelige

Den indenlandske efterspørgsel tager over i 1991

Udsigten til en sådan forbedring af balanceproblemerne er en følge dels af en fortsat vækst i nettoeksporten, dels af en fortsat svag - men tiltagende - indenlandsk efterspørgsel, og endelig af en kun beskedent tilgang til arbejdsstyrken. Den tiltagende vækst i den indenlandske efterspørgsel betyder, at det primære bidrag til væksten i BNP i 1991 vil hidrøre fra den indenlandske efterspørgsel - og ikke som i de foregående år fra eksportoverskuddet, jf. figur II.1. Samtidig med styrkelsen af den indenlandske konjunktur forventes stigningen i forbrugerpriserne at aftage fra 5 pct. i 1989 til kun godt 2 pct. i både 1990 og 1991. Faldet i inflationen er en følge af en afdæmpet indenlandsk omkostningsudvikling samt stigningen i den effektive kronekurs, der dæmper importprisstigningerne.

Aftagende inflation

Figur II.9 Det dobbelte balanceproblem 1980-91



Anm.: Figuren viser udviklingen i betalingsbalancens løbende poster (venstre akse) og registreret arbejdsløshed i personer (højre akse).

Kilde: Egne beregninger.

Omkostningerne ved stor udlandsgæld understreges af rentestigning

Som følge af den meget store udlandsgæld er Danmark blandt de få lande i Vesteuropa, der ikke entydigt får glæde af den tyske genforening, idet stigningen i det europæiske renteniveau i kraft af rentebetalingerne til udlandet medfører en forværring af betalingsbalancen. Den udefra kommende rentestigning er derfor en kraftig påmindelse om risikoen ved en stor udlandsgæld. Da gevinsten ved en reduktion af udlandsgælden gennem løbende betalingsbalanceoverskud, som følge af det høje og stigende renteniveau, samtidig er meget betragtelige, er det afgørende, at den gradvise forbedring af betalingsbalancen fortsættes i de kommende år. Med den stabilisering af opgangen i Europa, der nu er udsigt til, kan en stram finanspolitik imidlertid i løbet af få år sikre ligevægt på betalingsbalancen uden nævneværdig forøgelse af ledigheden.

Fortsat behov for stram finanspolitik af hensyn til betalingsbalancen

Uden en stram finanspolitik kan den nuværende situation med en eksportdrevet konjunkturopgang derimod hurtigt forvandles til et overvejende indenlandsk konjunkturopsving til skade for betalingsbalancen. Stigninger i det private forbrug på over et par pct. om året vil således formentlig føre til en gradvis forringelse af betalingsbalancen ved en fortsættelse af den nuværende finanspolitik. Fortsætter tendensen til stigende privat indenlandsk efterspørgsel, kan en stramning af finanspolitikken derfor blive nødvendig i løbet af 1991. Samtidig er det klart, at behovet for en sådan stramning forøges, hvis der aktuelt sker lempelser i finanspolitikken - fx i forbindelse med hjælpen til boligejerne, lempelsen af 6-procentskatten eller afskaffelsen af dobbeltbeskatningen af aktieudbytter eller som følge af nye forhøjelser i indkomstoverførslerne.

Konkurrenceevneudviklingen understreger behovet for lave lønstigninger

En fortsættelse af den relativt gunstige udvikling i dansk økonomi forudsætter derudover, at stigningen i de danske lønomkostninger klart holdes under den gennemsnitlige stigning i de udenlandske lønomkostninger. Behovet herfor er blevet forstærket som følge af udviklingen i den effektive kronkurs, der isoleret har forringet konkurrenceevnen med ca. 7 pct. i 1990. Ledsages kroneapprecieringen ikke af tilsvarende lavere danske lønstigninger, vil det betyde et beskæftigelsestab.

Nuværende lave lønstigninger under pres:

Redegørelsen bygger på en forudsætning om en stigningstakt i de danske timelønomkostninger af samme størrelsesorden som i 1989, og derfor i omegnen af 4 pct. i både 1990 og 1991. Flere faktorer peger imidlertid på, at en sådan udvikling også på lidt længere sigt vil kræve et brud med det historiske mønster i løndannelsen. Stigninger i erhvervenes indtjening og dermed restindkomstknoten i stil med de senere års udvikling er således tidligere som regel blevet efterfulgt af relativt store lønstigninger. Ydermere kan den stigende arbejdskraftefterspørgsel i sig selv betyde et vist pres opad på lønningerne, selvom arbejdsløsheden forbliver på det nuværende høje niveau.

Høj indtjening i erhvervene ...

... og stigende beskæftigelse

Reallønsfremgang ved 3 pct. lønstigning

Imidlertid er der grund til at pege på det ret enestående forhold, at lønstigninger på blot 3 pct. årligt i de kommende år efter alt at dømme vil være nok til at sikre en stigende realløn på grund af de meget lave forbrugerprisstigninger, der nu er udsigt til. På den anden side vil der af hensyn til konkurrenceevneudviklingen ikke være plads til såvel fremgang i disponibel realløn som opfyldelse af omkostningskrævende ikke-lønmæssige overenskomstkrav.

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	555,7	581,9	608,4	649,0	672,3	700,4
Heraf: Lønindkomst	230,1	259,9	283,4	306,1	330,8	356,2	389,3	403,8	415,5	425,1	439,2
Restindkomst	115,1	137,5	154,5	175,6	189,7	199,4	192,6	204,7	233,6	247,2	261,3
Afskrivninger	38,0	42,6	46,9	50,2	54,8	57,6	61,9	66,2	71,4	74,8	78,6
Nettofaktorindkomst	307,1	354,8	391,0	431,5	465,7	498,1	520,0	542,2	577,6	597,5	621,8
Privat nettofaktorindkomst a)	227,2	261,0	289,8	326,6	355,4	383,7	394,2	406,4	437,0	454,7	477,5
Heraf: Lønindkomst	150,1	166,1	182,2	201,2	220,6	241,8	263,5	267,9	274,8	282,3	294,8
Restindkomst	77,1	94,9	107,6	125,4	134,9	141,8	130,7	138,5	162,2	172,5	182,6
Indkomstudviklingen											
----- Vækstprocent -----											
Privat nettofaktorindkomst a)	6,8	14,9	11,0	12,7	8,8	7,9	2,7	3,1	7,5	4,1	5,0
Heraf: Lønindkomst	4,8	10,6	9,7	10,5	9,6	9,6	9,0	1,7	2,6	2,7	4,5
Restindkomst	10,7	23,1	13,4	16,5	7,6	5,2	-7,9	6,0	17,1	6,3	5,9
----- Procent -----											
Lønvote b)	66,7	65,4	64,7	63,5	63,6	64,1	66,9	66,4	64,0	63,2	62,7
Lønvote c)	57,3	55,4	54,8	54,0	54,4	55,5	58,6	57,5	54,8	54,0	53,7
Lønvote d)	66,1	63,6	62,9	61,6	62,1	63,0	66,9	65,9	62,9	62,1	61,8

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 1990-91 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
Lønsum for privat ansatte	150,1	166,1	182,2	201,2	220,6	Mia. kr. 241,8	263,5	267,9	274,8	282,3	294,8
Restindkomst i privat sektor	111,8	133,7	150,5	171,3	184,7	194,0	186,6	198,4	226,9	240,4	254,2
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	261,9	299,8	332,7	372,5	405,3	435,9	450,1	466,3	501,8	522,7	549,1
+ Lønsum for offentligt ansatte	79,9	93,9	101,2	104,8	110,3	114,4	125,8	135,8	140,6	142,8	144,3
+ Nettoerenter a)	-8,1	-9,1	-0,4	1,6	4,0	-1,7	-1,9	-4,5	-12,9	-17,3	-18,8
+ sociale og andre lb. overførsler	72,5	84,1	91,2	96,2	100,4	103,3	113,7	127,3	141,0	147,6	153,1
Bruttoindkomst	406,2	468,7	524,6	575,1	619,9	651,9	687,7	724,9	770,5	795,8	827,8
- Direkte personskatter	96,5	110,2	124,1	135,1	147,7	159,4	176,1	191,7	199,6	209,7	220,5
- Tvungne bidrag til sociale ordninger b)	8,3	10,9	14,6	16,2	16,8	16,6	20,4	15,5	15,9	21,3	21,8
- Selskabskatter	5,1	5,3	7,0	14,2	14,6	21,0	16,1	16,6	15,9	13,9	14,1
- realrenteafgift c)	--	--	2,8	3,2	5,2	7,3	10,2	11,8	12,2	9,5	9,2
- vægtafgift, renteaftgift, AUM, AER (mv. d)	4,0	3,0	3,3	3,3	8,9	8,5	7,4	7,1	10,1	10,9	11,8
- øvrige overførsler e)	2,1	2,0	2,7	2,1	3,3	4,8	4,2	4,7	4,9	4,9	4,9
Disponible bruttoindkomster	290,3	337,2	370,1	400,9	423,3	434,2	453,2	477,5	512,0	525,7	545,5
- afskrivninger	34,7	38,9	42,9	45,9	49,9	52,2	55,9	59,9	64,8	67,9	71,6
Disponible nettoindkomster	255,6	298,4	327,3	355,1	373,5	382,1	397,3	417,6	447,2	457,7	473,9
Anvendt til privat forbrug	228,6	255,6	280,0	307,9	337,2	366,7	377,7	386,2	403,4	417,5	435,3
Anvendt til privat nettoopsparing	27,0	42,7	47,3	47,2	36,3	15,3	19,6	31,4	43,9	40,3	38,6
Forbrugsprisindeflatoren (1980 = 100)	112,0	123,5	131,9	140,3	146,4	150,6	157,8	164,2	172,3	175,8	179,7

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 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 betalingsstidspunktet.

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 1990-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.

Bilagstabel 11.4 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	57,9	61,0	62,1	62,1	59,7	59,8	60,0
Heraf: Direkte skatter	30,4	29,7	31,2	32,2	33,7	35,2	35,9	37,2	36,5	36,1	36,3
Indirekte skatter	21,8	20,6	20,9	21,2	21,7	23,6	23,4	23,0	21,6	21,3	21,3
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	1,1	1,5	2,1	2,2	2,1	1,8	2,3	1,4	1,2	2,0	2,0
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet, pct	89,4	85,7	85,5	86,7	90,3	96,0	95,1	92,3	90,0	91,0	91,7
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. a)	97,1	92,2	93,2	93,6	97,3	102,5	100,7	99,2	94,9	95,6	96,2
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdefinition b)	98,1	92,5	92,4	92,3	95,6	100,8	100,9	100,4	96,2	96,2	96,0

a) 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.

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

Ann.: Tallene fra 1990-91 stammer fra udgangsskønnet.

Kilde: Nationalregnskabet og egne beregninger.



KAPITEL III

DEN ØKONOMISKE POLITIKS MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER¹

III.1 Indledning

Balanceproblemerne samt risikoen for negative påvirkninger udefra

Balanceproblemerne mindsket, men fortsat betydelige

Som det fremgår af kapitel II, er der udsigt til en vis reduktion af balanceproblemerne. Den ventede forbedring skyldes både ydre og indre forhold. Således er konjunkturodsigterne for Vesteuropa blevet forbedret som følge af den tyske genforening. Denne ekspansive stimulans kan forventes at fortsætte i adskillige år, jf. kapitel I. Samtidig er det internationale renteniveau dog steget. Herhjemme er der indtrådt en afdæmpning af tilgangen til arbejdsstyrken set i forhold til udviklingen frem til slutningen af 1980'erne. Selvom den meget lave vækst i arbejdsstyrken i 1989 formentlig primært var konjunkturbetinget og derfor af midlertidig karakter, vil den demografisk betingede tilgang til arbejdsstyrken fremover være aftagende og fra slutningen af 1990'erne blive vendt til et direkte fald, hvilket vil reducere kravene til en forøgelse af beskæftigelsen.

Som nævnt indebærer de nye tendenser kun en vis lettelse af balanceproblemerne. Der er stadig langt til en løsning. Således gør den demografiske udvikling det nok lettere at undgå en forøgelse af ledigheden. Men først om en halv snes år vil denne udvikling for alvor kunne gøre indhug i ledigheden. Den betalingsbalanceforbedring, som de forbedrede afsætningsmuligheder skulle skabe grundlag for, vil som nævnt i Danmarks tilfælde på kort sigt blive spist op af den ledsagende internationale rentestigning.

Risikoen for udefrakommende negative "stød"

Med en udlandsgæld på ca. 300 mia. kr. og rentebetalinger svarende til over 5 pct. af bruttofaktoriindkomsten er dansk økonomi desuden meget sårbar overfor udefra kommende negative "stød". Det illustreres ved, at Danmark efter 3 år med nulvækst

1) Kapitlet er færdigredigeret den 18. maj 1990.

og derfor afdæmpet import, men høj international vækst og dermed gunstige eksportmuligheder, fortsat har underskud på betalingsbalancens løbende poster bl.a. på grund af stigende rentebetalinger på udlandsgælden. Sker der en forringelse af de ydre vilkår i form af lavere eksportefterspørgsel, højere råvareimportpriser, en opskrivning af den effektive kronekurs som følge af en stigning i EMS-valutaerne overfor andre valutaer eller en højere international realrente kan betalingsbalancen eller beskæftigelsen hurtigt forringes betydeligt.

Hvis balanceproblemerne skal løses, er der derfor fortsat behov både for at fastholde en meget stram finanspolitik og for at supplere denne med strukturelle indgreb til forbedring af konkurrenceevnen og balancen mellem opsparing og investeringer.

Som baggrund for den nærmere diskussion skal nogle af de historiske årsager til balanceproblemerne kort omtales.

Arbejdsløshed og udlandsgæld: Historisk baggrund

Ledigheden er ikke specielt høj ...

... det er udlandsgælden

Stor vækst i arbejdsstyrken og beskæftigelsen

Tendens til relativ høj lønstignings-takt ved relativ lav ledighed

Ledigheden i Danmark har i perioden fra begyndelsen af 1960'erne til i dag gennemgående ligget på linie med niveauet i Vesteuropa og EF-landene. Derimod adskiller Danmark sig klart ved at have haft et permanent betalingsbalanceunderskud og derfor ved i de sidste 25 år at have akkumuleret en meget stor udlandsgæld, jf. tabel III.1

I perioden 1960-88 er den danske arbejdsstyrke også vokset væsentlig stærkere end det vesteuropæiske gennemsnit. Denne forskel kan henføres til en markant større stigning i danske kvinders erhvervsdeltagelse, idet befolkningen i den erhvervsaktive alder er vokset mindre i Danmark end i Vesteuropa. Da beskæftigelsen også er steget langt stærkere i Danmark end i Vesteuropa, lå ledigheden i 1988 nogenlunde på vesteuropæisk niveau.

Stigningstakten for timelønsomkostningerne i fremstillingsvirksomhed har i perioden fra 1960 til midten af 1970'erne været højere i Danmark end i Vesteuropa under et. Siden har væksten i timelønsomkostningerne imidlertid været lavere i Danmark. 1987 var dog en undtagelse, og i 1988 var stigningstakten for selve den udbetalte timeløn også højere i Danmark.

Mønstret i afvigelserne mellem lønudviklingen i Danmark og i Vesteuropa ligner med modsat fortegn mønstret i afvigelserne

Tabel III.1 Sammenligning af nogle udvalgte størrelser i Danmark og Vesteuropa til belysning af balanceproblemerne

	1960-73		1973-82		1982-88		1960-88	
	DK	V.eur.	DK	V.eur.	DK	V.eur.	DK	V.eur.
	Pct. vækst p.a.							
Arbejdsstyrken	1,2	0,4	1,2	0,8	0,9	0,8	1,2	0,6
Beskæftigelsen	1,3	0,4	0,2	0,1	1,8	0,7	1,0	0,4
Real BNP pr. indbygger	3,6	3,8	1,2	1,4	2,0	2,1	2,5	2,6
Produktion pr. beskæftiget i fremstillingsvirksomhed	4,7	5,6	3,8 ^a	3,2 ^a	1,2 ^b	2,9 ^b	3,5 ^c	4,3 ^c
Timelønomsættelser i fremstillingsvirksomhed ^d	11,8	10,4	12,4	14,1	5,4	6,6	10,6	10,7
	Gns. for perioden							
Ledighed i pct. af arbejdsstyrken ^e	1,3	3,1	6,5 ^f	5,8 ^f	9,0 ^g	10,2 ^g	4,5	5,4
Betalingsbalance i pct. af BNP	-1,9	0,3	-3,5 ^f	-0,5 ^f	-3,4 ^g	0,7 ^g	-2,7	0,1

a) 1973-79.

b) 1979-87.

c) 1960-87.

d) Timelønomsættelserne inkl. indirekte lønomkostninger ifølge Svensk Arbejdsgiverforening. Tallene for Vesteuropa refererer til et vejet gennemsnit for 11 øvrige vesteuropæiske lande (Belgien, Finland, Frankrig, Italien, Holland, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Vesttyskland, Østrig). Som vægte er benyttet beskæftigelsen i 1988.

e) Databrud i 1973/74.

f) 1974-82.

g) 1983-88.

Anm.: Opmærksomheden henledes på, at statistikkerne som følge af varierende grundlag ikke er fuldt sammenlignelige.

Kilde: *Historical Statistics*, OECD, Paris, *Economic Outlook*, OECD, Paris, *Wages and total labour costs for workers*, Swedish Employers' Confederation, Stockholm, og egne beregninger.

De grundlæggende spørgsmål i økonomisk politik

mellem ledighedsniveauerne, jf. figur III.1: Ved et ledighedsniveau under det vesteuropæiske gennemsnit har der været tendens til større lønstigning i Danmark end i Vesteuropa og omvendt ved en højere ledighed. Dette må bl.a. rejse det spørgsmål, om det med den nuværende indretning af arbejdsmarkedet er muligt at føre en mere ambitiøs beskæftigelsespolitik end i udlandet, uden at det går ud over lønkonkurrenceevnen og betalingsbalancen. Alternativt kunne man spørge, om det er muligt at skabe og derefter fastholde ligevægt på betalingsbalancen, uden at vi dermed gennem lang tid tvinges til en lavere beskæftigelsesgrad end i udlandet.

Med fastkurspolitikken inden for EMS er det afgørende for beskæftigelsen, at den danske lønstigningstakt kommer ned under EMS-gennemsnittet. Selv om der har været ført fastkurspolitik siden 1982 og selv efter tre års isoleret dansk lavkonjunktur, har lønstigningstakten imidlertid endnu kun bevæget sig marginalt ned under gennemsnittet for de øvrige (nuværende) EMS-lande. Umiddelbart giver lønudviklingen i årene med fastkurspolitik således ikke holdepunkter for at antage, at de danske lønstigninger vil kunne holdes under EMS-gennemsnittet i tilfælde af et eventuelt indenlandsk opsving og derfor et mærkbart fald i ledigheden.

Utilstrækkelige incitamenters til løntilbageholdenhed

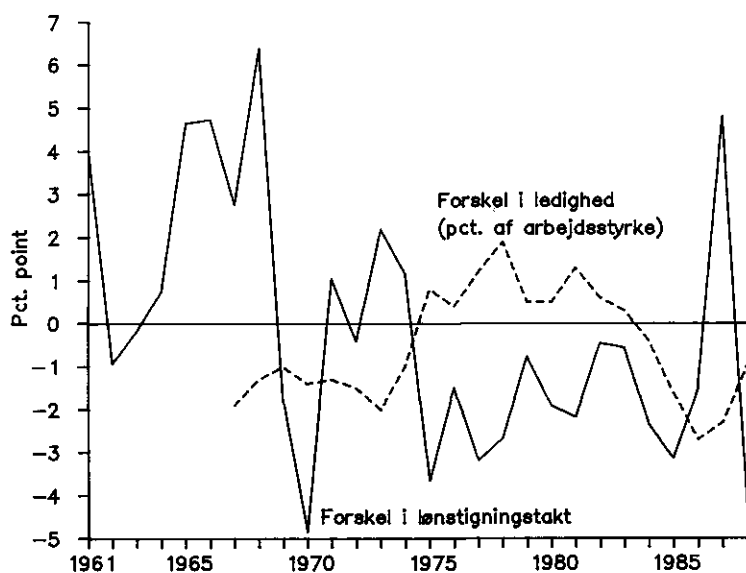
I tidligere rapporter er fremhævet en række karakteristika ved det danske arbejdsmarked, der isoleret understøtter en sådan vurdering. I *Dansk økonomi, juni 1988*, er der argumenteret for, at der er utilstrækkelige incitamenters til løntilbageholdenhed for et flertal af lønmodtagere og deres arbejdsgivere. I denne forbindelse spiller det en vigtig rolle, at arbejdsløshedsdagpengene i vid udstrækning er finansieret over de generelle skatter og afgifter. Hertil kommer de eventuelle konsekvenser af en forhandlingsstruktur, hvor der ofte er tale om en blanding af central og decentral lønfastsættelse, og hvor arbejdsgiversiden er mindre organiseret end lønmodtagersiden.

Arbejdsmarkederne i de øvrige vesteuropæiske lande er imidlertid også præget af problemer med manglende fleksibilitet, og det kan ikke påvises, at Danmark har en komparativ ulempe her, selvom der som påpeget er væsentlige muligheder for forbedringer. Som nævnt er der tværtimod et vist indicium for, at den danske lønstigningstakt ikke vil afvige stort fra det vesteuropæiske gennemsnit, hvis ledigheden heller ikke gør det.

Men også andre faktorer

Der kan gives andre forklaringer på fremvæksten af det særlige danske balanceproblem og de store lønstigninger i tidligere perio-

Figur III.1 Forskellen i ledigheds pct. henholdsvis stigningstakt i timelønøkonomierne mellem Danmark og Vesteuropa, pct. point



Anm.: Beregningsgrundlaget for timelønøkonomierne fremgår af fodnote d til tabel III.1

Kilde: *Economic Outlook*, OECD, Paris, og *Wages and total labour costs for workers*, Swedish Employers' Confederation, Stockholm, samt egne beregninger.

der. Her tænkes først og fremmest på finanspolitikken og den i lange perioder akkomoderende holdning i den økonomiske politik. I næsten hvert eneste år fra 1961 til 1978 har finanspolitikken været ekspansiv og i adskillige år endda meget ekspansiv.² Ved øget aktivitet stiger efterspørgslen efter arbejdskraft og dermed lønstigningstakten.

Akkomoderende finanspolitik

Det har især haft betydning, at man gentagne gange har søgt at afbøde aftalte lønstigningers negative virkninger på beskæftigelsen gennem en ekspansiv, såkaldt akkomoderende finanspolitik.

2) Se fx *Budgetoversigt, 1989, nr. 4, s.11*, Finansministeriet. Måling af finanspolitikens aktivitetsevirkninger kan foretages på flere måder, men der er ikke tvivl om den generelle tendens.

Hermed blev der på arbejdsmarkedet i en periode skabt forventninger om, at finanspolitikken også næste gang ville afbøde lønstigningernes skadelige effekt på virksomhedernes indtjening og beskæftigelse. Denne forventningseffekt har uden tvivl i flere perioder reduceret den generelle tilskyndelse til løntilbageholdenhed fra den økonomiske politik.

Det strukturelle private opsparingsunderskud

Samtidig har den ekspansive og akkomoderende finanspolitik gennem den forøgede indenlandske efterspørgsel bidraget til opbygning af den store udlandsgæld. I de sidste 30 år har den private sektor som hovedregel haft en væsentlig andel af det samlede indenlandske (private og offentlige) opsparingsunderskud. Kun i forbindelse med udprægede lavkonjunkturer, hvor den private forbrugs- og investeringstilbøjelighed har ligget i et unormalt lavt leje, har den private sektor præsteret et opsparingsoverskud.

Opsparing og konkurrenceevne

Dette strukturelle private opsparingsunderskud kan formentlig i høj grad henføres til de manglende incitamerter til privat opsparing, der udgår fra den offentlige sektor, primært de sociale pensioner mv., mens skattereglerne indirekte subsidierer de private investeringer. Et betalingsbalanceoverskud kan *alene* tilvejebringes ved enten at forøge incitamerterne til privat opsparing, mindske incitamerterne til private investeringer eller ved at forøge den offentlige opsparing. Den negative virkning heraf på beskæftigelsen kan modvirkes ved konkurrenceevneforbedringer, der kan tilvejebringes gennem en forøgelse af incitamerterne til løntilbageholdenhed fx i forbindelse med en stram ikke-akkomoderende finanspolitik. En stram finanspolitik er på kort sigt nødvendig både af hensyn til betalingsbalancen og konkurrenceevnen, omend den næppe alene er tilstrækkelig til at løse balanceproblemerne.

Instrumenter i den økonomiske politik

De makro-økonomiske instrumenter

Traditionelt opdeles den makroøkonomiske politiks instrumenter i finanspolitik, pengepolitik, valutakurspolitik og indkomstpolitik.

Efterspørgselsregulerende: Finanspolitik og pengepolitik

Finans- og pengepolitik har på kort og mellemfristet sigt overvejende konjunkturvirkninger. Finanspolitikken regulerer efterspørgslen via de offentlige indtægter og udgifter, og pengepolitikken påvirker bl.a. byggeriet og anden investeringsefterspørgsel via renten. På længere sigt vil der som regel også være meget betydelige udbudsregulerende og dermed strukturelle virkninger af

de forskellige poster på det offentlige budget, som finansierer uddannelsespolitikken, erhvervspolitikken, socialpolitikken, arbejdsmarkedspolitikken osv. Ligeledes påvirker renten gennem kapitaldannelsen også økonomiens udbudsside.

**Udbuds-
stimulerende:
Konkurrenceevne-
politik**

Indkomstpøolitik og valutakurspolitik har primært udbudsvirkninger, idet de via konkurrenceevnen kan påvirke efterspørgslens fordeling på indenlandsk og udenlandsk produktion. Samtidig har de to instrumenter også betydning for inflation og prisniveau og derfor formentlig også for efterspørgslens størrelse. Lønkonkurrenceevnen (de relative timelønomkostninger i fælles valuta) er dog kun et aspekt af den samlede konkurrenceevne, der også afhænger af arbejdskraftens produktivitet, kapitalapparatets størrelse m.m. Indkomstpøolitik og valutakurspolitik udgør således også kun en delmængde af de instrumenter, der stimulerer producenternes villighed til at udbyde og dermed konkurrenceevnen i bred forstand.

**Andre udbuds-
stimulerende
instrumenter**

Andre instrumenter med udbudsregulerende virkninger er skatopolitiske incitamenter, subsidier mv. Dertil kommer reguleringer i henhold til erhvervs- og miljølovgivning mv.

**Eksterne be-
grænsninger på
instrumenterne:**

**Rentepolitik og
valutakurspolitik
faldet bort**

Som en følge af Danmarks stigende engagement i internationalt økonomisk samarbejde er brugen af flere af de traditionelle konjunkturpolitiske instrumenter blevet begrænset. Allerede med det nuværende niveau for EMS-samarbejdet er muligheden for at føre en selvstændig valutakurspolitik og rentepolitik blevet reduceret og vil gradvist falde bort, efterhånden som en europæisk monetær union måtte blive etableret. For alle praktiske formål betragtes valutakursen (i EMS'en) og renten derfor i dette kapitel som udefra givne, selvom det for nærværende kun gælder tilnærmet i form af henholdvis en formel bindning på anvendelsen og en økonomisk begrænsning i autonomien.

**Finanspolitik
fortsat et centralt
instrument trods
begrænsninger**

EF's indre marked lægger som omtalt i *Dansk økonomi, juni 1989*, også bånd på dele af finanspolitikken især på skatte- og afgiftsområdet. Det vil imidlertid kun lægge en bund under eller et låg over størrelsen af den samlede offentlige sektor, men berører principielt ikke muligheden for via de offentlige budgetter (fx ved en forskel mellem udgifter og indtægter) at påvirke den økonomiske aktivitet. I en egentlig europæisk monetær union vil der dog formentlig også skulle ske en koordination af medlemmernes finanspolitik eller lægges begrænsninger på deres statsgældspolitik. Indtil en monetær union er dannet, er finanspolitikken imidlertid et selvstændigt og helt centralt instrument for EF's enkelte medlemslande.

Indkomspolitik føres via incitamentsstrukturen

Der er ikke direkte eksterne bånd på indkomspolitikken. Problemet er snarere, at det ikke er noget direkte instrument i ordets egentlige betydning. Erfaringerne viser således, at bortset fra en meget kort periode kan den direkte bestemmelse af lønnen ikke ske ved ensidige politiske beslutninger, men finder derimod sted på arbejdsmarkedet i et samspil mellem organisationer, virksomheder og arbejdstagere. Indkomspolitik består under normale forhold således ikke i direkte at fastsætte lønnen, men snarere i at tilvejebringe de rammer for arbejdsmarkedets funktionsmåde, som sikrer, at løndannelsen af sig selv forløber i den samfundsøkonomisk ønskede retning. Derfor er arbejdsmarkedspolitik, skattepolitik, udgiftspolitik (offentlig service) og den generelle finanspolitik centrale elementer i den indkomstpolitiske ramme om løndannelsen. Selvom arbejdsmarkedets parter via lønfastsættelsen har det direkte ansvar for beskæftigelsen, har det øvrige økonomisk politiske system derfor indirekte et afgørende medansvar.

Finanspolitik eneste tilbageværende konjunkturinstrument

Ser man bort fra de begrænsede muligheder for at anvende penge- og valutakurspolitikken, er finanspolitik således det eneste instrument, som umiddelbart har væsentlige konjunkturvirkninger. På kort sigt er det derfor normalt ikke muligt at opfylde målsætninger vedrørende både beskæftigelse og betalingsbalance. Der kræves mindst et yderligere instrument, og her er konkurrenceevnepolitikken og dermed indkomspolitikken i ovennævnte forstand centralt placeret, idet lønnen i et åbent samfund som det danske har en væsentlig indflydelse på beskæftigelsen. Imidlertid vil der ofte forløbe et vist tidsrum, inden ændrede incitamenter påvirker løndannelsen.

Må suppleres af konkurrenceevnepolitik

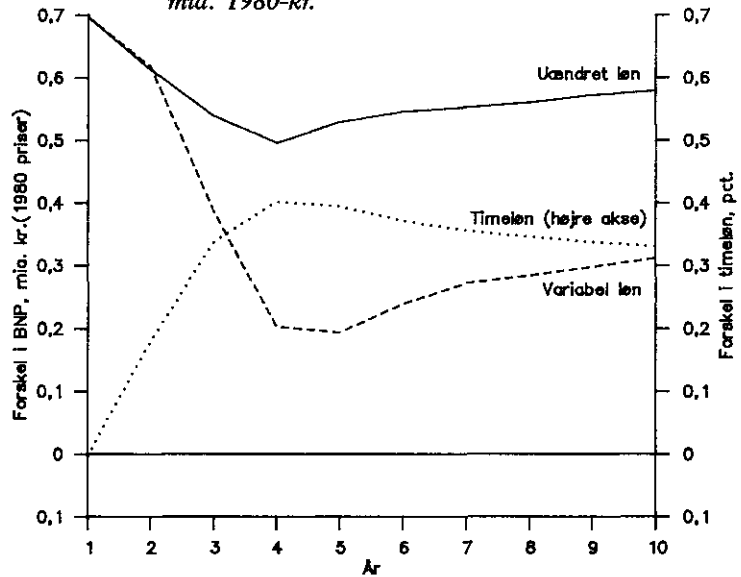
Finanspolitik og konkurrenceevne virker imidlertid som ovenfor antydnet ikke uafhængigt af hinanden, og virker hver for sig samtidig forskelligt på kort, mellemfristet og langt sigt, og generelt afhænger virkningerne af udgangssituationen. Det gør brugen af det finanspolitiske instrument til en kompliceret affære, som kan søges illustreret gennem anvendelse af samfundsøkonomiske beregningsmodeller.

Det finanspolitiske instruments konjunkturvirkninger

Figur III.2 illustrerer virkningerne, beregnet på den samfundsøkonomiske beregningsmodel SMEC, af en finanspolitisk ændring, hvor det offentlige varekøb varigt øges med 1 mia. kr. i 1980-priser.³ Det forudsættes, at det resulterende offentlige budgetunderskud finansieres ved obligationsudstedelse, hvorved un-

3) En beskrivelse af den samfundsøkonomiske beregningsmodel SMEC findes i en kommende modeldokumentation: SMEC. Modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik, Det økonomiske Råds Sekretariat.

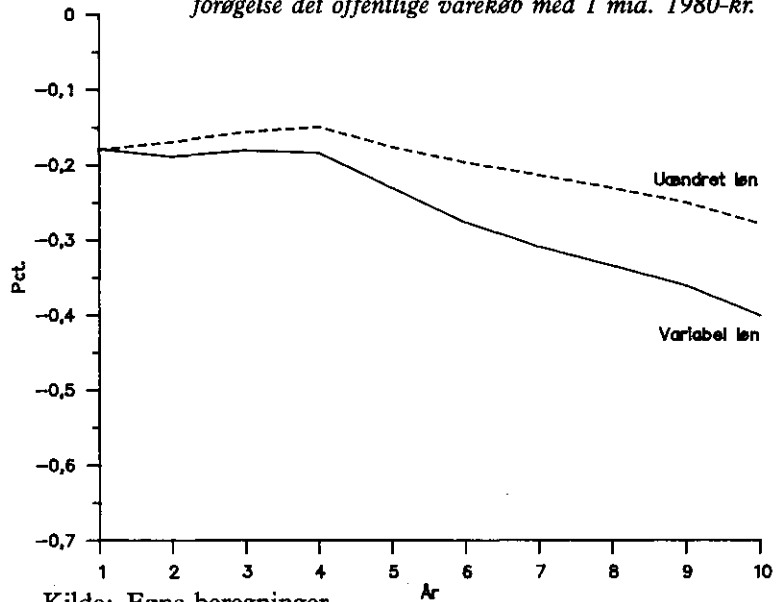
Figur III.2a Virkningen på BNP i 1980-priser samt på timelønnen i pct. ved en forøgelse af det offentlige varekøb med 1 mia. 1980-kr.



Anm.: Beskæftigelsen udvikler sig parallelt med produktionen.

Kilde: Egne beregninger.

Figur III.2b Virkningen på betalingsbalancen i pct. af BNP ved en forøgelse det offentlige varekøb med 1 mia. 1980-kr.



Kilde: Egne beregninger.

derskuddet på længere sigt forøges gennem renter og renters rente. Figuren viser virkningen på BNP i 1980-priser, dels hvis den nominelle timeløn ikke ændrer sig i forhold til grundkørslen, dels hvis timelønnen reagerer i henhold til modellens almindelige sammenhænge for løndannelsen. Det ses, at det på mellemlangt sigt (3-9 år) er helt afgørende for virkningerne, om den ene eller den anden forudsætning anvendes.

**Kort sigt:
Ekspansivt**

På *kortere* sigt (1-2 år) har finanspolitikken imidlertid den velkendte aktivitetetsvirkning. Efterspørgsel og dermed produktion og indkomst går i vejret, hvilket fremkalder yderligere efterspørgsel og produktion, men fremgangen dæmpes af de høje marginalskatte og bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse m.m. I en forholdsvis åben økonomi som den danske retter en betydelig del af den øgede efterspørgsel sig endvidere mod udenlandske varer. Derfor vil den samlede fremgang i den reale produktion i Danmark kun udgøre ca. 0,6-0,7 mia. kr. i 1980-priser. Ledigheden vil blive reduceret, men importen og betalingsbalanceunderskuddet vil stige.

**Mellemlangt sigt:
Udbudsvirkninger
redresserer det
meste af
ekspansionen**

Udbudseffekter vil især gøre sig gældende på *mellemlangt sigt* (3-9 år), og ændrer hermed resultaterne. Den effekt, som tydeligst har kunnet identificeres i Danmark, er virkningen på løndannelsen. I kølvandet af den faldende ledighed og det strammere arbejdsmarked vil lønstigningstakten blive forøget. Herved forringes lønkonkurrenceevnen, og noget af produktionen i eksporterhvervene og i de importkonkurrerende erhverv vil blive fortrængt af udenlandsk produktion. I løbet af en periode på 3-9 år reduceres den oprindelige ekspansive virkning på BNP, jf. figur III.2.

**Langt sigt:
Virkningen på
aktiviteten lille**

På *langt sigt* (10 år og derover) fås derfor kun en lille positiv effekt på BNP og et lille fald i ledigheden som følge af denne form for ekspansiv finanspolitik. Derimod vil såvel betalingsbalanceunderskuddet og udlandsgælden som den offentlige sektors budgetunderskud og gæld fortsat stige og fortsætte med at stige, på grund af stigende rentebetalinger. Den moderate stigning i gælden på kort sigt afleder på langt sigt med renters rente nogle betydelige rentebetalinger. Det nøjagtige forløb afhænger selvfølgelig helt af renteniveauet.

Der kan indvendes, at det ikke er særlig realistisk at antage et sådant forløb, hvor der fortsat akkumuleres statsgæld og udlandsgæld. Det kan tænkes, at den private sektor i en eller anden grad gennemskuer, at det er den, som i sidste ende skal indløse statsgælden (der således ikke er formue for den private sektor, selvom

den ejer de fleste af statsobligationerne) og derfor på et tidspunkt begynder at øge sin opsparing for senere at kunne svare skatten uden til den tid at skulle reducere sit forbrug unødigt meget. Det er også muligt, at den stigende gældsætning i sig selv skaber negative forventninger hos forbrugere og investorer, som derfor dæmper deres efterspørgsel. Hvis renten eller rentespændet til udlandet bestemmes i Danmark vil renten formentlig også stige og herved dæmpe efterspørgslen. Endelig er det sandsynligt, at et stigende betalingsbalance- og budgetunderskud før eller senere vil resultere i en politisk reaktion i form af en efterfølgende finanspolitisk stramning. Fælles for alle disse reaktioner er, at de mindsker den ekspansive virkning på langt sigt eller ligefrem fremkalder en depressiv virkning i en periode.

Usikkerheden især stor på langt sigt

Det må også fremhæves, at der kun i højst utilstrækkelig grad er taget hensyn til finanspolitikens virkninger på langt sigt, og således ikke til de "strukturelle" virkninger på den private sektors opsparing og investeringer samt samfundets funktionsmåde i almindelighed. Langsigtsvirkningen er stærkt afhængig af udgiftens art, men er her kun beregnet som gennemsnitlige aktivitetsvirkninger.

Når der i den simple modelberegning kun er taget et meget ringe hensyn til de langsigtede virkninger af finanspolitikken, skyldes det dårlige muligheder for empirisk belysning. Modelberegningerne egner sig derfor bedst til at belyse finanspolitikens virkninger på kort og på mellemlangt sigt. Nogle af finanspolitikens langsigtsvirkninger vil blive diskuteret nærmere i afsnit III.5 uden forsøg på en egentlig kvantificering af disse.

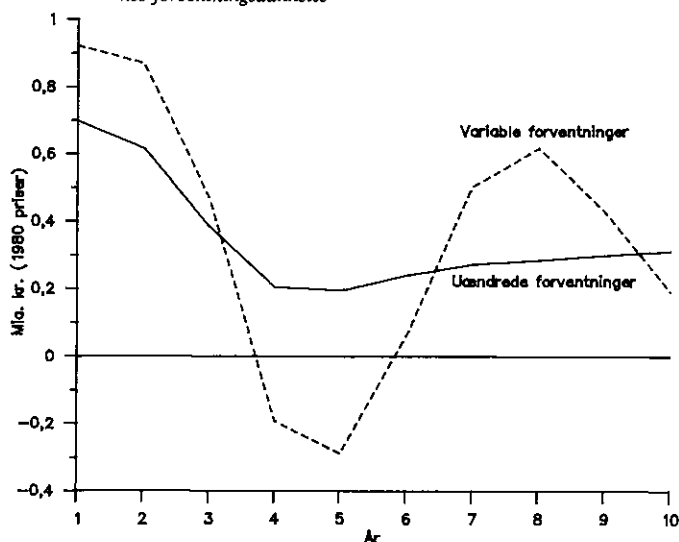
Usikkerheden på kort og mellemlangt sigt

Inden de finanspolitiske muligheder på kort- og mellemlangt sigt belyses, skal beregningsusikkerheden også indenfor denne tidshorisont understreges, især vedrørende den tidsmæssige fordeling af virkningerne. Der er mange kilder til denne usikkerhed, men en af de vigtigste er manglende kendskab til forventningsdannelsen. Betydningen heraf er nærmere belyst i rammen. Usikkerheden om forventningsdannelsen har den væsentlige implikation, at det generelt mindsker de realistiske forhåbninger, man kan gøre sig om muligheden for at *fine-tune* den økonomiske politik. I det følgende koncentrerer interessen om samspillet mellem finanspolitikken og løndannelsen.

Af kapitel II.6 fremgår, at skift i forbrugernes forventninger til fremtiden har haft en betydelig indflydelse på forbruget især i 1980'erne. Det fremgår også, at udsving i forventningsdannelsen er vanskelig at forklare historisk og derfor også at forudsige i fremtiden. Usikkerhed om forbrugernes forventningsdannelse og det forhold, at der endnu ikke er arbejdet tilstrækkeligt dybtgående med beskrivelsen af det *dynamiske samspil* mellem modellens relationer, betyder, at det vil være for usikkert at antage, at forventningsdannelsen vil udvikle sig ifølge modellen ved alle former for konsekvensberegninger af stød til økonomien. Da interessen i kapitel III ikke koncentrerer sig om den kortsigtede dynamik i økonomien, er der derfor valgt at ignorere forventningsdannelsen i forbrugeradfærden ved beregninger i dette kapitel.

Forventningsdannelsens betydning kan belyses ved en beregning, hvor der tages hensyn til udsving i forbrugernes forventninger. Herved fås et andet billede af finanspolitikens forløb, især på kort og mellemlangt sigt, jf. figur III.3, end tidligere præsenteret i figur III.2. En stigning i beskæftigelsen vil ifølge beregningen få forbrugerne til at bedømme den fremtidige realindkomst mere optimistisk. De vil derfor sætte forbruget yderligere i vejret, hvilket medfører større indkomst og beskæftigelse, som igen virker positivt på forventningerne. Dette fortsætter, indtil aktivitetsfremgangen har afledt så store lønstigninger, at forringelsen af konkurrenceevnen afleder et så stort fald i beskæftigelsen, at det opvejer den øvrige fremgang. Når den samlede beskæftigelse herefter falder, har det via en negativ påvirkning af forventninger en selvforstærkende effekt. Den her beskrevne form for forventningsdannelse har kun indflydelse på den dynamiske udvikling, hvorfor der på langt sigt ikke er forskel på beregningerne.

Figur III.3 Virkningen på BNP i 1980-priser af at øge det offentlige varekøb med 1 mia. 1980-kr. ved alternative forudsætninger om forbrugernes forventningsdannelse



Anm.: Beskæftigelsen udvikler sig parallelt med produktionen.

Kilde: Egne beregninger.

III.2 Løndannelsen i Danmark

Manglende løntilpasning

Prisfastsættelsen (løndannelsen) på arbejdsmarkedet adskiller sig på flere måder fra prisfastsættelsen på varemarkederne. Der er samtidig flere forklaringer på, at løntilpasningen ikke er tilstrækkelig fleksibel til at sikre, at alle kommer i beskæftigelse, idet både de beskæftigede lønmodtagere og virksomhederne kan have begrænsede incitamenter til at holde igen på lønudviklingen.

Løn og produktivitet

For den enkelte virksomhed kan produktivetsmæssige konsekvenser være forklaringen på, at den ikke nødvendigvis er interesseret i at modvirke lønstigninger. Omkostninger i forbindelse med ansættelse og oplæring af medarbejdere spiller her en væsentlig rolle. En højere løn i forhold til andre virksomheder vil medføre, at lønmodtagerne har mindre tilskyndelse til at skifte job og kan dermed reducere virksomhedens omkostninger. Samtidig kan en virksomhed, der tilbyder en relativt høj løn, lettere tiltrække lønmodtagere med en relativt høj produktivitet. Løntilbageholdenhed kan for den enkelte virksomhed derfor medføre, at dens omkostningerne pr. produceret enhed stiger.

Arbejdsmarkedets A- og B-hold

Som beskrevet i *Dansk Økonomi, juni 1988*, er arbejdsmarkedet opdelt således, at der findes en stor gruppe af lønmodtagere (A-holdet), som har lille risiko for arbejdsløshed og derfor manglende privatøkonomiske incitamenter til løntilbageholdenhed. Samtidig findes der et mindretal (B-holdet), som bærer en forholdsvis stor del af variationen i beskæftigelsen og dermed arbejdsløsheden, og som, fordi de er et mindretal, kun har en begrænset indflydelse på fastsættelsen af lønniveauet. Lønnen er for en stor del af det danske arbejdsmarked direkte eller indirekte fastlagt via forhandlinger mellem fagforeninger og arbejdsgivere. A-holdet opnår herved en betydelig indflydelse på løndannelsen, mens beskæftigelsen stort set fastlægges af virksomhederne. De to parter forhandlingsstyrke og de forhold, som de inddrager i forhandlingerne, er afgørende for forhandlingsudfaldet og dermed for løn- og beskæftigelsesudviklingen. Disse forhold kan ikke bestemmes med sikkerhed, men arbejdsgivere må antages især at lægge vægt på deres nettoindtjening, og derfor på lønomkostninger, beskæftigelsen, råvarepriser, afsætningsvilkår og -priser. Det må på tilsvarende vis antages, at fagforeninger især lægger vægt på medlemmernes løn, beskæftigelse, arbejdsløshedsunderstøttelse, skatter og afgifter, adgangen til offentlige ydelser og priser m.m.

Forhold der inddrages i lønforhandlingerne

Løn kontra beskæftigelse

Virksomhederne vil i forbindelse med lønforhandlingerne foretage en afvejning mellem på den ene side produktionens og beskæftigelsens størrelse og på den anden side lønniveauets højde. Da

fagforeningerne imidlertid også omfatter B-holdet, vil der givetvis også på lønmodtagerside ske en afvejning mellem en forøgelse af lønnen til de beskæftigede i forhold til antallet af arbejdsløse.

Skatternes betydning for lønnen er ikke entydig

Det må antages, at den disponible indkomst, og ikke blot lønnen før skat, spiller en rolle for lønmodtagerne i lønforhandlingerne. Ifølge den fagøkonomiske litteratur er beskatningens betydning for lønfastsættelsen imidlertid ikke entydig. Hertil kommer at selv i situationer med relativt enkle omlægninger af skattestrukturen vil skatteændringer som regel ske i form af samtidige ændringer af gennemsnits- og marginalskatte samt af beskatningsgrundlaget. Nettovirkningen kan derfor ikke afgøres teoretisk, men må bero på konkrete undersøgelser.

Løndannelsen på danske data

Med udgangspunkt i ovenstående antagelser om løndannelsen er der foretaget en sådan undersøgelse i Danmark. For perioden 1949-86 kan 90 pct. af ændringerne i timelønnens stigningstakt forklares ud fra størrelsen af ledigheden, arbejdsløshedsdagpengenes kompensationsgrad, arbejdskraftens timeproduktivitet, samt den indenlandske del af prisinflationen (ændringen i de private byerhvervs BFI-deflator).

Statistisk tilfredsstillende

Den fundne sammenhæng har tilfredsstillende statistiske egenskaber, ligesom den er karakteriseret ved at være stabil i beregningsperioden. Sammenhængen kan desuden forklare lønstigningstakten i årene 1987-89, jr. figur III.4.

Ingen fuldstændig beskrivelse

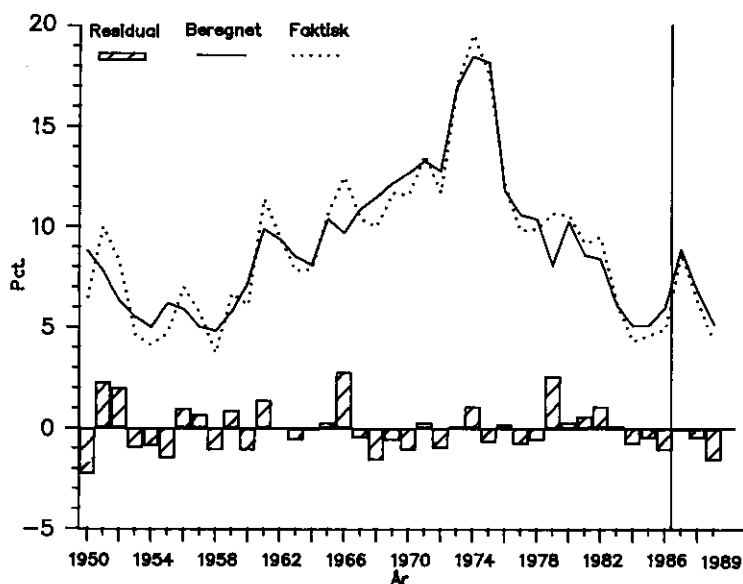
Til trods herfor kan det selvfølgelig ikke hævdes, at den fundne sammenhæng er en fuldkommen beskrivelse af den historiske løndannelse i Danmark og da slet ikke af den fremtidige løndannelse. Tilsvarende kan det heller ikke med sikkerhed konkluderes, at variable, hvis betydning ikke er fundet statistisk signifikant på disse meget aggregerede data, slet ikke influerer på løndannelsen.

Indkomstfordelingens betydning

Taget for pålydende viser resultaterne, at arbejdsmarkedet er karakteriseret ved, at der på langt sigt er nøje parallelitet mellem udviklingen i pengelønnen og i prisudviklingen for virksomhedernes værditilvækst.⁴ Ligeledes vil stigninger i produktiviteten på længere sigt omsætte sig fuldt ud i stigninger i pengelønnen.

4) Der er nærmere betegnet *produkt-realløns-stivhed*. Produktreallønnen (pengeløn set i forhold til prisen på erhvervets værditilvækst) er ikke det samme som det, der normalt forstås ved realløn (pengeløn set i forhold til forbrugerpriserne). Sidstnævnte vil isoleret set falde, hvis fx. importpriserne på forbrugsvarer eller forbrugsafgifterne stiger, mens det ikke er tilfældet for produktreallønnen. Den estimerede lønrelation har således den egenskab, at højere forbrugsafgifter i sig selv overhovedet ikke overvælttes i højere løn.

Figur III.4 Den observerede og den beregnede årlige ændring i timelønnen for arbejdere i industri og håndværk, pct.



Anm: Den estimerede sammenhæng:

$$\Delta L = 0.51 \Delta p - 0.94 \cdot UI - 0.06 \cdot \text{Komp} + 0.28 \cdot \text{pro} - 0.27 \cdot (L_{-1} / p_{-1}) + 1.82$$

Hvor:

Δ angiver absolutte ændringer

L er logaritmen til timelønnen for arbejdere i industri og håndværk

p er logaritmen til BFI-deflatoren i private byerhverv

UI er arbejdsløshedsprocenten

Komp er logaritmen til 1 minus den gennemsnitlige kompensationsgrad i arbejdsløshedsunderstøttelsen

Pro er produktion pr. arbejdstime

Anm.: Den lodrette streg angiver, at observationerne til højre ligger udenfor estimationsperioden.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik, og egne beregninger.

Indkomstfordelingen mellem løn og restindkomst for given ledighed og kompensationsgrad i arbejdsløshedsunderstøttelsen er derfor tilnærmelsesvis konstant på langt sigt. Af de undersøgte variable vil kun ændringer i ledighed og kompensationsgrad have varig virkning på fordelingen af byerhvervenes værditilvækst. En af implikationerne er, at fx en forbedret indtjening i virksomhederne vil føre til lønstigninger, dvs. stigende produktrealloen i en pe-

riode indtil fordelingen mellem løn og restindkomst er genoprettet.⁵

Ledigheds betydning

Ledighedens betydning for lønnen kan opfattes som et mål for lønmodtagernes prioritering eller A-holdets forhandlingsstyrke. Styrken i denne påvirkning angiver, hvor meget en stigning i ledigheden vil trække lønstigningstakten ned og dermed atter øge beskæftigelsen. Hvis påvirkningen og dermed arbejdsmarkedets fleksibilitet er tilstrækkelig stor, vil økonomien på længere sigt ikke befinde sig i en tilstand med permanent stor ledighed. Styrken i denne sammenhæng mellem løn og ledighed er derfor helt central for økonomiens funktionsmåde og også for finanspolitikens virkninger på længere sigt. På figur III.2 ovenfor ses, at hvis fleksibiliteten fuldstændig manglede (ledigheden påvirker slet ikke lønnen) ville finanspolitikens effekt på produktion og beskæftigelse på længere sigt være større og virkningen på betalingsbalancen mindre.

Kompensations- graden

Da arbejdsløshedsunderstøttelsen har betydning for lønmodtagernes indkomstforhold, er det ikke mærkeligt at lønnen påvirkes af understøttelsesniveauet og dermed af kompensationsgraden. Kompensationsgradens effekt på lønnen har dog ifølge undersøgelsen vist sig at være forholdsvist lille og desuden afhængig af niveauet for kompensationsgraden. En forøgelse af kompensationsgraden med 5 pct. point vil alt andet lige på langt sigt forøge lønniveauet med godt 3 pct. ved en kompensationsgrad på det nuværende gennemsnitlige niveau på ca. 60 pct., mens en tilsvarende stigning vil øge det langsigtede lønniveau med ca. 10 pct., hvis kompensationsgraden var 85 pct..

Andre påvirknings- faktorer

Det er også undersøgt om en række andre forhold såsom lønmodtagernes organisationsgrad, indkomstfordelingen målt ved lønkvoten i den private sektor samt andelen af privat ansatte ud af den samlede beskæftigelse påvirker løndannelsen. Der er ikke fundet statistisk belæg for disse forholds betydning på danske data i den nævnte periode.

Skatternes betydning har ikke statistisk belæg

Da sammenhængen mellem beskatning og løndannelsen er væsentlig for en vurdering af finanspolitikens virkning, er denne sammenhæng undersøgt særskilt. Der er ikke fundet statistisk belæg for, at løndannelsen påvirkes af ændringer i marginalskatterne eller for betydningen af andre skatteændringer i den betrag-

5) De relativt høje lønstigninger i 1987 forklares således ifølge modellen hovedsagligt af et fald i produktreallonnen i 1986, og dermed stigende restindkomst i 1986.

tede periode.⁶ Skatternes eventuelle indirekte betydning for løndannelsen via arbejdsudbuddet og den aftalte arbejdstid er dog ikke undersøgt, jf. også diskussionen heraf i afsnit III.5.

Arbejdsmarkeds- fleksibilitet

Et eksperiment, hvor arbejdsstyrken øges med 10.000 personer, kan belyse, hvor fleksibelt arbejdsmarkedet er ifølge hele modellen. Eksperimentet viser, at efter 10 år vil ca. 75 pct. af denne tilgang uden andre ændringer være opslugt i den private sektor.

Betydning af arbejdsstyrke- tilvækst

I perioden 1977-1986 var den gennemsnitlige tilvækst til arbejdsstyrken i Danmark ca. 50 pct. større end for den europæiske del af OECD. Hvis arbejdsstyrken var vokset med hvad der svarer til den gennemsnitlige tilvækst i OECD-Europa, ville det for nævnte periode betyde, at arbejdsstyrken havde været 100.000 mindre i 1986. Ifølge modellen ville det alt andet lige have betydet, at arbejdsløsheden havde været 45.000 mindre i 1986.

Fleksibiliteten i andre lande

En sammenligning af beskrivelsen for løndannelsen på danske data med undersøgelser af løndannelsen i udlandet tyder ikke på, at arbejdsmarkedet i Danmark er specielt ufleksibelt. Således viser sammenlignende undersøgelser⁷ af løndannelsen i udvalgte lande, at fleksibiliteten ligger på linie med hovedparten af EMS-landene. Derimod er fleksibiliteten større i Norge og Portugal, men mindre i Storbritannien og USA.

III.3 Mulighederne for at nedbringe udlandsgæld og arbejdsløshed

Balance- problemerne fremover

Som nævnt i afsnit III.1 må det ventes, at en række udefra kommende forhold i de kommende år vil bidrage positivt til en løsning af balanceproblemerne. En egentlig prognose for udviklingen i dansk økonomi frem til årtusindeskiftet er imidlertid behæftet med overordentlig stor usikkerhed. For alligevel forsøgsvis at vurdere de krav, som må stilles til den økonomiske politik og især finanspolitikken, hvis balanceproblemerne skal reduceres mærkbart frem mod årtusindeskiftet, er der foretaget nogle modelbaserede fremskrivninger af de aktuelle udviklingstendenser i dansk økonomi.

6) Andre undersøgelser af den danske løndannelse har heller ikke fundet belæg for at skatterne overvælttes permanent i lønnen, jf. *ADAM, november 1989, Oversigt*, Danmarks Statistik og OECD, *Economic Surveys, Denmark, 1990*.

7) Poeck, A.V., *Wage Formation, Labor Market Characteristics and the EMS*, februar 1989, stencileret og OECD, *Economic Survey, Denmark, 1990*. En sammenligning af udvalgte landes arbejdsløshedsniveau sammenholdt med en deskriptiv beskrivelse af landenes arbejdsmarkedsstruktur kommer til et tilsvarende resultat (Freeman, R., *Labour market institutions and economic performance, Economic Policy, no 6, april 1988*.)

**Regneeksempler:
Kravene til
finanspolitikken**

Beregningerne forudsætter, at det konjunkturopsving, som nu også er i færd med at bryde igennem i Danmark, vil fortsætte også i 1992 og de følgende år. På grund af den kun beskedne tilvækst i arbejdsstyrken i fremtiden vil ledigheden efterhånden tage af. Hvis det offentlige forbrug og de offentlige investeringer som forudsat holdes reelt konstant, og hvis satserne for de offentlige indkomstoverførsler tillige med satser og indkomstgrænser mv. i den personlige indkomstbeskatning samtidig udvikler sig i takt med årslønningerne, vil opsvinget ifølge beregningerne føre til et voksende offentligt opsparingsoverskud. Dette vil efterhånden blive lige så stort som den private sektors opsparingsunderskud. Beregningerne resulterer således i en ligevægt på betalingsbalancen.

I tabel III.2 er antydnet nogle konkrete talstørrelser samtidig med, at forudsætningerne mht. finanspolitikken er nærmere præciseret. Det sidste sker derigennem, at beregningerne illustrerer forskellen mellem et forløb, hvor man finanspolitisk stiller sig tilfreds med, at der er nogenlunde ligevægt på de offentlige budgetter, og et forløb hvorunder der etableres og fastholdes et offentligt budgetoverskud af størrelsesordenen 3-4 pct. af (et voksende) BNP mod forventet ligevægt i indeværende år.

Tabel III.2 Forskellen mellem virkningerne af en fastholdt stram finanspolitik og en finanspolitik, som sigter på samlet offentlig opsparingsbalance

	1992	1994	1996	2000
Off. fordringerhvervelse, pct. af BNP	1	3	4	5
Betalingsbalance, pct. af BNP	1	3	3	5
Udlandsgæld, pct. af BNP	-1	-5	-10	-25
Ledighed, 1000 pers.	25	40	10	5

Anm.: Tilnærmet er forløbet med "stram finanspolitik" defineret ved ligevægt på betalingsbalancen, mens forløbet "offentlige opsparingsbalance" er defineret ved ligevægt på de samlede offentlige finanser (nettofordringerserhvervelsen for stat, kommuner og offentlige fonde ifølge nationalregnskabet er nul). Der henvises i øvrigt til teksten for en uddybende forklaring.

Kilde: Egne beregninger.

Det førstnævnte forløb implicerer begrænsede skattelettelser på et meget tidligt tidspunkt, men på bekostning af mulighederne for at vende betalingsbalanceudviklingen. Tværtimod bliver der efterhånden tale om en ret anseelig tilvækst i udlandsgælden. Der sker umiddelbart et mærkbart fald i ledigheden, men dette bliver kun forbigående.

Offentligt opsparingsoverskud

Det alternative forløb, defineret ud fra betalingsbalancekravene, indebærer uændret skattetryk i de første 3-4 år, men aftagende offentligt udgiftstryk (udgifternes andel af BNP) som følge af BNP-væksten. I kraft af den nedbringelse, der herigennem opnås af den offentlige gæld, bliver der fra midten af 1990'erne mulighed for at give skattelettelser, uden at det belaster betalingsbalancen. Trods den stramme finanspolitik sker der dels som følge af den lave tilvækst til arbejdsstyrken, dels som følge af konkurrenceevneforbedringer et gradvist fald i ledigheden. Hvis der kan opnås yderligere konkurrenceevneforbedringer, kan dette fald i ledigheden forøges, uden at det går ud over betalingsbalancen.

Alternativt: Større incitamenter til privat opsparing

Årsagen til, at betalingsbalanceligevægt og derfor uændret udlandsgæld kræver fortsatte opsparingsoverskud på de offentlige budgetter, er opsparingsunderskud i den private sektor. Hvis finanspolitikken derfor blot sigter på offentlig budgetligevægt, er det nødvendigt med en snarlig og kraftig forøgelse af de incitamenter, der er afgørende for den private sektors opsparings- og investeringsbalance, hvis der skal skabes ligevægt på betalingsbalancen. Disse incitamenter er diskuteret nærmere i afsnit III.5.

Twistpolitik

Almindeligvis kan man ikke på kortere sigt ved blot at regulere niveauet for den indenlandske efterspørgsel ved hjælp af finanspolitikken samtidigt få opfyldt målsætninger vedrørende beskæftigelse og betalingsbalance. Imidlertid kan det i princippet forsøges udnyttet, at det via finanspolitikken er muligt at regulere efterspørgslens sammensætning hen mod mindre importtunge områder med et større indhold af dansk beskæftigelse.

Twistpolitik: Drejning af efterspørgslen

Det offentlige forbrug af varer og tjenester har fx et gennemsnitligt direkte og indirekte importindhold som er væsentlig mindre end det private forbrugs. Ved en forøgelse af det offentlige forbrug af gennemsnitlig sammensætning finansieret ved afgifter på det private forbrug kan man for et givet niveau for den samlede

Tabel III.3 Virkningen af at øge det offentlige forbrug med fastholdt 1 mia. 1980-kr., finansieret ved en fastholdt momsforhøjelse på 0,55 pct.point

	År 1	År 3	År 5	År 10
Ledighed, 1000 pers.	-5	-3	-1	-1
Off. beskæftigelse, 1000 pers.	6	6	6	6
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-1	-3	-5	-5
Betalingsbalance, mia. kr.	0,3	0,2	-0,2	-1,2

Anm.: Af forøgelsen i det offentlige forbrug anvendes $\frac{3}{4}$ på flere offentligt ansatte og $\frac{1}{4}$ på et større offentligt varekøb. Dette blandingsforhold afspejler den gennemsnitlige sammensætning af det offentlige forbrug i 1980'erne. De forøgede udgifter modsvares præcis af forøgede indtægter i år 3, men herefter vokser det offentlige budgetunderskud gradvist i forhold til grundforløbet. Beregningsusikkerheden er særlig stor på langt sigt, jf. afsnit III.1.

Kilde: Egne beregninger.

efterspørgsel muligvis "twiste" denne i en retning, som indeholder mere dansk beskæftigelse og mindre import. I en periode i slutningen af 1970'erne forsøgte man således at forøge den offentlige produktion på bekostning af den private produktion for herved at forbedre såvel ledighed som betalingsbalance.

Kort sigt:
Gunstig effekt

I tabel III.3 er beregnet virkningerne på beskæftigelse og betalingsbalance af at øge det offentlige varekøb finansieret med en momsforhøjelse, således at den offentlige budgetsaldo er uændret. Det ses, at såvel ledighed som betalingsbalanceunderskud i begyndelsen falder. Den faldende ledighed afleder lønstigninger, som forringer konkurrenceevnen, således at de gunstige virkninger på såvel ledighed som betalingsbalanceunderskud ret hurtigt vil ophøre.

Langt sigt:
Ingen gunstig effekt

Twistpolitik er således ikke et konjunkturpolitisk instrument, der kan benyttes til varigt at reducere arbejdsløsheden uden stigende udlandsgæld, hvilket de praktiske erfaringer også antyder. Af hensyn til beskæftigelsen er det nødvendigt at benytte instrumenter, som påvirker lønkonkurrenceevnen.

Strukturpolitik og fleksibilitet på arbejdsmarkedet

Øget fleksibilitet nødvendig

Uanset de historiske årsager til balanceproblemerne og uanset om det danske arbejdsmarked er mere eller mindre fleksibelt end andre landes, gælder det imidlertid som følge af udlandsgældens størrelse, at en forbedring af den danske konkurrenceevne er en nødvendig betingelse for en forøgelse af beskæftigelsen.

Aftagende tilvækst til arbejdsstyrken

Det gælder selvom tilvæksten til arbejdsstyrken forventes at aftage i 1990'erne og fra 1998 direkte at falde, således at arbejdsstyrken forventes at være godt 30.000 mindre om 20 år.⁸

Kan ikke løse arbejdsløsheds- problemet

Den aftagende arbejdsstyrke bidrager kun i begrænset omfang til løsningen af arbejdsløshedsproblemet. Dels er faldet i arbejdsstyrken begrænset, dels vil der endnu i en årrække være en tilvækst til arbejdsstyrken. Endvidere vil en faldende ledighed øge lønstigningstakten og dermed reducere beskæftigelsen.

Skattebaseret indkomspolitik

Som beskrevet i afsnit III.2 er det hverken teoretisk eller statistisk sandsynliggjort, at lønniveauet påvirkes direkte af ændringer i skatterne. Som følge af den aktuelle udgangssituation med underskud på betalingsbalancen og især en stor udlandsgæld er der heller ikke samfundsøkonomisk råderum for gennem aftaler mellem regering, folketing og arbejdsmarkedets parter aktuelt at kompensere løntilbageholdenhed med skattelettelser uden tilsvarende offentlige besparelser. Først på mellemlangt sigt vil der ved en succesrig indkomspolitik være mulighed for at kompensere løntilbageholdenhed med skattelettelser. Dette skaber yderligere problemer for regeringens og folketingets muligheder for at give troværdige løfter.

Kræver aftaler for en længere periode

Gennemførelsen af en sådan skattebaseret indkomspolitik, hvor løntilbageholdenhed kompenseres med skattelettelser, kræver derfor, at regering, folketing og arbejdsmarkedets parter kan indgå en meget langvarig aftale. Som følge af mulighederne for uforudsete negative påvirkninger af samfundsøkonomien (og almindelig usikkerhed om økonomiske prognoser) er det næsten utænkeligt, at finanspolitikken kan båndlægges for så lang en periode.

Skattebaseret indkomspolitik næppe gennemførligt

Derfor er der næppe store muligheder for at løse arbejdsløshedsproblemet ved en skattebaseret indkomspolitik, hvor der indgås aftaler for en længere periode, og hvor løntilbageholdenhed kompenseres med fremtidige skattelettelser.

8) Grundlag og forudsætninger for arbejdsstyrkeprognosemodellen, Arbejdsmarkedspolitisk Sekretariat, Arbejdsministeriet, 13. dec. 1989.

Øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet betyder mindskelse af arbejdsløsheden

Der er imidlertid en mulighed for at begrænse lønstigningerne og dermed mindske arbejdsløsheden ved at forøge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Forøges arbejdsmarkedets fleksibilitet fx med 10 pct. vil arbejdsløsheden, alt andet lige, være faldet med ca. 14.000 personer efter 10 år.⁹ Det er ikke muligt at vurdere, hvilke initiativer, der skal iværksættes for at øge fleksibiliteten med 10 pct. Nedenfor er imidlertid anført nogle forslag, som under alle omstændigheder vil øge arbejdsmarkedets fleksibilitet.

Omlægning af dagpengesystemet

I *Dansk økonomi, juni 1988*, blev det påpeget, at især en ændring af finansieringen af dagpengene ved arbejdsløshed ville medføre, at virksomhederne og lønmodtagerne i højere grad ville inddrage beskæftigelses hensyn ved lønfastsættelsen.

Dagpengenes størrelse

Dagpengenes kompensationsgrad har ligeledes betydning for løndannelsen. I afsnit III.2 blev det dog påpeget, at virkningen på lønningerne synes at være ret begrænset ved den nuværende kompensationsgrad.

Forøget uddannelsesindsats

Det er ligeledes i *Dansk økonomi, juni 1988*, påvist, at den ujævne fordeling af ledigheden på forskellige uddannelseskategorier viser, at lønstrukturen ikke fuldt ud afspejler forskellene i produktivitet mellem forskellige uddannelseskategorier. Dette kan udlignes gennem en øget uddannelsesindsats især for ufaglærte, samtidig med, at et højere generelt uddannelsesniveau vil forøge den samlede produktivitet mere end det samlede lønniveau. Dette vil betyde en forbedring af den danske konkurrenceevne og dermed en forbedring af beskæftigelsen.

Forøgelse af unges incitament til uddannelse

Det er givetvis lettere at påvirke de unges end de ældres tilgang til uddannelsessystemet. Samtidig kan de unges incitament til at tage en uddannelse påvirkes på flere måder. En lavere indslusningsløn til ufaglærte unge vil gøre det mere tillokkende at tage en uddannelse. En begrænsning af muligheden for og størrelsen af kontanthjælp og arbejdsløshedsunderstøttelse vil ligeledes øge de unges incitamentet til at påbegynde en uddannelse. Det kræver dog samtidig, at uddannelseskapaciteten øges, og at de unge, der påbegynder en EFG uddannelse, er sikret en praktikplads efter endt basisår.

9) Beregningen er foretaget ved i beskrivelsen af løndannelsen at øge koefficienten til arbejdsløshedsudtrykket med 10 pct., hvorefter SMEC beregner økonomiens tilpasning.

III.4 Stabiliseringspolitik

**Problemstillingen:
Stabilisering
eller ej?**

I dette afsnit undersøges mulighederne for at afbøde forskellige udefra eller indefra kommende forstyrrelser til økonomien. Formålet er at belyse, hvilke typer af forstyrrelser eller stød det kan være fordelagtigt at forsøge at udglatte, især ved hjælp af finanspolitikken, samt hvilke typer af stød, det er bedre at overlade til økonomiens selvregulerende kræfter.

Akkomoderende vs. ikke-akkomoderende finanspolitik

**Erfaringer med
akkomoderende
finanspolitik:**

I 1960'erne blev det finanspolitiske instrument typisk brugt til at reducere arbejdsløsheden og dermed til at stabilisere beskæftigelsen uanset den konkrete årsag til en afvigende udvikling. 1970'erne danner en overgangsperiode, hvor man i stigende omfang opgav at styre konjunkturudviklingen på kort sigt (*fine tuning*). I nogle lande blev det med varierende intensitet forsøgt at modvirke eller akkomodere de negative virkninger på beskæftigelsen af den første olieprisforhøjelse i 1974 og dens afledede virkninger på industrilandenenes konjunkturer. Mens hovedindtrykket i 1950'erne og 1960'erne var, at virkningerne af akkomoderende finans- og pengepolitik var overvejende gunstige, blev erfaringerne med akkomoderende politik overfor 1970'ernes langt kraftigere udbudsstød efterfølgende bedømt som så negative også på grund af de inflationære følger, at de fleste lande fra omkring slutningen af 1970'erne har ført en overvejende ikke-akkomoderende økonomisk politik.

**Positive i
1960'erne**

**Negative i
1970'erne**

**Læren fra
1970'erne**

En vigtig forklaring på de negative erfaringer fra 1970'erne er, at udbudsstød bør imødegås med instrumenter, som primært påvirker udbudssiden og ikke efterspørgselssiden. Nogle har endog draget den konklusion, at det er bedst at overlade tilpasningen til markedskræfterne, eventuelt hjulpet af strukturændringer. Det er dog meget få lande, der i praksis har ført en ren ikke-akkomoderende politik.

Hvad kan finanspolitikken stabilisere

**Akkomoderende
finanspolitik**

Hensigtsmæssigheden af forsøg på at akkomodere virkningerne på beskæftigelsen af forskellige stød med det finanspolitiske instrument forsøges her belyst med modelberegninger. Til dette

formål defineres en akkomoderende finanspolitik ved, at enhver ændring i beskæftigelsen i den private sektor som følge af stød opuges gennem en modsvarende ændring af beskæftigelsen i den offentlige sektor, således at den samlede beskæftigelse er uændret i forhold til grundforløbet (uden stød). En ikke-akkomoderende finanspolitik er omvendt defineret ved, at den offentlige beskæftigelse er uændret i forhold til grundforløbet. Disse konkrete definitioner er valgt for at simplificere beregningerne, men finanspolitikken kan selvfølgelig akkomodere på andre måder fx via skatterne. På grund af det meget lave importindhold i offentlig beskæftigelse er omkostningerne ved en finanspolitisk akkomodering med de anvendte definitioner forholdsvis beskedne.

Udbudsstød og efterspørgselsstød

I tabel III.4 er vist beregninger af virkningerne af henholdsvis udefra og indefra kommende udbudsstød, mens tabel III.5 tilsvarende omhandler efterspørgselsstød.

I tabel III.4 består det indenlandske udbudsstød i, at timelønnen i de private byerhverv af en eller anden årsag forhøjes ekstraordinært med 1 pct. i år 1 i forhold til den af modellen beregnede timeløn.¹⁰ Beregning 2 viser virkningen af en ekstraordinær forøgelse af lønstigningstakten på 1 pct. i såvel det første som alle efterfølgende år. Beregning 3 viser virkningen af et engangsfald i kursen på dollar overfor D-mark, hvilket som følge af EMS-samarbejdet implicerer en opskrivning af den danske kronens internationale værdi sammen med D-mark.

Akkomodering af lønstigninger

Tabel III.4 viser, at når der sker en engangsforhøjelse af lønniveauet, vil ledigheden i starten vokse, fordi konkurrenceevnen forringes. Ved ikke-akkomoderende finanspolitik vil ledigheden dog allerede efter 5 år være næsten tilbage på niveauet i grundforløbet som følge af, at den stigende ledighed i starten lægger en dæmper på lønstigningstakten og dermed forringelsen af konkurrenceevnen. I denne forstand ophæver den forøgede lønstigning sig selv med ledigheden som "reguleringsmekanisme". Hvis beskæftigelsen derimod holdes oppe af akkomoderende finanspolitik, modvirkes denne reguleringsmekanisme, således at lønnen varigt bliver højere (dog ikke så meget som det initiale stød), og

10) Da økonomien reagerer på det højere lønniveau (forringet konkurrenceevne) med stigende arbejdsløshed, som efterhånden medfører lavere lønstigninger, vil lønnen altså alligevel ikke være vedvarende højere. Det gælder tilsvarende for alle de øvrige stød i tabel III.4 og III.5, at som følge af de afledte virkninger ændres den variable, der stødes til. Størrelsen af stødet angiver altså alene den oprindelige "forstyrrelse" af variabelen i forhold til grundforløbet. Som følge af økonomiens reaktioner og disses påvirkning af den pågældende variabel vil variabelen (måske allerede i år 1) ændres enten mere eller mindre i forhold til grundforløbet end den oprindelige "forstyrrelse" angiver.

Tabel III.4 Akkomoderende versus ikke-akkomoderende finanspolitik ved udbudsstød

	Akkomoderende				Ikke-akkomoderende			
	Ar 1	Ar 3	Ar 5	Ar 10	Ar 1	Ar 3	Ar 5	Ar 10
1. Nominel løn + 1 pct.point i år 1								
Timeløn i private byerhverv, pct.point	1,2	1,1	0,9	0,5	1,2	0,7	0,0	0,0
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	1	7	1	0
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-1	-8	-6	-4	-1	-7	-1	0
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	0	1	2	0	0	1	1
2. Nominel lønstigning + 1 pct.point i alle år								
Timeløn i private byerhverv, pct.point	1,2	3,5	5,4	8,6	1,2	3,0	3,3	3,0
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	1	16	21	20
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-1	-16	-28	-51	-1	-17	-22	-21
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	0	1	9	0	0	1	5
3. Dollar falder 10 pct. overfor D-mark^a								
Timeløn i private byerhverv, pct.point	-0,4	-0,7	-1,0	-1,3	-0,4	-1,7	-2,7	-2,6
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	9	12	3	1
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-9	-15	-13	-9	-9	-13	-3	-1
Udlandsgæld, pct. af BNP	-1	0	1	2	0	0	0	-1

a) For en detaljeret gennemgang af virkningen på dansk økonomi af en ændring i dollarkursen se *Dansk økonomi, november 1984*, og det tilknyttede arbejdspapir. Ovenstående beregningsresultater adskiller sig fra de tidligere primært som følge af en andet modelgrundlag.

Ann.: Opmærksomheden henledes på, at små forskelle i udlandsgældens andel af BNP kan repræsentere betragtelige forskelle i udlandsgældens absolutte størrelse. Udover ændringer i beskæftigelsen kan ændringer i ledigheden henføres til ændringer i arbejdsstyrken som følge af et ændret antal ledige på ferie. Beregningsusikkerheden er særlig stor på langt sigt, jf. afsnit III.1.

Kilde: Egne beregninger.

beskæftigelsen i den private sektor varigt mindskes. En sådan vedvarende konkurrenceevneforringelse indbærer en væsentlig højere udlandsgæld. Prisen for at undgå en højere ledighed i de første 4-5 år ved at akkomodere er altså en større udlandsgæld på langt sigt.

Denne problemstilling forstærkes under vedvarende tendenser til ekstraordinære lønforhøjelser (beregning 2). På kort sigt er stigningen i ledigheden betydelig, men ved ikke-akkomoderende finanspolitik holder dette på lidt længere sigt lønstigningstendenserne i ave, således at en yderligere vækst i ledigheden undgås. Hvis beskæftigelsesfaldet i den private sektor helt modvirkes gennem akkomoderende politik, bliver omkostningerne i form af forøget udlandsgæld dobbelt så store (i forhold til BNP). Ved den konkrete specifikation af den akkomoderende finanspolitik fås også en betydelig vækst i antallet af offentligt ansatte, men det er som nævnt også muligt at akkomodere på andre måder (fx skattelettelser til fordel for det private forbrug og beskæftigelsen i den private sektor). Akkomodering via den offentlige beskæftigelse har imidlertid de laveste omkostninger på betalingsbalance og udlandsgæld, fordi importindholdet i offentlig beskæftigelse er lavt.

Overdrevne lønstigninger bør ikke eftergives

Når der føres akkomoderende finanspolitik i tilfælde af ekstraordinære og derfor beskæftigelsestruende lønstigninger er der yderligere den fare, at der ved næste lønforhandling dannes forventninger om, at sådanne lønstigninger atter vil blive akkomoderet. Det øger hurtigt omkostningerne ved den akkomoderende politik. I sin yderste konsekvens ender det akkomoderende tilfælde 1 i det akkomoderende, eksplosive tilfælde 2. Sammenlignes det akkomoderende tilfælde 2 med det ikke-akkomoderende tilfælde 1, ses, at en sådan akkomoderende spiral er overordentlig omkostningskrævende målt ved stigningen i udlandsgælden.

Dollarfald

En udefra kommende stigning i kronens internationale værdi fx som følge af et dollarfald (beregning 3 i tabel III.4) indebærer til en begyndelse en forringelse af den danske konkurrenceevne, som får ledigheden til at stige. Samtidig falder udlandsgælden som følge af en kursgevinst på de dollarnoterede lån. Igen er det muligt at opveje beskæftigelsesfaldet i den private sektor med akkomoderende finanspolitik, men det sker også her på bekostning af stigende udlandsgæld og uden varig virkning på ledigheden.

Efterspørgselsstød

I tabel III.5 er tilsvarende beregnet virkningerne af udefra og indefra kommende efterspørgselsstød. Et udefra kommende bortfald af eksportefterspørgslen på 2 pct. point af hele eksporten sva-

Tabel III.5 Akkomoderende versus ikke-akkomoderende finanspolitik ved efterspørgselsstød

	Akkomoderende				Ikke-akkomoderende			
	År 1	År 3	År 5	År 10	År 1	År 3	År 5	År 10
A. LØNSTIGNINGSTAKTEN ER VARIABEL								
1. Eksport -2 pct. i år 1								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	19	-8	-1	0
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-20	2	0	0	-22	8	1	0
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	0	1	1	0	0	0	0
2.a. Eksport -2 pct. i alle år								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	19	10	2	3
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-20	-16	-15	-15	-22	-10	-2	-3
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	1	2	6	0	1	2	2
3.a. Eksportvækst -2 pct.point i alle år								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	19	45	51	66
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-19	-51	-79	-146	-21	-49	-55	-71
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	2	5	24	0	2	5	14
4. Private ligevægtsforbrugskvote -1 pct.point hvert år kumuleret								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	3	3	0	0
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-3	-4	-3	-2	-3	-3	0	0
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	0	-1	-3	0	0	-1	-3
5. Private ligevægtsforbrugskvote -1 pct.point hvert år kumuleret								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	3	9	10	8
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-3	-10	-16	-24	-3	-10	-11	-9
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	-1	-3	-13	0	-1	-3	-15
B. LØNSTIGNINGSTAKTEN ER GIVET								
2.b. Eksport -2 pct i alle år								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	19	16	16	16
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-19	-16	-16	-15	-22	-17	-17	-17
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	1	2	6	0	1	2	5
3.b. Eksportvækst -2 pct i alle år								
Ledighed, 1000 pers.	0	0	0	0	19	52	82	153
Privat beskæftigelse, 1000 pers.	-19	-52	-81	-150	-21	-57	-89	-165
Udlandsgæld, pct. af BNP	0	2	5	25	0	2	5	23

Anm.: I tilfælde B ("lønstigningstakten er givet") antages det, at lønstigningstakten ikke påvirkes ved det pågældende stød. Opmærksomheden henledes på, at små forskelle i udlandsgældens andel af BNP kan repræsentere betragtelige forskelle i udlandsgældens absolutte størrelse. Udover ændringer i beskæftigelsen kan ændringer i ledigheden henføres til ændringer i arbejdsstyrken som følge af et ændret antal ledige på ferie. Beregningsusikkerheden er særlig stor på langt sigt, jf. afsnit III.1.

Kilde: Egne beregninger.

rer højt sat til et fald i udlandets BNP-vækst i forhold til grundkørslen på 1 pct.point. Der er vist 3 varianter. I tilfælde 1 redresseres faldet i udlandets BNP-vækst året efter, således at udlandets BNP-niveau vender tilbage og er uændret i forhold til grundkørslen. I tilfælde 2 sker der et varigt fald i niveauet for udlandets BNP, men vækstraten er fra år 2 og frem uændret i forhold til grundkørslen. I tilfælde 3 er udlandets BNP-vækstrate 1 pct.point lavere i alle år i forhold til grundkørslen.

International lavkonjunktur

Hvis den internationale lavkonjunktur er kortvarig og hurtigt redresseres (tilfælde 1), er omkostningerne målt på udlandsgælden ved at føre akkomoderende finanspolitik meget begrænsede. Da beskæftigelsen i det ikke-akkomoderende tilfælde meget hurtigt af sig selv vender tilbage til udgangsniveauet, er behovet for at føre en akkomoderende politik dog heller ikke så stort. Hvis den internationale lavkonjunktur enten ikke redresseres (tilfælde 2) eller permanent medfører lavere international vækst (tilfælde 3), er omkostningerne ved at føre en akkomoderende politik væsentlig større. På langt sigt er omkostningerne endda eksplosivt stigende som følge af renter og renters rente på udlandsgælden. Det er derfor ikke muligt permanent at føre akkomoderende finanspolitik ved et længerevarende internationalt tilbageslag. Sådanne situationer kræver under alle omstændigheder før eller siden en stramning af finanspolitikken som følge af den eksplosive vækst i udlandsgælden.

Det er kun holdbart at lempe finanspolitikken ved midlertidige og derfor kortvarige bortfald af udenlandsk efterspørgsel. I den forbindelse må det erindres, at der er stor usikkerhed forbundet med ved begyndelsen af et konjunkturtilbageslag at bedømme varigheden af tilbageslaget. Man risikerer derfor nemt at komme til at akkomodere et varigt stød i den tro, at der er tale om et midlertidigt.

Risikoen for at ledigheden bider sig fast

Denne risiko må dog vurderes i forhold til de arbejdsløse, som ved en ikke-akkomoderende politik måske tvinges ud i ledighed i en flerårig periode. Hertil kommer risikoen for, at ledigheden bider sig fast (såkaldt hysteresis), fx fordi de ledige måske efterhånden taber noget af arbejdsevnen, og deres uddannelse forældes.¹¹ Derved kan opdelingen af arbejdsmarkedet i et A-hold og i et B-hold blive skærpet, hvilket mindsker arbejdsmarkedets selvregulerende mekanismer og derved øger vanskelighederne ved på længere sigt at nedbringe ledigheden.

11) Modelberegningerne tager ikke hensyn til hysteresiseffekten.

Lønreaktionen central for konklusionerne

Hvis lønstigningstakten kunne styres af den finanspolitiske myndighed, ville det dog være muligt at afbøde virkningerne på beskæftigelsen af lavere international vækst, uden at udlandsgælden stiger voldsomt meget mere, end den ellers ville have gjort set i forhold til BNP, jf. tilfælde 2.b og 3.b. Reaktionen på arbejdsmarkedet er derfor helt afgørende for konklusionerne vedrørende stabiliseringspolitikens muligheder. Erfaringerne herhjemme og i udlandet viser dog klart, at lønstigningstakten vanskeligt lader sig styre direkte over en længere periode.

Fald i forbrugs- tilbøjeligheden

Beregning 4 og 5 i tabel III.5 viser, at fald i den indenlandske efterspørgsel kan akkomoderes gennem finanspolitikken, uden at udlandsgælden vokser i forhold til grundforløbet. Det indenlandske efterspørgselsfald virker i sig selv dæmpende på import og lønstigningstakt, hvorfor den finanspolitiske akkomodering blot opretholder grundforløbets løn, konkurrenceevne og indenlandsk efterspørgsel. Afhængig af importindholdet i den indenlandske efterspørgselskomponent, som reduceres, kan det endda ske, at udlandsgælden vil være mindre ved akkomoderende finanspolitik end i grundforløbet.

Sammenfatning

Det konkluderes, at de negative virkninger på beskæftigelsen af overdrevne lønstigninger og andre udbudsstød ikke bør søges afbødet gennem en ekspansiv tilpasning af finanspolitikken. Længerevarende internationale tilbageslag kan heller ikke imødegås gennem ekspansiv finanspolitik. Kun korterevarende internationale tilbageslag kan eventuelt søges afbødet, men vanskelighederne ved at bedømme varigheden af sådanne tilbageslag tilsiger, at man i vid udstrækning undlader noget sådant. Derimod er det muligt at stabilisere den indenlandske efterspørgsel uden stigning i udlandsgælden på langt sigt.

Anvendeligheden af finanspolitikken som stabiliseringsinstrument begrænses samtidig af den usikkerhed, som knytter sig til økonomiske prognoser samt til forventningsdannelsen og fordelingen af indgrebenes virkninger over tid.

III.5 Nogle langsigtsperspektiver vedrørende finanspolitikken og den offentlige sektor

Ovenstående diskussion af finanspolitikken og de tilhørende modelberegninger kan fejlagtigt efterlade det indtryk, at virkninger på beskæftigelse og udlandsgæld på langt sigt er ubetydelige, blot de offentlige udgifter finansieres fuldt ud gennem skatter, bru-

gerbetaling mv. Som nærmere beskrevet i afsnit III.3 har en samtidig stigning i skatter og offentlige udgifter af samme størrelse ifølge modelberegningerne ingen nævneværdig indflydelse på beskæftigelse og betalingsbalance på blot lidt længere sigt.

Modelberegninger kan være vildledende vedrørende langsigtsvirkninger

Modelberegninger giver imidlertid kun en nogenlunde udtømmende beskrivelse af virkningerne på kort og mellemfristet sigt og selv for disses vedkommende med forbehold for bl.a. forventningsændringer, som sjældent kan beskrives helt tilfredsstillende. Vedrørende langsigtsvirkningerne er sådanne modelberegninger i nogle tilfælde vildledende. De almindelige efterspørgsels- og lønkonkurrenceevnevirkninger ebber ganske vist stort set ud i løbet af nogle år, men skatter og offentlige udgifter har desuden en langsigtet betydning for fx husholdningernes opsparringsadfærd og arbejdsudbud og for virksomhedernes produktions- og investeringsbeslutninger.

**Udbudsvirkninger ofte længe om at slå helt igennem ...
... svære at kvantificere ...
... og umulige at bygge ind i en model ...**

Disse udbudsvirkninger fra finanspolitikken – eller rettere fra den offentlige sektor – vil i modsætning til efterspørgsels- og lønkonkurrenceevnevirkningerne ofte fremkomme gradvist og først slå fuldt igennem på forholdsvis langt sigt. Derfor er det heller ikke muligt at kvantificere udbudsvirkningerne med blot tilnærmelsesvis samme præcision som for efterspørgselsvirkningernes vedkommende, og uden en forholdsvis solid kvantificering er der ikke grundlag for at indbygge sådanne virkninger i modelberegningerne.

... men alligevel vigtige

De manglende eller usikre kvantitative vurderinger kan på den anden side ikke tages som udtryk for, at udbudsvirkninger er af underordnet betydning. I nogle tilfælde, jf. det følgende, har disse virkninger givetvis en meget afgørende indflydelse på økonomien, men ikke nødvendigvis indenfor den forholdsvis korte tidshorisont, der anlægges ved krisepægede eller konjunkturpolitiske økonomiske indgreb. I sådanne situationer inddrager politiske afvejninger fortrinsvis efterspørgsels- og lønkonkurrenceevnevirkningerne af de påtænkte indgreb. For den langsigtede skatte- og udgiftspolitik, herunder den politiske stillingtagen til den offentlige sektors størrelse, sammensætning og finansiering, er udbudsvirkningerne derimod af væsentlig interesse.

Udbudsvirkninger på: Opsparing, investeringer, arbejdsudbud, produktivitet

I det følgende diskuteres først nogle af de mulige måder, hvorpå skatte- og udgiftspolitikken påvirker den private sektors opsparing og investeringer. I et efterfølgende afsnit diskuteres påvirkningen af arbejdsudbud og den private sektors produktivitet. Afslutningsvis diskuteres kort hvorledes produktiviteten internt i den offentlige sektor kan fremmes. Dette har sammen med for-

vridningsomkostningerne ved skatteopkrævning afgørende betydning for, hvor store de realøkonomiske omkostninger ved at tilvejebringe offentlige ydelser vil være på langt sigt.

Opsparing, investering og udlandsgæld

Opsparingen af beskeden betydning for investeringerne ...

... men vigtig for udlandsgæld og nationalformue

I takt med den danske økonomis stadig større åbenhed og adgang til velfungerende internationale kapitalmarkeder mindskes den langsigtede sammenhæng mellem opsparing og investeringer. En større samlet opsparing vil således på længere sigt, uanset om denne er privat eller offentlig, hovedsagelig medføre en lavere samlet udlandsgæld og herigennem en større nationalformue. Med virksomhedernes uhindrede adgang til det internationale kapitalmarked er investeringerne således ikke direkte afhængige af den indenlandske opsparing. Det udelukker dog ikke, at der kan være en vis sammenhæng bl.a. gennem udlandsgældens betydning for det indenlandske renteniveau. Den fri adgang til de internationale kapitalmarkeder indebærer tillige, at markedsrenten normalt vil afspejle størstedelen af de samfundsmæssige omkostninger ved investeringer. Øgede investeringer vil derfor øge eller mindske nationalformuen afhængigt af, om investeringernes afkast er større eller mindre end markedsrenten.¹²

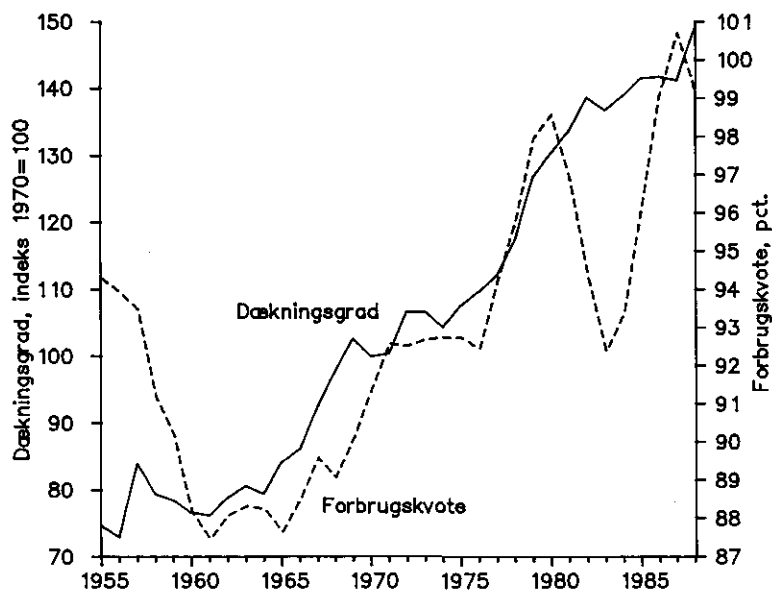
Den offentlige sektors betydning for den private opsparing

Den offentlige sektors indflydelse på den private opsparing på længere sigt går gennem to forskellige kanaler: Ændringer i borgernes opsparingsmotiver henholdsvis ændringer i det disponible afkast af privat opsparing.

Et af de væsentligste motiver til privat opsparing udspringer af ønsker om en forholdsvis jævn udvikling i forbrugsmuligheden over livsforløbet. Dette vil typisk kræve en vis gældsætning i uddannelsestiden efterfulgt af opsparing til alderdommen i den erhvervsaktive periode. Også risikoen for indkomstbortfald, større uforudseelige engangsudgifter o.l. kan motivere, at den enkelte foretager opsparing, især da det i praksis næppe er muligt at forsikre sig mod alle sådanne begivenheder.

12) I en økonomi med balanceproblemer af Danmarks størrelse kan både den samfundsøkonomiske værdi af opsparing og de samfundsøkonomiske omkostninger ved investeringer dog udmærket afvige en del fra markedsrenten. For en nærmere diskussion af betydningen af lavere udlandsgæld og større nationalformue henvises til *Dansk økonomi, december 1988*.

Figur III.5 Den sociale dækningsgrad, indeks, 1970=100, og forbrugskvoten, tre års glidende gennemsnit, 1955-1988



Anm.: Den sociale dækningsgrad er opgjort som de gennemsnitlige indkomstoverførsler pr. person over 20 år ved fastholdt andel arbejdsløse og pensionister (standardberegning) i forhold til den gennemsnitlige årsløn for en fuldtidsbeskæftiget lønmodtager i private byerhverv. For perioden 1970 til 1989 er transfereringerne opgjort ekskl. børnetilskud, børnefamilieydelse og uddannelsesstøtte, mens det ikke har været muligt at korrigere herfor for perioden frem til 1970, hvor dog tilskud til børnefamilier havde form af et fradrag i den skattepligtige indkomst. For definition af forbrugskvoten se kapitel II, fodnote 4.

Kilde: ADAM's databank, *Statistiske Efterretninger*, diverse årgange, og øvrigt materiale fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Offentlig aldersforsørgelse og social sikkerhed mindsker behovet for privat opsparing

Den offentlige sektor har imidlertid afgørende indflydelse på de individuelle opsparingsmotiver. Det offentlige pensionssystem og de øvrige foranstaltninger til gavn for ældre mindsker den enkeltes behov for at spare op til alderdommen. Hertil kommer, at arbejdsløshedsunderstøttelse, bistandshjælp, førtidspension, gratis behandling i sundhedsvæsenet o.l. mindsker behovet for opsparing motiveret i risiko for indkomstbortfald mv. Der er næppe

tvivl om, at udbygningen af den offentlige aldersomsforsørgelse og det sociale sikkerhedsnet siden 2. verdenskrig har medført en lavere privat opsparing, jf. figur III.5, der illustrerer udviklingen i den sociale dækningsgrad og den private forbrugskvote. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, hvor stærk effekten på den private opsparing har været, både fordi andre forhold også kan have spillet en rolle for den stigende forbrugstilbøjelighed (udviklingen i befolkningens alderssammensætning, den økonomiske vækstrate mfl.), og fordi der givetvis er tale om en langsom tilpasning af den private opsparingsadfærd til ændringer i pensions- og sociallovgivning.

Uddannelse og privat opsparing

Skattefinansieret uddannelsesstøtte og gratis offentlig uddannelse mindsker den enkeltes gældsætning tidligt i livsforløbet, hvilket isoleret forøger den samlede private opsparing. Samtidig muliggør de bedre vilkår imidlertid, at flere gennemfører en længevarende uddannelse, hvilket må antages af trække i retning af en mindre samlet privat opsparing, da uddannelsessøgende har lavere opsparing (større låntagning) end unge i erhverv. Uddannelse har desuden betydning for produktiviteten og derigennem også en positiv indflydelse på de samlede private formuer på meget langt sigt. Nettovirkningen på den private opsparing fra udbygningen af uddannelsessektoren er således usikker.

Behov for overfinansiering af pensioner og sociale overførsler

Implikationerne af negative opsparingsvirkninger fra væsentlige dele af de offentlige transfereringer og nogle former for offentligt forbrug er således, selv ved fuld skattefinansiering af de pågældende udgifter, en mindsket samlet opsparing og dermed på længere sigt en større udlandsgæld. For at neutralisere virkningerne på opsparing og gældsætning kræves der således for disse udgifters vedkommende en overfinansiering i form af en noget større skatteopkrævning end svarende til de afholdte udgifter.

Transfereringer giver øget forbrug for andre end modtagerne

Uden overfinansiering af transfereringer udlignes alene transfereringsmodtagernes øgede privatforbrug. Herudover påvirkes forbruget imidlertid hos hele den erhvervsaktive del af befolkningen, der må antages at ændre opsparingsadfærd som følge af, at behovet for at opbygge en privat formue reduceres og for nogle eventuelt helt bortfalder.

Især behov for overfinansiering af pensioner

Kravet om overfinansiering for at sikre neutralitet overfor udlandsgælden og den samlede nationalformue gælder over en årække og er sandsynligvis størst for pensionernes vedkommende. I *Dansk økonomi, juni 1989*, analyseredes mulighederne for at finansiere skattemæssigheder som led i EF-harmoniseringen gennem en privatisering af alderspensionen. Beregningerne tyder

på, at kravet til finansiering af offentlige pensioner er af størrelsesordenen $1\frac{1}{2}$ - $2\frac{1}{2}$ kr. pr. krone udbetalt pension over en 30-40 års periode. En overfinansiering af denne størrelsesorden vil resultere i opbygning af en formue i den offentlige sektor, der er stor nok til tilnærmelsesvis at kunne dække én pensionistgenerations samlede pensioner. Herved udlignes den nedgang i de private formuer, der følger af, at borgerne kan undlade at spare op til deres aldersforsørgelse. Dette vil dermed på langt sigt få den konsekvens for formuefordelingen, at det offentlige kommer til at stå som ejer af en betydelig del af de finansielle nettoformuer. I et langtidsperspektiv ophæves herigennem den finansieringsmæssige forskel mellem et fondsaseret og et skattebaseret pensionssystem.

Som antydnet må social- og sundhedsforanstaltninger for de erhvervsaktive formodes at have en noget svagere effekt på den private opsparing end foranstaltninger for pensionister, således at behovet for overfinansiering af disse udgifter er mere beskedent.

Skatter og indkomstafhængige ydelser reducerer afkastet af opsparing

Negativ realrente efter skat

Den offentlige sektor påvirker det disponible afkast af den private opsparing gennem beskatningen af afkastet og reglerne for indkomstafhængige offentlige ydelser. Med den relativt store vægt på indkomstskatten i det danske skattesystem er det disponible opsparingsafkast væsentligt lavere end markedsrenten.¹³ Da skattegrundlaget samtidig er den nominelle renteindkomst, er den reale beskatning stigende med stigende inflationstakt. Dette kan illustreres ved at beregne realrentebeskatningen, dvs. differencen mellem realrente før og efter skat i pct. af realrenten før skat.¹⁴ Som vist i figur III.6 har realrentebeskatningen på grund af samspillet mellem skat og inflation i en periode i 1970'erne været over 100 pct., dvs. at det disponible realafkast har været negativt på trods af en positiv realrente før skat.¹⁵

13) Med den stort set symmetriske behandling af renteudgifter og indtægter i det danske skattesystem er et lavt disponibelt opsparingsafkast ensbetydende med en lav efter-skat rente ved låntagning.

14) Den effektive realrentebeskatning, t_r , er bestemt ved
 $(1-t_r) \cdot r = (1-t) \cdot i - p$
 dvs.
 $t_r = t(1+p/r)$
 hvor $r = i-p$ er realrenten
 i er den nominelle rente
 p er inflationstakten
 t er skattesatsen for den nominelle rente

15) Ved denne beregning er der ikke taget hensyn til den marginalbeskatning, der er en følge af indkomstafhængige offentlige ydelser. På den anden side er der heller ikke taget hensyn til, at en del af opsparingen har været placeret i aktiver, hvor skattefri kapitalgevinster har udgjort en del af afkastet.

Virkning på den private opsparing er usikker

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, om – og i givet fald hvor meget – den private opsparing påvirkes af størrelsen af realafkastet efter skat og dermed af beskatningen. Det hænger sammen med, at et lavere disponibelt afkast udover den direkte tilskyndelse til lavere opsparing (og låntagning) også har en modsatrettet virkning, idet der med et lavere afkast kræves en større opsparing for at opbygge en given formue. Behovet for opsparing og formue bortfalder naturligvis ikke, selvom afkastet er lavt eller endog negativt.

Mangler dokumentation for Danmark

Empiriske undersøgelser giver ikke noget sikkert grundlag for at vurdere det disponible afkasts betydning for opsparingen. Udenlandske undersøgelser tyder trods ret forskellige resultater på en svagt positiv opsparingsvirkning af et højere disponibelt realafkast. De ret forskellige resultater for forskellige lande taler for, at det ikke uden videre er muligt at overføre resultaterne fra ét land til et andet.

I tilknytning til nærværende redegørelse er det undersøgt, om den disponible realrente kan påvises at have øvet indflydelse på den private opsparing i Danmark. En sådan sammenhæng har imidlertid ikke kunnet eftervises.

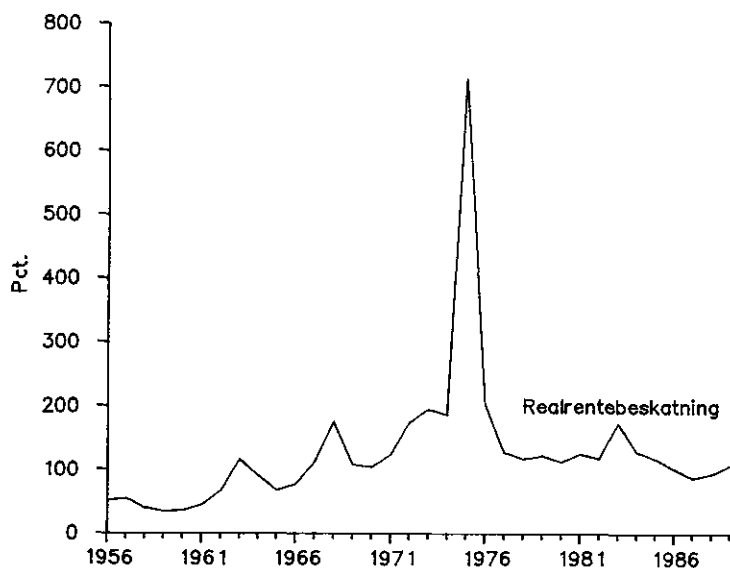
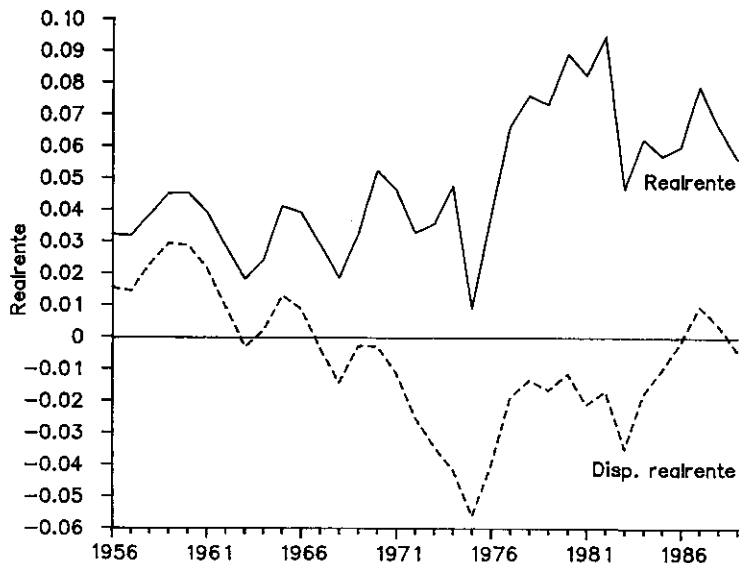
Forskelligt afkast af pensionsopsparing og anden opsparing

Det er dog muligt, at dette bl.a. hænger sammen med, at der igennem årene har været tale om meget varierende disponibelt afkast for forskellige opsparingsformer og for forskellige grupper af skatteydere. Det disponible afkast af opsparing i pensionsordninger har således gennemgående været højere end for anden opsparing, men da den offentlige pension og andre offentlige ydelser til ældre ligeledes er blevet udbygget, kan det være vanskeligt at afdække, om det forholdsvis høje disponible afkast isoleret har forøget opsparingen. I denne forbindelse er der dog grund til at minde om, at det sædvanligt opgjorte disponible afkast overvurderer det egentlige disponible afkast på grund af de indkomstafhængige ydelser til pensionister (pensionstillæg, boligydelse, personlige tillæg, hjemmehjælp, medicinkort osv.). For en betydelig del af befolkningen har disse tildelings- og udmålingsregler medført en mærkbar skærpelse af beskatningen af afkastet af pensionsopsparingen, hvilket kan have hæmmet opsparingen. Selvom aftrapningsreglerne er under revision i disse år, vil der for en del af befolkningen fortsat være tale om en ekstra beskatning af afkastet af pensionsopsparing, så længe princippet om indkomstafhængighed opretholdes.

Indkomstafhængige ydelser til pensionister skærper beskatning af pensionsopsparing

Endelig er der grund til at nævne, at beskatningen har betydelig indflydelse både på opsparingens fordeling på forskellige opspa-

Figur III.6 Beskatning af det reale opsparingsafkast 1956-1989



Anm.: Ved beregning af realrenten er anvendt et glidende 3 års gennemsnit af forbrugerprisstigningerne. Den disponible realrente er beregnet med den gennemsnitlige marginalsattesats. Realrentebeskatningen er beregnet som differencen mellem realrente og disponibel realrente i pct. af realrenten.

Kilde: Egne beregninger.

ringsformer og på borgernes velfærd, uanset om den samlede private opsparing påvirkes eller ej.

Lavere inflation vil øge det disponible realafkast

Som nævnt er effekten på den private opsparing fra afkastbeskatningen usikker. Hvis der imidlertid er tale om en mærkbar positiv virkning af et højere disponibelt realafkast, kan der forudses en forøgelse af den privat opsparing i de kommende år som følge af den allerede stedfundne gradvise stigning i realafkastet efter skat. Falder inflationstakten yderligere, som antaget i kapitel II, vil det disponible opsparingsafkast sandsynligvis blive yderligere forøget.

Selvom der i det sidste par år er sket en (sandsynligvis overvejende konjunkturbetinget) stigning i opsparingskvoten, tyder erfaringerne fra 1980'erne ikke på nogen stærk og i hvert fald ikke en hurtig opsparingsforøgelse i kølvandet af et højere disponibelt realafkast.

Skatter og investeringer

Beskatningens indflydelse på investeringerne går bl.a. via lavere finansieringsomkostninger, afskrivningsregler samt beskatningen af investeringsafkastet, der afhænger af afkastets form (løbende afkast, kapitalgevinster), investeringens art (boliger, materiel, bygninger) og af, hvem investor er (selskab, fond, privat person).

Indirekte subsidiering af investeringer

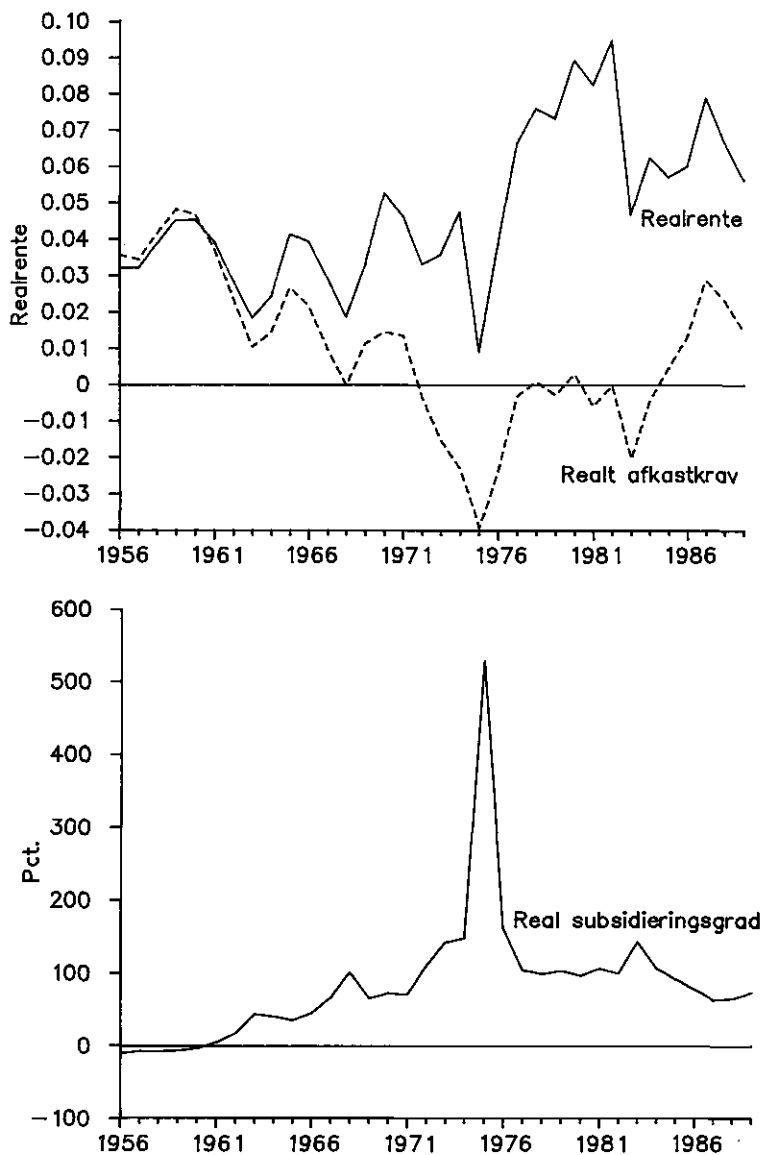
De danske skatteregler indebærer, at det afkast, investor må kræve for at investeringerne netop er privatøkonomisk rentable, som hovedregel er lavere end renten på kapitalmarkedet. En sådan indirekte subsidiering vil øge investeringerne og dermed føre til en større beholdning af realaktiver. Den privatøkonomiske værdi af disse aktiver inkluderer imidlertid den subsidiering, der sker via skattereglerne, og overstiger derfor i mange tilfælde formentlig aktivernes samfundsøkonomiske værdi. Investeringer med et samfundsøkonomisk afkast, der er lavere end markedsrenten ved udlandslåntagning, vil indebære et fald i nationalformuen selvom de private formuer forøges.

Investeringer med negativt realafkast har været privatøkonomisk rentable

Figur III.7 og III.8 illustrerer for henholdsvis ejerboliginvesteringer og erhvervenes materielinvesteringer forholdet mellem markedsrenten (realrenten) og det realafkast, der er nødvendigt for at sikre privatøkonomisk rentabilitet. Det fremgår heraf, at investeringer selv med et negativt realafkast i en del af 1970'erne formentlig har været privatøkonomisk rentable som følge af beskatningens indirekte tilskud. Dette indebærer altså en indirekte subsidiering på over 100 pct. af realrenten.¹⁶

16) Nutidsværdien af dette indirekte subsidie vokser med investeringens levetid. For boliger og anden fast ejendom kapitaliseres det årlige subsidie i prisen for disse, hvilket kan begrænse subsidiets indflydelse på byggeaktiviteten.

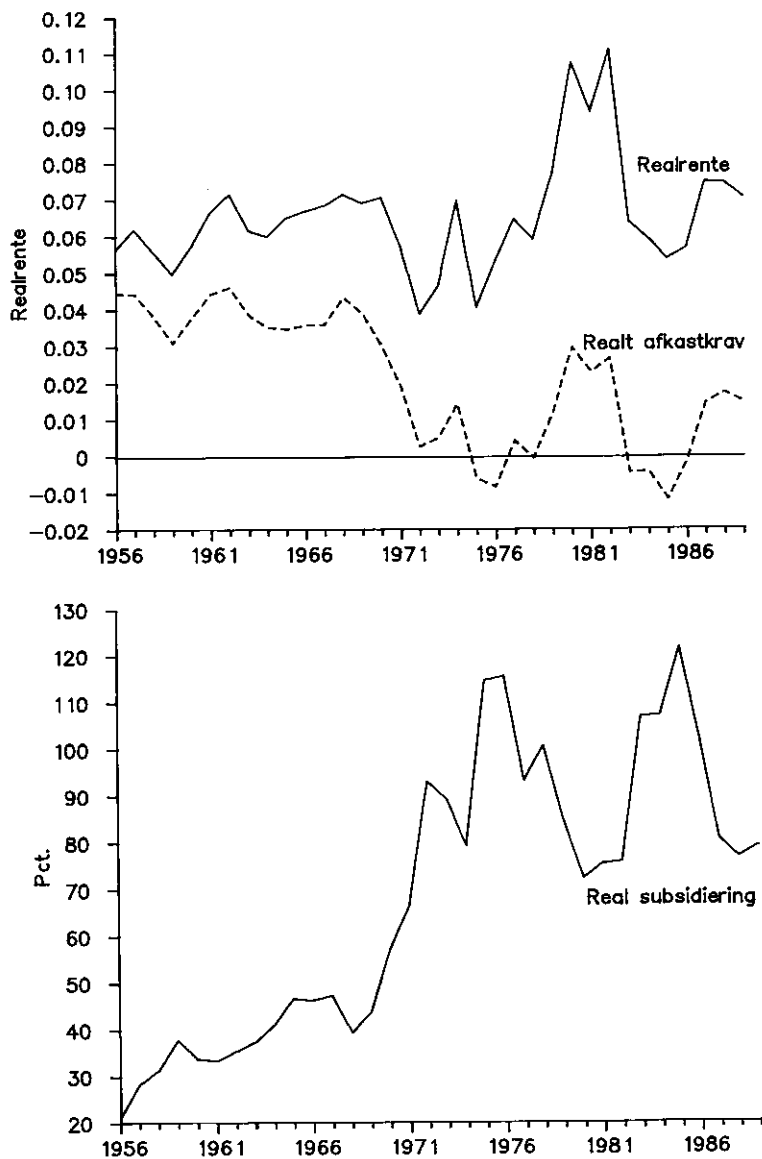
Figur III.7 Realrente, realafkastkrav og realafkastsubsidierring for investeringer i ejerboliger, 1956-1989



Anm.: Det reale afkastkrav er beregnet som disponibel realrente plus ejendomsskat og skat af lejeværdi i forhold til ejendomsværdien. Real subsidierungsgrad er beregnet som differencen mellem realrente og reall afkastkrav i pct. af realrenten.

Kilde: Egne beregninger.

Figur III.8 Realrente, realafkastkrav og realafkastsubsidierring af erhvervenes materielinvesteringer, 1956-1989



Anm.: Se figur III.7. Realrenten for erhvervsinvesteringer er beregnet ud fra et gennemsnit af den nominelle danske og vesttyske rente uden korrektion for valutakursændringer.

Kilde: Egne beregninger.

**Subdier til
ejerboliger siden
begyndelsen af
1960'erne**

For ejerboliger er subsidieringen et resultat af den beskedne beskatning (lejeværdi og ejendomsskat) af investeringens afkast og fuldt fradrag for finansieringsomkostningerne. Det forventede realafkast i form af værdien af boligbenyttelsen og kapitalgevinster, der skal til for at gøre en ejerboliginvestering privatøkonomisk rentabel, har været lavere end realrenten siden begyndelsen af 1960'erne, hvor beskatningen af lejeværdien blev lempet.

Subsidieringen af lejeboliger mv. er ligeledes betydelig, men investeringsvirkningerne heraf er vanskelige at vurdere, dels fordi huslejerreguleringen har negativ betydning for det private byggeri af lejeboliger, dels fordi det øvrige byggeri af lejeboliger er reguleret gennem kvoter mv.

Der er dog ingen tvivl om, at den samlede boligsubsidiering har stimuleret boligforbruget betydeligt. Samtidig tilskynder reguleringen af boligmarkedet til en uhensigtsmæssig udnyttelse af en del af boligmassen.

**Investeringer
reducerer virk-
somhedernes
skattebetaling**

Subsidieringen af erhvervenes materielinvesteringer, der historisk har været af omtrent samme omfang som for ejerboligerne, fremkommer ved en kombination af gunstige skattemæssige afskrivningsregler og reducerede finansieringsomkostninger som følge af beskatningen. Den indirekte subsidiering medfører, at virksomheder – afhængigt af investeringernes størrelse – får en lavere skattepligtig indkomst og dermed lavere skat. For årene 1981-86, hvor selskabsskatteprocenten var 40, udgjorde selskabsskatterne således i gennemsnit kun 17½ pct. af selskabernes nettoindkomst før skat, således som denne opgøres i nationalregnskabet.¹⁷

**Subsidieringen
øger investe-
ringerne, men
hvor meget er
usikkert**

Der er ikke tvivl om, at indirekte investeringssubsidier af den størrelsesorden, der er beskrevet ovenfor, forøger de samlede investeringer. Som nævnt vil dette trække i retning af en større stigning i udlandsgælden end i den samfundsøkonomiske værdi af realaktiver, således at nationalformuen formindskes som følge af disse subsidier.¹⁸ Hvor meget investeringerne øges gennem subsidieringen, er det derimod vanskeligere at vurdere. En række udenlandske undersøgelser tyder – i øvrigt på linie med de dan-

17) Opgjort som direkte skatter i forhold til de disponible nettoindkomster plus direkte skatter, jf. *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance 1990:2*, Danmarks Statistik. De beregnede afskrivninger i Nationalregnskabet er dog relativt lave, således at selskabernes nettoindkomst muligvis er overvurderet.

18) Dog kan der for nogle former for investeringer tænkes at være et samfundsøkonomisk afkast udover det privatøkonomiske fx i form af en hurtigere spredning af viden om ny teknologi o.l.

ske erfaringer – på en forholdsvis behersket effekt.¹⁹ Men det hænger naturligvis sammen med, at udviklingen i den samlede efterspørgsel på kort sigt er langt den vigtigste determinant for erhvervsinvesteringerne, mens realindkomstudviklingen tilsvarende er den vigtigste determinant for boliginvesteringerne.

Skattereglerne har endvidere ikke blot betydning for omfanget af de samlede investeringer, men også for investeringernes finansiering og sammensætning. Skattereglerne begunstiger lånefinansiering i forhold til egenkapitalfinansiering og dermed indirekte investeringer med let adgang til lånefinansiering (bygninger mv.) samt investeringer med lang levetid.

Lavere inflation vil mindske subsidieringen

Som det fremgår af figur III.7 og III.8 har det nødvendige realafkast for at opnå privatøkonomisk rentabilitet af boliginvesteringer været noget højere i 1980'erne end i 1970'erne. For erhvervsinvesteringernes vedkommende vil den i december 1989 vedtagne ændring af selskabsbeskatningen trække i samme retning. Kommer inflationstakten ned på 2-3 pct. i de kommende år, vil denne tendens blive forstærket, og der kan i så fald ventes en dæmpende effekt på erhvervs- og boliginvesteringerne.

Samlet resultat: Skat på opsparing, tilskud til investeringer og et forholdsvis begrænset provenu

Det samlede resultat af beskatningen af opsparingsafkast og den indirekte subsidiering af investeringerne er således temmelig sikkert en større udlandsgæld uden en tilsvarende forøgelse af den samfundsøkonomiske værdi af realaktiver. Med sådanne incitamenter i skattesystemet øges kravet til offentligt opsparingsoverskud for at undgå gældssætning til udlandet. Samtidig er provenuet fra den samlede kapitalindkomstbeskatning ret beskedent sammenholdt med de samlede nettoestindkomster, jf. tabel III.6.

Sammenfatning: Den offentlige sektor har negativ langsigtsvirkning på den private sektors opsparingsbalance

Sammenfattende er der således rimelige holdepunkter for, at den offentlige sektor gennem skatter og offentlige udgifter har reduceret den private sektors opsparingsoverskud med en større udlandsgæld og en lavere nationalformue og dermed en lavere indkomst til kommende generationer som resultat. Skal denne virkning på udlandsgæld og nationalformue undgås, kræves enten et offentligt opsparingsoverskud til oparbejdelse af en offentlig formue, der modsvarer denne nedgang i den private sektors formue, eller ændringer i skatte- og udgiftspolitikken. Det er sandsynligt, at den offentlige alderdomsforsørgelse også som følge af dens be-

19) Se fx P.K. Clark, *Investment in the 1970's: Theory, Performance, and Prediction Brookings Papers on Economic Activity, 1979* – og M.D. Shapiro, *Investment, Output and the Cost of Capital, Brookings Papers on Economic Activity, 1986*. For en undersøgelse af danske forhold henvises til bilaget til nærværende rapport.

Tabel III.6 Provenu fra beskatning af kapitalindkomst og aflønning til selvstændige, 1988, mia. kr.

Selskabsskat	16,5
Realrenteafgift	11,1
Formueskat	1,6
Ejendomsskatter	9,0
Skat af personlig nettokapitalindkomst ^a	-4,5
Samlet skatteprovenu	33,7
Samlet privat nettorestindkomst ^b	136,0

a) Beregnet som 50 pct. af den skattepligtige nettokapitalindkomst:

Virksomhedsoverskud og aflønning til selvstændige	44 mia. kr.
Renteindtægter	22 mia. kr.
Lejeværdi af ejerbolig	15 mia. kr.
Aktieudbytte	1 mia. kr.
Renteudgifter	-91 mia. kr.
I alt	- 9 mia. kr.

b) Nettorestindkomst inkl. nettorenteindtægter udgjorde 130,5 mia. kr.

Kilde: *Statistisk Tidsoversigt 1989 og Nyt fra Danmarks Statistik.*

løbsmæssige omfang har en særlig kraftig opsparingshæmmende virkning. Hvis der etableres overfinansiering af de offentlige pensionsudgifter mv. eller pensionssystemet omlægges, så der indgår et større element af privat opsparing i det samlede pensionssystem, vil dette derfor sandsynligvis give betydelige virkninger på opsparing og udlandsgæld på længere sigt.

Virksomheden på udlandsgælden af en eventuel lempelse i beskatningen af opsparingen og en samtidig reduktion af de indirekte investeringssubsidier vil ved uændret offentligt provenu trods usikkerhed om opsparingsvirkningen sandsynligvis være en formindskelse på langt sigt, men det er usikkert, hvor stærk og hvor hurtig virkningen vil være. Det ventede fald i inflationstakten kan formentlig give et fingerpeg om mulighederne for at mindske udlandsgælden ad denne vej.

Arbejdsudbud, produktivitet, beskæftigelse og realløn

Det andet område, hvor udbudseffekter ofte antages at spille en vigtig rolle, vedrører arbejdsudbuddet og produktiviteten og dermed indirekte beskæftigelse og realløn. Det kan forekomme paradoksalt, at interessen for den offentlige sektors betydning for arbejdsudbuddet er udtalt i en periode med betydelig arbejdsløshed i de fleste OECD-lande. Diskussionen har dog været særlig omfattende i lande som USA og Sverige, hvor interessen for at stimulere arbejdsudbuddet aktuelt er mere nærliggende end i andre lande.

Både skatter og offentlige udgifter kan have betydning for arbejdsudbuddet

Den offentlige sektors mulige påvirkning af arbejdsudbuddet kan ske ad flere kanaler. Den offentlige debat har i særlig grad hæftet sig ved indkomstskattens betydning. Der er da heller ingen tvivl om, at højere marginalskatter alt andet lige mindsker tilskyndelsen til en ekstra arbejdsindsats. Derimod skærpes tilskyndelsen til sort arbejde, "gør det selv"-aktiviteter o.l. Højere skattebetaling mindsker imidlertid samtidig de materielle forbrugsmuligheder, der kan opnås ved en given arbejdsindsats, hvilket trækker arbejdsudbuddet i modsat retning. Det er derfor på forhånd usikkert, hvad nettoresultatet af højere indkomstskatter bliver.

Svage negative virkninger af skatter

De foreliggende udenlandske empiriske undersøgelser tyder på, at højere skatter i et vist omfang reducerer kvindernes gennemsnitlige arbejdsudbud, mens virkningen på mændenes arbejdsudbud generelt er svagere end på kvindernes og fortegnet er usikkert.²⁰ Den eneste danske undersøgelse finder en svag negativ effekt for mænd og en yderst beskeden virkning for kvinder.²¹ Ifølge denne undersøgelse vil en skatteforhøjelse svarende til 10 pct. af den disponible løn alt andet lige reducere det gennemsnitlige arbejdsudbud med under ½ pct. for kvinder og godt 1 pct. for mænd, hvilket svarer til 20-25.000 fuldtidspersoner. Samtidig må der antages at gå relativt lang tid, før skatteændringer slår fuldt igennem på arbejdsudbuddet.

"Laffer-kurven"

En eventuel skattnedsættelse må på denne baggrund selv med optimistiske antagelser om beskæftigelsesmulighederne vurderes at være meget langt fra at have neutrale virkninger på den offentlige budgetbalance. Den forøgelse af skattegrundlaget, der kan

20) Se P.J. Pædersen, *Arbejdsudbud og skat - lidt empiri*, Mimeo, 1990 for en oversigt over resultaterne fra en række forskellige undersøgelser.

21) N. Smith, *Household Labour Supply and Taxes in Denmark*, Mimeo, 1990.

imødeses ved en skattelettelse, kan højest dække en lille del af provenutabet. Samtidig vil betalingsbalancen blive betydeligt forværret, medmindre der samtidig gennemføres offentlige besparelser.

Positive virkninger af omsorgsydelser

Den offentlige sektor kan imidlertid også influere på arbejdsudbuddet dels gennem offentlige ydelser – især ydelser der erstatter arbejde i hjemmet – dels gennem reglerne for adgang til indkomstoverførsler o.l. De offentlige udgifter til daginstitutioner, ældreomsorg m.fl. må således antages at trække i retning af et større arbejdsudbud især for kvinder. Enkelte udenlandske undersøgelser har påvist en sådan sammenhæng for daginstitutionernes vedkommende, men der foreligger ikke tilsvarende danske undersøgelser.²² På baggrund af resultaterne fra en svensk undersøgelse, er det sandsynligt, at en forøgelse af antallet af daginstitutioner i kommuner med ventelister – også selvom den eventuelt blev finansieret gennem øget forældrebetaling – vil øge kvindernes arbejdsudbud og fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet. Hvor der ikke findes ventelister, afhænger arbejdsudbuddet derimod af takstniveaet, således at høj forældrebetaling reducerer arbejdsudbuddet.

Negativ virkning af efterlønsoordningen

Tildelingsreglerne for pensioner, efterløn o.l. har ligeledes betydning for arbejdsudbuddet. Jo lavere aldersgrænserne er for adgangen til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, og jo mere attraktive pensions- og efterlønsydelserne er, jo stærkere begrænsning af arbejdsudbuddet må der forventes fra disse ordninger. Indførelse af efterlønsoordningen i 1979 har således utvivlsomt reduceret det samlede arbejdsudbud, også mere end det var tilsigtet ved lovens gennemførelse, selvom efterløn i nogle tilfælde erstatter førtidspension.

Uddannelse har ligeledes umiddelbart en direkte begrænsende effekt på arbejdsudbuddet, som dog modvirkes gennem en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet for de længerevarende uddannede. Hertil kommer naturligvis uddannelsens betydning for produktiviteten, jf. nedenfor.

22) S. Gustafsson og F. Stafford, Daycare subsidies and labor supply in Sweden, *CEPR Diskussion Paper No. 279*, 1988 og D.M. Blau og P.K. Robins, *Child-care costs and family labor supply*, *Review of Economics and Statistics*, 1988.

**Positiv
arbejdsudbuds-
effekt øger
produktion og
beskæftigelse på
langt sigt, men
overgangsvis øges
arbejdsløsheden**

Vurderet ud fra de historiske erfaringer vedrørende løndannelsen, jf. afsnit III.2, vil en positiv påvirkning af arbejdsudbuddet medføre en bedre konkurrenceevne og dermed en større beskæftigelse i den private sektor og en større samlet produktion. Med mindre der er arbejdskraftmangel i udgangssituationen, vil der dog overgangsvis – afhængigt af hvor hurtigt konkurrenceevnen tilpasses til det øgede arbejdsudbud – også blive tale om større arbejdsløshed. Den forbedrede konkurrenceevne, der er afgørende for en positiv beskæftigelseseffekt, vil naturligvis indebære en lavere real timeløn til de i forvejen fuldtidsbeskæftigede. Ved en negativ påvirkning af arbejdsudbuddet fås omvendt en forværring af konkurrenceevnen og en lavere produktion og beskæftigelse i den private sektor, men overgangsvis en mindre arbejdsløshed.

**Samlet resultat:
Nettoeffekt
usikker, men
omfordeling
mellem mænd
og kvinder**

Vurderet ud fra det yderst spinkle empiriske grundlag kan der ikke drages sikre konklusioner om, hvorvidt den offentlige sektors udbygning i efterkrigsperioden har haft positiv eller negativ indflydelse på det samlede arbejdsudbud. Der er dog næppe tvivl om, at udbygningen af den offentlige sektor alt i alt har stimuleret kvindernes erhvervsdeltagelse. For mændenes vedkommende er det nærliggende at antage, at de negative virkninger på arbejdsudbuddet fra pensions- og efterlønsordninger har været dominerende. Det er desuden tænkeligt, at en sådan omfordeling af arbejdsudbuddet mellem mænd og kvinder er blevet forstærket gennem den gradvise afkortning af den aftalte arbejdstid, som sandsynligvis ligeledes kan hænge sammen med det stigende skattetryk.

**Uddannelse øger
produktiviteten**

Betydningen af uddannelse for produktiviteten er almindeligt anerkendt og dokumenteret i mange undersøgelser. Den offentlige sektors uddannelsesydelser og tilskud til uddannelser i privat regi må således forventes at have en positiv langsigtseffekt på produktiviteten og dermed på reallønnen, idet de privatøkonomiske incitamenter til uddannelse i fravær af offentlig uddannelse og tilskud ville være utilstrækkelige, jf. *Dansk økonomi, juni 1988*. Det forekommer dog plausibelt at regne med aftagende produktivitetseffekt af mere uddannelse, jo højere det samlede uddannelsesniveau er. Foranstaltninger, der reducerer de unges tilskyndelse til at uddanne sig, som fx relativt høje dagpenge og sociale ydelser i forhold til SU, lærlinge- og elevløbninger mv., vil omvendt trække i retning af lavere produktivitet på længere sigt.

**Infrastruktur,
forskning o.l.**

Det offentlige stiller også på andre områder produktionsressourcer til rådighed for virksomhederne. Det gælder fx infrastruktur, forskning o.l., hvorfor der ligeledes må antages at være en positiv sammenhæng mellem det offentliges indsats på disse områder og

den samlede produktivitet af kapital og arbejdskraft i virksomhederne. Udenlandske undersøgelser har påvist en sådan positiv sammenhæng, men der er stor usikkerhed om, hvor stærke effekterne er.²³

Negative sidevirkninger af offentlig regulering

Omvendt kan offentlig regulering af produktionen fx motiveret i miljøhensyn naturligvis have negative bivirkninger på produktiviteten. På dette område er der dog ikke megen dokumentation at støtte sig til.

Implikationer for realindkomst og takstpolitik

Den vigtigste økonomiske virkning af positive langsigteffekter på produktiviteten er højere realindkomster. Derved bliver de realøkonomiske omkostninger i form af reduceret privat forbrug ved at tilvejebringe offentlige ydelser med sådanne langsigteffekter lavere end for andre offentlige udgifter. Høje takster for sådanne ydelser ville begrænse anvendelsen til et samfundsøkonomisk u hensigtsmæssigt lavt niveau. Eksempelvis vil der således kunne opnås en større produktivetsgevinst af den nye Storebæltsforbindelse ved at erstatte en del af den planlagte takstfinansiering med andre finansieringskilder, idet de planlagte takster ikke afspejler de samfundsøkonomiske marginalomkostninger ved at benytte forbindelsen, når den først er etableret.

Den offentlige sektors betydning for arbejdsudbud og produktivitet

Sammenfattende er det således usikkert, hvorledes den offentlige sektor påvirker det samlede arbejdsudbud, mens det er sandsynligt, at de offentlige udgifter til uddannelse, forskning, infrastruktur mv. har en positiv effekt på produktivets- og realindkomstudviklingen. Styrken af disse langsigtede produktivitetseffekter er dog meget vanskelig at kvantificere.

Produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor

Den offentlige sektor: Produktiviteten er afgørende på langt sigt

De langsigtede udbudsvirkninger fra ressourceanvendelsen i den offentlige sektor skal også henføres til produktionsresultatet af de offentlige aktiviteter og ikke udelukkende til ressourceindsatsen, der derimod er afgørende for de kortsigtede efterspørgselsvirkninger. Tilsvarende gælder det naturligvis for offentlig administration og offentlige serviceydelser til husholdningerne mv., at produktionsresultatet er afgørende for værdien af disse aktiviteter på længere sigt. Forudsat ressourcerne har alternative anvendelser, er det derfor samfundsøkonomisk ønskeligt, at den offentlige

23) Der henvises i øvrigt til diskussionen af økonomiske aspekter af erhvervspolitikken i *Dansk økonomi*, maj 1987.

sektor på længere sigt producerer de offentlige ydelser så effektivt som muligt. Dette vil alt andet lige muliggøre et lavere skatte-tryk, og dermed at flere ressourcer stilles til rådighed til anden produktion (privat eller offentlig) med deraf følgende større vel-færd på langt sigt. På kort sigt kan effektivitetsforbedringer imid-ler tid ofte være forbundet med ulemper i form af omflytninger, afskedigelser mv., som overgangsvis kan medføre arbejdsløshed.

Effektivitet i offentlig og privat sektor

Den samfundsøkonomiske ønskværdighed af størst mulig effek-tivitet i ressourceanvendelsen er således fælles for den private og den offentlige sektor, jf. rammen. Mulighederne for at måle ef-fektiviteten og incitamenterne til at fremme denne er derimod meget forskellige i de to dele af økonomien. Effektiviteten forstå-et som *værdien* af produktionsresultatet i forhold til ressourceind-satsen er forholdsvis let at registrere for en privat virksomhed, omend virksomhedens økonomiske kalkuler kun inddrager pro-duktionens samfundsøkonomiske omkostninger i den udstræk-ning, de kommer til udtryk i priserne, herunder også som udslag af de politiske styringsmidler på fx energi- og miljøområdet.

<p>En effektivitetsforbedring i en branche i den private sektor resulterer i en kombination af følgende effekter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - lavere priser; større afsætning - højere kvalitet - øget overskud i virksomhederne - højere løn til de ansatte <p>Fordelingen af fordelene ved den øgede effektivitet på forbrugere, virksomhedsejere og ansatte afhænger af markedsforholdene, løn-systemer, lønforhandlinger mv.</p>	<p>En effektivitetsforbedring i den offentlige sektor resulterer i en kombination af følgende effekter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - flere offentlige ydelser - højere kvalitet - lavere skattetryk - højere løn til de ansatte <p>Fordelingen af fordelene ved den øgede effektivitet på brugere, skat-teydere og ansatte afhænger af poli-tiske beslutninger.</p>
---	---

Den offentlige sektors produktionsresultat opgøres ikke

For den offentlige sektor registreres værdien af produktionsresultatet som hovedregel ikke, idet der typisk ikke er tale om afsætning til et marked. Den vigtigste undtagelse herfra er de offentlige forsyningsvirksomheder.

Selvom der findes metoder – omend langt fra perfekte – til at af-dække, hvilken værdi befolkningen tillægger offentlige ydelser, forekommer der ingen systematisk indsamling og bearbejdning af data med dette formål for øje. Sådanne informationer kunne forbedre grundlaget for de politiske beslutninger om, *hvad* og *hvor meget* den offentlige sektor skal producere.

Incitamenter er forskellige i offentlig og privat sektor

De ydre betingelser for produktivitetstigninger i de offentlige institutioner er næppe meget forskellige fra de tilsvarende betingelser i private tjenesteydelseproducerende virksomheder. Incitamentstrukturen i den offentlige sektor er imidlertid væsentlig forskellig fra den private sektors:

- risikoen for, at en institution bliver nedlagt, er ikke direkte knyttet til institutionens "produktivitet".
- den enkeltes risiko for at blive afskediget på grund af lav produktivitet må ligeledes vurderes at være mindre i den offentlige sektor.
- direkte produktivetsafhængig aflønning findes kun få steder i den offentlige sektor. Indirekte kan der dog være et vist incitament via forfremmelser o.l., men det forudsætter, dels at der foreligger advancementsmuligheder indenfor det pågældende område, dels at der lægges vægt på "opnåede resultater" ved forfremmelser. Også i private serviceerhverv er direkte produktivetsfremmende lønsystemer dog mindre udbredte end i de vareproducerende erhverv.

Hvordan kan interessen for produktivetsfremme stimuleres?

Der er således næppe tvivl om, at incitamenterne til at øge produktiviteten gennemgående er svagere i den offentlige sektor end i private virksomheder også i serviceerhvervene. Hvad dette betyder for produktion og produktivitet i den offentlige sektor, er det derimod vanskeligt at måle. Dertil kommer, at det produktionsresultat, der ønskes leveret af de offentlige institutioner, ofte ikke er klart defineret. Det kan eksempelvis være problematisk at måle produktiviteten i uddannelsessektoren ved antal elever pr. lærer eller lignende mål, der givetvis ikke er dækkende for den ønskede produktion.

Øget produktivitet kræver incitamenter

Det er på den anden side vigtigt for produktivetsudviklingen, at de, der har ansvar for eller indflydelse på forholdet mellem ydelser (serviceniveauet) og omkostninger, har en direkte interesse i at fremme produktiviteten. Denne interesse (belønning eller sanktion) skal være stærkere, jo større de individuelle ulemper er i forbindelse med tilvejebringelse af den øgede produktivitet - fx kræves der stærkere incitamenter til beslutningstagerne, hvis produktivitetstigningerne fortrinsvis ønskes omsat til et lavere omkostningsniveau. Årsagen hertil er, at lavere omkostninger ved et uændret ydelsesniveau som regel kræver organisatoriske forandringer i form af nedlæggelse af institutioner og afdelinger eller afskedigelse af de mindst produktive medarbejdere etc. Samtidig kræver politiske ønsker om at fremme produktiviteten en tilsva-

Produktivitet er ikke gratis

rende villighed til at reducere hensynet til regionale, sociale og menneskelige konsekvenser, der traditionelt har begrænset sådanne ændringer i den offentlige sektor.

Der kan næppe gives generelle anvisninger på, hvorledes man bedst opnår en effektiv tilvejebringelse af offentlige ydelser. I en omfattende række af svenske undersøgelser diskuteres forskellige muligheder.²⁴

Øget konkurrence i den offentlige sektor

En af de muligheder, der peges på, er en organisatorisk adskillelse af beslutninger vedrørende omfanget og dermed efterspørgslen efter ydelser fra beslutninger vedrørende produktionens tilrettelæggelse. Herved skulle det være muligt, fx gennem licitationer og andre former for tilbudsgivning, at øge konkurrencen både mellem offentlige og private udbydere og mellem forskellige offentlige udbydere indbyrdes. Dette forudsætter dog, at den nuværende monopolisering nedbrydes, således at offentlige institutioner får mulighed for at afgive tilbud på og gennemføre løsning af opgaver indenfor flere sektorer uanset institutionens organisatoriske eller geografiske placering. Hvis eksempelvis folkeskoler havde mulighed for også at påtage sig opgaver vedr. voksenuddannelse, efteruddannelse, kursusvirksomhed etc., ville de aktuelle omstillingsproblemer med faldende elevtal kunne lattes noget samtidig med, at der ville blive mere konkurrence mellem udbydere af de nævnte uddannelsesydelser. Tilsvarende ville det øge konkurrencen, hvis brugerne ikke var bundet til at vælge daginstitution, skole etc. i bopælskommunen. Indenfor sundhedsvæsenet kunne der opnås øget konkurrence mellem offentlige og private hospitaler og praktiserende læger og speciallæger gennem licitationer o.l. på veldefinerede behandlinger. Derimod er konkurrence næppe hensigtsmæssig vedrørende fx visitation og diagnosticering, mens det på andre områder vil kræve stærkere offentlig kontrol med ydelseernes kvalitet.

Finansiering løsrives fra institutionerne

Det er endvidere en vigtig forudsætning for konkurrence, at der ikke skabes forvriddinger fra finansieringssiden. Dette taler for i så høj grad som muligt, at binde de offentlige tilskud/bevillinger til ydelsen eller ydelsesmodtageren og ikke til en bestemt institution. For daginstitutioner ville dette eksempelvis indebære et fast tilskud til en institutionsplads, uanset om denne tilvejebringes privat eller offentligt og om den er beliggende i forældrenes bopælskommune eller ej.

24) "Den offentlige sektorn - produktivitet och effektivitet", Bilag 21 til Långtidsutredningen 1987, samt en række rapporter til Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi fra Finansdepartementet.

Systematiske målinger af omfang og kvalitet

En af vanskelighederne ved at sikre en effektiv offentlig sektor er som nævnt fraværet af mål for omfanget og især kvaliteten af de ydelser, der tilvejebringes af det offentlige. Der er dog næppe tvivl om, at det ville være muligt at afhjælpe en del af disse mangler. Systematiske landsdækkende målinger af brugernes vurdering af serviceniveauet indenfor omsorg, pleje o.l., landsdækkende prøver indenfor uddannelsessektoren, og standardiserede omkostningsopgørelser for de forskellige institutionstyper ville uanset mangler ved sådanne opgørelser i højere grad end tilfældet er i dag muliggøre sammenligninger af forholdet mellem ydelsesniveau og omkostningsniveau.

Belønning og sanktioner er afgørende

Endelig er det som nævnt af væsentlig betydning, at der udvikles et belønnings- og sanktionssystem, der tilskynder beslutningstagerne på alle niveauer til at fremme produktiviteten. Hvis produktiviteten er ligegyldig for arbejdsvilkår og aflønning af institutionernes ledelser og ansatte, indebærer øget konkurrence mv. ikke forbedrede incitamentter og er dermed uden nævneværdig værdi som middel til at øge den offentlige sektors produktivitet og effektivitet.

III.6 Sammenfattende vurdering

Opsparingsbalancen og kravene til finanspolitikken

Den private sektor har et strukturelt opsparingsunderskud, idet den private opsparing under normale konjunkturer er for lille til at finansiere de private investeringer. Dette er ensbetydende med et betalingsbalanceunderskud overfor udlandet, med mindre den offentlige sektor tilvejebringer et så stort opsparingsoverskud, at det mindst opvejer det private underskud. Modelberegninger indicerer, at det for blot at opnå og fastholde ligevægt på betalingsbalancen i den første halvdel af 1990'erne kræves, at den samlede offentlige sektor (stat, kommuner og offentlige fonde) efterhånden oparbejder et overskud svarende til 3-4 pct. af BNP mod forventet ligevægt i indeværende år.

Beregningerne viser også, at det formentlig er muligt at tilvejebringe det nødvendige offentlige opsparingsoverskud uden stigninger i skattetrykket, hvis de reale offentlige udgifter til forbrug og investeringer holdes konstant, og de offentlige transfereringer mv. reguleres med årslønnen i henhold til det seneste politiske forlig herom. Med den nævnte betalingsbalancemålsætning synes der tidligst ved midten af 1990'erne at være mulighed for nedsættelse af skattetrykket i takt med, at den offentlige gæld og dermed renteudgifterne herpå falder. En lempelse af skattetrykket før

dette tidspunkt kræver derimod en yderligere skærpelse af den offentlige udgiftspolitik.

Det er klart, at den præcise angivelse af det nødvendige offentlige opsparingsoverskud er forbundet med usikkerhed, idet det naturligvis bl.a. påvirkes af ændringer i den private opsparingsbalance. Trods beregningsusikkerhederne er hovedkonklusionen dog ret robust: Kravet til den samlede offentlige opsparing er væsentlig større end blot opsparingsligevægt. Det afgørende mål for finanspolitikken er betalingsbalancen og ikke en bestemt saldo på det offentlige budget.

Den stramme finanspolitik, som er nødvendig af hensyn til betalingsbalancen, har på kortere sigt negative virkninger på beskæftigelsen. Beregningerne viser dog samtidig, at der alligevel er mulighed for at ledigheden kan falde gradvist, men langsomt. Målsætninger om et markant fald i ledigheden må tilgodeses med tiltag, som yderligere forbedrer konkurrenceevnen.

**Manøvre-
mulighederne
indsnævret.
Økonomien sårbar**

Den store udlandsgæld indsnævrer bevægelsesmulighederne i den økonomiske politik og medfører samtidig, at økonomien er ekstra sårbar overfor udefra kommende negative stød. Denne sårbarhed illustreres af, at den tyske genforening mv., der i hvert fald initialt indebærer en betydelig ekspansiv stimulans fra den vesttyske finanspolitik, på grund af den medfølgende renteforhøjelse ikke fører til en forbedring af den danske betalingsbalance, jf. kapitel II.10. Med en væsentlig mindre udlandsgæld ville virkningerne have været positive for såvel ledighed som betalingsbalance på både kort og mellemlangt sigt.

**Begrænsninger på
instrumenterne i
den økonomiske
politik**

Som en følge af Danmarks stigende engagement i internationalt økonomisk samarbejde er brugen af flere af de traditionelle konjunkturpolitiske instrumenter blevet begrænset. Allerede med det nuværende niveau for EMS-samarbejdet er muligheden for at føre en selvstændig valutakurspolitik og rentepolitik blevet reduceret og vil gradvist falde bort, efterhånden som en europæisk monetær union måtte blive etableret.

Der er ikke direkte eksterne bånd på indkomstpolitikken. Problemet er snarere, at det ikke er noget direkte instrument i ordets egentlige betydning. Indkomstpolitik består således under normale forhold ikke i direkte at fastsætte lønnen, men snarere i at tilvejebringe de rammer for arbejdsmarkedets funktionsmåde, som sikrer, at løndannelsen af sig selv forløber i den samfundsøkonomisk ønskede retning. Derfor er arbejdsmarkedspolitik, skattepolitik, udgiftspolitik (offentlige service) og den generelle

Finanspolitikken er underlagt begrænsninger

finanspolitik centrale elementer i den indkomstpolitiske ramme om løndannelsen. Selvom arbejdsmarkedets parter via lønfastsættelsen har et direkte ansvar for beskæftigelsen, har det øvrige økonomisk politiske system indirekte et afgørende medansvar.

På grund af en stigning i udlandsgælden og udbudsøkonomiske virkninger, der udgår fra løndannelsen, kan finanspolitikken ikke uden store omkostninger anvendes til at modvirke eller akkomodere negative virkninger på beskæftigelsen fra en længere varende international lavkonjunktur fra udbudssiden i den danske økonomi (fx overdrevne lønstigninger) eller fra udbudssiden i den internationale økonomi. Årsagen er, at omkostningerne i form af øget udlandsgæld ved at føre akkomoderende politik i disse tilfælde på langt sigt bliver så store, at finanspolitikken nødvendigvis må strammes endnu mere i sidste ende. De nævnte stød kræver, at realindkomster og lønninger tilpasses i nedadgående retning for at forhindre, at udlandsgælden vokser, og beskæftigelsen samtidig forringes. En akkomoderende finanspolitik modvirker netop et sådant realindkomstfald ved at holde beskæftigelse og aktivitet oppe.

Derimod kan finanspolitikken principielt bruges til at modvirke eller akkomodere virkningerne på beskæftigelsen af mere kortvarige udsving i efterspørgslen. I tilfælde af faldende efterspørgsel afhænger beslutningen om at akkomodere af en afvejning af de kortsigtede fordele for beskæftigelsen i forhold til de langsigtede omkostninger i form af større udlandsgæld. Ved en ikke-akkomoderende politik vil løn og beskæftigelse først blive tilpasset på længere sigt. Langvarig arbejdsløshed i forbindelse med en ikke-akkomoderende politik skaber dog risiko for såkaldt "hysteresis". Herved forstås en situation, hvor det af forskellige grunde viser sig vanskeligt at nedbringe arbejdsløsheden. Hvis man lemper finanspolitikken for at akkomodere virkningerne på beskæftigelsen af en lavere udenlandsk eller indenlandsk efterspørgsel, er det en betingelse, at finanspolitikken omvendt strammes, når efterspørgslen stiger. Kun herigennem undgås, at udlandsgælden stiger på langt sigt, og at løndannelsen påvirkes på en uheldig måde. Usikkerhed om den fremtidige konjunktursituation, om tidsforsinkelsen i finanspolitikens virkninger og om finanspolitikens påvirkning af forventningerne gør dog brugen af det finanspolitiske instrument til en kompliceret affære i praksis.

Erhvervspolitik: Begrænsede muligheder på mellemfristet sigt

Konkurrenceevnen er en flerdimensional størrelse, hvorfor der er grund til at overveje tiltag, som påvirker alle mulige aspekter af konkurrenceevnen gunstigt. *Dansk økonomi, maj 1987*, beskæftigede sig indgående med erhvervspolitikken. Som bidrag til

mindskelse af balanceproblemerne blev her omtalt mulighederne for at yde offentlig støtte til de mindre virksomheders etablering på det første eksportmarked, at støtte igangsætning af private forsknings- og udviklingsprojekter samt generelt at tilvejebringe tilstrækkelig offentlig forskning og uddannelse. Sådanne tiltag virker tidligst på mellemfristet sigt, men selv indenfor denne tidshorisont må muligheden for at opnå en tilstrækkelig konkurrenceevneforbedring alene ved erhvervspolitiske foranstaltninger vurderes som begrænset. Ofte hørte ønsker om en målrettet og dynamisk erhvervs politik er da heller ikke blevet nærmere specificeret i konkrete forslag.

Lønnen svær at påvirke direkte

Tilbage står lønnen som det vigtigste element i konkurrenceevnepolitikken, som det i praksis er muligt at påvirke med entydige og mærkbare virkninger på kort og mellemfristet sigt. Erfaringerne viser dog, at bortset fra en meget kort periode kan den direkte bestemmelse af lønnen ikke ske ved ensidige politiske beslutninger, men finder derimod sted på arbejdsmarkedet i et samspil mellem organisationer, virksomheder og arbejdstagere.

Social kontrakt?

I denne forbindelse nævnes hyppigt aftaler mellem regeringen, folketinget og arbejdsmarkedets parter, som en mulighed for at tilvejebringe den nødvendige konkurrenceevneforbedring ved at regeringen påtager sig forpligtelser (fx skattelettelser, pensionslovgivning eller lignende) til gengæld for løntilbageholdenhed.

Praktiske problemer

En sådan "social kontrakt" er i princippet en mulighed, men der er nogle vægtige praktiske problemer forbundet hermed. Dels er det ikke muligt på kort sigt at kompensere de beskæftigede for nedgangen i realindkomst uden stigende betalingsbalanceunderskud eller offentlige besparelser, dels må aftalerne for at give varige bidrag til løsning af balanceproblemerne nødvendigvis gælde for en længere årrække. Det er indlysende vanskeligt at etablere bindende aftaler for længere tidsrum, når der er behov for fleksibilitet i finanspolitikken, og det endvidere er vanskeligt at etablere tidsmæssig sammenfald mellem løntilbageholdenhed og skattelettelser.

**Manglende incitament
til løntilbageholdenhed**

De manglende incitament til løntilbageholdenhed for et flertal af lønmodtagerne begrænser mulighederne for de nødvendige konkurrenceevneforbedringer. I *Dansk økonomi*, juni 1988, er forskellige forslag til fremme af arbejdsmarkedets fleksibilitet behandlet mere detaljeret, herunder blandt andet ændret dagpengefinansiering.

Bedre uddannelsesniveau

Den ujævne fordeling af ledigheden på forskellige uddannelseskategorier viser, at lønstrukturen ikke fuldt ud afspejler forskellene i produktiviteten mellem forskellige uddannelseskategorier. Dette kan udlignes gennem øget uddannelse især for ufaglærte samtidig med, at et højere generelt uddannelsesniveau vil forøge den samlede produktivitet mere end det samlede lønniveau. Dette vil betyde en forbedring af den danske konkurrenceevne og dermed en forbedring af beskæftigelsen.

Andre udbudspolitiske instrumenter

Finanspolitikken og dermed skattepolitikken og den generelle indretning af den offentlige sektor har også en lang række udbudsvirkninger udover den direkte påvirkning af efterspørgslen. Disse virkninger kan potentielt være meget betydelige, men det er karakteristisk, at de i praksis ofte er usikre og først slår fuldt igennem på langt sigt. Ved økonomiske indgreb må de kort- og mellemfristede virkninger på efterspørgsel og konkurrenceevne dog tillægges stor vægt, netop fordi udbudsvirkningerne ofte først for alvor høstes på langt sigt, og deres virkning på balanceproblemerne ofte er usikre.

Usikkerhed om virkningen af en nedsættelse af marginalskatte

Fx er udbudsvirkningerne af en nedsættelse af marginalskatte principielt usikre. I den offentlige debat er det ofte fremhævet, at virkningerne vil være både en nedsættelse af lønstigningstakten, en forøgelse af arbejdsudbuddet samt en forøgelse af den private opsparing. Alle tre effekter er dog i princippet usikre, idet der er modgående virkninger, som kan ophæve hinanden. I empiriske undersøgelser for Danmark har det heller ikke kunnet påvises, at en nedsættelse af marginalskatte i sig selv vil hæve den private opsparingstilbøjelighed og sænke lønstigningstakten. Derimod bekræfter de empiriske undersøgelser, at en marginalskatte-nedsættelse vil have en vis positiv effekt på arbejdsudbuddet.

Overfinansiering af visse offentlige transfereringer

Politiske beslutninger har en betydelig indflydelse på den private sektors opsparing. Således har udbygningen af de sociale pensioner og det sociale sikkerhedsnet medført, at den private opsparingstilbøjelighed er faldet. Især de sociale pensioner må antages at reducere den private opsparingstilbøjelighed så meget, at der kræves en betragtelig skattemæssig overfinansiering af pensionsudgifterne for at tilvejebringe en tilsvarende forøget offentlig opsparing for at undgå betalingsbalanceunderskud. Hertil kommer, at eksistensen af indkomstafhængige ydelser til pensionisterne ydeligere skærper den marginale beskatning af afkastet af pensionsopsparing og dermed formentlig reducerer denne opsparing.

Disponibel realrente og opsparing

Skattesystemet har i forening med inflationen i lange perioder medført et meget lavt eller negativt reelt afkast af privat opsparing efter skat. Tilsvarende har gældsætning været præmieret.

Siden midten af 1970'erne har det reale afkast af opsparing efter skat dog været gradvist stigende, en udvikling som med de aktuelle udsigter til lav og aftagende inflation må ventes at fortsætte. Hvis det disponible realafkast har en positiv effekt på den private opsparing, må der således imødeses en stigning i denne i de kommende år.

Investeringerne subsidieres

Skattereglerne indebærer også en indirekte subsidiering af de private investeringer, herunder boligbyggeriet. Herved øges den private sektors investeringer, selvom det er usikkert, hvor kraftig virkningen er, og selvom subsidieelementet mindskes med aftagende inflation.

Offentligt eller privat opsparingsoverskud?

Samlet må det derfor konkluderes, at den offentlige sektor formentlig reducerer den private sektors opsparing, men forøger den private sektors investeringer. Det indebærer alt andet lige en mindre nationalformue og en større udlandsgæld, dvs. en lavere levestandard i fremtiden. Dette kan imødegås ved enten at øge den offentlige sektors opsparingsoverskud eller ved gennem skatte- og udgiftspolitikken at påvirke den private sektors opsparings- og investeringsbeslutninger. En forøgelse af den offentlige sektors opsparingsoverskud via højere skatter og/eller lavere offentlige udgifter har en umiddelbar effekt på den samlede opsparing. En pensionsreform, som i større eller mindre udstrækning udskifter folkepensionen med privat pensionsopsparing, kan på længere sigt fremme den private opsparing uden nødvendigvis at forringe konkurrenceevnen. I modsætning hertil vil en pensionsreform, der danner en overbygning på folkepensionen, kunne forringe konkurrenceevnen uden væsentligt at forøge opsparingen. En skattereform, der afgørende forøger opsparingsafkastet og reducerer bolig- og investeringssubsidiernes, kan reducere kravet til den offentlige sektors opsparingsoverskud.

Stimulering af arbejdsudbuddet

Mulighederne for at stimulere arbejdsudbuddet ved en nedsættelse af marginalsatserne er formentlig til stede, men virkningerne er næppe store. Såfremt det anses for ønskeligt at øge arbejdsudbuddet på længere sigt, vil det have større effekt at hæve pensionsalderen og nedtrappe efterlønsordningen evt. sådan, at kun grupper med relativ stor ledighed kan få mulighed for til at gå på efterløn.

Produktivitet i den offentlige sektor

Endelig er det fra et langsigtet synspunkt væsentligt, at den offentlige sektors ydelser tilvejebringes så effektivt som muligt. Det er produktionsresultatet i forhold til ressourceindsatsen, der er afgørende for samfundsøkonomien på langt sigt. En høj produktivitet sikrer derfor, at flest mulige ressourcer bliver til rådighed

for andre formål, og herved opnås den højest mulige levestandard. Der er samtidig grund til at antage, at incitamenter til at fremme produktiviteten i den offentlige sektor er svagere end i den private sektor. Større produktivetsstigninger forudsætter foruden stærkere tilskyndelse til produktivetsfremme imidlertid også større villighed til at se bort fra de regionale, sociale og menneskelige hensyn, der traditionelt har begrænset rationaliseringer og omkostningsreduktioner i den offentlige sektor sammenlignet med den private sektor.

Stimulering af produktiviteten hos det offentlige

Udover nødvendigheden af et belønnings- og sanktionssystem, der tilskynder beslutningstagere på alle niveauer til at fremme produktiviteten, vil det sandsynligvis være formålstjenligt at nedbryde de offentlige institutioners monopolstilling, således at de i langt højere grad end i dag får lov til at konkurrere indbyrdes på tværs af sektorgrænser og kommunegrænser samt med den private sektor. Det vil på sin side kræve, at finansieringen så vidt muligt knyttes til ydelsen eller ydelsesmodtageren, og ikke til den enkelte institution, og at de institutioner, der klarer sig dårligt i konkurrencen selvsagt nedlægges. Som et led i etableringen af en sådan skærpet konkurrence kan mere systematiske målinger af ydelsernes omfang, kvalitet og omkostninger være påkrævet, for at konkurrencen skal virke efter hensigten.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The International Outlook

The greater part of this chapter is devoted to an analysis of the impacts of Germany's monetary and economic unification, this development being considered by far the most important change in the international economic environment during the past 6 months, at least from a European point of view. The analysis covers possible domestic and international repercussions of the unification between the Federal Republic of Germany (FRG) and the German Democratic Republic (GDR), pointing out also that normal economic considerations as to the appropriateness of a sudden monetary unification of two separate economies can not be applied in the case of GEMU.

While stressing the unavoidably rather speculative character of many of the necessary assumptions under present circumstances, the report concludes that with the announced course of fiscal policies in the FRG, the monetary and economic unification of the two Germanies can be expected to result in a strong boost to demand in Western Europe, and in FRG in particular. When reaching its full strength, the "GDR-augmentation" to total demand in Western Europe is expected to amount to 4-5 per cent of the GDP of the Federal Republic. Probably, the GDR-effect will reach this strength only during the course of 1991-92, but a substantial part of the effect will be realised already from the beginning of GEMU, due to the rather favourable conversion of Eastern German savings into DM, amounting to 120-125 billion DM, and to the dissaving effects to be expected in GDR when going from a regime with lack of supply of consumption goods etc. to one with an ample supply. While this will be a once-for-all effect, a strong medium term boost to demand in Western Europe will arise from GDR-expenditure financed both through increased public expenditure in the FRG (for social transfers to GDR as well as FRG-participation in investment in GDR-infrastructure) and through the expected substantial private capital inflows into the GDR. A further expansionary impulse will come from a changed composition of the expenditure of wage-earners and social pensioners in the GDR in favour of western products.

Against these expansionary impulses, coming in addition to a continued though somewhat slower growth in the "reference cyc-

le'' without the GDR-effect, have been set, in the rough calculations of the report, some possible savings in current public FRG-expenditure, caused by the earlier partition of Germany, as well as some possible savings in military expenditure (''peace-dividend''). In estimating future growth rates of total production in the FRG, regard has, of course, also been paid to the various direct and indirect leakages of demand-rises in the FRG to other western countries, to the supposed capacity constraints in the FRG, and to the resources set free in the FRG through higher interest rates and a real appreciation of the DM, likely to accompany the rise in demand in the FRG. Due to these mechanisms and to the leakages, part of the substantial West German balance of payments-surplus will be put at the disposal of the GDR, the process resulting at the same time in a less unequal European balance of payments situation.

In sum, the considerations mentioned led to the conclusion that the GDP - growth rates of the FRG might very well rise to 4-5 per cent a year during the next years. On a year-to-year basis, the growth will initially be somewhat smaller, viz. 4 per cent from 1989 to 1990 and 4½ per cent from 1990 to 1991. For Western Europe as a whole, growth figures are put at around 3 per cent in 1990 and 3½ per cent in 1991, with growth being decisively higher in Central Europe than in Great Britain and the Nordic countries.

The slowdown in the United States is expected to continue this year with a growth of around 1½ per cent, followed by around 2 per cent in 1991. As for Japan, the report assumes that growth will decelerate to 4 per cent a year in 1990 and 1991.

Global interest rates are expected at least to persist at their present high levels during the forecast period. In Germany, further rises in short term interest rates seem likely, whereas expectations of increased price pressures and more restrictive monetary policies may already have been reflected in recent financial market developments and thus in bond yields etc.

Chapter II: The Outlook for the Danish Economy

The previous report from the DØR held out the prospect for a turn, at long last, of the current account deficit into a small surplus in 1991. This prediction has turned out to be a little premature, due both to the rise in international interest rates (influencing the current account heavily as a result of our substantial for-

eign debt) and to various internal policy measures implying a certain slackening of fiscal policies. Besides, as a consequence of international exchange rate movements in connection with the unchanged central rates inside the EMS, there has been an appreciation of the krone of around 7 per cent in nominal terms this year, implying a real appreciation of around 5 per cent. Nevertheless, the balance of payments situation is still improving compared to past performances. The carrying on of this improvement, however, will be strongly contingent both upon continued wage restraint, which may be difficult to obtain in view of the changes in the distribution between wages and profits in recent years, and upon a sufficient degree of restrictive demand management in future. There is a certain risk that private consumption may take over from exports the role as the prime mover in the movement away from prolonged recession that started in 1986. Should developments take this course, reducing at the same time the prospects for future improvements of our international wage competitiveness, a tightening of fiscal policy will be called for. To be more specific, it is pointed out, that such a tightening will be necessary if during 1991 it turns out that private consumption will tend to rise by more than 2 per cent at an annual basis.

Due to the economic impacts from the unification of Germany, the report foresees a strong increase in Denmark's manufacturing exports in coming years in spite of the setbacks to be expected from the appreciation of the krone (and, of course, from the slowdown in the business cycle without the GDR-effect).

According to the calculations of the report the unification alone will call for a rise in our manufacturing exports in 1991 of almost 4 per cent, creating a total rise of around 7 per cent. Adjusting for the negative investment-effects of the rise in interest rates, this will imply an increase in total employment of around 15-20.000 persons. As for the balance of payments, however, the increased interest rate burden upon our foreign debt will more than outweigh the improvement of the trade balance, resulting from the improved growth perspectives in Western Europe.

Thus, in respect to the balance of payments, Denmark takes up a rather unique position, being one of the few European countries, whose export-gains from the German unification are neutralised, at least in the short term, through the accompanying international interest rate rises. This is stressed in the report as a very striking illustration of the social costs of the unbroken row of almost 30 years of balance of payments-deficits. The report therefore also contains a definite warning against possible new expan-

sionary fiscal policy measures. Such measures would further jeopardize the slow progress towards balance of payments equilibrium which, on present policies, in spite of recent slackenings still seems to be in the cards.

Although the overall economic situation is thus still rather lacklustre, it is not without brighter points. While total employment declined somewhat in 1989, it is expected to rise in 1990 and 1991 and the rise will probably be sufficient to prevent further increases in the level of unemployment. Besides, inflation has shown a strong decline recently, to a level of around two per cent as measured by consumer prices. Accordingly, Denmark for the time being clearly belongs to the group of countries with the lowest inflation rates.

Chapter III: Some longterm policy considerations

In this chapter the macroeconomic problems of the Danish economy are viewed in a longterm perspective, covering broadly all the nineties. Although there are signs of some gradual retrenchment of the twin problems of foreign deficit and slow domestic growth and thus severe unemployment, problems will not come substantially nearer to a proper solution without further policy measures being taken. Since the imbalances reflect the existence of both a negative savings/investment-balance and an unsatisfactory level of international competitiveness, these measures should include both a substantial increase of the savings surplus of the (consolidated) public sector, and labour market reforms etc. to improve our competitiveness and employment prospects.

As for the first condition, a public savings surplus of 3-4 per cent of the GDP is called for (against the present position of one or two per cent), as long as the private sector savings surplus remains strongly negative. Simulations with the macroeconometric model SMEC of the DØR seem to indicate that given unchanged public purchases of goods and services (in volume terms) at their present level and given the present principles of regulating the rates of public transfers, such a surplus level could be reached without further fiscal tightening. Considering the many uncertainties in connection with such simulations, however, the report recommends, as already stated, that a fiscal tightening should be carried through in case private consumption should rise by more than 2 per cent in 1991.

Such a tight policy would dampen the rise in employment, otherwise being possible. However, through its effect on wage formati-

on it should, in the medium term, also lead to an improvement of our international competitiveness and thus hardly lead to a level of unemployment exceeding the present level.

Proposals for an improved labour market performance have been put forward in an earlier report and are therefore only briefly dealt with in this report. Broadly speaking it is not least a question of making the costs of unemployment more visible to insiders through letting them share more directly a greater part of the financial burden of unemployment benefits, thus creating incentives for wage moderation, which the insiders lack today. Besides, various measures for improved education are proposed especially with regard to the many unskilled, alongside with measures (by way of special youth wage schedules etc.) to ease the absorption of newcomers in the labour market.

Tax-based incomes policies might be another way to obtain some of the same goals. However, the report holds out that as a rule there will be a rather long time lag between the implementation of successful incomes policies and the realisation of social gains from such policies, making tax concessions possible. Denmark could not afford starting the process with tax concessions. In view of the long time horizon, necessary in connection with entering into social contracts etc., there are also obvious economic as well as political difficulties in carrying through such solutions.

In principle, the necessary improvement of the negative savings/investment balance of the Danish economy could of course also be established through strong increases in personal savings. In this respect, the report primarily points to the probably strong negative effects which the Danish social pensions system has had upon private saving propensities. A tax reform, increasing net returns from saving and reducing at the same time in a symmetrical way the tax savings attached to housing- and other investments and to borrowing in general, would also tend to reduce the warranted rate of public fiscal surpluses.

The report presents a new Danish wage function "predicting" rather well historical wage movements by means of developments in unemployment, the degree of compensation through unemployment insurance, productivity developments and "home-made" price inflation. A main result of this analysis is that wage formation in Denmark is to a high extent characterised by sticky product-real wages.

Simulations with the SMEC-model as improved i.a. through the new wage formation model, show that it has been a costly policy,

when in the past on several occasions employment has been sought maintained, in spite of excessive wage increases or, for instance, a prolonged international recession, a deterioration of terms of trade etc., by means of expansionary fiscal policies. Such experiments in accommodation tend to create (further) excess rises in wages as well as an increased foreign debt, necessitating ultimately a severe fiscal tightening. – The use of accommodating fiscal policies should be reserved for bridging shortterm outfalls of demand, due to temporary external or internal recessions, and be contingent upon a clear willingness to use a policy with the opposite direction when demand is rising again.

The report is sceptical as to the widely held view that tax cuts would have strong effects upon the supply of labour and capital. The belief in a Laffer-curve making tax cuts self-financing is rejected as unfounded. As a consequence of the balance of payments restriction, tax cuts will not be justified before the necessary public budget surplus has been established.

Finally, the report stresses the need to increase public sector productivity and mentions various measures to obtain such productivity gains, including increased competition between public institutions.

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

Danske Boghandlers Kommissionsanstalt
Pris 90 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-11-6
ISSN 0904-7778

Tryk: Notex · Grafisk Service Center as