

DANSK ØKONOMI

MAJ 1992

DANISH ECONOMY MAY 1992

Konjunktursituationen

Arbejdsmarkedspolitik
i udlandet

Lettelse i Danmarks balanceproblemer,
men ingen klare strukturændringer

Østeuropas integration i verdensøkonomien.
Handel og støtteforanstaltninger

Krisen i international handelspolitik -
GATT, EF og landbrugspolitikken.
Nyorientering i U-landene

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1992

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

51. Dansk økonomi, maj 1987. Konjunktursituationen. Økonomiske aspekter af erhvervs politikken. Erhvervenes markedsandele. Forskning, eksport og virksomhedsstruktur. Vilkår for landbrugsproduktionen. English Summary. 90 kr.
52. Dansk økonomi, december 1987. Den internationale konjunktursituation efter børs- og valutakrisen. Den indenlandske konjunktur. Usikkerhed i arbejdsløshedsprognoser. Beregninger vedr. økonomisk politik. Nul-løsning og andre konkurrenceevneforanstaltninger. English Summary.
Råd og realiteter, 1962-87. Supplement til Dansk økonomi, december 1987, udgivet i anledning af 25 året for oprettelsen af Det økonomiske Råd. 90 kr.
53. Dansk økonomi, juni 1988. Konjunktursituationen i udlandet og i Danmark. Fastkurspolitikken og den generelle økonomiske politik. Manglende incitament til løntilbageholdenhed. Solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik. Ansættelsestryghed. 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. Skatteharmonisering. Skattetryk og offentlig sektor i Danmark, Holland og Vesttyskland. English Summary. 110 kr.
56. Dansk økonomi, december 1989. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Foran betalingsbalanceligevægt? Den økonomiske krise i Østlandene. English Summary. 80 kr.
57. Dansk økonomi, juni 1990. Konjunktursituationen. Tysk genforening. Løndannelsen i Danmark. Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger. English Summary. 90 kr.
58. Dansk økonomi, december 1990. Konjunktursituationen. Virkninger af olieprisændringer. Den sociale dimension i EF. English Summary. 90 kr.
59. Dansk økonomi, maj 1991. Konjunktursituationen. Arbejdsløshed, lønfleksibilitet og finanspolitik. Produktivitet i private byerhverv. Finanspolitisk koordination i ØMU. English Summary. 110 kr.
60. Dansk økonomi, november 1991. Usikre internationale konjunkturer. Vækst i Danmark - men fortsat høj ledighed. Indkomstfordeling, offentlig omfordeling og beskæftigelse. English Summary. 110 kr.
61. Dansk økonomi, maj 1992. Konjunktursituationen. Arbejdsmarkedspolitik i udlandet. Lettelse i Danmarks balanceproblemer, men ingen klare strukturændringer. Østeuropas integration i verdensøkonomien. Handel og støtteforanstaltninger. Krisen i international handelspolitik - GATT, EF og landbrugspolitikken. Nyorientering i U-landene. English Summary. 120 kr.

DANSK ØKONOMI

MAJ 1992

**DANISH ECONOMY
MAY 1992**

Konjunktursituationen

**Arbejdsmarkedspolitik
i udlandet**

**Lettelse i Danmarks balanceproblemer,
men ingen klare strukturændringer**

**Østeuropas integration i verdensøkonomien.
Handel og støtteforanstaltninger**

**Krisen i international handelspolitik -
GATT, EF og landbrugspolitikken.
Nyorientering i U-landene**

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1992



INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	Resumé	1
Kapitel I:	Den internationale konjunktur og ledighed	11
	Hovedtræk af konjunkturudviklingen	11
	Nærmere konjunkturbeskrivelse	13
	Den internationale lavkonjunktur	18
	Ledigheden set i et længere perspektiv	23
Kapitel II:	Den indenlandske konjunktur	45
	Oversigt	45
	International vækst og konkurrenceevne	50
	Eksporten	52
	Pris- og renteutviklingen	53
	Offentlige indtægter og udgifter	53
	Privat forbrug og boligbyggeri	57
	Produktion, beskæftigelse og investeringer	60
	Arbejdsstyrke og ledighed	66
	Import	68
	Betalingsbalance	68
	Strukturændringer i dansk økonomi	69
	Problemstillinger i den generelle økonomiske politik	77
	Bilagstabeller	83
Kapitel III:	Østeuropas integration i verdensøkonomien	87
	Indledning	87
	Omstillingsprocessens problemstillinger	89
	Den aktuelle situation i Østeuropa	95
	Genopbygningen af Østeuropa	102
	Østeuropas handelsstruktur	113
	Varesammensætningen i Øst-Vest-handelen	123
	Migration	136
	Handelspolitik og støtteforanstaltninger	138
	Bilagstabeller	145
Kapitel IV:	Krisen i international handelspolitik	149
	Indledning	149
	GATT-principperne og tendenser til undergravning heraf	153
	EF's udbygning og relationerne til tredjelande. Krisen i landbrugspolitikken	168
	Den aktuelle krise i GATT	182
	Vurderinger ud fra danske interesser	193
	English Summary	201



TIL REGERINGEN

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 26. maj 1992. På baggrund af muligheden for et nej ved EF-folkeafstemningen den 2. juni 1992, nævnte *formandskabet* indledningsvist på mødet, at forudsætningen for konjunkturvurderingen i redegørelsens kapitel II var, at forventningerne til det erhvervsøkonomiske klima ikke pludseligt ændrede sig. Med muligheden for et nej var denne forudsætning ikke nødvendigvis opfyldt. Der ville opstå usikkerhed både om reaktionen hos de øvrige 11 EF-medlemslande og hos erhvervsvirksomheder og forbrugere her i landet. Det første usikkerhedsmoment havde formandskabet ikke mulighed for at vurdere, mens retningen på virkningen af det andet usikkerhedsmoment klart kunne angives. Et nej ville på kort sigt få produktionen og beskæftigelsen til at falde i forhold til den udvikling, der ellers kunne forudses. Da det må formodes, at erhvervslivet og forbrugerne ville vurdere de langsigtede virkninger af et nej som usikre og med en vis sandsynlighed som negative, ville omkostningskrævende beslutninger blive revurderet. Derfor vil en del investeringsbeslutninger blive bremset, anskaffelser af større forbrugsgoder vil blive udskudt, og ansættelse af personale med opsigelsesvarsler vil blive genovervejet, så længe usikkerhed om Danmarks fremtidige vilkår i EF-samarbejdet måtte gøre sig gældende. Det kunne heller ikke udelukkes, at ændrede forventninger i tilfælde af et nej kunne hæve renten, men bl.a. som følge af det allerede eksisterende valutasamarbejde og dermed forbundne støtteforpligtelser fra andre medlemslande anså formandskabet det ikke for sandsynligt, at renteændringen ville blive stor eller længerevarende. I øvrigt tillagde formandskabet ikke en eventuel rentestigning stor virkning i forhold til den direkte virkning af usikkerhed og ændringer i forventningerne.

Siden færdiggørelsen af konjunkturvurderingen i redegørelsens kapitel II er der indgået politisk forlig om aktivering af ledige, som prognosen i sagens natur ikke tager højde for. Forliget vil betyde, at ledige især mellem 21-24 år bliver overflyttet enten til uddannelse eller til beskæftigelse. I sit mundtlige oplæg gav formandskabet udtryk for, at den del af forliget, der omhandler

nye tilbud til unge, ikke vil blive fuldt ud udnyttet. Det er vurderingen, at forliget vil omfatte op imod 30.000 helårspersoner i 1993. Et løst overslag over ledigheden efter pakkens vedtagelse er godt 300.000 ledige i 1992 og ca. 275.000 ledige i både 1993 og 1994. I forhold til den prognose for ledighedsudviklingen, der fremlægges i redegørelsen, er der således tale om en nedjustering på knap 10.000 i 1992 og ca. 25.000 i 1993. Redegørelsens skøn for betalingsbalancen ventes derimod ikke påvirket i større omfang, idet de afledte aktivitetsvirkninger af forliget er begrænsede. Det konkluderedes derfor, at redegørelsens overvejelser om det finanspolitiske råderum stadig var gyldige, omend med det forbehold, at et nej ved EF-afstemningen den 2. juni ville gøre det tilrådeligt bl.a. af hensyn til valutastabiliteten at afvente en vis afklaring med hensyn til Danmarks fremtidige politisk-juridiske vilkår i EF.

I det mundtlige oplæg omtalte formandskabet endelig det forlig, EF's medlemslande netop har indgået om landbrugspolitikken for de næste fire år. Det var formandskabets opfattelse, at der med dette forlig er påbegyndt en væsentlig omlægning af EF's landbrugspolitik fra et prisstøttesystem til et mere markedsorienteret system. Forliget vil ganske vist indebære væsentlige omkostninger for EF's fælles kasse og vil være stærkt administrationskrævende, men de samlede samfundsmæssige omkostninger ved landbrugspolitikken vil fremover blive mere synlige end hidtil. Fordelen ved omlægningen ligger bl.a. i de velfærdsmæssige konsekvenser for forbrugerne og i, at der antagelig nu er skabt en god åbning for de videre forhandlinger i GATT om en liberalisering af verdenshandelen også på andre områder.

LO's formand karakteriserede på linje med redegørelsen arbejdsløsheden som det helt centrale problem i dansk økonomi. Økonomisk vækst kombineret med en tilpasset arbejdsmarkeds politik og finanspolitik fremhævedes som de væsentligste forudsætninger for en bekæmpelse af ledighedsproblemet. Derimod fandt LO's formand ikke, at de påståede gavnlige virkninger af øget lønspredning, forringet dagpengedækning og en forkortet dagpengeperiode er veldokumenterede som virksomme midler til nedbringelse af ledigheden. Han advarede mod at tro, at blot livet blev gjort tilstrækkelig surt for de ledige, skulle de nok finde sig et arbejde. Der var ifølge LO's formand ikke dækning for den skråsikkerhed, hvormed forslag til løsning af arbejdsmarkedets strukturproblemer fra mange sider blev fremført i den offentlige debat. Efter LO's opfattelse bekræftedes dette også af analysen i redegørelsens kapitel I af de udenlandske erfaringer med hensyn til bekæmpelse af ledigheden. Bortset fra bestemmelserne om

indslusningsløn fandt LO dog, at aftalen om aktivering af ledige var et skridt i den rigtige retning, og man hæftede sig især ved den brede politiske opbakning bag aftalen. Dette viste, at der nu er en klar politisk vilje til at sætte ind overfor ledigheden. Det politiske klima var af væsentlig selvstændig betydning for beslutningstagerne i organisationer og virksomheder. Med hensyn til den i redegørelsen udtrykte bekymring for, at en faldende arbejdsløshed eventuelt vil give sig udslag i en forøget omkostningsudvikling, bemærkedes det, at en svagere reallønsudvikling og permanente konkurrenceevneforbedringer over for udlandet aldrig kunne være mål i sig selv. Hertil kommer, at LO forventer en mere afdæmpet lønudvikling i 1992 end forudset i redegørelsens kapitel II (3,75 pct. mod redegørelsens 4,2 pct.). Dette tog man i LO som en bekræftelse af, at der var sket et skift i løndannelsen. Fagbevægelsen mente således at have gjort sit til at opnå den nødvendige løntilbageholdenhed. I øvrigt krævede fastholdelse af konkurrenceevnen ikke kun ansvarlighed fra fagbevægelsen. Der måtte også forudsættes en vis vilje fra arbejdsgiverside til på et mere centraliseret niveau at skabe den nødvendige grobund for ansvarlige aftaler. Kombinationen af øget vækst, en afbalanceret lønudvikling og et bredt politisk samarbejde omkring den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken ville efter LO's opfattelse være den bedste sikkerhed for, at arbejdsløsheden nedbringes varigt, samtidig med at Danmark markerer sig som en stærk økonomi i fremtidens Europa.

Om redegørelsens kapitel III og IV konstaterede LO's formand, at de understreger EF's afgørende placering i det verdensøkonomiske billede. Det var LO's holdning, at økonomisk styrke bør udmønte sig i en politisk forpligtelse overfor omverdenen. Dette havde EF ikke hidtil levet op til i tilstrækkelig grad under GATT-forhandlingerne. Prisen for et GATT-forlig kan blive, at Danmark i et vist omfang må opgive hensynet til kortsigtede danske landbrugsinteresser; men efter LO's opfattelse har dansk landbrug den fornødne styrke til at overleve selv betydelige nedskæringer i den bestående landbrugsstøtte. Desuden forudså man store gevinster på andre områder ved et GATT-forlig i kraft af øget verdenshandel og svækket international protektionisme. Samtidig er det politisk vigtigt, at EF gennem et GATT-forlig demonstrerer, at et forstærket politisk samarbejde inden for EF ikke fører til nye blokannelser, men tværtimod sætter EF i stand til optræde med større handlekraft og hensyn over for de økonomisk svagere regioner i verden.

Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening var enig i det overordnede danske konjunkturbillede, som blev tegnet i redegørelsens kapitel II. Dog var det DA's opfattelse, at der var sket en klar stigning i opsparingstilbøjeligheden, og bl.a. på denne baggrund regnede man i DA med lavere forbrugsstigning end angivet i redegørelsen. Ikraft af konkurrenceevneforbedring og ledsagende markedsandelsgevinster forudså man samtidig en større eksportstigning og en noget bedre betalingsbalance end i redegørelsen. Man fandt derfor også, at der nu var skabt plads til en vækst i den indenlandske efterspørgsel på linje med den almindelige indkomstudvikling, uden at overskuddet på betalingsbalancen dermed sættes over styr. En eventuel lempelse af finanspolitikken måtte dog efter DA's opfattelse kræve et ja ved EF-afstemningen den 2. juni samt en styrkelse af konkurrencevilkårene og markedsmekanismen.

DA ønskede en forbedring af infrastrukturen, som både tager højde for udviklingsmulighederne i Østersøregionen efter sammenbruddet i Østeuropa og udbygger den hjemlige infrastruktur. Endvidere understreger etableringen af det indre marked behovet for en sænkning af skattetrykket, herunder vareskatterne. DA fandt det således utilrådeligt at øge det offentlige forbrug eller - hvad der efter DA's opfattelse reelt ville være det samme - at udbygge det såkaldte tredje arbejdsmarked. Begge dele ville være udtryk for et brud med den strategi, der gennem de sidste 10 år havde været fremherskende i den økonomiske politik, og som har været grundlæggende for den reduktion af de samlede balanceproblemer, der nu var udsigt til.

DA tilsluttede sig vurderingen i redegørelsens kapitel I om, at der er behov for en bredspektret indsats i bekæmpelsen af ledigheden. Der blev i den forbindelse advaret mod en reform af arbejdsløshedsunderstøttelsen alene bestående i en omlægning af finansieringen af dagpengene. Dette ville efter DA's opfattelse forringe konkurrenceevnen uden at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet. Dermed ville der stik mod hensigten også ske en forøgelse af ledigheden. Hvis man derimod ændrede i reglerne med hensyn til dagpengenes niveau og varighed, ville man både opnå en forbedring af incitamenterne til at søge beskæftigelse og en forøgelse af den faglige og geografiske mobilitet på arbejdsmarkedet. Dette ville give et sundt grundlag for et fald i ledigheden, fordi faldet så ikke ville få afsmittende virkning på lønudviklingen.

DA så en øget lønspredning, herunder en indslusningsløn for unge, som en mulighed for at give ledige med en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet varig beskæftigelse. Man kunne ikke opnå det samme gennem offentligt støttede særordninger og kunstige beskæftigelsesforanstaltninger.

Håndværksrådets formand delte i store træk formandskabets vurdering af udsigterne for dansk økonomi. Han mente derfor, at tiden er inde til at rette den økonomiske politik mod løsningen af det store danske ledighedsproblem. Håndværksrådet havde på den baggrund med glæde konstateret, at der ifølge redegørelsen er opstået et vist finanspolitisk råderum. Selv om Håndværksrådet generelt gerne så en lempelse af skattetrykket, fandt man det væsentligt, at indsatsen mere konkret blev rettet mod en forbedring af beskæftigelsen. Dette ville også bevirke, at lempelsen først og fremmest kom de grupper til gode, der især havde betalt prisen, da betalingsbalanceproblemet skulle løses, nemlig de arbejdsløse. I den forbindelse fremhævedes en genoprettelse af boligstandarden som en af de opgaver, der vil indebære en samfundsøkonomisk gevinst. Det var således efter Håndværksrådets opfattelse vanskeligt at finde andre aktiviteter med et tilsvarende lavt importindhold pr. beskæftiget. Samtidig var det samfundsmæssigt meget utilfredsstillende med så lav en aktivitet i byggefagene og dermed så stor en frastødning fra disse fag som nu.

Håndværksrådet var meget positivt stemt overfor en åbning i handelen med de nye østeuropæiske demokratier. Imidlertid var man af den opfattelse, at en sådan åbning bør ske gradvist, således at de østeuropæiske landes optagelse i den internationale økonomi bliver så harmonisk som muligt. Man fandt det således væsentligt, at enhver form for liberalisering baserer sig på gensidighedsprincippet, hvilket indebærer, at også de østeuropæiske lande gradvist må åbne op for deres hjemmemarkeder. Hertil kommer, at de østeuropæiske lande netop har komparative fordele i produktionen af varer, der i EF betragtes som særligt følsomme. Liberaliseringen af handelen på disse områder kan derfor kun gennemføres langsomt. Til gengæld burde Vesten støtte reformprocessen i Østlandene via målrettede finansielle overførsler. Med hensyn til GATT-forhandlingerne og de generelle internationale handelspolitiske spørgsmål i øvrigt delte Håndværksrådet vurderingerne i redegørelsens kapitel IV.

Formandskabet bemærkede til det første punkt i Håndværksrådets indlæg, at man ikke kunne anbefale en efterspørgseldrejning til

fordel for erhverv med lav importkvote. Dette ville kun give en stakket frist og kunne skabe uheldige forvriddningseffekter. Tidligere forsøg i denne retning var ikke faldet heldigt ud.

Formanden for Detailhandelens Fællesråd fremhævede, at især detailhandelen har været hårdt ramt af de senere års opbremsning af den indenlandske efterspørgsel. Det var derfor glædeligt, at der nu var udsigt til stabil vækst. Formandskabets anbefalinger af en lempeligere finanspolitik kunne man fuldt ud tiltræde. Især fandt man en momsnedsettelse til det gennemsnitlige EF-niveau ønskelig, idet man ellers forudså tab på grænsehandelen ved gennemførelsen af det indre marked. De hidtidige erfaringer med de foretagne afgiftsnedsættelser viste efter detailhandelens opfattelse, at dette kun vil have mindre negative virkninger på handelsbalancen, da nedsættelserne samtidig medfører, at en betydelig del af den eksisterende grænsehandel "vender hjem". Endvidere vil en momsnedsettelse have positiv afsmitning på den danske beskæftigelse. Man fandt det mest hensigtsmæssigt at gennemføre en eventuel momsnedsettelse uvarslet og i "et hug"; men andre hensyn kunne gøre det påkrævet at anvende andre procedurer.

Formandskabet replicerede, at anbefalingen om en finanspolitisk lempelse skal ses i forhold til den stramning, der lå i fremskrivningen. Der var altså kun tale om en lempelse i relativ forstand. Der var ikke råderum for isoleret afgiftsnedsættelse af den størrelsesorden, Detailhandelens Fællesråd tilsyneladende forudsatte.

Finansrådets formand erklærede sig enig i anbefalingen af en mindre finanspolitisk lempelse, hvis denne kan indgå som led i en samordnet økonomisk politik. En finanspolitisk lempelse kunne mest hensigtsmæssigt ske i form af en sænkning af skatte- og afgiftstrykket af hensyn til behovet for en tilpasning af den danske skattepolitik til forholdene i det øvrige EF. Specielt burde der ske en lempelse af de meget høje marginalsatser af indkomst. Det påpegedes imidlertid, at det ved ændringer i skattepolitikken er nødvendigt at sikre, at den økonomiske balance for den enkelte boligejer opretholdes.

Finansrådet var tilfreds med, at redegørelsen imødekom tidligere fremsatte ønsker om en analyse af struktur- og adfærdsændringer i den danske økonomi. Man var imidlertid overrasket over, at der ikke kunne påvises klare ændringer i opsparingsadfærden. Pengeinstitutternes erfaring fra daglig kundekontakt tydede på en øget tilbøjelighed til opsparing, primært i form af gældsnedbringelse.

Det var endvidere slående, at analyserne ikke viser tegn på, at den økonomiske udvikling siden 1987 har bidraget til forskydninger i erhvervsstrukturen i retning af øget vægt for de udlandskonkurrerende erhverv. Mange virksomheder har med støtte fra pengeinstitutterne satset kraftigt på eksportmarkederne. Det var ikke pengeinstitutternes eller Finansrådets opfattelse, at disse virksomheder vil svigte eksportmarkederne i tilfælde af en stigende indenlandsk efterspørgsel.

Med hensyn til redegørelsens kapitel III tilsluttede Finansrådet sig formandskabets vurdering af, at den vigtigste støtte til reformerne i Østeuropa er en åbning af de vestlige markeder for import fra Østeuropa. Finansiell støtte til Østlandene i form af garantier og direkte tilskud vil også være nødvendig, mens den finansielle sektor selvsagt måtte stille sig forbeholden over for gældsafgivelse. I tilknytning til redegørelsens kapitel IV pegede Finansrådet på betydningen af lige konkurrencevilkår for alle landes virksomheder ("level playing field") som forudsætning for anbefalingen af åbne internationale handelsforhold. Afsluttende tilsluttede Finansrådet sig formandskabets advarsel mod de tendenser i EF, der går i retning af selektiv industristøtte eller iværksættelse af forskellige former for konkurrencebegrænsninger, bl.a. via udformningen af tekniske normer og standarder. EF's industripolitik var navnlig udformet med henblik på storindustrielle virksomheder. Med sin særlige industristruktur kunne Danmark derfor kun have en begrænset interesse i denne politik.

Formandskabet bemærkede, at redegørelsens analyser af strukturproblemerne i dansk økonomi viste, at den stigning, der er sket i opsparingskvoten siden 1987, primært var forklaret ved, at ledigheden er øget kraftigt. Ved en konjunkturopgang, hvor ledigheden falder, vil det derfor være nærliggende at regne med, at opsparingen falder tilbage til sit normale leje. Analysen af udviklingen i størrelsesforholdet mellem de udlandskonkurrerende erhverv og hjemmemarkedserhvervene viste, at der med den anvendte sektorinddeling ikke er sket en forøgelse af den relative størrelse af den udlandskonkurrerende sektor. Den stigning, der har været i eksporten siden 1987, skyldes alene, at sektoren har øget sin eksportandel.

Dansk Industris administrerende direktør kunne i store træk tilslutte sig formandskabets vurdering af den indenlandske konjunkturudvikling i de kommende år, givet at Danmark også efter den 2. juni vil deltage i den fortsatte udvikling af EF-samarbejdet. På baggrund af udsigterne til fortsat lavkonjunktur og aftagende

pris- og lønstigninger på en række af industriens nære eksportmarkeder understregedes, at der fortsat er behov for en lav dansk omkostningsudvikling. Hvis de nævnte betingelser blev opfyldt, kunne der forventes en beskæftigelsesmæssig ekspansion, for industriens vedkommende således en ekspansion på op mod 5.000 personer allerede i 1992. Den blotte udsigt til reducerede balanceproblemer var imidlertid ikke tilstrækkelig til, at industrien kunne tilslutte sig formandskabets anbefaling af en generel finanspolitisk lempelse. Industrien så ikke noget perspektiv i en generel efterspørgselsstimulans; den kunne måske endda skyde helt over målet i en situation, hvor der i forvejen var udsigt til et opsving i økonomien. Kun i det omfang, det finanspolitiske manøvrerum anvendes til omfattende strukturomlægninger med målrettede forbedringer af de økonomiske incitamenter i skattesystemet, på arbejdsmarkedet og i det samlede overførselssystem, kunne DI tilslutte sig en sådan lempelse. Selv om statens finanser nu synes at være under kontrol, frygtede man, at den nuværende budgetmæssige situation i kommunerne kan lede til skatteforhøjelser i 1993, hvilket igen kunne lægge hindringer i vejen for en afdæmpet lønudvikling og i særdeleshed for finansieringen af en kommende dagpengereform.

DI delte formandskabets opfattelse af, at Østeuropas omstilling til markedsøkonomi og integration i verdensøkonomien vil tage lang tid. Set fra DI's synspunkt var det vigtigt, at der opnås makroøkonomisk stabilitet i disse lande, således at der skabes grobund for en bæredygtig økonomisk udvikling og et øget velstandsniveau i Østeuropa. Som DI så det, er det alvorligste problem for disse lande for øjeblikket, at de østeuropæiske virksomheders traditionelle markeder i det gamle Comecon er bortfaldet. Man fandt det derfor yderst nødvendigt, at de vestlige bistandsprogrammer indeholder direkte hjælp til omstrukturering af de bestående industrivirksomheder i Østeuropa. På den anden side var man fra industriens side enige i, at hjælpeprogrammer ikke kan stå alene. Især var der behov for at få den fornødne lovgivning om arbejdsmarkedsforhold, finansielle institutter etc. på plads og få etableret den fysiske infrastruktur og kommunikation, så de basale forudsætninger for industrielle investeringer og etablering af joint ventures etc. var til stede. Handelsliberaliseringer begge veje var en klar nødvendighed; men det fremhævedes, at mere liberale handelsvilkår nødvendigvis må følges op af afskaffelse af de hidtidige massive subsidier til de statsejede østeuropæiske virksomheder.

Om GATT-forhandlingerne udtalte DI, at udfaldet heraf bestemt ikke var en sag, der alene vedrørte landbruget. Ved et gunstigt udfald mente man at kunne se frem til en styrkelse af de grundlæggende principper i GATT om mestbegunstigelse og gennemsigtighed. Hertil kommer, at en række høje todsatser vil blive nedsat, såfremt man når til en positiv afslutning på GATT-forhandlingerne. Endelig tillagde man spørgsmålet om den immaterielle ejendomsret stor betydning, idet det ville være til gavn for både handel og investeringer at værne patenter, licenser mv. mod piratkopivirksomhed. Et sammenbrud i GATT-forhandlingerne ville omvendt føre til en opblomstring af nye handelshindringer og dermed mere restriktive vilkår for den internationale handel. Industrien var imidlertid enig i, at EF med det nye landbrugsforlig har taget et væsentligt skridt i retning af det nødvendige kompromis i GATT-forhandlingerne.

Formandskabet henviste over for dette og tidligere indlæg til redegørelsens fremhævelse af, at en lempelse af finanspolitikken i forhold til den af fremskrivningen resulterende politik ikke burde stå alene, men indgå i en samordnet politik, således at lempelsen ikke utilsigtet omsatte sig i højere lønstigninger til skade for beskæftigelsen. I relation til indlægget fra LO's formand fremhævedes, at udviklingen i de senere år klart havde dokumenteret, at lavere pengelønstigninger ikke var ensbetydende med lavere reallønstigning. Spørgsmålet om den samfundsøkonomiske balance var til syvende og sidst et spørgsmål om prioritering mellem nutidig og fremtidig beskæftigelse. Den høje arbejdsløshed og det relativt robuste overskud på betalingsbalancen havde gjort det lettere at prioritere nutidig beskæftigelse.

Formanden for Dansk Metalarbejderforbund tilsluttede sig indledningsvist formandskabets betragtninger omkring de mulige økonomiske konsekvenser af et dansk nej ved EF-afstemningen den 2. juni. Med forbehold for dette usikkerhedsmoment delte man redegørelsens optimisme mht. den økonomiske udvikling i de kommende år. Udfaldet af de tyske overenskomstforhandlinger betegnede som mere moderat end almindeligt antaget; i andet overenskomstår ville de tyske lønstigninger komme ned i underkanten af 3,5 pct. Dette gjorde det igen berettiget at regne med en fremtidig lempelse af den tyske pengepolitik. I betragtning af de opnåede konkurrenceevneforbedringer fandt man derfor afsætningsmulighederne for dansk eksport, ikke mindst i det tidligere Østtyskland, endnu gunstigere end i den i redegørelsen fremlagte konjunkturvurdering. I den forbindelse pointeredes det, at en sådan udvikling burde følges op af bedre betingelser for de

industrirene, der fungerer på disse markeder. Metalarbejderforbundet kunne støtte anbefalingen af en lempeligere finanspolitik, men uden at det må føre til underskud på betalingsbalancen. Særlig i betragtning af produktivitetsudviklingen fandt man det for snævert blot at fokusere på løntilbageholdenhed, så meget mere som dette kunne skade produktivitetsudviklingen. Der var basis for at "sætte noget i gang", og specielt burde man foretage en fremrykning af anlægsarbejder og byfornyelse, således at man undgik at tilføje bygge- og anlægssektoren langvarig skade.

Repræsentanten for Landbrugsrådet og Landboforeningerne glædede sig over de positive toner i redegørelsens kapitel II om dansk økonomi. For landbrugets vedkommende var der imidlertid endnu ikke indtrådt nogen vending i økonomien på grund af den stigende gælds- og rentebelastning. Det oplystes, at gældsbelastningen i dansk landbrug typisk er 2-3 gange så stor som i landbruget i andre EF-lande. Med hensyn til lempelser i finanspolitikken var det derfor naturligt at pege på en afvikling af landbrugets særbeskatning. Der måtte kraftigt advares mod generelle lempelser i finanspolitikken, der let ville omsætte sig i utilsigtede pris- og rentestigninger, som vil forværre konkurrenceevnen over for udlandet.

Især i kraft af store mængdemæssige stigninger i eksporten af svinekød var det landbrugsorganisationernes opfattelse, at redegørelsen i nogen grad undervurderede landbrugseksportens stigning i den kommende tid.

I forbindelse med redegørelsens kapitel IV om den internationale handelspolitik blev det bemærket, at dansk landbrug kunne klare sig uden støtte, hvis det skete på lige vilkår med udlandet, og at man fra starten har støttet hovedideerne i den igangværende GATT-runde. Målsætningen var, at GATT-forhandlingerne bringes til afslutning med en aftale om afbalancerede reduktioner af importhindringer, eksportstøtte og andre former for landbrugsstøtte. Efter landbrugets opfattelse kan EF's eksportstøtteordninger ikke betragtes som mere skadelige end f.eks. USA's "deficiency payments" til landmændene. Kompromisskitsen fra GATT's generaldirektør lagde en uforholdsmæssig stor del af tilpasningspresset på EF. Bl.a. straffede forslaget det eksportorienterede landbrug i EF. Den netop vedtagne reform af EF's landbrugspolitik, hvis hovedelement var en betragtelig tilnærmelse af EF's kornprisniveau til verdensmarkedspriserne, havde imidlertid øget mulighederne for et GATT-forlig. Det var i denne sammenhæng også væsentligt, at den fremtidige indkomststøtte

ville komme til at minde meget om det amerikanske støttesystem. Det blev påpeget, at pga. støttens udformning vil reformen koste dansk landbrug mere end andre landes.

Man vendte sig fra landbrugets side mod tanker om at gøre EF's landbrugsstøtte helt uafhængig af produktionen. En sådan støtteomlægning ville mindske landbrugsproduktionen i EF betragteligt, hvis omlægningen ikke fandt sted i alle GATT-lande samtidigt.

I tilknytning til kapitel III blev bemærket, at det vil være gavnligt for reformerne i Østeuropa, hvis udfaldet af GATT-forhandlingerne bliver et mere åbent handelssystem. Østeuropas øgede markedsadgang til de vestlige markeder må imidlertid ikke undergrave en eventuel GATT-aftales ramme for EF's landbrug. Og derfor kræver en løsning af Østeuropas problemer også forskellige former for bistandsprojekter, direkte investeringer og finansiel støtte.

Formandskabet knyttede den kommentar til landbrugets indlæg, at det var vigtigt også at være opmærksom på perspektiverne for industrien ved afvejningen af de danske standpunkter i relation til den fælles EF-politik over for GATT.

Finansministeriets repræsentant erklærede sig enig i den overordnede beskrivelse af den indenlandske konjunktur i kapitel II. Det var dog Finansministeriets opfattelse, at den danske vækst gennem 1992 ville overstige væksten hos vore samhandelspartnere, hvilket ikke klart fremgik af den fremlagte prognose. En konjunkturvurdering udarbejdet på kvartaler kunne have afdækket disse forhold. Finansministeriet var på denne baggrund ikke enig i anbefalingen af en lempelse af finanspolitikken. Desuden afvistes en sådan lempelse med henvisning til den statsfinansielle situation. Der regnedes nu med et underskud på statsfinanserne på 40 mia. kr i 1992, og tallet kunne måske vokse yderligere. Finansministeriet var heller ikke enig i, at skatte trykket ville stige i de kommende år. Endelig måtte man være opmærksom på, at der i praksis var sket lempelser af finanspolitikken på 3-5 mia. kr om året det seneste par år, selv om den finanspolitiske hovedlinie med finansiering af skatte- og afgiftslettelser krone for krone og uændrede udgifter i faste priser var blevet fastholdt.

Sammenfattende var det således finansministeriets opfattelse, at det ville være for risikabelt at lempe på finanspolitikken, selv om det stigende overskud på betalingsbalancen og den lave inflation isoleret set gav råderum herfor. Det rigtige ville i den givne

økonomiske situation være en pengepolitisk lempelse inden for EMS'en. Aktuelt var der dog ikke megen udsigt hertil, selv om de moderate vesttyske overenskomstafslutninger nok ville trække i denne retning. I Danmark ville den gennemførte liberalisering af realkreditloven imidlertid virke som en pengepolitisk lempelse, og man burde afvente de forbrugsstimulerende effekter heraf, før man tog stilling til en ændret strammingsgrad i den økonomiske politik. En eventuel fremtidig lempelse af finanspolitikken måtte også afvente mere sikre tegn på strukturforbedringer i dansk økonomi.

I lyset af den klare reduktion af de danske balanceproblemer siden begyndelsen af 1980'erne fandt også finansministeriet det overraskende, at det ifølge redegørelsen ikke var muligt at finde tegn på strukturelle forbedringer. Finansministeriet havde gennemført analyser, der viste, at der var sket en stigning i den private sektors opsparingstilbøjelighed bl.a. som følge af skattereformen. Andre tegn på strukturændringer var de senere års markedsandelsgevinster på eksportmarkederne, et fortsat højt niveau for erhvervsinvesteringerne samt en ændret balance mellem den offentlige og private sektor.

Formandskabet tilsluttede sig det ønskelige i en pengepolitisk lempelse inden for EMS, men delte også vurderingen af, at der på kort sigt kun er begrænsede udsigter hertil. Det præciseredes, at der i henhold til formandskabets konjunkturvurdering var udsigt til en stigning i skatte- og afgiftstrykket på et par pct. ved et samtidigt fald i udgiftstrykket og således til en stramning af finanspolitikken. Et sådant forløb ville påvirke beskæftigelsen negativt.

Rederiforeningens særligt indbudte repræsentant anførte i relation til redegørelsens kapitel IV, at det naturligvis generelt var ønskeligt med liberaliseringer, men at det var vanskeligt at indpasse tjenestesektoren i GATT-forhandlingerne. Således kunne skibsfarten ikke være tjent med at komme ind under GATT-regimet, så længe dette var ensbetydende med, at udviklingslandene kunne holde sig uden for liberaliseringer, samtidig med at de selv fik de fulde fordele af liberaliseringer i andre lande.

Økonomiministeriets repræsentant glædede sig over, at formandskabet siden sidste møde havde opjusteret skønnet for overskuddet på betalingsbalancen. Hvis der gennemføres en finanspolitisk lempelse, burde den efter økonomiministeriets opfattelse udnyttes til en forbedring af incitamentstrukturen i form af en reduktion af marginalsatserne. Også i økonomiministeriet

var man af den opfattelse, at der var sket en stigning i opsparringstilbøjeligheden i den private sektor efter gennemførelsen af skattereformen.

Til analysen i kapitel III af de østeuropæiske landes behov for udenlandsk støtte bemærkedes fra økonomiministeriets side, at der var betydelige forskelle på de enkelte landes finansieringsbehov. SNG-landene samt landene på Balkan har således et markant større finansieringsbehov end Tjekkoslaviet og Ungarn. Det var vurderingen, at EF's landbrugspolitik opbygning gør det vanskeligt umiddelbart at gennemføre fri samhandel med landbrugsprodukter. Endelig nævnte økonomiministeriets repræsentant i relation til redegørelsens kapitel IV, at de lande, der aktuelt modtager udviklingsbistand, kun i begrænset omfang er de samme som dem, der vil drage fordel af en øget liberalisering af verdenshandelen.

Nationalbankdirektøren tog afstand fra en finanspolitisk lempelse i en situation, hvor den danske vækst er stigende, og ledigheden samtidig er faldende. Det var risikabelt og kunne ende med en tilbagevenden til den zig-zag-kurs i den økonomiske politik, der blev ført i 1970'erne. Til støtte for dette synspunkt anførte nationalbankdirektøren, at skøn over konjunkturudviklingen generelt er usikre, og at der erfaringsmæssigt forekommer store revisioner af disse skøn. Endvidere var det værd at bemærke, at finanspolitikken i kraft af aftalen om aktivering af de ledige var lempet i forhold til den økonomiske politik, det lå til grund for vurderingen i kapitel II. Det var udtryk for ønsketænkning at tro på muligheden af at foretage en samordning af den økonomiske politik, som forhindrer en finanspolitisk lempelse i utilsigtet at smitte af på løndannelsen. Der findes ikke mekanismer eller institutioner, der kan garantere en sådan samordning af den økonomiske politik. Der kunne muligvis nok indgås formelle aftaler herom; men i praksis kunne "varen ikke leveres". Man burde i det mindste afvente resultatet af de næste overenskomstforhandlinger, før man lempede finanspolitikken.

Formandskabet var enig i, at det ikke er muligt at garantere en lav omkostningsudvikling ved at føre skattebaseret indkomstpøolitik. Det var derfor heller ikke en sådan politik, formandskabet havde haft i tankerne med sit forslag, men en kombination med bl.a. en arbejdsmarkedsreform. Forslaget var ikke udtryk for en anbefaling af zig-zag-kurs, da lempelsen som omtalt skulle ses i forhold til en prognose, hvor skattetrykket stiger, samtidig med at udgiftstrykket falder.

Rigsstatistikeren anførte, at det centrale usikkerhedsmoment i den fremlagte prognose i kapitel II var opsparingstilbøjelighedens fremtidige udvikling. Det ville have været ønskeligt, om betydningen af alternative udviklinger i opsparingstilbøjeligheden var blevet belyst i redegørelsen, herunder konsekvenserne af en tilbagevendende af forbrugskvoten til niveauet fra midten af 1980'erne. En sådan udvikling, der ikke ganske kunne afvises, ville virke som en indbygget springfjeder i konjunkturforløbet. Man måtte også tage i betragtning, at liberaliseringen af realkreditloven kunne give impulser til forbrugsstigning.

Formandskabet bemærkede, at de største usikkerhedsmomenter knyttede sig til eksportudviklingen, og at man derfor i nærværende redegørelse havde valgt at foretage usikkerhedsberegninger med hensyn til denne udvikling. Især som følge af den høje arbejdsløshed var det usandsynligt, at man ville se samme høje niveau for forbrugskvoten i de kommende år som i midten af 1980'erne; men det kunne heller ikke afvises, at de lavere huspriser trak forbruget nedad.

Handelskammeret var forhindret i at deltage, men havde fremsendt skriftlige bemærkninger til redegørelsen. Af bemærkningerne fremgår, at man efter Handelskammerets opfattelse ikke bør fokusere for meget på de faldende vækstrater på eksportmarkederne, idet konkurrenceevneforbedringer i stor udstrækning kan kompensere herfor. Der advares mod udbygning af kunstige beskæftigelsesprojekter og udtrykkes frygt for, at opsvinget kan blive modvirket af forhøjede kommunale skatteprocenter. I relation til kapitel III fremhæves de politiske omkostninger ved en fortsat importbeskyttelsespolitik over for Østeuropa som en helt afgørende faktor. Denne politik kan risikere at medvirke til at skabe grundlag for en negativ politisk udvikling i disse lande. Vedrørende forholdet til GATT fremhæves betydningen af, at EF manifesterer sin opbakning bag det multilaterale handelssystem og afviser tendenser i retning af et Fortress Europe.

København, den 3. juni 1992

Niels Kærgaard

Arne Larsen

Claus Vastrup

RESUMÉ

Den internationale konjunktur og ledighed: Kapitel I

Opsvinget udskudt...

...men begyndende opsving i USA og svag vækst i Vesteuropa og Japan

Danmarks aftager- lande har særlig lav vækst

Lønafdæmpning i udlandet

Ledighed har bidt sig fast trods diverse foranstaltninger

Tidspunktet for det internationale konjunkturopsving er udskudt i forhold til tidligere vurderinger bl.a. på grund af et konsolideringsbehov for såvel den private som den offentlige sektor i flere lande. Der er dog tegn på et behersket opsving i USA. I Storbritannien og Sverige synes recessionen at være fortsat ind i 1992, men med aftagende styrke, mens Vesttyskland og Japan i forlængelse af udviklingen gennem den sidste del af 1991 har haft stagnerende eller svagt vigende aktivitet.

IOECD-landene ventes den reale BNP-vækst med 1 3/4 pct. også i indeværende år at være stærkt begrænset. Væksten ventes at stige til 2 3/4 pct. i 1993. I Vesteuropa ventes væksten oven i købet at blive en smule lavere. For aftagerne af Danmarks industrieksport ventes den sammenvjede vækstrate at blive endnu lavere primært på grund af recessionen i Sverige og Storbritannien samt afmatningen i Tyskland. I 1992 og 1993 ventes det reale BNP hos Danmarks aftagerlande således kun at vokse med henholdsvis 1 og 2 1/4 pct. Skønmæssigt anslås det, at vækstraten i 1994 vil blive 3 pct. for Danmarks aftagere.

Med et så langsomt opsving ventes lønstigningstakten for Danmarks konkurrenter at aftage fra de foregående års ca. 6 pct. til ca. 4,5 pct. i 1993, især på grund af lavere lønstigningstakt i Tyskland og Sverige. Der ventes sideløbende et mærkbart fald i forbrugerpris-inflationen, men både i 1992 og i 1993 ventes prisstigningstakten i Danmark at være mere end 1 pct.point lavere end hos vore konkurrenter.

De fleste industrilande har i snart 20 år haft alvorlige beskæftigelsesproblemer, og konjunkturvurderingen antyder, at ledigheden også frem mod midten af 1990'erne vil ligge på et højt niveau i mange lande. Den sidste del af kapitlet opridser kort nogle af de erfaringer, man i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken i udlandet har haft med forskellige former for ledighedsbekæmpende foranstaltninger m.m.

Bred indsats i ledighedsbekæmpelsen nødvendig

På denne baggrund vurderes det, at konjunkturudviklingen og derfor den efterspørgselsregulerede politik og konkurrenceevnen i bred forstand er af afgørende betydning for ledigheden. Derimod er der ikke fra den internationale gennemgang af foranstaltninger til bekæmpelse af ledigheden nogen klar hjælp at hente med hensyn til, hvorledes få og enkle arbejdsmarkeds- og socialpolitiske foranstaltninger afgørende kan bidrage til varigt at reducere ledigheden. Der er derfor behov for en bred indsats omfattende uddannelse, øget lønspredning, større mobilitet (geografisk som faglig) og dagpengesystemet (finansiering, satser, varighed) for at forbedre incitamenterne til at holde lønstigningstakten på et niveau, der er i overensstemmelse med en lavere ledighed.

Den indenlandske konjunktur: Kapitel II

Fald i ledigheden ved uændret stort betalingsbalanceoverskud...

Efter flere år med langsom vækst og stigning i arbejdsløsheden ventes den økonomiske udvikling i Danmark nu at vende og balanceproblemerne langsomt, men éntydigt at blive reduceret i de næste 2 - 2 1/2 år. Væksten i den indenlandske efterspørgsel og produktion ventes gradvist at stige fra knap 2 pct. i 1992 til 2,5 pct. i 1993 og videre til omkring 3 pct. i 1994. Samtidig med det hjemlige opsving forventes også de internationale afsætningsmuligheder gradvist forbedret, således at der uanset stigende import og med uændret økonomisk politik forventes et betalingsbalanceoverskud på 18-21 mia. kr. pr. år i fremskrivningsperioden.

...som følge af tiltagende vækst både i Danmark og udlandet

Den indenlandske vækst forventes at være tilstrækkelig til, at arbejdsløsheden ikke stiger ud over det niveau på godt 310.000 ledige, som er nået i begyndelsen af 1992. I resten af prognoseperioden vil både den danske og den internationale vækst tiltage så meget, at beskæftigelsen i den private sektor - efter et fald fra 1991 til 1992 - vil stige med omkring 45.000 personer. Arbejdsløsheden forventes derfor at falde både igennem 1993 og 1994 til årstrater på henholdsvis ca. 300.000 og ca. 275.000 ledige. Danmarks udlandsgæld ventes ved udgangen af 1994 at være bragt ned til ca. 25 pct. af den indenlandske produktion (BFI), hvilket svarer til niveauet i 1978-79.

Ændring i balanceproblemerne

Sammenholdes denne udvikling med den også i international sammenhæng meget lave inflationstakt på 2 - 2,5 pct., kan det konstateres, at balanceproblemerne ikke længere kun har skiftet karakter, men også at de éntydigt vil blive reduceret i prognoseperioden. Siden 1987 er betalingsbalancen og dermed udviklingen i udlandsgælden kommet under kontrol, hvilket fremover

vil give gevinster i form af faldende renteudgifter og dermed fortsatte bidrag til forbedringer af betalingsbalancen. Dernæst er inflationen siden 1990 faldet til et så lavt niveau, at der på trods af stigninger i reallønnen og faldende lønstigningstakt i udlandet ikke er udsigt til en forværring af konkurrenceevnen. Afhængigt af resultatet af overenskomstforhandlingerne i foråret 1993 er der tværtimod mulighed for en svag forbedring i prognoseperioden. Det vil være ensbetydende med, at der stort set vil være sket en genopretning af det betydelige tilbageslag, som konkurrenceevnen kom ud for i 1987 som følge af den hjemlige lønudvikling og i 1990 som følge af kursudviklingen mellem hovedvalutaerne.

Ingen klare strukturændringer i økonomien

På trods af vendingen i balanceproblemerne kan der ikke statistisk afdækkes væsentlige strukturændringer i dansk økonomi bortset fra tilvæksten til arbejdsstyrken, der fortrinsvis af strukturelle årsager næsten synes at være ophørt, og boligbyggeriet, der permanent synes reduceret til et lavere niveau. Lønstigningstakten lå imidlertid i 1989-1991 under, hvad de hidtidige erfaringer ville tilsige; men det er endnu uvist, i hvilken udstrækning dette kan fortolkes som et strukturelt skift i løndannelsen som følge af f.eks. den stramme regulering af den indenlandske efterspørgsel. Den stramme økonomiske politik har derimod reduceret importen og i et vist omfang også skabt plads til eksport. Sammen med den voksende produktion af olie og gas fra Nordsøen og den større vækst på det tyske marked i forbindelse med genforeningen er det baggrunden for den meget betydelige forbedring af betalingsbalancen siden 1987. Det er dog først i 1992, at der også er udsigt til, at den tidligere kraftige stigning i rentebetalingerne til udlandet ophører. Den stramme regulering af den indenlandske efterspørgsel har samtidig forskudt en del af balanceproblemerne fra betalingsbalance til arbejdsløshed, som følge af at konkurrenceevnen ikke samtidig er blevet forbedret i forhold til midten af 1980'erne.

Råderum for mindre lempelse af finanspolitikken

Trods udsigterne til en vending i beskæftigelsesudviklingen vil ledigheden i hele fremskrivningsperioden fortsat være høj. På baggrund af de skete balanceforbedringer og i betragtning af, at finanspolitikken i øvrigt må ventes automatisk at undergå en stramning med den konjunkturvurdering, der her er foretaget, er det formandskabets opfattelse, at der er grund til at overveje en mindre lempelse af finanspolitikken.

Sammenligning med den hidtidige problemstilling

Således som balanceproblemerne tidligere tegnede sig, var prisen for at slække på finanspolitikken en umiddelbar forøgelse af udlandsgælden, hvilket som regel var ensbetydende med en prisgivelse af fremtidige beskæftigelsesmuligheder. I den nu

ændrede situation er afvejningen mellem beskæftigelses- og betalingsbalancehensyn mindre problematisk. I relation til udlandsgælden vil konsekvensen af en mindre lempelse af finanspolitikken være en langsommere afvikling af udlandsgælden, men ikke en ny stigning i gælden.

Underskuddet på statsfinanserne

Imod tanken om en mindre stram finanspolitik kan indvendes, at der aktuelt er et betydeligt underskud på statsbudgettet. Erfaringsmæssigt er saldoen på de statslige og øvrige offentlige finanser imidlertid meget konjunkturfølsom. I kraft af det forventede konjunkturopsving kan der derfor påregnes en betydelig reduktion i det statslige budgetunderskud både på grund af et forøget skatte- og afgiftsprovener og på grund af mindre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge mv. I relation til finanspolitikkenes strammingsgrad er sådanne statsfinansielle overvejelser derfor mindre relevante på et tidspunkt med udsigt til stigende økonomisk aktivitet, fortsatte og svagt voksende overskud på betalingsbalancen, men alligevel et fortsat højt niveau for arbejdsløsheden.

En justering af finanspolitikken bør ikke stå alene

En eventuel mindre lempelse af finanspolitikken bør af hensyn til den hermed forbundne beskæftigelsesfremgang så vidt muligt indgå som led i en samordnet økonomisk politik, således at lempelsen ikke utilsigtet omsætter sig i højere lønstigninger til skade for beskæftigelsen. I den forbindelse kan der være grund til at gentage, at det ikke har været muligt at eftervise sikre tegn på ændringer i adfærden med hensyn til lønfastsættelsen på det danske arbejdsmarked, ligesom det skal nævnes, at arbejdsgiverorganisationernes overenskomstmæssigt aftalte ret til central lønstyring ophører ved udgangen af indeværende overenskomstperiode. Som omtalt kan det også konstateres, at størrelsesforholdet mellem de udlandskonkurrerende erhverv og hjemmemarkedssektorerne er forblevet uændret gennem mange år.

Et tredje arbejdsmarked

Der er selv med den nuværende ledighed næppe mulighed for længerevarende at lade en større del af arbejdsstyrken (inkl. de ledige) deltage i et "tredje arbejdsmarked", uden at det i fravær af yderligere foranstaltninger skaber risiko for utilsigtede virkninger på løndannelsen.

Østeuropas integration i verdensøkonomien: Kapitel III

**Ikke længere nogen
vej tilbage til de
gamle systemer**

Der er ikke længere tvivl om, at den reformproces, der er indledt i de østeuropæiske lande som en konsekvens af de politiske og økonomiske omvæltninger siden 1989, i hvert fald i de fleste af landene er nået så vidt, at der ikke længere er nogen vej tilbage til de gamle planøkonomiske systemer. Opbygningen af nye markedsøkonomiske mekanismer, strukturer og institutionelle rammer er imidlertid en så omfattende opgave, at overgangen til markedsøkonomi må forventes at strække sig over mange år, måske årtier.

**Dyb depression i
Østeuropa og SNG
uden tegn på vending**

Den aktuelle økonomiske udvikling i de østeuropæiske lande tegner et dystert billede. De økonomiske nøgletal viser samstemmende dyb depression i samtlige lande, og den økonomiske krise har formentlig endnu ikke nået et lavpunkt. Der synes at være risiko for, at flere af landene styrer mod en statsfinansiell krise. Situationen i SNG-staterne er endnu meget vanskelig at vurdere, men udgangspunktet for reformer er værre, og krisen ventes derfor at blive dybere end i Østeuropa.

**Liberaliseringer
af Vestens
handelspolitik
det vigtigste bidrag
til støtte for
Østeuropa...**

Det vigtigste bidrag fra den vestlige verden til støtte for reformerne i Østeuropa vil givet være den størst mulige åbning af de vestlige markeder for import fra Østeuropa, også på "følsomme områder" som landbrugsvarer, tekstiler, beklædning, kul og stål. Flere undersøgelser viser, at de østeuropæiske lande har komparative fordele i produktionen af de nævnte varegrupper, hvorfor en liberalisering af bl.a. EF's landbrugspolitik vil hjælpe de østeuropæiske lande også på det helt korte sigt med at vende den nuværende dybe depression til en udvikling med stigende produktion, beskæftigelse og indkomst. Bl.a. som reaktion på vestlig protektionisme synes flere af landene at være på vej til at genindføre nogle af de tidligere handelspolitiske reguleringer.

**...men også et stort
behov for kapital-
tilførsel og støtte...**

Åbningen af handelen med Østeuropa må efter alt at dømme samtidig følges op af finansiell støtte i form af f.eks. garantier, gældsreduktioner og direkte tilskud. De meget store investeringsbehov i forbindelse med genopbygningen af de østeuropæiske økonomier må nødvendigvis i meget stort omfang finansieres af østeuropæisk opsparing; men det er ikke sandsynligt, at denne opsparing vil være tilstrækkelig til at forhindre betydelige betalingsbalanceunderskud. Finansieringen heraf kan ske ved vestlig långivning, direkte investeringer mv., men da den samlede

gældssætning kan blive af et meget betydeligt omfang, vil det sandsynligvis de første 5-10 år også være nødvendigt med direkte finansiel støtte fra Vesten.

**...i størrelsesordenen
200-300 mia. kr. pr.
år i mindst 5-10 år**

Det østeuropæiske behov for vestlig kapital i form af lån, direkte investeringer, tilskud mv., som skal medvirke til at nedbringe de nuværende indkomstforskelle mellem Øst- og Vesteuropa, kan kun anslås med meget stor usikkerhed; men det årlige beløb (ekskl. SNG-staterne) vil formentlig i hvert fald de næste 5-10 år være i størrelsesordenen 200-300 mia. kr., svarende til i gennemsnit 4-5 pct. af Østeuropas årlige BNP eller 0,7-0,8 pct. af EF-landenes årlige BNP. Et årligt finansieringsbehov af dette omfang er ensbetydende med, at Danmarks andel vil være 2-6 mia. kr., afhængigt af, hvor mange OECD-lande finansieringen fordeles på. Det er formentlig en realistisk antagelse, at finansieringen fordeles mellem lån og indkomstoverførsler mv.

**Den danske andel
svarer til 2-6 mia. kr.
pr. år.**

**Vestens handels-
samkvem med
Østeuropa ventes
at vokse betydeligt**

Integreres de østeuropæiske lande i verdensøkonomien, vil de efter en række år med reformer atter indtage en central placering på internationale markeder for en række vigtige produkter. Østeuropas samhandel med EF-landene og i særdeleshed med Tyskland kan ventes at vokse ganske betydeligt. Den danske samhandel med de østeuropæiske lande kan med nogen usikkerhed anslås at vokse fra aktuelt ca. 2 pct. af den danske udenrigshandel til omkring 10 pct. på længere sigt. Der er grund til at antage, at Østeuropa (og SNG-staterne) i et langtidsperspektiv vil blive konkurrencedygtige i produktionen af energi, råvarer og landbrugsprodukter samt lavteknologiske industriprodukter som tekstiler, beklædning og visse instrumenter og maskiner.

**Vare- og
kapitalstrømme
kontra
vandring**

Hvis reformerne ikke i tilstrækkeligt omfang støttes med handelsliberaliseringer og finansielle overførsler fra Vesten, vil udlandsgælden efter alt at dømme hurtigt sætte en grænse for væksten og omstillingstempoet i økonomierne. Dermed reduceres landenes muligheder for inden for en kortere årrække at tilnærme sig den vesteuropæiske levestandard. En sådan udvikling med fortsatte store indkomstmæssige forskelle imellem Øst- og Vesteuropa uden udsigt til en væsentlig indsnævring af forskellen i levestandard vil betyde, at de sociale spændinger forøges. I en sådan situation kan der opstå en betydelig forøgelse af presset for vandring fra de østeuropæiske lande til de vestlige lande.

Krisen i international handelspolitik: Kapitel IV

GATT-forhandlingerne brændpunkt for handelspolitiske interessekonflikter

Den langvarige krisesituation, der har præget de igangværende GATT-forhandlinger ("Uruguay-runden") afspejler handelspolitiske, industripolitiske samt ikke mindst landbrugspolitiske interessekonflikter. Udfaldet af forhandlingerne kan blive afgørende for, om den globale balance mellem frihandelshensyn og protektionisme bliver forskudt til fordel for protektionisme, eller om det lykkes at befæste grundlaget for et åbent, multilateralt handelssystem. Et sammenbrud i forhandlingerne vil sandsynligvis skærpe de allerede bestående tendenser til regionale blok-dannelser og til, at internationale handelspolitiske problemer løses ved magtkampe og bilaterale aftaler uden større hensyn til udenforstående parter som f.eks. u-landene og Øst-landene.

Hovedemner for GATT-forhandlingerne

I to sektorer, nemlig landbruget samt tekstil og beklædning, førte presset for protektionisme allerede på et tidligt tidspunkt i GATT's historie til vedtagelser om at undtage disse sektorer fra frihandelsprincipperne. Et hovedformål med Uruguay-runden er at føre de to sektorer tilbage til GATT-regi. På andre felter er undergravningen af de oprindelige GATT-regler snarere sket gennem omgåelser end ved undtagelser. Et omfattende system af frivillige eksportbegrænsninger udgør et skoleeksempel herpå. Uruguay-runden søger at råde bod på disse tendenser ved forskellige stramninger af GATT-regimet. Endelig søges også servicesektoren samt flere nye sagsområder (beskyttelse af ophavsrettigheder og andre immaterielle rettigheder, tilvejebringelse af "samfærdselsregler" for et værtslands behandling af udenlandske investeringer i landet etc.) bragt ind under dette regime.

U-landene søger handelspolitisk nyorientering

Uruguay-runden, der under alle omstændigheder nu må antages at befinde sig i sin afsluttende fase, har også adskilt sig fra de syv foregående forhandlingsrunder i GATT ved, at u-landene søger at blive stærkere integreret i verdensøkonomien og for første gang har taget aktiv del i forhandlingerne. Det sker ud fra en nyvurdering i disse lande af hele deres økonomiske strategi. Efter at landene i en årrække bevidst har satset på en selvforsyningsstrategi ("udvikling af importsustitutter"), har der i de senere år været mange tegn på, at de i stor udstrækning har opgivet denne strategi til fordel for en politik, der lægger hovedvægten på eksporten til industrilandene. En af forudsætningerne for, at det kan lykkes for u-landene at gennemføre en sådan omstilling, er imidlertid, at industrilandene er villige til at opgive deres importbeskyttelse, især med hensyn til "følsomme varer" som tekstil

"Trade better than aid"?

og beklædning samt fødevarer. Industrilandenes ofte fremsatte bekendelse til princippet "trade is better than aid" kan herved blive sat på en hård prøve.

GATT på sidelinien i østlandespørgsmålet

I modsætning til mange andre af tidens internationale økonomiske og politiske tendenser, der mødes og brydes i GATT-forhandlingerne, er de centrale handelspolitiske spørgsmål og nydannelser i forbindelse med de nye Øst-Vest-relationer foreløbig i høj grad gået uden om GATT. Her har der i stedet været tale om bilaterale processer med EF i en ledende rolle som bærer af associerings- og samarbejdsaftaler med Østbloklandene. Omvæltningerne i Østblokken har på deres side skabt nye forudsætninger for integrationen i Vesteuropa i kraft af den udsigt, der bl.a. herigennem er skabt til en væsentlig udvidelse af EF. Forudsætningerne er også ændret gennem indgåelsen af EEA-aftalen mellem EF og EFTA-landene. I konsekvens af denne aftale er EFTA i færd med at blive tømt for funktioner.

I stedet har EF haft hovedrollen

EFTA ved at tømmes for funktioner

Landbrugspolitikken: den nationale dimension

Landbrugspolitikken har stået øverst på dagsordenen for Uruguay-forhandlingerne, og spørgsmålet om forlig eller sammenbrud i disse forhandlinger synes at stå og falde med, om der kan sluttes forlig på landbrugsområdet, især mellem EF og USA. Presset for en reform af landbrugspolitikken udspringer imidlertid også i høj grad af interne problemer i landene i forbindelse med voksende omkostninger både for de offentlige finanser og for forbrugerne samt fortsat overskudsproduktion på trods af produktionskvoteringer og andre produktionsbegrænsende ordninger. Dette pres vil fortsætte uanset GATT-forhandlingernes udfald.

Den nye problemstilling efter omvæltningerne i Østeuropa

Presset øges på grund af omvæltningerne i Østeuropa, idet en stærkt udvidet markedsadgang for de østeuropæiske lande på de vesteuropæiske landbrugsmarkeder såvel som for øvrige følsomme produkter (inkl. jern og stål) vil være en økonomisk nødvendighed for genopbygning og vækst i Østeuropa og tillige en forudsætning for, at Vesteuropa her kan finde nye markeder.

Konklusion vedr. GATT-forhandlingerne og landbrugspolitikken

Frem for at betragte et GATT-forlig på landbrugsområdet som en trussel mod de europæiske landbrug må et eventuelt forlig derfor reelt betragtes som et middel, der kan bidrage til at sikre en samordnet reduktion af landbrugsstøtten derved, at EF og andre lande samtidig reducerer deres støtte. Dette vil også give mulighed for højere verdensmarkedspriser i takt med, at overskudslandene nuværende dumping-salg til verdensmarkedet ophører. En sådan stigning i verdensmarkedspriserne for levnedsmidler vil være et positivt biprodukt af et GATT-forlig.

For Danmark vil en landbrugsreform dog betyde ringere bytteforhold i udenrigshandelen

For lande, der som Danmark, Holland og Irland har en stor subsidieret landbrugseksport med subsidierne delvist betalt af andre EF-lande, vil reformer i den hidtidige EF-landbrugspolitik dog medføre et ringere bytteforhold i udenrigshandelen end ved opretholdelse af en uændret EF-politik. Udover at det utvivlsomt vil være illusorisk at regne med uændret EF-politik, må det ved en samlet afvejning fra dansk synspunkt også være af stor betydning, at vi som et land med en forholdsvis stor udenrigshandelssektor, herunder en stor tjenesteeksport, har en afgørende interesse i generelt at opretholde så åbne internationale handelsforhold som muligt.

Behov for mere debat om handelspolitikken

Siden Danmark fra 1973 blev medlem af EF, har varetagelsen af handelspolitikken, med mulig undtagelse af enkelte mindre betydende aftaler om frivillig eksportbegrænsning, været et EF-anliggende. Modsat Danmarks traditionelle og for det meste konsekvente hævde af en frihandelslinie i handelspolitikken har den fælles politik i EF været mindre konsekvent.



KAPITEL I

DEN INTERNATIONALE KONJUNKTUR OG LEDIGHED

I.1 Hovedtræk af konjunkturudviklingen

Opsvinget udskudt

Danmarks aftager- lande har særlig lav vækst

IOECD-landene ventes den reale BNP-vækst med 1 3/4 pct. også i indeværende år at være stærkt begrænset. Væksten ventes at stige til 2 3/4 pct. i 1993, jf. tabel I.1. I Vesteuropa ventes væksten oven i købet at blive en smule lavere. For aftagerne af Danmarks industrieksport ventes den sammenvejede vækstrate at blive endnu lavere primært på grund af recessionen i Sverige og Storbritannien samt afmatningen i Tyskland. I 1992 og 1993 ventes real BNP hos Danmarks aftagere kun at vokse med henholdsvis 1 og 2 1/4 pct., hvilket er henholdsvis 3/4 og 1/4 pct. point mindre end ventet i *Dansk økonomi, november 1991*. Skønsmæssigt anslås det, at vækstraten i 1994 vil blive 3 pct. for Danmarks aftagere.

Tidspunktet for det internationale konjunkturopsvings indtræden er tydeligvis udskudt, primært fordi den ventede acceleration i det private forbrug endnu ikke for alvor er kommet i gang trods stigende realindkomster for de beskæftigede i mange lande. Derfor har der heller ikke været et behov for en fornyet vækst i erhvervsinvesteringerne efter de senere års betydelige tilvækst i kapitalapparatet. Den grundlæggende vurdering for det lidt længere sigt er i store træk uændret, dog således at opsvinget for hele OECD-området under ét nu ventes først at manifestere sig langsomt i løbet af sidste halvdel af 1992, hvilket også fører til en nedjustering af vækstraterne for 1993. Vigtige årsager til denne udskydelse er forbrugernes og investorenes negative vurdering af deres egen situation i kombination med et konsolideringsbehov for såvel den private som den offentlige sektor i flere lande, jf. afsnit 1.3 nedenfor.

Lønafdæmpning i udlandet

Med et så langsomt opsving ventes den sammenvejede stigningstakt for timelønsmkostningerne i industrien hos konkurrenterne til Danmarks industrieksport at aftage fra de foregående

Tabel I.1 Realvækst, løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande, 1991-1993

Lande	Eksport- vægte ^a	Realvækst (Stigning i BNP, faste priser)			Lønudvikling (Stigning i timelønsomk. ^b)			Prisudvikling (Stigning i forbrugerpriser ^c)			KE- vægte ^d
		1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	
	Pct.	———— Procentvis stigning i forhold til foregående år ————									Pct.
USA	7,4	-0,70	2,00	3,00	3,25	3,50	3,50	4,00	3,00	3,25	12,3
Japan	2,3	4,50	2,00	3,50	3,75	3,25	3,75	2,60	1,75	2,00	8,9
Tyskland ^e	20,5	3,10	1,00	2,25	7,00	6,00	4,50	3,60	4,00	3,25	20,7
Frankrig	6,8	1,20	1,50	2,50	4,75	4,50	4,00	3,00	2,75	2,75	8,5
Italien	3,3	1,10	1,50	2,00	9,50	6,50	6,50	6,20	5,25	5,00	6,2
UK	12,8	-2,20	0,75	2,25	8,50	7,00	5,50	7,40	6,00	4,00	11,8
Spanien	2,3	2,40	2,25	3,00	8,75	7,25	6,50	5,90	5,50	5,00	1,1
Holland	5,7	2,00	1,50	2,00	4,50	5,25	5,50	3,40	3,50	3,50	4,1
Belgien	2,8	1,70	1,50	2,25	5,50	5,50	5,00	3,30	3,25	3,25	3,0
Schweiz	3,0	-0,30	1,00	2,00	7,50	5,50	4,00	5,90	4,50	3,50	3,1
Østrig	1,5	3,20	2,50	3,00	6,50	5,75	5,00	3,30	3,00	3,25	1,9
Sverige	16,5	-1,20	-0,50	0,75	5,50	4,00	4,50	10,40	2,50	4,00	9,5
Norge	11,1	2,10	2,25	3,25	5,00	4,00	3,75	3,50	2,50	2,50	5,6
Finland	3,9	-6,20	-1,50	3,00	6,00	2,00	2,00	5,40	3,50	3,00	3,3
OECD ^f		1,00	1,75	2,75				4,00	3,25	3,25	
Vesteuropa ^f		1,00	1,25	2,25				5,00	4,25	3,75	
Aftagere ^g	100,0	0,50	1,00	2,25				5,50	3,75	3,50	
Konkur. ^h					6,00	5,00	4,50	5,00	3,75	3,25	100,0
Danmark		1,00	1,90	2,60	5,10	4,60	4,00	2,50	2,10	2,00	

a) Sammensætningen af industrieksporten i 1988.

b) Stigningstakt for timelønsomkostninger i industrien.

c) Stigningstakt for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet.

d) Vægtene afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 1987, idet vægten til et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport såvel som den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på 3. landes markeder (såkaldt dobbeltvejede eksportvægte).

e) Vesttyskland.

f) Kun lande, der er medtaget ovenfor.

g) Sammenvejet med eksportvægte.

h) Sammenvejet med KE-vægte.

Kilde: OECD, 1991, *Economic Outlook 50*, Paris. IMF, 1992, *World Economic Outlook*, Washington. AIECE og egne skøn.

års ca. 6 pct. til 4,5 pct. Lønstigningstakten er aftagende i de fleste lande, men det har især betydning, at den i Tyskland forventes at vende tilbage til sit normale leje, og at den aftager kraftigt i Sverige som reaktion på den voksende ledighed. Som noget nyt ventes den vejede lønstigningstakt i det øvrige Norden og generelt i landene udenfor EMS med knap 4 pct. at komme ned under lønstigningstakten i EMS'ens smalle bånd på godt 5 pct.

Prisafdæmpning

Der ventes også et mærkbart fald i forbrugerprisinflationen især i Vesteuropa. I både 1992 og 1993 ventes prisstigningstakten i Danmark dog at være over 1 pct.point lavere end hos vore konkurrenter.

Begyndende opsving i USA. Svag vækst i Vesteuropa og Japan

Der foreligger endnu kun sparsomme statistiske oplysninger om udviklingen i begyndelsen af 1992, men flere indikatorer tyder på, at et behersket opsving er ved at indtræde i USA. I Storbritannien og Sverige synes recessionen at være fortsat, men med aftagende styrke, mens Vesttyskland og Japan i forlængelse af udviklingen gennem den sidste del af 1991 har haft stagnerende eller svagt vigende aktivitet.

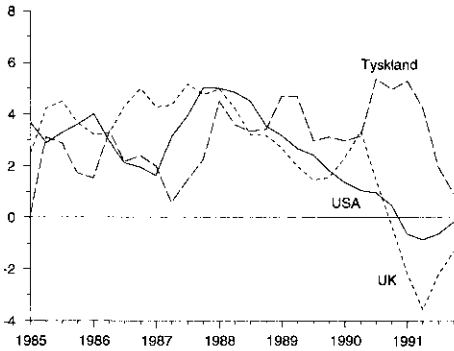
I.2 Nærmere konjunkturbeskrivelse

USA: Tegn på vending i den indenlandske efterspørgsel

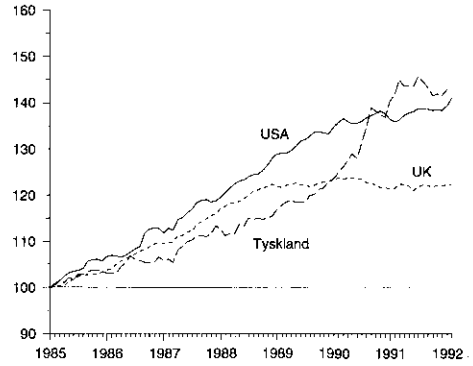
Væksten i USA var positiv gennem de sidste 3 kvartaler af 1991. Det private forbrug og den endelige indenlandske efterspørgsel faldt dog i 4. kvartal og væksten var kun positiv takket været nettoeksporten samt lageropbygninger. På den anden side antyder en kraftig tilvækst i ejendomssalg og påbegyndt boligbyggeri, at husholdningerne nu igen er villige til at foretage langsigtede anskaffelser. Detailomsætningen er også steget mærkbart i begyndelsen af 1992, jf. figur I.1. En ekspansiv pengepolitik har fremkaldt meget lave korte renter, men de lange renter er ikke faldet tilsvarende, og er endda steget noget i begyndelsen af 1992 i takt med stigende forventninger om et opsving, jf. figur I.3 nedenfor. Med god konkurrenceevne og en mærkbar stigning i u-landenes efterspørgsel ventes der pæn vækst i eksporten trods afmatningen i de øvrige industrilande. Understøttet af svagt stigende disponible realindkomster og af rentefaldet ventes fortsat fremgang i boligbyggeriet samt en gradvis opgang i det private forbrug og dermed efterhånden også i erhvervsinvesteringerne. Opsvinget i USA kan dog langtfra alene trække de øvrige industrilande ud af den lave vækst.

Figur I.1 Nogle aktuelle konjunkturindikatorer for udvalgte lande siden januar 1985

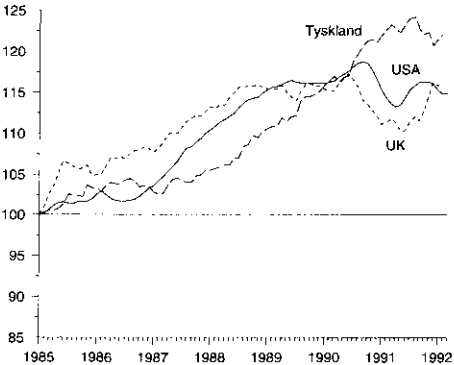
Real BNP. Vækst ift. samme periode året før



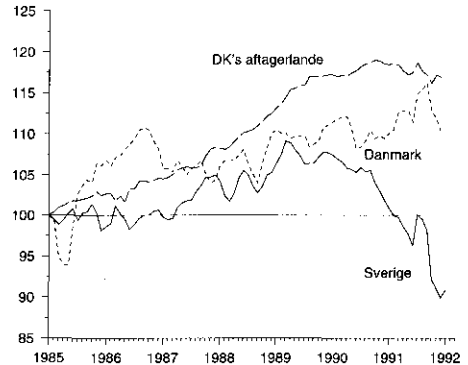
Detailomsætning. 3 mdr. glidende gns. af sæsonkorrigeret indeks, jan. 1985=100



Industriproduktion. 3 mdr. glidende gns. af sæsonkorrigeret indeks, jan. 1985=100



Industriproduktion. 3 mdr. glidende gns. af sæsonkorrigeret indeks, jan. 1985=100



Anm.: For en definition af Danmarks aftagerlande se tabel I.1 fodnote g.

Kilde: OECD, *Main Economic Indicators*, Paris samt OECD, *Current Economic Indicators*, Paris.

**Japan:
Lav eksportledet
vækst i 1992**

Også i Japan er pengepolitikken blevet lempet som reaktion på den stærkt aftagende aktivitetstilvækst. I 1992 ventes den økonomiske vækst at nå et lavpunkt på 2 pct., hvilket er usædvanligt lavt efter japanske forhold. Det mest ekspansive element i 1992 ventes i forlængelse af udviklingen gennem den sidste del af 1991 fortsat at blive eksporten især til det øvrige Asien. Finanspolitikken vil ganske vist være en anelse restriktiv i 1992, men fremrykkede offentlige investeringer i infrastruktur mv. vil stimulere økonomien. Alligevel ventes i 1992 fortsat afmatning i det private forbrug og især i erhvervsinvesteringerne. Dermed vil betalingsbalanceoverskuddet stabilisere sig på omkring 80 mia. dollar eller 2 1/4 pct. af BNI. Store aktiekursfald, faldende ejendomspriser og det heraf afledte konsolideringsbehov i det finansielle system m.m. har bidraget mærkbart til den lavere vækst.

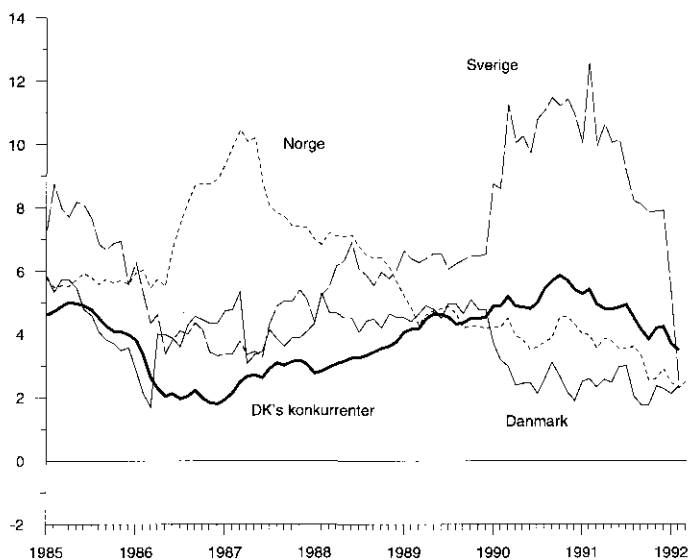
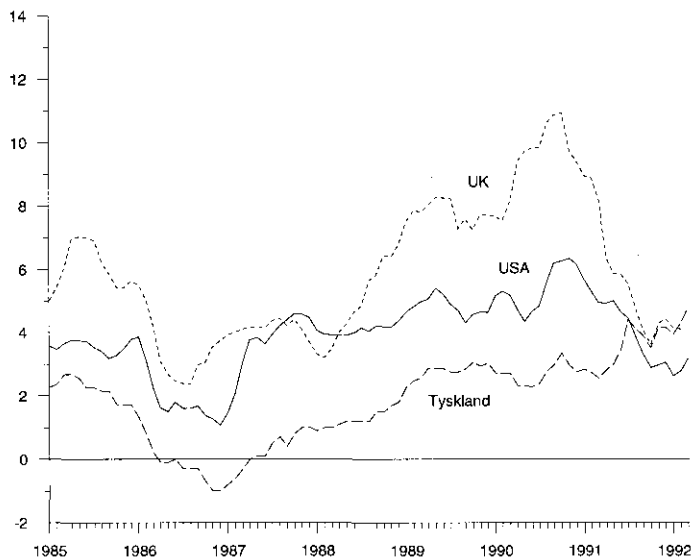
**Finansielle
risici**

**Tyskland:
Opsving i sidste del
af 1992**

I Tyskland er pengepolitikken strammet betydeligt, og det ventes, at væksten i Vesttyskland først vil begynde at tiltage for alvor, når det private forbrug medio 1992 stimuleres af ophævelsen af den midlertidige del af skatteforhøjelsen fra 1991, og et internationalt opsving begynder at trække i eksporten.¹ Sideløbende hermed forventes en fornyet opgang i erhvervsinvesteringerne, der faldt i 4. kvartal 1991 dels som følge af faldende efterspørgsel dels som følge af forringet indtjening og den stramme pengepolitik. Inden for boligbyggeriet og det offentlige byggeri indtrådte der allerede mod slutningen af 1991 et nyt opsving. En høj lønstigningstakt har sammen med en markant lavere produktivitetsudvikling klemt erhvervslivet indtjening og forøget prisinflationen, jf. figur 1.2. På basis af de indgåede overenskomster i foråret 1992 skønnes, at timelønsstigningstakten i industrien vil aftage fra 7 pct. i 1991 til 6 pct. i 1992 med yderligere afdæmpning til knap 5 pct. i 1993. Først i sensommeren 1992 ventes forbrugerprisstigningerne at komme ned under 4 pct., men vil på grund af den planlagte momsforhøjelse fra 14 til 15 pct. primo 1993 tage et nyt midlertidigt hop opad. Der er en mulighed for, at den korte rente nedsættes senere i 1992, når inflationen er aftaget. Mens tysk økonomi indtil et stykke ind i 1991 trak eksport fra andre lande, vil det ikke være tysk økonomi, der fører an i et kommende internationalt opsving. Betalingsbalanceunderskuddet, der var på ca. 35 mia. D-mark i 1991, ventes derfor at falde.

1) Konjunkturudviklingen i det tidligere Østtyskland afviger fortsat stærkt fra udviklingen i det tidligere Vesttyskland. Derfor kan den økonomiske udvikling i de to dele af Tyskland med fordel fortsat behandles hver for sig.

Figur 1.2 Forbrugerprisstigningerne i udvalgte lande, årlig vækst i pct. siden januar 1985



Anm.: For en definition af Danmarks konkurrenter se tabel I.1 fodnote h.

Kilde: OECD, *Main Economic Indicators*, Paris og OECD, *Current Economic Indicators*, Paris.

**Stigende
overførsler til
Østtyskland, trods
vendingen her**

I Østtyskland indtrådte der et vendepunkt i produktionen ved midten af 1991, men på et meget lavt niveau. Vendingen anføres først og fremmest af det offentlige byggeri og erhvervsbyggeriet fremkaldt af massive vesttyske subsidier, men også den beskedne tjenestesektor viser fremgang. Industriproduktionen har stabiliseret sig på et meget lavt niveau understøttet af forskellige subsidier. Trods en ventet forøgelse af de samlede private og offentlige investeringer med 1/3 til ca. 90 mia. D-mark i 1992, vil investeringsniveauet pr. indbygger alligevel kun udgøre godt det halve af det vesttyske. En indhentning af den vesttyske økonomi kræver således yderligere en stærk stigning i investeringerne. De samlede nettooverførsler fra Vesttyskland til Østtyskland vil vokse fra 140 mia. D-mark i 1991 til mindst 160 mia. D-mark i 1992 (7 pct. af Vesttysklands BNI), hvoraf næsten halvdelen skyldes rene sociale udgifter, der således vil finansiere 1/3 af det private forbrug i Østtyskland. Direkte offentlige investeringer og investeringsstøtte i Østtyskland ventes at tegne sig for 55 mia. D-mark. Det samlede tyske, offentlige lånebehov ventes hermed at stige til op mod 180 mia. D-mark i 1992. Selv med en årlig vækstrate på omkring 10 pct. vil den østtyske tilpasningsproces på ingen måde være hurtigt overstået. I fravær af egentlige skatteforhøjelser eller offentlige besparelser vil det samlede tyske budgetunderskud derfor kun aftage gradvist i de kommende år. De hidtil gennemførte mindre skatteforhøjelser vil ikke medføre en sådan konsolidering, da der samtidig er vedtaget forøgede offentlige udgifter.

**Øvrige EF:
Opsving i sidste del
af 1992**

I Frankrig og Italien ventes fortsat stigende realindkomster langsomt at aflede en stigende tilvækst i det private forbrug, hvilket sammen med langsomt stigende udenlandsk efterspørgsel og erhvervsinvesteringer gradvist vil fremkalde en konjunktur-
opgang. I Frankrig er finanspolitikken stram, og Italien har planer om yderligere finanspolitiske stramninger til bekæmpelse af et underskud på de offentlige finanser på over 10 pct. af BNP. I Italien og Storbritannien ventes lønstigningstakten af aftage ned mod ca. 6 pct., hvilket indebærer fortsat tab af konkurrenceevne overfor de øvrige EMS-lande. I Storbritannien ventes der trods finanspolitisk ekspansion kun en lille fremgang i 1992 efter den dybe recession i de foregående år. Trods voksende realløn indebærer den fortsat faldende beskæftigelse, at husholdningernes disponible realindkomst og formentlig dermed også det private forbrug kun vil tiltage langsomt. Selv med den dybe afmatning er det britiske betalingsbalanceunderskud ca. 1,5 pct. af BNP, hvilket sammen med den høje arbejdsløshed antyder, at pundet er gået ind i EMS'en til en overvurderet kurs.

**Øvrige Norden:
Stagnation eller lav
vækst i 1992**

Recessionen i Sverige og Finland har i begge lande medført en markant afdæmpning af lønstigningstakten, som det også var tilfældet i Norge ved tilbageslaget i 1988. I Sverige og Norges tilfælde er det sket ved i en international sammenligning små stigninger i ledigheden, hvilket bekræfter den fleksibilitet i løndannelsen, som flere empiriske undersøgelser har fundet for de 2 lande. Med de betydelige balanceproblemer i svensk og især finsk økonomi, kan en opgang i disse 2 lande dog kun forventes at ske i forlængelse af et internationalt opsving. I Norge kompenserer de store olieindtægter for den private sektors konkurrenceevneproblemer, og en lempelig finanspolitik vil formentlig her fremkalde et noget hurtigere opsving. I Sverige og Norge ventes arbejdsløsheden i 1993 at blive 6 pct. henholdsvis 5 pct., hvilket historisk set er meget højt, men dog stadig klart mindre end f.eks. i EF-landene.

Valutakurser

Fra forsommeren 1991 til begyndelsen af 1992 faldt dollar overfor D-mark og yen i takt med de skuffede forventninger til et amerikansk opsving. I begyndelsen af 1992 begyndte dollar imidlertid at stige overfor D-mark i takt med de første positive indikatorer for USA's økonomi og stadig ringere indikatorer for aktiviteten i tysk og japansk økonomi. Dollarstigningen i forhold til yen var mere behersket.

1.3 Den internationale lavkonjunktur

Mild afmatning

At den internationale konjunkturafmatning i 1990-92 ikke har været af samme styrke som det dybe tilbageslag i 1970'erne og igen fra 1980-1982 har flere årsager. Først og fremmest har der denne gang kun været tale om et meget kortvarigt, midlertidigt hop i oliepriserne i forbindelse med Golf-krisen, samtidig med at andre råvarepriser har været fortsat faldende. Dette har også bidraget til, at inflationen er ret lav, således at pengepolitikken har kunnet lempes i de egentligt recessionsramte lande, især USA. Hertil kommer, at den markante ekspansion af finanspolitikken i Tyskland i 1990 som følge af indkomstskattelettelser og især genforeningen har stimuleret konjunkturerne, også i en række mindre vesteuropæiske lande med forholdsvis stor eksport til Tyskland. Det internationale konjunkturtilbageslag har derfor ikke været sammenfaldende i de store lande før end i 1991-92.

Moderat opsving

Det har hele tiden været forventningen, at det kommende konjunkturopsving vil være af relativt moderat styrke. Med den mildere afmatning er det ophobede behov for anskaffelser af realkapital og varige forbrugsgoder ikke så stort som ved tidligere afmatninger, og lagerudsving synes i denne omgang at spille en mindre rolle i konjunkturforløbet end før.

Svært at forudsige konjunktur- vendinger

At tidspunktet for opsvinget nu er blevet udskudt afspejler, at det erfaringsmæssigt er meget vanskeligt at forudsige tidspunktet for en konjunkturvending nøjagtigt. Eksempelvis var det den almindelige forventning² i december 1989, at den økonomiske vækst i USA i 1991 ville blive 1,9 pct. mod det faktiske udfald på -0,5 pct. Selv i december 1990 under Golfkrisen ventedes en vækst i 1991 på 0,3 pct., idet man regnede med, at opsvinget ville indtræde senest ved midten af 1991. En vigtig årsag til, at konjunkturvendinger er så vanskelige at forudsige, er, at forventningerne til den fremtidige udvikling spiller en stor rolle for adfærden.

Usikkerhed ved stigende ledighed

En forklaring på, at forbrugernes tillid eller forventninger til fremtiden i snart 1 1/2 år har været så ringe især i USA, men også i Frankrig og Italien, kan være, at den stigende ledighed skaber usikkerhed om den fremtidige indkomst.

Særlige forhold

I den aktuelle afmatning gør der sig imidlertid også en række særlige forhold gældende. I USA har det særlig betydning, at afmatningen modsat tidligere har ramt tjenesteerhvervene hårdt, hvilket sammen med besparelser på forsvarsbudgettet har bevirket, at grupper, der normalt har ret lille ledighedsrisiko, denne gang er blevet ramt af arbejdsløshed. I Vesttyskland er forbrugertilliden også stærkt forringet trods stagnerende ledighed, hvilket skal ses på baggrund af usikkerhed som følge af den økonomiske udvikling efter genforeningen.

Husholdningernes opsparing og nettoformue

Det har også betydning, at husholdningernes bruttogæld (set i forhold til deres disponible indkomst) i USA, Japan og Storbritannien, men delvist også i Frankrig har nået et historisk højt niveau. Ganske vist steg husholdningernes nettoformue (set i forhold til den disponible indkomst) gennem 1980'erne også til et historisk højt niveau, hvilket formentlig er en del af baggrunden for, at opsparingstilbøjeligheden samtidig faldt til et meget lavt niveau. En vigtig forklaring på formuetilvæksten var bl.a. betydelige kapitalgevinster på fast ejendom og aktier. Omkring 1990 vendte ejendomsmarkedet i USA og Storbritannien, og lidt senere

2) Opgjort som det simple gennemsnit af 32 fremtrædende amerikanske konjunkturbedømmers prognose for væksten i real BNI, jf. *Economic Forecasts. A Monthly Worldwide Survey*, Amsterdam, North-Holland.

også i Japan, som følge af overinvesteringer og pengepolitiske stramminger, og der forekom også aktiekurstab. Kapitaltabene har afledt et fald i husholdningernes nettoformue og belåningsmuligheder, og opsparingstilbøjeligheden har været stigende i USA og Storbritannien. Hvis husholdningerne i USA, Japan og Storbritannien (og Frankrig) i løbet af en kortere årrække ønsker at nedbringe deres bruttogæld bare til niveauet i f.eks. 1985, vil det indebære en periode med meget afdæmpet forbrugsudvikling.

Erhvervenes formueposition

Også erhvervene har i USA og Storbritannien og i mindre omfang i Japan pådraget sig en stadig større bruttogæld (i forhold til omsætningen), der modsvares af aktiver, hvis værdi er blevet forringet. Det vil formentlig sammen med en rigelig kapacitet begrænse investeringsaktiviteten bl.a. i byggesektoren.

Konsolideringsbehov i det finansielle system

I en række lande især USA, Japan, Storbritannien og de nordiske lande har faldende ejendomspriser eller aktiekurser m.m. påført den finansielle sektor betydelige tab, der i varierende omfang ganske vist dækkes af den offentlige sektor. Det konsolideringsbehov, som herved opstår i den finansielle sektor, fører ofte til en strammere kreditgivningspraksis, der også dæmper forbrugs- og investeringsefterspørgslen.

Offentligt underskud og gæld

Ingen af de 7 store industrilande har alvorlige problemer med de samlede offentlige finanser under ét, bortset fra Italien hvor den offentlige sektor har et underskud på godt 10 pct. af BNP og en gæld, der overstiger et års BNP. For USA vil underskuddet på forbundsregeringens budget inklusive forskellige finansielle transaktioner dog i 1992 løbe op i næsten 400 mia. dollars (7 pct. af BNP). I Tyskland vil det samlede offentlige lånebehov inklusive en række finansielle transaktioner løbe op i ca. 180 mia. D-mark (6,5 pct. af BNP). For begge lande er en række forhold med til at hæve udgifterne midlertidigt (lavkonjunkturen, forskellige kapitaludgifter til genopretning af det finansielle system i USA samt omkostningerne ved den tyske genforening). Niveaue for den samlede offentlige gæld er dog moderat med godt 1/3 af BNP i USA og godt 1/5 af BNP i Tyskland i 1990. Som følge af underskuddet er der dog formentlig ikke politiske eller økonomiske muligheder for at foretage egentlige finanspolitiske lemper i USA, sådan som man tidligere ved flere lejligheder har gjort for at modvirke et økonomisk tilbageslag. I tilgift vil de betydelige amerikanske forsvarsudgifter fortsat udvise en faldende tendens.

ØMU konvergenskrav

Hertil kommer, at finanspolitikken i især Italien og Belgien, men måske også i Holland, nødvendigvis vil ligge på en konsoliderende kurs, hvis kriterierne for optagelse i ØMU skal opfyldes. Generelt rummer ØMU-kravene om begrænsede offentlige underskud og gæld samt lav inflation og rente incitament til at føre en restriktiv økonomisk politik i EF-landene. Økonomisk vækst og lav ledighed er ikke en del af optagelseskra-vene.

Betalingsbalance

Den tidligere markante tyske finanspolitiske ekspansion ved genforeningen har dog lettet de andre landes muligheder for at opfylde optagelseskra-vene. Blandt andet har Tyskland ikke længere store betalingsbalanceoverskud overfor de øvrige EF-lande (og næsten hele Vesteuropa), hvilket ellers tidligere har lagt en dæmper på muligheden for at føre ekspansiv økonomisk politik i disse lande.

Samlet stram finanspolitik

For OECD-området som helhed skønnes det på denne baggrund, at finanspolitikken i såvel 1992 som i 1993 vil undergå en mindre stramning, hvilket bidrager til, at et kommende opsving bliver svagt. I årene forud blev finanspolitikken svagt lempet.

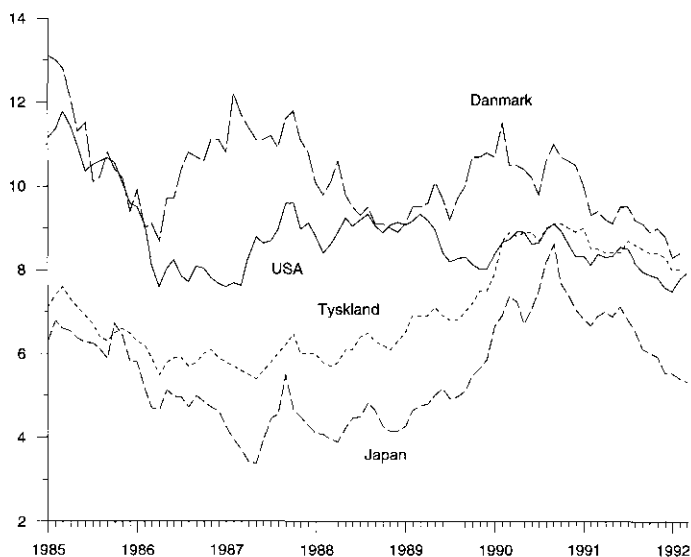
Pengepolitik

Som nævnt er pengepolitikken blevet lempet meget betydeligt i de recessionsramte lande især i USA, men også i Storbritannien og efterhånden også en del i Japan, mens den modsat er blevet strammet kraftigt i Tyskland med virkninger for resten af Vesteuropa. Det betragtelige fald i den korte rente i USA (og Storbritannien) og den betydelige stigning i den korte rente i Tyskland er imidlertid ikke slået igennem i tilsvarende ændringer i de lange renter, som normalt er bestemmende for investeringsadfærden, jf. figur 1.3. Det afspejler bl.a., at de finansielle markeder forventer et fremtidigt rentefald i Tyskland, efterhånden som afdæmpningen af det høje aktivitetsniveau viser sig i en lavere løn- og prisinflation, mens det omvendt for USA ventes, at den meget lempelige pengepolitik vil blive strammet for at dæmpe inflationsudviklingen, så snart opsvinget tager fart.

Høj rente i hele Vesteuropa

Stramningerne af den tyske pengepolitik er en følge alene af den tyske konjunktursituation. Med faste valutakurser forplanter den høje tyske rente sig imidlertid nødvendigvis til hele Vesteuropa, hvor aktivitetsniveauet ikke er lige så højt som i Tyskland. Den lange nominelle rente såvel som den lange realrente er dog faldet i det meste af Vesteuropa (og i Tyskland), men ikke så meget som konjunktursituationen ellers tilsiger. Det har medvirket til forstærke den europæiske afmatning især i lande som Frankrig og Italien, hvor den direkte eksport til Tyskland ikke vejer så tungt i økonomien som hos en række af Tysklands små naboer.

Figur I.3 Udviklingen i den lange nominelle rente i udvalgte lande siden januar 1985, pct.



Kilde: OECD, *Main Economic Indicators*, Paris.

Fortsat høj realrente

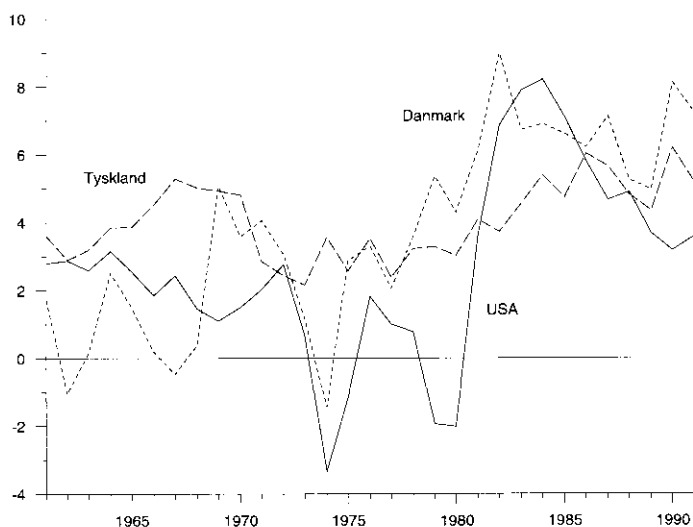
Mens den korte tyske rente (Lombard-renten) formentlig vil blive nedsat når pris- og løninflationen har toppet, er det dog ikke givet, at den lange (real)rente vil falde tilsvarende, primært fordi genopbygningen af Østtyskland kræver en betydelig mængde kapital.³ Man kan således næppe forvente, at den lange tyske og europæiske realrente indenfor fremskrivningsperioden vil falde væsentligt fra det nuværende niveau, der er i overkanten af det normale for perioden siden 1960, jf. figur I.4. Realrenten er i indværende afmatning nogenlunde på samme niveau som under investeringsboomet mod slutningen af 1980'erne. Den aktuelle udvikling i USA viser også, at der er klare grænser for faldet i den lange rente trods en meget ekspansiv pengepolitik.

Østtyskland og Østeuropa

Udviklingen i Østeuropa ventes ikke at give noget væsentligt bidrag til konjunkturerne i Vesten inden for fremskrivningsperioden, jf. kapitel III.

3) Se *Dansk økonomi, december 1991*, kapitel I. Kapitalbehovet i de østeuropæiske økonomier lægger et yderligere pres på renten, jf. kapitel III.

Figur I.4 Udviklingen i realrenten siden 1961, pct.



Anm.: Realrenten er defineret som den lange nominelle rente minus forbrugerprisinflationen.

Kilde: IMF, *International Financial Statistics*, Washington og OECD, *Main Economic Indicators*, Paris, og egne beregninger.

GATT

Som nærmere omtalt i kapitel IV kan de store vanskeligheder med at opnå resultater i de igangværende GATT-forhandlinger om nedtrapning af forskellige protektionistiske tiltag få betydelig indflydelse på verdensøkonomien på længere sigt. Det kan ikke udelukkes, at de negative forventninger, som et sammenbrud i forhandlingerne kan udløse, vil kunne dæmpe det forudsete moderate konjunkturopsving.

I.4 Ledigheden set i et længere perspektiv

Ledighed har bidt sig fast trods diverse foranstaltninger

De fleste industrilande har nu i snart 20 år haft alvorlige beskæftigelsesproblemer, og ovenstående konjunkturvurdering antyder, at ledigheden også frem mod midten af 1990'erne vil ligge på et højt niveau i mange lande. Nedenfor opridses først ledighedsudviklingen i en række udvalgte lande, og derpå drøftes de erfaringer, landene har haft med forskellige ledighedsbekæmpende foranstaltninger.

I.4.1 Udviklingen i ledigheden

Stigende trend i ledigheden

Tabel I.2 illustrerer, at ledigheden i OECD-området som helhed gennem de seneste 20 år ved indgangen til en lavkonjunktur har ligget højere end ved indgangen til den forrige lavkonjunktur.⁴ De næsten 8 års opsving gennem 1980'erne - det længste opsving i efterkrigstiden - med positive stød fra udbudssiden i form af en faldende trend i de reale olie- og råvarepriser har heller ikke formået at vende denne udvikling. Baggrunden er dog det meget ugunstige udgangspunkt ved den anden olieprisforhøjelse i 1979/80, og forløbet viser, at der kan gå en lang periode, før økonomierne tilpasser sig betydelige "chok". I mange lande udenfor USA var der også frem til 1989 en højere ledighed end før til et givet antal ledige stillinger, hvilket kan være udtryk for stigende mismatch problemer (de lediges kvalifikationer matcher ikke behovet), eller at de lediges arbejdssøgning er blevet mindre effektiv.

Lande med lavere ledighed

Sverige er det eneste OECD-land, der har oplevet et direkte fald i den målte ledighedsprocent fra 1973 til 1989. USA og Finland har dog fra 1979 til 1989 haft faldende ledighed, mens Japan, Østrig og Schweiz kun har haft svagt stigende ledighed. I Norge steg ledigheden kraftigere, men var fortsat på et forholdsvist lavt niveau i 1989. Samtidig var såvel niveauet for ledigheden som andelen af langtidsledige forholdsvis lav i de pågældende lande.

Lande med højere ledighed

Modsat havde de fleste af de nuværende EF-lande fra 1979 til 1989 såvel et højt niveau for - som en betydelig stigning i - både ledigheden og andelen af langtidsledige. Danmark havde også høj og stigende ledighed, men andelen af langtidsledige faldt gennem 1980'erne og blev derved i 1989 klart mindre end i de øvrige EF-lande. Danmark havde samtidig en meget høj andel ventearbejdsløse, dvs. ledige der har lovning på et job eller pension.

Kun få fælles karakteristika

Lande med forholdsvis lav ledighed har meget forskellige karakteristika hvad angår erhvervs- og samfundsstruktur, arbejdsmarkedets indretning, den generelle økonomiske politik mv. Det viser, at der ikke findes nogle få håndfaste årsager til, at nogle lande har forholdsvis lav ledighed. I henhold til prognosen vil billedet samtidig skifte noget i hvert fald for en periode, idet især Finland, Sverige og USA oplever en markant tilvækst i ledigheden, mens Vesttyskland vil have ret stabil ledighed. Det viser, at nogle af landene med traditionelt forholdsvis lav ledighed

4) Ved sammenligning af de enkelte lande kan valg af basisår eller sammenligningsår have stor betydning. Her er konjunkturtoppene for hele OECD-området under ét valgt som sammenligningsår. Det enkelte land kan imidlertid have en afvigende konjunkturcykel.

har store problemer med at fastholde den lave ledighed på længere sigt. Selv om der er tale om et midlertidigt konjunkturtilbageslag, er det dog klart, at den aktuelle stigning i ledigheden i disse lande ikke er uden forbindelse med forsøgene på indtil nu at fastholde en lav ledighed.

Tabel 1.2 Arbejdsløshed i pct. af arbejdsstyrken samt andelen af arbejdsløse, der har været ledige i over 12 måneder

	Ledighed				Langtidsledige	
	1973	1979	1989	1993	1980	1989
	Pct.					
Sverige	2,5	2,1	1,4	6,0	5,5	6,5
USA	4,8	5,8	5,2	6,5	4,3	5,7
Japan	1,3	2,1	2,3	2,3	16,4	18,7
Finland	2,3	5,9	3,4	11,0	27,0	6,9
Norge	1,5	2,0	4,9	5,0	3,3	11,6
Østrig	1,0	1,8	3,1	4,0	-	13,1
Schweiz	0,0	0,3	0,6	2,5	-	-
EF	2,9	5,7	9,0	9,5	32,7 ^b	53,7
-V.tyskl.	0,8	3,2	5,6	5,5	28,7 ^a	49,0
-UK	3,0	5,0	7,1	11,0	29,5 ^a	40,8
-Holland	2,2	5,4	8,3	7,5	35,9 ^a	49,9
-Danmark	1,0	6,2	9,2	10,5	36,2 ^a	25,9
OECD	3,3	5,1	6,2	7,2	26,6 ^b	33,7

a) 1979.

b) Gennemsnit af data for 1979 og 1980.

Anm.: Årene 1973, 1979 og 1989 markerer konjunkturtoppe for OECD-området set under ét, hvor ledigheden som regel var mindre end i de omkringliggende år. Året 1993 forventes ikke at markere en konjunkturtop. For Sverige, USA, Japan, Finland, Norge, Vesttyskland, UK, Holland, EF og OECD er benyttet OECD's standardiserede definition af ledigheden.

Kilde: OECD (1991a og 1991b), AIECE og egne skøn.

I.4.2 Den generelle økonomiske udvikling

Den lave ledighed er et reelt fænomen

Tabel I.3 søjle 1-4 illustrerer, at landene med en forholdsvis lav ledighed typisk også har en forholdsvis gunstig udvikling i beskæftigelsen. Især har Sverige en høj beskæftigelsesgrad, mens især USA har haft en kraftig tilvækst i beskæftigelsen. Den forholdsvis lave ledighed i disse lande dækker altså ikke over en tilsvarende udstødning fra arbejdsmarkedet.

Ingen simple gennemgående årsager til lav ledighed

I Tabel I.3 bekræfter søjle 5-10, at lande med en parallel ledighedsudvikling ikke har haft en tilsvarende ensartet udvikling i andre makroøkonomiske størrelser. Der er således *umiddelbart* intet systematisk sammenfald mellem ledighed og indenlandsk efterspørgsel, inflation, valutakurs, lønkonkurrenceevne eller udviklingen på de offentlige budgetter og betalingsbalancen. F.eks. har de øvrige nordiske lande haft forholdsvis høj inflation og evt. også en deprecierende valuta (Sverige og Norge) og betalingsbalanceunderskud (Sverige og Finland), men andre lande (Storbritannien og Danmark) har haft høj inflation, deprecierende valuta og betalingsbalanceunderskud uden at opnå en ensartet lav ledighed. Omvendt har Japan, Østrig og Schweiz haft lav inflation, apprecierende valuta og betalingsbalanceoverskud samtidig med en forholdsvis gunstig ledighedsudvikling. Der spores dog en tendens til, at EF-landene har haft en forholdsvis afdæmpet udvikling i den indenlandske efterspørgsel. Dog har f.eks. Storbritannien haft en kraftig indenlandsk efterspørgselsudvikling og alligevel et væsentligt ringere forløb for ledigheden end Vesttyskland med en afdæmpet indenlandsk efterspørgselsudvikling.

Søjle 11 i tabel I.3 viser, at der mellem lande med forholdsvis lav ledighed både er lande, som anvender omfattende beløb på aktiv arbejdsmarkedspolitik som de øvrige nordiske lande især Sverige, og lande, der ikke gør, som f.eks. USA, Japan og Østrig. Omvendt har Danmark høj ledighed, men bruger samtidig relativt betydelige midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Tabel 1.3 Nogle nøgletal for udvalgte lande, 1989

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
	Ledighed	Ikke- beskæft.	Ændring i 2.	Beskæft- tigelise	Indent. eftersp.	Forbru- gerpriser	Eff. valutak.	Enh.løn. omk.	Budget- balance	Bet. bal.	Aktiv arb.pol.	Passiv arb.pol.	Forhand. struktur
	Pct.		Pct.point.	1979=100			Pct. af BNP						- Rang -
Sverige	1,4	18,4	-2,8	107	121	223	79	96	5,4	-2,7	1,7	0,7	høj
USA	5,2	27,1	-5,0	119	131	165	94	79	-1,7	-2,0	0,2	0,4	lav
Japan	2,3	28,4	-1,3	111	144	125	175	106	2,4	2,0	0,2	0,4	lav
Finland	3,4	25,4	-3,5	109	146	198	109	115	2,9	-4,8	1,0	1,2	høj
Norge	4,9	25,2	-0,8	108	121	217	89	112	1,5	0,2	0,9	1,1	høj
Østrig	3,1	35,0	-1,3	109	121	147	117	91	-2,8	0,1	0,3	1,0	høj
Schweiz	0,6	24,1	-2,4	107	130	140	118	118	-	4,0	0,2	0,2	lav
EF	9,0	39,5	1,3	105	123	197	-	-	-	0,1	-	-	-
- V.tyskl.	5,6	35,3	0,0	106	114	133	126	110	0,2	4,8	1,0	1,3	mellem
- UK	7,1	28,6	-0,9	104	133	196	91	96	1,3	-3,9	0,7	1,0	lav
- Holland	8,3	39,9	-6,6	103	111	131	117	80	-5,1	3,6	1,1	2,6	mellem
- DK	9,2	24,3	-0,9	109	109	192	86	98	-0,8	-0,8	1,2	4,5	høj
OECD	6,2	33,4	-1,1	112	131	179	-	-	-1,1	-0,6	-	-	-

Anm.: Uddybende definitioner af indholdet i de enkelte søjler:

2. Befolkningen i den arbejdsdygtige alder (15-64 år) minus beskæftigelsen som procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.
3. Ændring heri siden 1979, pct.
8. Relative enhedslønomkostninger i fremstillingsvirksomhed målt i fælles valuta.
9. Saldo på den samlede offentlige sektors finanser i pct. af BNP.
11. og 12. Se tabel 1.4 for en nærmere definition.
13. Centraliseringsgraden i lønforhandlingerne.

Kilde: OECD (1990a, 1990b, 1991a og 1991b), Calmfors og Driffill (1988) og egne beregninger.

Indkomspolitik og korporatisme

Særlige årsager til lav ledighed

USA: Fleksibelt arbejdsmarked og konjunktur- modløbende økonomisk politik

Søjle 13 fremstiller et ganske vist problematisk mål for graden af centralitet i lønforhandlingerne. Der spores en vis tendens til, at lande med enten høj eller lav centraliseringsgrad også har en gunstig ledighedsgrad, som man teoretisk ville forvente. Flere usikre empiriske undersøgelser af ledighedens årsager afkræfter ikke en sådan sammenhæng.⁵

For nogle lande med lav ledighed har der gjort sig en række særlige forhold gældende. Den japanske økonomi har på mange områder udvist en helt usædvanlig tilpasningsevne bl.a. i forbindelse med en længe undervurderet valutakurs, men der har også ved flere lejligheder været villighed til at føre en konjunkturmodløbende økonomisk politik. Schweiz og Østrig havde i 1970'erne, men ikke i 1980'erne, en usædvanlig lav tilvækst til arbejdsstyrken. Østrig er desuden nærmest en korporativ stat med en høj grad af konsensus i befolkningen, hvilket har medvirket til at fastholde en meget afdæmpet omkostningsudvikling ved næsten fuld beskæftigelse. Norge har kunnet fastholde en høj beskæftigelsesgrad bl.a. i kraft af meget betydelige olieindtægter. Finland har tidligere nydt gavn af handelen med østlandene, men undergår nu en kraftig forringelse af beskæftigelsen på grund af sammenbruddet i østhandelen, og fordi en tidligere markant ekspansion af den indenlandske efterspørgsel nu nødvendigvis må korrigeres af hensyn til både konkurrenceevne og betalingsbalance, jf. tabel 1.3.

En ofte fremført forklaring på USA's forholdvis gunstige ledighedsudvikling i 1980'erne er, at det amerikanske arbejdsmarked er mere fleksibelt end de europæiske arbejdsmarkeder, fordi man i USA ikke har et så udbygget og generøst dagpengesystem og almindeligt socialt sikkerhedsnet mv., der i denne argumentation anses som en hindring for en nødvendig tilpasning af lønomkostningerne til konjunktursituationen. Samtidig har der i USA været en større villighed end i Europa til at føre en konjunkturmodløbende finans- og pengepolitik. Disse 2 forhold er imidlertid ikke uafhængige: Et tilstrækkeligt fleksibelt arbejdsmarked er en betingelse for, at ekspansiv økonomisk politik rent faktisk gavner beskæftigelsen og ikke blot ender i højere inflation. Den amerikanske social- og arbejdsmarkedspolitik har så til gengæld andre sociale omkostninger, som er en af årsagerne til en større politiske interesse for at føre en konjunkturmodløbende politik. I tilgift er

5) Se f.eks. Jackman, Pissarides og Savouri (1990). Lønforhandlerne formodes at tage størst hensyn til konsekvenserne for beskæftigelsen ved meget centrale og ved meget decentrale forhandlinger. Se *Dansk økonomi, juni 1988*, afsnit IV.6, hvoraf det også fremgår, at Danmark heller ikke i 1988 havde helt centrale lønforhandlinger.

den amerikanske økonomi forholdvis lukket, således at en ekspansiv økonomisk politik i højere grad fremmer den indenlandske aktivitet og i mindre grad belaster betalingsbalancen. Endelig har USA ikke været så hårdt ramt af olieprisændringerne.

Vesteuropa: Stive arbejdsmarkeder og stram finanspolitik

Sammenlignet med USA har mange vesteuropæiske lande således en mindre fleksibel løndannelse. Hertil kommer, at de vesteuropæiske lande gennemgående har haft en ringere udvikling i efterspørgslen delvist som følge af en stram finanspolitik, der bl.a. var en reaktion på store offentlige underskud samt betalingsbalanceproblemer i de enkelte lande.⁶ En koordineret europæisk finanspolitisk ekspansion vil derimod påføre det enkelte land en væsentlig mindre betalingsbalanceforringelse.

Hysteresis i Vesteuropa

Det fænomen, der kaldes hysteresis, har været fremført som en vigtig forklaring på, at det kan lade sig gøre at have så høj en ledighed i Vesteuropa i så lang en årrække. Hysteresis indebærer kort sagt, at stigende ledighed i sig selv forøger det niveau for ledigheden, som på længere sigt kan opretholdes, uden at inflationen fortsat tiltager. Det kan f.eks. fremkomme, hvis de lediges arbejdsevne på længere sigt forringes, eller hvis de på anden måde ikke kan medvirke til at holde lønstigningerne på et niveau, der er så beskedent, at flere kommer i arbejde. Forskellige empiriske undersøgelser har i varierende udstrækning påvist forekomst af hysteresis i flere vesteuropæiske lande især flere EF-lande.⁷ Derimod synes der ikke at være nævneværdig hysteresis i USA. Det forklares ofte med et mere fleksibelt amerikansk arbejdsmarked, men det har formentlig også haft stor betydning, at EF-landene gennem 1970'erne og ind i 1980'erne er blevet ramt hårdere af forskellige negative makroøkonomiske "stød". Bl.a. har den efterspørgselsregulerende politik som nævnt været strammere i EF-landene og specielt Vesttyskland end i USA. Det har afledt en større oprindelig stigning i ledigheden i EF-landene og dermed også en mulighed for, at hysteresis overhovedet kan opstå.⁸ Der kan dog ikke påvises forekomst af hysteresis i Danmark.⁹

Sverige: Aktiv arbejds- markedspolitik

Især Sverige, men også Østrig og Schweiz er eksempler på vesteuropæiske lande, der har kunnet bevare en lav registreret ledighed gennem 1980'erne, uden at det skyldes særlige gunstige "ydre" omstændigheder. For Sveriges vedkommende er det bl.a.

6) Dréze og Bean (1990).

7) Se f.eks. Coe (1988).

8) Blanchard og Summers (1988).

9) Bjørn og Pedersen (1992).

sket ved hjælp af en økonomisk politik, hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik har indtaget en central placering. Sverige er det OECD-land, der i forhold til både nationalindkomsten og ledigheden bruger klart flest offentlige midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik, jf. tabel I.3. I perioder har op til 3 pct. af den svenske arbejdsstyrke således deltaget i offentlige uddannelses- og beskæftigelsesordninger.

**EF-lande:
Passiv
understøttelse**

Modsat anvender de fleste EF-lande forholdvis betydelige beløb på passiv understøttelse af deres store antal ledige. Samlet bruger Sverige derfor ikke flere ressourcer på arbejdsmarkedspolitikken målt i forhold til BNP. Danmark indtager en særstilling, idet vi bruger forholdvis store midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik ligesom de øvrige nordiske lande, men samtidig har en ledighed på højde med det øvrige EF og bruger endnu flere midler på passiv understøttelse.

**Er den svenske
politik holdbar?**

Den aktive svenske arbejdsmarkedspolitik rummer en meget intensiv og målrettet anvendelse af de fleste af de typer af tiltag, som i varierende omfang også er eller har været benyttet i andre lande - tilsyneladende med stor succes indtil den nuværende recession. Det er derfor et meget interessant spørgsmål for andre velfærdsstater, om der kan udledes en generel lære af de svenske erfaringer, herunder om den igangværende stigning i den svenske ledighed og omlægning af hele den svenske økonomiske politik markerer et sammenbrud for den tidligere politik.

I.4.3 Opgørelser af den arbejdsmarkedspolitiske indsats

**Arbejdsmarkeds-
politikken opgaver**

Udover at understøtte den generelle økonomiske politik er det arbejdsmarkedspolitikken særlige opgave, at forbedre arbejdsmarkedets tilpasning til "stød" samt den måde, hvorpå arbejdsudbuddet matcher efterspørgslen. Det kan derimod næppe være et formål i sig selv at mindske ledigheden gennem f.eks. "tvivlsomme" beskæftigelsestilbud, der hverken gavner arbejdsgiver eller arbejdstager, eller gennem foranstaltninger, der presser personer ud af arbejdsstyrken.

**Statistisk grundlag
problematisk**

I tabel I.4 uddybes de mål for den arbejdsmarkedspolitiske indsats i udvalgte lande, som blev refereret ovenfor. Disse mål kan kritiseres dels for begrænset sammenlignelighed på tværs af landegrænser (trods bestræbelserne for at opnå det modsatte), dels for at arbejdsmarkedspolitikken her kun snævert afgrænses til

tiltag, der medfører offentlige udgifter, og dels for at det kan være tilfældigt, om et givet tiltag rubriceres som "arbejdsmarkedspolitik" eller f.eks. uddannelsespolitik, socialpolitik o.l. Hertil kommer, at opgørelsen intet siger om effektiviteten i de opregnede foranstaltninger. Mange udgifter til en bestemt funktion kan være tegn på en stor indsats eller på ringe effektivitet i indsatsen.

**Sverige:
Aktiv arbejds-
markedspolitik**

Set i forhold til nationalindkomsten er Sverige som nævnt det OECD-land, der bruger flest offentlige midler på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Der er dog ingen af de 5 hovedkategorier for den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvor Sverige anvender væsentligt flere midler end noget andet OECD-land. Ved at sætte udgiften som andel af BNP i forhold til ledighedsprocenten korrigeres der for, at et givet beløb skal strække til et forskelligt antal ledige i de forskellige lande.¹⁰ Opgjort således er Sverige det OECD-land, der bruger klart flest offentlige midler på den aktive arbejdsmarkedspolitik, jf. tabel I.4. De mest omkostningskrævende dele af den aktive svenske arbejdsmarkedspolitik ses at være arbejdsmarkedsforanstaltninger for revalidender, men også arbejdsmarkedsuddannelser for ledige voksne vejer tungt.

**Danmark:
Primært passiv, men
også aktiv arbejds-
markedspolitik**

Danmark er det OECD-land, der anvender flest offentlige midler på den samlede arbejdsmarkedspolitik set i forhold til nationalindkomsten, idet Danmark også er det land, der bruger mest på den passive arbejdsmarkedspolitik. Samtidig tilhører Danmark sammen med Holland, Tyskland og Storbritannien en mellemgruppe af lande, der bruger forholdsvis meget på den aktive arbejdsmarkedspolitik, omend klart mindre end Sverige, især korrigeret for ledighedens størrelse. Danmark bruger relativt store midler til foranstaltninger for tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet (efterlønsordningen), men også udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge er ret anseelige i international målestok. I den aktive arbejdsmarkedspolitik bruger Danmark især forholdsvis mange midler på arbejdsmarkedsuddannelser for voksne (herunder job- og uddannelsesstilbud), men også på særlige tiltag overfor unge.

Arbejdsformidling

Tabel I.5 viser, at målt i forhold til befolkningen i den arbejdsdygtige alder har især Sverige og Storbritannien forholdsvis mange ansatte i den egentlige offentlig arbejdsformidling. Den enkelte ansatte har i Sverige forholdsvis få ledige at betjene.

10) Det er dog ikke alle udgifterne, der retter sig alene mod de ledige.

Tabel 1.4 Offentlige udgifter til arbejdsmarkedspolitik

	Vest- tysk.	UK	Hol- land	Sve- rige	DK
	———— Pct. af BNP ————				
1. Arbejdsformidling	0,23	0,14	0,09	0,20	0,09
2. Arb.mark.udd.	0,30	0,25	0,21	0,52	0,53
- ledige voksne	0,23	0,22	0,20	0,50	0,25
- beskæftigede voksne	0,06	0,03	-	0,02	0,28
3. Ungdomsforanstaltn.	0,05	0,23	0,08	0,06	0,23
4. Subsidieret besk.	0,20	0,04	0,08	0,16	0,03
- privat besk. ^a	0,05	0,04	0,04	0,02	-
- ledige igangsættere	-	-	-	0,01	0,03
- Off. jobskabelse	0,14	-	0,04	0,14	-
5. Revalidender	0,22	0,03	0,68	0,74	0,32
6. Dagpenge	1,30	0,94	2,64	0,60	3,24
7. Tidlig tilbagetrækn.	0,02	-	-	0,09	1,27
Ialt (1-7)	2,32	1,62	3,77	2,38	5,71
- Aktive tiltag (1-5)	1,00	0,68	1,13	1,70	1,20
- Passive tiltag (6-7)	1,33	0,94	2,64	0,69	4,51
	- Pct. af BNP ift. ledighedspect. -				
Ialt	0,41	0,23	0,45	1,70	0,62
- Aktive tiltag	0,18	0,10	0,14	1,21	0,13
- Passive tiltag	0,24	0,13	0,32	0,49	0,49

a) Omfatter ikke støtte til kriseramte virksomheder, ordninger under egnsudviklingsprogrammer etc.

Anm.: Tallene er opgjort for året 1988 eller 1989.

Kilde: OECD (1991a og 1991b) og egne beregninger.

Der skal i den forbindelse erindres om, at kun 1/6 af alle nye jobs i Holland anmeldes til den offentlige arbejdsanvisning, mens andelen er 1/3 i Vesttyskland og Storbritannien og hele 2/3 i Sverige, hvor anmeldelse er obligatorisk.

Oplæring og arbejdsmarkedsuddannelser

Beskæftigelses-subsidier

Sverige brugte i 1989 et væsentlig større beløb til arbejdsmarkedsuddannelserne for ledige voksne end andre lande og op mod dobbelt så meget som Danmark. Den danske jobtilbudsordning er rubriceret under "arbejdsmarkedsuddannelser for voksne ledige". Danmark anvender desuden forholdsvist store offentlige midler på (videre)uddannelse af beskæftigede voksne. Danmark har derimod forholdvis små udgifter til beskæftigelses-subsidier, der spiller en større rolle i Tyskland og Sverige.

Tabel 1.5 Antal personer ansat i offentlig arbejdsformidling

	Vest-tysk.	UK	Hol-land	Sve-rige	DK
	Antal				
Antal pr. tusind 15-64 årige	0,6	0,9	0,4	1,0	0,6
Antal ledige pr. ansat	86	53	152	14	81

Anm.: Der er så vidt muligt kun medtaget personer, der er ansat med egentlig arbejdsformidling (*placement*), rådgivning samt hertil knyttede administrative funktioner m.m. Tallene er opgjort for året 1988 eller 1989.

Kilde: OECD (1990b).

Svensk arbejdsmarkedspolitik: Integreret del af generel økonomisk politik

Hurtig indsats og generøs understøttelse

I sit oprindelige udgangspunkt blev den svenske arbejdsmarkedspolitik sammenkædet med en restriktiv eller i hvert fald ikke ekspansiv generel efterspørgselspolitik med henblik på at mindske de inflationære skadevirkninger af den høje beskæftigelsesgrad.¹¹ Arbejdsledighedsdaggpengenes kompensationsgrad er forholdsvis generøs, men den maksimale understøttelsesperiode er begrænset til normalt 14 måneder. Til gengæld gives den ledige meget hurtigt en række tilbud. Grundelementerne er en meget betydelig og hurtig indsats i arbejdsformidlingen (hvortil ledige stillinger skal anmeldes) kombineret med en forholdsvis skrap anvisningspraksis på tværs af geografiske og faglige skel, en hurtig indsats indenfor genoptræning/videreuddannelse samt om

11) Den såkaldte Rehn-Meidner model fra 1950'erne, jf. f.eks. Lundberg (1985). Princippet om ikke-akkomodering blev dog endeligt forladt i 1970'erne. I andre lande forsøgte man sig i stedet med en kombination af indkomspolitik og lejlighedsvis ekspansiv finans- og pengepolitik. Erfaringerne viser, at indkomspolitik har meget svære vilkår under ekspansiv efterspørgselspolitik.

nødvendigt løntilskud og i sidste ende midlertidig offentlig beskæftigelse. Allerede efter 3 måneders ledighed er det en betingelse for fortsat understøttelse, at den ledige modtager uddannelses tilbud, og dertil kommer, at unge på 18-19 år allerede modtager arbejdstilbud efter 3 ugers ledighed.

Oprindelig var det intentionen, at indkomstfordelingen skulle udjævnes ved en mindskelse af lønforskellene ("solidarisk lønpolitik"). Dette ville medføre indskrænkninger i de mindst effektive virksomheder, men forventedes samtidig at medføre større effektivitet. Arbejdsmarkedspolitikken skulle bistå med at kanalisere arbejdskraften fra de mindst effektive til de mest effektive virksomheder. Fra 1970'erne blev der imidlertid lagt større vægt på at sikre beskæftigelsen ved indskrænkninger i adgangen til at afskedige arbejdskraft (længere varslingstider).¹²

Vesttysk arbejds- markedspolitik

Ringere tilbud og understøttelse

I Vesttyskland har den ledige ikke som i Danmark og Sverige mulighed for at forlænge understøttelsesperioden ved at modtage job- og uddannelses tilbud. Den maksimale understøttelsesperiode for den egentlige arbejdsløshedsforsikring (*Arbeitslosengeld*) er normalt 12 måneder, hvorefter den ledige kan overgå til en lavere bistandslignende ydelse (*Arbeitslosenhilfe*), der udmåles efter et behovsprøvningsprincip, men hvor der principielt ikke er nogen begrænsninger på den maksimale understøttelsesperiode. Denne ydelse kan evt. suppleres med egentlig socialhjælp. For særligt vanskeligt stillede grupper findes forskellige løntilskud mv., og endelig har den ledige mulighed for at deltage i forskellige offentligt finansierede arbejdsmarkedssuddannelser. De mere sparsomme vesttyske foranstaltninger har i kombination med en lang og næsten ubrudt tradition for ikke at akkomodere (eftergive) overdrevne lønstigningers skadelige effekt på beskæftigelsen via ekspansiv penge- og finanspolitik virket dæmpende på løn- og prisdannelsen.

Ingen akkomodering

Sverige og Tyskland sammenlignet med Danmark

Enkelt-elementerne i den svenske arbejdsmarkedspolitik anvendes i varierende omfang også i Danmark. Forskellen er primært, at i Sverige iværksættes indsatsen overfor den ledige meget tidligere og med større ressourcer pr. ledig kombineret med en skarpere praksis mht. anvisning og bortfald af understøttelse. Det har bl.a. været muligt i kraft af den generelt gode beskæftigelse.¹³ Selv om den maksimale understøttelsesperiode normalt er 14 måneder, kan man ligesom i Danmark optjene ret til en fornyet understøttelsesperiode via deltagelse i uddannelses- og

12) Se nærmere herom i *Dansk økonomi, juni 1988*.

13) Der bl.a. kan forklares med udvidelsen af den offentlige beskæftigelse og valutakurstilpasninger, jf. afsnit 1.4.4.

beskæftigelsesordningerne. I Vesttyskland er udbuddet af aktive tiltag betydeligt mindre end i Danmark, men den regulære understøttelsesperiode er til gengæld også her væsentlig kortere.

I.4.4 Virkningerne af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger

Aktiv arbejds- markedspolitik dårligt undersøgt

Virkningerne af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger er forbavsende lidt undersøgt til trods for betydelige midler, der anvendes. Det hænger bl.a. sammen med, at der er store metodiske problemer ved sådanne undersøgelser. De fleste grundige undersøgelser vedrører USA, hvor der som nævnt har været lagt langt mindre vægt på arbejdsmarkedspolitikken end i Vesteuropa. De aktive tiltag har dog periodevis også i USA haft stor betydning for særlige befolkningsgrupper. Resultater fra USA kan kun med forbehold overføres til Vesteuropa, hvor arbejdsmarkedet mv. fungerer inden for andre lovgivningsmæssige og institutionelle rammer.

Makroøkonomiske miljø afgørende

Muligheden for at opnå gunstige resultater af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger forøges ved koordination med den generelle økonomiske politik, idet arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger isoleret set ikke kan udrette mirakler. Det er således en betingelse for et gunstigt udfald af det, som ofte kaldes aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, at arbejdsmarkedet er fleksibelt, og at understøttelsessystemet ikke er for generøst. Tilsvarende har aktive foranstaltninger som job- og uddannelses tilbud større effekt på ledigheden, jo større den aggregerede efterspørgsel er.

Evalueringer af aktiv arbejds- markedspolitik

Partielle mikroøkonomiske undersøgelser af aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag i især USA peger mod følgende konklusioner:¹⁴ Beskæftigelses- og uddannelses tilbud giver størst afkast, når de rettes mod de grupper, der har den ringeste erhvervs erfaring og den ringeste uddannelse.¹⁵ Effekten af sådanne tilbud er imidlertid begrænset, men den er dog synlig.¹⁶ Det spiller tilsyneladende en rolle i hvert fald i USA, at deltagerne i arbejdsgivernes øjne i et vist omfang "stemples" som mindre attraktiv

14) Haveman og Hollister (1991). Effekten af tiltagene måles som regel som ændret sandsynlighed for at få efterfølgende regulær beskæftigelse eller som ændringen i den efterfølgende indkomst.

15) For alvorligt socialt belastede mænd er virkningen imidlertid ringe.

16) OECD (1990b) finder på basis af også andre landes erfaringer, at direkte offentlig jobskabelse kun i mindre grad forøger deltagerens fremtidige sandsynlighed for senere at få beskæftigelse.

arbejdskraft. Intensiv jobtræning/uddannelse af unge kan derimod have stor effekt. Øget vægt på anvisning og hjælp til jobsøgning har ofte gunstige kortsigtsvirkninger og er billig. Marginale beskæftigelsesubsidier efter enkle regler kan have gunstige virkninger på beskæftigelsen under konjunkturtilbageslag.

Makroøkonomiske effekter

Direkte jobskabelse etc. har selvfølgelig en øjeblikkelig gunstig virkning på deltageres beskæftigelse. En positiv effekt på de konkrete deltageres aktuelle og fremtidige beskæftigelse er imidlertid ikke en tilstrækkelig betingelse for en gunstig makroøkonomisk effekt på den samlede ledighed. Således vil løntilskud og direkte jobskabelse næsten uvægerligt i et eller andet omfang direkte eller indirekte fortrænge anden beskæftigelse, eller omfatte beskæftigelse, der alligevel var blevet skabt, hvorved den makroøkonomiske nettoeffekt i hvert fald formindskes. En omfordeling af ledigheden i retning af færre langtidsløse vil dog modvirke hysteresis og derved formentlig dæmpe ledigheden på lidt længere sigt.¹⁷

Fortrængning

Hysteresis

OECD's vurderinger

OECD konkluderer således, at beskæftigelsesubsidier i reglen har haft forholdsvis små virkninger på den samlede ledighed.¹⁸ Ved at rette subsidierne mod f.eks. beskæftigelse af langtidsløse kan de dog have en mærkbar effekt på fordelingen af ledigheden. Incitamentet til øget førtidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet har i flere tilfælde haft tvivlsomme virkninger på ledigheden, og har i flere tilfælde også vist sig meget kostbare. Reduktioner af arbejdstiden har i stadig aftagende grad været anset som et vigtigt instrument i ledighedsbekæmpelsen, mens der har været stigende interesse for at kombinere dem med mere variable arbejdstidsregler for at øge fleksibiliteten. Støtte til flytteomkostninger har ofte haft ringe virkninger på mobiliteten. Som de mest fordelagtige aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag fremhæver OECD en forøget indsats ved genoplæring (*re-training*), rådgivning og arbejdsformidling, men fremhæver som betingelse for et gunstigt udfald, at arbejdsmarkedet er fleksibelt, og at understøttelses-systemet ikke er for generøst. Det anbefales at lempe vilkårene for beskæftigelse af især unge og langtidsløse f.eks. ved indslusningsløb etc.

17) Der findes en del økonometriske undersøgelser, der ved internationale sammenligning af en række makroøkonomiske størrelser bl.a. konkluderer, at aktiv arbejdsmarkedspolitik (og en begrænset understøttelsesperiode) har en klar dæmpende effekt på makro-ledigheden, jf. f.eks. Jackman mfl. (1990). Det er imidlertid vurderingen, at flere af de makroøkonomiske størrelser er for usammenlignelige, til at konklusionen er pålidelig, jf. også teksten til tabel I.4 ovenfor og diskussionen af arbejdsløshedsunderstøttelsen nedenfor.

18) OECD (1990b). Se også OECD (1991b).

De svenske erfaringer

AF-vejledningen positiv

Norske erfaringer

Skadelig virkning på løndannelsen?

Styringsproblemer i den økonomiske politik

Virkningerne af specielt den svenske aktive, arbejdsmarkedspolitik er stærkt omdiskuteret. Partielle mikroøkonomiske undersøgelser konkluderer, at kun forøget vejledning fra arbejdsformidlingen havde klare positive virkninger på deltagernes regulære fremtidige beskæftigelse, mens der ikke kan eftervises en klar positiv effekt af flyttetilskud, jobskabelse eller arbejdsmarkedsuddannelser for ledige.¹⁹ I Norge peger foreløbige undersøgelser dog på, at arbejdsmarkedsuddannelserne forbedrer de lediges sandsynlighed for at få arbejde i det mindste i det først efterfølgende år.²⁰

Nogle makroøkonomiske undersøgelser finder, at den aktive svenske arbejdsmarkedspolitik på langt sigt kan virke direkte skadelig på den regulære beskæftigelse, dels fordi arbejdsmarkedsordningerne mindsker incitamentet til at søge regulært arbejde, dels fordi de eftergiver (akkomoderer) de negative virkninger af for store lønstigninger på beskæftigelsen og derved forhindrer den nødvendige løntilpasning.²¹ Fortalerne for dette synspunkt fremhæver ofte, at årsagen til at Sverige (og i varierende omfang også de andre nordiske lande) har kunnet holde en forholdsvis lav ledighed, er devalueringer og en forholdsvis kraftig ekspansion af den offentlige sektor. I længden kan det imidlertid ifølge dette synspunkt ikke kompensere for den manglende løntilpasning, således at ledigheden i sidste ende må stige, hvilket er, hvad de nordiske lande i varierende omfang har måttet sande. Undersøgelser viser også, at den svenske realløn tilpasses ret fleksibelt ved variationer i ledigheden, men i denne argumentation ses det mest som et udslag af, at devalueringer (som traditionel reaktion på stigende ledighed) tidligere har sænket reallønnen ved en træg nominel løn.

Modsat fremhæver andre, at de aktuelle svenske problemer primært skyldes, at finanspolitikken mod slutningen af 1980'erne var ekspansiv, selv om der var fuld beskæftigelse, hvilket var dømt til at ende galt. Som nævnt var det oprindelig en klar forudsætning i Rehn-Meidner politikken, at den generelle økonomiske politik skulle være ikke-akkomoderende. Nogle vil yderligere fremhæve en meget flad lønstruktur som årsag til ledighed. I hvert fald viser de svenske erfaringer, at en aktiv arbejdsmarkedspolitik ikke alene kan korrigerer for fejltrin i den generelle økonomiske politik. *Arbetsmarknadsstyrelsen* ventede i februar 1992, at ca. 3,5 pct.

19) Björklund (1990).

20) Raaum (1991).

21) Se f.eks. Calmfors og Nymoen (1990), Calmfors og Forslund (1991) og *Økonomisk Debatt* (1991).

af arbejdsstyrken vil være omfattet af de aktive foranstaltninger frem til midten af 1993, men skønner at systemets effektivitet er betinget af, at maksimalt 3 pct. omfattes af ordningerne. Summen af de åbent ledige og de ledige under arbejdsmarkedsordningerne ventes at komme op på næsten 10 pct. af arbejdsstyrken i 1993. Langtidsledigheden og ungdomsledigheden er også stigende.

Mindsteløn og lønspredning

I de fleste lande er arbejdsløsheden højest for de mindst uddannede.²² Det gælder også for lande med en meget stor lønspredning som f.eks. USA. I Holland har der været påvist en negativ virkning på beskæftigelsen af især unge af højere mindstelønninger.²³ Der kunne også måles en afsmittende virkning fra mindstelønnen til de øvrige lønninger, således at de forhøjede mindstelønninger må formodes at have haft en negativ virkning på den generelle konkurrenceevne og beskæftigelse.

Dagpengesystem og ledighed

Et omstridt spørgsmål er, om - og i hvilken udstrækning - et generøst dagpengesystem medvirker til at hæve ledigheden. Som argumenter herfor er fremført, at et generøst dagpengesystem kan øge lønpresset,²⁴ og at det direkte kan mindske incitamentet til at tage arbejde. Især er langvarig generøs understøttelse blevet udlagt som en medvirkende årsag til langtidsledighed.

Stor variation i understøttelsessystemerne

Understøttelsessystemerne er ret forskellige i de forskellige lande, og den udbetalte støtte varierer ofte for forskellige grupper samtidig med, at den normalt i et eller andet omfang aftrappes med stigende ledighedsperiode. Ved internationale sammenligninger er det fundet, at en længere maksimal understøttelsesperiode virker fremmede på ledigheden.²⁵ Det er imidlertid meget problematisk at forsøge at sammenfatte et lands understøttelsessystem ved hjælp af en typisk eller gennemsnitlig kompensationsgrad og en maksimal varighed, således som det ofte ses i den slags undersøgelser.²⁶ Visse lande som f.eks. Danmark har i øvrigt udvidet den maksimale understøttelsesperiode netop som en reaktion på den store langtidsledighed. Årsags-sammenhængen kan altså modsat gå fra ledighed til maksimal

22) Se OECD (1989).

23) van Soest (1991). Visse andre undersøgelser har dog ikke bekræftet de hollandske resultater. Det kan skyldes, at de forhøjede mindstebeløninger ikke har oversteget de faktiske laveste lønninger. Se i øvrigt Card (1991) og Sørensen (1992). Også her skal man selvfølgelig være forsigtig med at overføre resultater mellem arbejdsmarkeder med forskellige institutionelle rammer mv.

24) Ifølge Det økonomiske Råds sekretariats samfundsøkonomiske beregningsmodel for Danmark, SMEC, vil en stigning i dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad på 1 pct. således alt andet lige forøge timelønnen med 0,4 pct. på langt sigt ved det nuværende niveau for den gennemsnitlige kompensationsgrad, jf. Det økonomiske Råds sekretariat (1990).

25) Se eksempelvis Jackman, Pissarides og Savouri (1990).

26) Se f.eks. Atkinson og Micklewright (1991).

Mikroøkonomiske undersøgelser

understøttelsesperiode. En afkortet understøttelsesperiode kan eventuelt blot indebære, at flere ledige udtræder af arbejdsstyrken, hvorved den registrerede ledighed falder, uden at det underliggende ledighedsproblem nødvendigvis er mindsket. Det er derfor vurderingen, at internationale tværsnitsundersøgelser er et ret tvivlsomt redskab til at bestemme sammenhængen mellem understøttelse og ledighed.

I flere nationale undersøgelser kan der påvises en vis sammenhæng mellem længden af den maksimale understøttelsesperiode og af de individuelle ledighedsperioder.²⁷ Det indebærer ikke nødvendigvis, at der på makroniveau er en positiv sammenhæng mellem understøttelsesperiodens længde og ledighedens størrelse, da den mikroøkonomiske sammenhæng eventuelt blot har betydning for ledighedens fordeling. Det kan også være, at mange efter afsluttet understøttelse blot forlader arbejdsstyrken uden at få beskæftigelse. Med en vis fleksibilitet i løndannelsen vil incitamentet til kortere individuelle ledighedsperioder dog formentlig dæmpe den samlede ledighed.

I Sverige er der konstateret en tydelig trendmæssig vækst i længden af den gennemsnitlige individuelle ledighedsperiode siden slutningen af 1960'erne sideløbende med væsentlige udvidelser af dagpengesystemets omfang, kompensationsgrader og maksimale understøttelsesperioder. Når den samlede registrerede ledighed alligevel ikke er steget, kan det være fordi, den intensive arbejdsformidling og de rigelige jobtilbud har modvirket de eventuelle negative incitamentsvirkninger af det udbyggede understøttelsessystem.²⁸

Endnu engang bør det understreges, at understøttelsessystemerne varierer så meget fra land til land, at det er vanskeligt at overføre konklusionerne fra et land til et andet land.

I.4.5 Sammenfatning

Generel økonomisk politik

Den generelle økonomiske politik har afgørende betydning for ledighedsudviklingen. For et mindre vesteuropæisk land har rekommendationer om en større koordination af den økonomiske politik i Vesteuropa imidlertid en begrænset og i den aktuelle situation i hvert fald ikke tilstrækkelig operationel værdi. Ved

27) Se f.eks. Atkinson og Micklewright (1991).

28) Björklund og Holmlund (1991).

siden af konkurrenceevne i bred forstand har den hjemlige arbejdsmarkedspolitik derfor stor interesse i ledighedsbekæmpelsen.

Afvejning af fleksibilitet mod social trykshed

Erfaringerne fra USA og Vesteuropa antyder, at der i indretningen af social- og arbejdsmarkedspolitikken nødvendigvis må ske en afvejning mellem på den ene side hensynet til fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og dermed beskæftigelsen og på den anden side hensynet til levevilkårene for de personer, der rammes af ledighed eller nedsat arbejdsevne. En indsats til reduktion af ledigheden kræver derfor både arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, fleksibilitet i løndannelsen samt anvendelse af økonomiske incitamenter over for relevante beslutningstagere mht. uddannelse, beskæftigelsesforanstaltninger mv.

Aktiv arbejds-markedspolitik

Der er både internationalt og herhjemme ubehagelige mangler på viden om virkningen af mange arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Blandt de aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag, som imidlertid synes at give størst afkast, er arbejdsformidling, rådgivning og genoplæring/uddannelse af de ledige. Andre tiltag som egentlig videreuddannelse, beskæftigelsestilskud, jobtilbud osv. kan også have gavnlige virkninger, men det kræver stor omhu med det konkrete design. I det omfang sådanne tiltag rettes specielt mod grupper, der i ringe udstrækning må formodes at påvirke løndannelsen (som f.eks. de langtidsledige eller de unge), vil det reducere det opadgående pres på det generelle lønniveau fra sådanne foranstaltninger. Såfremt arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger modvirker, at enkelte bliver langvarigt ledige (hysteresis), vil de tværtimod på lidt længere sigt kunne bidrage til at fremme den nødvendige fleksibilitet. Hvis lønnen er lavere i beskæftigelsesordninger, øger det samtidig incitamentet til at tage regulært arbejde, hvilket yderligere mindsker den eventuelle opadgående virkning på løndannelsen.

Grænser for aktiv arbejdsmarkedspolitik

Generelt er det hensigtsmæssigt at sondre mellem, hvad man kan gøre for at forhindre ledigheden i at tiltage, og hvordan man bekæmper en allerede opstået ledighed, hvor langvarig arbejdsløshed kan nødvendiggøre en særlig indsats. Den aktuelle udvikling i Sverige viser f.eks., at arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger ikke fungerer fuldt ud under stor og stigende ledighed. Den svenske arbejdsmarkedspolitik kan heller ikke implementeres i fuld skala ved stor ledighed alene på grund af omkostninger og kapacitetsproblemer.

Understøttelse

Foruden understøttelsesniveauets betydning for løndannelse og ledighed er der indicier for, at langvarig arbejdsløshedsunderstøttelse har en skadelig indflydelse på løndannelse og ledighed og modarbejder en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Sammenhængen og problemets omfang kan ikke siges at være særlig velbelyst, men man kan forsigtigt konkludere, at kortere understøttelsesperioder i givet fald har størst betydning ved at modarbejde tendensen til, at negative "stød" til økonomien får langvarige virkninger for ledigheden. Understøttelsesperiodens længde kan dog også have betydning for den statistiske opgørelse af antallet af langtidsledige.

Der er ingen kendte erfaringer med hensyn til betydningen for løndannelsen af forskellige former for finansiering af arbejdsløshedsunderstøttelsen. På dette område er det derfor nødvendigt indtil videre alene at anvende analytiske resonnementer.

Danmark

De fleste af de aktive arbejdsmarkedspolitiske enkeltinitiativer, der i udlandet har været taget i anvendelse i ledighedsbekæmpelsen, har i hvert fald i princippet været forsøgt anvendt i Danmark. Danmark skiller sig måske mest ud ved den konkrete sammensætning af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. I Sverige er et generøst dagpengesystem knyttet sammen med et væsentlig hurtigere, tvunget engagement af de ledige i job- og uddannelses tilbud. Mange andre lande har ikke så generøst et dagpengesystem, men har heller ikke en så omfattende vifte af aktive tiltag som Danmark og Sverige.

Danmark har en forholdsvis moderat andel af ledige, som er langtidsledige. Desuden er denne andel ret stabil på langt sigt, mens det konkrete antal langtidsledige er ret konjunkturfølsomt,²⁹ hvilket understøtter de undersøgelser, der afviser betydelig forekomst af hysteresis. Dette kan være resultatet af både de ret omfattende job- og uddannelses tilbudsordninger og den forholdsvis lempelige adgang til førtidig tilbagetrækning (efterløn og førtidspension). De to sæt af foranstaltninger trækker dog hver sin vej med hensyn til løndannelsen på længere sigt, idet de naturligvis har en forskellig indflydelse på antallet af (aktive) personer i arbejdsstyrken. Det er dog uklart, i hvilket omfang job- og uddannelses tilbudsordningerne bidrager til at øge de langtidslediges chance for at få et regulært arbejde. Deres betydning er derfor formentlig især at holde de langtidsledige aktive i arbejdsstyrken.

29) Som anført i Økonomiministeriet (1991) og *Dansk økonomi, december 1991*.

Mens konjunkturudviklingen og derfor den efterspørgselsregulerede politik og konkurrenceevnen i bred forstand er af afgørende betydning for et fald i ledigheden, er der ikke fra den internationale gennemgang af arbejdsmarkedspolitiske tiltag nogen klar hjælp at hente med hensyn til at konkludere, hvorledes få og enkle arbejdsmarkeds- og socialpolitiske foranstaltninger kan bidrage afgørende til varigt at reducere ledigheden. Der er derfor behov for en bred indsats omfattende uddannelse, øget lønspredning, større mobilitet (geografisk som faglig) og dagpengesystemet (finansiering, satser, varighed) for at forbedre incitamenterne til at holde lønstigningstakten på et niveau, der er i overensstemmelse med en lavere ledighed.

Litteraturliste

Atkinson, A.B. og J. Micklewright, 1991, "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*.

Björklund, A., 1990, "Evaluations of Swedish Labor Market Policy", *Finnish Economic Papers*.

Björklund, A. og B. Holmlund, 1991, "The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden" i A. Björklund, R. Haveman, R. Hollister og B. Holmlund, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Oxford.

Bjørn, N.H. og T.M. Pedersen, 1992, "Insiders and Outsiders in the Danish Labour Market - an Empirical Study", *Arbejdsrapport 1992:1*, Det økonomiske Råds Sekretariat, København og Centre for Labour Economics, Handelshøjskolen i Århus, Århus.

Blanchard, O.J. og L.H. Summers, 1988, "Hysteresis and the European Unemployment Problem" i Cross (ed): *Unemployment, Hysteresis and The Natural Rate Hypothesis*, Oxford.

Calmfors, L. og J. Driffill, 1988, Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance, *Economic Policy*.

Calmfors, L. og R. Nymoen, 1990, "Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries", *Economic Policy*.

Calmfors, L. og Forslund, 1991, "Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience", *Economic Journal*.

Card, D., 1991, "Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California", 1987-89, *Working Paper*, No. 3710, NBER.

Coe, 1988, "Hysteresis Effects in Aggregate Wage Equations" i Cross (ed): *Unemployment, Hysteresis and The Natural Rate Hypothesis*, Oxford.

Det økonomiske Råds sekretariat, 1990, *SMEC, modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik*, København.

Drèze og Bean, 1990, "European Unemployment: Lessons from a Multicountry Econometric Study", i Holmlund og Löfgren (ed): *Unemployment and Wage Determination in Europe*, Oxford.

Ekonomisk Debatt 91/4.

Haveman, R. og R. Hollister, 1991, "Direct Job Creation: Economic Evaluation and Lessons for the United States and Western Europe" i A. Björklund, R. Haveman, R. Hollister og B. Holmlund, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Oxford.

Jackman, Pissarides og Savouri, 1990, "Unemployment Policies", *Economic Policy*.

Layard, R. og J. Philpott, 1991, *Stopping Unemployment*, London.

Layard, R., S. Nickell, R. Jackman, 1991, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford.

Lundberg, E., 1985, "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature*.

OECD, 1989, *Employment Outlook*, Paris.

OECD, 1990a, *Historical Statistics*, Paris.

OECD, 1990b, *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris.

OECD, 1991a, *Employment Outlook*, Paris.

OECD, 1991b, *Economic Outlook 50*, Paris.

Pedersen, P.J., 1991, "Omfanget af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, 1971-89". *Working Paper 91-1*, Centre for Labour Economics, University of Aarhus and Aarhus School of Business, Århus.

Raaum, O., 1991, "Arbejdsmarkedskurs - effektivt tiltak mod arbeidsløshet?", *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, Hefte 4.

Sørensen, T. Ø., 1992, *Arbejdsløshed og fleksibilitet på det danske arbejdsmarked*, Rockwool Fondens Forskningsprojekt, København.

van Soest, A., 1991, "Minimum Wages, Earnings and Employment", *Tilburg University*, Holland.

Økonomiministeriet, 1991, *Økonomisk Oversigt*, København.

KAPITEL II

DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR

II.1 Oversigt

Tiltagende vækst i fremskrivningsperioden

Ifølge den fremlagte konjunkturoversigt, hvis hovedtal er angivet i tabel II.1, forventes først en begrænset, men senere tiltagende økonomisk vækst. Med den usikkerhed, der nødvendigvis knytter sig til sådanne fremskrivninger, og under forudsætning af uændret økonomisk politik ventes væksten i den indenlandske produktion (BFI) at blive knap 2 pct. i 1992, omkring 2,5 pct. i 1993 og knap 3 pct. i 1994. I modsætning til udviklingen i de foregående år hidrører væksten næsten ikke fra nettoeksporten, men primært fra den indenlandske efterspørgsel, jf. figur II.1. Denne stigning kommer især fra den private sektor, specielt det private forbrug.

Arbejdsløsheden falder i 1993 og 1994

Efter en kraftig stigning igennem 1991 forventes arbejdsløsheden ikke at stige væsentligt over niveauet på godt 310.000 ledige i begyndelsen af indeværende år. Derimod ventes i 1993 beskæftigelsen i den private sektor at stige og arbejdsløsheden at falde til ca. 300.000 personer. Igennem 1993 vil faldet i arbejdsløsheden dog være væsentligt stærkere, end årsgennemsnittene antyder, og faldet vil fortsætte i 1994, hvor årsgennemsnittet skønnes at blive ca. 275.000 ledige, jf. figur II.2. Betalingsbalanceoverskuddet forventes at være stort set uændret 18-21 mia. kr. pr. år i fremskrivningsperioden.

Revisioner i forhold til tidligere prognose

Det internationale opsving ventes nu først at begynde i løbet af 1992 og opgangen at blive forholdsvis moderat, således at væksten i Danmark og udlandet bevæger sig opad i samme takt. Stigningen i den indenlandske efterspørgsel er også nedjusteret. Dette hænger for det første sammen med den nedadgående revision, der er sket af de kvartalsvise nationalregnskabstal fra Danmarks Statistik for de første kvartaler af 1991. For det andet er forventningerne til væksten i investeringerne nedjusteret som følge af dels udskyldelsen af opsvinget, dels en revurdering af størrelsen af den ledige produktionskapacitet.

Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen, 1992-1994

	Værdi i løbende priser			Realstigning fra året før			Prisstigning fra året før		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
	— mia. kr. —			— pct. —			— pct. —		
Privat forbrug	459,4	482,8	514,5	3,1	3,1	4,0	2,1	2,0	2,5
Nyt boligbyggeri	28,6	30,5	31,7	5,0	2,5	-	3,5	4,0	4,0
Private investeringer	99,4	106,8	117,8	-2,2	3,6	6,1	3,1	3,7	3,9
Offentligt forbrug ^a	210,7	217,9	223,9	0,6	0,1	-0,2	2,4	3,3	3,0
Offentlige investeringer	18,9	19,7	20,4	2,0	-	-	4,9	3,9	4,0
Lager- og besætningsændringer ^b	-2,8	-0,2	1,1	0,0	0,3	0,1	-	-	-
Indenlandsk efterspørgsel i alt	814,2	857,5	909,6	1,8	2,6	3,2	2,4	2,6	2,8
Vareeksport (fob) ^f	252,4	266,2	284,2	4,0	4,5	4,8	0,7	0,9	1,8
heraf industri ekskl. skibe og fly	163,7	175,8	192,0	4,0	5,0	6,0	0,5	2,3	3,0
heraf landbrug og konserves ^d	73,1	73,8	74,8	4,2	3,3	2,4	2,5	-2,3	-1,0
Tjenesteeksport	71,7	76,2	81,7	2,4	4,4	5,1	2,5	1,9	2,0
Eksporthandel i alt	324,1	342,4	365,9	3,7	4,5	4,9	1,1	1,1	1,9
Samlet efterspørgsel	1138,4	1199,9	1275,5	2,4	3,2	3,7	1,9	2,1	2,5
Vareimport (cif)	216,1	231,6	251,8	4,1	5,1	5,8	-0,3	1,9	2,8
heraf energiimport	14,6	16,1	16,9	5,1	9,5	5,3	-4,0	0,9	-
Tjenesteimport	45,7	49,1	53,2	1,6	4,1	4,6	4,0	3,2	3,7
Import i alt	261,8	280,6	304,9	3,7	5,0	5,6	0,3	2,1	2,9
Bruttonationalprodukt^e	876,5	919,3	970,5	1,9	2,6	3,0	2,5	2,3	2,5
Nettoafgifter ^e	134,4	142,8	151,8	3,1	3,1	4,0	5,0	3,1	2,3
Bruttofaktorindkomst	742,2	776,5	818,7	1,7	2,5	2,8	2,1	2,1	2,5

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

b) Realstigning i "Lager og besætningsændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

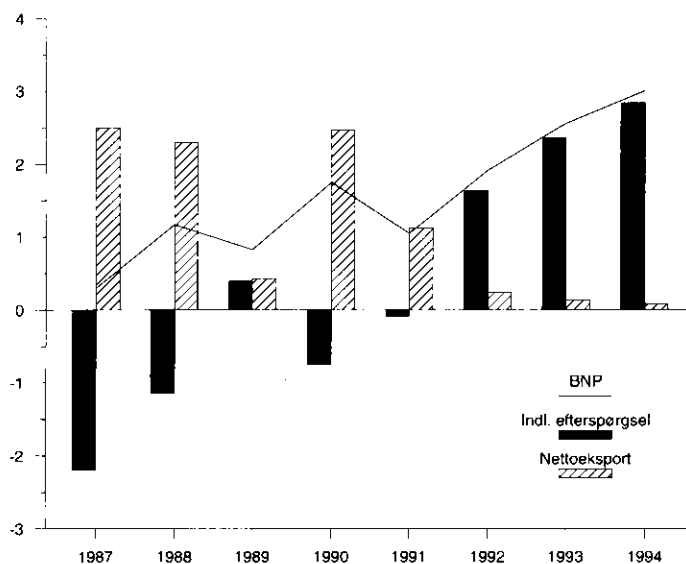
c) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

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.

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

Kilde: Egne beregninger.

Figur II.1 Bidrag til vækst i BNP fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport, 1987-94, pct.point



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

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Samlet betyder det, i forhold til prognosen i *Dansk økonomi, november 1991*, en udskydelse og nedjustering af det økonomiske opsving i 1992, hvor væksten er nedjusteret med omkring 1 pct.point samt en forbedring af betalingsbalancen i både 1992 og 1993.

Ændring i balanceproblemerne

Sammenholdes den forventede udvikling med den også i international sammenhæng meget lave inflationstakt på 2 - 2,5 pct., kan det konstateres, at balanceproblemerne ikke bare forholds-mæssigt har skiftet karakter, men også at de entydigt vil blive reduceret i prognoseperioden. Siden 1987 er betalingsbalancen og dermed udviklingen i udlandsgælden kommet under kontrol, hvilket fremover vil give gevinster i form af faldende renteudgifter og dermed fortsatte bidrag til forbedringer af betalingsbalancen.

Figur II.2 Udviklingen i ledigheden, 1987-94, 1000 personer



Anm.: Sæsonkorrigerede månedstal for ledigheden for 1987:1 - 1992:2.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, DSTB, og egne beregninger.

Dernæst er inflationen siden 1990 faldet til et så lavt niveau, at der på trods af stigninger i reallønnen og faldende lønstigningstakt i udlandet ikke er udsigt til en forværring af konkurrenceevnen. Afhængigt af resultatet af overenskomstforhandlingerne i foråret 1993 er der tværtimod mulighed for en svag forbedring i prognoseperioden. Dette vil være ensbetydende med, at der stort set vil være sket en genopretning af det betydelige tilbageslag, som konkurrenceevnen kom ud for i 1987 som følge af den hjemlige lønudvikling og i 1990 som følge af kursudviklingen mellem hovedvalutaerne. Endelig forventes de sidste par års kraftige stigning i arbejdsløsheden som nævnt i løbet af 1992 vendt til et fald, samtidig med at væksten i Danmark og udlandet fra og med 1993 skønnes at ville bevæge sig opad i samme takt.

**Ingen klare
strukturændringer
i økonomien...**

På trods af vendingen i balanceproblemerne kan der ikke statistisk afdækkes væsentlige strukturændringer i dansk økonomi bortset fra tilvæksten til arbejdsstyrken, der fortrinsvis af strukturelle årsager næsten synes at være ophørt, og boligbyggeriet, der permanent synes reduceret til et lavere niveau. Lønstigningstakten

**...bortset fra lavere
arbejdsudbud og
boligbyggeri...**

lå imidlertid i 1989-1991 under, hvad de hidtidige erfaringer ville tilsi; men det er endnu uvist, i hvilken udstrækning dette kan fortolkes som et strukturelt skift i løndannelsen som følge af bl.a. den stramme regulering af den indenlandske efterspørgsel siden slutningen af 1980'erne. Den stramme økonomiske politik har derimod reduceret importen og i et vist omfang også skabt plads til eksport. Sammen med den stærkt voksende produktion af olie og gas fra Nordsøen og den større vækst på det tyske marked i forbindelse med genforeningen er dette baggrunden for den meget betydelige forbedring af betalingsbalancen siden 1987. Det er dog først i 1992, at der også er udsigt til, at den tidligere forholdsvis kraftige stigning i rentebetalingerne til udlandet ophører. Den stramme regulering af den indenlandske efterspørgsel har samtidigt forskudt en del af balanceproblemerne fra betalingsbalance til arbejdsløshed, som følge af at konkurrenceevnen ikke er blevet forbedret i forhold til midten af 1980'erne.

**...men stram
økonomisk politik**

**Finanspolitisk
manøvrerum**

Med den prognosticerede betalingsbalanceudvikling og den efterhånden mere komfortable situation med hensyn til udlandsgælden kan der være grund til at overveje en mindre justering af finanspolitikken. Med de her forudsatte indkomstgrænser og skattesatser m.v., som for statens vedkommende er i overensstemmelse med regeringens offentliggjorte planer, viser den her fremlagte konjunkturvurdering, at det samlede skatte- og afgiftstryk vil stige i 1992 og 1993, jf. figur II.3. På samme måde er det forudsat og beregnet, at de offentlige realudgifter og sociale transfereringer målt i forhold til produktionen er henholdsvis aftagende og uændrede i prognoseperioden. En sådan udvikling med stigende skattetryk og faldende offentligt udgiftstryk er ud fra mange betragtninger udtryk for en tiltagende strammingsgrad i finanspolitikken, hvis hensigtsmæssighed der kan sættes et spørgsmålstejn ved med den skitserede fordeling af balanceproblemerne.

**Sammenligning
med den hidtidige
problemstilling**

Således som balanceproblemerne tidligere tegnede sig, var prisen for at slække på finanspolitikken en umiddelbar forøgelse af udlandsgælden, hvilket som regel var ensbetydende med en prisgivelse af fremtidige beskæftigelsesmuligheder. I den nu ændrede situation er afvejningen mellem beskæftigelses- og betalingsbalancehensyn mindre problematisk. I relation til udlandsgælden vil konsekvensen af en mindre lempelse af finanspolitikken være en langsommere afvikling af udlandsgælden, men ikke en ny stigning i gælden.

Underskuddet på statsfinanserne

Imod tanken om en mindre stram finanspolitik kan indvendes, at der aktuelt er et betydeligt underskud på statsbudgettet. Erfaringsmæssigt er saldoen på de statslige og øvrige offentlige finanser imidlertid meget konjunkturfølsom. I kraft af det forventede konjunkturopsving kan der derfor påregnes en betydelig reduktion i det statslige budgetunderskud både på grund af et forøget skatte- og afgiftsprovener og på grund af mindre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge mv. I relation til finanspolitikens strammingsgrad er sådanne statsfinansielle overvejelser derfor mindre relevante på et tidspunkt med udsigt til stigende økonomisk aktivitet, fortsatte og svagt voksende overskud på betalingsbalancen, men alligevel et fortsat højt niveau for arbejdsløsheden.

En justering af finanspolitikken bør ikke stå alene

En eventuel mindre lempelse af finanspolitikken bør af hensyn til den hermed forbundne beskæftigelsesfremgang så vidt muligt indgå som led i en samordnet økonomisk politik, således at lempelsen ikke utilsigtet omsætter sig i højere lønstigninger til skade for beskæftigelsen. I den forbindelse kan der være grund til at gentage, at det ikke har været muligt at eftervise sikre tegn på ændringer i adfærden med hensyn til lønfastsættelsen på det danske arbejdsmarked, ligesom det skal nævnes, at arbejdsgiverorganisationernes overenskomstsmæssigt aftalte ret til central lønstyring ophører ved udgangen af indeværende overenskomstperiode. Som omtalt kan det også konstateres, at størrelsesforholdet mellem de udlandskonkurrerende erhverv og hjemmemarkedssektorerne er forblevet uændret gennem mange år.

II.2 International vækst og konkurrenceevne

Behersket vækst på eksportmarkederne

Der ventes et begyndende, men behersket internationalt konjunkturopsving i fremskrivningsperioden. I 1992 ventes væksten på de danske industrieksportmarkeder at blive ca. 1 pct., stigende til henholdsvis godt 2 pct. og ca. 3 pct. i 1993 og 1994, jf. kapitel I. På trods af dette ventes væksten i eksporten fortsat at være relativ høj i fremskrivningsperioden, stigende fra knap 4 pct. i 1992 til knap 5 pct. i 1994.

Udenlandske lønstigninger på knap 4-5 pct.

Stigningstakten for de sammenvejede lønomkostninger for Danmarks konkurrenter i industrieksporten forventes samtidig at ligge på knap 4,5 - 5 pct. i fremskrivningsperioden, jf. tabel II.2.

Tabel II.2 Lønmæssig konkurrenceevne, pct.

	1990	1991	1992	1993	1994
	pct.				
Stigning i lønomkostninger pr. time					
udland	5,9	6,0	5,0	4,5	4,7
indland	4,7	5,1	4,6	4,0	4,5
- direkte ^a	4,1	4,2	4,2	3,4	3,9
- indirekte ^a	0,6	0,9	0,4	0,6	0,6
Ændring i konkurrenceevne ved uændret valutakurs	1,2	0,9	0,4	0,5	0,2
Ændring i valutakurs ^b	-6,9	1,9	-0,1	0,1	0,0
Ændring i konkurrenceevne	-5,8	2,8	0,3	0,6	0,2

a) Alle tal angiver bidrag til ændring af den samlede lønkongurrenceevne.

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

Anm.: De indirekte lønomkostninger omfatter forhøjelse af ATP-bidrag, forlængelse af arbejdsgivernes sygedagpengeperiode, bortfald af refusionen af arbejdsskadeforsikring og fra 1993 arbejdsgivernes bidrag til de nye arbejdsmarkedspensionsordninger. Der er forudsat uændrede valutakurs svarende til kursen medio marts 1992, herunder en D-mark/dollar kurs på 1,68 (6,50 kroner/dollar).

Kilde: Swedish Employers' Confederation, *Wages and total Labour Costs for Workers*, Stockholm, og egne beregninger.

De danske lønninger forventes at stige med 4,2 pct. i 1992, idet lønglidningen forventes at tiltage bl.a. som følge af de store stigninger i mindstesatserne på mellem 4,5 og 7 pct., der blev aftalt i forbindelse med de seneste overenskomster på arbejdsmarkedet.

Lønstigningstakten påvirkes af ledighedsudviklingen

I 1993 antages lønstigningerne påny at aftage svagt til 4,0 pct. inkl. den ved overenskomsterne i 1991 aftalte pensionsordning. Det forudsættes således, at både omkostningsstigningerne som følge af de allerede aftalte pensionsordninger og omkostninger ved en eventuel udbygning af ordningerne vil blive modregnet i de lønstigninger, som aftales ved overenskomsterne i 1993. Forventningerne om en svagere lønudvikling i 1993 skal ses i lyset af den høje ledighed.

Med en aftagende ledighed i 1994 må der, uden strukturændringer på arbejdsmarkedet, på baggrund af historiske erfaringer forventes en forøget lønstigningstakt.

Konkurrenceevnen forbedres kun svagt

De samlede lønomkostninger vil i 1992 stige med yderligere ca. 0,5 pct.point som følge af bortfaldet af refusion for arbejdsskade-forsikring i 1991 og genindførelsen af bidrag til Arbejdsgiverens Elevrefusion i 1992. Derimod forventes de indirekte lønomkostninger, ud over de omtalte arbejdsgiverbidrag til pensionsordninger, ikke at stige yderligere i 1993 og 1994. Stigningerne i de samlede lønomkostninger pr. time forventes således at blive 4,6 pct. i 1992, 4 pct. i 1993 og 4,5 pct. i 1994. I frem-skrivningsperioden forudsættes uændrede valutakurser i forhold til kurserne medio marts 1992, hvilket indebærer en dollarkurs på 6,50. Dette indebærer, at valutakurserne stort set ikke bidrager til ændringer i konkurrenceevnen. Samlet betyder det, at lønkonkurrenceevnen i fremskrivningsperioden kun forbedres svagt, idet det anslås, at konkurrenceevnen forbedres med henholdsvis 0,3 pct. i 1992, 0,6 pct. i 1993 og med 0,2 pct. i 1994.

Samtidig ventes reallønnen for de beskæftigede uden afgifts-nedsættelser at stige med 1,5 - 2,0 pct. pr. år som følge af fortsat lave prisstigninger, jf. afsnit II.4.

II.3 Eksporten

Fortsat pæn vækst i den samlede eksport

I fremskrivningsperioden forventes væksten i de eksporterede mængder at stige med knap 4 pct. i 1992, 4,5 pct. i 1993 og knap 5 pct. i 1994. Udviklingen i eksporten skønnes mere ligeligt fordelt på lande, således ventes væksten i eksporten til Tyskland ikke at give et ekstraordinært bidrag til eksportudviklingen. Det skal ses i sammenhæng med udviklingen i 1990 og 1991, hvor væksten i eksporten primært hidrørte fra en forøget eksport til Tyskland.

Væksten tiltagende for industri-eksporten, men...

Der forventes en tiltagende vækst i den samlede industrieksport stigende fra 4,0 pct. i 1992 til 5,0 pct. i 1993 og til 6,0 pct. i 1994, hvilket skyldes det forventede internationale opsving.

...aftagende for landbrugseksporten

Der forventes en aftagende vækstrate for landbrugseksporten i fremskrivningsperioden, hvilket bl.a. følger af forudsætningen om normale høstudbytter og en forventning om, at den kraftige vækst i svineeksporten foreløbig topper i 1992. Endvidere forventes tilpasninger i EF's landbrugspolitik fortsat at medføre et vist nedadgående pristryk.

Der er nogen usikkerhed om styrken af det internationale konjunkturopsving, jf. kapitel I. Betydningen for den danske økonomi kan illustreres ved, at f.eks. en mængdemæssig eksportvækst, der er 1 pct.point højere i alle 3 år, vil betyde, at beskæftigelsen

forbedres med omkring 11.000 personer første år og omkring 18 - 20.000 personer hvert af de to følgende år samtidig med en reduktion af udlandsgælden det 3. år på omkring 1 mia. kr. Usikkerhed om det internationale konjunkturopsving har derfor især betydning for udviklingen i beskæftigelse og arbejdsløshed.

II.4 Pris- og renteutviklingen

Fortsat lav inflation

Den danske prisstigningstakt har i de sidste par år været blandt de laveste i OECD området. I 1991 steg de danske forbrugerpriser med 2,5 pct., mens nettopriserne steg med 2,9 pct. Forbrugerpriserne ventes kun at stige med ca. 2 pct. i 1992 og 1993 - på trods af det igangværende opsving - og med 2,5 pct. i 1994.

Baggrunden for den lave inflationstakt skal først og fremmest findes i den moderate stigning i de indenlandske lønomkostninger, der korrigeret for produktivitetsstigninger ventes at stige med godt 3 pct. i 1992, med 2,0 pct. i 1993 og med godt 2,5 pct. i 1994. For det andet er der en betydelig ledig kapacitet i de private byerhverv som følge af den forholdsvis beskedne økonomiske vækst i de senere år, hvilket mindsker prisstigningstakten på trods af konjunkturopsvinget. Endelig ventes prisen på importvarer, herunder råvarer, kun at stige beskedent i 1992-93 som følge af det moderate internationale opsving. Der har ikke været tegn på, at ophævelsen af AMBI'en og momsforhøjelsen til 25 pct. har ført til generelle prisforhøjelser. Der er ikke i prognosen forudsat yderligere ændringer i afgifterne.

Den danske og den tyske rente

Rentespændet til Tyskland for den lange 10-årige obligationsrente er blevet reduceret til omkring en halv pct. Renten på 10-årige obligationer i Tyskland lå omkring 8,5 pct. gennem det meste af 1991, men faldt mod slutningen af året og først i 1992 til knap 8 pct. Det ventes, at den tyske rente vil være uændret i det meste af 1992, og at den dernæst vil falde svagt. Det beskedne rentespænd mellem Danmark og Tyskland ventes elimineret i de kommende år. Målt ved realrenten er rentespændet til Tyskland større end det nominelle, idet den danske inflationstakt er lavere end den tyske.

II.5 Offentlige indtægter og udgifter

Positiv opsparing i den offentlige sektor fra 1994

Den offentlige sektors nettoopsparing skønnes at vokse fra et underskud på godt 13 mia. kr i 1992 til omtrentlig balance i 1993, stigende til et overskud på godt 13 mia. kr. i 1994. Den stigende

opsparing i den offentlige sektor er først og fremmest et resultat af opsvinget i den indenlandske produktion og indkomst, som bevirker, at væksten i indkomstoverførslerne fra 1993 reduceres samtidig med, at skattegrundlaget og dermed de offentlige indtægter forøges. En del af stigningerne i den offentlige sektors nettoopsparing kan dog tilskrives en meget begrænset eller ingen stigning i de reale offentlige udgifter i alle årene.

Stigende skatteindtægter

Som følge af bl.a. den bedre konjunktursituation ventes skatteindtægterne at stige mere end prisudviklingen i fremskrivningsperioden, jf. tabel II.3. De forøgede skatteindtægter skyldes først og fremmest en stigning i proventet fra personskatterne, men også at de samlede afgifter vokser betydeligt. Det samlede skattetryk ventes at stige med knap 1 pct.point i 1992 og 1993, hvorefter det forventes at være uændret.

Personskatter

Beskatningsgrundlaget ventes i 1993 og navnlig i 1994 udvidet i kraft af den bedre beskæftigelsessituation. De kommunale og amtskommunale skattesatser steg i 1992, og dette niveau er forudsat fastholdt.

Afgifter

Opsvinget i det private forbrug i fremskrivningsperioden, herunder ikke mindst den kraftige vækst i bilkøbet, medfører, at afgiftsproventet vokser kraftigere end prisudviklingen. Derimod har erstatningen af AMBI'en med en forhøjelse af momsatsen på 3 pct.point, hverken betydning for afgiftsproventet eller anden realøkonomisk betydning på længere sigt.

Bortfald af sidste AMBI-rate

Afkortelsen af tidsfristerne for momsindbetalingerne betyder, at bortfaldet af indbetalingerne af sidste rate af AMBI'en ikke har likviditetsvirkning i 1992, men bortfaldet har derimod en positiv indkomstvirkning. Bortfaldet af sidste rate af AMBI'en betyder et mindre provenu i 1992 på godt 4 mia. kr., der dog delvist modvirkes af en forøgelse af indkomstskatten i 1993 på omkring 1,4 mia. kr., da AMBI'en var fradragsberettiget i indkomstskatten. Dertil kommer indkomstvirkningen af renteudgifterne af ændrede indbetalingsfrister for momsindbetalingen.

CO₂-afgift

Indførelsen af CO₂-afgiften fra medio 1992 på forbrugernes og fra 1993 for virksomhedernes energiforbrug har kun en mindre betydning på stigningen i afgiftsproventet, idet der samtidig indføres tilskudsordninger. I 1992 forventes nettovirkningen på proventet at være ca. 0,2 mia. kr. stigende til omkring 1 mia. kr. i 1993.

Tabel II.3 Ændring i offentlige indtægter og udgifter, 1992-94, årets priser

	1991	1992	1993	1994
	Niveau	Ændring		
	Mia. kr.	Pct.		
Kildeskat	208	6,5	3,6	6,1
Selskabsskat	15	-5,0	12,5	2,7
Realrenteafgift	10	17,7	16,4	-0,6
Afgifter ^a	124	8,2	6,3	6,3
Overførsler og skatter i øvrigt ^b	31	-6,6	15,7	1,7
Indtægter i alt	387	5,8	6,0	5,5
Indkomstoverførsler	158	4,0	3,2	2,8
Renter, m.m.	31	14,5	-3,2	-2,1
Off. ansatte	149	3,5	3,6	2,7
Varer og tjenester	49	1,8	3,4	3,3
Off. investeringer	18	7,0	3,9	4,0
Udgifter i alt	404	4,5	2,9	2,5
		Niveau		
Nettopparing	-17	-13	0	13

a) Ekskl. subsidier og eksportstøtte.

b) Inkl. virkningerne af bortfald af AMBI for 4. kvartal 1991

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Ændrede betingelser for medlemsanciennitet i arbejdsløsheds-kasserne for opnåelse af efterløn har betydet en øget medlems-tilgang til arbejdsløsheds-kasserne. Denne forøgelse ventes at øge provenuet for medlemsbidragene med knap 6 pct. i 1992.

De offentlige udgifter stiger moderat

Der ventes kun en begrænset stigning i de offentlige udgifter i 1992-1994. Den relativt beskedne udvikling i de samlede udgifter skyldes primært, at antallet af offentligt ansatte personer forudsættes reduceret i de kommende år. Hertil kommer, at væksten i indkomstoverførslerne gradvist reduceres i takt med bl.a. den faldende ledighed.

Væksten i de samlede indkomstoverførsler aftager

Den årlige vækst i de sociale overførsler ventes at blive omkring 3 - 3,5 pct. i fremskrivningsperioden. Med den antagne udvikling i de indenlandske priser svarer dette til en realvækst på 1 - 1,5 pct. De reale udgifter til dagpenge og sociale ydelser i forbindelse med arbejdsløshed ventes derimod at falde i takt med, at ledigheden nedbringes.

Den offentlige beskæftigelse falder

Det forventes, at faldet i den offentlige beskæftigelse fortsætter i fremskrivningsperioden. Det er således antaget, at den offentlige beskæftigelse i 1992 og 1993 falder med henholdsvis 2000 og 1500 fuldtidspersoner.¹ Presset på kommunernes økonomi ventes mindsket i 1993 og 1994 som følge af den bedre konjunktursituation, og derfor ventes personale reduktionen også at aftage i fremskrivningsperioden.

Moderat stigning i det offentlige køb af varer og tjenester...

Det offentlige køb af varer og tjenester udvikler sig moderat i fremskrivningsperioden med årlige vækstrater på knap 2 pct. i 1992 og ca. 3 pct. i 1993 og 1994. Med den antagne udvikling i forbrugerpriserne, svarer dette til en realvækst på ca. 1 pct. i 1993 og 1994.

...samt de offentlige investeringer

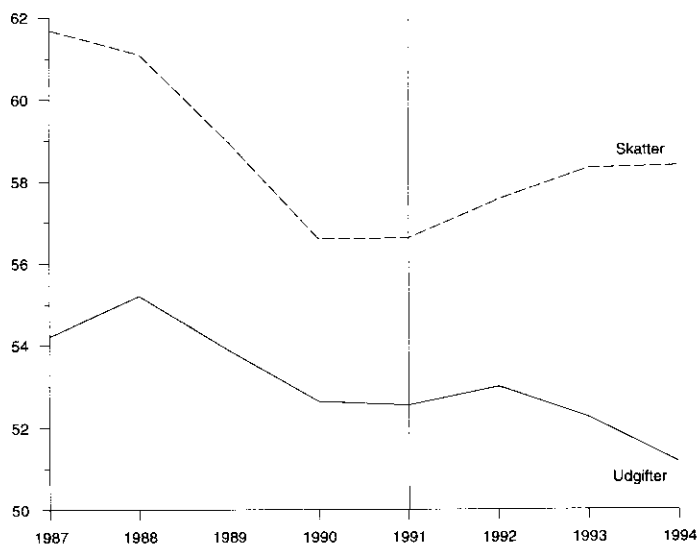
De offentlige investeringer forventes at vokse med 2 pct. realt i 1992 som følge af den indgåede aftale om fremrykningen af offentlige investeringsprojekter i forbindelse med finanslovsforliget for 1992.² De offentlige investeringer forventes derefter at være uændret realt.

Samlet er det antaget, at finanspolitikken i fremskrivningsperioden strammes noget, idet skatte- og afgiftstrykket forventes at stige i 1992 og 1993, jf. figur II.3, samtidig med at de offentlige realudgifter og sociale transfereringer målt i forhold til produktionen er henholdsvis aftagende og uændret. Dertil kommer, at udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge er aftagende især i 1994.

1) I 1992 ventes den offentlige beskæftigelse opgjort i timer derimod at være svagt stigende, hvilket skyldes, at arbejdsåret som følge af placeringen af søgne- og helligdage er knap 1 pct. længere i 1992 end i 1991.

2) Virkningen af at forøge de offentlige investeringer med 3 mia. kr. var i *Dansk økonomi, november 1991*, anført fejlagtigt. Virkningen af den nævnte forøgelse er, at betalingsbalancen forværrer med 2-3 mia. kr. i hvert af de første 3 år, mens beskæftigelsen øges med op mod 10.000 personer de første to år faldende til omkring 4.000 personer i det tredje.

Figur II.3 De samlede skatter og afgifter i pct. af BFI og samlede offentlige udgifter ekskl. arbejdsløshedsdagpenge i pct. af BFI, 1987-94, pct.



Anm.: De samlede offentlige udgifter er afgrænset som i i tabel II.3. Derudover er fratrukket arbejdsløshedsdagpenge.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

II.6 Privat forbrug og boligbyggeri

Stigning i privatforbruget

Det private forbrug steg med 2,2 pct. i 1991, hvilket hovedsagelig kan tilskrives en uventet kraftigt forbrugsvækst i sidste halvdel af året, og der er udsigt til en forøget stigningstakt i de kommende år. For årene 1992-94 ventes det samlede private forbrug at stige med henholdsvis 3 pct., 3 pct. og 4 pct. Baggrunden for forbrugsstigningen i 1992 er en forventet stigning i de forbrugsbestemmende indkomster og stigning i forbrugskvoten fra 1991 til 1992.

Forbrugskvoten

Forbrugskvoten³ har udvist et kraftigt fald fra det rekordhøje niveau i 1986. Forbrugskvoten har erfaringsmæssigt bevæget sig

3) Der refereres til forbrugskvoten som defineret i Det økonomiske Råds sekretariats samfundsøkonomiske model, SMEC. Forbruget defineres her som privat forbrug ekskl. bilkøb, men inkl. et beregnet løbende bilforbrug. Den forbrugsbestemmende indkomst er den reale disponible indkomst for den private sektor, der bl.a. inkluderer udbetalinger fra pensionsfonde og livsforsikringselskaber.

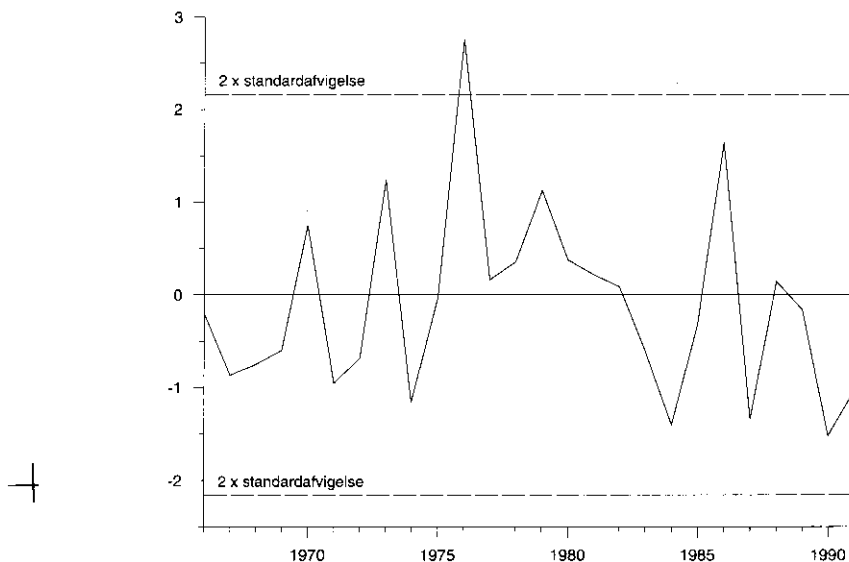
**Ingen sikre tegn
på ændret
forbrugsadfærd**

med konjunkturerne, således at forbruget i en konjunkturedgang falder kraftigere end indkomsterne og under et konjunkturopsving stiger kraftigere. Bag skønnene over forbrugsudviklingen ligger et skøn over forbrugskvoten, der ventes at stige fra 0,90 i 1991 til 0,91 i 1992 og 1993 og yderligere til 0,92 i 1994, hvor beskæftigelsen stiger kraftigt.

Den stigende opsparingsstøjelighed er blevet fortolket som udtryk for en adfærdsændring i forbrugs- og opsparingsmønstrer, der bl.a. har været begrundet med det øgede incitament til opsparing, der var indbygget i skattereformen fra 1986 og den høje realrente. Det er imidlertid svært at finde empirisk belæg for, at der i andet end måske mindre omfang skulle være indtrådt en sådan adfærdsændring. Betragtes udviklingen i forbrugskvoten, kan denne forklares med udgangspunkt i den svage beskæftigelsesudvikling siden 1986. En ændret opsparingsadfærd skulle vise sig ved, at de faktorer, der indgår som forklarende variable i forbrugsfunktionen, og som har kunnet forklare forbrugsudviklingen i SMEC-modellen op til 1986, skulle være dårligere til at forklare forbrugsudviklingen efter 1986. Denne ringere forklaringssevne skulle vise sig ved systematiske og signifikant negative fejlledd. Fejlleddet har imidlertid ikke været signifikant lavere siden 1986, og forbrugsfunktionens evne til at forklare forbrugsudviklingen i perioden 1986-91 er ikke væsentlig dårligere end dens evne til at forklare forbrugsudviklingen i den foregående periode 1966-86, jf. figur II.4, ligesom der ikke kan findes tegn på strukturelle brud i forbrugsfunktionen.⁴ Der er således ikke statistisk belæg for at hævde, at der er sket en fundamental ændring i opsparingsadfærden, og hvis der er tale om en ændret opsparingsadfærd, er den i hvert fald af så beskednen størrelse, at den ligger inden for usikkerhedsområdet for sådanne empiriske undersøgelser.

4) Der testes for strukturelt brud efter 1986 ved hjælp af et såkaldt Chow-test. Den beregnede F -teststørrelse er 0,96. Den kritiske værdi (på 5 pct. niveau) for testet er 4,6, hvorfor man ikke kan afvise hypotesen om, at der ikke er sket et strukturelt brud.

Figur II.4 Procentvis afvigelse af estimeret forbrug fra faktisk, 1966-91, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Stigning i bilkøbet

Der forventes en markant stigning i bilkøbet i de kommende år, først og fremmest på grund af et stort opsamlet behov for udskiftning af bilparken. Stigningen i realindkomsterne trækker i samme retning. Der er dog betydelig usikkerhed omkring såvel tidspunktet som styrken af sådanne indhentningskøb, idet køb af varige forbrugsgoder ligesom andre investeringer er stærkt fluktuerende og derfor svære at forudsige. Bilkøbet antages at stige med 15 pct. i hvert af årene 1992-93 og med 5 pct. i 1994.

Ikke byggekrise, men permanent lavere byggeaktivitet

Den lave byggeaktivitet har fået karakter af at være et permanent niveauskift for byggeaktiviteten. Der er således næppe tale om en "krise" i byggeriet i sædvanlig forstand, forstået som et midlertidigt tilbageslag, der kan forventes at vende under mere gunstige konjunkturer. Der er snarere tale om et mere permanent fald i byggeriet grundet begrænsningen af skatteværdien af rentefradraget og den demografiske udvikling. Det lave aktivitetsniveau i byggeriet kan derfor forventes fortsat i de kommende år uanset den gunstigere konjunkturudvikling.

Boliginvesteringerne i 1991-94

Nettoboliginvesteringerne faldt med 22 pct. i 1991, men ventes at stige med 5 pct. i 1992 - hovedsagelig pga. en sen vedtagelse af kvoten for offentligt støttet byggeri for 1991, hvilket får konsekvenser ind i 1992. I forlængelse af de senere års reduktioner af kvoten for offentligt støttet byggeri ventes denne også reduceret i 1993.

II.7 Produktion, beskæftigelse og investeringer

Opsving i produktionen

Efter en beskeden stigning i bruttofaktorindkomsten (BFI) i 1991 på godt en halv pct. ventes BFI at stige med 1,7 pct. i 1992, 2,5 pct. i 1993 og med 2,8 pct. i 1994, jf. tabel II.1. Som følge af den forudsatte afdæmpede udvikling i den offentlige sektors beskæftigelse og produktion ventes der i de kommende år en lidt højere vækst i den private sektors produktion end for økonomien som helhed.

Tabel II.4 Vækst i produktionen (BFI) fordelt på erhverv, 1992-94, pct.

	1992	1993	1994
Hele økonomien	1,7	2,5	2,8
Private sektor	2,1	3,2	3,7
Heraf:			
Byerhverv	1,4	3,7	4,4
Landbrug mv.	4,5	2,5	2,0
Energi, transport mv.	3,7	2,7	3,7

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Vækst i byerhvervene

I 1992 ventes de private byerhverv kun at give et begrænset bidrag til væksten i BFI, men i 1993 og 1994 ventes væksten i den private sektor koncentreret omkring byerhvervene, hvor produktionen ventes at vokse med godt 3,5 pct. i 1993 og med knap 4,5 pct. i 1994.

Svag vækst i investeringerne i de private byerhverv

Der ventes kun en svag vækst i materielinvesteringerne i byerhvervene i de kommende år. Der er i øjeblikket en stor ledig kapacitet pga. de sidste par års svage produktionsudvikling og det samtidige moderat høje investeringsniveau. På trods af ledig

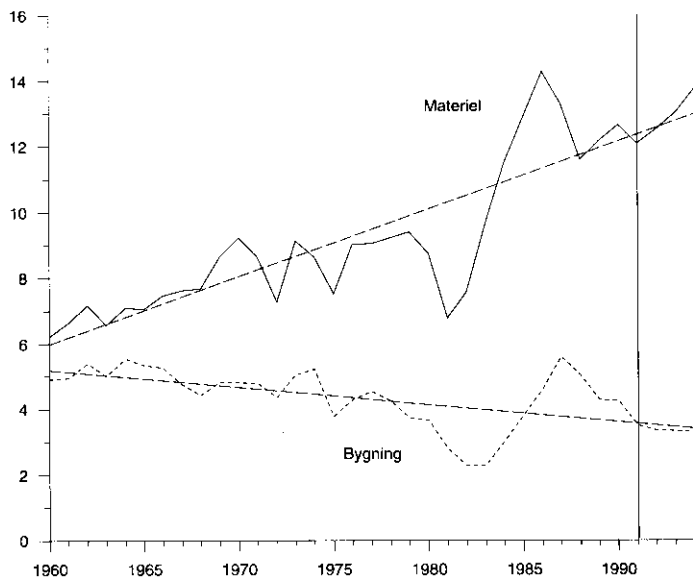
kapacitet skønnes materielinvesteringerne at stige med 5 pct. i 1992, med 8 pct. i 1993 og med 10 pct. i 1994 - for 1993-94 specielt som følge af en gunstig udvikling i produktionen i de private byerhverv. Bygningsinvesteringerne i de private byerhverv ventes at falde i 1992 med 3 pct. pga. overkapacitet, men udviklingen ventes at vende til en vækst på 3 pct. i 1993-94.

**Beskæftigelsen
falder i 1992...**

**...men stiger i 1993
og 1994**

Den samlede beskæftigelse er fra 1987 til 1991 faldet med over 45.000 personer. Beskæftigelsen i den private sektor er faldet med over 75.000 personer, heraf med godt 55.000 i private byerhverv, mens beskæftigelsen i den offentlige sektor steg med næsten 30.000 personer i samme periode. Den samlede beskæftigelse ventes at falde med yderligere knap 13.000 personer i 1992, men den ventes herefter at stige med 12.000 personer fra 1992 til 1993 og med godt 33.000 personer fra 1993 til 1994. I de private byerhverv ventes et fald i beskæftigelsen i 1992 på knap en halv pct., men en vækst i beskæftigelsen i 1993 på knap 1 pct. I 1994 ventes beskæftigelsen i de private byerhverv at stige med godt 2,5 pct.

Figur II.5 Investeringsskifter i private byerhverv, 1960-94, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Produktivitetsudviklingen

Kortsigtede variationer i produktivtetsstigningstakten

Ændringer i ledigheden har i de senere år især kunnet henføres til udviklingen i den private sektors beskæftigelse. Samtidig har produktiviteten varieret kraftigt og herved bidraget væsentligt til dette forløb. Det kan derfor være af interesse at belyse hvilke faktorer, der har været afgørende for variationerne i produktiviteten i den private sektor.⁵

Langsigtet bånd mellem udviklingen i produktivitet og realløn

På langt sigt må der nødvendigvis være en tæt sammenhæng mellem de beskæftigedes produktivitet og aflønningen. Reallønnen afspejler bl.a. sammensætningen af kapital og arbejdskraft i produktionen. Den aflønning, produktionen kan afkaste, må således forventes at variere positivt med mængden og kvaliteten af det produktionsudstyr, der stilles til rådighed for de beskæftigede. På lang sigt er der således et bånd mellem udviklingen i produktion, beskæftigelse og realløn og dermed mellem produktivitet og realløn. Den produktion, der kan præsteres pr. arbejdstime forøges til stadighed, hvilket bl.a. skyldes tekniske fremskridt som følge af den almene udvikling i viden og teknologi.⁶ Hertil kommer, at mængden af produktionsudstyr pr. beskæftiget hidtil har været voksende. På figur II.6 er den faktiske produktivitetsudvikling for de private byerhverv sammenholdt med et statistisk estimat, baseret på ovennævnte faktorer.

Sammenhæng mellem den kort- og langsigtede produktivtetsudvikling...

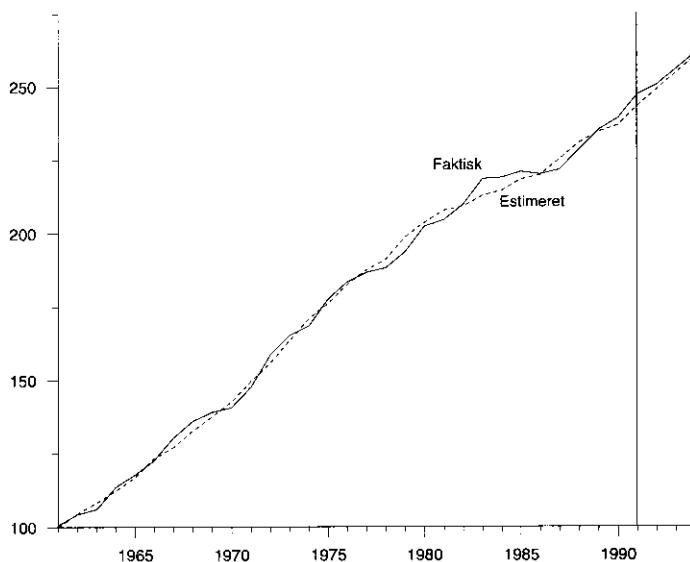
Som det fremgår, er der til stadighed mindre forskelle mellem den målte produktivitet og den estimerede langsigtsammenhæng. Væsentlig er det imidlertid, at produktiviteten ikke synes at afvige *systematisk* fra dette bånd. Målte produktivtetsstigninger, der overgangsvis rækker udover, hvad langsigtsammenhængen tilsiger, efterfølges således typisk af perioder med en tilsvarende svagere udvikling i det opgjorte produktivtetsmål og vice versa.⁷ Afvigelserne fra den estimerede langsigtsammenhæng mellem produktivitet og realløn er derfor en væsentlig informationskilde til forståelsen af de mere kortsigtede udsving i produktivtetsstigningstakten.

5) Produktiviteten er i det følgende defineret som produktionen pr. arbejdstime.

6) For yderligere diskussion af dette aspekt henvises til *Dansk økonomi, maj 1991*.

7) Det skal i den forbindelse understreges, at der er en *gensidig* sammenhæng mellem udviklingen i realløn og produktivitet. Afvigelser fra den langsigtede produktivitetstrend fører således oftest til ændringer i såvel realløn som produktivitet.

Figur II.6 Produktivitetsudviklingen i de private byerhverv 1961-1994, indeks 1961=100



Anm.: Produktiviteten er opgjort som forholdet mellem produktion (BFI) og samlet timebeskæftigelse i de private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

...men på kort sigt har også...

...væksten i produktionen,

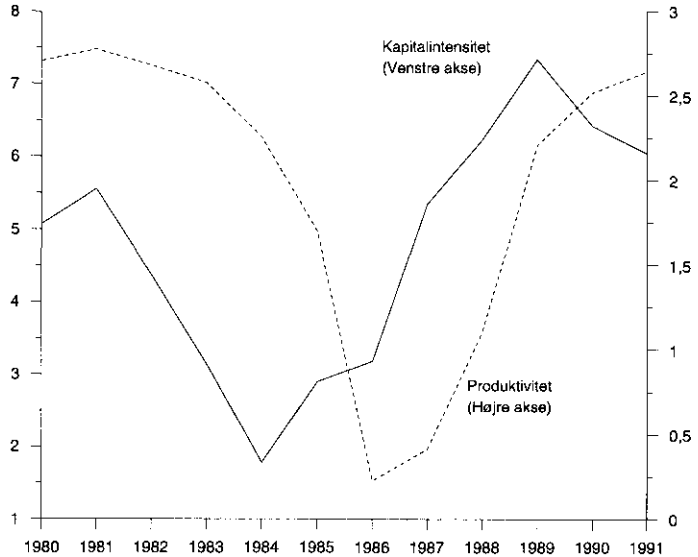
...arbejdstiden...

Andre faktorer end de ovenfor nævnte må også forventes at spille en rolle for forholdet mellem produktion og beskæftigelse på kort sigt. En tiltagende vækst i produktionen giver sig ikke umiddelbart udslag i en tilsvarende udvidelse af beskæftigelsen, da ansættelser normalt kræver både tid og omkostninger. På kort sigt vil den bestående arbejdskraft i sådanne situationer blive benyttet mere intensivt med en kraftigere stigning i den målte produktivitet til følge. Tilsvarende vil en stigning i den aftalte arbejdstid påvirke produktiviteten negativt på kort sigt, idet antallet af beskæftigede kun langsomt nedjusteres. Investeringsudviklingen kan ligeledes være en faktor af betydning for den kortsigtede udvikling i produktiviteten. En stigning i mængden af produktionsudstyr pr. beskæftiget (kapitalintensiteten) efterfølges således normalt af en produktivitetstigning, der rækker udover, hvad langsigtssammenhængen mellem produktivitet og realløn tilsiger. Dette

**...samt kapitalintensiteten
betydning for produktivetsudviklingen**

skyldes formentlig, at forbedret produktionsteknologi til stadighed indbygges i nye investeringsvarer, hvorved den gennemsnitlige produktivitet tenderer at øges i takt med, at produktionsapparatet udskiftes. På figur II.7 er den gennemsnitlige produktivetsstigningstakt i 1980'erne sammenholdt med den tilsvarende udvikling i kapitalintensiteten.

Figur II.7 Årlige ændringer i timeproduktivitet og kapitalintensitet for de private byerhverv 1980-1991, pct.



Anm.: Begge serier er "udglattede" som 3 perioders glidende (ucentreret) gennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Produktivetsudviklingen i 1980'erne

Figuren antyder, at den langsommere udbygning af produktionsapparatet i første halvdel af 1980'erne kan have været en medvirkende årsag til den svage produktivetsudvikling i midten af 1980'erne. Tilsvarende synes det kraftige investeringsopsving i midten af 1980'erne at have bidraget til den ekstraordinært kraftige produktivetsudvikling frem til begyndelsen af 1990'erne.

I figur II.8 er de målte faktiske produktivetsstigninger i 1980'erne sammenstillet med et statistisk estimat, der søger at inddrage ovennævnte forklaringsfaktorer. Hovedparten af variationen i produktiviteten i 1980'erne følger udviklingen i disse faktorer. Det bemærkes dog, at de foreløbige tal for 1991 indikerer en produktivetsstigning i 1991, der er væsentligt kraftigere end, hvad den estimerede relation tilsiger.

Figur II.8 Faktisk og estimeret produktivetsstigningstakt for de private byerhverv 1980-1994, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

I figur II.8 er yderligere optegnet de produktivitetsskøn for 1992-1994, der ligger til grund for konjunkturvurderingen i denne redegørelse.

Svagere produktivetsudvikling i de kommende år

Det høje niveau for produktivetsstigningstakten i 1991 ventes ikke opretholdt i fremskrivningsperioden. Flere forhold kan fremhæves til støtte for dette skøn. For det første synes stigningen i timeproduktiviteten ekstraordinært kraftig i 1991 set i lyset af udviklingen i de faktorer, der historisk har været afgørende for produktivetsudviklingen. Hertil kommer effekterne af en delvist kalenderbetinget stigning i den aftalte arbejdstid i 1992 og 1993.

Endelig forventes det relativt lavere investeringsniveau i begyndelsen af 1990'erne at bidrage til en svagere produktivitsudvikling i de kommende år.

Opbremssning i 1992...

...bl.a. som følge af øget arbejdstid, men...

I 1992 ventes produktivitsstigninger på 1,5 pct., hvilket er en reduktion på godt 2 pct. point i forhold til 1991. En delforklaring herpå er, at den årlige arbejdstid i 1992 stiger som følge af helligdagens placering efter i en årrække at have været faldende pga. de aftalte arbejdstidsforkortelser. Som ovenfor nævnt fører dette normalt til lavere målte produktivitsstigninger på kort sigt.⁸ Hertil kommer en nedadrettet tilpasning i produktivitsudviklingen i overensstemmelse med det langsigtede bånd mellem realløn og produktivitet.

...produktivitsstigningstakten tiltager igen i 1993

I 1993 ventes produktivitsstigningstakten forøget til godt 2 pct. Når produktivitsudviklingen igen tiltager i 1993, tilskrives det primært det ventede opsving i produktionen, samt det reducerede (negative) bidrag fra ændringer i den aftalte arbejdstid.

II.8 Arbejdsstyrke og ledighed

Svag stigning i arbejdsstyrken i 1992 og 1993

Arbejdsstyrken ventes at stige svagt i 1992 og 1993 efter et par år med faldende eller stagnerende arbejdsstyrke. Baggrunden for stigningen i arbejdsstyrken er en stigning i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, hvorimod erhvervsfrekvensen fortsat ventes at falde fra 1991 til 1992. Erhvervsfrekvensen ventes uændret i 1993, men i 1994 ventes den at stige især af demografiske årsager, fordi det er årgange med lav erhvervsfrekvens, der forlader arbejdsmarkedet og årgange med høj erhvervsfrekvens, der kommer ind på arbejdsmarkedet.

Stagnation i beskæftigelsen fører til 311.000 ledige i 1992

Væksten i beskæftigelsen må være mindst lig med væksten i arbejdsstyrken for at holde uændret ledighed. Beskæftigelsen ventes som ovenfor nævnt at falde i 1992, hvorfor arbejdsløsheden ventes at stige til 311.000 personer. Stigningen i ledigheden ventes at toppe i løbet af 1992 og ventes målt på årsbasis at falde til 301.000 personer i 1993 for derefter at falde til 273.000 i 1994.

8) Det antages således, at efterspørgslen - og derved produktionen i de private byerhverv modsat den offentlige sektor - ikke vokser svarende til det øgede antal arbejdsdage.

Tabel II.5 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	1991	1992	1993	1994
	———— 1000 personer ————			
Befolkningsprognose 15-74 årige ^a	3915	3921	3925	3928
Erhvervsfrekvens	72,7	72,6	72,6	72,7
Arbejdsstyrke, personer	2846	2847	2850	2856
	— 1000 fuldtidspersoner ^b —			
Arbejdsstyrke (fuldtid)	2641	2642	2645	2650
Beskæftigede i alt (fuldtid)	2351	2338	2350	2383
heraf:				
Lønmodtagere i byerhverv	1162	1152	1169	1205
Lønmodtagere i øvrigt	225	225	224	223
Offentligt ansatte	676	674	672	672
Selvstændige	288	287	285	283
Ledige (fuldtid)	290	304	295	267
	———— 1000 personer ————			
Registrerede ledige	296	311	301	273
	———— pct. ————			
Produktivitetsstigning i byerhverv ^c	3,4	1,3	2,2	2,2
Ledighedsprocent				
Personer ^d	10,4	10,9	10,5	9,5
Fuldtidspersoner ^c	11,0	11,5	11,1	10,1

- a) Danmarks Statistik, 1992, *Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg*, København, og 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. arbejdstime for alle beskæftigede i private byerhverv. Definitionen her afviger fra den anvendte definition i tidligere redegørelser til Det økonomiske Råd, hvor produktiviteten har været målt som BFI pr. time for lønmodtagere alene. Der er en mindre uoverensstemmelse for 1991 mellem Danmarks Statistiks kvartalsvise nationalregnskab og ADAM's databanks sektormæssige fordeling af BFI på private byerhverv og på restsektoren. Uoverensstemmelsen viser sig pga. den anvendte sektorafgrænsning i SMEC.
- d) Antal ledige personer (registreret ledighed) i procent af arbejdsstyrken i personer.
- e) Fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken opgjort i fuldtidspersoner.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, egne beregninger samt den i note a) nævnte kilde.

II.9 Import

Svag stigning i importpriserne

Importpriserne forventes at være stort set uændrede fra 1991 til 1992, men skønnes at stige med henholdsvis ca. 2 pct. og knap 3 pct. i 1993 og 1994. Den moderate stigning i råvarepriserne, på trods af det forventede internationale opsving, skyldes dels et rigeligt udbud af råvarer, dels en fortsættelse af den historiske tendens til stadig lavere råvareforbrug pr. produceret enhed. Oliepriserne forventes at forblive på det gennemsnitlige niveau for 1991 på 20 dollar pr. tønde, da overkapaciteten i OPEC har et sådan omfang, at et eventuelt bortfald af produktion i SNG-landene uden større problemer kan erstattes. Der kan dog godt forekomme betydelige udsving i olieprisen på kort sigt.

De uændrede importpriser i 1992 vil på trods af den svage lønudvikling forbedre bytteforholdet i 1992. I 1993 og 1994 ventes stigende importpriser - herunder råvarepriser - og den forbedrede konkurrenceevne derimod at forringe bytteforholdet med omkring 1 pct. i begge år.

Stigende importmængder

Der vil være en tiltagende vækst i de importerede mængder fra knap 4 pct. i 1992 til ca. henholdsvis 5 pct. og 5,5 pct. i 1993 og 1994 som følge af den forøgede indenlandske efterspørgsel især efter maskiner mv., hvor importindholdet er stort. Importen af varer til forbrug og investeringer ventes således at vokse realt med henholdsvis godt 6 pct. i 1992, godt 4 pct. i 1993 og ca. 5,5 pct. i 1994.

II.10 Betalingsbalance

Overskuddet stabiliseres på ca. 18-21 mia. kr.

Det forventes, at overskuddet på betalingsbalancen i fremskrivningsperioden vil ligge på omkring 18-21 mia. kr. i alle årene, jf. tabel II.6.

Mindre renteudgifter, men også mindre overskud på varebalancen

Det stabile overskud på betalingsbalancen i fremskrivningsperioden dækker over faldende udgifter til forrentningen af udlandsgælden, der modvirkes af et aftagende overskud på varebalancen, øget budgetbidrag til EF og en øget støtte til Østlandene.

De faldende nettorenteudgifter er en følge af dels et fald i gælden til udlandet, dels fra 1994 en lavere gennemsnitlig forrentningsprocent. Den lavere forrentningsprocent skyldes den gradvise fornyelse af lån samt forventningen om, at D-mark-renten falder i løbet af 1992.

Det aftagende overskud på varebalancen fra 1993 skyldes først og fremmest en forøget indenlandsk efterspørgsel og en deraf afledt forøgelse af importen.

Tabel II.6 Betalingsbalanceregnskabet 1992-1994, mia. kr.

	1992	1993	1994
Saldo på varebalancen ^a	36,3	34,6	32,4
Saldo på tjenestebalancen	26,0	27,2	28,6
Nettorenter	-31,2	-29,0	-25,0
Øvrige poster ^b	-12,8	-13,8	-14,9
Løbende poster i alt	18,3	19,0	21,0
Betbal.saldo i pct. af BFI	2,5	2,4	2,6
Gæld til udlandet ultimo	247,2	228,3	207,3
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	12,2	12,2	11,5

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 Syddanmark, hvorimod betalingsbalancen (den officielle saldo) er opgjort for hele riget.

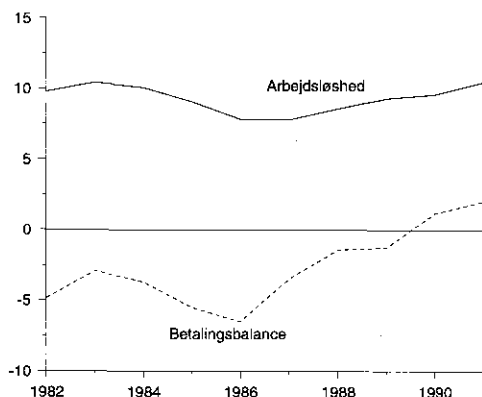
Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

II.11 Strukturændringer i dansk økonomi

Konjunkturforløbet siden 1982

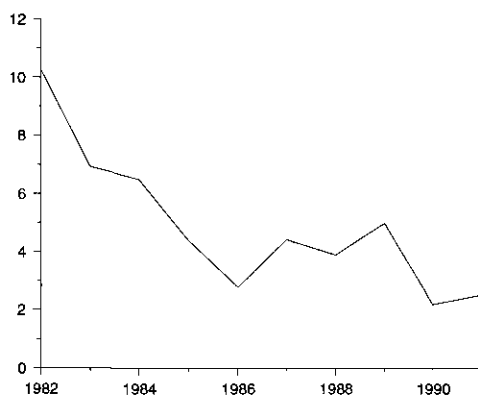
Gennem de sidste ti år har dansk økonomi gennemløbet et helt konjunkturforløb startende med et økonomisk opsving i årene 1983-86, der afløstes af nedgangs-konjunkturer i 1987, og som her i 1992 er ved at blive afløst af en ny opgangsperiode. Opsvinget i dansk økonomi i 1983-86 fulgtes af en stærk stigning i beskæftigelsen og faldende arbejdsløshed, men betalingsbalanceunderskuddet steg kraftigt i 1984-86. I 1987 afløstes det økonomiske opsving af en periode med væsentlige lavere økonomisk vækst, og balanceproblemerne i dansk økonomi blev forskudt fra en gunstig udvikling i beskæftigelsen, men store betalingsbalanceunderskud til en mere gunstig udvikling i betalingsbalancen, men også væsentligt stigende arbejdsløshed.

Figur II.9 Arbejdsløshedsprocent og betalingsbalance i pct. af BFI, 1982-91, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Figur II.10 Inflationsudviklingen målt ved forbrugerpriserne, 1982-91, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Gunstig udvikling på betalingsbalancen siden 1987

Den mest iøjnefaldende forbedring i dansk økonomi siden 1987 er udviklingen på betalingsbalancen, der er vendt fra et rekordstort underskud i 1986 til overskud i 1990, jf. figur II.9. Størstedelen af forbedringen af betalingsbalancen kan tilskrives forbedringen af handelsbalancen, hvorimod tjenestebalancens bidrag til forbedringen har været mere beskedent bortset fra i 1991.⁹ Handelen med varer vendte fra et underskud på 13 mia. kr. i 1986 til et overskud på godt 1 mia. kr. i 1987, og overskuddet steg i de efterfølgende år.

Overskud på handelsbalancen i 1987

Udviklingen på handelsbalancen skyldes først og fremmest opbremsningen i den indenlandske efterspørgsel. I årene 1984-86 var væksten i BFI på 3,5 - 4 pct., og importen af varer og tjenester steg med mellem 5,5 pct. og 8 pct. om året. I 1987 og 88 faldt vækstraten i BFI til under 1,5 pct., det private forbrug faldt i hvert af årene 1987-89, og de private investeringer faldt i 1987 og 1988. Udviklingen i konkurrenceevnen gav intet positivt bidrag til vendingen på handelsbalancen i 1987, idet konkurrenceevnen forværredes kraftigt i 1986 og 1987. Siden 1987 er lønkonkurrenceevnen dog forbedret med godt 7 pct., så den nu stort set er tilbage på niveauet i begyndelsen af 1980'erne, jf. figur II.11. Set under et har eksportvæksten siden 1987 dog ikke været

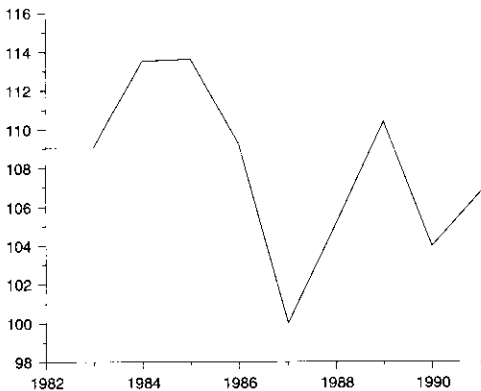
9) Den relative vækst i tjenestebalancen har derimod været stor, ligesom tjenestebalancen i fremskrivningsperioden ventes at give et betydeligt positivt bidrag til betalingsbalancen.

bemærkelsesværdig høj. Det er derimod især færdigvareimporten, der - indtil 1991 - har udvist en negativ eller svagere vækst end tidligere, jf. figur II.12.

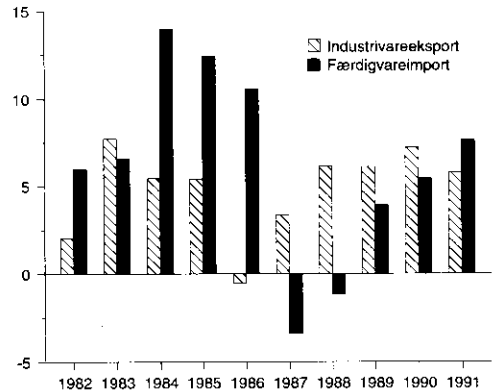
Formindskelse af balanceproblemerne siden 1987

Anskues udviklingen i arbejdsløsheden og betalingsbalancen siden begyndelsen af 1980'erne, ses det, at "gabet" mellem arbejdsløsheden og betalingsbalanceunderskuddet i pct. af BFI er indsnævret siden 1987, men heller ikke tidligere, jf. figur II.9. Der er naturligvis grund til at være forsigtig med en sådan sammenvejning af ulige størrelser. På den anden side var arbejdsløshedsprocenten i 1991 kun marginalt højere end i 1983, mens betalingsbalancen udviste et overskud af omtrent samme størrelsesorden, som underskuddet i 1983. Samtidig er inflationen og renten lavere i 1991, og den danske prisstigningstakt har i et par år ligget under prisstigningstakten blandt vore vigtigste samhandelspartnere.

Figur II.11 Udviklingen i konkurrenceevnen, 1982-91, indeks 1987=100



Figur II.12 Vækst i industrivareeksport og færdigvareimport 1982-91, 1980-priser, pct.



Anm.: En stigning i kurven angiver en forbedring af konkurrenceevnen. For en definition af konkurrenceevnen, se anmærkninger til tabel II.2.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Kilde: Som tabel II.2.

Faktorerne bag balanceproblemerne

Balanceproblemernes størrelse og fordeling afhænger af tre forhold: (1) udefra kommende faktorer, (2) strukturen i dansk økonomi og (3) den generelle økonomiske politik.

Udefra kommende faktorer

Blandt de udefra kommende faktorer af betydning for dansk økonomis balanceproblemer kan nævnes:

- væksten i udlandet,
- det internationale renteniveau,
- løn- og produktivitetstigningstakten i udlandet og
- importpriser, herunder råvarepriser.

Strukturen i dansk økonomi

Blandt de strukturelle faktorer i dansk økonomi kan nævnes:

- arbejdsudbudet,
- dansk olie- og gas-produktion,
- forbrugs- og opsparringsadfærden,
- produktivitetstigningstakten,
- løndannelsen, specielt lønnens følsomhed over for ledigheden,
- prisdannelsen og
- fordelingen af produktion og beskæftigelse på sektorer.

Økonomisk politik

Blandt instrumenter i den generelle økonomiske politik kan nævnes:

- efterspørgselspåvirkende politik, specielt finanspolitik,
- valutakurspolitik og
- indkomspolitik i bred forstand.

Konkurrenceevnen er ikke et politikinstrument i egentlig forstand

Lønkonkurrenceevnen er ikke et instrument i egentlig forstand, idet den dels er bestemt af de udefra kommende faktorer (udlandets løn-, pris- og produktivitetstigningstakt) og dels af løndannelsen, der afgøres af arbejdsmarkedets parter. Valutakursen har også betydning for konkurrenceevnen, men efter at hovedparten af de lande, med hvilke Danmark har en væsentlig samhandel, har fastlåst deres valutakurs i forhold til EMS, udgår der ikke fra valutakursen væsentlige selvstændige påvirkninger af konkurrenceevnen.

Indkomspolitik

Bortset fra det korte sigt ligger de indkomstpolitiske muligheder i at tilvejebringe rammerne for løndannelsen. Dette sker gennem arbejdsmarkeds-, uddannelses- og socialpolitikken. Foruden gennem den direkte virkning kan finanspolitikken muligvis også påvirke adfærden omkring løndannelsen, idet en forholdsvis systematisk afbødning af de negative virkninger på beskæftigelsen af høje lønstigninger kan skabe forventninger om, en sådan akkomoderende finanspolitik vil fortsætte, hvorved lønstigningerne vil blive højere end, hvis der konsekvent føres en ikke-akkomoderende finanspolitik. Den akkomoderende finanspolitik fra 1970'erne har stort set været forladt i hvert fald fra og med de sidste år af 1980'erne. Det er vanskeligt at afgøre, om skiftet er sket i første halvdel af 1980'erne, da de dér gennemførte

stramninger af finanspolitikken var utilstrækkelige i forhold til den betydelige vækst i den indenlandske efterspørgsel og forringelsen af betalingsbalancen.

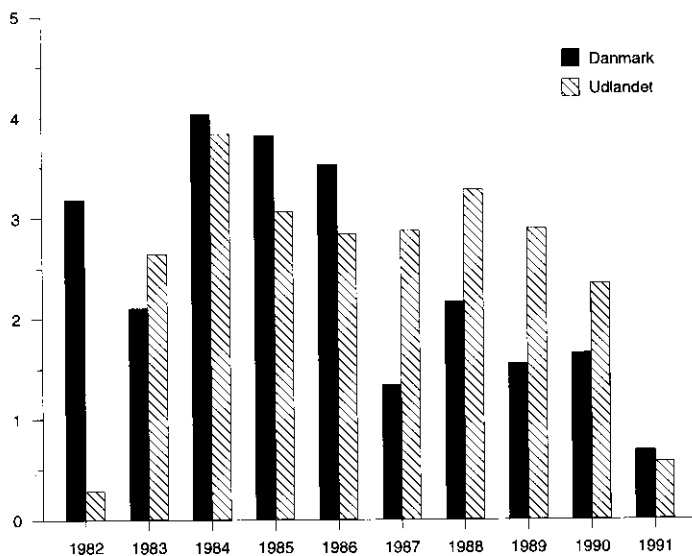
Det følgende er et forsøg på at opdele ændringerne i balanceproblemerne, på de tre ovenfor nævnte elementer, eksterne faktorer, strukturændringer og den økonomiske politik.

**Eksterne faktorer:
lavere oliepriser
og nominel rente,
men...**

**...ingen andre
betydelige skift**

Perioden frem til midten af 1980'erne var præget af en relativt gunstig international udvikling med faldende oliepriser og faldende nominelt renteniveau - omend realrenten ikke faldt tilsvarende - men dog endnu ret moderat økonomisk vækst. Fra 1987 øgedes væksten i udlandet kraftigt frem til 1990-91. På grund af den særlige landesammensætning af den danske industrivareeksport har trukket fra udlandet, dvs. væksten på de danske industrivare-eksportmarkeder, dog været omtrent uændret gennem de sidste 10 år bortset fra 1991, hvor væksten var lav, jf. figur II.13. Det er således svært at pege på ændringer i international økonomi af *permanent* karakter, der på afgørende vis har medført et niveauskift i dansk økonomis balanceproblemer i den her undersøgte periode.

Figur II.13 Vækst i BFI i Danmark og vækst i BNP i aftagerlandene for dansk industrivareeksport, 1982-91, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook*, Paris, og egne beregninger.

Strukturen i dansk økonomi:

Arbejdsudbudet

Efter en kraftig stigning frem til 1987 har arbejdsudbudet stort set været uændret. Som omtalt nærmere i *Dansk økonomi, maj 1991*, har arbejdsudbudet været mindre end, hvad de demografiske forskydninger skulle tilsige. Det er dog overvejende sandsynligt, at reduktionen i tilgangen til arbejdsstyrken kun i mindre omfang er konjunkturbetinget. Et mindre arbejdsudbud vil på kortere sigt slå ud i en mindre ledighed, hvorimod der ikke på langt sigt synes at være nogen sammenhæng mellem ledighed og arbejdsudbud. Det kraftige fald i tilgangen til arbejdsstyrken siden 1987 har således bidraget til at reducere balanceproblemerne.

Forøget dansk olie- og gasproduktion

Den voksende produktion af olie og gas fra Nordsøen har mindsket nettoimporten af energi og dermed været medvirkende til forbedringen af betalingsbalancen fra midten af 1980'erne. De positive effekter på betalingsbalancen svarer ikke helt til den øgede selvforsyningsgrad, fordi energiproduktionen har krævet betydelige investeringer med et højt importindhold. I det omfang de udenlandske partshavere i DUC hjemtager deres andel af overskuddet, vil dette også belaste betalingsbalancen. Der er dog ingen tvivl om, at betalingsbalancen fra midten af 1980'erne er påvirket i positiv retning som følge af olie- og gasproduktionen i Nordsøen, hvilket i relation til den her nævnte diskussion også kan karakteriseres som et strukturelt skift.

Den økonomiske politik og struktur-faktorerne

Fra den økonomiske politik udgår der umiddelbart en væsentlig påvirkning af den økonomiske aktivitet og dermed af balanceproblemerne i økonomien. F.eks. vil en stram efterspørgselsstyring umiddelbart påvirke betalingsbalancen positivt, men beskæftigelsesudviklingen negativt. Typisk vil sådanne virkninger strække sig over nogle år, hvorefter virkningen på den samlede beskæftigelse vil være udtømt. Hvis politikken giver anledning til adfærdsændringer i f.eks. lønadfærden, vil der imidlertid være tale om varige virkninger. Sådanne og andre varige virkninger af den økonomiske politik påvirker størrelsesforholdene mellem forskellige sektorer i økonomien, især de udlandskonkurrerende erhvervs størrelse i forhold til de rene hjemmemarkedserhverv.

Begrænsningen i rentefradraget har haft klare struktur-virkninger på byggeaktiviteten

I den her belyste periode er den beskæring af rentefradragets værdi, der skete ved skattereformen i 1987, et eksempel på en strukturændring. Sammen med en uændret høj realrente før skat og en lavere inflation har denne omlægning ført til en betydelig stigning i realrenten efter skat og således gjort det betydeligt dyrere at investere. Den højere realrente efter skat har sammen

med en begyndende mætning af boligmarkedet haft en afdæmpende effekt på boliginvesteringerne. Det lavere aktivitetsniveau og dermed den lavere ressourceanvendelse i denne del af hjemmemarkedssektoren må antages at være af permanent karakter.

Men ikke klare ændringer i opsparingsadfærden...

...eller i løndannelsen

Udover denne ændring og de foran nævnte ændringer i arbejdsudbudet og energiproduktionen er det imidlertid vanskeligt at pege på underliggende ændringer i de økonomiske strukturer, der selvstændigt har ført til en reduktion af balanceproblemerne. Som nævnt ovenfor i afsnit II.7 har der ikke været nogen påviselige ændringer i opsparingsadfærden. Det har heller ikke været muligt statistisk at påvise, at der skulle være sket strukturelle ændringer i lønadfærden i forhold til tidligere i retning af lavere lønstigninger ved samme aktivitetsgrad.¹⁰ Det skal dog understreges, at sådanne statistiske tests altid er behæftet med usikkerhed, og lønstigningstakten i 1989, 1990 og 1991 ligger under, hvad der skulle forventes ud fra hidtidige erfaringer med, hvilke faktorer, der påvirker løndannelsen. Dette kunne tolkes derhen, at der er sket et mindre skift i lønadfærden. Men der er naturligvis grund til at være forsigtig med at drage for stærke konklusioner på baggrund af kun tre observationer, baseret på foreløbige opgørelser, der traditionelt bliver revideret. Alt i alt er det derfor svært at pege på væsentlige *permanente* reduktioner af balanceproblemerne som følge af den generelle økonomiske politiks påvirkning af *adfærden* i den private sektor bortset fra reduktionen af boligbyggeriet.

Ingen gunstig udvikling i produktionens og beskæftigelsens fordeling på sektorer

Eventuelle strukturændringer i dansk økonomi kunne også vise sig ved de *sektormæssige* forskydninger af produktion og beskæftigelse. Der er imidlertid ingen tegn på, at den økonomiske udvikling siden 1987 har bidraget til sådanne sektormæssige forskydninger til fordel for de udlandskonkurrerende erhverv. Set under ét har beskæftigelsen i den private sektor været faldende siden 1987, hvorimod beskæftigelsen i den offentlige er steget, jf. figur II.14. Betragtes produktion og beskæftigelse i den private sektor opdelt på hhv. den konkurrenceudsatte sektor (*k*-sektor) og hjemmemarkeds-sektoren (*h*-sektor),¹¹ er der heller ingen tegn på,

10) Rent teknisk er der testet for strukturelt brud efter 1986 ved hjælp af et såkaldt Chow-test. Den beregnede *F*-teststørrelse er 0,83. Man kan derfor ikke afvise hypotesen om, at der ikke er sket et strukturelt brud. Den kritiske værdi (på 5 pct. niveau) for testet er 5,84.

11) Den konkurrenceudsatte- og hjemmemarkeds-sektoren adskiller sig ved graden af konkurrence fra udenlandske virksomheder i afsætningen af erhvervenes produkter. *K*-sektoren består således af fremstillingserhvervene, og *h*-sektoren består af de private serviceerhverv, herunder bl.a. detailhandel og den finansielle sektor, samt bygge- og anlægsvirksomhed. For en nærmere redegørelse henvises til *Dansk økonomi, maj 1991*, kap III.

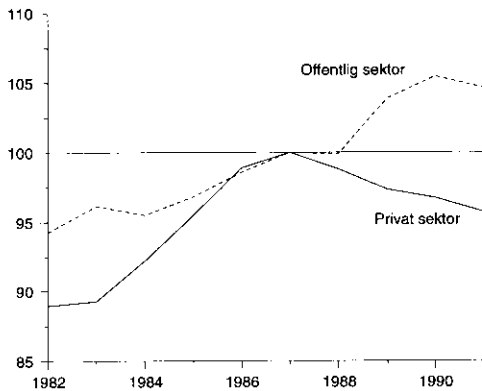
K-sektorens beskæftigelse er faldet, selvom...

...eksportandelen i k-sektoren er steget

at der er sket væsentlige strukturelle skift. Beskæftigelsesudviklingen har udviklet sig omtrent parallelt i *k*- og *h*-sektoren både i perioden 1982-87 og i perioden efter 1987, hvor beskæftigelsen er faldet, jf. figur II.15, ligesom der har været omtrent nulvækst i BFI i begge sektorer. Med den anvendte sektoropdeling er der således ikke tegn på, at den relativt høje vækst i eksporten og eksportens stigende andel af den samlede BFI har resulteret i en mere gunstig sektormæssig udvikling i dansk økonomi.

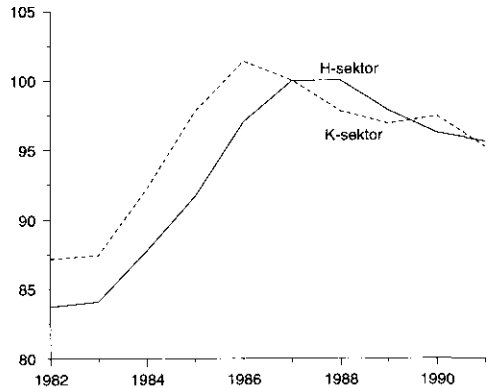
Når den beskedne vækst siden 1987 næsten udelukkende har været drevet af en stigning i eksporten, er det overraskende, at *k*-sektoren ikke er vokset i forhold til *h*-sektoren. Forklaringen herpå er, at eksportandelen i fremstillingserhvervene - og dermed i *k*-sektoren - er forøget kraftigt, mens deres afsætning på hjemmemarkedet er faldet tilsvarende. Det er sandsynligt, at den større eksportandel i *k*-sektoren er et konjunktur-fænomen, der vil vende, hvis den indenlandske efterspørgsel igen stiger kraftigt. Det kan således ikke udelukkes, at manglen på sektorforskydninger betyder, at den samlede *k*-sektor er for lille til at imødekomme en voksende efterspørgsel fra eksportmarkederne samtidig med en stigning i efterspørgslen fra hjemmemarkedet.

Figur II.14 Beskæftigelsen i den offentlige og private sektor, 1982-91, indeks 1987=100



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Figur II.15 Beskæftigelsen i *k*- og *h*-sektoren, 1982-91, indeks 1987=100



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Sammenfatning: ingen tydelige strukturændringer i dansk økonomi

De samlede danske balanceproblemer er med elimineringen af betalingsbalanceunderskuddet og udsigten til en vending i beskæftigelsessituationen mindsket sammenlignet med situationen både for 5 og 10 år siden. Det er imidlertid svært at finde andre tegn på egentlige adfærdsændringer af betydning for størrelsen af balanceproblemerne end et kraftigt og overvejende strukturelt betinget fald i tilgangen til arbejdsstyrken siden 1987. Det har således ikke været muligt at påvise væsentlige strukturændringer i løndannelsen, i opsparingsadfærden eller i den sektormæssige fordeling af produktion og beskæftigelse i den private sektor. Samtidig er den offentlige sektors absolutte og relative andel af beskæftigelsen forøget siden 1987. Udviklingen i balanceproblemerne kan derfor i stort omfang henføres til de konjunkturelle virkninger af den generelle økonomiske politik, som i sidste halvdel af 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne har været stram sammenlignet med tidligere.

Hovedresultatet af den førte politik

Hovedresultatet af den økonomiske politik har derfor været at forskyde balanceproblemernes sammensætning og bringe betalingsbalanceudviklingen under kontrol. Dette er sket på trods af konkurrenceevneforringelserne i 1987 og 1990, som nu stort set er blevet redresseret. Disse ændringer har sammen med ændringer i arbejdsudbud, indenlandsk energiproduktion og lavere boligbyggeri resulteret i en lettelse af de samlede balanceproblemer.

II.12 Problemstillinger i den generelle økonomiske politik

Større vækst

Efter flere år med langsom vækst og stigning i arbejdsløsheden ventes den økonomiske udvikling i Danmark nu at vende, og balanceproblemerne langsomt men entydigt at blive reduceret i de næste 2 - 2 1/2 år. Væksten i den indenlandske efterspørgsel og produktion ventes således gradvist at stige fra knap 2 pct. i 1992 til 2,5 pct. i 1993 og videre til omkring 3 pct. i 1994. Samtidig med det hjemlige opsving forventes også de internationale afsætningsmuligheder gradvis forbedret, således at der ikke fra nettoeksporten vil udgå negative vækstimpulser uanset stigende import. Tværtimod forventes betalingsbalanceoverskuddet med uændret økonomisk politik at være 18-21 mia. kr. i fremskrivningsperioden.

Fald i ledighed og udlandsgæld

Den indenlandske vækst forventes at være tilstrækkelig til, at arbejdsløsheden ikke stiger ud over det niveau på godt 310.000 ledige, som er nået i begyndelsen af 1992. I resten af prognoseperioden vil både den danske og den internationale vækst tiltage så meget, at beskæftigelsen i den private sektor efter et fald fra 1991 til 1992 vil stige med omkring 45.000 personer. Arbejdsløsheden forventes derfor at falde både igennem 1993 og 1994 til årstrater på henholdsvis ca. 300.000 og ca. 275.000 ledige. Samtidig indebærer betalingsbalanceudviklingen, at Danmarks udlandsgæld ved udgangen af 1994 vil være bragt ned til ca. 25 pct. af den indenlandske produktion (BFI), hvilket svarer til niveauet i 1978-79, jf. figur II.16.

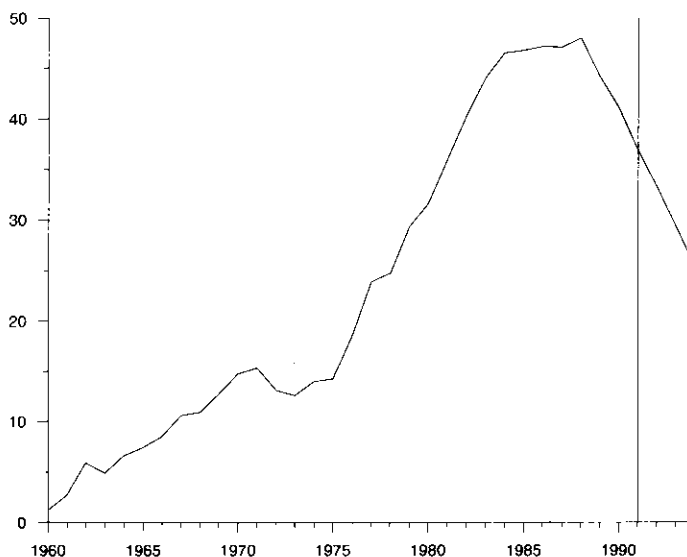
Sammenligning med tidligere konjunkturfaser

Udviklingen i fremskrivningsperioden vil således være forskellig fra udviklingen i perioden 1987-91, hvor hensynet til betalingsbalancen og udlandsgælden medførte, at det var nødvendigt med først en opbremsning og siden langsom økonomisk vækst, der i alt reducerede beskæftigelsen i den private sektor med op imod 75.000 personer. Det kommende moderate opsving vil også adskille sig fra det foregåede opsving i 1983-86, hvor der var en betydelig vækst i beskæftigelsen, men samtidig et betalingsbalanceunderskud, som blev kraftigt forværret.

Vendingen ikke en følge af klare strukturændringer...

Selv om der næppe kan sættes spørgsmåltegn ved de grundtendenser, der tegner sig for fremskrivningsperioden, ville de mulige konsekvenser heraf med hensyn til udformningen af den økonomiske politik kunne vurderes med større sikkerhed, hvis det kunne påvises, at ændringerne i balanceproblemerne har deres baggrund i klare strukturændringer i dansk økonomi. Som vist i afsnit II.11 synes dette kun at være tilfældet for udviklingen i arbejdsstyrken, der næsten er ophørt med at stige siden 1987, samt for boligbyggeriet, der permanent synes reduceret. Der har derimod ikke været påviselige virkninger på den private sektors opsparingsadfærd eller lønadfærd. Det er endnu uvist om de senere års lave lønstigningstakt kan fortolkes som et strukturelt skift i løndannelsen som følge af f.eks. den stramme regulering af den indenlandske efterspørgsel siden slutningen af 1980'erne.

Figur II.16 Udviklingen i udlandsgældens målt i forhold til bruttofaktorindkomsten, 1960-94, pct.



Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, og egne beregninger.

...men bl.a. en følge af, at betalingsbalancen er kommet under kontrol

Den stramme økonomiske politik har derimod reduceret importen og i et vist omfang også skabt plads til eksport, hvilket sammen med den voksende produktion af olie og gas fra Nordsøen og den større vækst på det tyske marked i forbindelse med genforeningen er baggrunden for den meget betydelige forbedring af betalingsbalancen siden 1987. Den stramme regulering af den indenlandske efterspørgsel har imidlertid også forskudt en del af balanceproblemerne fra betalingsbalance til arbejdsløshed som følge af, at den ikke er blevet ledsaget af en forbedring af konkurrenceevnen i forhold til midten af 1980'erne. Trods et væsentligt fald i antallet af ledige i 1993 og 1994 vil en forventet arbejdsløshed på ca. 275.000 personer i 1994 være ensbetydende med et fortsat højt niveau for ledigheden. For at fremskynde faldet og for varigt at få nedbragt arbejdsløsheden yderligere er det derfor afgørende med fortsatte forbedringer i konkurrenceevnen.

Finanspolitisk manøvrerum

Med den prognosticerede betalingsbalanceudvikling og den efterhånden mere komfortable situation med hensyn til udlandsgælden kan der imidlertid også være grund til at overveje en mindre justering af finanspolitikken. Med de her forudsatte indkomstgrænser af skattesatser m.v., som for statens vedkommende er i overensstemmelse med regeringens planer, viser den her fremlagte konjunkturvurdering, at det samlede skatte- og afgiftstryk vil stige i 1992 og 1993, jf. figur II.3. På samme måde er det forudsat og beregnet, at de offentlige realudgifter og sociale transferinger målt i forhold til produktionen er henholdsvis aftagende og uændrede i forhold til prognoseperioden. En sådan udvikling med stigende skattetryk og faldende offentligt udgiftstryk er ud fra mange betragtninger udtryk for en tiltagende strammingsgrad i finanspolitikken, hvis hensigtsmæssighed der kan sættes spørgsmålstegn ved med den skitserede fordeling af balanceproblemerne.

Sammenligning med den hidtidige problemstilling

Således som balanceproblemerne tidligere tegnede sig, var prisen for at slække på finanspolitikken en umiddelbar forøgelse af udlandsgælden, hvilket som regel var ensbetydende med en prisgivelse af fremtidige beskæftigelsesmuligheder. I den nu ændrede situation er afvejningen mellem beskæftigelses- og betalingsbalancehensyn mindre problematisk. I relation til udlandsgælden vil konsekvensen af en mindre lempelse af finanspolitikken være en langsommere afvikling af udlandsgælden, men ikke en ny stigning i gælden.

Underskuddet på statsfinanserne

Imod tanken om en mindre stram finanspolitik kan indvendes, at der aktuelt er et betydeligt underskud på statsbudgettet. Erfaringsmæssigt er saldoen på de statslige og øvrige offentlige finanser imidlertid meget konjunkturfølsom. I kraft af det forventede konjunkturopsving kan der derfor påregnes en betydelig reduktion i det statslige budgetunderskud både på grund af et forøget skatte- og afgiftsprovener og på grund af mindre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge mv. I relation til finanspolitikken er sådanne statsfinansielle overvejelser derfor mindre relevante på et tidspunkt med udsigt til stigende økonomisk aktivitet, fortsatte og svagt voksende overskud på betalingsbalancen, men alligevel et fortsat højt niveau for arbejdsløsheden.

En justering af finanspolitikken bør ikke stå alene

En eventuel mindre lempelse af finanspolitikken bør af hensyn til den hermed forbundne beskæftigelsesfremgang så vidt muligt indgå som led i en samordnet økonomisk politik, således at lempelsen ikke utilsigtet omsætter sig i højere lønstigninger til skade for beskæftigelsen. I den forbindelse kan der være grund

til at gentage, at det ikke har været muligt at eftervise sikre tegn på ændringer i adfærden med hensyn til lønfastsættelsen på det danske arbejdsmarked, ligesom det skal nævnes, at arbejdsgiverorganisationernes overenskomstmæssigt aftalte ret til central lønstyring ophører ved udgangen af indeværende overenskomstperiode. Som omtalt kan det også konstateres, at størrelsesforholdet mellem de udlandskonkurrerende erhverv og hjemmemarkedssektorerne er forblevet uændret gennem mange år.

Aktiveringsforanstaltninger: et tredje arbejdsmarked

I den aktuelle politisk-økonomiske debat har der været lagt stor vægt på spørgsmålet om aktiveringsforanstaltninger for ledige, så alternativet til beskæftigelse - specielt for de unge og langvarigt ledige - så vidt muligt ikke bliver ledighed, men enten at være under uddannelse eller indgå i et tredje arbejdsmarked, der efter forslagene skal udføre væsentlige samfundsfunktioner med aflønning på dagpengevilkår (og hvor dagpengene har karakter af en slags "borgerløn" for de ledighedstruede).

Arbejdsløshed og løntilpasning

Med henblik på denne diskussion kan der være grund til at nævne, at det er nødvendigt at erkende, at arbejdsløsheden vanskeligt i en markedsøkonomi helt kan elimineres, og at den har en økonomisk funktion i den nødvendige tilpasningsproces i økonomien - nemlig med hensyn til at forhindre en uønsket inflation og redressere eventuelle negative påvirkninger af konkurrenceevnen ved at skabe et nedadgående tryk på pengelønnen, men ikke nødvendigvis et fald i reallønnen for beskæftigede. Som omtalt i kapitel I er det formentlig den samlede arbejdsløshed, der i Danmark har betydning i så henseende. Det er således formentlig ikke muligt i Danmark at identificere større grupper af arbejdsløse, der ikke skulle udøve et vist negativt tryk på lønudviklingen ved at være arbejdssøgende.

Utilsigtede virkninger af et tredje arbejdsmarked

På denne baggrund er der næppe i større omfang mulighed for længerevarende at lade en større del af arbejdsstyrken (inkl. de ledige) deltage i et "tredje arbejdsmarked", uden at det i fravær af yderligere foranstaltninger skaber risiko for utilsigtede virkninger på løndannelsen. Hvis man f.eks. uden at ændre nogle af rammerne for løndannelsen reducerer arbejdsudbudet på det normale arbejdsmarked i et omfang svarende til den reduktion, der skete ved etableringen af efterlønsordningen i 1979, vil det uden tvivl udløse et opadgående pres på lønniveauet til skade for de beskæftigede på det øvrige arbejdsmarked.

Ledigheden ikke teknologisk bestemt

I denne vurdering ligger samtidig, at der efter formandskabets opfattelse heller ikke er belæg for den udbredte hypotese om, at der alene af teknologiske årsager findes et stort antal ledige, der aldrig skulle kunne opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Beskæftigelsens omfang er ikke teknologisk bestemt, men i høj grad en funktion af markedernes evne til at tilpasse sig.

Nødvendigt at spille på mange strenger

Erfaringer fra andre lande, jf. gennemgangen i kapitel I, viser, at mens konjunkturudviklingen og derfor den efterspørgselsregulerende politik og konkurrenceevnen i bred forstand er af afgørende betydning for et fald i ledigheden, er der snævre grænser for muligheden for varigt at nedbringe ledigheden ved hjælp af få og enkle arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Der er derfor behov for en bred indsats omfattende uddannelse, øget lønspredning, større mobilitet (geografisk som faglig) og ændringer i dagpengesystemet (finansiering, satser, varighed), for at forbedre incitamenterne til at holde lønstigningstakten på et niveau, der er i overensstemmelse med en lavere ledighed.

Bilagstabel II.1 Udvikling i løn- og restindkomst

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Løbende priser	mia. kr.										
Bruttofaktorindkomst	481,7	520,5	555,7	585,9	617,8	656,6	686,8	714,6	742,2	776,5	818,7
Heraf: Lønindkomst	306,1	330,8	356,2	388,9	407,1	421,4	434,3	445,0	463,1	485,6	511,6
Restindkomst	175,6	189,7	199,4	197,1	210,7	235,2	252,5	269,6	279,1	290,9	307,1
Afskrivninger	50,2	54,8	57,6	61,6	64,8	69,2	73,4	77,2	81,5	86,5	91,8
Nettofaktorindkomst	431,5	465,7	498,1	524,3	553,0	587,4	613,4	637,4	660,6	690,0	726,9
Privat nettofaktorindkomst ^a	326,6	355,4	383,7	398,6	416,7	445,2	467,4	488,7	506,7	530,5	563,1
Heraf: Lønindkomst	201,2	220,6	241,8	263,1	270,8	279,2	288,4	296,3	309,1	326,0	347,7
Restindkomst	125,4	134,9	141,8	135,5	145,9	166,0	179,0	192,4	197,6	204,5	215,4
Indkomstudviklingen	vækstprocent										
Privat nettofaktorindkomst ^a	12,7	8,8	7,9	3,9	4,5	6,8	5,0	4,5	3,7	4,7	6,1
Heraf: Lønindkomst	10,5	9,6	9,6	8,8	2,9	3,1	3,3	2,7	4,3	5,5	6,7
Restindkomst	16,5	7,6	5,2	-4,5	7,7	13,7	7,9	7,5	2,7	3,5	5,3
	procent										
Lønkvote ^b	63,5	63,6	64,1	66,4	65,9	64,2	63,2	62,3	62,4	62,5	62,5
Lønkvote ^c	54,0	54,4	55,5	57,9	57,0	55,0	54,0	53,0	53,2	53,5	53,7
Lønkvote ^d	61,6	62,1	63,0	66,0	65,0	62,7	61,7	60,6	61,0	61,5	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.

Anm.: Tallene fra 1992-94 stammer fra udgangsskønnet.

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

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

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	mia. kr.										
Lønsum for privat ansatte	201,2	220,6	241,8	263,1	270,8	279,2	288,4	296,3	309,1	326,0	347,7
Restindkomst i privat sektor	171,3	184,7	194,0	191,1	204,3	228,2	245,2	262,4	272,0	283,8	300,0
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	372,5	405,3	435,9	454,2	475,1	507,3	533,6	558,7	581,1	609,9	647,8
+ Lønsum for offentligt ansatte	104,8	110,3	114,4	125,8	136,3	142,2	145,9	148,7	154,0	159,5	163,8
+ Nettoerter ^a	1,6	4,0	-1,7	-1,5	-3,8	-11,4	-13,2	-8,7	-6,8	-6,3	-3,7
+ Sociale og andre løbende overførsler	96,2	100,4	103,3	113,7	127,0	140,4	147,3	158,4	164,7	169,9	174,6
Bruttoindkomst	575,1	619,9	651,9	692,2	734,6	778,5	813,6	857,1	892,9	933,0	982,5
- Direkte personskatter	135,1	147,7	159,4	176,0	192,1	199,9	206,1	211,5	224,8	232,8	246,8
- Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	16,2	16,8	16,6	20,4	16,0	17,0	19,2	22,5	24,3	25,3	26,2
- Selskabsskatter	14,2	14,6	21,0	16,1	16,6	16,2	12,9	14,9	14,1	15,9	16,3
- Realrenteafgift ^c	3,2	5,2	7,3	10,2	11,3	12,3	9,7	9,5	11,2	13,0	12,9
- Vægtafgift, renteafgift, AUD, AER mv. ^d	3,3	8,9	8,5	7,6	7,4	8,3	6,6	8,3	4,4	8,7	8,8
- Øvrige overførsler ^e	2,1	3,3	4,2	4,2	4,7	4,4	5,2	5,3	5,6	5,9	6,2
Disponible bruttoindkomster	400,9	423,3	434,9	457,7	486,4	520,4	553,9	585,0	608,4	631,5	665,3
- Afskrivninger	45,9	49,9	52,2	55,6	58,4	62,2	66,1	70,0	74,4	79,4	84,7
Disponible nettoindkomster	355,1	373,5	382,7	402,1	428,0	458,2	487,8	515,0	534,0	552,1	580,6
Anvendt til privat forbrug	307,9	337,2	366,7	377,9	388,8	406,6	417,1	436,8	459,4	482,8	514,5
Anvendt til privat nettoopsparing	47,2	36,3	15,9	24,2	39,2	51,7	70,7	78,3	74,6	69,3	66,1
Forbrugsprisdeflatoren (1980 = 100)	140,3	146,4	150,6	157,5	163,7	171,9	175,6	180,0	183,7	187,3	191,9

a) Nettoerter til den private sektor inkluderer nettoerter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettoerter 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 transaktionstidspunkt i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingstidspunkt.

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

Anm.: Tallene fra 1992-94 stammer fra udgangsskønnet.

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

Bilagstabel II.3 Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor, vækst i procent

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	procent										
Lønsum for privat ansatte	10,5	9,6	9,6	8,8	2,9	3,1	3,3	2,7	4,3	5,5	6,7
Restindkomst i privat sektor	13,8	7,9	5,0	-1,5	6,9	11,7	7,5	7,0	3,6	4,4	5,7
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	12,0	8,8	7,5	4,2	4,6	6,8	5,2	4,7	4,0	5,0	6,2
Lønsum for offentligt ansatte	3,6	5,2	3,7	9,9	8,4	4,3	2,6	1,9	3,5	3,6	2,7
Nettorenter ^a	473,8	147,7	-142,1	10,8	-157,0	-199,4	-15,8	34,1	21,5	7,3	42,0
Sociale og andre løbende overførsler	5,5	4,4	2,9	10,1	11,6	10,6	5,0	7,5	4,0	3,2	2,8
Bruttoindkomst	9,6	7,8	5,2	6,2	6,1	6,0	4,5	5,3	4,2	4,5	5,3
Direkte personskatter	8,9	9,3	8,0	10,4	9,2	4,1	3,1	2,6	6,3	3,5	6,0
Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	10,5	3,7	-1,3	23,2	-21,4	6,0	12,9	17,5	8,0	3,8	3,8
Selskabsskatter	103,4	2,9	43,4	-23,1	2,7	-2,5	-20,1	15,3	-5,0	12,5	2,6
Realrenteafgift ^c	15,1	64,2	39,6	39,3	11,2	8,5	-20,9	-2,4	17,7	16,4	-0,6
Vægtafgift, renteafgift, AUD, AER mv. ^d	1,8	166,6	-4,5	-11,0	-2,0	11,9	-20,4	25,9	-46,6	95,1	1,8
Øvrige overførsler ^e	-22,6	58,7	27,0	-0,3	11,4	-6,6	19,0	2,2	5,0	5,0	5,0
Disponible bruttoindkomster	8,3	5,6	2,7	5,3	6,3	7,0	6,4	5,6	4,0	3,8	5,3
Afskrivninger	7,0	8,7	4,7	6,5	5,0	6,5	6,4	5,8	6,3	6,7	6,7
Disponible nettoindkomster	8,5	5,2	2,5	5,1	6,4	7,1	6,4	5,6	3,7	3,4	5,2
Anvendt til privat forbrug	10,0	9,5	8,8	3,0	2,9	4,6	2,6	4,7	5,2	5,1	6,6
Anvendt til privat nettoopsparing	-0,2	-23,1	-56,1	52,1	61,9	31,7	36,8	10,7	-4,7	-7,1	-4,6
Forbrugsprisdeflatoren	6,4	4,3	2,9	4,6	4,0	5,0	2,1	2,5	2,1	2,0	2,5

a) Nettorenter til den private sektor inkluderer nettorenter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettorenter 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 transaktionstidspunkt i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingstidspunkt.

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

Anm.: Tallene fra 1992-94 stammer fra udgangsskønnet.

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

Bilagstabel II.4 Udvikling i skattetryk og forbrugskvote

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Skatter og afgifter i alt, pct. af BFI	56,0	57,9	61,0	61,7	61,1	58,9	56,6	56,6	57,5	58,3	58,4
Heraf: Direkte skatter	32,2	33,7	35,2	35,7	36,6	35,9	34,1	34,0	34,1	34,6	34,6
Indirekte skatter	21,2	21,7	23,6	23,2	22,6	21,2	20,5	20,2	20,9	21,1	21,3
Kapitalskatter, obl. gebyrer og bøder	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Bidrag til sociale ordninger	2,2	2,1	1,8	2,3	1,4	1,3	1,5	1,9	2,1	2,0	2,0
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet, pct.	86,7	90,3	95,8	94,0	90,8	88,7	85,5	84,8	86,0	87,4	88,6
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. ^a	93,6	97,3	102,3	99,4	97,3	94,1	90,2	89,3	90,9	91,6	92,6
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef. ^b	92,3	95,6	100,7	99,5	98,6	95,3	90,9	89,6	90,5	90,8	91,8

a) Den angivne forbrugskvote er beregnet på grundlag af et indkomstbegreb, som adskiller sig fra nationalregnskabet's indkomstbegreb bl.a. som følge af ordningsopsparring 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.

Anm.: Tallene fra 1992-94 stammer fra udgangsskønnet.

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

KAPITEL III

ØSTEUPAS INTEGRATION I VERDENSØKONOMIEN

III.1 Indledning

Politisk og økonomisk revolution i Østeuropa og SNG-staterne

De politisk-økonomiske omvæltninger, som siden 1989 har fundet sted i de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen, er nogle af de mest betydningsfulde begivenheder siden 2. verdenskrigs afslutning.¹ Omstillingen fra planøkonomi til markedsøkonomi vil betyde store forandringer og på længere sigt velfærdsgevinster. På kortere sigt vil den imidlertid føre til omkostninger i form af lavere levestandard og øget arbejdsløshed for befolkningerne i de berørte lande som følge af produktionsfald i forbindelse med omstillingen. For at vinde og bevare den brede støtte til reformprocessen er det afgørende, at disse omkostninger ved overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi ikke bliver for store.

For den vestlige verden rejser udviklingen i Østeuropa og SNG-staterne især to hovedspørgsmål: For det første i hvilket omfang er der behov for, og på hvilken måde kan der ydes vestlig økonomisk støtte til reformerne og for det andet, hvorledes vil handelen mellem øst og vest udvikle sig på længere sigt?

Analyse med fokus på overgang fra plan til marked og perspektiverne på længere sigt

Nærværende redegørelse fokuserer primært på de langsigtede økonomiske udviklingstendenser for de østeuropæiske lande. I forlængelse heraf vurderes virkningerne for de vestlige lande. I form af et regneeksempel illustreres størrelsesordenen af kravene til væksten og de heraf afledte investeringsbehov og betalingsbalanceunderskud, for at de østeuropæiske lande kan indhente indkomstniveauet i EF. Beregningerne er baseret på den forudsætning, at den vestlige verdens på nogle områder protektionistiske handelspolitik overfor Østeuropa og SNG-staterne liberaliseres, således at de nye markedsøkonomier uhindret får adgang

1) Betegnelsen Østeuropa vil generelt blive anvendt om Bulgarien, Polen, Rumænien, Tjekkoslaviet og Ungarn, mens det tidligere Sovjetunionen vil blive omtalt som sådan eller som SNG-staterne. Forkortelsen SNG er en oversættelse af forbogstaverne i den russiske betegnelse for Statssamfundet af Uafhængige Stater.

til de vestlige markeder. Analysen peger på såvel kvantitative som kvalitative forandringer, der er nødvendige for at sikre en økonomisk reform i Østeuropa og landenes integration i verdensøkonomien. Af særlig interesse er de langsigtede handelsrelationer mellem de østeuropæiske lande og OECD-landene, og en mulig udvikling i dette handelsmønster vil blive skitseret. Indledningsvis gives en belysning af de øjeblikkelige udviklingstendenser i de østeuropæiske lande, ekskl. det tidligere Sovjetunionen, hvor forholdene er meget vanskelige at vurdere.

Lang og vanskelig vej fra plan til marked

Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi vil efter alt at dømme tage mange år, og det vil formodentlig vare mindst et par årtier, før de tidligere centraldirigerede økonomier kan fungere på samme måde, som de vesteuropæiske økonomier. Blandt de faktorer, der kan medvirke til, at de økonomiske forhold i Østeuropa nærmer sig forholdene i Vesteuropa, er arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau, der almindeligvis vurderes som relativt højt, hvorfor de her omtalte landes muligheder for at nærme sig vestlige levestandarder givetvis er betydelig større end udviklingslandenes. Yderligere kan nævnes, at de nye markedsøkonomiers øgede integration med lande med samme eller højere teknologiske stadi vil øge Østeuropas alment tilgængelige videnbase. En integration vil tillige med overgangen fra plan til marked øge konkurrencen, og dermed forbedre udnyttelsen af landenes ressourcer.

Den økonomiske baggrund for sammenbruddet i Østeuropa

Baggrunden for den nu intensiverede reformpolitik i de østeuropæiske lande og SNG-staterne, er som omtalt i *Dansk Økonomi, december 1989*, den langsigtede udvikling i de centraldirigerede planøkonomier. I 1970'erne og 1980'erne førte udviklingen til en væsentlig forværring af den økonomiske situation i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen. I store dele af produktionen var der effektivitetsproblemer, og energi- og råstofforbruget var betydeligt højere end i Vesten. En medvirkende årsag til forværringen af den økonomiske situation var selve afsondringen fra verdensøkonomien. Comecon-samarbejdet byggede på et princip om intern arbejdsdeling. Man satsede derfor på en høj grad af selvforsyning i forhold til verden og lagde således vægt på *ikke* at blive integreret i verdensøkonomien. Den bevidste negligering af opbygningen af en servicesektor - herunder af et engrosmarked blandt virksomhederne - hører også til de faktorer, som i dag er med til at vanskeliggøre omstillingen.

III.2 Omstillingsprocessens problemstillinger

Forskelle i udgangspunkterne i Østeuropa

Omvæltningerne i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen i slutningen af 1980'erne førte i Polen og Ungarn til en kraftig intensivering af reformprocessen, som i disse lande allerede havde været i gang i et stykke tid. Derimod kunne Bulgarien, Tjekkoslovakiet og Rumænien ikke bygge på tidligere substantielle reformer og den styrke og hastighed, hvormed reformerne i Østeuropa gennemføres, er også af andre grunde præget af betydelige forskelle landene imellem. Liberaliseringer af priser og handel samt etableringen af institutionelle og retslige forhold for en markedsøkonomi er derfor gennemført mere systematisk end tidligere i Polen og Ungarn, men også i Tjekkoslovakiet er denne del af processen dog ret fremskredet. I Bulgarien og Rumænien, som begge er dårligere industrielt udrustet og politisk mere tilbagestående sammenlignet med de 3 førnævnte lande, er man længere tilbage i omstillingsprocessen, men også her er der gennemført en række vigtige reformer.²

Det tidligere Sovjetunionen...

De økonomiske reformer i Statssamfundet af Uafhængige Stater (SNG) tog først for alvor fart ved indgangen til 1992. Situationen er vanskelig at vurdere, men det tidligere Sovjetunionens udgangspunkt for overgang til et system baseret på markedsøkonomiske principper er i hvert fald dårligere end de østeuropæiske landes.³ De økonomiske forhold forværres fortsat som følge af nedbrydningen af den gamle planøkonomi, og det er endnu vanskeligere at vurdere, i hvilket omfang nye systemer er begyndt at fungere. Yderligere adskiller de enkelte stater sig med hensyn til udrustningen af naturressourcer, herunder landbrugsjordens beskaffenhed, samt med hensyn til arbejdskraft og fysisk kapital. I den foreliggende analyse er hovedvægten derfor lagt på udviklingen i Østeuropa, specielt på udviklingen i Polen, Tjekkoslovakiet og Ungarn.

...med et væsentligt dårligere udgangspunkt

Fælles træk i reformerne

Mange problemer og vanskeligheder i forbindelse med overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomien er af fælles karakter. Der synes ikke længere at være nogen egentlig uenighed blandt politikere og økonomer om behovet for etableringen af markedsøkonomi i Østeuropa, og der synes også at være en vis konsensus i såvel Østeuropa som i Vesten om de elementer, som

2) I Jugoslavien var der også påbegyndt økonomiske reformer, men udbruddet af borgerkrigen afbrød denne proces.

3) Mens de østeuropæiske lande har kendt til markedsøkonomiske principper i nyere tid, har SNG-staterne været styret af plansystemer i hvert fald siden begyndelsen af 1930'erne. I Sovjet blev privat foretagsomhed sat i forbindelse med plattenslageri, spekulation, kriminalitet, hvilket er et dårligt udgangspunkt for indførelsen af markedsøkonomiske principper.

nødvendigvis skal indgå i reformpakken. Der er imidlertid en række problemer, som endnu ikke er endeligt afklarede vedrørende overgangen fra det tidligere socialistiske regime til markedsøkonomi, herunder med hvilken hastighed og i hvilken rækkefølge reformerne bedst gennemføres.⁴

Reformpakken og dens elementer

Formålet med de økonomiske reformer er skabelsen af et fleksibelt og produktivt markedsøkonomisk system for at opnå en højere levestandard for de østeuropæiske befolkninger. Reformpakken med dette formål må indeholde 3 komplementære dele: 1) makroøkonomisk stabilitet til sikring af et stabilt økonomisk fundament for reformprocessen i øvrigt, herunder etableringen af et internt og eksternt monetært system, 2) pris- og markedsreformer, hvorved priserne bliver den styrende faktor i ressourceallokeringen, hvilket kræver omfattende privatiseringer, og endelig 3) tilpasning af statens rolle til en markedsøkonomi, dvs. skabelsen af bl.a. et skattesystem, et socialt system samt et retsligt system, hvor sikring af privat ejendomsret og etablering af et lovmæssigt grundlag for aktiviteterne i den private sektor, som f.eks. kontrakts-, konkurs- og inkassolovgivning, er afgørende elementer.

Makroøkonomisk stabilisering

Flere af de østeuropæiske lande har på det seneste oplevet en betydelig makroøkonomisk ustabilitet præget af høje inflations-takter og betydelige budgetunderskud. Den makroøkonomiske politik, som nu er under opbygning i de fleste østeuropæiske lande i modsætning til SNG-staterne, søger at undgå kraftig inflation og at begrænse de statslige budgetunderskud. En sådan stabilitet er i hvert fald efter en kortere overgangsperiode en nødvendig forudsætning for vellykkede prisreformer og strukturændringer.

Pengepolitik og etablering af et velfungerende kapitalmarked

Pengepolitikens hovedmålsætning er ligeledes at sikre prisstabilitet, hvilket kræver en stabilisering af pengeforsyningen. Der er initialt et behov for en institutionel rekonstruktion af hele finanssektoren, hvilket betyder udvikling af et monetært system med en centralbank, forretningsbanker og andre kreditinstitutioner. Finansielle markeder har ikke eksisteret i de østeuropæiske lande de sidste 50 år, og skabelsen af en effektiv finansiel sektor

4) Ofte diskuteres det, hvorvidt landene skal gennemføre reformerne i stort set "et hug" ("big bang") eller som en mere gradvis proces, hvor økonomien udsættes for en række mindre reformer kort tid efter hinanden ("gradualisme"). Det er indlysende, at en systematisk reformering og opbygning af nye markedskonforme institutioner ikke kan opbygges fra den ene dag til den næste, hvorfor en vis grad af gradualisme er uundgåelig. Som et væsentligt element i debatten indgår derfor en diskussion af, hvilke af reformpakkens elementer, som skal gennemføres tidligt i reformprocessen og hvilke elementer, som mere hensigtsmæssigt kan gennemføres senere. For en nærmere diskussion af disse forhold, henvises f.eks. til The Journal of Economic Perspective (1991) (se f.eks. S.Fischer og A.Gelb) og OECD (1991).

er et vigtigt element i tilknytning til reformerne på virksomhedsniveau. Etableringen af et velfungerende kapital- og penge-marked medvirker til at forbedre fordelingen af kapital inden for og mellem sektorer.

Eksterne monetære system

Etableringen af den interne dimension af det monetære system søges suppleret med en åbning af økonomierne for import og eksport. Parallelt hermed gøres valutaen konvertibel, således at virksomhederne og husholdningerne til foreløbigt begrænsede og senere formentlig alle formål frit skal kunne købe og sælge vestlig valuta på valutamarkedet. Et første skridt er introduktion af en ensartet valutakurs for al udenrigshandel. I samtlige østeuropæiske lande er valutaen initialt nedskrevet i forbindelse med de økonomiske reformer, og det må forventes, at deres valutaer i hvert fald i et vist omfang justeres i takt med prisudviklingen. På længere sigt er det af hensyn til den monetære stabilitet og strukturtilpasningerne dog hensigtsmæssigt med en stabilisering af valutaerne.

Finanspolitikken skal omlægges

Beskatningen i det klassiske socialistiske system var hovedsageligt *implicit* i og med størstedelen af produktionsværdierne var statsejede, samtidig med at priser og lønninger var administrativt fastsatte. Dermed foregik beskatning af forbrug og indkomst automatisk, og overskud i virksomhederne tilfaldt statskassen, mens virksomheder med driftsunderskud fik dækket disse underskud samme sted. På indtægtssiden var behovet for et formelt system i form af virksomhedsbeskatning, indkomstbeskatning og forbrugsafgifter derfor overflødig. På udgiftssiden bestod de offentlige omkostninger hovedsageligt af udgifter til militæret, udbygningen af infrastrukturen, civile investeringer samt i subsidiering af visse produktionsgrene og forbrugsgoder, mens omkostningerne i forbindelse med f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse var minimal.

I takt med overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi, elimineringen af virksomhedssubsidieringen, reduktionen af virksomhedsbeskatningen, og den samtidige forøgelse af de offentlige udgifter som følge af bl.a. den stigende arbejdsløshed, er behovet for en omfattende reformering af hele den offentlige sektors provenue- og udgiftsmæssige struktur meget stor. Som det allerede er sket i en række af landene, er anvendelsen af de fra vestlige økonomier velkendte direkte og indirekte skatter en nærliggende mulighed for at skaffe de offentlige indtægter. Samtidig skal der etableres et egentligt socialt system for at dæmpe omstillingsproblemerne og muliggøre rimelige levevilkår for bl.a. de befolkningsgrupper, som rammes af arbejdsløshed.

Destabilisering af budgetpolitikken

Opfyldelse af den pengepolitiske målsætning kræver, at underskud på de offentlige budgetter ikke længere primært finansieres monetært. Det er imidlertid vanskeligt at sikre dette, før omstruktureringen af skattelovgivningen og udvidelsen af skattegrundlaget er gennemført. Mens behovet for de offentlige udgifter, f.eks. udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse, allerede er der ved reformernes begyndelse, vil skatteindtægterne først blive realiseret senere i forbindelse med etableringen af skattesystemet. Der er derfor en betydelig risiko for, at reformeringen af indtægts- og udgiftssystemet kan føre til en alvorlig destabilisering af budgetpolitikken og dermed af den makroøkonomiske udvikling; specielt har de tidligere sovjetiske republikker store underskud på de offentlige finanser. I Polen blev problemet i begyndelsen forsøgt løst ved en bevidst anvendelse af kraftig inflation.

Prisreformer

Samtlige østeuropæiske lande har allerede gennemført en reform af prisdannelsen, således at langt de fleste priser ikke længere fastsættes administrativt. Samtidig er størstedelen af det hidtidige omfattende system af direkte og indirekte subsidier bortfaldet. Kombineres sådanne prisreformer med etableringen af velfungerende markeder, kan det forventes, at markedsmekanismen vil forbedre allokeringen af økonomiernes ressourcer og i samspil med de offentlige finanser sikre en bedre fordeling af varer og tjenester.

Liberalisering af udenrigshandelen

Udover en forøget konkurrence på hjemmemarkedet må de tidligere centraldirigerede økonomier også orienteres mod verdensmarkedet. Import- og eksportmonopolerne søges opsplittet og omstruktureret i mindre enheder, og de kvantitative restriktioner på import og eksport elimineres, således at udenrigshandelen frit kan foregå på markedsmæssige vilkår. Orienteringen mod verdensmarkedet er dog hidtil blevet kombineret med anvendelsen af et midlertidigt beskyttelsessystem med told og kvantitative importrestriktioner. En åbning af de østeuropæiske økonomier overfor den internationale konkurrence vil være et vigtigt element i skabelsen af en effektiv konkurrencepolitik.

Liberaliseringer af faktormarkederne

Sådanne markedsreformer vil også kræve nye organisatoriske strukturer på virksomhedsniveau. I den forbindelse skal de såkaldte "bløde budgetbegrænsninger" (fleksibel subsidiering som sikrer, at virksomhedernes underskud næsten altid dækkes) erstattes med "hårde budgetbegrænsninger". I takt med liberaliseringerne af varemarkedet skal faktormarkederne (udbuddet af og efterspørgslen efter arbejdskraft og kapital) også liberaliseres. En vigtig forudsætning for, at prismekanismen kan fungere er, at

virksomheder som følge af tabsgivende aktiviteter kan blive tvunget til at afskedige medarbejdere, standse betalingerne til kapitalejerne eller evt. lukke virksomheden. Denne konsekvens af det markedsøkonomiske system har man hidtil været tilbageholdende med at drage både i Østeuropa og SNG-staterne.

Privatiseringer som nødvendigt element

Størsteparten af de økonomiske reformprogrammer i Østeuropa har også omfattet en plan for vidtrækkende privatiseringer af de statsejede produktionsvirksomheder. Målet for privatiseringerne er at understøtte pris- og markedsreformerne og skabe en mere effektiv investerings- og produktionsstruktur. Privatiseringsprocessen i Østeuropa betragtes også som et vigtigt element i nedbrydningen af de gamle centraldirigerede systemer, herunder sikring af den "hårde budgetbegrænsning". Processen betragtes desuden som et middel til dannelse af en klasse af iværksættere, som kan sikre en mere fleksibel og effektiv virksomhedsstruktur, og endelig som en slags garant for, at overgangen til markedsøkonomi gøres uigenkaldelig.

De "små" og de "store" privatiseringer

Privatiseringerne i Østeuropa omfatter flere tusinde virksomheder. I midten af 1980'erne tegnede den statsejede sektor sig for mere end 95 pct. af bruttofaktorindkomsten i Tjekkoslaviet, knap 90 pct. i Ungarn, og omkring 85 pct. i Polen jf. OECD (1991a). Privatiseringerne omfatter både små og store virksomheder. De små virksomheder (butikker og værksteder) sælges fortrinsvis til indenlandske investorer. I de fleste østeuropæiske lande er dette foregået uden større problemer. Derimod er processen langt vanskeligere med hensyn til privatiseringerne af de store virksomheder, der ofte sælges gennem et komplekst system af programmer, som involverer flere former for privatiseringer, herunder direkte salg af ejendomme og aktier til indenlandske eller udenlandske investorer eller en fordeling af aktierne til den brede befolkning. Denne proces er langt mere langsommelig, og endnu er det vanskeligt at vurdere resultaterne af disse privatiseringer. Den kræver en lang række politiske, økonomiske og rent tekniske beslutninger. De politiske beslutningstagere skal bl.a. finde en balance imellem på den ene side en rimelig fordeling af den nationale formue mellem arbejdere og virksomhedsejere og andre (skal virksomhederne f.eks. sælges til indenlandske og/eller udenlandske investorer, eller skal virksomhederne overdrages til befolkningen i form af billige eller gratis folkeaktier?) og på den anden side økonomisk effektivitet og hurtighed i overdragelsen af produktionsapparatet til den private sektor. Der skal i tilknytning hertil findes løsninger på, hvorledes tidligere virksomhedsejere, hvis virksomheder de seneste 40 til 50 år er blevet nationaliseret, skal kompenseres - hvilket i samtlige østeuropæiske

lande udgør et politisk problem. Yderligere opstår der en række økonomiske og tekniske problemer som følge af endnu ikke velfungerende institutionelle rammer, herunder f.eks. kapitalmarkeder og lovgivning omkring den private ejendomsret. I de fleste af landene er den indenlandske opsparing ofte utilstrækkelig, hvilket vanskeliggør salg af virksomhederne til indenlandske investorer. Ressourcebegrænsninger i form af mangel på kapital og en klasse af iværksættere, udgør således et alvorligt problem i en række af landene.

Retslige og institutionelle forhold

Andre vigtige områder for reformprocessen er opbygning af en engroshandelsstruktur, beskyttelse af konkurrencen, definerings og opretholdelse af den private ejendomsret, skattelovgivning, erhvervslovgivning samt områder som kontrakts-, konkurs- og inkassolovgivning. Da man i de østeuropæiske lande har meget lidt erfaring på disse områder, er det sandsynligt, at teknisk ekspertstøtte fra Vesten vil være nødvendig.

Konklusion

De østeuropæiske lande står overfor en vanskelig og langvarig opgave i forbindelse med opbygningen af det retslige og institutionelle grundlag for en markedsøkonomi. Stort set alle dele af det eksisterende politiske og økonomiske system vil blive påvirket af reformerne. Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi er i høj grad præget af, at fjernelsen af kommandosystemet og gamle koordineringsmekanismer er blevet gennemført hurtigt, mens de markedsøkonomiske systemer kun langsomt overtager og udfylder de funktioner og institutioner, som er afskaffet med det centraldirigerede system. Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi er ikke tidligere set i en så stor skala, og de enkelte lande har allerede på nuværende tidspunkt valgt hver deres strategi på de enkelte reformområder.

III.3 Den aktuelle situation i Østeuropa

Østeuropa aktuelt i dyb depression

I det følgende præsenteres kort den aktuelle økonomiske situation i de østeuropæiske lande med vægt på udviklingen i Polen, Tjekkoslaviet (CSFR) og Ungarn. I tabel III.1 er vist en række nøgletal for den økonomiske udvikling i Østeuropa 1990-1991. Tallene viser samstemmende en dyb og fortsat depression i alle landene med fortsat kraftig tilbagegang i produktionen, fortsat stigning i ledigheden og alligevel kraftigt inflationspres, i nogle af landene hyperinflation og i de fleste af landene en tilspidset betalingsbalancesituation. Forskellene i tallene er størst mht. inflationen og betalingsbalancen, hvilket bl.a. afspejler forskelle i den måde, reformproblemerne angribes på og i den førte penge- og finanspolitik. Fællestrækkene mht. udviklingen i de reale variable afspejler omstillingskrisen.

Endnu ingen tegn på vending

Der foreligger ikke i øjeblikket tilgængelige tal for udviklingen i 1992, men der er næppe grundlag for at antage, at landene endnu har nået lavpunktet i produktionen og beskæftigelsen som følge af omstillingen. Dog er der i kraft af clearingordninger og egentlige byttehandeler igen sket en mindre stigning i den interne samhandel i Østeuropa efter sammenbruddet heri i 1990-91. Den begyndende reetablering af den interne handel er dog langt fra tilstrækkelig til at vende udviklingen, og samtidig aftager stigningen i landenes eksport til de vestlige industrilande. Hertil kommer, at den måde, den indbyrdes samhandel foregår på - nemlig som byttehandel og såkaldt "dollarclearing" - kan bidrage til opretholdelse af ineffektive produktioner. Gamle virksomheder opretholdes således fortsat i overraskende stor udstrækning som producerende enheder. Konkurser synes stort set ikke at være forekommet blandt disse virksomheder, der synes at have været meget effektive i henseende til at finde veje til at omgå den restriktive pengepolitik, der officielt bliver ført i disse lande. På baggrund af denne udvikling synes det nu erkendt, at overgangen til markedsøkonomi vil tage væsentlig længere tid end oprindeligt forudset. Dermed synes den oprindelige optimisme og støtte til reformerne nu gradvist afløst af frustration og skuffelse, hvilket har resulteret i betydelig politisk og social uro og et stort pres på regeringerne for at føre en mindre smertefuld, men dermed også mere langstrakt reformpolitik. I lyset af bl.a. denne udvikling annoncerede Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn medio april 1992 dannelsen af en frihandelszone, med henblik på at forøge den indbyrdes handel og dermed stimulere aktiviteten i de tre lande.

Tabel III.1 Udvalgte nøgletal for de østeuropæiske lande

		Bulgarien	CSFR	Polen	Rumænien	Ungarn
		Pct. ændring i forhold til foregående år				
Nationalprodukt	1990	-11,8	-0,4	-11,6	-7,4	-3,3
	1991	-22,9	-15,9	-9,0	-15,0	-8,0
Industriproduktion	1990	-14,1	-3,5	-24,2	-19,0	-5,0
	1991	-28,0	-23,1	-11,9	-22,0	-19,1
		Pct.				
Arbejdsløshed	1990	1,6	1,0	6,1	-	1,6
	1991	10,5	6,6	11,4	4,3	7,5
Inflation	1990	26,3	10,0	585,8	4,2	28,9
	1991	479,8	57,9	70,3	165,0	35,0
		Mia. dollars				
Betalingsbalance	1990	-1,2	-2,1	1,1	-1,5	0,1
	1991	-0,9	0,0	-1,2	-1,2	0,3
Udlandsgæld	1990	10,0	8,1	48,5	0,9	21,3
	1991	11,6	9,3	46,5	2,1	22,8

Anm.: CSFR anvendes som forkortelse for Tjekkoslaviet (Czech and Slovak Federal Republic)

Kilde: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (1992).

Polen

Reformprogrammet fra 1990

Efter en indledende reformfase i 1989 med en bevidst tilsigtet éngangs-inflation ("tilpasningsinflation") i forbindelse med de nødvendige prisreformer, tog Polen fra begyndelsen af 1990 en kraftig chokkur i anvendelse. Dette skete efter aftale med Den Internationale Valutafond, IMF. Et hovedled heri var en nedskrivning af zlotyen med 81 pct. til et niveau svarende til dens hidtidige værdi på det sorte marked. Dette var i princippet tænkt som indledningen til en fastkurspolitik, der skulle bidrage afgørende til prisstabilitet og stabilisering af prisforventningerne efter hyperinflationen i andet halvår 1989. Politikken understøttedes dels gennem vidtgående liberaliseringer både i udenrigsøkonomien og indadtil, dels gennem en stram pengepolitik, en stram finanspolitik med kraftige nedskæringer i subsidierne til virksomheder og forbrugere samt endelig gennem

forsøg på en skattebaseret indkomstpolitik via en høj og progressiv lønskat på den del af lønstigningerne, som lå ud over 60 pct. (oprindeligt endda 20 pct.) af prisstigningerne.

Tegnede oprindeligt til succes

I den første tid efter iværksættelsen af dette radikale reformprogram så politikken ud til at blive særdeles vellykket. Eksporten til Vest og i særdeleshed til Vesttyskland steg kraftigt, samtidig med at importen en overgang faldt kraftigt. Polens meget vanskelige betalingsbalancestilling lettedes samtidig ved, at man fik tilsagn om eftergivelse af omkring halvdelen af den meget store udlandsgæld, betinget af overholdelse af den nye strategi og genoptagelse af rentebetalingerne til udlandet, som Polen havde suspenderet. Balancen på statsbudgettet skiftede fra stort underskud til stort overskud i første halvår 1990. Inflationsraten gik ned fra flere hundrede pct. i 1989 til 5 pct. pr. måned i første halvår 1990.

Men mange af forbedringerne midlertidige

Mange af disse forbedringer viste sig dog i en vis udstrækning at være midlertidige. Den gunstige eksportudvikling til Vesteuropa var i væsentlig grad en følge af den tyske særkonjunktur i 1990-91, affødt af Tysklands genforening. Derudover kan eksportudviklingen muligvis også været blevet påvirket af realisering af varelagre mv. Samtidig har importen (fra Vest) siden slutningen af 1990 påny været stærkt stigende efter i første omgang at være faldet kraftigt. Vendingen på statsfinanserne var meget stærkt påvirket dels af ekstraordinære skatteindtægter hidrørende fra virksomhedernes konjunkturgevinster på varelagre i forbindelse med prisreformerne, dels af bortfald af prissubsidier på et tidspunkt, hvor udbetalingerne af arbejdsløshedsunderstøttelse osv. endnu var beskedne. I 1991 opstod der påny et betydeligt underskud på statsbudgettet, tilsyneladende med udsigt til fortsat vækst. Inflationen er ligeledes igen tiltagende. Forsøget på at føre en skattebaseret indkomstpolitik synes ikke at være lykkedes, hvilket bl.a. sættes i forbindelse med en fortsat stærk tendens til negligering af omkostnings- og rentabilitetshensyn hos både ledelse og ansatte i statsvirksomhederne, der fortsat er helt dominerende i industrien.

Den nye politik

Intentionen om fastkurspolitik er opgivet. Allerede i sommeren 1991 gennemførtes en 20 pct.'s nedskrivning af valutaen (overfor dollar), og i oktober 1991 bebudedes overgang til en glidende devaluering på 1,8 pct. pr. måned i forhold til en valutakurv, som afspejler strukturen i den polske udenrigshandel. I februar 1992 gennemførte den nye polske regering en 12 pct.'s devaluering oven i disse glidende nedskrivninger og bebudede samtidig, at politikken med glidende devalueringer ville blive videreført.

Dette er blevet fulgt op af et program for overgang til et lavere tempo i reformpolitikken med sigte på i videst muligt omfang at redde de statslige virksomheder. I den forbindelse er det også blevet fremhævet som en central målsætning for den nye regering at lette og øge pengeforsyningen og nedsætte renten, hvilket dog synes vanskeligt foreneligt med valutakurspolitikken. Politikken med den progressive skat på lønstigninger opretholdes foreløbig. Denne nye annoncerede kurs i reformerne kan muligvis forsinke nødvendige restruktureringer i Polen, og en mindre restriktiv makroøkonomisk politik kan undergrave allerede opnåede positive resultater. Det er i øvrigt også uvist, i hvor høj grad det nye program vil blive til virkelighed, idet det dels er stødt på stærk politisk modstand indadtil, dels kan bringe den opnåede internationale gældsftergivelse i fare.

Tjekkoslavakiet

Sammenlignet med de øvrige tidligere Comecon-lande karakteriseres Tjekkoslavakiet ved en forholdsvis veludviklet industriel struktur og infrastruktur. Dette stiller for så vidt landet relativt gunstigt i omstillingen. Det har imidlertid også skabt særlige tilpasningsproblemer, idet de samme forhold var medvirkende til, at Tjekkoslavakiets produktion og udenrigshandel blev særlig stærkt involveret i det overnationale planlægningssystem i Comecon, og dermed også er blevet forholdsmæssigt særlig stærkt ramt af Comecon-handelens sammenbrud. Det sidste gælder i øvrigt både på eksportsiden, hvor Tjekkoslavakiet bl.a. havde en stor våbeneksport til de øvrige lande i Østblokken, og med hensyn til importen af produktionsfaktorer, hvor Tjekkoslavakiet historisk har været meget afhængig af sovjetiske energi- og råstofferleverancer til lave priser. Siden 1990 afregnes disse leverancer til verdensmarkedspriser, og der er samtidig fra russisk side gennemført betydelige nedskæringer i leverancerne til Østeuropa.

Sent med i reformprocessen

Tjekkoslavakiet kom sent med i den økonomiske reformproces - nemlig først fra januar 1991, hvor der skete en frigivelse af priserne og en liberalisering af udenrigshandelen - og landet har på kort tid haft en produktionstilbagegang, der i styrke kan sammenlignes med den tilbagegang, det øvrige Østeuropa samt Østtyskland har haft gennem to år. Samtidig har der været en betydelig inflation og store betalingsbalanceproblemer, trods tre nedskæringer i 1990 af den tjekkoslovakiske krone på tilsammen 70 pct., opkrævning af en midlertidig særtold på 20 pct., fortsatte valutarestriktioner og en i forvejen relativt stram finans- og pengepolitik.

Men tilsyneladende hurtigere tilpasning

Disciplinen i forbindelse med den generelle økonomiske politik har bevirket, at Tjekkoslavakiet ikke som andre østeuropæiske lande har problemer med stor "pengerigelighed" og et deraf følgende vedvarende kraftigt inflationspres. Der har da også i den senere tid været tegn på aftagende prisstigninger, og det er bemærkelsesværdigt, at lønstigningerne samtidig har været mindre end prisstigningerne. Dette sammenholdt med det industrielle udgangspunkt kan måske begrunde en formodning om, at Tjekkoslavakiet forholdsvis hurtigt vil nå et nedre vendepunkt i udviklingen.⁵ En vending fra nedgang til opgang vil efter alt at dømme støde på færre finansieringsproblemer end i Polen og Ungarn, idet udlandsgælden er relativt begrænset. Endelig kan det på plussiden noteres, at Tjekkoslavakiet har været særligt heldig med at finde en løsning på det komplicerede spørgsmål om de tidligere statsvirksomheders overgang fra kollektiv til privat ejendomsret.

Eksperimentet med folkeaktier

Overgangen fra kollektiv til privat ejendomsret til de små virksomheder er foregået med stor hast. Privatiseringerne af de store statsejede virksomheder, som i antal udgør omkring 2.000, gennemføres ved bl.a. direkte salg, udenlandske investeringer og ved salg af investeringsbeviser, som alle voksne tjekkoslavakiske borgere kan købe til en meget lav fastsat pris. Investeringsbeviserne kan senere anvendes til at byde på aktier i de virksomheder, som privatiseres ved en serie af auktioner. En betydelig andel af investeringsbeviserne indgår i investeringsfonde, som på indskydernes vegne byder på virksomhedsaktier i auktionsrunderne.

Nationale spændinger

Til de politiske og økonomiske problemer, som også det øvrige Østeuropa kæmper med, kommer dog i Tjekkoslavakiet de politiske og økonomiske problemer, som truer med at splitte Slovakiet og Böhmen-Mähren. Slovakiet er med fem millioner indbyggere halvt så stort som Böhmen-Mähren og væsentligt hårdere ramt af produktionstilbagegangen og den stigende arbejdsløshed, hvilket til dels forklares af våbenindustriens koncentration i Slovakiet.

Ungarn

Skiftende reformkurs siden 1968

Ungarn har helt tilbage til 1968 ført en økonomisk reformpolitik og i økonomisk henseende generelt haft et lempeligere regime end de øvrige Østlande i denne periode, omend politikken har været præget af en del zig-zag-bevægelser. Efter det fundamentale politiske systemskifte i 1989/90 er processen accelereret væsentligt uden dog på nogen måde at kunne sammenlignes med den

5) I denne forbindelse skal nævnes, at konkurrencen mellem tysk og fransk bilindustri om integration med de tjekkiske Skoda-fabrikker er det eneste større kendte eksempel på, at udenlandske investorer har stået i et skarpt indbyrdes konkurrenceforhold om etablering af "joint ventures" med østeuropæiske producenter.

Kursen fortsat skiftende

polske chokterapi. Politikken kan heller ikke siges at have været særlig konsekvent eller konsistent. Trods en klar målsætning om øget integration i verdensøkonomien holdes der således fast ved en industristruktur hvor store statslige bedrifter er dominerende. Staten vil på langt sigt kun opgive 50 pct. af industriproduktionen, og endnu er andelen langt fra nedbragt hertil. Industriinvesteringerne er samtidig et stærkt forsømt område af den statslige politik. Antallet af konkurstruede virksomheder har været i stærk stigning gennem de senere år; men af beskæftigelsesmæssige grunde har man været meget tilbageholdende med at acceptere konkurser blandt de større virksomheder. I valutakurspolitikken har målsætningen i en lang årrække været at holde forinten undervurderet for at lette eksporten og modvirke importstigningen og dermed dæmpe den tyngende internationale gældsbyrde, de tidligere regimer efterlod sig. I den forbindelse er det også værd at fremhæve, at myndighederne har lagt afgørende vægt på at overholde Ungarns internationale gældsforpligtelser og følgelig heller ikke som Polen har søgt at opnå eftergivelse af udlandsgælden. I penge- og finanspolitikken har der imidlertid været anlagt en skiftende kurs. I et samspil med Den Internationale Valutafond, IMF, er der imidlertid i 1991 gennemført en omlægning af denne politik i klart restriktiv retning. Denne omlægning har antagelig også mindsket faren for inflationære impulser fra lønfastsættelsen, der nu i hovedsagen foregår på virksomhedsniveau, men siden november 1990 under indflydelse af anbefalinger om overholdelse af nærmere angivne mindstelønninger, udstedt af et nationalt trepartiråd.

Den tidlige påbegyndelse af reformpolitikken har givet Ungarn særlige erfaringer mht. at tilpasse sin selskabslovgivning, skattelovgivning, banklovgivning osv. til de krav, en stor kapitalimport stiller. I praksis har udviklingen ført til en både stor og stigende kapitaltilstrømning udefra, hvilket således vidner om troværdighed af Ungarns økonomiske politik blandt de udenlandske investorer.

Bulgarien

Trods forskellige reformlove i tiden efter 1988 kom reformprocessen i Bulgarien først for alvor i stand et stykke inde i 1991, efter at der i december 1990 var skabt en politisk mere stabil regeringssituation, og efter at der var blevet aftalt et reformprogram med IMF. I den mellemliggende tid skete der en stærk tilbagegang i økonomien med baggrund i landets tidligere næsten totale afhængighed af det sovjetiske marked og (bortset fra kernekraftproduktion) af energi- og råstofforsyninger fra Sovjetunionen. I den nye politik indgår overgang til flydende valutakurser (med resulterende kraftig fortsat depreciering) og restriktiv

penge- og finanspolitik (herunder kraftige nedskæringer af subsidierne til virksomheder og forbrugere) som nogle af hovedingredienserne. Indtil nu synes der imidlertid ikke at være noget positivt at berette om den økonomiske udvikling i Bulgarien. Inflationen er fortsat på et meget højt niveau, som følge af bytteforholdsforværringen, et fortsat stort overskud af købekraft og en kraftigt depreciering af valutaen på grund af knaphed på udenlandsk valuta. Ifølge officiel statistik er reallønnen siden slutningen af 1990 faldet med 50 pct. og ifølge fagforeningsopgørelser med 60-65 pct.

Rumænien

Rumænien, der måske bortset fra Albanien var den mest centraldirigerede økonomi i Østeuropa og i en længere årrække var præget af hård depression, er samtidig det land i den tidligere Østblok, der har forholdt sig mest tøvende til liberaliseringsprocesserne. En ny forfatning fra december 1991 indeholder formelle garantier for pluralisme, menneskerettigheder og markedsøkonomi. Der er ganske vist gennemført en prisreform og visse andre reformer, der giver mindre industrivirksomheder samt landbruget en vis dispositionsfrihed. Men i praksis synes de centralistiske styringsprincipper stadig at være dominerende, hvilket medfører fortsatte betydelige forsyningsbrist på adskillige områder, inkl. centrale felter som energi og fødevarer. Industriproduktionen gik tilbage med ca. 20 pct. i såvel 1990 som i 1991. Hovedårsagen til produktionsnedgangen var manglen på produktionsfaktorer.

Samtlige lande ramt af sammenbruddet af Comecon

Efter alt at dømme kan en væsentlig del af det fortsatte fald i 1991 i produktionen og beskæftigelsen i samtlige østeuropæiske lande henføres til sammenbruddet af samhandelen med det tidligere Sovjetunionen, overgangen til verdensmarkedspriser og afviklingen af al handel i vestlig valuta mellem de tidligere Comecon-lande. Disse forhold har ført til en kraftig forværring af Østeuropas bytteforhold, og flere af landene oplevede knaphed på vestlig valuta. Virkningerne på beskæftigelsen har imidlertid været noget mindre end forudset, hvilket afspejler en fortsat uvilje mod at afskedige medarbejdere, forsinkelser i privatiseringsprocessen samt store fald i reallønningerne i de fleste af landene. Eksporten til SNG-staterne er næsten ophørt eller kraftigt reduceret, og handelen mellem de enkelte østeuropæiske lande er fortsat på et meget lavt niveau.

III.4 Genopbygningen af Østeuropa

Baggrund

**Østeuropas
integration øger
den globale velfærd...**

En udvidelse med Østeuropa af kredsen af lande, som deltager i den internationale arbejdsdeling, må antages at føre til globale velfærdsgevinster, idet den internationale handel udgør en vigtig kilde til bedre allokering og udnyttelse af verdens knappe ressourcer. For de vestlige lande vil der vise sig muligheder i nye markeder og nye import- og investeringsmuligheder. Som eksempel kan nævnes spredningen af importen af energi på flere kilder. På den anden side vil Østeuropas indtræden på den globale scene betyde, at vestlige sektorer vil opleve en øget konkurrence på verdensmarkedet, hvilket stiller krav om strukturtilpasninger også i Vesteuropa. Det er dog ikke givet, at de økonomiske fordele og ulemper vil fordeles ligeligt mellem verdens lande og regioner.

**...som følge af handel
og spredning af
viden, teknologi og
stordriftsfordele**

Åbningen af de østeuropæiske økonomier mod verdensmarkedet vil dog under alle omstændigheder være af stor betydning for verdens og Østeuropas realøkonomiske vækst, hvilket forklares af flere forhold. For det første muliggør international handel udnyttelse af forskelle i den relative faktorudrustning og af stordriftsfordele. For det andet medfører handelen med varer og tjenester ofte en udveksling af teknologisk viden, hvilket udvider den alment tilgængelige videnbase, som for Østeuropa kan vise sig at blive en vigtig kilde til øget produktivitet. For det tredje betyder voksende indkomster, at forbrugernes efterspørgsel efter differentierede produkter vokser, hvilket giver et øget behov for udenrigshandel.

**Liberaliseringer af
udenrigshandelen i
Østeuropa**

I Østeuropa vil en liberalisering af udenrigshandelen, sideløbende med pris- og markedsreformerne, være med til at etablere en struktur af relative priser for handlede varer, som er i overensstemmelse med omkostningsforholdene, ligesom den udefra kommende konkurrence vil modvirke tendensen til monopol-dannelser og dermed øge konkurrencen og forbedre landenes udnyttelse af ressourcerne. Produktionsstrukturen vil i højere grad afspejle økonomiske knaphedsforhold på verdensmarkedet, og de østeuropæiske landes komparative fordele vil spille en vigtig rolle i bestemmelsen af landenes handelsstrømme.

Indkomst, investering og betalingsbalance

Østeuropa står overfor en vanskelig og lang tilpasning

De tidligere planøkonomiers overgang til markedsøkonomier og deres integration i verdensøkonomien kræver en lang række politiske, økonomiske og strukturelle forandringer, som ikke kan ventes fuldført før om årtier. Indkomstforskelle mellem landene vil fortsat gøre sig gældende, selv om specielt Tjekkoslovakiet, Ungarn og Polen kan forøge produktionen og formodentlig på længere sigt opnå en levestandard på linie med gennemsnittet i EF. Det er mere tvivlsomt, om flertallet af SNG-staterne selv på længere sigt kan indhente levestandarden i Vesteuropa. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere den økonomiske vækst på længere sigt, og det er tilsvarende vanskeligt at forudsige, hvornår de korte og mellemfristede overgangsproblemer vil overlade scenen til den ventede langsigtede udvikling.

Arbejdsstyrkens kvalifikationer og kapital vigtige vækstfaktorer

Som omtalt i *Dansk økonomi, maj 1991*, er en række forhold bestemmende for den langsigtede vækst i en markedsøkonomi. I takt med reformernes gennemførelse vil sådanne forhold også overtage rollen som vækstfaktorer i Østeuropa. En vigtig vækstfaktor i bestemmelsen af produktivitetsudviklingen er arbejdsstyrkens almindelige kvalifikationsniveau. Empiriske undersøgelser baseret på den nyere vækstteori påviser, at kapital og uddannelse er nøglefaktorer, som gør det muligt for fattige lande indkomstmæssigt at nærme sig de rigere lande. Med en rimelig uddannet arbejdsstyrke i Østeuropa, synes landenes muligheder for at opnå væsentlige indkomststigninger tilstede, omend det vil ske gradvist over en lang periode. I modsat retning trækker imidlertid det begrænsede og dårligt vedligeholdte kapitalapparat, og den endnu usikre politisk-økonomiske situation.

Et regneeksempel

I det følgende regneeksempel analyseres kravene til den økonomiske vækst og det heraf afledte investeringsbehov i de østeuropæiske lande under ét, såfremt disse lande i løbet af en given årrække skal opnå en udligning af indkomstforskellen pr. indbygger i forhold til gennemsnittet af EF-lande. Formålet er bl.a. at belyse størrelsesordenen af vækstkravene, investerings- og kapitalbehovene og i det hele taget betydningen for det internationale handelssamkvem især i Vesteuropa. De anvendte forenklede antagelser skyldes den generelle usikkerhed om de økonomiske forhold i Østeuropa, ligesom omfanget af de strukturelle forandringer betyder, at historiske adfærdsmønstre fra planperioden ikke kan anvendes i en analyse af Østeuropas situation på længere sigt. De følgende analyser og resultater skal derfor snarere betragtes som retningspile end som en eksakt prognose.

Analysens resultater angiver utvivlsomt en øvre grænse for den mulige udvikling de kommende år og dermed resultatet af et meget gunstigt forløb af reformprocesserne. De beregnede investeringsbehov er betydelige, og udfra generelle makroøkonomiske betragtninger med hensyn til udviklingen på betalingsbalancen og i udlandsgælden vil et investeringsbehov af den angivne størrelse næppe kunne finansieres gennem vestlige direkte investeringer eller lån mv. på almindelige kommercielle vilkår. Kravene til den østeuropæiske nationale opsparing vil derfor være store og formentlig større end de her angivne.

Indkomstforskel på 60 pct. i 1990

I tabel III.2 er vist udvalgte økonomiske indikatorer for de østeuropæiske lande for årene før de seneste økonomiske reformer. Tallene er alene indikative for den økonomiske situation i de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen og skal fortolkes med varsomhed, idet de er behæftet med særlig usikkerhed som følge af metodiske og statistiske problemer i opgørelsen af nationalindkomsten i planøkonomier. Den gennemsnitlige indkomst pr. indbygger i Østeuropa var knap 40 pct. af indkomsten pr. indbygger i EF i 1990.⁶ Eksportens andel af produktionen svarede stort set til det mønster, som kendes i en række lande med tilsvarende indkomstniveau. Den gennemsnitlige opsparingskvote var derimod noget højere i Østeuropa og SNG-staterne end de tilsvarende kvoter i EF-landene. Dette skyldes bl.a. det generelt manglende vareudbud.

6) Efter det store produktionsfald i 1991 på ca. 13 pct. og et forventet fald også i 1992 er indkomstforskellen til EF-landene nu forøget, således at den gennemsnitlige indkomst pr. indbygger må antages at udgøre knap 35 pct. af indkomsten pr. indbygger i EF.

Tabel III.2 Udvalgte indikatorer for de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen samt for en række udvalgte EF-lande

	BNP pr. indb.	Folketal	Eksport	Opsparing	Investering
	PPP-1990-\$	Mio. pers.	Pct. af BNP	Pct. af BNP	Pct. af BNP
Bulgarien	5430	9,0	31	30	27
Polen	3910	38,0	19	27	22
Rumænien ^b	2950	23,0	12	32	27
Tjekkoslaviet ^a	7940	15,6	35	17	16
Ungarn	5920	10,6	36	25	23
SNG-staterne ^b	5060	286,4	7	-	-
Grækenland	7403	10,0	25	13	19
Portugal	7514	10,3	37	26	27
Spanien	11075	38,8	19	21	24
Tyrkiet	4957	54,0	25	24	23
Danmark	15462	5,1	31	19	18
EF	13314	326,0	29	21	21

a) Eksport-, opsparings- og investeringskvoten er beregnet på basis af "Net Material Product", dvs. ekskl. mange tjenesteydelser.

b) Eksportens andel af BNP vedrører alene vareeksporten.

Anm.: De angivne indikatorer for de tidligere planøkonomier skal anvendes med en vis forsigtighed, idet tallene er behæftet med særlig usikkerhed. Nationalindkomsten for SNG-staterne og de østeuropæiske lande er beregnet af det amerikanske institut PlanEcon. PPP angiver, at der er benyttet købekraftspariteter. Eksport, opsparing og investering som andel af BNP er estimeret udarbejdet på basis af data fra Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW).

Kilde: PlanEcon Report (1990), OECD, 1991, *Main Economic Indicators*, OECD, *National Accounts*, WIIW (1991), samt egne beregninger.

Kravene til den økonomiske vækst er meget store

I tabel III.3 er vist, hvor stor en gennemsnitlig årlig vækstrate i Østeuropa, der skal til for at sikre, at den nuværende indkomstforskel til de vesteuropæiske lande (EF) forsvinder ved en forudsat fremtidig vækst i det nuværende EF på 2,5 pct. p.a. Denne vækstrate afhænger selvfølgelig af overgangsfasens længde og af den initiale indkomstforskel imellem Østeuropa og EF-landene. Ved en initial indkomst i Østeuropa på 40 pct. af EF-landenes BNP pr. indbygger og med en forudsat "indhentningsperiode" på 20 år, skal den krævede gennemsnitlige årlige vækstrate i Østeuropa udgøre ca. 7 pct. Dette svarer til en ekstravækst på ca. 5 pct. pr. år i forhold til den antagne vækst i EF på årligt 2,5 pct.

Udgør indkomsten derimod aktuelt kun 30 pct. af indkomsten i EF, forøges den årlige vækst, der kræves for at indhente indkomsten i EF-landene over en 20-årig periode, fra ca. 7 til ca. 9 pct. pr. år.⁷

Tabel III.3 Årlig vækstrate i Østeuropa som sikrer en BNP-udligning pr. indbygger mellem Østeuropa og EF-landene, pct.

Østeuropas initiale indkomst, pct. af EF's indkomst	Tilpasningsperiode		
	15 år	20 år	30 år
	Pct.		
50	7	6	5
40	9	7	6
30	11	9	7

Anm.: Den forudsatte årlige vækst i EF-landene er 2,5 pct. og folketallet antages konstant i såvel Østeuropa som i EF. Vækstraterne er beregnet på basis af BNP pr. indbygger målt ved købekraftspariteter, og størsteparten af de efterfølgende beregninger er ligeledes opgjort i købekraftspariteter.

Kilde: Egne beregninger.

Genopbygningen af Østeuropas kapitalapparat...

Vækstrater af de angivne størrelser vil medføre et stærkt øget investeringsbehov i Østeuropa. Store dele af Østeuropas kapitalbeholdning er nedslidt og af ringe økonomisk værdi, ligesom landenes infrastruktur og boligmasse er i dårlig forfatning. De tilgængelige skøn over kapitalapparatets størrelse og produktivitet er behæftet med betydelig usikkerhed. I det følgende antages det, at den økonomisk anvendelige del af kapitalapparatet svarer til 1 års produktion.⁸ Til sammenligning kan anføres, at man for vestlige lande typisk regner med et aktuelt forhold mellem kapitalmængde og indkomst på 2,5. På baggrund af den ovenfor beskrevne indkomstudvikling og en forudsætning om, at de østeuropæiske lande på tidspunktet for indkomstudligningen med

7) En delvis indsnævring af indkomstforskellen til 20 pct. i løbet af 20 år, givet en initial indkomst på 40 pct. af indkomsten i EF, vil alternativt betyde, at væksten i Østeuropa skal udgøre ca. 6 pct. pr. år.

8) Dele af infrastrukturen og boligmassen i Østeuropa er sandsynligvis anvendelig omend kvaliteten er ringe. Et mere optimistisk skøn for det eksisterende kapitalapparats størrelse mindsker det kortsigtede kapitalbehov. Til gengæld øges afskrivningerne.

...kræver meget store investeringer

de vesteuropæiske lande ligesom disse vil have et forhold mellem værdien af kapitalapparatet og produktionen på 2,5, kan kapitalopbygningen i overgangsfasen anslås.⁹ Under forudsætning af, at investeringerne stiger i takt med produktionsudviklingen og at den årlige afskrivningsrate er 5 pct., beregnes de årlige investeringsbehov. På den baggrund vurderes det årlige investeringsbehov i Østeuropa at skulle vokse fra omkring 165 mia. dollars til ca. 315 mia. dollars efter 10 års forløb og til ca. 640 mia. dollars efter 20 års tilpasning, svarende til en gennemsnitlig investeringskvote på godt 30 pct. Til sammenligning udgjorde EF's samlede årlige investeringer knap 1000 mia. dollars.¹⁰ Investeringskvoten i Østeuropa var igennem 1980'erne omkring 30 pct., mens investeringskvoten i EF var ca. 21 pct.

I tabel III.4 er vist de beregnede investeringsbehovs afhængighed af den anvendte afskrivningsrate og tilpasningsperiodens længde. Eksempelvis betyder en 30-årig tilpasningsperiode og en årlig afskrivningsrate på 5 pct., at investeringsbehovet vil stige fra 140 mia. dollars til 700 mia. dollars efter 30 års forløb, svarende til en konstant investeringskvote på 26 pct.

Finansieringen kan ske i form høje østeuropæiske opsparingskvoter...

Finansieringen af disse store investeringer kan ske enten i form af en øget østeuropæisk opsparing eller i form af vestlig långivning og bistand. Til bestemmelsen af Østeuropas handelsbalanceunderskud forudsættes, at den gennemsnitlige opsparingskvote i Østeuropa gradvist tilpasser sig fra et niveau på omkring 28 pct. til den vesteuropæiske opsparingskvote på 22 pct. af BNP. Opsparingskvoten udgjorde i sidste del af 1980'erne omkring 30 pct. med en vis spredning på lande. Disse opsparingskvoter vil formentlig falde i de kommende år i takt med, at usikkerheden generelt reduceres med opbygningen af det sociale system, herunder specielt udbygningen af understøttelses- og pensionssystemet og med vanskelighederne ved at skabe og fastholde store overskud på de offentlige finanser.

9) I midten af 1980'erne var kapital-output-forholdet i de private byerhverv i EF-landene under ét knap 3, mens de private byerhvervs kapitalbeholdning i forhold til nationalindkomsten var mindre end 2. Til sammenligning med den anvendte afskrivningsrate på årligt 5 pct. anslås den årlige økonomiske afskrivningsrate i Danmark for maskininvesteringer til 10 pct. mens den for bygningsinvesteringerne anslås til omkring 2,5 pct.

10) EF's samlede investeringer er opgjort i købekraftspariteter, og i 1990 var dollar undervurderet med omkring 20 pct i forhold til gennemsnittet af de europæiske valutaer. De samlede investeringer i EF-landene målt ved dollarens markedskurs udgjorde således knap 1250 mia. dollars.

Tabel III.4 De årlige investeringsbehov i Østeuropa, mia. 1990-dollars

Afskrivningsrate	Tilpasningsperiode					
	20 år			30 år		
	år 1	år 10	år 20	år 1	år 10	år 30
	Mia. 1990-dollars					
5,0 pct.	165	315	640	140	230	700
7,5 pct.	195	370	750	170	280	850

Anm.: Den underliggende årlige vækst i BNP for 20 og 30-årige tilpasningsperioder er henholdsvis 7 og 6 pct., forudsat en initial indkomst i Østeuropa på 40 pct. af indkomsten pr. indbygger i EF, jf. tabel III.3. Den beregnede gennemsnitlige investeringskvote er faldende med tilpasningsperioden og stigende med afskrivningsraten. Således er den laveste beregnede investeringskvote 26 pct. (tilpasningsperiode på 30 år med en afskrivningsrate på 5 pct.), mens den højeste er på 36 pct. (tilpasningsperiode 20 år med en afskrivningsrate på 7,5 pct.).

Kilde: Egne beregninger.

...eller i form af store betalingsbalanceunderskud og vestlig bistand

I tabel III.5 vises under disse forudsætninger de beregnede årlige nettoimportbehovs følsomhed med hensyn til den anvendte afskrivningsrate og tilpasningsperiodens længde. Forudsættes det, at tilpasningen forløber over en 20-årig periode med en årlig afskrivningsrate på 5 pct., vil det østeuropæiske handelsbalanceunderskud vokse fra omkring 15 mia. dollars i det første år til 55 og 180 mia. dollar i henholdsvis år 10 og 20. Set i forhold til indkomsten i EF-landene, som antages at vokse med 2,5 pct. årligt, er de østeuropæiske handelsbalanceunderskud i størrelsesordenen 0,3 pct. af EF's BNP det første år stigende til godt 2,5 pct. af EF's BNP i det 20. år, hvilket illustrerer størrelsesordenen af behovet for en årlig "Marshall-hjælp", såfremt EF-landene alene skulle finansiere Østeuropas handelsbalanceunderskud. Byrden ville være mindre end 1 pct., såfremt samtlige OECD-lande deltog i finansieringen af de årlige østeuropæiske handelsbalanceunderskud. Sådanne overførsler udgør i gennemsnit omkring 5 pct. af de østeuropæiske landes BNP. Til sammenligning kan anføres,

at Marshall-hjælpen mellem 1948 og 1951 udgjorde omkring 13 mia. dollars, svarende til i gennemsnit godt 2 pct. pr. år. af nationalindkomsten i de lande, som modtog Marshall-hjælpen.¹¹

Tabel III.5 De årlige handelsbalanceunderskud i Østeuropa, mia. 1990-dollars

Afskrivningsrate	Tilpasningsperiode					
	20 år			30 år		
	år 1	år 10	år 20	år 1	år 10	år 30
	————— Mia. 1990-dollars —————					
5,0 pct.	15	55	180	-10	0	110
7,5 pct.	45	110	290	20	50	260

Anm.: Se tabel III.3 og III.4. Forudsat en 30 årig tilpasningsperiode er investeringskvoten initialt mindre end den gradvist faldende opsparingskvote, hvorfor landene i de første år har et mindre handelsbalanceoverskud.

Kilde: Egne beregninger.

Alvorlige konsekvenser for udvikling i den østeuropæiske udlandsgæld...

...med mindre der i stort omfang gives vestlig finansiel bistand

Som nævnt kan beregningerne naturligvis kun være indikative for investeringsbehovet og væksten i udlandsgælden som følge af opsparingsunderskuddene i Østeuropa i de kommende år. Men størrelsesordenen af de skitserede handelsbalanceunderskud implicerer, at Østeuropa de kommende år kan ventes at opbygge en stor udlandsgæld, medmindre de enten er i stand til at fastholde opsparingskvoten på et relativt højt niveau eller modtager finansiel hjælp fra Vesten i et meget stort omfang. I regneeksemplet er anvendt en realrente på 5 pct., en forudsætning om at opsparingskvoten er jævnt faldende fra 28 pct. til 22 pct. af BNP i løbet af tilpasningsperioden på 20 år med en konstant investeringskvote på godt 30 pct. og en årlig afskrivningsrate på 5 pct. Under disse forudsætninger vil udlandsgælden i en situation uden vestlige gaver vokse til godt 95 pct. af bruttonationalproduktet. Denne

11) Der var en betydelig variation i den amerikanske støtte til de enkelte europæiske lande, som var omfattet af Marshall-planen. Således modtog Østrig og Holland i gennemsnit overførsler svarende til henholdsvis knap 6 og 4 pct. af BNP pr. år, mens støtten til Sverige kun udgjorde omkring 0,5 pct. af BNP. Mere typisk svarede den gennemsnitlige årlige Marshall-hjælp til 2,0-2,5 pct. af nationalindkomsten i Belgien, Danmark, Frankrig, Italien, Norge, Vesttyskland og Storbritannien. Marshall-planen fik betydning for genopbygningen af Vesteuropa efter 2. verdenskrig, og understøttede forsøgene på at genskabe den finansielle og politiske stabilitet i Europa samt bestræbelserne på at liberalisere produktion og handel.

udvikling i udlandsgælden afspejler alene genopbygningen af Østeuropa, dvs. ekskl. den initiale udlandsgæld.¹² Til sammenligning betragter Verdensbanken udviklingslande med en gældskvote større end 50 pct. som "alvorligt forgældede lande". Den gennemsnitlige gældskvote i udviklingslandene gennem 1980'erne var omkring 35 pct. I 1990 havde de 26 mest forgældede lavindkomstlande en gældskvote på knap 125 pct., mens de 18 mest forgældede mellemindkomstlande havde en gældskvote på godt 45 pct.¹³ I 1988-89 var den gennemsnitlige østeuropæiske gældskvote ca. 12 pct., hvor Polen havde den højeste gældskvote (ca. 27 pct.), og Rumænien og Tjekkoslaviet havde den laveste (mindre end 0,5 pct.). I Danmark udgjorde gælden ultimo 1991 godt 30 pct. af BNP.

Usikkerhed mht. opsparingskvotens størrelse

Antagelser mht. opsparingskvotens højde i Østeuropa er ligeledes centrale for de beregnede resultater. Den meget store efterspørgsel efter ressourcer, som er nødvendig for at genopbygge økonomierne i Østeuropa, understreger behovet for at sikre en høj national opsparringstilbøjelighed i Østeuropa, idet det næppe kan forventes, at så store kapitaloverførsler vil finde sted alene i form af vestlige direkte investeringer eller långivning mv. Yderligere synes erfaringerne fra OECD-landene,¹⁴ ligesom økonomisk-teoretiske overvejelser, at pege på en forbindelse fra høje vækstrater til høje private opsparingskvoter, hvilket for begge forholds vedkommende peger på, at investeringsbehovet måske i større omfang kan tilfredsstilles af indenlandsk opsparring i Østeuropa på længere sigt. Fastholdes opsparingskvoten på 28 pct. i de 20 år, reduceres handelsbalanceunderskuddene betydeligt nemlig til 13 mia. dollars initialt og til godt 50 mia. dollars i år 20. Gældskvoten vil vokse til godt 40 pct., ekskl. den oprindelige udlandsgæld, hvilket er en noget mere gunstig og holdbar udvikling i udlandsgælden i forhold til de ovenfor skitserede beregninger med en faldende opsparringstilbøjelighed i overgangen fra plan til marked. Men hermed er ikke angivet noget om vanskelighederne ved at opretholde en så høj opsparingskvote.

12) Udgør realforrentningen af udlandsgælden imidlertid kun 4 pct. vil udlandsgælden kun vokse til knap 90 pct. af BNP i det 20. år. Antages tilpasningsperioden alternativt af være 30 år, vil Østeuropa opbygge et nettotilgodehavende overfor udlandet de første år, som følge af en relativ lav investeringskvote (26 pct.), og siden vil udlandsgælden vokse til knap 35 pct. efter de 30 års forløb.

13) DIW, 1991, *Wochenbericht 49/91*, Berlin.

14) Spanien, Japan, Italien, Finland, Østrig og Frankrig opnåede i perioden 1960-85 en speciel hurtig indkomstmæssig udligning i forhold til USA. Landene havde samtidig en opsparingskvote i størrelsesordenen 26 - 27 pct.

Er opbygningen af udlandsgælden holdbar?

Beregningerne viser under alle omstændigheder tydeligt, at prisen for at indhente produktiviteten og opnå samme produktion pr. indbygger som i EF-landene i løbet af 20 år er opbygningen af en meget stor udlandsgæld. Sagt med andre ord: Den store investerings- og forbrugsfremgang i tilpasningsperioden opnås gennem et lavere forbrug efter tilpasningsperiodens udløb, idet en betydelig del af indkomsten til den tid skal anvendes til at forrente og evt. nedbringe udlandsgælden. Hvorvidt en sådan gældsopbygning målt som andel af BNP er holdbar på længere sigt afhænger af 1) realforrentningen af gælden, 2) realvæksten i økonomierne samt 3) den løbende saldo på betalingsbalancen, ekskl. rentebetalinger. Forudsættes et vækstforløb i Østeuropa *efter* tilpasningsperiodens afslutning i det 20. år med en vækst som i Vesteuropa på 2,5 pct., en lavere realrente på udlandsgælden på 3 pct. og en udlandsgæld på 95 pct. af BNP, udgør kravet til det årlige betalingsbalanceoverskud, inkl. rentebetalingerne, efterfølgende omkring 2-3 pct. af BNP. Et sådant forløb vil sikre, at den beregnede gæld efterfølgende nedbringes gradvist. I den forbindelse er realrentens højde en afgørende risikofaktor for muligheden for at forrente og tilbagebetale den akkumulerede udlandsgæld. Med en gældskvote på 95 pct. efter tilpasningsperiodens afslutning, en realvækst på 2,5 pct. og årlige handelsbalanceoverskud på 2,5 pct. vil en realrente på mere end 5 pct. betyde en voksende gældskvote, hvilket i hvert fald på det tidspunkt vil være uholdbart.

Opsummering og konklusion

De gennemførte regneeksempler er afhængige af de anvendte forudsætninger, og de udgør ikke nogen egentlig prognose. Beregningerne illustrerer ikke desto mindre størrelsesordenen af den nødvendige økonomiske vækst, investeringsbehovene og den deraf afledte udvikling på betalingsbalancen og udlandsgælden, såfremt det forudsættes, at Østeuropa i løbet af 20 til 30 år skal konvergere til vesteuropæiske forhold, herunder opnå en væsentlig højere levestandard efter en periode med stigende arbejdsløshed og faldende indkomst og forbrug. Kravene i forbindelse med genopbygningen af det østlige Europa er store og ensbetydende med meget store investeringsbehov for at øge den industrielle kapacitet, ligesom betydelige og formentlig stigende

Lang overgang fra plan til marked...

...med store økonomiske krav i forbindelse med genopbygningen

Behov for betydelige kapitaloverførsler

Globalt set beskedne underskud i Østeuropa...

årlige betalingsbalanceunderskud er uundgåelige.¹⁵ Udlandsgælden vil i takt med genopbygningen af Østeuropa gradvis vokse til et meget højt niveau, og den vil på længere sigt udgøre en betydelig økonomiske byrde for de østeuropæiske befolkninger i form af store rentebetalinger på udlandsgælden. På trods af, at opbygningen af udlandsgælden synes meget stor, er det dog ikke helt umuligt for de østeuropæiske lande at klare en sådan udvikling, såfremt de østeuropæiske opsparingskvoter fastholdes på et højt niveau, og realrenten på udlandsgælden ikke væsentligt overstiger den økonomiske vækst i landene.¹⁶

Uanset hvilke forudsætninger, som viser sig at være realistiske, forudsætter genopbygningen af Østeuropa betydelige kapitaloverførsler fra Vesten i form af direkte investeringer, kreditgivning, udlandslån mv. Udviklingen på betalingsbalancen og udlandsgælden sætter imidlertid muligvis grænser for vækstmulighederne, og betinget af udviklingen i udlandsgælden er der derfor derudover behov for vestlig finansiel hjælp til Østeuropa. Realrenten udgør samtidig et af de centrale usikkerhedsmomenter i vurderingen af de østeuropæiske landes muligheder for at indhente levevilkårene i EF. Hvis realrenten er højere end forudsat i beregningerne, vil det alt andet lige kræve tilsvarende højere nationale opsparingskvoter til finansiering af investeringerne, en længerevarende overgang til vesteuropæiske produktivitets- og indkomstforhold og/eller større finansiel kapitaltilførsel eller hjælp fra Vesten.

Størrelsesordenen af de ovenfor nævnte underskud i tilpasningsperioden synes store, men i relation til den samlede globale opsparing på omkring 4.400 mia. dollars årligt, udgør det øgede investeringsbehov i Østeuropa mindre end 1 pct. af den samlede opsparing, hvorfor alene relativt små opsparingsændringer i OECD-landene vil kunne finansiere et øget opsparingsbehov i

15) En række internationale undersøgelser er nået til resultater, som i store træk svarer til de ovenfor fundne, selvom der er forskelle i de anvendte beregningsforudsætninger og metoder. Gustiniani, Papadia og Porciani (1991) finder på grundlag af andre, men sammenlignelige hypoteser (bl.a. en tilpasningsperiode på 13-18 år), at det årlige nettoimportbehov i Østeuropa er stigende fra ca. 50 mia. 1989-dollars til knap 230-235 mia. 1989-dollars. Begg, Danthine, Giavazzi og Wyplosz (1990) vurderer det gennemsnitlige årlige importbehov i løbet af et årti til at ligge i intervallet 100 til 225 mia. dollars. De anvender en noget kortere tilpasningsperiode, og derfor opstår der et noget større nettoimportbehov. Cohen (1991) undersøger med udgangspunkt i den nyere vækstteori de østeuropæiske landes potentielle vækst på baggrund af de historiske erfaringer fra en række udviklingslande og industrialiserede lande. Cohen estimerer den potentielle trendvækst i Østeuropa til ca. 4 pct. årligt, hvilket afspejler at konvergens normalt er en langsommelig proces, samt at investeringskvoten i Østeuropa formentlig vil finde sig i intervallet 25 til 30 pct.

16) Det skal iøvrigt erindres, at Grækenland og Portugal indkomstmæssigt og valutarisk har stort set de samme tilpasningsproblemer i forhold til EF iøvrigt.

...dog med opadgående pres på de internationale realrenter

Østeuropa. De beregnede behov for kapitaloverførsler vil imidlertid isoleret set påvirke realrenterne internationalt i opadgående retning, og specielt det vesteuropæiske renteniveau må forventes at påvirkes som følge af den højere grad af samhandel og tættere integration med Østeuropa.¹⁷ Virkningen på den danske økonomi af en 1 pct. point højere rente vil være at forøge forrentningen af udlandsgælden med knap 3 mia. kr., reducere den indenlandske aktivitet gennem den indirekte renteeffekt på f.eks. investeringerne, og endelig vil en forøgelse af det vesteuropæiske renteniveau dæmpe væksten på de danske eksportmarkeder. I modsat retning trækker imidlertid en gradvis voksende efterspørgsel i Østeuropa.¹⁸

III.5 Østeuropas handelsstruktur

Et historisk tilbageblik

Den internationale handel i mellemkrigstiden

I mellemkrigstiden var de østeuropæiske lande endnu markedsøkonomier, og landene var handelsmæssigt integrerede med de vesteuropæiske lande. Handelen afspejlede de forskellige markeders geografiske nærhed, landenes faktorudrustning, herunder adgang til naturressourcer, og kulturelle bånd i øvrigt. I takt med at de østeuropæiske lande på ny integreres i verdenshandelen, vil sådanne faktorer efter alt at dømmes igen blive bestemmende for handelen mellem de øst- og vesteuropæiske økonomier.

17) På baggrund af simuleringer med OECD's makroøkonomiske verdensmodel vil et gennemsnitligt underskud i Østeuropa på omkring 35 mia. dollars, svarende til et årligt underskud i størrelsesordenen 3-5 pct. af det østeuropæiske BNP, betyde, at realrenten i OECD-området kan vokse med 1/4 - 2/3 pct.point afhængig af forudsætningerne mht. den førte økonomiske politik i OECD-landene, jf. Tease, Dean, Elmeskov og Hoeller (1991). Den tyske rente kan på denne baggrund, den tættere tyske integration med Østeuropa og en kapacitetsudnyttelse i Tyskland på 100 pct., anslås at ville stige med 0,5 - 1,5 pct.point, mens den amerikanske og japanske rente kun vil påvirkes marginalt i opadgående retning.

18) De ovenfor fundne resultater vedrører som nævnt alene de fem østeuropæiske lande. IMF vurderer, at de tidligere sovjetiske republikker de næste fire år har et finansieringsbehov på mere end 100 mia. dollars. Finansieringsbehovet i 1992 vurderes til omkring 44 mia. dollars. Gros and Steinherr (1991), vurderer, at det tidligere Sovjetunionen med bl.a. en antaget opsparingskvote på 20 pct. vil have et behov for udenlandske investeringer på omkring 1.300 mia. dollars de næste 15 år, såfremt SNG-staterne inden for denne periode skal indsnævre indkomstforskellen til EF-landene til omkring 30-40 pct., hvilket implicerer en årlig vækstrate på omkring 12-13 pct. Kravene til udenlandske investeringer i SNG-staterne er altså væsentligt større end i de østeuropæiske lande, da SNG-staternes udgangspunkt for en begyndende indsnævring af forskellen i levestandard til de vesteuropæiske lande er væsentligt dårligere. Gros og Steinherr vurderer, at selv en gennemsnitlig årlig vækstrate på 5 pct. de næste 10 år udgør et optimistisk syn på SNG-staternes vækstpotentiale det næste årti.

Østeuropas og Sovjets globale betydning begrænset

Der var stærke økonomiske bånd mellem de øst- og vesteuropæiske lande frem til udbruddet af 2. verdenskrig, hvor specielt handelen med Tyskland var af stor betydning for de østeuropæiske lande. Globalt tegnede de østeuropæiske lande sig for ca. 4 pct. af verdenshandelen i 1928, men siden har landenes betydning været aftagende, jf. tabel III.6. I 1988 tegnede de sig for ca. 2 pct. af den globale handel. Sovjetunionens betydning i international handel har i hele perioden været ringe set i relation til dets størrelse. Den meget lille sovjetiske udenrigshandel i 1920'erne og 1930'erne forklares af Stalins "selvforsyningsstrategi", som isolerede landet fra det internationale handelssystem. I mellemkrigstiden udgjorde den sovjetiske udenrigshandel godt 1 pct. af den globale handel og efter 2. Verdenskrig er den vokset til ca. 4 pct.

Handelsmønstret historisk belyst

Siden afslutningen af 2. verdenskrig og de nuværende østeuropæiske landes indlemmelse i Østblokken har strukturen i de østeuropæiske landes udenrigshandel undergået store forandringer, som har været ensbetydende med en næsten fuldstændig isolation fra det øvrige globale handelssystem. I mellemkrigstiden handlede de østeuropæiske lande stort set ikke med det daværende Sovjetunionen. En kortlægning af de internationale handelsmønstre i 1928 viser således, at mere end 90 pct. af de østeuropæiske landes samlede udenrigshandel var med de øvrige europæiske lande. Handelen med de senere såkaldte vesteuropæiske lande udgjorde mellem 70 pct. (Tjekkoslaviet) og 85 pct. (Bulgarien) af landenes samlede eksport. Den sovjetiske handel med Vesteuropa udgjorde i 1928 ca. 75 pct. af landets samlede eksport jf. tabel III.7. Handelen mellem de østeuropæiske lande var også af betydning, idet specielt Tjekkoslaviet indtog en central placering som en betydende industrination i Europa i 1920'erne og 1930'erne. Efter afslutningen af 2. verdenskrig er dette mønster ændret drastisk, således at knap 50 pct. af Sovjetunionens eksport og import i 1948 var rettet mod de østeuropæiske lande mod kun ca. 2 pct. i 1928 og 1938.

Tabel III.6 *Import og eksport for en række udvalgte lande og regioner som andel af den globale import og eksport, 1928, 1938, 1948 og 1988, pct.*

	Import				Eksport			
	1928	1938	1948	1988	1928	1938	1948	1988
	Pct.							
Nordamerika	15,3	11,0	17,9	20,5	20,0	18,1	28,9	16,3
SNG	1,4	1,1	1,1	3,8	1,3	1,2	1,4	4,0
Østeuropa	4,0	3,6	2,9	2,1	3,8	4,3	3,1	2,4
Bulgarien	0,1	0,3	0,2	0,6	0,1	0,3	0,2	0,6
Polen	1,1	1,0	0,9	0,4	0,9	1,0	1,0	0,5
Rumænien	0,6	0,6	0,2	0,3	0,5	0,7	0,2	0,4
Tjekkoslaviet	1,6	1,2	1,3	0,5	1,9	1,6	1,4	0,5
Ungarn	0,6	0,5	0,3	0,3	0,4	0,7	0,3	0,4
Øvrige Europa	50,5	53,0	44,6	46,3	42,4	43,5	32,9	45,9
Danmark	1,3	1,5	1,3	0,9	1,4	1,5	1,0	1,0
Øvrige Verden	28,8	31,3	33,5	27,3	32,5	33,0	33,6	31,4
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Tallene for de østeuropæiske lande og USSR indeholder den interne Comecon-handel. Den samlede eksportværdi (fob) i verden var i de pågældende år: 1928: 55,3 mia. dollars, 1938: 21,9 mia. dollars, 1948: 53,5 mia. dollars og 1988: 2755 mia. dollars.

Kilde: League of Nations (1942), UN, 1948, 1949 og 1990, *Economic Survey of Europe*.

Tabel III.7 Den geografiske fordeling af Østeuropas og SNG-staternes eksport i udvalgte år, pct. af disse landes samlede eksport

		SNG	Bulgarien	Polen	Rumænien	CSFR	Ungarn
		Pct.					
Nordamerika	1928	3,9	1,3	0,8	0,4	5,8	0,8
	1938	7,8	4,4	5,5	1,3	7,1	2,6
	1948	10,9	2,2	1,0	0,0	3,8	1,4
	1988	0,5	0,2	2,6	4,9	6,0	7,3
SNG	1928		0,0	1,7	0,0	1,3	0,4
	1938		0,0	0,0	0,0	2,5	0,0
	1948		44,0	18,9	18,8	16,1	16,4
	1988		62,5	24,5	21,7	43,1	27,6
Østeuropa	1928	2,4	11,8	15,6	20,5	16,3	27,0
	1938	1,6	11,8	6,8	16,9	10,5	10,4
	1948	46,1	23,1	11,2	47,4	15,3	19,3
	1988	38,2	12,8	11,8	11,4	21,2	11,7
Bulgarien	1928	0,0		0,0	1,5	0,9	0,8
	1938	0,0		1,4	0,7	0,6	1,3
	1948	9,1		1,2	2,5	2,0	0,7
	1988	9,1		2,1	1,9	3,5	1,3
Polen	1928	1,7	4,0		2,2	4,2	3,3
	1938	0,8	5,9		1,3	2,0	1,3
	1948	14,8	8,8		6,3	7,1	2,9
	1988	9,4	4,1		3,7	10,3	3,3
Rumænien	1928	0,1	2,6	2,1		4,2	5,3
	1938	0,0	0,0	0,9		5,4	3,9
	1948	3,9	0,0	1,4		3,2	1,4
	1988	3,5	2,0	1,4		2,0	1,7
CSFR	1928	0,6	2,6	11,8	7,3		17,6
	1938	0,8	4,4	3,6	9,7		3,9
	1948	15,2	13,2	7,8	33,6		14,3
	1988	9,5	4,6	6,0	3,2		5,4
Ungarn	1928	0,0	2,6	1,7	9,5	7,0	
	1938	0,0	1,5	0,9	5,2	2,5	
	1948	3,1	1,1	0,8	5,0	3,0	
	1988	6,7	2,0	2,3	2,6	5,4	
Øvrige Europa	1928	75,6	85,6	79,8	71,8	69,7	70,5
	1938	72,3	82,3	80,0	71,4	63,2	78,6
	1948	37,1	27,5	67,8	33,9	48,0	56,4
	1988	30,9	10,0	42,5	25,0	18,3	36,0
Danmark	1928	1,3	0,0	3,2	0,7	1,3	0,4
	1938	2,0	2,9	1,4	1,3	0,6	1,3
	1948	2,2	0,0	7,0	0,0	1,5	0,7
	1988	0,0	0,1	1,3	0,1	0,3	0,5
Øvrige verden	1928	18,2	1,3	2,1	7,3	6,9	1,2
	1938	18,3	1,5	7,7	10,4	16,7	8,4
	1948	5,9	3,3	1,2	0,0	16,9	6,4
	1988	30,4	14,5	18,6	37,0	11,4	17,4

Anm.: De angivne størrelser skal anvendes med en vis forsigtighed, idet tallene er behæftet med særlig usikkerhed.

Kilde: Som tabel III.6, forskellige PlanEcon-report, WIIW (1990), samt egne beregninger.

Handelsmønstret i Østblokken før omvæltningerne

Situationen før omvæltningerne

De østeuropæiske landes udenrigshandel var efter 2. verdenskrig hovedsagelig intern Comecon-handel, indtil dette handelssamarbejde brød sammen i 1990. Handelen var ligesom produktionen administrativt bestemt. Systemet opmuntrede samtidig til handel mellem de socialistiske lande med det mål for øje, at landene under ét skulle være selvforsynende. Dermed forsvandt den naturlige tendens til handel med de vestlige lande. Sovjetunionen dominerede den interne handel, og de bilaterale handelsstrømme mellem de østeuropæiske lande var relativt små. De enkelte landes afhængighed af denne handel varierede imidlertid betydeligt; omkring 75 pct. af Bulgariens samlede eksport gik til Comecon-landene (ekskl. det tidligere Østtyskland), Tjekkosloviets andel var godt 60 pct., mens Ungarns, Polens og Rumæniens andel var på henholdsvis omkring 45, 40 og 35 pct. af de respektive landes samlede eksport. I sidste halvdel af 1980'erne frem til samarbejdets sammenbrud var betydningen af Comecon-handelen aftagende for størsteparten af landene.

Stor vægt på intern Comecon-handel

Østeuropas handel med Vesten meget begrænset

I relation til den globale handel var Østeuropas og det tidligere Sovjetunionens udenrigshandel af mindre betydning, og OECD-landenes afhængighed af disse lande var derfor ret begrænset. Som det fremgår af tabel III.6 ovenfor, svarede landenes samlede import og eksport til omkring 6 pct. af den samlede globale handel i 1988. Renses tallene for den indbyrdes Comecon-handel, udgjorde Østeuropas og Sovjetunionens handel ca. 3 pct. af den globale import og eksport, hvoraf det tidligere Sovjetunionen tegnede sig for ca. to tredjedele.

Østeuropa og EF:

Handelen med landbrugsvarer...

Ungarn og Bulgarien var i årene frem til omvæltningerne nettoeksportører af landbrugsvarer, Rumænien var stort set selvforsynende, mens Polen, Tjekkoslovakiet og det tidligere Sovjetunionen var nettoimportører. Specielt Sovjetrepublikkerne var storimportør af landbrugsvarer, svarende til mere end 6 pct. af den samlede globale handel med landbrugsvarer. Eksporten af landbrugsvarer fra Østeuropa og Sovjet til EF varierer fra 20 til 25 pct. af den samlede eksport til EF for Bulgarien, Ungarn og Polen til mindre end 10 pct. for Tjekkoslovakiet, Rumænien og det tidligere Sovjetunionen.¹⁹

...og industrivarer

EF-landenes eksport af industriprodukter til Østeuropa udgjorde i 1989 22,7 mia. dollars, mens importen udgjorde 25,2 mia. dollars, hvilket svarede til omkring 6 pct. af EF-landenes handel med industriprodukter med tredje-lande. Handelen med SNG

19) DIW (1990), s. 308.

Danmarks handel med Østeuropa meget begrænset

udgjorde mere end halvdelen af EF's handel med de centraldirigerede økonomier, jf. bilagstabel III.1 og III.2. Tabellerne illustrerer det geografiske handelsmønster mellem de østeuropæiske lande og EF's medlemslande. Den vesttyske import fra Østeuropa og SNG udgjorde 30 pct. af EF's samlede industriimport fra regionen, mens eksporten fra Vesttyskland udgjorde 50 pct. af EF-landenes samlede industrieksport til Østeuropa.

Danmarks handel med Østeuropa er ret begrænset. Polen og SNG-staterne er de to største samhandelspartnere, og i 1991 havde Danmark et mindre handelsunderskud overfor SNG og Tjekkoslovakiet på henholdsvis 434 og 79 mill. kr., mens overskuddet overfor Polen udgjorde godt 2 mia. kr. I 1991 udgjorde den samlede eksport til Østeuropa og SNG-staterne 7,2 mia. kr. og importen 5,5 mia. kr., svarende til ca. 3 pct. af den samlede danske udenrigshandel, jf. tabel III.8. De vigtigste samhandelspartnere i industriprodukter er Polen og Tjekkosllovakiet.

Tabel III.8 Den danske udenrigshandel med Østeuropa, mia. kr. og pct. af den samlede danske import og eksport, 1991

	Import		Eksport	
	Mia. kr.	Pct.	Mia. kr.	Pct.
Bulgarien	0,1	0,03	0,1	0,05
Polen	2,6	1,24	4,6	2,01
Rumænien	0,3	0,02	0,9	0,04
Tjekkosllovakiet	0,6	0,27	0,5	0,21
Ungarn	0,3	0,15	0,4	0,18
SNG	2,0	0,96	1,5	0,68
I alt	5,5	2,68	7,2	3,16

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Statistiske Efterretninger: Udenrigshandel*.

Forventede tendenser i Østeuropas udenrigshandel på længere sigt

En opdeling af den samlede eksport

I forlængelse af det tidligere regneeksempel præsenteres i det følgende et forløb for den østeuropæiske udenrigshandel på det mellemfristede og lange sigt, som forudsætter, at de østeuropæiske lande igen integreres i verdenshandelen. Analysen er baseret på en bestemmelse af den samlede eksport fra Østeuropa til EF-landene, der kan opdeles i 3 komponenter: 1) den andel af østeuropæernes samlede produktion som eksporteres (graden af åbenhed), 2) den andel heraf som eksporteres til EF-landene (handelsmønstret) og endeligt af 3) indkomstudviklingen i Østeuropa (indkomsteffekten), jf. Collins og Rodrik, (1991).

En empirisk undersøgelse

Analysen tager udgangspunkt i en empirisk undersøgelse af for det første betydningen af udenrigshandelen i en række lande og for det andet udviklingen i handelsmønstret for en sammenlignelig gruppe af lande. De anvendte sammenhænge med hensyn til betydningen af udenrigshandelen er baseret på en tværsnitsundersøgelse af vareeksportens andel af BNP for 91 forskellige lande, hvor de forklarende variable bl.a. er BNP og folketal. De fundne estimater er efterfølgende anvendt i bestemmelsen af de østeuropæiske landes "normale grad af åbenhed". Bestemmelsen af et "normalt" geografisk handelsmønster for de østeuropæiske lande sker dernæst på basis af handelsmønstret i 1928, og på grundlag af udviklingen i handelen i en gruppe af sammenlignelige vesteuropæiske lande siden 1928, under forudsætning af, at de på perfekt vis er integreret i verdenshandelen. Det antages derfor også, at landene får uhindret eksportmuligheder til Vesten.

Graden af åbenhed på langt sigt

Samtlige østeuropæiske lande, med undtagelse af Bulgarien, ville ifølge sådanne overslag have haft en større udenrigshandel og dermed en større grad af åbenhed, såfremt landene havde deltaget på "normale vilkår" på verdensmarkedet, jf. tabel III.9. Således var vareeksportens andel af BNP i Polen i 1988 7 pct., mens den potentielt ville have udgjort knap 20 pct., såfremt Polen havde udviklet et samhandelsmønster, svarende til det man har set i en række vesteuropæiske lande igennem de seneste 40-50 år. Øges de østeuropæiske landes indkomst væsentligt de kommende år, vil graden af åbenhed yderligere kunne forøges. Indhenter de østeuropæiske lande det vesteuropæiske indkomstniveau efter f.eks. 20 år vil den østeuropæiske vareeksport udgøre omkring 25 pct. af landenes BNP.

Tabel III.9 Vareeksportens andel af BNP, pct.

	Aktuel	Beregnete eksportkvoter	
	"Comecon-eksportkvote"	"Vest-kvote", aktuel indkomst	"Vest-kvote", EF-indkomst
	Pct.		
Bulgarien	34	23	26
Polen	7	19	22
Rumænien	12	19	24
Tjekkoslavakiet	13	23	25
Ungarn	15	23	26
SNG	7	9	9

Anm.: "Comecon-eksportkvote" angiver vareeksportens andel af BNP i 1988-89, mens "Vest-kvote, aktuel indkomst" angiver eksportkvoten ved det faktiske indkomstniveau i 1988-89 men under forudsætning af et normalt markedsmæssigt handelsmønster, jf. teksten. "Vest-kvote, EF-indkomst" angiver eksportkvoten for landene, såfremt de indkomstmæssigt havde en indkomst svarende til det gennemsnitlige indkomstniveau i EF-landene. For en nærmere gennemgang af estimationsproceduren og estimationsresultaterne henvises til Collins og Rodrik (1991).

Kilde: Collins and Rodrik (1991), Economic Commission of Europe, *Economic Survey of Europe in 1990-91*, Geneve, samt egne beregninger.

Ekspansion i den samlede eksport

Med voksende indkomst og en øget grad af åbenhed vil de østeuropæiske landes betydning i den globale handel øges, og de voksende østeuropæiske indkomster vil bidrage til en betydelig vækst i det internationale handelsomfang. På det mellemfristede sigt (3-5 år) kan Østeuropas andel af verdensmarkedet potentielt vokse fra omkring 2,5 pct. til 4 pct., jf. tabel III.10. Indhenter Østeuropa på langt sigt indkomstmæssigt de vesteuropæiske lande, vil landenes andel af den globale eksport vokse fra 2,5 pct. i 1988 til ca. 9,5 pct. af verdens handel på langt sigt. Antages indkomsten i SNG-staterne tilsvarende at indhente det vesteuropæiske indkomstniveau, hvilket næppe er sandsynligt for samtlige stater, vil den samlede handel vokse betydeligt og SNG-staternes og de østeuropæiske landes betydning vil vokse til omkring 20 pct. af den samlede globale handel.

Tabel III.10 Østeuropas eksport i 1988, på mellemfristet og på langt sigt, pct. af verdenshandelen

	1988	Mellemfristet	Langt sigt
		sigt	
		Pct	
Bulgarien	0,63	0,42	0,98
Polen	0,50	1,42	3,48
Rumænien	0,41	0,65	2,30
Tjekkoslavakiet	0,54	0,98	1,63
Ungarn	0,36	0,57	1,15
Østeuropa ialt	2,44	4,04	9,54
SNG	4,01	5,16	10,74
I alt	6,45	9,20	20,28

Kilde: Collins and Rodrik (1991), Economic Commission for Europe (1991), samt egne beregninger.

Handelsmønsteret - en sammenligning med vesteuropæiske lande

En meget betydelig del af den øgede samhandel vil efter de østeuropæiske landes overgang til markedsøkonomi være med de vesteuropæiske lande, og specielt Tyskland. På basis af de fundne resultater kan samhandelen på længere sigt med EF-landene og Danmark også anslås. I tabel III.11 er vist den andel af de østeuropæiske landes eksport, som i 1989 eksporteredes til EF-landene og Danmark. Desuden er angivet den del af eksporten, som på langt sigt kan eksporteres til EF-landene, herunder Danmark, såfremt de østeuropæiske lande fuldt ud integreres i verdenshandelen, og de derfor opnår et "normalt" mønster i deres udenrigshandelen.

Tabel III.11 De østeuropæiske landes eksport til EF og Danmark i 1989 og på langt sigt, pct. af landenes samlede eksport

	1989		Langt sigt	
	EF	Danmark	EF	Danmark
	Pct.			
Bulgarien	8	0,1	57	0,6
Polen	31	1,3	51	1,8
Rumænien	18	0,1	50	0,9
Tjekkoslovakiet	17	0,5	46	1,1
Ungarn	24	0,6	37	0,7
Sovjetunionen	26	0,4	55	1,1

Kilde: Collins and Rodrik (1991) samt egne beregninger.

Eksporten til EF de kommende år

I takt med Østeuropas og måske SNG-staternes stigende betydning i den internationale verdenshandel og i takt med ændringen af handelsmønstret i retning af en større samhandel med specielt EF-landene kan eksporten fra Østeuropa til EF vokse markant på længere sigt. Forudsætningerne herfor er fri handel mellem Øst- og Vesteuropa, herunder fri handel med råvarer og landbrugsprodukter. Østeuropas andel af EF's samlede import kan ventes at vokse fra ca. 1-2 pct. til omkring 11-12 pct. på længere sigt (inkl. den interne EF-handel). Under forudsætning af tilnærmelsesvis ligevægt i samhandelen vil åbningen overfor Østeuropa og SNG tilsvarende øge den vestlige verdens og herunder specielt Vesteuropas eksport til disse lande.

Den danske handel med Østeuropa vil vokse betydeligt...

Den østeuropæiske eksport til Danmark forventes at stige i nogenlunde samme takt som til det øvrige EF, men forudsætningen er igen, at de østeuropæiske indkomster forøges væsentligt, samtidig med at EF liberaliserer samhandelen med Østeuropa. Importen fra de østeuropæiske lande vurderes med de anvendte forudsætninger at ville stige fra at udgøre godt 1,5 pct. til på længere sigt at udgøre mere end 10 pct. af den samlede danske import.²⁰ De forudsatte liberaliseringer vil samtidig betyde, at danske eksportører får tilsvarende muligheder for at forøge eksporten til de østeuropæiske lande, omend det må forventes kun at ske i takt med forøgelsen af levestandarden i Østeuropa.

²⁰) Hertil kommer en evt. effekt fra handel med SNG-staterne.

...men tilpasningen vil ske over en lang årrække og kan hæmmes af protektionisme

Væksten i samhandelen mellem Østeuropa og EF-landene vil ske over en længere årrække, og de skitserede regneeksempler forudsætter meget væsentlige indkomststigninger i Østeuropa og SNG-staterne, jf. afsnit III.4. Forudsætningen for en mere udbredt og effektiv international arbejdsdeling og dermed en voksende samhandel mellem Øst- og Vesteuropa er også, at Vesteuropa og specielt EF liberaliserer samhandelen med Østeuropa. Fortsatte begrænsninger i importen fra de østeuropæiske lande vil hæmme de østeuropæiske landes økonomiske muligheder for at forøge levestandarden, idet fri udveksling af varer er væsentlig for udnyttelsen af landenes naturlige produktions- og vækstmuligheder.

III.6 Varesammensætningen i Øst-Vest-handelen

På hvilke områder vil integrationen af Østeuropa ændre handelsmønstret ?

I det foregående afsnit blev udviklingen i omfanget af den samlede østeuropæiske handel og handelens sammensætning på lande og regioner analyseret under forudsætning af en liberalisering af den vestlige handelspolitik overfor disse lande. I det følgende suppleres analysen med en række indikatorer, som indeholder forskellige typer af information om varesammensætningen i landenes udenrigshandel. I forlængelse heraf vurderes hvilke produkter og markeder, som primært kan tænkes at blive berørt af integrationen af de østeuropæiske lande i det internationale handelssystem. De enkelte indikatorer er behæftet med en betydelig usikkerhed, men sammen danner de et billede af, hvorledes den østeuropæiske handel på varegrupper kan tænkes at udvikle sig i tilfælde af den forudsatte liberalisering.²¹

Varesammensætning i eksporten fra Østeuropa

Varesammensætningen i den østeuropæiske eksport til OECD-landene ses i tabel III.12, og som det vil fremgå, afspejler varesammensætningen i Østeuropas og SNG-staternes udenrigshandel i nogen grad landenes relative faktorudrustning. Eksporten til OECD-området er hovedsageligt koncentreret på 4 produktgrupper: 1) landbrugsvarer, 2) tekstiler og beklædning, 3) jern og stål samt 4) kemiske produkter. Disse produkter udgjorde i 1990 ca. 45 pct. af den samlede eksport til OECD-landene fra Tjekkoslaviet, Polen og Rumænien, mens de for Ungarn og Bulgarien udgjorde henholdsvis 51 pct. og godt 64 pct. For det

21) Denne del af analysen er hovedsagelig baseret på produktionsstrukturen og handelsmønstret, som det tog sig ud før omvæltningerne i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen. Dermed er indikatorerne behæftet med usikkerhed som følge af, at handelen med Vesten var påvirket af den forvredne prisstruktur i Østeuropa og Sovjetunionen, omend handelen mellem disse lande og Vesten foregik til verdensmarkedspriser. På længere sigt vil de tidligere centraldirigerede økonomier tilpasse sig nye relative priser, og dermed kan der finde en betydelig omorganisering af produktion og handel sted, hvilket kan være af betydning for resultaterne.

tidligere Sovjetunionens vedkommende udgjorde disse produkter kun knap 10 pct., idet eksporten af energiprodukter udgjorde godt 60 pct. af den samlede eksport til OECD-landene.

Østeuropas land- brugseksport...

...og den øvrige vareeksport til EF

De vigtigste varegrupper i den østeuropæiske eksport af landbrugsvarer til EF-landene er kød og kødvarer, levende dyr, frugt og grøntsager, mens EF hovedsagligt eksporterer korn til Østeuropa og SNG-staterne. For industrivareernes vedkommende består Østeuropas vareeksport (ekskl. landbrugsvarer) til EF hovedsageligt af energi- og olieprodukter, svarende til mere end 40 pct. af EF's samlede import fra Østeuropa. Ydermere er metaller og metalvarer, træprodukter, møbler, keramik og glasprodukter vigtige eksportartikler. Energiprodukter er den vigtigste eksportvare til EF-landene fra det tidligere Sovjetunionen, Bulgarien og Rumænien. De tidligere Sovjetrepublikker eksporterer endvidere metaller, industrielle kemiske produkter og træ. Således er Østeuropas eksport til den industrialiserede verden hovedsageligt råvareintensive produkter mere end det er teknologiintensive varer, mens den hidtidige handel mellem de tidligere Comecon-medlemmer fortrinsvis var i teknologiintensive produkter af ringe kvalitet.

Tabel III.12 Varesammensætningen i Østeuropas og det tidligere Sovjetunionens eksport til OECD, 1990, pct. af samlede eksport

	Bulgarien	CSFR	Ungarn	Polen	Rumænien	USSR
Landbrugsvarer	27,0	8,0	19,3	16,5	3,8	1,6
Råstoffer	7,7	10,8	6,0	8,0	2,9	9,2
Kul	-	4,7	0,5	11,1	-	2,4
Råolier	-	-	-	0,1	-	22,9
Andre energiprodukter	6,4	4,4	5,8	3,5	14,7	38,2
Tekstil og tøj	15,2	13,8	17,2	12,9	26,1	0,7
Jern og stål	10,4	11,2	5,1	5,3	7,4	1,7
Kemiske produkter	11,8	11,1	9,4	8,4	6,3	5,6
Øvrige varer	21,5	36,0	36,7	34,2	38,8	17,7
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: OECD, 1990, *Foreign Trade Statistics, Series C*, Paris.

Den danske handel med Østeuropa

Den østeuropæiske eksport til Danmark bestod i 1991 hovedsageligt af mineraler og brændsel, næringsmidler, bearbejdede halvfabrikata, beklædningsgenstande, beklædningsstilbehør, kemikalier og kemiske produkter. Mere end halvdelen af den danske eksport til Østeuropa og SNG var koncentreret på gruppen maskiner og transportmidler, og hertil kom også en vis dansk eksport af landbrugsvarer og medicinske og farmaceutiske produkter.

Faktorintensiteten i den østeuropæiske handel...

Som supplement til omtalen af varesammensætningen i den østeuropæiske handel opdeles i det følgende handelen med industriprodukter mellem Østeuropa og Vesteuropa efter indholdet af de produktionsfaktorer, som er indgået i produktionen af de handlede varer. Industriprodukterne er således klassificeret i overensstemmelse med deres såkaldte faktorintensitet, jf. bilagstabel III.3 og III.4, hvor de vesteuropæiske landes import fra og eksport til de tidligere Comecon-lande i 1987 er fordelt på grupper efter sådanne kriterier. Samtlige EF-medlemslande var nettoimportører af *naturressourceintensive produkter* fra Comecon-landene med undtagelse af Irland, Portugal og Holland, som sammen med Grækenland havde en relativt betydelig eksport til Comecon-landene af produkter med dette faktorindhold. Handelsmønstret for de *arbejdskraftintensive varer* viser, at samtlige nordeuropæiske lande, med undtagelse af Finland, var nettoimportører af disse produkter fra de tidligere planøkonomier. Kun Holland og Tyskland synes dog i et mere væsentligt omfang, svarende til knap 25 og 30 pct. af den samlede import fra regionen, at bruge Østeuropa og SNG-staterne som leverandører af *arbejdskraftintensive produkter*. Handelen med de *humankapitalintensive varer*, dvs. varer med et stort indhold af forskning og relativt højt kvalificeret arbejdskraft, udgør typisk en stor del af samhandelen mellem Øst- og Vesteuropa. EF-landene og EFTA-landene importerede relativt store mængder af disse humankapitalintensive varer, der typisk udgjorde omkring 30 til 50 pct. af den samlede import fra Østeuropa og Sovjetunionen. For Danmarks vedkommende udgjorde disse varer 74 pct. af den samlede eksport til Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, mens importen udgjorde 35 pct. af den samlede import fra regionen.

...naturressourceintensive varer...

...arbejdskraftintensive varer...

...humankapitalintensive varer

Konklusion mht. faktorintensiteten

Handelsmønstret mellem EF og Østeuropa er karakteriseret ved at være på et relativt fremskredet udviklingsstadium med hovedvægten på industrivarer og inden for disse igen på varer med et relativt højt humankapitalindhold. Handelen er endvidere præget af intra-industriell handel med kapitalintensive varer og specielt med humankapitalintensive varer, på trods af at Østeuropa er specialiseret i naturressourceintensive produkter, dvs. især

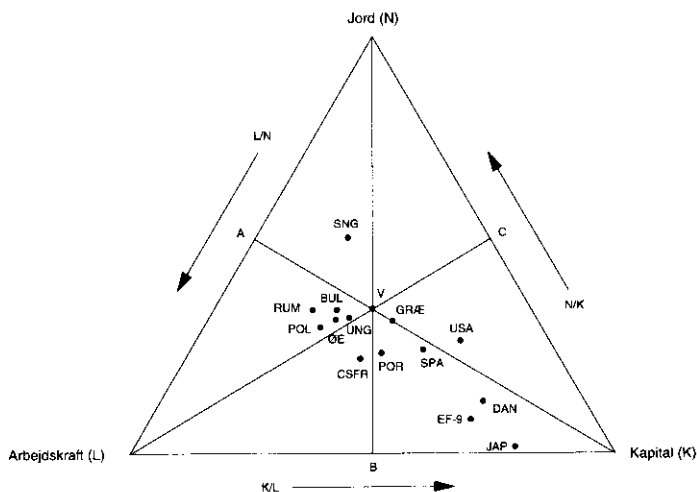
i produktionen af fødevarer og råstoffer. Således anvender kun få af de vesteuropæiske lande de relativt rigt arbejdskraftudrustede tidligere planøkonomier som leverandører af arbejdskraftintensive industriprodukter. De østeuropæiske lande og Sovjetunionen har kun i begrænset omfang eksporteret teknologiintensive produkter, som f.eks. computere, telekommunikationsinstrumenter, nye medicinprodukter og elektroniske forbrugsartikler. Landenes manglende eksport og konkurrenceevne på disse områder skyldes formodentlig i høj grad Vestens kontrol med sin teknologiekспорт til disse lande igennem en længere årrække.

Østeuropas relative faktorudrustning

Denne korte karakteristik af samhandelsmønstret afspejler Østeuropas relative faktorudrustning. Figur III.1 giver en grafisk illustration heraf i form af en såkaldt faktorudrustningstrekant, der er konstrueret således, at ethvert lands relative faktorudrustning af fysisk kapital (K), arbejdskraft (L) og landbrugsjord (N) er repræsenteret ved et punkt inden for trekanten. Lande, der er placeret til venstre for den lodret linie NB, er lande, der er relativt veludrustet med arbejdskraft i forhold til mængden af realkapital, mens lande, der er placeret over linien LC, er lande, der er relativt veludrustede med landbrugsjord i forhold til mængden af realkapital. Tilsvarende er lande, der er placeret over linien KA, relativt veludrustede med landbrugsjord i forhold til mængden af arbejdskraft. De østeuropæiske lande med undtagelse af Tjekkoslovakiet befinder sig i trekanten VAL, og har således gennemsnitligt mere landbrugsjord og arbejdskraft pr. enhed kapital end de lande, de handler med. Således er Østeuropa relativt veludrustet med landbrugsjord og arbejdskraft, og de enkelte lande adskiller sig ikke afgørende fra hinanden, mens EF-landene, USA og Japan er relativt veludrustede med kapital. SNG-staterne har stort set samme forhold mellem kapital og arbejdskraft som de østeuropæiske lande, mens SNG-staternes udrustning med kapital og arbejdskraft er væsentligt mindre pr. hektar landbrugsjord.²²

22) Anderson (1991a og 1991b) har gennemført en tilsvarende analyse og konklusionerne er på linie med de ovenfor nævnte. Forfatteren (1991b) præsenterer i øvrigt et indeks for "afslørede komparative fordele" eller et indeks for specialiseringsgraden inden for produktgrupper (nettoeksporten som andel af eksporten plus importen). Anderson finder, at det tidligere Sovjetunionen har en stærk komparativ ulempe i produktionen af industrivarer, og at Østeuropa tilsyneladende har en komparativ fordel i produktionen af arbejdskraftintensive industrivarer såsom tekstiler og tøj.

Figur III.1 Den relative faktorudrustning, i en række udvalgte lande, 1989



Anm.: Afstanden fra N langs linien NL måler befolkningen pr. enhed landbrugsjord (som proxy for udrustningen af naturressourcer) i forhold til verdensgennemsnittet (1.09 mand pr. hektar). Afstanden fra L langs linien KL måler indkomst (som proxy for kapitaludrustningen) pr. indbygger i forhold til verdensgennemsnittet (3980 dollars). Begge akser er logaritmiske. Hvert punkt i trekanten repræsenterer det pågældende lands faktorudrustning. I hvert faktorudrustningspunkt på en lige linie, som udgår fra et af faktorhjørnerne i trekanten, har den samme relative udrustning med de to andre faktorer. I midten af trekanten er punktet, som repræsenterer den totale faktorudrustning i verden (V), og midtpunktet på hver akse repræsenterer det gennemsnitlige faktorforhold i verden. De tre linier gennem dette punkt opdeler faktorudrustningstrekanten i 6 felter der angiver den relative faktorudrustning i forhold til faktorudrustningen i samtlige lande. Metoden og trekantens fortolkning er yderligere beskrevet i Leamer (1987).

Kilde: Egne beregninger, på grundlag af data fra Verdensbanken, 1991, *World Development Report*, 1991, og FAO, 1990, *Production Yearbook*.

Med gode østeuropæiske muligheder på landbrugsområdet...

Dermed synes de østeuropæiske lande og specielt de tidligere sovjetiske republikker at kunne blive storeeksportører af landbrugsvarer på længere sigt. Landenes relative faktorudrustning og mønstret i varehandelen med Vesten peger på, at en del af den eksisterende handel allerede afspejler eksistensen af komparative fordele i produktionen af varer, nemlig en relativ intensitet i arbejdskraft og landbrugsjord.

...på energiområdet...

...ligesom i produktionen af varer, hvortil der medgår en vis mængde humankapital

Naturressourcer og humankapital men lavteknologiske produkter

Landbruget af stor betydning i Østeuropa...

Analysen baseret på faktorudrustningstrekanten fanger imidlertid ikke alle relevante faktorer i en sådan vurdering. For det første er landene udrustet med andre naturressourcer end landbrugsjord, og med kendskab til f.eks. SNG-staternes adgang til olie, naturgas, jernmalm og andre metaller, vil disse stater formodentlig have en komparativ fordel i en produktion af varer, som kræver sådanne inputs. Yderligere er forskelle i arbejdskraftens kvalitet mellem lande typisk stor, hvilket også spiller en rolle i bestemmelse af landenes eksportmuligheder på længere sigt. Indikatorer for humankapital (f.eks. arbejdsstyrkens sammensætning på beskæftigelsesgrupper og på uddannelsesgrupper) viser bl.a., at de østeuropæiske lande mht. arbejdsstyrkens uddannelsesniveau befinder sig imellem Nord- og Sydeuropa. Tilsvarende anvender de sydeuropæiske EF-lande omkring 3,5 pct. af deres BNP til uddannelsesmæssige formål, og de nordlige EF-lande godt 5 pct., mens 4,5 pct. af Østeuropas BNP går til sådanne formål. Endelig synes de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen at bruge en relativ stor del af den samlede beskæftigelse til forskning og udvikling, hvilket imidlertid delvist kan forklares af den høje prioritering indtil fornylig af den militære forskning.²³

En samlet vurdering med udgangspunkt i landenes faktorudrustning efterlader det indtryk, at Østeuropa og SNG-staterne efter al sandsynlighed har en komparativ fordel i produktionen af naturressourceintensive og af mere standardiserede produkter, dvs. energiprodukter, råvarer og landbrugsvarer samt i en række industriprodukter med lavt teknologiindhold. Under ét vil Østeuropa nok fortsat være nettoimportør af industriprodukter. På den anden side vil det tidligere Sovjetunionen formodentlig også i fremtiden have en komparativ ulempe i produktionen af industriprodukter, men vil på grundlag af forekomsten af naturressourcer fortsat have en betydelig eksport af energi, mineraler og landbrugsvarer. På længere sigt i takt med genopbygningen af Østeuropa og kapitaltilførslen vil landenes relative faktorudrustning ændres til fordel for kapital, hvilket alt andet lige forventes at påvirke landenes komparative fordele i retning af mere kapitalintensive produktioner.

Østeuropa og især SNG-staterne er således relativt veludrustede med landbrugsjord, og landbrugssektorens relative betydning er desuden langt større i Østeuropa og SNG end i de fleste vestlige lande. Udviklingen i landbruget og landbrugets afsætningsvilkår

23) Antallet af beskæftigede med forskning og udvikling i forhold til den samlede beskæftigelse var i de sydlige EF-lande ca. 0,15 pct. i de nordlige EF-lande omkring 0,69 pct. og i Østeuropa omkring 0,93 pct. Samlet for det tidligere Sovjetunionen og de østeuropæiske lande var det tilsvarende forhold godt 1 pct., jf. Begg et al., (1990).

på de vestlige markeder spiller derfor en meget vigtig rolle for beskæftigelsen og mulighederne for økonomisk vækst i de kommende år i de tidligere centraldirigerede lande. Antallet af hektar landbrugsjord i Østeuropa og SNG-staterne svarer til knap 15 pct. af verdens samlede landbrugsjord og i Ungarn og Polen bidrog landbrugsproduktionen (inkl. skovbrug) i 1989 med ca. 13 pct. af landenes nationalprodukt, mens den tilsvarende andel i Tjekkoslaviet kun udgjorde omkring 7 pct. I det tidligere Sovjetunionen udgjorde landbrugsproduktionen mere end 20 pct. af den samlede nationale produktion. Andelen af den erhvervsaktive del af befolkningen, som i 1989 var beskæftigede i landbruget, udgjorde godt 20 pct. i Polen, 12 pct. i Ungarn og knap 10 pct. i Tjekkoslaviet.²⁴ Det gennemsnitlige antal hektar pr. brug i Ungarn og Tjekkoslaviet var omkring 3700, hvoraf mere end 80 pct. var underlagt de statslige eller kollektive brug. I Polen er den gennemsnitlige brugsstørrelse derimod væsentlig mindre, nemlig på kun 6 hektar pr. landbrug, hvilket bl.a. forklares af, at ca. 75 pct. af de polske brug er privatejede. I alle lande er der behov for omfattende reformer som forudsætning for en øget effektivitet. Modsat de øvrige lande må reformerne i Polen have karakter af en sammenlægning eller samdrift af landbrugsbedrifterne til større enheder.

...ligesom på globalt plan

Landbrugsproduktionen i Østeuropa og SNG-staterne udgør en stor andel af den samlede globale landbrugsproduktion.²⁵ Opgjort pr. indbygger svarer landbrugsproduktionen i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen imidlertid stort set til niveauet i EF-landene, idet specielt kornproduktionen dog er væsentligt højere og kødproduktionen lavere end i EF-landene. For produktionen af landbrugsvarer i Østeuropa og SNG-staterne antyder størsteparten af forskellige udbytteindikatorer en noget lavere produktivitet end i de fleste vesteuropæiske lande, omend der er visse forskelle imellem de tidligere centraldirigerede lande. Ungarn og Tjekkoslaviet er de lande i Østeuropa som f.eks. har det højeste kornudbytte pr. hektar, mens hektarudbyttet i specielt SNG-staterne, Rumænien og Polen er noget lavere.

24) I OECD-landene udgør landbruget, inkl. skovbrug og fiskeri, typisk 2-3 pct. af BNP, mens beskæftigelsen i denne sektor er omkring 8 pct. af den samlede beskæftigelse.

25) Det tidligere Sovjetunionen tegnede sig for mellem 50 til 75 pct. af produktionen i de tidligere centraldirigerede økonomier. I Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen produceredes omkring 30 pct. af verdens samlede smørproduktion, omkring 20 pct. af den samlede produktion af okse-, kalve- og svinekød, omkring 15 pct. af den samlede kornproduktion og godt 10 pct. af den samlede produktion af ost. Befolkningen i de nævnte områder udgør knap 7,5 pct. af verdens samlede befolkning.

**Det østeuropæiske
landbrug
effektiviseres...**

**...med betydeligt
vækstpotentiale på
længere sigt**

De økonomiske reformer i Østeuropa og SNG-staterne vil givetvis forøge produktiviteten i landbrugsproduktionen, og udviklingen i landbrugsproduktionen i SNG-staterne vil have stor betydning for udviklingen på verdensmarkedet for landbrugsvarer i de kommende år. Potentialet for en væsentlig produktionsforøgelse via forbedrede bedriftsstrukturer og som følge af øget adgang til moderne inputs (gødning, landbrugskemikalier og maskiner) på f.eks. kornområdet er stort, og i takt med en forbedret effektivitet i forbruget af korn og foderstoffer er der mulighed for en betragtelig vækst i nettoeksporten fra Østeuropa, og SNG-staterne vil reducere deres import. Yderligere vil effektiviteten i produktionen og forarbejdningsindustrien af kød og mælk formodentlig kunne forbedres og dermed mindske behovet for en import af sådanne produkter de kommende år. På det korte sigt synes Ungarn umiddelbart at være det af de østeuropæiske lande, som har størst mulighed for at øge landbrugseksporten, mens SNG-staterne på kort sigt fortsat vil have et betydeligt behov for import af landbrugsvarer. På længere sigt vil Østeuropas komparative fordele på landbrugsområdet efter alt at dømmes bevares eller måske endda styrkes i takt med overgangen til markedsøkonomi, omend gradvist stigende investeringer i specielt industrisektoren på længere sigt vil betyde, at landbrugssektorens relative betydning i Østeuropa vil være aftagende.

**Protektionisme i
Vesten overfor
Østeuropas land-
brugseksport**

Som omtalt tidligere udgør udenrigshandel en vigtig kilde til økonomisk vækst for de østeuropæiske lande, men Østeuropas og SNG-staternes produktions- og eksportmuligheder aktuelt er begrænset af den industrielle kapacitet, og på kort sigt er landenes eksport og dermed vækst- og indtjeningsmuligheder til finansieringen af genopbygningen hovedsagligt begrænset til landbrugsvarer, tekstiler, jern og stål samt kemikalier. Men netop disse sektorer er i Vesten handelspolitiske følsomme sektorer og således i betydeligt omfang beskyttet af importrestriktioner og andre protektionistiske tiltag i øvrigt. I tabel III.13 er vist den samlede beskyttelse, udtrykt ved toldækvivalenter, som de østeuropæiske landes og SNG-staternes landbrugseksport møder i de vestlige lande (opgjort som forskellen mellem indenlandske og udenlandske priser, som resultat af alle former for landbrugsstøtte i de pågældende vestlige lande). Det fremgår tydeligt af tabellen, at den østeuropæiske landbrugseksport kæmper mod en ganske betydelig grad af protektionisme i Vesten. Således er beskyttelsesniveauet mere end 100 pct. i EF-landene, som følge af den fælles landbrugspolitik.

Tabel III.13 *Protektionisme overfor Østeuropas og SNG's landbrugseksport til EF, USA og Japan, 1985-1989/90, toldækvivalenter, pct.*

	EF	USA	Japan
	Pct.		
Bulgarien	103	74	106
Polen	106	23	276
Tjekkoslavakiet	99	27	411
Rumænien	98	24	158
Ungarn	102	28	156
SNG-staterne	132	88	167

Anm.: Nominelle støttekoefficienter for OECD landene er beregnet på grundlag af de af OECD beregnede varespecifikke støttemål (Producer Subsidy Equivalents) og de deri anvendte verdensmarkedspriser. Dermed indgår i beregningen såvel prisstøtten, som direkte og indirekte subsidiering. De nominelle støttekoefficienter summeres, idet de vægtes med det enkelte østeuropæiske lands eksport til det pågældende vestlige land. Fire landbrugsvarer indgår i beregningerne: kød, mælk, sukker og oliefrø.

Kilde: OECD, 1991, *Foreign Trade by Commodities*, OECD (1991) og egne beregninger.

Protektionistisk handelspolitik i EF...

...med umiddelbare negative konsekvenser for Østeuropa

De østeuropæiske landes udenrigshandel er således afhængig af den førte handelspolitik i Vesten. Størsteparten af landenes eksport vil i fremtiden rette sig mod EF-landene, hvorfor specielt den fælles landbrugspolitik og handelspolitikken på tekstilområdet som de mest protektionistiske i EF vil have en direkte effekt på Østeuropas eksportmuligheder også på det helt korte sigt. En væsentlig liberalisering af den protektionistiske politik på disse områder vil derfor også på kort sigt kunne bidrage til en forøget vækst og levestandard i Østeuropa, idet de østeuropæiske lande efter al sandsynlighed har en komparativ fordel i produktionen af landbrugsprodukter og tekstiler. SNG-staterne har derimod allerede i dag gode eksportmuligheder for energiprodukter. EF-landene fører en relativ liberal handelspolitik på dette område, hvor de er nettoimportører. Vestlige investeringer i SNG-staterne er derfor også i øjeblikket fortrinsvis inden for energisektoren, hvilket antyder den store betydning som den vestlige handelspolitik har for udviklingen i de tidligere centraldirigerede økonomier.

Betydningen af den forvredne prisstruktur

Som omtalt tidligere resulterede den centraldirigerede organisation af Østeuropas økonomi i en betydelig forvridning af de relative priser. Dermed giver værditilvæksten i de enkelte industrier opgjort på basis af de indenlandske priser i årene før prisreformerne ikke noget godt billede af industriernes levedygtighed og rentabilitet på verdensmarkedsvilkår. For at få en ide om omfanget af disse forvridninger og dermed hvilke industrier og sektorer, der kan klare sig ved konkurrencedygtige priser, kan værditilvæksten i de østeuropæiske industrier beregnes ved anvendelse af verdensmarkedspriser.

Industriernes rentabilitet

Huges og Hare (1992), har for Bulgarien, Polen, Tjekkoslavakiet, Ungarn og SNG-staterne foretaget en rangordning af de enkelte landes industrier efter deres levedygtighed (rentabilitet) opgjort som industriernes værditilvækst ved anvendelse af verdensmarkedspriser for den givne produktionsstruktur. Værditilvæksten svarer til aflønningen af arbejdskraft og kapital efter at de halvfabrikata og råvarer, som er medgået i produktionen, er betalt. Forfatterne har med en rentabilitetsindikator rubriceret landenes industrier efter sektorernes umiddelbare mulighed for på kortere sigt at klare sig på verdensmarkedsvilkår ved den produktionsstruktur, som gjaldt før liberaliseringen af de tidligere centraldirigerede økonomier.²⁶

10 til 25 pct. af Østeuropas og SNG's industri- produktion er tabsgivende

En betydelig andel af industriproduktionen i Østeuropa og SNG-staterne var ved konkurrencedygtige verdensmarkedspriser samfundsmæssigt tabsgivende: Omkostningerne til halvfabrikata og råvarer var højere end værdien af det producerede, og ud fra en samfundsmæssig betragtning fører bevarelsen af produktionen i de pågældende industrier umiddelbart til en lavere nationalindkomst. Således var værditilvæksten i godt 5 pct. af industriproduktionen negativ i Polen, mens den tilsvarende andel i Bulgarien og Tjekkoslavakiet var henholdsvis omkring 15 og 20 pct. I Ungarn og Sovjetunionen var knap 25 pct. af industriproduktionen samfundsmæssigt tabsgivende og med de anvendte beregningsforudsætninger må disse andele af den samlede industriproduktion lukke i en liberaliseret økonomi selv på kort sigt.

26) Indikatoren er beregnet som forholdet mellem den enkelte sektors værditilvækst opgjort i indenlandske priser og værditilvæksten opgjort ved verdensmarkedspriser. Analysen er baseret på faste input-output-koefficienter fra 1988, hvorfor der ikke i analysen tages højde for den mulige mængdemæssige tilpasning i faktoranvendelsen, der vil finde sted i lyset af ændrede relative priser og ej heller til ændringer i (den relative) effektivitet i de forskellige industrier, som følge af reformprocessen, hidtil uudnyttede stordriftsfordele mv.

En rangordning af industri sektorer efter rentabilitet

De østeuropæiske lande vil næppe konkurrere med hinanden

Denne del af den indenlandske produktion i de fem lande kan således med fordel erstattes af import uanset aflønningen af den anvendte arbejdskraft og kapital i de pågældende industrier.²⁷

I tabel III.14 er industri sektorerne i de fem lande rangordnet, således at med et stigende rangordningsnummer forøges rentabiliteten. De kursiverede numre angiver at produktionen i den pågældende industri i det pågældende land er tabsgivende. F.eks. fører ved de givne produktionsstrukturer og verdensmarkedspriser en fortsat industriproduktion af frugt og grøntsager og cement til en lavere nationalindkomst i Bulgarien, mens Ungarn synes at være speciel konkurrencedygtig i produktionen af læder og lædervarer og fodtøj. Analyseres nærmere de enkelte industriers levedygtighed på verdensmarkedsvilkår for givne produktionsstrukturer og verdensmarkedspriser, afsløres en vis spredning inden for såvel de konkurrencedygtige sektorer som inden for gruppen af sektorer med en negativ værditilvækst. Det fremgår i øvrigt af tabellen, at de industrier, der forarbejder kød-, fiske- og mælkeprodukter samt frugt og grøntsager ligesom den industri, der producerer vegetabiliske olier og fedtstoffer er blandt de mindst rentable i samtlige lande med undtagelse af Bulgarien, som synes at være relativ konkurrencedygtig i to af de tre nævnte industri sektorer. Yderligere sker fremstillingen af tobaksvarer, drikkevarer, sukker, læder og lædervarer samt produktionen af mel- og kornprodukter i Tjekkoslavakiet til relativt høje produktionsomkostninger. Produktionen af andre fødevarer og de netop omtalte varegrupper er relativt rentable i Polen, mens produktionen af ikke-jernholdige metaller, plastikprodukter, maskiner, og glasvarer mv. er relativt profitable i Tjekkoslavakiet. I Ungarn foregår produktionen af beklædning, læder og lædervarer, fodtøj, cement samt af trævarer til relativt lave indenlandske produktionsomkostninger.

Omend der synes at være visse ligheder og overlapninger med hensyn til, på hvilke områder landene er relativt rentable målt ved den givne produktionsstruktur og verdensmarkedspriser, viser en nærmere analyse (jf. Høge og Hare (1992)), at der til trods for dette er en lav grad af ensartethed i rangordningen af industri sektorerne i de 5 lande ved den givne sektoropdeling og produktionsstruktur. De østeuropæiske lande og SNG-staterne synes derfor med de anvendte beregningsforudsætning at kunne gøre

27) Justeres yderligere for kvalitetsforskelle imellem det typisk producerede produkt og de produkter fra en given sektor, som sælges på markedsmessige vilkår, forværres situationen i samtlige lande, således at typisk omkring 30 pct. af industriproduktionen umiddelbart er samfundsmæssigt tabsgivende. I Polen er andelen lavere, mens den i Bulgarien er noget højere.

sig gældende på verdensmarkedet inden for forskellige produktionsgrene og vil ikke på det kortere sigt umiddelbart konkurrere stærkt med hinanden i eksporten til specielt de vesteuropæiske markeder.

Statisk analyse

De netop skitserede resultater er som nævnt baseret på en række forudsætninger, og det er vanskeligt på baggrund af disse beregninger entydigt at udpege de industrier, som på længere sigt vil være vigtige eksportører i de fem lande. Det er ikke desto mindre sandsynligt, at det er blandt de højst rangerede industrier i de fem lande, de fremtidige potentielt vigtige eksporterhverv skal findes. Det kan dog ikke udelukkes, at enkelte af de lavere rangerede industrier i tilfælde af store effektivitetsgevinster, ændringer i reallønnen, ændrede relative verdensmarkedspriser eller som følge af landenes relative faktorudrustning på længere sigt kan eksportere til verdensmarkedet. Hertil kommer, at generelle effektivitetsgevinster i forbindelse med overgangen til markedsøkonomiske principper kan betyde, at flere industrier i almindelighed og dermed ved uændret rangorden kan blive rentable til gældende verdensmarkedspriser.

Tabel III.14 Industrisektorer rangordnet efter rentabilitet i Bulgarien, Polen, Tjekkoslaviet, Ungarn og SNG-staterne, 1988

Industri	Bulgarien	Polen	CSFR	Ungarn	SNG
Kød-, fiske- og mælkeprodukter	21	3	3	2	1
Frugt- og grøntsager	2	4	4	1	2
Vegetabiliske olier og fedtstoffer	27	1	2	3	7
Mel- og kornprodukter	-	2	7	19	5
Sukker og sukkervarer	-	11	6	7	6
Andre fødevarer	20	33	9	-	4
Drikkevarer	12	19	5	8	19
Tobaksvarer	11	31	1	13	9
Tekstiler	7	20	13	9	14
Beklædningsgenstande	10	12	20	29	24
Læder og lædervarer	8	23	8	31	-
Fodtøj	9	7	25	32	11
Trævarer	28	24	23	27	16
Træmøbler	26	16	10	6	10
Papirprodukter	22	14	26	21	22
Bogtryk	17	32	14	14	-
Basale kemiske produkter	3	6	17	11	13
Andre kemiske produkter	19	29	11	25	21
Gummiprodukter	15	26	21	15	26
Plastikprodukter	24	27	32	12	8
Lervarer	6	22	30	10	-
Glas og glasvarer	18	17	29	24	20
Cement	1	10	15	30	17
Mur- og teglsten mv.	-	15	19	28	28
Andre ikke-metal/mineralske varer	23	9	16	20	12
Jernholdige metaller	30	21	24	4	29
Ikke-jernholdige metaller	29	5	33	5	30
Bearbejdede metalvarer	14	25	18	22	3
Maskiner	16	28	31	23	27
Elektrisk udstyr	25	18	12	16	18
Transportudstyr	5	8	28	17	25
Instrumenter mv.	13	30	22	26	15
Andre industriprodukter	4	13	27	18	23

Anm.: Et lille tal indikerer at sektoren har relativt lille rentabilitet. De kursiverede rangordningsnumre angiver, at værditilvæksten i produktionen i de pågældende industrier er negativ. I Polen er værditilvæksten i alle industrierne positiv ved de givne verdensmarkedspriser, og den i tabellen anvendte sektorafgrænsning.

Kilde: Hare and Hage (1992).

III.7 Migration

Et øget indvandringspres

Forandringerne i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen kan påvirke Vesten gennem ændringer i strømmen af varer og tjenesteydelser, og som følge af de afledte ændringer i vilkårene for produktionsfaktorerne også strømmen af kapital og arbejdskraft. I modsætning til strømmen af varer, tjenesteydelser og kapital, som kan ventes ændret i betydeligt omfang, jf. afsnit III.4 og III.5, er arbejdskraften formodentlig mindre mobil. Men ikke desto mindre kan vandring fra Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen potentielt udgøre en udfordring i forbindelse med de politiske og økonomiske forandringer i Østeuropa. Det er imidlertid meget vanskeligt at vurdere omfanget af de potentielle vandring fra Østeuropa til Vesten.

Vandring fra Europa til USA fra 1850 til 1915

Erfaringerne fra udvandringerne fra Europa til USA i perioden 1850-1915 kan måske give et lille fingerpeg om faktorer til forklaring af migration og omfanget af mulige vandring fra Østeuropa og SNG-staterne til Vesten i de kommende år. På baggrund af en række migrationsstudier kan det imidlertid konstateres, at generaliseringer med hensyn til de konkrete økonomiske, demografiske, sociale, politiske og religiøse drivkræfter i den europæiske udvandring i sidste århundrede og i begyndelsen af indeværende, er vanskelige at formulere.²⁸ Dertil var forholdene for forskellige i de europæiske lande. Men en række fælles faktorer fremhæves i undersøgelserne af de europæiske vandring fra Europa til USA.

Forklaringsfaktorer på migration

For det første er økonomiske incitamenter nogle af de vigtigere faktorer, som er bestemmende for migration. De økonomiske forklaringer kan opdeles i de faktorer, som i emigrantens hjemland så at sige driver dem ud ("push migration"), og i de faktorer som trækker emigranterne til sig ("pull migration"). På den baggrund kan nævnes nogle faktorer, som kan resultere i push-migration fra Østeuropa og SNG. Det gælder således social nød og faldende levestandard og de meget store forandringer i forbindelse med overgangen til en markedsøkonomi, som betyder, at usikkerheden om levevilkårne for de østeuropæiske befolkninger forøges betragteligt i forbindelse med virksomhedslukninger, en kraftig stigning i arbejdsløsheden, inflation mv. Hvis reformerne ikke relativt hurtigt giver positive resultater og en vis sikkerhed, kan migrationen fra Østeuropa og SNG-staterne forventes at tiltage. Forventningerne til fremtiden er formodentlig i den forbindelse en meget vigtig determinant i beslutningen omkring emigration.

28) Se f.eks. Hvidt (1971), og Larsen (1982).

Den lave produktivitet og de lave lønninger i Østeuropa og det tidligere Sovjet, som i højere grad forklares af mangel på produktiv kapital og den samfundsmæssige struktur end af mangel på humankapital vil således betyde, at incitamenterne til at emigrere forøges. Blandt pull-faktorerne i en interne europæisk migration er den meget højere aflønning af ufaglært og faglært arbejdskraft og et relativt veludviklet socialt system, dvs. den generelt højere levestandard i Vesteuropa.

Andre forhold kan også tænkes at påvirke tendensen til migration. Vigtigt i et europæisk perspektiv er det, at befolkningerne i Øst- og Vesteuropa i en vis udstrækning har fælles kulturel og social arv, ligesom transportmuligheder og information og viden generelt er på et relativt højt niveau, sammenlignet med forholdene i sidste århundrede.

Omfanget af den historiske migration...

Udvandringen fra Europa til USA udgjorde i perioden 1821 til 1915 ca. 44 millioner personer, hvoraf hovedparten, ca. 32 millioner, fandt sted efter 1880. Før 1880 var de fleste emigranter fra det nordlige og vestlige Europa, mens de efter 1880 hovedsagligt kom fra det sydlige og østlige Europa. Den samlede nordiske udvandring i 1800-tallet og frem til 1915 udgjorde omkring 2,5 million personer, hvilket var 50.000 flere end Danmarks indbyggertal år 1900.

...og omfanget af et muligt vandringspres fra Østeuropa til Vesten

Den årlige oversøiske udvandringsfrekvens fra Europa i perioden 1850 til 1915 lå i intervallet ca. 0,90 (1856-1865) til ca. 3,0 (1901-1910) pr. tusinde indbyggere i Europa.²⁹ Med en tilsvarende udvandringstilbøjelighed i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, svarer dette til en samlet udvandring fra Østeuropa og SNG-staterne på henholdsvis ca. 345.000 og godt 1,1 millioner personer pr. år. Ses alternativt på indvandringen i forhold til modtagerlandets befolkning, varierede indvandringen i USA mellem 5,3 (1891-1900) og 10,4 (1901-1910) pr. tusinde amerikanske indbyggere. Med et sådant udgangspunkt svarer den potentielle vandring fra Østeuropa og SNG-staterne til Vesteuropa og en vesteuropæisk befolkning på ca. 360 millioner indbyggere, til henholdsvis ca. 1,9 og 3,7 millioner personer til Vesteuropa pr. år. Det potentielle omfang af en sådan vandring fra Østeuropa og SNG vil naturligvis ikke alene rette sig mod Vesteuropa, men også mod lande som USA, Canada, New Zealand og Australien. Tallene angiver alene omfanget af en mulig vandring fra Øst til Vest, svarende til omfanget af den historiske vandring fra Europa til USA i sidste århundrede, og siger ikke nødvendigvis noget om

29) Jf. Hvidt (1971).

den aktuelle situation. Men de antyder, at hvis større økonomiske forskelle får lov at resultere i vandringer, er omfanget af sådanne relativt store.

Mulighed for et vist udvandringspres

Udvandringspresset fra Østeuropa og SNG-staterne kan ventes at tiltage, hvis ikke befolkningerne her får en væsentlig forbedring af levestandarden. Omfanget af de konkrete vandringer er meget vanskelig at skønne over, og det vil afhænge af såvel de økonomiske forskelle imellem Øst- og Vesteuropa, og den generelle usikkerhed, som af de fysiske/legale muligheder for at vandre til Vesten.

Sammenhæng mellem på den ene side vare- og kapitalstrømme og på den anden vandringer

Såfremt de vestlige lande hindrer de østeuropæiske lande i at eksportere f.eks. stål, landbrugsvarer, tekstiler og andre varer, hvori Østeuropa har komparative fordele, mindskes landenes økonomiske muligheder, og de østeuropæiske befolkninger får et øget incitament til at emigrere. En forøget udvandring af specielt de velkvalificerede og højt uddannede betyder, at de østeuropæiske lande og SNG får vanskeligere ved at øge væksten og tiltrække udenlandske kapital. Øgede muligheder for afsætning af østeuropæiske produkter på verdensmarkedet og i EF betyder modsat, at landene i højere grad vil være i stand til at tiltrække udenlandsk kapital.

III.8 Handelspolitik og støtteforanstaltninger

Omstillingen er irreversibel, men langvarig

Det er formentlig afgørende for de politiske og økonomiske overvejelser om udviklingen i Østeuropa, at der ikke længere er tvivl om, at reformprocessen i hvert fald i de fleste østeuropæiske lande er nået så vidt, at der ikke længere er nogen vej tilbage til de gamle systemer. Opbygningen af nye økonomiske mekanismer og systemer, gennemførelsen af en ny økonomisk politik, indførelsen af ny lovgivning og forandringer i landenes generelle institutionelle struktur er imidlertid en så omfattende opgave, at overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi må forventes at komme til at strække sig over mange år, måske årtier.

Østeuropa bedre stillet end SNG

Der er næppe heller tvivl om, at de østeuropæiske lande befinder sig i en mere gunstig udgangsposition for overgang til markedsøkonomier end SNG-staterne, men kravene til den gennemsnitlige økonomiske vækst i Østeuropa er ikke desto mindre meget store, såfremt landene i løbet af 20-30 år skal indhente den gennemsnitlige levestandard i Vesteuropa.

Østeuropæisk egenfinansiering kræver åbning af vestlige markeder

Den vestlige verdens vigtigste bidrag til støtte for reformerne i Østeuropa vil givet være den størst mulige åbning af de vestlige markeder for import fra Østeuropa, også på "følsomme områder" som landbrugsvarer, tekstil, beklædning, kul og stål. Flere undersøgelser viser, at de østeuropæiske lande har komparative fordele i produktionen af de nævnte varegrupper. Hvis de østeuropæiske lande gennem eksport i væsentlig omfang selv skal finansiere deres egen vækst og samtidig på kortere sigt vende den nuværende depression, er det afgørende, at Vesten og især EF, som følge af den geografiske nærhed og de naturlige handelsrelationer, giver de østeuropæiske lande adgang til deres markeder. EF-landene har imidlertid hidtil været meget tilbageholdende med en liberalisering af handelspolitikken på de nævnte områder. Bl.a. som en reaktion herpå er der nu i flere østeuropæiske lande tegn på en vis tilbagevenden til handelspolitiske reguleringer i forhold til den i mellemtiden gennemførte liberalisering.

Politiske som økonomiske konsekvenser er uundgåelige...

Integreres de østeuropæiske lande i verdensøkonomien, vil de efter alt at dømme efter en række år med reformer atter indtage en central placering på internationale markeder for en række vigtige produkter. Specielt for EF-landene og i særdeleshed for Tyskland, vil Østeuropa på længere sigt blive en betydende samhandelspartner. Landene vil efter al sandsynlighed også komme til at indtage en betydningsfuld placering i Danmarks udenrigshandel, idet samhandelen med disse lande med nogen usikkerhed kan anslås at vokse fra ca. 2 pct. til godt 10 pct. af den samlede danske udenrigshandel. Der er grund til at antage, at Østeuropa (og SNG-staterne) i et langtidsperspektiv vil blive konkurrencedygtige i produktionen af energi, råvarer og landbrugsprodukter, samt en række forholdsvis lavteknologiske industriprodukter, som tekstiler, beklædning og visse instrumenter og maskiner. Modstykket til en sådan udvikling er, at der på lidt længere sigt vil melde sig en række nye afsætningsmuligheder for producenterne i de vestlige lande.

...herunder potentiel stærk konkurrence på verdensmarkedet fra Østeuropa

...men også behov for vestlig kapitaltilførelse og støtte

Åbningen af handelen mellem Østeuropa og Vesteuropa må efter alt at dømme samtidig følges op af finansiel støtte i form af f.eks. garantier, gældsreduktioner og direkte tilskud. De økonomiske reformer i Østeuropa betyder, at landene skal i gang med en lang række investeringsprogrammer for at øge den industrielle kapacitet og for at forbedre landenes generelle infrastruktur. Et sådant investeringsbehov må nødvendigvis i betydeligt omfang finansieres af øget østeuropæiske opsparring. Men som følge af de store investeringskrav er det ikke sandsynligt, at landenes egen opsparring vil være tilstrækkelig til at forhindre betydelige betalingsbalanceunderskud, der kun kan finansieres ved vestlig

långivning, direkte investeringer mv. Da den samlede gældssætning kan blive af meget betydeligt omfang, vil det sandsynligvis især i de første 5-10 år være nødvendig også med direkte finansiel støtte fra Vesten i form af en slags "Marshall-hjælp" med garantier, tilskud mv.

Behovet for vestlig kapital anslås til 200-300 mia.kr. pr. år alene for Østeuropa

Det samlede behov for tilførsel af vestlig kapital i form af lån, direkte investeringer, tilskud mv. kan kun anslås med meget stor usikkerhed, men beløbet (ekskl. SNG-staterne) vil i de første 5-10 år formentlig være i størrelsesordenen 200-300 mia. kr. pr. år, svarende til i gennemsnit 4-5 pct. af de østeuropæiske landes årlige BNP. I forhold til indkomsten i EF-landene svarer en sådan tilførelse af vestlig kapital til 0,7-0,8 pct. af EF's årlige BNP, mens den i forhold til nationalindkomsten i samtlige OECD's medlemslande er væsentlig mindre. Til sammenligning udgjorde Marshall-hjælpen i årene 1948-1951 gennemsnitligt godt 2 pct. pr. år af BNP i de 16 lande, som modtog hjælpen, eller gennemsnitligt omkring 1 pct. pr. år af det amerikanske BNP. Størsteparten af Marshall-hjælpen bestod af gaveoverførsler. Ligesom med Marshall-hjælpen, vil støtten til de østeuropæiske lande øge eksportefterspørgslen hos donorerne og formentlig også her bidrage til øget vækst.

EF's strukturstøtte til de fattigste EF-lande er ca. 10 gange større end overførslerne til Østeuropa

Den hidtidige vestlige bistand til støtte for reformerne i de tidligere planøkonomier har ikke et omfang, der er tilstrækkelig for genopbygningen af Østeuropa og SNG-staterne inden for en overskuelig fremtid, på trods af at lande som Tyskland, Danmark og Sverige har ydet anseelige beløb.³⁰ De samlede årlige tilsagn om vestlig hjælp til de østeuropæiske lande (ekskl. SNG-staterne) de seneste to år kan i gennemsnit anslås til omkring 165 mia. kr. pr. år, hvoraf EF-landene under ét bevilgede godt 70 mia. kr., mens Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling bevilgede andre 45 mia. kr. pr. år. En betydelig del af denne støtte består af rentesubsidierede lån og forskellige former for eksportkreditter. Tilsagnene om støtte er indtil videre typisk væsentlig større end de faktisk afholdte udgifter. EF-landenes hjælp alene i form af indkomstoverførsler til de fem østeuropæiske lande udgjorde på

30) I lyset af den aktuelle udvikling i de tidligere sovjetiske republikker har en række af de store vestlige industrilande (G-7) i begyndelsen af april bl.a. vedtaget en plan til støtte for de økonomiske reformer i Rusland, som indeholder tre elementer: Det første element er direkte finansiel bistand på ca. 115 mia. kr. i 1992 i form af eksisterende eller nye bilaterale aftaler om støtte og lånegarantier mv. fra Den Internationale Valutafond, Verdensbanken og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, som samlet skal medvirke til at stabilisere og omdanne den russiske økonomi til en økonomi baseret på markedsøkonomiske principper. Det andet element er oprettelsen af en stabiliseringsfond for rublen på knap 40 mia. kr., som skal medvirke til at stabilisere og lette rublens konvertibilitet. Det tredje element er russisk optagelse i samarbejdet i Den Internationale Valutafond.

årsbasis godt 10 mia. kr., mens EF's strukturstøtte til EF's fire fattigste medlemslande (Grækenland, Irland, Portugal og Spanien) til sammenligning årligt beløber sig til godt 60 mia. kr. De fire fattigste EF-medlemslande modtog således ca. 10 gange så meget støtte pr. indbygger som de fem østeuropæiske lande.³¹

Dansk andel af finansiering af reformer i Østeuropa vil udgøre 2-6 mia. kr. pr. år

Et årligt finansieringsbehov til genopbygningen i Østeuropa, som anslået ovenfor, er med en forholdsmæssig fordeling ensbetydende med, at Danmarks andel er i størrelsesordenen 2-6 mia. kr. pr. år, afhængig af hvor mange af OECD-landene, som finansieringen fordeles på. Det er formentlig en realistisk antagelse, at finansieringen kan fordeles mellem lån og indkomstoverførsler mv. Til gengæld er hjælp til SNG-staterne ikke indregnet i tallene. Til sammenligning udgør den danske udviklingshjælp aktuelt ca. 8 mia. kr. årligt, mens der til den danske støtte til reformerne i Østeuropa, inkl. SNG-staterne, er afsat godt 2 mia. kr. i 1992 udover de bevilligede statslige garantirammer for investeringer og eksport til Østeuropa, inkl. SNG-staterne, på omkring 9,5 mia. kr.

Andre former for bistand i overgangen fra plan til marked

Omstillingen til markedsøkonomi kræver opbygning af nye organisatoriske og retslige strukturer, hvorfor det foruden en åbning af vestlige markeder og forskellige former for finansiel støtte til Østeuropa (og SNG-staterne) også er nødvendigt med forskellige former for tekniske bistand til reformprocessen. Af hensyn til samhandelen og integrationen i Europa er det formentlig hensigtsmæssigt, at etableringen af disse rammer og strukturer på afgørende punkter svarer til de tilsvarende vesteuropæiske rammer og strukturer.

31) I debatten har specielt de sydeuropæiske lande udtrykt bekymring for en øget konkurrence fra Østeuropa, såfremt EF's handelspolitik liberaliseres. Analyser af landenes relative faktorudrustning og indholdet af produktionsfaktorer i produktionen af de varer, som i dag handles med Østeuropa, peger i retning af, at konkurrencen næppe vil blive helt så intens som frygtet, idet de østeuropæiske lande på en række områder måske snarere vil konkurrere med og erstatte import fra tredjelande. De tredjelande, som først og fremmest ventes at møde denne øgede konkurrence, er mellemindkomst-landene og de ny-industrialiserede lande i Asien, idet disse lande i højere grad end andre har samme faktorudrustning som Østeuropa, ligesom de befinder sig på nogenlunde samme udviklingsstade. De sydeuropæiske lande, som er relativt veludrustede med arbejdskraft, kan fortsat tænkes specialiseret i de arbejdskraftintensive produkter, mens de nordeuropæiske lande formodentlig kan tænkes at koncentrere sig yderligere i de kapital- og humankapitalintensive produkter. Østeuropa er relativt veludrustet med landbrugsjord og naturressourcer, og derfor kan disse lande blive leverandører af naturressourceintensive produkter (råvarer og landbrugsprodukter), snarere end overtage Sydeuropas rolle som leverandør af de arbejdsintensive produkter til de nordeuropæiske lande, herunder EFTA-landene. Østeuropas produktion er ganske vist også relativt arbejdsintensiv, men med et større islet af humankapital end produktionen i de sydeuropæiske lande, og samtidig mindre kapital- og højtteknologiintensiv end produktionen i de nordeuropæiske lande.

**Vare- og
kapitalstrømme
kontra
vandring**

Hvis overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi ikke i tilstrækkeligt omfang støttes i form af handelspolitiske liberaliseringer og finansielle overførsler fra Vesten, vil udlandsgælden efter alt at dømmes hurtigt sætte en grænse for væksten og omstillingstempoet i økonomierne. Dermed reduceres landenes muligheder for inden for en kortere årrække at tilnærme sig den vesteuropæiske levestandard. En sådan udvikling med fortsat store indkomstmæssige forskelle imellem de europæiske lande uden udsigt til en væsentlig indsnævring af forskellen i levestandard vil betyde, at de sociale spændinger forøges. I en sådan situation kan der opstå en forøgelse af presset for vandring fra de østeuropæiske lande til de vestlige lande.

Litteraturliste

Anderson, K., 1991a, "Europe 1992 and the Western Pacific Economies", *The Economic Journal*, no. 409, Cambridge.

Anderson, K., 1991b, "Will Eastern Europe and the Soviet Republics Become Major Agricultural Exporters?", *paper presented at a conference on Mechanisms to Improve Agricultural Trade Performance Under the GATT*, University of Kiel.

Begg, D. et.al., 1990, "Monitoring European Integration, The Impact of Eastern Europe", *CEPR Annual Report*, London.

Collins, S. and D. Rodrik, 1991, *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Washington, DC.

Commission of the European Communities, 1991, *European Economy, The path of reform in Central and Eastern Europe, special edition No 2*, Bruxelles.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), *Wochenbericht no. 49/91, og no. 58/23*, 1991.

Economic Commission for Europe 1991, *Economic Bulletin for Europe no. 43*, United Nations, Geneva.

Eichengreen, B. and M. Uzan, 1992, The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the former USSR, *CEPR, discussion paper series no. 638*, London.

Gros, D. and A. Steinherr, 1991, *Economic Reform in the Soviet Union: Pas de Deux Between Disintegration and Macroeconomic Destabilization*, Princeton Studies in International Finance, no. 71, Princeton, New Jersey.

Guistiniani, A., F. Papadia and D. Porciani, 1991, "The Effects of the Eastern European Countries' Economic Reform on the Western Industrial Economies: A Macroeconomic Approach", in Geld and Währung, *Working Papers No. 19*, Frankfurt am Main.

Hvidt, K. mfl., 1971, *Emigrationen fra Norden indtil 1. Verdenskrig*, København.

Huges, G. and P. Hare, 1992, "Industrial Policy and Restructuring in Eastern Europe", *Discussion Paper Series no. 653*, CEPR, London.

Kahley, W. J. 1991, "Population Migration in the United States: A Survey of Research", *Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta*, January/February 1991.

Larsen, U. M. 1982, "A Quantitative Study of Emigration from Denmark to the United States, 1870-1913", *The Scandinavian Economic History Review*, nr. xxx: 2, 1982.

League of Nations, 1941, *Europe's Trade*, Geneva.

League of Nations, 1942, *The Network of World Trade*, Geneva.

Leamer, E. E. 1987, "Paths of Development in the Three-Factor n-Good General Equilibrium Model", *Journal of Political Economy*, 1987, no. 51, Chicago.

Neven, D. and L. H. Röller, 1990, *The Structure and Determinants of East-West Trade: A Preliminary Analysis of the Manufacturing Sector*, Fontainebleau, Paris.

OECD, 1991a, *OECD Economic Surveys, Czech and Slovak Federal Republic*, Paris.

OECD, 1991b, *The Transition to a Market Economy, volume I og II*, Paris.

OECD, 1991c, *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook*, Paris.

Schumacher, D. and U. Möbius, 1991, "Eastern Europe and the EC, Trade Relations and Trade Policy with regard to Industrial Products", *paper presented at the Joint Canada Germany Symposium Toronto*, Berlin.

Tease, W., A. Dean, J. Elmeskov, P. Hoeller, 1991, "Real Interest Rate Trends: The Influence of Saving, Investment and other Factors", in *OECD Economic Studies No. 17*, Paris.

The Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Number 4, fall 1991.

United Nations, 1949, *Economic Survey of Europe in 1948*, Geneva.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, *Comecon Data*, 1990, Wien.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, *members' information*, 1992/3

Williamson, J. 1991, *The Economic Opening of Eastern Europe*, Institute for International Economics, 1991, Washington DC.

Bilagstabel III.1 Sovjetunionens og Østeuropas industrieksport til EF's medlemslande, procentvis fordeling, 1989

	I alt	SNG	Bulgarien	Polen	Rumænien	CSFR	Ungarn
	Pct.						
Tyskland	30,7	21,9	28,7	45,6	27,9	46,2	54,6
Italien	18,6	19,6	19,3	9,4	32,8	12,7	14,4
England	9,4	8,9	9,3	14,1	6,9	10,6	7,8
Frankrig	14,7	17,5	11,2	8,8	16,1	9,7	9,7
Spanien	5,9	8,3	5,6	2,0	3,8	2,8	1,8
Holland	9,4	11,7	7,5	6,8	6,8	6,5	4,5
Portugal	0,3	0,4	0,7	0,3	0,2	0,5	0,2
Benelux	6,0	8,2	3,8	3,3	2,2	3,5	3,1
Grækenland	2,3	1,7	13,0	2,0	2,8	3,9	2,2
Danmark	2,0	1,5	0,6	5,4	0,4	3,0	1,4
Irland	0,7	0,4	0,1	2,3	0,2	0,7	0,2
EF - i alt	100	100	100	100	100	100	100
EF - mia. \$	25,2	14,4	0,4	3,2	2,7	2,5	2,0

Anm.: Tabellen omfatter alle varer, ekskl. landbrugsprodukter.

Kilde: Schumacher and Möbius (1991), Eurostat, *External trade of the EC*, Bruxelles.

Bilagstabel III.2 Sovjetunionens og Østeuropas industriimport fra EF's medlemslande, procentvis fordeling, 1989

	I alt	SNG	Bulgarien	Polen	Rumænien	CSFR	Ungarn
				Pct.			
Tyskland	50,7	46,9	49,6	53,9	41,2	57,3	59,9
Italien	17,0	20,9	17,8	12,7	13,6	10,5	11,9
England	7,7	7,6	8,4	8,6	8,0	8,9	5,8
Frankrig	10,1	10,9	9,1	8,5	17,3	9,5	8,2
Spanien	2,2	3,1	1,9	1,2	0,9	1,6	0,9
Holland	4,8	3,8	4,6	6,3	8,4	6,2	5,8
Portugal	0,4	0,7	0,4	0,1	0,5	0,1	0,2
Benelux	3,9	3,7	3,5	4,4	3,6	3,1	5,0
Grækenland	1,1	1,0	3,5	0,5	6,0	0,8	0,4
Danmark	1,6	1,3	1,2	3,4	0,5	1,6	1,5
Irland	0,2	0,1	0,2	0,5	0,0	0,3	0,4
EF - i alt	100	100	100	100	100	100	100
EF - mia. \$	22,7	11,9	1,5	3,3	0,6	2,3	3,0

Anm.: Tabellen omfatter alle varer, ekskl. landbrugsprodukter.

Kilde: Schumacher and Möbius (1991), Eurostat, *External trade of the EC*, Bruxelles.

Bilagstabel III.3 De vesteuropæiske landes import af forarbejdede varer fra Comecon-landene fordelt på 5 grupper, pct. af samlede import fra Comecon-landene i 1987

	Gr 1	Gr 2	Gr 3	Gr 4	Gr 5	Ialt
Nordeuropa						
Bel-Lux.	20	17	8	12	44	100
Danmark	17	15	16	18	35	100
England	16	21	8	13	35	100
Irland	14	14	12	9	51	100
Frankrig	13	20	11	10	46	100
Tyskland	13	20	30	12	25	100
Holland	16	19	24	11	30	100
Italien	23	17	6	22	32	100
Sydeuropa						
Grækenland	19	8	1	23	49	100
Portugal	4	12	0	22	62	100
Spanien	18	10	2	17	54	100
EFTA						
Finland	4	19	7	14	56	100
Norge	5	30	8	10	47	100
Sverige	14	21	8	14	43	100
Schweiz	19	29	10	12	30	100
Østrig	23	15	6	20	36	100

Anm.: Industriprodukterne er klassificeret efter følgende faktorintensivitetssnøgle:

Gr.1: Naturressourcerintensive (fødevarer og træ)

Gr.2: Gns. arbejdskraft- og gns. kapitalintensive (metalvarer, læder, træmøbler, ikke-metalholdige produkter, gummi, tekstiler)

Gr.3: Arbejdskraftintensive (tøj, sko, keramik)

Gr.4: Kapitalintensive (plastik, glas, andre mineralske produkter, drikkevarer, papir, stål) og

Gr.5: Humankapitalintensive (kemiske produkter, medicinalvarer, mekaniske produkter, elektriske produkter, transportudsty, medicinske/optiske instrumenter).

Kilde: Neven and Röller (1990).

Bilagstabel III.4 De vesteuropæiske landes eksport af forarbejdede varer til Comecon-landene fordelt på 5 grupper, pct. af samlede eksport til Comecon-landene, 1987

	Gr 1	Gr 2	Gr 3	Gr 4	Gr 5	Ialt
Nordeuropa						
Bel-Lux.	4	14	1	26	55	100
Danmark	9	11	1	5	74	100
England	3	11	1	12	74	100
Irland	60	6	2	20	19	100
Frankrig	4	7	2	18	69	100
Tyskland	4	13	2	17	64	100
Holland	18	12	2	4	64	100
Italien	2	15	3	19	60	100
Sydeuropa						
Grækenland	33	14	14	20	19	100
Portugal	39	11	14	5	31	100
Spanien	4	8	1	30	57	100
EFTA						
Finland	6	4	11	27	52	100
Norge	8	7	0	50	35	100
Sverige	4	6	0	22	68	100
Schweiz	2	3	0	3	92	100
Østrig	4	10	3	28	56	100

Anm.: Se bilagstabel III.3.

Kilde: Neven and Röllér (1990).

KAPITEL IV

KRISEN I INTERNATIONAL HANDELSPOLITIK

IV.1 Indledning

Opbrud i de hidtidige handelsregimer

Gennem en række kanaler er der specielt i de senere år sket et stærkt opbrud i tidligere etablerede internationale handelsregimer og -strukturer. Det mest betydningsfulde og umiddelbart mest iøjnefaldende har givetvis været Østlandenes transformation fra en lukket blok til uafhængige samfund og økonomier, der som omtalt i kapitel III søger at blive fuldt integreret i verdensøkonomien. Som konsekvens heraf er Comecon-samarbejdet opløst og den tidligere, centralt fastlagte og relativt omfattende indbyrdes samhandel mellem Østlandene mere eller mindre faldet bort.

Udviklingen i Østlandene har igen haft væsentlige konsekvenser i den vestlige verden og specielt for integrationen i Vesteuropa ved at skabe helt nye forudsætninger for en udvidelse af EF med flere lande, i første omgang specielt vesteuropæiske, samt en associering og måske senere en egentlig udvidelse med østeuropæiske lande. Ændringerne i det handelspolitiske billede og de øgede handelspolitiske spændinger har imidlertid også baggrund i en række rent vestlige forhold eller i problemstillinger, der vedrører industrilandenes forhold til u-landene.

I relation til EF kan der her særlig peges på den mangeårige konflikt om landbrugsstøtten mellem på den ene side USA og den såkaldte "Cairns-gruppe" af overvejende landbrugseksportlande (Australien, New Zealand, Canada, Argentina mfl.), på den anden side EF. Derudover har både den øgede integration i EF og udsigten til en udvidelse af EF bidraget til at skærpe tredjelandenes interesse for EF-politikens eksterne dimensioner og virkninger.

Ved siden af Østlandene søger også mange udviklingslande at gennemføre en økonomisk nyorientering via en stærkere indplacering i den internationale arbejdsdeling, jf. nedenfor. U-lan-

denes muligheder for at realisere denne nye målsætning afhænger i høj grad af, om de kan opnå en øget markedsadgang til de vestlige markeder.

Industrilandenes hyppige bekendelser til frihandelsprincipperne og til princippet om, at "trade is better than aid", er således fra mange sider blevet sat på en hård prøve.

Undergravningen af GATT-regimet

Som mere underliggende tendenser i den internationale handelspolitiske udvikling kan der peges på det sidste par årtiers tendens til, at de toldnedsættelser mv., der er blevet aftalt på GATT's toldforhandlingsrunder (hvoraf den igangværende, usædvanligt langvarige og kriseprægede Uruguay-runde er den 8^{de}), er blevet modvirket af en lang række nye ikke-toldmæssige handelsbarrierer. Ikke mindst i 1980'erne er der ad denne vej sket en undergravning af det oprindelige GATT-regime og dets grundprincipper. Et af hovedformålene med Uruguay-runden har netop været at rette op herpå, bl.a. også ved at tilbageføre undtagne områder som landbrug, tekstil og beklædning til GATT-regi. Andre hovedformål har været at inddrage helt nye områder som servicesektoren, investeringspolitikken og beskyttelse af immaterielle rettigheder under GATT.

De regionale handelsblokke

Etableringen af stærke regionale handelsblokke skaber ligeledes tendenser, der i nogle henseender bryder med principperne for et åbent multilateralt handelssystem. Man kan udskille tre blokke, bestående af EF og det bredere EEA-samarbejde mellem EF og EFTA, det amerikansk-canadiske frihandelsområde, som også Mexico synes at være på vej ind i, samt det stærke økonomiske netværk mellem Japan, de nye asiatiske industrilande eller NIC-lande (Singapore, Hong-Kong, Taiwan, Sydkorea) og ASEAN-landene, der er en sammenslutning af Singapore, Malaysia, Thailand, Philippinerne og Brunei.

Etableringen af et sådant regionalt samarbejde vil typisk resultere i velfærdsgevinster for regionen under ét i form af større handel og højere levestandard. Med mindre samarbejdet udløser en betydelig forøgelse af den internationale handel, vil der imidlertid være risiko for, at disse gevinster opnås på bekostning af tredjelande, idet det regionale samarbejde (etableringen af særlige præferencer inden for regionen) pr. definition må virke diskriminerende i forhold til udenforstående. Hvis det skal undgås, at dette skader tredjelande, må det følges op af en reduktion af blokkenes handelsskranker udadtil, så tredjelande ikke bliver fortrængt som følge af blokdannelsen. Typisk sker sådanne

nedsættelser ved GATT-forhandlingsrunderne. Heri ligger således en klar illustration af GATT's betydning også i forhold til et system af regionale blokke.

Forholdet til udviklingslandene: nord-syd-handelen

Betydningen af et institutionaliseret internationalt samarbejde til varetagelse af tredjelandssinteresser træder ligeledes klart frem i relation til udviklingslandene, specielt efter at mange af disse lande i de senere år har indledt en kraftig omlægning af deres udenrigshandelspolitik.

Tidligere selvforsyningsstrategier i u-landene nu under omlægning

Tidligere søgte mange u-lande at komme bort fra deres afhængighed af en stor eksport af primærprodukter ved at satse på større selvforsyning mht. industrivarer og derfor på en høj toldbeskyttelse mv. af produktioner, der kunne erstatte import fra i-landene (produktion af importsubstitutter). I forlængelse af denne politik har også u-landene tidligere via regionale frihandelsområder og andre regionale sammenslutninger søgt at ændre deres samhandelsmønstre i retning af øget vægt på den indbyrdes samhandel ("syd-syd"-handel) uden dog at have nær samme forudsætninger herfor som i-landene, som politikken har været modelleret efter. Da strategien ikke har ført til de ønskede resultater og efter foreliggende undersøgelser heller ikke synes at give landene mulighed for at opnå sådanne resultater i form af en bedre udnyttelse af deres komparative fordele, er selvforsyningsstrategien nu mere eller mindre opgivet. Et stort antal udviklingslande lægger nu afgørende vægt på stærkere integrering i verdensøkonomien og dermed på udviklingen af international konkurrencedygtige produktioner. I praksis er dette bl.a. også kommet til udtryk i, at udviklingslandene har deltaget intensivt i forhandlingerne i Uruguay-runden i modsætning til, hvad der har været tilfældet i de tidligere GATT-runder. Deres hovedmålsætning under forhandlingerne har været at opnå en tilbageføring af primærsektorerne landbrug og tekstil under GATT-regi og generelt at opnå en øget markedsadgang for deres produkter på de vestlige markeder. Uden imødekommenhed fra industrilandene på disse punkter risikerer udviklingslandene let at blive tabere i det igangværende internationale handelspolitiske opbrud, jf. det følgende.

Dette bekræftet på UNCTAD-konferencen 1992

Holdningsskiftet i u-landene kom også klart til udtryk på den ottende såkaldte UNCTAD-konference i FN (UN Conference on Trade and Development), der blev afholdt i begyndelsen af 1992. UNCTAD-organisationen kan siges at fungere som vogter af u-lands-interesser i forhold til i-landene, og den stod tidligere som

EF foreløbig i hovedrollen i Øst-forhandlingerne

anbefaler af selvforsyningsstrategien (udvikling af importsustitutter). På den nyligt afholdte konference anbefaledes i stedet en frihandelspolitik, og konferencen bakkede stærkt op bag ønskerne om et gunstigt udfald af Uruguay-runden.

Sammenfattende kan GATT-forhandlingerne således siges at være det fælles omdrejningspunkt med hensyn til de fleste af de ovenfor nævnt tendenser. Dog har dette foreløbig ikke være tilfældet i forhold til Østlandene. Her er de centrale nydannelser såvel på det handelspolitiske som på andre økonomiske områder i stedet kommet i stand gennem aftaler med EF. Dette hænger givetvis sammen med, at sammenbruddet i den tidligere Østblok skete på et sent stadium af Uruguay-forhandlingerne, og er derudover en følge af, at foreløbig kun ret få Østlande er med i GATT. Flere er dog på vej til at indtræde, respektive genindtræde, og på længere sigt må de fleste Østlande, inkl. de tidligere Sovjetrepublikker samt Kina¹ formentlig ventes at komme med i GATT-samarbejdet. En sådan udvikling må i givet fald også antages at styrke primærproducentlandenes placering i samarbejdet og svække blokdannelserne, der overvejende består af industrialiserede lande.

Gangen i det følgende

I det følgende gives der først i afsnit IV.2 en beskrivelse af de oprindelige grundprincipper i GATT og af den udhulning, der efterhånden er sket af disse principper samt af de meget store samfundsøkonomiske omkostninger, der er forbundet med de nyprotektionistiske tendenser. Derpå følger i afsnit IV.3 en nærmere diskussion og belysning af EF's rolle som centrum i den europæiske integration, inkl. Østeuropas inddragelse heri, og af EF's eksterne relationer, herunder virkningerne på tredjelande af realiseringen af det indre marked i EF. Som led i denne del af fremstillingen belyses også presset, både inde fra i EF og udefra, for en gennemgribende reform af EF's landbrugspolitik - et spørgsmål, som også har været hovedårsagen til den langvarige krise i Uruguay-forhandlingerne. I afsnit IV.4 bringes en opsummering og vurdering ud fra et bredt internationalt perspektiv og i afsnit IV.5 en vurdering ud fra specifikke danske interesser.

1) Kina var medstifter af GATT i 1947.

IV.2 GATT-principperne og tendenser til undergravning heraf

Hvad GATT står for	GATT-aftalen blev indgået i 1947 mellem 23 både store og små industrilande som afslutning på de første internationale toldnedsættelsesforhandlinger efter den anden verdenskrig. Forud var gået bestræbelser for oprettelse af en stor, slagkraftig international handelsorganisation, ITO, til liberalisering af verdenshandelen i stil med de to andre store internationale institutioner, der blev oprettet som led i genskabelsen af det internationale økonomiske samarbejde efter den 2. verdenskrig, nemlig Den internationale Valutafond IMF og Verdensbanken. Dette kunne der dog ikke opnås enighed om under de daværende økonomiske forhold. I stedet nøjedes man med den løsere GATT-aftale som ramme om de fremtidige internationale liberaliseringsbestræbelser på det handelspolitiske område.
Forhandlingsrunderne	Det vigtigste led i GATT-samarbejdet har været afholdelsen af periodiske toldnedsættelsesforhandlinger, i mange år med USA som hovedinitiativtager. Som grundprincip for disse forhandlinger blev det i aftalen bestemt, at toldnedsættelser, som to eller flere parter blev enige om under disse forhandlinger, automatisk skulle udstrækkes til at gælde alle GATT-medlemmer: det såkaldte mestbegunstigelsesprincip eller ikke-diskriminationsprincippet. Et andet hovedprincip var, at der skulle være gensidighed mellem de toldnedsættelser, de forhandlende lande nåede frem til: det såkaldte reciprocitetsprincip. Toldbeskyttelsen blev for så vidt betragtet som en slags fordel, som importlandet afstod fra, hvilket krævede en modydelse derigennem, at også forhandlingspartneren mindskede sine toldbarrierer. Historisk er der således i forhandlingerne i GATT blevet lagt vægt på eksport- og producentinteresser frem for forbrugerinteresser mv. Når der blev forhandlet større samlede "pakker", således som det typisk var tilfældet i de tidligere forhandlingsrunder, virkede kombination af mestbegunstigelses- og reciprocitetsprincippet imidlertid som en murbrækker over for toldbeskyttelse, specielt efterhånden som medlemstallet i GATT voksede. I dag er der 108 medlemslande.
Mestbegunstigelsesprincippet	
Reciprocitetskravet	
Markante toldnedsættelser som resultat	Det gennemsnitlige toldniveau i industrilandene er derfor nu for industrivarer reduceret til omkring 5 pct. mod over 40 pct. i 1947, jf. oversigten i tabel IV.1. De dér viste gennemsnitstal dækker dog over en ret betydelig spredning, således at der endnu kan forekomme en høj beskyttelse på nogle områder, særlig visse fødevarer, læder, tekstiler mv. Tolden for landbrugsvarer er både i EF, USA og Japan væsentligt højere end for industrivarer, hvortil

kommer en langt større indirekte beskyttelse. I u-landene er der fortsat typisk en høj toldbeskyttelse: højere jo lavere gennemsnitsindkomsten i landet er, jf. tabel IV.2. Under de tidligere toldforhandlingsrunder har det som berørt ovenfor været almindeligt, at u-landene holdt sig udenfor, så de ikke selv skulle give toldindrømmelser, medens de fik del i forhandlingsdeltagernes nedsættelser i kraft af mestbegunstigelsesklausulen. De er derfor undertiden blevet kritiseret for at have "kørt på frihjul" i toldforhandlingerne; men heroverfor står, at udviklingslandene selv mødes af kvantitative importrestriktioner mv. i industrilandene.

Tabel IV.1 *Vejede gennemsnitstoldsatser for industrivarer mv. efter Tokyo-runden^a. Udvalgte lande, pct.*

	Alle industri- produkter	Råmaterialer	Halvfabrikata	Industrielle færdigvarer
USA	4,4	0,2	3,0	5,7
Canada	7,9	0,5	8,3	8,3
Japan	2,8	0,5	4,6	6,0
EF	4,7	0,2	4,2	6,9
Østrig	7,8	0,8	4,7	16,1
Finland	5,5	0,3	5,9	6,1
Norge	3,2	0,0	1,4	4,2
Sverige	4,1	0,0	3,3	4,9
Schweiz	2,3	0,2	1,2	3,1
I alt	4,7	0,3	4,0	6,5

a) Tokyo-runden, der fandt sted fra september 1973 til april 1979, var den seneste GATT-forhandlingsrunde forud for Uruguay-forhandlingerne. Tabellen afspejler således de aktuelle toldforhold, bortset fra virkningen af vægtforskydninger siden 1979.

Kilde: IMF Occasional Paper 63: Issues and Developments in International Trade Policy, 1988.

Tabel IV.2 Gennemsnitstoldsatser i u-lande, opdelt på sektorer og efter indkomstintervaller, 1985-data, pct.

	Lande med årligt BNP pr. indb., dollars					I alt
	Under 500	500-1000	1001-1500	1501-5000	Over 5000	
Sektorer						
Fødevarer	70	42	54	35	2	30
Landbrugsråstoffer	49	28	43	24	2	21
Mineralsk brændsel	35	19	36	16	4	16
Jern og metaller	45	24	40	20	2	19
Industrivarer	72	45	57	37	3	32
Kemiske produkter	45	28	41	26	2	22
Andre industriv. ekskl. maskiner	96	59	72	46	4	41
Maskiner og udstyr	49	31	45	29	2	24
Andre	49	33	49	31	2	26
I alt	66	41	54	34	3	30

Anm.: Landene i hver gruppe er vægtet med deres importværdi.

Kilde: Refik Erzan et al.: The Profile of Protection in Developing Countries. UNCTAD Discussion Papers, No. 21 (Geneve). Her gengivet efter IMF Occasional Paper 63, 1988, tabel A22.

Men flere ikke-toldmæssige handelshindringer

Med omkring dobbelt så stor beskyttelse som tolden...

...dog meget ulige fordelt

Som GATT-regimet oprindeligt var tænkt udformet, var det ganske vist en hovedmålsætning at gøre told til den eneste tilladte form for importbeskyttelse, dvs. at alle ikke-toldmæssige handelsbarrierer skulle nedbrydes. Dette grundprincip er det imidlertid ikke hidtil lykkedes for GATT at realisere. I det sidste par årtier har anvendelsen af disse former for beskyttelse tværtimod været tiltagende i et omfang, så deres betydning for verdensøkonomien som helhed nu anslås at svare til op mod det dobbelte af den gennemsnitlige toldbelastning i verdensøkonomien (omkring 10 pct. mod ca. 5,6 pct.).² Beskyttelsen via de ikke-toldmæssige handelsbarrierer er imidlertid stærkt koncentreret om enkeltsektorer og -produkter: landbrugsprodukter, tekstil og beklædning, jern og stål. Dette er illustreret i tabel IV.3, der for udvalgte varegrupper viser, hvilken grad af toldbeskyttelse - såkaldte "toldækvivalenter" -, der ville svare til den beskyttelse, de nationale produktioner nu nyder godt af som følge af de

2) Kilde: Ettrup Petersen (1992).

ikke-toldmæssige handelshindringer. Selv om denne type beregninger må baseres på usikre forudsætninger og derfor er behæftet med stor usikkerhed, giver de formentlig et nogenlunde dækkende billede af størrelsesordenen af de usynlige handelshindringer og specielt af forskelle i størrelsesordenen i de tre områder.

Tabel IV.3 Ikke-toldmæssige handelshindringer, omregnet til toldækvivalenter (toldbeskyttelsesgrad) 1990, pct.

	USA	EF	Japan
Kød	59	118	328
Korn	20	81	175
Sukker	27	31	44
Tekstil	59	50	18
Jern og stål	6	6	3
Beklædning	70	50	28

Kilde: Laird og Yeats (1990), som refereret og anvendt af Etrup Petersen (1992).

Undergravningen af ikke-diskriminationsprincippet

Samtidig med, at virkningerne af toldnedsættelserne på denne måde er blevet tilsidesat, har den udstrakte anvendelse af ikke-toldmæssige handelshindringer også ført til en undergravning af det oprindelige GATT-regime ved at fremme bilaterale aftaler i stedet for multilaterale og ved at indsnævre området for anvendelse af mestbegunstigelsesklausulen, så ikke-diskrimination truer med at blive en undtagelse snarere end en norm. Tendensen er mest udpræget med hensyn til de ikke-toldmæssige handelshindringer; men den har også sat sig igennem på toldområdet i forbindelse med, at toldforhandlingerne er blevet mere varespecifikke end tidligere. Det sidste hænger naturligvis sammen med, at selve produktionen er blevet stadig mere differentieret; men det er også en reaktion på tendensen til, at u-landene har kørt på "frihjul" i toldforhandlingerne. Jo mere specificerede forhandlingerne og "reciprocitetsnormerne" bliver, jo mere forvandles forhandlingssituationen i retning af et strategisk spil mellem landene, og jo mere ændres det åbne multilaterale system dermed til et system af indbyrdes mere eller mindre adskilte (segmenterede) markeder, præget af indbyrdes diskrimination. Stigningen i medlemstallet fra de oprindelige 23 til som nævnt nu 108 kan også i sig selv have bidraget til den her nævnte udvikling.

Svagere vækst og ændrede styrkeforhold mellem landene årsager til forskydninger bort fra liberalisering

Der kan peges på mange årsager til det sidste par årtiers tendens til "nymerkantilisme". Fundamentalt afspejler udviklingen en fortsat betydelig styrke i de protektionistiske kræfter i de forskellige lande. Brydninger mellem henholdsvis frihandelsvenlige og protektionistiske kræfter må regnes for et permanent træk også i markedsøkonomierne, og det er velkendt, at de protektionistiske tendenser styrkes i perioder med voksende økonomiske spændinger i form af arbejdsløshed, lav vækst og betalingsbalanceuligevægte. Som bekendt har dette af mange forskellige årsager præget den internationale udvikling i en stor del af tiden siden begyndelsen af 1970'erne.

Derudover har tendensen til større protektionisme givetvis haft sammenhæng med de ændringer, der er sket i styrkeforholdet mellem landene i efterkrigstiden og med et holdningsskifte i USA som reaktion på, hvad USA oplever som protektionistiske holdninger i Europa og Japan.

I den første tid efter den 2. verdenskrig var USA både politisk og økonomisk den dominerende magt i den vestlige verden. Samtidig fremstod USA som nævnt som hovedvogter af GATT-principperne og hovedinitiativtager til toldnedsættelsesrunderne.³ Siden er USA's økonomiske styrke, som målt ved andelen i verdensproduktionen, imidlertid reduceret væsentligt, nemlig fra omkring 40 pct. i 1950 (andel af samlet globalt BNP) til nu knap 22 pct., samtidig med at Vesteuropas andel er øget med godt 9 pct. til nu omkring 31 pct. og Japans fra i alt godt 1 1/2 til nu godt 9 pct.

Sikring af frihandel stiller øgede krav til EF og Japan...

..., der ikke kan siges at leve op dertil...

Sådanne ændringer i styrkeforholdene (hvor tallene i øvrigt undervurderer Japans stærkt stigende betydning som eksportland) skaber i sig selv behov for, at EF og Japan påtager sig en mere fremtrædende rolle i liberaliseringsbestrebelse, hvis frihandelen ikke skal tabe terræn. Hverken EF eller Japan kan imidlertid siges at have levet op til disse krav. Som det nærmere er uddybet i det følgende, råder der fortsat stor uklarhed om EF's fremtidige eksterne relationer. Den japanske økonomi er vedblivende en meget lukket økonomi, når det gælder importsiden, også selv om

3) Anskuet ud fra en protektionistisk tankegang påtog USA sig i 1950'erne og 1960'erne en større del af "byrden" ved liberalisering end andre lande ved at tillade asymmetri i åbningen af markederne: USA ophævede hurtigt sine kvantitative importrestriktioner, som Europa holdt fast ved indtil omkring 1960. Den fortsatte beskyttelse indtil dette tidspunkt ved hjælp af kvantitative restriktioner neutraliserede i større eller mindre grad de europæiske toldindrømmelser til bl.a. USA, hvorimod Europa umiddelbart kunne drage nytte af de amerikanske toldsænkninger. Bortset fra Europa, hvor USA af politiske grunde - trods visse økonomiske reservationer - støttede oprettelsen af den daværende toldunion mellem "De 6" (Fællesmarkedet) og accepterede dannelsen af EFTA, tog USA i 1950'erne og 1960'erne også afstand fra dannelsen af toldunioner og regionale frihandelsområder på grund af det brud på mestbegunstigelsesprincippet/ikke-diskriminationsprincippet, der skete ved sådanne sammenslutninger.

...og i Japans tilfælde måske heller ikke har forudsætninger derfor

det for nogle år siden officielt blev proklameret, at der ville blive taget skridt til en kursomlægning i den økonomiske politik, der skulle stille hensynet til forbrugerne i centrum. Realiseringen af en sådan målsætning i Japan forudsætter efter alt at dømme en langvarig "læreproces".

EF derfor i ny hovedrolle

Samlet synes EF derfor at komme til at stå med en hovedrolle, når det gælder indholdet og udformningen af de fremtidige internationale handelsrelationer. I denne sammenhæng må også nævnes, at EFTA ikke som organisation deltager i internationale handelsforhandlinger og i det hele taget ikke udøver selvstændige funktioner i international handelspolitik. Som nedenfor omtalt synes EFTA i øvrigt at være i færd med at blive tømt for funktioner i forbindelse med nyudviklingen i EF og indgåelsen af den såkaldte EEA-aftale mellem EF og EFTA-landene.

EFTA ved at tømmes for funktioner

Tegnene på holdningsændring i USA

Svækkelsen af GATT i de senere år må som nævnt også ses i lyset af de tegn, der her har været på, at USA nu selv er på vej bort fra sin position som vogter af GATT-principperne - bl.a. som reaktion på udviklingen i andre lande.

Som et særligt klart eksempel på et sådant holdningsskift kan nævnes indgåelsen af frihandelsaftalen mellem USA og Canada 1988. Tidligere vendte USA sig som nævnt mod tendenser til regionalisme og bilateralisme.⁴

Som andre eksempler på en ændret amerikansk holdning kan der peges på, at der i de senere år er sket væsentlige skærper af den amerikanske handelspolitiske lovgivning og af bestemmelserne om handelspolitik i landbrugslovgivningen. Endvidere er der på en del områder taget initiativer til mængdestyring af udenrigshandelen via bilaterale aftaler på enkeltområder med især Japan og de asiatiske NIC-lande. Sådanne aftaler om mængdestyring indebærer et særlig vidtgående indgreb i markedsmekanismen.

Baggrund i nyere handelsteori?

Sideløbende med pendulsvinget i den faktiske internationale handelspolitik bort fra det oprindelige GATT-regime har også nyere økonomisk teori om handel og stordriftsfordele i nogen grad bevæget sig bort fra den klassiske frihandelsteori og synet på frihandel som det system, der med få undtagelser sikrede alle lande den størst mulige velfærd på længere sigt. Dele af den nyere teori

4) Der er fremskredne forhandlinger i gang om en udvidelse af aftalen mellem USA og Canada til også at omfatte Mexico. På længere sigt nævnes også muligheden af aftaler med Sydamerika, først og fremmest Brasilien. For så vidt angår udvidelse med Mexico, må dog nævnes, at der i USA er en vis modvilje herimod, især affødt af frygt for, at dette vil lægge et nedadgående tryk på reallønnen og beskæftigelsen i særlig udsatte sektorer i USA. På den anden side indgår det også i bl.a. motiverne til en udvidelse af aftalen, at dette vil kunne dæmpe den betydelige illegale indvandring til USA fra Mexico.

er videreudviklet til en teori om såkaldt strategisk handelspolitik, der dog kun har en begrænset gyldighed som argument for indgreb i udenrigshandelen, men tilsyneladende har haft en stærk klangbund hos nogle interessegrupper mv.

I "rammen" side 160/161 er der givet en nærmere redegørelse for den her nævnte teoretiske diskussion.

Hovedtyper af undtagelsesbestemmelser mv. fra GATT-regimet

Det er karakteristisk for GATT-aftalen (med senere ændringer) og brydningen heri mellem frihandelsprincipper og protektionisme, at den opererer med en lang række undtagelser fra hovedbestemmelserne, tildels i form af klausuler, der er blevet vedtaget efterfølgende. Som nævnt har udnyttelsen af undtagelsesbestemmelserne været stærkt tiltagende gennem det sidste par årtier med disses mere beherskede økonomiske vækst. Samtidig er traktaten også i stigende omfang blevet udhulet gennem direkte omgåelser i form af bilaterale aftaler om "frivillig" eksportbegrænsning mv.

Godkendelsen af diskrimination i forbindelse med dannelsen af toldunioner og frihandelsområder

Allerede i anerkendelsen af adgangen til at danne toldunioner og frihandelsområder ligger der en vis fravigelse fra GATT-principperne i og med, at etableringen af sådanne regionale præferenceområder bryder med princippet om ikke-diskrimination i forhold til tredjelande. Motiveringen herfor er, at en regionalt afgrænset frihandel er bedre end ingen frihandel. Godkendelsen er imidlertid ifølge GATT-aftalen betinget af, at den regionale blokdanelse ikke netto må påvirke tredjelande negativt, hvilket fortolkes som et krav om, at de handelsskabende virkninger af samarbejdet skal være større end de handelsforvridende virkninger. I praksis har der dog ikke fra GATT's side været sat ind på at kontrollere, om denne betingelse er blevet opfyldt, hvorimod spørgsmålet har spillet en stor rolle i den økonomiske litteratur om toldunioner.⁵ Resultatet af denne diskussion er, at negative nettovirkninger for tredjelande bedst undgås, hvis de lande, der etablerer en toldunion eller et frihandelsområde, samtidig gennemfører en nedsættelse af deres gennemsnitlige beskyttelsesniveau udadtil. Umiddelbart vil dette være sjældent i praksis. I frihandelsområder vil deltagerne sædvanligvis bevare deres hidtidige toldsats over for tredjelande, og i toldunioner med

5) De undersøgelser af virkningerne af dannelsen af EF, som blev foretaget på et relativt tidligt tidspunkt efter oprettelsen, viste, at de handelsskabende virkninger var beskedne. Disse tidlige undersøgelser er imidlertid blevet kritiseret for bl.a. at se bort fra intrasektorhandelen og derfor undervurdere de handelsskabende virkninger af EF. Udviklingen i EF har netop været præget af en meget kraftig stigning i den intra-industrielle handel, hvor landene "bytter" varer af samme type. Desuden kritiseres de tidlige undersøgelser for via de anvendte forudsætninger at have set bort fra nogle dynamiske elementer i EF-samarbejdet.

Principielle udgangspunkter for vurderingen af frihandel contra strategisk handels- og industripolitik mv.: en teoriramme for de i kapitlet behandlede spørgsmål

Efter traditionel handelsteori, helt tilbage til Adam Smith, resulterer frihandel i større samlet velfærd end protektionisme, både for de betragtede lande under ét og for det enkelte land (men ikke nødvendigvis for alle befolkningsgrupper). Disse velfærdsfordele opnås ved, at hvert land koncentrerer sig om produktion af de varer og tjenester, det på grund af forskelle i faktorudrustning er mest fordelagtigt for landet at producere (teknisk: hvor landet har de største komparative fordele). Der gøres dog i teorien normalt to undtagelser fra denne maksime: 1) Opdragelsestoldargumentet, hvorefter det kan være rationelt at yde en ny industrigren beskyttelse, dog kun i en overgangsperiode, indtil den har vundet fodfæste. 2) Større lande har via toldpålæggelser mv. mulighed for at påvirke bytteforholdet i udenrigshandelen til egen fordel og dermed på andre landes bekostning.

Den traditionelle teori bygger bl.a. på en forudsætning om fuldkommen konkurrence mellem et stort antal homogene virksomheder på markeder for homogene produkter mv. Nyere teori forudsætter mere realistisk en konkurrencesituation med ufuldkommen konkurrence mellem et mindre antal virksomheder, typisk større virksomheder med stordriftsfordele, og typisk fremstillende varianter af den samme vare. Herved forklarer de pågældende handelsmodeller også, at det enkelte land i dag ofte i stor udstrækning er både im- og eksportør af de samme varearter (samhandel inden for samme sektor, også kaldt intrasektor-handel), medens den klassiske teori alene kan forklare handelen mellem sektorerne (intersektor-handel). Samtidig supplerer den nyere teori den traditionelle opfattelse ved at pege på en bedre udnyttelse af stordriftsfordele og i nogle tilfælde en bedre opfyldelse af forbrugernes præferencer i kraft af diversificering som medvirkende årsager til gevinster ved udenrigshandel. En del af teorien sætter tillige et spørgsmålstejn ved selve frihandelspostulatet, idet den peger på muligheden af, at det enkelte land kan tilegne sig en velfærdsgevinst på andre landes bekostning ved at forandre den hidtil bestående markeds- og konkurrencesituation til landets fordel gennem handelspolitiske (protektionistiske) indgreb.

I et vist omfang har denne teori om "strategisk handelspolitik" været benyttet som argument for konkrete protektionistiske foranstaltninger. Dele af indremarkeds-programmet i EF og debatten om EF's fremtidige handels- og industripolitik er også påvirket heraf, jf. omtalen heraf i afsnit IV.3-IV.5. Det er imidlertid værd at understrege, at som argumentation for beskyttelse af den indenlandske produktion mv. har teorien kun et stærkt begrænset gyldighedsområde, idet de analytiske resultater af anvendelse af de nye handelsmodeller er stærkt afhængige af de anvendte forudsætninger, herunder f.eks. af om og hvorledes andre lande svarer igen med gengældelsesforanstaltninger. Principielt er det heller ikke muligt at fastslå, om et indgreb, der har til formål at korrigere for manglende opfyldelse af en eller flere af frihandelsbetingelserne, forøger velfærden, med mindre det lykkes at opfylde samtlige frihandelsbetingelser ved hjælp af indgrebet.

Også industripolitikken og den øvrige erhvervs politik kan til en vis grad anskues som en udvidelse af området for strategisk handelspolitik via påvirkningen af tilgangen af nye virksomheder og nye produktioner til markedet. I en gængs formulering søger en sådan politik at forbedre et lands internationale konkurrenceevne gennem industristøtte og ved at satse på "fremtidsindustrier" ("picking the winners"). Tankegangen ligger i forlængelse af teorien om opdragelsestold, men forudsætter typisk en mere aktiv politik fra den beskyttende stats eller sammenlutnings side: Hvor opdragelsestold mv. skal beskytte nye virksomheder i indlandet mod konkurrence fra etablerede virksomheder i udlandet i en overgangsperiode, tilsigtes det med den her nævnte, ikke mindre omstridte politik, at give landet eller blokken en fortrinsstilling med hensyn til udnyttelse af stordriftsfordele mv. Teknisk taler man om at give landet "the first mover advantage", et begreb der måske kan oversættes til et ønske om "at komme først med det nye og mest rentable".

Foruden med henvisninger til nyere handelsteori begrundes en sådan industripolitik med statsstøtte til formodede vindere med, at en del af de gevinster, politikken forventes at resultere i, kommer andre end de deltagende virksomheder tilgode. Sådanne eksterne virkninger indgår ikke i de privatøkonomiske kalkuler, hvorfor der vil være tendens til underinvestering i denne type af projekter i forhold til det samfundsøkonomisk rentable, hvis de skulle finansieres af markedet alene, jf. *Dansk økonomi, maj 1989*. Som det fremgår af erfaringerne fra bl.a. europæisk støtte til flyindustrien (Airbus-projektet) og bilindustrien, kan støtte til fremtidsindustrier imidlertid i praksis let udvikle sig til en statslig politik til bestemmelse af, hvilke blandt de bestående virksomheder, der skal overleve. Strategisk handels- og industripolitik strider derfor mod de implicite spilleregler og grundprincipper i GATT. Eksternvirkninger, som de her nævnte, kan især begrunde støtte til grundforskning og uddannelse.

fælles told udadtil og frihandel indadtil vil der typisk være en tendens til, at de nye fælles toldsatser kommer til at ligge i overkanten af landenes hidtidige toldgennemsnit. Også disse forhold er derfor med til at illustrere betydningen af regelmæssige liberaliseringsrunder med gunstigt udfald inden for en verdensomspændende organisation som GATT.

Derogationer:

En anden vigtig type af undtagelser er de såkaldte derogationer, dvs. vedtagelser om suspension af traktatbestemmelserne uden tidsbegrænsning, for så vidt angår bestemte sektorer af økonomien. Så tidligt som i 1955 fik USA en vedtagelse (såkaldt "waiwer") igennem i GATT, der i alt væsentligt fritog den amerikanske landbrugs politik fra at være omfattet af GATT-regimet. Bl.a. blev der givet USA adgang til uden tidsbegrænsning at anvende importrestriktioner, udligningsafgifter (countervailing duties) mv. på enhver import af produkter, der var omfattet af de amerikanske landbrugsprogrammer. Fremgangsmåden spredte sig hurtigt til andre lande. Det er således noget af en skæbnens ironi, at USA og EF nu står som hovedmodstandere i spørgsmålet om at føre landbrugsprodukter tilbage til GATT-regi.

Specielt mht. landbrug...

...samt tekstil og beklædning

På tilsvarende måde har tekstil og beklædning været undtaget fra GATT-reglerne i nu over 30 år og underkastet kvantitative importrestriktioner i industrilandene. Fra en relativt spæd begyndelse i 1961 er de pågældende ordninger, der hovedsageligt vender sig mod import fra u-landene, blevet stadig mere udbyggede - siden 1974 med den såkaldt internationale "Multifiberaftale" (MFA) som den fælles ramme. Næst efter landbrugsstøtteordningerne betragtes multifiberaftale-kvoteringskerne som det mest omfattende og diskriminerende sæt af afvigelser fra GATT-principperne i hele det internationale handelssystem. Det anslås, at over halvdelen af industrilanden import af tekstil og beklædning er belagt med MFA-kvoter med det formål at beskytte landene mod konkurrence fra u-landene. En af virkningerne heraf er at øge behovet for u-landshjælp.

Toldpræferencer over for u-lande

Diskriminationen over for u-landene i medfør af Multifiberaftalen modvirkes dog i nogen grad ved, at GATT-reglerne - ud over at give u-landene del i de af industrilandene aftalte toldnedsættelser i medfør af mestbegunstigelsesklausulen - også giver industrilandene adgang til, hver for sig eller i forening, at indrømme u-landene en toldmæssig særbehandling i form af ensidige toldbegunstigelser (kendt som The Generalized System of Preferences: GSP). Denne asymmetri har givetvis medvirket til, at u-landene som omtalt fortsat selv opretholder en relativt høj toldbeskyttelsesgrad. Samtidig er det karakteristisk for den

ejendommelige balance mellem frihandelshensyn og protektionisme i GATT-systemet, at i-landene for at beskytte egne interesser typisk har begrænset de pågældende toldbegunstigelser til kun at gælde for nærmere fastsatte importkontingenter.

EF's generelle og specielle præferencesystemer

Det skal i denne forbindelse nævnes, at EF i medfør af de her nævnte bestemmelser har opbygget et stærkt differentieret system af ensidige handelspræferencer, betinget af bl.a. de enkelte u-landes historiske tilknytningsforhold til et EF-land. Der er dels tale om specifikke præferencesystemer i medfør af aftaler med forskellige landegrupper, dels et generelt EF-GSP-system for lande, der ikke er omfattet af disse aftaler. To sæt aftaler med lande i Middelhavsområdet (nemlig den såkaldt Maghreb-aftale med Algeriet, Tunis og Marokko og den såkaldt Mashreq-aftale med Ægypten, Syrien, Jordan og Libanon) giver i det store og hele de pågældende lande fri adgang til EF for industrivarer, råvarer og visse landbrugsvarer mv.⁶ Den såkaldte Lomé-konvention mellem EF og 69 lande i Afrika, Caribien og Stillehavsområdet er af stort set samme indhold.

Substitut for u-lands-bistand...

...kræver ikke skattefinansiering

For nogle af EF-landene må ydelsen af sådanne særlige toldpræferencer i et vist omfang også ses under synsvinklen u-lands-bistand. GATT har derfor også stillet sig positivt til præferencerne. Den politiske interesse for at give u-lands-bistand på denne måde hænger givetvis sammen med, at denne form for bistand ikke umiddelbart kræver skattemæssig finansiering.

Adgangen til midlertidig importregulering

Til rækken af undtagelsesbestemmelser i GATT-aftalen hører endelig den såkaldt safeguard-klausul (sikkerhedsventil) i art. XIX. Bestemmelserne heri gør det muligt for et medlemsland at indføre midlertidig importregulering dels i tilfælde af betalingsbalanceunderskud, dels af konkurrencemæssige grunde, hvis en bestemt indenlandsk produktion trues gennem kraftig importstigning. Om det første er at sige, at handelspolitik ikke er noget egnet middel til at imødegå en betalingsbalanceuligevægt. Om det sidste (konkurrenceaspektet) gælder, at det står i et klart modsætningsforhold til det langsigtede formål med frihandel og international arbejdsdeling. Samtidig skal det dog bemærkes, at det i de senere år har hørt til sjældenhederne, at et medlemsland har påberåbt sig denne klausul.

6) Der er indgået associeringsaftaler med Tyrkiet, Cypern og Malta og en frihandelsaftale med Israel. Disse aftaler indebærer i princippet fri indbyrdes handel med industrivarer.

Udligningsafgifter og andre antidumping-foranstaltninger

Til gengæld har der som nævnt været en stærk vækst i omfanget af andre indgreb, herunder i brugen af antidumping-foranstaltninger og afgifter til udligning af statslige eksportlettelser mv. i leverandørlandet, jf. oversigten tabel IV.4. Sådanne midler kan let misbruges til protektionistiske formål, og den omstændighed, at anvendelsen varierer ret stærkt med konjunkturerne, jf. ligeledes i tabel IV.4, tyder på, at de rent faktisk anvendes til sådanne formål. Spørgsmålet om en stramning af GATT-aftalens betingelser for iværksættelsen af sådanne foranstaltninger har da også været et fremtrædende tema under forhandlingerne i Uruguay-runden.

Det grå område: omgørelser gennem "frivillig" eksportbegrænsning mv.

Sidst, men ikke mindst kan der peges på det såkaldte grå område af foranstaltninger, som falder helt uden for GATT-principperne og GATT-disciplinen. Det mest slående eksempel på sådanne omgørelser er aftalerne om frivillig eksportbegrænsning (VER: Voluntary Export Restraint).

Frivillige eksportbegrænsningsaftaler er typisk aftaler, hvorved eksportøren/eksportlandet påtager sig at begrænse sin eksport af bestemte varer til et bestemt land. Et beslægtet system er aftaler om "*orderly marketing arrangements*" (OMA), og som en nydannelse inden for det grå område kan nævnes aftaler - specielt mellem USA og Japan - om *frivillig ekspansion af et lands import* af bestemte varer fra det andet land. Fælles for alle de her nævnte foranstaltninger er en regulering af kvantiteter i udenrigshandelen i stedet for en fastlæggelse af rammebetingelser mv. Fælles er også en betydelig uigennemtsigtighed, der gør det vanskeligt for evt. krænkede tredjelande at klage over aftalerne.

Da det ved frivillige eksportbegrænsningsaftaler formelt er eksportlandet, der påtager sig en forpligtelse, krænker det importerende land ikke GATT-reglerne ved at indgå aftalen. En anden grund til, at aftalerne ikke rammes af GATT-reglerne, er at det er virksomhedernes pris- og salgs politik, der reguleres derigennem, medens GATT-reglerne alene relaterer sig til regeringernes politik. Specielt i tilfælde, hvor det er et u-land, importlandet træffer aftale med, eller hvor de pågældende varer sælges på stærkt konkurrenceprægede markeder, vil det ofte være en tilsnigelse at tale om frivillighed. Bortset herfra er det imidlertid ikke sikkert, at det eksporterende land nærer nogen stor reel uvilje mod at gå ind på en mængdemæssig eksportbegrænsning, idet det til gengæld i mange tilfælde får mulighed for at opnå en måske betydelig prisgevinst på salget til det pågældende marked på grund

af den kunstigt skabte knaphed på de pågældende varer.⁷ Denne mulighed går eksportlandet glip af, hvis det importerende land i stedet pålægger varen en (øget) importtold. Her bliver det importlandets statskasser, der får fordelene af prisforhøjelsen på importen. I begge tilfælde får også de indenlandske producenter mulighed for prisforhøjelser, hvilket netop kan være et af formålene med gennemførelsen af den frivillige eksportbegrænsning, respektive med en importtold. De prismæssige konsekvenser for konsumenterne kan derfor blive betydelige.

Prisvirkningen, eksemplificeret ved japanske biler

Som et konkret eksempel på det lige anførte kan det nævnes, at det i en OECD-publikation om bilindustrien fra 1987⁸ blev anslået, at den "frivillige" begrænsning af Japans bileksport til USA, der i 1985 førte til en reduktion af denne eksport på 1 million biler, samtidig resulterede i en prisstigning på de japanske biler på i hvert fald en halv snes pct. og en godt halvt så stor stigning for de amerikanske bilmærker. Den samlede omkostning for de amerikanske forbrugere blev anslået til et beløb i størrelsesordenen 3 1/4 - 5 mia. dollars pr. år. Sat i forhold til en anslået merbeskæftigelse i bilindustrien i USA på mellem 20.000 og 30.000 (sparet nedlæggelse af arbejdspladser i denne industri) svarede dette til en meromkostning for forbrugerne i intervallet 93.000 - 250.000 dollars pr. bevaret arbejdsplads pr. år. Nogenlunde tilsvarende pris- og omkostningsvirkninger blev beregnet for Canadas vedkommende, medens der for Frankrig blev beregnet en prisvirkning på 6 pct. (stigning for de japanske biler) og for UK en prisvirkning på 10 pct. Omkostningen pr. bevaret arbejdsplads i den franske bilindustri blev anslået til at ligge i intervallet 0,5 - 1,25 mio. francs pr. år, medens der ikke foreligger tilsvarende oplysninger for Storbritanniens vedkommende.

7) I denne forbindelse kan det være af interesse, at indførelsen af den såkaldte "svinekortordning" i Danmark i 1930'erne i forbindelse med den i England gennemførte kontingentering af baconimporten på tilsvarende måde resulterede i en dansk overpris på baconeksporten til Storbritannien.

8) OECD, *The Costs of Restricting Imports: The Automobile Industry*, Paris, 1987. Her citeret efter IMF Occasional Papers, 1988 nr. 63: *Issues and Developments in International Trade Policy*.

Tabel IV.4 *Anvendelsen af udligningsafgifter (Countervailing duties) og andre antidumping-foreanstaltninger 1980-1985*

	USA	Austra- lien	Canada	EF
<i>Udligningsafgifter:</i>				
<i>Antal tilfælde</i>				
1980	8	0	3	0
1981	10	0	0	1
1982	123	2	1	3
1983	21	7	3	2
1984	51	6	2	1
1985	39	3	3	0
	252	18	12	7
<i>Antidumping-foreanstaltninger i øvrigt</i>				
1980	22	62	25	25
1981	14	50	19	47
1982	61	78	72	55
1983	47	87	36	36
1984	71	56	31	49
1985	65	60	36	42
	280	393	219	254

Anm.: Udligningsafgifter er afgifter, der vender sig mod statslige subsidier til produktion og eksport i leverandørlandet. Antidumping-foreanstaltninger vender sig mod prisdifferentiering i almindelighed fra den udenlandske virksomheds side.

Kilde: Bhagwati (1990).

Omkostningerne ved protektionisme: makroberegninger

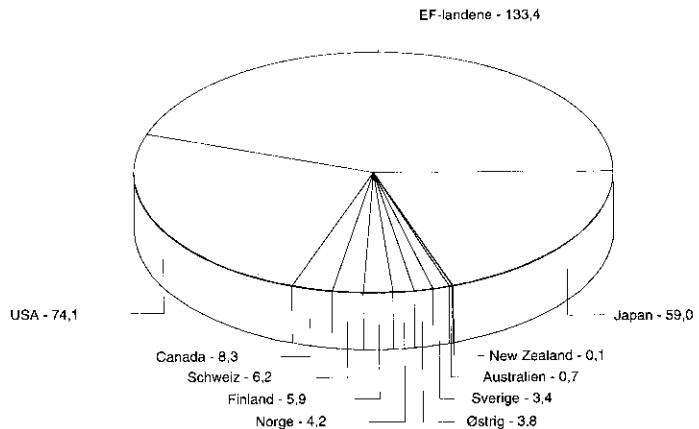
Det her nævnte eksempel med prisvirkningen for japanske biler må formodes at have paralleller på adskillige områder. Som et konkret, analogt eksempel kan nævnes, at Budgetkontoret i den amerikanske Kongres (C.B.O.) har anslået omkostningerne for de amerikanske forbrugere ved beskyttelsespolitikken for tekstil, beklædning og fodtøj til et beløb på mellem 39.000 og 74.000 dollars pr. år pr. arbejdsplads, som er blevet fastholdt ved denne

Specielt om omkostningerne ved landbrugsprotektionisme

politik.⁹ Det er kun en del af meromkostningerne for forbrugerne, der omsætter sig i højere virksomhedsindtjening i de pågældende amerikanske virksomheder. En anden del afspejler et samfundsmæssigt effektivitetstab i kraft af forsøget på at fastholde produktioner, der kunne foregå i andre lande med lavere produktionsomkostninger. Fra et langtids-synspunkt rummer denne type beregninger derfor især en illustration af, hvad det koster forbrugerne, at en person er beskæftiget i de beskyttede sektorer i stedet for i andre sektorer præget af effektiv konkurrence.

Som omtalt er landbruget formentlig den sektor i OECD-landene, der har været gjort til genstand for de mest vidtgående protektionistiske indgreb. OECD har for 1990 anslået den samlede belastning for forbrugerne og skatteyderne i det samlede OECD som følge af landbrugspolitikken til omkring 300 mia. dollars, jf. figur IV.1. Dette indebar i øvrigt en stigning på 12 pct. i forhold til året før. Som det fremgår af figuren, tegner EF sig for 45 pct. og USA og Japan for hver henholdsvis ca. 25 og 20 pct. af de ca. 300 mia. dollars, svarende til omkring 415, 240 og knap 490 dollars pr. indbygger i henholdsvis EF, USA og Japan.

Figur IV.1 Overførsler til landbruget i OECD-landene, 1990, mia. dollars



Anm.: Figuren er baseret på de af OECD beregnede såkaldte PSE-tal.

Kilde: OECD (1991).

9) Kilde: Washington Economic Reports, udg. af United States Information Agency, 22. januar 1992.

Velfærdsvirkninger af et gunstigt udfald af Uruguay-runden: USA

I årsoversigten 1991 fra det amerikanske Council of Economic Advisors to the President, offentliggjort i Economic Report of the President, februar 1991, anslås det, at en heldig udgang af Uruguay-forhandlingerne (ikke nærmere defineret i det offentliggjorte materiale) i år 2000 vil resultere i et 3 pct. højere niveau for det amerikanske nationalprodukt end ellers og en akkumuleret gevinst over hele 10-året frem til år 2000 på 1,1 billion dollars. Beregningen angives at tage hensyn både til de såkaldt statiske effektivitetsgevinster ved frihandel og til, at frihandel kan øge væksten ved at fremme den teknologiske innovation.

Globalt

På baggrund af beregninger, der er baseret på en verdensøkonomisk model, når Etrup Petersen frem til, at hvis alle eksisterende statslige barrierer for den frie verdenshandel, toldmæssige såvel som ikke-toldmæssige, blev fjernet, ville niveauet for den samlede globale produktion og de samlede globale realindkomster stige med 2 pct. men fordelt således, at Latinamerika og de nyindustrialiserede lande ville få stigninger på ca. 4 pct., hvorimod de fattigste afrikanske u-lande ikke ville få nogen større fordel af liberaliseringen (Etrup Petersen, 1992). En halvering af barriererne over 5 år ville ifølge beregningerne føre til et 1 pct. højere niveau for det globale BNP år 2002. En heldig udgang på Uruguay-forhandlingerne defineres i denne undersøgelse som et resultat, der ligger i underkanten af en sådan halvering. Ved vurderingen må det tages i betragtning, at liberalisering er et udbudspolitisk instrument, og at gevinsterne derfor repræsenterer et permanent indkomstilskud. Det ville ikke være muligt at opnå tilsvarende permanente forbedringer ved anvendelsen af f.eks finans- eller pengepolitik.

IV.3 EF's udbygning og relationerne til tredje-lande. Krisen i landbrugspolitikken

EF centrum i den europæiske integrationsproces

Fra oprindelig at være et fællesskab mellem 6 lande omkring i hovedsagen kun to områder (en toldunion og en "landbrugsunion") har EF udviklet sig til nu at omfatte 12 lande og med flere lande på vej ind, samtidig med at samarbejdet er udviklet til en mere omfattende form for regional integration mellem selvstændige stater, end man kan finde eksempler på andre steder i verden. Både som resultat af de forestående udvidelser og som følge af forskellige sæt aftaler med de omgivende lande er EF samtidig i færd med at udvikle sig til centrum for hele den europæiske integrationsproces.

EEA-aftalen

Både Finland, Sverige og Østrig har søgt om optagelse i EF, efter at neutralitetshensyn nu ikke længere udgør samme hindring herfor som tidligere. Samtidig synes der nu at være voksende sandsynlighed for, at også Norge vil søge om medlemskab, og der er mulighed for, at Schweiz vil gøre det samme. Som et middel til at slå bro mellem EF og EFTA i den mellemliggende tid og af hensyn til de EFTA-lande, som måtte forblive uden for EF, er de to sammenslutninger for nylig enedes om den såkaldte EEA-aftale om etableringen af et "fælles økonomisk samarbejdsområde" EEA (European Economic Area). Ved aftalen indkorporeres EFTA-landene mere eller mindre i EF's indre marked (men ikke i toldunionen, landbrugsunionen eller den fælles handelspolitik over for omverdenen) samtidig med, at væsentlige dele af EF-retten overføres til EFTA-landene. Aftalen er således mere vidtgående end det tidligere sæt frihandelsaftaler for industrivarer mellem EF og de enkelte EFTA-lande. Disse aftaler anså EFTA-landene ikke for tilstrækkelige til at sikre dem mod diskrimination efter vedtagelsen af indremarkeds-politikken.

Der skal efter EEA-aftalen også være frihed for afsætning af tjenesteydelser mellem landene og fri bevægelighed for personer og kapital. Der etableres således også nu et frit arbejdsmarked i hele EEA-området.

Aftalen er nu godkendt af Europa-domstolen, der på grund af nogle procedurespørgsmål underkendte en tidligere version af aftalen. Afhængigt af, hvor hurtigt ratifikationen kan finde sted, vil aftalen derefter kunne træde i kraft 1. januar 1993. I konsekvens af aftalen er EFTA i færd med at blive tømt for funktioner. I den forbindelse skal også nævnes, at forhandlingsforløbet har vist, at EFTA-landene i det store og hele ikke har kunnet opnå nogen indflydelse hverken på det sæt EF-regler, de som led i EEA-aftalen skal omsætte til egen lovgivning, eller på den fremtidige fællesskabslovgivning, med mindre de bliver medlemmer af EF. Dette er en medvirkende årsag til, at EFTA-landene med undtagelse af Island nu har ansøgt om eller overvejer at ansøge om medlemskab.

EF's holdning til spørgsmålet om udvidelse kontra uddybning

Forhandlingsforløbet afspejler en generel holdning i EF, hvorefter udvidelser af fællesskabet ikke må stille sig i vejen for en stadig uddybning af samarbejdet inden for EF. Derfor stilles der fra EF's side krav til nye medlemmer om en fuldstændig og ensidig anerkendelse af det regelsæt, der er fastlagt for de eksisterende medlemmer. Det er et omdiskuteret spørgsmål, om der foreligger et modsætningsforhold mellem målsætningerne om henholdsvis udvidelse og uddybning af EF, idet udbygningen kan tænkes at hæve adgangstærsklen for nye medlemmer. Dette spørgsmål har

dog især interesse med hensyn til den valutariske side af samarbejdet i EF, den sociale dimension mv., hvorimod det er af mindre interesse for de interne handelsrelationer.

Oprindelsesregler og kontrol hermed. ("Gennemtræksproblemet")

Der kan være grund til at nævne, at der udover de tidligere nævnte begrænsninger i frihandelen inden for EEA-området også er den begrænsning, at det sålænge EFTA ikke er "gået helt op" i EF, er nødvendigt at bevare grænsekontrollen mellem de to landegrupper (og mellem EFTA-landene indbyrdes) og at operere med specificerede oprindelsesregler til dokumentation af, at varen kommer fra et andet EEA-land og dér har undergået en vis mindstebearbejdning. Grunden hertil er, at tredjelande i modsat fald kunne få markedsadgang til hele EEA-området via det land i dette udvidede frihandelsområde, som har den laveste toldbeskyttelse udadtil.

Restriktive oprindelsesregler og ledsagende krav om dokumentation af en vares importindhold mv. medfører en række meromkostninger både for virksomhederne og via et øget kontrolapparat ved selve grænsepassagen. Det har derfor også været på tale at tage spørgsmålet om en harmonisering af disse regler op til forhandling i GATT efter afslutningen af Uruguay-runden.

I EF praktiseres der tillige oprindelsesregler af varierende indhold i forbindelse med EF's øvrige frihandelsarrangementer samt toldpræferencesystemerne (Lomé-konventionen og det almene toldpræferencesystem).

EFTA-landene ideelle tiltrædelseskandidater

Med henblik på den mulige udvidelse af EF kan der være grund til at nævne, at EFTA-landene ud fra en økonomisk synsvinkel må betragtes som særdeles kvalificerede til medlemskab. Landene har alle en internationalt set høj nationalindkomst pr. indbygger og er stærkt integreret i den internationale handel, herunder mindst lige så tæt integreret med EF-landene, som disse er indbyrdes. De er eksempelvis også tættere på at opfylde konvergenskravene for deltagelse i ØMU end flere af de nuværende medlemmer. På den anden side udgør EFTA ikke selv noget indbyrdes tæt sammenhængende område eller et område, hvor landene kan siges at komplettere hinanden. Bortset fra den indbyrdes samhandel mellem Norge, Sverige og Finland og mellem Schweiz og Østrig er den interne handel inden for EFTA helt ubetydelig sammenlignet med samhandelen mellem EFTA og EF, hvor forholdet i øvrigt er det, at EFTA-lande betyder noget mere som kunder i EF end vice versa. En del af årsagen til det lave niveau for den

indbyrdes samhandel i EFTA skal selvsagt søges i både geografiske omstændigheder og det forhold, at medlemskabet i EFTA efterhånden er skrumpet ind.

De nævnte handelsstrømme er nærmere belyst i tabel IV.5, som indeholder en oversigt over verdenshandelen i 1988. Yderste højre søjle viser de forskellige regioners andele af verdenshandelen, der i 1988 beløb sig til en værdi af 2882 mia. dollars. Heraf tegnede USA og Canada sig for 438 mia. Jf. den øverste vandrette linie i tabellen fordelte disse sig med 151 mia. på intern handel mellem de to lande, 85 mia. i eksport til EF, 11 mia. til EFTA, 45 mia. til Japan etc. Anden linie i tabellen viser tilsvarende fordelingen af EF's eksport, tredje linie fordelingen af EFTA's samlede eksport etc. Tabellen kan videre læses skråt nedad langs diagonalen fra øverste venstre til nederste højre hjørne. Her viser tallene størrelsen af den interne samhandel inden for regionerne: de nævnte 151 mia. dollars i handel mellem USA og Canada, 635 mia. inden for EF mod kun 25 inden for EFTA etc. Japan deltager ikke i formelle handelssammenslutninger og er som eneste land i tabellen ikke slået sammen med andre lande. Følgelig forekommer der her ikke noget tal for intern handel.

Tabel IV.5 Oversigt over verdenshandelen 1988, mia. dollars

Importlande, jf. forspalte	1	2	3	4	5	6	7	8
Eksportlande:								
1. USA og Canada	151	85	11	45	14	120	12	438
2. EF	96	635	114	20	32	136	31	1064
3. EFTA	15	99	25	4	5	19	11	178
4. Japan	97	47	9	-	11	88	14	266
5. Øvrige i-lande	9	22	2	12	3	31	7	86
6. Udviklingslande	166	122	11	72	15	148	39	573
7. Østbloklunde	7	41	10	11	6	58	144	277
8. Hele verden	541	1051	182	164	86	600	258	2882

Kilde: GATT, International Trade, 1988-89, samt egne beregninger.

Det ses, at EF er den dominerende regionale blok i verdensøkonomien, målt ved udenrigshandelens omfang. EF tegnede sig i 1988 for 37 pct. af verdenshandelen, heraf var de 22 pct. handel mellem landene indbyrdes. For EF + EFTA (=EEA) var andelen af verdenshandelen 43 pct., nu med 30 pct. som andel for den

interne samhandel (635+114+99+25)/2882. Internhandelens andel af medlemslandenes samlede udenrigsomsætning var således i EF 60 pct., i EFTA 14 pct. og i EEA 70 pct.

Associeringsaftalerne med Østeuropa

I december 1991 indgik EF tre såkaldte "Europaoverenskomster" med Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn. De ligger i forlængelse af tidligere handels- og samarbejdsoverenskomster ("første-generations-aftaler"), som EF siden 1988 har haft med alle østeuropæiske lande og med Sovjetunionen. De tidligere aftaler, som fortsat er gældende i forhold til de øvrige Østlande, indebærer bl.a. en vis oprykning i EF's nedenfor omtalte "præferencepyramide", hvor landene tidligere havde været placeret i bunden. De nye aftaler indebærer en væsentlig friere markedsadgang i EF og en stærkere tilnærmelse i øvrigt. Teknisk har de nye aftaler karakter af associeringsaftaler - en aftaleform, der åbner mulighed for at give tredjelande særlige og privilegerede relationer til EF, jf. tilsvarende associeringsaftaler med Tyrkiet, Cypren og Malta. Bulgarien og Rumænien søger at få lignende aftaler i stand, og endvidere må de baltiske lande og på længere sigt måske også de øvrige europæiske republikker i det tidligere Sovjet formodes at få en lignende tilknytning til EF.

Gradvis overgang til frihandel med industrivarer: asymmetri

Hovedindholdet af de tre associeringsaftaler, der allerede er indgået, er etablering af et *frihandelsområde for industrivarer* i løbet af en 10-årig periode, men med en vis asymmetri i takten for tilpasningen, således at EF skal liberalisere sin industrivarereimport fra de tre lande hurtigere og stærkere end associeringslandene. Bortset fra de særlig følsomme områder tekstil, kul og stål skal EF således straks afvikle sine endnu bestående mængdemæssige restriktioner for industriimporten, og tolden skal afvikles over 5 år. For tekstil, kul og stål har EF ifølge aftalerne en frist på fra 4 til 6 år til liberaliseringen af såvel told som kvantitative restriktioner. De tre associerede lande har generelt en frist på 10 år til at foretage liberaliseringen, og de kan derfor også nøjes med mindre skridt ad gangen.

Landbrugsvarer stort set holdt uden for aftalerne

På landbrugsområdet er det karakteristisk for associeringsaftalerne, at EF stort set har fastholdt sin afspærringspolitik uadtil, uanset at det for både Polen og Ungarn (såvel som for flere andre øst- og centraleuropæiske lande) ville være af særlig stor betydning at opnå en udvidet markedsadgang i Vest for deres allerede nu betydelige landbrugsproduktion, jf. kapitel III. Aftalerne tillader imidlertid kun en forhøjelse med 50 pct., strakt over 5 år, af associeringslandenes i forvejen meget små importkvoter i EF for korn, kød og mejeriprodukter og en 60 pct.'s reduktion over 3 år af afgiftsniveauet for denne import. For økse kød mv. er der

endvidere på fransk initiativ indsat den klausul i aftalerne, at såfremt den øgede markedsadgang for associeringslandene truer med at fremkalde alvorlig forstyrrelse af EF-markedet, skal EF drage omsorg for, at den pågældende import reeksporteres til det tidligere USSR eller andre Østlande.

Begrænset etableringsfrihed og begrænsninger i arbejdskraftens bevægelighed

Associeringsaftalerne indeholder tillige nogle forsigtigt udformede bestemmelser om henholdsvis etableringsfrihed og arbejdskraftens bevægelighed. På det førstnævnte område er det associeringslandene, der har udvist tilbageholdenhed, begrundet i ønsker om at beskytte deres svagt udviklede tjenestesektorer mod udenlandsk konkurrence i en overgangsperiode. I spørgsmålet om arbejdskraftens fri bevægelighed var det derimod EF-landene, der krævede indskrænkninger, medens bl.a. Polen var fortalere for den størst mulige frihed. Hovedindholdet af aftalerne i så henseende blev, at EF-landene opfordredes til at udvide eksisterende bilateralt aftalte kvoter for arbejdstilladelser til lønmodtagere fra associeringslandene, og at EF forpligtede sig til ikke at diskriminere arbejdstagere fra de tre lande med hensyn til løn, opsigelsesbetingelser og øvrige arbejdsbetingelser.

Finansiell støtte

Endelig skal EF ifølge aftalerne yde de tre lande finansiell støtte til deres genopbygning og videre udvikling.

Alle tre lande har tilkendegivet, at de efter en overgangsperiode ønsker fuldt medlemskab af EF. De er imidlertid ikke i traktaterne garanteret et medlemskab ved udløbet af den 10-årige overgangsperiode. Uden mellemliggende ændringer løber traktaterne efter de 10 år videre uden tidsbegrænsning.

Kritikken fra tredje-lande for brud på GATT-principperne

Både på grund af de lige nævnte sider af EF-politikken (EEA-aftalen og associeringspolitikken) og på grund af indremarkeds-politikken og landbrugspolitikken har EF længe mødt kritik fra andre lande for krænkelse af GATT-principperne. I det følgende redegøres der nærmere for denne kritik med hovedvægt på problemstillingerne i landbrugspolitikken og krisen i GATT i forbindelse hermed. Ligeledes omtales det interne pres i EF for en reform af landbrugspolitikken.

Associeringspolitikken: Pendant til GATT-problematikken omkring toldunioner og frihandelsområder

Associeringspolitikken rummer en direkte pendant til dannelsen af toldunioner og frihandelsområder, idet der herigennem skabes en tilstand, hvor lande der er indenfor, indrømmer hinanden særlige præferencer i forhold til omverdenen. Bedømt i forhold til tredjelande må virkningerne derfor bero på styrken i de nye handelsskabende impulser, der kan ventes at opstå ved aftalen,

sammenholdt med de (potentielt) handelsforvridende og for tredjelandene negative virkninger, jf. diskussionen heraf ovenfor i afsnit IV.2.

I princippet også samme problemstilling med hensyn til EEA-aftalen

I princippet er det også helt den samme problemstilling, der foreligger med hensyn til tredjelandsvirkningerne af dannelsen af det indre marked og EEA-aftalen. Begge indebærer en udvidelse af den bestående toldunion i EF, respektive det bestående frihandelsområde EF/EFTA, til et samarbejde, der også omfatter afvikling af de mange forskellige former for ikke-toldmæssige handelshindringer. Principielt må virkningerne af denne afvikling på EF's og EFTA's interne og eksterne handelsmønster derfor også kunne analyseres efter den samme skabelon som for toldunioner og frihandelsområder.

EF's analyser

I EF's egne analyser af indremarkeds-virkningerne (Cecchini-rapporten og rapporten "The Costs of Non-Europe" fra EF-Kommissionen) ofres der praktisk taget ingen opmærksomhed på spørgsmålet om tredjelandsvirkningerne. Derimod foreligger der en del undersøgelser fra andre sider til belysning af spørgsmålet. Selv om resultaterne af disse undersøgelser ikke er entydige, synes de - betragtet for tredjelande under ét - gennemgående ikke at pege på større negative nettovirkninger for disse af fjernelsen af de interne handelsbarrierer i EF. Som også nogle af undersøgelserne viser, må nettovirkningerne imidlertid antages at variere stærkt fra land til land og fra varegruppe til varegruppe.¹⁰

Andre analyser

Specielt om tekniske handelshindringer

Det må i øvrigt bemærkes, at undersøgelsesresultaterne er usikre, men at de formentlig snarere overvurderer end undervurderer de mulige skadevirkninger for tredjelande derigennem, at de typisk slår alle ikke-toldmæssige handelshindringer over én kam, når de beregningsmæssigt omsættes til "toldækvivalenter". Specielt er dette et problem, når det gælder afviklingen af tekniske handelshindringer mellem landene, dvs. afvikling af handelsbarrierer, som skyldes forskelle i tekniske standarder, tekniske forskrifter vedr. især sundheds-, sikkerheds- og miljømæssige aspekter mv. samt tekniske afprøvnings- og godkendelsesprocedurer. Til forskel fra told og en række andre usynlige handelshindringer (grænsekontrol, subsidier mv.) indebærer afvikling af sådanne tekniske hindringer inden for EF ikke nødvendigvis, at der skabes en fællesskabspræference og dermed sker diskrimination i forhold til tredjelande som ved dannelse af en toldunion. Tværtimod kan

10) For en nærmere belysning og diskussion kan der henvises til flg. kilder: Balassa & Bauwens (1988), Flam & Horn (1989), Hamilton (1991), Jaquemin & Sapir (1988), Lundberg (1989), Möbius & Schumacher (1991), Neven & Röller (1990), Norman (1992), Truman (1975).

markedsåbningen inden for EF via harmonisering af tekniske normer mv., respektive gensidig anerkendelse af andre medlemslandes normer principielt tænkes også at gøre det lettere for producenter fra tredjelande at komme ind på EF-markederne end i sammenligningsalternativet, hvor de måske har skullet tilpasse sig op til 12 sæt forskellige normer og standarder og derfor kan have været tvunget til en mere omkostningskrævende produktion: kortere serier, flere produktvarianter mv. På den anden side kan sådanne normer også udformes således, at de specielt begunstiger indenlandske (in casu EF's) producenter, ligesom det kan tænkes bestemt, at de standardiserede normer kun skal gælde i den interne samhandel, medens de tidligere og måske mere restriktive nationale forskrifter fortsat skal være gældende for import fra tredjelande. Virkningerne afhænger således af den konkrete udformning af regler og praksis.

Det følger af indremarkeds-programmet og "fællesakten" fra 1986, at tekniske standarder og forskrifter mv., der vedrører sundheds-, sikkerheds- og miljømæssige forhold, principielt skal fastlægges på fælleskabsniveau ("egentlig harmonisering") medens der med hensyn til andre typer af tekniske standarder og forskrifter skal ske gensidig anerkendelse af de enkelte landes normer. Af disse to harmoniseringsfremgangsmåder vil formentlig kun den første typisk kunne medføre en skærpelse af markedsadgangsbetingelserne (forhøjelse af standarder), der kan fortrænge visse producenter (både tredjelandsproducenter og andre) fra markederne. I tilfældet med gensidig anerkendelse af gældende normer vil virkningen snarere være en gennemsnitlig liberalisering i forhold til tredjelande.

EF's fremtidige importpolitik

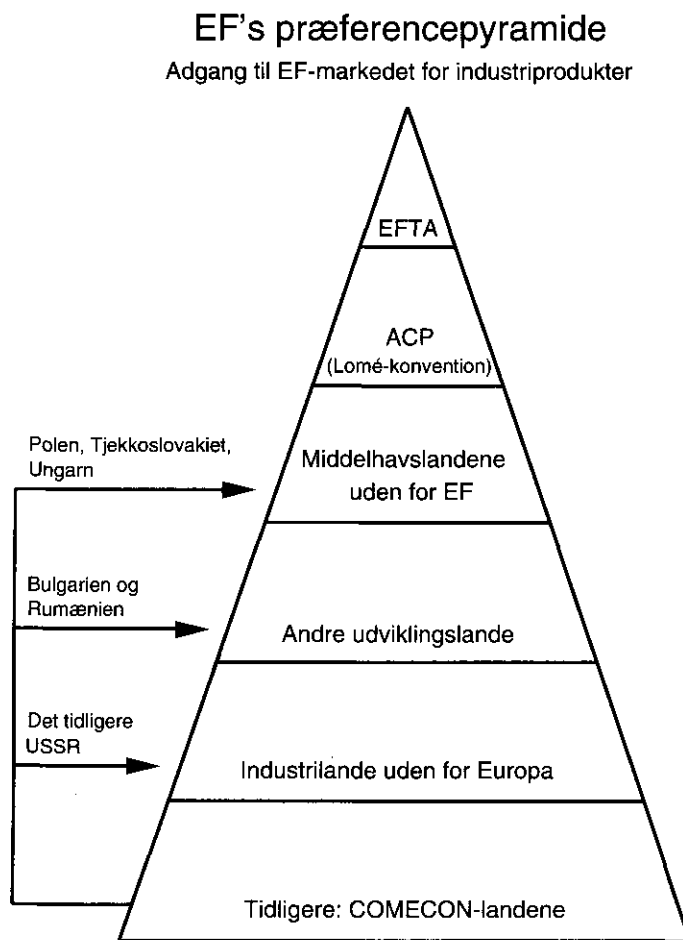
Især blandt udviklingslandene udspringer frygten for fremover at blive mødt med øget diskrimination i EF ikke kun af frygt for toldunionsvirkninger af det indre marked, men også af de igangværende omlægninger af EF's handelspolitik over for omverdenen og uvisheden om udfaldet af GATT-forhandlingerne.

Præferencepyramiden i EF

EF's told- og handelspolitik over for omverdenen illustreres ofte ved hjælp af den i figur IV.2 viste "præferencepyramide": en grafisk afbildning af rangordningen af tredjelande efter, hvor fri en markedsadgang de har til EF. Øverst, dvs. med friest adgang, ligger EFTA-landene. Dernæst følger de udviklingslande, der er omfattet af de særlig store toldlempelser mv. i henhold til Lomé-konventionen, og efter dem øvrige udviklingslande. De formelle handelsrestriktioner mellem EF og industrilandene uden for Europa, herunder USA, Canada og Japan er i hovedsagen kun reguleret gennem det generelle GATT-regime, suppleret med

aftaler mv. om frivillig eksportbegrænsning mv. Nederst i pyramiden - som dem, der mødte de største importbarrierer i EF - lå tidligere de daværende Comecon-lande. Som omtalt ovenfor og illustreret i diagrammet ved hjælp af pile er disse lande imidlertid nu på vej opad i pyramiden. Herved kan de u-lande, der ikke er med i Lomé-konventionen, risikere at blive placeret "nederst ved bordet". Om de også reelt kommer til at lide skade herved, vil i høj grad afhænge af udfaldet af GATT-forhandlingerne.

Figur IV.2



Kilde: Möbius og Schumacher (1991).

Spørgsmålet om fælles importkvoter mv. i EF

Som nævnt opretholder adskillige EF-lande stadig kvantitative restriktioner for importen fra tredjelande på en del områder, selv om handelspolitikken principielt forlængst skulle være overgået til at være et rent fællesskabsanliggende. De to hovedområder er fastlæggelsen af nationale importkvoter under multifiberaftalen og indgåelsen af frivillige eksportbegrænsningsaftaler med leverandørlandene, spændende over et forholdsvis bredt vareområde fra biler til husholdningselektronik.

Det har været almindeligt ventet, at indremarkeds-programmet og unionsbestrebelsene i EF ville bringe disse tilbageværende elementer af national handelspolitik og handelspolitisk autonomi under pres fra to sider. Nemlig for det første ved at hindre eller vanskeliggøre opretholdelsen af importbarrierer indadtil mellem medlemslandene, for det andet ved at al handelspolitik nu definitivt skulle overgå til EF. Spørgsmålet om, hvorledes disse ændringer ville påvirke EF-landenes importpolitik udadtil, har været genstand for stor interesse både internt i EF, blandt de potentielle nye medlemmer og blandt en del tredjelande, for hvem EF udgør et vigtigt marked. I nogle af EF's medlemslande, herunder Danmark, har der derimod kun været en begrænset interesse for spørgsmålet.

Principielt forudsætter opretholdelsen af rent nationale importrestriktioner i forhold til tredjelande, at det er muligt at holde importlandenes markeder adskilt (afspærret) fra hinanden enten via statslig regulering eller gennem private markedssegmenteringsordninger i form af nationale ene- eller hovedforhandler-systemer, forbud mod parallelimport etc. Uden sådanne indbyrdes statslige eller private barrierer vil der være tendens til, at markederne flyder sammen, således som det netop også er sigtet med det indre marked. Dette vil samtidig indebære, at det EF-land, der har de mindste importbegrænsninger over for tredjelande, kommer til at fungere som indførselsland for hele EF, hvorved grunden skrider under frivillige eksportbegrænsningsaftaler mv. indgået af det enkelte land. Problemstillingen er den samme som ved "gennemtræksproblemet" i frihandelsområder, jf. omtalen af behovet for oprindelsesregler ovenfor i afsnit IV.2.

Artikel 115 opretholdt i Maastricht-traktaten

I EF har der bl.a. været mulighed for at holde markederne adskilt i kraft af bestemmelser i EF-traktatens artikel 115, der har tilladt medlemslandene at opretholde importrestriktioner i visse tilfælde, også over for andre medlemslande. Ud fra hele sigtet med det indre marked har det været almindeligt antaget, at denne adgang måtte falde bort efter 1992. En ophævelse kunne netop i sig selv betragtes som et af instrumenterne til realisering af det indre

Derfor fortsat mulighed for nationale importrestriktioner

marked. Imidlertid opretholder traktaten om Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten) beskyttelsesklausulen i artikel 115, uden at formålet hermed er blevet nærmere præciseret. Forudsætningsvist opretholdes også medlemsstaternes adgang til at træffe handelspolitiske foranstaltninger i overensstemmelse med traktaten. Det synes herefter uklart, hvilket importregime, der vil komme til at gælde på de her nævnte områder i fremtiden.

Kvoteringen af japanske biler

Tvivlen styrkes som følge af den aftale, EF-Kommissionen i juli 1991 indgik med Japan om afløsning af de hidtidige individuelle europæiske importkvoter mv. for japanske biler. Japan forpligter sig ved denne aftale til for tiden indtil 1999 at begrænse sin årlige eksport af biler mv. til EF til 1,23 mio. enheder, men får samtidig ret til at øge sit salg fra japanske bilfabrikker i Europa inden for en samlet markedsandel for begge kategorier af biler, der stiger fra 11 pct. i 1991 til 16 pct. i 1999. Det indgår i aftalen, at der skal ske specifikke kvantificeringer og en specifik "overvågning" af den japanske eksport til Frankrig, Italien, Spanien, Portugal og Storbritannien med det sigte at holde den japanske eksport inden for aftalte grænser for hvert land, varierende fra 5 til 8 pct. af markedet.

Industripolitiske intentioner

I forbindelse med den foranstående gennemgang af de handelspolitiske perspektiver i EF kan der endelig være grund til at omtale tendensen i nogle dele af debatten om disse sider af EF-politikken til at anskue den europæiske integrationsproces som led i en strategisk industri- og handelspolitik vendt mod især USA og Japan (jf. eksempelvis den såkaldte Padoa-Schioppa-rapport samt European Economy no. 35, marts 1988 p. 137-138). Ud over at pege på subsidier og støtte til forskning og udvikling, specielt informationsteknologi peges der bl.a. også på fastsættelse af tekniske normer og standarder som led i en sådan politik. Som omtalt andetsteds kan der være risiko for betydelige fejlallokeringer af ressourcer ved selektive industri- og handelspolitiske foranstaltninger af denne karakter. Allokeringen kan eventuelt risikere i højere grad at blive bestemt af politiske påvirkninger og processer end af effektivitets- og afsætningsmæssige overvejelser.

Den fælles landbrugspolitik og presset for reformer

Den fælles landbrugspolitik har historisk været en grundpille i EF-samarbejdet - i lang tid det eneste område ud over etableringen af toldunionen, hvor der blev ført en fælles politik i EF med det sigte at skabe et helt fælles marked for landbrugsvarer af samme karakter som de nationale markeder. Politikken har bygget på tre grundprincipper:

- et fælles prisniveau med fælles kornpriser som nøgle til tilvejebringelse af ensartede priser på andre områder. Traditionen for en høj kornbeskyttelse i både Frankrig og Tyskland tilbage til forrige århundrede medvirkede til, at EF fra starten lagde sig fast på et højt prisniveau, hvortil kom store prisstigninger gennem en årrække;
- en fællesskabspræference, dvs. ud over højprisniveauet yderligere en fortrinsstilling for produkter produceret i EF i forhold til import;
- fælles finansiering af landbrugspolitikken.

Fra underskuds- til overskudsområde

Da politikken blev opbygget i slutningen af 1950'erne og i 1960'erne, var EF et underskudsområde med hensyn til de fleste landbrugsprodukter. Specielt havde de daværende 6 medlemslande dengang en meget stor kornimport. Som følge af store produktivitetsgevinster var selvforsyningsgraden imidlertid stigende. I slutningen af 1960'erne passerede man selvforsyningsgrænsen på flere områder, trods en hurtig afvandring fra landbrugserhvervet. I 1970'erne og 1980'erne fortsatte udviklingen i det nu udvidede EF over i en stadig stigende overskudsproduktion, som er blevet afsat til verdensmarkedet med store eksporttilskud (eksportrestitutioner) og i øvrigt har medført store udgifter til oplagring mv. Der er derfor også blevet sat ind på at bremse produktionsstigningen gennem produktionskvoter, braklægning, prisnedsættelser og såkaldte medansvarsafgifter for producenterne ("stabilisatorsystemet").¹¹

Det finansielle pres for en reform

Det er karakteristisk for det pres for en reform af landbrugspolitikken, der nu også gør sig markant gældende inde fra i EF, at finansieringen af denne politik er blevet til et stadig større problem, selv om landbrugssektoren relativt er skrumpet betydeligt ind i de fleste EF-lande. Til illustration heraf skal nævnes, at landbruget i det oprindelige EF ("De 6") ved starten i 1957 beskæftigede ca. 20 pct. af arbejdsstyrken og tegnede sig for omkring 10 pct. af landenes samlede nationalprodukt. I dag er de tilsvarende andele ("de 12") henholdsvis 7 pct. og 3 pct.

Indkomstmålsætning ikke opfyldt

Uanset afvandringen og de voksende overførsler fra andre sektorer er det imidlertid ikke lykkedes at realisere målsætningen om at sikre landbruget en vis indkomstparitet i forhold til andre

11) Betegnelsen medansvar for producenterne er i sig selv et udtryk for, at man i landbrugspolitikken har fjernet sig fra markedsmekanismen, idet det i en markedsøkonomi er det normale, at alene producenterne bærer ansvaret for produktionsbeslutningerne.

Selvforsyningsgrad og finansieringspres

sektorer. Specielt i Europa er der derfor også meget, der tyder på, at utilfredsheden med landbrugspolitikken snarest er større blandt landbefolkningen end i den øvrige befolkning.

Det voksende finansielle pres fra landbrugspolitikken i EF hænger sammen med den forskydning, der er sket i finansieringsbyrdens sammensætning i takt med EF's udvikling fra nettoimportør til nettoeksportør af landbrugsprodukter.

Så længe EF's landbrugsproduktion var mindre end eller blot nogenlunde svarede til EF-landenes forbrug af landbrugsprodukter, skete finansieringen af overførslerne til landbruget først og fremmest ved, at forbrugerne måtte betale en højere pris for produktionen. Derudover bar også de udenlandske leverandører til EF en vis del af finansieringsbyrden i form af lavere eksportpriser end ellers. Samtidig måtte de udenlandske leverandører efterhånden se sig fortrængt fra deres europæiske markeder.

Selvforsyningsgrænsen udgør en kritisk grænse for finansieringen af landbrugsstøtten, idet støtten til produktion ud over denne grænse ikke kan finansieres af forbrugerne i deres egenskab af forbrugere. Finansieringen af en støtte, der går derudover, må derfor ske som skattefinansiering via det fælles EF-budget. Dette budget skal bære omkostningerne dels til eventuel oplagring, dels til tilskud ved salg til verdensmarkedet for landbrugsvarer (eller rettere de resterende dele af et frit verdensmarked for disse varer) til de dér rådende dumping-prægede priser samt ved subsidieret salg indadtil til særligt begunstigede kundekategorier og anvendelsesformål mv. og i værste fald destruktion.

Forvridningen i ressourceanvendelsen og de dermed forbundne tab gør sig gældende, hvad enten støtten finansieres af forbrugerne eller over budgettet.

En del af finansieringsbyrden er rene "krigsomkostninger"

Når flere store landbrugseksportører, som EF og USA, yder producenterne prisstøtte, sker der under en proces som den beskrevne en betydningsfuld forskydning i balancen mellem omkostninger (for andre befolkningsgrupper) og gevinster (for landbruget) som følge af støtteordningerne. Der kommer en ny post til på omkostningssiden i form af omkostninger til at holde egne producenter skadesløse for de skadevirkninger, andre landes støtteforanstaltninger påfører dem. Disse yderligere støtteforanstaltninger, som let kan risikere at blive betydelige, får på samme måde skadevirkninger for de øvrige eksportlande, som så kan tænkes at yde deres producenter yderligere kompensation med afledte virkninger for det først betragtede land etc. Resultatet

bliver således let en stærkt omkostningskrævende "krig på subsidier" mellem eksportlandene, hvorunder en del af de omkostninger, ordningerne medfører for forbrugerne og skatteyderne, ikke tilfalder landbruget, men går til "krigsomkostninger". Såvel for USA som for EF er de rene krigsomkostninger af Moyer & Josling, 1990, blevet anslået til omkring 40 pct. af den samlede prisstøtte. Bedømt ud fra disse beregninger ville USA og EF altså kunne spare en substantiel del af deres landbrugsstøtte, uden at det ville gå ud over landbruget, hvis de kunne blive enige om gensidige støttenedskæringer.

Konkurrence på subsidier giver ulige konkurrencevilkår

De forskellige landbrugseksportlande har langt fra de samme forudsætninger for at være med i en sådan konkurrence på subsidier, finansieret af statskasserne eller de nationale forbrugere. I de lige nævnte beregninger illustreres dette ved, at de interne prissubsidier i Australien og New Zealand skulle have været betydeligt større end de faktiske på beregningstidspunktet, hvis producenterne fuldt ud skulle have været kompenseret for virkningerne af andre landes støtteforanstaltninger. Som store landbrugseksportlande har de to lande næppe haft mulighed herfor. New Zealand har for nylig valgt at "stå af subsidiekapløbet" ved at foretage en ensidig liberalisering af sin landbrugspolitik. Det new zealandske landbrug ser ud til at have kunnet klare tilpasningen til denne ensidige liberalisering uden at blive kastet ud i nogen katastrofesituation, men det reale niveau for jordpriserne er selvsagt faldet kraftigt.

New Zealand stået af subsidiekapløbet

EF's reaktioner på budgetbelastningen

Som nævnt har EF reageret på bl.a. den stigende budgetbelastning fra landbrugspolitikken og behovet for at få frisat finansielle ressourcer til andre formål (strukturfondene mv.) ved dels at slå ind på en mere tilbageholdende prispolitik, dels at søge at regulere produktionen ved hjælp af kvoter og andre mængdemæssige begrænsninger. I slutningen af 1980'erne aftog budgetpresset noget, hvilket dog ikke mindst skyldtes stigninger i verdensmarkedspriserne som følge af tørke i USA. Men i de seneste år er udviklingen påny gået i retning af stigende pres fra landbrugspolitikken på det fælles EF-budget, og interventionslagrene er vokset kraftigt.

MacSharry-forslaget

Som oplæg til en mere omfattende revision af landbrugspolitikken fremlagde Kommissionen i januar 1991 en stærk kritik af markedsordningerne. I juli 1991 fulgte Kommissionen denne kritik op gennem et konkret reformforslag (kendt som MacSharry-forslaget), der fortsat er til drøftelse i EF. Reformforslaget indebærer i princippet en sænkning til verdensmarkedspriseniveau af priserne på korn, olie, frø og proteinafgrøder og en betydelig

prisreduktion for den animalske produktion, bl.a. som følge af den nedsættelse af foderomkostningerne, som forslaget indebærer. En væsentlig del af provenuet ved denne prisomlægning forudsættes anvendt til kompensation til producenterne i forhold til arealstørrelse og størrelsen af husdyrbestanden. Denne kompensation er i MacSharry-planen udformet således, at den er ret regressiv på produktionsomfanget og indeholder herved et ret betydeligt socialt element. Men omvendt tilfalder den nuværende støtte i høj grad de store brug. Kommissionen har beregnet, at 80 pct. af denne støtte går til 20 pct. af bedrifterne.

Sammenfatning

Det fundamentale problem i den mere eller mindre permanente krise om landbrugspolitikken både i EF og andetsteds er således, at man i høj grad har grebet ind i prismekanismen og herved har forhindret de tilpasninger i produktionen og afsætningen af landbrugsvarer, produktionsformer og bedriftsstrukturer mv., et nedadgående prispres ellers ville fremkalde. En betydelig del af støtten medgår til afbødning af virkningerne af andre landes landbrugspolitik og har for så vidt karakter af rene "krigsomkostninger", som når konkurrenter bekæmper hinanden ved priskrig. Der er samtidig ikke megen hold i det argument, som ofte anføres til fordel for den hidtidige politik, nemlig at overskudsproduktionen muliggør fødevarebistand til udviklingslande og aktuelt til Østlande. Dels vil det være en tilfældighed, om overskudsproduktionen har en sammensætning, der svarer til modtagerlandenes behov. Dels må en langsigtet løsning af u-landenes fødevareforsyningsproblem i væsentlig grad bygge på en forøgelse af disse landes egenproduktion af fødevarer. En langvarig vestlig fødevarebistand kan ligesom overproduktionens nedpresning af verdensmarkedspriserne få skadelige virkninger i u-landene ved at hæmme denne udvikling.

IV.4 Den aktuelle krise i GATT

Nødvendigt at operere med to scenarier: forlig eller sammenbrud i GATT

De foran beskrevne tendenser i international handelspolitik og i landbrugspolitikken mødes og brydes næsten alle i GATT-forhandlingerne om de fremtidige rammer for den internationale handel. Den fortsat uafklarede situation omkring GATT-forhandlingerne gør det nødvendigt, at diskutere både et forligs- og et sammenbrudsalternativ. En tredje, umiddelbar mulighed, nemlig at forhandlingerne reelt suspenderes indtil videre, er også dækket af fremstillingen i det følgende.

Behovet for reformer af landbrugspolitikken udspringer ikke kun af GATT-forhandlingerne...

På baggrund af den afgørende rolle, landbrugsproblemerne og konflikten herom mellem EF på den ene side og USA samt de såkaldte Cairns-lande på den anden side har spillet under GATT-forhandlingerne, kan der indledningsvist være grund til at gentage, at presset for en reform af landbrugspolitikken i bl.a. EF *ikke* ensidigt er en følge af GATT-forhandlingerne, og at et eventuelt sammenbrud i disse forhandlinger *ikke* fjerner behovet for reformer af landbrugspolitikken, hverken i USA eller EF. I næsten alle lande har landbrugspolitikken både en national og en international dimension. Både i USA og i EF er det den nationale dimension, der har været den dominerende, og begge steder har denne igen i de senere år være domineret af nødvendigheden af en opbremsning af den stadig voksende statsfinansielle belastning, som den førte landbrugspolitik er resulteret i. I EF kommer hertil problemet med de stadig voksende overskudslag af landbrugsvarer.

...men også af voksende frustration over manglende nationale resultater

Det er således først og fremmest besparelshensyn, der har gennemdrevet både de senere års relativt betydelige reduktioner af landbrugspriserne i EF og de mere omfattende reformer af den amerikanske landbrugslovgivning i 1985 og 1990. Alene af statsfinansielle hensyn vil denne side af reformpresset uden tvivl blive ved med at bestå både i EF og USA, uanset udfaldet af de handelspolitiske overvejelser og reaktioner. Hertil kommer, at der tilsyneladende gør sig en voksende frustration gældende med hensyn til resultaterne af den hidtil førte politik, der både har haft negative eksternvirkninger og ført til stigende udgifter for forbrugerne og skatteyderne, stigende "krigsomkostninger" mv., jf. ovenfor, uden at have løst indkomstproblemerne i landbruget, hvorfor politikken ydermere har skabt utilfredshed i landbefolkningerne.

Højt beskyttelsesniveau i landbruget i adskillige år endnu

Et GATT-forlig efter de retningslinier, der har været lagt op til det sidste par år (senest Dunkel-forslaget), vil alene indebære en begyndende afvikling af de nationale beskyttelsesforanstaltninger over for landbruget. Det samme gælder for de reformplaner, der arbejdes med i EF. Den væsentligste forskel, set i et globalt perspektiv, mellem de to sæt reformplaner er, at EF-reformen *forudsætter* en kompensation til producenterne for de prisnedsættelser, der er hovedelementet i planerne, medens GATT anser et eventuelt kompensationsbehov for et nationalt anliggende og derfor kun *tillader* kompensation og kun under visse omstændigheder, jf. nedenfor. Kompensationen ifølge Mac-Sharry-planen rummer som nævnt et betydeligt socialpolitisk islæt.

Konfliktsituationen i GATT et stort paradoks

Som et positivt biprodukt af et GATT-forlig vil der være udsigt til højere verdensmarkedspriser for landbrugsvarer i takt med, at overskudslandene tilpasser deres produktion til afsætningsmulighederne. Frem for at betragte et eventuelt GATT-forlig på landbrugsområdet som en trussel mod de europæiske landbrug, må et sådant forlig derfor i relation til landbrugsproduktionen betragtes som et middel, der kan bidrage til at sikre en samordnet politik, hvorunder *andre* lande reducerer deres støtte samtidig med, at EF reducerer sin. Der kan næppe være tvivl om, at udsigten for landbruget til over verdensmarkedspriserne at få kompensationsfor i hvert fald en del af det mulige indkomstab er større ved en samordnet international løsning, end hvis hvert enkelt land foretager en separat tilpasning af sin politik.

Kapitaliserings- aspektet

For en korrekt vurdering af perspektiverne i forbindelse med en reformering af landbrugspolitikken er det i øvrigt væsentligt at være opmærksom på, at langvarig subsidiering eller anden beskyttelse af et erhverv erfaringsmæssigt har en tendens til at nedfælde sig i priserne på erhvervets aktiver (i dette tilfælde priserne på landejendomme), med mindre der er mulighed for en meget hurtig tilstrømning til eller frastrømning fra erhvervet. Tendensen er særlig udpræget for landbrugets vedkommende på grund af landbrugsjordens betydning som en stor immobilproduktionsfaktor. Som følge heraf påvirker landbrugsstøtten først og fremmest økonomien hos dem, der ejer ejendommene på det tidspunkt, hvor støtten indføres eller ændres. På langt sigt - når ejendomspriserne fuldt ud har tilpasset sig -, må størstedelen af landbrugsstøtten forventes kapitaliseret i ejendomspriserne. I et sådant tidsperspektiv kan støtteomfanget derfor kun forventes at få begrænset betydning for landbrugsproduktionens omfang og aflønningen til andre produktionsfaktorer end jorden. Konkret kan en afvikling af landbrugsbeskyttelsen derfor heller ikke forventes at skade konkurrencedygtigheden i EF på langt sigt, hvorimod den nok kan få betydning for rentabiliteten i forskellige driftsgrene i landbruget, jf. nedenfor om Danmark. Ligeledes kan en afvikling få betydning for, hvor hurtigt marginaljorder tages ud af produktionen.

Reformplaner og evt. GATT-forlig ikke en trussel mod land- brugsproduktionen

Ved en *samlet vurdering* må der derfor være anledning til at fastslå, at landbrugsproduktionen *ikke* bliver bragt i fare hverken ved et GATT-forlig af det indhold, der måske er en vis udsigt til, eller de selvstændige reformplaner, der arbejdes med i EF.

Sammenbrud vil føre til stærk svækkelse af GATT

Et generelt sammenbrud i GATT-forhandlingerne vil givetvis betyde en alvorlig svækkelse af mulighederne for at opretholde og befæste et åbent multilateralt handelssystem. Et sammenbrud vil i en sandsynligvis meget lang periode, indtil der måtte være skabt grobund for nye forhandlinger, efterlade GATT i en yderligere afsvækket position i fortsættelse af den udvikling, der i den sidste halve snes år har bevirket, at GATT-principperne om frihandel og ikke-diskrimination (mestbegunstigelse) i stigende grad er blevet undergravet.

Blokannelserne

I forbindelse hermed vil der sandsynligvis ske en skærpelse af de allerede bestående tendenser til regionale blokannelser og til, at internationale handelspolitiske problemer løses ved magtkampe og aftaler mellem disse blokke uden større hensyntagen til udenforstående parter.

Omkostningerne i tilfælde af sammenbrud

Med hensyn til omkostningerne ved en fortsat og forstærket protektionisme kan der henvises til de beregninger, der er omtalt ovenfor i afsnit IV.2. Som dér nævnt kan omkostningerne hurtigt løbe op i et niveau, svarende til et globalt væksttab på 1 á 2 pct., hvori endda ikke er indregnet omkostningerne (destruktionen af ressourcer) ved en international handelskrig. Omkostningerne må imidlertid ventes at blive meget ulige fordelt på lande. De største tabere må forventes at blive udviklingslandene og Østlandene, der uden en udvidet markedsåbning i de vestlige industrilande begge må forventes at komme ud for alvorlige tilbageslag i deres omstilling til øget integration i verdensøkonomien. Udviklingslandenes position kompliceres endvidere af, at de og Østlandene konkurrerer på nogenlunde samme produktgrupper (råvarer, basisfødemidler, tekstiler, andre lettere forarbejdede industrivarer mv.) med hensyn til at finde markeder for deres produktion i de vestlige lande. Begge landegrupper begrænses i deres afsætning af, at de både for fødevarer, tekstiler, jern og stål og forskellige andre industriprodukter møder stærke afsætningsbarrierer i disse lande til beskyttelse af industrilandenes egenproduktion. For så vidt angår samhandelsrelationerne med EF synes Østlandene i øvrigt at have trukket det længste strå i spørgsmålet om at opnå markedsåbninger, jf. fremstillingen ovenfor i afsnit IV.3 vedrørende forskydningerne i EF's "præferencepyramide". Bortset fra "Lomé-landene", der nyder særlige præferencer i EF, har udviklingslandene stort set kun GATT at holde sig til i spørgsmålet om udvidet markedsadgang.

Udviklingslande og Østlande som tabere...

...og samtidig som konkurrenter om handelspolitiske indrømmelser fra industrilandene

"Fæstning Europa"?

På denne baggrund kan EF's samarbejds- og associeringsaftaler med Østeuropa næppe siges effektivt at modbevise faren for, at EF som frygtet fra nogle sider eventuelt kan tænkes at udvikle sig i mere lukket retning (i retning af et "Fortress Europe"). Et effektivt dementi af, at der kan være risiko for en sådan udvikling, vil forudsætte en klarere frihandelslinie end hidtil fra EF's side både i GATT-forhandlingerne og i spørgsmålet om generel markedsåbning over for Østeuropa mv., særlig for landbrugsprodukter, tekstiler og andre "følsomme" produkter.

Kravene til USA, Japan og EF

På tilsvarende måde forudsætter et mere åbent multilateralt handelssystem, at USA vender tilbage til en klarere liberal linie i handelspolitikken, og at Japan klarere end hidtil sket åbner sine egne markeder for andre lande. Der skal i denne forbindelse ikke gås nærmere ind på de mange særlige problemer, der knytter sig til den japanske protektionismes mange fremtrædelsesformer. En løsning af disse problemer vil under alle omstændigheder kræve lang tid. I den konkrete foreliggende situation i GATT synes nøglen til et forlig først og fremmest at ligge i gensidige indrømmelser mellem EF og USA på landbrugsområdet, hvor hovedvægten formentlig igen må ligge på større lydhørhed i EF over for GATT-principperne, jf. at den fælles landbrugspolitik i EF er den, der mest systematisk bryder med disse principper.

Indre markedspræferencerne i EF og et muligt GATT-sammenbrud

Som nævnt kan de eksterne problemstillinger i forbindelse med, at der bliver skabt yderligere indbyrdes EF-præferencer ved dannelsen af det indre marked i EF, i nogen grad paralleliseres med virkningerne af dannelsen af toldunioner og frihandelsområder. Her har de tidligere toldnedsættelsesrunder i GATT bl.a. tjent den funktion at mildne de negative virkninger for tredjelandene af EF-toldunionen, respektive af EFTA-samarbejdet. På tilsvarende måde ville et heldigt udfald af Uruguay-runden kunne få den positive virkning for tredjelande at neutralisere eventuelle skadelige virkninger af dannelsen af det indre marked og EEA.

Fordelene ved et enhedsmarked standser ikke ved EF's grænser

Dette ville i øvrigt også være til EF's egen fordel via den højere grad af international arbejdsdeling, større produktionseffektivitet og det stærkere internationale konkurrencepres, der ville blive følgevirkningerne heraf. De ofte fremhævede fordele ved dannelsen af det indre marked standser ikke ved EF's grænser. Det er virkninger af helt samme art, der på det globale plan er til forhandling i GATT. Der er med andre ord mere end en rent tidsmæssig sammenhæng mellem "1992" og GATT-forhandlingerne. Rent økonomisk vil det derfor være vanskeligt at forstå, hvis man i EF eventuelt samtidig med at presse på med indre-markeds-planerne stiller sig reserveret over for den videregående markedsåbning i GATT.

Perspektiverne i tilfælde af et GATT-forlig

Et heldigt udfald af GATT-forhandlingerne vil omvendt betyde et væsentligt fremskridt for frihandelstendenserne og en befæstelse af de øvrige GATT-principper for et åbent multilateralt verdenshandelssystem. Det vil globalt resultere i betydelige velfærdsgevinster og herunder forbedre betingelserne for Østlandenes og udviklingslandenes økonomiske integration med Vest. Gennem en udvidelse af GATT's gyldighedsområde til nye sektorer og områder vil GATT-reglerne blive tilpasset til de vidtgående ændringer, der er sket i de internationale handelsmønstre og øvrige handelsstrukturer siden organisationens grundlæggelse i 1947.

Et GATT-forlig vil på den anden side ikke sætte punktum for de handelspolitiske problemer. For landbruget vil det som nævnt alene indebære en begyndende afvikling af de nationale beskyttelsesforanstaltninger, strækkende sig over flere år, og afviklingen af tekstilbeskyttelsen vil ligeledes komme til at strække sig over en lang årrække. Det synes uvist, i hvilket omfang der bliver sat bom for aftaler om frivillig eksportbegrænsning. I første omgang bliver der endvidere kun tale om inddragelse af enkelte sektorer i de tjenesteydende erhverv under GATT-regi. Der synes også at være tvivl om, hvor stærk en beskyttelse forliget vil give mod misbrug af antidumpingreglerne til protektionistiske foranstaltninger etc.

Enkeltelementer i landbrugsforhandlingerne

I overensstemmelse med et af de oprindelige grundprincipper i GATT, jf. afsnit IV.2, har det været et hovedprincip i de forslag, der er blevet lagt frem under landbrugsforhandlingerne, at de forskellige former for importbeskyttelse af landbruget skulle omregnes til toldbeskyttelse (såkaldte toldækvivalenter), nærmere bestemt til værditoldsatser, som derpå skulle afvikles i en

Sondring mellem intern og ekstern støtte...

...med uholdbar økonomisk begrundelse

Dunkel-forslaget: Importbeskyttelse og eksporttilskud: reduktion med 36 pct.

Interne direkte prissubsidier: Reduktion med 20 pct.

på forhånd aftalt takt. På tilsvarende måde forudsættes eksportsubsidier fastfrosset og afviklet. Med hensyn til andre støtteforanstaltninger, herunder prissubsidier, som ikke direkte har været knyttet til im- og eksport, har der været fulgt en lidt afvigende kurs, idet der typisk har været foreslået en nedtrapning i en langsommere takt end med hensyn til toldækvivalenterne og eksporttilskuddene, ligesom visse former for intern støtte har været holdt uden for afviklingen. En sådan forskelsbehandling både med hensyn til form og indhold af de påtænkte liberaliseringer har der navnlig været ønsket om fra amerikansk side. Til begrundelse har navnlig været anført, at den førstnævnte type af beskyttelse skulle virke mere konkurrenceforvridende end den sidstnævnte, hvilket dog ikke kan anses for en rimelig antagelse ud fra økonomisk argumentation.

Ifølge det såkaldte Dunkel-forslag fra december 1991 (opkaldt efter forslagsstilleren Arthur Dunkel, der er generaldirektør i GATT) skal al hidtidig beskyttelse udadtil omregnes til toldækvivalenter, der derpå i perioden 1993-99 skal reduceres med i gennemsnit 36 pct. eller 6 pct. om året, men med en vis frihed for medlemmerne til at variere nedsættelserne for forskellige "toldpositioner". Da omregningen skal ske på basis af prisforholdene mv. i 1986-88, indebærer forslaget, at de pris- og mængdereduktioner, der er sket siden, vil kunne modregnes i kravene til fremtidige støttereduktioner.

Eksporttilskud skal efter Dunkel-forslaget ligeledes reduceres med 36 pct., men her med den ekstra betingelse, at to tredjedele af denne reduktion skal realiseres gennem nedgang i de støttede eksportmængder. Også her kan der ske modregning for nedsættelser, der er gennemført efter 1986.

Interne direkte prissubsidier, der er et hovedinstrument i den amerikanske landbrugspolitik, jf. nedenfor, skal efter Dunkel-forslaget kun beskæres med 20 pct. frem til 1999 og ligeledes med modregning for den reduktion af støtten, der er blevet gennemført siden 1986-88. Støtteordninger, der ikke virker produktions- og konkurrenceforvridende, er ikke omfattet af kravet. I Uruguay-runden har der i den senere tid været forhandlet intensivt om placeringen af de nationale støtteordninger i så henseende (placering i henholdsvis en grøn, en gul og en rød "boks").

Særreglen om eksportstøtte: Mængdemæssig begrænsning

Som et udslag af det foran refererede syn på graden af konkurrenceforvridning ved henholdsvis prisafskærmning fra verdensmarkedet (importafgifter og eksporttilskud) og national indkomststøtte indeholder Dunkel-forslaget som nævnt den særregel for eksportstøtten, at de 24 pct. af den ovenfor omtalte 36 pct.'s reduktion af støtten skal realiseres gennem begrænsning af de støtteberettigede mængder. I forhold til de oprindelige GATT-principper er dette et systemfremmed element, som bryder med hensigten om at lade markedskræfterne være den centrale allokeringmekanisme i økonomien. Forslaget diskriminerer til lige mod lande med en eksportorienteret landbrugsproduktion ved at stille disse over for særlig store tilpasningskrav i form af en drejning af eksporten bort fra bestemte markeder, gennemførelse af særlig store pristilpasninger på andre markeder etc.

Særregel om mindsteimport

Den her nævnte fravigelse af frihandelsprincipperne har en parallel i en anden bestemmelse i Dunkel-forslaget, nemlig et forslag om, at medlemslandene skal have pligt til at sikre opretholdelsen af en bestemt mindsteimport af landbrugsvarer: 3 pct. af forbruget stigende til 5 pct., hvortil kommer en supplerende bestemmelse om, at importen under alle omstændigheder mindst skal svare til 1986-88-niveauet. Disse krav kan måske lyde beskedne, men til sammenligning ligger den samlede import af svinekød til EF langt under de 3-5 pct., selv om der her ikke er anden importbeskyttelse end en beskeden fællesskabspræference. Også de her nævnte krav kan derfor kræve betydelige indgreb i markedsmekanismen.

Sikkerhedsklausul mod større prisudsving

Svarende til de konstruktioner, der kendes på andre områder i GATT, indeholder Dunkel-forslaget endelig et sæt "sikkerhedsklausuler" (sikkerhedsventiler), der ved at hjemle adgang til indførelse af en tillægstold skal give bl.a. EF's landbrugsproducenter en beskyttelse mod, at store prisudsving på verdensmarkedet kommer til at slå stærkt igennem indadtil i priserne og producentindkomsterne. Uden sådanne sikkerhedsventiler ville omlægningen af importafgifter og eksporttilskud have betydet, at de interne priser i EF på toldækvivalentområdet herefter ville have bevæget sig helt parallelt med verdensmarkedspriserne (omend på et højere niveau, betinget af toldens højde).

Kompensationsordninger

Dunkel-forslaget stiller som nævnt ikke krav om afvikling af interne støtteforanstaltninger, forudsat at de kan anses for at være produktionsneutrale og således ikke virker konkurrenceforvridende. De kompensationsordninger til landbruget til gengæld for en reduktion af de interne landbrugspriser, der opereres med i reformforslaget fra EF-Kommissionen (MacSharry-forslaget), opfylder ikke disse krav, idet de fortsat vil animere producenterne

til en større produktion end den, der ville svare til markedsligevægt. Dette gælder, selv om kompensationsbeløbene (en arealpræmie og en præmie udmålt efter husdyrbestandens størrelse) kun vokser degressivt med produktionens størrelse. Det sidste virker i øvrigt i sig selv strukturkonserverende og dermed produktionsforvridende.

Kravet om produktionsneutralitet

I modsætning til EF-støtten vil en større del af de amerikanske støtteforanstaltninger over for landbruget kunne videreføres, hvis Dunkel-forslaget bliver vedtaget. Det er dog ikke afklaret, hvorledes den endelige grænsedragning skal ske mellem støtte, der henføres til henholdsvis den "grønne boks" og derfor kan videreføres, og de øvrige bokse, hvor støtten skal afvikles i varierende grad og takt.

"Deficiency payments" imødekommer ikke dette krav

Det kan ikke være afgørende for, om en given støttelovgivning er produktionsneutral eller ej, om støtten - som hidtil i EF - sker via direkte intervention i markedspriserne eller ved, at der - som i USA og i fremtiden måske i nogen grad i EF, jf. ovenfor - gives kontantstøtte til landbruget til opfyldning af indkomsterne, indtil producenternes effektive afregningspris svarer til et i lovgivningen tilsikret minimum ("deficiency payments"). I begge tilfælde virker støtten produktionsforvridende ved at tilskynde producenterne til en større produktion end den, der ville give markedsligevægt. Noget andet er så, at "deficiency payments" er en mere smidig støttemetode i relation til forbrugerne, fordi systemet tillader en høj prisfleksibilitet på markedet og dermed - ved lave priser - en større efterspørgsel end ellers. Det skal samtidig nævnes, at der i USA i 1990 er sket en vis tilnærmelse til princippet om produktionsneutralitet, for så vidt som der herefter ikke længere kan opnås støtte til en *udvidelse* af produktionen. På grund af efterspørgselsvækst må denne bestemmelse om "afkobling på marginen" ("decoupling") mellem priser og produktionsbeslutninger antages at få voksende reel betydning over tiden.

Krav til kontantstøtte:

For at skabe sikkerhed for, at kontantstøtte ikke påvirker producenternes dispositioner, må den udformes således, at den tildeles på et rent historisk grundlag, f.eks. på basis af produktion, arealanvendelse eller husdyrhold mv. i et basisår tilbage i tiden. Derudover kan der være argumenter for, at kompensationen gøres midlertidig, idet dens hovedformål må være at lette indkomstpresset i landbruget i den tid, der går, indtil der er sket en tilpasning. I den forbindelse kan det være hensigtsmæssigt, at der på forhånd er fastlagt en aftrapning af kompensationen. For at

Tildeling på historisk grundlag

Tidsmæssig begrænsning

Obligationsordning?

Rene persontilskud?

undgå kapitalisering af støtten kan det endvidere være hensigtsmæssigt at lade støtten være personrelateret og eventuelt lade den få form af en éngangssum (kapitalerstatning, f.eks. udbetalt i form af en bestemt obligationsportefølje) til den enkelte landmand, der måtte lide tab ved liberaliseringen af landbrugspolitikken. Helt personlige tilskud, udmålt efter socialpolitisk orienterede kriterier mv., er det erfaringsmæssigt vanskeligt at opnå accept for, ikke mindst i et erhverv som landbruget. Både i USA og i Europa har det i høj grad haft en socialpsykologisk og sociologisk motivering, at støtten til landbruget er blevet givet som tilskud til produktionen - hvad enten dette er sket via forhøjelse af forbrugerpriserne eller som "deficiency payments" - fremfor som persontilskud.

Servicesektoren: Umuligt at anvende GATT-principperne

Spørgsmålet om servicesektorens inddragelse under GATT er det andet store skær, som kan true forligsmulighederne i GATT, dog næppe som selvstændigt punkt i forhandlingerne, men sandsynligvis kun i sammenhæng med et muligt brud omkring landbrugspolitikken.

På baggrund af industrilandenenes gradvise forvandling til "serviceøkonomier", hvor serviceydelser ofte tegner sig for 50 pct. eller mere af den samlede produktion og også for en væsentlig del af udenrigshandelen, er der et helt klart behov for tilvejebringelse af et fælles globalt regime på dette område. Men samtidig har forhandlingsforløbet vist, at det er meget problematisk, om tjenestesektoren lader sig indpasse i et regime, der bygger på det samme grundmønster som det oprindelige GATT-regime for varehandelen.

Forskelle mellem varehandel og tjenestehandel

Problemerne ved en parallel behandling af varer og tjenester hænger bl.a. sammen med, at tjenesteydelser - modsat varer - i en række tilfælde kun kan handles internationalt ved, at de pågældende produktionsfaktorer er til stede i "importlandet" og producerer ydelser dér. Derfor kan nationale barrierer mod indvandring blive en hindring for handelen med tjenesteydelser over landegrænserne, selv om bremserne på indvandring opretholdes af helt andre grunde. Samtidig synes der så godt som overalt at råde en meget tydelig reservation mod, at indrømmelser, som nogle lande bilateralt har givet hinanden med hensyn til indvandrings- og etableringsret mv., automatisk udstrækkes til andre lande ved at blive omfattet af mestbegunstigelsesklausulen, uden at disse andre lande selv behøver at give tilsvarende indrømmelser. I denne forbindelse kan der også være grund til at

Fri bevægelighed for personer og kapital ikke på dagsordenen i Uruguay-runden

**Men også modstand
mod multilateralisme
på områder
beslægtet
med varehandel**

pege på, at spørgsmålet om fri bevægelighed for personer og kapital, som er et hovedpunkt i andre liberaliseringsammenhænge, *ikke* har været sat på dagsordenen i Uruguay-runden.

Der har imidlertid også vist sig at være store problemer med at få aftaler om multilateral liberalisering i stand på områder, der som skibsfart, luftfart, telekommunikation mv. er relativt nært beslægtet med varehandelen. Baggrunden er her, at mange udviklingslande har satset på en udvikling af sådanne serviceindustrier og foreløbig ønsker dem beskyttet mod udenlandsk konkurrence ud fra "opdragelses-told"-argumenter. Sålænge de holder fast herved, ønsker industrilandene på deres side ikke at udstrække deres eventuelle indbyrdes aftalte præferencer til bl.a. u-lande ved at tillade mestbegunstigelsesprincippet udstrakt til tjenesteydelser. I særdeleshed har USA og Canada modsat sig dette, selv om USA i sin tid var hovedfortaler for, at tjenesteydelser skulle bringes ind under GATT.

USA har også tilkendegivet ikke at ville acceptere mestbegunstigelsesprincippet i forbindelse med fastsættelse af regler om fri markedsadgang til den finansielle sektor. Her har også u-landene oprindelig stillet sig meget køligt til liberaliseringsforslagene, som især de multinationale banker tidligere har presset på for. Der menes imidlertid i den senere tid at være sket en optøning i u-landenes holdning. Men spørgsmålet om mestbegunstigelsesklausulen er ikke det eneste, der har skilt parterne. Der foreligger også betydelige udestående problemer i forbindelse med spørgsmålet om gensidig anerkendelse af banklovgivning og banktilsynspraksis mv. i henholdsvis værts- og hjemlandet for de pågældende filialer og datterselskaber.

**Tjenestesektoren
kræver sær aftaler**

Alt i alt ser det derfor ud til, at en liberalisering af tjenestesektoren nødvendigvis må blive af et helt andet indhold og gives en helt anden udformning, end det er tilfældet med hensyn til varehandelen. Ikke mindst må de bilaterale aftaler foreløbig ventes fortsat at spille en afgørende rolle ved fastsættelsen af disse regler.

**Krænkelser af
ophavsrettigheder**

Specielt USA har presset på for i GATT at få statueret en pligt til at respektere "intellektuelle ejendomsrettigheder", dvs. patenter, varemærker, forfatterrettigheder etc. Den beskyttelse, der i forvejen eksisterer i national lovgivning og forskellige internationale konventioner, anses for utilstrækkelig, og specielt eksisterer der ikke noget internationalt maskineri til at sikre konventionernes overholdelse. Når spørgsmålet har tiltrukket sig stor interesse under GATT-forhandlingerne, skyldes det, at krænkelser af disse rettigheder kan mindske tilskyndelsen til at udvikle nye produkter,

og at netop sådanne rettigheder har fået stadig stigende betydning i produktionen og produktionsprocessen. Der har derfor også fra de øvrige industrilandes side været generel tilslutning til tanken om at bringe området ind under GATT-regime, men ikke om udformningen af det konkrete regelsæt. Derimod har tanken mødt modstand i udviklingslandene, der under et ændret regime vil komme til at betale store beløb i "royalties" til industrilandene. De har derfor kædet deres villighed til at acceptere et ændret regime sammen med ønsker om tilsagn om liberalisering af industrilandenes import af fødevarer og tekstiler mv. Det ser dog ud til, at der som minimum vil kunne opnås en ordning, der forpligter alle medlemmer af GATT til at respektere den såkaldte Paris-konvention, der er den mindst vidtgående af de eksisterende internationale konventioner om beskyttelse af intellektuel ejendomsret.

"Koder" for god politik med hensyn til udenlandske investeringer

Endelig har spørgsmålet om et værtslands behandling af udenlandske investeringer hørt til de substansspørgsmål, der har været behandlet i GATT-forhandlingerne. Fra industrilandenes side har der været ønsker om forbud mod at gøre tilladelser til udenlandske direkte investeringer i et medlemsland betinget af krav om et bestemt mindsteindhold af lokalproduktion i produktionsprocessen, krav om at en bestemt andel af outputet skal eksporteres etc. Også disse forslag er stødt på stærk modstand fra u-landenes side, men også her vil indrømmelser fra i-landene med hensyn til fødevarer og tekstiler mv. kunne åbne op for en løsning.

IV.5 Vurderinger ud fra danske interesser

Reduktion af landbrugsstøtten under alle omstændigheder

Der må på kort sigt påregnes en noget større reduktion af landbrugsstøtten i tilfælde af et GATT-forlig end ellers. Men som beskrevet må der forudses en reduktion under alle omstændigheder. Som led i reduktionen må der ventes gennemført yderligere produktionsbegrænsninger i form af braklægning, yderligere kvotereduktioner for mælk etc. Endelig vil der komme til at ske en delvis omlægning af støtten bort fra forbrugerfinansieret prisstøtte over til øgede skattefinansierede tilskud.

Hovedelementer i reduktionen

Med eller uden GATT-forlig vil hovedelementet i reformen af den fælles landbrugspolitik blive en kraftig nedsættelse af kornprisniveauet med en større eller mindre kompensation til producenterne via en arealstøtte, der må forventes at blive skævt fordelt mellem medlemslandene, og mellem store og små producenter etc. Priserne på den animalske produktion må ventes reduceret

svarende til mindst virkningerne af nedsættelsen af foderomkostningerne. Rentabiliteten af produktionen af svinekød, fjerkrækød og æg vil dog stort set ikke blive berørt af denne omlægning, jf. at disse produktioner i forvejen kun er svagt beskyttede i EF og derfor stort set kun påvirkes gennem de lavere kornpriser og den deraf afledte effekt på færdigvarepriserne. For den øvrige animalske produktion (mejeriprodukter, okse- og kalvekød m.m.) gælder, at der nok vil ske betydelige reduktioner i markedspriserne i EF; men dette vil i høj grad blive opvejet af faldende inputpriser, direkte støtte samt højere verdensmarkedspriser end ellers. Her som for korn vil forskydningen fra forbrugerbetalt til skatteyderfinansieret støtte imidlertid blive betydelig. Et krav fra EF's side om adgang til at støtte kornpriserne i EF gennem lukning af de tidligere omtalte såkaldte huller i kornprisbeskyttelsen (stop for afgiftsfri import af oliefrø mv. og af såkaldte kornsubstitutter) ser ikke ud til at skulle blive imødekommet.

På længere sigt må det forventes, at reformen primært vil forringe rentabiliteten i den vegetabiliske produktion. Dette vil styrke tendensen til, at den især kommer til at slå ud i lavere jordpriser end ellers.

Kravet om begrænsning af eksporten til markeder med eksporttilskud

Vedtages Dunkel-forslagets krav om en 24 pct.'s nedskæring af eksportmængderne til markeder med eksporttilskud, vil dette stille specielle krav til Danmark om en omlægning af eksporten bort fra tredjelandsmarkeder over til EF-markederne. Dette vil igen i nogen grad være ensbetydende med en opgivelse af nogle af de mere lukrative markeder for den danske landbrugseksport, men vil samtidig kunne give større stabilitet på eksportmarkederne, fordi eksporten til de mere lukrative markeder hidtil samtidig har været mere følsom over for politiske indgreb. I den forbindelse skal også nævnes, at eksporttilskud også har hørt til de områder, der specielt har været i søgelyset, når der har skullet gennemføres besparelser på det fælles EF-budget.

Kvantificering ikke mulig...

De økonomiske konsekvenser for landbruget vil ved et GATT-forlig være afhængige af, hvorledes dette kombineres med EF's reformforslag. Reformforslaget tilsigter således at give kompensation for prisnedsættelserne. Eventuelle problemer med GATT's kvantitative restriktioner, som kun vedrører støttet produktion, vil kunne løses ved større kompenserende prisfald som foreslået i EF's reformforslag for vegetabiliske produkter. Endvidere vil produktionstilpasningen som følge af de internationale

pristilpasninger forøge verdensmarkedspriserne for landbrugsvarer. Denne effekt vil være større, desto mindre kompensationerne er knyttet til produktionsomfanget.

**...men næppe
chokvirkninger
for landbruget...**

Umiddelbart tyder forslagene på, at den samlede nedadgående indkomstpåvirkning for den vegetabiliske produktion nærmest bliver mindre end under det nuværende regelsæt (stabilisator-systemet), især for mindre producenter. For svine- og fjerkræproduktionen forventes rentabiliteten ikke forringet, måske snarere tværtom. For mælke- og oksekødproduktion kan indkomstvirkningen som følge af bl.a. kompensationens afhængighed af en vis ekstensiveringsgrad og dyreantallet formentlig ikke helt opvejes af produktivitetsstigninger. Endvidere må mælkekvoten forventes yderligere begrænset.

**...snarere forlængelse
af tidligere udvikling**

Blandt andet som følge af usikkerheden med hensyn til, hvorledes forslagene i givet fald kombineres, kan der ikke gives et mere konkret bud på de økonomiske virkninger for dansk landbrug. Med baggrund i tilpasningsperiodens længde er der imidlertid ikke noget, der tyder på, at den samlede årlige virkning vil afvige væsentligt fra forholdene under de senere års mere restriktive prispolitik.

**Samfundsøkonomisk
betyder mindre
prisstøtte en
bytteforholds-
forringelse for
Danmark**

En mere markedsorienteret prisfastsættelse for landbrugsprodukter vil, set samfundsøkonomisk, indebære en bytteforholdsforringelse for de EF-lande, der - som Danmark, Holland og Irland - har en relativt stor subsidiert landbrugsproduktion med subsidierne delvist betalt af andre EF-lande. Da subsidierne under alle omstændigheder må forventes reduceret, er det centrale problem for Danmark imidlertid at sikre, at prisforvridninger i det nuværende system ikke afløses af andre forvridninger til skade for en effektiv produktion.

**Specielt om
MacSharry-planen**

Som nævnt bryder EF-Kommissionens reformforslag i dets nuværende form (MacSharry-planen) på afgørende punkter med de principper for en produktionsneutral (og dermed også "ressourceneutral") støtte, der blev diskuteret ovenfor, hvortil kommer, at en reform efter disse linier vil være overordentlig administrationskrævende. Endvidere forudsættes støtten at være permanent. Både i Danmark og en stor del af det øvrige EF vil en betydelig del af støtten tilfalde deltidslandmænd med den væsentligste indtjening uden for landbruget. Det sidste vil være en følge af gradueringen til fordel for små brug, der igen skal ses i lyset af den småbedriftsstruktur, der er fremherskende i nogle

EF-lande, og af ønsker om at præmiere bosætning i landdistrikterne, bevare den eksisterende landskabskultur mv. MacSharry-planens regler om udformningen af landbrugsstøtten vil sandsynligvis hæmme struktur- og produktivitetsudviklingen i landbrugserhvervet i EF.

Samlet afvejning

Ved en samlet afvejning må det fra dansk synspunkt være af stor betydning, at vi som et land med en forholdsvis stor udenrigshandelssektor, herunder også en stor tjenesteeksport, har en afgørende interesse i generelt at opretholde så åbne internationale handelsforhold som muligt. I denne forbindelse er der grund til at minde om, at selv om industrieksporten gennemgående nyder godt af en åben markedsadgang i de fleste lande i betydningen frihed for importrestriktioner, støder den stadigvæk på betydelige toldskrænker for nogle varer i mange lande, herunder ikke mindst udviklingslandene. Med den relativt store spredning i sammensætningen på varer og lande, som er karakteristisk for strukturen i den danske industrieksport, vil det givetvis gavne de danske eksportmuligheder, hvis der sker en reduktion af sådanne mere eller mindre prohibitive toldsatser. Men muligheden heraf synes i høj grad at stå og falde med industrilandenes villighed til at give u-landene en øget markedsadgang. Industrilandenes nuværende protektionisme koster antagelig u-landene større beløb i form af tabte eksportindtægter, end de modtager i form af direkte u-landsstøtte. Samtidig må tiden siges at være løbet fra den støtteform, som praktiseres af nogle EF-lande, hvor en betydelig del af u-landsbistanden ydes i den form, at der med udgangspunkt i et højt indenlandsk beskyttelsesniveau på følsomme områder gives nogle af u-landene særlige indrømmelser med hensyn til markedsadgang.

Handelspolitikken i Danmark overladt til EF

Siden Danmark blev medlem af EF i 1972 har varetagelsen af handelspolitikken med enkelte undtagelser været overladt til EF. Hvor Danmark historisk har fulgt den linie at støtte bestræbelser for friere handels- og betalingsforhold etc. og at deltage aktivt i disse bestræbelser, er den fælles linie i EF mindre konsekvent og gennemskuelig. Når der ses bort fra landbruget, har der typisk været to fløje i EF: en frihandelsvenlig nordlig fløj, bestående af Tyskland, Storbritannien, Benelux og Danmark, og en protektionistisk fløj, bestående af Frankrig og de sydeuropæiske lande med Frankrig som det tilsyneladende mest protektionistisk orienterede land. En udvidelse af EF med de øvrige skandinaviske lande vil givetvis styrke frihandelskræfterne i EF. Derudover vil det sandsynligvis fremme mulighederne for større åbenhed i

Strategisk handelspolitik mv., set fra dansk synspunkt

markedsadgangen til EF, hvis der løbende bliver skabt mere debat om de handelspolitiske spørgsmål. I USA foregår der en mere levende debat om handelspolitikken.

Fra dansk synsvinkel kan der også være grund til at være opmærksom på de elementer af strategisk handelspolitik og dertil hørende industripolitik, der indgår i den fælles EF-politik.

Som fremhævet fra mange sider i forbindelse med debatten om det indre marked er ét af formålene med dannelsen af dette marked at forbedre EF-virksomhedernes konkurrenceevne både på EF's egne markeder og på verdensmarkedet. I nogle af de oplæg, der er fremkommet om det indre marked, har det været antydnet, at dette bl.a. kan opnås ved, at det forbeholdes "indenlandske" virksomheder at udnytte de stordriftsfordele, der forventes at blive mulighed for ved nedbrydelsen af de interne handelsbarrierer. Dette kan igen ske ved selektiv industristøtte eller iværksættelse af forskellige former for konkurrencebegrænsninger. Således kan udformningen af tekniske normer og standarder være ét middel hertil, jf. bl.a. de stærke interesser i overgang til såkaldt "højdefinitions-TV" i EF. Også den industrielle forsknings- og udviklingspolitik vil kunne anvendes i dette øjemed. Som denne politik hidtil har været udformet i EF, har den haft tyngdepunkt i områder som mikroelektronik, fly- og rumfartsteknologi, automobilindustrien mv. og været indrettet på store virksomheder. Politikken, der må betegnes som ganske kostbar, satser snarere på opbygning af økonomiske magtpositioner over for udlandet end intensiveret deltagelse i den internationale arbejdsdeling.

Det synes derfor at være tvivlsomt, om Danmark med en virksomhedsstruktur, præget af mange små og mellemstore virksomheder, kan have nogen større interesse i den fælles, relativt kostbare industripolitik, der i øjeblikket føres i EF, og den dertil knyttede handelspolitik.

Et særligt spørgsmål, som - hvis det bliver aktuelt - også må tiltrække sig en speciel dansk interesse, er, hvad der skal ske, hvis etableringen af det indre marked fører til en stærkere koordination af den eksterne handelspolitik i EF, hvilket strengt taget må være den logiske konsekvens af dannelsen af det indre marked. Men da Maastricht-traktaten på trods heraf opretholder adgangen til i visse situationer at opretholde en intern segmentering af markederne også ved hjælp af offentlige restriktioner, er det fortsat uklart, i hvilken grad der vil ske en yderligere samordning af den fælles handelspolitik, og hvilken grad af protektionisme, der kommer til at præge denne.

Litteraturhenvisninger

Balassa, Bela & Bauwens, Luc, 1988, "The Determinants of Intra-european Trade in Manufactured Goods". *European Economic Review* 32.

Baldwin, R.E., 1991, Are Economists' traditional Trade Policy Views still valid? *Working Paper no. 3793*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

Bhagwati, J., 1989. *Protectionism*, The MIT-Press, Cambridge MA og London.

Bletschacher, G. og H. Klodt, 1991, *Braucht Europa eine neue Industriepolitik?* Kieler Diskussionsbeiträge 177, Kiel.

Dornbusch, R., 1992, The Case for Trade Liberalization in Developing Countries, *Journal of Economic Perspectives*, winter 1992.

Economic Report of the President, 1991 og 1992, transmitted to the Congress together with *The Annual Report of the Council of Economic Advisers*, Washington.

Erdman, L. og C.F. Runge, 1991, *American Agricultural Policy and the 1990 Farm Bill*, Center for International Food and Agricultural Policy, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minesota.

Ettrup Petersen, C., 1988, *Dynamic Bilateral Tariff Games*, A *Dissertation in Economics*, University of Pennsylvania.

Ettrup Petersen, C., 1992, *Trade Conflict and Resolution Methodologies*, indlæg på møde i American Economic Association og Peace Science Society International (joint session, New Orleans 5/1-92).

Flam, Harry & Henrik Horn, 1989, Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG's inre marknad. En översikt av tillämplig ekonomisk teori och empiri, *Bilag 2 til den svenske langtidsudregning LU 90*, Stockholm.

GATT, 1989, *International Trade 1988-89*, Geneve.

GATT, 1991, *Trade Policy Review*, vol. I. og II, The European Community.

Hamilton, Carl B, 1987, *Europa och Sverige, EG-frågan inför 1990-talet*, SNS's Förlag, Stockholm.

Hamilton, Carl B, 1988, *The Transient Nature of "New Protectionism"*, Seminar Paper no. 425, Institute for International Economic Studies, Stockholm.

Hamilton, Carl B, 1991, European Community, External Protection and 1992, *European Economic Review* 35.

Jaquemin, Alexis & André Sapir, 1988, "International Trade and integration of the European Community", *European Economic Review* 32.

Jaquemin, Alexis & André Sapir, 1988, "European integration or World integration", *Weltwirtschaftliches Archiv* 127-139.

IMF, *Occasional Papers nr. 63*, 1988, Issues and Developments in International Trade Policy.

IMF, *Occasional Papers nr. 74*, 1990, The Impact of the European Community's Internal Market on the EFTA, Washington.

Langhammer, R.J., 1991, Nachsitzen in der Uruguay-Runde. Zu viele Streitpunkte - zu wenig Ergebnisse, *Kieler Diskussionsbeiträge* 170, Kiel.

Krüger, A.O., 1990, Theory and Practice of Commercial Policy 1945-1990, *Working Paper nr. 3569*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

Lundberg, Lars, 1989, Svenskt näringsliv och den europeiska integrationen, *Bilag 3 til den svenske langtidsudredning LU 90*, Stockholm.

Marsh, Tangermann m.fl., 1990, *A Future for Europe's Farmers and the Countryside*, Report commissioned by the Land Use and Food Policy Inter-Group, Europa-parlamentet.

Moyer, H.W. & Th. E. Josling, 1990, *Agricultural Policy Reform, Politics and Process in the EC and USA*, London.

Neven, Damien J & Lars-Hendrik Röller, 1990, "European Integration and Trade Flows", *Discussion Paper No. 367*, CEPR.

Norman, Victor, 1992, "EFTA and the intern European Market", *Economic Policy* 9.

Oberlach, H.G., 1989, *Handelshemnisse durch Produktstandards*, HHWA, Hamburg.

OECD, 1990, Modelling the Effects of Agricultural Policies, *OECD Economic Studies, nr. 13*, Paris.

OECD, 1991, *Agricultural Policies and Markets, Monitoring and Outlook*, Paris

Robertson, D., 1990, GATT Safeguards; restoring Order to the Trading System, *Working Paper nr. 90/4, National Centre for Development Studies, Canberra*.

Rodrich, D., 1992, The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries, *Journal of Economic Perspectives*.

Runge, C.T., 1990, *Illusion and Reality in International Agricultural Trade Negotiations*, Staff Paper, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota.

Sachverständigenrat, Wiesbaden, *Jahresgutachten* for de senere år, udgivet af Kohlhammer Verlag, Stuttgart.

Schott, J.J., (ed) 1990, *Completing the Uruguay Round*, Institute for International Economics, Washington.

Schrader, J-V., 1990, EC Agricultural Trade Policies towards Developing Countries, *Kieler Arbeitspapiere nr. 454*.

Schrader, J-V., 1991, Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft, *Kieler Diskussionsbeiträge, 171/72*.

Schumacher, Dieter & Möbius, Uta, 1991, *Eastern Europe and the EC, Trade Relations and Trade Policy with regard to Industrial Products*, DIW, Berlin.

Schumacher, Dieter & Möbius, Uta, 1991, *Prospects for Developing Countries and Central and Eastern Europe in the 1992 Single European Market*, DIW, Berlin.

Siebert, H. & M. Rauscher, 1991, Neuere Entwicklung der Außenhandelstheorie, *Kieler Arbeitspapiere nr. 478*.

Truman, Edwin M, 1975, "The effects of European Economic Integration". i: Balassa (ed): *European Economic Integration*, side 3-40, Amsterdam.

United States International Trade Commission 1990, 1992-Effects of Greater Economic Integration within the European Community on the United States, Second Follow Up Report, Washington.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning 1991, *Sverige och den västeuropeiska integrationen. Grønbog om konsekvenserne af svensk EF-medlemskab*, Stockholm.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The International Outlook and Employment Measures in Selected Countries

The recovery of the US economy, earlier expected to start late in 1991 or early in 1992 and to outweigh the expected slowdown in West Germany and Japan, has continued to be slow and hesitating. Although there are now more convincing signs that a moderate upturn has occurred in the US, the growth of the US economy from 1991 to 1992 is only estimated at 2 per cent, progressing however to 3 per cent in 1993. Real GDP growth of the OECD-area from 1991 to 1992 is expected to be around 1.75 per cent, increasing to 2.75 per cent in 1993. The expansion in Denmark's main markets for manufacturing imports will be even slower than these figures indicate. Following a growth of only 0.5 per cent in 1991, the combined growth rate of these countries will be around 1 per cent this year and around 2.25 per cent in 1993.

Against the background of this slow recovery, a decline in nominal wage rises is expected among Denmark's competitors, from a year on year rise of around 6 per cent in previous years to 4.5 per cent in 1993. A dominant feature in this decline (from a Danish point of view) is the strong decline in wage inflation in Sweden and an expected return to more normal wage rises in West Germany. The rise of consumer prices abroad should also decline substantially, but both in 1992 and 1993, Denmark should still lead the decline with average price increases of around 2 per cent a year, some one per cent lower than among our competitors.

Considering the high rates of unemployment likely to persist in a number of countries, including Denmark, during the first half of the 1990's, the report summarizes some of the international experience (including the actual Swedish experience) with respect to combatting unemployment by way of special labour market and social policy measures. From this it is concluded that no single measure of this kind offers many chances of considerable and lasting improvements of the unemployment situation. The general business cycle situation and thus demand management and the development of a country's international competitiveness in all its dimensions remain the dominant factors determining unemployment. But this, of course, does not exclude the use of specific employment measures. As a supplementary policy, there clearly is a need for measures of this character, covering a wide field such as measures to improve education, increase wage dispersion,

improve labour market mobility and change the system of unemployment benefits so as to improve incentives to keep wage rises and wage patterns within limits that are compatible with lower unemployment.

Chapter II: The Domestic Economy

Following several years with slow economic growth and increasing unemployment, a change towards faster growth now seems to be clearly underway alongside with a slow but unmistakable reduction of the earlier persistent Danish problems of economic disequilibrium, i.e. the combination of both high unemployment rates and considerable balance of payments deficits. Growth of both production and internal demand is expected to increase from close to two per cent in 1992 to 2.5 per cent in 1993 and around 3 per cent in 1994. At the same time our markets abroad are expected to show a gradual improvement so that in spite of increasing imports the balance of payments should remain in surplus, to the amount of 18-21 billion D.Kr. a year during the forecast period, assuming unchanged economic policies.

A growth in internal demand of this magnitude should be sufficient to prevent unemployment from increasing beyond the level of around 310.000, reached in early 1992. During the rest of the forecast period economic growth will accelerate enough to create an employment growth of some 45.000 persons over the years 1993 to 1994, following a decline in employment in 1991-1992. Consequently, unemployment is expected to fall through both 1993 and 1994 to levels of around 300.000 and 275.000, respectively.¹ At the same time, according to the estimates, our foreign debt will be brought down from its present level of around 30 per cent of the GDP to a level of around 25 per cent at the end of 1994. This will be the same level as in 1978 - 79, before a new strong rise in the debt set in.

1) The figures were calculated before a new scheme to activate young unemployed was carried through the Parliament. An admittedly very loose estimation of the employment effects of this scheme points to a decrease in unemployment to around 300.000 in 1992 and 275.000 in 1993, where at the end of the year most of these special measures will expire. The measures will have only scant effects upon the balance of payments.

Summary table: Short-term prospects for the Danish economy

	1991 Current prices bill.D.Kr.	1991 Per cent of GDP	Percentage changes in volume terms			
			1991	1992	1993	1994
Private consumption	436.8	52.1	2.2	3.1	3.1	4.0
Public consumption	204.6	24.4	-2.2	0.6	0.1	-0.2
Gross fixed capital formation	142.7	17.0	-1.9	-0.5	3.0	4.3
of which:						
Private residential investment	26.3	3.1	-12.6	5.0	2.5	0.0
Business fixed investment	98.7	11.8	0.3	-2.2	3.6	6.1
Public investments	17.7	2.1	2.2	2.0	0.0	0.0
Stockbuilding ^a	-3.0	-0.4	-0.4	0.0	0.3	0.1
Total domestic demand	781.0	93.1	-0.1	1.8	2.6	3.2
Exports of goods and services	309.2	36.9	5.8	3.7	4.5	4.9
Imports of goods and services	251.5	30.0	3.7	3.7	5.0	5.6
GDP	838.7	100.0	1.0	1.9	2.6	3.0
Memorandum items						
Consumer prices, percentage change ^b			2.5	2.1	2.0	2.5
Unemployment, per cent ^c			10.4	10.9	10.5	9.5
Current account, US\$ billion			2.2	2.8	2.9	3.2
Current account, per cent of GDP			1.7	2.1	2.1	2.2
Hourly wage earnings, percentage change			4.0	4.2	4.0	4.5
Terms of trade, percentage change			0.4	0.8	-0.9	-1.0

a) The calculated percentage changes are measured as a per cent of GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) In per cent of total labour force.

Source: Own estimates.

Taking also the very low Danish inflation rate into consideration, it seems safe to conclude that the equilibrium problems mentioned above have not only changed their composition over the years (away from balance of payments problems towards problems of unemployment), but are now showing strong signs of becoming reduced during the forecast period. The fact that the balance of payments and thus the development of the foreign debt has been brought under control can be expected to pay a dividend in future by way of reduced future interest payments abroad and thus continuing contributions to improvements of the balance of payments (current account) without further restraints of internal demand and also without further improvements of our international competitiveness. However, the prospects for such further improvements in competitiveness probably have been increased through the substantial demonstration effect of recent years that nominal wage restraint is not identical with real wage restraint. A modest further improvement of our wage competitiveness during the next 2 - 2 1/2 years would mean that in this regard, on the whole, the Danish economy will thereafter be back to the rather favourable position that existed in the middle of the 1980'es, before the rebounds to competitiveness that took place in 1987 due to strong domestic wage inflation, and again in 1990 due to the strong appreciation of all the ERM-currencies vis-à-vis the dollar that took place in that year.

Apart from a few rather narrow fields, it has not been possible to uncover statistically essential changes (of a structural sort) in the way of functioning of the Danish economy as possible counterparts to the apparent change in the size of the problems of economic disequilibrium. The one or two fields where there have been visible changes of a structural character consist of a stop in the earlier trend towards increased labour market participation, and a strong decline in the level of housebuilding, being no doubt permanent. A priori considerations might lead to a presumption of a clear general tendency to changes in wage behaviour (a permanent downward shift in wage rises) due to the rather marked shift from accommodating to non-accommodating economic policies that took place during the 1980'es, first with respect to exchange rate policies and during the second part of the decade also more convincingly so with respect to fiscal policies etc. In fact, there are some signs that wage increases in the 1990'es have been somewhat lower than could have been expected from the development of supply and demand in the labour market. However, the statistical evidence is too weak to allow for a clear judgement in this respect (and thus to cause a change in the wage

function used for the estimates). Nor are there sufficiently convincing signs that changes in the savings rates of households or in the relative size of the various sectors of the economy (competitive versus sheltered sectors etc.) have offered any substantial contributions to the reduction of the economic imbalances. The main reason for this reduction would therefore appear to lie in the results of the restrictive stance of the general economic policies, with respect to first turning the balance of payments deficit into a surplus and subsequently to yield a continued dividend to the balance of payments development by way of lower future interest payments abroad.

The strong rises in oil and gas production in the North Sea fields and the positive net effects of German reunification upon the Danish economy have also contributed substantially to the overall improvement of the economy.

In spite of the prospects for a reduction of unemployment during the forecast period, unemployment will remain high. However, there should be some room for slightly easing fiscal policies, due both to the improvement of the state of the economy in general and to the fact that fiscal drag and related phenomena would otherwise give rise to a certain strengthening of the restrictive stance of fiscal policies. The latter would hardly be called for under present economic circumstances.

In setting forth these thoughts on a possible ease of fiscal policies, the report stresses the importance of the turn from deficit to surplus that has occurred in the balance of payments - situation. Earlier, a slackening of fiscal policy would have resulted in an increase of the deficit and thus in Denmark's foreign debt. This again would generally have been identical with the abandonment of future occupation possibilities. With the changes in the economic situation described above, the trade - off between balance of payments considerations and short term employment considerations has become less problematic. To-day, a moderate easing of fiscal policy would not lead to a renewed rise in our foreign debt but only to a slower pace in the liquidation of this debt.

It could still be objected that the central government in Denmark is once again in fiscal deficit of a rather considerable size which might seem to prevent thoughts of easing fiscal policies. Experience shows, however, that the public fiscal balance is highly sensitive to developments of the business cycle. Thus, the upturn foreseen in economic activity in all probability will result in a substantial decrease in public deficits, as the combined result of

an increased tax revenue and the reduction in public expenditure for unemployment purposes etc. In general, too much importance should not be ascribed to narrow fiscal considerations in a situation where one can expect rising economic activity and a continued slightly upward trend in the balance of payments' surplus, but nevertheless also a continued high level of unemployment. However, in order to avoid any risk that an ease of the stance of fiscal policies transmits itself into increased wage rises, thus damaging employment prospects, the report stresses that an ease should be part of coordinated economic policies. In this connection, the report repeats that there have been no clear signs of change with respect to wage performance etc. in Denmark. Besides, problems may arise from the fact that as part of the collective labour market agreements currently in force, the authority to intervene into the wage formation process in a centralised manner which the employers' organisations have had until now will cease to exist in early 1993. Finally, as mentioned, the relative size of the export sectors as well as the import competing sectors compared to sheltered sectors has not changed for many years.

In Danish public debate, mention is often made about a need for a "third labour market" in which people considered to be permanently squeezed out of the normal labour market could find alternative employment opportunities. The aims most people have in mind with such proposals generally are that it should be possible for society to transform passive unemployment benefits into payments to the unemployed for performing all sorts of activities considered to be of public utility. From an economic point of view, however, the creation of a third labour market of a permanent character could be meaningful only if accompanied by measures to reduce an upward pressure upon wages. Otherwise, moving more than a small number of unemployed into a third labour market would create risk of widespread wage drift.

Chapter III: The integration of Central and Eastern Europe into the World Economy.

The process of reforming the economy of the former communist countries has now been carried out for so long and to such lengths that, in most countries at least, the process can now be considered irreversible. However, the creation of new market economy mechanisms and structures is evidently so demanding a task that necessarily it will take many years, maybe even several decades, before the change from plan to market will be completed.

The current economic development in Central and Eastern Europe is still very lacklustre. The main economic indicators all point to a deep depression in all of the countries, and probably the bottom has not yet been reached. Some of the countries seem to be heading towards a fiscal crisis, not to say a collapse of government finance. As for the situation in the CIS (the former Soviet Union), this is still very difficult to evaluate but the point of departure with respect to reforms is worse and there seems to be little doubt that the crisis in the CIS will become deeper than in Central and Eastern Europe.

The West can support the reforms of the post-socialist countries especially through opening its markets to the widest possible extent to imports from these countries, including imports of "sensible" products such as foodstuffs, textile and confection, coal and steel. Several investigations tend to show that Central and Eastern European countries have comparative advantages in these fields. Consequently, a liberalisation of i.a. the CAP would be of great importance to these countries. This would hold true even in the very short run and would help the countries to turn their depression into an expansion of production, employment and income. However, the prospects for such help from the West by way of offering Central and Eastern Europe new trade opportunities do not seem too promising. In return, several of these countries seem to be at the verge of reintroducing some of their earlier protectionist measures that have been dismantled in recent years.

Beside the need of increased market access to the West, the former Eastern bloc-Countries will be in need of financial support by way of loans, guarantees, debt-cancellations and direct income support. The huge need for real investments of all kinds in connection with the rebuilding of the economies in Central and Eastern Europe will have to be financed mainly through the countries' own national savings. But these savings are not likely to be sufficient to prevent considerable balance of payments deficits to be financed through Western loans, direct investments as well as grants and income transfers. Considering the likely rise in the countries' foreign debt, there will probably be a strong need for direct financial support from the West, especially during the first 5 or 10 years.

A quantification of Central and Eastern Europe's demand for Western capital inflow and income transfers is, of course, very difficult. However, based upon a number of simplified assumptions concerning the size of the present income gap towards the

West, the pace at which this gap is assumed to be closed (20 or 30 years), and finally the future growth rates of the West, sets of warranted growth rates in Central and Eastern Europe can be calculated, leading again together with assumptions on capital-income ratios, depreciation rates of the capital stock and assumptions on savings rates to estimates of investment needs and yearly net import requirements. For the countries outside the CIS the need for Western finance is estimated to at least 30-50 billion dollars a year for at least the next 5 to 10 years, corresponding to on average 4-5 per cent of the GDP of the countries in question or 0.7-0.8 per cent of the GDP of the EC. Denmark's share would be in the range of 1/4 - 1 billion \$ (2-6 billion D.Kr.) a year, dependent upon the number of participants in the West. Probably, the contributions will consist of both loans and grants etc.

After a number of years in which reforms are supposed to be carried out according to intentions, the implication of Central and Eastern Europe's integration in the world economy will be that products from these countries will again account for a substantial part of supplies to international markets. The East-West-trade and especially Central and Europe's trade with Germany will thus show a strong increase. Denmark's trade with the countries mentioned will increase from its present share of around 2 per cent of total Danish foreign trade to around 10 per cent in a longtime perspective. Together, Central and Eastern Europe and the CIS will be likely to be competitive in the production of energy, raw materials, agricultural products, textiles and clothing and other industrial products with low or relatively low technology contents, including certain types of machinery and instruments.

In case of lack of Western support for the reform process whether through trade liberalisation or through financial support, there will be clear limits to growth in the former communist countries and the process of reform will probably soon have to face a definite slowdown. Under such circumstances, the prospects for the countries to catch up with living standards in the West within a shorter space of years would no doubt dwindle. Considering the present big differences in living standards in the two areas, this again could be expected to result in increased social tensions in these countries. A probable implication of this would be a strong increase in the pressures of migration in the direction from the East to the West.

Chapter IV: The Crisis in International Trade Policy

The chapter describes the many interest conflicts with respect to trade policy, agricultural and industrial policies etc. which are in the focus of the Uruguay-negotiations in GATT and the reason why these negotiations seem to have run into a crisis. The final outcome of the negotiations could be decisive with respect to the future balance between international free trade and protectionism. During the last two decades this balance has shifted in the direction of protectionism. A break-down of the negotiations would probably intensify the existing tendencies towards the establishment of regional trade blocs and towards solving problems of trade policy etc. (including so-called strategic industrial policy) through confrontation and the display of economic power, paying little regard to third parties, such as developing countries and the former socialist countries in Central and Eastern Europe.

The chapter briefly describes historical developments in the GATT, the various derogations and other exemptions, especially for agriculture and textiles, the circumventions through voluntary export restraints (VER's), tendencies towards bilateralism etc. The questions of trade creation and trade diversion in relation to custom unions and free trade areas are also dealt with, and parallels and dissimilarities with respect to the internal market programme of the EC are pointed out as well as the link between these questions and the Uruguay-round. Besides, the issues of extending the GATT-rules to services and to new subjects such as TRIM's and TRIP's are dealt with.

It is stressed as an important new development that a number of developing countries are now apparently giving up their earlier import-substitution strategies, aiming instead at increased integration in the world economy. Their prospects of success with respect to this important change of policy goals clearly depend on the willingness of industrial countries to give up their protectionist policies concerning "sensible products", here especially textiles and clothing and a number of foodstuffs. Stated in another way, the rich countries' often proclaimed principle that "trade is better than aid" will be put to a hard test.

Unlike in other fields, GATT has been more on the sidelines concerning negotiations on the new East-West-relations. Instead, it has been the EC that has been in the centre of events, playing a leading role in entering new trade agreements with the countries of the former Eastern bloc. The agreements, however, have been made on a bilateral basis, thus strengthening the bloc tendencies

mentioned above and, unless it comes to a successful completion of the Uruguay-round, increasing the danger that to some extent the developing countries may be "left out in the dark".

The question of future agricultural policies, and above all the CAP, has had top-priority during the Uruguay-round. The final outcome of the negotiations will depend on whether the United States and the EC will reach an agreement on agricultural policies or not. However, it would be wrong to interpret an eventual collapse as if there will be no pressure for reforms of the CAP, the farm policy of the United States etc. during the coming years. Beside the pressure from the GATT-negotiations there is a very strong internal pressure in the various member countries to carry through a thoroughgoing reform of these policies. This is due both to the rapidly rising costs of the policies to taxpayers as well as to consumers and to continued excess supply in spite of the introduction of production quotas etc. Whatever the outcome of the GATT-negotiations, the internal pressure will continue to exist. One could also say that the GATT-negotiations deal with the external aspects of agricultural policies, having at the same time a clear bearing upon the solution of the internal problems. For comparison, both the aim and the point of departure of the MacSharry proposal is the internal situation in the EC, but the proposal has clear repercussions upon the international problems. Thus, the two sets of problems and proposed solutions are clearly interconnected.

The events in Central and Eastern Europe increase the pressure upon agricultural policies, these regions being highly dependent upon increased market access into Western Europe with respect to both agricultural and other sensible products, including in this case also iron and steel. At the same time, an opening of the Western markets to former Comecon-countries will be an important condition for the gaining of new market outlets by Western producers.

A compromise on agricultural policy between members of the GATT should consequently be seen not as a threat to European farmers, but as a measure to obtain an internationally coordinated reduction of supports for agriculture. As a side effect, this would lead to a rise in world market prices *pari passu* with the reduction of excess supply and therefore with reductions in the dumpinglike sales from such excess supplies to what remains to-day of a free world market for agricultural products.

Countries like Denmark, the Netherlands and Ireland, profiting to-day from having a large subsidised export of farm products with subsidies being paid to a great degree by the other community - members cannot avoid a deterioration of their terms of trade as a result of changes in the CAP. However, beside the illusory in calculating with an unchanged CAP, from a Danish point of view great weight must be stressed upon the high export shares of the Danish economy with respect to both goods and services. Thus, Denmark has a decisive interest in the maintenance of as open international trade relations in general as possible.

Since our becoming a member of the EC in 1973, trade policies have been the concern of the community with the possible exemption of one or two rather unimportant agreements on voluntary export agreements, entered with the export countries in question or directly with the exporters. While the history of Danish trade policies traditionally has been one of free trade policy, the common policy inside the EC has followed a less consistent course.





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

Danske Boghandleres Kommissionsanstalt
Pris 120 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-16-7
ISSN 0904-7778

Tryk: Notex • Grafisk Service Center as